



STORTINGET

Innst. 114 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:1 (2018–2019), Dokument 12:17 (2019–2020) og Dokument 12:24 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes om endring i § 75 og ny § 79 a (om at folk kan fremme borgerforslag for behandling i Stortinget), Grunnlovsforslag fra Erlend Wiborg om ny § 85 a (om innbyggerinitierte folkeavstemninger) og 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

1. Sammendrag

I Dokument 12 (2019–2020) er det fremsatt tre grunnlovsforslag om hhv. at folk kan fremme borgerforslag for behandling i Stortinget, innbyggerinitierte folkeavstemninger og folkeforslag og folkeavstemninger. Siden de fremsatte forslagene har til dels samme motivasjon og begrunnelse, velger komiteen å behandle dem i en felles innstilling, jf. Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd, hvor det fremgår at saker som hører sammen, så langt som mulig skal tas opp i én og samme innstilling. Stortinget må likevel ta stilling til hvert enkelt grunnlovsforslag for seg.

1.1 Forslag 1 (Dokument 12:1 (2018–2019))

Forslag nr. 1 fra Bjørnar Moxnes om endring i § 75 og ny § 79 a (om at folk kan fremme borgerforslag for behandling i Stortinget).

BAKGRUNN

Forslagstilleren viser til at det norske demokratiet har blitt utviklet og utvidet over tid på en rekke områder. Trinnsvis utvidelse av stemmeretten og innføring av parlamentarisme er viktige milepæler. En rekke steder i verden har også mekanismer for mer direkte folkelig deltakelse blitt innført, som et supplement til det representative demokratiet.

Ordninger som tillater befolkningen å fremme forslag til behandling i den folkevalgte forsamling, kan bidra til økt folkelig deltakelse i demokratiet. Det vil minke avstanden mellom folket og de folkevalgte og sikre at saker som er viktige for befolkningen, ikke forbigås av de folkevalgte. Flere land har innført slike ordninger for behandling av innbyggernes forslag i sine respektive folkevalgte forsamlinger. I Norge har en slik utvidelse av demokratiet blitt innført på kommunalt nivå og fylkesnivå, men det finnes ingen etablert ordning for at befolkningen fremmer forslag til behandling på Stortinget.

Utvidelse av demokratiet

Med grunnlovsfesting av borgerforslag ønsker forslagsstilleren å utvide demokratiet ved å bringe inn et element av direkte folkelig deltakelse i landets øverste folkevalgte organ, innenfor ordnede og håndterbare rammer. Forslaget er at befolkningen skal kunne fremme forslag til stortingsvedtak i form av borgerforslag,

som så behandles i Stortinget, dersom gitte vilkår om tilkjenningstøtte for forslaget, utforming og innlevering med mer er oppfylt.

De nærmere vilkårene for at et borgerforslag skal behandles, fastsettes av Stortinget. Vilråene vil i hovedtrekk gå ut på hvor stor andel av befolkningen med stemmerett i stortingsvalg som må tilkjenne sin støtte til forslaget, hvilke formmessige krav som stilles til forslaget, spesifisering av prosedyre for innlevering og hvilke tidsrammer som må overholdes for at et borgerforslag skal behandles i Stortinget. Representantforslag om en prøveordning som gir folk mulighet til å stille borgerforslag til behandling i Stortinget, Dokument 8:171 S (2018–2019), fremsatt 19. juni 2019, går nærmere inn på problemstillinger knyttet til vilkårene for behandling av borgerforslag. Ut over dette må borgerforslaget tilfredsstillende de samme krav til form og innhold som forslag til stortingsbeslutning fremmet av stortingsrepresentanter.

Den norske Grunnloven av 1814 dannet et grunnlag for det norske demokratiet. I medhold av Grunnloven § 66 regulerer Stortinget sin virksomhet i Stortingets forretningsorden. Verken Grunnloven eller Stortingets forretningsorden er til hinder for at andre enn stortingsrepresentanter og regjeringen kan sende forslag om stortingsbeslutninger til Stortinget som Stortinget kan vedta å ta opp til behandling, men det er ikke etablert noen egne, formelle rammer for hvordan Stortinget skal håndtere slike forslag.

