



Innst. 325 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:60 S (2009–2010)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Arne Sortevik, Per-Willy Amundsen, Torkil Åmland og Anders Anundsen om økt bruk av bindende folkeavstemninger i Norge

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«I

Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det stilles krav om at det gjennomføres lokale folkeavstemninger når det skal opprettes bompengefinansierte veiprojekter.

II

Stortinget ber regjeringen legge frem en lovproposisjon med forslag til lovhjemler for lovfesting av en utvidet ordning med bruk av bindende folkeavstemninger lokalt og nasjonalt.»

Forslagsstillerne ønsker at norske velgere i større grad skal få påvirke norsk politikk direkte gjennom folkeavstemninger, både for å skape økt politisk engasjement og for at styringen av landet i større grad skjer i tråd med opinionen.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen,

Håkon Haugli, Hilde Magnusson Lydvo, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Heikki Holmås, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, legger til grunn at demokratiets bærende tanke er at folket selv treffer de beslutninger fellesskapet krever. Den skriver seg fra de gamle greske bysamfunn for 2 500 år siden. Prinsippet er videreført, men demokratiets former har endret seg. Datidens frie menn – for kvinner og slaver tilhørte ikke det «folk» som hadde demokratiske rettigheter – møttes på torget for å avgjøre viktige saker i allmøter. Etter hvert som samfunnene ble større og mer kompliserte, ble det direkte folkestyret gradvis erstattet av indirekte demokrati, der folk ikke styrer ved personlig frammøte og håndsopprekning, men gjennom å velge representanter. Denne styringsformen har Norge og alle andre demokratiske land hatt i flere generasjoner. Folkeavstemningen er et eksempel på et urdemokratisk prinsipp som har overlevd, som en viktig nisje i et statssystem som ellers er basert på representativitet.

Flertallet viser til at Norge ikke har tradisjon for juridisk bindende folkeavstemninger på nasjonalt nivå. Siden 1905 har det vært gjennomført seks rådgivende nasjonale folkeavstemninger. Når Stortinget ber om råd fra folket, er det sedvane at rådet blir fulgt.

Komiteen har merket seg at det lokale folkeavstemningsinstituttet har lange tradisjoner. I 1892 kom regler for folkeavstemning om valg av opplæringsmål i skolen, to år senere vedtok Stortinget regler for lokale folkeavstemninger om salg av alkohol. I begge tilfeller hadde kvinner stemmerett. I Norge begynte

kvinnelig stemmerett med det direkte, lokale demokratiet.

Komiteen viser til at alkoholloven tidligere inneholdt bestemmelser om innbyggerinitiativ og bindende folkeavstemninger i kommunene. Denne ordningen ble avvirket i 1989. Rådgivende lokale folkeavstemninger ble nylig hjemlet i kommuneloven § 39 b. Kommunene står fritt til å benytte seg av denne adgangen. Det er kun når spørsmålet om målform i grunnskolen skal avgjøres, at det i dag etter norsk rett (Opplæringsloven) er krav om rådgivende folkeavstemning. Råd gitt i slike folkeavstemninger er ikke alltid blitt fulgt av lokale folkevalgte, kun i om lag 90 pst. av tilfellene. Tall fra SSB viser at det i perioden 1970–2009 er avholdt 679 lokale folkeavstemninger.

Komiteen har merket seg at folkeavstemninger var tema i valglovutvalget (NOU 2001:3). Utvalget hadde fire hovedinnvendinger mot større bruk av folkeavstemninger: Lav valgdeltakelse, særinteresser versus allmenninteresser, velgerkompetanse og mulige styringspolitiske konsekvenser. Spørsmålet om bindende lokale folkeavstemninger ble også utredet i Ot.prp. 44 (2004–2005) etter et anmodningsvedtak fra Stortinget (vedtak nr. 520, 16. juni 2003). Mens det på nasjonalt nivå antas at folkeavstemninger ikke kan gjøres bindende uten grunnlovsendring, kan Stortinget uten grunnlovsendring innføre en hjemmel i kommuneloven som tillater bindende lokale folkeavstemninger.

