



## STORTINGET

# Innst. 121 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget fra  
kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:14 (2015–2016) og Dokument 12:43 (2015–2016)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Ulf Leirstein og Erlend Wiborg om ny § 85 a (om folkeavstemning) og Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe om nytt andre ledd i § 49 (folkeavstemning)**

Til Stortinget

### Sammendrag

I Dokument 12 (2015–2016) er det fremsatt to forslag som gjelder grunnlovfesting av folkeavstemning. Mens forslag 14 gjelder en rett for stortingsrepresentanter til å kreve at visse vedtak i Stortinget skal legges ut til en folkeavstemning, gjelder forslag 43 en rett for folket til å kreve folkeavstemning dersom minst 100 000 statsborgere krever det.

Komiteen velger å behandle forslagene i samme innstilling. Det vises til Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd, hvor det heter 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.

### Dokument 12:14 (2015–2016)

Dokument 12:14 (2015–2016), som er fremsatt av Ulf Leirstein og Erlend Wiborg, gjelder ny § 85 om folkeavstemning.

Grunnlovsforslaget går ut på at en tredjedel av Stortingets representanter innen en viss frist skal kunne kreve at visse vedtak i Stortinget blir lagt ut til en folkeavstemning. Dersom det er et flertall mot vedtaket, forkas-

tes forslaget. Det dreier seg m.a.o. ikke om å gi folket en rett til å kreve at visse saker skal tas opp til folkeavstemning, såkalt folkeinitiativ, men om en rett for et mindretall i Stortinget til å spørre folket til råds når det gjelder forslag som alt er vedtatt, i håp om at dette skal føre til at vedtaket blir omgjort.

Forslaget inneholder en rekke begrensninger på områder som omhandler statsbudsjettet og regjeringens prerogativer. Forslaget er likevel ikke ment å stenge for at Stortinget gjennom alminnelige vedtak kan gjennomføre folkeavstemninger også på disse områdene der dette er hensiktsmessig.

Behovet for folkeavstemninger er særlig stort hvis det i valgperioden må tas stilling til spørsmål som ikke forelå da Stortinget ble valgt. I en slik situasjon kan man vanskelig hevde at Stortinget representerer folkemeningen. Det er på det rene at Stortinget i dag kan bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemning om ethvert spørsmål. Men i dag er det et flertall som må kreve folkeavstemning. Det innebærer at folkeavstemningsalternativet praktisk talt er blokkert. Det er ytterst usannsynlig at et flertall på Stortinget, etter å ha fattet et vedtak, vil spørre folket til råds etterpå. Skal folkeavstemninger få noen praktisk betydning som korrektiv til det representative demokrati, må et mindretall kunne kreve folkeavstemning. På denne måten blir folkeavstemningsinstituttet en reell demokratisering, samtidig som initiativet i prosessen forblir hos folkets representanter.

Forslaget som fremsettes, bygger på § 42 i den danske grunnloven. Det er således presedens for en ordning med avgjørende folkeavstemninger og ankeadgang for et mindretall i nasjonalforsamlingen i et av våre nordiske demokratier. Den danske grunnlovens § 42 kan ikke betraktes som en «sovende» paragraf. Paragrafens ulike bestemmelser har vært anvendt direkte, henholdsvis i

1963 og 1993, og paragrafen blir dessuten vurdert til å ha indirekte betydning ved at den gir grunnlag for å inngå forlik som kan føre til at det ikke kreves folkeavstemninger. I dansk juridisk litteratur er det lagt stor vekt på denne grunnlovsparagrafens antatte praktiske betydning som en faktor i forlikforhandlinger.

Demokrati betyr folkestyre, og det er derfor naturlig med den sikkerhetsventil som et system med ankeadgang og endelig avgjørelse av folket selv innebærer. Et system som foreslått i dette forslag, vil også stimulere interessen for politikk og samfunnsstyring fordi det vil kunne gi den enkelte velger mulighet for å medvirke direkte i avgjørelsen av større konkrete saker.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«Ny § 85 a skal lyde:

Når et forslag er vedtatt av Stortinget, kan en tredjedel av Stortingets medlemmer kreve folkeavstemning om forslaget. Fristen er tre virkedager etter det endelige vedtaket. Kravet skal fremsettes skriftlig overfor Stortingets president og skal være underskrevet av de deltagende medlemmene.

Når det er krevd folkeavstemning om et forslag, kan Stortinget innen fem virkedager etter det endelige vedtak beslutte at forslaget skal bortfalle.

