

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

# Direkte Demokrati

Bør borgerne kunne  
iværksætte Folkeafstem-  
ninger (Referenda) –  
fakta og argumenter

[democratie.nu](http://democratie.nu)

 **democracy  
international**



Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

# Direkte demokrati

**Bør borgerne kunne iværksætte  
Folkeafstemninger (Referenda)  
– fakta og argumenter**

Democracy International  
Brussel 2007

---

[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

© En udgivelse fra Democracy International i samarbejde med Democratie.nu (Belgium)

Oversættelse fra engelsk: Amalie Foss og Louise C. Larsen.

Koordination: Nicolas E. Fischer

Design: Stephan Arnold

ISBN 9789078820062

Copyright: Af denne publikation er arrangeret af Creative Commons license »Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.5«. Det er tilladt at fremstille eksemplarer og gøre værket tilgængeligt for almenheden, på følgende vilkår:

- Navngivelse. Du skal kreditere værket på den måde, der er angivet af rettighedshaveren og licensgiveren.
  - Ikke-kommerciel. Du må ikke bruge dette værk til kommercielle formål.
  - Ingen bearbejdelser. Du må ikke ændre, bearbejde eller bygge videre på dette værk.
- I forbindelse med al viderebrug og spredning skal du gøre licensvilkårene for dette værk klart for andre. Alle disse vilkår kan frafalde, hvis du får tilladelse af rettighedshaveren.

Yderligere oplysninger: [www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/](http://www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/)

## Taksigelser ...

Vi vil gerne udtrykke vores taknemmelighed over for følgende personer og instanser for deres bidrag til skabelsen af denne bog. Heiko Dittmer (Antwerpen) og Bert Penninckx (Antwerpen), for deres støtte til projektet. Michael Efler (Berlin), Matthias Leimeister (Berlin), Michael Macpherson (Berlin) og Frank Rehmet (Hamburg), for deres assistance med researchen. Gerald Häfner (München), Paul Carline (Edinburgh) og Michaël Bauwens (Antwerpen), henholdsvis, for deres artikelbidrag til de tyske, engelske og hollandske udgaver. Stephan Arnold (Halle) for designet. Bruno Kaufmann (Falun) for den mulighed, han gav os for at præsentere denne bog ved en række konferencer i Europas fire hjørner for Initiative & Referendum Institute Europe, som han leder.

En særlig tak til Aimee Lind Adamiak (Ås), Blaz Babic (Ljubljana), Thomas Benedikter (Bolzano), David Calderhead (Amsterdam), Amalie Foss (København), Nicolas E. Fischer (København), Miloslav Hettes (Bratislava), Mira Hettesova (London), Daniel Kmiecik (Lille), Andreas Linke (Berlin), Juan Carlos Madronal (Madrid), Magdalena Musial-Karg (Poznan) og Lilia Zaharieva (Achen) for deres store oversættelsesarbejde, samt til Paul Carline (Edinburgh), María Jesus Garcia (Madrid), Ronald Pabst (Köln) og Bartek Wisnewski (Warszawa) for deres i mange tilfælde omfattende korrekturlæsning og rettelser.

En yderligere tak til alle de mennesker og organisationer i hele Europa, som bidrager til distributionen af denne udgivelse.

Endelig vil vi gerne sige en dybtfølt tak til alle, hvis donationer har muliggjort denne udgivelse.

Antwerpen og Amsterdam, april 2007

*Jos Verhulst og Arjen Nijeboer*

# Indhold

Taksigelser ...	5
1. Demokratiets skjulte magt .....	7
2. Hvad er demokrati? .....	12
3. Føderalisme, subsidiaritet og social kapital .....	22
4. Det demokratiske menneske .....	36
5. Læren fra direkte demokrati i praksis .....	47
6. Mulige indvendinger over for direkte demokrati .....	67
Bibliografi .....	84
Om forfatterne .....	89
Om udgiverne .....	90

# 1. Demokratiets skjulte magt

Det 20. århundrede vil hverken gå over i historien som informationsteknologiens, rumrejsernes eller atomkraftens århundrede. Det vil ikke blive husket som fascismens, kommunismens eller kapitalismens århundrede. Ej heller som de to verdenskriges århundrede.

Det 20. århundrede vil være demokratiets århundrede.

I løbet af det 20. århundrede blev demokratiet for første gang i historien den globale *norm*. Det ville være forkert at tro, at standarden virkelig er blevet opnået noget sted, og demokratiet undertrykkes konstant overalt i verden. Ikke desto mindre gør allehånde regimer, med nogle markante undtagelser, som for eksempel Saudi Arabien og Bhutan, *krav* på deres demokratiske legitimitet. Og det gør de, fordi de ved, at demokratiet er blevet normen for hele verdens befolkning. Det er et revolutionerende faktum.

I det 19. århundrede befandt den universelle stemmeret sig faktisk stadig på vuggestadiet. Det universelle system med 'en person, en stemme' dukkede først op i USA, men indtil midten af det 19. århundrede var den i de fleste stater generelt begrænset til hvide mænd, som var ejendomsbesiddere. Kvinder og farvede ansås ikke for kompetente til at deltage i valg. Først i 1870, efter Borgerkrigen, fik farvede den forfatningsmæssige stemmeret. Amerikanske kvinder måtte vente indtil 1920. For øvrigt blev stemmeret for kvinder i USA introduceret via referenda i flere stater. Delvist som følge af dette blev det politiske pres på føderalt niveau så stærkt, at USA i 1920 også måtte ændre kurs og give kvinderne stemmeret (se kap. 6). I Storbritannien var der arbejderrevolter, og arbejderne måtte kæmpe indædt i mange årtier, indtil de i den senere del af 1800-tallet opnåede stemmeret. Suffragetterne demonstrerede tappert fra 1904 til 1918, før kvinder over 30 og alle mænd over 21 fik stemmeret. Først i 1928 blev stemmeretten udvidet til at omfatte alle kvinder over 21, og selv dette blev latterliggjort som 'pige-stemmeretten'. Også i Sydafrika spåede man om katastrofer i fald stemmeret for alle skulle blive indført! I bakspejlet virker disse indvendinger imod at give stemmeret til arbejdere, kvinder og ikke-hvide både hykleriske og ynkelige.

I demokratiet lurer der en skjult kraft. I nyere tid har mange demokratiske regeringer gentagne gange modstået tilsyneladende overmægtige diktatoriske systemer. De mere demokratiske samfund viste sig igen og igen at være de mere levedygtige.

## To kilder til magt

Demokratiets får sin overlegenhed fra to kilder.

For det første er et demokratisk regime *legitimt*. I et ægte demokrati er styreformen pr. definition ønsket af folket. Det er logisk, at et sådant regime kan forlade sig på større intern støtte end en diktator kan.

For det andet er et demokrati *mere produktivt*. I et autoritært regime har majoritetens ideer meget få muligheder for at få indflydelse på beslutningsprocessen. I et demokrati er idegrundlaget langt bredere.

Ydermere er udvælgelsen af ideer langt mere effektivt i et demokrati. Demokratiet er ikke andet og mere end den fælles bearbejdning af individuelle ideer. Nye ideer opstår altid hos individer, fordi kun individer har evnen til at tænke. Men disse individuelle ideer skal gennemtænkes, vejes op over for hinanden og tilpasses samfundsforholdene. Mennesker har brug for hinanden for at korrigere fejl og mangler i hinandens ideer. Kernen i demokratiet er faktisk denne proces, hvori opfattelser formes i fællesskab og hvori en enkeltpersons ide eller forslag, som ofte allerede er accepteret af en mindre gruppe (parti, aktions- eller pressionsgruppe), får sine fordele og ulemper vejret op af samfundet som helhed. Denne proces, hvori opfattelser dannes, fører til en valgmulighed. Men valget skal altid undersøges i en historisk sammenhæng; dagens minoritet kan blive morgendagens majoritet. De faktiske beslutninger i forhold til strømmen af billeddannelse er som paukeslagene inden i en hel symfoni.

I det lange løb vil demokratiske beslutninger være diktatoriske beslutninger socialt overlegne. Moralsk tvivlsomme mål, som ikke tjener fællesskabets interesser, vil i sagens natur finde deres vej ad skjulte kanaler i den skygge, som ikke belyses af åbne, demokratiske beslutningsprocesser. Under demokratiske forhold vil de bedste ideer om man så må sige blive filtreret frem, fordi vi er bedre til at genkende andres svagheder end vores egne. Den udvælgelsesproces, som finder sted ad demokratiets vej kan videregive samfundet det, som gavner det. Det betyder ikke, at tilstedeværelsen af demokratiske instrumenter nødvendigvis garanterer kvaliteten af de moralske initiativer fra individuelle samfundsmedlemmer. Vi kan kun sætte vores lid til, at den slags initiativer vil komme frem. Men det betyder ikke, at moralsk agtværdige ambitioner ikke kan opnås uden demokrati. Politik kan aldrig *foreskrive* moral. Men politik kan skabe demokratiske instrumenter, som vil tillade, at det moralske potentiale, der ligger hos individet, frigøres og sættes til at arbejde for samfundets bedste.

## Udvikling af demokrati

Demokratiet er aldrig fuldentd. Demokratiets fremgang bør ses som en *organisk* proces. Demokrati kan ikke holde op med at udvikle og uddybe sig, ligesom et menneske ikke kan holde op med at trække vejret. Et demokratisk system, der forbliver statisk og uforandret vil degenere og blive udemokratisk. Samfundets nuværende *malaise* er forårsaget af netop sådan en forsteningsproces. Vi må se i øjnene, at demokratiet i vores samfund er i stor fare.

Vores nuværende, rent repræsentative demokrati er faktisk svaret på bestræbelserne fra for over 100 år siden. Systemet passede tiden godt, fordi flertallet kunne se deres politiske holdninger og idealer afspejlet i et lille antal klart afstukne menneskelige og sociale overbevisninger, som lå hos og blev repræsenteret af for eksempel kristne, socialistiske eller liberale grupper. Den tid er for længst forbi. Folks ideer og bedømmelser er blevet mere individualiserede.

Den hensigtsmæssige, demokratiske form i denne sammenhæng er et parlamentarisk system, som suppleres af det *bindende, borgerinitierede referendum* (direkte demokrati), fordi et sådant system giver os en direkte forbindelse mellem enkelt-

personer og de lovgivende og udøvende organer. I jo højere grad borgerne påtager sig individuelle bedømmelser og de politiske partier mister deres monopol som ideologiske samlingspunkter, jo stærkere vil kravene til værktøjer til direkte demokrati beslutningstagning være.

De facto-flertallet af borgerne i de vestlige lande ønsker endda, at referendummet bliver introduceret [se 1-1]. Dette faktum alene burde være udslagsgivende i også rent faktisk at implementere det. Demokrati betyder 'folkets styre', jvf. Oxford English Dictionary. Det første skridt hen imod autentisk styre af folket medfører nødvendigvis, at folk selv kan bestemme, *hvordan* dette folkets styre er udformet og omsat til praksis.

Ikke desto mindre ser vi, at de fleste politikere udtaler sig imod referendummet [se 1-2]. Det er slående, at jo højere reel magt, de besidder, jo mere energisk modsætter mange politikere sig referendummet [se 1-3]. Når de gør det, har de en tendens til at bruge de argumenter, som før i tiden blev anvendt i modstanden imod arbejderes og kvinders stemmeret. Det kan også påvises, at disse argumenter har meget lidt værdi. I kapitel 6 ser vi nærmere på de mest almindelige modargumenter.

Faktisk er et enkelt blik på direkte demokrati i praksis nok til at se, at indvendingerne er grundløse. I Schweiz især har et meget interessant – men langt fra perfekt – eksempel på direkte demokrati fungeret i mere end et århundrede (se kap. 5). Schweizerne kan søsætte borgerinitierede lovforslag på alle forvaltningsniveauer. I visse tilfælde står det klart, at borgerne direkte modsætter sig den politiske og økonomiske elites præferencer.

I referenda om forfatningsændringer og afgivelse af suverænitæt til internationale organisationer, som er obligatoriske i Schweiz, afviser vælgerne 25% af parlamentets forslag. Når en borgergruppe indsamler underskrifter for at fremtvinge et referendum om almindelige love, bliver så mange som halvdelen af lovforslagene afvist.

Men folket har ikke brugt deres demokratiske rettigheder til at forvandle Schweiz til en umenneskelig eller autoritær stat! Der er ingen dødsstraf i Schweiz, og menneskerettighederne er ikke under pres i landet. Ej heller har Schweiz' borgere planer om at opgive deres overlegne demokratiske system. (Schweizernes afsmag for Den Europæiske Union er da også forbundet med Unionens udemokratiske karakter.)

Men vi bør ikke idealisere direkte demokrati. Det byder ikke i sig selv på nogen løsninger. Direkte demokrati gør den essentielle mekanisme tilgængelig, hvormed nyttige og brugbare løsninger på de moderne problemer skabes. Indførelse af direkte demokrati bør ikke ske i en stemning af pludselig eufori, men i en ånd af 'aktiv og bevidst villighed til at vente'.

Hvad mere er, bør man ikke undervurdere den øjeblikkelige, oplivende virkning, et klart valg at genopbygningen og uddybelsen af demokratiet vil få. Beslutningen om mere demokrati er altid samtidig en beslutning for retten til, at *den anden* også kommer til orde. Det er en tillids erklæring til de moralske kræfter og kapaciteter, som ligger latent i ens medborgere. I vores samfund, som er forgiftet af gensidig mistillid, kan man næsten ikke forestille sig noget andet, som kan have samme lægende virkning. Engagementet i mere direkte demokrati er pr. definition et engagement i det andet menneske, i dets ytringsfrihed og dets iboende værdighed. Folk, som kun er interesseret i at nå deres egne mål, har intet at

vinde i et demokrati. De har mere ud af at bruge deres energi på at formulere og fremme deres individuelle synspunkter. Rigtige demokrater er interesseret i andres individuelle synspunkter, fordi de ved, at mennesker har brug for hinanden til at forfine og skærpe både deres ideer og intuition, for at forbedre og uddybe dem. Denne sociale proces, hvormed holdninger dannes og formes, er det demokratiske livs virkelige kerne. Jo tættere kontakt, folk får med hinanden i en form for *føderalisme*, jo lettere og mere effektivt kan fælles opfattelser komme frem (forbindelsen mellem føderalismen og direkte demokrati drøftes i detaljer i kap. 3). Direkte demokrati og føderalisme forstærker hinanden. Sammen danner de et '*stærkt demokrati*' (Barber 1984) eller et '*integreret demokrati*'.

### »Vort demokrati er meningsløst«

Lige nu er der lang vej til et sådant integreret demokrati. Politiske beslutninger finder generelt sted langt fra borgernes indflydelse og endda fra deres kendskab. Det gælder næsten alle europæiske stater.

Hans Herbert von Arnim er professor i statsforvaltningsret og forfatningsteori på Speyer Universitet i Tyskland. Han har skrevet flere bøger om demokrati og politik og har opbygget et ry for at afsløre de ofte beskidte realiteter bag 'demokratiets kønne ansigt'.

I sin bog »Das System« (eng. »The System – The Machinations of Power«), som er udgivet i 2001, løftede han låget på det tyske politiske system:

»Hvis repræsentativt demokrati betyder regering *af* folket og *for* folket (Abraham Lincoln), bliver det hurtigt klart, at det ikke står godt til med de grundlæggende principper i hvad det skulle forestille at være det mest liberale demokratiske system, der nogensinde har eksisteret i Tyskland.

Staten og politikken er stort set i en tilstand, som kun professionelle optimister eller hyklere kan hævde er et resultat af folkets vilje. Alle tyskere har friheden til at adlyde love, som de aldrig har godkendt; de kan beundre en forfatning, de aldrig har givet nogen legitimitet; de er frie til at ære politikere, som ingen borger nogensinde har valgt, og til at forsørge dem i stor stil – med skatterne, hvis brug de aldrig er blevet konsulteret om.«

De politiske partier, som tager beslutninger i dette system er blevet monolitiske institutioner, ifølge von Arnim. Den politiske identifikation og behovstilfredsstillelse, som i et demokrati burde brede sig fra bund til top – fra folket til parlamentet – ligger fuldkommen i partiledernes greb.

Von Arnim lægger også skylden på partiernes finansierings-system, hvor politikerne personligt kan bestemme, hvor stor en del af skatteindtægterne, som deres partier – private foreninger som alle andre – kan tildele sig selv.

Ifølge von Arnim er det ikke overraskende, at politikere vedbliver at ignorere de stadig mere højlydte krav om en reform af det politiske system, da de ellers ville underminere deres egne meget behagelige magtstillinger.

Storbritanniens Power-undersøgelseskommission er en komite, som er sammensat af sociale organisationer og som består af både politikere og borgere. Den udførte en storstilet undersøgelse af det britiske demokrati og især af årsagerne til, at så mange borgere vender politik ryggen. De afholdt



hører landet over, ved hvilke borgerne blev opfordret til at komme med deres meninger og offentliggjorde rapporten 'Magt til folket', som noterede: »Den ene faktor, der ses som årsagen til den meget udbredte fornemmelse, som løber igennem alle dele af vores undersøgelser, nemlig at borgerne føler, at deres synspunkter og interesser ikke i tilstrækkelig grad tages med ind i den politiske beslutningsproces. Dybden og udstrækningen af denne opfattelse blandt briterne kan ikke understreges nok. Mange, hvis ikke alle de andre accepterede forklaringer, som er fremlagt her, kan forstås som variationer over temaet svag borgerindflydelse. (...) Dette syn slår stærkt igennem i de mange offentlige indlæg, som kommissionen har modtaget.« (Power Inquiry 2006, s. 72).

I 1992 kortlagde professor De Wachter omhyggeligt de politiske beslutningsprocesser i Belgien. Han konkluderede: »I Belgien er udviklingen af de formelle demokratiske institutioner blevet hæmmet. Mere tidssvarende strukturer, som ville tillade borgerne en varig indflydelse på beslutningsprocessen enten nægtes dem eller fører i bedste fald til en manglende evne til at tage nogen som helst beslutninger.« (s. 71) »Borgerne eller vælgerne er svage spillere i det komplekse og totalt uigennemtrængelige sociale netværk af politiske beslutninger i deres land. De har ingen afgørende midler til at opnå adgang til de højeste niveauer i magthierarkiet og i beslutningsprocesserne. Alle beslutninger træffes for dem på yderst elitær vis. For folk, som er åbne over for ideer om demokratisk legitimitet er denne bedømmelse både en skuffelse og en falliterklæring.« (s. 371)

I 2002 interviewede den hollandske journalist Gerard van Westerloo Professor Daudt, en berømt politolog. Daudt ses som den hollandske statskundskabs nestor. Hele efterkrigs-generationen af hollandske politologer blev uddannet af ham. Professor Daudt fejede gulvet med den opfattelse, at Holland skulle være et demokrati, og afviste det med følgende udtalelse: Javist, sagde Daudt, de grundlæggende rettigheder respekteres, men »lad os ikke bruge 'buzzwords' til at pynte det til noget, det ikke er: Et demokrati med folkets repræsentanter. (...) Vort demokrati er meningsløst.« Da van Westerloo ville vide, hvad Daudts kolleger mente om hans synspunkter, tog han på rundtur i Holland og besøgte snesevis af socialforvaltningsspecialister og politologer. Daudts synspunkter blev overalt bekræftet. I Tilburg sagde professor Frissen: »I Holland styres vi af en arrogant elite, som intet har med demokrati at gøre i ordets direkte-demokrati betydning.« I Groningen sagde professor Ankersmit: »Politik er blevet marginaliseret i Holland. Demokratiet som sådan er ikke længere at finde.« Professor Tromp fra Amsterdam: »Politik i Holland er en tur ned i en blindgyde. En krise truer, og den kan ikke undgås. Politiske partier er ikke andet og mere end netværk af mennesker, som kender og støtter hinanden.« Professor De Beus fra Amsterdam: »Legitimiteten ved det hollandske demokrati er et stortilet udslag af selvbedrag og svindel.« Professor Tops fra Tilburg: »Det politiske dyr i Holland er så godt som tæmmet og domesticeret.« Direktør Voerman fra Documentation Centre for Dutch Political Parties: »Parlamentet er omdannet til en ren gummistemplingsmaskine.« Og ifølge politologen Baakman fra Maastricht: »Vi bedrager os selv ved at tro, at det vi kalder demokrati også fungerer som demokrati.« (Van Westerloo 2002)

### Tab af tiltro

Befolkningerne i de fleste europæiske stater har indset, at beslutningerne tages meget lidt demokratisk og har stort set mistet sin tiltro til institutionernes demokratiske natur.

I Tyskland viste undersøgelser af TNS Emnid, bestilt af Reader's Digest magasin, at borgerens tillid til de politiske partier svandt fra 41% til 17% i de 10 år fra 1995 til 2005. Tiltro til parlamentet svandt i samme periode fra 58% til 34%, og tiltro til regeringen fra 53% til 26%. »Under overfladen er der en stor storm på vej«, kommenterede politologen Karl-Rudolf Korte. »Det her er meget mere end den traditionelle mangel på interesse i politik og politiske partier. Nu foragter folk deres officielle repræsentanter.« (Reader's Digest Online, 10. august 2005). Ifølge en Gallupundersøgelse anser 76% af tyskerne deres politikere for at være uhæderlige. (Die Zeit, 4. august 2005)

En meningsmåling fra SOFRES i 2003 viste, at 90% af franskmændene mener, at de absolut ingen indflydelse har på national, politisk beslutningstagning; 76% mener også, at det er tilfældet i lokalpolitikken. (Lire la politique, 12. marts 2003)

Den belgiske sociolog Elchardus undersøgte belgiernes syn på demokratiet i 1999. Han opsummerede: »Et stort flertal af vælgerne har det indtryk, at deres mening og deres stemme ikke trænger igennem politikken og ind i praktikken (...) 58% af de adspurgte havde det indtryk, at politikerne, når de først er valgt, »synes, at de er for gode til folk som mig«. Alt dette får over 25% af vælgerne til at udtale deres totale mistillid: »Der er faktisk ikke en eneste politiker, som jeg ville turde stole på«. Kun 15 til 23% af de adspurgte var enige i positive udtalelser om politik og repræsentation. Det er åbenbart ingen overdrivelse at sige, at halvdelen til tre fjerdedele af vælgerne føler sig afmægtige.« (Elchardus 1999, s. 36)

Opinionsundersøgelser foretaget i 2004 af Maurice de Hond i Holland, viser at flertallet af hollænderne har meget lidt tiltro til det demokratiske indhold i deres stat. 70% var uenige i udsagnet: »Politikerne er bedre til at lytte en for fem år siden«. 51% var uenige i udsagnet: »I Holland spiller vælgeren en vigtig rolle i landets regerings funktion«; 47% var enige. 55% var uenige i udsagnet: »Holland er et ægte demokrati«, mens kun 39% var enige. En anden undersøgelse af De Hond, foretaget i august 2005, handlede om korruption. Hollænderne mener i gennemsnit, at 12% af parlaments- og regeringsmedlemmerne er korrupte samt 18% af kommunale og regionale politikere. Om embedsmændene i centralforvaltningen mener hollænderne, at 17% er korrupte, sammenlignet med 18% af de kommunale og regionale embedsmænd. Derudover indrømmede en fjerdedel af de adspurgte personlig erfaring med korruption blandt politikere eller, via bekendte, kendskab til bestemte sager (www.peil.nl).

I 2002 organiserede Gallup en gigantisk opinionsundersøgelse om graden af tillid hos de adspurgte til 17 sociale 'institutioner' – fra hæren og fagforeninger til parlamentet og de multinationale firmaer. Det betød spørgsmål til 36.000 mennesker i 47 lande. Af alle institutionerne nød parlamentet den mindste tillid. Et gennemsnit på 51% havde lille til ingen tillid, mens kun 38% havde en moderat til høj tillid. (De Witte Werf, foråret 2003, s. 11). I 2004 organiserede den internationale korruptionsovervåger, Transparency International, en lignende undersøgelse i 62 lande, i hvilken ikke mindre 50.000 blev spurgt om hvilke instanser de mente var de hæderligste, og hvilke der var de mest korrupte. Politiske partier blev anset for at være mest korrupt; i 36 af de 62 lande toppede de denne problematiske liste. På andenpladsen lå parlamenterne. (Rotterdams Dagblad 10. december 2004)

Man bør ikke forledes til at tro, at denne bortsivning af tillid blot kan fortsætte i det uendelige. En regering, som har mistet tilliden hos flertallet af borgerne, har i virkeligheden allerede mistet sin legitimitet.

## 1-1: Ønsker folk direkte demokrati?

Ja. Der er næppe det vestlige land, hvor man ikke finder et (som regel stort) flertal, som ønsker direkte demokrati.

I 1995 viste 'Nationens tilstand' opinionsundersøgelsen, at 77% af briterne mente, at det var nødvendigt at indføre et system »... hvori visse beslutninger lægges ud til afgørelse ved et referendum« (Prospect Magazine, oktober 1998). Ifølge en opinionsundersøgelse offentliggjort i *The Sun* (15. marts 2003), ønskede 84% af alle briter et referendum om den europæiske forfatning. På samme tid viste en undersøgelse i *Daily Telegraph*, ifølge hvilken 83% af briterne ønskede at løse suverænitetsproblemer ved hjælp af nationale referenda; kun 13% mente, at det var regeringens arbejde. *The Guardian* (29. februar 2000) offentliggjorde en opinionsundersøgelse ifølge hvilken 69% af briterne ønskede et referendum om det nye valgsystem, som premierminister Tony Blair foreslog. Det viser tydeligt, at briterne ønsker at få det sidste ord om organiseringen af deres politiske system.

I Tyskland ønsker over fire ud af fem borgere det borgerinitierede referendum indført på føderalt niveau. Af en Emnid-opinionsundersøgelse i 2005 stod det klart, at 85% af tyskerne havde det synspunkt (Readers Digest, 10. august 2005), og lignende tal er kommet ind fra snesevis af andre undersøgelser. I 2004 spurgte Emnid også tyskerne, om de ønskede et referendum om den europæiske forfatning; 79% svarede bekræftende. Tidligere undersøgelser viste, at tyskernes forkærlighed for direkte demokrati løb gennem alle partier. Af SPD-vælgerne var 77% for, af CDU-vælgerne 68%, af FDP-vælgerne 75%, af De Grønne-vælgerne 69%, af PDS-vælgerne 75%. (*Zeitschrift für Direkte Demokratie* 51, 2001, s. 7)

Ifølge en SOFRES-opinionsundersøgelse går 82% af franskmændene ind for det borgerinitierede referendum; 15% er imod (*Lire la politique*, 12. marts 2003).

I Holland, viste en SCP-opinionsundersøgelse i 2002, går 81% af vælgerne ind for at indføre referendummet. I 1997 viste en SCP-undersøgelse, at der var et stort flertal for direkte demokrati i alle de fire største politiske partier: 70% af CDA (kristendemokraterne), 81% af PvdA (socialdemokraterne), 83% af VVD (de højreliberale), 86% af D66 (venstre-liberale demokrater) (Kaufmann og Waters 2004, s. 131). Ifølge en NIPO-opinionsundersøgelse i april 1998 ønskede 73% af vælgerne et referendum om indførelsen af euroen, og en undersøgelse i september 2003 viste, at 80% ønskede et referendum om den europæiske forfatning (som faktisk blev afholdt i 2005). (Nijeboer 2005). Ydermere har hollænderne store forventninger til demokratiet. Nationaal Vrijheidsonderzoek (den nationale frihedsundersøgelse) fra 2004 viser at »demokratiets fremme« blev valgt af et flertal (68%) som et svar på spørgsmålet: »Hvad mener De er mest nødvendigt for verdensfreden?«

Gallup foretog i midten af 2003 en europæisk opinionsundersøgelse om det ønskelige ved et referendum om den europæiske forfatning. 83% af dem betragtede sådan et referendum som »uundværligt« eller »nyttigt, men ikke uundværligt«; kun 12% mente, at et referendum ville være »nytteløst«. Procenttallet for var endnu højere blandt de unge og folk med højere uddannelse. (*Witte Werf*, efterår 2003, s. 15)

Flertallet af amerikanerne ønsker også direkte demokrati. Mellem 1999 og 2000 blev den mest omfattende opinionsundersøgelse i USA nogensinde udført. I alle 50 delstater var der mindst 30% flere støtter end modstandere; gennemsnittet for hele landet var 67,8% for og 13,2% imod direkte demokrati. Det var slående, at jo flere referenda der var afholdt i en stat i de fire år før undersøgelsen, jo højere var antallet af støtter for direkte demokrati. I delstater med få eller ingen referenda, var et gennemsnit på 61% støtter; i delstater med et gennemsnitligt antal referenda var der 68% for; og stater med mere end 15 referenda havde et gennemsnit på 72% for. »Undersøgelserne fra 1999-2000 viser entydigt, at erfaringen med at stemme om initiativer i referenda øger støtten for processen«, kommenterer Waters (2003, s. 477). Det blev også foretaget en undersøgelse om det ønskelige i et borgerinitieret referendum på føderalt niveau (USA er, paradoksalt nok, et af de få lande i hele verden, som aldrig afholder nationale referenda, selv om direkte demokrati er ganske udbredt på delstats- og lokalniveau). I denne undersøgelse var 57,7% for og 20,9% imod.

## 1-2: Ønsker den politiske elite direkte demokrati?

Nej. Opinionsundersøgelser blandt politikere viser et generelt billede af et flertal, som er modstandere af direkte demokrati.

I Danmark blev medlemmer af Folketinget spurgt om deres mening om udsagnet: »Der bør afholdes flere referenda i Danmark.« Et stort flertal af parlamentsmedlemmerne var imod. Inden for tre partier – Socialdemokraterne, de Radikale og CD – var 100% imod; derudover var 96% af Venstre og 58% af de Konservative imod. Kun et (stort) flertal fra SF og Dansk Folkeparti var for. (*Jyllands Posten*, 30. december 1998)

I 1993 udførte politologen Tops en opinionsundersøgelse i Holland blandt kommunalrådsmedlemmer. Under en fjerdedel gik ind for indførelsen af det bindende referendum. (*NG Magazine*, 31. december 1993) En opinionsundersøgelse udført af Leiden Universitet fandt, at 36% af alle kommunalrådsmedlemmer var for indførelsen af det frivillige referendum, mens 52% var imod det. Af rådsmedlemmer fra VVD (højreliberale) og CDA (kristendemokrater), var gennemsnitligt 70% imod. Kun De Grønne og D66 (venstre-liberale) kunne opvise et flertal af rådsmedlemmer, som gik ind for det frivillige referendum (*Tidsskriftet Binnelands Bestuur* (forvaltning), 18. februar 1994).

I Belgien udførte *Instituut voor Plaatselijke Socialistische Actie* (instituttet for lokal socialistisk aktion) en opinionsundersøgelse blandt lokale social-demokratiske politikere om det kommunale referendum. Kun 16,7% var uforbeholdne støtter af et bindende referendum. (*Avisen De Morgen*, 31. januar 1998)

Forskning udført af Kaina (2002) giver et interessant indblik i dynamikken i elites støtte. Hun undersøgte forskellige tyske elites villighed til at indføre direkte demokrati. Hun delte dem op i blandt andre en politisk elite, en fagforeningselite og en entreprenørelite. Hos den totale elite udtalte 50% en »høj« eller »meget høj« grad af støtte for direkte demokrati (blandt offentligheden er denne støtte

betydeligt højere, omkring 84%). Der er imidlertid store forskelle på de forskellige eliter. I fagforeningseliten ud talte 86% enten en 'høj' eller 'meget høj' støtte, men i entreprenøreliten lå niveauet kun på omkring 36%. Blandt den politiske elite ser vi et billede af ekstreme. I det postkommunistiske PDS og hos de Grønne lå 'høj-meget høj' støtte på ikke mindre end 100%; hos det socialdemokratiske SPD lå støtten på 95% og hos det liberale FDP på 78%, men i CDU/CSU var den nede på 34%. (Et flertal i det tyske parlament har faktisk allerede godkendt en tilføjelse til forfatningen, som indfører et ret udmærket direkte-demokrati system; desværre kræver det to tredjedels flertal, og det er især CDU-politikerne, som har blokeret det.) Hvis vi ser på vælgerne, så er der blandt alle partier uden undtagelse et stort flertal for direkte demokrati. Konklusion: CDU-politikerne repræsenterer ikke folket i dette spørgsmål, end ikke deres egne vælgere, men lader til at bøje sig for forretningselitens ønsker.

### 1-3: Politisk magt og direkte demokrati

Hvad mange politikere mener om og i hvilket omfang referendaene er ønskværdige, er i høj grad forbundet med deres egen nærhed til den politiske magt. Jo større magt, de har opnået inden for et repræsentativt system, jo større synes deres modstand imod direkte demokrati at være. Eksempler på dette følger.

I Sverige er der i det 20. århundrede kun afholdt referendum fem gange. Indstillingen hos de største svenske partier – Socialdemokraterne og de konservative Moderaterne – skiftede, alt efter, om de var ved magten eller ej. Før 2. Verdenskrig var Moderaterne direkte imod referenda; efter krigen, mens partiet forblev i opposition i årtier, blev det fortalende for referenda. Med Socialdemokraterne gik det i den modsatte retning: Partiet begyndte at forkaste referendumentanken i det øjeblik, de fik absolut flertal i Riksdagen. Ruin (1996, s. 173) opsummerer det som følger: »Partier, som tilhører oppositionen eller har en underordnet position, udviser en tendens til at forsvare referendummet. Partier, som har regeringsmagten eller har en ledende position, har som regel en mere afvisende holdning.«

I Baden-Württemberg kom de Kristelige Demokrater (CDU) i opposition efter 2. Verdenskrig. Da den tyske føderale forfatning blev forfattet i 1952-53, argumenterede CDU for indførelsen af referenda. Den herskende majoritet på det tidspunkt, i hvilken det socialdemokratiske SPD var den vigtigste partner, var imod en sådan introduktion. I 1972 havde situationen ændret sig: Baden-Württemberg blev nu styret af en koalition af kristelige demokrater og liberale. Da der var udsigt til en forfatningsændring, tog SPD initia-

tivet til også at introducere referenda. Det affødte en indædt opposition fra CDU. I den særlige situation, som opstod, indtog SPD og CDU nu nøjagtig de holdninger, som deres modstandere havde indtaget 20 år tidligere. Til slut indgik man et kompromis: Referenda blev introduceret som princip, men med en tårnhøj bundgrænse for deltagere. For at fremtvinge et referendum skal en sjettedel af Baden-Württembergs vælgere registrere deres underskrifter på delstatens rådhus eller kommunekontorer inden for en periode på to uger. Forudsigeligt nok blev ikke et eneste referendum afholdt i de efterfølgende årtier. I 1994 skrev en borgergruppe meget høfligt:

»Desværre er det svært at afvise den tanke – i lyset af disse skiftende holdninger – at et partis stilling for eller imod referenda hovedsageligt baserede sig på, om partiet så på sagen ud fra et regerings- eller et oppositionsperspektiv.« (Stuttgart Memorandum, 1994, s. 23)

Det er ikke kun splittelsen mellem opposition og regering, der spiller en rolle. I den belgiske opinionsundersøgelse, som blev udført i 1998 af *Instituut voor Plaatselijke Socialistische Actie*, nævnt ovenfor, viste det sig også, at lokale politikere med et ledermandat (borgmestre og byrådsmedlemmer) så mindre positivt på referendummet end politikere med et repræsentativt mandat (kommunalpolitikere), uanset om sidstnævnte hørte til oppositionen eller de regerende koalitionspartier. (avisen *De Morgen*, 31. januar 1998)

For øvrigt er introduktionen af direkte demokrati ikke det eneste spørgsmål om hvilket politiske partier rutinemæssigt skifter standpunkt, afhængig af deres andel i magten. Det samme fænomen gør sig gældende med hensyn til begrænsningen af det antal gange, en folkevalgt må beklæde samme post. Blandt amerikanske vælgere går omkring 75% ind for en begrænsning. I modsætning til dette gik kun 18% af medlemmerne af de enkelte delstatsparlamerter ind for det, mens 76% var imod nogen form for begrænsning. Blandt professionelle lobbyister gik ikke mindre end 86% ind for ubegrænset ret til at lade sig genvælge. Det er ikke overraskende, eftersom en begrænsning her truer det 'old boys'-netværk, der er så afgørende for en god lobbyist. En af lobbyisterne udtalte endda ligeud: »Lobbyister er enige i det, som tilhængerne af en begrænset genvælgelighed hævder: En sådan foranstaltning ville kappe de etablerede forbindelser og forstyrre interessegruppernes arbejde« (O'Keefe, 1999). I Flandern var en begrænsning af retten til at lade sig genvælge oprindelig en del af Agalev, det grønne partis keredoktrin. Partiet mente, at valgte repræsentanter kun skulle have lov til at forny deres mandat en enkelt gang. Da det kom til stykket, og visse stemmeslugere så deres positioner truet af denne bestemmelse, blev partiets holdning til spørgsmålet straks modereret.

## 2. Hvad er demokrati?

Demokrati varierer fra land til land, fra tidsalder til tidsalder. For 100 år siden, blev systemet med 'en mand, en stemme' bestridt, og stemmeret for kvinder virkede utænkeligt. Nu virker det uforklarligt, at der fandtes en tid, hvor kvinder ikke havde stemmeret, og en rig mand kunne have flere stemmer end en fattig. Det samme vil ske med princippet om referendum. Den tid vil komme, hvor ingen husker, at der var perioder, hvor folket ikke direkte kunne afgøre deres egen skæbne.

Demokratiet udvikler sig. Hvad er lige nu – efter de varierende former for demokrati i forskellige lande – demokratiets essentielle karaktertræk? Hvordan kan man skelne et demokrati fra et ikke-demokrati? En diktator, som kalder sig selv 'demokratisk', er stadig en diktator. Det kræver objektive kriterier at foretage den skelnen. Vi kalder disse kriterier i hele deres udstrækning for demokratiets 'arketype'.

### På jagt efter arketyper

Demokrati betyder 'folkets styre'. Der er selvfølgelig mange andre former for 'styre' eller statsmagt. I et 'oligarki', styrer for eksempel en lille elite. I et 'timokrati', hersker de rige. I et 'teokrati' antages det, at Gud udøver magten.

Betegnelsen 'demokrati' fik en langt mere positiv modtagelse fra og med det 20. århundrede. Stort set alle stater henviser på den ene eller anden måde til det demokratiske ideal, selv når deres regime er totalitært. Demokratiet har sejret, i det mindste på det ideelle niveau. Det var anderledes i det 18. århundrede. 'Demokrat' var dengang et ofte brugt skældsord.

Da statsmagt udtrykkes via lovgivning, betyder 'demokrati', at det er folket, der skaber lovene. I et demokrati får lovene deres autoritet fra det faktum, at folket på den ene eller anden vis bifalder dem. Den lovgivende magt i et oligarki er afhængig af minoriteten og teokratiet af den guddommelige velsignelse. I et demokrati er der ingen autoritet, som står over folket.

Love pålægger forpligtelser, ikke på folket som helhed, men helt sikkert på individuelle borgere. De enkelte samfundsmedlemmer forventes at anerkende lovens autoritet, fordi de også i princippet har haft muligheden for at være med til at forme loven. Det er sådan, vi når frem til Jean-Jacques Rousseaus ide om den sociale kontrakt: Lovgivning er resultatet af en social kontrakt mellem ligestillede og ansvarlige borgere. *Ifølge det demokratiske synspunkt er en lov kun legitim, når de som forventes at overholde loven også har muligheden for at være med til at forme den.*

Ideen om den sociale kontrakt nærmer man sig bedst på 'negativ' vis, om man så må sige – ved hjælp af en elimineringsproces. Hvis lovgivningens autoritet ikke stammer fra Guds, adelens eller jordbesiddernes autoritet, fra penge eller viden, så er den sociale kontrakt den eneste tilbageværende mulighed. Love får deres autoritet af det faktum, at der indgås frivillige aftaler mellem medlemmerne af retssamfundet.

Politikere henviser ofte til den 'sociale kontrakt' som en aftale mellem befolkningen og politikerne. Kontrakten fornyes så at sige ved hvert parlamentsvalg. Men allerede

filosoffen Thomas Paine gendrev dette standpunkt i *The Rights of Man* (1792): »Det har været formodet at være et overordentligt gode i retning af etableringen af frihedsprincipperne at sige, at det at regere er en aftale mellem de som regerer, og de som er regeret, men dette kan ikke være sandt, fordi det sætter effekten før årsagen, for ligesom mennesket må have eksisteret, før regeringer eksisterede, var der nødvendigvis en tid, hvor regeringer ikke eksisterede, og følgelig kunne der ikke oprindeligt eksistere regenter, med hvem en sådan aftale kunne udformes. Kendsgerningen må derfor være, at individerne selv, hver i deres egen personlige og uafhængige ret, indgik en aftale med hinanden for at danne en regering, og dette er den eneste måde, hvorpå regeringer har ret til at opstå, og det eneste princip, hvorunder de har lov at eksistere.« (Paine 1791, 1894, del 2, s. 309). En 'social kontrakt' er derfor en kontrakt borgere imellem, og et politisk system opstår kun som resultatet heraf.

Hvordan kan borgerne indgå en social kontrakt med hinanden? De må nødvendigvis først finde sammen, diskutere den og blive enige. Det skaber det første specifikke tilfælde af det demokratiske møde: Den offentlige forsamling.

Disse offentlige forsamlinger er også en historisk realitet. I visse små samfund, for eksempel i USA og Schweiz, spiller det offentlige møde stadig en rolle i dag [se 2-1]. Det står klart, at det offentlige møde som sådan ikke dur i en moderne retsstat med millioner af borgere. Men samtidig giver det offentlige møde os et første, praktisk eksempel på det demokratiske ideal. Lad os derfor starte med at se på den demokratiske offentlige forsamlings essentielle karakteristika.

### Den offentlige forsamlings principper

Enhver demokratisk offentlig forsamling bygger på visse principper.

#### Lighedsprincippet

Lighedsprincippet danner basis for den offentlige forsamling: Alle modne (i betydningen ansvarlige) medlemmer af samfundet kan deltage i den offentlige forsamling og gives lige vægt i beslutningsprocessen.

Det er ikke let at basere dette lighedsprincip på et positivt princip. Det er betydeligt lettere at etablere lighedsprincippet ad negativ vej. Det demokratiske ideal er trods alt baseret på det fundamentale princip, at ingen autoritet er højere end folkets. Dette princip betyder pr. definition, at vi alle fremstår lige. Hvis nogle af de deltagende har større vægt i beslutningsprocessen end andre, udelukkende på grundlag af, hvem de er, ender vi tilbage i oligarkiet.

Så hver enkelt modne menneskes stemme har samme vægt. Demokratiets historie i det 20. århundrede var stort set en kamp for dette princip, en kamp, som hovedsagelig blev udkæmpet på tre fronter: Den universelle stemmeret (hvor hvert enkelt individ, uanset formue, alder eller kompetence har samme stemme), kvinders stemmeret og retten til at stemme, uanset biologiske træk (fx stemmeret for farvede mennesker i Sydafrika).

## Initiativretten

Initiativretten betyder, at hvert medlem af den offentlige forsamling har lige ret til at stille forslag. Derfor bliver den offentlige forsamlings dagsorden ikke sat af en elite.

Initiativretten er intet mindre end en særlig anvendelse af princippet om lighed. Det betyder ikke, at det ikke kan være omgærdet af regler at stille forslag. For eksempel kan sådanne regler specificere, at et forslag skal stilles 14 dage før mødet, eller at det skal underskrives af mindst 100 af de tilstedeværende. Det afgørende er, at reglerne er ens for alle.

## Flertalsstyre

I den ideelle situation er der enstemmighed: Alle er enige om et forslag. Det er dog ikke normalt, at man opnår dette. Derfor anvender man sig af flertalsstyre. Det er en konsekvens af lighedsprincippet og stammer fra ønsket om at minimere uorden. Ved at bruge flertalsstyre opnår man det mindst mulige antal utilfredse mennesker. Man kan også argumentere for, at alle andre løsninger end flertalsstyre tilsidesætter lighedsprincippet. Hvis vi arbejder med et kvalificeret (to tredjedels) flertal, kan et mindretal nægte flertallet at få sit ønske opfyldt – for eksempel hvis 60% ønsker valgmulighed A og 40% ønsker valgmulighed B.

Flertalsstyre har en eksistentiel dimension. Ved at acceptere dette styre anerkender vi menneskelige utilstrækkeligheder. Mindretallets eksistens viser, at diskussionen og forståelsesdannelsen ikke har været fuldført. Samtidig minder flertalsprincippet os om det faktum, at demokratiet altid må ses som en historisk proces. Dagens mindretal kan være morgendagens flertal. De fleste nye ideer mødes i starten af modstand og afvisning, men kan senere blive alment accepteret. Flertalsstyre kan faktisk kun fungere ordentligt, når det af samfundet i fornødent omfang er forstået i historisk betydning. Når en beslutning taget af et flertal imod et mindretal af flertallet ses som en triumf, uden for ethvert historisk perspektiv, så lider demokratiet under det.

Flertalsstyre er på kant med alle elitære tendenser. Autoritære bevægelser anerkender aldrig flertalsstyret. De vil altid fremmane et eller andet billede af en 'avantgarde' eller elite, som kan påtvinge flertallet sin vilje. Leninister taler om kommunistpartiets rolle som spydspids og proletariets diktatur. Nationalsocialister vil pege på eliter, som er baseret på racemæssige karakteristika. Religiøse fundamentalister vil afvise ligeret for kvinder og dissidenter, også selv om de udgør flertallet.

I en afdæmpet, men stadig meget virkelig form, eksisterer dette elitære princip også blandt tilhængerne af det såkaldt repræsentative demokrati. Dewachter (1992, s. 70) formulerer det som følger: »Ifølge det fundamentale koncept om 'parlamentarisk demokrati' træffe beslutningerne af et udvalg af 'filosofi-prinser'. Repræsentativt fordelt over hele territoriet vælges et udvalg af befolkningens repræsentanter. Al ligevel er de valgte medlemmer ikke længere repræsentative: De er ikke gennemsnitlige, men de bedste. Parlamentet er forsamlingen af landets bedste«. Den forhenværende justitsminister i Tyskland, Thomas Dehler, udtrykte det således: »Efter min mening er det en misforståelse af demokratiets væsen at tro, at parlamentet er der, hvor folkets vilje føres ud i livet. Jeg tror, at det repræsentative demokratis væsen er noget helt andet. Det er faktisk et parlamentarisk aristokrati. Parlamentsmedlemmer har pligten til og muligheden for at handle ud fra en dybere indsigt, en større viden end den enkelte borger besidder.« [originalcitater: »Ich glaube,

man verkennt das Wesen der Demokratie, wenn man glaubt, das Parlament sei der Exekutor der Volksüberzeugung. Ich meine, das Wesen der repräsentativen Demokratie ist ein anderes, es ist das der parlamentarischen Aristokratie. Die Parlamentarier haben die Pflicht und die Möglichkeit, aus einer grösseren Einsicht, aus einem besseren Wissen zu handeln, als es der einzelne kann.«] (Dewachter, 2003, s. 30) For dette klare udtryk for den elitære ide bag det rent repræsentative demokrati blev Dehler applauderet, ikke kun af kristelige demokrater, men også af liberale og socialister. Forskellen til de totalitære systemer er i denne sammenhæng, at i det rent parlamentariske system skal eliten skaffe sig et formelt flertal hos folket. Hvad det rene parlamentariske system og det totalitære system har til fælles, er, at de tillader implementeringen af love, som går imod flertallets vilje.

## Det repræsentative demokratis princip

Vedvarende enstemmighed kan ikke opnås i et demokrati. Derfor er flertalsstyre en del af den demokratiske 'arketype'. Men der er også et andet problem. Universel deltagelse i den demokratiske beslutningsproces vil også være uopnåelig. Der vil altid være medlemmer af samfundet, som ikke ønsker at deltage i beslutninger angående visse spørgsmål. Fordi de ikke har tid, fordi de ikke mener, at de har tilstrækkelig viden, eller fordi de har andre grunde til at lade være. Så ud over flertalsstyre introduceres også princippet om aktiv deltagelse som legitim repræsentation: Dem der ikke deltager i den offentlige forsamling anses for stiltiende at have afgivet et mandat til dem, som tager del i den.

Princippet om de aktives repræsentationsret kan ikke undgås ved at pålægge folk stemme- eller deltagelsestvang (desuden er en sådan tvungen deltagelse ikke ønskelig; se (6-2). Selv om det dekretes ved lov, at alle medlemmer af samfundet skal deltage i den offentlige forsamling, skal der altid tages højde for dem, der ikke overholder deres forpligtelse. Den offentlige forsamlings afgørelser vil altid være bindende, også for de fraværende.

Således har princippet om repræsentationsret intet at gøre med forskellen mellem den repræsentative beslutningsproces og direkte-demokrati beslutningsprocessen. Princippet om repræsentationsret er en direkte konsekvens af det faktum, at love pr. definition gælder for alle i samfundet. Med andre ord: Jeg kan ikke afvise, at en lov gælder mig personligt ved at bruge det argument, at jeg ikke tog del i lovens skabelse. Ved at give afkald på deltagelse i beslutningsprocessen vedrørende loven, anses jeg automatisk for at have afgivet mit mandat til dem, som har taget beslutningen. Uden dette princip kunne det enkelte menneske undslå sig loven efter behag.

I en direkte-demokrati beslutningsproces via en offentlig forsamling er der derfor – set ud fra et formelt synspunkt – altid to beslutninger at tage:

- først tages mandatbeslutningen: Hver borger afgør enten at han/hun personligt vil deltage i dette 'ad hoc-parlament', som vil tage beslutningen, eller at hun/han afgiver sit mandat til sine medborgere (og det gøres ved ikke at deltage);
- derefter tager den offentlige forsamling beslutningen om det spørgsmål, der er på dagsordenen.

## Fra offentlig forsamling til referendum

Indtil nu har vi opstillet de følgende elementer, som er uundgåelige komponenter for arbejdsgangen i den offentlige forsamling og som vi kan anse for at være elementerne i det 'arketypiske demokrati':

- lighedsprincippet
- folkestyreprincippet (ingen autoritet står over folket);
- flertalsstyre
- princippet om repræsentationsret

Den offentlige forsamling er ikke nogen praktisk størrelse i en moderne demokratisk stat, undtagen på lokalniveau. Men det er ikke noget problem. Den offentlige forsamling som en *form* for demokrati kan gladelig opgives. Det afgørende er, at de fundamentale elementer i demokratiets *arketype* bevares. Den offentlige forsamling er kun et af de mulige udtryk for den underliggende arketype.

Den offentlige forsamlingsmodel har sine begrænsninger. Kommer man ud over en vis befolkningsstørrelse, bliver rådhuspladsen simpelthen for lille. Og derfor må den offentlige debat ske andetsteds, via medierne, distriktsmøder etc. Debatten vil være længere og være mindre direkte. Det er en fordel end en ulempe. Det giver mere tid til konsultation, en bedre mulighed for at gennemskue falske argumenter. Desuden skal vi så ikke stemme ved håndsoprækning, men 'privat' i stemmeboksen. Denne form for hemmelig afstemning er unægtelig en stor fordel; alle kan udtrykke deres mening, befriet for socialt pres.

Gennem disse to forandringer forvandles den offentlige forsamling til et referendum. *Et referendum er dybest set en folkeafstemning i hvilken deltagerne ikke længere mødes rent fysisk.* Men samtidig bevarer borgerinitieret referendum stadig alle de vigtige karakteristika ved den offentlige forsamling: Lighedsprincippet, initiativretten, flertalsstyret og princippet om repræsentationsret.

Det er interessant, at denne overgang fra offentlig forsamling til referendum historisk set – især i Schweiz – også er sket på offentligt initiativ: »I mange kantoner så man referenda og initiativredskaber som en acceptabel erstatning for kommunale forsamlinger og kantonernes 'Landsgemeinden'. Befolkningstilvæksten gjorde denne form for offentlig forsamling upraktisk. I visse kantoner, som Schwyz og Zug i 1848, var substitutionen direkte. Her blev referenda introduceret, da Landsgemeinde-systemet blev nedlagt. » (Kobach, 1994, s. 100-101)

### Repræsentativt demokrati

Men referendumsystemet har også sine begrænsninger. Vi kan ikke afholde referenda om alle spørgsmål; de samfundsmæssige omkostninger ved direkte beslutninger er simpelthen for store. Ikke alene koster hver folkeafstemning penge. Endnu vigtigere lægger hver eneste afstemning beslag på borgernes tid og kræfter. De skal bruge deres bedste evner for at danne sig en mening om det aktuelle spørgsmål og så afgive deres stemmer.

Naturligvis kan overanstrengte borgere afstå fra at stemme i referendummet og derved afgive deres mandater til de borgere, som stemmer. Men hvis interessen bliver for lille, bliver proceduren også ubrugelig. Det er absurd at organisere et landsdækkende referendum angående en sag, som kun en håndfuld vælgere dukker op til. Ikke alene er den offentlige forsamling uhåndterlig, men også den systematiske brug af referenda bliver umulig at praktisere.

En anden løsning må altså findes. Det grundlæggende spørgsmål i denne sammenhæng er: Når referenda ikke dur som beslutningsmetode, hvem vil så rent faktisk træffe be-

slutningerne? Det iboende mandatproblem i referendummet løser normalt sig selv: De stemmeberettigede, som afgiver deres stemme, får mandatet af samfundet. Fordi alle er fri til at tage imod dette mandat eller lade være, krænktes lighedsprincippet ikke. Men hvem får mandatet, hvis referendummet ikke finder sted?

Det repræsentative demokrati er dybest set en teknik, som skal løse dette mandatproblem. Det repræsentative demokrati skal implementeres, så snart borgerne har for lidt tid eller interesse i at samarbejde om en beslutning, som skal tages. De samfundsmæssige omkostninger ved et referendum om hvert enkelt spørgsmål er, på et givet tidspunkt, *ifølge borgerne selv*, for høje i forhold til den demokratiske fordel (ved den enkelte borgers direkte adgang til beslutningsprocessen). Det er derfor, borgerne udnævner et fast parlament for flere år ad gangen; det modtager mandatet til at træffe beslutninger i alle sager, som borgerne ikke ønsker at afgøre direkte. Parlamentsvalg er derfor en særlig form for direkte-demokrati afgørelse. Borgerne afgør, hvem og under hvilke omstændigheder, der skal afgøre de sager, som folket ønsker at uddelegere.

*Det mandat, som parlamentet får, er derfor en særlig manifestation af det mandat, som hele samfundet afgiver til de stemmeafgivende vælgere i direkte-demokrati beslutningstagning.* I direkte-demokrati beslutningstagning (referendum), danner de stemmeafgivende vælgere et om man så må sige enormt ad hoc parlament, som har mandat til at afgøre spørgsmålet. Det adskiller sig kun fra repræsentativ beslutningstagning (parlamentariske afstemninger), ved at parlamentet fik sit mandat et stykke tid inden afstemningen, og mandatet afgives i en bestemt periode. Det står klart, at denne adskillelse af mandatafgivning og beslutningstagning ikke er fundamental. Imidlertid er det afgørende at forstå, at parlamentet og vælgerskaren i et referendum har samme grundlag, både logisk og formelt.

### Forholdet mellem referendum og parlamentariske beslutningsprocesser

Indførelsen af det repræsentative parlament rejser et nyt spørgsmål. Hvordan afgør man, hvilke spørgsmål borgerne stadig ønsker at afgøre direkte?

Fortalerne for det rent repræsentative system har deres svar parat. De argumenterer for, at parlamentet er almægtigt, og de afviser referendummet. Det anretter alvorlig skade på princippet om folkets suverænitet, som er en del af demokratiets arketype. I det rent repræsentative system er det atter igen muligt at vedtage love, som er ønsket af en elite, men som afvises af flertallet. Så snart parlamentet er indsat, kan det frit handle imod flertallets vilje. Initiativretten, som følger direkte af lighedsprincippet, er dermed ophævet.

Forsvarerne for det 'rent repræsentative system' retfærdiggør dette system med to hovedargumenter.

### Et påtvunget mandat er slet intet mandat

Først og fremmest angiver forsvarerne for det 'rent repræsentative system', at borgerne afgiver et mandat til dem, de vælger og at disse, som resultat deraf, nu besidder retten til at træffe afgørelser.

