



STORTINGET

Innst. 88 S

(2025–2026)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:14 (2023–2024), Dokument 12:15 (2023–2024) og
Dokument 12:40 (2023–2024)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om tre grunnlovsforslag om endring i § 121

Til Stortinget

Innledning

I Dokument 12 (2023–2024) er det fremsatt tre grunnlovsforslag om endring i Grunnloven § 121, som regulerer hvordan Stortinget treffer grunnlovsvedtak.

Det er tre alternative forslag til endringer i § 121. Forslagene bygger på Dokument 18 (2023–2024) og har til felles at grunnlovsvedtak skal forutsette to behandlinger i Stortinget. De innebærer at grunnlovsforslag først skal behandles av Stortinget i samme valgperiode som forslaget ble fremsatt, og deretter i den påfølgende valgperioden, hvor det som i dag skal kreves to tredjedels flertall for grunnlovsvedtak. Etter den gjeldende ordningen i Grunnloven § 121 behandles grunnlovsforslag kun én gang, først i valgperioden etter at forslaget ble fremsatt.

Komiteen mener at de tre forslagene hører sammen, og velger derfor å behandle dem i en felles innstilling, jf. Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd. Stortinget må likevel ta stilling til hvert enkelt grunnlovsforslag for seg.

Dokument 12:14 (2023–2024)

Grunnlovsforslag 14 (2023–2024) er fremsatt av Frode Jacobsen, Kirsti Leirtrø og Kari Henriksen og gjelder endring i § 121 (om prosedyren for fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag).

Stortingets presidentskap nedsatte 27. oktober 2022 et utvalg til å se på alle forhold rundt fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag. I mandatet ble utvalget bedt 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.»

Utvalgets rapport, Dokument 18 (2023–2024), ble avgitt til Stortingets presidentskap 2. oktober 2023. Saken ble sendt til kontroll- og konstitusjonskomiteen, som avga sin innstilling, Innst. 445 S (2023–2024), 13. juni 2024. Denne ble behandlet i Stortinget 20. juni 2024, og Dokument 18 (2023–2024) ble da vedlagt protokollen.

Forslagsstillerne viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 445 S (2023–2024) støttet det overordnede formålet om å legge til rette for en grundigere prosess for fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag og sluttet seg til utvalgets anbefalinger om at det må innføres en behandling i to trinn med to separate voteringer i påfølgende stortingsperioder. Komiteen anbefalte også at Stortingets presidentskap på egnet måte skal følge opp arbeidet med nødvendige endringer i Stortingets forretningsorden ut ifra forslagene som ble omtalt i utvalgets rapport.

Komiteen delte seg i synet på de endringene i Grunnloven § 121 som ble foreslått i Dokument 18 (2023–2024), og det ble fra flertallet skissert en alterna-

tiv modell for behandling av grunnlovsforslag. Forslagsstillerne er av den oppfatning at utvalgets grundige arbeid med endring av prosedyre og behandling av grunnlovsforslag i Stortinget tilsier at endringen av § 121 som er foreslått i Dokument 18 (2023–2024), er det mest gjennomarbeidede forslaget, og vil derfor fremme dette forslaget i sin helhet. Forslagsstillerne slutter seg til utvalgets forslag og begrunnelse for endring av § 121 slik det fremkommer i Dokument 18 (2023–2024).

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 121 skal lyde:

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 i 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 likelydende 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.

–

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 valperioden og offentleggjerast. Ein tredjedel av Stortinget vedtek, innan siste kvardagen i april i det fjerde året i same valperioden, 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 valperioden, 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.»

Dokument 12:15 (2023–2024)

Grunnlovsforslag 15 (2023–2024) er fremsatt av Peter Frølich, Svein Harberg, Frode Jacobsen, Nils T. Bjørke, Carl I. Hagen, Audun Lysbakken, Seher Aydar, Grunde Almeland og Lan Marie Nguyen Berg og gjelder endring i § 121 (om prosedyren for grunnlovsendringer)

Forslagsstillerne fremmer med dette forslag om endring av Grunnloven § 121 om prosedyren for grunnlovsendringer.

