

Beslutningsforslag nr. B 2. Fremsat den 2. oktober 1996 af Aage Brusgaard (FP), Kim Behnke (FP), Tom Behnke (FP), Jan K pke Christensen (FP), Niels Højland (FP), Kirsten Jacobsen (FP) og Annette Just (FP)

Forslag til folketingsbeslutning

om direkte demokrati (vejledende, landsdækkende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ)

Folketinget pålægger regeringen at fremsætte lovforslag, der sikrer, at der afholdes vejledende, landsdækkende folkeafstemninger efter følgende retningslinier:

1. Landsdækkende folkeafstemning afholdes, når mindst 50.000 vælgere anmoder herom.
2. Anmodning om afholdelse af folkeafstemning skal være skriftlig og indeholde angivelse af det afstemningstema, der ønskes prøvet ved afstemningen.
3. Afstemningens udfald afgøres ved almindeligt stemmeflertal og er vejledende for Folketinget respektive for den eller de administrative myndigheder, der berøres af afstemningstemaet.
4. Indenrigsministeriet fører tilsyn med, at anmodning om afholdelse af folkeafstemning tilfredsstillende formelle krav (antal underskrifter), og tilrettelægger afstemningen.
5. Folkeafstemning efter vælgerinitiativ skal afholdes senest 18 søgnedage efter anmodningens godkendelse i Indenrigsministeriet.

Bemærkninger til forslaget

Almindelige bemærkninger

A. Argumenter for beslutningsforslaget

Efter forslagsstillernes mening vil regler om vejledende folkeafstemninger betyde en afgørende styrkelse af folkestyret og rumme en tiltrængt modernisering af den politiske beslutningsproces her i landet.

Den tid er for længst forbi, hvor politikerne kunne påberåbe sig særlig viden eller større indsigt end den øvrige del af befolkningen. Folkestyret har her i landet fungeret på godt og ondt i hen ved 150 år, og det er udtryk for manglende demokratisk sindelag, hvis nogen vil hævde, at Folketinget er i stand til at bedømme samfundsspørgsmål mere sagligt eller kvalificeret, end befolkningen er.

Erfaringerne fra USA og Schweiz har for længst leveret dokumentation for, at det direkte demokrati, folkeafstemningerne er udtryk for, ikke har erstattet, men på meget positiv måde suppleret det repræsentative demokrati. Der findes i øvrigt i disse lande mulighed for, at politikerne kan udarbejde modforslag, der kan omfattes af afstemning, hvis politikerne ikke anser vælgerinitiativet for at være kvalificeret nok.

Navnlig i Schweiz viser erfaringerne tillige, at forbundspolitikere vælger at bruge mere tid på at udforme og omskrive lovforslagene og på at opnå bæredygtige og langsigtede løsninger frem for at løbe risikoen for, at lovgivning af utilstrækkelig kvalitet og med kortsigtet virkning forlanges sendt til folkeafstemning. Det anføres undertiden i Schweiz, at de vigtigste referenda således er dem, der slet ikke finder sted.

Forslagsstillerne mener, at vejledende folkeafstemninger her i landet på landsdækkende plan vil føre til, at der opbygges en større interesse og ansvarfølelse for samfundsforhold. Vælgerne opnår en direkte deltagelse i de politiske beslutninger og har al mulig grund til at engagere sig, diskutere på arbejdspladser, i hjemmene, i nærmiljøet i øvrigt, frem for blot passivt at skulle affinde sig med, at politikerne tiltager sig hele beslutningsretten.

Det kan i flere lande påvises, at oplysningskam-

pagner forud for folkeafstemninger virker som en politisk debat- og læreproces. Det, der i lande som Danmark er et »internt anliggende« for politikere og embedsmænd, bliver i lande med folkeafstemningsinstitution til reelle debatemner, hvor sagernes indhold, argumenter og konsekvenser bringes frem i åben diskussion i medier, ved informationsmøder og på andre måder. Traditionen i Schweiz dokumenterer, at vælgerne træffer velgennemtænkte valg, og mulighederne for korridorpolitik, pression og manipulation begrænses.

Den svigtende vælgerinteresse i at deltage aktivt i partipolitisk arbejde er et yderligere vigtigt argument for folkeafstemninger. Omkring 1945-50 var op imod en fjerdedel af vælgerne her i landet medlemmer af en vælgerforening og deltog derigennem i den politiske beslutningsproces. I dag er gennemsnitligt kun omkring 6,7 pct. af vælgerne medlemmer af vælgerforeninger (se Folketingets Informationsark om politiske partier af 1. februar 1996). Denne udvikling fører gradvis til, at kun en meget lille politisk »elite« deltager i politisk beslutningstagning, hvilket yderligere øger afstanden imellem politikerne og befolkningen.

Fremskridtspartiet mener, at indførelse af vejledende folkeafstemninger vil være en virksom og positiv metode til igen at inddrage befolkningen i de politiske beslutninger.

Modstand imod regler om folkeafstemning vil formentlig være mest udbredt blandt interessegrupper, der i øjeblikket føler deres særinteresser tilfredsstillende varetaget af regering og folketingsflertal, men frygter, at deres synspunkter ikke har dækning hos befolkningens flertal.

