



STORTINGET

Grunnlovsforslag 24

(2019–2020)

Grunnlovsforslag fra Freddy André Øvstegård, Kari Elisabeth Kaski, Torgeir Knag Fylkesnes, Solfrid Lerbrekk og Nicholas Wilkinson

Dokument 12:24 (2019–2020)

Grunnlovsforslag fra Freddy André Øvstegård, Kari Elisabeth Kaski, Torgeir Knag Fylkesnes, Solfrid Lerbrekk og Nicholas Wilkinson om endring i § 49 og ny § 75 a (om folkeforslag og folkeavstemninger)

Til Stortinget

Bakgrunn

I dette forslaget til nye bestemmelser i Grunnloven ønsker forslagsstillerne å åpne for et mer deltakende folkestyre som supplement til det representative demokratiet. Forslaget innebærer at borgerne kan fremme forslag til behandling i Stortinget, samt at borgerne kan foreslå rådgivende folkeavstemning i saker til videre behandling i Stortinget.

Det representative demokratiet står sterkt i Norge. Likevel har valgdeltakelsen i stortingsvalg gått noenlunde jevnt nedover fra 85,4 pst. i toppåret 1965 til 78,2 pst. i 2017. Samtidig har andelen medlemmer og aktive medlemmer i politiske partier gått ned de siste 20 årene. Tilsvarende trender finnes i en rekke vestlige demokratier, hvor også den målte tilliten til politiske institusjoner går ned over tid. Samtidig er likevel trenden når det gjelder oppslutningen om demokratiske idealer, motsatt: oppslutningen styrkes. Dette kan derfor tyde på at borgernes demokratiske forventninger ikke innfris, og at det er institusjonene og systemene som ikke er demokratiske nok.¹

1. Norris, Pippa (2011) *Democratic Deficit*, Critical Citizens Revisited, Cambridge University Press

Forslagsstillerne mener at den beste måten å møte en slik farlig følelse av avmakt i befolkningen på er å gi mer makt. Utfordringer mot demokratiet må møtes gjennom et styrket demokrati. Dette kan løses gjennom et mer deltakende folkestyre som supplement til det representative demokratiet for å gi borgerne flere måter for selv å delta i demokratiet.

Forslagsstillerne ønsker å åpne for to nye former for folkelig deltakelse i det politiske demokratiet. Den første er borgerforslag. Slik som ved innbyggerinitiativ til kommunestyre og fylkesting vil forslagsstillerne at borgerne skal kunne reise sak til behandling for Stortinget ved tilstrekkelig folkelig tilslutning til forslag.

Den andre formen for ny folkelig deltakelse er folkeavstemninger nedenfra. Ved tilstrekkelig tilslutning til et forslag skal det avholdes folkeavstemning om forslaget, hvor resultatet behandles av Stortinget som sak. Folkeavstemningen vil være rådgivende for videre beslutning i Stortinget.

Spørsmålet om økt adgang til folkeavstemninger og deltakende demokrati har blitt utredet tidligere. Det ble drøftet blant annet av Den parlamentariske valgordningskommisjon, som avgav Innstilling III: Oppløsningsrett og folkerøsting (referendum) 27. november 1952², og i NOU 2001: 3 Velgere, valgordning, valgte. Valglovutvalget, som leverte sin utredning 27. mai 2020, vurderte ikke spørsmålet, men tok bare stilling til om det burde lovreguleres hvordan rådgivende nasjonale folkeavstemninger skal gjennomføres, se NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg – Ny valglov, punkt 8.3.3.

2. Oppløsningsrett og folkerøsting, Nasjonalbiblioteket: <https://www.nb.no/items/79ab877f8e6319755049908a8e9773?page=31&searchTex=den%20parlamentariske%20valgordningskommisjon>

Ifølge NOU 2001: 3 har Stortinget drøftet grunnlovsfesting av folkeavstemning 25 ganger mellom 1897 og 1993, se s. 278. Noen nyere eksempler på at det har blitt foreslått økt adgang til folkeavstemninger, men uten at forslagene har oppnådd grunnlovsmessig flertall, er Dokument 12:14 (2015–2016), Dokument nr. 12:12 (2003–2004) og Dokument nr. 12:12 (1999–2000). Dette forslaget skiller seg fra disse forslagene på et grunnleggende vis: Den utvidede, grunnlovsfestede adgangen til å kreve folkeavstemning gis som en initiativrett til folket heller enn til flertall eller tilstrekkelig stort mindretall i Stortinget, og bindes heller ikke opp til bestemte temaer slik som suverenitetsavståelse. Grunnlovsfesting av en ordning med borgerforslag er også foreslått i Dokument 12:1 (2018–2019). Forslagsstillerne ønsker å gå grundigere til verks når det gjelder borgerforslag, og mener denne ordningen bør henge sammen med folkeavstemninger nedenfra slik dette forslaget også inkluderer.