Forslaget fremmes av representanter fra flere partier på bakgrunn av Stortingets behandling av Rapport fra Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer i Dokument 18 (2023–2024), jf. Innst. 445 S (2023–2024) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Forslagsstillerne intensjon er å sikre en grundigere og bedre behandling av grunnlovsforslag. Det vises til at alminnelige lovforslag og lovvedtak normalt er resultat av et langt grundigere forarbeid enn grunnlovsforslag og grunnlovsvedtak.

Forslaget skal bidra til at grunnlovsforslag blir bedre utredet, både før og etter at forslagene fremsettes. I utredningsfasen er det særlig viktig å få belyst sammenhengen mellom grunnlovsforslag og annet lovverk og konsekvensene grunnlovsforslaget har for gjeldende rett. Forslagsstillerne mål er både å sikre økt kvalitet i arbeidet med grunnlovsforslag og å styrke Stortingets innflytelse på forståelsen av det rettslige innholdet i grunnlovsvedtakene.

Forslaget skal også styrke velgernes mulighet for å orientere seg om hva grunnlovsforslag går ut på, og hvilke representanter og partier som stiller seg bak de ulike grunnlovsforslagene. Etter forslagsstillerne syn vil forslaget bidra til en vesentlig bedre ivaretagelse av folkesuverenitetsprinsippet, som grunnlovsendringsprosedyren allerede i dag er tuftet på, og det vil medføre at Stortingets grunnlovsvedtak bygger på et bedre utredningsgrunnlag, som i større grad sikrer vedtakenes kvalitet.

Forslaget medfører at Stortinget behandler grunnlovsforslag i to omganger. Den første behandlingen av et grunnlovsforslag skal skje i samme valgperiode som grunnlovsforslaget fremsettes, etter utløpet av forslagsfristen, men senest innen siste hverdag i april på det fjerde storting i perioden. Formålet er at velgerne skal være kjent med forslagene i god tid før valget.

Behandlingen innebærer at Stortinget voterer over hvorvidt grunnlovsforslaget skal tilrådes vedtatt etter neste valg. Stortinget kan også tilrå endringer i fremsatte forslag, slik at Stortinget tilrår et forslag som er endret i forhold til forslaget som opprinnelig ble fremsatt. Et grunnlovsforslag anses tilrådd hvis det oppnår minst to tredjedels flertall. Ved denne behandlingen gjelder kravet om at minst to tredjedeler av Stortingets medlemmer må være til stede, jf. Grunnloven § 73 tredje punktum.

Det forutsettes at Stortingets første behandling av grunnlovsforslag skjer på grunnlag av ordinær saksforberedelse i Stortinget, der fremsatte grunnlovsforslag fordeles til komité, som avgir innstilling til Stortinget om hvorvidt grunnlovsforslaget tilrådes eller ikke. I og med at Stortinget kan tilråde et grunnlovsforslag med endringer, er det forutsatt at komiteen kan gi innstilling til Stortinget om endringer i forslaget komiteen har til behandling. Nærmere bestemmelser om dette, og behandlingsmåten for øvrig, reguleres i Stortingets forretningsorden. Forslagsstillerne mener det vil være naturlig at saksforberedelsen legges til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Alle fremsatte forslag skal behandles av Stortinget etter valget, uavhengig av om de får Stortingets tilråding eller ikke. Hvis Stortinget tilråder et forslag som er endret i forhold til forslaget som opprinnelig ble fremsatt, skal Stortinget etter valget behandle både det tilrådte forslaget, slik det lyder med endringer, og det opprinnelig fremsatte forslaget. Samtlige fremsatte forslag og tilrådte forslag skal kunngjøres ved trykken så snart Stortinget har behandlet samtlige forslag for første gang, innen siste hverdag i april på det fjerde storting.