Når de gør det, ignorerer de det faktum, at denne form for påtvunget mandat skaber en indre modsigelse. Et legitimt mandat kan, ligesom en legitim gave, kun gives frivilligt. Denne

frivillighed betyder også, at borgeren skal være fri til *ikke* at afgive et mandat, men til at vælge direkte beslutningstagning via et referendum. *Et påtvunget mandat er et humbugmandat.*

En analogi kan tydeliggøre dette. Man kan forestille sig, at man om natten bliver overfaldet af fem røvere, som forlanger at få ens tegnebog. De giver dog en lov til at vælge, hvilken røver man vil overrække sine penge til. Man giver dem af ren og skær nødvendighed til den mindst ubehagelige røver, som senere anholdes af politiet. Under konfrontationen siger manden til en: »Jeg tog slet ikke din tegnebog; du gav mig den af din egen fri vilje. Du var trods alt fri til slet ikke at give mig tegnebogen.« Argumentets urigtighed er tydelig. Man havde ganske rigtigt sin frihed til at give eller ikke give *netop denne skurk* sin tegnebog. Imidlertid var man tvunget til (blandt andet af den omtalte skurk) til at give tegnebogen fra sig – imod sin vilje. Man blev nægtet friheden til at beholde sin tegnebog. Erstat røverne i denne analogi med politiske partier og tegnebogen med retten til direkte deltagelse i beslutningsprocessen, og der har man argumentet for rent repræsentative beslutningsprocesser. Nøjagtig som friheden til at give tegnebogen fra sig var en humbugfrihed, så er mandatet i et rent repræsentativt system et humbugmandat, netop fordi det er påtvunget. Om det skrev Friedrich Nietzsche: »Parlamentarismen, dvs. den officielle tilladelse til at vælge imellem fem politiske synspunkter, er populær blandt de mange, som gerne vil virke uafhængige og individualistiske i kampen for at få deres synspunkter igennem. I sidste ende gør det imidlertid ingen forskel, om massen får en mening påtvunget, eller om fem meninger tillades.« [originalcitater: Der Parlamentarismus, das heist die öffentliche Erlaubniss, zwischen fünf politischen Grundmeinungen wählen zu dürfen, schmeichelt sich bei jenen Vielen ein, welche gerne selbständig und individuell scheinen und für ihre Meinungen kämpfen möchten. Zuletzt aber ist es gleichgültig, ob der Heerde eine Meinung befohlen oder fünf Meinungen gestattet sinds.«] (Nietzsche, 1882, 1999, s. 500.)

Tanken om 'rent repræsentativt demokrati' er en selvmodsigelse (sammenlignelig med udtrykket 'kvadratkirke'), især hvis flertallet af folket ønsker direkte beslutningstagning. Hvis flertallet ønsker direkte beslutningstagning, er et rent repræsentativt system pr. definition udemokratisk, fordi et sådant system i sit væsen står i modsætning til flertallets vilje (da 'at være kvadratisk' medfører tilstedeværelsen af hjørner, er en cirkel ikke pr. definition kvadratisk, fordi cirklen – ifølge sagens natur – ingen hjørner har).

### At danne sit eget parti

Støtter af rent repræsentativ beslutningstagning har endnu et argument. De siger, at alle er fri til at danne deres eget parti og stille op til en plads i parlamentet.

Det er dog en respons, som ignorerer princippet om folkets suverænitæt. Folkelig suverænitæt begynder med folkets mulighed for at afgøre, hvorledes en beslutning træffes. Det er meget muligt, at det store folkelige flertal ønsker at udtrykke deres mening om et bestemt spørgsmål direkte, mens kun få mennesker har ambitioner om at blive parlamentsmedlem. I et demokrati burde dette ønske respekteres. Enhver, som imod flertallets ønsker dekretter, at direkte beslutningstagning ikke er tilladt og at ønsker man tegnebogen, må man blive parlamentsmedlem, sætter sig selv over og i opposition til folket og krænker folkets suverænitæt. Hvis folket ønsker at afgøre et bestemt spørgsmål, og dette umuliggøres, så er det helt klart ikke folket, som bestemmer. Når en elite afviser

borgerflertallets ønskede mulighed for at træffe afgørelser direkte og som 'alternativ' tilbyder, at man kan danne sit eget parti, så er de blot nedladende over for flertallet, og her er der slet ikke tale om demokrati.

Research i motivationen bag vælgeradfærd viser helt utvetydigt, at flertallet af vælgerne ikke stemmer, fordi de ønsker at afgive et mandat [se 2-2]. Flertallet af vælgerkorpset stemmer strategisk. I det givne system, hvilke ledere virker så mindst skadelige? Hvis stemmerne blev lagt for at uddelegere demokratiske mandater, ville folkenes nuværende mistillid til deres parlamenter – som opinionsundersøgelser i hele Europa atter og atter demonstrerer – være fuldkommen uforklarlig. Der er ingen mandatarer i ordets sande betydning i parlamenterne; der er ledere, som af vælgerne er foretrukket frem for andre, ganske enkelt fordi vælgerkorpset nu tvinges til at vælge en eller anden og bare stemmer på den person (eller det parti), som sandsynligvis vil gøre mindst skade.

Der er altså en grundlæggende forskel mellem politiske partier, der støtter det bindende borgerinitierede referendum, og dem der modsætter sig indførelsen af referendummet. De sidste må i sandhed ses som magtinteresser. Kun de partier, der betingelsesløst støtter indførelsen af det bindende borgerinitierede referendum kan betragtes som autentisk demokratiske – som i bogstaveligste forstand stræber efter en autentisk form for folkemagt.

## Parlament og referenda

Det rent repræsentative system kan derfor ikke betragtes som ægte demokratisk. Systemet nødvendiggør givetvis udnævnelsen af en elite, som tager beslutningerne og åbner op for muligheden for at indføre love, som går imod folkets vilje.

Ikke desto mindre kan det repræsentative system fungere rimeligt godt i en ganske særlig situation. Når det store flertal af vælgerne bifalder et rent repræsentativt system, og hvis, ydermere, flertallet af borgerne principielt identificerer sig med en af de eksisterende politiske partier, er det rent repræsentative system rimeligt legitimt (fordi borgerne ønsker det). Det var muligvis i større eller mindre grad situationen i mange vestlige lande indtil omkring 1960'erne.

Men tiderne er skiftet. Flertallet af borgerne ønsker referenda, og de fleste mennesker identificerer sig ikke længere klart med et bestemt politisk parti (se (1-1)). Systemet med politisk beslutningstagen forbliver uforandret, men det demokratiske underskud øges stadig drastisk, fordi folkets mulighed i dette system for at udtrykke deres sociale overbevisning fortsat bortroderes.

Det kan kun afklares ved at indføre det bindende borgerinitierede referendum. Sammen med det repræsentative system kan det bindende borgerinitiativ referendum give os et system, der på den ene side har de essentielle karakteristika ved den offentlige forsamling (ligestilling, initiativret, flertalsstyre, princippet om repræsentationsret) som på den anden side stadig er brugbart i et moderne samfund. Dog må vi i så fald introducere nogle nye principper, som afgør hvordan repræsentativ og direkte-demokrati beslutningstagning interagerer med hinanden. Især, hvis vi gerne vil beholde den essentielle fordel ved repræsentativt demokrati (ingen folkeafstemning om hvert enkelt spørgsmål), kræver det, at borgerne skal udvise en aktiv interesse i direkte beslutningstagning. Parlamentet ville anses at besidde et mandat til alle

de spørgsmål, hvori borgerne ikke aktivt gør opmærksom på deres ønske om direkte beslutningstagning.

Hvis en gruppe borgere ønsker at opnå et referendum om et bestemt spørgsmål, må de derfor påvise, at der faktisk er et klart ønske om direkte beslutningstagning blandt folket. I praksis gives beviserne for det, når der samles underskrifter ind til at søge et referendum. I Schweiz afholdes der for eksempel et referendum på føderalt niveau, hvis 2% af vælgerkorpset anmoder om det.

## Lovhieraki

En lov, der bifaldes af et referendum, må stå højere i det juridiske hierarki end love, der vedtages af et parlament. Dertil kommer den ekstra foranstaltning, at en lov vedtaget direkte af folket ikke efterfølgende kan forkastes af parlamentet. Hvis et referendum afholdes, betyder det trods alt, at folket ønsker at udtrykke deres egne meninger om det omtalte emne. Med det referendum placeres det demokratiske mandat altså i hænderne på vælgerne og ikke på parlamentsmedlemmerne.

I Schweiz er denne folkets lovs overhøjhed reguleret på føderalt niveau ved at gøre den til en del af forfatningen. Da den schweiziske forfatning kun kan ændres ved hjælp af et referendum, betyder dette at en beslutning taget af folket kun kan gøres om af en anden folkets beslutning. Ulempen er imidlertid, at den schweiziske forfatning har udviklet sig til en sær blanding af generelle foranstaltninger (som for eksempel dem, der plejer at dukke op i en forfatning) og meget specifikke bestemmelser (der normalt reguleres af almindelig lovgivning).

Den amerikanske delstat Oregon er et eksempel på, at der kan opstå alvorlige problemer på dette punkt. Det bindende borgerinitierede referendum eksisterer her, men delstatsparlamentet kan med simpelt flertal afskaffe love, som skabt ved hjælp af referenda. Dette er da også sket. I 1988 vedtog man fx et folkeligt initiativ, som muliggjorde længere fængselsstraffe for voldsforbrydere. Denne lov blev siden ophævet af de lovgivende forsamlinger.

Et borgerinitieret forsøg på at forhindre den form for begivenheder blev senere igangsat (Foranstaltning 33). Det foreslog følgende:

- love skabt på basis af et folkeinitiativ kan i løbet af de første fem år kun ændres af endnu et folkeinitiativ;
- efter fem år kan en ændring kun gennemføres, hvis den får mindst 60% af stemmerne i begge kamre (Senatet og Repræsentanternes Hus).

Forslaget blev imidlertid med et snævert flertal afvist i november 1996.

### Mindste antal afstemningsdeltagere (i en forsamling)

Princippet om repræsentationsret taget i betragtning er det absurd at introducere regler om mindste antal afstemningsdeltagere eller quorum i direkte beslutningstagning. De borgere, som ikke tager del i en afstemning anses at have afgivet et mandat til dem, der deltager. Hvis man introducerer quorum-regler, åbner man døren for boykotaktioner fra minoritetens side. Antag fx, at man har et mindsteantal af afstemningsdeltagere på 40%, og 60% af vælgerkorpset ønsker at stemme. Inden for den gruppe, som gerne vil stemme, støtter 55% det fremlagte forslag, og 45% er modstandere af det. Modstanderne kan ikke vinde afstemningen, hvis de deltager i referendummet. Men bliver de hjemme, kan de »sejre«,

fordi mindstegrænsen på 40% ikke nås, og forslaget vil blive afvist – imod flertallets ønske [se 2-3].

Vi har set, at det parlamentariske mandat kun er en afledt form af det mandat, som de stemmeafgivende vælgere får i direkte-demokrati beslutningstagning. Et parlament rummer i gennemsnit kun omkring 0,003% af befolkningen, og det kan alligevel træffe beslutninger. Så det giver ingen mening pludselig at introducere quorum-regler på 20 eller 40% for det ad hoc parlament, som dannes ved et referendum. Den fejl, der begås mht. mindstegrænser, er at de mennesker, som bliver hjemme, enten regnes som støtter eller modstandere (afhængig af referendummet). I realiteten har de valgt ikke at give deres mening til kende. Det må respekteres.

Endelig er det vigtigt at bemærke, at fremmødet til et referendum ikke må sammenlignes med fremmødet til et valg fordi i et valg er alle mulige spørgsmål på dagsordenen eller i partimanifesterne. De aktuelle samt alle de nye emner, som kan tænkes at dukke op i løbet af de næste fire eller fem år. Et referendum har kun ét bestemt spørgsmål på dagsordenen, så det er logisk, at fremmødet til dette er lavere end til valgene.

Der argumenteres af og til for et lavt mindstegrænser for antal afstemningsdeltagere, netop for at undgå mulige boykot. Standpunktet er imidlertid ulogisk. Enten er en mindstegrænse så lav, at den under alle omstændigheder vil blive opfyldt; det udelukker ganske vist boykot – men på samme tid bliver selve grænsen meningsløs. Eller mindstegrænsen sættes så højt, at det er usandsynligt, at den nogen sinde nås; det åbner muligheden for boykot. Der er ingen tredje mulighed.

Det er også værd at huske på, at mindstegrænser for antal afstemningsdeltagere er umulige for parlaments- og kommunalvalg. Hvis et sådant quorum ikke blev opnået, ville det lovgivende og administrative system simpelthen gå i stå. Der er ingen gode grunde til ikke at have et quorum for denne form for valg, men samtidig at insistere på et til referenda. Hvis den gruppe, som skal træffe en beslutning via et referendum, skal være 'tilstrækkeligt repræsentativ', så må samme krav gøre sig gældende *a fortiori* (så meget desto mere) for parlamentsvalg. Lad os antage, at der sættes en mindstegrænse for antal afstemningsdeltagere på 25% til et referendum og samtidig ikke sættes noget quorum for parlamentsvalg. Her vil et referendum, hvori 20% af vælgerne stemmer, således blive erklæret ugyldigt. Men et parlament, som vælges af kun 5% af vælgerkorpset kan imidlertid stadig træffe 'legitime' afgørelser – afgørelser, som er baseret på en indirekte borgerdeltagelse på 5% – mens det afviste referendumresultat kan fremvise en direkte borgerdeltagelse på 20%. Det er der ingen logik i. Hvad mere er, så er det mandat, som gives et parlament, langt mere vidtgående end det mandat, som gives af de vælgere, som bliver hjemme ved et referendum. Man kan trods alt intet sige om hvilke vidtrækkende afgørelser, som alle parlamentsmedlemmer vil træffe. I løbet af et parlamentarisk år bliver nye emner og lovforslag, som ikke kunne være forudset, løbende sat på dagsordenen.

Endelig henviser nogle støtter af en mindstegrænse for antal afstemningsdeltagere til den såkaldte fare for 'sektionsopdeling'. Med det mener de, at borgerne kun ville stemme om de spørgsmål, som angår deres egen gruppe. For eksempel, i et referendum om en handlingsplan for husdyrgødning ville kun den lille del af befolkningen, som er kvægbonder, stemme.

Indvendingen bygger på den falske præmis, at folk kun stemmer for at forsvare deres egen gruppes interesser. Virkelighe-



den er en anden (se kap. 6, pkt. b). I lande eller stater uden mindstegrænser for antal afstemningsdeltagere, fx Schweiz og Californien, er der intet, der tyder på 'sektionsopdeling'. Det praktiske fremskridt ved direkte-demokrati afstemninger gør enhver form for 'sektionsopdelingseffekt' usandsynlig *a priori*. Eksempelvis er der på en given referendumdag i Schweiz næsten altid flere forslag, som man stemmer om på samme tid. Disse referenda omhandler de mest forskelligartede emner og finder ikke alene sted på føderalt og kantonalt niveau, men også på kommunalt niveau. Folk kaldes altså ikke normalt til stemmeurnen for en enkelt sags skyld.

Tværtimod er det parlamentariske system i høj grad udsat for fristelsen til at sektionsopdele. Interessante eksempler på dette er netop handlingsplanen for husdyrgødning eller forbudet mod tobaksreklamer i Belgien. Økonomiske interessegrupper kan, via deres kontakter med en lille gruppe 'specialiserede' parlamentsmedlemmer, udøve et uhørt pres på beslutningsprocessen. Direkte-demokrati beslutninger ville gøre det meget sværere for sådanne interessegrupper at få frit spil.

### Quorum i parlamentet

Til tider forsvares mindstegrænsen for antal afstemningsdeltagere i forbindelse med referenda med en sammenligning med det quorum, som er gældende i mange parlamenter. Parlamentariske afstemninger er ofte kun gyldige, hvis mindst 50% af parlamentsmedlemmerne har afgivet deres stemmer. Det svarer til, siger man, at en afstemning blandt borgerne kun var gyldig, hvis mindst 50% af folket afgav deres stemme.

Imidlertid er analogien fejlagtig. Vi har set, at parlamentet er en logisk ækvivalent til dem, der stemmer i et referendum, ikke til det totale antal af stemmeberettigede. Et parlamentsmedlem har en løbende kontrakt med borgerne. Han eller hun har indgået denne kontrakt i en specifik periode for at påtage sig den sociale beslutningstagning i det omfang, borgerne ikke selv ønsker at træffe afgørelser. Parlamentsmedlemmet (MP'en) skal teoretisk set derfor altid være til stede under afstemningerne i parlamentet. Hvis han eller hun med vilje bliver væk, udgør dette et brud på kontrakten med vælgerne. Reglen om 50% quorum i parlamentet er en svag aflagens af denne forpligtelse. Det er ikke noget lykkeligt arrangement, fordi det er med til at styrke polariseringen mellem flertal og mindretal i parlamentet. Denne polarisering er igen uforenelig med den kontrakt, som eksisterer mellem parlamentsmedlemmer fra mindretallet og deres vælgere. Hvis disse parlamentsmedlemmer er en del af mindretallet, kan de med rette hævde, at deres tilstedeværelse i parlamentet er meningsløs: De kan aldrig påvirke beslutningerne. Disse parlamentsmedlemmer er derfor ud af stand til at overholde deres kontrakt med vælgerne, og det er ikke deres egen skyld, men resultatet af blokering fra deres kolleger i flertallet. Det ville være bedre at erstatte en regel om quorum på 50% i parlamentet med en regel om, at et medlems fravær straffes med udelukkelse og erstatning med en ikke-valgt kandidat fra et andet parti.

### Referendumets autoritetsområde

Det må være muligt at afholde et referendum om alle de spørgsmål, om hvilke det også er muligt at træffe en repræsentativ beslutning. Det er i konflikt med initiativretten at nægte borgerne retten til direkte beslutningstagning i visse spørgsmål. Imidlertid må direkte beslutningstagning under-

lægges de restriktioner, som også gælder for repræsentativ beslutningstagning. Tre punkter er i den forbindelse særligt vigtige:

- Beslutningstagning skal ske på rette niveau. For eksempel kan man ikke reformere velfærdssystemet system på regionalt niveau eller afskaffe kernekraften på kommunalt niveau.
- De forslag, der stemmes om, skal være i overensstemmelse med de basale friheder og rettigheder, som er fastslået i forfatningen og i de internationale menneskerettighedstraktater.
- Imidlertid må folket også have retten til at ændre forfatningen pr. referendum og skal også gives direkte-demokrati kontrol over traktatindgåelser. Traktater skal altid være tidsbegrænsede og opsigelige. Alt andet ville begrænse folkets suverænitet på en uacceptabel måde.

Den politiske elite har en stærk tendens, drevet af mistillid, til at ekskludere direkte-demokrati beslutningstagning i visse anliggender. Man finder ikke alene denne holdning blandt politiske ledere, men også blandt akademikere. Et eksempel er 'Anbefalinger fra videnskabskomiteen for politisk fornyelse' (2000) for den komite af belgiske parlamentsmedlemmer, som er optaget af politisk fornyelse. I den kan vi læse: »Skatteforhold er undtaget folkeafstemninger i de fleste lande; grunden bygger på en reel frygt for, at folk i et referendum næsten altid vil vælge en nedsættelse af de udgifter, de bebyrdes med, mens de samtidig forlanger, at staten sørger for samme eller bedre borgerservice.« På det grundlag taler akademikerne for udelukkelsen af spørgsmål, som kun eller hovedsageligt drejer sig om skatter eller budgetemner. Deres argument er ikke blot anti-demokratiske; det er også fejlagtigt, da de ikke nævner eksemplet Schweiz, som klart modsiger dette. Her er der ingen restriktioner på referenda om skattespørgsmål, og det har ingen negativ indvirkning på nationaløkonomien (se også kap. 5 og 6).

### Klageberettigelse eller Retten til at få sin henvendelse behandlet

Mindre borgergrupper (dvs. 0,1% af vælgerkorpset, hvilket i Storbritannien svarer til omkring 45.000 underskrifter) skal kunne sætte væsentlige spørgsmål på den parlamentariske dagsorden (retten til at få sin henvendelse behandlet), om så der er indsamlet et utilstrækkeligt antal underskrifter til et referendum. Dette er et direkte resultat af selve parlamentets udformning; det er den institution, hvori der træffes beslutninger om socialt relevante emner, som borgerne selv ikke ønsker at træffe. Det blotte faktum, at flere tusinde borgere indgiver en begæring, gør emnet til et socialt relevant spørgsmål.

Klageberettigelse og borgerinitieret referendum er forbundet i en mangededd, direkte-demokrati procedure. Et borgerinitiativ starter som en gruppe underskriftindsamlere. Hvis for eksempel 43.800 underskrifter indsamles, indgives borgerforslaget til parlamentet som en begæring. Hvis parlamentet vedtager forslaget, slutter initiativet. I det andet tilfælde kan borgerinitiativet fremtvinge et referendum, hvis det har et højere antal underskrifter (dvs. 2% af vælgerne, omkring 900.000 i Storbritannien). Vælgerne skal så informeres om parlamentets anbefalinger eller overvejelser, som helt sikkert vil udgøre en betydelig del af den sociale debat. Parlamentet kan også gives retten til at fremlægge et alternativt forslag, ud over folkets forslag. I referendummet har vælgerne så valget mellem tre muligheder: Status quo, folkets forslag eller parlamentets alternativ (denne type system findes i Schweiz og Bayern). Foranstaltninger af den art kan sikre et tættere bånd mellem parlamentet og folket (se også kap. 6, pkt. e).

## 2-1: Den offentlige forsamling

Den offentlige forsamling er det ældste og enkleste udtryk for demokrati.

I det Athen, som Perikles levede i (450-430 f. Kr.), var den offentlige forsamling (ekklesia) den øverste autoritet, som godkendte love og traf beslutninger om krig og fred. Den atheniensiske offentlige forsamling tillod ingen repræsentation, der ville overtage dens rolle eller autoritet. Lighedsprincippet eksisterede ikke endnu. Kun 'borgere' (i den daværende betydning af ordet) havde adgang til den offentlige forsamling. Slaver var udelukket. I Perikles' tid var der omkring 30.000 borgere, sammenlignet med 100.000 til 250.000 slaver. Ikke alle borgeres stemmet talte ens; besiddelser spillede en stor rolle.

Lignende offentlige forsamlinger dukkede op mange steder i senmiddelalderens Europa. Lecomte (1995, 2003) beskriver for eksempel skikken i den lille belgiske by Fosses-la-Ville, da denne tilhørte bispedømmet under fyrstendømmet Liège. Vi kender den nøjagtige opbygning af lokaladministrationen i Fosses-la-Ville fra et charter fra 11. december 1447. Den daglige ledelse af byen blev udført af et byråd, som valgtes en gang om året.

Til det formål samledes familieoverhovederne ved Fosses' nedre byport og udnævnte medlemmerne af byrådet ved simpelt stemmefortal. Efter det 15. århundrede blev disse offentlige forsamlinger afholdt i hvert enkelt distrikt, men selve systemet forblev faktisk uændret. Ikke alene stemte byens borgere, men 'Les bourgeois forains' (ikke-indbyggere, som ikke desto mindre havde borgerrettigheder) fra oplandet stemte også.

Denne borgerforsamling kaldtes for 'La Généralité'. De udnævnte byrådet og havde beføjelser til at håndtere alle de vigtige spørgsmål. Byrådet var ikke selv beslutningsdygtigt, men var pålagt at sammenkalde en offentlig forsamling. Lecomte opsummerer følgende beføjelser, som ifølge sagens natur hørte under 'La Généralité':

- udstedelse af nye regulativer og statutter
- salg eller lån i byens ejendele og ejendomme
- betydelige offentlige arbejder
- godkendelse af årsregnskab
- skatteudskrivning

Det var borgmesterens job at sammenkalde 'La Généralité', når der skulle træffes en beslutning på et af disse områder. Byrådets opgave var grundlæggende ledelse: Det havde ansvaret for at passe de løbende forretninger, men nye principper og større beslutninger skulle altid godkendes direkte af borgerne. Lecomte lægger ganske korrekt vægt på den kvalitative forskel mellem direkte-demokrati regimet i Fosses og det nuværende system, hvor det ikke er borgerne, men byrådsmedlemmerne, der tager de store beslutninger: » ... der er en grundlæggende forskel mellem det middelalderlige byråd i Fosses og det samme byråd i dag. I dag forvalter byrådet det kommunale regulativ og fastsætter kommunale skatter. Intet af dette fandtes i det 14. århundrede. Magten til lokal lovgivning tilhørte 'la généralité', dvs. den forsamling af borgere, som blev opfordret til at udtrykke deres synspunkter om alle de spørgsmål, som angik byens interesser ud over den daglige administration.« (Lecomte 2003, s. 154). [Originalcitater: »... entre le conseil

communal de Fosses au moyen âge et le même conseil d'aujourd'hui, il existe une différence essentielle. De nos jours, le conseil édicte des règlements urbain et vote des impôts communaux. Rien de tel n'existait au XIVe siècle. Le pouvoir législatif communal appartenait essentiellement à la 'généralité', c'est-à-dire à l'assemblée générale des bourgeois invités à se prononcer sur toutes les affaires qui, en dehors de l'administration courante, mettaient en cause les intérêts de la communauté urbaine. «]

Mindst 85% af de schweiziske kommuner ledes stadig af den offentlige forsamling (Kriess 1992, s. 113). På kantonniveau findes den offentlige forsamling (Landsgemeinde) nu kun i Appenzell og Glarus. Disse forsamlinger går tilbage til senmiddelalderen (det ældste dokument, som indeholder beslutninger truffet af Landsgemeinde, stammer fra 1294) og er muligvis historisk forbundet med den oldgermanske eller nordiske tradition for Tingstedet.

Kanton Appenzell Innerrhodens *Landsgemeinde* træder sammen en gang om året på Appenzells centrale markedsplads den sidste søndag i april. Alle borgere, som er 18 og over kan deltage (indtil 1992 var aldersgrænsen 20 år). Generelt er fremmødet 25 til 35% af de stemmeberettigede borgere, hvilket er omkring 3000 mennesker. Er der kontroversielle sager på dagsordenen, stiger antallet som regel. Afstemningerne foregår ved håndsoprækning, under hvilken den udnævnte 'abmehren' (optæller) af og til støder på problemer.

Ud over valget af *Standeskommission* (regerende råd), *Landammann* (en form for præsident for rådet) og *Kantonsgericht* (kantonretten), er de obligatoriske sager på dagsordenen følgende:

- en mulig ændring af kantonens forfatning
- alle love eller tilretninger af love, som ikke er blevet forberedt af *Grosser Rat*
- alle forslag til nye, offentlige udgifter på mere end 50.000 schweizerfrancs, eller fornyede udgifter på mindst 100.000 francs om året i en periode på mindst fem år (*Finanzreferendum*, siden 1976)
- love eller ændringer af den kantonale forfatning foreslået af borgere, og for hvilke en enkelt underskrift er tilstrækkelig
- hvis mindst en borger beder om det: Enhver beslutning om at bruge mindst 250.000 schweizerfrancs eller mindst 50.000 francs om året i en periode på mindst fem år

Således kan ingen lov tages brug i Appenzell Innerrhoden uden den offentlige forsamling's godkendelse. Enhver borger har ret til at tale i den offentlige forsamling. Der er ingen begrænsninger i antallet af talere eller taletiden. I praksis skaber dette ingen problemer, fordi talerne gør det kort, holder sig til sagen og ikke gentager hinanden. (Hutter, 2001; Carlen, 1996)

I forskellige stater i det nordøstlige USA har man også en administrativ tradition, der er baseret på de såkaldte 'Åbne ByMøder' (ÅBM'ere), som kan spores lige tilbage til pilgrimsfædrene (Zimmerman, 1999). Lokalsamfundets højeste instans er ikke et folkevalgt byråd, men en åben, offentlig forsamling. ÅBM'erne finder sted en gang om året. Alle registrerede vælgere fra lokalsamfundet kan tale og stemme ved mødet. Forsamlingen indkaldes af 'Kommissionen'. Det er en komite, hvis medlemmer blev udnævnt ved det foregående ÅBM og som fungerer som en form for eksekutivkomite af ÅBM'et.

Borgere kan få noteret ting på ÅBM'ets dagsorden. Det kræver: Enten 100 registrerede vælgeres underskrifter eller (i små kommuner) en tiendedel af de registrerede vælgeres underskrifter. Kommissionsmedlemmerne kan selv få sat punkter på dagsordenen og inkludere punkter, der tages op af byens forvaltning og andre komiteer og kommissioner.

ÅBM-deltagerne forsynes med flere anbefalinger. I visse kommuner afholder der inden de faktiske ÅBM'er et informativt før-ByMøde, hvor borgere kan søge yderligere oplysninger om punkterne på dagsordenen. I selve hjemlen kan man finde anbefalingerne fra diverse komiteer angående mange af de punkter, der skal stemmes om. Den såkaldte 'byadvokat', en advokat, som er specialist i kommunal lovgivning, spiller en vigtig rolle ved selve ÅBM'et.

Afstemningen foregår ved håndsoprækning eller ved, at man rejser sig op, men for følsomme spørgsmål ændres fremgangsmåden til hemmelig afstemning vha. stemmesedler. Et problem med stemmesedler er tidsforbruget (typisk tre kvarter til afstemning og optælling). Ikke desto mindre er muligheden for hemmelig afstemning af afgørende betydning for at undgå socialt pres i forbindelse med kontroversielle emner.

ÅBM'ernes beslutninger kan stadig ophæves via et referendum. I Massachusetts kræver det 300 registrerede vælgeres underskrifter, og ÅBM'ets beslutning vil kun blive ophævet, hvis et flertal af mindst 20% af de registrerede vælgere bestemmer sig for dette. Under særlige omstændigheder kan der indkaldes til yderligere ÅBM'ere.

Hvor mange borgere møder op til bymøderne? I USA skal man lade sig registrere som vælger. Nedenstående procenttal er for de fire stater med fulde ÅBM'ere: Maine: 28,17%, Vermont: 26,03%, New Hampshire: 22,60%, Massachusetts: 11,89%. Faktisk burde procenttallene øges med 10%, fordi omkring 1/10 af navnene på listerne tilhører registrerede vælgere, som i mellemtiden er flyttet. Ifølge Zimmermans undersøgelse (1999), afhænger fremmødet tilsyneladende stærkt af lokalsamfundets størrelse. I samfund med under 500 indbyggere, møder over en tredjedel af dem som regel op. I byer i Connecticut med over 20.000 indbyggere ligger fremmødet på omkring 1 procent (Zimmerman, s. 165; tal for 1996). Meget lavt fremmøde er også set i lokalsamfund, hvor ByMødets beføjelser er begrænsede.

Zimmerman (s. 173-174) lavede en opinionsundersøgelse blandt kommunale embedsmænd om kvaliteten af debatten ved ÅBM'erne. I Massachusetts vurderede 82% kvaliteten som 'glimrende' eller 'god', 16% som 'rimelig' og 2% som 'tvivlsom'. Zimmerman bad dem også vurdere kvaliteten af beslutningerne. I Massachusetts mente 86% af embedsfolkene, at beslutningerne var 'glimrende' eller 'gode', 14% mente 'rimelige' og 1% 'tvivlsomme'. Tallene for andre delstater ligger på samme niveau.

I den sydbrazilianske by Porto Alegre har et helt nyt system for et direkte-demokrati arbejde med byens budget ved hjælp af offentlige møder været i gang siden 1989 (Abers, 2000). Systemet blev indført af det venstreorienterede Partido dos Trabalhadores (Arbejderpartiet), som vandt en betydelig valgsejr i 1988. Ved offentlige møder afgør lokale beboere deres prioritering af investeringer i offentlig service og vælger så repræsentanter, som på et højere niveau – di-

strikt og by – organiserer og følger op på de beslutninger, der er taget om den kommunale service. Ud over de lokale offentlige møder er der også temamøder med overskrifter som for eksempel 'uddannelse' eller 'økonomi og skat'.

Offentlige møder byder på en meget livlig form for direkte demokrati og er et glimrende redskab på lokalniveau. Ikke desto mindre er der også ulemper ved den offentlige forsamling, når man sammenligner den med referendummet. Fraværet af hemmelig afstemning er den betydeligste indvending. Desuden kræver den offentlige forsamling en indsats på et enkelt, bestemt tidspunkt og kan derfor lettere forhindre visse vælgere i at deltage.

## 2-2: Boykot med mindstegrænse for antal stemmeafgivende

De tyske kommunalvalg illustrerer til overmål den destruktive brug af mindstegrænse for antal stemmeafgivende eller quorum.

I Baden-Württemberg blev det kommunale referendum indført så tidligt som i 1956 (det blev først indført i de andre tyske delstater i 1990'erne). Men lovgivningen i Baden er meget restriktiv. En af de alvorligste restriktioner er reglen om quorum: Mindst 30% af vælgerkorpset skal stemme for et borgerinitieret forslag, ellers er det ugyldigt.

Denne regel giver mere vægt til modstanderne af borgerforslaget end til støtterne, da de fraværendes 'ikke-stemmer' lægges til modstandernes nejstemmer.

Referendummet i Reutlingen (1986) om opførelsen af et beskyttelsesrum illustrerer effekten. Den 20. marts 1986 bestemte kommunalbestyrelsen (CDU-flertal) sig for at bygge en bunker til civil beskyttelse. Et borgerinitiativ imod beslutningen kom hurtigt i gang med støtte både fra De Grønne og SPD, og den 18. april blev de nødvendige underskrifter til et kommunalt referendum afleveret.

Kommunalbestyrelsen og CDU igangsatte en bevidst boykot af initiativet. Enhver deltagelse i debataftener og lignende blev systematisk afvist. I den sidste uge før afstemningen brød CDU pludselig tavsheden med en annonce og en pamflet, som blev uddelt som avistillæg og var underskrevet af blandt andre borgmesteren. Budskabet var en skamløs opfordring til at boykotte afstemningen: »... professionelle og kølige hjerner må nu handle fornuftigt – ikke følelsesladet, men klog stemmeadfærd. Så De kan trygt blive hjemme nu på søndag; De bliver trods alt kun bedt om at stemme imod opførelsen af bunkeren. Selv om De ikke stemmer, vil De alligevel give udtryk for Deres støtte til kommunalbestyrelsens beslutning. De har i stort omfang og gennem mange år vist CDU Deres tillid, hver gang, der var valg. I dette spørgsmål kan De også stole på os.«

Resultatet var, at kun 16.784 af de 69.932 registrerede vælgere tog del i afstemningen; kun 2.126 stemte for bunkeren. Borgerinitiativet strandede på mindstegrænsen for valgdeltagelse på 30%, til trods for, at kun 3,4% af vælgerne gik ind for bunkeren. Reglen om quorum satte i sidste ende et lille mindretal i stand til at få sin vilje over for et meget stort flertal. Flere andre kommuner i Baden-Württemberg afholdt kommunale referenda om lignende planer for

beskyttelsesrum. I det store og hele var der et stort flertal imod at bygge sådanne faciliteter, som folk betragtede som overflødige. (En opinionsundersøgelse viste, at 70% af indbyggerne i Baden-Württemberg var imod disse bunkers.) I Nürtingen, en kommune tæt på Reutlingen, havde man også et borgerinitiativ imod en lignende bunker. Det lokale CDU opfordrede ikke her til boykot. Resultatet var, at 57% af vælgerne deltog i referendummet, og 90% af vælgerne afviste opførelsen af bunkeren. Her var borgerinitiativet altså vellykket. I en anden kommune, Schramberg, var borgerinitiativet imod den lokale bunkerplan også en succes, på trods af en CDU-opfordring til at boykotte det. I dette tilfælde blev CDU's tekst lækket i forvejen, så bunkermodstanderne havde tid til at svare på den og imødegå manøveren. Lokalavisen bragte også kritik af CDU's boykotopfordring. Det endte med, at 49.25% af vælgerne i Schramberg deltog i referendummet, så minimumdeltagelsen på 30% blev opnået. 88.5% af vælgerne var imod bunkeren.

En boykot kan også køres på organisatorisk vis. Et velkendt eksempel kommer fra byen Neuss, hvor det første kommunale referendum i Nordrhein-Westfalen blev afholdt den 3. september 1995. Emnet var opførelsen tæt ved rådhuset af et hotel, som ville ødelægge noget af bymidstens grønne bælte. Det lykkedes CDU-flertallet at få afstemningen til at slå fejl på grund af reglen om quorum (på 25%). Det er alment kendt, at når referenda i store byer drejer sig om byggeplaner i et enkelt distrikt, vil relativt få mennesker stemme, enten fordi de ikke er engageret i spørgsmålet, eller mener at deres manglende viden om lokalsituationen gør, at de ikke kan bedømme situationen ordentligt (et referendum i Antwerpen om designet af den centrale plads i Ekeren vil for eksempel kun tiltrække få vælgere fra andre områder som fx Hoboken, hvor flertallet af indbyggerne aldrig selv har været i Ekeren). Kommunalrådet i Neuss benyttede sig af en række foranstaltninger for at afskrække vælgerne. Brevstemmer var ikke tilladt (selv om 15% af stemmerne til kommunevalget var brevstemmer). I stedet for de 100 valgsteder, der var til rådighed under kommunevalget, blev kun 30 valgsteder åbnet til denne afstemning. Resultat: Kun 18.5% af vælgerkorpset tog del i afstemningen. Af disse stemte ganske vist 80% imod kommunalbestyrelsens hotelplan, men da mindstegrænsen ikke blev nået, var borgerinitiativet spildt.

I Belgien trådte den 10. april 1995 en lov i kraft, som giver mulighed for ikke-bindende referenda på kommunalt plan. En mindstegrænse for antal stemmeafgivende blev sat til 40% af vælgerne. Hvis under 40% af vælgerkorpset deltager i referendummet, skal stemmesedlerne destrueres uden optælling.

Selv om referendaene var ikke-bindende, og man endda forlangte et meget stort antal underskrifter, nemlig 10% af vælgerne, førte loven til initiativer i en række byer. I 1996 bad borgerne i kommunerne Genk og As i Limburg om et referendum om opførelsen af et erhvervsbyggeri på en forladt minegrund. I kommunen As bestemte kommunalbestyrelsen sig for at afvise et referendum, men i Genk blev der afholdt afstemning den 13. oktober 1996. Kun 37.47% af vælgerne mødte op for at stemme, og i det belgiske demokratis navn blev stemmesedlerne ikke talt, men destrueret. Middelklasseorganisationer og et ekstremt venstreorienteret parti havde opfordret folk til ikke at stemme. Det første referendum afholdt under den nye lov blev et offer for en succesrig opfordring til boykot.

I Gent blev der den 14. december 1997 afholdt et borgerinitieret referendum om byrådets planlagte opførelse af det såkaldte Belfort parkeringshus i bymidten. Byrådet havde på forhånd bestemt, at det ville betragte resultatet som bindende, men SP og VLD, som udgjorde flertalskoalitionen i Gent, opfordrede vælgerne til at boykotte afstemningen. Ved denne lejlighed slog boykotten med en lille margin fejl, fordi 41.12% af vælgerkorpset mødte op, og af disse stemte 95% imod parkeringshuset. I Sint-Niklaas blev der den 28. juni 1998 afholdt et referendum om en underjordisk parkeringsplads. Som i Gent kom man lige over tærsklen: 40.28% af vælgerne mødte op. Af disse stemte 92% imod parkeringspladsen. Afstemningen var en usikker affære, da det største parti i Sint-Niklaas, de kristendemokratiske CVP, og den lokale NCMV (handelsstandsforening), havde opfordret folk til ikke at stemme. »Referendum er en dårlig opskrift. De, der stemmer 'ja', sørger bare for, at nejstemmerne opnår de krævede 40%. Jastemmerne bør hellere bare blive hjemme«, mente den lokale CVP-formand Julien Vergeylen (Gazet van Antwerpen, 17. juni 1998). Socialistlederen Freddy Willockx, sagde: »Problemet er, at grundet CVP's boykotopfordring har vi formentlig ikke noget objektivt billede af, hvad folk virkelig ønsker. Der var måske 70-80% af Sint-Niklaas-vælgere, som ikke ønskede parkeringspladsen, men det vil vi aldrig vide med sikkerhed« (Gazet van Antwerpen, 29. juni 1998).

Selv om mindstegrænsen efterfølgende blev sat ned (og det krævede antal underskrifter sat op), har der efter disse og andre tvivlsomme erfaringer kun været få initiativer.

Italien har leveret de seneste forkvaklede eksempler. Den 18. april 1999 afholdt landet et referendum om reformer af valgsystemet. Reformerne blev støttet af de fleste politiske partier, 49.6% af vælgerkorpset mødte op, og af disse stemte 91% for reformerne. Men vælgerne havde ulejligen sig forgæves. Da mindstegrænsen på 50% ikke helt blev nået, blev reformerne ikke iværksat. Et interessant faktum: I Syditalien havde mafiaen aktivt opfordret til boykot, og de 40% fremmøde syd for Napoli lå langt under landsgennemsnittet. Mafiaen havde bestemt sig for, at deres kandidater nemmere blev valgt ved hjælp af det eksisterende valgsystem og manipulerede med mindstegrænsen således, at mafiaen vandt over et folkeligt flertal på over 90%.

Desværre er sådanne boykotkampagner regelmæssigt tilbagevendende i Italien. Det seneste eksempel er referendummet den 12. og 13. juni i 2005, i hvilket fire forslag til liberaliseringen af den meget stramme lov om behandling imod barnløshed var til afstemning. Med støtte fra Pave Benedict XVI opfordrede præsidenten for de italienske biskopper, kardinalen med det her meget passende navn Ruini, aktivt til en boykot. »Kardinal Ruini finder, at afstår man fra at stemme, er det den bedste måde at afvise forslagene på. Et referendum er jo kun gyldigt, når mindst halvdelen af vælgerne stemmer. I lyset af det faktum, at det allerede var fastslået, at jastemmerne ville udgøre et flertal, ville katolikkerne ved at stemme nej kun være med til at nå mindstegrænsen og dermed styrke jasierne. Det var ræsonnementet«, rapporterede nyhedswebsitet KatholiekNederland.nl ([http://www.katholieknederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws\\_568842.html](http://www.katholieknederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws_568842.html)) Og Ruinis strategi lykkedes. Fremmødet lå under mindstegrænsen for antal stemmeafgivende, så referendummet mislykkedes.

Disse typer eksempler fører til en enkel konklusion: Regler om quorum er grundlæggende forkerte. De giver en uegal vægtning af stemmerne hos støtter og modstandere af et initiativ, fremprovokerer boykotopfordringer og ophæver mandatets rolle i direkte beslutningstagning.

### 2-3: Frans van den Enden

Længe blev den hollandske filosof Spinoza anset for at være den, som havde lagt de første fundamenter til demokrati – folkets selvstændighed og en radikal ytringsfrihed. Det gør ham til den typiske repræsentant for, hvad historikeren Jonathan Israel (2002) kaldte den 'radikale oplysning'. Nogle af de berømte mænd, som anses for at være klassiske repræsentanter for oplysningstiden – Newton, Locke og Montesquieu, eksempelvis – er i virkeligheden repræsentanter for den *moderate* oplysningstid. Lockes overbevisninger er repræsentative for denne moderate oplysningstid. Han argumenterede for tolerance og religionsfrihed for alle retninger af kristne overbevisninger, men ikke for ateister – for det ville medføre afvisningen af moralens fundament – og heller ikke for katolikker, fordi de anerkendte en udenlandsk autoritet, paven. Den moderate oplysningstids partisaner kæmpede imod 'radikal oplysning', og sidstnævnte måtte ofte agere under jorden.

Men i 1990 opdagede Spinoza-specialisten, Wim Kleyer, at Spinoza rent faktisk lånte sine idéer fra sin lærer, Franciscus van den Enden (1602-1674). Van den Enden var fra Antwerpen, men flygtede siden til Amsterdam og grundlagde der en lille privatskole, hvor han også underviste Spinoza. Kleyer opdagede, at Van den Enden var forfatter til to revolutionære og anonymt udgivne bøger: '*Kort Verhael Van Nieuw Nederlandts*' ('En kort oversigt over de nye Nederlande', 1662) og '*Vrije politieke stellingen*' ('Frie politiske forslag', 1665, genudgivet af Kleyer i 1992).

Van den Enden var den første til at argumentere for politisk lighed »mellem mere eller mindre intelligente mennesker, mere eller mindre velhavende mennesker, det mandlige og det kvindelige køn, regenter og undersåtter, osv.«. Van den Enden erklærer udtrykkeligt, at politisk lighed ikke betyder at 'sides stille'. Han argumenterer for, at ethvert menneske er et unikt individ med særlige talenter og karakteristika, hvad politisk lighed intet ændrer ved. Lighed skaber frihed. Lovene må sørge for, at enhver tildeles sit rum til at udvikle sine evner til at tale og tænke – hvortil Van den Enden bruger termen 'Lige frihed'. Han formulerede i de stærkest mulige vendinger princippet om folkelig uafhængighed. Han advarede – korrekt, som vi nu kan se – imod dannelsen af en politisk klasse, som ville tjene dens egne interesser. Van den Enden argumenterede for, at folket bedst er i stand til at drage de politiske beslutninger og var overbe-

vist om, at folkeforsamlinger havde det bedste format til at opnå dette. Van den Enden noterer sig, at som resultat af den almene eftertanke og beslutningstagning ved sådanne forsamlinger, ville befolkningens viden og politiske færdigheder mærkbart øges. Han havde i denne kontekst et ret begrænset koncept om 'folket': Kun mænd, som kunne forsørge sig selv, var berettiget til at stemme. Mænd, som ikke var i stand til det samt kvinder skulle ikke tillades adgang til den offentlige forsamling (i denne henseende var hans lighedsteori inkonsekvent). Ved den første offentlige forsamling argumenterede han for, at borgerne skulle markere sig ved at brænde alle eksisterende regulativer og love, der gav særlige magtbeføjelser eller privilegier til adelen og kirken. Han mente, at sådanne ægte direkte-demokrati samfund (dengang endnu byer) ville indgå i føderale bånd med hinanden. Alt dette gør ham til sandsynligvis den allerførste teoretiker over direkte demokrati. Van den Enden argumenterede også for borgerretten til frit at bære våben, hvorved andre regenter ikke ville være i stand til at franarre borgerne deres demokratiske rettigheder.

Van den Enden fandt, at demokrati var uomgængeligt sammenhørende med et frit kulturliv. »Det skadeligste i en stat er, at folket ikke gives frihed til at være i stand til at kundgøre alt, som de finder er i offentlighedens bedste interesse (...)«. Der skulle ingen forhindringer sættes i vejen for nogen, end ikke udlændinge, hvad angik personlige meninger eller religiøse emner. Van den Enden argumenterede også for princippet om gensidig solidaritet i forbindelse med folkets fysiske behov. Centralt i hans overbevisninger stod retten til at arbejde. Staten pålægger *de facto* statsmedlemskab på alle dem, som er født inden for dens grænser: Det kan kun retfærdiggøres, hvis staten også sørger for lige privilegier til alle dens medlemmer. Han talte også for indførelsen af sociale og medicinske fakulteter og afviste inderligt den »ydmygende uddeling af almisser« fra de rige og kirkerne.

Næsten 125 år før den franske revolution havde Frans van den Enden allerede forbundet dens navnkundige treenhed af idealer: Frihed, lighed og broderskab. Men hvor de franske revolutionære frembragte dette kampråb i en helt og aldeles unuanceret form, indeholdt Van den Endens tanker langt flere facetter: Han sammenkædede lighed med det kulturelle liv (ytringsfrihed og religion), lighed med de politiske og juridiske systemer og solidaritet med folkets materielle behov (se også kap. 3).

Van den Enden flyttede siden til Paris, hvor han blev arresteret for medvirken til konspirationer mod Ludvig XIV. Han blev hængt den 27. november 1674 på Place de la Bastille. Hvis man sammenholder indholdet af 'Frie politiske forslag' med situationen i dag, står det klart, at størsteparten af de mål, som Van den Enden formulerede for næsten tre et halvt århundreder siden stadig venter på at blive virkeliggjort.

### 3. Føderalisme, subsidiaritet og social kapital

#### Kirke og demokrati: Subsidiaritetsprincippet

Den katolske kirke har aldrig elsket demokratiet ret højt. Langt op i det 20. århundrede forsvarede katolske ledere deres standpunkt, som var at kirkens guddommelige status gav den retten og pligten til at involvere sig i udformningen af politisk aktivitet. Især kristendemokratiske politikere forventedes at holde sig til direktiverne fra Rom. For eksempel skrev pave Pius X i 'Fin dalla prima nostra enciclica' i 1903: »I opfyldelsen af sit ansvar har det kristelige demokrati den stærkeste forpligtelse til at forlade sig på de religiøse autoriteter, og det er underlagt og bør adlyde biskopperne og alle, som repræsenterer dem. Det er hverken prisværdig flid eller oprigtig fromhed at tage initiativ til noget, som grundlæggende er smukt og godt, men som ikke er blevet godkendt af den autoriserede kirkens repræsentant.«

Kirken forlangte dog også lydighed af samfundet som helhed. I det pavelige hyrdebrev 'Immortale Dei' (1885), skrev pave Leo XIII, at det var forkert at ligestille forskellige former for gudsdyrkelse med den sande religion. Kirken har altid stået fast på dette standpunkt. Som selvudnævnt vogter af den absolutte sandhed kunne den næppe gøre andet. Erfaringen fra Polen, Irland og Italien har vist, at kirken også prøver at påtvinge samfundet som helhed sine synspunkter via regeringerne, hvis den føler, at den er i stand til det. Ikke før i 1944, med hyrdebrevet 'Già per la sesta volta' (Pius XII), indtog kirken en principiel position for demokratiet (Woldring 1996). Kirkens aversion over for demokratiske idealer forklarer, hvorfor katolske politikere så stærkt modsatte sig indførelsen af den almene stemmeret (imod hvilken de brugte mere eller mindre de samme argumenter, som nu bruges imod direkte demokrati).

Vi bør derfor være skeptiske over for påstanden om, at den katolske kirke også formulerede en teori om offentlig ledelse, som bygger på subsidiaritetsbegrebet. Hyrdebrevet 'Quadragesimo anno' (1931) formulerede dette på følgende vis: »... det er sandt, at på grund af ændrede forhold kan mange ting, som før i tiden blev udført af mindre forsamlinger, nu kun kan udføres af store forsamlinger. Dog forbliver det vægtigste af alle principper, som ikke kan tilsidesættes eller ændres, fast og uforstyrret i den sociale filosofi. Ligesom det er meget forkert at tage fra individer, hvad de kan opnå på eget initiativ og ved egen flid og give dette til samfundet, så er det også en uret, og på samme tid et stort onde og en forstyrrelse af den rette orden, at lade en større og højere forsamling foretage det, som mindre og underordnede organisationer kan gøre. (...) Staten bør derfor lade underordnede grupper håndtere anliggender og affærer af mindre betydning for ikke i høj grad at spille sine kræfter. På denne måde kan Staten friere, mægtigere og med større virkning gøre alle de ting, der tilhører den alene, fordi den alene kan udføre dem: Dirigere, overvåge, opfordre og lægge bånd på, som lejlighed og nødvendighed kræver det. Derfor bør magthaverne være sikre på, at jo mere perfekt en rangorden, der opretholdes mellem dens forskellige forsamlinger, i overensstemmelse med princippet om »subsidiærmetoden,« jo stærkere vil dens sociale autoritet og effektivitet være, og jo lykkeligere og mere velstående bliver Staten selv.«

'Subsidiaritet' er et nøglekoncept i kristendemokratisk ideologi. Den grundlæggende ide er, at de 'højere' niveauer delegerer

så mange opgaver som muligt til de 'lavere' niveauer for at befri sig selv for mindre vigtigt arbejde, som desuden kan udføres mere effektivt af disse lavere niveauer. En anden præmis er, at de lavere niveauer, helt ned på individniveau, bliver uretfærdigt behandlet, hvis delegeringen ikke finder sted. *Imidlertid er delegeringsinitiativet 'top-down'*. Det er det højere niveau, som afgør, hvor meget manøvreplads de lavere niveauer skal modtage og hvornår og hvis deres handlefrihed skal inddrages. Det udtrykkes også i selve termen. 'Subsidiarius' betyder 'reserve' eller 'hjælpe-' (som hos soldater). De lavere niveauer er i virkeligheden hjælpetropperne for de højere niveauer.

#### Subsidiaritet og føderalisme

'Føderalisme' er det modsatte af 'subsidiaritet'. I et føderalistisk samfund kommer delegeringen fra de individuelle borgere selv. Føderalister hævder også, at det skaber uretfærdighed, hvis opgaver ikke delegeres, for mennesker er sociale dyr og afhængige af hinanden. Ikke desto mindre er subsidiariteten i sin ånd væsensforskelligt fra føderalismen. Føderalismen udgår fra det individuelle, fordi ikke alene samvittighed og moralsk dømmekraft, men også erfaringer med livets glæder og sorger er individuelle træk. Grupper lider ikke som sådan og har, hvad der er endnu vigtigere, ingen samvittighed. Subsidiaritet stammer på den anden side fra en kraft, som står over individet, og som 'næstekærligt' gør plads til de lavere niveauer og til individernes aktiviteter.

Den føderalistiske ide kan med nemhed forbindes med det demokratiske ideal. Men forbindelsen er endnu tættere: Direkte demokrati og føderalisme er de to uadskillelige sider af den samme fuldt ud demokratiske mønt. Subsidiaritetsbegrebet er på den anden side uforeneligt med et fuldt og helt demokrati, fordi førstnævnte er baseret på en given *a priori* autoritet. I teorien om subsidiaritet eksporteres kirkens hierarkisk strukturerede model til den sekulære stat. I det føderalistiske koncept er det individet, som udgør det højeste niveau, for det er i sidste ende individer, som afgør hvad der delegeres til hvilket niveau. For fortalene for subsidiaritet ligger denne beslutningsret hos staten (som set fra kirkens synspunkt stadig er underordnet den 'guddommelige' magt) og individerne befinder sig på det allerlaveste niveau.

Den katolske kirke har måske ikke opfundet udtrykket 'subsidiaritet', men den har overtaget det og udbredt det med succes. Subsidiaritetsideologien har for eksempel fået stærke rødder i EU-kredse. I disse kredse er der ofte yderst tvetydig snak om den retning (fra individet til samfundet eller omvendt), i hvilken delegeringen finder sted, således at en katastrofal forvirring er opstået mellem betegnelserne 'føderalisme' og 'subsidiaritet'. Mange mennesker bruger efterhånden ordet 'subsidiaritet', når de rent faktisk har føderalistiske idealer. Selv solide føderalister forveksler betegnelserne, ofte med betydelige følgevirkninger. De glemmer ofte, at en føderalistisk struktur logisk tager sit udgangspunkt i individet. De lader først den føderalistiske argumentation starte på et meget højere niveau, som lokalsamfundet eller endda hele nationen. Hvad angår de lavere niveauer og individet, antager de ubevidst pavens og den katolske kirkes gamle subsidiaritets-ide. Det frarøver det føderalistiske argument meget af dets appel og indre stringens, og den logiske forbindelse mellem føderalisme og direkte demokrati går tabt.

## Føderalisme og direkte demokrati

For den konsekvente føderalist står individet for det højeste niveau. Vi fremlægger to argumenter for det synspunkt.

For det første er formålet med politik at formindske ulykke og kaos, i det omfang disse skyldes sociale omstændigheder. Da ulykke altid opleves af individer og aldrig af grupper eller hele befolkninger som sådan, er det logisk, at individet fremstår som den højeste politiske autoritet.

For det andet er politiske beslutninger i bund og grund moralske valg eller værdidomme. Kun individer har samvittighed og evnen til moralsk dømmekraft. Grupper eller befolkninger har ikke som sådan nogen samvittighed. Det er således også fra dette perspektiv logisk, at individet fremstår som den højeste autoritet.

Ikke desto mindre er føderalister ikke egocentriskere. De ved, at individer kun kan være rigtige mennesker, ægte individer, inden for samfundsstrukturen. Mennesker skaber forbindelser til andre mennesker, netop fordi vi er sociale væsener.

Individer danner små retsdyldige samfund inden for hvilke diverse anliggender kan reguleres demokratisk. Visse spørgsmål kan ikke takles inden for en enkelt landsby, af en enkelt by, dal eller region. I sådanne sager kan mindre samfund »føderalisere« sig; de samles og danner et nyt, større samfund, som er autoriseret til at håndtere disse spørgsmål. Denne føderationsproces kan gentages, indtil alle spørgsmål er afklaret på et passende niveau.