Bestemmelsene som her foreslås, vil ikke påvirke muligheten for å avholde folkeavstemninger slik det hittil har blitt gjennomført i Norge, nemlig ved at Stortinget selv beslutter å avholde folkeavstemning.

I den videre bakgrunnsteksten viser forslagsstillerne til lignende modeller i andre land og vurderer ulike innretninger og avgrensninger for en slik utvidet adgang til borgerdeltakelse.

Eksempler fra andre land

Borgerforslag omtales gjerne internasjonalt som indirekte initiativrett, mens muligheten til å igangsette folkeavstemning ved tilstrekkelig støtte omtales som direkte initiativrett.

En rekke andre land har lignende ordninger som det forslagsstillerne ønsker. I Slovenia kan lovforslag fremmes av 5 000 velgere, i Italia kan innbyggerne initiere lovforslag ved støtte fra 50 000 velgere, i Storbritannia kan befolkningen fremme petisjoner til regjering og parlament der petisjoner med 100 000 underskrifter blir vurdert for debatt i parlamentet. Dette er bare noen av de mange eksemplene på borgerforslag i andre land. I tillegg har også EU en ordning med indirekte initiativrett. Ordningen er forankret i artikkel 11 nr. 4 i Traktaten om Den europeiske union (TEU) og artikkel 24 i Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TFEU). Den er gjennomført ved Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/788 om det europeiske borgerinitiativ, som trådte i kraft 1. januar 2020 og avløste en tidligere forordning fra 2011.

Det mest nærliggende eksemplet når det gjelder direkte initiativrett til folkeavstemninger, er New Zealand, med Citizens Initiated Referenda Act fra 1993.¹

1. Nærmere beskrivelse av New Zealands modell, Citizens Initiated Referenda Act fra 1993, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0101/latest/DIM317193.html>

Der kan borgerne fremsette forslag som utløser folkeavstemning ved tilstrekkelig støtte, og resultatet er rådgivende. For å utløse folkeavstemning må forslaget i løpet av tolv måneder underskrives av 10 pst. av alle registrerte velgere. Totalt har det blitt fremmet 48 petisjoner siden 1993 innen et stort spenn av temaer. Bare fem (én i 1995, to i 1999, én i 2009 og én i 2013) har kommet fram til en avstemning. De andre petisjonene lyktes ikke med å få nok underskrifter til å framtvinge en avstemning.

Overordnet om valg av reguleringsmodell

Forslagsstillerne legger opp til at prinsippet om borgerdeltakelse skal komme til uttrykk i den eksisterende fanebestemmelsen om demokratiet i § 49. I tillegg skal det vedtas en mer operativ bestemmelse i ny § 75 a, som inkluderer begge formene for borgerdeltakelse: borgerforslag og rådgivende folkeavstemning. I ny § 75 a legges det videre opp til at nærmere bestemmelser skal vedtas i alminnelig lovgivning.

Forslagsstillerne mener at en ordning med borgerdeltakelse bør forankres i Grunnloven, og ikke bare i alminnelig lov. Det er riktignok ikke gitt at dette rettslig sett er nødvendig. Når det gjelder rådgivende folkeavstemninger, er synspunktet i statsrettslitteraturen at dette fritt kan avholdes innenfor rammene av gjeldende grunnlov, se for eksempel Johs. Andenæs og Arne Fliflet, Statsforfatningen i Norge (11. utg. 2017) s. 172. Det rettslige grunnlaget for tidligere folkeavstemninger har vært ad hoc-lover vedtatt av Stortinget, se for eksempel lov av 24. juni 1994 nr. 42 om folkeavstemning over spørsmålet om Norge bør bli medlem av Den europeiske union. Ordningen med borgerforslag vil imidlertid muligens kunne ha en side mot § 76 om at et lovforslag skal foreslås enten av stortingsrepresentanter eller regjeringen ved en statsråd.

Når forslagsstillerne uansett mener en forankring på grunnlovsnivå vil være mest riktig, skyldes det at ordningen vil være av en så prinsipiell karakter at den bør komme til uttrykk i dokumentet som trekker opp rammene for vårt politiske system. Et sentralt poeng er at det er snakk om å innføre ordninger som vil styrke det deltakende demokratiet, mens utgangspunktet etter Grunnloven er representativt demokrati.

Under utarbeidelsen av forslaget er det også, for folkeavstemningers del, tatt hensyn til Veneziakommisjonens «Code of Good Practice on Referendums» fra 2007². Kommisjonen uttaler seg blant annet om hvilket nivå reglene om folkeavstemning bør vedtas på, og skriver på side 10 (punkt II 1):

«a. Apart from rules on technical matters and detail (which may be included in regulations of the executive), rules of referendum law should have at least the rank of a statute.

2. (CDL-AD(2007)008-rev-cor)

b. The fundamental aspects of referendum law should not be open to amendment less than one year before a referendum, or should be written in the Constitution or at a level superior to ordinary law.»