Forslaget innebærer ikke endringer i Stortingets behandling av grunnlovsforslag etter valget. Imidlertid vil «en foreslått endring», som konsekvens av de foreslåtte endringene i behandlingsmåten før valget, ikke bare omfatte alle fremsatte forslag, men også tilrådte forslag, inkludert tilrådte forslag slik de lyder med endringer.

For øvrig gjelder samme begrensning som i dag, at Stortinget ikke kan endre «en foreslått endring», men må vedta eller forkaste den nøyaktig slik den er. Ellers treffes grunnlovsvedtak som i dag, med to tredjedels flertall og krav om at to tredjedeler av Stortingets medlemmer må være til stede ved behandlingen, jf. Grunnloven § 73 tredje punktum.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 121 skal lyde:

Viser erfaring at noen del av denne Kongeriket Norges grunnlov bør endres, skal endringsforslag fremsettes innen siste hverdag i september på det annet storting etter et nytt valg.

Innen siste hverdag i april på det fjerde storting bestemmer Stortinget om forslag skal tilrås vedtatt etter valget. En tilråding krever to tredjedeler av stemmene og kan omfatte endringer i et fremsatt forslag. Alle fremsatte forslag og forslag med tilrådte endringer kunngjøres ved trykken og tas opp til behandling etter neste valg.

Etter neste valg tilkommer det Stortinget innen siste hverdag i september på det annet storting å bestemme om en foreslått endring skal finne sted eller ei. En slik endring må likevel aldri motsi denne grunnlovsprinsipper, men bare angå 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, skal underskrives av Stortingets president og sekretær og sendes kongen til kunngjøring på trykk som gjeldende bestemmelse i Kongeriket Norges grunnlov.

–

Viser røynsla at nokon del av denne grunnlova for Kongeriket Noreg bør endrast, skal framlegget om endring leggjast fram innan siste kvardagen i september på det andre stortinget etter eit nytt val.

Innan siste kvardagen i april på det fjerde stortinget avgjer Stortinget om det skal rå til å vedta framlegget etter valet. Ei tilråding krev to tredjedelar av røystene og kan femne om endringar i eit framlegg. Alle framlagde framlegg og framlegg med tilrådte endringar skal kunngjerast på prent og takast opp til behandling etter neste val.

Etter neste val innan siste kvardagen i september på det andre stortinget avgjer Stortinget om ei endring 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.»

Dokument 12:40 (2023–2024)

Grunnlovsforslag 40 (2023–2024) er fremsatt av Per Olaf Lundteigen og gjelder endring i § 121 (om prosedyren for grunnlovsendring).

Forslagsstilleren viser til Dokument 18 (2023–2024) og utvalgets vurdering om at den gjeldende prosedyren for å endre Grunnloven ikke oppstiller noen formelle krav til utredning eller begrunnelse knyttet til fremsettelsen av grunnlovsforslag, og at 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.

Forslagsstilleren støtter utvalgets forslag til prosedyre for å endre Grunnloven med den endring at Stortingets votering over grunnlovsforslagene skjer kun én gang etter valgtinget. Hensynet bak prosedyren er både å gi velgerne vesentlig bedre forutsetninger for å ta informerte beslutninger om fremsatte grunnlovsforslag ved stortingsvalget og å sikre bedre utredning og begrunnelse av grunnlovsforslag. Det er særlig viktig å få belyst sammenhengen mellom grunnlovsforslaget og annet lovverk og konsekvensene grunnlovsforslaget har for gjeldende rett.

Forslagsstilleren støtter utvalgets forslag om at opprinnelig fremsatte forslag bør kunngjøres særskilt, i et samlet dokument, på samme måte som i dag, slik at alle stortingsrepresentanter har muligheten til å få sine forslag offentlig og offisielt kjent.

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

Grunnloven § 121 må endres fordi dagens tekst ikke tillater endringer av fremsatte forslag. Grunnloven må åpne for at utredning av fremsatte forslag kan avdekke behov for mindre endringer i teksten. Det er også et viktig overordnet hensyn å holde grunnlovsteksten så enkel og presis som mulig.

