

Innst. S. nr. 119.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Carl I. Hagen og Fridtjof Frank Gundersen til ny § 82 i Grunnloven (Bindende alternativt rådgivende folkeavstemning).

Forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1995-96).

Til Stortinget.

SAMMENDRAG

Ovennevnte grunnlovsforslag, som er fremsatt av Carl I. Hagen og Fridtjof Frank Gundersen, gjelder folkeavstemninger med forslag om ny § 82, alternativt § 85 a i Grunnloven. Forslaget gjelder avgjørende folkeavstemninger, alternativ A.1 og A.2 og rådgivende folkeavstemninger, alternativ B.1 og B.2.

Bindende folkeavstemninger

Når det gjelder bindende folkeavstemninger viser forslagsstillerne til at forslaget som er fremsatt i realiteten er identisk med det som er § 42 i den danske grunnlov.

Forslagsstillerne viser videre til at i den senere tid er det mange saker som er avgjort i Stortinget med simpelt flertall, og hvor det er tegn som tyder på at et betydelig flertall av det norske folk er uenig med dette flertall på Stortinget.

Forslagsstillerne viser også til at forslaget vil stimulere interessen for politikk og samfunnsstyring fordi det gir den enkelte velger mulighet for å medvirke direkte i avgjørelsen av større konkrete saker.

"Alternativ A.1

Ny § 82 skal lyde:

Når et Forslag er vedtaget af Stortinget, kan en Trediedel af Stortingets Medlemmer indenfor en Frist af tre Søgnedage fra Forslagets endelige Vedtagelse overfor Stortingets President begære Folkeafstemning om Forslaget. Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende Medlemmer.

Et Forslag, som kan undergives Folkeafstemning, jfr. 6tte Led, kan kun i det i Led 7 omhandlede Tilfælde stadfæstes af Kongen inden Udløbet af den i 1ste Led

nævnte Frist, eller inden begæret Folkeafstemning har fundet sted.

Når det er begæret Folkeafstemning om et Forslag, kan Stortinget indenfor en Frist af fem Søgnedage fra Forslagets endelige Vedtagelse beslutte, at Forslaget skal bortfalde.

Træffer Stortinget ikke Beslutning i Henhold til 3die Led, skal Meddelelse om at Forslaget skal prøves ved Folkeafstemning snarest tilstilles Kongen, der derefter lader Forslaget bekendtgøre med Meddelelse om, at Folkeafstemning vil finde sted. Folkeafstemningen iværksettes efter Kongens nærmere Bestemmelse tidligst Atten og senest Tretti Søgnedage efter Bekendtgørelsen.

Ved Folkeafstemningen stemmes for og imod Forslaget. Til Forslagets Bortfald kræves, at et Flertall af de i Afstemningen deltagende Borgere, dog mindst 30 Procent af samtlige Stemmeberettigede, har stemt mod Forslaget.

Folkeafstemning i henhold til denne Paragraph kan ikke begæres angaaende Sager om

- a. at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder;
- b. at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesumme;
- c. Gager eller Pensioner til Statens Tjenestemænd;
- d. Udnævnelser som ikke gælde Tronfølgen;
- e. Militære, diplomatiske og andre udenrigspolitiske Anliggender.

I særdeles paatrængende Tilfælde kan et Forslag, som kan undergives Folkeafstemning, stadfæstes af Kongen straks efter dets Vedtagelse, når Forslaget indeholder Bestemmelse herom. Saafremt en Trediedel af Stortingets Medlemmer efter i 1ste Led omhand-

lede Regler begærer Folkeafstemning om Forslaget eller det stadfæstede Forslag, afholdes saadan Folkeafstemning efter foranstående Regler. Forkastes Forslaget ved Folkeafstemningen, kundgøres dette af Kongen uden unødigt Ophold og senest Fjorten Dage efter Folkeafstemningens Afholdelse.

Fra Kundgørelsesdagen er Forslaget bortfaldet.

De i denne Paragraph omhandlede Forslage gjælde Forslage om Love saavel som almindelige Forslage.

De nærmere Regler for Begæring om Folkeafstemning og for Folkeafstemningens Forberedelse og Gjenomførelse gives ved Lov.

Alternativ A.2

Som alternativ A.1 med den endring at bestemmelsen inntas som ny § 85 a."

Rådgivende folkeavstemninger

Forslagsstillerne viser til at det er viktig at det enkelte individ får størst mulig adgang til å påvirke samfunnsutviklingen og dermed sin egen situasjon, både i sin rolle som forbruker på markedet og i sin rolle som velger på den politiske arena.