Indførelse af folkeafstemninger i Danmark vil have den afgørende virkning, at regering og lovgivningsmagt med styrke kan afvise at bøje sig for pressionsgrupperes ønsker og krav i tilfælde, hvor disse er stridende imod befolkningsflertallets interesser. Det danske parlamentariske system, der afløste enevælden, kunne naturligt nok ikke forudse den magt, f.eks. interesseorganisationer og centraladministra-

tion ville opnå igennem årene på bekostning af befolkningens indflydelse gennem sine folkevalgte repræsentanter. Denne udvikling har tydeliggjort, at pressionsgrupper og særinteresser kan manipulere med et folketingsflertal. Derimod kan sådanne interessegrupper ikke manipulere med en hel befolkning.

Erfaringerne fra lande med folkeafstemning efter vælgerinitiativ viser i øvrigt, at lovproduktionen dæmpes i modsætning til erfaringerne fra Danmark og andre repræsentative demokratier uden tilsvarende folkeafstemningsregler. Her øges lovproduktionen til stadighed, og ikke mindst mængden af ændringer til eksisterende lovgivning griber om sig.

Derudover viser udenlandske erfaringer, at folkeafstemninger er populære og skaber en større følelse af politisk ansvar hos befolkningen. I de lande, hvor regler herom findes, ses der ikke at foreligge ønsker om at ophæve reglerne.

B. Folkelig selvbestemmelsesret

Adgangen til folkeafstemninger på vælgerinitiativ baserer sig på en idé om folkelig selvbestemmelsesret og direkte demokrati. Direkte demokrati medfører og betyder naturligvis, at vælgerne direkte kan være med til at afgøre alle sager i stedet for at overlade ansvaret til repræsentative organer som for eksempel Folketinget. Udtrykket »folkelig selvbestemmelsesret« betyder, at den politiske magt både teoretisk og praktisk ligger hos folket, hvor den rettelig hører hjemme. I Danmark eksisterer der demokrati, hvor det forudsættes, at folket vælger og bestemmer politikens virkemåde. I virkelighedens verden er folkets reelle indflydelse på politikken begrænset.

Langt de fleste politiske afgørelser er overladt til de lovgivende forsamlinger. De lovgivende forsamlinger udarbejder og afgør i realiteten selve forfatningen. Netop i forfatningen defineres eller begrænses den folkelige selvbestemmelsesret. Selv i de tilfælde, hvor man enten ønsker eller forfatningen kræver folkets tilslutning gennem folkeafstemninger, er det den lovgivende forsamling, der fastsætter afstemningstemaet og dettes ordlyd. Det vil sige, at den ultimative politiske magt i realiteten ligger hos den lovgivende forsamling og ikke hos folket.

Et demokratisk – det vil sige virkelig valgt af og som folkets repræsentanter – Folketing skal som et minimum overlade den samme autoritet til folket som til sig selv.

Det er indlysende, at hvis direkte demokrati i sig selv skal have nogen mening, må det naturligt høre sammen med den folkelige selvbestemmelsesret. Naturligvis kan den folkelige selvbestemmelsesret ikke

være fuldstændig, men i videst muligt omfang kan man bruge direkte demokrati til hævdelse af selvbestemmelsesretten som en pragmatisk mulighed.

C. Fordele ved direkte demokrati

Forudsætningen for en effektiv gennemførelse af demokratiet er, at det direkte demokrati får mulighed for at virke på optimal måde. Det fordelagtige ved det direkte demokrati kan opdeles i tre punkter:

1. Interesseorganisationers indflydelse kan begrænses.
2. Adskillelse af lovgivning og budgetlægning.
3. Sikring af konkurrence mellem forskellige offentlige instanser.

1. Interesseorganisationers indflydelse kan begrænses

Interesseorganisationer har ofte en relativ stor indflydelse, selv om den enkelte organisation ikke repræsenterer en særlig stor gruppe mennesker. Interesseorganisationen kan under alle omstændigheder være meget magtfuld – såvel økonomisk som politisk.

Gennem folkeafstemninger kan interessegruppernes ofte markante indflydelse begrænses, når mindretallet ønsker sættes op imod flertallet i en afstemning. Hvis et forslag skal opnå vedtagelse, det vil sige flertal gennem en folkeafstemning, er det nødvendigt, at en stor del af vælgerne opnår fordele ved forslagets vedtagelse. I den almindelige dagligdags lovgivning er det ofte kun små grupper, der opnår fordele. Med andre ord vil resultatet for flertallet være en forbedring ved folkeafstemninger, mens almindelig lovgivning oftest kun tilgodeser mindre interessegrupper.

2. Adskillelse af lovgivning og budgetlægning

Gennem direkte demokrati (folkeafstemninger) er det muligt at adskille de budgetmæssige beslutninger og den egentlige lovgivning, da de enkelte vælgere opnår mulighed for at tage særskilt stilling til hvert punkt.

Det repræsentative system kan imidlertid dårligt undgå at sammenblende de politiske beslutninger. Som vælger er det muligt, at man støtter det ene partis holdninger om skattnedsættelser, men samtidig er imod det samme partis holdning til kirkepolitik. I det repræsentative demokrati kan man ikke fravælge den del af et politisk parti, man ikke kan lide. Man får hele pakken. Som enkeltstående vælger er der ingen mulighed for at adskille de to spørgsmål.