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 premisser om at Stortinget fatter vedtak gjennom flertallsvotering. Derfor omtaler grunnlovsforslaget Stortingets beslutning om å gi tilslutning til grunnlovsvedtak før valget som «forslag som støttes av en fjerdedel av Stortingets medlemmer».

Grunnlovsforslaget 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 (Valgløutvalgets forslag i NOU

2020:6 Frie og hemmelige valg – ny valglov), se §§ 50 og 54.

Forslagsstilleren foreslår å beholde første punktum i § 121 i sin opprinnelige form med enkelte språklige oppdateringer, men foreslår 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 åpner for at grunnlovsforslag formelt kan fremmes frem til det tidspunkt som fremgår av teksten i Grunnloven, men forslag som kommer innenfor fristen i forretningsordenen, vil få en grundigere behandling. Det vil altså være fordelaktig for forslagsstilleren å holde seg innenfor fristene i forretningsordenen for å få gjennomslag for sitt grunnlovsforslag. Forslagsstilleren mener at slike internadministrative endringer skaper et tilstrekkelig politisk press for å holde fristene uten å måtte endre Grunnlovens tekst.

Endringer i frister for når Stortingets administrasjon tilrettelegger for støtte til arbeidet med grunnlovsforslag, når det avholdes stortingsmøte for å fremme grunnlovsforslag, og når kontroll- og konstitusjonskomiteen starter behandlingen av nye grunnlovsforslag, krever ikke endring i grunnlovsteksten. Dette er i hovedsak internadministrative forhold som best reguleres i Stortingets forretningsorden.

Følgende forhold må reguleres i Stortingets forretningsorden 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.
- Bestemmelse om at 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 kan støtte grunnlovsforslagene med en fjerdedel av Stortingets medlemmer.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 121 skal lyde:

Viser erfaring at noen del av denne Kongeriket Norges grunnlov bør endres, skal endringsforslag 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 valgtinget. 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.

–

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 somt 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 same 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.»

Komiteens behandling

Komiteen har avholdt skriftlig høring i saken og har vurdert innkomne høringsinnspill. Det vises videre til at det ble avholdt skriftlig og muntlig høring da komiteen behandlet Rapport fra Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer inntatt i Dokument 18 (2023–2024), jf. Innst. 445 S (2023–2024). Komiteen har også vurdert disse høringsinnspillene som ledd i behandlingen av saken.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ronny Aukrust, Erik Hager, Sverre Myrli og Kari Baadstrand Sandnes, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen, Pål Morten Borgli, Lars Rem og Aina Stenersen, fra Høyre, Ove Trellevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Senterpartiet, Geir Pollestad, fra Rødt, Hege Bae Nyholt, fra Miljøpartiet De Grønne, Julie E. Stuestøl, og fra Kristelig Folkeparti, Jonas Andersen Sayed, viser til at det er fremmet tre forslag om endring av Grunnloven § 121.

Komiteen viser til at Grunnloven § 121 gir Stortinget myndighet til å endre, tilføye og oppheve bestemmelser i Grunnloven, samt endre og oppheve regler med grunnlovs rang som ikke følger direkte av Grunnloven. Bestemmelsen må sammenholdes med Grunnloven §§ 73 og 76, om krav til deltakelse ved Stortingets behandling av grunnlovsforslag, og om retten til å fremme grunnlovsforslag.

Komiteen viser til at vedtaksprosedyren etter § 121 innebærer at et grunnlovsforslag først kan vedtas etter et påfølgende stortingsvalg. For å endre Grunnloven er Stortinget dermed avhengig av folket i valg. Om betydningen av dette vil komiteen vise til Dokument 18 (2023–2024) Rapport fra Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer, s. 5:

«Det prinsipielt viktigste elementet i Grunnloven § 121 er at den fastslår hvem som har den konstituerende makt, altså makten til å fastsette Grunnlovens innhold. Dette gjenspeiler suvereniteten i staten. Det er den konstituerende makt, gjennom retten til å gi og endre Grunnloven, som autoriserer de respektive statsorganene til å utøve offentlig makt. Grunnloven § 121 har med dette en overordnet maktfordelingsfunksjon. Til forskjell fra grunnlovsbestemmelser som fordeler makt horisontalt mellom de konstituerte statsmaktene, fordeler § 121 makten vertikalt mellom den konstituerende (konstitusjonsendrende) og de konstituerte statsmaktene. At det er Stortinget som vedtar grunnlovsendringer, sammenholdt med kravet om mellomliggende valg, innebærer at det er folket i valg som er den konstituerende makt. Dette er igjen forfatningens fremste uttrykk for folkesuverenitetsprinsippet.