Komiteen viser til kommunal- og regionalministerens vurdering av representantforslaget i brev til komiteen av 23. mars 2010. Brevet er vedlagt innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, deler forslagsstillernes ønske om å sikre velgerne innflytelse over viktige samfunnsområder og øke oppslutningen om valg. Samtidig er det en viktig side ved demokratiet at velgerne kan holde politiske beslutningstakere ansvarlige både for de enkeltavgjørelser som tas og helheten i den politikken som føres. Internasjonale erfaringer tilsier også at folkeavstemninger bidrar til å aktivisere velgerne i ekstraordinære situasjoner, mens der et direkte folkestyre praktiseres ofte, er valgdeltakelsen lav. Beslutninger som tas av et mindretall av velgerne og med små flertall, har ikke den folkelige forankringen som forslagsstillerne ønsker seg.

Flertallet er klar over at folkeavstemninger brukes i mange land, men i dag er de særlig utbredt i land med føderale styringssystemer. Forslagsstillerne viser til folkeavstemningene om minareter i Sveits og om eiendomsskatt i California. Etter flertallets

syn er dette eksempler på at en ordning med folkeavstemninger gir en lite helhetlig politikk. Generelt har føderale systemer som Sveits og USA større variasjon i utforming av lokalt regelverk. Flertallet vurderer det som en fordel at velgere i representative demokratier kan ta stilling til helheten i partienes politikk.

Flertallet legger til grunn at bompengefinansierte prosjekter må forankres i kommunale og fylkeskommunale vedtak før saken behandles videre i Statens vegvesen, i Samferdselsdepartementet og deretter i Stortinget. Det har fra tid til annen vært arrangert rådgivende folkeavstemninger i forkant av en lokalpolitisk behandling av slike saker. Flertallet mener det fortsatt bør være opp til lokale folkevalgte organer om det skal gjennomføres folkeavstemning, også i saker som innebærer innføring av bompengefinansiering.

Flertallet slutter seg for øvrig til de vurderinger som ble gjort om en lovhjemmel for bindende folkeavstemninger av flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. O. nr. 60 (2004–2005), der det blant annet ble uttrykt bekymring for aksjonsgruppedemokrati og for at folkeavstemninger kan få preg av å bli «mindretallsanker».

Flertallet kan på denne bakgrunn ikke bifalle representantforslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim, ønsker å styrke det norske demokratiet ved å flytte makt fra politikere og byråkrater til folk flest, slik at folk får mer makt over sitt eget nærmiljø og styringen av landet. Disse medlemmer viser til at dagens system har en svakhet knyttet til at velgerne må velge et parti som samlet sett best representerer deres meninger i viktige enkeltsaker, istedenfor at velgerne får anledning til å ta stilling til politiske saker direkte.

Disse medlemmer viser til at Jens Stoltenberg i sin nyttårstale snakket om rådslagning og involvering, men at dette ikke har blitt fulgt opp av regjeringspartiene Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet i praktisk politikk. Disse medlemmer vil videre vise til at Senterpartiet bruker mye tid på å snakke om skillet mellom motpolene grasrot demokrati og elitenettverk. Disse medlemmer påpeker at regjeringen tvert imot har svekket lokaldemokratiet og folkestyret, blant annet gjennom flytting av makt og innflytelse fra kommune til fylke/region, jf. bl.a. St.meld. nr. 12 (2006–2007) og Innst. S. nr. 166 (2006–2007) om regionsreformen. Disse medlemmer vil i den forbindelse særlig vise til at regjeringen har gitt fylkene en rolle som overkommune i plan- og arealsaker, som er et av områdene som virkelig skaper engasjement i lokalde-

mokratiet. Disse medlemmer er i motsetning til regjeringspartiene genuint opptatt av å utvikle det kommunale selvstyret, og brukte derfor Innst. S. nr. 166 (2006–2007) til å gå inn for å styrke lokaldemokratiet gjennom å nedlegge fylkeskommunen som forvaltningsnivå, samt tilføre kommunene nye oppgaver.