En sammenblanding af forskellige emner reducerer den generelle velfærd. Det betyder, at ethvert system, der gør det muligt at adskille de forskellige be-

slutninger, er bedre egnet. Direkte demokrati gør det muligt at adskille beslutningerne og er dermed et bedre politisk system end det repræsentative system.

2.1. Folkeafstemningers betydning for skattestrykket

Befolkningens ansvar øges ved folkeafstemninger. Vælgerne inddrages i at forholde sig til sammenhængen imellem de beslutninger, man træffer, og de økonomiske og sociale konsekvenser, der opstår. Befolkningen kan f.eks. vælge udgiftskrævende foranstaltninger, men kender prisen og har friheden til at fravælge.

I den forbindelse er der grund til at fremhæve, at det er overvejende sandsynligt, at indførelse af regler om folkeafstemninger vil få en skattedæmpende effekt.

Da dette beslutningsforslag blev fremsat i 1993 (se Folketingstidende 1992-93, forhandlingerne sp. 6448, og tillæg B sp. 7659), viste erfaringerne fra USA, at et flertal af de syv delstater, der havde de højeste omsætningskatter, manglede folkeafstemning ved vælgerinitiativ. Det samme var tilfældet for de fem delstater, der havde den højeste indkomstskat. Blandt de syv delstater, som ikke havde indkomstskat, havde et flertal folkeafstemninger ved vælgerinitiativ. Fjernelsen af indkomstskatten i disse syv stater – Alaska, Florida, Nevada, South Dakota, Texas, Washington og Wyoming – havde utvivlsomt sammenhæng med, at folkeafstemningsmuligheden påvirkede politikerne til at udvise større forsigtighed over for de offentlige finanser.

Forholdene i Schweiz viste den samme tendens. Det offentlige skatteindtægter i Schweiz, målt i forhold til bruttonationalproduktet (BNP), var blandt de laveste i Europa.

Også i Danmark er det sandsynligt, at den blotte adgang til afholdelse af vejledende folkeafstemninger vil præge de politiske beslutninger i retning af større økonomisk ansvarsbevidsthed. Det vil være politisk uklogt at bevilge afholdelse af udgifter, der af befolkningen betragtes som unyttige eller måske endog er i åbenbar modstrid med befolkningens ønsker.

2.2. Direkte demokrati betyder lavere omkostninger for lovgivningen

Gennem folkeafstemninger reduceres omkostningerne ved lovgivningen kraftigt for flertallet af befolkningen. I et repræsentativt demokrati opnår man oftest kun politisk indflydelse gennem længerevarende og intenst lobbyarbejde. Man samtidig er det indlysende, at lobbyarbejde er en dyr fornøjelse, både hvad angår økonomi og tidsforbrug. Det er dermed

naturligt, at det kun kan være formålstjenstligt at udføre lobbyarbejde i den udstrækning, det forventede resultat af lobbyarbejdet står mål med omkostningerne. Dermed vil det i langt de fleste tilfælde ikke kunne betale sig for individuelle vælgere at udføre lobbyarbejde for at gå imod nye offentlige engagementer, når modstandens effektive omkostninger ikke på nogen måde kan stå i mål med fordelene ved en relativt lavere skattebetaling. Det direkte demokrati reducerer den enkeltes omkostninger og tidsforbrug til deltagelse i afstemningshandlingen. For den enkelte vælger vil der være tale om en væsentlig forbedring i forhold til det omkostningstunge lobbyarbejde. Samtidig vil demokratiet i sig selv selvfølgelig komme tættere på vælgerne.

3. Sikring af konkurrence mellem forskellige offentlige instanser

Ved hjælp af det direkte demokrati vil der indlysende opstå en mangespektret offentlig sektor, der dog hverken i betydning, magt eller omfang vil nå noget, der minder om dagens situation. Derfor er det nødvendigt, at der findes en styringsmåde, hvorpå konflikter mellem de enkelte enheder kan løses. Konkurrenceelementet mellem de enkelte enheder kan og skal betyde, at den endelige afgørelse skal træffes af vælgerne – de enkelte borgere gennem det direkte demokrati.

Sammenfattende kan man sige, at folkeafstemninger og lovgivningsinitiativet i det direkte demokrati begrænser interessegruppernes indflydelse gennem en kraftig nedsættelse af omkostningsniveauet for at påvirke lovgivningsprocessen. Samtidig bliver fordelingen af ressourcer forbedret væsentligt gennem adskillelsen af forskellige politiske initiativer og budgetlægningen.

D. Flertalsdiktatur kontra individuel frihed

Folkeafstemninger, der afgør politiske spørgsmål ved simpelt flertal, kan udvikle sig til et flertalsdiktatur, hvis flertallet får absolut magt. Fremskridtspartiet støtter den personlige frihed for den enkelte borger. Netop i forbindelse med folkeafstemninger er det nødvendigt, at dette princip ikke kan fraviges, medmindre der er enstemmighed blandt vælgerne – eller alternativt, at den aktuelle afgørelse kan begrænses til en entydigt afgrænset gruppe. Alle politiske afgørelser kan begrænses til en entydig gruppe, hvis mindretallet får lov til at trække sig selv ud eller udelukke sig selv fra beslutningens konsekvenser.