(...)

At det er folket i valg som på denne måten har avgjørende innflytelse på hvorvidt Grunnloven skal endres, medfører at folket er overordnet konstitusjonen og staten. Dermed er det også folket som legitimerer Grunnlovens funksjon og formelle status.»

Komiteen mener at ivaretagelsen av folkesuverenitetsprinsippet gjennom kravet om mellomliggende valg hviler på to sentrale forutsetninger. For det første må velgerne før valget kunne gjøre seg godt kjent med grunnlovsforslagene og forstå hva de går ut på. For det

andre må det være en viss forutsigbarhet om hvordan bruken av stemmeretten vil kunne påvirke om et forslag blir vedtatt eller ikke.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, er enige i at det med dagens bestemmelser til en viss grad kan hevdes at det er liten debatt og oppmerksomhet om grunnlovsforslag når de fremmes. Flertallet er også enig i at det kan hevdes at grunnlovsforslag i dag kan fremmes og vedtas uten forutgående utredning, i motsetning til andre lovforslag. Samtidig er flertallet usikre på om dette er et så stort problem som enkelte hevder. Med et eventuelt nytt – og relativt komplisert – regelverk for grunnlovsendringer har en ingen garanti for at det blir mer offentlig debatt om grunnlovsforslagene. I den forbindelse viser flertallet til at Stortinget de siste årene har forsøkt å legge til rette for debatt om grunnlovsforslag i den perioden forslagene fremmes – både i Stortinget i plenum og i form av ulike seminarer – uten at det har vært særlig stor interesse for det.

Etter flertallets syn kan det stilles spørsmål ved argumentet om at grunnlovsforslag er lite utredet før de fremsettes. Endringer av Grunnloven på viktige områder har etter flertallets vurdering skjedd etter påfølgende grundige prosesser, som offentlige utredninger eller lignende utredninger. Her kan nevnes endringer i Grunnloven om forholdet kirke–stat, om menneskerettighetene, og om valg. Også da det ble foretatt språklige endringer i Grunnloven, ble det gjort et grundig arbeid på forhånd av fagekspertise. Dessuten kan Stortinget når som helst innhente de opplysninger og utredninger de måtte ønske, også når det gjelder grunnlovsforslag, både fra regjeringen og andre.

Flertallet mener dagens regler for endring av Grunnloven i det alt vesentligste har fungert bra. Dagens regler er svært enkle; grunnlovsforslag fremmes i ett av de tre første årene den ene stortingsperioden, ligger så over et stortingsvalg, og behandles deretter i ett av de tre første årene i den påfølgende stortingsperioden, og der må forslaget få to tredjedels flertall for å bli vedtatt. Et nytt regelverk for endring av Grunnloven vil bli mer komplisert, og etter flertallets syn må en derfor ut fra en helhetsvurdering, der ulike forhold veies opp mot hverandre, vurdere om det er ønskelig å foreta til dels store endringer i Grunnloven.

Etter flertallets syn skal ikke Grunnloven endres uten at det er høyst påkrevet, og dessuten skal det ikke være for lett å endre Grunnloven. Uansett hvilke bestemmelser som ligger til grunn for regulering av endring av Grunnloven, er det viktig at et grunnlovsforslag ligger over et stortingsvalg, og at det kreves to tredjedels flertall for at grunnlovsforslag skal bli vedtatt.