Folkeavstemninger, dvs. direkte demokrati, er ifølge forslagsstillerne et viktig element i bestrebelsene på å skape en bedre maktbalanse mellom de som styrer og de som blir styrt. Forslagsstillerne viser til at folkeavstemninger fremstår som en korleksjon til det representative demokrati.

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 rådgivende folkeavstemning. Dersom det er mer enn 25 pst. valgdeltagelse, og et flertall går imot vedtaket, må Stortinget ta det opp til fornyet behandling og vedta det på nytt for at det skal bli gyldig.

Forslagsstillerne viser til at det ikke dreier seg om å gi folket en rett til å kreve at visse saker skal tas opp til folkeavstemning, 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.

Forslagsstillerne viser til at folkeavstemninger gir vanlige mennesker en foranledning til å sette seg inn i viktige enkeltsaker og dermed skape et informert engasjement som ikke bare er basert på et valg mellom rundt formulerte partiprogrammer.

Forslagsstillerne viser også til at man i Sveits har sterkt sakrettede debatter i massemedia og at det dreier seg om en meget dyptgående folkeopplysningsprosess som bidrar til at hver enkelt borger føler et ansvar for sin stemmegivning i den enkelte sak.

Det er ifølge forslagsstillerne fremholdt som en svakhet ved folkeavstemninger at hver stemme teller likt uten hensyn til hvor i landet den er avgitt, mens enkelte deler av landet er overrepresentert ved stortingsvalg. Forslagsstillerne viser til at selv om man oppfatter dette som et problem, omfatter det i liten grad rådgivende folkeavstemninger, hvor man i Stortinget

vil ha full anledning til å trekke inn slike distriktsvise representasjonsspørsmål i vurderingen om man vil følge folkeavstemningsresultatet.

Forslagsstillerne viser for øvrig til at det vil være en nyttig utfordring for politikerne å stille klare spørsmål der det kan svares et enkelt ja eller nei.

Behovet for folkeavstemninger er ifølge forslagsstillerne 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.

Forslagsstillerne fremholder at det er på det rene at Stortinget i dag kan bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemning om ethvert spørsmål, men at det i dag er et flertall som må kreve folkeavstemning. Det innebærer ifølge forslagsstillerne at folkeavstemningsalternativet praktisk talt er blokkert. Det vises til at det er ytterst usannsynlig at et flertall på Stortinget, etter å ha fattet et vedtak, vil spørre folket til råds etterpå. Forslagsstillerne fremholder videre at skal folkeavstemninger få noen praktisk betydning som korrektiv til det representative demokrati, må et mindretall kunne kreve folkeavstemning.

"Alternativ B.1

Ny § 82 skal lyde:

Når et Forslag er vedtaget af Stortinget, kan en Trediedel af Stortingets Medlemmer indenfor en Frist af tre Søgnedage fra Forslagets endelige Vedtagelse overfor Stortingets President begære Folkeafstemning om Forslaget. Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende Medlemmer.

Et Forslag, som kan undergives Folkeafstemning, jfr. 6tte Led, kan kun i det i Led 7 omhandlede Tilfælde stadfæstes af Kongen inden Udløbet af den i 1st Led nævnte Frist, eller inden begæret Folkeafstemning har funnet sted.

Når det er begæret Folkeafstemning om et Forslag, kan Stortinget indenfor en Frist af fem Søgnedage fra Forslagets endelige Vedtagelse beslutte, at Forslaget skal bortfalde.

Træffer Stortinget ikke Beslutning i henhold til 3die led, skal Meddelelse om at Forslaget skal prøves ved Folkeafstemning snarest tilstilles Kongen, der derefter lader Forslaget bekendtgøre ved Meddelelse om, at Folkeafstemning vil finde sted. Folkeafstemningen iværksettes efter Kongens nærmere Bestemmelse tidligst Atten og senest Tretti Søgnedage efter Bekendtgørelsen.

Ved Folkeafstemningen stemmes for og imod Forslaget. Dersom et Flertall af de i Afstemningen deltagende Borgere, dog minst 25 Procent af samtlige Stemmeberettigede, har stemt mod Forslaget, maa det, for at være gyldigt, vedtages paa ny af Stortinget.

Folkeafstemning i henhold til denne Paragraph kan ikke begæres angaaende Sager om

- a. at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder;

- b. at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Penge-
summe;
- c. Gager og Pensioner til Statens Tjenestemænd;
- d. Valg eller Udnævnelser som ikke gjælder Tronføl-
gen.