Som det fremgår av anbefalingen, er det ikke noe krav om at reglene om folkeavstemning vedtas på grunnlovsnivå. Men det anbefales at grunnleggende sider ved ordningen bør ha en større grad av stabilitet enn ordinær lovgivning. Forslagsstillerne mener denne anbefalingen i en norsk kontekst forutsetter at selve ordningen for rådgivende folkeavstemning forankres på grunnlovsnivå. Samtidig er det, ikke minst av hensyn til vår grunnlovstradisjon med forholdsvis knappe bestemmelser, ikke ønskelig med en detaljregulering i Grunnloven. Forslaget legger derfor opp til at de fleste spørsmål om nærmere gjennomføring skal vedtas i vanlig lov. For å ivareta Venezia-kommisjonens anbefaling foreslås det en særordning – som vil bli forklart nærmere nedenfor – for grunnleggende sider ved ordningen for folkeavstemning.

For borgerforslagenes del er for øvrig regulerings-teknikken som foreslås her, der selve ordningen etableres på grunnlovsnivå og detaljene utpensles i lovgivning, tilsvarende systemet etter EU-retten.

Kort om forslaget til nytt § 49 andre ledd

I § 49 foreslås det et nytt andre ledd om at «[f]olket skal kunne gi uttrykk for sine meninger om offentlige anliggender gjennom borgerdeltakelse». Som nevnt ovenfor er § 49 fanebestemmelsen om demokratiet i Grunnloven, og den har røtter tilbake til 1814. Forslagsstillerne mener det er naturlig at et prinsipp om deltagende demokrati får uttrykk her, i tillegg til hovedprinsippet om indirekte demokrati i første ledd. Nåværende andre ledd om kommunalt selvstyre flyttes til nytt tredje ledd.

Når det gjelder uttrykksmåten i forslaget, så er «borgerdeltakelse» tenkt som et overbegrep som omfatter både borgerforslag og rådgivende folkeavstemninger. Her er det hentet inspirasjon fra kapittel 12 i kommuneloven. Uttrykket «offentlige anliggender» er inspirert av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 25 bokstav a.

Den operative bestemmelsen i ny § 75 a – fellesbestemmelsen i første ledd

I den operative bestemmelsen i ny § 75 a er det foreslått at første ledd skal lyde som følger:

«Enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg kan fremsette borgerforslag og forslag om rådgivende folkeavstemning om saker som hører inn under Stortingets myndighet.»

Denne delen definerer det overordnede virkeområdet for borgerdeltakelsesordningene. For folkeavstemningers del blir virkeområdet ytterligere presisert og avgrenset i tredje ledd, jf. nedenfor.

Definisjonen i første ledd er ment å angi et utgangspunkt om et 1:1-forhold mellom den myndighet Stortinget har, og saker som kan være gjenstand for borgerforslag og forslag om folkeavstemning. Dette har for det første en materiell, eller innholdsmessig, side. Det vil for eksempel si at forslag ikke kan angå noe som vil være i strid med menneskerettighetene i Grunnloven. For det andre har det en personell side. Det vil si at det ikke kan reises forslag som det tilligger andre organer enn Stortinget å bestemme, som for eksempel en del utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål etter Grunnloven § 26 og dømmende virksomhet etter § 88.

Etter sin ordlyd regulerer bestemmelsen hva de stemmeberettigede kan fremsette forslag om. Det vil for eksempel si at et innsendt borgerforslag som er i strid med menneskerettighetene, eller som angår spørsmål som ligger til regjeringen, kan avvises. Men bestemmelsen skal også sende et tydelig signal til Stortinget selv. Den skal tydeliggjøre at et borgerforslag eller resultatet av en folkeavstemning ikke utvider Stortingets myndighet. Sagt med andre ord må Stortinget i sin behandling av slike saker holde seg innenfor rammene av Grunnloven og andre rettsregler det er bundet av. Dette ville riktignok uansett vært tilfellet, men presiseringen er særlig ment å gi et tydelig vern for mindretallet mot potensielle overgrep mot grunnleggende rettigheter.

Om borgerforslag etter andre ledd

Andre ledd gjelder borgerforslag. Bestemmelsen fastslår at Stortinget plikter å ta stilling til et borgerforslag hvis et gitt antall av de stemmeberettigede står bak det. Forslagsstillerne fremmer alternative forslag til hvor stor prosentandel som må slutte seg til forslaget, jf. nærmere omtale nedenfor.

Ordlyden er for øvrig inspirert av § 12-1 i kommuneloven. Forslagsstillerne understreker at dersom forslaget oppnår tilstrekkelig støtte, vil Stortinget bare ha en plikt til å behandle forslaget. Det vil ikke være forpliktet til å ta forslaget til følge.

Om rådgivende folkeavstemning etter tredje ledd

Tredje ledd gjelder rådgivende folkeavstemning. At folkeavstemningene er rådgivende, innebærer at de ikke vil binde Stortinget.