Flertallet mener videre at dersom en skal vedta et nytt regelverk, er grunnlovsforslag 14, som bygger på Andersen-utvalgets innstilling, et langt bedre forslag enn grunnlovsforslag 15. Med forslag 15 vil alle grunnlovsforslag som fremmes, bli behandlet den påfølgende perioden, uansett hva slags flertall de oppnår ved behandlingen den første perioden, og en kan da stille spørsmål ved hva som er poenget med en slik endring.

Flertallet registrerer at fra flere av dem som tar til orde for å endre Grunnlovens bestemmelser for fremsettelse av grunnlovsforslag, argumenteres det med at en svakhet ved dagens regelverk er at grunnlovsforslag ikke er tilstrekkelig utredet. Når så Andersen-utvalget, som var bredt sammensatt med tung representasjon fra politiske og akademiske miljøer, utredet og la frem et gjennomarbeidet forslag til grunnlovsendring, ønsker flere av dem som tar til orde for at grunnlovsforslag må utredes bedre, å se bort fra dette, og i stedet fremme grunnlovsforslag 15, som ikke er utredet.

Flertallet er av den oppfatning at endringer av Grunnloven på et så viktig område som prosedyren for grunnlovsendringer bør bygge på bred enighet blant Stortingets partier. Flertallet registrerer at det ikke er bred enighet om et nytt regelverk for prosedyren for grunnlovsendringer.

Flertallet vil følgelig, etter en samlet vurdering, verken støtte grunnlovsforslag 14, 15 eller 40.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti viser til at det over lang tid har blitt påpekt svakheter ved endringsprosedyren i Grunnloven § 121. Stortinget behandlet blant annet spørsmålet i 1926 og 1956. Under komitébehandlingen i 1956 ble det omtalt som en «stor svakhet» at grunnlovsforslag ikke blir stortingsbehandlet i samme valgperiode som forslagene blir fremsatt, i tillegg til den endelige behandlingen etter valget.

Da som nå har det særlig blitt vist til at fremgangsmåten etter § 121 ikke sikrer et godt nok utrednings- og beslutningsgrunnlag for behandlingen av forslagene i Stortinget, 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. Gjennomgående har det særlig blitt ansett som en svakhet at grunnlovsvedtak kun krever én behandling i Stortinget, til forskjell fra alminnelige lovvedtak, som krever to behandlinger.

Spørsmål om endringsprosedyren i Grunnloven § 121 fikk ny aktualitet gjennom Stortingets behandling av Dokument 21 (2020–2021) Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Innst. 143 S (2021–2022) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, som førte til at Stortingets presidentskap oppnevnte Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer.

I utvalgets rapport Dokument 18 (2023–2024) på s. 30 er utvalgets overordnede forslag og anbefaling oppsummert slik:

«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, i hovedsak på grunnlag av de svakhetene utvalget har redegjort for over.

I utarbeidelsen av forslaget har utvalget tatt i betraktning andre lands ordninger samt generelle modeller og hensyn. Etter utvalgets syn må imidlertid spørsmålet om endring av grunnlovsprosedyren først og fremst vurderes ut fra særegenhetene ved den norske forfatningen og landets konstitusjonelle og politiske kultur. Det må også tas hensyn til at denne kan endre og utvikle seg over tid. 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 grunnlovsforlaget 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 bearbeidelse 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.»

Utvalget delte seg i spørsmålet om hvilken oppslutning et grunnlovsforslag burde ha i førstegangsbehandlingen, og i hvordan endringene i § 121 burde utformes. Forslaget fra utvalgets flertall, alle unntatt Per Olaf Lundteigen, er identisk med forslag 14 som behandles i denne innstillingen, mens forslaget fra utvalgets mindretall er identisk med forslag 40.

I Innst. 445 S (2023–2024) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om utvalgets rapport i Dokument 18 (2023–2024) fremgår følgende på s. 17:

«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.»

Disse medlemmer viser til at forslag 14 og 40 innebærer at et grunnlovsforslag ikke blir tatt opp til behandling etter valget dersom det ikke får oppslutning fra henholdsvis en tredjedel eller en fjerdedel av Stortinget ved førstegangsbehandlingen. Disse forslagene innebærer altså en silingsmekanisme. Til dette fremgår følgende i Innst. 445 S (2023–2024) på s. 17:

«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 førstegangsbehandling 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.»