Med andre ord er mindretallets magt af mere afgørende karakter end flertallets, når mindretallet vel at

mærke har mulighed for at holde sig uden for beslutningernes konsekvenser.

E. Baggrund og historie

Det er forslagsstillernes opfattelse, at regelmæssig brug af folkeafstemninger ved vælgerinitiativ åbner mulighed for en væsentlig styrkelse og modernisering af folkestyret.

Erfaringerne viser, at de her i landet eksisterende, grundlovsfæstede folkeafstemningsinstitutter kun anvendes overordentlig sjældent.

Det obligatoriske referendum ved grundlovsændringer har været benyttet ved forslag til grundlovsændring som følge af genforeningen (vedtaget 1920), ved forslag til Danmarks Riges Grundlov (forkastet 1939), og ved forslag til den gældende grundlov (vedtaget 1953).

Folkeafstemninger vedrørende forslag til ændringer i valgretsaldere har været afholdt i 1953 (valgretsaldere blev 23 år), i 1961 (valgretsaldere blev nedsat til 21 år), i 1969 (valgretsaldere blev nedsat til 21 år), i 1971 (valgretsaldere blev nedsat til 20 år), og i 1978 (valgretsaldere blev nedsat til 18 år). Endvidere afholdtes folkeafstemning om Danmarks indtræden i EF (1972), samt folkeafstemningen om Maastrichttraktaten den 2. juni 1992.

Folkeafstemning i medfør af grundlovens § 42 efter Folketingets vedtagelse af en lov og på forlangende af en tredjedel af Tingets medlemmer er afholdt i 1963, hvor de fire »jordlove« bortfaldt ved folkeafstemningen. Endvidere blev der i 1993 afholdt folkeafstemning i medfør af grundlovens § 42, stk. 6, jf. § 19 om Danmarks tiltrædelse af Maastricht-Traktaten suppleret med Edinburg-Afgørelsen.

Folkeafstemninger, der ikke er foreskrevet i grundloven, er efter lovgivningsmagts beslutning alene afholdt i to tilfælde, nemlig om salget af De Vestindiske Øer (1916) og om Danmarks tiltrædelse af EF-pakken (1986).

F. Terminologi

Man sonderer traditionelt mellem referendum og vælgerinitiativ. Med referendum kan vælgerne vedtage eller forkaste den lovgivende magts beslutninger. Ved vælgerinitiativ har vælgerne adgang til selv at fremsætte forslag og forlange disse underkastet afstemning.

Afstemningen kan principielt være bindende eller vejledende. Reglerne i grundloven om folkeafstemninger (§ 20, stk. 2, om suverænitetsafgivelse, § 29, stk. 2, om valgretsaldere, og § 42 om lovforslag) omfatter alene afstemninger, der finder sted på grundlag af

beslutninger, som er truffet af Folketinget. Formålet med dette forslag til folketingsbeslutning er at supplere med mere generelle regler for afholdelse af vejledende folkeafstemninger, der iværksættes ved vælgerinitiativ.

I beslutningsforslagets titel indgår ordene »direkte demokrati« som udtryk for, at vejledende folkeafstemninger efter forslaget iværksættes alene på grundlag af befolkningens eget direkte initiativ, således at administrative myndigheder alene har en række praktiske opgaver i forbindelse med afstemningens tilrettelæggelse.

G. Udviklingstendenser. Principperne i amerikansk og schweizisk lovgivning

Siden 1960'erne er folkeafstemninger i stigende omfang benyttet i en række forskellige lande, herunder også i lande, der ikke har tradition for sådanne afstemninger.

Især i løbet af 1970'erne er afstemninger på befolkningens eget initiativ blevet mere udbredt end tidligere. Det gælder således i USA, hvor der i mange delstater findes regler om folkeafstemninger.

Da dette beslutningsforslag blev fremsat i 1993, kunne forslagsstillerne således oplyse følgende om forholdene i USA og Schweiz:

»I USA er folkeafstemninger obligatoriske ved grundlovsændringer i 49 af delstaterne. Derudover kendes folkeafstemninger på delstatsniveau under forskellige former i i alt 39 stater. Direkte lovgivning ved folkeafstemning er særlig udbredt i de vestlige stater, herunder i Californien. I 22 stater forekommer forskellige former for lovinitiativ. Den mindst udbredte form for direkte lovgivning er forfatningsinitiativ, hvor vælgerne selv fremlægger forslag om grundlovsændringer til folkeafstemning. Det praktiseres i 14 delstater.

På lokalt plan har 39 af USA's delstater regler om, at forskellige lokale myndigheder kan eller skal afholde folkeafstemning om lokale spørgsmål, herunder bestemmelser, vedtægter og lign. Det kan skønnes, at der i USA årligt afholdes i alt mellem ti og femten tusinde sådanne afstemninger. Derimod kendes ikke i USA landsdækkende folkeafstemninger.

I Schweiz findes regler, der sikrer, at såvel referendum som vælgerinitiativ kan benyttes på alle niveauer, såvel på forbunds niveau som på kanton- og på kommuneniveau.