Føderalisme er den betegnelse, vi giver den struktur, der dukker op, når små samfund bliver enige om at samle sig i større strukturer og uddelegere magt til disse for at afklare visse spørgsmål. Eftersom uddelegeringen går fra mindre til større, og fordi det er et frit valg på det lavere niveau at delegerer til det højere niveau, må denne uddelegering i princippet også være mulig at ophæve til hver en tid. For det lavere niveau er på samme tid også det højere niveau. Individet er det laveste og også det højeste niveau. 'Højere' og 'lavere' skal ikke i den sammenhæng tolkes som et magthierarki. Når samfund overfører magt til et distrikt eller en region, så er denne sidste 'højere' end disse samfund i teknisk/forvaltningsmæssig betydning. Ikke desto mindre er det samfundene – eller det endnu højere niveau, som består af borgerne – som har overført magten og som i princippet kan tilbagekalde den.

Tænker vi den føderalistiske ide logisk til ende, når vi til den konklusion, at autonome individer er det mindste og samtidig det mest basale samfund. Det enkelte menneske er således det ultimative organ for delegering. Det er også logisk, fordi en god foranstaltning altid adskiller sig fra en dårligere ved mere effektivt at undgå ulykke eller kaos. Som vi har set, opleves ulykke eller kaos kun af individer – aldrig af samfund. Det faktum, at individet er den højeste autoritet, burde logisk set være afspejlet af direkte-demokrati beslutningstagning på alle niveauer.

## Føderalismen gennem magtadskillelse

Demokrati betyder, at folk kan forme deres egne samfund i samtale med hinanden. Folk skal selv kunne vælge den bedste samarbejdsform. Kun en konsekvent føderalisme giver dem det rum. Derfor hører direkte demokrati og føderalisme uløseligt sammen. Det er to aspekter af det samme ideal: *Stærkt eller fuldt demokrati* (Barber 1984).

Vigtigheden af den fri samfundsdannelse illustreres af det eksemplet Schweiz eksempel. Schweiz er ikke alene landet med verdens mest udstrakte direkte demokrati. Det er også et land med en rimelig stærkt udviklet føderalisme. Lavere forvaltningsniveauer i Schweiz, som i kantonerne og kommunerne, har ofte udstrakte magtbeføjelser (hvad angår beskatning, for eksempel. Se (4-3 og kap. 5).

I 1847 oplevede Schweiz en form for løsrivelseskrig, i hvilken unionen af separatistiske katolske kanton, der ønskede at træde ud af den føderale stat, led nederlag. Nu om dage er det kombinationen af direkte demokrati og føderalistiske strukturer, som gør det muligt at løse denne form for konflikter på fredelig vis. For eksempel besluttede Jura-regionen sig i 1978 for at danne sin egen kanton. Det kom i stand ved hjælp af et referendum på nationalt niveau. Her blev den nye føderale struktur med en ekstra kanton godkendt. I 1993 besluttede flere kommuner fra Laufental-området at overgå fra Berne-kantonen til kanton Basel-Land. Denne grænsejustering blev også fredeligt implementeret ved hjælp af et nationalt referendum.

Frey og Eichenberger (1996 og 1999) plæderer for en radikal føderalisme, i hvilken politiske enheder på lavere niveau kan skabe føderationer, som de ønsker. Borgere må have retten til at afgøre via referendum, hvilke føderale skridt som implementeres. En kommune kunne for eksempel via referendum beslutte at overflytte fra en provins til en anden, som folk mener styres bedre.

Føderalistiske unioner er ikke evige. Låste unioner eller unioner, som kun kan opløses, hvis de andre partnere går ind på det, er uacceptable. En føderalistisk union kan sammenlignes med et ægteskab: Det kan kun indgås eller opretholdes, så længe begge partnere er enige om det. Hvis den ene part ønsker en skilsmisse og den anden part ikke gør, skal ægteskabet annulleres. Hvis en annullering skulle kræve begge partners tilladelse, kunne den ene partner holde den anden som gidsel i ægteskabet imod vedkommendes vilje.

I forlængelse af dette skal hver generation desuden have muligheden for at genoverveje og revidere både de store og små unioner, og de forhold de eksisterer under. I de senere årtier har vi lært at acceptere, at mennesker i dag har økologiske forpligtelser over for fremtidige generationer. Derudover er der en langsomt voksende bevidsthed om, at en generation ikke må bebyrde efterfølgende generationer med et bjerg af offentlig gæld. Denne ansvarsfølelse skal brede sig endnu mere. Hvis man binder fremtidige generationer til bestemte betingelser, gældsætter man fremtiden. Man løser nutidige problemer på bekostning af fremtidige generationers frihed. Føderalistiske unioner kan bedst beskrives som en form for tidsbestemt kontrakt med mulighed for forlængelser.

Frey og Eichenberger argumenterer også for en adskillelse af livets forskellige domæner i kompetenceområder, som meget vel kan overlape geografisk. I kanton Zürich, som har en et indbyggertal på 1.2 millioner, er der ud over de 171 kommuner andre uafhængige og direkte-demokratistyrede strukturer – som for eksempel uddannelses- og kirkesamfund. De opererer side om side med de eksisterende kommunale samfund inden for områder som uddannelse og religion, udskriver egne skatter, og deres geografiske grænser falder ikke nødvendigvis sammen med kommunernes. Der er endvidere udstrakte såkaldte 'Zivilgemeinden' (civilsamfund), som styrer offentlige selskaber og værker (vand, elektricitet, tv etc.), har direkte-demokrati styreformer og får deres indtægter fra brugerbetaling. Endelig er der også 'Zweckverbände' (formålsbestemte kommunalfor-

bund), hvis medlemmer er kommunerne snarere end de individuelle borgere. 'Zweckverbände' håndterer affaldshåndtering, kirker og kirkegårde, hospitaler og regional planlægning. Dette system med parallelle, føderale strukturer finder man også andre steder i Schweiz, for eksempel i Glarus og Thurgau-kantonerne. Der har været forskellige forsøg, som regel af politikere og kantonbureaukrater, på at centralisere disse forskellige operationelle enheder. Sådanne forsøg slår som regel fejl, fordi offentligheden generelt er tilfreds med systemet med 'magtadskilt' føderalisme (Frey og Eichenberger, 1996, s. 322).

Men der er endnu et aspekt ved 'magtadskilt' føderalisme. Det er vigtigt at gøre sig klart, at ikke alle livets områder i samfundet kan håndteres demokratisk. Hvis der gøres forsøg på det, fører det til et brud på retfærdigheden, til uproduktivitet og i sidste instans til demokratiets undergang.

Demokrati er hovedsagelig egnet til at beslutte rettigheder, pligter og retsspørgsmål. På hver side af den institutionelle, demokratiske stat er der to områder af samfundet, der må forblive uafhængige af staten. På den ene side er der det kulturelle liv i dets bredere betydning: Meningsdannelse, medierne, uddannelse, videnskaberne og kunsten, og religion. Inden for disse områder må enhver være i stand til at handle selvstændigt uden statens indblanding. I det omfang, at befolkningen arbejder sammen på disse områder, bestemmer de frit selv hvad, hvordan og hvornår. Denne tanke opnåede stor udbredelse i det 19. århundrede med indførelsen af de såkaldte klassiske fundamentale rettigheder: Ytringsfrihed, frihed til at uddanne sig, frihed til at mødes og demonstrere, osv. Der er to begrundelser for det: På den ene side, at selvom 99% af borgerne tror ét, er det en fundamental rettighed at have lov at udtrykke en anden mening. Den virkelige beskyttelse af mindretal er i store træk sikret gennem dette princip for det frie, kulturelle liv. Trods alt defineres mindretal ofte ved kulturelle karakteristika: Andet sprog, anden religion, andre skikke, andre koncepter, osv. På den anden side garanterer friheden på dette område effektivitet og produktivitet. I den kulturelle sfære fuldendes frugterne – ny indsigt opnås, opfindelser virkeliggøres, folk uddannes – uden hvilke det større samfund ikke kan fungere. Og det er ikke praktisk muligt at demokratisk vej at skabe en original opfindelse eller demokratisk beslutte, hvorvidt et matematisk ræsonnement er korrekt. I denne kontekst tæller kun individets specifikke talenter og indsigter og ikke hvilken side, der har flertal. Individet må derfor have plads og frihed til at udvikle og udtrykke deres indsigter og kreativitet. Demokratiet underminerer sit eget grundlag, når det ad lovgivningens vej fastsætter regler for det kulturelle liv, fordi lovgivning også følger efter nye indsigter, diskussioner og udvekslinger, som finder sted i det kulturelt-åndelige liv. Staten bør formes af produkterne af det kulturelle liv: Hvis den forsøgte at regulere dette, ville den afskære sig fra sin egen kilde til nytænkning og kreativitet. Det er vigtigt at gøre sig klart, at det i princippet ikke gør nogen forskel, hvorvidt det er en flertals- eller mindretalsbaseret regering, der ønsker at påtvinge sine meninger via staten. I det første tilfælde er det en stor gruppe, der griber ind i den enkeltes frihed. I det andet en lille gruppe, men i begge tilfælde går det imod individets menneskerettigheder og er uproduktivt.

På den anden side egner heller ikke produktionsområdet for varer og tjenester sig til demokratisk beslutningstagning. Efter kommunismens fiaskoer i det 20. århundrede har indsigten i dette også opnået stor udbredelse. Individet og grupper bør have friheden til at indgå de nødvendige aftaler om produktion og forbrug. Disse aftaler er baseret på den tillid, som folk har til den anden aftalepartners evner, troværdighed, osv. Det

betyder intet, hvad andre mennesker eller samfundet som helhed mener, når to eller flere mennesker indgår en aftale med hinanden om at producere eller forbruge noget. Økonomien organiserer sig naturligt inden for et fundament eller netværk af frit sluttede aftaler og kontrakter. Uden denne frie aftaleret kan demokratiet selv ikke længere eksistere. Den demokratiske lovgivning må dog skabe restriktioner, som forhindrer den aktivitet, der opstår ved aftalen om at producere u hensigtsmæssige effekter til tredjeparter. Således er det for eksempel fuldstændig logisk, at lovgivningen forbyder aktiviteter, der skader miljøet. Men en lovgivning, der handler ud fra hvilket som helst politisk mål, kan ikke forbyde, sanktionere, pålægge eller tilskynde aftaler mellem særlige partnere uden samtidig at forbyde sig mod basale borgerrettigheder. På samme måde som den frie stemmeret er grundlæggende for det demokratiske område, og ytringsfrihed er en nøglefrihed inden for det kulturelle og åndelige liv, bør retten til den frie aftale overvejes som en basal frihed inden for det økonomiske liv. Den frie stemme, ytringsfriheden og den frie aftale er de tre nøglefriheder som det frie, demokratiske samfund bygger på.

Her må vi må fjerne to misforståelser. Den første angår spørgsmålet om, hvordan demokrati bør afgrænses til det område, hvor det er virkelig effektivt. Dette kan kun blive en frivillig begrænsning pålagt borgernes egen kollektive vilje, som de også kan ændre til hver en tid. De forsamlede borgere – det officielle samfund – kan derfor frivilligt beslutte ikke at stå i vejen for det kulturelle liv, ej eller for økonomiske initiativer gennem (direkte) demokrati, fordi de indser fordelene ved ikke at anfægte dem. De kan også indlemme dette som et førende princip i forfatningen. Men de må også altid være i stand til at ændre indsigterne, fordi en fremtidig indsigt måske kunne føre til endnu bedre regeringsprincipper. Det officielle, demokratiske samfund må forblive uafhængigt. Derfor argumenterer vi ikke for, at en eller flere grupper sætter tilfældige grænser for (direkte-) demokratisk beslutningstagning ovenfra, men at borgerne altid må være i stand til selv at gøre det. Vi advokerer heller ikke for, at borgere skal tage 'endegyldige' beslutninger, som de pålægger fremtidige generationer, for de generationer er også uafhængige og må være i stand til at organisere deres samfund på basis af deres egne indsigter.

Den anden misforståelse angår arten af de tre områder: Kultur, politik og økonomi. Ikke alt, som virksomheder og skoler gør, er henholdsvis økonomisk eller kulturelt-åndeligt af natur. Driften af en virksomhed eller skole indebærer også et anseeligt element af lovgivning og menneskerettigheder, og de berørte emner må tilpasses ad 'demokratiske' kanaler (såsom kanalerne, hvor alle berørte personer har lige stemmeret). Dette angår omtrent altid de basale forudsætninger for den økonomiske aktivitet: Økonomiske initiativer hører i sig selv næsten altid til området for fri kreativitet, men de må ikke munde ud i, at et beboelsesområde forgiftes eller forurennes, osv. Beslutningstagning om lovbestemmelser inden for private organisationer behøver desuden ikke altid at udgå fra (lokal-) staten, men kan også finde sted via 'demokratiske' grupperinger i disse firmaer, skoler og deslige, hvor alle berørte personer har lige stemmeret. Faktisk er det ofte at foretrække.

Moderne stater har mangler i mange henseender: ikke at gøre ting, de virkelig burde gøre. Men i andre henseender påtager de sig for mange opgaver og opnår herigennem for stor magt. På den ene side må demokratiet gøres radikalt dybere og udvides 'horisontalt' ved at indføre direkte-demokrati beslutningstagning. På den anden må demokratiet indskrænkes 'vertikalt' i betydningen af, at det trækker sig tilbage fra områder, hvor det ikke har hjemme.



Mange argumenter mod direkte demokrati mister deres styrke ved dette perspektiv. Når kritikere af direkte demokrati erklærer, at borgere ikke er kompetente til at træffe beslutninger inden for områder, som politikerne for tiden beslutter, har de generelt set uret – se kap. 6 for dette – men i visse tilfælde har de også ret. Løsningen ligger dermed ikke i parlamentets formodede ret til at se bort fra befolkningen, men at fjerne det pågældende område fra demokratets rækkevidde. For hvis borgerne ikke er kompetente til at beslutte noget, så er politikerne det heller ikke. Politikere er ikke andet end mellemmand for borgernes og er ligesom de fleste borgere typisk generalister, som – ideelt set – tænker og handler på baggrund af de samme bekymringer og ønsker som borgerne. Set fra denne vinkel kan direkte demokrati være det ekstra eftersyn for at se, hvorvidt et vist område virkelig hører under institutionelt demokrati.

Adskillelsen af forskellige områder af livet giver endnu et gode. For tiden er økonomiske og uddannelsesmæssige grænser almindeligvis de samme som statsgrænserne, fordi stater gennem lovgivning og reguleringer i vid udstrækning beslutter de økonomiske og uddannelsesmæssige linjer. Men hvis disse områder 'privatiserer' sig selv, kan de indgå i samarbejdsaftaler, der krydser de politiske grænser. Skoler i den hollandsktalende belgiske region Flandern kunne arbejde meget nærmere sammen med skoler i det sydlige Holland. Den hollandske by Maastricht og den tyske by Aachen, som ligger meget nær hinanden på hver sin side af grænsen, hører objektivt set til den samme økonomiske region og kunne standardisere alle slags strengt økonomiske regulativer på samme tid, som de ligefuldt fortsætter med at tilhøre forskellige politiske stater.

I øvrigt spiller Schweiz også i denne henseende en særlig, dog til tider tvivlsom, rolle. På den ene side eksisterer der en slags separation mellem forskellige funktionsområder nogle steder i Schweiz. I Zürich-kantonen (1,2 million indbyggere) er der eksempelvis i forlængelse af de lokale myndigheder også uddannelsesmæssige samfund og kirkesamfund, som er selvorganiserende, udskriver deres egne skatter og har andre geografiske demarkationer end kommunerne. Desuden er der mange såkaldte 'Zivilgemeinden' ('civilsamfund') som varetager offentlige serviceydelser (vand, elektricitet, radio og tv-tjenester, osv.), der har direkte-demokratiske styreform og har deres indkomst ved brugerbetaling. På den anden side træffes beslutninger ofte demokratisk, hvor (som vi argumenterede for ovenfor) dette overhovedet ikke er en passende måde. Enhver betaler for eksempel kirkeskat i Schweiz, som regel via staten, medmindre de meddeler, at de ikke er medlemmer af en kirke. Men en adskillelse mellem det politiske og det åndeligt-kulturelle liv medfører naturligvis, at staten ikke burde udskrive skatter for en privat gruppe, hvad enten det er for billardklubber eller for kirken.

Det er denne evne til at holde tingene adskilt, der grundlæggende adskiller føderalisme fra subsidiaritet. Subsidiaritet er baseret på en allerede etableret overhøjhed, som delegerer nedefter. Resultatet bliver uundgåeligt centraliseret, monolitisk enhed. Når borgerne er frie til at indgå føderationer, er det muligt for forskellige, overlappende forbund og forhold at blive skabt inden for livets mange områder. De sidstnævnte bliver således 'magtadskilte'. Denne adskillelse kan være nyttig af en række forskellige grunde:

- Territorielt samarbejde kan variere inden for forskellige sociale domæner. Det retslige område er som regel forbundet med samfundsdannelser og således med sprogrænser. Økonomiske samarbejdspartnerskaber kan imidlertid også

følge andre mønstre. Den hollandske by Maastricht og den tyske by Aachen, som ligger tæt på hinanden på hver side af grænsen, kan objektivt set tilhøre samme økonomiske region og samtidig forskellige retslige områder. Et samfund i den franske Alsace-region kunne handle føderalt med tyske samfund tværs over Rhinen på områder som sikkerhed og brandbekæmpelse og samarbejde med andre franske områder inden for uddannelse (Frey og Bohnet 1995).

- Forskellige områder kan også kræve forskellige styreform. Det juridiske område (retsstaten i ordets reelle betydning) skaber love, som gælder for alle, og som alle derfor burde være i stand til at bidrage til. Det er ikke tilfældet på det økonomiske område. Behov er forskellige, og der er ingen grund til, at jeg skal være nødsaget til at blande mig i produktionsdetaljer og forbrugsprocesser, som jeg ikke er direkte involveret i. Økonomisk regulering finder altså sted naturligt, via aftaler mellem de involverede parter – forbrugere og producenterne. Der er imidlertid et behov for love, som definerer ansattes rettigheder, beskytter miljøet osv. Men de økonomiske processer, som finder sted inden for lovrammen behøver ikke blive demokratisk reguleret. På et område som uddannelse er det på den anden side særligt vigtigt, at folk kender hinanden særdeles vel. Max går i 3. klasse i grundskolen, hans forældre er skilt, og det virker, som om han er ordblind. Max kommer godt ud af det med Johnny, men bliver mobbet en del af de andre børn. Central regulering kan aldrig afgøre, hvad de korrekte tiltag er for Max eller for den klasse han går i. Lovgivning inden for områder som økonomi og uddannelse kan faktisk kun spille en udvendig rolle; den sætter miljømæssige grænser for økonomisk aktivitet og garanterer Max et klasseværelse med ro og orden samt en grundlæggende ret til at lære visse ting. Men der er intet absolut behov for, at retsstaten skal blande sig administrativt i områder som disse. Retten til at afgøre, hvad der skal ske inden for disse områder ligger ikke hos politikerne og endnu mindre hos offentligheden, men kun hos de mennesker, som direkte er involveret. Områder som økonomi eller uddannelse har derfor bedst af at blive holdt adskilt og delvist befriet fra den statslige struktur – på en måde, der passer til hvert område.

Imidlertid betyder det grundlæggende føderalismsprincip, at denne adskillelse i føderale strukturer ikke kan presses igennem oppefra. Det skal gøres af folket selv – og direkte demokrati er det vigtigste værktøj til dette. Denne form for demokrati vil under alle omstændigheder altid fungere bedre, når flere områder af livet, hvor demokratiet naturligt har hjemme, klart adskilles fra de domæner inden for hvilke demokratisk beslutningstagning hverken er nødvendig eller ønskelig. En 'adskillende' føderalisme og direkte demokrati kan således gensidigt forstærke hinanden. Et integreret demokrati er et samfund i hvilket processen med en gensidig forøgelse af demokrati og føderalistiske forbundsformer med held er blevet sat i gang.

## Social kapital, demokrati og føderalisme

I første halvdel af det 19. århundrede foretog den franske forfatter Alexis de Tocqueville en rejse igennem Amerikas Forenede Stater. Rapporten fra denne rejse kom ud i to dele: I 1835 og 1840. Amerikas topledere, selv nu, citerer stadig de Tocqueville, når de vil beskrive essensen af 'den amerikanske drøm'.

De Tocqueville bemærkede to aspekter ved det amerikanske samfund, som ved første blik virker selvmodsigende. Først og

fremmest blev han overrasket over amerikanske borgeres frejdige autonomi: »De skylder ikke nogen noget, og de forventer intet fra nogen; de værner sig til altid at se sig selv som alene, og de hælder imod at forestille sig, at hele deres skæbne ligger i deres egne hænder.« Men samtidig bemærkede han på samme tid, at det sociale liv i de unge Forenede Stater var usædvanligt intenst: »I byerne er det umuligt at forhindre mænd i at samle sig, lade sig ophidse sammen og træffe pludselige, lidenskabelige beslutninger. Byerne er som store mødesale med alle indbyggerne som medlemmer. Her udøver folket en enorm indflydelse over deres øvrigheds personer og virkeliggør ofte deres ønsker uden mellemmand (...) Amerikanere af alle aldre, på alle samfundstrin og med alle former for temperament danner idelig foreninger. Der er ikke kun handels- og industriforeninger i hvilke alle tager del, men andre af tusind forskellige slags – religiøse, moralske, alvorlige, frivole, meget generelle og meget begrænsede, umådeligt store og ganske små.«

En ovenstående linje beskriver Alexis de Tocqueville intet mindre end kombinationen af et levende, direkte demokrati med spontan føderalisme. Denne situation, i hvilken uafhængige mennesker frit samles og tager beslutninger sammen, udgør det sociale overskud for hvilket betegnelsen 'social kapital' siden hen blev opfundet.

Dannelsen af 'social kapital' – 'ophavet til alle andre kunstarter' – har fået usædvanlig stor opmærksomhed i de senere år. Putnams bog 'Making Democracy Work' (1993) var en milepæl. Bogen opsummerer resultatet af 20 års sociologisk arbejde i Italien. Den oprindelige hensigt var for Putnams team at studere resultaterne af den italienske regionalisering. I 1970'erne blev en decentraliseringsproces sat i gang i Italien, og betydelig magt var blevet overført til regionerne. I årenes løb indsamlede forskerne imponerende mængder af information. Der blev foretaget opinionsundersøgelser, lavet hundredvis af interviews og bjerge af statistikker blev bearbejdet.

Putnam fandt en bemærkelsesværdig og konsekvent forskel mellem regionerne i det nordlige og sydlige Italien. De nordlige regioner var økonomisk mere velfunderede og blev langt mere effektivt forvaltet. Putnams gruppe foretog også et eksperiment. Tre anmodninger om information blev indgivet hos forvaltningerne i de forskellige regioner. Forvaltningerne i Emilia-Romagna og Valle d'Aosta svarede hurtigt: Forskerne modtog fyldestgørende svar inden for to uger. På trods af gentagne anmodninger fik forvaltningerne i Calabria og på Sardinien aldrig leveret et komplet svar på de samme tre spørgsmål.

Putnam testede den hypotese, at en forskel i 'borgersind' dannede basis for forskellen mellem nord og syd. 'Borgersind' kan med de Tocquevilles ord defineres som 'evaluering af interesser i den brede sociale sammenhæng'. Ens egne interesser bliver ikke ignoreret eller undertrykt; de betragtes som i det lange løb sammenfaldende med samfundet interesser. Det modsatte af 'borgersind' er 'amoralsk familiebevidsthed'. En person med sidstnævnte indstilling er kun forbundet til de kortsigtede interesser i den snævre familiekræds. Et samfund i hvilket dette kortsigtede familiefokus dominerer, er atomiseret. De fælles interesser overlades til magthaverne, hvilket betyder, at der hovedsagelig dannes opportunistiske relationer (klientstruktur).

For at måle 'borgersind', brugte Putnam et indeks baseret på følgende indikatorer:

- den procentdel af stemmerne, som i et valg ikke går til den førende kandidat; i et samfund, som domineres af amo-

ralsk familiebevidsthed er der generelt en højere forekomst af sådanne stemmer (vælgerklientbevidsthed)

- stemmeprocent i referenda; da direkte klientbevidsthed ikke må spille nogen rolle i referenda, er deltagelsesgraden i direkte-demokrati beslutningstagning en god indikator for 'borgersind';
- antallet af avislæsere; avislæsning indikerer interesse for samfundet som helhed
- niveauet for social deltagelse (som klubber etc.); social deltagelse udvider horisonten ud over kernefamiliens grænser

Putnam (1993, s. 97-98) karakteriserede forskellen mellem de to samfundsformer, han opdagede i Italien, på følgende måde: »Når to borgere mødes på gaden i en borgersindet region, har de begge to sandsynligvis set en avis derhjemme den dag; når to mennesker i en mindre borgersindet region mødes, har ingen af dem formentlig set en. Over halvdelen af borgerne i de borgersindede regioner har aldrig prøvet at afgive deres stemme i en, er halvdelen af vælgerne i de mindre borgersindede regioner siger, at det har de altid gjort. Medlemskaber af sportsklubber, kulturelle og rekreative grupper, samfunds- og aktivitetsorganisationer, uddannelses- og ungdomsgrupper og så videre er omtrent dobbelt så almindelige i de mest borgersindede regioner som i de mindst borgersindede regioner.«

Der lader til at være et stærkt direkte forhold mellem borgersind, økonomisk præstation og den offentlige forvaltnings effektivitet. I områder med større borgersind trives økonomien, og forvaltningen er effektiv. Putnam undersøgte og eliminerede forskellige alternative forklaringer og nåede til den konklusion, at 'borgersind' spillede en rolle i årsagssammenhængen.

Putnam argumenterede også for, at forskellen mellem borgerkulturen i det nordlige og sydlige Italien er meget gammel. Den kan formentlig spores så langt tilbage som til det 11. århundrede. På dette tidspunkt etablerer et feudalt monarki med normanniske rødder sig i det sydlige Italien. Mens der i det 15. århundrede allerede fandtes republikanske bystater i Norditalien med betydelige muligheder for personlige initiativer og politisk deltagelse af et relativt stort antal borgere, var der Syditalien en feudalisme, som levede videre inden for de hierarkiske strukturer og som den organiserede kriminalitet senere uden besvær kunne trænge ind i.

Man kan naturligvis ikke hævde, at niveauet for 'borgersind' forbliver konstant igennem historien. Borgersind kan også blive undermineret af for eksempel pres fra økonomiske faktorer. Et chokerende eksempel er beskrevet i bogen 'The Mountain People' af antropologen Turnbull (1972, 1994) om Ik'erne, en lille stamme, som lever i det nordøstlige Uganda. Ik'erne blev drevet ud af deres oprindelige hjemland, efter det blev lavet om til vildtpark. Det knuste ydermere både deres traditionelle indkomstkilde og deres sociale opbygning. Kollektiv jagt var ikke længere mulig. Alt, hvad der var tilbage, var krybskytteri bedrevet af enkeltindivider. Ik-stammen er et ekstremt eksempel på social atomisering, dyb gensidig mistillid blandt individer og et drastisk tab af enhver form for social kapital.

I en senere undersøgelse (1995), analyserede Helliwell og Putnam, hvordan årsagskæden for borgersind (social kapital) > effektiv forvaltning > social tilfredshed fungerer. I 1980'erne fik de italienske regioner betydelige magtbeføjelser på det økonomiske område. Som resultat heraf blev økonomisk politik ikke længere fastlagt af en central myndighed, men hovedsagelig af de regionale autoriteter. I 1960'erne og 70'erne var gabet mellem velstanden i Nord og Syd blevet

reduceret, hovedsageligt, på den ene side, fordi centralforvaltningen havde overført store pengemidler fra Nord til Syd, og på den anden side, fordi de nordlige regioner var ude af stand til at operere mere effektivt (eftersom deres økonomiske politik blev afgjort centralt). Det ser ud som om, at det øjeblik regionerne kunne lægge deres egen politik, blev overskudtet af social kapital i Norditalien straks omsat i en øget velstand. Offentlig og privat kapital blev brugt mere effektivt i de nordlige regioner, således at velstandsgabet mellem Nord og Syd igen øgedes fra omkring 1983, på trods af den fortsatte overførsel af skattemidler fra Nord til Syd.

Helliwell og Putnam's årsagskæde kan strækkes endnu længere. Komparativ forskning i en lang række lande viser, at det ikke er borgerkulturen, der afgør substansen og kvaliteten af et demokrati, men at årsagssammenhængen går i den modsatte retning: »Interpersonel tillid er åbenbart en klar virkning af snarere end en årsag til demokrati.« (Muller og Seligson 1994). Demokrati skaber tillid mellem mennesker og tillid mellem borgerne og statens institutioner.

I en anden undersøgelse kortlagde Putnam (1996 a, b) nedgangen i USA's 'sociale kapital'. Kirkegang, politisk partiarbejde, medlemskaber af alle typer klubber og foreninger var faldet drastisk i de foregående tiår i USA. Der var også en markant sideløbende nedgang i 'social tillid' (tillid til andre mennesker og til autoriteter). Efter at have elimineret flere andre mulige forklaringer mente Putnam, at han havde fundet hovedsynderen i form af fjernsynet. I 1950'erne gjorde fjernsynet sin buldrende entre i det amerikanske samfund: Hvor kun 10% af familierne ejede et fjernsyn i 1950, var det steget til 90% allerede i 1960. Det er på omkring dette tidspunkt, at den amerikanske 'sociale kapital' begyndte sin deroute.

En gennemsnitsamerikaner ser omkring fire timers tv hver dag. Forskning viser, at tv-seere udviser en stærk tendens til i mindre grad at tage del i samfundslivet i alle dets aspekter og udvikler et mere negativt syn på deres medmennesker (folk, som ser meget tv, overvurderer for eksempel kriminalitetens påvirkning af samfundet). Fjernsynet er i denne sammenhæng et usædvanligt medium. Avislæsere har derimod en stærkere end normal tendens til at deltage i samfundslivet.

I den samme periode er gensidig mistillid mennesker imellem også steget. I 1960 mente 58% af alle amerikanere stadig, at man kunne stole på de fleste mennesker. I 1993 var det tal faldet til 37%. Miller og Ratner (1998) påpegede, at der var en stærk ideologisk basis for denne gensidige mistillidskultur: »Evolutionær biologi, neoklassiske økonomiske teorier, behavioristiske og psykoanalytiske teorier bygger alle på den antagelse, at mennesker aktivt og klart efterstræber deres personlige interesser (...) Men de empiriske data viser mere og mere, at virkeligheden er en anden. Vi ved for eksempel, at folk tillægger retfærdigheden af de procedurer, de skal igennem større betydning end resultatet af disse procedurer. De er ofte mere optaget af gruppens kollektive interesse end deres egne personlige interesser, og deres politiske standpunkter er ofte afgjort mere af deres værdier og overbevisninger end af indvirkningen af et standpunkt på deres personlige interesser.«

Folk er altså således meget mindre fikseret på egne interesser end teorierne påstår. Men samtidig er disse teorier blevet en ægte kraft i samfundet. Resultatet synes at være, at de fleste mennesker ser sig selv som meget mere altruistiske end deres medmennesker. Et af de eksperimenter, som Miller og Ratner foretog, handlede om folks villighed til at give blod, både med

og uden at modtage penge for det (se 3-2]. Af de adspurgte sagde 63% at de var parate til at give blod gratis. Da en et incitament på 15 dollars blev foreslået, gik tallet op til 73%. Virkningen af at tilbyde penge var altså ikke signifikant, da forskellen var ret beskeden. De adspurgte blev også bedt om at give deres eget bud på procentdelene – med eller uden belønning. De mente, at 62% ville give blod, hvis de fik penge for det, og kun 33%, hvis de intet fik. De overvurderede altså klart betydningen af penge som motiv for deres medmennesker.

En anden undersøgelse så på introduktionen af rygerestriktioner. Ikke-rygere har som regel strengere holdninger end rygere. Undersøgelsen viste, at 100% af ikke-rygerne og 85% af rygerne støttede rygerestriktioner på fly. Men de samme mennesker mente, at 93% af ikke-rygerne og kun 35% af rygerne ville støtte sådan et tiltag. Med andre ord: Folk overvurderede stort den rolle, personlig interesse ville spille i rygerens synspunkter. Miller og Ratner fandt, at mindst 80% af rygerne gik ind for rygerestriktioner på steder med en høj risiko for passiv rygning (restauranter, arbejdspladser, busser, tog og fly). Offentligheden som helhed mente imidlertid, at kun 25% til 35% af rygerne ville støtte den form for tiltag.

Denne generelle mangel på tillid mellem mennesker, som kulminerer i en mistillid til de politiske institutioner, er direkte relateret til problemet med social kapital i opløsning. Tillid mellem mennesker er social kapital. Atomisering af samfundet forhindrer folk i at se hinandens moralske motiver. Folk kommer så til i stigende grad at se hinanden som robotter, helt optaget af deres egen nytte, hvilket de ikke er. Jo mere ideologien om mennesket som *homo economicus* (mennesket som i bund og grund egoistisk) udbredes, jo mere vil folk forklare også deres egen adfærd ud fra tanken om egen nytte. Folk, som udfører socialt arbejde på grundlag af en ægte empati, har alligevel en tendens til at give et egoistisk rationale for deres handlinger (»Så har jeg noget at lave.« »Jeg synes, de andre volontører er flinke.« »Så kommer jeg lidt ud af og til.«). Se Wuthnow 1991). Påstanden om, at folk 'stemmer med tegnebogen' underbygges ikke, når deres faktiske afstemningsmønstre analyseres; men det bliver den, når folks egne forklaringer på deres stemmeafgivning studeres (Feldman 1984; Stein 1990).

Både den stærke tendens hen imod individuel autonomi og amerikanernes intense sociale liv i det tidlige 1800-tal gjorde et stort indtryk på De Tocqueville. Putnam følte sig slået af polariteten mellem 'borgersind' og 'amoralsk familiebevidsthed'. Det viser, at der findes to former for 'individualisme'. Vi må skelne skarpt mellem autonome borgeres individualisme (som ikke forhindrer dem i at være solidariske med andre), som netop på grund af deres selvstændighed kan frembringe social kapital og som også kan lide at deltage i referenda, og på den pseudo-individualisme, man finder hos 'undersåt'-borgeren, som kun er optaget af sin egen kernefamilies kortsigtede interesser og er tilfreds med at overlade styringen af resten af samfundet til magthaverne. Denne sondring er naturligvis grundlæggende, for magthavernes repræsentanter vil naturligvis rose denne lydige klientbevidsthed som udtryk for 'social integration', alt imens de ved alle givne lejligheder fremstiller sig selv som den 'midte', der er mellemlid mellem den magtløse klient og magthaverne.

Denne form for 'midte' har intet at gøre med det foreningsliv, som blev skabt af folket selv, og som de Tocqueville beskrev. Autentisk social kapital skabes, når folk som har forbindelse med hinanden ser sig selv som medskabere og medtegnere af deres foreninger på alle niveauer, fra den mindste bridge-

klub til det bredeste forbund af nationer. Så der dukker en autentisk, 'magtadskilt' struktur op – bestående af føderationer af selvstændige individer – i hvilke folk kan anbringe deres energi og engagement og dermed forstærke deres egen og andres styrker og talenter. Den socio-politiske *gestalt* af ovennævnte 'midte' er det helt modsatte; her er alle de forskellige områder af livet pakket ind i en form for sammenfiltret vertikal struktur, inden for hvilken kun eliteerne har adgang til magtens kilder, mens 'almindelige' medlemmer grundlæggende er reduceret til klientstatus. Denne form for magtvenlig midte mangler enhver føderalistisk struktur; i virkeligheden adlyder den subsidiaritetsprincippet.

En midte, et demokratisk fællesskab, dukker også op i et føderalt, fuldt ud demokratisk samfund. Men denne midte er ganske anderledes, rent kvalitativt. Den tvinger ikke folk ind i en tilstand af permanent politisk umodenhed, i hvilken de får lov til at stemme højest med nogle års mellemrum for at overrække deres 'repræsentanter' et stort set meningsløst mandat. Den føderale midte, som gradvist vil opstå i det 21. århundrede, bliver et udtryk for folks ønsker om, at et samfunds liv skal formes af de individer, som udgør det. I en sådan føderal midte er skoler ikke afhængige af et koordinerende og kontrollerende organ, der sidder som en edderkop i midten af det uddannelsesmæssige spind. Fremtidens skole vil blive dannet af den samling af børn, lærere og forældre, som på et givent tidspunkt befolker den. Sådanne skoler vil blive finansieret af en skolebillet, som hvert skolesøgende barn får, og som af forældrene overrækkes den valgte skole. I et føderalt samfund er der kun en ting, der vil blive afgjort på forhånd, og det er barnets ret til en uddannelse; der bliver ingen af staten formuleret 'uddannelsespolitik'. Sådanne skoler bliver ikke viklet ind i en vertikal søjle med fagforeninger, national eller privat sygesikring, banker og landbrugsforeninger. De vil kontinuerligt blive skabt af læreres og forældres arbejde for at gøre det bedste for deres børn i den specifikke situation; og de vil blive kædet sammen med andre skoler. Ikke i et centraliseret og hierarkisk forhold, men i et horisontalt netværk, karakteriseret af tæt dialog, feedback og samarbejde.

Skoler er kun et af de områder, hvor et stærkt demokrati vil tage form. Den direkte-demokrati ramme, som muliggør den føderale strukturering af livet i lokalområdet skal først skabes. En sådan demokratisk rammes arbejde må ikke forblive begrænset til det lokale niveau, men skal udvides helt op til europæisk institutionsniveau, fordi beslutninger med store konsekvenser for det lokale niveau ofte træffes på meget højere niveau.

## Mellem hammeren og ambolten: Hvordan social kapital ødelægges

Hvorfor smuldrer social kapital? I sin nyligt udkomne og meget omdiskuterede bog 'Jihad vs. McWorld', beskriver Benjamin Barber kampen mellem to modsatrettede kræfter, som hver på sin egen måde truer den forfatningsmæssige stat og demokratiet. Barber kalder disse kræfter for »Jihad vs. McWorld«. De to udgør den ambolt og hammer, mellem hvilke social kapital pulveriseres.

### Jihad

Den ene kraft er lokal partikularisme i den udstrækning, at den stræber efter at opnå sin egen monolitiske statsmagt. Etniske religiøse grupper eller stammer kæmper for overherredømmet inden for deres egen stat. Barber udvider således den oprindelige betydning af betegnelsen 'Jihad' (muslimernes 'hellige

krig') til at omfatte og beskrive et fænomen, som dukker op alle steder i verden. I Vesten kan Jihad betegne kampen for regional identitet (Irland, Baskerlandet, Korsika). Det er ikke kampen for en kulturel, filosofisk eller religiøs identitet som sådan, der er karakteristisk for Jihad. I det omfang en sådan kamp foregår imod en monolitisk, hegemonisk og centraliseret stat, er det et positivt fænomen. Men Jihad ønsker faktisk at indføre en sådan monolitisk, centraliseret stat. Jihad sigter på et kulturelt-filosofisk overherredømme over staten og angriber de eksisterende borgerlige nationalstater, som ikke udøver det ønskede overherredømme. Jihad sigter på at bryde disse stater op i kulturelt-filosofiske homogene blokke, som er organiseret efter subsidiaritetsprincippet. Jihad lever på kampen imod Jihad.

Quebec-spørgsmålet illustrerer klart, hvor grænseløs en fragmentation, der er forårsaget af Jihad: »Jihads logik standser ikke nødvendigvis ved det første og primære fragmentationsslag. Hvis Quebec forlader Canada, kan fransktalende ikke-quebecois miste deres ligestilling i New Brunswick. Og hvis Quebec forlader Canada, hvorfor skulle så Cree-folket ikke forlade Quebec? Og hvorfor skulle så engelsktalende landsbyer ikke forlade Quebec eller melde sig ud af en Cree-enklave med hjemmestyre, hvis de ender med at bo i en sådan? Og hvis nogle få fransktalende residerer i de overvejende engelske landsbyer i den overvejende Cree-dominerede region i det overvejende franske Quebec, hvad så med deres status?« (Barber 1995, side 179)

I Bosnien, Sri Lanka, Ossetien og Rwanda nåede Jihad sin logiske konklusion. Eftersom fragmenteringen ikke kan fortsættes i det uendelige, tyr man til våben som 'etnisk udrensning' og folkemord. Jihad anerkender ikke folk som frie individer, men kun som medlemmer af en etnisk eller religiøs gruppe. Jihad reducerer mennesker til medlemmer af en stamme: Jihad er stammekultur. For Jihad er et 'folk' [en nation, et samfund, en flok mennesker holdt sammen af en fælles oprindelse, sprog, kultur, politisk union eller af et fælles lederskab', Chambers Dictionary] ikke den levende form, som frie individer giver deres samfund. For Jihad er 'folket' et mytisk væsen, som individer må underordne sig. Jihad er naturligvis ikke interesseret i demokrati, for Jihad placerer stammen, folket eller religionen over individet. Jihad søger ikke frigørelse, men en mumificering af 'folket'. Jihad har ingen interesse i menneskerettigheder.

### McWorld

Den anden kraft er det globale marked. Den fungerer ved hjælp af standardisering. Den reducerer individet til en forbruger. Barber kalder denne kraft for McWorld.

McWorld modsætter sig Jihads partikularisme, men er også imod nationalstaten. Den globalisering, som McWorld sigter imod, har ikke civilsamfundet som sin drivkraft, men profit. Det er en økonomisk kraft, men ikke i traditionel forstand. Barber opridser, hvordan varer i stigende grad internationaliseres. Hvad adskiller en 'amerikansk' fra en 'japansk' bil, når man ved, at Toyotas Camry blev udtænkt af en amerikansk designer og fremstilles i Toyota-fabrikken i Georgetown (Kentucky) af hovedsagelig amerikanske dele? Det er faktisk ikke muligt at definere McWorld blot som kapital (i betydningen penge), men kun som det optimerede forhold mellem kapital, arbejdskraft og råvarer. »McWorld er en form for virtuel virkelighed, skabt af usynlige, men almægtige hightech informationsnetværk og bevægelige transnationale økonomiske markeder, så den virtuelle virksomhed er ikke bare en provokerende talemåde.« (Barber 1995, s. 26)

En af Barbers grundlæggende påstande er, at centrum for McWorlds aktivitetstyngdekraft i stigende grad flyttes til mindre materielle sektorer: Fra varer til services, fra hardware til software, hvor det ultimative er det elektroniske billedes verden. McWorld bliver stadig mere virtuel, og USA er hver gang en på forkant med denne evolution. Da USA blev overhalet af Japan og Europa hvad produktion af traditionelle varer angår, skabte landet sig en formidabel dominans inden for nye sektorer, som for eksempel fremstilling af transistorer. Da andre lande fik produktionskapacitet inden for hardware, gik den amerikanske industri i gang med software. Ruten munder ud i reklame og billedproduktion – det helt virtuelle kosmos, som ikke skal erobres af USA, fordi det allerede i bund og grund er amerikansk (og baseret på det engelske sprog). Den stigende styrke i handlen med virtuelle produkter illustreres af væksten i reklamebudgetterne, som steg tre gange så hurtigt som den generelle globale produktion i perioden fra 1950 til 1990. Amerikansk dominans inden for infotainment afsløres af USA's handelsbalance: I 1992 viste den et generelt underskud på 40 milliarder dollars med et handelsoverskud på 56 milliarder dollars i servicesektoren, afbalanceret af et produktionsunderskud på 96 milliarder. Amerika ejer 80% af det europæiske filmmarked. Til gengæld ejer Europa kun 2% af det amerikanske marked. Audiovisuelle produkter (3,7 milliarder dollars i eksport bare til Europa) lå på andenpladsen på listen over amerikanske eksportvarer i 1992, tæt på eksportvarer forbundet med luft- og rumfart.

Et andet symptom på den stigende betydning af handelen med virtuelle produkter, som er så karakteristisk for McWorld, er det faktum, at mærkevarer i stigende grad bliver vigtigere end selve produkterne. Barber beskriver Coca-Colas opadstigen i detaljer. Hvad der sælges her er ikke en drik i betydningen et fysisk produkt, men snarere et image – en virtuel, verdensomspændende Coca-Cola temapark, som konstant får nye elementer tilføjet. Coca-Cola knyttede sig ikke blot til de Olympiske Lege og berlinmurens fald, men også til det ansete Rutgers Universitet (hvor Barber er ansat). Coca-Cola har ikke blot salgsmonopol på campus, hvor konkurrenten Pepsi er forbudt; Coca-Cola har også retten til at knytte Rutgers til Coca-Cola-navnet i reklameføringen. I nye markeder kører Coca-Cola aggressive kampagner for at undertrykke den lokale kultur. Barber citerer Coca-Cola Companys årsrapport fra 1992, hvori det erklæredes, at Indonesien var 'kulturelt moden' til den storstilede introduktion af Coca-Cola-produkter. 'Kulturelt moden' betød, blandt andet, at det traditionelle forbrug af te var blevet tilstrækkeligt begrænset.

McWorld er således ikke blot en økonomisk kraft, som dukker op parallelt med den eksisterende kultur. McWorld overtager den eksisterende kultur og former den efter egne økonomiske interesser. »Selv når multinationale selskaber hævder udelukkende at være interesseret i produktion og forbrugerstatistik, kan de efterhånden kun maksimere deres tal ved aktivt at gribe ind i præcis de sociale, kulturelle og politiske domæner, hvorom de foregiver ligegyldighed. Deres politiske ambitioner er måske ikke politisk motiveret, og deres kulturelle ambitioner er måske ikke et produkt af en kulturel holdning, men det gør kun sådanne ambitioner mere uansvarlige og kulturelt undergravende.« (Barber 1995, side 71)

### Jihad og McWorld versus demokrati

På trods af deres modstridende karakterer, har Jihad og McWorld også et enkelt, vigtigt element til fælles. Ingen af dem besidder »... [en] bevidst og kollektiv menneskelig kontrol, styret af lov, som vi kalder demokrati (...) Jihad og

McWorld har dette til fælles: De fører begge krig imod den suveræne nationalstat og underminerer således nationalstatens demokratiske institutioner. Begge skyr civilsamfundet og forklejer demokratisk borgerskab; ingen af dem søger alternative demokratiske institutioner. Gennemgående for dem begge er ligegyldighed over for borgerrettigheder.« (Barber 1995, side 5 og 6). Dertil kommer: »Selv om de er antitetiske i alle detaljer, konspirerer McWorld og Jihad ikke desto mindre om at underminere vores tilkæmpede (om end kun halvt vundne) borgerrettigheder og muligheden for en global demokratisk fremtid.« (ibid. side 19)

Ifølge Barber er det en myte, at demokratiet og det frie marked er uadskillelige siamesiske tvillinger. Det har været et ofte gentaget mantra, især siden kommunismens fald. Virkeligheden er den, at det frie marked udviser en bemærkelsesværdig tilpasningsevne, og systemet trives selv i despotiske stater som Chile, Sydkorea, Panama og Singapore. Kina er lige nu et af de mindst demokratiske lande, men det er også landet med den hurtigst voksende økonomi. Hvad McWorld har brug for til sin udvikling er stabilitet, ikke demokrati. McWorld er ikke interesseret i kollektive anliggender, som for eksempel beskæftigelse eller miljøspørgsmål. McWorld er tværtimod drevet af profithensyn (»McWorld er intet om ikke et marked«, s. 29) og eksporterer rent faktisk sine problemer til samfundet. I 2005 fyrede General Motors under stort bifald fra markedsanalytikerne 20.000 ansatte. Aktionærernes overskud blev sikret, og selskabet blev 'leaner and meaner', som hensigten var. Omkostningerne ved fyringerne måtte det lokale samfund og stat betale. Hvad McWorld ønsker, er forbrugere, som har adgang til markedet, og det kræver politisk stabilitet. I McWorlds verden er forbrugerskisme, relativisme og korrupsion alternativerne til Jihads traditionalisme.

Barber argumenterer imod Milton Friedmans tilhængere, som hævder, at markeder er en form for demokrati, fordi de lader os 'stemme' med vores penge (vi køber det, der tiltrækker os): »Økonomiske valg er private, og handler om individuelle behov og ønsker; derimod er politiske valg offentlige og handler om fælles prioriteringer. Som forbruger kan man købe en bil, der kan køre 200 kilometer i timen, men uden selvmodsigtelse kan den samme person som borger stemme for fartgrænser af hensyn til offentlig sikkerhed og et rent miljø.« (Barber 1995, s. 296-297)

Barber berører også problemet med dårlig smag i denne sammenhæng. Den er et velkendt fænomen. Blade, tv-stationer osv., som ønsker at tiltrække det største antal læsere eller seere tvinges altid i retning af dårlig smag og banalitet. Der er en enkel grund til det: God smag er individuel, dårlig smag er kollektiv. Dårlig smag er karakteriseret ved sin mangel på individualisme og på individuel kreativitet. God smag er baseret på eksistensen af kreative elementer, som forholder sig til det unikke ved det individ, som udviser interesse for god smag. God smag er derfor næsten aldrig masseproduceret og er næsten altid kommercielt uinteressant.

Det er umuligt at bekæmpe dårlig smag. Så længe, den er efterspurgt, vil erhvervslivet forsøge at dække behovet. Men begynder økonomien at dominere hele samfundslivet, bliver der ingen plads til overs til den gode smag, som udtrykker individualitet. »Problemet med Disney og McDonald's er ikke æstetik, og kritikere af massesmag, som Horkheimer og Adorno (og mig) er ikke optaget af at blande sig i private smagsudtryk, men af at forhindre en monopoliseret informationskontrol samt af at forbyde den stille, bekvemme tvang, som tv-, reklame- og underholdningsbranchen kan bruge til

at lægge et kvælerlag om enhver ægte valgfrihed.« (Barber 1995, s. 297.) Demokratiet – og endda fx videnskaben – kommer så under pres, fordi disse områder ikke udtrykker, hvad vi alle har til fælles som medlemmer af den samme biologiske art, men hvad vi fremstiller som individer, som ideer, kunstværker osv.

Demokratiet begynder altid med genereringen af individuelle ideer og koncepter, som så støder sammen på det idemæssige plan. Dette er en kommercielt set uinteressant proces, men for det demokratiske liv er den frie produktion af ideer og det frie sammenstød af ideer af afgørende betydning. Således er der brug for et uafhængigt område, hvorpå en sådan konfrontation af politiske ideer kan finde sted. Hvis McWorlds antidemokratiske tendens skal have modstand, så er det essentielt at skabe et fristed, hvor ideer kan konfrontere hinanden og koncepter kan udarbejdes uden at blive influeret af økonomiske kræfter. I en sådant frirum kunne blandt andet ægte public service radio og tv spille en betydelig rolle. Tilstedeværelsen af uafhængige medier bliver vigtigere og vigtigere for demokratiets overlevelse og for dets fremtidige vækst (se kap. 5, Californien).

Ifølge Barber er der med McWorld skabt en ny type kapitalisme. Denne nye kapitalisme kræver de samme laissez-faire principper og taler lige så meget imod statsintervention som den gamle. Det nye element er imidlertid, at McWorld opererer globalt, ikke nationalt. På dette globale niveau konfronteres den ikke af nogen stat, som kan forsvare loven imod markedet på en måde, som stadig er mulig i nationale økonomier. Det giver McWorld en enorm dominans over nationalstaterne. Ideologien om det frie marked er den murbrækker, som McWorld bruger til at nedrive murene til den nationalt organiserede retsstat. »Forfordeling (...) viser sig at være et afgørende træk hos McWorld.« (Barber 1995, s. 42). Den internationale råvarehandel fører fx til gigantiske uligheder, gennem hvilke verden bliver en legeplads for nogle, men en kirkegård for andre.

Fordi McWorld på den ene side promoverer globalisering, mens denne globalisering på den anden side finder sted uden (social) retfærdighed, så at lighedsprincippet på verdensplan i stor stil forsømmes – åbner McWorld sluserne for Jihad. Olieproduktionen er et glimrende eksempel. De tre rigeste lande i verden – USA, Japan og Tyskland – forbruger halvdelen af verdensproduktionen, men tilsammen importerer de over halvdelen af den energi, de har brug for. Størstedelen af denne olie kommer fra lande i Mellemøsten, som er yderst modtagelige over for Jihad. Lande, i hvilke etnisk eller religiøs inspirerede konflikter meget let kan bryde ud. »Mere end tre femtedele af verdens nuværende olieproduktion (og næsten 93% af dets potentielle produktionsreserver) er styret af de nationer, som føler sig mindst hjemme i McWorld, og hvor der er størst sandsynlighed for politisk, social og dermed økonomisk ustabilitet.« (Barber 1995, s. 48)

## Selvbestemmelsesretten for demokratisk fællesskab

McWorld truer med at indføre en ensidig økonomisk og meget udemokratisk verdensdominans, en verden domineret af 'Hollywood'-ideologien og hvori det skorter på retfærdighed. Barbers alternativ til dette er ikke et samfund domineret af en monolitisk stat, men snarere en 'magtadskilt' verden karakteriseret af en bred række af autonome livssfærer: »Vi får den bedst mulige styreform, når vi lever i flere sfærer, hver

med egne regler og fordele, hvor en ikke domineres af en anden. Det politiske domæne er ganske vist 'suverænt', men det betyder kun, at det regulerer et frit, pluralistisk samfunds mange domæner på en måde, der bevare deres respektive autonomi. McWorlds tilraning af dominansen har imidlertid flyttet suveræniteten til de globale selskabers område og til de verdensmarkeder, de styrer. Det truer også civilsamfundets autonomi og dets kulturelle og åndelige områder, ligesom det politiske område. Alternativet (...) er ikke et statsdomineret samfund i stedet for et markedsdomineret samfund, men et mangesektorielt civilsamfund i hvilket hvert enkelt domænes autonomi – inklusive det markedsøkonomien – garanteres af den demokratiske stats suverænitet. Kun et demokratisk statssamfund har en interesse i og magten til at bevare disse flere forskellige områders autonomi. Når andre domæner fravrister staten noget af dens suverænitet, om de så er religiøse eller økonomiske, er resultatet en form for totalitær koordination – i Middelalderen var den teokratisk; i McWorlds tidsalder er den økonomisk.« (Barber 1995, s. 296)

Ifølge Barber bør vi gå efter et magtadskilt samfund, og det første skridt hen imod dette er dannelsen af et autonomt politisk-demokratisk domæne, fordi dette domæne er det eneste, som ifølge sin natur er optaget af, hvordan samfundet som helhed struktureres.

Spørgsmålet er altså: Hvordan kan vi tage skridt hen imod at skabe et sådant uafhængigt politisk-demokratisk domæne? Det er en formidabel udfordring, for der findes ingen form for globalstat, som kan konfrontere McWorlds globale beskaftethed og slet ingen global demokratisk stat. Barbers grundlæggende princip er dette: Demokrati er ikke nogen institution, men en livsstil, som bygger på individuelt ansvar og samfundssind: »Et folk, som er korrumpet af stammekultur og sløvet af McWorld er ikke mere parat til at tage imod en færdiglavet demokratisk forfatning end et folk, som kun lige er ved at dukke frem af en lang historie fyldt med despotisme og tyranni. Ej heller kan demokratiet være nogens gave til de svage. Det skal gribes af dem, fordi de nægter at leve uden frihed, og fordi de insisterer på frihed for alle. At berede vejen for demokrati i dag enten i overgangssamfund på globalt plan, er først at genskabe borgere, som vil forlange demokrati. Det vil sige at lægge en grund i civilsamfundet og medborgerkulturen. Demokrati er ikke en universel opskrift på en eller anden særligt bemærkelsesværdig styreform, men en formaning til folk om at leve på en bestemt måde: Ansvarligt, autonomt, men på fælles grundlag, i selvstyrende samfund, som dog stadig er åbne for andre, med tolerance og gensidig respekt, men dog med en stærk fornemmelse for egne værdier. Da John Dewey kaldte demokrati for en livsstil – det er ideen om selve samfundslivet, insisterede han – snarere end en styreform, henledte han opmærksomheden på dets forrang som en fælles levevis i et civilsamfund. Et globalt demokrati, som er i stand til at tilbagevise Jihad og McWorlds antidemokratiske tendenser kan ikke lånes i tilfældige nationers lagre eller skrives af efter en abstrakt forfatningsskabelon. Borgerskabet, om det er globalt eller lokalt, kommer først.« (Barber 1995, s. 279)

Det store spørgsmål er selvfølgelig, hvordan dette aktive borgerskab kan genskabes. Hvordan kan det være, at da de Tocqueville besøgte Amerikas Forenede Stater fandt han en så fast sammentømret social struktur og så stor en social kapital? Der var to grunde.

Den første var, at nationalstaten, som borgerne kun i ringe grad kunne styre, var af begrænset betydning. Det politiske liv var i bund og grund føderalt struktureret: »Statsledelsen,

især på føderalt niveau, var en beskeden affære (formentlig for beskeden til nogle af de opgaver, der var behov for, at den udførte) eftersom forfatningen havde givet al magt, som ikke udtrykkelig tilhørte den føderale ledelse, til delstaterne og folket.« (Barber 1995, s. 282) En føderal stat er af grundlæggende betydning for dannelse og fastholdelse af social kapital, for det er her, individet betragtes som den grundlæggende enhed (enhver magtdelegering til højere samfundsniveauer udgår fra individet) og fordi moralsk intuition og social forpligtelse pr. definition kun kan generes af individer.