Presedens for at borgerne fremmer forslag for behandling i folkevalgte organer

Det finnes likevel politisk presedens for at borgerne kan fremme forslag som så behandles av folkevalgte organer. I Norge eksisterer dette i form av innbyggerforslag i henhold til kommuneloven § 39 a, som tillater innbyggerne i landets kommuner og fylker å fremme forslag til vedtak, som så behandles av henholdsvis kommunestyret og fylkestinget, dersom vilkårene i loven er oppfylt.

I Danmark, Sveits og EU finnes liknende ordninger for de øverste folkevalgte organer. I Danmark ble en prøveordning for borgerforslag innført i 2018 etter at Folketinget året før vedtok et tverrpolitisk forslag fra partiene Enhedslisten, Socialdemokratiet, Venstre, Liberal Alliance og Dansk Folkeparti som ga Folketingets president juridisk grunnlag for å utarbeide en slik prøveordning.

Borgerforslag om lovendring

§ 76 i Grunnloven fastslår at det er stortingsrepresentantene og regjeringen som har rett til å foreslå lover på Stortinget. Ordningen for borgerforslag skal ikke omfatte lovforslag eller grunnlovsforslag. Det vil imidlertid være mulig å fremme forslag til stortingsbeslutning om at Stortinget instruerer regjeringen om å starte utarbei-

delsen av en ny lov, lovendring eller oppheving av eksisterende lov.

På den måten opprettholder man den gjeldende lovforberedelsesprosess og sikrer at de som blir berørt av en lovendring, blir hørt.

Å innføre borgerforslag strider ikke mot gjeldende grunnlov. Det vil likevel være riktig å forankre en permanent ordning for dette i Grunnloven, og slik sikre folks rett til å fremme forslag til stortingsbeslutninger, Stortingets plikt til å motta slike forslag og at ordningen legges i faste og ordnede rammer.

Forslagsstilleren foreslår på denne bakgrunn en ny bokstav n) i Grunnloven § 75 som fastslår Stortingets plikt til å behandle borgerforslag. Bestemmelsen kan suppleres med en ny § 79 a som uttrykker retten til å fremsette borgerforslag slik det fremgår av alternativ 2.

Forslagsstilleren fremmer følgende forslag:

«Alternativ 1:

§ 75 bokstav m) og ny bokstav n) skal lyde:

m) å naturalisere fremmede;

n) å behandle borgerforslag fremsatt på vilkår fastsatt i lov.

–

m) å gje innfødsrett;

n) å behandle borgarframlegg som blir sette fram på vilkår fastsette i lov.

Alternativ 2:

§ 75 bokstav m) og ny bokstav n) skal lyde:

m) å naturalisere fremmede;

n) å behandle borgerforslag.

–

m) å gje innfødsrett;

n) å behandle borgarframlegg.

Ny § 79 a skal lyde:

Alle som har stemmerett ved stortingsvalg kan, på vilkår fastsatt i lov, fremsette borgerforslag om stortingsbeslutning.

–

Alle som har røysterett ved stortingsvalg kan, på vilkår fastsette i lov, setje fram borgarframlegg om stortingsvedtak.»

1.2 Dokument 12:17 (2019–2020)

Forslag nr. 17 fra Erlend Wiborg om ny § 85 a (om innbyggerinitierte folkeavstemninger).

BAKGRUNN

Forslagsstilleren viser til at demokrati som styreform kjennetegnes ved at folket direkte eller indirekte har innflytelse på hva slags beslutninger som fattes. I tidligere tider var det gjerne snakk om direkte demokrati hvor de som hadde stemmerett, deltok på tingmøter.

I dag har vi et indirekte representativt demokrati hvor representanter blir valgt hvert fjerde år.

Moderne demokratier har i tillegg et varierende innslag av direkte demokrati i form av folkeavstemninger, der folket blir bedt om å ta stilling i avgrensede saker, og der innbyggerne påvirker sine valgte representanter før, under og etter utformingen av et politisk vedtak.

Norge har hatt seks nasjonale folkeavstemninger: avstemningen om norsk selvstendighet i 1905 og om monarki samme år, innføring og oppheving av brennevinsforbudet i henholdsvis 1919 og 1926 og medlemskap i EF i 1972 og i EU i 1994.