Disse medlemmer ønsker at norske velgere i større grad skal få påvirke norsk politikk direkte gjennom folkeavstemninger, både for å skape økt politisk engasjement og for at styringen av landet i større grad skjer i tråd med opinionen. Disse medlemmer viser til at man i Norge har gode erfaringer med folkeavstemninger om EU, der valgdeltagelsen var 89 pst. i 1994 og 79,2 pst. i 1972. Disse medlemmer mener at folkeavstemning også kan være en velegnet måte å styrke demokratiet på innenfor viktige saksområder som eventuelt EU-medlemskap, innvandringspolitikk, arealforvaltning, eiendomsskatt (inntil Fremskrittspartiet eventuelt har fått flertall for å oppheve eiendomsskatteloven), lokal spillpolitikk, vindmølleparker, rushtidsavgift og bompenger, datalagringsdirektivet og bruk av målform. Disse medlemmer ønsker å ta statsminister Jens Stoltenberg på alvor når det gjelder rådslagning, men mener den eneste måten å gjennomføre dette på i praksis er å lovfeste bindende folkeavstemninger som en del av Norges demokratiske system.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det stilles krav om at det gjennomføres lokale folkeavstemninger når det skal opprettes bompengefinansierte veiprojekter.»

«Stortinget ber regjeringen legge frem en lovproposisjon med forslag til lovhjemler for lovfesting av en utvidet ordning med bruk av bindende folkeavstemninger lokalt og nasjonalt.»

Uttalelse fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Komiteens utkast til innstilling er i samsvar med Stortingets vedtak 18. februar 2010 sendt transport- og kommunikasjonskomiteen til uttalelse.

Transport- og kommunikasjonskomiteen uttaler følgende i brev av 3. juni 2010:

«Transport- og kommunikasjonskomiteen viser til kommunal- og forvaltningskomiteens utkast til innstilling vedr. Dokument nr. 8:60 (2009–2010), datert 1. juni 2010.

Transport- og kommunikasjonskomiteens medlemmer slutter seg til merknader og forslag fra de respektive partiers medlemmer i kommunal- og forvaltningskomiteen, og har ingen ytterligere merknader.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det stilles krav om at det gjennomføres lokale folkeavstemninger når det skal opprettes bompengefinansierte veiprojekter.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge frem en lovproposisjon med forslag til lovhjemler for lovfesting av en utvidet ordning med bruk av bindende folkeavstemninger lokalt og nasjonalt.

Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:60 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Arne Sortevik, Per-Willy Amundsen, Torkil Åmland og Anders Anundsen om økt bruk av bindende folkeavstemninger – bifalles ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 4. juni 2010

Heikki Holmås

leder

Håkon Haugli

ordfører

Vedlegg**Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 23. mars 2010****Representantforslag 60 S (2009–2010) om bindende folkeavstemninger**

Jeg viser til brev av 3.3.2010 fra Kommunal- og forvaltningskomiteen med representantforslag 60 S (2009–2010) fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Arne Sortevik, Per-Willy Amundsen, Tor-kil Åmland og Anders Anundsen om økt bruk av bindende folkeavstemninger i Norge.

Forslag 1:

Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det stilles krav om at det gjennomføres lokale folkeavstemninger når det skal opprettes bompengefinansierte veiprosjekter.

Forslag 2:

Stortinget ber regjeringen legge frem en lovproposisjon med forslag til lovhjemler for lovfesting av en utvidet ordning med bruk av bindende folkeavstemninger lokalt og nasjonalt.

Svaret er utarbeidet i samråd med Justis- og politidepartementet og Samferdselsdepartementet. Jeg vil innledningsvis kommentere forhold til Grunnloven og til Kommuneloven, før jeg går nærmere inn på de konkrete forslagene.

FORHOLDET TIL GRUNNLOVEN

En ordning med bindende folkeavstemninger kan tenkes å komme i konflikt med ulike grunnlovsbestemmelser.

Grunnloven sier ikke noe om adgangen til å holde folkeavstemninger. I Andenæs/Fliflet 2006 *Statsforfatningen i Norge (10. utg.)* heter det at det allerede av dette følger at folkeavstemninger ikke kan gjøres bindende for statsmaktene uten grunnlovsendring.