Den anden grund var, at markedets indvirkning på samfundet var lille: »Markeder var også beskeden affærer, regionale af natur og domineret af andre tilknytninger og indvirkninger.« (Barber 1995, s. 282)

Resultatet var, at borgerne spillede en reel rolle i samfundsdannelsen i de Tocquevilles Amerika. De afgjorde, hvordan deres samfund skulle se ud i samarbejde med hinanden. Der var derfor en stærk tilskyndelse for dem hen imod at danne effektive og slagkraftige forbindelser. Dette netværk af gensidig tillid og denne ansvarsfølelse for '*res publica*' er således, hvad der fremelsker 'social kapital'.

Siden blev denne sociale kapital angrebet fra to sider – denne fundamentalt set demokratiske, hovedsageligt lokalt opståede sociale struktur.

På den ene side begyndte markeds kræfterne at spille kraftigt ind. Borgere kom i stigende grad til at se sig selv som forbrugere. Frivillige sociale bidrag blev fortrængt af kommercielle interesser. Udskiftningen af frivillig bloddonation i USA af kommercielle blodindsamlings-services (hvor donorerne honoreres) er et klassisk eksempel på denne proces [se 3-2]. På den ene side begyndte staten mere og mere at blande sig i sociale anliggender. Markeds kræfternes stigende rolle nødvendiggjorde større statsintervention. Lokalsamfundet kunne ikke længere styre markedet, og staten måtte gribe ind af hensyn til samfundet. Men undervejs i denne proces overtog staten samtidig betydelige sociale ansvarsområder fra borgerne.»Det var først, da individer, som så sig selv som borgere, begyndte at se sig selv som forbrugere, og grupper, der før blev betragtet som frivillige foreninger, blev fortrængt af selskaber, legitimeret som 'rettighedsindehavere', at markeds kræfterne begyndte at trænge sig ind på og knuse civilsamfundet fra den private sektors side.

Da markederne begyndte at ekspandere drastisk, svarede statsmagten igen med en aggressiv kampagne på almenvæltets vegne imod de nye monopoler og kom uforvarende til at knuse civilsamfundet fra statens side. Klemte mellem de to stridende, ekspanderende monopoler, det statslige og det erhvervs mæssige, mistede civilsamfundet sin førerplads i amerikanernes liv. Denne ved de to Roosevelter var det næsten forsvundet, og de borgersindede indbyggere måtte ty til formynder skabet under 'big government' (deres beskyttere og embedsmænd) eller den private sektor, hvor skoler, kirker, fagforeninger, fonde og andre foreninger kunne påtage sig selskabernes identitet og aspirere til ikke at være mere end interessegrupper, dannet for at nå deres medlemmers partikularistiske mål. Om disse mål så var markeds økonomiske eller handlede om miljøbevaring var irrelevant, eftersom alle private grupper pr. definition havde private mål. Skoler blev interessegrupper for folk med børn, snarere end et frit samfunds smedjer; kirker blev sjælesørgende særinteressegrupper, som forfulgte egne mål, snarere end kilder til moralsk habitus for det større samfund (som de Tocqueville havde

troet, de ville blive); frivillige foreninger blev en variant af private lobbyer snarere end fristeder, hvor kvinder og mænd gennemgik en frihedens læretid.« (Barber 1995, s. 282-283).

Den anden påstand er en følge af dette: Borgere skal igen kunne tage deres skæbne i deres egne hænder. Barber plæderer for eksempel (i sin tidligere bog 'Strong Democracy'), for en række foranstaltninger, inklusive indførelsen af nationale referenda, som lige nu er helt ukendte i USA. Man kan måske sige, at en radikalt-demokratisk føderalisme er den naturlige biotop, inden for hvilken der kan skabes social kapital. De Tocquevilles observationer, bakket op af tallose andre antropologiske og psykologiske studier, viser at folk virkelig har potentialet til at generere social kapital. Det kræver dog, at to betingelser opfyldes forinden. For det første skal føderalismen være konsekvent i at have individet som udgangspunkt: Der skal skabes de tilstande, som tillader folk at tage deres skæbne i deres egne hænder. Et rent repræsentativt demokrati (af Barber kaldet 'tyndt demokrati'), som ved at delegerer ansvar tvinger folk til at fraskrive sig kontrollen over deres egen skæbne, er ganske uegnet til dette.

For det andet må der inden for en sådan demokratisk føderal struktur være en villighed til at drive McWorld og Jihad tilbage. Kun da kan der skabes en demokratisk kultur, som er navnet værdigt. Det er ikke nogen enkel opgave. Den gamle form for social kapital, som de Tocqueville beundrede, opstod spontant og ubevidst under gunstige vilkår. Men netop fordi den var ubevidst, kunne den ingen modstand yde senere, da vilkårene var mindre gunstige, og den gik i opløsning. Forudsætningerne for den nye generation af social kapital må i fremtiden meget bevidst skabes og vedligeholdes.

## Jihad og McWorlds domæne

Barber udviklede imidlertid ikke fuldt ud dette sidste trin i sin argumentation. Deri ligger svagheden i hans ellers så ypperlige bog. Af det ovenfor opridsede billede slutter Barber, at den bipolare tankegang med 'stat versus privatsektor' må opgives, og i dets sted må der tilpasses en trepartsstruktur, i hvilken civilsamfundet atter kan tage sin plads mellem staten og den private sektor.

Barbers ræsonnement fører ikke hans analyse af de anti-demokratiske konsekvenser af Jihad og McWorld til dens logiske konklusion. For hvorfor er den sociale kapital blevet knust mellem markedet og staten i USA? Fordi McWorld strækker sine tentakler ud hinsides markedet, hinsides den økonomiske sfære, helt til retsstaten med en ledsagende ødelæggende virkning på kulturen.

Men også fordi – langt mere spidsfindigt – Jihad stræber efter at underkaste staten en bestemt kultur eller en bestemt religion. Kernen i Jihad er altid målet om ideologisk dominans, en nedladende holdning, som søger at fratage borgerne deres uafhængighed og modenhed og vil reducere dem til undersåtter i en stat, som sørger for deres indre velbefindende. Jihad er afvisningen af adskillelsen mellem ideologi og stat. Den sammenblanding af religion og stat, som vi fx ser i Iran eller Saudi Arabien, er blot det mest slående udtryk for denne forbindelse mellem Jihad og stat. 'Proletariatets diktatur', de kommunistiske regimers mål, er et andet ekstremt eksempel.

Langt mindre åbenlyst, men så meget desto mægtigere i sin virkning, er det der foregår i de vestlige lande, hvor staten fusioneres med den frie markeds ideologi, ledsaget af infantilise-

ring af befolkningen under banneret med det 'repræsentative demokrati'. McWorld er ikke interesseret i nationalstaten – men Jihad er. Jihad og McWorld samarbejder i den sfære, hvor de er enige: Undertrykkelsen af demokratiet. Jihad overtager staten og forsvarer ideologisk McWorlds dominans i kombination med de mest forskelligartede former for stammekultur. Nationalisme kombineret med et forsvar for McWorld – det er den mest effektive måde, hvorpå Jihad fastholder sit greb om befolkningen med hjælp fra staten. Kombinationen kan føre til de særeste situationer – som den i Saudi Arabien, hvor et nært økonomisk samarbejde med Vesten går hånd i hånd med den allermest reaktionære behandling af kvinder og ikke-muslimer: McWorld hånd i hånd med Jihad.

Barber havde ret i at hævde, at civilsamfundet må tilbageero-bre det demokratiske fællesskab. Ikke desto mindre er det unøjagtigt at anbringe denne 'midte' mellem staten og den private sektor. I et demokratisk samfund bør staten ikke ud-

gøre et autonomt magtcentrum som er opstillet som borger-nes modstander. Det burde ikke være mere end det demokratiske udtryk for folkets vilje. Faktisk ville oprettelsen af et ægte civilsamfund drive Jihad ud af statsledelsen og tvinge den tilbage til den arena, hvor den har sin retmæssige rolle – den kulturelle sfære i alle dens aspekter: Den demokratiske meningsdannelse og det frie sammenstød mellem begreber i hvilken en 'hellig krig' kan og skal udkæmpes. Og McWorld skal også drives tilbage til sit oprindelige domæne – det økonomiske. Som Barber bemærker i epilogen til sin bog, er Jihad og McWorld ikke grundlæggende onde. Det er ikke Jihad og McWorld i sig selv, der skal ydes modstand, men deres tendens til at ville overtage civilsamfundet. Der skal ske en fundamental magtadskillelse af Jihad (kulturens og den kulturelle individualitets verden), McWorld (den økonomiske verden) og den demokratiske retsstat (se også Steiner 1919, 1999). Og det kan kun opnås ved hjælp af en radikal, demokratisk føderalisme.

### 3-1: NIMBY – eller borgerskab og demokrati

'Ikke i min baghave' ('Not in my back yard' = NIMBY) er problemstillinger, der hører til dagens orden. Størsteparten af en befolkning går ind for nødvendigheden af lufthavne, forbrændingsanstalter, husning af flygtninge og depoter til radioaktivt affald. Der er bare det, at ingen ønsker sådanne anlæg placeret i deres egen baghave. Anlæg, som alle ønsker i teorien, men som ingen ville tolerere at have i eget nabolag, er belemret med et NIMBY-problem.

Sædvanligvis er sådanne anlæg noget, som regeringen påtvinger et lokalsamfund, eventuelt ledsaget af en økonomisk eller tilsvarende kompensation. I Schweiz har man en interessant situation, hvor lokalsamfund har vetoret over for placeringen af sådanne anlæg (via et borgerinitieret referendum eller en offentlig forsamling). I 1993 blev indbyggerne i fire landsbyer spurgt, hvad de ville sige til etableringen af et depot til radioaktivt affald i deres område. De fire samfund var blevet udvalgt som de bedst egnede af den geologiske tjeneste. Svarene ville få vægt, eftersom en beslutning om placeringen var nært forestående – og resultatet af afstemningen ville foreligge, før beslutningen blev bekendtgjort.

Det viste sig, at 50,8% af de adspurgte svarede, at de var indforstået med placeringen af anlægget, hvorimod 44,9% var imod. Det bemærkelsesværdige var, at så snart et forslag blev bragt på bane med tilbud om økonomisk kompensation, så faldt flertallet fra hinanden. Med en foreslået årlig kompensation på mellem 2500 og 7500 schweizerfrancs (cirka 1500-4500 euro), faldt støtten til depotet fra 50,8% til 24,6%. Procenten forblev den samme, selv da kompensationsens størrelse blev forhøjet.

Undersøgelsen viste, at ærligheden i beslutningsprocessen spillede en afgørende rolle i den mulige accept af placeringen. Folk syntes i stand til lettere at acceptere resultatet, hvis de også kunne acceptere måden, hvorpå beslutningen var truffet. Beslutningsmåden blev derimod fundamentalt forrykket ved tilbudet om økonomisk kompensation. Hvor beslutningsprocessen indbefatter direkte demokrati

og lokal vetoret, er der en stærk appel til borgernes medborgersind og objektivitet. Hvis spørgsmålet er bundet op i økonomisk kompensation, begynder borgerne at nære mistanker om bestikkelse. Der appelleres ikke længere til deres samfundssind, og det underforståede budskab er, at de er 'familiecentrerede amoralister', som skal overtales af udefrakommende, økonomiske lokkemidler. Et sådant skift fra indre til ydre motivation fører til et alvorligt tab i den sociale kapital. (Oberholzer-Gee med flere, 1995)

### 3-2: Bloddonation – betalt og ubetalt

Social kapital er til stede, når folk gør noget – arbejder for en sag, for eksempel – af indre eller intrinsiske grunde. Hvis folk kun uvilligt gør noget, og det kun af ydre grunde – blot fordi de får penge for det, for eksempel – så påvirker det den indre motivation. Den indre trang til at gøre noget svækkes, og den sociale kapital går tabt. I den henseende afløser handel den sociale kapital. [se også 3-1].

Den hollandske økonom Arjo Klamer (1995), beskrev effekten på følgende måde: »For et par år siden overtog jeg på halvtid pasningen af vores to børn, dengang fem og syv år gamle. Jeg bestemte mig for at benytte mig af økonomiske principper og sætte en bestemt værdi på gode og dårlige handlinger – 50 cents for at hjælpe med at rydde op, 25 cents for at lufte hunden uden at beklage sig, hvorimod det kostede 1 gylden at starte et skænderi, 30 cents for at rode på sit værelse og så videre. Alt blev diskuteret på forhånd med børnene. I modsætning til min kone var jeg overbevist om værdien af min indfaldsvinkel. I dette økonomiske system behøvede jeg ikke længere at være den evindelige bussemænd, for ansvaret var overført til børnene. Præcis som det skulle være.«

Metoden så først ud til at lykkedes. Antallet af skænderier faldt, og børnene hjalp til. Men Klamer opdagede hurtigt et uforudset 'forretningsunderskud'. Hans børn blev mindre modtagelige over for moralske betragtninger. »Da jeg taklede den yngste, efter at hans lærer havde klaget over hans gentagne råberi i klassen, svarede han fuldstændig på linje med min økonomiske indfaldsvinkel. Han foreslog en



aftale: To gylden for retten til at råbe i klasselokalet. Med et fuldstændigt brud på de principper, jeg selv havde opstillet, hørte jeg mig selv svare: »Ikke tale om. Hvis du fortsætter med det, får du med mig at gøre«. Den økonomiske indfaldsvinkel var faldet til jorden«.

I 1970 udkom bogen 'The Gift Relationship', hvor Titmuss beskrev virkningerne af kommercialiseringen af bloddonation. I 1960erne blev et kommercielt system til bloddonation gradvist udbredt i USA (mellem 1965 og 1967 kom 80% af blodet fra betalte donorer), hvorimod et system med frivillig bloddonation forblev uændret i Storbritannien. Titmuss nåede frem til, at det frivillige system var meget billigere og mindre udsat for problemer med inficeret blod.

Titmuss udsurgte frivillige bloddonorer om deres motiver og nåede til konklusionen, at flertallet af bloddonorer ikke kunne forklare deres bevæggrunde uden at ty til moralprincipper af en eller anden art. Faktisk ser det ud til, at frivillig bloddonation er svær at forklare på anden måde end som opstået ud fra en indre forståelse af borgerpligt eller samfundsfølelse. Fænomener som frivillig bloddonation demonstrerer, at i modsætning til hvad visse hævder, så eksisterer *borgeren* virkelig.

Titmuss' forskning drog mange andre bemærkelsesværdige konklusioner. Det viste sig, at indførelsen af kommerciel bloddonation indledningsvis havde en meget negativ indflydelse på frivillig bloddonation. De frivillige donorer blev tilsyneladende påvirket af den kendsgerning, at et andet sted i samfundet blev folk betalt for den håndsækning, som de selv gav vederlagsfrit. Fænomenet er også kendt som 'overskudseffekten'. Hvis nogle opdager, at andre bliver betalt for deres bidrag, er de mindre indstillet på selv at give uden beregning.

I betalingssystemet kom kvaliteten af det indsamlede blod i fare, især fordi risikogrupper af alle slags mødte op for at donere blod mod betaling. Derfor brød systemet for betalt bloddonation sammen i USA. Mellem 1971 og 1980 faldt omfanget af betalt blod med 76%. I den samme periode steg omfanget af frivillig bloddonation med 39%. Evnen til at donere af indre grunde kan derfor genoprettes. Men i den første fase tager genopretningen en del tid.

Vi mener nu at vide, hvorfor Arjo Klamers pædagogiske indfaldsvinkel måtte bukke under. Vi forstår også – måske – hvorfor det er bedst, hvis bloddonation forbliver ubetalt. Men er det ikke muligt, at vi nu befinder os i en situation, der ligner den, som Klamers børn kunne være endt i, hvis han havde fortsat sit katastrofale uddannelsesprojekt? For det står på ingen måde klart, hvorfor det der gælder for donationen af blod ikke også skulle gælde for paratheden til at donere egne kræfter og socialt engagement til det fælles gode.

### 3-3: Om Jorwerd

Utallige bøger har været skrevet om forvandlingen af landsbylivet. Men fortællingen om, hvordan »markedskræfterne begynder at indvirke på og knuse civilsamfundet fra den private sektors side« (Barber), er vel intet sted mere gribende beskrevet end i bogen af Geert Mark, som allerede er blevet en klassiker: 'Hoe God verdween uit Jorwerd' ('Hvordan God forsvandt fra Jorwerd', 1996).

Jorwerd er en lille landsby, et landbrugssamfund i provinsen Frisland i det nordlige Holland. Indtil for 40 eller 50 år siden var landbrugsøkonomiens kerneområder under bøndernes egen kontrol, også selv om produktionen var meget begrænset. Den startede på familiens niveau: »De typiske landbrugsfamilier med mange børn havde det ikke nemt det meste af tiden, men de havde altid én fordel frem for byfamilierne: De havde som regel deres egne grøntsager, deres eget kød, mælk, smør, ost, æg og kartofler og var således mere eller mindre selvforsynende«. (s. 22)

Det, som skulle indkøbes (kaffe, te, sukker, sæbe osv.), var ingen større udgift. Men pointen er, at de besluttede, hvad de behøvede, og om og hvornår de ville købe det. Det forandrede sig: »Før 1960erne gik de færreste bønder ind i en forretning. Handelsfolkene kom til dem hjemme«. En ældre dame, som boede i landsbyen, fortalte forfatteren: »Vi skrev ned, hvad vi behøvede, i en lille ordrebog, men ikke mere. Kaffe var kaffe, te var te, og sæbe var sæbe. En uges indkøb til hele familien kostede mig aldrig mere end 20 gylden«. Systemet forsvandt uigenkaldeligt i løbet af 70'erne. Folk var blevet mobile, og de handlende i Jorwerd forsvandt. Reklame og lave priser i de store forretninger i byen, som var blevet tilgængelig takket være bilen, forandrede fuldstændig deres købevaner.

Sådan gik det med hensyn til forbruget. Men kontrollen med produktionen blev ligeledes flyttet ud af landsbyen, idet den industrielle teknologi i stadig højere grad overtog landbruget. Først kom malkemaskinerne, og traktoren erstattede hesten. Investering i denne type teknologi var endnu ikke et problem for hovedparten af bønderne. Men også dette ændrede sig i 1970erne. Køletanke til mælk blev eksempelvis normen: »Bønderne var nødt til at købe store køletanke. Væk var dagene, hvor de gammeldags mælkejungere blev stillet ude ved vejkanterne ved indkørslen til gården hver morgen og aften, væk var den lokale mælkevogn, der kom for at hente dem, væk var også al skramlen og larm fra de mange, små mejerier«. (s. 87).

Kontrollen med de økonomiske processer blev flyttet ud af lokalsamfundet. Ydre faktorer, først og fremmest tekniske opfindelser, begyndte at spille en stadig større rolle. Den enkelte bonde blev også afhængig af banken. »På et tidspunkt i 1960erne fandt der en fuldstændig holdningsændring sted« blandt bønderne i Jorwerd omkring gældsstiftelse. »For nogle af dem begyndte gangen til banken med indkøbet af deres første traktor i 1950ernes slutning. Hovedparten af bønderne havde stadig råd til at betale kontant. Men der måtte flere og flere midler til: Til maskiner, til kostalde, til nyanskaffelser af alle slags. Og så omkring 1975, da pengene fra mælkeproduktionen ikke længere blev erlagt i kontanter på køkkenbordet (...) blev banken et fikspunkt i bøndernes liv«. (s. 88)

Indbyggerne i Jorwerd blev mindre afhængige af hinanden og mere afhængige af fremmede udefra. Tag eksempelvis landsbyens smed: »Smeden i Jorwerd var, som de fleste landsbysmede, en tusindkunstner. Han skoede heste, reparerede tagrender, installerede kakkelovne og var ikke bleg for at give traktoren en hovedreparation. På nogle skøjtebaner i Frisland blev der i årevis brugt gamle Renault 4-biler, som han havde konverteret til maskiner, der kunne feje isen. Hans modificerede Harley-Davidson isfejmaskine var også en stor succes. Han elskede teknologi for teknologiens egen skyld – men teknologien overhalede

ham.« (s. 148). »Enhver landsbysmed kunne uden problemer reparere de vigtigste maskiner på en gård i 1970'erne: Traktoren, slåmaskinen, malkemaskinen, møgsprederen for nu blot at nævne et par af dem. Det kunne ikke længere lade sig gøre med de traktorer og malkemaskiner, som kom på markedet efter 1970'erne. De var så proppet med teknologi og elektronik, at kun uddannede, yngre mekanikere mestrede dem. Følgen blev, at en almindelig, gammel dags smed måtte give fortabt. Også i denne henseende blev bønderne stadig mere afhængige af uhåndgribelige, økonomiske kræfter udefra« (s. 150). »På denne måde forsvandt noget i Jorwerd, som havde været et kernepunkt i bøndernes liv gennem århundreder: Deres egen, lille økonomi i den store økonomi. Grænserne mellem de to blev uklare og flere og flere huller dukkede op i diget af tillid og tradition, og pludselig blev landsbyøkonomien skyllet væk, som havde den aldrig eksisteret.« (s. 151)

Idet kontrollen over økonomien til forbrug såvel som produktion forsvandt, greb staten stadig mere ind med regulativer, præcis som Barber beskriver. For bønderne i Jorwerd og andre steder fik indførelsen af mælkekvote kolossale konsekvenser. I 1984 besluttede de europæiske landbrugsministre at bremse overproduktionen af mælk. Hver bonde ville kun få lov at producere en nærmere fastlagt kvote mælk, og hver liter mælk, der oversteg kvoten, resulterede i en stor bøde. Der opstod hurtigt en voldsom handel med kvoter. En bonde med en mælkekvote på 250.000 liter fik i virkeligheden mælkerettigheder for en værdi af 1 mio. gylden, som han eller hun kunne sælge ud af. Senere blev også en gødningskvote introduceret. En kvægbonde måtte ikke producere mere end en vis mængde gødning. Endnu en voldsom handel opstod. Svinebønder var parate til at betale for at kunne hælde deres overskydende gylle ud på en andens grund (s. 97). Set ud fra den sociale struktur er det sigende, at disse regulativer blev endnu et element, den enkelte bonde ikke havde skyggen af kontrol over, men som drastisk greb ind i hans eller hendes liv. Et liv, der blev en slags virtual reality. En bonde opsummerede virkningen af de nye tilstande med disse ord: »Man er ikke bonde længere, man er blot en producent«.

Tabet af kontrol over eget liv er ikke blevet kompenseret ved mere demokrati. Folks ønske om at forme deres egne samfund er hverken blevet anerkendt eller honoreret. Regeringer vælger formynderiske bortforklaringer, uanset de økonomiske omkostninger: »Mens aviserne og den politiske verden flød over med historier om 'selvhjælp' og 'selvtilstrækkelighed', var det slående, hvor lidt myndighederne i praksis udnyttede de muligheder, som følelsen for lokalsamfundet stadig havde at tilbyde. Næsten alle større forandringer – opfyldning af havnen, nye bygninger – var før blevet foreslået af indbyggerne selv. Siden anerkendte myndighederne ikke længere denne form for initiativer. Stien til sportspladsen var eksempelvis én stor mudderpøl, men da Willem Osinga foreslog at reparere den sammen med en håndfuld mænd i løbet af et par lørdagseftermiddage – der lå stadig overskydende fliser et sted og kommunen skulle kun bidrage med en ladning sand – så blev det ikke til noget. Senere udførte kommunen selv arbejdet til en omkostning på 30.000 gylden. »Vi kunne have brugt de penge til så mange andre ting i landsbyen«, knurrede Osinga«. (s. 207)

### 3-4: Den europæiske union

Den Europæiske Union har strakt sig ud i alle retninger i de seneste årtier. Den har samlet mere magt til sig selv med hver traktatændring, og næsten enhver regering i Europa har besluttet at godkende optagelsen, uanset som befolkningerne har været enig med den eller ej. I de fleste tilfælde er beslutningen om optagelsen sket uden et referendum.

I dag vurderes 50% af den nationale lovgivning at udgå fra Bruxelles. Bruxelles-lovgivningen løber i alt op i omkring 100.000 sider. EU-budgettet på over 100 milliarder euro pr. år er større end budgettet i mange EU-medlemslande. »De europæiske institutioner udøver for tiden større dag-til-dag magt end hver af medlemsstaterne gør særskilt for sig selv.«, mente en tysk forfatningsdommer, Udo di Fabio. På samme tid er EU så udemokratisk, at europakommissæren med ansvar for EU-udvidelsen, Günther Verheugen, engang bemærkede: »Hvis EU selv skulle ansøge om medlemskab, ville vi være nødt til at sige: 'demokratisk utilstrækkelig'«. (Oldag og Tillack 2003, s. 17-19, se også Booker og North 2005)

For den overfladiske beskuer synes EU at have løst mange moderne problemer. Ifølge dens støtter kan EU efter to verdenskrige tilskrives at have forhindret en ny krig i Europa. Men det ser fuldstændig bort fra, hvordan 1. og 2. Verdenskrig opstod. De blev forårsaget af magteliter, som regerede på en udemokratisk måde, udviklede deres planer i hemmelighed og som regel indledte krige imod flertallets vilje, som undersøgelser fra dengang viser. Hvad EU har gjort, er at anbringe en endnu højere magtelite over disse gamle magteliter, og EU må nu prøve at holde dem under kontrol.

Det schweiziske eksempel viser en ganske anden tilgang: Eftersom det begyndte som en føderation i midten af det 19. århundrede, fik det bygget elementer af direkte demokrati med ind fra start. Schweiz har været den omtrent eneste stat i Europa, der aldrig har været i krig (kun Sverige har haft en længere fred). Grunden er enkel: Almindelige mennesker ønsker sjældent krig. Demokratier har bedre metoder til konfliktløsning end vold. Sagt på en anden måde: Hvis stater demokratiserer sig internt, bliver de meget fredeligere. Der har allerede længe hersket enighed mellem akademikere om, at demokratier (med hvilke de mener stater med frie valg og beskyttelsen af menneskerettigheder) ikke fører krig mod hinanden. På den anden side har akademikere dog ofte bemærket, at demokratier er lige så krigeriske over for andre stater som autoritære stater er. Rummel (1995) viser dog, at den sidste forudsætning er baseret på krigsstatistikker, der ikke skelner mellem en relativt lille, væbnet konflikt, hvor der var 1000 dræbte, og en krig, hvor en million blev slået ihjel. Hvis man går antallet af døde nærmere efter, er der til gengæld en meget klar linje: Jo mere demokratisk en stat er, desto færre dræbte forårsager den i krig.

Kort sagt: Hvis man ønsker fred, kan man stræbe efter at holde potentielt problematiske magter under kontrol ved at placere en endnu højere magt over dem (som EU-ideologien ønsker det), men varig fred opnås meget bedre ved at afklæde sådanne magter indefra. Det ville derfor være et logisk skridt at indføre direkte demokrati i de aktuelle stater, i stedet for at konstruere en overnational superstat, der opluger nationalstaterne. Der er ingen garanti for, at disse superstater ikke bliver regionale magthavere, som kunne

finde en grund til at angribe hinanden. Hvis logikken følges op, er der derfor et behov for en endnu større stat, der må prøve at holde de regionale superstater i skak. Vi kunne derefter ende med en enkelt autoritær verdensstat – ikke nogen attraktiv udsigt.

Det berygtede 'demokratiske underskud' i EU findes, fordi de nationale regeringer (uden autorisation fra deres borgere) har afgivet magt til EU-grupperingerne, så de kan lave love, der nu har forrang for deres nationale love og forfatninger. Nationale parlamenter har ingen kontrol over dette. De nationale regeringsledere og ministre har (gennem deres deltagelse i Europarådet) kontrol over visse nøgleområder i EU-lovgivningen, men fordi de mødes bag lukkede døre, ved de nationale parlamenter aldrig præcis, hvordan deres regeringsleder eller minister har stemt i Bruxelles. Hvis ministre hævder, at de har gjort præcis, hvad deres nationale parlamenter har anmodet dem om, har parlamentet ingen mulighed for at imødegå dem. Europaparlamentet kan ikke udfylde denne afgrund, fordi det har meget få magtbeføjelser. Det har ingen ret til at træffe beslutninger om de vigtigste emner, og det er også ude af stand til at afvise individuelle medlemmer af Europakommissionen (næsten-regeringen i EU). Den tidligere præsident for Europakommissionen, Jacques Delors, kaldte engang EU for et 'venligtsindet tyranni' (Oldag og Tillack 2003, s. 35). I virkeligheden udgør det en dobbelt demokratisk krise: På et tidspunkt, hvor befolkningen ikke længere stiller sig tilfreds med et repræsentativt system (se 1-1), er selv de meget begrænsede muligheder for at komme til orde, som borgere har gennem dette repræsentative system, endnu en gang på alle måder blevet undermineret.

Den såkaldte EU-forfatning, som blev forberedt i Bruxelles, men blev afvist i maj og juni 2005 af vælgerne ved referenda i Frankrig og Holland, ville have gjort meget lidt for at løse disse problemer. Europaparlamentet ville have fået tildelt mere besluttende magt, men ville stadig ikke have ret til at tage initiativer og ville ikke være i stand til at afvise individuelle kommissærer. EU-forfatningen sørger vitterligt for større åbenhed i Ministerrådet i EU, men denne åbenhed er stadig begrænset og, endnu vigtigere, ville ikke gælde regeringslederne i Europarådet. Det er netop der, at de vigtigste beslutninger tages, såsom Europatraktater (som indeholder de vigtigste aftaler), EU-budgettet og indsættelsen af europæisk militær uden for EU.

Et andet centralt problem i EU er centralismen, som styrkes yderligere i udkastet til EU-forfatningen. EU-love er enten altid gældende i *alle* EU-medlemsstater, eller de gælder *ingen steder*. Det medfører i praksis stor ståhej og mange glatte fraser, fordi omstændighederne i hvert EU-medlemsland er forskellige, og hver regering har forskellige krav. Ofte er ingen tilfredse med kompromiset, fordi alle medlemsstater (for tiden 25) skal stilles tilfreds. En enkel løsning – som blandt andre Frey (1999) har argumenteret for – ville være, at EU-medlemsstater for hvert emne altid aftaler med hvilke andre medlemsstater, de vil indgå i en fælles lovgivning, hvorved der vil opstå 'overlappende' jurisdiktioner. Desuden foreslår Frey, at borgerne kan beslutte direkte-demokratisk inden for disse jurisdiktioner, hvad der allerede finder sted i Schweiz som beskrevet ovenfor. Freys forslag indeholder præcis blandingen mellem føderalisme og direkte demokrati, der, som vi så i dette kapitel, vil blive afgørende for en ægte fredelig og produktiv sameksistens i det 21. århundrede.

## 4. Det demokratiske menneske

### Demokrati og motivation

Et system af rent parlamentariske beslutninger er ikke noget demokrati. I et sådant system kan folk ikke modsætte sig implementeringen af en uønsket lov. I et virkeligt demokrati, hvor der er nogen form for tvivl, har folket altid det sidste ord.

Men modstanderne af direkte demokrati lader sig ikke overtale af et så enkelt princip. Deres modstand over for direkte demokrati hviler sjældent på rent rationelle principper. Deres modstand over for tanken om fuld folkelig suverænitet er en instinktiv reaktion med rod i en fundamental mistro til folket. Menneskerettighederne og kvindernes stemmeret blev mødt med samme irrationelle modstand, før de endelig fik fodfæste.

Modstandere af direkte demokrati forestiller sig, at når folket stemmer, så lader de sig styre af personlige og egocentriske bevæggrunde. Ifølge deres synspunkt ville flertallet altid nådesløst undertrykke mindretallet. Højere, fællesmenneskelige mål ville aldrig være hensigten for et direkte demokrati. Derimod gør repræsentativt demokrati en moralsk elite i stand til at træffe beslutningerne. Denne elite skal så anerkende og tjene den almene, offentlige interesse.

Derfor har modstandere af direkte demokrati en meget særegen synsvinkel på folket og på samfundet. De ser dybest set samfundet som en slags jungle eller snarere en orme-gård, hvor utallige særinteresser kolliderer med hinanden. Modstandere hælder altså implicit til en særlig motivteori, ifølge hvilken folk primært er motiveret af egeninteresser. De afviser logiske argumenter, der støtter direkte demokrati, og bedre går det ikke beviser fra praksis i lande, hvor direkte demokrati-systemer har eksisteret i århundreder, for dybest set anser de gennemsnitsborgeren for at være moralsk ufuldkommen og inkompetent.

I det følgende ønsker vi derfor at se nærmere på fænomenet menneskelig motivation. Den utålmodige læser kan dog gå direkte til kapitel 5.

### Godt og ondt som politiske kernekoncepter

Moral er ikke at finde i den fysiske verden. Fysikkens love forklarer ikke tilstedeværelsen af bevidsthed (Searle 1992; Penrose 1994). Bevidsthed spiller ingen rolle i fysikken, fordi sidstnævnte ikke beskriver et enkelt, kausalt forhold, der minder om bevidsthedsfænomenet. Man må snarere sige, at bevidsthed er en forudsætning for at være i stand til at beskrive fysiske love og forhold. Fysik omfatter ikke bevidsthed, heller ikke selv om den er en forudsætning for fysisk forskning og opdagelse.

Fordi moralske valg altid forudsætter bevidsthed, kan fysikken aldrig danne basis for en distinktion mellem, hvad der er 'moralisk godt', og hvad der er 'moralisk dårligt'. Men politik kan ikke fungere uden konstant at referere til godt og ondt, fordi det handler om at foretage valg mellem en række forskellige måleredskaber. Hvis det ene måleredskab ikke kan vurderes at være basalt set 'moralisk bedre' end det andet, så er politik meningsløs. Tværtimod må den meget virkelige eksistens af disse moralske distinktioner regnes for de ba-

sale principper for politisk aktivitet. Fordi moralregler falder uden for videnskabens grænser og dog er basis for politik, er politik i princippet uafhængig af videnskab. Det er ikke et uvidenskabeligt eller anti-videnskabeligt synspunkt. Det er blot bekræftelsen på den kendsgerning, at naturvidenskaberne ikke fuldt ud kan beskrive menneskelivet, fordi de er begrænset til den fysiske verden.

Moralens oprindelse forklares ofte med reference til Darwins 'naturlige udvælgelse' (De Waal 1996; Ridley 1996). Eksempelvis påstås det, at menneskestammer med et stærkt udviklet moralsk 'instinkt' viste bedre indre sammenhold og var langt overlegne i forhold til stammer, der kun i mindre grad havde udviklet et moralsk instinkt. En stamme, hvis medlemmer konstant kæmper mod hinanden, fordi de mangler moralsk instinkt, vil være svækket og blive slået i kampen imod den stamme, hvis medlemmer hjælper og støtter hinanden. Sådan forklarede Darwin selv oprindelsen for menneskets 'moralinstinkter' – en betragtning, som nu har vundet stor udbredelse. Men der er fundamentale problemer i forklaringen. Darwins udvælgelsesteori kan ikke gøre rede for bevidsthedsfænomenet. At en antilope opdager en løve og derefter flygter, kan fuldt ud forklares inden for rammerne af det kausalt-mekaniske fortolkningssystem (som darwinismen er baseret på), gennem en serie af rent fysiske mekanismer. Lyset rammer antilopens nethinde, et signal føres via de optiske nerver til hjernen, hvor stimuliene via særlige mekanismer omdannes til en motorisk reaktion, osv. Antilopens flugttadfærd og den fordel i udvælgelsen, der opstår af denne, afhænger ene og alene af antilopens fysiske organisme. Indholdet af antilopens bevidsthed, dens følelser af frygt eller aggression, spiller ikke den mindste rolle og kan således ikke give nogen fordel i udvælgelsen.

I antilopens tilfælde slår den kausalt-mekaniske forklaringsmodel derfor fejl på to punkter. For det første giver de fysiske love overhovedet ingen nøgle til forståelsen af bevidsthedsfænomenet. For det andet giver forklaringen ikke plads til muligheden for, at bevidsthed kan give visse fordele i udvælgelsen.

Antilopens følelse af frygt kan derfor ikke forklares med henvisning til fysiske mekanismer, ligesom den ikke giver antilopen nogen form for aktiver i kampen for overlevelse.

Hvad der er sandt med hensyn til antilopens følelse af frygt, kan også *mutatis mutandis* overføres til menneskenes moralbedømmelser. Moraldomme har tilsvarende et bevidsthedsindhold, som ikke kan forklares fysisk, og som ligeledes heller ikke giver nogen fordel i udvælgelsen. Hvis et menneske er »en kemisk proces som alle andre« (den hollandske forfatter W.F. Hermans), så skulle fordelene i den udvælgelse, som sker på grundlag af de ovennævnte stammers samarbejde, være blevet til uden inddragelse af bevidsthed eller moraldomme. Fordi bevidsthed og moraldomme ikke spiller nogen rolle i fremkomsten af fordele i udvælgelsen, så kan de ikke selv forklares gennem Darwins udvælgelsesproces.

Den mekanistiske virkelighedsforståelse ender desuden i en slags logisk kortslutning. Hvis vores tankevirksomhed alene styres af fysisk-kemiske processer i hjernen, så er vores søgen efter sandhed og forståelse nødvendigvis en illusion. Vi ville aldrig kunne vide om en opfattelse, der synes logisk og korrekt, virkelig er sand. Vi kan ikke udelukke den mulighed

– men det kunne lige så godt være tilfældet, at den tilsyneladende sandhed er falsk og blot er fabrikeret gennem rækken af kemiske og fysiske processer i vores hjerne. Hvis vi tror, at vores tankevirksomhed helt og holdent er styret af denne type fysisk-kemiske processer, så må vi også antage, at ethvert indtryk af logisk rigtighed i realiteten kunne være en illusion sammensat af de kemiske processer i vores hjerne. Denne usikkerhed angår *alle* vores meninger – inklusive vores formodning om, at tankevirksomheden fuldt ud kan nedkoges til fysisk-kemiske fænomener. Som Popper (1982) så rigtigt bemærker, er den mekanistiske betragtning over tankens opståen følgelig selvdestruktiv.

Vi lærer gennem iagttagelse, at den sunde hjernefunktion uden tvivl er en basal forudsætning for, at menneskets tanker og domme kan opstå, og ligeså menneskets handlinger. Men det betyder ikke, at tankens indhold kan reduceres til kemiske hjerneprocesser. Hvis jeg skal høre et radioprogram, er det afgørende, at min radio virker. Det betyder det gengæld ikke, at indholdet af programmet kan forklares gennem radioens indre sammensætning.

Tværtimod: Ved for eksempel at følge et videnskabeligt bevis punkt for punkt, er det kun intrinsiske, rent matematiske eller logiske overvejelser, der fører os fra det ene punkt til det næste i ræsonnementet. Og intrinsiske overvejelser kan som sådan aldrig deduceres på grundlag af en rent fysisk-kemisk form. Betydningen af et vejskilt kan eksempelvis aldrig deduceres i kraft af dets materielle bestanddele. Meningen af et ord skrevet med kridt på tavlen kan aldrig deduceres fra formen og kompositionen i kridtmærkerne. Vejskiltet eller kridtmærkerne kan i princippet have mange forskellige betydninger. De leder ikke i sig selv til en specifik betydning eller tankebane. En mand fra Mars ville aldrig kunne deducere betydningen af et vejskilt ud fra en fysisk og kemisk analyse af skiltet (såsom en metalplade eller -trekant, malet hvid med en rød kant). På præcis samme måde kan indholdselementet af en overvejelse eller tanke aldrig deduceres fra en specifik kemisk form i hjernen. Den ovennævnte marsmand ville aldrig være i stand til at rekonstruere tankeindholdet i en hjerne på grundlag af en fysisk og kemisk analyse af den, fordi indholdet alene findes i bevidstheden hos indehaveren af hjernen i det præcise øjeblik. I denne henseende er der ingen grundlæggende forskel på et vejskilt og hjernen.

Således kan vi ikke anse tankens indhold for andet end selvstændige virkeligheder, som ikke kan reduceres til materielle processer. Hvis man ønsker at bevise rigtigheden af et matematisk bevis, er der ingen grund til at bruge et mikroskop til at undersøge hjerneprocesserne hos den pågældende matematiker. Tværtimod skal redskabet til erkendelse findes i vores egen dømmekraft, når den matematiske logik skal efterprøves.

Hvis vi på samme måde ønsker at udvikle rationelle koncepter til politisk eller social handling, må vi tilsvarende nærme os distinktionen mellem godt og ondt via en basal, ikke-reducerbar antagelse: Politiske og sociale spørgsmål er altid grundlæggende etiske spørgsmål og politiske løsninger er altid etiske løsninger. Hvor meget man end måtte vende og dreje argumentet, så handler etik altid til syvende og sidst om distinktionen mellem godt og ondt. Konceptet om det 'moralsk gode' er altid central i den politiske debat. Fordi moralisme, lige som alt andet bevidsthedsindhold, ikke kan reduceres til fysisk-kemiske processer, og fordi de er kernen af al politisk aktivitet, kan sidstnævnte – af princip – ikke reduceres til fysisk-kemiske processer, lige så lidt som politisk videnskab kan reduceres til fysik og kemi.

Benjamin Barber (1984) lagde stor vægt på ikke-reducerbarheden af de politiske videnskaber. Politik er mere end den pragmatiske søgen efter den bedst mulige løsning til en given række af omstændigheder. Der er en kreativ dynamik i politik, en dynamik på baggrund af frie, moralske valg. Hvad der udgør en god løsning, følger ikke automatisk af kendsgerningerne i den givne situation. Den rigtige løsning opstår, fordi folk lægger noget helt nyt i den givne situation. De politiske videnskaber er uafhængige af naturvidenskaberne, fordi de arbejder med etiske spørgsmål (som ikke kræves overvejet i naturvidenskaberne), og fordi en etisk løsning også altid omfatter et element af kreativitet. Politiske handlinger er forskellige fra eksempelvis ingeniørens handlinger, når han/hun leder efter den bedst mulige løsning på et teknisk problem. Ingeniøren inddrager kun naturlovene i en given situation. Hvad der udgør den bedste løsning set i et teknisk perspektiv, bygger utvetydigt på de materielle fakta. Politisk aktive mennesker har deres eget moralske univers som basis. Dette er en fundamental forskel.

## Tre visioner for mennesket – tre visioner for demokrati

Det mest fundamentale spørgsmål – nøglespørgsmålet i politik – er spørgsmålet om, hvad det 'moralsk gode' faktisk betyder. Og dette spørgsmål fører til et overordentligt interessant paradoks.

Konceptet for det 'moralsk gode' giver kun mening, hvis vi anerkender, at 'det gode' overstiger det personlige skøn. Vi kan ikke tilfældigt vælge, hvad vi erklære for godt eller ej. Konceptet for 'moral' eller det 'moralsk gode' omfatter et element, som overstiger det personlige valg.

Men personlig frihed er et centralt aspekt i konceptet for det 'moralsk gode'. Frihed omfatter muligheden for at vælge. En handling eller beslutning kan kun være 'moralsk god', så længe handlingen i sidste instans har rod i den personlige valgfrihed. Hvis en handling i sidste instans er produktet af ydre kræfter, hvor diskrete de end er, har kategorierne 'godt' og 'ondt' ikke længere gyldighed.

Moral har to sider. Moral overstiger det personlige skøn: Det er moralens *overindividuelle* aspekt. Alligevel kan moral kun opstå gennem friheden for det individ, som handler, og intet andet: Det er moralens *individuelle* aspekt. De to aspekter indgår i et indbyrdes, paradoksalt forhold. Hvordan kan moral på samme tid være individuel og overindividuel?

På dette sted er det afgørende at skelne mellem *frihed* og *tilladelse*. Frihed adskiller sig fra tilladelse, gennem hvad kan skiftende kaldes *involvering*, *tilknytning*, *forbundenhed* eller *forpligtelse*. (jvf. nedenstående for mere om problemet med præcist at definere dette koncept).

Vi udtrykker vores egen individualitet gennem ordet 'jeg'. Uden et 'jeg' er der ingen moralsk frihed, ingen skelnen mellem godt og ondt, og dermed heller ingen politik. Men hvad er i grunden denne individualitet, som vi normalt refererer til som 'jeg'? 'Jeget' må klart adskilles fra dets 'ejendele'. Jeg 'har' en krop, et køn og et modersmål. Jeg oplever nydelse og smerte. Jeg har erindringer og ambitioner. Men ordet 'jeg' gør det klart, at jeg ikke er alt dette – men kan adskille mig selv fra det i beskrivelsen af mig selv som subjekt. Til at begynde med indikerer ordet 'jeg' dermed et slags vakuum, et tomt rum. Dette tomrum er identisk for alle mennesker – så

identisk, som kun to tomrum kan blive. Herigennem opdager vi den objektive grund for princippet om lige rettigheder, om lighed for loven, uanset de forskellige, som folk rummer. *Folk har forskelligheder, men folk er lige.*

Men 'jaget' er ikke en 'ikke-ting'. Lige som 'overlejring' i kvanteteorien, er det menneskelige 'jeg' en tomhed fuld af potentiale, af forventning og af kreative kræfter. Det er tomheden i den moralske vilje, endnu før den moralske vilje har formuleret en moralsk dom. Hvad der ligger udfoldet i tomheden er den endnu udifferentierede kapacitet til at involvere sig. Det menneskelige 'jeg' er intet andet end manifestationen af involvering i verden. Og det er netop involvering, der adskiller frihed fra tilladelse.

Uden involvering er jeg så fri som en astronaut, som alene og uden noget at holde fast i langsomt drejer rundt om sit eget tyngdepunkt i rummets vægtløshed. Astronauten kan udføre frivillige bevægelser, men kan ikke påvirke placeringen af sit eget tyngdepunkt i forhold til andre genstande, fordi al forbindelse til den omgivende verden er skåret fra. Hvis jeg ikke involverer mig med andre mennesker, vil selv den mest ædle bedrift ikke berøre mig. Den vil efterlade mig 'afskåret'. Uden forpligtelse og involvering er jeg ikke fri til at ændre mig. Kun gennem min egen involvering forandrer jeg mig selv gennem, hvad jeg gør.

Som mennesker er vi kun frie, når vi er forbundne og involverede. Man kunne sige, at menneskelig involvering eller den moralske varme, som det enkelte individ kan udvikle, er den måde, hvorpå moral fremtræder i verden. Moral er ikke at finde uden for de individuelt involverede mennesker. Og det er præcis gennem involvering, at mennesker kan genopdage det virkelige kardinalpunkt i deres egen væren. Som subjekt kan vi adskille os selv ikke alene fra verden udenfor, men også fra vores egne kroppe, vores vaner og endog vores personlighed (vi kan eksempelvis prøve at tabe os, ændre personlighed eller undertrykke et anfald af vrede). Men per definition kan vi som subjekt ikke adskille os fra vores involvering (såsom fra en andens smerte). Hvis vi prøver at objektivere vores involvering, kan vi ikke lade være med – som subjekt – at tage vores involvering med os. Grundlæggende kan vi ikke udefra beskue vores egen følelse for et andet menneske. Hvis vi alligevel forsøger at gøre det, må vi først danne et fantasibillede af vores egen følelse ved at abstrahere fra den væsentlige kendsgerning, at det er *vores* følelse, vi har at gøre med. Hvis vi vil skabe et virkeligt billede af følelsen eller involveringen inklusive den kendsgerning, at det er *vores* følelse, kan vi ikke lade være med at blive opfyldt af den. Vi *er* da vores følelse. Det samme sker ikke, når vi eksempelvis studerer en af vores vaner (inklusive den kendsgerning, at det er *vores* vane). Vores involvering eller tilknytning er noget, som vi ikke kan distancere os fra, men som vi er ét med i vores inderste væren. Vi *har* en krop, vaner, personlighed. Vi *er* vores involvering.

Det bliver lettere at forstå for os, hvis vi betragter den mest basale form for involvering – *opmærksomhed*. Opmærksomhed (at være opmærksom over for, vise interesse for, sætte sig i den andens sted) er det menneskelige sinds evne til at skabe rum inden i dets egen forestillingsverden om den anden person eller genstand, der befinder sig uden for det selv. Opmærksomhedens natur er at gå efter sandheden. Opmærksomhed er forløberen for tanken. Den skaber rum til sanseindtryk såvel som personlige tanker og tankerækker. Vi relaterer os i første instans til 'den anden' ved at rette vores opmærksomhed mod denne. På grund af opmærksomhedens natur kan vi ikke adskille vores opmærksomhed fra os selv. Det er sandt, at vi kan

rette vores opmærksomhed mod hvad som helst, man kan forestille sig, inklusive egenskaberne for og arten af opmærksomheden selv, men netop på grund af denne aktivitet kan vi ikke samtidig være afskåret fra opmærksomheden. Vores opmærksomhed evner selvrefleksionen (den kan rettes mod sig selv), men vi kan ikke objektivere vores opmærksomhed på samme måde, som vi gør med vores personlighedstræk. Vi kan for eksempel rette vores opmærksomhed mod dovenskab uden virkelig samtidig at være dovne. Men vi kan ikke rette vores opmærksomhed mod vores opmærksomhed uden samtidig at være opmærksomme. Vores dovenskab er noget vi *har* i en dyb og fundamental betydning af ordet, men vores opmærksomhed er en manifestation af selve vores væren. Når vi er opmærksomme, så *er* vi effektivt denne opmærksomhed. Og opmærksomhed er involvering.

I involvering/tilknytning finder moralens paradoksale karakter sin løsning. På den ene side er jeg min involvering – involvering er overindividuel og kan kun komme fra det individuelle menneske. Men på den anden side er min involvering altid involvering med 'den anden'. Uden den anden eksisterer min involvering ikke. I denne betydning skylder jeg til hver en tid den anden min eksistens. Involvering eller moralsk varme kan kun eksistere mellem mennesker. Det virkelige samfund er ikke staten eller summen af alle sociale strukturer og organisationer. Det virkelige samfund er sammenvævningen af forbundenhed og ligegyldighed, af moralsk varme og kulde menneskene imellem. Det er ikke let at destillere involvering til et enkelt begreb, eftersom der intet er i den materielle verden (fra hvilken vi har de fleste koncepter og begreber), der på samme tid rummer karakteren af objekt såvel som tilknytning.

Fra denne overvejelse over moralens og involveringens dobbelte natur opstår følgende tre perspektiver på demokrati.

- Enhver som primært fokuserer på det overpersonlige aspekt af moral og fraser det individuelle aspekt, vil tendere mod et begrænset demokrati, hvor folkets individuelle medvirken er minimeret. Benjamin Barber (1997) har beskrevet disse 'kommunitarister', som følger: »Fordi de antager, at folk er forankret i et netværk af fællesskaber og har bånd til hinanden, der har forrang for deres individualitet og forudsætningerne for individualitet, så ser kommunitaristerne ikke 'civilsamfundet' som en legeplads for individer og deres frivillige bånd og kontraktlige organisationer, men snarere som en kompleks blanding af uundgåelige, sociale tilknytninger, der binder folk sammen i familier, klaner, nabolag, samfund og hierarkier«. I dette kommunitaristiske perspektiv ses moral som noget, der dikteres ovenfra. Folk vælger en underordnet statsform med – når det går højest – repræsentative dele af demokrati, og hvor den herskende elite har maksimale manøvre muligheder. Eliten må da 'uddanne' folket. 'Midtbane-organisationer' (Klubber, foreninger osv.) opfattes mest af alt som instrumenter, gennem hvilke eliten elegant kan kontrollere, vejlede og 'uddanne' folket.
- Enhver, som kun overvejer moralens individuelle aspekt, ignorerer samspillet menneskene imellem eller anser det for at have ringe eller ingen værdi. Barber (1997) karakteriserer den 'frihedskæmpende' model, som følger: »(...) de sociale tilhørsforhold, i den private sektor såvel som mellem den private og den statslige sektor, er kontraktuelle forhold, frivilligt indgået af individer på trods af deres interesser og ejendom som forsvar for deres frihed. (...) Ved at koncentrere sig om de selvstændige, enkeltstående, egoistiske forbrugere, som har forskanset sig i et fæstningsanlæg af rettigheder, [og] kun vover sig ud for at få noget gjort af

en stat, der har samme funktion som en benzintank (...) repræsenterer modellen for det liberale 'civilsamfund' kun en levning af sociale tilknytninger, der forbliver overfladisk instrumentale. Frihedskonceptet i denne model er derfor overindividuel, negativt og modsætningsfyldt. Det kan ikke give svar på ønsket om at skabe fællesskaber og solidaritet fra moderne mennesker i mobile, postindustrielle samfund«. Fra denne såkaldte 'frihedskæmper-position', forestiller man sig lynsnart det direkte demokrati som et 'tryknap-demokrati' med teleafstemning osv. De personlige meningstilkendegivelser fra de 'atomiserede' medlemmer af samfundet flyder direkte ind i beslutningstagningen uden viderebehandling af dannelsen af fælles opfattelser.

- Barber (1997) argumenterer for 'stærkt demokrati': »I det stærke demokrati anses borgerne for at være medlemmer af et 'civilsamfund', fordi de er aktive, ansvarlige og involverede deltagere i grupper og fællesskaber. (...) Borgerne (...) forstår, at demokrati er præcis den type stat, hvor ikke politikere og bureaukrater, men derimod bemyndigede mennesker bruger deres lovfæstede rettigheder til at gøre deres frihed til virkelighed, og heri betyder frihed de forpligtelser, der ligger i den sociale ansvarlighed og medborgerskabet, såvel som rettigheder. I denne type stat er rettigheder og ansvar to sider af enhver borgers identitet, som hverken sorteres under myndighedernes bureaukrater eller de private forbrugere, men ene og alene borgerne.

Hvis vi medregner begge moralens poler (den individuelle og den overindividuelle) som harmonisk ligeværdige, når vi til en demokratisk proces, hvor meningsdannelse sker kollektivt, fulgt op af individuel beslutningstagning. Her ser vi igen, hvor radikalt direkte demokrati og radikal føderalisme organisk fuldender hinanden. Moralens overpersonlige aspekt arbejder sig naturligt ud mellem folk. I et demokratisk samfund kan det ikke tildeles ovenfra – hverken fra en konge, en præsident eller en klike af partiledere. Det optræder i folks diskussioner og i deres interaktioner, som ikke består i at konfrontere hinanden som atomiserede individer, men som folk, der ved at skabe bånd til hinanden, har organiseret sig føderalt i et socialt netværk. I et stærkt demokrati lytter folk til hinanden, der diskuteres, og folk forrykker hinandens meninger. Men den endelige beslutning, afstemningens øjeblik, er en personlig sag – fordi, til syvende og sidst, må enhver stemme på grundlag af hans eller hendes indsigt og samvittighed. For kun individer har intellekt og samvittighed. Det er her, vi finder den individuelle pol for moral og involvering. Kun direkte demokrati tillader for alvor denne form for individuel bedømmelse. Og siden der i et føderalt samfund forud er gået en fælles, meningsdannende proces, er den individuelle bedømmelse (i stemmeafgivningen) i stand til at overskride det isolerede individs begrænsninger og ensidighed.

## Maslow: En fænomenologisk teori om motivation

Vi mangler stadig at undersøge, om forløbet af den demokratiske, beslutningsskabende proces virkelig betyder, at folk forholder sig til samfundets interesser. Hvad motiverer folks handlinger, herunder deres politiske beslutningstagning? Til at danne et billede heraf vil vi bruge den indflydelsesrige teori om motivation fremsat af Abraham Maslow (Maslow 1943a).

Ifølge Maslow indgår de menneskelige behov og ønsker i et hierarki. Så længe et mere basalt behov ikke er opfyldt, vedbliver dette behov at styre motivationen, hvorved andre behov

knap eller slet ikke bliver mobiliseret. Maslow skelner mellem to typer af behov: Basale behov (såkaldte 'mangel-behov') som opfyldes udefra, og behovet for fuldbyrdelse eller selvrealisering ('meta-behov'), som opfyldes indefra. Af disse kommer de basale behov først. Først når vi mere eller mindre er stillet tilfreds, bliver behovet for selvopfyldelse den primære kilde til motivation.