Det er Stortinget som kan bestemme om det skal avholdes en folkeavstemning eller ikke. Det står ingenting om folkeavstemninger i Grunnloven. Det er derfor opp til flertallet på Stortinget om det skal avholdes en folkeavstemning. Dessuten er folkeavstemninger ikke bindende. Det betyr at politikerne ikke er nødt til å ta hensyn til avstemningsresultatet.

Folkeavstemninger kan ses på som en sikkerhetsventil for at folkets vilje skal bli hørt. Særlig gjelder dette i saker som kommer opp i perioden mellom valg.

Spørsmålet om regulering av folkeavstemninger ble berørt av Valglovutvalget, som leverte sin NOU tidligere i 2020, se NOU 2020:6 Frie og hemmelige valg kapittel 8. Om gjeldende rett uttaler utvalget (pkt. 8.1):

«Folkeavstemninger kan være juridisk bindende, eller de kan være rådgivende, og de kan holdes nasjonalt eller lokalt. I Norge har vi ikke bindende folkeavstemninger, hverken nasjonale eller lokale. I praksis blir rådgivende folkeavstemninger likevel ofte politisk bindende fordi politikerne i forkant av avstemningen gir sterke signaler om at de vil lytte til flertallet.»

Valglovutvalget vurderte om det er behov for en egen bestemmelse om hvordan rådgivende nasjonale folkeavstemninger skal gjennomføres, men behandlet ikke spørsmålet om innbyggerinitiativ. Utvalget viste likevel til to slike forslag som ble fremmet i 2016. Forslagene handlet henholdsvis om at en tredjedel av Stortingets representanter skulle kunne kreve at visse vedtak i Stortinget ble avgjort ved en folkeavstemning, og at minst 100 000 statsborgere kunne kreve at lov- og traktatvedtak ble avgjort gjennom folkeavstemning. Forslagene ble behandlet i Stortinget i januar 2020 og ble ikke vedtatt, se nærmere beskrivelse i NOU 2020:6 Frie og hemmelige valg, pkt. 8.3.1.

Grunnlovsforslaget her innebærer en ordning hvor innbyggerne kan kreve et spørsmål behandlet av de folkevalgte organer. Direkte innbyggerinitiativ innebærer at et visst antall velgere kan kreve at det gjennomføres en folkeavstemning, rådgivende eller bindende, om en sak, istedenfor eller i tillegg til at den behandles etter vanlige lovgivningsprosedyrer i landet. En rekke euro-

peiske land åpner for innbyggerinitierte folkeavstemninger på visse vilkår.

Hvordan dette gjøres i andre land

Sveits: Sveits har lang tradisjon for innbyggerdeltakelse i demokratiet, og sveitsiske borgere har adgang til å kreve folkeavstemninger om forfatningsendringer (grunnlovsendringer). Innbyggerinitiativ er regulert i den sveitsiske grunnloven artikkel 139. Kravet er at minst 100 000 sveitsiske velgere underskriver petisjonen. Underskriftene må samles inn i løpet av en periode på 18 måneder. Endringsforslaget kan omhandle tilnærmet alle temaer, og det gjennomføres vanligvis folkeavstemninger om helsepolitikk, skatt, velferd, innvandring og utdanning. Det er imidlertid to begrensninger: Petisjonen må oppfylle de formelle kriterier, og den kan ikke være innenfor områder som er i strid med internasjonal rett. Folkeavstemningen er bindende.

Mellom 1891 og 2016 har det blitt gjennomført 209 innbyggerinitierte folkeavstemninger i Sveits. Kun 22 har ført til reelle endringer. Blant disse finner man blant annet avstemningen om forbud mot minareter fra 2009 og en anti-innvandringsavstemning fra 2014.

Nordiske land: Blant de nordiske landene er det kun Finland som åpner for direkte innbyggerinitiativ til folkeavstemninger, men både Danmark og Island har et grunnlovsfestet krav om folkeavstemninger i særskilte tilfeller.

Finland: Den finske grunnloven åpner for innbyggerinitierte folkeavstemninger i artikkel 53. Slik det følger av loven, kreves det at minst 50 000 velgere underskriver petisjonen. Folkeavstemningen er veiledende. Frem til nå er det kun gjennomført to folkeavstemninger i Finland, og ingen av dem var innbyggerinitierte.