Treffer ikke Stortinget beslutning etter annet ledd, skal det snarest sende melding til kongen om at forslaget skal prøves ved folkeavstemning. Kongen kunngjør så forslaget med meddelelse om at det skal holdes folkeavstemning.

Folkeavstemningen holdes når kongen fastsetter det, men tidligst atten og senest tretti virkedager etter kunngjøringen.

I folkeavstemningen stemmes det for og mot forslaget. Et forslag er forkastet når et flertall har stemt mot det.

Det kan ikke kreves folkeavstemning etter denne paragraf om

- a. påleggelse av skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder;
- b. bevilgning av de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter;
- c. gasjer eller pensjoner til statens tjenestemenn;
- d. utnevnelser som ikke gjelder tronfølgen;
- e. militære, diplomatiske og andre utenrikspolitiske saker.

Et forslag som kan undergis folkeavstemning, kan bare i tilfeller som nevnt i syvende ledd stadfestes av kongen innen den fristen som er nevnt i første ledd, eller før folkeavstemningen er holdt.

I særdeles påtrengende tilfeller kan et forslag som kan undergis folkeavstemning, stadfestes av kongen straks etter vedtaket, såfremt forslaget inneholder en bestemmelse om det. Dersom en tredjedel av Stortingets medlemmer etter reglene i første ledd krever folkeav-

stemning om forslaget, holdes det folkeavstemning etter reglene ovenfor, også dersom forslaget er stadfestet.

Forkastes forslaget i folkeavstemningen, kunngjøres dette av kongen uten unødig opphold og senest fjorten dager etter folkeavstemningen. Forslaget bortfaller på kunngjøringsdagen.

Bestemmelsene i paragrafen her gjelder lovforslag så vel som vanlige forslag.

Nærmere regler for krav om folkeavstemning og om forberedelse og gjennomføring av folkeavstemningen fastsettes ved lov.

–

Når eit framlegg er vedteke av Stortinget, kan ein tredjedel av medlemmene der krevje folkerøysting om framlegget. Fristen er tre yrkedagar etter det endelege vedtaket. Kravet skal setjast skriftleg fram for stortingspresidenten, og dei deltakande medlemmene skal ha skrive under på det.

Når det er kravd folkerøysting om eit framlegg, kan Stortinget innan fem yrkedagar etter det endelege vedtaket vedta at framlegget skal falle bort.

Gjer ikkje Stortinget vedtak etter andre ledd, skal det snarast sende melding til kongen om at framlegget skal prøvast ved folkerøysting. Kongen kunngjer så framlegget med melding om at det skal haldast folkerøysting. Folkerøystinga blir halden når kongen fastset det, men tidlegast atten og seinast tretti yrkedagar etter kunngjeringa.

I folkerøystinga blir det røysta for og mot framlegget. Eit framlegg er forkasta når eit fleirtal har røysta mot det.

Det kan ikkje krevjast folkerøysting etter denne paragrafen om

- a. påleggning av skattar, avgifter, toll og andre offentlege tyngsler;
- b. løyving av dei pengesummane som trengst til statsutgiftene;
- c. gasjar eller pensjonar til statstenestemenn;
- d. utnemningar som ikkje gjeld tronfølgja;
- e. militære, diplomatiske og andre utanrikspolitiske saker.

Eit framlegg som kan gjerast til emne for folkerøysting kan berre i tilfelle som nemnde i sjuande ledd stadfestast av kongen innan den fristen som er nemnd i fyrste ledd, eller før folkerøystinga er halden.

I sær påtrengjande tilfelle kan eit framlegg som kan gjerast til emne for folkerøysting, stadfestast av kongen straks etter vedtaket, såframt framlegget inneheld ei føresegn om det. Dersom ein tredjedel av stortingsmedlemmene etter reglane i første ledd krev folkerøysting om framlegget, skal det haldast folkerøysting etter reglane ovanfor, òg dersom framlegget er stadfesta.

Blir framlegget forkasta i folkerøystinga, kunngjer kongen dette utan grunnlaus dryging og seinast fjorten dagar etter folkerøystinga. Framlegget fell bort på kunngjøringsdagen.

Føresegnene i paragrafen her gjeld lovframlegg så vel som vanlege framlegg.

Nærare reglar for krav om folkerøysting og for førebuing og gjennomføring av røystinga blir fastsette i lov.»

#### Dokument 12:43 (2015–2016)

Dokument 12:43 (2015–2016), som er fremsatt av Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe, gjelder en ny bestemmelse om folkeavstemning i § 49.