Forslagsstillerne har lagt opp til at det skal gis noen ytterligere, tydeligere og sterkere avgrensninger og vern i tillegg til det som allerede følger av første ledd. Dette fordi gjennomføring av folkeavstemning i seg selv kan virke legitimerende for forslag, og positivt resultat i slike avstemninger kan gi et politisk press på tross av å være kun rådgivende. Derfor foreslår forslagsstillerne at fol-

keavstemninger bare kan angå beslutning som kan treffes innenfor rammene av folkeretten og Grunnloven. Begrensningen opp mot Grunnloven er strengt tatt overflødig ved siden av første ledd, men den skal gjøre det helt tydelig at grunnlovsstridige forslag ikke kan fremmes. Det ville for eksempel vært støtende om det skulle avholdes folkeavstemning om å innføre dødsstraff, som er forbudt etter § 93, selv om resultatet uansett ikke ville vært bindende for Stortinget. Samme hensyn ligger bak avgrensningen mot folkeretten, som blant annet omfatter de internasjonale menneskerettighetene. Forslagene kan imidlertid angå saker som også har med folkeretten å gjøre, så lenge de ikke strider mot folkeretten og ellers er innenfor Stortingets myndighet som beskrevet tidligere – slik som å be regjeringen benytte seg av reservasjonsretten i EØS-avtalen mot nye EU-direktiver.

For det andre foreslås det begrensninger som gjelder enkelte av Stortingets oppgaver og ansvar som er lite egnet for folkeavstemninger, jf. forslagets tredje ledd bokstav a). Dette gjelder for eksempel utnevning av riksrevisor og sivilombudsmann, som er beslutninger som innebærer nøye vurdering av villige enkeltkandidater. Det gjelder også statsbudsjett der enkeltforslag om bevilgninger kan være ødeleggende hvis det ikke tas ansvar for helheten i et budsjett. Derfor foreslår forslagsstillerne noen bestemte sakstype-unntak for hva det kan reises borgerinitiert folkeavstemning om i ny § 75 a, bokstav a), nemlig enkelte av sakene som er nevnt i Grunnloven § 75. Ved å koble unntakene slik unngår man tvilstilfeller. Unntakene er følgende:

- bokstav b) om å åpne lån på rikets kreditt;
- bokstav d) om å bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter;
- bokstav e) om å bestemme hvor mye som årlig skal utbetales kongen m.v.;
- bokstav k) om utnevning av riksrevisorer;
- bokstav l) om utnevning av sivilombudsmann; og
- bokstav m) om å naturalisere fremmede.

Unntatt er også pålegg som nevnt i Grunnloven § 75 bokstav a), det vil si pålegg om skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder. Slike pålegg kan ikke gjelde ut over 31. desember i det nærmest påfølgende år, med mindre de uttrykkelig fornyes av et nytt storting. Forslagsstillerne mener det ikke er ønskelig med folkeavstemning om denne typen pålegg, både på grunn av at de gjøres som en del av den helhetlige vurderingen av et statsbudsjett og på grunn av tidsbegrensningen. Formuleringen er valgt for at den siste vedtakstypen i § 75 bokstav a, nemlig å gi og oppheve lover, ikke skal være unntatt. Folkeavstemning om lovsaker vil antakelig være praktisk viktigst. For øvrig understreker forslagsstillerne at lovgivningsspørsmål om skatter o.l., som for eksempel om hvorvidt man skal ha adgang til å pålegge

eiendomsskatt eller arveavgift, kan være gjenstand for forslag om folkeavstemning. Det finnes vedtakstyper etter andre bokstaver som forslagsstillerne også anser det som usannsynlig eller upraktisk med folkeavstemning om, slik som etter bokstav h), men forslaget bygger på et prinsipielt synspunkt om at saksområder ikke bør unntas med mindre det kan anses som betenkelig å la det være gjenstand for folkeavstemning. Derfor er ikke for eksempel bokstav h) nevnt.

For det fjerde foreslås det at det ikke kan avholdes folkeavstemning om forandringer i Grunnloven, jf. forslagets tredje ledd bokstav b). Et slikt spørsmål står i en særstilling, jf. Valgordningskommisjonens innstilling III s. 79, og bør eventuelt reguleres særskilt dersom det er ønskelig med en slik ordning. For øvrig bygger allerede dagens prosedyrer for grunnlovsendring etter § 121 på at folket skal involveres etter at forslag er fremsatt på Stortinget, se NOU 2001: 3 s. 287–288.

Om kontroll med hvorvidt vilkårene er oppfylt

Avgrensningene som er lagt inn i bestemmelsen, både etter første ledd og tredje ledd, gir et tydelig vern av menneskerettighetene, folkeretten og Grunnloven, samt begrensninger når det gjelder enkelte uegnede sakstyper. Kontrollen med hva slags forslag som må avvises fordi de ikke er i tråd med disse forutsetningene, må gjøres av Stortinget selv. Forslagsstillerne ønsker ikke å en rettsliggjøring av politikken gjennom å gå i retning av en forfatningsdomstol med abstrakt legalitetskontroll. Det ville ha betydd flere konsekvenser og behov for mer utredning.