Danmark: Av de nordiske landene er det kun Danmark som har regulert nasjonale folkeavstemninger i lovs form. Den danske grunnloven åpner for at det kan eller skal holdes en bindende folkeavstemning i følgende tilfeller:

- Dersom en ønsker å endre grunnloven, jf. Grundloven § 88.
- Dersom en ønsker å endre stemmerettsalderen, jf. Grundloven § 29 annet ledd.
- Dersom Danmark skal gi fra seg sin suverenitet, jf. Grundloven § 20 annet ledd.
- Dersom Danmark skal inngå visse internasjonale traktater – f.eks. EU-medlemskap, jf. Grundloven § 20 annet ledd.
- Dersom minst 2/3 av Folketingets medlemmer (60 medlemmer) ønsker at befolkningen skal stemme over et vedtatt lovforslag, jf. Grundloven § 42 første ledd.

Det er imidlertid ikke åpnet for direkte innbyggerinitiativ i lovgivningsprosessen eller innbyggerinitierte

folkeavstemninger. Den danske Demokratikommisjonen foreslo i januar 2020 blant annet å «flytte beslutningene tettere på borgerne i kommunerne og fortsatt arbeide aktivt med borgerinndragelse», men synes ikke å behandle spørsmålet om et utvidet innbyggerinitiativ på nasjonalt nivå nærmere.

Sverige: I Sverige åpnes det ikke for innbyggerinitierte folkeavstemninger. Eventuelle folkeavstemninger initieres av Riksdagen.

Den svenske Demokratikommisjonen foreslo i SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden å innføre «folkemotion», en form for innbyggerinitiert lovgivning utvalget mente at ville styrke det svenske demokratiet. Forslaget er kort presentert i sammendraget på side 42, der det heter:

«För att vitalisera demokratin och stärka de enskilda medborgarnas inflytande över beslutsfattandet föreslår vi att en medborgerlig förslagsrätt i riksdagen, en s.k. folkemotion, ska införas. En folkemotion innebär att en enskild individ som har rösträtt till riksdagen får möjlighet att väcka ett förslag och om detta får stöd av en procent av de röstberättigade till riksdagen ska det tas upp som en motion i riksdagen. Folkmotionen ska kunna lämnas och stödjas över internet. Om motionen fått tillräckligt stöd väcks den i riksdagen på samma sätt som motioner av riksdagsledamöter och utskottsbehandlas. Beroende på vad motionen kräver kan ett bifall till motionen leda till ett utskottsinitiativ eller ett tillkännagivande till regeringen. Förslaget om folkemotion är inspirerat från det s.k. medborgarinitiativet som finns i Finland.

Med en möjlighet att väcka en folkemotion i riksdagen får alla individer tillgång till en formell kanal för att göra sin röst hörd. Detta skulle kunna innebära att det overtag som de resursstarka organisationerna har i opinionsbildningen kan vägas upp. Det skulle också skapa transparens i påverkansarbeidet. Införandet av folkemotion kan också motiveras av de politiska partiernas försvagade stillning og de förändrade formerna for politiskt deltagande og engagemang. En sådan reform skulle innebära en ändring av riksdagsordningen. Vi föreslår därför att införandet av medborgerlig förslagsrätt, folkemotion, ska utredas i särskild ordning.»

Den svenske regjeringen har ikke foreslått å introdusere ordningen enda.

Island: Den islandske grunnloven åpner ikke for innbyggerinitierte folkeavstemninger, men folkeavstemninger er mulig i to tilfeller:

- Dersom tre fjerdedeler av parlamentet stemmer for å fjerne presidenten, jf. artikkel 11.
- Dersom presidenten bruker sin vetorett mot en lov som er vedtatt i parlamentet, jf. artikkel 26.

Italia: Italia åpner for innbyggerinitierte folkeavstemninger dersom 500 000 velgere underskriver petisjonen (kravet). Forutsatt at de formelle vilkårene er oppfylt, er folkeavstemningen bindende.

Folkeavstemningen kan ikke omhandle ethvert tema, men er begrenset til å oppheve («repeal») hele eller deler av en lov eller et tiltak som tilsvarer en lov. For at

en folkeavstemning skal være gyldig, må minst halve den stemmeberettigede befolkningen delta. Folkeavstemningen fører frem dersom et flertall av velgerne stemmer for samme resultat.

