



# Innst. S. nr. 99

(2003-2004)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:12 (1999-2000)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Carl I. Hagen og Fridtjof Frank Gundersen om ny § 82, alternativt § 85 a og § 82 a i Grunnloven. (Bindende, alternativt rådgivende, folkeavstemning og initiativrett)

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. Alternativene A.1 og A.2 gjelder bindende folkeavstemninger og alternativene B.1 og B.2 gjelder rådgivende folkeavstemninger. Det fremmes videre forslag om en ny § 82 a om initiativrett, alternativene C.1, C.2 og C.3.

#### Bindende folkeavstemning – alternativ A.1 og A.2

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. Ifølge forslagsstillerne er det således preens for en ordning med avgjørende folkeavstemninger og ankeadgang for et mindretall i nasjonalforsamlingen i et av våre nordiske demokratier. Forslagsstillerne viser videre til at det i den senere tid er mange saker som er avgjort i Stortinget med simpelt flertall. Demokrati betyr egentlig folkestyre, og det er derfor etter forslagsstillerne syn naturlig med den sikkerhetsventil som et system med ankeadgang og endelig avgjørelse av folket selv innebærer. Forslagsstillerne viser også til at et system som foreslått 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 har følgende hovedelementer: Når et forslag er vedtatt av Stortinget, kan en tredjedel av Stortingets medlemmer, innen tre hverdager, kreve folkeavstemning om forslaget. Er det begjært folkeavstemning, kan Stortinget innen fem dager etter vedtaket beslutte at forslaget skal bortfalle. Omgjør Stortinget ikke vedtaket, skal Kongen kunnngjøre at det skal holdes folkeavstemning og settes i verk folkeavstemning tidligst 18 og senest 30 hverdager etter kunnngjøringen. Ved folkeavstemningen skal det stemmes for og imot forslaget. Forslaget bortfaller dersom et flertall av dem som deltar i avstemningen, likevel minst 30 pst. av de stemmeberettigede, stemmer imot forslaget.

#### Alternativ A.1

Ny § 82 skal lyde:

"Naar et Forslag er vedtaget af Storthinget, kan en Trediedel af Storthingets Medlemmer indenfor en Frist af tre Søgnedage fra Forslagets endelige Vedtagelse overfor Storthingets President begjære Folkeafstemning om Forslaget. Begjæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende Medlemmer.

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

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

Træffer Storthinget ikke Beslutning i Henhold til 3die Led, skal Meddelelse om at Forslaget skal prøves ved Folkeafstemning snarest tilstilles Kongen, der derefter lader Forslaget bekjendtgjøre med Meddelelse om, at Folkeafstemning vil finde sted. Folkeafstemningen iværksettes efter Kongens nærmere Bestemmelse

tidligst Atten og senest Tretti Søgnedage efter Bekjendtgjørelsen.

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 Paragraf kan ikke begjæres angaaende Sager om

- a. at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder;
- b. at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Penge-summe;
- 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 omhandlede Regler begjærer Folkeafstemning om Forslaget eller det stadfæstede Forslag, afholdes saadan Folkeafstemning efter foranstaaende Regler. Forkastes Forslaget ved Folkeafstemningen, kundgjøres dette af Kongen uden unødigt Ophold og senest Fjorten Dage efter Folkeafstemningens Afholdelse.

Fra Kundgjørelsesdagen er Forslaget bortfaldet.

De i denne Paragraf omhandlede Forslage gjælde Forslage om Love saavel som almindelige Forslage. De nærmere Regler for Begjæringer om Folkeafstemning og for Folkeafstemningens Forberedelse og Gjennemførelse gives ved Lov."

### Alternativ A.2

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

### Rådgivende folkeavstemninger – alternativ B.1 og B.2

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. I en periode da offentlige reguleringer og statlig økonomisk makt blir stadig mer omfattende, er det etter forslagsstillerne syn spesielt viktig å ha rettsregler som er egnet til å tilbakeføre innflytelse til den enkelte.

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 korreksjon 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 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, 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.

De som er imot bindende folkeavstemninger fordi disse innebærer et brudd på vårt representative demokrati, vil ifølge forslagsstillerne neppe med troverdighet kunne anføre dette argument mot rådgivende folkeavstemning. Dersom slike folkeavstemninger skulle frata våre sentrale politikere noe av deres sterke medieoppmærksomhet, ville dette etter forslagsstillerne syn neppe skade verken demokratiet eller politikerne.

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 og sympati for partileders TV-opptreden hvert fjerde år.

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 følger et ansvar for sin stemmegivning i den enkelte sak. Dersom viktige politiske beslutninger blir truffet på basis av folkets direkte råd, vil dette bidra til at folket lettere vil akseptere konsekvensene dersom beslutningene senere skulle vise seg å være uheldige. Det ville bremse på en utvikling som har bragt politikerne mer og mer i mis-kreditt.

