



## STORTINGET

# Grunnlovsforslag 17

(2023–2024)

Grunnlovsforslag fra Marie Sneve Martinussen og Seher Aydar

Dokument 12:17 (2023–2024)

### Grunnlovsforslag fra Marie Sneve Martinussen og Seher Aydar om endring i § 49 og § 76 (om rådgivende folkeavstemninger)

Til Stortinget

## Bakgrunn

Med dette forslaget til nye bestemmelser i Grunnloven ønsker forslagsstillerne å introdusere en mekanisme for deltakende demokrati i form av rådgivende folkeavstemninger på nasjonalt nivå, på en måte som harmonerer med og utfyller det representative demokratiet utøvd av Stortinget.

Intensjonen er å gi folket en anledning til å direkte uttrykke sin mening til sine folkevalgte og samtidig gi mindretallet på Stortinget en rett til å kartlegge folkemeningen i viktige saker.

Grunnloven har i dag ingen bestemmelser om folkeavstemninger, i motsetning til kommuneloven, hvor § 12-2 gir kommunestyre og fylkesting rett til å kalle inn til rådgivende folkeavstemning om forslag som gjelder deres virksomhet. Gjennom de seks rådgivende, landsdekkende folkeavstemninger som Norge har avholdt siden unionsoppløsningen i 1905, har det blitt avklart at Grunnloven ikke stenger for rådgivende avstemninger, men det finnes ingen hjemmel som utløser en rett til folkeavstemning når visse vilkår er til stede.

Den så langt siste rådgivende folkeavstemningen som Stortinget har iverksatt – folkeavstemning om EU-medlemskap i 1994 – ble foreslått av regjeringen Brundtland og hjemlet av Stortinget i en egen særlov

(lov av 24. juni 1994 nr. 42 (lov om folkeavstemning om EU). I lys av at det er over 30 år siden forrige gang det norske folk fikk uttrykke sin mening om et konkret og avgjørende samfunnsspørsmål, og at initiativet da lå hos regjeringen, ønsker forslagsstillerne å legge til rette for flere rådgivende folkeavstemninger ved å etablere tydelige vilkår for når de skal avholdes, herunder en rett til å kreve folkeavstemning avholdt.

## Stortinget og regjeringens ansvar

I forslaget etableres én mekanisme som kan utløses både av en bestemt andel av de stemmeberettigede og av et kvalifisert mindretall på Stortinget. Det spesifiseres at folkeavstemningene skal være rådgivende, ikke bindende, for ikke å rukke ved makt- og ansvarsfordelingen i Grunnloven. Stortinget vil fortsatt stå ansvarlig for de lover og budsjetter det vedtar, og regjeringen vil fortsatt kunne stilles til ansvar for hvordan den følger opp Stortingets vedtak. Grunnloven § 54 og øvrige bestemmelser som angår stortingsvalg, innebærer videre at de stemmeberettigede har anledning til å vurdere representanter som går mot folkeflertallets mening, samt deres grunngeving for dette, i påfølgende valg.

Forslaget innebærer at det kun kan holdes folkeavstemning i saker som hører inn under Stortingets myndighet, slik de framgår av blant annet Grunnloven § 75, og ikke om saker som Grunnloven tilordner Kongen (regjeringen) eller domstolene. Prinsippet sikrer at det er de folkevalgte som må ta stilling til resultatet av rådgivende folkeavstemninger. Det sikrer domstolenes uavhengighet, og man unngår konstitusjonelle problemer som kunne oppstått dersom et mindretall på Stortinget kunne initiert folkeavstemning om saker som Stortinget ikke står ansvarlig for.

Forslaget påvirker ikke Stortingets kontrollfunksjon og initiativrett slik Stortinget har avklart disse ved behandlingen av Harberg-utvalgets rapport (Dokument 21 (2020–2021), jf. henholdsvis Innst. 392 S, 408 S, 409 L, 506 L, 651 S (2020–2021) og Innst. 143 S og 176 S (2021–2022)). Så lenge et forslag befinner seg innenfor Stortingets ansvars- og myndighetsområde, vil det imidlertid kunne bli gjenstand for rådgivende folkeavstemning. Eksempelvis vil det etter ansvarsfordelingen etablert i Grunnloven § 26 andre ledd ikke kunne avholdes folkeavstemning over hvilke traktater regjeringen skal inngå med andre land. Dersom traktaten er av særlig stor viktighet, vil det imidlertid kunne avholdes folkeavstemning om hvorvidt Stortinget bør samtykke til avtalen og dermed la den bli bindende.