De nærmere reglene for gjennomføring av innbyggerinitierte folkeavstemninger er regulert i en egen lov fra 1970. Her fremkommer det blant annet at italiensk høyesterett må godkjenne kravet før folkeavstemningen avholdes. Retten avgjør om kravet er i strid med internasjonale avtaler, konstitusjonelle regler, skatte- og budsjettregler og andre områder grunnloven forbyr at det avholdes folkeavstemninger om. Italiensk høyesterett har tradisjonelt tolket forbudsbestemmelsene strengt.

Forutsatt at de formelle vilkårene oppfylles, er slike folkeavstemninger rettslig bindende. Det innebærer at loven som har vært gjenstand for folkeavstemning, må oppheves. Det er imidlertid opp til det italienske parlamentet å avgjøre om loven skal erstattes – og eventuelt med hva.

New Zealand: New Zealand åpner for innbyggerinitierte folkeavstemninger dersom minst 10 pst. av velgerne underskriver petisjonen. Det utgjør om lag 300 000 mennesker. Det følger av loven at innbyggerne kan kreve at det gjennomføres en veiledende folkeavstemning om et hvilket som helst tema dersom petisjonen blir underskrevet av 10 pst. av alle landets stemmeberettigede i løpet av 12 måneder.

Slovenia: Slovenia åpner for innbyggerinitierte folkeavstemninger dersom 40 000 velgere underskriver petisjonen.

Serbia: Serbia åpner for innbyggerinitierte folkeavstemninger dersom 30 000 velgere underskriver petisjonen.

Ungarn: Ungarn åpner for innbyggerinitierte folkeavstemninger dersom 200 000 velgere underskriver petisjonen.

Forslagsstilleren fremmer følgende forslag:

«Ny § 85 a skal lyde:

Enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg, kan fremsette krav om at det avholdes folkeavstemning om et forslag til stortingsvedtak. Dersom minst 300 000 stemmeberettigede slutter seg til kravet om folkeavstemning, skal slik avstemning avholdes. I folkeavstemningen stemmes det for eller mot forslaget. Folkeavstemningen er rettslig bindende for Stortinget.

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 er røysteføre ved stortingsvalg, kan setje fram krav om at det skal haldast folkerøysting om eit

framlegg til stortingsvedtak. Dersom minst 300 000 røysteføre sluttar seg til kravet om folkerøysting, skal slik røysting haldast. I folkerøystinga skal det røystast for eller mot framlegget. Folkerøystinga er rettsleg bindande for Stortinget.

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.»

1.3 Dokument 12:24 (2019–2020)

Forslag nr. 24 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).

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.

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. Fol-

keavstemningen 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 valgordningskommissjon, som avga Innstilling III: Oppløsningsrett og folkerøysting (referendum) 27. november 1952, 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.

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 et 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 Trakta-

ten 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. 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 fremtvinge 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 av 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

2007¹. 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.
- 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 Veneziakommisjonens 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 deltakende 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 kommune-loven. Uttrykket «offentlige anliggender» er inspirert av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 25 bokstav a.

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

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 annen side; det kan ikke 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 forlagsstillerne at folkeavstemninger 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. forslaget 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 forlagsstillerne 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. forslagens 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 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 det å få et borgerforslag behandlet i Stortinget og til 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 stemmeberettigede 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 stemmeberettigede. 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 forslagsstillerne 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 stortingsvedtak.

Dette og andre aspekter av hvordan behandlingen skal foregå, må utredes nærmere og fastsettes i lov, samt i 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 et stortingsmøte. Tilsvarende kan forslag som oppnår tilstrekkelig støtte til å utløse folkeavstemning, først behandles i komité og i et stortingsmøte for å fastslå hvorvidt forslaget er i tråd med de krav som er fastsatt. Resultatet av folkeavstemningen og dermed meningsinnholdet behandles så 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 en 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 bare å be om at noe sikres mer overordnet. Slik kan også Stortinget enkelt gjenta

forslagets 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 tilkjennegitt. 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 prosentandelsterskelen settes.

Det må fastsettes begrensninger i loven for når likegyldende 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.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 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 bestemmelser om folkeavstemning kan tidligst tre i kraft ett år etter vedtakelse.

