



STORTINGET

Grunnlovsforslag 17

(2019–2020)

Grunnlovsforslag fra Erlend Wiborg

Dokument 12:17 (2019–2020)

Grunnlovsforslag fra Erlend Wiborg om ny § 85 a (om innbyggerinitierte folkeavstemninger)

Til Stortinget

Bakgrunn

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 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 grunnlovfestet 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 s. 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. folkmotion, ska införas. En folkmotion 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. Forslaget om folkmotion är inspirerat från det s.k. medborgarinitiativet som finns i Finland.

Med en möjlighet att väcka en folkmotion i riksdagen får alla individer tillgång till en formell kanal för att göra sin röst hörd. Detta skulle kunna innebära att det övertag som de resursstarka organisationerna har i opinionsbildningen kan vägas upp. Det skulle också skapa transparens i påverkansarbetet. Införandet av folkmotion kan också motiveras av de politiska partiernas försvagade ställning och de förändrade formerna för politiskt deltagande och engagemang. En sådan reform skulle innebära en ändring av riksdagsordningen. Vi föreslår därför att införandet av medborgerlig förslagsrätt, folkmotion, 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 veto rett 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 prosent 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.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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.

30. september 2020

Erlend Wiborg

Referert i Stortingets møte 30. september 2020.

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

Tone Wilhelmsen Trøen

president