Maslow skelner mellem følgende basale behov:

### Fysiske behov

Behovet for mad, lys osv.: »For den mand som er forfærdende og alvorligt sulten, findes der ikke andre interesser end mad. Han drømmer om mad, han husker mad, han tænker på mad, han tilbeder mad, han forestiller sig kun mad, og han ønsker kun mad« (Maslow 1943a, s. 374). Så længe disse behov ikke er opfyldt, dominerer de den menneskelige motivation, men så snart de er tilfredsstillet, dukker nye behov op: »Hvad sker der med mandens behov, når der er rigeligt med brød, og hans mave bestandigt er fyldt? Omgående dukker nye (og 'højere') behov op, og disse dominerer i højere grad end den fysiske sult hele organismen. Og når de derefter opfyldes, kommer stadig nye (og stadig 'højere') behov til og så videre. Dette er, hvad vi mener, når vi siger, at de basale, menneskelige behov er organiseret i et relativt præ-potensret hierarki.« (Maslow 1943a, s. 375)

### Tryghedsbehov

De fysiske behov relaterer sig til de foreliggende nødvendigheder. Folk, som er nedbrudt af sult og tørst, er ikke virkelig bekymret for fremtiden. De ønsker at spise og drikke her og nu. Men så snart dette umiddelbare behov for næring er mættet, opstår bekymringen om fremtidige forsyninger. Så opstår behovet om, at madforsyningen kan garanteres, et fast tag over hovedet, beskyttelse imod kulde og fare. Vi ønsker at overleve, og vi behøver tryghed og sikkerhed til at kunne gøre det. De fysiske behov tilhører den foreliggende situation, mens behovet for tryghed relaterer sig til vores fortsatte fremtid. Det omfatter et behov for orden, en vis rutine og fraværet af uforudsete farer. Ifølge Maslow (1943a) har især børn et stærkt behov for et fast livsmønster, hvor de kan føle sig trygge og sikre.

### Tilhørsforholdets og kærlighedens (sociale) behov

»Når de fysiske behov, såvel som behovet for tryghed, er stillet tilfreds, vil der opstå behov for kærlighed, hengivenhed og anerkendelse. (...) Personen vil som aldrig før intenst mærke fraværet af venner eller en kæreste, eller kone, eller børn. Han vil hungre efter hengivne relationer til mennesker i det hele taget, nærmere betegnet efter en plads i gruppen, og af alle kræfter vil han kæmpe for sit mål«. Maslow 1943a, s. 381). En vigtig pointe, ifølge Maslow, er, at det angår både at modtage og give hengivenhed. På det direkte bevidsthedsplan, hvor vi har vores følelsesliv, spiller oplevelsen af ligegyldighed en lige så stor rolle som sulten på den fysiske kropsplan. Det er værd at notere, at Maslow ikke opfatter seksuelt begær som et basalt behov: fysiske behov og behovet for at høre til kan i forskellig grad her fungere som motiver.

### Værdsættelsens behov

#### (anerkendelse fra andre og selvrespekt)

Disse behov er naturligt tæt forbundne med de foregående behov, men adskiller sig fra dem ved ønsket om kontinuitet. Folk har brug for mad, men også for at blive forsikret om

madforsyninger på længere sigt (tryghedsbehov). Folk har ligeledes brug for direkte og øjeblikkelig hengivenhed (tilhørsforhold og kærlighed) og for et større, socialt tilhørsforhold, der sikrer dem, at de er i stand til at opretholde forholdet til andre også i fremtiden.

### Behovet for at vide og at forstå

Maslow fremhæver, at »Ønsket om at vide og at forstå (...) er et lige så 'basalt behov' for personligheden som dem, vi allerede har diskuteret« (Maslow 1943a, s. 385). Man ser ofte, at forsøget på at tilfredsstille dette behov forfølges, uanset omfanget af omkostninger og risici. Men Maslow forbliver uklar med hensyn til det præcise rum, dette behov optager i forhold til andre behov. Han udelader ofte behovet for viden og forståelse i sine opsummeringer af behovenes hierarki. I sin 1943-artikel har han en omfattende diskussion af behovet for viden og forståelse, hvor han understreger det som et basalt behov. Alligevel forbliver han usikker på placeringen af behovet i behovenes hierarki. Efter min mening må 'behovet for forståelse' logisk ses som et femte basalt behov. Behovet for at vide og at forstå vil først bryde frem med fuld styrke, når behovene for hengivenhed og socialt tilhørsforhold er i det mindste delvist opfyldt. Enhver viden vil ses som hul og irrelevant, hvis den ikke er opnået på baggrund af et følelsesmæssigt og socialt liv, der gør det hele værd. Men behovet for at vide og at forstå må stadig overvejes som et basalt behov i betydningen af, at folk må rette sig mod verden udenfor for at tilfredsstille dette behov (hvorimod behovet for selvopfyldelse indfries gennem indre aktivitet – se nedenfor). Man kunne også sige, at en vis grad af viden og forståelse må opnås, før selvrealisering kan finde sted. Til det formål befinder behovet for viden og forståelse sig derfor på et mere fundamentalt plan i hierarkiet end behovet for selvrealisering.

### Meta-behovet: Behovet for selvrealisering

En af Maslows centrale teser udsiger: *Ethvert talent er også et behov, og det er faktisk et behov for opfyldelsen af talentet.* En person, som udvikler sig normalt, standser ikke ved de højere basale behov, såsom behovet for social anerkendelse og erhvervelsen af viden. Når disse behov er blevet tilstrækkeligt dækket ind, indtræder omgående et nyt behov: ønsket om at bevise egen kunnen og talenter. Dette nye behov er fundamentalt forskelligt fra de foregående fem i den forstand, at det ikke kan opfyldes af verden udenfor, men kun på personens eget indre initiativ. Det er derfor, Maslow i denne kontekst taler om et 'meta-behov'.

Skillelinjen mellem dette meta-behov og de basale behov, som skal indfries af verden udenfor, stemmer overens med skillelinjen mellem indre og ydre motivation [se 3-1 og 3-2]. I det øjeblik, at meta-behovet bliver drivkraft for motivationen, melder folk sig på banen som involverede personer. Dermed vendes forholdet om til den ydre verden. Så længe det er de basale behov, som styrer motivationen, skal midlet til at indfri dem findes i den ydre verden. Når meta-behovet bliver den motiverende drivkraft, bliver folk selv midlet til at imødekomme behovene udefra. Hvor de basale behov udgår fra, hvad 'jeg' har (en krop og følelser), udgår meta-behovet fra det tilknytningsforhold, som manifesterer sig i 'jeg'.

Behovet for selvrealisering må derfor ikke ses som hedonisme. Det er ikke et egotrip, men snarere et behov for mening, som kun kan findes i handlingen rettet mod 'den anden'. Meta-behovet er et behov for det meningsfulde. Spørgsmå-

let om, hvorvidt eksistensen har mening kan ikke besvares med et 'ja' eller 'nej' på et rent rationelt-intellektuelt plan. Det meningsfulde opstår i den eksistentielle handling rettet mod 'den anden', hvor denne handling ses som en yderst personlig opgave. En politiker, en kunstner, en tømrer eller en butiksassistent, som er drevet af behovet for selvrealisering, vil altid kunne genkende denne tanke i handlingen rettet mod en anden som værende det kardinalpunkt, der er drivkraften for ham eller hende. Denne higen efter at stå til rådighed er en del af den menneskelige natur, og den enkelte skaber mening i sin egen eksistens i det omfang, som denne higen omsættes til handling.

### Behovsmætning

De mennesker, som har været i stand til at udvikle sig sundt og harmonisk, når en slags tilstand af mætning i forhold til de basale behov. »Det betyder for eksempel, at en basalt mættet person ikke længere føler behov for respekt, kærlighed, tryghed, osv. (...) Hvis vi er interesseret i, hvad der virkelig motiverer os, og ikke i, hvad der har, vil eller kunne motivere os, så er behovet for 'mætning' ikke en motiverende kraft. Det kan tænkes af mange grunde simpelthen ikke at eksistere eller at være forsvundet. Denne pointe bør understreges, fordi det enten har været overset eller modsagt i alle de motivationsteorier, som jeg kender. Den perfekt sunde, normale, vellykkede mand har ikke et seksuelt behov eller sultbehov eller behov for tryghed, eller for kærlighed, prestige, eller selvrespekt ud over korte øjeblikke af truende farer (...) en sund mand er først og fremmest motiveret af sit behov for at udvikle og realisere sit fulde potentiale. Hvis en mand aktivt og konstant forfølger opfyldningen af andre basale behov, er han ganske enkelt en usund mand.« (Maslow 1943a, s. 393-394)

Opfyldelsen af et basalt behov må derfor adskilles fra reaktionen på et behov, som opstår lejlighedsvis. Alle og enhver vil for eksempel normalt spise hver dag, men så længe madforsyningen ikke er et problem, vil sult ikke være den afgørende motivation. Når behovet for at spise og drikke konstant opfyldes, kan man sige, at disse basale behov er *mættet*. Behovene er ikke i sig selv motiverende, selvom de må opfyldes fra tid til anden. Man kan også sige, at de basale behov til stadighed kun spiller en rolle som afledte motivationer. Selvfølgelig stræbes der efter tryghed eller opnåelse af viden, men grundlæggende sker dette på baggrund af, eller i sammenhæng med, behovet for at opfylde ens egne potentialer som et involveret menneske – et behov, som anses for at være dybere og af større betydning.

Ifølge Maslow bliver mange behov allerede opfyldt i de første år af vores liv. Maslow var imponeret over den kendsgerning, at visse mennesker som voksne overvejende syntes at være motiveret af ønsket om selvrealisering, selvom de led store afsavn med hensyn til de basale behov. Dette synes at være en undtagelse i behovenes hierarkiske orden: »Måske endnu vigtigere end alle disse undtagelser er dem, som omfatter idealer, høje sociale standarder, høje værdier og lignende. Med sådanne værdier bliver mennesker martyrer. De vil opgive alt for et særligt ideal eller værdi. Disse mennesker kan forstås, i hvert fald delvis, ved at henvise til et basalt koncept (eller hypotese), som kan kaldes 'forøget frustrationstolerance gennem tidlig behovsmætning'. Mennesker, som har fået deres basale behov mættet i deres tidligste år, synes at udvikle en utrolig styrke til at modstå foreliggende eller kommende modarbejdelse af disse behov, simpelthen fordi deres personlighed har en stærk og sund struktur som resultat af en basal behovsmætning. De er de 'stærke' mennesker, som



let kan modstå hårdt vejr eller modstand, som kan svømme op imod strømmen af den offentlige mening, og som kan stå fast på sandheden, trods store personlige omkostninger. Det er ganske enkelt dem, som har følt kærlighed og er blevet mødt med kærlighed, og som har haft mange nære venskaber, der holder på tværs af had, afvisning og forfølgelse. (...) Det synes sandsynligt, at den vigtigste mætning sker i de to første leveår. Det vil sige, at mennesker som er blevet selvsikre og stærke i de tidligste år, herefter synes at forblive selvsikre og stærke, uanset hvilke kriser de siden kommer ud for (Maslow, 1943a, s. 388).

I den selvrealiserende person vendes Maslow-pyramiden derfor om. I rækken af behov og motivationer, er dem, som først manifesterede sig til sidst, nu blevet de første til at melde sig. De, som oprindeligt udgjorde pyramidens top, udgør nu dens nye base. I denne henseende finder derfor også en kovending sted i overgangen fra de basale behov til meta-behovene. [se 4 - 1]

Et vigtigt element i Maslows motivationsteori er forslaget om, at de basale behov virkelig fuldt ud kan opfyldes. Disse behov er ikke uudslukkelige. Den logiske konklusion er, at tilgangen til de basale behov må ske fra en 'negativ' retning, eftersom vi i virkeligheden taler om fjernelsen af mangler og ærgrelser, ikke opfyldelsen af de ubegrænsede længsler hos 'homo economicus'. Så snart disse mangler er dækket ind, indtræffer omstillingen, og meta-behovene bliver derefter drivkraften for vores handlinger.

## Den autoritære personlighed ifølge Maslow

Ifølge Maslow skal nøglen til den autoritære personlighed findes i en særlig forestilling om menneskeheden og om verden: »Ligesom andre psykologisk usikre mennesker, lever den autoritære person i en verden, som han forestiller sig at være en slags jungle, hvor det ene menneske nødvendigvis må kæmpe mod alle andre, hvor verden er opfattet som farlig, truende eller i det mindste udfordrende, og hvor mennesker overvejende ses som selviske, onde eller dumme. For nu at føre analogien videre, så er denne jungle befolket med dyr, som enten æder eller bliver ædt, som enten frygtes eller er foragtet. Ens sikkerhed består i egen styrke, og denne styrke skal frem for alt findes i evnen til at dominere. Hvis man ikke er stærk nok, er det eneste alternativ at udse sig en stærk beskytter. Hvis denne beskytter er tilstrækkelig stærk og til at stole på, så er fred af et vist omfang muligt for individet (...) ifølge denne verdensanskuelse handler den autoritære personlighed altid logisk og fornuftigt (...) Hvis verden virkelig fremstår som jungle for individet, og hvis mennesker har opført sig som vilde dyr over for ham, så er den autoritære personlighed fuldt berettiget i alle mistanker, fjendtligheder og bekymringer. Hvis verden ikke er en jungle, hvis menneskene ikke er gennemført ondskabsfulde, selviske og egocentriske, da har – men først da – den autoritære personlighed uret.« (Maslow 1943b, 1973, s. 141) Dog erklærer Maslow, at kun et lille antal mennesker (især udtalte psykopater) passer til billedet af mennesket som set af den autoritære personlighed.

Maslow indbefatter følgende i sin karakteristik af forskellene mellem den 'autoritære personlighed' og den 'demokratiske personlighed':

- Den autoritære personlighed udviser en forkærlighed for hierarkier. »Folk inddeles i en lodret skala, som om de stod på en stige, og her inddeles i de dem, som er over og dem,

som er under subjektet på stigen. I modsætning hertil er den demokratiske person (ideelt set) tilbøjelig til helt basalt at respektere andre mennesker som værende forskellige fra hinanden, snarere end at være bedre eller værre. Han er mere villig til at give plads til deres egen smag, målsætninger og personlige selvstændighed, så længe ingen skades af det. Desuden er han tilbøjelig til at kunne lide dem snarere end at være imod dem og til at antage, at de formentlig er fundamentalt gode, hvis de får mulighed for at være det, snarere end dårlige individer.« (Maslow 1943b, 1973, s. 142)

- Den autoritære personlighed har tendens til at generalisere 'overlegenhed' og 'underlegenhed'. Stærkere mennesker anses for at være overlegne på alle områder. I den mest karikerede form genkender vi dette i personkulten omkring diktatorer som Mao eller Kim Il Sung. Propaganda omfatter langsomt sådanne personligheder til kompetente ledere eller enestående forfattere, kunstnere, forskere og sportsmænd [eller sportskvinder]. Denne type personlighedskult udnytter autoritært anlagte personers tendens til at generalisere. Det demokratiske anlagte individ udviser ikke denne tendens til generalisering, men ser kun overlegenhed eller underlegenhed i specifikke funktionsområder og i forbindelse med evnen til effektivt at tackle opgaver.
- Den autoritære personlighed udviser et stærkt magtbegær (magt er vitalt for overlevelsen i en jungle). Den demokratiske personlighed søger styrke snarere end magt.
- Den autoritære personlighed udviser en stærk tendens til at se andre »(...) som redskaber, som midler til hans eget mål, som bønder på hans skakbræt, som genstande, der kan udnyttes« (Maslow 1943b, 1973, s. 145). Her finder vi endnu en grund til, at den autoritære person som regel vil være imod direkte demokrati.

Et vigtigt element, som Maslow også tager op, er den autoritære personligheds tendens til i et autoritært lys at genfortolke holdninger og overbevisninger, som er diametralt modsatte af junglens filosofi. Maslow giver et eksempel: »(...) Det kristne ideal [som] af forskellige kirker og andre organiserede grupper er blevet forvansket og perverteret til at betyde det præcis modsatte«. (Maslow 1943b, 1973, s. 147)

## Indre motivation og demokratisk indstilling

Maslows 'selvrealiserende' person er et menneske, hvis daglige aktiviteter og livsfølelse ikke er domineret af uopfyldte, basale behov. Selvrealiserende mennesker handler ud fra meget stærke, personificerede, indre bevæggrunde: »Ligesom træet behøver solskin, vand og næring, så har de fleste mennesker brug for at få kærlighed, tryghed og de andre basale behov, hvis opfyldelse kun kan komme udefra. Men så snart de ydre møtdepunkter er nået, så snart den indre sult er stillet udefra, tager det individuelle menneskes sande problem sin begyndelse: Selvrealiseringen«. (Maslow 1950, 1973, s. 188)

Et af de mest overraskende karakteristika, som Maslow understreger for denne type personer, er deres 'demokratiske personlighedsstruktur': »Alle mine subjekter kan uden undtagelse siges at være demokratiske mennesker i den mest fundamentale betydning af begrebet. (...) Disse mennesker har alle de åbenbare eller overfladiske, demokratiske karakteristika. De kan være, og er, venligtsindede over for alle, der har en passende personlighed, uanset klasse, uddannelse, politisk overbevisning, race eller farve. Faktisk ser det ofte ud

til, at de ikke engang bemærker de forskelle, som gennemsnitspersonen ellers regner for så åbenlyse og betydningsfulde. De har ikke alene denne særdeles iøjnefaldende kvalitet, men deres demokratiske følelse går endnu dybere. For eksempel finder de det muligt at lære fra alle, som har noget at lære dem – uanset hvilke andre karakteristika, de måtte have. I et sådant indlæringsforhold prøver de ikke at bevare en ydre 'værdighed' eller at opretholde status eller aldersværdighed eller tilsvarende. Det må endda tilføjes, at mine subjekter deler en kvalitet, der kunne kaldes 'ydmyghed' af en særlig slags. De er alle fuldt bevidst om deres eget værd, så det er ingen ydmyghed af den krybende eller kalkulerende art. De er tilsvarende klar over, hvor lidt *de* ved i sammenligning med, hvad der at vide, og hvad andre ved. På grund af dette er det muligt for dem at udvise ærlig respekt og endog ydmyghed uden at stille sig an foran mennesker, som kan lære dem noget, de ikke ved, eller som har en kunnen, de ikke selv besidder. (...) Disse individer, som selv tilhører eliten, finder deres venner blandt eliten, men det er elite af dem, som besidder personlighed, evne og talent, snarere end herkomst, race, blod, navn, familie, alder, ungdom, berømmelse eller magt. Mest fundamental, men også mest ubestemt, er den u håndgribelige tendens til at give et vist kvantum af respekt til et hvilket som helst menneske, alene fordi denne er menneske og individ (...).« (Maslow 1950, 1973 s. 193-194)

Maslow anser derfor den selvrealiserende person som et i bund og grund demokratisk menneske. Heroverfor repræsenterer den autoritære personlighed en holdning som udspringer af manglende opfyldelse af basale behov.

Maslows karakteristik af demokratiske og autoritære personligheder stemmer overens med Putnams distinktion mellem 'borgersind' og 'amoralsk familiebevidsthed'.

Det er værd at bemærke, at begge typer af mennesker og samfund synes fastholde deres position og styrke. Demokrati og borgersind genererer mere demokrati og borgersind. På den anden side vil autoritære personligheder ifølge Maslow være årsag til, at et samfund bliver mindre demokratisk. De omstøber samfundet i forestillingen om den sociale jungle, som de tror på – hvor de stærke ugenert udnytter de svage.

## Aristoteles om lykke

Hverken demokrati eller økonomisk aktivitet er i sig selv et mål. De har kun betydning i det omfang, at de tjener den menneskelige lykke og velfærd. God politik gør ikke mennesker lykkelige, men politik har pligt til at fjerne sociale barrierer, som står i vejen for at skabe lykke. Men hvad er lykke?

Aristoteles gav en af de ældste definitioner på lykke i sin *Ethica Nicomachea*. Den Nikomacheiske Etik er hans modneste værk på etikens område, og det første bind er helliget spørgsmålet om lykke. Aristoteles indleder med den ligefremme observation, at mennesker udfører en meget vid række af forskellige handlinger med meget forskellige mål. For eksempel retter en medicinsk behandling sig mod helbredelse, sadelmagerens arbejde har til hensigt at fremstille en sadel, osv. Men de umiddelbare målsætninger er underordnet andre, videre eller højere mål. Sadelmageren laver sadlen af samme grund, som hesteavleren opdrætter en hest: specifikt for at gøre ridning mulig. Men hvorfor stræber mennesker efter at ride på heste? Aristoteles spurgte sig selv: Er der ikke et højeste, endegyldigt mål bag alle disse delvise mål? Er der noget, som vi stræber efter, fordi det simpelt hen er godt i sig

selv? For Aristoteles var det endegyldige mål lykke. Penge og rigdom er eksempelvis ikke ønsket for deres egen skyld, men fordi de er tiltænkt at bringe lykke. Lykke er på den anden side et mål, som ikke kræver nærmere forklaring.

Hvori består lykke? For at afdække dette, går Aristoteles på opdagelse efter, hvad det er, som gør os til mennesker: Hvad det er, som adskiller os fra dyr eller planter. Lykke er at finde i de handlinger, som er i harmoni med menneskets sande natur, og som derfor ikke behøver nærmere retfærdiggørelse. Og fordi mennesker basalt set er sociale og moralske væsener, når Aristoteles til samme konklusion om lykken »(...) en vis sjæleaktivitet i harmoni med dyden«. På et mere basalt plan er dydige handlinger – som altid til syvende og sidst er en eller anden form for parathed til at hjælpe andre – givende i sig selv. Vores virkelige tilhørsforhold og involvering med 'den anden' er vores lykke. Aristoteles' synspunkt stemmer overens med Maslows teori om meta-behov: Det indfrie (i Maslows terminologi 'behovsmættede') menneskes lykke består i paratheden til at hjælpe (Aristoteles' 'dyd').

Men Aristoteles vidste også, at mange mennesker har andre meninger, og at den samme person kan mene forskelligt i forskellige situationer. Aristoteles var fuldstændig klar over betydningen af, hvad Maslow kalder de basale behov: »Alligevel (...) har [lykke] også brug for de ydre goder, for det er umuligt, eller ikke let, at foretage ædle handlinger uden det rette udstyr. Til mange handlinger inddrager vi venner, rigdomme og politisk magt som redskaber, og der er visse ting, der når de mangler, tager glansen fra lykken, såsom at være af god familie, prægtige børn, skønhed, eftersom den mand, som er meget grim eller ensom og barnløs, næppe kan formodes at være lykkelig, og måske endnu mindre, hvis han havde virkeligt onde børn eller venner eller havde mistet gode børn eller venner til døden (...) så lykke synes at have yderligere brug for denne slags velstand, hvorfor nogle identificerer lykke med held, mens andre identificerer den med dyd«.

Aristoteles' koncept kan reformuleres i Maslows terminologi på følgende måde: Så længe de basale behov ikke er opfyldt, kan den nydelse som følger af, at disse basale behov er opfyldt, opleves som en erstatning for den virkelige lykke, der er resultatet af at have fået mættet meta-behovene, det vil sige at have stræbt efter at forbinde sig.

Aristoteles troede ikke på, at lykke opstår af opfyldelsen af de basale behov. Passende mætning af de basale behov er en nødvendig, men ikke fyldestgørende forudsætning for lykke. Menneskene har også et meta-behov efter at opføre sig i overensstemmelse med dyderne og stræbe efter 'det gode'. Det betyder, at de på det generelle, samfundsmæssige plan har brug for demokrati, for mennesker må være i stand til at stræbe efter 'hvad der er smukt i dem selv' også på dette område af livet (se 4-2). Frank (1997) gør ganske rigtigt i at observere, at størsteparten af befolkningen hellere ville være en utilfreds Sokrates end et stopmættet svin. Svinet kender ikke lykke, eftersom det ikke kan stræbe efter 'det gode', men det kender så sandelig mæthedens nydelse. I 1954 opdagede Olds og Milner, at stimuleringen af visse dele af hjernebarken hos rotter syntes at forårsage en intens følelse af nydelse i gnaverne. Rotterne mistede interessen for alt andet, hvis de blev i stand til selv at frembringe stimuleringen. Ng (1997) foreslår, at vi kunne tage et gevaldigt skridt frem i virkeliggørelsen af 'lykke til alle' ved at give folk den tekniske mulighed for en sådan ubrudt hjernebarksstimulation. En masseproduktion af 'lykke' af denne art ville være billig og meget miljøvenlig. Der er blot ét problem: menneskelig lykke afhænger meget mindre af en garanteret glæde end

mange reklamer gerne vil have os til at tro. Lykke er ikke det samme som glæde. At være lykkelig betyder at være i stand til at være kreativ og hjælpsom. Franks og Ngs forslag viser klart, at Aristoteles har ret i sit koncept for lykken, uanset hvor idealistisk og utopisk hans erklæring umiddelbart kan synes.

Måske er der to grunde til, at Aristoteles' tanker om lykke (om hvilken mere følger nedenfor) ikke er mere anerkendt. På den ene side fører manglen efter at få de basale behov mødt til en fiksering på opfyldelsen af dem, som betyder, at 'omvendelsen' til at ville have meta-behovene opfyldt slet ikke finder sted. At stræbe efter nydelse bliver dermed en erstatning for bestræbelserne efter at opnå lykke. På den anden side er der også ondskabens virkelighed. Maslow taler om 'jonaskomplekset': Den stædige insisteren på de basale behov og den bevidste afvisning af meta-behovene som motiverende for vores handlinger. Det syntes for ham at være nøglen til menneskers onde adfærd. Aristoteles kendte også til ondskaben: »(...) [i mennesket] findes der endnu et element, der står i naturlig modsætning til det rationelle princip, og som kæmper imod og byder princippet trods. For præcis ligesom lammede legemsdele drejer venstre om, når vi vil have dem til at bevæge sig mod højre, sådan er det med sjælen: Tøjlesløse menneskers impulser bevæger sig i modsatte retninger. Men mens vi i kroppen kan se det, som går i den forkerte retning, er det ikke muligt for sjælens vedkommende. Alligevel må vi forudsætte, at der også i sjælen er noget, der går imod det rationelle princip, modstår det og modgår det«.

Ondskabens virkelighed kræver *mod* af politikere. Udtrykket 'politisk mod' bruges gerne i en situation, hvor 'upopulære forholdsregler' implementeres imod folkets vilje. Dette er ikke mod, men udemokratisk magtmisbrug. Det er ikke mod, men fejhed for at undgå konfrontation med en ide, som man finder forkert. Sådanne idéer kan kun forkastes i en åben, demokratisk debat, hvor ideer kappes med hinanden. De, som undgår konkurrencen og i stedet søger at sikre sig sejren gennem magtmisbrug, vinder kun i det lange løb ved at styrke samfundets ondsindede kræfter. En politisk kultur, hvor den ene persons magtmisbrug over for den anden er accepteret, er ondskabens naturlige levested. Virkelig politisk mod består ikke i at forvalte ideer, som man finder forkerte eller farlige, ved at bruge magt, men snarere ved at afholde åben kappelstrid, hvor ideerne sættes i spil mod hinanden. Folk, som har virkelig politisk mod, lærer at genkende det onde, men lader sig ikke at skræmme væk af det. Ved at give det onde modstand, stræber politisk mod efter et samfund, hvor det menneskelige ønske om stærkt demokrati og virkelig involvering bliver opfyldt.

## Demokrati og lykke

Lykke har også været undersøgt kvantitativt. Frey og Stutzer (2002) giver et godt overblik over de vigtigste opdagelser.

Lykke kan selvfølgelig måles, ved man blot spørger folk, hvor lykkelige de er. At bede dem beskrive deres generelle følelse af lykke på en skala fra 'fuldstændig ulykkelig' til 'fuldkommen lykkelig' giver logiske og meget brugbare facit. Folk, som anser sig for at være mere end gennemsnitligt lykkelige, bliver også vurderet af andre mennesker som værende lykkeligere. De smiler mere, er sundere, har færre fraværsdage, har lettere ved at skabe sociale kontakter, osv. (Frey og Stutzer, 2002, side 33). Der er mange faktorer, som indvirker på lykke.

Absolut rigdom indvirker ikke på lykke, så snart et vist minimum er opnået, så de primære behov er dækket. I Japan

seksdobledes gennemsnitsindkomsten eksempelvis i det 20. århundredes anden halvdel, men det har ikke medført en stigning i det japanske folks gennemsnitlige fornemmelse af lykke. Relativ rigdom indvirker derimod på lykkefølelsen. Mennesker, som er fattigere end deres naboer, vil gennemgående være mindre lykkelige. Gennemsnitligt set er kvinder lykkeligere end mænd, gifte mennesker er lykkeligere end ugifte, folk, som tror på Gud, er en smule lykkeligere end ikke-troende, folk, som ser meget fjernsyn er normalt ulykkeligere end dem, som kun ser det fra tid til anden, og indbyggere i mere velhavende lande er almindeligvis lykkeligere end indbyggere i fattigere lande.

Arbejdsløshed medfører et meget anseeligt tab af lykke. På en skala fra 1 (på ingen måde tilfreds) til 4 (meget tilfreds), giver arbejdsløshed et gennemsnitligt fald på omkring 0,33 [enheder]. Tallet dækker alene reduktionen i følelsen af lykke grundet arbejdsløshed, eftersom der i målingen er taget højde for andre faktorer såsom tab af indkomst (Frey og Stutzer, 2002, side 97). Vi kan se virkningen i lyset af Maslows og Aristoteles' teorier. Arbejde er for mange mennesker en vigtig mulighed for at realisere sig selv. Det giver mulighed for i den aristoteliske betydning af ordet at praktisere en adfærd i overensstemmelse med dyderne. Dette bekræftes af andre undersøgelser, som viser at selvstændige føler sig lykkeligere end folk, som har en arbejdsgiver over sig, og som følgelig har mindre kontrol over deres egen indsats. Det er ikke kun den enkeltes egen arbejdsløshed, men også andres, som virker ind på lykkefølelsen: »(...) 1 procentpoints stigning i den generelle måling af arbejdsløshed fra 9% (det europæiske gennemsnit) til 10% reducerer det anførte tilfredshedsniveau med livet på 0,028 enheder på den benyttede 4-points skala« (Frey og Stutzer, 2002, side 101).

Føler borgere sig generelt lykkeligere, når de gennem afstemninger har muligheden for at tage direkte beslutninger? En komparativ undersøgelse af de 26 schweiziske kantoner besvarer spørgsmålet, idet muligheden for direkte deltagelse i lovgivningen varierer markant fra kanton til kanton. Graden af muligheden for direkte beslutningstagning kogte Frey og Stutzer ned til en enkelt målestok, hvis værdier kan variere fra 1 (ikke demokratisk) til 6 (meget demokratisk). Basel-Landschaft-kantonen (landområdet omkring byen Basel) opnåede den højeste pointtal (5,69) og Genève-kantonen den laveste (1,75). Ud over at inddrage en række andre faktorer, som afspejlede demografiske og økonomiske forskelle kantonerne imellem, inddrog Frey og Stutzer endnu en skala med ti niveauer, som markerer udstrækningen af lokal selvstændighed i hver kanton.

Resultaterne viser, at borgere i de mere demokratiske kantoner er gennemsnitligt markant lykkeligere. En stigning på et enkelt point på skalaen fra 1 til 6 svarer til en stigning i følelsen af lykke med 0,11 enheder, hvilket stemmer overens med virkningen i overgangen fra den laveste indkomstgruppe (under 2000 schweizerfrancs om måneden) til indkomstgruppen lige over (fra 2000 til 3000 schweizerfrancs om måneden).

Større lokal selvstændighed fører også til en stigning i vurderingen af lykke. Men Frey og Stutzer nåede frem til, at de to skalaer ikke er uafhængige af hinanden: Det ser ud til, at i kantoner med mere direkte demokrati synes den større lokale selvstændighed at være vokset frem gennem tiden. Dette stemmer overens med den samlede konklusion, at politikere generelt stiler mod at indføre mindre lokal selvstændighed og mere centralisering, hvorimod borgerne som regel ønsker mere lokal selvstændighed.

Stigningen i følelsen af lykke er almengyldig. »Den positive virkning af direkte demokrati på lykken gælder for alle indkomstklasser og er ikke forbeholdt en enkelt af dem (...) gode fordeles mere ligeligt mellem socialklasserne.« (Frey og Stutzer, side 145 og 149).

Muligheden for afstemninger afholdt på borgernes initiativ kan føre til mere lykke i to henseender. På den ene side kan direkte beslutningstagning føre til forholdsregler og love, som i højere grad reflekterer borgernes ønsker ('resultatmæssig nytte'). På den anden side kan muligheden for at deltage i sig selv være en kilde til lykke. I sidstnævnte tilfælde kaldes aktivt for 'proceduremæssig nytte' (et gode, der er resultatet af selve proceduren omkring beslutningstagningen). Det var muligt at måle virkningerne af de to dele hver for sig ved at undersøge de point på lykkeskalaen, som tilflytterne i de forskellige kantonen nåede frem til. Før de får schweizisk statsborgerskab, kan de ikke deltage i afstemninger og har derfor ingen gavn af den 'proceduremæssige nytte', men de må leve med følgerne af mere eller mindre effektive myndigheder. Undersøgelsen viste, at ikke-schweiziske borgere også berettede om en større grad af lykke i de mere demokratiske kantonen, men stigningen var mindre markant end hos de schweiziske bor-

gere. Sammenligningen mellem virkningerne for schweizere såvel som ikke-schweizere fører til den konklusion, at den egentlige grund til stigningen i lykke skal findes i det enkle at kunne deltage i beslutningstagningen. Den kendsgerning, at de trufne beslutninger i højere grad følger borgernes ønsker, skaber et virkeligt gode, men det er ikke så stort som den proceduremæssige nytte. »(...) to tredjedele af den positive effekt af en mere udbredt adkomst til direkte demokrati-deltagelse skyldes den proceduremæssige nytte. (...) Den positive effekt af adkomsten til at deltage er tre gange større for borgere end for tilflyttere – det vil sige, en stor del af velfærdsstigningen fra den gunstige politiske proces skyldes den proceduremæssige nytte« (Frey og Stutzer, 2002, s. 161-162, 167).

Det er ingen overraskelse, at demokrati i sig selv fremmer lykke. Det kunne forventes i lyset af Maslows tese. Trods alt lever folket ikke af brød alene. De har også et meta-behov for at tage deres fælles skæbne i egne hænder i solidaritet med deres medmennesker, og som individuelle mennesker at være i stand til at gøre deres for at forme samfundet. I den aristoteliske begrebsverden betyder det, at folk har brug for demokrati til at opføre sig dydigt også på et socialt plan og på denne måde finde lykke.

#### 4-1: Ikke af brød alene

Hvordan Maslows tese om selvrealiseringsbehovet kan forme adfærden, kan illustreres i den følgende anekdote (offentliggjort i *Süddeutsche Zeitung* den 22. januar 1997; se Schuster m. fl., 1997, s. 581): »Manuel Lubian, en mexicansk taxachauffør, kom hjem med et beløb svarende til 44.000 euro, som en passager havde efterladt i bilen. Lubian brugte to dage på at jagte gennem hotellerne i den mexicanske hovedstad for at finde ejeren af tasken med kontanter, juveler og vigtige papirer. Han nægtede at modtage den belønning som ejeren – en boliviansk senator – ville give ham. »Jeg tænkte, at hvis jeg modtog belønningen, ville jeg miste alt, hvad der er smukt i mig«.

Kohn (1990) citerer to eksempler på livredninger foretaget af mennesker, som ikke var direkte involveret. En mand, som sprang ned på skinnerne i New Yorks undergrundsbane for at redde et barn fra et tog, som nærmede sig, fortalte en journalist: »Jeg ville selv være død indeni, hvis jeg ikke havde reageret omgående. For al fremtid ville jeg have anset mig for værdiløs«. I et andet tilfælde sagde en mand, som sprang i Potomacfloden for at redde en bilist fra en synkende bil: »Jeg kunne simpelthen ikke stå og bare se ham drukne. Jeg tror, jeg sprang i vandet af selvforsvar. Jeg kunne ikke have levet med mig selv, hvis han var druknet, og jeg intet havde gjort«. (s. 243)

Forklaringerne peger på et sommetider meget intenst oplevet behov for at reagere på en indre kalden efter at hjælpe et andet menneske. Den særlige betydning af Maslows metabehov er allerede påvist i Det Nye Testamente: »Mennesket lever ikke af brød alene, men af hvert et ord som udgår fra Guds mund« (Mattæus, 4,4). Mennesker får vitterlig liv ved at reagere på denne kalden og »dør indeni«, hvis de overhører det.

Oliner og Oliner (1988) interviewede 406 personer ('reddere') som hjalp jøder i skjul under 2. Verdenskrigs nazistiske besættelse, foruden en kontrolgruppe på 126 personer,

som ikke var involveret i sådanne aktiviteter. I størsteparten af tilfældene varede skjulet flere år. Oliner-parrets undersøgelse afslørede, at redderne udviste et særligt personlighedstræk: De havde intet problem med at skabe kontakt til mennesker udenfor deres egne cirkler ('omfattende tilknytninger'). »Hvad der fik redderne til at skille sig ud, var ikke manglende frygt for deres egen person, ydre anerkendelse eller bedrift, men snarere deres evne til knytte forbindelser i stort omfang – deres stærkere fornemmelse for tilknytning til andre og deres følelse af ansvarlighed for andres velfærd, inklusive dem uden for den umiddelbare familie- eller lokale kreds.« (s. 243)

Oliner-parrets efterforskning førte dem til at konkludere, at denne 'omfattende personlighed' blomstrede i et særligt familiemiljø, som de karakteriserede således: »Forældredisciplin er mild, børn oplever den ofte som næsten umærkelig. Den omfatter en kraftig dosis af ræsonnement – forklaringer om, hvorfor visse typer af adfærd er upassende, ofte med henvisning til konsekvenserne for andre. Fysisk afstraffelse er sjælden, og når den bruges, er den et enkeltstående tilfælde snarere end normen. Umotiveret afstraffelse – afstraffelse som en katarsisk udløsning af en forælders aggression, eller at afstraffelsen intet har med barnets adfærd at gøre – finder næsten aldrig sted. Men samtidig sætter forældrene høje standarder, som de forventer at børnene kan leve op til, især med hensyn til at tage sig af andre. Underforstået eller udtrykkeligt formidler de pligten til at hjælpe andre i en gavmild ånd uden tanke på ydre belønninger eller gensidighed. Forældrene er selv rollemodeller for en sådan adfærd, ikke kun over for deres børn, men også over for andre familiemedlemmer og naboer. Fordi de forventes at drage omsorg for andre på samme tid, som der bliver draget omsorg for dem, styrkes børnene i at udvikle evner, som forbindes med omsorg. Pålidelighed, ansvar og selvtilid sættes højt, fordi det fremmer omsorgen for en selv og andre. Nederlag anses for lærestykker med formodningen om, at det siden vil blive mestret, snarere end iboende brister foranlediget af karakter, intellekt eller kunnen. Så menneskekærlige oplevelser lærer børn at stole på deres

omgivelser. Trygt funderede i deres familierelationer tør de skabe nære tilknytninger til andre udenfor«. (s. 249-250)

Baggrunden for den modsatte type (den 'restriktive' personlighed) er ifølge Oliner-parret almindeligvis karakteriseret ved svage familierelationer, meget mere fysisk afstraffelse (ofte vilkårlig), familieværdier, som hviler tungt på konventioner og få forbindelser med andre udenfor, som ofte inddeles i stereotyper.

Selv om et deterministisk forbindelsesled ikke var på tale, skabte inddelingen af 'udstrakte' og 'restriktive' personligheder en 70% sikkerhed, hvormed man kunne afgøre, om en bestemt person havde foretaget en redningsindsats under jødeforfølgelsen. Ved at bruge Maslows terminologi kunne man sige: manglende opfyldelse af de basale behov i de tidlige år skaber autoritære personlighedstræk, som fører til adfærd, der skaber de samme træk i næste generation. Igen finder vi den kontrast, som Putnam beskrev mellem 'borgersind' og 'amoralsk familiebevidsthed'. Borgersind såvel som amoralsk familiebevidsthed har en tendens til at gentage sig fra generation til generation. Hvorvidt 'hvad der er smukt i mig' (Manuel Lubian), vil komme til udtryk, afhænger mest af alt af den sociale kapital i det samfund, hvori vi voksede op.

## 4-2: Direkte demokrati, velfærd og social kapital

Et af de få lande, hvor det direkte demokratis virkninger på den sociale kapital kan undersøges på første hånd, er Schweiz. Omfanget af og formen for direkte demokrati kan variere – somme tider markant – fra kanton til kanton. Nogle af de 26 kantoner har et veldefineret direkte demokratisystem, mens andre forvaltes på en måde, som kommer det rent repræsentative system langt nærmere og med langt færre muligheder for deltagelse.

Frey (1997b) så nærmere på en række kantoner for at se, om der var en forbindelse mellem det demokratiske system og borgernes holdning til skat. I kantoner, hvor borgerne har omfattende rettigheder til deltagelse i beslutningsprocesserne, var den årlige, ikke-opgivne indkomst per skatteborger 1.600 schweizerfrancs (omkring 1000 euro) lavere end gennemsnittet for de 26 kantoner. I kantoner med mindre direkte demokrati var den ikke-opgivne indkomst faktisk 1500 Schweizerfrancs (omkring 900 euro) højere end det samlede gennemsnit. Forskellen i ikke-opgivne indkomster mellem de to typer af kantoner løb således op i omkring 1900 euro per skatteborger hvert år. Ved en marginal beskatning på 30 til 35 procent betød tallene en gennemsnitlig forskel i betalt skat på omkring 625 euro per skatteborger. I Storbritannien, som har 35 millioner skatteborgere, ville det løbe op i omkring 21,9 milliarder euro pr. år.

Frey undersøgte om andre faktorer, såsom bødeniveauet eller forskelle i den gennemsnitlige, økonomiske kapital kantonerne imellem, kunne forklare effekten. Det så ikke ud til at være tilfældet. Der er en høj sandsynlighed for, at forskellene i niveauet for skatteunddragelse kan forklares ved kendsgerning, at skatteborgere i kantoner med en stærk direkte demokrati-tradition er i stand til at udvikle en større følelse af social solidaritet og en større fornemmelse af ansvarlighed over for myndighederne.

De schweiziske observationer bekræftes af de fund, som Abers (2000) gjorde i den brasilianske by Porto Alegre, hvor et direkte demokrati-system blev indført i 1989, og hvor indbyggerne selv tilrettelægger det årlige budget (se bilag 2-1). Indførelsen af deltagelsesprocessen førte omgående til en opsigtsvækkende effektivitetssøgning. Hvor der i de foregående år maksimalt blev lagt 17 kilometer kloakering ud om året, steg tallet til et gennemsnit på 46 kilometer årligt i perioden 1989-1996. I de tre år, der førte op til indførelsen, blev der hvert år anlagt omkring 4 kilometer veje. Det blev til 20 kilometer bagefter og dertil kom, at vejene herefter var af meget højere kvalitet. Ifølge Abers førte deltagelsesprocessen til en 'spørgekultur'. Deltagerne i budgetmøderne spørger efter fakta og tal, udsagn og beslutninger hos embedsmændene. Sidstnævnte må sørge for svar og er som regel i stand til det, men sandsynligheden for at skulle stå til regnskab for deres beslutninger i offentligheden førte til, at forvaltningen foretog handlinger, som de vitterlig kunne stå inde for. Gennemsigthed og ansvarlighed i det offentlige rum steg påfaldende. Det var ikke længere muligt at lade penge »forsvinde«, der blev ikke længere givet overpris for kontrakter, og løfter blev ikke længere glemt. Før indførelsen af 'Orçamento participativo' var der tætte bånd mellem entreprenørerne og lokalpolitikere. Lukrative kontrakter blev udlovet mod støtte til valgkampagner. Da Partido dos Trabalhadores (PT, arbejderpartiet) kom til magten, bojkottede entreprenørerne de offentlige myndigheder. De dannede et kartel og nægtede at give tilbud på offentlige arbejder. Siden faldt kartellerne fra hinanden, og virksomhederne opdagede, at de ikke længere behøvede at betale bestikkelse for at få kontrakter. Et overordentlig interessant fænomen var indkomststigningen, som byen begyndte at nyde godt af fra 1992 og frem på grund af de færre skatteunddragelser. Abers to grunde hertil. På den ene side så skatteborgerne, at deres penge blev brugt effektivt, og at de blev brugt på ting, som vitterligt var nødvendige. På den anden side mistede hærdede skatteunddragere håbet om, at en anden forvaltning ville komme til magten og give dem amnesti i takt med, at PT's popularitet steg.

## 4-3: Naiv kynisme

Naiv kynisme er en vigtig term i direkte demokrati. Den naive kyniker mener, at andre forsøger at tage så megen anerkendelse på sig som muligt og prøver at flytte ansvaret for negative sager over på andre så meget som muligt.

Forskningen viser virkelig, at folk ikke har nogen særlig klar opfattelse af deres bidrag til produktionen af positive eller negative handlinger. Der findes en klassisk undersøgelse af Ross og Sicoly (1979) over tilskrivningen af ansvar blandt ægtepar. Man kunne eksempelvis spørge begge parter om, hvad deres andel er i at få luften hunden. Mand og kone kunne svare henholdsvis 70% og 50%. Svarene er uforenelige, fordi summen af den virkelige procentdel naturligvis må være 100%. Næsten altid viser summen af de to svar sig dog at være mere end 100%.

Man kunne forestille sig, at det skyldes, at begge parter ønsker at overdrive deres meritter, men det er ikke korrekt. Summen af de anslåede bidrag til negative handlinger vil almindeligvis også nå op over 100%. En mere sandsynlig forklaring er, at folk husker deres egen medvirken bedre end andres. Deres eget bidrag – positivt eller negativt – synes relativt større proportionalt set i forhold til, hvad der alt i alt blev opnået.

Endnu et spørgsmål er: Hvordan fortolker folk fænomenet? Den lurende fare er her, at man fortolker den andens indstilling til at overdrive vedkommendes eget positive bidrag som en tilbøjelighed til uretfærdigt selv at tage anerkendelsen på sig. Denne fortolkning kaldes 'naiv kynisme'.

Studiet af fænomener som naiv kynisme er meget vigtigt for direkte demokrati, fordi modstandere af radikalt demokrati almindeligvis refererer til den formodede selvcentrerede adfærd hos de fleste mennesker for at retfærdiggøre en afvisning af retten til selvbestemmelse. En række nye undersøgelser (diskuteret af Kruger og Gilovich 1999) definerer fænomenet naiv kynisme endnu klarere.

En indledende undersøgelse vurderede bedømmelsen af positive og negative handlinger blandt ægtepar. Begge parter fik lov til at dømme om henholdsvis deres eget og deres partners bidrag til 10 aktiviteter – 5 positive og 5 negative. De positive aktiviteter var for eksempel 'energibesparelse hjemme, eksempelvis ved at slukke for unødvendigt lys' eller 'at løse konflikter mellem jer'. På den anden side var 'at slå indbo i stykker' eller 'at starte et skænderi mellem jer' typisk negative aktiviteter.

Begge parter fik derefter også lov at forudsige, hvad den anden ville erklære for at være hans eller hendes eget bidrag. Resultatet – i lige linje med den foregående undersøgelse – var, at deres eget bidrag blev systematisk overvurderet. Ved de positive aktiviteter nåede overvurderingen et gennemsnit på 5,2% og for de negative aktiviteter 3,8%.

Endnu vigtigere er det dog, hvordan begge parter forudser den andens vurderinger. De to parter forudsiger for hinanden, at de vil overdrive deres eget positive bidrag og underspille deres negative bidrag. Gennemsnitligt set er vurderingen af overdrivelsesniveauet for positive bidrag 9,7% højere end det virkelige niveau, og for negative bidrag 16,1% lavere end det faktiske.

Folk opfører sig derfor ikke i sig selv egoistisk, men de har en ideologisk forestilling om den anden som et egoistisk væsen (se også forskningen i dette emne af Miller og Ratner, som diskuteres i kap. 3). Også af interesse for denne kontekst er ny forskning, som forfatterne henviser til, og hvoraf det fremgår, at de par, som er lykkeligere i deres parforhold, bedømmer hinanden til at være mindre egoistiske end gennemsnittet.

Kruger og Gilovich brugte ikke kun ægtepar til undersøgelsen, men også en række andre sammenhænge. Resultatet var det samme hver gang, men der opstod én vigtig forskel. I situationer, hvor folk samarbejder aktivt imod det samme mål, synes de ikke blot *ikke* at overvurdere egne meritter, men forventer heller ingen overvurderinger fra andres side. I konkurrencesituationer opstår derimod en stærk fordom: Tilbøjeligheden til at mistænke nogen for overvurdering er meget stærk, når man befinder sig i et konkurrenceforhold. Begge sammenhænge kan også forekomme i forening. Kruger og Gilovich undersøgte for eksempel 'vogelpik'-deltagere, som spillede i hold på to mod to ('Vogelpik' er en slags dart). Det fremgik, at de spillere, som var på samme hold, ikke alene *ikke* viste nogen tendens til at overdrive eller undervurdere henholdsvis deres egne meritter eller mangler, men også præcist forudsagde deres medspilleres vurderinger uden dermed at mistænke dem for egoistiske påstande. Spillerne fra det andet hold blev derimod mistænkt for at overvurdere deres egne meritter med et gennemsnit på 24,8%.

Denne type forskningsresultater er vigtige for emnet direkte demokrati i to henseender:

For det første illustrerer de endnu en gang, at de fleste mennesker viser en tilbøjelighed til at tilskrive andre lavere moralstandarder, end de selv har. Der er derfor en ufortjent gensidig mistro, som modstandere af direkte demokrati læner sig op ad for at forsvare det aktuelle, patroniserende system.

Men for det andet viser denne forskning også, at den gensidige mistro overvindes ved fælles aktiviteter. På dette punkt indtræder en logisk bro mellem Kruger og Gilovich' forskning og Freys forskning om virkningen af direkte demokrati i forhold til skattesnyd, omtalt i 4-2. Aktivt demokrati koges ned til borgernes fælles indsats for at forme samfundet. Denne indsats gør borgerne i stand til at tage hinanden nærmere i øjesyn og bedre vurdere hinanden, og den gensidige mistro fordufter. Det temmelig udemokratiske og konkurrenceorienterede samfund, som vi kender i dag, danner på den anden side grobund for gensidig mistro.

## 5. Læren fra direkte demokrati i praksis

### Schweiz

Schweiz er det eneste land, ud over den lillebitte fyrstestat Liechtenstein, som har et gennemført system for direkte demokrati på nationalt niveau. Et lignende system for borgernes direkte beslutningstagning findes kun i visse delstater i USA, med Californien som det typiske eksempel. Men der er intet direkte demokrati på føderalt niveau i USA, hvilket betyder, at en lang række magtbeføjelser dér befinder sig uden for referendumets rækkevidde.»Schweiz er den eneste nation i verden, hvor det politiske liv i sandhed drejer sig om referendummet. Landet med de 6,5 millioner indbyggere skyr populære ledere, og delingen af magten mellem de syv medlemmer af dets Føderale Råd afskrækker yderligere fokusering på karisma. Når individuelle politiske figurer af og til rager op over mængden, er de næsten altid båret af en referendumkampagne. Lovgivningsarbejdet i Nationalforsamlingen er en kringlet dans for at undgå eller vinde et referendum. De store politiske øjeblikke i det moderne Schweiz er ikke kommet, mens man fulgte dristige statsmænd, men i de nationale debatter, som har trukket masserne til stemmeurnerne for at afgøre deres lands fremtid.« (Kobach 1994, s. 98)

Schweiz' direkte demokrati har flere kilder. For det første traditionen for lokale og kantonale offentlige forsamlinger i en del af, hvad der nu er Schweiz, hvor de mandlige borgere årligt mødtes på markedspladsen for at træffe de vigtigste beslutninger (se 2-1). Dette går tilbage til i hvert fald det 13. århundrede. Desuden gjorde revolutionerne i verden udenfor deres virkning. Ligesom i andre dele af Europa blev det første, nationale referendum i Schweiz afholdt i 1802 om en ny forfatning som protektorat under besættelsesmagten Frankrig. Den tredje faktor var nye, politiske bevægelser. I den første halvdel af det 19. århundrede drejede det sig især om 'radikale' liberale – som adskilte sig fra almindelige liberale ved ikke at tro på, at det repræsentative demokrati var tilstrækkeligt – som udvidede brugen af referenda i Schweiz. Men derefter bemærkede socialisterne og katolikkerne, at de liberale på ingen måde repræsenterede flertallet af borgere inden for alle områder, og derfor blev de den vigtigste drivkraft til yderligere at udvide direkte demokrati (Kobach 1993). En betydningsfuld person i den socialistiske bevægelse var tyskeren Moritz Rittinghausen. Han var den første til at redegøre for konceptet om referenda på borgerinitiativ i *Neue Rheinische Zeitung*, mens Karl Marx var udgiver. Da avisen blev forbudt, flygtede Rittinghausen til Frankrig, hvor han fra 1850 og frem skrev en serie artikler, der talte for direkte demokrati. Hans holdning mødte stor anerkendelse især blandt Fouriers tilhængere. Ad den franske omvej nåede Rittinghausens ideer den schweiziske arbejderbevægelse (Weihrauch 1989, s. 15-16). Socialisterne spillede en stor rolle i 'Demokratibevægelsen', som fra 1860 og frem propagerede for yderligere udvidelse af de direkte-demokratiske rettigheder i store dele af Schweiz. Et bindende borgerinitieret referendum, hvor borgere kunne tage initiativet til et referendum om forslag, de selv havde udformet, blev første gang afholdt i Zürich-kantonen i 1869.

Direkte-demokrati idealet var også populært blandt de socialistiske bevægelser i mange andre europæiske lande. For eksempel var 'Volksgesetzgebung' (folkets lovgivning) allerede at finde i dokumentet for det tyske Sozialdemokratische Arbeiterparteis oprettelse i 1869. Også i Gothas (1875) og

Erfurts (1891) programmanifest er indtog direkte demokrati en nøglerolle. Derimod udtalte Karl Marx sig meget kritisk over for direkte-demokrati idealet.

### Redskaber

På det føderale plan i Schweiz med omkring 4,8 millioner stemmeberettigede er de følgende tre direkte-demokrati redskaber de vigtigste. Alle schweiziske referenda er bindende på hvert niveau.

*Det bindende referendum* blev indført i 1848. Ved hver forfatningsændring er regeringen forpligtet til at afholde referendum, og ligeså når det angår Schweiz' optagelse i internationale organisationer og presserende love, ved hvilke det frivillige referendum ikke er gældende.

*Det frivillige referendum* stammer tilbage fra 1874. Hvis 50.000 skriver under inden 100 dage fra en officiel bekendtgørelse af en regeringsbeslutning, kan de gennemtvinge et referendum over samme lov. Oprindeligt gjaldt dette ikke love, som parlamentet havde erklæret for presserende. Men da parlamentet begyndte at misbruge muligheden og erklærede alle love uanset indhold for presserende, afgjorde et referendum, at presserende love kan gennemføres med omgående virkning, mod at de efterfølgende gøres til genstand for et bindende referendum.

*Det forfatningsmæssige borgerinitiativ* (forkortet til *borgerinitiativ*) blev indført i 1891 og sætter borgere i stand til at gennemføre referenda over forslag, som de selv har skrevet, hvis de indsamler 100.000 underskrifter inden for 18 måneder. Dette forslag kan enten have en generel formulering, som en regeringskommission derefter skal konvertere til lovgivning, eller have form af præcist definerede lovparagraffer, som parlamentet ikke kan lave lovændringer til. Hvis det vedtages, bliver forslaget en del af forfatningen. I praksis kan borgerne dog også bruge dette redskab til emner, der allerede er omfattet af almindelig lovgivning. Af denne grund er den schweiziske forfatning en bemærkelsesværdig blanding af nationale principper og 'dagligdags' politik. Schweizerne har forsøgt at klare problemet ved at indføre det *generelle borgerinitiativ*. Dette blev vedtaget ved et referendum i februar 2003, men først gennemført i 2006. Det tillader borgere, efter at have indsamlet 100.000 underskrifter, at fremsende et generelt forslag til parlamentet, som derefter har friheden til at beslutte, om det skal gøres til genstand for et lovforslag eller en forfatningsændring. Parlamentets beslutning afprøves herefter ved et referendum.

Borgerinitiativet gør schweizerne i stand til at mobilisere et referendum over snart sagt hvilket som helst emne. De eneste, større undtagelser angår ufravigelige bestemmelser i forhold til international lov, såsom forbuddet mod folkedrab og slaveri. Desuden skal borgerinitiativet leve op til kravet om overensstemmelse mellem indhold og form (eksempelvis kan borgerinitiativet ikke omfatte to emner). Endelig kan et praktisk forslag også afvises ifølge almindelig lov. Et borgerinitiativ blev engang erklæret for ugyldigt, fordi det foreslog at begrænse omkostningerne for finansår, der allerede var afsluttet, før referendummet kunne afholdes. Parlamentet vurderer alle disse spørgsmål. Men borgerinitiativer om eksempelvis skat, statens udgifter, militære spørgsmål og selv regeringens udformning hører til dagens orden i Schweiz.