–

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

Stortinget har skyldnad til å ta stode til eit borgerframlegg 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 borgerframlegg 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) forandringer i Grunnloven.

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.

–

Alle som er røysteføre ved stortingsvalg, kan legge fram borgerframlegg og framlegg om rådgjevande folke-

røysting 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 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.

–

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 fastsette 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 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 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 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.

–

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 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.»

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Kari Henriksen og Lubna Boby Jaffery, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til at det i denne innstillingen behandles tre forslag som gjelder borgerforslag/folkeforslag og folkeavstemninger.

Dokument 12:1 Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes om endring i § 75 og ny § 79 a (om at folk kan fremme borgerforslag for behandling i Stortinget).

Komiteen viser til at forslaget gjelder at befolkningen skal kunne fremme borgerforslag for behandling i Stortinget. Komiteen merker seg at ordningen for borgerforslag ikke skal omfatte lovforslag eller grunnlovsforslag, men skal være en mulighet til å fremme forslag om at Stortinget instruerer regjeringen om å starte utarbeidelsen av ny lov, lovendring eller oppheving av eksisterende lov. Komiteen viser til at forslagsstilleren på denne bakgrunn foreslår en ny bokstav n) i Grunnloven § 75 som fastslår Stortingets plikt til å behandle borgerforslag, samt en ny § 79 a som uttrykker retten til å fremsette borgerforslag.

Komiteen støtter forslagsstillerens ønske om å bidra til økt folkelig deltakelse i demokratiet. Komiteen viser til at flere land har innført slike ordninger for behandling av innbyggernes forslag i sine respektive folkevalgte forsamlinger. I Norge har en slik utvidelse av demokratiet blitt innført på kommunalt nivå og fylkesnivå. Komiteen viser til at det per i dag ikke finnes en etablert ordning for at befolkningen kan fremme forslag til behandling på Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre viser til at innføring av borgerforslag kan minke avstanden mellom folket og de folkevalgte. Disse medlemmer viser til at ordningen med borgerforslag bør forankres i Grunnloven, men at nærmere bestemmelser bør vedtas i alminnelig lov. På denne bakgrunn anbefaler disse medlemmer at grunn-

lovsforslag 1, alternativ 1, bifalles, slik at § 75 bokstav m) og ny bokstav n) skal lyde:

«m) å naturalisere fremmede;

n) å behandle borgerforslag fremsatt på vilkår fastsatt i lov.

–

m) å gje innføddsrett;

n) å behandle borgarframlegg som blir sette fram på vilkår fastsette i lov.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt påpeker at erfaringene fra andre land og Norge viser at å tillate borgerne å fremme forslag om vedtak til behandling av den folkevalgte forsamling ikke svekker det representative demokratiske systemet, men kan styrke den folkelige deltakelsen i demokratiet. Erfaringen med innbyggerforslag i kommuner og fylker tilsier at det å innføre en liknende ordning på Stortinget ikke vil føre til en stor belastning eller gå på bekostning av Stortingets eksisterende demokratiske funksjoner.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at det historisk har vært motstand mot enhver utvidelse av demokratiet, og ofte fra konservative krefter i samfunnet. Demokratiet har likevel blitt utviklet og utvidet over tid på en rekke områder. I tillegg er de aller fleste enige i at det har vært riktig å ikke stanse utviklingen av demokratiet.

Dokument 12:17 Grunnlovsforslag fra Erlend Wiborg om ny § 85 a (om innbyggerinitierte folkeavstemninger)

Komiteen viser til at forslaget gjelder innbyggerinitierte folkeavstemninger. Forslaget innebærer at enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg, kan fremsette krav om at det avholdes folkeavstemning om et forslag til stortingsvedtak. Dersom minst 300 000 stemmeberettigede slutter seg til kravet om folkeavstemningen, skal slik avstemning avholdes.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Fremskrittspartiet, støtter forslagsstillerens ønske om å legge til rette for et mer deltakende demokrati. Som valglovutvalget påpekte i NOU 2020: 6, kan folkeavstemninger bidra til å stimulere til politisk aktivitet og debatt, og kan forsterke velgernes påvirkning på politikk. Flertallet peker på at en konsekvens av dette forslaget vil være at folkeavstemningen blir bindende. Flertallet mener det er flere sider ved dette som bør utredes nærmere. Det gjelder særlig de menneskerettslige og konstitusjonelle konsekvensene.