Bestemmelsen angir ikke nærmere hvordan Stortinget skal gjøre denne kontrollen. Forslaget er med hensikt formulert for å være fleksibelt. Det åpner for at kontrollen kan foregå når som helst i prosessen. Når og hvordan Stortinget kan gripe inn mot forslag som er i strid med forutsetningene og vilkårene, må utredes videre og reguleres i lov, jf. fjerde ledd. For folkeavstemningers del antar allikevel forslagsstillerne at det vil være mest nærliggende at denne typen spørsmål avklares senest før man beslutter å holde avstemning. Uansett er det viktig å understreke igjen at Stortinget har ansvar for at de beslutningene som treffes, er lovlige. Det vil si at dersom man har vurdert at et forslag vil være i tråd med menneskerettighetene, og sender forslaget ut på folkeavstemning, men det senere for eksempel skulle komme ny rettspraksis som stiller saken i et annet lys, må man foreta en oppdatert vurdering når saken eventuelt kommer til behandling.

Om terskel for å fremme forslag

Grunnlovsforslaget innebærer å grunnlovfeste terskelen for hvor mange borgere som må tilkjenne sin støtte til henholdsvis å få et borgerforslag behandlet i Stortinget og for at det skal avholdes folkeavstemning

om et forslag. Forslagsstillerne mener det bør være høyere terskel for å utløse folkeavstemning om et forslag, enn for kun borgerforslag som Stortinget må behandle. Å gjennomføre folkeavstemninger medfører vesentlig større kostnader enn å motta borgerforslag. I tillegg er det grunn til å anta at et høyt antall folkeavstemninger kan påvirke valgdeltakelsen negativt i hver avstemning, da man kan oppnå en «metning» i deltakelse.

En rekke land har valgt å sette absolutte tall som terskel, slik som 50 000 velgere i Italia. Dette fremstår som den vanligste måten å sette opp terskelen. New Zealand har derimot valgt en modell med en prosentterskel av valgmanntallet på 10 pst. Forslagsstillerne mener at en modell hvor en viss prosentandel av de stemmeberettigete må tilkjenne sin støtte, vil være den beste modellen, særlig fordi antall underskrifter som kreves for å fremme et forslag, da tilpasses utviklingen i antall stemmeberettigete. Forslagsstillerne mener videre det er mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i stemmeberettigede til stortingsvalg, slik at de samme som kan delta i Stortingsvalg, kan delta i borgerinitierte folkeavstemninger og borgerforslag.

Forslagsstillerne viser til at det i New Zealand har blitt fremmet totalt 48 petisjoner siden 1993, men at kun fem av dem har kommet frem til en avstemning. Forslagsstillerne ønsker et mer deltakende demokrati og vil derfor foreslå ulike alternativer til terskler, også vesentlig lavere.

Alternativ 1 er 1 pst. av de stemmeberettigede ved borgerforslag, og 2 pst. av de stemmeberettigede for å utløse folkeavstemning.

Alternativ 2 er 3 pst. av de stemmeberettigede ved borgerforslag, og 5 pst. av de stemmeberettigede for å utløse folkeavstemning.

Alternativ 3 er 5 pst. av de stemmeberettigede ved borgerforslag, og 8 pst. av de stemmeberettigede for å utløse folkeavstemning.

Alternativ 4 er 1 pst. av de stemmeberettigede ved borgerforslag, og 8 pst. av de stemmeberettigede for å utløse folkeavstemning.

Om nærmere bestemmelser om vilkår for og behandling av forslag

Fjerde ledd lyder som følger:

«Nærmere bestemmelser om vilkårene for og behandlingen av borgerforslag og forslag om folkeavstemning fastsettes ved lov. Endringer i grunnleggende bestemmelser om folkeavstemning kan tidligst tre i kraft ett år etter vedtakelse.»

Som tidligere nevnt mener forlagsstillerne at ordningen med borgerdeltakelse bør forankres i Grunnloven, men at nærmere bestemmelser bør vedtas i alminnelig lov, blant annet av hensyn til Grunnlovens

tradisjonelle stil. Fjerde ledd legger opp til dette. I lovgivningen vil det da, etter nærmere utredning, vedtas en rekke krav til forslagene og behandlingsmåte. Forslagsstillerne vil her ta for seg noen av disse spørsmålene og illustrere hvordan det kan løses. Stortinget må så klart fritt ta stilling til dette når lovgivningen skal behandles, og kan velge andre løsninger enn de som skisseres her.