Disse medlemmer slutter seg til det samlede utvalgets generelle anbefaling, men er samtidig enig med den forrige kontroll- og konstitusjonskomiteen om at den nåværende forslagsretten, som innebærer at alle fremsatte forslag blir tatt til behandling etter valget, bør videreføres. Forslag 15 som behandles i denne innstillingen, ble fremsatt av representanter som behandlet Dokument 18 (2023–2024) i kontroll- og konstitusjonskomiteen, og som til sammen representerte samtlige partigrupper i komiteen. Som det fremgår i forslag 15, ble forslaget fremmet på bakgrunn av kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 18 (2023–2024) i Innst. 445 S (2023–2024).

Disse medlemmer viser til at forslag 15 innebærer den samme grunnmodellen som de to øvrige forslagene, nemlig at grunnlovsforslag skal behandles to ganger i Stortinget. Til forskjell fra forslag 14 og 40 innebærer imidlertid forslag 15 at samtlige grunnlovsforslag skal behandles og kan vedtas etter det påfølgende valget. Den første stortingsbehandlingen innebærer altså ikke en siling som kan avskjære grunnlovsforslag fra behandling etter valget.

Disse medlemmer mener at forslag 15 innebærer en riktig balanse mellom fordelene som oppnås ved to behandlinger i Stortinget, og ivaretagelsen av representantenes forslagsrett og autonomi i grunnlovssaker, som er et særtrekk i vårt konstitusjonelle system.

Disse medlemmer mener at forslaget vil bidra til at grunnlovsforslag blir bedre utredet, både før og etter at forslagene fremsettes. Disse medlemmer viser til at det i utredningsfasen er særlig viktig å få belyst sammenhengen mellom grunnlovsforslag og annet lovverk, samt konsekvensene grunnlovsforslaget har for gjeldende rett. Disse medlemmer mener videre at forslaget kan bidra både til økt kvalitet i arbeidet med grunnlovsforslag og til å styrke Stortingets innflytelse på det nærmere rettslige innholdet i grunnlovsvedtakene.

Disse medlemmer mener også at forslaget vil styrke velgernes mulighet til å orientere seg om hva grunnlovsforslag går ut på, og hvilke representanter og partier som stiller seg bak de ulike forslagene. Samlet sett mener disse medlemmer at forslaget vil gi en vesentlig bedre ivaretagelse av folkesuverenitetsprinsippet, som grunnlovsprosedyren bygger på, og samtidig bidra til et bedre utredningsgrunnlag for Stortingets grunnlovsvedtak.

Disse medlemmer viser til at forslaget innebærer at Stortinget behandler grunnlovsforslag i to omganger. Den første behandlingen skal skje i samme valgperiode som forslaget fremsettes, etter utløpet av forslagsfristen, men senest innen siste hverdag i april på det fjerde storting i perioden. Dette vil legge til rette for at velgerne vil kunne gjøre seg kjent med forslagene i god tid før valget.

Disse medlemmer viser til at den første behandlingen innebærer votering over hvorvidt grunnlovsforslaget skal tilrådes vedtatt etter neste valg. Disse medlemmer mener at Stortinget også bør kunne tilråde endringer i fremsatte forslag, slik at et endret forslag kan tilrås. Et grunnlovsforslag anses tilradd dersom det oppnår minst to tredjedels flertall. Ved denne behandlingen gjelder kravet om at minst to tredjedeler av Stortingets medlemmer må være til stede, jf. Grunnloven § 73 tredje punktum.