I Grunnloven § 49 heter det at «Folket udøver den lovgivende Magt ved Stortinget». Bestemmelsen gir både uttrykk for det representative demokratiske systemet som vår statsforfatning bygger på, og at den lovgivende myndighet er lagt til Stortinget. Det siste kommer også til uttrykk i Grunnloven § 75 bokstav a, der det er fastsatt at det tilkommer Stortinget «at give og ophæve love». I henhold til legalitetsprinsippet kreves det hjemmel i lov for tiltak som – enkelte sagt – innebærer inngrep i privates rettssfære. Det ville være i strid med Grunnloven §§ 49 og 75 bokstav a dersom folkeavstemninger om tiltak med slik virkning skulle gjøres bindende for Stortinget.

Grunnloven § 75 legger også en rekke andre former for beslutningsmyndighet til Stortinget, bl.a. «at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder» (bokstav a), «at aabne Laan paa Rigets Kredit» (bokstav b) og «at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesummer» (bokstav d). Det vil være i strid med disse bestemmelsene om folkeavstemninger skulle kunne binde Stortinget i utøvelsen av sin kompetanse til å fatte slike beslutninger.

Grunnloven § 3 legger den utøvende makt til Kongen (dvs. regjeringen). Justis- og politidepartementet er i tvil om man fra den bestemmelsen kan utlede begrensninger i adgangen til å foreskrive bindende folkeavstemninger ved lov.

Kongen(regjeringen) har i tillegg eksklusiv myndighet etter de såkalte kongelige prerogativene. Bindende nasjonale folkeavstemninger om forhold som faller inn under regjeringens eller Kongens kompetanse etter disse bestemmelsene vil antakelig være i strid med de samme grunnlovsbestemmelsene.

Spørsmålet om folkeavstemninger var også et tema i valglovutvalget (NOU 2001:3). Det vises spesielt til punkt 9.2.8 der prinsipielle forhold knyttet til bindende folkeavstemninger og Grunnloven §§ 93 og 112 diskuteres nærmere.

FORHOLDET TIL KOMMUNELOVEN

Det har vært en lang tradisjon for lokale folkeavstemninger i Norge. Regjeringspartiene sa i Soria Moria-erklæringen at vi ville legge til rette for bruk av lokale rådgivende folkeavstemninger. Som en oppfølging av lokaldemokratimeldingen ble det etablert en prinsippbestemmelse i kommuneloven om rådgivende lokale folkeavstemninger og en hjemmel for innsamling av data om slike avstemninger, jf. O.prp. nr. 61 (2008–2009). Tallene fra Statistisk sentralbyrå viser at det har vært avholdt over 660 lokale folkeavstemninger i perioden 1970–2008.

Kommuneloven er som Grunnloven basert på det representative systemet, jf. kommuneloven § 6 der det heter: «Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.»

Fordi kommuneloven baserer seg på prinsippet om at innbyggerne blir representert ved kommunestyret og andre folkevalgte organ, kan ikke kommunestyret fraskrive seg sin lovpålagde plikt til å treffe vedtak på vegne av kommunen. Dette medfører at kommunesty-

ret ikke kan vedta at en sak skal bli bindende avgjort i en folkeavstemning uten særskilt hjemmel i lov.

Kommunene står i dag i utgangspunktet fritt til å avgjøre om det skal holdes lokale folkeavstemninger, hvordan det skal gjennomføres og hvem som skal ha stemmerett. Det er bare i forbindelse med spørsmålet om målform i skolen, jf. opplæringslova § 2-5 siste ledd første punktum, at det foreligger et krav om rådgivende folkeavstemning.

Forslag 1:

Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det stilles krav om at det gjennomføres lokale folkeavstemninger når det skal opprettes bompengefinansierte veiprosjekter.

Det er et klart gjeldende prinsipp ved bompengefinansierte prosjekt at det skal være truffet kommunale og fylkeskommunale vedtak før saken behandles videre i Statens vegvesen, i Samferdselsdepartementet og deretter i Stortinget. Fra Samferdselsdepartementet har det ikke vært vurdert som et behov å erstatte disse kommunale og fylkeskommunale vedtakene med lokale folkeavstemninger. Samferdselsdepartementet kan ikke se at nåværende ordning på noen måte svekker demokratiet. Dersom det fra lokalt hold er ønskelig med en rådgivende folkeavstemning i forkant av de lokale vedtakene, er dette noe som må vurderes av de berørte kommunale og fylkeskommunale myndighetene. Samferdselsdepartementet har ikke hatt synspunkter på hva som ligger til grunn forut for en lokalpolitisk behandling. Det har fra tid til annen vært arrangert rådgivende folkeavstemninger i forkant av en lokalpolitisk behandling av et bompengeprojekt, men dette blir altså opp til den enkelte kommune og fylkeskommune å avgjøre.