Som redegjort for tidligere i begrunnelsesteksten vil det være behov for å fastslå i lov hvordan Stortingets kontroll skal foregå, når det gjelder hvorvidt forslagene er i tråd med kravene i disse foreslåtte bestemmelsene og eventuelle krav i loven. Forslagsstillerne mener det er grunn til å skille mellom tekniske formkrav som kan kontrolleres av for eksempel Stortingets administrasjon på den ene siden, og kontrollen av om forslagene til folkeavstemning særlig skulle stride mot folkeretten og Grunnloven på den andre siden. Kontrollen av det sistnevnte bør kreve stortingsbeslutning.

Dette og andre aspekter av hvordan behandlingen skal foregå, må utredes nærmere og fastsettes i lov, samt Stortingets forretningsorden. Dersom et borgerforslag oppnår tilstrekkelig støtte, er det naturlig med en behandlingsmåte der forslaget fordeles til komitébehandling i Stortinget slik som andre saker, før saken behandles i stortingsmøte. Tilsvarende kan forslag som oppnår tilstrekkelig støtte til å utløse folkeavstemning, først behandles i komité og i stortingsmøte for fastslå hvorvidt forslaget er i tråd med de krav som er fastsatt, og at resultatet av folkeavstemningen og dermed meningsinnholdet så behandles på nytt på tilsvarende måte etter den eventuelle folkeavstemningen.

Forslagsstillerne understreker at ettersom forslagene er rådgivende, vil Stortinget stå fritt til også å gjøre endringer i forslagene. Det kan for eksempel være naturlig for Stortinget å be regjeringen utrede en sak som er reist av borgerne, nærmere og komme tilbake til Stortinget med sak før endelig beslutning fattes, slik som Stortinget gjør i dag med anmodningsvedtak.

Det må også fastsettes formkrav til forslagene i lov. En mulighet er å se hen til hvordan anmodnings- og utredningsforslag i Stortinget formuleres, altså «Stortinget ber ... ». Slik kan forslagene være mer eller mindre konkrete, fra å be om å endre en konkret paragraf i en lov på en bestemt måte, til å bare be om at noe sikres mer overordnet. Slik kan også Stortinget enkelt gjenta forslagens formulering helt eller delvis i sine vedtak ved behandling av forslagene.

Loven må fastsette krav til frist for når tilstrekkelig støtte til et forslag må være tilkjennegett. Jo kortere frist fra et forslag er satt frem til nok støtte må være samlet, desto høyere terskel vil det i praksis være for å oppnå tilstrekkelig støtte. Her bør det sees til tilsvarende modeller i andre land, som i New Zealand der fristen er tolv måneder. Videre bør fristen tilpasses hvor høyt prosentandelerskelen settes.

Det må fastsettes begrensninger i loven for når like-lydende forslag kan fremmes igjen. Dette gjelder særlig når forslag kan fremmes igjen dersom forslagene fikk tilstrekkelig støtte og ble behandlet første gang, men borgerne av en eller annen grunn ikke skulle være fornøyd med Stortingets vedtak eller videre oppfølging av saken ellers. Det kan også være naturlig med strengere begrensning på å gjenta forslag om tidligere avholdt folkeavstemning, enn begrensning når det gjelder borgerforslag.

Det vil videre være naturlig å fastsette i loven en årlig telling av antall stemmeberettigede. Både for å fastslå hvor mange stemmeberettigede det er som påvirker hva terskelen for tilstrekkelig støtte til forslag blir, for å fastslå hvem som har rett til å delta i folkeavstemningene, og for å fastslå hvem som har rett til å fremme borgerforslag og forslag til folkeavstemning. Alternativt kan dette fastsettes ut fra hvem som var stemmeberettiget ved siste stortingsvalg.

Forslaget innebærer for øvrig at endringer i grunnleggende bestemmelser om folkeavstemning tidligst kan tre i kraft ett år etter vedtakelse. Denne delen bygger på den ovenfor siterte anbefalingen fra Venezia-kommisjonen. Hensynet er at de grunnleggende spillereglene for folkeavstemninger ikke skal kunne endres for å påvirke eller hindre resultater. Konstruksjonen som foreslås, vil være en nyvinning, men skal sikre en hensiktsmessig balanse mellom hensynet til stabilitet på den ene siden og hensynet til smidighet på den andre siden. Med et slikt konstitusjonelt fastsatt «semikonstitusjonelt» vern av grunnreglene for gjennomføring av folkeavstemning vil det være mindre problematisk å overlate disse reglene til Stortinget som lovgiver. Når det gjelder hva som skal anses som «grunnleggende bestemmelser», vises det til side 10 i Venezia-kommisjonens rapport (punkt II 2 bokstav c):

«Fundamental rules include, in particular, those concerning:

- the composition of electoral commissions or any other body responsible for organising the referendum;
- the franchise and electoral registers;
- the procedural and substantive validity of the text put to a referendum;
- the effects of the referendum (with the exception of rules concerning matters of detail)
- the participation of the proposal's supporters and opponents to broadcasts of public media.»

Det fjerde strekpunktet er ikke aktuelt, ettersom det allerede er fastsatt i § 75 a at folkeavstemninger bare er rådgivende.