Grundlaget for folkeafstemninger findes i den schweiziske forbundsforfatning, og alle afstemninger har bindende virkning.

Vælgerinitiativ kræver skriftlig anmodning fra 100.000 vælgere, og underskrifterne skal samles inden for en 18-måneders-periode.

Referendumreglerne indebærer, at enhver føderal beslutning skal underkastes folkeafstemning, hvis krav herom stilles af 50.000 vælgere.«

H. Tidligere forslag om folkeafstemninger

Medlemmer af Fremskridtspartiets folketingsgruppe fremsatte den 2. april 1975 forslag til folketingsbeslutning om vejledende folkeafstemninger om kommunale anliggender (af Kjærulff-Schmidt m.fl.), se Folketingstidende 1974-75, 2. samling, forhandlingerne sp. 2544 og 4720 samt tillæg A, sp. 3861, jf. Folketingets Årbog 1974-75, side 686 ff.

I beslutningsforslaget opfordrede Folketinget indenrigsministeren til at fremsætte lovforslag, der åbnede mulighed for, at kommunale anliggender kunne underkastes en vejledende folkeafstemning i kommunen på begæring af et mindretal af kommunalbestyrelsesmedlemmer og/eller et mindretal af de vælgere, der var optaget på valglisten i vedkommende kommune.

Ved 1. behandling af forslaget kunne indenrigsministeren erklære sig enig i den målsætning, der lå bag forslaget, hvorimod han ikke følte sig overbevist om, at den foreslåede løsning på tilfredsstillende måde ville føre frem til det ønskede mål. Også de øvrige partiers ordførere var i overvejende grad positive for så vidt angik det principielle sigte i forslaget, men havde betænkeligheder ved forslagets udformning.

Kommunaludvalget afgav ikke betænkning over forslaget inden folketingsårets udløb.

Den 16. marts 1977 fremsatte medlemmer af Fremskridtspartiets folketingsgruppe forslag til lov om folkeafstemninger i kommunerne (af Kjærulff-Schmidt m.fl.), se Folketingstidende 1976-77, 2. samling, forhandlingerne sp. 709 og sp. 2979, samt tillæg A, sp. 3701, jf. Folketingets Årbog 1976-77, side 500 ff.

Ifølge lovforslaget kunne ethvert spørgsmål, der var omfattet af det kommunale selvstyre, underkastes en vejledende folkeafstemning i en kommune, såfremt det begæredes af mindst 10 pct. af de på valglisten opførte vælgere eller mindst en tredjedel af kommunalbestyrelsens medlemmer.

Om baggrunden for lovforslaget hed det i de ledsagende almindelige bemærkninger bl.a.:

»Ved gennemførelsen af kommunalreformen reduceredes antallet af kommuner fra ca. 1300 til 275. Storkommuneideen har gjort det umuligt at opretholde den tidligere nære kontakt imellem borgerne og de folkevalgte, og det er til dato ikke lykkedes at gen-

nemføre foranstaltninger, der har kunnet erstatte den personlige kontakt mellem befolkningen og dens valgte repræsentanter.

Fremskridtspartiet har fra første færd arbejdet for hyppige folkeafstemninger som en nærdemokratisk foranstaltning. Et forslag til vejledende folkeafstemninger i kommunerne blev fremsat i folketingsåret 1974-75, 2. samling (. . .) Ved 1. behandling erklærede såvel indenrigsministeren som en række ordførere sig enige i den målsætning, der lå bag forslaget, men på en række punkter anførtes saglige indvendinger mod forslagets udformning. Disse indvendinger er søgt imødekommet ved udarbejdelsen af nærværende lovforslag, og det er derfor forslagsstillernes håb, at der vil kunne opnås tilslutning til forslaget i dets foreliggende skikkelse«

Ved 1. behandling fik lovforslaget en overvejende kritisk modtagelse såvel af indenrigsministeren som af de fleste øvrige partiers ordførere, bortset fra ordførerne fra Det radikale Venstre og Danmarks Retsforbund.

Udvalget afgav ikke betænkning over forslaget.

Folketinget har ikke i de mellemliggende år frem til folketingsåret 1991-92 behandlet lovforslag eller beslutningsforslag om indførelse af generelle regler om vejledende folkeafstemninger. Derimod har Tinget flere gange behandlet forslag om afholdelse af vejledende folkeafstemninger vedrørende konkrete spørgsmål, f.eks. forslag til lov om folkeafstemning om flygtninge (L 38 i folketingsåret 1989-90 af Knud Lind (FP) m.fl., se Folketingstidende 1989-90, forhandlingerne sp. 722, 921, 9465 og 10010, tillæg A sp. 1161 og tillæg B sp. 1011), forslag til lov om afholdelse af vejledende folkeafstemning om en fast forbindelse over Øresund (L 160 i folketingsåret 1990-91, 2. samling, af Kim Behnke (FP) m.fl., se Folketingstidende 1990-91, 2. samling, forhandlingerne sp. 3344 og 4471 og tillæg A sp. 4077) og forslag til lov om afholdelse af vejledende folkeafstemning om Danmarks udlændingepolitik (L 216 i folketingsåret 1991-92 af Pia Kjærsgaard (FP) m.fl., se Folketingstidende 1991-92, forhandlingerne sp. 6016, 7053, 8608 og 8662, tillæg A sp. 5049 og tillæg B sp. 887).