Forslagsstillerne viser til at grunnlovsforslaget er en kopi av det sveitsiske system med folkeavstemninger. Den foreslåtte bestemmelsen overflødiggjør vedtaket av formelle lover om folkeavstemning for hver gang dette viser seg ønskelig, jf. f.eks. Ot.prp. nr. 79 (1993–1994) om lov om folkeavstemning over spørsmålet om Norge bør bli medlem av Den europeiske union, og den nå opphevede lov av 24. juni 1994 nr. 42.

Som Stortingets utenrikskomité fastslår (Innst. S. nr. 209 (1993–1994) s. 59 om medlemskap i europeiske union), er det praksis for at det er folket – gjennom referendum – som har det avgjørende ord ved suverenitetsavgivelse:

«Fleirtalet [Arbeiderpartiet og Høyre] minner om at Stortinget har vedtatt at spørsmålet om norsk EU-medlemskap leggjast fram for folket i ein folkerøysting. Sjølv om ei slik folkerøysting formelt sett er rådgjevande, meiner fleirtalet det er demokratisk viktig, og i tråd med praksis frå folkerøystinga i 1972, at Stortinget følgjer det rådet som fleirtalet i folket gjev. Skal det norske folkestyret ha meining må Stortinget høyre på folkefleirtalet når Stortinget har vedtatt å spørre folket om råd. Stortingsrepresentantane frå Arbeidarpartiet og Høgre vil følgje det rådet folket gjev i folkerøystinga. Fleirtalet slår dermed fast at det er fleirtalet i folkerøystinga som skal avgjere om Stortinget skal slutte seg til den framlagde avtale om medlemskap eller ikkje».

Forslagsstillerne viser til at hensikten er å gi folket en sikkerhetsventil i tilfelle stortingsflertallet er i utakt med folkemeningen. Dette er i overensstemmelse med folkesuverenitetsprinsippet. Det reparerer de situasjoner der partisystemet – ved hjelp av «partipisken» – utløser parlamentariske feil. De store partier trumfer eksempelvis igjennom et vedtak på tross av at det ikke finnes flertall for forslaget, slik at det ikke ville blitt vedtatt om stortingsrepresentantene var fristilt. Den etterfølgende folkeavstemning vil vise om Stortingets vedtak gav et sant bilde av folkeopinionen eller ei.

En adaptoring av det sveitsiske system (som gjelder en konfederasjon av 26 kantoner), må tilpasses den norske statsforfatnings oppbygging. Det betyr at den doble mindretallsgaranti, med flertall både i befolkningen totalt og i minst halvparten av kantonene i Sveits, neppe kan praktiseres her i landet.

Grunnlovfesting av retten til folkeavstemning i viktige spørsmål har vært foreslått tidligere. Stortinget nedsatte 26. juni 1917 Den parlamentariske valgordnings-

kommisjon. I kommisjonens innstilling (s. 104 flg.) gjøres det først rede for tidligere forslag (fra 1892). Deretter vurderes nå-tilstanden. Kommisjonen kom til (s. 125) at det ikke var i strid med Norges parlamentariske statskikk å innføre system med både rådgivende og bindende referenda:

«Kommisjonen er enstemmig om å foreslå grunnlovfestet adgang til rådgivende eller veiledende folkeavstemning ... Kommisjonens flertall, alle undtagen Skaar, tilrår at bindende folkeavstemning innføres som et ledd i vær forfatning».

Forslagsstillerne viser til dette og fremmer forslag om et nytt annet ledd i Grunnloven § 49. Folkeavstemningene skal dels være bindende og dels rådgivende. Stortinget avgjør dette i hvert enkelt tilfelle. Mht. stemmeovervekt må situasjonen konstitusjonelt sett være slik at det kreves et kvalifisert flertall for å avgi suverenitet, mens det kreves alminnelig flertall for å beholde suverenitet.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 49 nytt andre ledd skal lyde:

Folket kan gjennom folkeavstemning sette til side nye lovvedtak og vedtak om Norges tilslutning til traktater. En slik folkeavstemning skal avholdes dersom minst 100 000 statsborgere krever det. Folkeavstemningen er gyldig dersom minst 40 prosent av de stemmeberettigede har stemt.

–

Folket kan gjennom folkerøysting setje til side nytt lovvedtak og vedtak om Noregs tilslutnad til traktatar. Ei slik folkerøysting skal haldast dersom minst 100 000 statsborgarar krev det. Folkerøystinga er gyldig dersom minst 40 prosent av dei røysteføre har røysta.