På denne bakgrunn anbefaler flertallet å ikke bifalle grunnlovsforslag 17.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet viser til at de fleste moderne demokratier har et innslag av direkte demokrati i tillegg til å velge representanter til å representere seg (som omtales som indirekte demokrati). Dette for å sikre at befolkningen i perioden mellom ordinære valg kan medvirke i viktige saker.

I Norge er en slik utvidelse innført på kommune- og fylkesnivå ved at kommuneloven tillater innbyggerne å fremme forslag til vedtak, som så behandles av henholdsvis kommunestyret og fylkestinget dersom vilkårene er oppfylt. I tillegg kan kommunestyret eller fylkestinget bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder kommunens eller fylkestingets virksomhet.

Verken Grunnloven eller Stortingets forretningsorden er til hinder for at andre enn stortingsrepresentanter eller regjeringen kan sende forslag som Stortinget kan vedta å ta opp til behandling. Men det er ikke etablert noen egne formelle rammer for hvordan Stortinget i så fall skal behandle slike forslag. Det er derfor opp til flertallet på Stortinget om det for eksempel skal avholdes en folkeavstemning.

Norge har hatt seks nasjonale folkeavstemninger: to om norsk selvstendighet og monarki i 1905, to om innføring og opphevelse av brennevinsforbudet i 1919 og 2026 og to om medlemskap i EF/EU i 1971 og 1994.

Ingen av disse har vært bindende, men i praksis vil de ofte bli politisk bindende fordi politikerne i forkant av avstemningen har gitt sterke signaler om at de vil lytte til folket.

Dette medlem vil anbefale at grunnlovsforslag 12:17 bifalles, slik at ny Grunnloven § 85 a skal lyde:

«Enhver som er stemmeberettiget ved stortingsvalg, kan fremsette krav om at det avholdes folkeavstemning om et forslag til stortingsvedtak. Dersom minst 300 000 stemmeberettigede slutter seg til kravet om folkeavstemning, skal slik avstemning avholdes. I folkeavstemningen stemmes det for eller mot forslaget. Folkeavstemningen er rettslig bindende for Stortinget.

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 er røysteføre ved stortingsvalg, kan setje fram krav om at det skal haldast folkerøysting om eit framlegg til stortingsvedtak. Dersom minst 300 000 røysteføre sluttar seg til kravet om folkerøysting, skal slik røysting haldast. I folkerøystinga skal det røystast for eller mot framlegget. Folkerøystinga er rettsleg bindande for Stortinget.

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.»

Dette medlem vil subsidiært anbefale at grunnlovsforslag 12:1 alternativ 1 og 12:24 alternativ 3 bifalles.

Dokument 12:24 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).

Komiteen viser til at forslaget gjelder to nye former for folkelig deltagelse i demokratiet. Det første forslaget omhandler, i likhet med grunnlovsforslag 1, at borgere skal kunne reise sak til behandling for Stortinget ved tilstrekkelig folkelig tilslutning til forslag. Komiteen merker seg at forslagsstillerne legger opp til at prinsippet om borgerdeltakelse skal komme til uttrykk i den eksisterende fanebestemmelsen om demokratiet i § 49. Komiteen viser til at det andre forslaget gjelder ny § 75 a, som inkluderer begge formene for borgerdeltakelse: borgerforslag og rådgivende folkeavstemning. Forslaget til ny § 75 a fremmes med fire ulike alternativer til terskler hva gjelder prosentandel som må slutte seg til forslaget.

Komiteen viser til at det representative demokratiet står sterkt i Norge. Likevel har valgdeltakelsen i stortingsvalg gått noenlunde jevnt nedover fra 85,4 pst. i toppåret 1965 til 77, 2 pst. i 2021. Komiteen viser videre til at vi lever i en tid med økt press på folkestyret vårt fra flere hold, og at det er en internasjonal trend at befolkningen opplever en økende avstand mellom makt og befolkning, mellom de som styrer og de som blir styrt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Venstre, stiller seg bak forslagsstillerens ønske om et sterkt og levende demokrati. Norge har et velfungerende representativt demokrati, og flertallet er opptatt av at tiltak som skal styrke demokratiet, ikke kan svekke det representative demokratiske systemet som har tjent oss vel. Flertallet viser til at alle forslagene vil kunne innebære en begrensning i lovgivers rett til å vedta lover og eventuelt vedta norsk tilslutning til internasjonale traktater med endelig virkning.