Disse forslag blev afvist af Folketingets øvrige partier med henvisning bl.a. til, at emnerne ikke var »egnede« til at blive undergivet folkeafstemning.

I folketingsåret 1991-92 fremsatte medlemmer af Fremskridtspartiets folketingsgruppe forslag til folketingsbeslutning om direkte demokrati (vejledende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ), (B 7 af Pia Kjærsgaard (FP) m.fl., se Folketingstidende 1991-92, forhandlingerne sp. 685, 2916 og 8066, tillæg A sp. 1071 og tillæg B sp. 815).

Forslaget havde følgende ordlyd:

»Folketinget opfordrer regeringen til at fremsætte lovforslag, der sikrer, at der afholdes vejledende folkeafstemninger efter følgende retningslinier:

1. Landsdækkende folkeafstemning afholdes, når 20.000 vælgere anmoder herom.
2. Regionale folkeafstemninger afholdes, når 5 pct. af de vælgere, der er optaget på valglisten i den eller de pågældende kommuner, anmoder herom.
3. Anmodning om afholdelse af folkeafstemning skal være skriftlig og indeholde angivelse af det afstemningstema, der ønskes prøvet ved afstemningen.
4. Afstemningens udfald afgøres ved almindeligt stemmeflertal og er vejledende for Folketinget respektive for den eller de administrative myndigheder, der berøres af afstemningstemaet.
5. Indenrigsministeriet fører tilsyn med, at anmodning om afholdelse af folkeafstemning tilfredsstiller formelle krav (antal underskrifter m.v.), og tilrettelægger afstemningen.«

Dette beslutningsforslag blev forkastet med alle partiers stemmer mod Fremskridtspartiets. Ved 1. behandling udtrykte flere ordførere imidlertid principiel interesse for folkeafstemningsinstituttet og for øget anvendelse af folkeafstemninger. Forslagsstillerne valgte derfor at genfremsætte beslutningsforslaget for at fastholde og øge interessen for et lovgivningsinitiativ på dette område. Det skete i folketingsåret 1992-93 i lidt ændret form med B 74 i håb om, at den principielle interesse ville få forslaget igennem. Det viste sig dog ikke at være muligt (se Folketingstidende 1992-93, forhandlingerne sp. 6448, 7768 og 10546, tillæg A sp. 7659 og tillæg B sp. 1655).

I mellemtiden har både udenrigsministeren, Niels Helveg Petersen (RV), og Anders Fogh Rasmussen (V) udtalt sig positivt om flere folkeafstemninger (jf. bl.a. Morgenavisen Jyllands-Posten den 18. og 21. august 1996). Dette giver forslaget fornyet aktualitet. Derfor frmsættes nærværende beslutningsforslag som en uændret genfremsættelse af B 74.

Samtidig hermed fremsættes forslag til folketingsbeslutning om direkte demokrati (indførelse af regionale vejledende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ) (B 3), som er en genfremsættelse af Fremskridtspartiets beslutningsforslag B 92 fra folketingsåret 1992-93, jf. Folketingstidende 1992-93, forhandlingerne sp. 7735, 8316 og 10459, tillæg A sp. 8677 og tillæg B sp. 1681. Også dette forslag blev i sin tid afvist af de øvrige partier.

Forslagsstillerne er rede til under udvalgsbehandlingen af dette beslutningsforslag at drøfte underskriftskravets nærmere udformning.

I. Forslagets forhold til forfatningen

De muligheder for folkeafstemning, der er taget stilling til i grundloven, er, jf. foran under bemærkningernes pkt. E og F, følgende:

- § 20, stk. 2, om overladelse af suverænitetsbeføjelser til mellemstatslige myndigheder
- § 29, stk. 2, om valgretsalderen
- § 42 om lovforslag

Medens de to førstnævnte bestemmelser alene angår afstemning om helt specifikke emner (suverænitetsafgivelse respektive valgretsalder), angår bestemmelsen i § 42 et spektrum af afstemningstemaer, der alene afgrænses i § 42, stk. 6, som opregner bestemte typer af lovforslag, der ikke kan forlanges underkastet afstemning. En tredjedel af Folketingets medlemmer kan således ikke begære folkeafstemning om lovforslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, normeringslove, lønnings- og pensionslove, love om meddelelse af indfædsret, love om ekspropriation, love om direkte og indirekte skatter og love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser. Denne minoritetsbeskyttelse, nemlig at kunne forlange afholdelse af folkeafstemning med bindende virkning, er altså beskåret på så vigtige områder, der direkte angår statens indtægter og udgifter.