I særdeles paatrængende Tilfælde kan et Forslag, som kan undergives Folkeafstemning, stadfæstes af Kongen straks efter dets Vedtagelse, når Forslaget indeholder Bestemmelse herom. Saafremt en Trediedel af Stortingets Medlemmer efter i 1ste Led omhandlede Regler begærer Folkeafstemning om Forslaget eller det stadfæstede Forslag, afholdes saadan Folkeafstemning efter foranstående Regler. Forkastes Forslaget ved Folkeafstemningen, kundgjøres dette af Kongen uden unødigt Ophold og senest Fjorten Dage efter Folkeafstemningens Afholdelse.

De i denne Paragraph omhandlede Forslage gjælde Forslage om Love saavel som almindelige Forslage.

De nærmere Regler for Begæringer om Folkeafstemning og for Folkeafstemningens Forberedelse og Gjennomførelse gives ved Lov.

Alternativ B.2

Som alternativ B.1 med den endring at bestemmelsen inntas som ny § 85 a."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Oddbjørn Hanssen og Odd Holten, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, henviser til at grunnlovsforslag som er identisk med alternativene A.1 og A.2 tidligere er behandlet og forkastet fire ganger siden begynnelsen av 80-årene. Ved siste gangs behandling i Stortinget - 15. juni 1994 - ble forslaget forkastet mot ni stemmer, jf. Innst. S. nr. 178 (1993-94).

Flertallet henviser også til at forslaget tidligere er underkastet bred drøfting, bl.a. gjennom en egen utredning i 1991 etter oppdrag fra Stortingets presidentskap.

Flertallet konstaterer at det ikke synes å være fremkommet nye argumenter når det gjelder eventuell innføring av bindende folkeavstemning i vår forfatning, og vil derfor foreslå at alternativene A.1 og A.2 ikke bifalles.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Høyre, viser til at i alternativ B.1 og B.2 foreslås det innført i Grunnloven en adgang for et mindretall i Stortinget å kreve at et stortingsvedtak skal legges frem for velgerne i en rådgivende folkeavstemning. Dette flertallet slutter seg til den oppfatning som flertallet

i utenriks- og konstitusjonskomiteen gav uttrykk for i Innst. S. nr. 133 (1991-92):

"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Gundersen og Hagen, anser imidlertid at folkeavstemninger i slike situasjoner bare bør være rådgivende. Flertallet understreker videre at bruken av slike rådgivende folkeavstemninger bør begrenses til unntakstilfeller og særlig viktige spørsmål."

Dette flertallet vil fastholde at rådgivende folkeavstemninger bør begrenses til helt spesielle situasjoner, og kan derfor heller ikke anbefale Stortinget å vedta alternativene B.1 eller B.2

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Vidar Kleppe og Carl I. Hagen, mener det først og fremst er behov for rådgivende folkeavstemninger når det er tvil om stortingsflertallet har støtte i et flertall av folket. Erfaringer viser at et stortingsflertall nødig vil la folkets mening slippe til gjennom en folkeavstemning. Dersom en rett til å kreve rådgivende folkeavstemning skal ha praktisk betydning, mener disse medlemmer at et mindretall i Stortinget må ha rett til å kreve det.

Disse medlemmer vil derfor ta opp forslag om at alternativene B.1 og B.2 bifalles.

Disse medlemmer vil subsidiært ta opp forslag om at alternativene A.1 og A.2 bifalles.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti ser det som ønskelig at en i større grad tar i bruk rådgivende folkeavstemning i viktige saker. Dette medlem kan imidlertid ikke slutte seg til at slike folkeavstemninger skal ha preg av "mindretallsanke" slik forslagsstillerne legger opp til, og finner det dessuten lite hensiktsmessig å regulere prosedyrene i Grunnloven slik forslaget legger opp til. Dette medlem går derfor mot de framlagte forslag.

Dette medlem har videre merket seg at bruk av folkeavstemninger er ett tema som drøftes i forbindelse med Valglovutvalgets arbeid.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1995-96) til ny § 82, alternativt § 85 a - alternativ B.1 og B.2 - bifalles.

Forslag 2 (Subsidiært)

Forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1995-96) til ny § 82, alternativt § 85 a - alternativ A.1 og A.2 - bifalles.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til det som står foran og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1995-96) til ny § 82, alternativt ny § 85 a i Grunnloven, alternativene A.1, A.2, B.1 og B.2 - bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. mars 1999.

Jørgen Kosmo,
leder.

Svein Ludvigsen,
ordfører og sekretær.