Videre er forslaget avgrenset slik at det kun vil kunne avholdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som befinner seg innenfor rammen av Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser. Sistnevnte omfatter internasjonal sedvanerett, traktater og resolusjoner som er bindende for Norge, herunder Norges forpliktelser til å respektere menneskerettigheter og humanitæretten.

## Folkets rett til å kreve folkeavstemning

Forslaget gir folket selv anledning til å initiere rådgivende folkeavstemninger ved at enhver innbygger med stemmerett kan framsette forslag om dette, og setter en terskel på at to prosent av de stemmeberettigede må slutte seg til forslaget for å utløse plikt til å avholde avstemningen. Etter siste tilgjengelige tall (Statistisk sentralbyrå: Personer med stemmerett, 17. april 2023) befinner det seg 4 356 600 personer med stemmerett i Norge, noe som tilsvarer at 87 132 stemmeberettigede må slutte seg til forslaget før det skal bli gjenstand for rådgivende folkeavstemning. Terskelen er ment å sikre at det ikke kontinuerlig arrangeres ressurskrevende folkeavstemninger som det ikke ligger et reelt, folkelig engasjement bak, noe som ville vært i strid med formålet med bruk av slike avstemninger.

For å holde Grunnloven til overordnede bestemmelser spesifiseres ingen formkrav til hvordan forslag om folkeavstemning skal framsettes, tilsluttes og avholdes i dette forslaget, utover å gi Stortinget ansvar for å fastsette nærmere vilkår for dette i lov.

## Parlamentarisk rett til å kreve folkeavstemning

I et representativt demokrati er det mulig at flertallet i befolkningens syn på en konkret sak er representert av et mindretall på Stortinget. For å unngå at det over tid utvikler seg en kløft mellom folkemeningen på den ene siden og et parlamentarisk flertall på den andre, ønsker forslagsstillerne å gi en rett til et mindretall på mini-

mum en tredjedel av Stortingets medlemmer til å kreve rådgivende folkeavstemning om et konkret spørsmål. Krav om dette skal framsettes på Stortinget, for å holde prosessen adskilt fra initiativretten som blir gitt til de stemmeberettigede.

En utgave av denne parlamentariske mindretallsretten finnes i den danske grunnloven § 42, som gir en tredjedel av Folketingets medlemmer rett til å kreve folkeavstemning om et lovforslag vedtatt av Folketinget. I Danmark er resultatet av disse folkeavstemningene bindende, og de er dermed underlagt en rekke restriksjoner. Folketingets mindretall får kun tre arbeidsdager på å framsette krav om folkeavstemning, avstemningene kan kun ta for seg lovvedtak som Folketinget har fattet, og lover angående statsbudsjett, skatter, pensjoner m.m. er unntatt.

Da dette forslaget angår rådgivende folkeavstemninger om saker som det er avklart at hører inn under Stortingets myndighet, ser ikke forslagsstillerne behov for å i Grunnloven ytterligere begrense dem til en konkret saksform eller tidspunkt, eller sette skranker for hvilke av Stortingets ansvarsområder som kan og ikke kan være gjenstand for rådgivende folkeavstemning. Folket velger allerede sine stortingsrepresentanter og bør derfor kunne gi de samme folkevalgte råd i konkrete saker som Stortinget etter Grunnloven har makt til å avgjøre.

En slik ordning vil også harmonere med andre mindretallsrettigheter i Stortinget, nærmere omtalt blant annet i Stortingets forretningsorden og i Harberg-utvalgets rapport (Dokument 21 (2020–2021)).

## Alternativer

Forslagsstillerne fremmer fem alternativer til grunnlovsendring.

Forslaget i alternativ 1 medfører at alle bestemmelser om rådgivende folkeavstemninger, både de som initieres etter krav fra folket og de fra et parlamentarisk mindretall, tas inn i Grunnloven § 49 som nytt tredje og fjerde ledd i første paragraf under overskriften «C. Om borgerrett og den lovgivende makt». Dette alternativet vektlegger at folkeavstemningene er én og samme mekanisme, med to mulige opphav – enten to prosent av de stemmeberettigede eller en tredjedel av Stortingets medlemmer – og at de grunnleggende bestemmelsene for begge typer folkeavstemninger er de samme.