Borgerinitiativet er hjørnestenen i direkte demokrati. Trods alt giver det frivillige referendum alene borgerne mulighed for at reagere på parlamentshandlinger, som stadig er til debat. Med borgerinitiativet bestemmer de derimod aktivt den politiske dagsorden.

Schweiz afholder ikke referenda på foranledning af parlamentet eller regeringen – også kendt som folkeafstemninger. I Schweiz er referenda enten foreskrevet af forfatningen eller er foranlediget af borgerne ved underskriftsindsamlingsmetoden. Trods afholdelsen af et støt stigende antal referenda i Europa, er den mest almindelige form internationalt set desværre stadig folkeafstemningen. Disse er som regel ikke-bindende 'referenda', som formuleres af magtens politikere for at ophøje deres politik til lov, eller fordi politiske alliancer eller partier strider internt. Spillet regler er ofte passet til fra sag til sag på den måde, som politikerne finder den bedste i øjeblikket. Det har meget lidt at gøre med virkeligt direkte demokrati.

### Direkte demokrati i praksis

Fra 1848 til udgangen af 2004 blev der afholdt 187 bindende referenda, 152 frivillige referenda og 192 borgerinitiativer. Gennemsnitligt ligger stemmeprocenten på over 50% (med undtagelser på op til 80%) og har desuden i nogen tid ligget 10 procentpoint over parlamentsvalg. Et større arkiv over disse referenda opretholdes på regeringens hjemmeside på [www.admin.ch](http://www.admin.ch). På alle niveauer – kommunale, kantonale og føderale – afholdes mere end 200 referenda årligt i Schweiz.

For at illustrere dette vil vi undersøge de føderale referenda i 2005. I Schweiz samles alle referenda og valg på to eller fire nationale stemmedage om året. Borgerne stemmer derefter ikke alene til kommunale, kantonale og føderale valg, men også til referenda. Der var tre stemmedage i 2005.

- Den 5. juni 2005 var der to frivillige referenda på stemmesedlen. Den første angik parlamentets vedtagelse af Schengen/Dublin-aftalerne. Schengen-aftalen afskaffede den systematiske paskontrol. Dublin-aftalen søgte at forhindre asylrejser, eftersom ansøgere nu kun har lov til at søge asyl i et af aftalelandene. Parlamentsbeslutningen blev godkendt af 54,6% af vælgerne. Det andet referendum angik en lov, der muliggjorde registreret partnerskab for homoseksuelle og lesbiske par. Loven blev blåstemplet af 58% af vælgerne.
- Den 25. september 2005 blev afholdt et enkelt, frivilligt referendum. Parlamentet ønskede at udvide den aftale med EU, som kontrollerer borgernes frie bevægelse inden for EU, og få den trinvist udstrakt til de 10 nye EU-medlemsstater. På samme tid iværksattes tiltag for at undgå lave lønninger og social dumping i Schweiz. Fire komiteer gjorde indsigelser imod aftalen, fordi de var bange for ukontrolleret immigration og dårlige arbejdsbetingelser. Borgerne godkendte dog aftalens udvidelse med 56,0%.
- Den 27. november var der et borgerinitiativ såvel som et frivilligt referendum. Borgerinitiativet søgte at gennemføre et femårigt forbud mod at dyrke planter og holde dyr, som havde været genetisk manipuleret. Regeringen og parlamentet anbefalede et nej under henvisning til, at disse emner allerede var tilstrækkeligt dækket ind af eksisterende lovgivning. Men 55,7% af befolkningen stemte ja til borgerinitiativet.
- Det frivillige referendum ønskede at bremse en parlamentslov, som havde til hensigt at udvide forretningernes åbningstider på togstationer og i lufthavne om søndagen. Fag-

foreningerne tog initiativ til et referendum om dette emne. De var bange for, at søndag i stadig højere grad bliver en almindelig arbejdsdag. Men alligevel blev parlamentsloven godkendt med et overordentligt snævert flertal på 50,6%.

Love, som blev godkendt i det schweiziske parlament og efterfølgende afprøvet ved et frivilligt referendum, havde omkring 50% chance for at bestå vælgerprøven i perioden fra 1874 til 2004. Det betyder, at i 1 ud af hver 2 tilfælde, gik lovene imod borgerflertallets ønsker. Der er ingen grund til at formode, at det schweiziske parlament afviger mere fra folkets vilje end folkerepræsentationerne i andre lande. Det modsatte er snarere tilfældet. Netop fordi schweiziske parlamentsmedlemmer har muligheden for frivillige referenda i baghovedet, er de meget forsigtige i deres lovgivningsarbejde. Parlamentsforslag til forfatningsændringer eller om medlemskab af internationale organisationer blev vedtaget i 73% af tilfældene. I samme periode havde borgerinitiativer derimod kun 10% chance for at blive blåstemplet. Ved et mindre antal lejligheder, hvor parlamentet benyttede sig af sin ret til at stille modforslag, blev det vedtaget i 6 ud af 10 tilfælde. Schweizerne er forsigtige og accepterer ikke forslag, der åbenlyst afspejler svagheder. På det kantonale plan vedtages en højere procentdel borgerinitiativerne.

Men det ville ikke være korrekt på baggrund af disse tal at erklære borgerinitiativet for staffage. Frem for alt gør borgerinitiativer ofte deres virkning, selv når de ikke opnår flertal. En af borgerinitiativets funktioner er for eksempel at give et mindretal lejlighed til at lade et emne opnå national bevågenhed. Dette minder i Schweiz ud i en diskussion af områder, som i andre lande ikke bliver vendt seriøst i debatter, der domineres af politiske partier. I Schweiz fører dette ofte til indirekte reaktioner fra politikerside. Selv når et emne ikke har haft medvind, kan parlamentet eller regeringen stadig møde initiativtagerne på halvvejen ved at opfylde dele af deres krav. Kaufmann m. fl. (2005, s. 49) taler i denne kontekst om »de tilfredse taberes land«. Dette bliver yderligere ansporet, fordi initiativtagerne til et borgerinitiativ har ret til at trække forslaget tilbage før afstemningen. Efter indleveringen af underskrifterne foregår der ofte en forhandlingsproces mellem parlament og ansøgere, som i en tredjedel af tilfældene fører til, at borgerinitiativer trækkes tilbage af ansøgerne selv. »Enhver, som udsøger initiativtagere, undersøger kilderne og analyserer den politiske arena, når til konklusionen, at omkring halvdelen af alle initiativtagere til borgerinitiativer mener at have opnået noget, som var indsatsen værd, og som ikke ville have været muligt uden borgerinitiativet«. (Gross 1999, s. 93)

Et eksempel på ovenstående er borgerinitiativet angående den totale afskaffelse af den schweiziske hær, som blev startet i de tidlige 80'ere, og kom til afstemning i 1989. Indtil da havde den allestedsnærværende hær været lidt af en hellig ko i Schweiz. Næsten alle mænd blev indkaldt til militærtjeneste, der var intet alternativ til militærnægtere, og selv midaldrende mænd blev genindkaldt til opfriskningsøvelser. Borgerinitiativet blev rejst af et par unge socialdemokrater, ikke så meget fordi de mente at kunne mobilisere et flertal, men fordi de troede på, at der var langt større modstand imod militæret, end de offentlige debatter lod ane, og det ønskede de at bevise. I begyndelsen regnede alle med, at kun en håndfuld schweizere ville stemme for forslaget. Da debatten i nedtællingen til referendummet blev stadig mere ophedet, erklærede regeringen, at det ville være en katastrofe for landet, hvis mere end 10% af indbyggerne stemte for afskaffelsen af hæren. Alle toneangivende partier, bortset fra socialdemokraterne, som afstod fra nogen form for anbefaling i stemmeaf-



givningen, talte imod initiativet: Kun det yderste venstre, en meget marginal gruppe i Schweiz, støttede forslaget. Selv de vigtigste socioøkonomiske aktører (bortset fra 'Schweizerische Gewerkschaftsbund' – den schweiziske handelskonføderation – der undlod at stemme) og naturligvis regering og parlament, gik imod initiativet. Da referendummet blev afholdt den 26. november 1989, sendte de 35,6% ja til afskaffelsen af hæren, kombineret med en meget høj stemmeprocent på næsten 70%, en chokbølge over landet. Pacifisterne var himmelhenrykte, fordi de havde opnået deres mål. Øjeblikkeligt kom forskellige tiltag, som skulle opløse den nu offentlige modstand mod hæren, såsom indførelsen af alternativ samfundstjeneste, der blev godkendt ved et referendum med et ekstraordinært flertal på 82,5% i december 1991. Også hæren blev skåret betragteligt ned i de følgende år. Disse udspil bidrog formodentlig til, at modstanden over for hæren faldt, og da der i december 2001 blev afholdt endnu en afstemning på baggrund af et borgerinitiativ, som ville afskaffe hæren, var afskaffelses-tilhængerne faldet til 21,9%. Total afskaffelse af hæren som diskussionsemne ville aldrig have fået en seriøs plads på dagsordenen i et repræsentativt system.

Et referendum må aldrig betragtes isoleret som en absolut størrelse. Referenda er som paukeslagene i en symfoni. Hvis afstemningen falder ud imod et forslag på det ene tidspunkt, kan forslaget alligevel skabe en proces af debat og eftertanke, der fører til, at det samme forslag faktisk bliver i stand til at opnå flertal mange år senere. En social læreproces har fundet sted, og overtalelsens kraft har vendt et mindretal til flertal. Dermed har politikken opnået stor støtte. Der kan også være sket et skift i de omstændigheder, hvorved et forslag, der i første række ikke kunne bifaldes, nu synes at tilbyde gode fremtidsperspektiver. Et eksempel på dette er medlemskabet af FN. I marts 1986 blev der afholdt et referendum om medlemskab af FN. Regeringen og alle vægtige partier og interesser talte for medlemskab. Men kun 24,3% af de schweiziske vælgere stemte for. På denne tid var den kolde krig stadig i fuld gang, og schweizerne, som med næb og klør forsvarer deres uafhængighed og neutralitet over for militærblokke og konflikter, var bange for, at et FN-medlemskab ville føre til, at Schweiz under konflikter skulle vælge side. År senere gav tilhængerne bolden op til et borgerinitiativ, og da det kom til afstemning i marts 2002 var antallet af tilhængere vokset til 54,6%, og Schweiz blev medlem nr. 190 i FN. Medbestemmende i den offentlige debat var ikke alene afslutningen på den kolde krig, men at schweizerne også forstod, at globaliseringen medførte, at de ikke kunne holde sig uden for alting, og at et FN-medlemskab ikke ville medføre afgivelse af vigtige, demokratiske rettigheder til en udemokratisk, international organisation. Det sidste er tilfældet med EU, og derfor er der for tiden et meget stort schweizisk flertal mod medlemskab af EU.

Borgerinitiativer har også spillet en rolle i Schweiz' historie ved at revaluere og udvide demokratiet. Et meget vigtigt borgerinitiativ var »Für die Proporzwahl der Nationalrates« (»For proportional repræsentation i parlamentet«), som blev godkendt ved 66,8% af indbyggerne i november 1918. (Nationalrat er det største af parlamentets to kamre). Dette afløste systemet med enkeltmands-valgkredse (hvor den kandidat, der i sin valgkreds får flest stemmer, repræsenterer hele kredsen, som i Storbritannien eller USA). Enkeltmandssystemet fører til store skævvridninger, eftersom mindretal sjældent opnår repræsentation. Da mindretallene lever spredt over hele landet, vil det altid gå hårdest ud over dem i det enkelte valgdistrikt, og de har ingen repræsentanter i parlamentet. Indførelsen af forholdstalsvalg har sammen med direkte demokrati været et vægtigt bidrag til gennemførelsen af det schweiziske system

af 'Konkordanz' (konsensus). I dette system har alle politiske partier af en vis størrelse en fast plads i syvpersoners-regeringen. Regeringen har ingen fast formandspost: Posten som regeringsleder går på skift mellem de syv medlemmer et år ad gangen. Takket være borgerinitiativet kan også de små partier i parlamentet deltage i regeringen. Selv hvis deres program kun repræsenterer en mindre gruppe, kan de stadig have individuelle programpunkter, hvor de har flertallets støtte. Ved at true med et borgerinitiativ kan de skabe opmærksomhed om disse emner. Indtil 2. Verdenskrig blev presserende, føderale love ikke berigtiget ved referenda. For at gennemføre lovgivninger, der gik imod folkets vilje, erklærede regering og parlament temmelig ofte, at de omtalte love var 'presserende', selv om det ikke virkelig var tilfældet. Et borgerinitiativ blev søsat for at bremse denne praksis: Herefter skulle 'presserende' love efterfølgende afprøves ved et obligatorisk referendum inden for samme år. Regering og parlament argumenterede meget vedholdende imod dette borgerinitiativ. Men forslaget blev alligevel gennemført i 1946. Et referendum godkendte i 2003 indførelsen af 'det generelle borgerinitiativ', hvor borgerne blot fremsender et generelt forslag og lader det været op til parlamentet at beslutte, om det skal omsættes til lovgivning eller en forfatningsændring. Samtidig blev også det frivillige referendum gjort brugbart til internationale aftaler, der indeholder vigtige betingelser, som kræver nye love eller ændringer af allerede eksisterende love for at kunne implementeres på nationalt plan.

Eftersom alle rettigheder omkring gennemførelsen af referenda, inklusive mindstekravet til antallet af indsamlede underskrifter, fraværet af kravet om mindste antal deltagere i afstemningen og udelukkelsen af nærmere bestemte emner er beskrevet i forfatningen, og fordi forfatningen kun kan ændres ved et referendum, forvalter schweiziske statsborgere deres eget demokrati. Ifølge analyser er 9 ud af 10 schweiziske borgere imod begrænsninger af deres direkte-demokrati rettigheder (Kaufmann m. fl., 2005, s. 51). I Schweiz går tendensen derfor i retning af en udvidelse af det direkte demokrati og en beskæring af de krævede antal underskrifter. Antallet af referenda fortsætter med at vokse. Mellem 1980 og 1989 var der i gennemsnit 6,2 føderale referenda om året, et gennemsnit på 10 referenda om året fra 1990 til 1999, og et årligt gennemsnit på 11,4 referenda fra 2000 til 2004.

Stemmer borgere per definition altid for en udvidelse af direkte demokrati? Nej. I 1995 godkendte indbyggerne i Bernkantonen, som også omfatter den schweiziske hovedstad, en reform af det direkte demokrati, som betød, at antallet af referenda (over blandt andet forfatningsændringer) skulle begrænses betragteligt. Der var så mange forslag af mindre betydning på dagsordenen, at indbyggerne blåstemplede en nedbringelse af dem. De foretrak at koncentrere sig om de vigtigste emner.

### Nogle særheder ved det schweiziske direkte demokrati:

- Det kan tage meget lang tid, før afstemningen om et borgerinitiativ faktisk finder sted. Så snart de nødvendige underskrifter er blevet indsamlet, har 'Bundesrat' (den schweiziske regering) to år til at forberede referendummet. Hvis 'Bundesversammlung' (begge kamre i det schweiziske parlament) forbereder et modforslag, går der endnu seks måneder. Når der desuden regnes fra det tidspunkt, hvor borgerinitiativet fremsættes, har parlamentet ikke mindre end fire år til at beslutte, om det vil godkende borgerinitiativet. Parlamentet kan selvfølgelig simpelt hen godkende borgerinitiativets lovforslag. I det tilfælde har initiativtagerne nået deres mål

og kan trække deres initiativ tilbage. Hvis parlamentet udarbejder et modforslag, kan vælgerne stemme for det oprindelige borgerinitiativ eller parlamentets modforslag. De lange tidsperspektiver ses som en fordel af mange tilhængere af direkte demokrati. De giver tilstrækkelig tid til en indgående social debat for og imod forslaget.

- Der er ingen kontrol af borgerinitiativernes forfatningsmæssige beskaffenhed, hverken fra parlamentets eller domstolens side. Det er sandt, at parlamentet efterprøver borgerinitiativer for et mindre antal ufravigelige bestemmelser i international lov (se ovenfor), men det er meget begrænset. Igennem den schweiziske historie har kun et eneste borgerinitiativ nogensinde været erklæret ugyldigt på grund af en sådan uoverensstemmelse (tilfældet ville, at det angik et brud med princippet om 'non-refoulement' – at sende en flygtning tilbage til det land, hvor hun eller han kunne være i fare). I Schweiz er det faktisk muligt at foreslå et referendum om indførelsen af dødsstraf, men det har aldrig været forsøgt. Direkte demokrati har ikke ført til flere overtrædelser af menneskerettighederne end i resten af de europæiske lande. En omfattende liste over rettigheder for mindretallene blev netop godkendt gennem afholdelsen af referenda.
- På det føderale plan samt i forbindelse med forfatningsændringer godkendes borgerinitiativer kun, hvis der er dobbelt flertal for forslaget. Der skal både være flertal for forslaget blandt de enkelte vælgere og i kantonerne. Grunden hertil er, at Schweiz er mindretalenes land: Der er eksempelvis tysktalende, fransktalende, italienske og retoromanske kanton. Det dobbelte flertal betyder, at få, store kantoner ikke uden videre kan nedstemme de mindre.
- Schweiz yder ikke økonomisk støtte fra regeringsside til borgergrupper, som søsætter et referendum. Borgergruppernes konti undersøges heller ikke fra myndighedernes side.
- Alle stemmeberettigede, schweiziske statsborgere modtager en pjece over referendummet i god tid før hver afstemningsdag. Pjecen indeholder blandt andet den fulde tekst til den lov, der skal stemmes om, foruden en faktuel oversigt på en enkelt A4-side og argumenter fra regeringen og borgerkomiteen, der tog initiativet til referendummet. Borgerkomiteen har ret til at vedlægge sin egen tekst. Disse tekster står også altid at læse på den føderale regerings hjemmeside på [www.admin.ch](http://www.admin.ch). En stor del af denne hjemmeside er optages af direkte demokrati.
- Til borgerinitiativer har borgerne ret til hjælp fra embedsmandsværket til den præcise formulering af deres forslag.
- Efter den generelle indførelse af afstemning per brev benytter et stort flertal af de schweiziske vælgere sig af dette system. Alle schweizere modtager deres stemmekort med posten og kan selv beslutte, om de vil aflevere det på stemmedagen (altid en søndag) på stemmestedet, eller sende dem på forhånd med posten. Der er en særlig procedure med to kuverter for dette for at sikre den hemmelige stemmeafgivelse.

## Afsættelse

Ud over borgerinitiativet findes der også en afsættelsesbeføjelse eller '*Abberufung*', som er en interessant, direkte-demokrati procedure. Afsættelse betyder, at en folkevalgt eller embedsmand (såsom en dommer) kan fjernes fra sit embede ved et borgerinitiativ. Systemet findes i mange schweiziske kantoner, men ikke på føderalt plan. I Bern, Lucerne, Schaffhausen, Thurgau og Ticino kan borgerne tilbagekalde det kan-

tonale parlament. At afsætte den kantonale regering er muligt i Schaffhausen, Solothurn, Thurgau og Ticino. Efter afsættelsen finder nyvalg sted. I praksis er det dog endnu ikke sket.

## Lokalt demokrati

Ud over det føderale plan, er det primært de kantonale og kommunale planer, der har betydning i Schweiz.

Kantonerne har mere eller mindre samme skattniveau som centralregeringen. De har meget vide magtbeføjelser. Afsnit 3 i den schweiziske, føderale forfatning siger, at kantonerne er uafhængige. Al magt, som forfatningen ikke udtrykkeligt har uddelegeret til det føderale plan, tilkommer automatisk kantonerne. Det omfatter blandt andet: Politiet, hovedparten af uddannelsessystemet, tilrettelæggelsen af den økonomiske politik og en stor del af de sociale myndigheder.

Direkte-demokrati institutionerne er overordentlig forskellige fra kanton til kanton [se 4-2].

I Zürich, den største kanton, er 10.000 underskrifter tilstrækkeligt til et borgerinitiativ. Et frivilligt referendum kræver kun 5000 underskrifter. Desuden skal alle forfatningsændringer og udgifter over 2 millioner schweizerfrancs godkendes af borgerne ved et referendum. I det seneste årti lå det årlige gennemsnit på over 9 kantonale referenda (ud over føderale og kommunale referenda, der altid afholdes samtidigt). 1999 toppede med 19 kantonale referenda. Somme tider har der været store økonomiske interesser på spil, som det var tilfældet ved et referendum i 1996 om udvidelsen af lufthavnen i Zürich til en pris på 873 millioner schweizerfrancs.

En usædvanlig institution i Zürich-kantonen er det såkaldte individuelle initiativ (*Einzelinitiative*). En enkeltperson har ret til at fremsende et forslag til det kantonale råd. Når et sådant forslag støttes af mindst 60 rådsmedlemmer, kan der afholdes et referendum. I 1995 var borgeren Albert Jörger eksempelvis i stand til at bruge denne proces til at ændre ansættelsesproceduren for lærerne i kantonens skoler.

Kommunerne fastsætter selv deres indkomst- og ejendoms-skatte. I Schweiz bruger myndighederne en smule mindre pr. indbygger end regeringen. Beedham (1996) benytter kommunen i Kilchberg (7.000 indbyggere) på bredderne af Zürich-søen som eksempel. Landsbyen tilrettelægger selv skolesystemet, har eget brandvæsen, et plejehjem og egne politibetjente med to politifartøjer på søen. Kommunen giver 3000 schweizerfrancs om måneden til kommunens fattigste og bistår også en håndfuld flygtninge, der især kommer fra Sri Lanka. Kommunalrådet består af syv folkevalgte byrådsmedlemmer, som tilser arbejdet i det lille antal kommunalkontorer. Den virkelige beslutningsmagt ligger dog hos folkeforsamlingen, der mødes fire gange om året. Folkeforsamlinger overværes almindeligvis af omkring 400 lokale borgere, men somme tider flere hundrede mere, når der står noget særligt på dagsordenen. Disse forsamlinger beslutter skattniveauet, godkender nye kommunale vedtægter, diskuterer de kommunale regnskaber, overvejer byggeplaner osv. De kvartårige forsamlinger udgør den højeste form for kommunal autoritet: Det syv personer store byråd fremlægger sine anbefalinger på mødet. Beslutninger tages ved håndsoprækning. En skriftlig, hemmelig afstemning kan gennemføres på anmodning fra en tredjedel af de tilstedeværende, men muligheden har endnu aldrig været i brug. De borgere, som møder op, har stor magt. 15 underskrifter er tilstrækkeligt til at opnå et kommunalt referendum via folkeforsamlingen, men det sker sjældent.

Kilchbergs offentlige forsamling illustrerer endnu en gang absurditeten ved quorum eller mindstegrænser for antal afstemningsdeltagere (kapitel 2). En tilhænger af dette system ville formentlig sige, at en folkeforsamling, hvor 400 ud af 7000 indbyggere møder op, 'ikke er repræsentativ'. I virkeligheden udgør folkeforsamlingen et over-repræsentativt kommunalråd. Dette store kommunalråd har et mandat ligesom traditionelt valgte kommunalråd. Enhver, som går til mødet, har et mandat. Enhver, som bliver hjemme, giver mødet sit mandat. Og Kilchberg er udmærket ledet. Anklagen om, at direkte folkestyre fører fiaskoer, er her modbevist i praksis.

### Virkningerne af direkte demokrati i Schweiz

De mange referenda, der har været afholdt i Schweiz i mere end 150 år, er en guldgrube af viden om, hvad der sker, når mennesker er i stand til at tage deres skæbne i egen hånd. En gruppe økonomer og politologer fra universiteterne i Zürich og St. Gallen – Bruno S. Frey, Reiner Eichenberger, Alois Stutzer, Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz og andre – har i nogen tid systematisk undersøgt virkningerne af direkte demokrati på politik og samfund. Hertil har de bygget på den kendsgerning, at der findes store forskelle i graden af direkte demokrati i de schweiziske kantoner. Fordi kantonerne også har store magtbeføjelser – Schweiz er i realiteten et føderalt samarbejde mellem en række uafhængige kantoner – er det muligt at måle de specifikke virkninger af direkte demokrati på mange områder. Det betyder naturligvis, at de i deres statistiske udregninger altid har fjernet andre faktorer, der kunne influere på de undersøgte sammenhænge (princippet om *ceteris paribus* [alt andet lige]). I 1999 opsummerede Kirchgässner, Feld og Savioz et større antal undersøgelser i afhandlingen 'Die Direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig' ('Direkte demokrati: Moderne, succesrigt, udviklings og eksportegnet'). Men i mellemtiden er der udgivet mange nye undersøgelser. En længere række af de mest markante forskningsresultater vises her nedenfor:

- Feld og Savioz (1997) lavede et præcist register over graden af direkte demokrati i alle schweiziske kantoner og sammenholdt dette med kantonernes økonomiske forfatning gennem en række nedslag inden for tidsperioden 1982-1993. Efter at have udført et stort antal beregninger og udelukket andre forklaringer, konkluderede de, at den økonomiske præstation i kantoner med direkte demokrati var mellem 5,4% og 15% højere – den nøjagtige sats afhæng af det valgte år – end i kantoner med repræsentativt demokrati. »Sameksistensen af repræsentative og direkte demokratier i Schweiz afføder et uundgåeligt spørgsmål: Hvis direkte demokrati er mere effektivt end repræsentativt demokrati, hvorfor følger repræsentativt demokrati-kantonerne så ikke deres naboers succesrige strategier?« spurgte Feld og Savioz (1997, s. 529).
- Pommerehne undersøgte de 103 største byer i Schweiz med sammenhængen mellem direkte demokrati og regeringens effektivitet i affaldshåndteringen som eksempel. I byer med direkte demokrati var renovationen – alt andet lige – 10% billigere end byområder uden direkte demokrati. Desuden opdagede Pommerehne, at det gav en anselig omkostningsbesparelse, når et privat firma fik kontrakt på renovationen. Byer med direkte demokrati og privat renovation havde et omkostningsniveau, der – alt andet lige – var 30% lavere end i byer med et repræsentativt system og hvor renovationen var en offentlig opgave. (Kirchgässner, Feld og Savioz 1999, s. 98-100)

- Kirchgässner, Feld og Savioz (1999, s. 92-98) undersøgte 131 af de 137 største schweiziske kommuner for at fastslå sammenhængen mellem direkte demokrati og offentlig gæld, idet de byggede på oplysninger fra 1990. I kommuner, hvor referenda over offentlige udgifter var tilladt (et eksempel på direkte demokrati) var den offentlige gæld – alt andet lige – 15% lavere end i kommuner, hvor det ikke var tilfældet.
- Feld og Matsusaka (2003) undersøgte sammenhængen mellem offentlige udgifter og direkte demokrati. Visse schweiziske kantoner har et finans-referendum (*Finanzreferendum*), hvor borgerne skal godkende alle beslutninger om udgifter over en vis beløbsstørrelse (gennemsnittet er 2,5 millioner schweizerfrancs). I kantoner med dette referendum var de offentlige udgifter i årene mellem 1980 og 1998 19% lavere end steder uden et referendum som redskab.
- Benz og Stutzer (2004) analyserede sammenhængen mellem direkte demokrati og niveauet af borgernes politiske viden, i Schweiz såvel som i EU. I Schweiz indsamlede de informationer fra 7500 indbyggere og sammenholdt dette med inddelingen 1-6 for niveauet af direkte demokrati i de 26 kantoner. Det højeste niveau for direkte demokrati blev fundet i Basel-kantonen med et gennemsnit på 5,69, det laveste var i Genève-kantonen med gennemsnittet 1,75. Andre relevante variabler blev undersøgt, herunder køn, alder, uddannelse, indkomst, og hvorvidt folk var medlemmer af et politisk parti. De konkluderede, at forskellen – alt andet lige – mellem en indbygger i Genève og Basel var betydelig og svarede til at være medlem af et politisk parti eller ikke, eller mellem indkomstgrupper på 5000 og 9000 schweizerfrancs om måneden. I de 15 lande inden for EU, som blev undersøgt, og hvor de seks havde afholdt referendum inden for de seneste fire foregående år, kunne de fastslå samme effekt.
- Frey, Kucher og Stutzer (2001) efterforskede, hvorvidt den enkelte borgers 'velbefindende' var påvirket af direkte demokrati. Subjektivt velbefindende kan måles meget direkte på den måde, at man blot spørger folk, hvor lykkelige, de anser sig for at være. Frey brugte samme målestok for de schweiziske kantoner som Benz og Stutzer og sammenholdt den med 6000 schweizeres svar på spørgsmålet: »Hvor tilfreds er du lige nu med dit liv som helhed?« Frey efterprøvede utallige andre varianter, og tilfredshedsniveauet blev vurderet på en skala fra 1 til 10. Indbyggerne i Basel (den kanton med mest direkte demokrati) lå 12,6 procentpoint højere end indbyggerne i Genève (kantonen med den mest gennemførte repræsentative form for demokrati). Frey undersøgte også forskellen mellem den enkeltes velbefindende, når den førte politik er mere i overensstemmelse med borgernes ønsker (resultat), i forhold til den enkeltes velbefindende, når denne selv deltager i stemmeafgivningen (proces). Hertil inddrog han en gruppe af tilflyttere, som ikke kan stemme på kantonalt plan, men som høster goderne af afstemningsresultaterne. De ikke-stemmeberettigede tilflyttere var også lykkeligere i direkte-demokrati kantonerne, men mindre end de schweizere, som kunne stemme. Frey konkluderede på grundlag af dette, at deltagelse i stemmeprocessen stod for 2/3 af den enkeltes øgede velbefindende, mens den sidste 1/3 skyldes, at den førte politik er i større overensstemmelse med folks ønsker.
- I kapitel 4, boks 4-2, har vi allerede diskuteret det bemærkelsesværdige fald i skatteunddragelsen i kantoner med direkte demokrati.

Ofte fremsatte indvendinger mod direkte demokrati diskuteres i kapitel 6.

## USA: Californien

USA har ikke noget føderalt referendum. Forfatningsforsamlingen blev i 1787 overtalt af Adams og Madison til at godkende princippet om, at de folkevalgte repræsenterede hele nationen og ikke kun deres egne støtter. Der blev ikke taget højde for direkte demokrati.

Fra det 19. århundredes sidste årti har progressive folkebevægelser ført kampagner for at få indført borgerinitierede referenda. De er især inspireret af det schweiziske eksempel. Den første delstat, der tog et skridt i denne retning, var South Dakota i 1898, fulgt af Utah i 1900 og Oregon i 1902. Interessen for direkte demokrati blev i Oregon skabt, kort efter at staten blev grundlagt, fremmet af en gruppe schweiziske immigranter, der havde slået sig ned i Clackamas County. Endnu 16 stater fulgte initiativerne op i årene op til 1918.

For tiden har 27 ud af 51 delstater direkte demokrati under en eller anden form på det delstatslige plan. Reglerne varierer fra delstat til delstat, fordi hver delstat på dette punkt er uafhængig. Borgerinitiativet, der kan sammenlignes med det schweiziske borgerinitiativ, er en mulighed i 24 delstater, mens det frivillige referendum – der kan blokere for parlamentets love – er ligeledes en mulighed i 24 delstater, primært de samme delstater som tillader borgerinitiativet. På lokalt plan er direkte demokrati endnu mere udbredt. Næsten halvdelen af alle byerne i USA har referenda på borgerinitiativ. Alt i alt bor 70% af amerikanerne i en delstat, by eller storby, hvor borgerinitiativet er en mulighed. Bortset fra Delaware har desuden alle stater obligatorisk referendum ved forfatningsændringer, hvilket betyder at forfatningsændringer altid skal forelægges borgerne. Det er meget få emner, der ikke på denne måde er dækket ind, og i mange delstater er der faktisk ingen. (Waters 2003; Matsusaka 2004)

Det har ført til afholdelsen af et imponerende antal referenda. Næsten 2000 referenda på borgerinitiativ blev afholdt på delstatsligt plan i årene fra 1904 til 2000. I kulminationsåret 1996 blev mindst 96 referenda på borgerinitiativ gennemført i de 24 delstater, der har borgerinitiativ. Til sammenligning vedtog repræsentanterne for de samme delstater mere end 14.000 love og bestemmelser i de samme år. Frivillige referenda er i USA af mindre betydning end borgerinitiativer. Derimod afholdes mange bindende referenda. Det fulde antal af referenda på delstatsligt plan beløb sig til 19.000 frem til 1999. Derudover afholdes omkring 10.000 referenda på lokalt plan hvert år. (Efler 1999)

Selvom reglerne generelt synes at ligne hinanden, er der anseelige forskelle i antallet af referenda på borgerinitiativ afholdt i de forskellige delstater. Mere end halvdelen af alle referenda på borgerinitiativ blev afholdt i kun fem delstater: Oregon, Californien, Colorado, North Dakota og Arizona. Selvom Oregon med 318 frem til 2000 afholdt flere borgerinitierede referenda end Californien, som afholdt 275 i samme periode, bruger vi nedenfor sidstnævnte stat som eksempel. Begrundelsen er, at Californien ikke alene er den vigtigste amerikanske delstat – ved at have det største indbyggertal og kulturelt og økonomisk at have stor succes – men også fordi det californiske direkte demokrati er kontroversielt.

I Californien er indførelsen af direkte demokrati nært forbundet med navnet Dr. John Randolph Haynes, som grundlagde California Direct Legislation League i 1895. Takket være hans indsats blev muligheden for direkte-demokrati beslutningstagning indført i Los Angeles i 1902. På det delstatslige plan

var indførelsen af muligheden for referenda først og fremmest et gensvar på det kvælertag, som en eneste virksomhed, Central Pacific Railroad, havde på det politiske liv i Californien i slutningen af det 19. århundrede. I 1901 udkom bogen 'Octopus', hvori Frank Norris beskriver det skruetrik-lignende greb, som jernbanekompagniet havde om californisk politik. Faktisk beskæftigede virksomheden sig ikke kun med transport, men spekulerede eksempelvis også i opkøb af jord. Næsten al lovgivning i tiden var til virksomhedens fordel. Norris skrev: »De ejer stemmeurnen (...) De ejer os«. Da det blæk-spruttelignende greb omkring det offentlige liv blev kendt, blev det trodset. Hiram Johnson, offentlig anklager, Haynes-støtte og leder af den progressive fløj af republikanerne, blev guvernør i 1910. Han førte sin kampagne ('Pacific skal holde sine snavsede poter ude af politik') ved at køre rundt i bil og nægte at tage toget. I 1911 lykkedes det Haynes, Johnson og deres tilhængere at indføre referenda på borgerinitiativ. Samtidig blev muligheden for 'afsættelsesbeføjelse' – vælgernes afskedigelse af folkevalgte repræsentanter og embedsmænd på højt plan – indført. 'California Direct Legislation League' måtte til stadighed imødegå forskellige angreb på det direkte demokrati. I 1920 forsøgte modstandere af borgerinitiativet at bruge borgerinitiativet som redskab til at fjerne det, før det fik fodfæste. Forslaget, som omfattede en kraftigt forhøjelse af antallet af underskrifter til borgerinitiativer angående skatteforhold, blev dog afvist af vælgerne. (Waters 2003)

### Et par karakteristika for det direkte demokrati i Californien:

Det lovgivende borgerreferendum ('initiativ') adskiller sig fra det schweiziske system på flere måder. Reglerne har faktisk været uforandrede siden 1912.

- Folk, som søsætter et borgerinitiativ, kan allerede fra den indledende fase påberåbe sig visse håndsrækninger fra myndighederne. De kan få hjælp fra 'The Legislative Counsel' til at give forslaget til den rette, juridiske form. Det udarbejdede forslag sendes herefter til en overordnet dommer, en rigsadvokat, som formulerer den officielle titel og en sammenfatning af forslaget. Titel og sammenfatning er vigtige, fordi de vil stå på den officielle valgplacat. Desuden foretages der sammen med blandt andre Finansministeriet en analyse af de økonomiske konsekvenser af det nye forslag. Dette tager alt i alt fra en måned til seks uger. Forslaget kan derefter sendes ud til underskriftindsamling.
- Alle emner, som hører under delstaten, kan gøres til genstand for et borgerinitiativ, herunder budgettet, skatter, immigration osv. Der er kun et eneste formelt krav: der skal være overensstemmelse mellem indhold og form – et borgerinitiativ må ikke indeholde to indbyrdes uafhængige emner.
- Borgerinitiativer angående forfatningen såvel som regeringsvedtagne love er mulige. Kravet til antallet af underskrifter svarer for det første af de to til 8% af de fremmødte ved det seneste guvernørvalg, mens det andet kræver 5% af samme fremmøde. Den samlede indsamlingsperiode er 150 dage. Et godkendt borgerinitiativ over forfatningen kan ikke siden ændres af repræsentanternes hus i delstaten, men kun ved referendum. Til gengæld kan Repræsentanternes Hus samme sted ændre godkendte borgerinitiativer over regeringsvedtagne love.
- Californiske borgerinitiativer er direkte initiativer i den betydning, at de ikke føres gennem parlamentet til vedtagelse. Parlamentet kan derfor ikke stille modforslag til borgerini-

tiærede forslag. Borgerinitiativer føres hurtigt til afstemning. Hvis de formelle krav er opfyldt i løbet af sommeren, vil borgerinitiativet allerede blive ført til afstemning i november samme år. I princippet afholdes der kun en enkelt afstemningsdag hvert andet år, hvortil der maksimalt kan arrangeres endnu en afstemningsdag. Det betyder, at der ofte stemmes om mange borgerinitiativer på samme afstemningsdag. Disse faktorer, der alle adskiller sig fra det schweiziske system, kritiseres af visse tilhængere af direkte demokrati. Ifølge dem er længere tidsrum og større fordeling af borgerinitiativerne på mange afstemningsdage godt for den offentlige debat. Fraværet af en parlamentarisk behandling og et muligt modforslag giver offentligheden mindre information og færre muligheder.

- Et forslag, der vedtages af offentligheden, kan ikke desto mindre ophæves af domstolene. Risikoen for, at et lovforslag vedtages ved et referendum, der siden hen at blive ophævet af domstolene, er ret stor. I årene 1964 til 1990 skete det for 14 ud af 35 borgerinitiativer, der havde opnået flertal ved stemmeurnerne. Et succesrigt borgerinitiativ kan derved se resultaterne af lange, hårde anstrengelser falde på gulvet i retten. Det er en klar ulempe ved det californiske system, at lovforslaget først ses efter i sømmene på den anden side af en afstemning. Problemet kunne elegant løses ved at indføre et umiddelbart ansøgningskridt: Et borgerinitiativ, der har samlet et relativt lavt antal underskrifter, eksempelvis 10.000, opnår retten til en parlamentsbehandling. Det giver initiativtagerne retten til derefter at revidere deres forslag i lyset af parlamentsdebatten. Desuden forhindrer et tidligt forfatningseftersyn en nedslående, juridisk nederlag efter at hele afstemningsprocessen har fundet sted. Tilbagekaldelsen af et forslag, der er godkendt af folket, er dårligt for demokratiet: Folket skal ikke alene have det sidste ord, men de skal også se, at deres ord er det endelige. En tilbagekaldelse, ofte fordi formalia ikke er i orden, skaber et frustrerende og ofte berettiget indtryk af, at en magtfuld elite i sidste ende tildeler sig selv det sidste ord.
- Stemmepejcen: Tre til seks uger før afstemningen – ligesom i Schweiz – modtager vælgerne en pjece, som indeholder den væsentligste dokumentation om referendummet. Ud over den officielle titel, sammenfatning og analyse af forslaget som nævnt ovenfor, indeholder pjecen:
  - initiativets fulde tekst
  - argumenter for og imod fra tilhængere og modstandere, der skal anføres fire måneder før afstemningen. Tilhængere og modstandere har ret til 500 ord, og efter endnu to uger kan begge sider forelægge en tekst på op til yderligere 250 ord som gensvar på modpartens indlæg
  - en kort sammenfatning af argumenterne fra begge sider

Referendaenes skæbne er skiftende i Californien. Mellem 1912 og 1930erne skulle vælgerne tage stilling til i gennemsnit over fire referenda om året. I 1950erne, 1960erne og 1970erne blev borgerinitiativet kun sjældent brugt. Folk havde stor tiltro til det repræsentative system. I 1960erne fremkom kun 9 initiativer i alt. Men herefter begyndte borgerinitiativet at genvinde sin popularitet, da både progressive og konservative initiativer ret tankevækkende syntes have gode muligheder for at få heldet med sig. 'Konservative' initiativer omfattede indførelsen af dødsstraf ved et referendum i 1972. Samme år fik miljøbevægelsen stor succes med et lovforslag om beskyttelse af kystområdet, som blev godkendt ved et referendum. Selv truslen om et borgerinitiativ var nok til at tvinge visse vigtige ændringer igennem, såsom forbudet mod atomkraftværker, der blev godkendt i 1976.

I 1977-78 formuleredes det berygtede 'Forslag 13'-initiativ, som bremsede stigningen i boligbeskatningen. I de foregående år havde en høj inflation fået fodfæste, og priserne på jord og huse steg endnu mere end nedskrivningen af dollarens værdi. Resultatet blev, at gennemsnitsfamilierne oplevede en dobbelt skatteeksplosion. Lokale skatter, der var forbundet med værdien af deres hjem, skød i vejret. Og inflationen betød, at deres indkomster blev takseret til højere og højere skattniveauer, uden at stå i et rimeligt forhold til den faktiske købekraft. Anordningen gav delstaten Californien 2,6 milliarder ekstra i indtægter i 1976. I 1977 var der enighed i det californiske parlament om at bruge flere midler på at lette byrden for de små husejere. Men politikerne kunne ikke blive enige om hvordan. De liberale demokrater argumenterede for en slagplan, der især kom de lavere indkomster til gode, mens republikanerne, herunder Reagan, foreslog indgreb, der gav højere indtjening størst fordel.

Hele foråret skete der intet, og i juli bekendtgjorde to konservative, anti-skatteaktivister, Howard Jarvis og Paul Gann, et borgerinitiativ. Deres forslag gjorde kort proces over for de ukontrollerede skattestigninger, der drev de små husejere til fortvivelse. Men Forslag 13 havde endnu et særkende: Det gjorde ingen forskel mellem private og virksomheder, og plantede al fast ejendom inden for samme kategori. Det betød, at forslaget gav erhvervslivet en kolossal fordel, uden at det havde bedt om det. Et aspekt, der ikke tiltrak sig opmærksomhed i efteråret 1977, mens underskriftsindsamlingen til Forslag 13 var i fuld gang, og ethvert forsøg på en løsning i den politiske verden stadig syntes fuldstændig forgæves. I december indleverede Jarvis og Gann mere end det dobbelte antal af de krævede underskrifter. I løbet af vinteren, efter et helt års diskussion, var parlamentet endnu ikke nået frem til enighed om, hvad der skulle ske. I januar 1978 var parlamentsmedlemmerne under betydeligt pres for at finde en løsning. Imens havde Forslag 13 allerede fået opbygget en kolossal støtte i offentligheden. Først i marts 1978 kunne parlamentet langt om længe præsentere et alternativt forslag, som ville komme til afstemning under navnet Forslag 8 i juni, sammen med Jarvis' og Ganns Forslag 13. På trods af, eller måske netop på grund af den massive støtte fra alle politikere til Forslag 8, valgte de kampagnetrætte borgere Forslag 13 med et knusende flertal. Shultz skrev om det i 1997: »Tyve år senere er det vigtigt at gøre sig klart, hvordan skatterevolten opstod i Californien. Det handlede om mennesker, som boede i små huse, købt i 1950erne for måske 15.000 dollars, og som pludselig blev stillet ansigt til ansigt med skatter baseret på en 10 gange højere værdi. De greb fat i Forslag 13 for at beskytte sig, og 20 år senere klynger de sig stadig trofast til det«.

Forslag 13's gennembrud fik to konsekvenser. Også i andre delstater, der havde borgerinitiativ under en eller anden form, fandt der opgør sted om skatten. Forslaget 13's succes gjorde endnu en gang den offentlige opinion opmærksom på de muligheder, der ligger i et referendum. »Omkring midten af 1980erne begyndte borgerinitiativerne at afløse repræsentation som hovedscenen for større politiske diskussioner. Uden for det repræsentative system blev aktivister fra begge sider af det politiske spektrum inspireret af Forslag 13's eksempel. Af ædle eller mindre ædle grunde drømte mange om at blive den næste Howard Jarvis. Organisationer begyndte at tilegne sig forudsætninger og kunnen for at nå deres mål om direkte stemmeafgivning. I 1980erne blev indsatsen for at opnå borgerinitiativ fordoblet, og folk havde allerede stemt om over 48 udspil ved udgangen af årtiet. Dertil blev borgerinitiativernes chancer for at lykkes større. I årene op til 1980 godkendte de californiske vælgere kun 1 ud af 3

forslag. Mellem 1980 og 1990 blev næsten halvdelen godkendt«. (Schultz 1996, s. 3). I 1990'erne fortsatte interessen med at stige. I november 1996 skulle vælgerne træffe flere beslutninger end gennem hele perioden fra 1960 til 1969.

Forslag 13 citeres ofte af referendummodstanderne som billede af den offentlige vælgeradfærds uansvarlighed. Faktisk var det den uansvarlige passivitet fra det californiske parlaments side, der forårsagede skatteopgøret blandt vælgerne.

Der blev også rettet kritik imod den californiske regel om afsættelse ifølge folkeafstemning efterfølgende afsættelsen i 2003 af Guvernør Gray Davis, som blev erstattet af skuespilleren Arnold Schwarzenegger. Medierne tegnede et billede af, at det var alt for let at fremprovokere en afsættelsesafstemning, og at den siddende politiker ikke har den mindste chance i sådan en sag. Der var yderligere kritik af det faktum, at den siddende guvernør kunne stemmes ud af et simpelt flertal, hvorimod hans efterfølger kunne vælges med færre stemmer. Ydermere blev det hævdet, at afsættelseskampagnen kun tilsyneladende var en 'græsrods-kampagnen'. At 'big business' i realiteten stod bag. Og den omstændighed, at en 'seriøs' politiker blev udskiftet med 'bare en skuespiller', viste klart, hvad direkte demokrati kan føre til af misbrug.

Det er hovedsagelig ukorrekt. For det første er det ikke nemt at bede om en afsættelsesafstemning. Det krævede mindst 900.000 underskrifter ud af et vælgerkorps på i 2003 15 millioner. For det andet er det ikke noget, som sker ret tit. Faktisk har en guvernør kun en gang før været tvunget til at trække sig i USA. Det var i 1921. På lokalt plan bruges afsættelsesafstemningen oftere (36 delstater reglen), men i et flertal af sagerne overlever politikerne afsættelsesafstemningen. Byrådsmedlemmer klarer sig i 70,8% af tilfældene, og borgmestere i så mange som 82,4% af sagerne.

Grunden til, at en gruppe borgere indsamlede 900.000 underskrifter, var at Davis – som tidligere var blevet genvalgt som guvernør med et umådeligt stort flertal – allerede havde mistet en betydelig del af sin autoritet grundet sin utilstrækkelige respons over for en hård og langvarig energikrise og for siden hen tilsyneladende at have løjet om et kolossalt budgetunderskud. Under sin genvalgskampagne maledе Davis et rosenrødt billede af den økonomiske situation, angreb alle, som talte om et budgetunderskud og udelukkede kategorisk muligheden for nogen form for skattestigninger. Kort efter sit genvalg afslørede Davis imidlertid et rekordstort underskud på 32 milliarder dollars (mere end alle de andre delstaters samlede underskud, selv om der to år tidligere stadig var overskud på delstatsbudgettet) og bestemte sig for en skattestigning til en værdi af otte milliarder dollars. Dertil kom, at det var tydeligt, at Davis fik opbakning af 'big business'. Under afsættelsesafstemningen var de to betydeligste talerør for californisk erhvervsliv – California Business Roundtable og Los Angeles Handelskammer – støttede Davis.

Det faktum, at en skuespiller erstattede Davis, har intet med direkte demokrati at gøre. På føderalt niveau har USA ikke nogen form for direkte demokrati – USA er et af de få lande i verden, som aldrig har afholdt et nationalt referendum – og alligevel lykkedes det for skuespilleren Ronald Reagan at blive præsident.

Det er ganske rigtig ikke nogen god ting, at under det californiske system kan en guvernør, som blev valgt med 40% af stemmerne, tvinges til at gå, mens hans efterfølger kan blive valgt med kun 30% støtte. Det skyldes, at vælgerne skal vælge

efterfølgeren i en enkelt runde fra en liste over mere end to kandidater. Det sker derfor sjældent, at den kandidat, som får flest stemmer også får absolut flertal. Det er dog ikke en iboende del af sættelsesreglen. Dette aspekt kan nemt ændres ved at indføre flere afstemningsrunder, som ender med, at de to kandidater med flest stemmer står over for hinanden, nøjagtig som i det franske præsidentvalg. De vælgere, som tidligere har stemt på de andre kandidater skal stadig vælge mellem de to populære kandidater i sidste runde. Så vil der altid være et absolut flertal for en bestemt kandidat. (Nijeboer, 2003)

Direkte-demokrati beslutningstagning har allerede i flere årtier nydt større tillid blandt vælgerne end indirekte beslutningstagning. De seneste meningsmålinger bekræfter dette. Halvdelen af de adspurgte har tillid til folket som direkte lovgivere. I modsætning hertil anser 78% af de adspurgte parlamentet for at være styret af en håndfuld repræsentanter med 'storinteresser', mens kun 15% vurderer parlamentet til at have den generelle velfærd som mål. (Baldassare 2005).

### Borgerinitiativers indvirkning på skatter og udgifter

Med Californien som eksempel hævdes det ofte, at direkte demokrati har ført til budgetsammenbrud, fordi folket med direkte-demokrati midler systematisk skærer så dybt i skatterne, at delstaten ikke længere kan fungere som den burde. Forslag 13 er ofte citeret som beviset herfor (se eksempelvis Daniel Smiths bog 'Tax Crusaders').

I kølvandet på kritikken undersøgte den amerikanske politolog Matsusaka systematisk virkningerne af referenda på skatter og udgifter i USA i afhandlingen 'For the Many or the Few' (2004). Han indsamlede en kolossal mængde data fra alle amerikanske delstater og omkring 4.700 amerikanske byer fra de sidste 100 år – »I realiteten alle de data, der for tiden er tilgængelige« (s. xi). Han opdagede tre virkninger:

- (1) Delstatens og lokalrådenes samlede udgifter faldt
- (2) udgifterne overgik til lokalplan
- (3) der skete et skift fra generelle skatter til betalinger for specifikke tjenester, der var blevet ydet

Det vil sige, at hvis folk får chancen, udviser de en tendens til at slanke staten – især centralstaten – og de er også indstillet på at betale mere for eget forbrug. I USA bruger regeringen omkring 36% af BNP. Omkring halvdelen af dette bruges af lokalråd og delstater. Hvis borgerinitierede referenda er en mulighed i en specifik delstat, fører det for en familie på fire til en gennemsnitlig skatnedsættelse på 534 dollars og et fald på 589 dollars i delstatens offentlige udgifter. Det svarer til omkring 4% af delstatens indkomst og offentlige udgifter. En markant, men ikke drastisk forskel.

Matsusaka gjorde endnu et markant fund. Organiseringen af borgerinitierede referenda skifter i de pågældende delstater. Den største forskel er kravet til antallet af underskrifter, og det kan variere fra 2% til 10% af det registrerede vælgerkorps. Virkningen af borgerinitierede referenda har direkte sammenhæng med det krævede antal underskrifter. Virkningen øges i takt med, at kravet sænkes. I delstater med den laveste mindste grænse for underskrifter, er virkningen af et referendum om offentlige indtægter og udgifter op imod 7%, hvorimod virkningen er uden betydning i delstater med højere krav (s. 33-35). Jo lettere det er at komme i gang med et borgerinitiativ, desto lavere er skattniveauet.

Tendensen til at sænke skatterne berører ikke alle niveauer af den offentlige administration på samme måde. Den samlede

skattesækning er resultatet af en stærk tilbøjelighed til at aftrappe udgifterne på statsniveau med omkring 12% i for-  
ening med en mindre udpræget tendens til at øge udgifterne  
på lokalt plan i kommuner og byer. Tendensen til decentrali-  
sering synes statistisk set at være særdeles solid. Det betyder  
dog ikke, at skatterne øger på lokalt plan. De højere udgifter  
i byerne (i en grad at der er direkte overensstemmelse med  
indførelsen af borgerinitiativet), dækkes gennem opkræv-  
ninger på de tjenester, der ydes: »På statsplan fører initia-  
tivet til omkring 5% reduktion i skatter og ingen ændring i  
de opkrævede beløb. På kommunalt plan fører initiativet til  
omkring 14% højere opkrævninger og ingen ændring i skat-  
teniveauet«. (s. 52)

Endelig er der endnu et markant fund. Alle data ovenfor an-  
går perioden 1970-2000. De fleste delstater indførte referen-  
dum i begyndelsen af det 20. århundrede, og de praktiske  
omstændigheder omkring referenda har stort set ikke ænd-  
ret sig. I begyndelsen af det 20. århundrede lå de offentlige  
udgifter på omtrent 6% af BNP (bruttonationalproduktet),  
hvorimod tallet 100 år senere nærmer sig 40%. Matsusaka  
undersøgte også virkningen af referenda i perioden 1902-  
1942, hvoraf det fremgik, at referenda førte til en *stigning* i de  
offentlige udgifter. Matsusaka opdagede også, at stigningen i  
de offentlige udgifter i den pågældende periode tog en skar-  
pere kurve i takt med, at det krævede antal underskrifter til  
et borgerinitiativ faldt.

Man kan derfor ikke uden videre hævde, at et referendum  
*altid* fører til skattesækninger. Det eneste, man kan sige, er,  
at borgerinitiativer sikrer bedre implementering af flertallets  
vilje. Åbenbart syntes de fleste i 1900, at de 6% offentlige ud-  
gifter anno var for lavt et niveau (Matsusaka sammenholder  
dette med den hurtigt voksende urbanisering i tiden, som  
betød krav til udviklingen af alle dele af den fælles infrastru-  
ktur), hvorimod de nuværende cirka 40% klart anses for at  
være for højt og for centraliseret.

Matsusaka dedikerede et omfattende kapitel til spørgsmålet  
om, hvorvidt de tre skift, der skete under indflydelse af borge-  
rinitiativerne, også afspejler resultaterne af et større antal me-  
ningsmålinger, der er blevet gennemført i de sidste tre årtier.  
Der er ikke brug for millioner af dollars til meningsmålinger  
– et par tusind dollars er tilstrækkeligt til at gennemføre en  
repræsentativ meningsmåling i USA – og heller ikke afhol-  
delsen af millionkampagner. Således er der ingen fordrej-  
ninger som følge af en ensidig finansiering. På baggrund af  
meningsmålingerne står det klart, at de fleste amerikanere  
virkelig støtter *mindre forvaltning* (som stemmer overens med  
tendensen i retning af generel skattesækning), at de støtter  
decentralisering (købekraften overføres til de mere lokale sty-  
reformer), og at de generelt anser skatter for den mindst til-  
lokkende kilde til offentlige indtægter. Endnu stærkere: »For  
hver politisk arbejdsgang, jeg undersøger, skubber initiativet  
den førte politik i den retning, et flertal siger, de ønsker at  
gå. Jeg er ikke i stand til at finde *noget som helst* bevis på, at  
flertallet går imod ændringer i den førte politik, der bygger på  
initiativet«. (Matsusaka 2004, s. xi-xii (forfatterens kursiv)).