Ud over folkeafstemninger på grundlag af de foran nævnte bestemmelser, der alle har bindende virkning, kan et folketingsflertal selvsagt beslutte afholdelse af vejledende folkeafstemning om ethvert emne. Under den nuværende grundlov har en sådan afstemning alene været afholdt i 1986 på grundlag af lov nr. 24 af 5. februar 1986 om afholdelse af vejledende folkeafstemning om Danmarks tiltrædelse af EF-pakken (Europæisk Fælles Akt) (L 145 i folketingsåret 1985-86, se Folketingstidende 1985-86, forhandlingerne sp. 5955, 6134, 6328 og 6410, tillæg A sp. 3539, tillæg B sp. 623 og 635 og tillæg C sp. 199). Her gælder ingen begrænsninger i emnevalget. Ønsker et folketingsflertal at kende vælgernes mening om finansloven eller enkelte af finanslovens poster, om indkomstskattens personfradrag, om merværdi-afgiftens højde, om punktafgifter eller ethvert andet emne kan sådan vejledende afstemning naturligvis besluttes af Folketinget med almindelig majoritet.

Det nye, der indføres, hvis nærværende beslutningsforslag vedtages, er alene, at et nærmere bestemt antal vælgere kan forlange afholdelse af vejledende, landsdækkende folkeafstemning. Dette berører ikke forfatningen, svækker ikke Folketingets beslutningsdygtighed og hæmmer ikke regeringens eller partiernes lovforberedelse, men tjener alene som

en værdifuld vejledende rettesnor i lovgivningsarbejdet såvel som i lovforvaltningen.

Forslagsstillerne afstår fra at argumentere for bestemmelser om folkeafstemninger med bindende virkning eller andre regler, der ville kræve ændringer i forfatningen. Forslaget om vejledende afstemninger ved vælgerinitiativ kan vedtages i god harmoni med den gældende grundlov.

J. Den tekniske gennemførelse af folkeafstemninger

Vejledende folkeafstemninger kan ret enkelt afholdes i forbindelse med valghandlinger.

I årene mellem 1970 og 1995 har der her i landet været afholdt tilsammen 23 folketingsvalg, kommunalvalg eller folkeafstemninger på i alt 22 forskellige valg- eller afstemningsdatoer. Landsdækkende afstemninger kan uden særlige administrative vanskeligheder afholdes i tilknytning til sådanne valghandlinger.

Omkostningerne ved afholdelse af afstemninger vil efter de her anførte retningslinier kunne begrænses til et minimum, men man må i øvrigt i denne forbindelse være opmærksom på, at afstemningerne generelt vil føre til større påpasselighed i politikernes dispositioner over befolkningens økonomiske ressourcer, jf. de udenlandske erfaringer, der er redegjort for ovenfor.

Forslagsstillerne anbefaler, at regeringen ved udformning af lovforslag vælger at udforme så enkle og smidige regler om afstemnings- og optællingsprocedurer som muligt.

I denne forbindelse henvises til Fremskridtspartiets forslag til folketingsbeslutning om brug af elektronisk stemmeafgivning i forbindelse med valg og folkeafstemninger, der fremsættes samtidig med nærværende beslutningsforslag (B 1).

K. Ingen begrænsning i emner, der kan underkastes folkeafstemning

Det er væsentligt at være opmærksom på, at vejledende folkeafstemninger bør kunne afholdes uden begrænsninger i temavalg. Det er de vælgere, der tager initiativ til anmodningen om afholdelse af afstemning, der selv udformer afstemningens tema og samler det nødvendige antal underskrifter bag kravet.

Nogle politikere anser folkeafstemninger som en principielt god idé, men kun under forudsætning af, at det er de »rigtige« emner, der sættes under afstemning. De anser nogle emner for at være for vigtige, andre for at være betydningsløse, atter andre for at være for specielle eller for generelle etc. etc. Derfor møder man undertiden det standpunkt, at folkeafstemnin-

ger bør afholdes her i landet, men man må først lade politikerne nøje overveje de emner, der ønskes afstemning om. Af samme grund ynder nogle at fremhæve, at eksempelvis indvandrerpolitik, kriminalpolitik, socialpolitik og mange andre områder er »uegnede« for afholdelse af folkeafstemninger.

Bag sådanne synspunkter ligger et politisk hovmod, som er en markant svaghed ved det repræsentative demokrati. Det er styret af frygt for, at der vil opstå situationer, hvor de folkevalgte ikke har dækning for deres synspunkter hos befolkningens flertal. På det grundlag drager man den forkerte konklusion, at det er de folkevalgtes synspunkter, der er »rigtige«, og befolkningsflertallets synspunkter, der er »forkerte«, og at folkeafstemninger derfor bør undgås.

Forslagsstillerne mener, at folkeafstemningsmuligheden kan hjælpe med til at sikre, at politikerne holder den kurs, befolkningens flertal ønsker. Dette er en værdifuld styrkelse af – og ikke en trussel imod – det repræsentative demokrati. Politikerne vil meget hurtigt værdsætte folkeafstemninger, der kun kan virke i retning af at stabilisere demokratiet.

Det er for forslagsstillerne selvfølgelig, at en lov om vejledende folkeafstemning ikke på forhånd skal bortcensurere visse emner som uønskede eller uegnede. Hvis befolkningens flertal har en anden opfattelse end Folketinget om skattepolitik, indvandrerspørgsmål, bistandsydelse, kulturpolitik, ulandsbistand, trafikantlæg eller andet, er opgaven for politikerne ikke at regere på tværs af befolkningens ønsker, men at lytte hertil og justere egne holdninger ind, så de bedre svarer til befolkningens. Ellers udvikler samfundssystemet sig til et repræsentativt udemokrati.