§ 49 andre ledd blir nytt tredje ledd.»

#### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til de to foreliggende forslagene om å grunnlovfeste rett til folkeavstemning.

Det ene forslaget legger opp til at en tredjedel av Stortingets medlemmer skal kunne kreve at et forslag blir lagt ut for folkeavstemning. Det er ikke tale om å gi folket rett til å kreve at visse saker skal tas opp til folkeavstemning, men sikre et mindretall på Stortinget slik rett. Forslaget skisserer mulige fremgangsmåter for dette.

Det andre forslaget tar sikte på å gi folket gjennom folkeavstemning mulighet for å sette nye lovvedtak og vedtak om Norges tilslutning til traktater til side dersom minst 100 000 statsborgere krever det. Forslagsstillerne viser til at hensikten er å gi folket en sikkerhetsventil i tilfelle stortingsflertallet er i utakt med folkemeningen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, viser til at begge forslag vil 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 folkeavstemninger i Norge ikke er noen juridisk institusjon og dermed ikke beskrevet i Grunnloven. Det innebærer at ingen form for avgjørelse eller lovendring krever at en folkeavstemning finner sted. Det er likevel 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, hvoretter Stortinget har mulighet for å legge en sak fram for folket i rådgivende folkeavstemning, fungert godt og bør videreføres.

Flertallet anbefaler på denne bakgrunn at forslaget i Dokument 12:14 (2015–2016) om ny § 85 a, og forslaget i Dokument 12:43 (2015–2016) om nytt andre ledd i § 49, ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet og uavhengig representant Ulf Leirstein viser til Dokument 12:14 (2015–2016) Grunnlovsforslag fra Ulf Leirstein og Erlend Wiborg om ny § 85 a (om folkeavstemning) og den begrunnelse som er fremført i forslaget. Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Dokument 12:14 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Ulf Leirstein og Erlend Wiborg om ny § 85 a (om folkeavstemning) – bifalles.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Grunnlovsforslag 14 og 43 og understreker at Sosialistisk Venstreparti ønsker å utvide bruken av folkeavstemninger og åpne for folkeforslag også til Stortinget, slik som innbyggerinitiativ fungerer til kommunestyre og fylkesting. Dette medlem mener at en økt adgang for deltakerdemokrati gjennom folkeforslag og folkeavstemninger først og fremst bør ligge til nettopp folket, og ikke til et mindretall i Stortinget. Dette medlem vil derfor ikke bifalle Grunnlovsforslag 14, men heller Grunnlovsforslag 43. Dette

medlem mener likevel det er en rekke uløste problemstillinger knyttet til forslaget, slik som konstitusjonelle, folkerettslige og menneskerettslige konsekvenser. Dette medlem anbefaler derfor at forslaget bifalles, men at spørsmålet bør utredes nærmere.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Dokument 12:43 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe om nytt andre ledd i § 49 (folkeavstemning) – bifalles.»

«Stortinget ber presidentskapet om å gjennomføre en utredning av muligheter og utfordringer knyttet ulike former for innføring av bindende folkeavstemninger i Norge, deriblant former for folkelig og mindretalls initiativrett. Det bes særlig om å vurdere konstitusjonelle, folkerettslige og menneskerettslige konsekvenser.»

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Fremskrittspartiet og uavhengig representant Ulf Leirstein:

#### *Forslag 1*

Dokument 12:14 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Ulf Leirstein og Erlend Wiborg om ny § 85 a (om folkeavstemning) – bifalles.

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

#### *Forslag 2*

Dokument 12:43 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe om nytt andre ledd i § 49 (folkeavstemning) – bifalles.

#### *Forslag 3*

Stortinget ber presidentskapet om å gjennomføre en utredning av muligheter og utfordringer knyttet ulike former for innføring av bindende folkeavstemninger i Norge, deriblant former for folkelig og mindretalls initiativrett. Det bes særlig om å vurdere konstitusjonelle, folkerettslige og menneskerettslige konsekvenser.

## **Komiteens tilråding**

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

**v e d t a k:**

**I**

Dokument 12:14 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Ulf Leirstein og Erlend Wiborg om ny § 85 a (om folkeavstemning) – bifalles ikke.

**II**

Dokument 12:43 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe om nytt andre ledd i § 49 (folkeavstemning) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 17. desember 2019

**Dag Terje Andersen**

leder

**Eva Kristin Hansen**

ordfører