Det er ellers viktig å understreke at det er endringer i de grunnleggende bestemmelsene som tidligst kan tre i kraft ett år etter vedtakelse. Kravet vil altså ikke omfatte

lovgivningen som skal vedtas for første gang etter et eventuelt grunnlovsvedtak.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det må påberegnes økte administrative og økonomiske behov til å motta, publisere og behandle borgerforslag. Det er nærliggende at det vil være Stortingets administrasjon som skal ivareta disse oppgavene. I tillegg kommer ressursene som vil kreves for å gjennomføre flere folkeavstemninger enn i dag.

De økonomiske og administrative konsekvensene av grunnlovsforslagene vil være svært avhengig av hvor mange forslag som går videre til behandling som borgerforslag eller folkeavstemning. Det avhenger igjen av hvor høyt tersklene settes for hvor stor støtte som kreves for at forslag behandles videre, og hvor høy terskelen i praksis vil bli som følge av de nærmere fastsatte bestemmelsene om for eksempel tidsfrister for å tilkjenne støtte og begrensninger for å gjenta forslag.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

§ 49 annet ledd skal lyde:

Folket skal kunne gi uttrykk for sine meninger om offentlige anliggender gjennom borgerdeltakelse.

–

Folket skal kunne gi uttrykk for meningane sine om offentlege tilhøve gjennom borgardeltaking.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

Ny § 75 a skal lyde:

Alternativ 1:

Enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg, kan fremsette borgerforslag og forslag om rådgivende folkeavstemning om saker som hører inn under Stortingets myndighet.

Stortinget plikter å ta stilling til et borgerforslag hvis minst 1 prosent av de stemmeberettigede står bak det.

Rådgivende folkeavstemning skal avholdes hvis minst 2 prosent av de stemmeberettigede slutter seg til forslaget. Forslag om folkeavstemning kan bare angå beslutning som kan treffes innenfor rammene av folkeretten og denne grunnlov. Det kan ikke avholdes folkeavstemning om

a) saker som nevnt i § 75 bokstav b, d, e, k, l, m eller pålegg som nevnt i bokstav a, eller

b) forandringer i Grunnloven.

Nærmere bestemmelser om vilkårene for og behandlingen av borgerforslag og forslag om folkeavstemning fastsettes ved lov. Endringer i grunnleggende be-

stemmelser om folkeavstemning kan tidligst tre i kraft ett år etter vedtakelse.

–

Alle som er røysteføre ved stortingsval, kan leggje fram borgarframlegg og framlegg om rådgjevande folkerøysting om saker som høyrer inn under myndet til Stortinget.

Stortinget har skyldnad til å ta stode til eit borgarframlegg dersom minst 1 prosent av dei røysteføre står bak det.

Rådgjevande folkerøysting skal haldast dersom minst 2 prosent av dei røysteføre sluttar seg til framlegget. Framlegg om folkerøysting kan berre gjelde avgjerder som kan takast innanfor rammene av folkeretten og denne grunnlova. Det kan ikkje haldast folkerøysting om

- a) saker som nemnde i § 75 bokstav b, d, e, k, l, m eller pålegg som nemnde i bokstav a, eller
- b) endringar i Grunnlova.

Nærare føresegner om vilkåra for og behandlinga av borgarframlegg og framlegg om folkerøysting blir fastsette i lov. Endringar i grunnleggjande føresegner om folkerøysting kan tidlegast tre i kraft eitt år etter vedtaking.

Alternativ 2:

Enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg, kan fremsette borgerforslag og forslag om rådgivende folkeavstemning om saker som hører inn under Stortingets myndighet.

Stortinget plikter å ta stilling til et borgerforslag hvis minst 3 prosent av de stemmeberettigede står bak det.

Rådgivende folkeavstemning skal avholdes hvis minst 5 prosent av de stemmeberettigede slutter seg til forslaget. Forslag om folkeavstemning kan bare angå beslutning som kan treffes innenfor rammene av folkeretten og denne grunnlov. Det kan ikke avholdes folkeavstemning om

- a) saker som nevnt i § 75 bokstav b, d, e, k, l, m eller pålegg som nevnt i bokstav a, eller
- b) forandringar i Grunnloven.

Nærmere bestemmelser om vilkårene for og behandlinga av borgerforslag og forslag om folkeavstemning fastsettes ved lov. Endringer i grunnleggjande bestemmelser om folkeavstemning kan tidligst tre i kraft ett år etter vedtakelse.

–

Alle som er røysteføre ved stortingsval, kan leggje fram borgarframlegg og framlegg om rådgjevande folkerøysting om saker som høyrer inn under myndet til Stortinget.

Stortinget har skyldnad til å ta stode til eit borgarframlegg dersom minst 3 prosent av dei røysteføre står bak det.