Flertallet viser til at det er avholdt seks landsomfattende rådgivende folkeavstemninger om politiske enkeltsaker som Stortinget har vurdert som så viktige at man ikke har ønsket å treffe avgjørelse uten først å høre

folkets vurdering. Etter flertallets syn har dagens ordning, hvor Stortinget har mulighet for å legge en sak frem for folket i rådgivende folkeavstemning, fungert godt og bør videreføres.

Flertallet vil også understreke at folkevalgte skal være ombud for innbyggerne, og gjør klokt i å lytte til folk og fremme forslag der representantene mener det er nødvendig. Stortinget behandler en rekke representantforslag, og det har de siste årene blitt vedtatt svært mange anmodningsvedtak. Dagens Storting har representanter fra ni ulike partigrupper, i tillegg til representanten fra Pasientfokus. Flertallet mener derfor det representative demokratiet er og bør være i stand til å fange opp strømninger i folket, og sørge for at aktuelle forslag kommer til behandling i Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt støtter forslagsstillerne i at én måte å møte følelser av avmakt på er å gi folket mer makt. Dette kan løses gjennom et mer deltakende folkestyre som supplement til det representative demokratiet for å gi borgerne flere måter selv å delta i demokratiet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt vil på denne bakgrunn tilrå at grunnlovsforslag 24, alternativ 1, bifalles, slik at § 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:

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 folkeavstem-

ning fastsettes ved lov. Endringer i grunnleggende bestemmelser om folkeavstemning kan tidligst tre i kraft ett år etter vedtakelse.

–

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

Stortinget har skyldnad til å ta stode til eit borgerframlegg 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 borgerframlegg og framlegg om folkerøysting blir fastsette i lov. Endringar i grunnleggjande føresegner om folkerøysting kan tidlegast tre i kraft eitt år etter vedtaking.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til merknadene over og vil subsidiært anbefale at grunnlovsforslag 24, alternativ 3, bifalles.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre:

Forslag 1

Dokument 12:1 (2018–2019) – Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes om endring i § 75 og ny § 79 a (om at folk kan fremme borgerforslag for behandling i Stortinget) – alternativ 1 – bifalles.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 2

Dokument 12:24 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Freddy André Øvstegård, Kari Elisabeth Kaski, Torgeir Knag Fylkesnes, Solfrid Lerbekkk og Nicholas Wilkinson om endring i § 49 og ny § 75 a (om folkeforslag og folkeavstemninger) – alternativ 1 – bifalles.

Forslag fra Fremskrittspartiet:*Forslag 3*

Dokument 12:17 (2019-2020) – Grunnlovsforslag fra Erlend Wiborg om ny § 85 a (om innbyggerinitierte folkeavstemninger) – bifalles.

Forslag 4

Dokument 12:24 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Freddy André Øvstegård, Kari Elisabeth Kaski, Torgeir Knag Fylkesnes, Solfrid Lerbrek og Nicholas Wilkinson om endring i § 49 og ny § 75 a (om folkeforslag og folkeavstemninger) – alternativ 3 – bifalles.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentene og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:**I**

Dokument 12:1 (2018–2019) – Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes om endring i § 75 og ny § 79 a (om at folk kan fremme borgerforslag for behandling i Stortinget) – begge alternativer – bifalles ikke.

II

Dokument 12:17 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Erlend Wiborg om ny § 85 a (om innbyggerinitierte folkeavstemninger) – bifalles ikke.

III

Dokument 12:24 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Freddy André Øvstegård, Kari Elisabeth Kaski, Torgeir Knag Fylkesnes, Solfrid Lerbrek og Nicholas Wilkinson om endring i § 49 og ny § 75 a (om folkeforslag og folkeavstemninger) – samtlige alternativer – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 6. desember 2022

Peter Frølich

leder

Audun Lysbakken

ordfører