Forslag 2:

Stortinget ber regjeringen legge frem en lovproposisjon med forslag til lovhjemler for lovfesting av en utvidet ordning med bruk av bindende folkeavstemninger lokalt og nasjonalt.

Norge har ingen tradisjon for juridisk bindende folkeavstemninger, verken på lokalt eller nasjonalt nivå. Lokale folkeavstemninger om språk og alkohol har tidvis vært semi-bindende – bindende under visse forutsetninger, rådgivende dersom forutsetningene ikke ble innfridd. Etter 1985 har alle folkeavstemninger vært rådgivende.

Folkeavstemninger som demokratiltak er mye diskutert. Et synspunkt er at direktedemokrati som folkeavstemninger er et steg i retning av et bedre demokrati. Et motstridende synspunkt er at hyppigere bruk av folkeavstemninger er en trussel mot viktige prinsipielle sider ved det representative demo-

kratiet. Valglovutvalget (NOU 2001:3) drøftet disse synspunktene med utgangspunkt i fire klassiske innvendinger mot større bruk av folkeavstemninger: svak velgerkompetanse, lav valgdeltakelse, særinteresser versus allmenninteresser og mulige styringspolitiske konsekvenser. Utvalget gikk inn for at kommunestyrene/fylkestingene skulle kunne vedta å utløse bindende lokale folkeavstemninger under visse forutsetninger.

Spørsmålet om bindende lokale folkeavstemninger ble også utredet som en følge av et anmodningsvedtak fra Stortinget (vedtak nr. 520, 16. juni 2003). Kommunal- og regionaldepartementet engasjerte Jan Erling Klausen ved Norsk institutt for by- og regionforskning og Caroline Taube ved Universitetet i Oslo til å skrive om bindende folkeavstemninger fra en samfunnsvitenskapelig og en juridisk innfallsvinkel.

Spørsmålet ble forelagt Stortinget i Ot.prp. nr. 44 (2004–2005). Det ble vurdert at det ikke var konstitusjonelle hindringer for at Stortinget, uten grunnlovsendring, kunne innføre en hjemmel i kommuneloven som tillater bindende lokale folkeavstemninger. På bakgrunn av en helhetlig vurdering var det likevel departementets vurdering at det ikke var ønskelig å innføre regler for bindende lokale folkeavstemninger, da det ville innebære et grunnleggende brudd med det representative systemet som norsk forvaltning bygger på. Departementet la vekt på at det representative systemet i større grad enn folkeavstemninger om enkeltsaker gjør det mulig å sikre en helhetlig politikk, og det ble vurdert at ved en slik ordning ville aksjonsgruppedemokratiet bli styrket på bekostning av det representative demokratiet. Det ble også pekt på usikkerhet knyttet til effektene av en slik ordning. I Innst. O. nr. 60 (2004–2005) sluttet flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til departementets vurdering.

Departementets vurdering er fortsatt at det ikke er ønskelig å legge til rette for en ordning med økt bruk av bindende lokale folkeavstemninger, da dette ville representere noe helt nytt i vårt representative demokrati. Kommunene og fylkeskommunene representerer i utgangspunktet avledet statsmakt i forhold til sine forvaltningsroller, og det er et prinsipielt spørsmål om i hvor stor grad dette skal kunne føres videre til folket i folkeavstemninger. De prinsipielle utfordringene knyttet til å innføre et nytt styringssystem i Norge, gjør at jeg ikke finner det hensiktsmessig å legge til rette for en lovfesting av en ordning med bruk av bindende lokale folkeavstemninger.

De prinsipielle vurderingene knyttet til det representative demokratiet vil også være gjeldende på nasjonalt nivå. Dette, sammen med vurderingen av forholdet til Grunnloven, gjør at jeg heller ikke finner tungtveiende grunner for å innføre regler for bindende folkeavstemninger på nasjonalt nivå.