Forslagene i alternativ 2 og 3 splitter opp folkeinitierte og stortingsinitierte folkeavstemninger i to ulike paragrafer, slik at Stortinget kan votere over endringsforslagene separat.

I alternativ 2 foreslås de stemmeberettigedes rett til å foreslå folkeavstemning regulert i nytt tredje og fjerde ledd i § 49, som i alternativ 1.

Alternativ 3 innebærer at det parlamentariske mindretallets rett å kreve folkeavstemning reguleres i nytt fjerde ledd i § 76, som i dag hjemler stortingsrepresentantenes rett til å framsette representantforslag. Mindretallsretten er i dette alternativet knyttet til pågående saker som Stortinget har tatt opp til behandling, hvor det allerede er avklart at saken faller inn under Stortingets ansvarsområde. For å unngå at Stortinget ferdigbehandler saken før folkeavstemning kan avholdes, og på denne måten sikre at resultatet av avstemningen inngår i Stortingets forhandlinger, spesifiserer dette alternativet at Stortinget ikke kan fatte vedtak i saken før resultatet av folkeavstemningen foreligger.

Forslaget i alternativ 4 opprettholder både endringene i § 49 fra alternativ 2 og endringene i § 76 fra alternativ 3 for å gi Stortinget anledning til å både innføre rett til rådgivende folkeavstemninger initiert av de stemmeberettigede og et parlamentarisk mindretall, og fremdeles holde bestemmelser om borgernes rettigheter innenfor § 49 og bestemmelser om Stortingets behandlingsmåte innenfor § 76.

Alternativ 5 er likt alternativ 4, men er ikke begrenset til saker Stortinget har tatt opp til behandling. Det er tilstrekkelig at en aktuell sak hører inn under Stortingets myndighet, slik som i den foreslåtte bestemmelsen i § 49.

## Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

### Alternativ 1:

§ 49 nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

Enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg, kan fremsette forslag om rådgivende folkeavstemning om saker som hører inn under Stortingets myndighet. Rådgivende folkeavstemning skal avholdes hvis minst to prosent av de stemmeberettigede slutter seg til forslaget. Rådgivende folkeavstemning skal også avholdes hvis minst en tredjedel av Stortingets medlemmer sender skriftlig krav om dette.

Det kan ikke avholdes folkeavstemning om forslag som strider mot denne grunnlov eller Norges folkerettslige forpliktelser. Nærmere bestemmelser om vilkårene for og gjennomføringen av folkeavstemninger fastsettes ved lov.

–

Alle som har røysterett ved stortingsvalg, kan leggje fram framlegg om rådgjevande folkerøysting om saker som høyrer inn under stortingsmakta. Rådgjevande folkerøysting skal haldast dersom minst to prosent av dei røysteføre stør framlegget. Rådgjevande folkerøysting

skal òg haldast dersom minst ein tredjedel av medlemmene av Stortinget sender skriftleg krav om dette.

Det kan ikkje haldast folkerøysting om framlegg som strir mot denne grunnlova eller Noregs folkerettslege skyldnader. Nærare føresegner om vilkåra for og gjennomføringa av folkerøystingar blir fastsette i lov.

### Alternativ 2:

§ 49 nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

Enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg, kan fremsette forslag om rådgivende folkeavstemning om saker som hører inn under Stortingets myndighet. Rådgivende folkeavstemning skal avholdes hvis minst to prosent av de stemmeberettigede slutter seg til forslaget.

Det kan ikke avholdes folkeavstemning om forslag som strider mot denne grunnlov eller Norges folkerettslige forpliktelser. Nærmere bestemmelser om vilkårene for og gjennomføringen av folkeavstemninger fastsettes ved lov.

–

Alle som har røysterett ved stortingsvalg, kan leggje fram framlegg om rådgjevande folkerøysting om saker som høyrer inn under stortingsmakta. Rådgjevande folkerøysting skal haldast dersom minst to prosent av dei røysteføre stør framlegget.