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. 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 distriktvis representasjonsspørsmål i vurderingen om man vil følge folkeavstemningsresultatet. Det vil selvsagt være et politisk avveiningsspørsmål hvorvidt man vil følge en rådgivende folkeavstemning. Her vil også mindretallets interesse kunne tas i betraktning. Et problem ved folkeavstemninger er at det kan være vanskelig å formulere relativt korte og presise spørsmål der det kan svares et enkelt ja eller nei.

Forslagsstillerne viser for øvrig til at det vil være en nyttig utfordring for politikerne å stille klare spørsmål. Makter de det ikke, vil heller ikke folkeavstemningsresultatet bli tillagt vesentlig betydning når Stortinget skal avgjøre saken.

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 at 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.

Alternativ B har samme innhold som alternativ A ved at en tredjedel av Stortingets medlemmer kan begjære folkeavstemning om et forslag som er vedtatt av Stortinget. Alternativ B skiller seg fra alternativ A ved at resultatet av folkeavstemningen aldri er bindende for Stortinget. Dersom et flertall av dem som deltar i avstemningen (likevel minst 25 pst. av de stemmeberettigede) stemmer imot forslaget, må forslaget, for å være gyldig, vedtas på nytt av Stortinget.

Det er noen forskjeller mellom sjettede ledd i alternativ A og alternativ B, når det gjelder de saker det ikke kan begjæres folkeavstemning om. Militære, diplomatiske og andre utenrikspolitiske anliggender er med i alternativ A, bokstav e, men er ikke med i alternativ B. Saker om valg er med i alternativ B, bokstav d, men er ikke med i alternativ A. Disse forskjellene er ikke begrunnet i premissene.

#### **Alternativ B.1**

Ny § 82 skal lyde:

"Naar et Forslag er vedtaget af Stortinget, kan en Trediedel af Stortingets Medlemmer indenfor en Frist af tre Søgndage fra Forslagets endelige Vedtagelse overfor Stortingets President begjære Folkeafstemning om Forslaget. Begjæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende Medlemmer.

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

Naar det er begjæret Folkeafstemning om et Forslag, kan Stortinget indenfor en Frist af fem Søgndage 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 bekjendtgjøre ved Meddelelse om, at Folkeafstemning vil finde sted. Folkeafstemningen iværksettes efter Kongens nærmere Bestemmelse tidligst Atten og senest Tretti Søgndage efter Bekjendtgjørelsen.

Ved Folkeafstemningen stemmes for og imod Forslaget. Dersom et Flertall af de i Afstemningen deltagende Borgere, dog minst 25 Procent af samtlige Stemmebe-

rettigede, har stemt imod Forslaget, maa det, for at være gyldigt, vedtages paa ny af Stortinget.

Folkeafstemning i henhold til denne Paragraf kan ikke begjæres angaaende Sager om

- a. at paalægge Skatter, Avgifter, 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 gjælde Tronfølgen.

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

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

De nærmere Regler for Begjæringen om Folkeafstemning og for Folkeafstemningens Forberedelse og Gjennemførelse gives ved Lov."

#### **Alternativ B.2**

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

#### **Initiativrett – alternativ C.1, C.2 og C.3**

En naturlig konsekvens av Fremskrittspartiets støtte til innføring av også direkte demokrati gjennom grunnlovsfesting av folkeavstemning, er ifølge forslagsstillerne også å innføre den såkalte initiativretten hvor en viss andel av de stemmeberettigede kan kreve et spørsmål avgjort ved folkeavstemning. Forslagene i Alternativ C innfører en slik bestemmelse med hovedforslag om at det skal være 10 pst. av de stemmeberettigede som ved sin underskrift skal kunne kreve avholdt en folkeavstemning, men med 5 og 15 pst. som alternativer.

#### **Alternativ C.1**

Ny § 82 a skal lyde:

"Stortinget skal bestemme at en Sag der 10 Procent af de Stemmeberettigede kræver det, forelægges de Stemmeberettigede i en Folkeafstemning. Resultatet af Folkeafstemningen er bindende for Stortinget dersom mindst 50 Procent af de Stemmeberettigede har afgitt Stemme. Nærmere Bestemmelser om Initiativretten og Folkeafstemningen kunne fastsættes ved Lov."

#### **Alternativ C.2**

Som Alt. C.1, men tallet "10 Procent" i første punktum skal være "5 Procent".

### **Alternativ C.3**

Som Alt. C.1, men tallet "10 Procent" i første punktum skal være "15 Procent".

### **KOMITEENS MERKNADER**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til forslag fra Carl I. Hagen og Fridtjof Frank Gundersen om ny § 82 i Grunnloven (Bindende, alternativt rådgivende, folkeavstemning og initiativrett).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at grunnlovsforslag som er identisk med alternativene A.1 og A.2, er behandlet og forkastet en rekke ganger.