Rådgjevande folkerøysting skal haldast dersom minst 5 prosent av dei røysteføre sluttar seg til framlegget. Framlegg om folkerøysting kan berre gjelde avgjerder som kan takast innanfor rammene av folkeretten og denne grunnlova. Det kan ikkje haldast folkerøysting om

- a) saker som nemnde i § 75 bokstav b, d, e, k, l, m eller pålegg som nemnde i bokstav a, eller
- b) endringar i Grunnlova.

Nærare føresegner om vilkåra for og behandlinga av borgarframlegg og framlegg om folkerøysting blir fastsette i lov. Endringar i grunnleggjande føresegner om folkerøysting kan tidlegast tre i kraft eitt år etter vedtaking.

Alternativ 3:

Enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg, kan fremsette borgerforslag og forslag om rådgivende folkeavstemning om saker som hører inn under Stortingets myndighet.

Stortinget plikter å ta stilling til et borgerforslag hvis minst 5 prosent av de stemmeberettigede står bak det.

Rådgivende folkeavstemning skal avholdes hvis minst 8 prosent av de stemmeberettigede slutter seg til forslaget. Forslag om folkeavstemning kan bare angå beslutning som kan treffes innenfor rammene av folkeretten og denne grunnlov. Det kan ikke avholdes folkeavstemning om

- a) saker som nevnt i § 75 bokstav b, d, e, k, l, m eller pålegg som nevnt i bokstav a, eller
- b) forandringar i Grunnloven.

Nærmere bestemmelser om vilkårene for og behandlinga av borgerforslag og forslag om folkeavstemning fastsettes ved lov. Endringer i grunnleggjande bestemmelser om folkeavstemning kan tidligst tre i kraft ett år etter vedtakelse.

–

Alle som er røysteføre ved stortingsval, kan leggje fram borgarframlegg og framlegg om rådgjevande folkerøysting om saker som høyrer inn under myndet til Stortinget.

Stortinget har skyldnad til å ta stode til eit borgarframlegg dersom minst 5 prosent av dei røysteføre står bak det.

Rådgjevande folkerøysting skal haldast dersom minst 8 prosent av dei røysteføre sluttar seg til framlegget. Framlegg om folkerøysting kan berre gjelde avgjerder som kan takast innanfor rammene av folkeretten og denne grunnlova. Det kan ikkje haldast folkerøysting om

- a) saker som nemnde i § 75 bokstav b, d, e, k, l, m eller pålegg som nemnde i bokstav a, eller
- b) endringar i Grunnlova.

Nærare føresegner om vilkåra for og behandlinga av borgarframlegg og framlegg om folkerøysting blir fast-

sette i lov. Endringar i grunnleggjande føresegner om folkerøysting kan tidlegast tre i kraft eitt år etter vedtaking.

Alternativ 4:

Enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg, kan fremsette borgerforslag og forslag om rådgivende folkeavstemning om saker som høyrer inn under Stortingets myndighet.

Stortinget plikter å ta stilling til et borgerforslag hvis minst 1 prosent av de stemmeberettigede står bak det.

Rådgivende folkeavstemning skal avholdes hvis minst 8 prosent av de stemmeberettigede slutter seg til forslaget. Forslag om folkeavstemning kan bare angå beslutning som kan treffes innenfor rammene av folkeretten og denne grunnlov. Det kan ikke avholdes folkeavstemning om

- a) saker som nevnt i § 75 bokstav b, d, e, k, l, m eller pålegg som nevnt i bokstav a, eller
- b) forandringer i Grunnloven.

Nærmere bestemmelser om vilkårene for og behandlingen av borgerforslag og forslag om folkeavstemning fastsettes ved lov. Endringer i grunnleggende be-

stemmelser om folkeavstemning kan tidligst tre i kraft ett år etter vedtakelse.

–

Alle som er røysteføre ved stortingsvalg, kan legge fram borgarframlegg og framlegg om rådgjevande folkerøysting om saker som høyrer inn under myndet til Stortinget.

Stortinget har skyldnad til å ta stode til eit borgarframlegg dersom minst 1 prosent av dei røysteføre står bak det.

Rådgjevande folkerøysting skal haldast dersom minst 8 prosent av dei røysteføre sluttar seg til framlegget. Framlegg om folkerøysting kan berre gjelde avgjerder som kan takast innanfor rammene av folkeretten og denne grunnlova. Det kan ikkje haldast folkerøysting om

- a) saker som nemnde i § 75 bokstav b, d, e, k, l, m eller pålegg som nemnde i bokstav a, eller
- b) endringar i Grunnlova.

Nærare føresegner om vilkåra for og behandlinga av borgarframlegg og framlegg om folkerøysting blir fastsette i lov. Endringar i grunnleggjande føresegner om folkerøysting kan tidlegast tre i kraft eitt år etter vedtaking.

30. september 2020

Freddy André Øvstegård

Kari Elisabeth Kaski

Torgeir Knag Fylkesnes

Solfrid Lerbrekk

Nicholas Wilkinson

Referert i Stortingets møte 30. september 2020.

«Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje storting etter neste valg.»

Tone Wilhelmsen Trøen

president