Det kan ikkje haldast folkerøysting om framlegg som strir mot denne grunnlova eller Noregs folkerettslege skyldnader. Nærare føresegner om vilkåra for og gjennomføringa av folkerøystingar blir fastsette i lov.

### Alternativ 3:

§ 76 nytt fjerde ledd skal lyde:

En tredjedel av Stortingets medlemmer kan kreve at det avholdes rådgivende folkeavstemning om en sak som Stortinget har tatt opp til behandling. I dette tilfellet skal Stortinget ikke fatte vedtak i saken før utfallet av folkeavstemningen foreligger.

–

Ein tredjedel av medlemmene av Stortinget kan krevje at det skal haldast rådgjevande folkerøysting om ei sak som er til behandling i Stortinget. I dette tilfellet skal Stortinget ikkje gjere vedtak i saka før utfallet av folkerøystinga ligg føre.

### Alternativ 4:

§ 49 nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

Enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg, kan fremsette forslag om rådgivende folkeavstemning om saker som hører inn under Stortingets myndighet. Rådgivende folkeavstemning skal avholdes hvis minst to prosent av de stemmeberettigede slutter seg til forslaget.

Det kan ikke avholdes folkeavstemning om forslag som strider mot denne grunnlov eller Norges folkerettslige forpliktelser. Nærmere bestemmelser om vilkårene for og gjennomføringen av folkeavstemninger fastsettes ved lov.

–

Alle som har røysterett ved stortingsval, kan leggje fram framlegg om rådgjevande folkerøysting om saker som høyrer inn under stortingsmakta. Rådgjevande folkerøysting skal haldast dersom minst to prosent av dei røysteføre stør framlegget.

Det kan ikkje haldast folkerøysting om framlegg som strir mot denne grunnlova eller Noregs folkerettslege skyldnader. Nærare føresegner om vilkåra for og gjennomføringa av folkerøystingar blir fastsette ved lov.

§ 76 nytt fjerde ledd skal lyde:

En tredjedel av Stortingets medlemmer kan kreve at det avholdes rådgivende folkeavstemning om en sak som Stortinget har tatt opp til behandling. I dette tilfellet skal Stortinget ikke fatte vedtak i saken før utfallet av folkeavstemningen foreligger.

–

Ein tredjedel av medlemmene av Stortinget kan krevje at det skal haldast rådgjevande folkerøysting om ei sak som er til behandling i Stortinget. I dette tilfellet skal Stortinget ikkje gjere vedtak i saka før utfallet av folkerøystinga ligg føre.

*Alternativ 5:*

§ 49 nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

Enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg, kan fremsette forslag om rådgivende folkeavstemning

om saker som hører inn under Stortingets myndighet. Rådgivende folkeavstemning skal avholdes hvis minst to prosent av de stemmeberettigede slutter seg til forslaget.

Det kan ikke avholdes folkeavstemning om forslag som strider mot denne grunnlov eller Norges folkerettslige forpliktelser. Nærmere bestemmelser om vilkårene for og gjennomføringen av folkeavstemninger fastsettes ved lov.

–

Alle som har røysterett ved stortingsval, kan leggje fram framlegg om rådgjevande folkerøystingar om saker som høyrer inn under stortingsmakta. Rådgjevande folkerøysting skal haldast dersom minst to prosent av dei røysteføre stør framlegget.

Det kan ikkje haldast folkerøysting om framlegg som strir mot denne grunnlova eller Noregs folkerettslege skyldnader. Nærare føresegner om vilkåra for og gjennomføringa av folkerøystingar blir fastsette i lov.

§ 76 nytt fjerde ledd skal lyde:

En tredjedel av Stortingets medlemmer kan kreve at det avholdes rådgivende folkeavstemning om en sak som hører inn under Stortingets myndighet. I dette tilfellet skal Stortinget ikke fatte vedtak i saken før utfallet av folkeavstemningen foreligger.

–

Ein tredjedel av medlemmene av Stortinget kan krevje at det skal haldast rådgjevande folkerøysting om ei sak som høyrer inn under stortingsmakta. I dette tilfellet skal Stortinget ikkje gjere vedtak i saka før utfallet av folkerøystinga ligg føre.

30. september 2024

**Marie Sneve Martinussen**

**Seher Aydar**