Forslagsstillerne vil dog ikke afvise, at der måske kan udformes mere gennemarbejdede regler om fastlæggelse af afstemningstema, og forslagsstillerne er indstillet på under udvalgsarbejdet at deltage i undersøgelse og drøftelse heraf.

L. Den ideelle udformning af forslaget

Forslagsstillerne er opmærksomme på, at regler om vejledende folkeafstemninger kan udformes efter flere forskellige retningslinjer. Forslagsstillerne mener, at den mest ideelle måde at gennemføre en ordning på fremdeles er, at:

»Landsdækkende folkeafstemning afholdes, når 20.000 vælgere anmoder herom«.

Forslagsstillerne finder, at det er væsentligt, at kriterierne for afholdelse af afstemninger er realistiske, således at det kan forventes, at reglerne i praksis vil blive benyttet i ikke uvæsentligt omfang. De foreslåede krav til antallet af vælgere, der skal anmode om

afstemning, kan ses i forhold til valglovens krav til antallet af vælgererklæringer ved anmeldelse af ny partier, nemlig 1/175 af de ved sidste folketingsvalg afgivne gyldige stemmer, altså i disse år normalt ca. 19.000 underskrifter. Set i lyset af den betydning et nyt politisk partis deltagelse i valget kan få for den politiske beslutningsproces, hvis partiet opnår repræsentation, må kravet om 20.000 underskrifter som nødvendig betingelse for at forlange folkeafstemning, anses for at være forholdsvis strengt.

Det er imidlertid forslagsstillernes opfattelse, at spørgsmålet om antallet af underskrifter ikke skal være afgørende. Da et flertal i Folketinget som ovenfor nævnt har fundet, at et antal på 20.000 underskrifter var for lavt, har Fremskridtspartiet fundet det vigtigere, at vælgerne gives reel mulighed for at deltage i et direkte demokrati. Derfor foreslås det i det foreliggende beslutningsforslag, at antallet af underskrifter sættes op til 50.000. Spørgsmålet om antallet bør behandles i udvalget.

Forslagsstillerne er ikke afvisende over for, at der kan argumenteres for såvel strengere som lempeligere betingelser, men finder, at opgaven for Folketingets partier må være at fastsætte overkommelige krav, der ikke forhindrer, men snarere opmuntrer til afholdelse af afstemninger i væsentligt omfang.

Man må i denne forbindelse være opmærksom på, at skærpelse af kravene vil føre til, at det bliver vanskeligt for andre end interesseorganisationer med store økonomiske ressourcer at påtage sig at være drivkraft bag afstemningsinitiativer. Det bør være muligt også for frivillige foreninger, private, græsrodsbevægelser og andre grupper af borgere at tage initiativer, der kan føre til afstemning, når der er en rimelig opbakning bag ønsket.

Bemærkninger til de enkelte punkter

Ad 1

Ved behandlingen af beslutningsforslag nr. B 7 i folketingsåret 1991-92 gik et flertal af Folketingets partier imod forslaget bl.a. med den begrundelse, at 20.000 underskrifter var for lavt et krav. Forslagsstil-

lerne foreslår derfor kravet sat til 50.000 underskrifter, men stiller sig åbne over for, at et andet antal kræves.

Ad 2

Efter forslaget skal anmodningen om afholdelse af folkeafstemning være skriftlig og indeholde angivelse af det afstemningstema, der ønskes prøvet ved afstemningen. Det er vigtigt for forslagsstillerne at understrege, at vælgerne selv – og uden mindste form for censur fra politikere eller forvaltning – udformer afstemningstemaet, men forslagsstillerne er rede til at drøfte dette spørgsmål nærmere under udvalgsbehandlingen.

Ad 3

Afstemningens udfald afgøres ved almindeligt stemmeflertal, og udfaldet er vejledende. Der er således ikke nogen pligt for berørte administrative myndigheder eller andre til at følge den vejledning, resultatet giver. Forslagsstillerne anser det dog for sandsynligt, at der vil udvikle sig en praksis, hvor folkeafstemningerne får en markant indflydelse på de politiske og administrative procedurer.

Ad 4

Forslagets pkt. 4 fastslår, at Indenrigsministeriet fører tilsyn med, at anmodning om folkeafstemning tilfredsstillende formelle krav (antal underskrifter), og tilrettelægger afstemningen. Forslagsstillerne vil finde det naturligt, at man under udvalgsbehandlingen overvejer at henstille til regeringen at indarbejde en revisionsbestemmelse i lovforslaget. Det er meget tænkeligt, at de erfaringer, der indhøstes, når vejledende folkeafstemninger er indført, efter en kortere årrække naturligt bør medføre justeringer i det lovgrundlag, der indføres. Forslaget indeholder ingen tidsfrist, inden hvilken lovforslag skal fremsættes, men det er forslagsstillernes opfattelse, at regeringen bør kunne fremsætte lovforslag senest i folketingsåret 1996-97 med henblik på ikrafttræden senest den 1. januar 1998.

Skriftlig fremsættelse

Aage Brusgaard (FP):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig hermed at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om direkte demokrati (vejledende, landsdækkende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ).

(Beslutningsforslag nr. B 2).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager beslutningsforslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.