Flertallet viser til at forslaget har vært gjenstand for bred drøfting, bl.a. gjennom egen utredning i 1991, etter oppdrag fra Stortingets presidentskap. Flertallet peker på at spørsmålet om nasjonale, herunder bindende, folkeavstemninger ble drøftet av Valglovutvalget i NOU 2001:3. Utvalget konkluderer med at bindende folkeavstemninger vil reise en rekke forfatningsmessige problemstillinger, blant annet i forhold til hvordan mindretallsvernet skal ivaretas. Flertallet viser til Valglovutvalgets vurdering og mener at spørsmålet om bindende folkeavstemninger må utredes dersom det skulle være aktuelt å vurdere det på nytt.

Videre kan ikke flertallet slutte seg til at folkeavstemninger skal ha preg av "mindretallsanke" slik forslagsstillerne legger opp til, og mener at det er lite hensiktsmessig å regulere prosedyrene i Grunnloven. Flertallet viser til Valglovutvalgets vurderinger om at det ikke er behov for ordninger der siktemålet er å styrke Stortingets mindretall ved å ta i bruk nasjonale folkeavstemninger. På denne bakgrunnen vil flertallet foreslå at alternativene A.1 og A.2 ikke bifalles.

Flertallet peker på at det i alternativene B.1 og B.2 foreslås innført en adgang for et mindretall i Stortinget til å kreve at et stortingsvedtak skal legges fram for velgerne i en rådgivende folkeavstemning.

Et annet flertall, komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er enig i at det er ønskelig å ta i bruk rådgivende folkeavstemninger i viktige saker.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti er enige i dagens praksis med at rådgivende folkeavstemning tas i bruk i noen få, svært viktige saker, som EU-spørsmålet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, mener imidlertid at også alternativene B.1 og B.2 innebærer folkeavstemninger som har preg av "mindretallsanke". Flertallet vil foreslå at alternativene B.1 og B.2 ikke bifalles.

Flertallet viser til at det i forslagene C.1, C.2 og C.3 foreslås en såkalt initiativrett, der en viss andel av de stemmeberettigete kan kreve et spørsmål avgjort ved folkeavstemninger. Flertallet mener at initiativrett til politiske saker utenfor parlamentariske organ kan føre til en revitalisering av demokratiet. På den bakgrunn sluttet Stortinget, ved behandling av Ot.prp. nr. 45 (2001-2002), seg til regjeringens forslag om å innta bestemmelser om innbyggerinitiativ i kommuneloven. Flertallet vil peke på at initiativrett på nasjonalt plan ikke ble vurdert i Valglovutvalgets innstilling. Flertallet viser videre til at forslagene ikke angir hvilke saker som skal kunne omfattes av initiativrett på nasjonalt plan. Forslagene tar ikke hensyn til våre forpliktelser gjennom internasjonale konvensjoner, deriblant hensynet til menneskerettigheter og minoritetsvern. Forslagene må også vurderes i forhold til minoritetsvernet, slik det kommer til uttrykk i § 112 og § 93.

På denne bakgrunn vil flertallet foreslå at alternativene C.1, C.2 og C.3 ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at den klareste formen for demokrati er der den enkelte borger selv deltar i beslutningen, altså folkeavstemning når det gjelder offentlige eller kollektive avgjørelser. Det representative demokrati ved at borgerne velger sine representanter til folkevalgte forsamlinger og derved utøver sin borgermakt gjennom sine valgte representanter som i kommune- styre og Stortinget, bør derfor suppleres med muligheter for at viktige og vanskelige spørsmål kan avgjøres eller i alle fall rådføres av folket som også selv bør kunne iverksette folkeavstemning om selvvalgte problemstillinger.

Disse medlemmer viser til begrunnelsen i Dokument nr. 12:12 (1999-2000) fra forslagsstillerne og tar opp forslag om at alternativene A.1 og C.2 bifalles.

Disse medlemmer vil subsidiært ta opp forslag om at alternativ B.1 bifalles.

### **FORSLAG FRA MINDRETALL**

#### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

##### *Forslag 1*

Dokument nr. 12:12 (1999-2000) - forslag fra Carl I. Hagen og Fridtjof Frank Gundersen om ny § 82 i Grunnloven om bindende folkeavstemning, alternativ A.1 - bifalles.

*Forslag 2*

Dokument nr. 12:12 (1999-2000) - forslag fra Carl I. Hagen og Fridtjof Frank Gundersen om ny § 82 a i Grunnloven om initiativrett til å kreve folkeavstemning, alternativ C.2 - bifalles.

*Forslag 3 (Subsidiært)*

Dokument nr. 12:12 (1999-2000) - forslag fra Carl I. Hagen og Fridtjof Frank Gundersen om ny § 82 i Grunnloven om rådgivende folkeavstemning, alternativ B.1 - bifalles.

**KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran, og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 12:12 (1999-2000) - forslag fra Carl I. Hagen og Fridtjof Frank Gundersen om ny § 82, alternativt § 85 a og § 82 a i Grunnloven. (Bindende, alternativt rådgivende, folkeavstemning og initiativrett) - samtlige alternativer - bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. desember 2003

**Ågot Valle**  
leder og ordfører