Disse medlemmer forutsetter at Stortingets første behandling skjer på grunnlag av ordinær saksforberedelse i Stortinget, der forslagene fordeles til komité, som avgir innstilling til Stortinget, med tilråding om at forslaget med eller uten endringer tilrås vedtatt etter valget, eller ikke tilrås. I og med at Stortinget kan tilråde et grunnlovsforslag med endringer, kan komiteen gi innstilling til Stortinget om endringer i forslaget komiteen har til behandling. Nærmere bestemmelser om dette, og behandlingsmåten for øvrig, reguleres i Stortingets forretningsorden. Om rekkevidden av Stortingets adgang til å tilråde endringer i et opprinnelig forslag slutter disse medlemmer seg til føringene i Doku-

ment 18 (2023–2024) punkt 9.5.3. Disse medlemmer vil likevel understreke at det i siste instans blir opp til Stortinget å vurdere under den første behandlingen, og senere under behandlingen etter valget, om det opprinnelige og det endrede forslaget har tilstrekkelig identitet. Disse medlemmer bemerker i denne sammenhengen at et forslag med tilrådte endringer uansett vil bli lagt frem for folket i valg. Disse medlemmer mener det vil være naturlig at saksforberedelsen, både før og etter valget, legges til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Disse medlemmer viser til at alle fremsatte forslag skal behandles av Stortinget etter valget, uavhengig av om de får Stortingets tilråding eller ikke. Dersom et tilradd forslag avviker fra det opprinnelige forslaget, skal både det opprinnelige og det endrede forslaget behandles etter valget. Disse medlemmer viser til at alle forslag og forslag med tilrådte endringer skal kunngjøres ved trykken så snart Stortinget har behandlet samtlige forslag for første gang, innen siste hverdag i april på det fjerde storting.

Disse medlemmer viser til at forslaget ikke innebærer endringer i behandlingen av grunnlovsforslag etter valget, men understreker at «en foreslått endring» som følge av forslaget fremover også vil omfatte tilrådte forslag, inkludert tilrådte forslag med endringer.

For øvrig viser disse medlemmer til at forslaget viderefører samme begrensning som i dag, at Stortinget ikke kan endre «en foreslått endring», men må vedta eller forkaste den nøyaktig slik den er. Disse medlemmer mener at grunnlovsvedtak ellers skal treffes som i dag, med krav om to tredjedels flertall og tilstedeværelse av to tredjedeler av Stortingets medlemmer, jf. Grunnloven § 73 tredje punktum.

Disse medlemmer presiserer avslutningsvis at grunnlovsforslag som er fremsatt på det 167. og 168. storting og kunngjort i Dokument 12 (2023–2024), i samsvar med dagjeldende § 121, behandles etter § 121 andre ledd, slik bestemmelsen lyder med endringene som gjelder fra vedtakstidspunktet.

Disse medlemmer anbefaler at forslaget i Dokument 12:15 (2023–2025) om endring i § 121 (prosedyren for grunnlovsendringer) bifalles.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Dokument 12:15 (2023–2024) – Grunnlovsforslag fra Peter Frølich, Svein Harberg, Frode Jacobsen, Nils T. Bjørke, Carl I. Hagen, Audun Lysbakken, Seher Aydar, Grunde Almeland og Lan Marie Nguyen Berg om end-

ring i § 121 (om prosedyren for grunnlovsendringer) – bifalles.

endring i § 121 (om prosedyren for fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag) – bifalles ikke.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I og III fremmes av en samlet komité.

Komiteens tilråding II fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet.

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

vedtak:

I

Dokument 12:14 (2023–2024) – Grunnlovsforslag fra Frode Jacobsen, Kirsti Leirtrø og Kari Henriksen om

II

Dokument 12:15 (2023–2024) – Grunnlovsforslag fra Peter Frølich, Svein Harberg, Frode Jacobsen, Nils T. Bjørke, Carl I. Hagen, Audun Lysbakken, Seher Aydar, Grunde Almeland og Lan Marie Nguyen Berg om endring i § 121 (om prosedyren for grunnlovsendringer) – bifalles ikke.

III

Dokument 12:40 (2023–2024) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen om endring i § 121 (om prosedyren for grunnlovsendring) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. januar 2026

Per-Willy Amundsen

leder

Julie E. Stuestøl

ordfører