Matsusakas konklusion er klar: »Nogle bekymrede iagttagere  
(...) har argumenteret for, at initiativet tillader individer og  
grupper at gennemføre politikker, der går imod den offent-  
lige interesse. Deres argument er baseret på iagttagelsen om,  
at initiativet er et kostbart redskab og synes at være domi-  
neret af velhavende individer og grupper. Det foreliggende  
bevismateriale påviser dog, at selv om velhaverinteresser er  
fremtrædende i initiativ-politik, bidrager initiativernes virk-

ninger i sidste ende til flertallets bedste. Der er intet myste-  
rium i, hvordan det kunne ske. Uden initiativet er vælgerne  
tvunget til at tage lovgivernes politiske valg til sig. Initiativet  
giver vælgerne mulighed for at vælge. Hvis alternativet til et  
initiativ er værre end den politik, lovgiverne fører, kan initia-  
tivet afvises, uden at nogen skade er sket. Kort sat, selv  
om adgangen til at fremsætte borgerinitiativer ikke er ligeligt  
fordelt, betyder vælgerne evne til at filtrere de dårlige forslag  
fra og beholde de gode, at processen fungerer til flertallets  
fordel. (...) Jeg vil gerne understrege, at bevismateriale er  
værdineutralt. Det fortæller os ikke, om initiativprocessen er  
en god eller dårlig styreform. Materialet viser simpelthen, at  
initiativet fremmer flertallets vilje«. (s. 71)

### 'Særinteressernes' rolle

Det ovenstående er nært forbundet med temaet om 'særinte-  
resser'. Store pengebeløb har fra begyndelsen været indblan-  
det i Californiens direkte demokrati. I 1922-valgene oversteg  
de samlede kampagnebeløb allerede mere end 1 million  
dollars. I 1970'erne, 1980'erne og 1990'erne blev dette beløb  
multipliceret i kampagnebudgetterne. I 1992 blev anslået 117  
millioner dollars brugt af kampagnekomitéerne i 21 delsta-  
ter, og i 1998 var det allerede steget til 400 millioner dollars  
i 44 delstater. Af de 400 millioner tog Californien broder-  
parten i 1998 ved at bruge 256 millioner (Garrett og Gerber  
2001, s. 73). Siden slutningen af 1980'erne er der blevet brugt  
mere på borgerinitiativer i Californien end på lobbyisme i  
parlamentet. Erhvervslivet stod for cirka 66% af beløbene i  
1990 (enkeltpersoner: 12%, politiske partier: 7%, fagforenin-  
ger: 1%). (Shultz 1996, s. 81)

Borgerinitiativerne blev tidligt professionaliseret. Omkring  
1. Verdenskrig havde Joseph Robinson allerede etableret et  
foretagende til indsamling af underskrifter mod betaling. Nu  
om dage koster det omkring 1 million dollars at lade firmaer  
af denne art indsamle det krævede antal underskrifter til et ca-  
lifornisk borgerinitiativ. I 1930 grundlagdes det første firma,  
som ligefrem iscenesatte kampagner (Whitaker & Baxter's  
Campaigns Inc.). Derudover er mange dusin professionelle  
'konsulenter' aktive i delstaten med at overvåge kampagner  
for professionelle politikere såvel som kampagnerne til bor-  
gerinitiativer. Konsulenterne koncentrerer sig som regel om  
et bestemt ideologisk segment af det 'politiske marked'.

Det ene med det andet fører til et ofte påberåbt argument:  
Økonomisk stærke interessegrupper ville misbruge det bin-  
dende borgerinitierede referendum til at drive deres egen  
dagsorden igennem til skade for 'almenhedens interesse',  
som anses for opnået gennem et folkets repræsentative sy-  
stem. Almindeligvis er argumentet ikke konsekvent gen-  
nemtænkt. Vi har ovenfor allerede citeret Matsusakas grund-  
argument, nemlig at referendumforslag, der fremsættes  
som et alternativ til det 'repræsentative system', også øger  
vælgerne muligheder og dermed tilbyder dem mere plads  
til at træffe de beslutninger, der tjener dem bedst. Matsu-  
saka sammenligner dette med en familie, hvor faderen (= det  
repræsentative system) ensidigt foreslår hvilken slags pizza,  
familien skal spise. Når moderen (= særinteresser) også kan  
foreslå en pizza, hvorefter alle (også børnene = vælgerne) kan  
stemme om forslaget, så kan det aldrig stille børnene værre,  
også selvom de ikke selv kan stille forslag om en pizza. Fade-  
rens forslag er altid ved hånden, men hvis moderen har en  
endnu bedre idé, kan det opnå flertal i stemmeafgivningen.  
»Deraf kan vi se, at tillades alle i familien at stille forslag, er  
det som regel til fordel for flertallet. Konklusionen holder,  
selv når retten til at komme med forslag er forbeholdt visse

familie-medlemmer. (...) Så længe forslagene filtreres gennem flertalsvalg, kan initiativerne kun stille flertallet værre, hvis vælgerne kan overtales til at godkende politikker, der går imod deres eget bedste.« (Matsusaka 2004, s. 12)

I afhandlingen 'The Populist Paradox' (1999) undersøger politologen Elisabeth Gerber systematisk, i hvilket omfang 'særinteresser' kan tvinge deres egen dagsorden igennem ved at bruge mange penge. Hun undersøgte pengestrømmene i 168 borgerinitiativer i 8 amerikanske delstater. I modsætning til, hvad kritikerne hævder, synes magtfulde kommercielle interesser at have relativt lille succes med at få en lov igennem ved et borgerinitieret referendum. Initiativer, der hovedsagelig blev støttet økonomisk af enkeltborgere, blev næsten dobbelt så ofte godkendt som initiativer, der primært blev finansieret af særlige interessegrupper (i virkeligheden er antallet af borgerinitiativer, der udelukkende er støttet af økonomiske interessegrupper, meget lille). Den store overvægt af borgernes stemmer er rettet imod borgerinitiativer (s. 111-112). Gerber konkluderer: »Det empiriske bevismateriale giver yderligere basis for at afvise beskyldningen om, at økonomiske interessegrupper køber sig til politiske resultater i den direkte lovgivningsproces«. (s. 138)

Men Gerber viser, at økonomiske interessegrupper har et vist held til at fremprovokere andre borgerinitiativers forlis ved at fremkomme med et modinitiativ. Når borgerinitiativer synes at nyde stor popularitet og end ikke brugen af store pengesummer synes i stand til at vende situationen, prøver velhavende modstandere at skabe forvirring ved at fremsætte et alternativt forslag, et modforslag, som på overfladen ligner det originale forslag. Det skete for første gang i 1978 med antiskatte-initiativet Forslag 13, der allerede har været omtalt. Mange politikere fremsatte i sidste øjeblik et 'modereret' modinitiativ, som ikke desto mindre faldt igennem.

1990 var et nøgleår, eftersom mange progressive initiativer strøg til tops. Der var '5 cents pr. glas'-initiativet, som foreslog en højere beskatning på alkohol (Forslag 134), der var det 'Store grønne' initiativ, et omfattende miljøinitiativ udarbejdet af miljøgrupper i samarbejde med politikere blandt demokraterne, og der var 'Skove til alle tider' (Forslag 130), der specifikt angik bevarelsen af de californiske skove.

Et fortroligt memorandum blev lækket og afslørede kemi- og olieindustriens bevidsthed om, at det »Store grønne« initiativ ikke direkte kunne forhindres på grund af dets kolossale popularitet. Derfor blev et modinitiativ sat i værk; det 'Store brune' (Forslag 135). Træindustrien modgik 'Skove til alle tider' med den 'Store stub' (Forslag 138). For at imødegå '5 cents pr. glas'-initiativet fremsatte spiritusbranchen selv to initiativer: '1 penny pr. glas' (Forslag 126), som slog til lyd for en lavere skat på alkohol, foruden et initiativ, som ville gøre efterfølgende skatteforhøjelser, inklusive skattestigninger på alkohol, afhængige af 2/3-flertal frem for et simpelt flertal.

Alle disse modforslag havde til hensigt at sprede forvirring. Vælgerne blev i sidste ende konfronteret med en broget liste på 27 komplicerede initiativer og modinitiativer, som resulterede i, hvad der siden blev kendt som det 'STORE NEJ' til 23 ud af 27 forslag, herunder også de originale, progressive forslag, der virkelig kunne samle stor sympati i offentligheden. Dette er et eksempel på et almindeligt forekommende fænomen: Vælgere er forsigtige, og hvis de er i tvivl, afviser de et forslag. »Vælgere opgiver simpelt hen ævred og stemmer nej til alt'. (Shultz 1996, s. 84)

Erfaringen lærer os en vigtig lektie: Hvis økonomiske kræfter trænger sig ind på det demokratiske liv, bryder demokratiet sammen. I den demokratiske beslutningstagnings forløb må borgerne fastsætte de lovgivningsmæssige grænser, inden for hvilke økonomien kan gebærde sig. De skal være lige så ufravigelige som geografiske eller geologiske grænser; eksempelvis skal de beskytte borgernes værdighed og modvirke forsøg på at undergrave dem. Debatten eller den billedskabende proces er demokratiets sande kardinalpunkt, som derfor skal foldestes ud i et åbent forum og ikke være muligt at sætte til salg.

Det er ikke vælgernes skyld. Der er flere gange gjort forsøg på at holde pengene stangen i det debatforløb, der leder op til et referendum. I 1974 godkendte californierne et borgerinitiativ (Forslag 9), som begrænsede kampagneudgifterne ved referenda. Men to år senere blev lovforslaget fældet af USA's højesteret med argumentet om, at pengedonationer til en kampagne hører under ytringsfriheden, som fastlagt i 1. artikel i den amerikanske forfatning. Derfor er det for tiden umuligt at fastsætte en grænse for kampagneudgifterne til direkte-demokrati beslutningstagnung i USA, medmindre den føderale forfatning ændres eller nyfortolkes.

Højesteret accepterede grænser ved valgene af repræsentative kandidater, fordi de kan gøres til genstand for korrupsion, men korrupsion spiller ingen rolle i borgervalg om et offentligt emne, fordi vælgerne selv bestemmer. Den 18. december 1996 opnåede modstanderne af 'storkapitalen' en overraskende sejr med vedtagelsen af Forslag 208: 61,8% af de fremmødte stemte for indførelsen af et udgiftsloft ved repræsentative valg. Indtil da havde der ikke været en tilsvarende lovbestemt begrænsning i Californien. Initiativtagerne brugte fortilfældet med en kandidat i det californiske parlamentsvalg, som efter at have fået overrakt endnu 125.000 dollars fra et tobaksfirma en uge før afstemningen endte med at vinde med en snæver margin på 597 stemmer. Valg-pjecen (informationshæftet) til Forslag 208 erklærede: »Når storkapitalens særinteresser vinder, taber folket!« Men efterfølgende blev Forslag 208 ligeledes forkastet i retten. Under retsforløbet fremsatte endnu en gruppe Forslag 34 i ønsket om at få trukket Forslag 208 tilbage og give kampagnedonationer mindre stramme begrænsninger. Det blev godkendt af over 60% af vælgerne i november 2000.

Offentliggørelsen af kilderne til kampagnernes finansiering blev også angrebet. I 1988 godkendte de californiske vælgere Forslag 105, som vedtog at de store givere skulle opgives i valgkampagnernes reklamer. Lovbestemmelsen stod ved magt gennem mange år og med stor virkning. For eksempel bekendtgjorde '1 penny pr. glas'-initiativet altid: »(...) støttet af Instituttet for Øl, Instituttet for Vin og Destilleriernes Fællesråd«. Alligevel lykkedes det industrien at få annulleret Forslag 105. Det ser ud til, at industriens økonomiske garantier bag de politiske reklamer ofte skjuler sig under meningsløse eller vildledende navne. Tobaksindustrien førte eksempelvis en 18 millioner dollars-kampagne under navnet 'Californiere for delstatslige restriktioner ang. røg' (se nedenfor). Men i 1997 vedtog det californiske senat en lov (SB 40), hvorefter de kampagnekomiteer, der bruger mere end 100.000 dollars på borgerinitiativer – i praksis gælder det alle komiteer – skulle fremsende en elektronisk redegørelse over deres udgifter, som ville blive offentliggjort på de californiske myndigheders hjemmeside.

Et eksempel på virkningen af saglig reklame blev givet i 1988, da tobaksindustrien stillede med et initiativ, der skulle begrænse de omfattende californiske rygerestriktioner. Men



tobaksbaronerne præsenterede deres initiativ som et forslag om at begrænse rygning fra en opdigtet organisation kaldet 'Californiere for delstatslige restriktioner for røg' ('Californians for Statewide Smoking Restrictions' = CASSR). Da det stod klart, at en stor del af offentligheden kunne lade sig narre, offentliggjorde The California Wellness Foundation og The Public Media Center en letfattelig annonce, der alene indeholdt citater fra valgpcjen foruden navnene på de vigtigste sponsorer for og imod. Valgpcjen erklærede: »Udspillet vil føre til færre restriktioner for rygere, end det er tilfældet under den eksisterende lovgivning«. Blandt de afdækkede finansieringskilder til initiativet var Philip Morris USA, Reynolds Tobacco Co, og et par andre tobaksfirmaer. De vigtigste sponsorer bag modstanden over for Forslag 188 var, fastslog reklamen: The American Cancer Society, The American Lung Association, The American Heart Association og The American Medical Association. Offentliggørelsen af disse ligefremme kendsgerninger i en klar, grafisk veltillægt annonce gjorde de californiske vælgere i stand til omgående at se, hvad der var undervejs, og Forslag 188 blev knust i et ydmygende 70%/30%-nederlag. Eksemplet viser, hvor stor en risiko der er for at blive ført bag lyset af kommercielle interesser. At udstille sponsorerne i valgpcjen og ved at uddele selve dokumentet i et enkelt, læseligt format som avistillæg, var en virkningsfuld modforanstaltning.

Indtil 1992 kunne borgerinitiativer stadig stole på 'retfærdighedsdoktrinen' som blev knæsat af den føderale kommunikationskommission i 1949. Ifølge doktrinen skulle radio og tv i forbindelse med kontroversielle, offentlige emner give meningsmodstanderne mulighed for at lade deres meninger blive hørt. Retfærdighedsdoktrinen blev i årevis anfægtet af medieejerne, og i 1992 gav kommunikationskommissionen så efter: Retfærdighedsdoktrinen var ikke længere lovmæssigt påbudt ved borgerinitiativer. 'Valgpcjen', som alle vælgere modtager inden afstemningen, er for tiden den eneste troværdige kilde til retfærdigt afbalanceret information, og man kan spørge sig, om dette er tilstrækkeligt.

### Iværksættelsen af vedtagne initiativer

I Californien (ligesom i Schweiz) afviser vælgerne størsteparten af forslagene. Kun 34% af initiativerne lykkes.

Tankevækkende nok betyder det ikke, at det vedtagne initiativ så også føres ud i livet i 34% af tilfældene. Et forslag, der er blevet vedtaget af et flertal af borgerne, kan alligevel fældes helt eller delvist. Politikere har en række udveje til at opnå dette. For det første kan et forslag, der er blevet vedtaget ved et referendum, bagefter underkendes ved domstolene. Det er ofte tilfældet i Californien, og ikke så sjældent munder en retshandling ud i en hel eller delvis tilsidesættelse af det vedtagne forslag. I andre tilfælde føres det vedtagne forslag simpelt hen ikke ud i livet af myndighederne. Elisabeth Gerber og andre undersøger i bogen 'Stealing the Initiative' (2001), hvordan magthaverne ved forskellige manøvrer svækker eller kommer uden om uønskede, folkelige beslutninger. Forfatterne analyserede implementeringen af 10 forslag, der var blevet vedtaget af indbyggerne i Californien, og nåede konklusionen: »Det står klart, at de parlamentariske aktører bevarer en stor portion tilbageholdenhed over for initiativernes skæbne, efter at de er blevet godkendt« (s.110). Faktisk bliver mange folkelige beslutninger kun delvist gennemført, og i visse tilfælde bliver implementeringen endog helt og holdent effektivt tilbageholdt.

Et slående eksempel er 'Kun engelsk'-initiativet (Forslag 63), der ville erklære engelsk for det eneste officielle sprog i Ca-

lifornien og blev vedtaget af 73,2% af vælgerne i 1986. Alligevel blev forslaget aldrig ført ud i livet. De officielle valgdokumenter i San Francisco forblev flersprogede, med spansk og kinesisk ud over engelsk. I 1987 fremsatte demokraterne endog et lovforslag, der drastisk ville forhindre indgivelse af klager på grundlag af det vedtagne forslag. Men lovforslaget blev ikke vedtaget, efter at dets modstandere havde slået alarm, og eftersom demokraterne frygtede et nederlag, trak de sig tilbage. Det lignende Forslag 227, også kaldet 'Kun engelsk', blev vedtaget af 60,9% af vælgerne i 1998. Grundlæggende anbefalede dette forslag, at den 'tosprogede undervisning' skulle afskaffes i mange af delstatens offentlige skoler, og at de børn, som ikke talte engelsk (og som almindeligvis er spansktalende) skulle igennem en 'engelsk fordybelse' i skolen. I skoledistrikter, hvor udspillet kunne regne med bred tilslutning, blev det også implementeret. Men andre steder fik forslaget overhovedet ingen betydning. I San Francisco var eksempelvis kun 38,3% af vælgerne enige i forslaget, og den højeste ansvarlige for netværket af de lokale skoler erklærede koldsindigt, at forslaget ikke ville blive implementeret. Og det til trods for den kendsgerning, at initiativet var vedtaget på delstatsligt plan, og at princippet om lighed forudsætter, at forslaget dermed skulle gennemføres overalt i delstaten. Faktisk viser Forslag 227's skæbne, at lovgiveren ikke skal beskæftige sig med interne uddannelsesemner. Hvis staten overlader sådanne valg til skolerne, kan de beslutte fra forslag til forslag, hvad de selv finder bedst, mens delstaten ikke behøver at påtvinge en ensartet ledelsesform.

I 1990 godkendte vælgerne Forslag 140. Forslaget gjorde på den ene side hvervet som parlamentariker åremålsbestemt og på den anden side blev også parlamentsmedlemmernes honorarer skåret ned til omkring 80% af det foregående niveau. Hensigten med initiativet var at bekæmpe etableringen af en klasse af livslange politikerkarrierer. Åremålsbestemmelsen begrænser den tid, hvori en person kan sidde som lovgiver og/eller udføre et politisk hverv. Forslag 140 fastsatte et loft på 6 til 8 år. Selvfølgelig kunne et sådant forslag ikke regne med at opnå godkendelse i parlamentsmedlemmernes egne rækker. Men det er dog i realiteten umuligt at omgå åremålsgrænserne, når de først har været vedtaget. De politiske ledere i Californien udtømte uden held alle lovmæssige muligheder i håbet om at omgå åremålsbestemmelsen. Den endelige dom blev langt om længe afgivet i 1997. I mellemtiden var parlamentsmedlemmerne og topledere alle som en blevet udskiftet. De siddende magthavere havde mere held med deres forsøg på at omgå de økonomiske restriktioner, som Forslag 140 indførte. Via domstolene opnåede de at få fjernet den begrænsning af toppolitikernes forrygende pensionskrav, der var blevet vedtaget af borgerne. Andre restriktioner i Forslag 140 blev ikke berørt af domstolene, men det lykkedes hurtigt den politiske klasse at omgå loven ved at omlægge regnskaberne. »Ved at omklassificere bureauer og flytte deres budgetter uden for de formelle udgiftsrammer for lovgiverne, omskrev den lovgivende magt stort set hensigten for Forslag 140's udgiftsgrænser. Herved lykkedes det dem ikke alene at fastholde deres politiske medarbejderstab; de opretholdt også serviceydelserne fra de bureauer, hvis finansiering, de beskar.« (s. 54-55)

Et nyligt eksempel (ikke behandlet i denne bog) på den arrogance, som politikere kan udvise, når det angår beslutninger truffet på demokratisk grundlag, fik vi da det daværende californiske parlament godkendte en lov, der ønskede at anerkende homoseksuelle ægteskaber i delstaten. Et referendum over spørgsmålet (Forslag 22) blev afholdt i marts 2000, og et flertal på 61,4% besluttede, at et lovligt ægteskab kun kunne indgås mellem en mand og en kvinde. Efterfølgende vedtog

det californiske parlament faktisk alligevel en lov, der tillader homoseksuelle ægteskaber. Men guvernør Schwarzenegger brugte sin vetoet over for parlamentsbeslutningen, idet han sagde, at folkets vilje skulle respekteres. Naturligvis blev han stemplet for dette som 'ekstrem højrefløj' af sine modstandere. Men Schwarzenegger lod muligheden for, at borgerbeslutninger fortsat kunne forkastes af domstolene, stå åben.

## Tyskland: Bayern og omegn

Den 1. oktober 1995 var en betydningsfuld for europæisk demokrati. Denne dag stemte indbyggerne i Bayern om at give sig selv mange flere rettigheder til direkte demokrati beslutningstagning på byplan, i kommuner og i amter (*Landkreisen*) (Seipel og Mayer 1997).

En begrænset form for demokrati fandtes allerede inden 1995 på delstatsplan i Bayern. Borgerne kunne fremsætte lovinitiativer og kræve et referendum igennem over dem. Kravene til afholdelsen af referenda var til gengæld ekstraordinært høje. I den indledende fase skulle der indsamles 25.000 underskrifter. Først derefter kunne der indsendes en ansøgning om referendum. Hvis Indenrigsministeriet (*Innenministerium*) udarbejdede indvendinger imod initiativet, skulle forfatningsdomstolen høres. Hvis domstolen ikke havde indvendinger, var der en yderligere fase, hvor 10% af de stemmeberettigede (omkring 900.000 borgere) skulle opsøge deres lokale regeringskontorer inden for en 14-dages periode for at skrive under som støtter for borgerinitiativet. Dette andet adgangskrav var i realiteten uldsiggørligt, hvorfor referenda næsten aldrig fandt sted i Bayern på delstatsligt plan. 1995-referendummet var kun det fjerde siden anden verdenskrig. Desuden var og er bayersk politik domineret af et enkelt politisk parti, kristendemokraterne CSU (*Christlich-Soziale Union*).

Fortællingen om '*Mehr Demokratie*' (Mere Demokrati) – bevægelsen, der tilvejebragte et gennembrud for direkte demokrati i Bayern, deriblandt referendummet i 1995 – er fortællingen om en dobbelt succes. Det lykkedes '*Mehr Demokratie*' at imødekomme de højeste krav til gennemførelsen af et referendum i Bayern. Men '*Mehr Demokratie*' opnåede også at vinde over modstanden fra CSU, som stædigt gik imod indførelsen af direkte demokrati på kommunalt plan. Det var det første CSU-nederlag på delstatsplan i 40 år.

Indførelsen af direkte demokrati i Bayern kan ses som en afsmitning fra det schweiziske system. Uanset de alt for skrappe betingelser, skyldtes formodentlig den kendsgerning, at referenda overhovedet var mulige i Bayern, at den første bayerske regeringschef, Wilhelm Högner, levede i eksil i Schweiz under anden verdenskrig, hvor han lærte at værdsætte systemet. Han var siden en af nøglepersonerne i indførelsen af referendummet i forfatningen. Högner sagde i 1950: »Referendummet er hjørnестenen i moderne demokratisk, kommunal lovgivning«. (Meyer og Seipel 1997, s. 12)

### Kampagnen for de 10% underskrifter

Mellem den 6. og 19. februar, skulle '*Mehr Demokratie*' opfylde et astronomisk krav. I løbet af de to uger skulle 10% af de stemmeberettigede skynde sig til deres lokale forvaltningskontorer i åbningstiden for at føje deres underskrifter til ansøgningen om det kommunale borgerinitiativ. Den meget høje tærskel blev overskredet med en pæn margin. 13,7% af de stemmeberettigede i Bayern (eller næsten 1,2 millioner mennesker) gjorde sig den anstrengelse. Antallet er næsten

endnu mere bemærkelsesværdigt, når man betænker modstanden fra officiel side, som fandtes mange steder. For eksempel var mange borgere ikke i stand til at lade deres støtte registrere, eftersom deres lokale regeringskontorer syntes at holde lukket i de lovmæssigt vedtagne åbningstider.

Pressens reaktion var overvejende positiv, når bortses fra de aviser, som traditionelt støttede CSU. Avisen '*Müncher Merkur*' skrev nedladende den 21. februar 1995: »Begejstring over den kendsgerning, at borgerinitiativet fra '*Mehr Demokratie in Bayern*' opfyldte kravene ville være upassende. I princippet har Bayern længe nydt demokratiske rettigheder. Enhver borger kan trække deres støtte til en kommunalpolitiker eller en kommunalrådsgruppe tilbage ved næste valg, hvis de ikke kan lide deres beslutninger«. Samme dag forudsagde avisen *Main-Post*: »Efter det succesrige '*Mehr Demokratie in Bayern*'-initiativ, vil CSU bruge sin velkendte taktik: Tage borgerinitiativforslagene til sig som var de deres egne, men vil ende med at fremsætte modforslag, som i praksis ikke vil foretage indgreb over for det styrende parti«.

### Med frygten som redskab

I 1991 kom et forudgående borgerinitiativ i Bayern, '*Das bessere Müllkonzept*', som foreslog en reform af den førte affaldspolitik, virkelig over grænsen på 10%, men tabte alligevel kampen med et snævert flertal til CSU i det efterfølgende referendum. Nu, hvor kravet til antallet af indsamlede underskrifter var opfyldt, begyndte '*Mehr Demokratie*' at undersøge, hvordan det var lykkedes CSU at fælde det forudgående borgerinitiativ.

En af konklusionerne lød, at CSU i sidste ende lykkedes med deres forehavende takket være støtterne blandt græsrodderne i landområderne. I større og mindre byer, hvor borgerinitiativets kampagne var aktiv, opnåede det ofte flertal, men i landområderne var der gerne intet modstykke til propagandaen fra CSU. Den vigtigste konklusion var dog, at CSU systematisk spillede på frygten. Forberedte taler indgik i kampagnepakken, som CSU udsendte til deres kommunalrådsgrupper, som sad inde med flertallet i alle 2000 kommuner og byer af alle størrelser i Bayern. I disse taler, kunne følgende udsagn være at finde »(...) hvis Deres lille køkken ikke har plads til seks affaldsspande, kan De lige så godt gå i gang med at rive halvdelen af væggene ned med det samme«, mens det inden for affaldssortering ifølge denne beskrivelse ville blive livsvigtigt, at kommunerne skabte fælles opbevaringsområder, der blev fremstillet som: »(...) et stinkende søle med brande, giftigt spildevand og tusindvis af rotter«.

Bayersk lovgivning foreskriver, at hvis et borgerinitiativ når 10%-grænsen, skal det bayerske parlament fremkomme med et modforslag, som derefter sættes til afstemning sammen med borgerinitiativet. CSU havde og har stadig absolut flertal i delstatens parlament og er derfor i stand til at fremsætte et modforslag, som partipropagandaen bygges op omkring, og som effektivt udvander borgerinitiativet. Kristendemokraterne fremsatte et overordentligt udvandet modforslag, førte det gennem parlamentet og opnåede efter en snedig kampagne et flertal på 51% i referendummet (imod 44% til det originale forslag fra '*Das bessere Müllkonzept*'-initiativet).

CSU brugte herefter samme taktik mod '*Mehr Demokratie*'. Endnu en gang fremsatte CSU et modforslag. Modforslaget udelukkede adskillige emner fra borgerbeslutninger (såsom, at ingen kommunale borgerinitiativer vedrørende byggeplaner ville være mulige). Forslaget fra CSU krævede 25%

quorum ved borgerforslag (ved under 25% fremmøde ved stemmeurnerne, ville referendumresultatet være ugyldigt – se kapitel 2 om de negative følger af quora), underskrifterne kunne ikke indsamles frit ifølge CSU-forslaget, fordi borgerne skulle gå til de lokale forvaltningskontorer for at skrive under, etc. Hensigten var klar: Ved at indføre så mange forhindringer og begrænsninger som muligt, ønskede de at gøre det så svært som muligt for borgerinitiativer at lykkes.

Samtidig malede CSU fanden på væggen. Deres slogan var: »Lad ikke et mindretal blokere alting«. Ifølge CSU ville 'Mehr Demokratie'-forslaget åbne dørene for et styre af demagoger og larmende minoritetsgrupper. CSU slog endog på, at 'Mehr Demokratie'-forslaget ville være en trussel mod kirkeklokkeringning eller de populære 'Oktoberfests'. CSU forudsagde en permanent valgkonflikt og en fortsat usikkerhed, der ville gøre det umuligt at gennemføre langtidspanlægninger fra myndighedernes side (med tab af job som resultat) og indføre 'upopulære' forholdsregler, etc. – alt dette ville blive resultatet af at forfægte 'Mehr Demokratie'-forslaget. På lokalt plan blev partiapparatet sat i sving (for eksempel ved at afvise at stille kommunale lokaler til rådighed for møder).

Grundlæggende var 'Mehr Demokratie'-forslaget i stand til at neutralisere CSU-kampagnen, fordi det vidste, hvad CSU var ude på. Den vigtigste faktor i deres modoffensiv var at være i stand til at opspore alle typer af organisationer (politiske partier, sociale organisationer, ungdomsgrupper, selv CSU-medlemmer, der var for 'Mehr Demokratie'), som nød troværdighed blandt store befolkningsgrupper og som var parate til at stå offentligt frem for borgerinitiativet og mod CSU-modforslaget.

En vigtig lektie fra 'Das bessere Müllkonzept'-nederlaget var ikke at overlade initiativet i debatten til CSU. En af CSU-taktikkerne bestod i kontant at chikanere modstanderen med beskyldninger, der igen og igen måtte modbevise, hvorved de aldrig nåede frem til at tale om den virkelige grund til referendummet. CSU forsøgte eksempelvis at beskyldte 'Mehr Demokratie' for underslæb. Det skete på et strategisk valgt tidspunkt, kun to uger før afstemningen. Hvis det var lykkedes CSU i løbet af disse to sidste uger offentligt at diskutere økonomien bag 'Mehr Demokratie', kunne det have været fatalt for borgerinitiativet. Donationer fra borgerne til 'Mehr Demokratie' blev indbetalt på en konto i München, hvorfra pengene derefter blev overført til Köln som led i bankens interne organisation. 'Mehr Demokratie' havde intet at gøre med dette, men i pressen CSU lagde op til, at donationerne blev drænet ud af Bayern og derfor brugt til andre formål. Borgerinitiativet imødegik angrebet ved omgående at lægge alle regnskaber frem til eftersyn. Eftersom de var fuldstændig i orden, blev anklagerne en boomerang for CSU. Pressen prikkede til CSU og udbad sig mere professionelle argumenter før afstemningsdagen.

Afstemningen fandt sted den 1. oktober 1995. 'Mehr Demokratie'-forslaget opnåede 57,8% af stemmerne mod 38,7% til CSU-modforslaget. Sejren gjorde det muligt at organisere borgerinitiativer på lokalt plan.

### Blomstrende demokrati

Det følgende tiår opstod et blomstrende direkte demokrati i Bayern (Rehmet og Wenisch 2005). I september 2005 havde kommunerne haft 1371 registrerede borgerinitiativer, hvoraf de 835 (60,9%) førte til et referendum. I de resterende sager blev borgerinitiativer af en række grunde enten ikke tilladt (14,2%), optaget af kommunalrådet (12,5%), trukket tilbage

af borgerne eller ikke indsendt (10,1%). Det højeste antal borgerinitiativer blev fremsat i Bayerns hovedstad München (15) med Augsburg (12) på andenpladsen. Det årlige antal af borgerinitiativer toppede med 318 i 1996, hvorefter der skete en gradvis aftagen ned til et stabilt gennemsnit på omkring 100 årligt i årene 1999-2005. Det var tydeligvis længe påkrævede justeringer, som forårsagede den kolossale bølge af borgerinitiativer umiddelbart efter indførelsen af det nye system. (I Tyskland taler man om borgerinitiativer på kommunalt plan og borgerinitiativer på statsligt og føderalt plan).

Hvad angår emnerne for disse referenda, rager tre af dem langt op over resten:

- offentlig infrastruktur og offentlige serviceorganisationer (23%)
- udviklingsplaner (23%)
- vej- og trafikprojekter (20%)

I tidsrummet 1995-2005 blev kommunalrådets position overfor stadfæstet af borgerne (49%) end de blev afvist (45%); de resterende sager kunne ikke klassificeres som enten det ene eller det andet. Et kommunalt forslag risikerer dermed ikke at stå sig for vælgerens dom i en ud af to sager. Den gennemsnitlige vælgerdeltagelse nåede næsten op på 50%. Deltagelsen er proportionalt højere, jo færre indbyggere, der er i kommunen.

Som tidligere anført er truslen om et referendum i visse tilfælde tilstrækkeligt, til at en uønsket rådsbeslutning skrottes. Rehmet og Wenisch (2005, s. 5) har et eksempel fra Augsburg, hvor en alliance af professorer, lærere og boghandlere indsamlede underskrifter om at få åbnet et nyt bibliotek i byen. Da de indleverede langt flere end de krævede underskrifter, tog kommunalrådet skyndsomst deres plan til sig.

### Modstand fra domstolene

Men denne situation indrømmes ikke af den ledende klasse uden kamp. Foruden modstanden fra CSU stod 'Mehr Demokratie' over for en endnu større modstand fra den bayerske forfatningsdomstol. I Bayern udnævnes dommerne af det (CSU-dominerede) delstatsparlament (*Landtag*), hvorved 80% af dommerne er CSU-støtter eller -tilhængere. Forfatningsdomstolens domsafsigelser er endegyldige, eftersom der ingen mulighed er for at appellere.

På samme tid som borgerinitiativet, der skulle forbedre referendumssystemet, blev fremlagt, havde 'Mehr Demokratie' også indledt et andet borgerinitiativ, der skulle forbedre direkte demokrati på delstatsligt plan. Disse blev begge indleveret med kort tids mellemrum i 1994. Det andet borgerinitiativ blev udfordret af det bayerske senat med henvisning til utroværdige, lovmæssige begrundelser og måtte derfor forelægges forfatningsdomstolen. Alle forventede, at parlamentets indvendinger ville blive afvist, eller at de fleste bestanddele i borgerinitiativet i al fald ville forblive intakte. Men med en argumentation uden sidestykke erklærede CSU-dommerne hele borgerinitiativet for ugyldigt. »Fuldstændig uforståeligt« skrev den sydtyske avis, *Süddeutsche Zeitung*, i en leder den 15. november 1994, og gav udtryk for mistanken om »at forfatningsdomstolen, med et flertal af sine dommere udnævnt og valgt af CSU, afsiger domme, som den mener, vil blive mødt med den CSU-kontrollerede delstatsregerings anerkendelse.

I 1999 fremsatte 'Mehr Demokratie' et borgerinitiativ som skulle forbedre referendummet på delstatsligt plan. Denne gang havde de formuleret initiativet på en sådan måde, at det

ikke ville blive gjort til genstand for samme veto. Denne gang kørte forfatningsdomstolen afsnit 75 i den bayerske forfatning i stilling. Det siger: »Forslag om tilføjelser til forfatningen, der går imod de grundlæggende demokratiske principper i forfatningen, er ikke tilladt«. Afsnittet var i sin tid blevet indført for at beskytte befolkningen imod et nyt diktatur. I dette tilfælde blev det dog brugt til at beskytte de herskende politikere mod befolkningens større, demokratiske rettigheder. I marts 2000 afgjorde forfatningsdomstolen, at 'demokrati' var det samme som det repræsentative system, og at det ville lide skade, fordi borgerinitiativet ville ophæve nogle af undtagelserne og reducere antallet af krævede underskrifter, etc. Tidligere, i september 1999, havde forfatningsdomstolen allerede grebet en borgerklage over et referendumresultat og fastsat et højere godkendelses-quorum på 25% for referenda på delstatslig plan (omgående indført af *Landtag*), igen med henvisning til de »grundlæggende demokratiske principper« i afsnit 75.

Men forfatningsdomstolen fulgte også sit angreb op på det lokale plan. I 1999, i kølvandet på en klage fra en borger, havde domstolen allerede afsagt dom om, at »grundlæggende demokratiske principper« også krævede indførelsen af det quorum for kommunale referenda, der var blevet afskaffet af et referendum, som '*Mehr Demokratie*' havde vundet. Quorum var dermed blevet genindført. Da '*Mehr Demokratie*' fremsatte borgerinitiativet 'Beskyttelse af det kommunale referendum' for at annullere genindførelsen af quorum, kunne forfatningsdomstolen ikke igen misbruge argumentet om »grundlæggende demokratiske principper«. Trods alt skulle de have brugt denne grund til at afvise det første borgerinitiativ fra '*Mehr Demokratie*' i 1994. Denne gang trak domstolen derfor princippet om kommunal selvstændighed ud af ærmet: Ophævelsen af et kommunalt quorum på baggrund af en delstatslig lov. Urimeligheden i dette argument turde stå klart. I Tyskland har delstaterne bemyndigelse til at organisere det lokale demokrati. Demokratiets regler, inklusive dem til borgerinitiativer og referenda, skal altid afpasses delstatens lovgivning. Forfatningsdomstolen – en delstatslig institution – greb derfor selv ind i de kommunale forhold med dens afgørelse om kommunal godkendelse/quora. Men hvis et borgerinitiativ ønsker at gøre dette, er der pludselig tale om en alvorlig krænkelse. Situationen bliver endnu mere nedslående, hvis vi tager i betragtning, at princippet om kommunal selvstændighed oprindeligt blev indført for at give lokale borgere så meget kontrol som muligt over deres eget samfund. Det samme princip blev nu arrogant brugt af politikere til i virkeligheden at indskrænke denne kontrol.

Ud af fem borgerinitiativer fremsat af '*Mehr Demokratie*' i årene 1995-2000, blev i alt tre blokeret af forfatningsdomstolen, mens et – uden henvisning til nogen form for relevant lovgivning – blev gjort til genstand for en vidtrækkende modarbejdelse ved blive skåret op i to borgerinitiativer, der efterfølgende krævede, at borgerne skulle gå på rådhuset ved forskellige lejligheder for at tilføje deres underskrifter. '*Mehr Demokratie*' havde kun kapaciteten til at holde fast i det ene initiativ, som faldt til jorden, da det ikke nåede den skyhøje underskriftsgrænse i andet led.

## Tyskland: Hamborg

Hamborg var det næste sted i Tyskland, hvor det lykkedes '*Mehr Demokratie*' at virkeliggøre borgernes ret til selv at beslutte deres direkte demokrati (Efler 2001). Med 1,7 millioner indbyggere og Tysklands næststørste by er Hamborg en bystat: En by med status af delstat.

Inspireret af fremvæksten af referenda andre steder i Tyskland, indførte parlamentet Hamborg i 1996 det bindende, borgerinitierede referendum i kommunalt plan. Kravene og undtagelserne var dog så omfattende, at systemet knapt var brugbart. Stort set alt, der angik økonomi var udelukket, og ligeså byplansforslag og større projekter som havneudvidelsen eller konstruktionen af en endnu en tunnel under Elben. For at opnå referendum skal ikke mindre end 10% af de stemmeberettigede i løbet af to uger møde op på rådhuset for at skrive under. På kommunalt plan var der et næsten uopnåeligt quorum. Borgerinitiativer, der omfattede en almindeligt lovforslag skulle, ud over et simpelt stemmeflertal, også vedtages af 25% af alle stemmeberettigede, mens borgerinitiativer, der ønskede en forfatningsændring, ikke alene skulle mønstre 2/3-stemmeflertal, men skulle også vedtages af 50% af alle stemmeberettigede.

'*Mehr Demokratie*' besluttede derefter endnu en gang at bruge det dårlige referendum som redskab til at opnå et bedre referendum. Sammen med mange lokale samarbejdspartnere tegnede det to borgerinitiativer: Det ene til indførelsen af direkte demokrati på distriktsplan, og det andet til at forbedre det eksisterende system på kommunalt plan. Fordi det andet borgerinitiativ forudsatte en forfatningsændring – og dermed skulle opfylde det skyhøje godkendelses-quorum – gik aktivisterne efter at lægge deres referendum samtidig med valgene til forbundsparlamentet i 1998. Begyndelsen var besværlig. Startkapitalen var kun et par tusind mark (omkring tusind euro), og nogle af samarbejdsorganisationerne ønskede at udsætte hele kampagnen til en gang i fremtiden. Indsamlingen af de første 20.000 underskrifter, som kravet lød på, kunne først begynde i maj 1997, og aktivisterne måtte skynde sig, hvis de stadig ville gennemføre initiativet samtidig med valgene. Denne gang syntes presset vitterligt at være til deres fordel. Størsteparten af underskrifterne blev endelig indsamlet i kampagnens anden halvdel. Da man nåede til efteråret 1997, var der blevet indsamlet over 30.000 underskrifter til overdragelse. Under parlamentsdebatterne erklærede mange af parlamentsmedlemmerne, at de anså borgerinitiativer for at være i strid med forfatningen. Men det stipulerede tidsrum, inden for hvilket initiativerne skulle forelægges forfatningsdomstolen, fik lov at udløbe.

Dermed rykkede initiativet ind i anden fase, hvor 10% af de stemmeberettigede (120.000 personer) skulle møde op på rådhuset eller kommunekontorerne for at skrive under i de to uger fra den 9. til den 23. marts 1998. '*Mehr Demokratie*' fik hjælp, i og med at kommunekontorerne sendte et postkort til alle stemmeberettigede og bekendtgjorde borgerinitiativerne med oplysninger om, hvor og hvornår støtteunderskrifterne skulle gives. Bag på postkortet var der lavet et eksempel på hvordan, man kunne udtrykke sin støtte per post. Denne mulighed var i øvrigt blevet godkendt i 1996-loven og var fuldstændig unik i Tyskland. Atmosfæren var temmelig spændt, idet de kommunale myndigheder kun ønskede at bringe en enkelt bekendtgørelse om halvvejsstillingen efter den første uge. Men anden fase var en rungende succes: Ved halvvejsopgørelsen (efter fem dage), havde 85.000 borgere allerede støttet initiativerne, og da underskriftsindsamlingen sluttede den 23. marts var tallet steget til over 218.000 (18,1% af de stemmeberettigede) for det første initiativ (for referenda på distriktsplan) og mere end 222.000 (18,4%) for det andet initiativ (direkte demokrati på kommunalt plan).

I første række ønskede byrådet at afholde de to referenda kort efter valgene til forbundsparlamentet. Det var for en stund et tilbageslag for folkene i '*Mehr Demokratie*', men de kom sig

hurtigt og indledte et lobbyarbejde over for parlamentsmedlemmerne om at kombinere valgene med de to referenda med argumentet om, at mange borgeres tid og offentlige midler (på grund af de højere omkostninger) ellers ville gå til spilde. Lobbyarbejdet bar frugt, og de to referenda blev i sidste ende afholdt samtidig med parlamentsvalgene den 27. september 1998.

Ligesom i Bayern skulle '*Mehr Demokratie*' i mellemtiden sammensætte en stor koalition af alle slags – mestendels små – sociale organisationer. Alligevel måtte de også indtage de to store partier i Hamborg – SPD og CDU – foruden handelskammeret og den magtfulde avis *Bild-Zeitung*, der hører til Springergruppen. Den samlede opposition slog de store trommer an med slogans som »Minoriteter vil blive chikaneret«, »Referenda med lille fremmøde fører til et falsk demokrati«, »Havnen og lufthavnen vil blive lammet af en strammere støjlovgivning«, og »Første skridt i en fatal udvikling«. Avisreklamerne advarede om, at et 'aktivist'-diktatur ville blive en realitet, hvis '*Mehr Demokratie*'-forslagene blev indført. »Intet 'argument' var for primitivt til ikke at blive brugt«, skriver Efler (2001).

I Hamborg har parlamentet ret til at lægge et modforslag ud til afstemning samtidig med borgerinitiativet. Parlamentet præsenterede sit modforslag kun en måned før referendummet. Borgerinitiativet ønskede, at referenda over almindelige love skulle vedtages med et simpelt flertal og forfatningsændringer med 2/3-flertal uden yderligere krav om fremmøde. I parlamentets modforslag forblev de høje krav stort set uændrede. Almindelige love skulle vedtages af et flertal, som udgjorde mindst 20% af alle stemmeberettigede og forfatningsændringer med 3/4-flertal, som udgjorde mindst 40% af alle stemmeberettigede. Hvis 70% dermed stemte for en forfatningsændring, skulle fremmødet være næsten 60% for at nå 40%-minimumsgrænsen af det samlede antal stemmeberettigede. Borgerinitiativerne ville delvis fjerne tabuet for økonomiske forhold, hvorimod parlamentets modforslag ønskede at udelukke alle emner, der indvirkede på budgettet. »Hvilket vigtigt emne indvirker i dag ikke på budgettet?«, spurgte Efler (2001). Fordi emnet og forskellene mellem de to forslag var ret tekniske, og der yderligere var meget lidt tid til at føre en hel kampagne på grund af parlamentets forsikelsestaktik, fokuserede '*Mehr Demokratie*' på at fremhæve forskelle og sammenligne de to forslag punkt for punkt med tilføjelsen af spørgsmålet: Hvorfor skulle politikere frivilligt afgive magt? '*Mehr Demokratie*' gjorde også sin kampagne meget visuel. Man brugte billeder af stemmesedler med kryds ved ja til initiativerne i avis- og biografreklamer og på plakater, som blev hængt op på afstemningsdagen foran alle valglokaler. På valgdagen, den 27. september 1998, stemte 74% af vælgerne på kommunalt plan og 60% på distriktsplan for forslagene fra '*Mehr Demokratie*'. Det betød, at det høje quorum var opfyldt for referendummet på distriktsplan, eftersom det ville blive indført ved almindelig lovgivning, men ikke kommunalplanets referendum, hvor forfatningen skulle ændres. Parlamentets udsættelsestaktikker betød, at vælgerne modtog deres referendummateriale – som også kunne bruges til at stemme per post – meget senere end til parlamentsvalgene, der blev afholdt samtidig. '*Mehr Demokratie*' lavede siden en beregning, at hvis referendummaterialet var blevet sendt samtidig med valgmaterialiet, ville quorum også være nået for forslaget på kommunalt plan.

Delvis takket være succeserne i Bayern og Hamborg har '*Mehr Demokratie*'-bevægelsen spredt sig over hele Tyskland. Bevægelsen har nu afdelinger i 13 ud af 16 tyske delstater.

Dets kampagner, PR og lobbyisme spillede en hovedrolle i indførelsen af bindende, borgerinitierede referenda i alle delstater og kommuner i Tyskland, selvom forvaltningen af dem varierer kolossalt i kvalitet. Desuden er det lykkedes '*Mehr Demokratie*' at vinde over et flertal i det tyske forbundsparlament angående indførelsen af direkte demokrati på føderalt plan i Tyskland, selvom det endnu ikke har det 2/3-flertal, der er nødvendigt for en forfatningsændring. For yderligere information se: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de).

## Tyskland: Schönau

Efter miljøkatastrofen på atomkraftværket i Tjernobyl i april 1986, blev der fremsat et borgerinitiativ med navnet 'Forældreinitiativet til en atomfri fremtid' i Schönau, en landsby i Schwarzwald med 2.500 indbyggere. Hensigten var at fremme et mere moderat kraftforbrug uden brug af atomkraft. Efter et par mindre succeser indså kampagnefolkene, at de ikke ville nå langt, så længe de ikke havde kontrol med selve energiproducenterne. Trods alt var det den regionale forsyningsproducent, KWR, der fastsatte priserne på elektricitet, og energibesparelser og decentraliseret energiproduktion ville ikke kunne betale sig for producenten.

Da kontrakten mellem kommune og elektricitetsværk skulle fornyes, tog magtkampen fat. Borgerinitiativet havde lavet sin egen plan over miljøvenlig energiproduktion og ønskede derfor at overtage det lokale elektricitetsnet fra KWR. Til det formål opbyggede de paraplyorganisationen '*Netzkauf Schönau*' (Schönau Netkøb). Men kommunalrådet besluttede alligevel at forny kontrakten med KWR.

For at opnå retten til det lokale elektricitetsnet, fik '*Netzkauf Schönau*' effektueret et referendum i 1991, som de vandt med 55,7% af stemmerne. Overtagelsen af nettet og gennemførelsen af en økologisk energipolitik syntes mulig. Indbyggere, ikke kun fra Schönau, men fra hele Tyskland indsamlede de nødvendige fire millioner mark til at købe det lokale net. I 1994 blev den lokale virksomhed »*Elektrizitätswerke Schönau GmbH*« (EWS – Schönau elektricitetsværk) grundlagt, og den fik bevilling af de kommunale myndigheder.

Men en bred front af modstand over for forandringen voksede frem. Det omfattede, meget naturligt, energiproducenten KWR, men også kristendemokraterne CDU og store dele af det socialistiske SPD. Imod var også områdets største arbejdsgiver, som advarede mod elektricitetsudfald, hvis 'energirebellerne' fik lov til at gå videre med deres planer. Modstanderne af de lokale energirebeller søsatte endnu et borgerinitiativ. KWR støttede modstanderne af det alternative energiinitiativ med omfattende midler og et særligt oprettet 'informationskontor'. Men energirebellerne sejrede endnu en gang, dog med en smallere margin. I marts 1996 vedtog 52,4% af vælgerne, at samarbejdet mellem kommunen Schönau og KWR ikke skulle fortsætte.

Energiproducenten fremlagde derefter det endelige trumfkort: Den krævede 8,7 millioner mark for salget af den lokale infrastruktur, i stedet for de 4,5 millioner mark, som borgerinitiativseksperterne havde regnet sig frem til. I november 1996, efter to års benægtelser, indrømmede KWR, at Schönau i virkeligheden kun havde 22 kilometer kabler frem for de erklærede 33, og prisen faldt fra 8,7 million til 6,5 millioner mark. Energirebellerne fra Schönau førte derefter kampagne over hele Tyskland for at indsamle det resterende beløb under sloganet: »*Ich bin ein Störfall*« (»Jeg er et farligt

uheld»). Samtidig fortsatte de deres juridiske kamp imod virksomheden for at få sænket den urimelige pris. Den 1. juli 1997 overtog borgernes elektricitetsværk det lokale elektricitetsnet for 5,8 millioner mark.

Lige siden har EWS Schönau bevist, at det er en professionel og pålidelig energiforsyningskilde, selv i tidligere modstanderes øjne. Den administrerende direktør er Ursula Sladek, der indgik i den oprindelige initiativgruppe. Målt i forhold til antal indbyggere, er produktionen af solenergi den højeste i Tyskland, og atomkraft er fuldstændig afskrevet. Tagene på rådhuset og den lutheranske kirke i Schönau er blandt de bygninger, der helt og holdent er dækket af solpaneler. På grund af liberaliseringen af elektricitetsmarkedet kan EWS nu forsyne kunder over hele Tyskland. Siden 1998 har Schönau elektricitetsrebeller også givet støtte til initiativer i resten af Tyskland, der ønsker at gå over til økoenergi. De har samarbejdet om oprettelsen af et netværk af ikke mindre end

697 producenter af økoenergi. For hver kilowatt produceret øko-el lægges mellem en halv og to cents i en fond til nye økoenergi-producenter. Det har gjort EWS i stand til at donere 900.000 euro i de sidste tre år. Og i juli 2005 afgjorde en domstol, at selv den nedsatte KWR-salgspris på 5,8 millioner mark var for høj: Den virkelige værdi på det lokale net var kun 3,5 millioner mark, og KWR skal refundere EWS differencen.

Schönau-eksemplet viser, at borgerne sidder inde med en betydelig latent, social kapital og er parate til at gøre indsatsen. Samtidig demonstrerer det også, at direkte-demokrati beslutningstagning er enestående til at konkretisere denne moralske kapital. Hvis det afgørende borgerinitiativ på kommunalt plan ikke havde været muligt for indbyggerne i Schönau, var elproducenten KWR sammen med kommunalrådet simpelthen fortsat på deres kurs. (For yderligere information se: [www.ews-schoenau.de](http://www.ews-schoenau.de)).

## 5-1: Borgerinitiativets kunst

Nedenfor findes en kontrolliste over basale regler, der skal medtænkes ved fremsættelsen af et borgerinitiativ. De vigtigste kilder er: Jim Shultz, 'The Initiative Cookbook', og Michael Seipel & Thomas Maier, 'Triumph der Bürger!'.

### Generelle regler

- Almindeligvis vinder den side, der overbeviser de ubesluttsomme eller vægelsindede vælgere.
- Referendumpolitikens største styrke er utilfredshed i befolkningen. Man skal omhyggeligt udrede, om der er en utilfredshed til stede, og om den kan mobiliseres.
- Referenduminitiativer har i begyndelsen som regel offentlighedens fulde støtte. Den har det med at falde fra hinanden i løbet af kampagnen under pres fra modstanderne. Et positionsskred fra 70% til 51% støtte kan ret nemt finde sted. En bevægelse i den modsatte retning er meget sværere.
- Referenda tabes på det svageste led i forslaget. Hvis forslaget har et svagt led et sted, vil modstanderne fokusere på det og overdrive svagheden. Vælgere er meget lidt indstillet på at stemme for et forslag, der har et åbenlyst svagt punkt, selv hvis forslagets hovedkerne er sund.
- Polarisering er uundgåelig. Det skal stå klart for vælgerne, hvem som er for, og hvem som er imod forslaget, og hvorfor.
- Kan man vise, at ens modstandere har en økonomisk interesse i resultatet, er det en overordentlig effektiv måde at vinde støtte på.

### Spørgsmål når man går i gang

- Er der tilstrækkelig støtte til stede i offentligheden? Meningsmålinger kan bruges, men husk, at den offentlige mening er ustadig og kan forrykke sig.
- Er der et enkelt, vindende budskab? Sammenlign modstanderens mulige budskab eller nøgleslogan med dit eget.
- Hvor stærkt er støttegrundlaget? Er der tilstrækkeligt med organisationer, som kan træde ind i rampelyset? Går de organisationer, som offentligheden naturligt ville forvente støttede initiativet, også rent faktisk ind for det?
- Er der økonomiske midler til stede? Fundraising skal begynde tidligt. Økonomien skal være klar og forståelig. Den skal også være realistisk, og regnskaberne skal altid være ajourførte og lige til at lægge frem (eksempelvis til medierne).

- Er ekspertisen til stede? Sørg for, at der er tilstrækkelig med menneskelig kapacitet til at varetage tekniske problemer eller politiske forstyrrelser under debatter og taler.
- Er det muligt at udnytte et parlaments- eller lokalvalg? Afholdes et referendum samtidig med et valg, kan det øge fremmødet – vigtigt, hvis der er en mindstegrænse for antal afgivne stemmer (quorum).

### Spørgsmålets formulering

- Initiativ/referendumforslaget skal være klart og præcist. Formuleringen skal være utvetydig, og forslaget skal offentliggøres så tidligt som muligt.
- Forslaget skal formuleres med henblik på alle potentielle allierede. Inddrag ikke uvedkommende aspekter, der kan skræmme mulige allierede væk. Det modsatte er også muligt: 'Bænkevarmerne' (organisationer, der har det med at forholde sig neutrale) kan indgå i alliancen, hvis der indrages aspekter, der er vigtige for dem.
- Forslaget skal formuleres med henblik på offentligheden. Har forslaget en bred appel? Har det en akilleshæl?
- Vil myndighederne acceptere referendumresultatet som bindende? Hvis ikke, så kan det være en mulighed at knytte politiske partier til det: At få dem til at love at godkende resultatet i god tid før referendummet.
- Hvis referendummet ender med en sejr, kan resultatet så risikere at blive imødegået i retten? (Få juridisk hjælp).

### Koalition

- En koalition, der omfatter usædvanlige allierede, styrker initiativets troværdighed (såsom 'konservative' og 'progressive' politiske partier, arbejdsgivere og -tagere, osv.)
- De partnere, som udgør koalitionsens kerne, skal være til stede fra begyndelsen.
- Gode aftaler koalitions partnere imellem om finansiering, et fælles standpunkt over for offentligheden, fordelingen af forpligtelser og udpegning af talspersoner er fundamentalt.

### Underskriftsindsamling

- Shultz skriver: »Underskriftsindsamlingens zen er at lade være med at skændes med nogen«. Underskriftsindsamling og kampagneføring gøres derfor bedst hver for sig. At lade sig friste til at diskutere i et kvarter eller mere med en eller flere forbipasserende er ikke et effektivt tidsforbrug under en underskriftsindsamling. Sørg for at maksimere produktiviteten i indsamlingen af underskrifter.

- Kæd indsamlingen sammen med det næste trin i kampagnen. Under en underskriftsindsamling skaber de frivillige et reservoir af indsats og dedikation. Ignorerer reservoiret, så snart det krævede antal underskrifter er i hus, bliver det sværere igen at mobilisere kræfterne til den virkelige kampagne et par måneder senere.
- Hold øje med underskrifternes brugbarhed. Underskrifter kan fås af mennesker med den forkerte bopæl eller nationalitet, eller navne og adresser kan være ulæselige eller forkerte. Man bør regne med en fejlrate på 10-20%.
- Sæt en mediebegivenhed i scene ved overrækkelsen af underskrifterne.

#### Kampagnen

- »Gør det helt enkelt og gentag det centrale budskab igen og igen.«
- Sørg også for at appellere til folks følelser. Den, som står frem viden- og følelsesmæssigt engageret, når ud over rampen.
- Hold stramt fast i initiativet under debatter. Enhver, som fastnagles på en afstikker af deres modstander, har tabt. Vær opmærksom på bagholdsangreb, især når de angår kampagnens integritet.
- Især etablerede partier ved magten vil næsten altid spille på offentlighedens usikkerhed og frygt og fremdrage uvedkommende emner. Det skal man holde sig bevidst fra start. Henvisninger til erfaringer med tilsvarende forslag i udlandet kan effektivt medvirke til at uskadeliggøre skrækscenarier.
- Partier ved magten vil også henvende sig til offentligheden som individer ('Din sociale sikkerhed' frem for 'Vores...') og forene dette med en appel til troen på 'solide værdier', nærmere betegnet partierne ved magten og deres bannerførere. Kur: Tiltal offentligheden som en gruppe ansvarlige mennesker, der sammen søger fælles grund.
- Fremlæg dokumentation til medierne: Annoncering af initiativet, indlevering af underskrifter og deslige er gode øjeblikke. Oprethold god kontakt med interesserede pressefolk.

#### Valgpjece

- Pladsen i den officielle pjece er begrænset. Fasthold en enkel argumentation og gentag de nøglesætninger, der forklarer det væsentligste.
- Det kan eksempelvis være meget effektivt at citere klare udsagn fra videnskabelige autoriteter og andre, som offentligheden har tillid til.

## 5-2: Referenda og folkeafstemninger i mange europæiske lande

Nedenfor står en kort opsummering af lovgivningen vedrørende nationale referenda og folkeafstemninger i mange europæiske lande. De vigtigste kilder er: B. Kaufmann med flere (red.), »Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond« (2005), og B. Kaufmann and M.D. Waters (editors), »Direct Democracy in Europe« (2004).

#### Belgien

Bindende referenda er udelukket af forfatningen i Belgien. Siden 1945 har der kun været afholdt et enkelt referendum (referendum på initiativ af regeringen). Foranstaltninger for borgerinitierede referenda findes kun på kommunalt plan, men ud over, at disse referenda ikke er bindende, kan

kommunalrådene også afvise en begæring om et referendum. I de senere år er en mere udstrakt brug af referenda imidlertid blevet debatteret, og støtten herfor blandt de politiske partier er steget – især i Flandern.

#### Eksempler

I 1950 stemte belgierne om Kong Leopold d. III's tilbagevenden. Der var en valgdeltagelse på 92,9% og 57,7% stemte for, mens 42,3% stemte imod.

#### Danmark

Danmarks Riges Grundlov: »§ 20. Stk. 1. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.« Den danske grundlov foreskriver, at folkeafstemning skal afholdes i en række situationer, inklusive ændringer til grundloven og overdragelse af suveræniteten til overnationale forsamlinger som EU. Når et lovforslag er vedtaget af folkettingen, kan en tredjedel af folketingets medlemmer indenfor en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse overfor formanden begære folkeafstemning om lovforslaget. Denne ret er dog aldrig blevet brugt. Alle nationale folkeafstemninger er bindende. Man har ikke borgerinitieret folkeafstemninger på noget plan. På lokalt plan er der afholdt mere end 160 ikke-bindende folkeafstemninger siden 1970.

#### Eksempler

1972 – Danskerne stemte for optagelsen i EF i 1972 med 63,4% jastemmer. 1992 – I 1992 forkastede de danske vælgere Maastricht-traktaten med 50,7% nejstemmer. 1993 – I 1993 endte folkeafstemningen om Maastricht-traktaten med 56,7% jastemmer, på grundlag af de fire danske forbehold (Edinburgh-afgørelsen): Unionsborgerskab, Den Økonomiske og Monetære Unions 3. fase, Forsvarspolitik, Retlige og indre anliggender. 1998 – I 1998 var der 55,1% jastemmer for Amsterdam-traktaten. 2000 – I 2000 var der 53,1% nejstemmer for at indføre euroen.

#### Frankrig

Paragraf 3 i den franske forfatning – vedtaget ved et referendum i 1958 – lyder: »National suveræniteten tilhører folket, som udøver den ved hjælp af valgte repræsentanter og referenda«. Der er imidlertid intet borgerinitieret referendum i Frankrig. Forfatningsændringer såvel som grænseændringer skal principielt være genstand for en folkeafstemning. Initiativet til dette kan dog kun tages af den franske præsident eller, i mindre udstrækning, af parlamentet (det franske parlament har ikke stor magt). Præsidenten kan også beslutte sig for at bruge en folkeafstemning som et 'lovgivningsmæssigt koncept', som kræver parlamentets godkendelse. Afstemningen foretages ikke om et færdigt lovforslag, men blot om en generel ide. Nationale referenda er bindende. Franske politikere har regelmæssigt udlovet mere direkte demokrati. For eksempel foreslog præsident Chirac under sin genvalgskampagne i 2002 indførelsen af borgerinitiativer på nationalt og kommunalt niveau som en fremtidig mulighed.

#### Eksempler

Direkte valg til præsidentposten blev vedtaget med et flertal på 62,3% i 1962. I samme år vedtog 90,8% af algerierne uaf-

hængigheden. Udvidelsen af EF blev vedtaget med et flertal på 68,3% i 1972. Maastricht-traktaten opnåede i 1992 kun et lille flertal på 51,0%. I 2000 blev reduktionen af præsidentens embedsperiode fra syv til fem år vedtaget med 73,2%.

### Holland

I Europa har Holland formentlig mindst erfaring med referenda. Forfatningen – som er meget svær at ændre – tillader ikke bindende, folkelige afstemninger. På det kommunale plan er der dog afholdt omkring 125 ikke-bindende referenda siden 1912 – flertallet er folkeafstemninger. I løbet af 1990'erne fik en række kommuner introduceret det borgerinitierede, ændrende referendum. I hovedstaden Amsterdam er der allerede afholdt syv referenda siden 1992. Under presset fra den offentlige opinion går flere og flere politiske partier nu ind for indførslen af et ændrende referendum efter det italienske forbillede. Men det kræver en forfatningsændring, som lige akkurat mislykkedes i 1999. Når der er afholdt referendum om den europæiske forfatning, vil forsløget blive gjort igen.

#### Eksempler

I 2005 blev den første nationale folkeafstemning siden 1815 afholdt. Med en stemmedeltagelse på 63,3% blev den europæiske forfatning afvist med 61,5% af stemmerne.

### Irland

Sammen med Danmark er Irland et typisk eksempel på obligatoriske referenda i Europa. Siden 1937 har hver eneste forfatningsændring skullet til folkeafstemning. Simpelt flertal vinder, og der er ingen mindstegrænse (quorum). 28 nationale referenda blev afholdt mellem 1937 og 2002. Derudover kan præsidenten afholde en folkeafstemning, hvis han/hun afviser en lov, som er vedtaget af parlamentet. Imidlertid er proceduren indviklet og er endnu aldrig blevet taget i brug. Som i flertallet af de europæiske lande kan de irske vælgere ikke initiere referenda.

#### Eksempler

Medlemskabet af EF blev godkendt af 83,1% af stemmerne ved et referendum i 1972. 20 år senere blev Maastricht-traktaten også vedtaget ved et referendum med et flertal på 69,1%. Tre referenda blev afholdt i 1992 om abortlovgivningen. Via disse referenda blev retten til at rejse udenlands med det formål at få en abort slået fast, såvel som retten til at udbrede oplysninger om abortmuligheder. Skilsmis-selovgivningen blev i 1995 godkendt ved referendum, med et smalt flertal på 50,3%. I 2001 blev Nice-traktaten afvist. Kun 46,1% stemte for. Da de andre EU-lande lagde pres på Irland, sikrede irerne sig visse forbehold, og den samme traktat blev så accepteret af 62,9% af vælgerne i 2002.

### Italien

Siden 1970 har Italien haft det bindende, ændrende referendum, og det bruges i udstrakt grad. Næst efter Schweiz og Liechtenstein er Italien det europæiske land med størst erfaring inden for direkte demokrati. Det ændrende referendum sætter borgerne i stand til at lade en lov, som er godkendt af parlamentet, eller dele af en sådan lov, underkaste en folkeafstemning. Antallet af indsamlede underskrifter er ikke ret høj – 500.000 (1% af de stemmeberettigede), og underskrifterne kan indsamles på gaden. Desuden kan fem regionale

parlamentter sammen fremtvinge en folkeafstemning. Det store problem med det italienske referendum er den høje autorisations-mindstegrænse. En lov bliver kun afvist, hvis et flertal stemmer imod den, og denne majoritet samtidig repræsenterer mindst 50% af alle stemmeberettigede. På grund af denne regel blev ikke mindre end 20 af de 42 nationale referenda, som fandt sted fra 1990 til slutningen af 2003, blev erklæret ugyldige. Derudover er en række betydningsfulde emner udelukket, som f.eks. skatter, finanslov og internationale traktater. Forfatningsdomstolen har udstrakt frihed til at tolke de vagt formulerede undtagelsesbestemmelser. Det resulterer i et stort antal blokerede referenduminitiativer. Det er primært de allervigtigste initiativer, som bliver afvist. Angående mindre betydningsfulde eller mere tekniske emner, er Forfatningsdomstolen mere tilbøjelig til at tillade afstemninger. Fraværet af et ægte folkeligt initiativ udgør en stærk begrænsning af den folkelige suverænitet. En særhed ved Italien er den store forskel i vælgeradfærd mellem nord og syd. I Syditalien er valgdeltagelsen typisk 20% lavere end i Norditalien. Under referendummet om afskaffelsen af monarkiet i 1946 stemte Norditalien overvejende republikansk og Syditalien overvejende monarkistisk.

#### Eksempler

Love, som var vedtaget af parlamentet, og som umuliggjorde skilsmisse og yderligere besværliggjorde adgangen til abort, blev afvist af de italienske vælgere. 1974-referendummet om skilsmisse (40,7% ønskede at forbyde skilsmisse) og 1981-referendummet om abort (32% af vælgerne støttede en stramning af abortlovgivningen) er eksempler på ændrende referenda om etiske spørgsmål. I 1995 slog et initiativ, som sigtede imod at svække Berlusconi's kontrol med medierne, fejl. Kun 43,0% af stemmerne støttede forslaget om at begrænse privat ejerskab af medieselskaber til en enkelt tv-kanal.

### Litauen

Den baltiske republik har gode betingelser: Den har det obligatoriske forfatningsmæssige referendum, det frivillige geringsudskrevne referendum og borgerinitiativet. Fra 1991 og til nu (marts 2006) er der afholdt 18 nationale referenda. Men på grund af den høje mindstegrænse for antal afgivne stemmer – 50% af vælgerne – er mange referenda blevet erklæret ugyldige. I 2002 og 2003 blev referendumlovgivningen ændret: Mindstegrænsen for antal afgivne stemmer (quorum) blev nedsat for referenda om medlemskab af internationale organisationer, til hvilke der overgives suverænitet. Den opportunistiske årsag var, at den politiske elite ønskede til hver en pris, at referendummet i maj 2003 om optagelse i EU skulle være en succes. For alle andre spørgsmål forbliver mindstegrænsen uændret. Der er ingen form for direkte demokrati på regionalt og lokalt niveau.

#### Eksempler

I 1996 blev der afholdt ikke mindre end fem nationale referenda (fire af dem på samme dag). Salget af landbrugsjord til visse parter blev godkendt af 52,0% af vælgerne; 79,6% stemte for kompensation til borgere, som havde mistet ejendom under kommunismen; 78,7% stemte for nedsættelse af antallet af pladser i parlamentet fra 141 til 111; 77,3% stemte for at afholde parlamentsvalg hver fjerde år på anden søndag i marts; og 76,9% godkendte et forslag om, at mindst halvdelen af det årlige budget bruges på socialpolitiske foranstaltninger. I 2003 støttede 92,0% af vælgerne optagelsen i EU.



## Norge

Den norske forfatning stammer fra 1814 og giver ikke mulighed for nogen form for direkte demokrati. Parlamentet (Stortinget) kan dog afholde en ikke-bindende folkeafstemning. Siden 1905 er der på den måde afholdt seks nationale folkeafstemninger. Der er også en udstrakt tradition for folkeafstemninger på kommunalt plan, hvor omkring 500 folkeafstemninger er afholdt siden 1972. I 2003 introducerede parlamentet det borgerinitierede referendum på kommunalt plan. Det gør 300 borgere i stand til at igangsætte en afstemning om et bestemt spørgsmål.

### Eksempler

I 1972 blev medlemskab af EF afvist af 53,5% af stemmerne. I 1994 blev en ny folkeafstemning afholdt om EU med et lignende resultat: 52,2% var imod.

## Østrig

Østrig har et obligatorisk og bindende referendum for totale revideringer af forfatningen. Delvise forfatningsmæssige revisioner skal underkastes et referendum, hvis mindst en tredjedel af 'Nationalrat' (parlamentet) eller 'Bundesrat' (repræsentanter for delstaterne) beder om sådanne forfatningsændringer. 'Nationalrat' kan også afholde en bindende folkeafstemning om en almindelig lov. To nationale folkeafstemninger er blevet afholdt siden 1945. Der findes intet borgerinitieret referendum på nationalt niveau. Dog kan borgere indgive en begæring til parlamentet, hvis de kan indsamle 100.000 underskrifter. Det hedder en 'Volksbegehren'. Muligheden bruges regelmæssigt, men fører ikke til et referendum. I to af de ni stater (Øvre Østrig og Steyermark) findes der dog både borgerinitieret referendum og borgerinitiativer i alle kommuner.

### Eksempler

I 1978 blev der afholdt folkeafstemning om ibrugtagning af atomkraftværket ved Zwentendorf. Forslaget blev afvist med et smalt flertal på 50,5%. I 1994 stemte folket landet ind i det europæiske fællesskab med et flertal på 66,6%.

## Polen

Den polske forfatning, som blev vedtaget ved folkeafstemning i 1997, omfatter ikke det borgerinitierede referendum. Landet har dog et system for folkeafstemninger, og disse afholdes regelmæssigt. Folkeafstemninger gælder, hvis 50% af de registrerede vælgere afgiver deres stemme. Siden 1996 er der afholdt syv folkeafstemninger, af hvilke de to sidste var bindende.

### Eksempler

På en enkelt dag i 1996 blev der afholdt ikke mindre end fem folkeafstemninger. Afstemningerne angik tre privatiseringsforslag (alle afvist med hhv. 96,%, 91,3% og 76,8% af stemmerne) og to pensionsforslag (begge også afvist med 95,1% og 96,0% af stemmerne). I 2003 blev medlemskab af EU vedtaget med 77,5% af stemmerne.

## Slovakiet

Slovakiet har flere direkte-demokrati instrumenter. Med 350.000 underskrifter kan borgerne igangsætte enten et ikke-bindende referendum eller et borgerinitiativ. 'Grundlæggende borgerrettigheder', skatter, afgifter og statsbud-

gettet er ikke omfattet. Optagelse i et internationalt forbund af stater er genstand for et obligatorisk referendum. Regering eller parlament kan også afholde en folkeafstemning om et spørgsmål. Der har været afholdt ni nationale folkeafstemninger siden 1994. Den høje mindstegrænse for stemmedeltagelse på 50% af vælgerne får ofte referenda til at slå fejl. Referenduddet i 2003 om EU-optagelsen blev skarpt kritiseret for at være unfair over for modstanderne.

### Eksempler

I 1998, stemte 84,3% imod privatisering af 'strategisk vigtig industri', især elselskaber. I 2000, stemte 95,1% for at afholde lynvalg. I 2003 sagde 92,7% ja til optagelse i EU. I 2004 stemte 86,8% atter for lynvalg.

## Spanien

Den spanske forfatning foreskriver, at regering og parlament kan afholde folkeafstemning om sager af national betydning. Der er imidlertid mange undtagelser: Skatter, statsbudgettet og anliggender, hvor parlamentet har uindskrænket autoritet. Derudover er der klageret (retten til at få sin henvendelse behandlet) ved 75.000 borgerunderskrifter. Det kan føre til et referendum, men da det kræver præsidentens godkendelse, er det ikke et fuldt ud borgerinitieret referendum. Et interessant aspekt er, at initiativtagerne kan få dækket en del af deres omkostninger. Referendumpengene er betinget af en mindstedeltagelse på 50% af vælgerne. Der har været afholdt seks folkeafstemninger siden 1945. På regionalt niveau findes der ingen form for referendum. På kommuneplan kan det lokale kommunalråd afholde en lokal folkeafstemning.

### Eksempler

I 1978 blev en forfatningsændring godkendt af ikke mindre end 91,3% af vælgerne. I 1986 stemte spanierne om et fortsat medlemskab af NATO. 56,9% stemte for. I 2005 blev den europæiske forfatning godkendt af 76,7% af stemmerne.

## Storbritannien

Storbritannien har ingen nedskrevet forfatning – 'de politiske spilleregler' er indeholdt i love, konventioner og 'uskrevne regler'. Historisk set var der måske en frygt for, at en nedskrevet forfatning kunne udfordre parlamentets krav om suverænitet og begrænse dets magt. I de senere år er parlamentets rolle blevet betydeligt svækket sammenlignet med regeringens. Der findes ikke noget nationalt borgerinitieret referendum, men regeringen afholder med mellemrum folkeafstemninger. På kommunalt plan tillader et borgerinitieret referendum borgerne at vælge deres borgmester direkte via Local Government Act (2000). Det skotske parlament indførte et system med klageret eller underskriftsindsamlinger i 1999. Næsten 1000 underskriftsindsamlinger er blevet indgivet indtil videre (marts 2006). I februar 2004 lanceredes et revolutionerende internetsystem, inklusive underskriftsindsamling på nettet. I det første år modtog det 90 begæringer.

### Eksempler

I 1973 blev der afholdt tre folkeafstemninger om Nordirland. 98% af vælgerne stemte for bevarelsen af unionen med United Kingdom (folkeafstemningen blev boykottet af Nordirlands katolikker). I 1975 blev medlemskabet af EF

vedtaget med et flertal på 67,2%. I 1979 og 1997 blev der afholdt folkeafstemninger om skotsk og walisisk decentralisering. Folkeafstemningerne i 1997 vedtog et selvstændigt parlament for Skotland og en folkeforsamling for Wales. Nordirland fik sin egen lovgivende forsamling i 1998 som en del af folkeafstemningen om 'Langfredag'-aftalen. Der er blevet afholdt 33 lokale referenda om direkte valg til borgmesterposter, og I 2005 gik man i Edinburgh til lokal folkeafstemning om en trafikafgift (74% stemte nej). Premierminister Tony Blair lovede, at den europæiske forfatning og euroen kun ville blive tiltrådt, hvis de blev vedtaget ved et referendum (folkeafstemning).

### **Sverige**

Ligesom i Frankrig gør den svenske regering brug af folkeafstemninger. Mens det i Frankrig er præsidenten, som styrer disse, er det er i Sverige regeringen, som i mange år var synonymt med Socialdemokraterne. Fem af disse folkeafstemninger er blevet afholdt siden 1945. Folkeafstemninger er kun bindende under visse omstændigheder. På lokalplan eksisterer kun retten til at få et punkt på dagsordenen.

#### *Eksempler*

I 1980 var der kernekraftpolitisk folkeafstemning med tre valgmuligheder. Den midterste valgmulighed – opførelsen af 12 kernekraftværker, som efter 25 år skulle erstattes af alternative energiressourcer – fik det højeste antal stemmer (40,5%). I 1994 godkendte 52,9% af vælgerne optagelsen i EU. I 2003 stemte 55,9% af vælgerne imod indførelsen af euroen.

### **Tyskland**

Tyskland har ingen form for direkte-demokrati beslutningstagning på nationalt plan. Selv om paragraf 20 i den tyske forfatning siger: »Al statsmagt kommer fra folket; den udøves af folket i valg og referenda ...«, er den fornødne lovgivning ikke på plads. Der er ikke afholdt folkeafstemninger siden 1945. Som beskrevet i kapitel 5, har alle delstater og

kommuner dog introduceret det borgerinitierede referendum, mest i løbet af 1990'erne, og de bruges visse steder i udstrakt grad. Disse referenda er bindende. Der er efterhånden flertal i parlamentet for indførelsen af direkte demokrati på nationalt niveau, men det nødvendige to tredjedelsflertal for en forfatningsændring er endnu ikke opnået.

### **Ungarn**

Den ungarske forfatning giver mulighed for det frivillige, regeringsudskrevne referendum og det borgerinitierede referendum. Der er dog en lang liste over undtagelser: Statsbudgettet, nationale og nationalt fastsatte lokale skatter og afgifter, internationale traktater, opløsning af parlamentet og lokale myndigheder, koalitionsaftalen, krigserklæring eller nødretstilstand, udstationering af hæren i udlandet og inden for (!) landets grænser, samt amnestier. Derudover kan det borgerinitierede referendum ikke bruges til at ændre nogle direkte-demokrati instrumenter (på subtil vis får eliten det sidste ord om det demokratiske system). Referenda er af og til bindende, af og til 'vejledende' (ikke-bindende). I 1997 blev mindstegrænsen for antal afgivne stemmer (quorum) nedsat fra 50% til 25% af vælgerne. Uden denne ændring havde referendaene om Nato-medlemskabet (1997) og optagelse i EU (2003) begge været ugyldige på grund af for lav valgdeltagelse. Siden 1989 er der blevet afholdt ni nationale referenda. På det lokale niveau er referendum obligatorisk i en række tilfælde og i andre tilfælde kan borgere begære et referendum med underskrifter fra mellem 10% og 25% af vælgerne (en verdensrekord). Også her er flere vigtige emner udelukket. Lokale referenda er bindende.

#### *Eksempler*

I 2004 stemte 51,6% af vælgerne for indførelsen af dobbelt nationalitet for visse befolkningsgrupper. På samme dag blev referendum nummer to afholdt, og her stemte 65,0% for omstødelsen af den privatisering af hospitaler og omsorgsfaciliteter, som allerede var i gang. I 2003 stemte 83,8% for optagelsen i EU.

## 6. Mulige indvendinger over for direkte demokrati

De følgende indvendinger er ofte blevet anført imod direkte demokrati.

- a. Manglende kompetence: I et moderne samfund er problemerne alt for komplekse til, at velovervejede beslutningstagning kan overlades til manden på gaden.
- b. Mangel på ansvarsfølelse: Folk overvejer ikke noget, som går ud over deres egne interesser. For eksempel ville de afskaffe skatter uden at gøre sig konsekvenserne klart eller kræve højere offentligt forbrug, som ville få et statsbudget til at vakle. Politikere kan altid kræves til ansvar for deres beslutninger, men ingen er ansvarligt for beslutninger, som er truffet ved et referendum.
- c. Truslen imod minoriteter: Direkte demokrati kunne blive en måde, hvorpå forslag, som kunne krænke menneskerettigheder og grundlæggende friheder vedtages. Minoriteter ville være særligt truet af dette.
- d. I forbindelse med pkt. c: I et direkte demokrati har demagoger friheden til at lancere groft populistiske forslag.
- e. Pengene bestemmer: Velhavende 'særinteresser' dominerer debatten og udnytter referenda til deres egne formål.
- f. Manglende muligheder for at gå i detaljer med og uddybe spørgsmål: Vælgere kan kun stemme ja eller nej til et forslag i et referendum; der er ingen mulighed for større fordybelse og sondring. Ydermere er der i forbindelse med referenda problemet med 'linking'. Alle mulige spørgsmål, som ikke direkte har forbindelse med selve valgetemaet, spiller en rolle i vælgerne afgørelser.
- g. Konflikt med det repræsentative demokrati: Parlamentet bliver desavoueret af referenda, og den 'officielle' politiske verdens fortrinnsstilling undermineres.
- h. Vælgerne overbelastes: Vælgerne ønsker slet ikke referenda. De vil bare være i fred og ikke slæbes af sted til valgurnerne i tide og utide.
- i. Manipulation af den måde, hvorpå spørgsmålet præsenteres: Spørgsmålet kan formuleres så tendentiøst, at vælgerne vildledes til at stemme imod deres virkelige overbevisning.
- j. Konservatisme: Referendummet sørger for, at der blokeres for vigtige fornyelser, fordi folk har en tendens til at stemme for status quo. Andre hævder det stik modsatte: At entusiastiske aktivister kan overtage demokratiet via referendummet, fordi det tavse flertal ikke tager del i referenda.
- k. Referenda er unødvendige, fordi der er bedre måder at lade folket drøfte politiske emner på.
- l. Endelig hævdes det i visse stater, fx Belgien, at referendummet truer selve landets sammenhold.

Dette kapitel debatterer disse indvendinger en efter en. Bemærk: Når indvendingerne vurderes, skal direkte demokrati altid sammenlignes med det rent repræsentative system og ikke med et umuligt, abstrakt ideal. Mange af indvendingerne imod direkte demokrati er egentlig indvendinger imod

demokratiet som sådan. Ydermere skal indvendingerne testes over for praksis på steder, hvor former for direkte demokrati allerede har været på plads i et århundrede eller længere (især Schweiz og enkelte amerikanske stater, se kap. 5). Det er nu muligt, fordi der i nyere tid er udført en stor del empirisk forskning på dette område, som har dækket næsten hvert eneste aspekt af direkte demokrati.

### a. Manglende kompetence

Dette argument afviser direkte demokrati, fordi vælgerne ikke betragtes som kompetente til at danne sig en velovervejet mening. Argumentet har en uappetitlig historie bag sig. Det blev brugt imod princippet en person, en stemme, imod stemmeret for kvinder og imod stemmeret for sorte i Sydafrika. Blandt andet.

I 1893 gik den katolske belgiske politiker de Neef imod stemmeret for alle, og han påberåbte sig argumentet om manglende kompetence: »De, som forlanger stemmeret, må naturligvis først vise, at de er kompetente til at udøve den funktion, de kræver. Har stakler, som har været ude af stand til at få sig den mest basale uddannelse, som har været ude af stand til at hæve sig over den mest primitive levestandard, ikke desto mindre ret til at afgøre sager på andres vegne og stemme om landets vægtigste spørgsmål? I virkeligheden vil en mand, en stemme blot føre til et regiment af de glatte, da de, som er ude af stand til at skelne, bliver afhængige af de glatte ål.« (Coenen og Lewin 1997, s. 84). I 1919 brugte hans kollega i parlamentet, socialisten Hubin, inkompetenceargumentet til at modsætte sig stemmeret for kvinder. Interessant nok lader det til, at Hubin nu godtog, at arbejderklassens mænd i mellemtiden havde fået oparbejdet den nødvendige kompetence: »Stemmeretten er et farligt våben. Intet er mere værdifuldt end dette våben for en velorganiseret og veluddannet klasse, som er bevidste om deres rettigheder og ansvar. Men vil man give denne ret til et køn, som ikke er parat til at gøre brug af den?« (Coenen og Lewin 1997, s. 95). Bemærk, at både stemmeret for kvinder og direkte demokrati havde været en del af det socialistiske Gotha-program, vedtaget i 1875.)

I realiteten har hver ny gruppe, som har fået stemmeret, gjort indvendingen totalt til skamme. Det samme gælder direkte-demokrati beslutningstagning, der som praksis demonstrerer argumentets ugyldighed også i denne sammenhæng. Schweiz er klart et af de bedre styrede europæiske lande, med et meget lille statsapparat, en effektiv offentlig sektor og en over-middel økonomi, der kører godt.

Argumentet falder på flere ting: Moral er altid nøglen til en politisk beslutning, og en moralsk beslutning er altid personlig. Ingen kan træffe moralske beslutninger på andres vegne, og enhver ansvarlig person er pr. definition i stand til at træffe en moralsk beslutning. »Vælgerne (...) behøver ikke at sidde inde med en detaljeret viden om sagerne, men kende til hovedspørgsmålene. Disse er jo ikke af teknisk natur, men involverer basale beslutninger (altså værdidomme), som en vælger er lige så kvalificeret til at træffe som en politiker.« (Frey og Bohnet 1994, s. 156)

I denne sammenhæng må man ikke glemme, hvor krævende det moderne liv er. Det antages (korrekt), at folk under normale

omstændigheder står på egne ben i et fortravlet og konkurrencepræget samfund. Via skole, arbejde og i alle andre aspekter af deres daglige liv støder de i mindre skala på alle de problemer, som også er dagens temaer i en bredere politisk sammenhæng. Det er kun logisk, fordi politik ideelt set handler om de problemer, som folk netop møder i deres dagligdag.

Når de træffer deres valg, benytter borgerne sig som regel af 'informationsgenveje', som fx bekendtes meninger og 'naturlige autoriteter', som de har tillid til: For eksempel politiske partier og offentlige organisationers anbefalinger, information fra media og eksperter etc. I Schweiz inkluderes en række organisationers afstemningsanbefalinger (politiske partier, fagforeninger, kirker, professionelle foreninger og pressionsgruppe etc.) i informationspakkerne, som udsendes forud for referenda. For øvrigt gør parlamentsmedlemmer lige så stor brug af genveje: De skal træffe beslutninger om så mange love og vedtægter, at det ofte ikke muligt for dem at studere alle informationskilderne selv (dette blev klart efter en undersøgelse, som viste at hollandske parlamentsmedlemmer kun læser en fjerdedel af alle de memoranda, de forventes at læse (den hollandske avis NRC Handelsblad 28. februar 1997), så de regelmæssigt gør brug af 'genveje'. Lupia (1994) har vist, at borgernes brug af 'informationsgenveje' i referenda næsten ingen indvirkning har på den endelige beslutning. Hans analyse af et antal californiske borgerinitiativer fra 1990 viste, at der kun var 3% forskel på stemmeadfærden mellem den gruppe vælgere, som var velinformerede og den gruppe vælgere, som udelukkende baserede deres valg på genveje.

Ydermere kan argumentet ikke bruges selektivt imod direkte demokrati. Det er faktisk et argument imod selve demokratiet. Hvis borgerne ikke er kompetente nok til at afgøre specifikke spørgsmål, så er de pr. definition heller ikke kompetente til at vælge folk, som træffer kloge beslutninger. For at vælge personer, som træffer kloge beslutninger skal man trods alt være i stand til at ikke blot at skelne mellem gode og dårlige beslutninger, men også være i stand til at bedømme kandidaternes vederhæftighed og moralske og intellektuelle integritet, eller evne at se igennem de politiske partiers skjulte dagsordener. »Det står (...) ikke klart, hvorfor borgerne betros opgaven med at vælge mellem partier og politikere, men ikke mellem spørgsmål i referenda. Om noget må det førstnævnte valg være det sværeste, fordi vælgerne skal skabe sig forventninger om politikernes fremtidige handlinger.« (Frey og Bohnet 1994, s. 157)

Argumentet om inkompetence omfatter også de to skjulte antagelser om, at de folkevalgte rent faktisk er kompetente og at folkets interesser virkelig ligger dem stærkt på sinde. »Kritikere af direkte lovgivningsarbejde har ofte haft et syn på lovgiverne, der grænser til det mytiske: Højt begavede, umådeligt velinformerede. Rationelle såvel som dydige, kloge og reflekterende statsmænd. Så kompetente som erhvervsledere og professorer. Disse samme kritikere hælder til at se folket som en 'hob', man ikke kan stole på. Og dog er folket, denne såkaldte hob, de samme mennesker, som vælger lovgiverne. Hvordan kan det være, at de godt kan vælge mellem gode og dårlige kandidater, men ikke mellem gode og dårlige love?« (Cronin 1989, s. 87)

Endelig er det et faktum, at borgernes 'sociale viden' øges som resultat af deltagelse i referenda. Benz og Stutzer (2004) undersøgte dette ved at sammenligne Schweiz og Den Europæiske Union, hvor en række lande afholdt folkeafstemninger om den europæiske integration, mens andre ikke gjorde. I løbet af den undersøgte periode afholdt syv af EU-staterne

et referendum om europæisk integration (Danmark, Irland, Frankrig, Østrig, Sverige, Finland og Norge). Der var ingen EU-referenda i denne periode i de andre otte lande (på daværende tidspunkt var der kun 15 lande i EU). Indbyggere i lande, som afholder referenda, lod til at score betydeligt bedre i besvarelsen af 10 generelle spørgsmål om EU end indbyggerne i de lande, som ikke afholdt noget referendum. Effekten var lige så stor som forskellen mellem folk med en gennemsnitlig indtægt og folk med en lav indtægt. Schweiz, Benz og Stutzer målte graden af direkte demokrati på kantonalt niveau (hvilket, som før angivet, adskiller sig betydeligt fra den ene kanton til den anden) og sammenlignede dette med svarene fra schweiziske borgere på tre spørgsmål om schweizisk politik. Også her havde schweizere fra kantonen med større direkte demokrati betydeligt større viden end schweizere fra kantonen med mere repræsentative systemer. Gennemslagskraften var lige så stor som forskellen mellem medlemmer af politiske partier og ikke-medlemmer, eller forskellen mellem folk med en månedlig indkomst på 5000 og 9000 schweizerfrancs.

## b. Manglende ansvarsfølelse

Ifølge dette argument vil folk hovedsagelig vedtage forslag, som udelukkende tjener deres egne interesser og udvise manglende ansvar for samfundet som helhed – med ødelæggende konsekvenser. De vil for eksempel stemme for at afskaffe skatter og samtidig øge de offentlige udgifter.

I virkeligheden er borgerne mere finansielt ansvarlige end politikerne. For eksempel er den store statsgæld, som de fleste vestlige lande nu har, akkumuleret imod folkets ønsker. Undersøgelser foretaget over flere generationer i Tyskland og USA viser, at et stabilt to-tredjedels flertal af befolkningen går ind for statsfinansier, som også på kort sigt er i balance ('balance i budgettet', von Weizsäcker 1992). Således er oparbejdningen af et bjerg af gæld resultatet af en politik, som går imod flertallets ønsker. Folk er også uvillige til at lade sig bebyrde med de tiltag, som er nødvendige for at reducere gældsbergene (Blinder og Bagwell 1988, Tabellini og Alesina 1990).

Forskningen har vist, at akkumulationen af en statsgæld hænger nøje sammen med det partipolitiske mønster i et land. Her er nogle empiriske observationer:

- jo større polariseringen er inden for en flerpartikoalition, jo større er tendensen til at stifte gæld
- jo mere sandsynligt det er, at en regering vil tabe det kommende valg, jo større er tendensen til at stifte gæld
- jo kortere en regerings gennemsnitlige tid ved magten er, jo større er gæld der oparbejdet
- jo flere koalitions partnere der er i en regering, jo større er tendensen til at oparbejde gæld.

(sml. Roubini og Sachs, hvis forskning omfattede OECD-landene i perioden 1960 til 1985; andre referencer i von Weizsäcker 1992).

Disse observationer viser, at den politiske elites kortsigtede tankegang spiller en afgørende rolle i oparbejdelsen af den nationale gæld. Der stiftes om man så må sige gæld for at købe stemmer. Von Weizsäcker (1992) argumenterer derfor for implementeringen af et obligatorisk referendum, før der stiftes national gæld.

Som vi allerede har vist i kap. 5, undersøger Feld og Matsusaka (2003), hvordan vælgerne træffer afgørelser ved referenda om offentlige udgifter i Schweiz. I en række kantonen er de of-

fentlige udgifter genstand for obligatoriske 'finansreferenda'. Hver enkelt udgift for den offentlige sektor, som ligger over et vist beløb (gennemsnittet ligger på 2,5 mio. schweizerfrancs) skal godkendes særskilt via et referendum. Feld og Matsusaka fandt, at kantoner med denne form for obligatorisk referendum brugte 19% mindre end kantoner uden denne form for referendum (tallene er for perioden 1980 til 1998).

Matsusaka undersøgte den samme effekt i de amerikanske stater og analyserede systematisk alle de tilgængelige data for hele det 20. århundrede. I stater, som havde borgerinitiativet, brugte man tilsyneladende 4% mindre på delstatsniveau end i stater, som ikke havde det. Det lader endda til, at jo lettere det er at igangsætte et borgerinitiativ, jo større er virkningen. I de stater, som havde den laveste mindstegrænse for indsamlede underskrifter, lå de offentlige udgifter 7% lavere end i stater, som ikke havde borgerinitiativet, hvorimod gennemslagskraften i delstaterne med den højeste mindstegrænse var næsten nul. På lokalt plan fører borgerinitiativer til højere udgifter, men nettoeffekten var dog et fald i de offentlige udgifter (Matsusaka 2004, s. 33-35).

Direkte demokrati fører også til lavere skatter. Hvis det borgerinitierede referendum er tilgængeligt i en vis delstat, førte dette til en skattenedsættelse på \$ 534 for en familie på fire, hvilket svarer til omkring 4% af de offentlige udgifter. Forskellen er signifikant, men ikke drastisk, og man kan ikke sige, alene på grundlag heraf, at staten bliver umulig at styre (Matsusaka 2004, p. 33-35).

Derfor, selv om både offentlige udgifter og skatter falder, så er nettoeffekten en nedgang i budgetunderskud. Feld og Kirchgässner (1999) undersøgte virkningen af obligatoriske referenda på budgetterne i 131 af de største schweiziske byer og kommuner. De vælger at sammenligne kommuner i stedet for kantoner, fordi kommuner har større bevægelsesfrihed på budgetområdet end kantoner har, selv om den er betydelig. De fandt, at tilgængeligheden af obligatoriske referenda om budgettet havde en stærk virkning på budgetunderskud. Kiewit og Szakaly (1996) havde tidligere draget samme konklusion for USA's vedkommende.

Det er endda på ingen måde sandt, at hvis der er skattespørgsmål på dagsordenen, vil borgerne pr. definition vælge lavere skatter. Piper (2001) kortlagde alle borgerinitiativer angående skat i de amerikanske delstater fra 1978 til 1999. I USA spiller frivillige referenda ingen større rolle. Der var 130 borgerinitierede afstemninger om skatter, af hvilke 86 søgte skattenedsættelser, 27 en skattestigning og 17 var neutrale, hvad skatteniveauet angik. Af de borgerinitiativer, som ville nedsætte skatter, blev 48% vedtaget, altså mindre end halvdelen. Af de borgerinitiativer, som søgte skattestigninger, blev 39% vedtaget. Forskellen er altså lille, og procenttallene varierer rundt om gennemsnittet for vedtagelse af borgerinitierede afstemninger i USA, nemlig 41%. I Schweiz vedtager vælgerne også med jævne mellemrum skattestigninger. I 1993 blev en ekstra brændstofafgift på 0.20 schweizerfrancs pr. liter (cirka 0.14 euro) blev vedtaget, efter at en tidligere stigning i 1983 også var blevet vedtaget ved et referendum. I 1984 blev nye afgifter for motorveje og lastbiler vedtaget ved et referendum.

Der henvises ofte til Californien som stedet, hvor borgerne har truffet uansvarlige økonomiske valg via referenda. Det har for eksempel været hævdet, at borgerinitiativer har lagt beslag på så stor en del af det californiske budget, samtidig med, at de har fastfrosset muligheden for at indføre nye skatter, at politikerne derfor ikke længere havde plads nok til at

manøvrere på. Matsusaka (2005) undersøgte påstanden og konkluderede, at 68% af det californiske budget efter næsten et århundrede med direkte demokrati helt var underlagt det repræsentative system, samt at mulighederne for at indføre nye skatter næsten ikke var blevet begrænset.

På trods af politikernes tunge ansvar for den dårlige økonomi i størstedelen af de vestlige lande (som kan ses af ovenstående diskussion), lykkes det dem stadig at bytte rollerne om. Den belgiske senator Hugo Vandenberghe forsvarede sin modstand mod referendummet med følgende ord: »Folket behøver ikke at tage noget ansvar for deres beslutninger. De kan med største lethed bestemme sig for at afskaffe skatterne og to uger efter hæve bistandsniveauet.« (Den belgiske avis *De Standaard*, 19. december 1992). Sandheden er naturligvis nøjagtig det modsatte. I sidste ende er det altid folket, som skal betale regningen for et fejlslagent offentligt budget, i form af øgede skatter, dårligere offentlig service etc. De politikere i repræsentative systemer, der som de eneste afgør skatteniveau og national gæld, tager selvfølgelig aldrig nogen personlig konsekvens af deres beslutninger. De har aldrig tilbagebetalt en øre af de udgifter, om hvilke borgerne aldrig blev adspurgt, eller som førte til national gæld. Efter deres mandat udløber – muligvis med belønninger i form af et gyldent håndtryk eller en anden generøs ordning – går de simpelthen videre til deres næste partipolitiske job. Siden hen kan de køre nogle plausible argumenter af for deres afgørelser, men da er skaden allerede sket, uden nogen garanti for, at deres efterfølgere vil gøre det bedre.

Faktisk påpeger senator Vandenberghe her et centralt argument for direkte demokrati. Da folket *altid* må tage konsekvenserne af budget- og skattemæssige beslutninger, er det ren logik, at folket også må have det sidste ord om disse beslutninger.

### c. Trusler imod minoriteter

Ifølge dette argument vil direkte demokrati blive til et våben i hænderne på flertallet med hvilket de kan undertrykke mindretallene og indføre diktatur.

Dette er endnu et argument imod selve demokratiet – eller faktisk imod alle politiske systemer, der tillader valgfrihed – ikke imod direkte demokrati. Et parlamentarisk styre kan sagtens svigte sin pligt over for minoriteterne eller indføre diktatur. Nazisternes magtovertagelse i 1933 er et godt eksempel på, hvordan et diktatur kan indføres ad parlamentarisk vej. Tysklands parlament valgte ikke alene Hitler til kansler i 1933, men gav ham også ubegrænset magt ved hjælp af den særlige '*Ermächtigungsgesetz*' ('bemyndigelseslov'), selv om nazisterne repræsenterede under halvdelen af vælgerne i alle valg, som hidtil var blevet afholdt. En form for begrænset direkte demokrati fandtes der også i Tyskland på det tidspunkt, men det var det parlamentariske system, der indførte diktaturet [se 6-1].

I princippet giver et direkte demokrati faktisk større muligheder for indflydelse til minoriteter end de repræsentative systemer. »I et direkte demokrati skal hvert spørgsmål finde sit eget flertal. Hver gang, der er forskellige spørgsmål på dagsordenen, og hver gang er den koalition, der udgør flertallet, samlet af forskellige parter. Den ene gang vil man være en del af flertallet, og andre gange en del af mindretallet. Og i et direkte demokrati har minoriteter også flere lejligheder til at sætte spørgsmål på samfundets dagsorden. Hvis man

i Schweiz kan indsamle 100.000 underskrifter, stemmes der om spørgsmålet. Så er modstanderne også nødt til at forklare, hvorfor de er imod forslaget. Ad den vej kan der opnås ny indsigt, og opinioner kan skifte. Direkte demokrati er mere end en basal undersøgelse. Det leverer dynamikker, som giver mindretal mulighed for at blive flertal. I et rent repræsentativt system står de enkelte partier til gengæld over for hinanden. Som menigt medlem af et oppositionsparti, har man ingen reel stemme, »fordi partierne i den regerende koalition har et permanent flertal i parlamentet og i princippet kan de opnå alt, hvad de vil«, ifølge det schweiziske parlamentsmedlem Andi Gross (2000).

Det er ikke for ingenting, at når de bliver spurgt direkte, inkluderer minoriteterne sig altid i den majoritet, som går ind for direkte demokrati. En Rasmussen-undersøgelse fra 1999 fandt, at blandt texanere gik 72% af de sorte og 86% af latinamerikansk afstamning ind for direkte demokrati, sammenlignet med 69% af de hvide ([www.initiativefortexas.org/whowants.htm](http://www.initiativefortexas.org/whowants.htm)). Undersøgelser udført af Field på tre forskellige tidspunkter (1979, 1982 og 1997) blandt indbyggere i Californien fandt et stor og konsekvent flertal for etableringen af direkte demokrati blandt alle etniske grupper. I 1997 anså 76,9% af asiaterne, 56% af de sorte, 72,8% af latinamerikanerne og 72,6% af de hvide, at det californiske direkte demokrati var en »god ting«, mens den procentdel af befolkningen, som anså det for en »dårlig ting« var højest blandt de hvide (11,5%) og lavest blandt asiater med kun 1,9% (Matsusaka 2004, s. 118).

Empirisk forskning viser, at hvis referenda afholdes om minoriteters rettigheder, resulterer disse stort set i accept af sådanne rettigheder. Frey og Goette (1998) tog borgerrettighederne fra menneskerettighedserklæringen og International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights som deres udgangspunkt og undersøgte så alle schweiziske referenda på føderalt niveau i Zürich-kantonen og Zürich kommune angående mindretalsrettigheder i perioden fra 1970 til 1996. I over to tredjedele af tilfældene (70%), var resultatet støtte til mindretalsrettigheder. På føderalt niveau var støtten endnu højere, nemlig omkring 80%. Det lod også til, at referenda, som truer mindretals rettigheder har meget mindre chance for at blive vedtaget end referenda om andre spørgsmål. Af borgerinitiativerne på føderalt niveau vedtages gennemsnitligt 10%. Af 11 borgerinitiativer (1891-1996) som søgte at begrænse mindretals rettigheder, blev ikke en eneste vedtaget. Omvendt har minoritetsgrupper ofte succes i referenda. I gennemsnit blev 50% af de obligatoriske referenda vedtaget. Af de 11 obligatoriske referenda, som støttede mindretalsrettigheder (1866 til 1996), blev ikke mindre end 73% vedtaget. Igen blev i gennemsnit 63% af de frivillige referenda vedtaget. De to frivillige referenda (1866 til 1996), som støttede mindretalsrettigheder blev begge vedtaget.

Den 24. september 2000 offentliggjorde Volkskrant, nok Hollands mest indflydelsesrige avis, en kritisk og tendentiøs artikel om det borgerinitierede referendum, som skulle afholdes den følgende dag i Schweiz. Referendummet søgte at begrænse antallet af udlændinge, som bor i Schweiz, og som altid har været meget høj (omkring 20%), delvis på grund af Schweiz' stærke humanitære tradition og den stærke økonomi. Avisen antydede, at denne type forslag var socialt acceptable inden for det schweiziske direkte demokrati og sluttede deraf, at der var tale om en overtrædelse af menneskerettighederne. Avisen glemte at nævne, at schweizerne allerede havde stemt direkte-demokratisk ved seks tidligere lejligheder om lignende forslag, og at disse alle var blevet

afvist med et generelt stort flertal. Da det seneste forslag dagen efter Volkskrant-artiklen led samme skæbne som de tidligere, forholdt avisen sig tavs.

For USA's vedkommende forsøgte politologen Gamble (1997) at bevise, at referenda om minoriteters rettigheder ofte gav negative resultater for den form for rettigheder. Konklusionerne blev imidlertid stærkt kritiseret af hendes kolleger (inklusive Donovan og Bowler 1998; Matsusaka 2004). For det første havde Gamble ikke systematisk undersøgt en række referenda over en bestemt periode, men baserede sine konklusioner på medierapportering og andre subjektive kilder. Hendes materiale var således ikke vilkårligt indsamlet data. Der opstår nemt forvrængninger i den slags tilfælde, fordi medierne er mere tilbøjelige til at rapportere sensationelle sager. For det andet havde Gamble ikke skelnet mellem referenda i små kommuner og referenda på delstatsniveau. Da Donovan og Bowler genanalyserede hendes data, viste det sig, at graden i hvilken minoriteters rettigheder blev krænket, i langt højere grad var et udtryk for den politiske enheds størrelse (små kommuner versus store byer) end for brugen af borgerinitierede referenda. Således er der ingen forskel fra resultaterne i et repræsentativt system. Endelig havde Gamble subjektivt karakteriseret diverse borgerinitiativer som eksempler på »flertallets tyranni« – fx et forslag om, at engelsk skal være Californiens officielle sprog, eller at folk, som er dømt for alvorlige sexforbrydelser skal underkastes en AIDS-test. Det kommer an på ens personlige synspunkt. Er det virkelig så mærkeligt at gøre engelsk til det officielle sprog i en amerikansk delstat? Og skal vi se det som en meneskeret, at man kan begå en voldtægt uden følgende at blive underkastet en AIDS-test?

Hvide er stadig den største etniske gruppe i Californien med næsten 50%. Andre større grupper er sorte, asiater og latinamerikanere. Hajnal, Gerber og Louch (2002) undersøgte, hvordan de forskellige etniske grupperinger i Californien stemte ved referenda. De undersøgte ikke mindre end 51 afstemninger. Det viste sig, at forskellen i afstemningsadfærd mellem de forskellige etniske grupper var meget lille. Vælgere fra etniske minoritetsgrupper har i gennemsnit i kun 1% mindre chance for at være på vindesiden end hvide vælgere.

Men hvad er så de valgte repræsentanters holdning til retsstaten? Cronin (1989, s. 91-92) citerer historikeren Commager, som havde undersøgt repræsentative autoriteters pålidelighed angående menneske- og mindretalsrettigheder: »En kumulativ liste kan meget vel tage modet fra selv den mest optimistiske Jefferson-tænder. Censurlove, anti-evolutionslove, flaghilsen-love, rødt flag-love, antifagforeningslove, antisocialistiske og antikommunistiske love, oprørslove og kriminelt anarki-love, anti-præventionsinformationslove – disse og andre melder sig kun alt for villigt. New Yorks lovgivende forsamling udrensede alle sine socialister; Massachusetts' lovgivende forsamling påtvang skolelærere en loyalitetsed; Oregons lovgivende forsamling gjorde privatskoler ulovlige, og Nebraskas lovgivende forsamling forbød tyskundervisning i offentlige skoler; Tennessees lovgivende forsamling forbød evolutionslære; Pennsylvanias lovgivende forsamling godkendte flaghilsen for skolebørn; Louisianas lovgivende forsamling påtvang aviserne en afgift ... Listen kan fortsættes i det uendelige.«

Et meget brugt eksempel på en diskriminerende brug af referendummet er den sene indførelse af stemmeret for kvinder i Schweiz. Schweiziske kvinder fik stemmeret i 1971 – via et referendum, som naturligvis kun mænd stemte i. I Belgien

fik kvinder stemmeret i 1948. Forskellen på 23 år har imidlertid ikke så meget at gøre med, at der var direkte demokrati i Schweiz, som med det faktum, at Schweiz forblev uden for 2. Verdenskrigs storme (selv om landet var helt omsluttet af aksemagterne). Krigens traumer og besættelser har tilsyneladende lettet indførelsen af politiske forandringer. I Belgien blev stemmeret for kvinder indført efter 2. Verdenskrig, og almen stemmeret blev indført efter 1. Verdenskrig. At tidsånden i 1960'erne adskilte sig en del fra 1990'erne ses tydeligt på fx ægteskabslovgivningen. Indtil 1976 skulle belgiske kvinder under vielsen love at adlyde deres ægtemænd. Først da gav det rent repræsentative belgiske system liggeret for ægtefæller, i overensstemmelse med de skiftende sociale holdninger.

I USA gik direkte demokrati forud for det repræsentative demokrati, hvad stemmeret for kvinder angik. Lovgivningsmæssige borgerinitiativer i det 20. århundredes begyndelse gav for første gang kvinder stemmeret i Colorado og Oregon. Arizona fulgte senere efter og så Wyoming, hvor et referendum om den nye forfatning gav kvinder stemmeret. Forud for disse succesrige forsøg var gået en række fiaskoer, ikke kun i Oregon og Colorado, men også i Missouri, Nebraska og Ohio. Borgerinitiativer blev i USA brugt på delstatsniveau for at forcere spørgsmålet om stemmeret for kvinder, og først da dette var sket, fik De Forenede Staters føderale forfatning en tilføjelse på linje med dette i 1920 (Cronin 1989, s. 97). Det faktum, at modstandere af direkte demokrati ofte nævner kvinders stemmeret i Schweiz, mens de, på alle sprog, er tavse om de modsatte eksempler i Amerika, illustrerer hvor selektivt eksemplerne fremdrages.

Dødsstraffen omtales også flittigt. Det hævdes, at direkte demokrati ville føre til indførelsen eller genindførelsen af dødsstraffen og af den grund bør afvises. Først og fremmest er dette argument grundlæggende forkert. Dødsstraffens uacceptable karakter tages som en ukrænkelig præmis, hvorefter det antages at direkte demokrati fører til dødsstraf. »Derfor« bør direkte demokrati afvises. Men denne uacceptable karakter er ikke noget givet. Den er noget, som gennem en åben debat mellem frie og lige borgere må dukke frem som en fundamental værdi. Alle, som argumenterer for, at man bør gå imod flertallet i dette (eller nogen andre) spørgsmål plæderer for magtpolitik og diktatur. Bemærk også, at det er endnu et argument imod demokratiet som sådan. Indførelsen af dødsstraffen er også en ganske reel mulighed i et rent repræsentativt system – skal vi så af den grund også afskaffe valg?

Kendsgerningerne taler også deres tydelige sprog. Der er to lande i Europa, hvor befolkningen har mulighed for at indføre dødsstraf ved hjælp af et borgerinitiativ: Schweiz og Liechtenstein. Der er imidlertid ingen dødsstraf i disse lande, og der har heller ikke været noget forsøg på at indføre den ved hjælp af direkte demokrati. Det stik modsatte er tilfældet. I Schweiz blev afskaffelsen af dødsstraffen vedtaget i et referendum, først i 1935 for fredstid, og siden i 1992 også for krigstid (ophævelsen var hele tiden del af en bredere pakke af lovforslag). Et yderligere, udtrykkeligt forbud imod dødsstraf i den schweiziske forfatning blev vedtaget via referendum i 1999. (Heussner 1999)

I USA har omkring halvdelen af delstaterne beholdt dødsstraffen (delstaterne har jurisdiktion på dette område). En meget grundig behandling af dette emne af advokaten Heussner (1999) viser et afbalanceret billede. Amerikanske delstater med og uden direkte demokrati lader til at have dødsstraf i nogenlunde lige udstrækning. Af de 24 delstater med direkte demokrati har 19 dødsstraf (79%); af de 27 stater uden

direkte demokrati, har 20 dødsstraf (74%). Det viser sig, at alle delstater uden dødsstraf ligger i det nordlige og østlige USA (med undtagelse af Hawaii), og alle delstater med dødsstraf ligger i syd og vest. Det er altså hovedsagelig en forskel i politisk kultur. I syd og vest er støtten til dødsstraffen – samt til andre beslægtede politiske spørgsmål – større både blandt offentligheden og politikerne, og i nord og øst er støtten langt mindre både fra offentlighed og politikere. Lignende nord-syd forskelle kan iagttages i Europa.

Det er sandt, at dødsstraffen er blevet indført eller genindført i et antal delstater ved hjælp af borgerinitiativer, men i mange tilfælde var det folkets respons på afskaffelsen af dødsstraffen af *domstole* (under henvisning til uoverensstemmelse med forfatningen eller andre retsprincipper), og på samme tid var et flertal af de folkevalgte repræsentanter også for dødsstraf. Der var derfor intet gab mellem det repræsentative system og direkte demokrati. Andre stater har ikke direkte demokrati, men dødsstraffen har de (alligevel) på grund af de valgte politikeres fortsatte støtte. I staten Oregon blev dødsstraffen afskaffet ved hjælp af en borgerinitieret afstemning i 1914, hvorpå den blev genindført i 1920 på parlamentets initiativ. (Heussner 1999)

## d. Demagoger og populisters indflydelse

I fortsættelse af den oven for diskuterede påstand – at direkte demokrati ville krænke mindretalsrettigheder – fremføres det også ofte, at direkte demokrati ville give populistiske demagoger en bekvem platform (se 6-2 blandt andre referencer).

I realiteten har demagoger langt bedre muligheder i et rent repræsentativt system, i hvilket en lille gruppe toppolitikere dikterer, hvad der sker, og borgerne er forvist til sidelinjerne. Det fører næsten altid til utilfredshed hos befolkningen. Den eneste måde, hvorpå de kan udtrykke deres utilfredshed, er ved at stemme på populistiske politikere, som kan stå og love, at de sandelig vil rydde op i det 'rod', landet befinder sig i, hvis blot de kan få støtte nok ved valget. I et direkte demokrati har borgerne ikke det store behov for 'stærke ledere', fordi borgerne selv kan fremsætte deres løsningsforslag og søge at få dem vedtaget gennem borgerinitiativer og referenda. I Schweiz spiller politiske personligheder stort set ingen betydelig rolle (se citatet i begyndelsen af kap. 5). Et direkte demokrati er meget mere emne-orienteret, hvor et rent repræsentativt system er mere person-orienteret.

Det er sandt nok, at alle mulige diktatorer – Hitler, Saddam Hussein, Pinochet etc. (så vel som en masse regeringer i Europa, der ynder at kalde sig demokratiske) – har brugt folkeafstemninger. Folkeafstemninger arrangeres af det regerende flertal eller statslederen, ofte med det formål at give deres planer en bestemt legitimitet. Som regel er resultatet af en folkeafstemning ikke bindende, kriterierne for gyldighed reguleres af magthaverne fra sag til sag (de ønsker jo et gyldigt resultat), og ganske ofte presses alle mulige forskellige spørgsmål sammen i et enkelt spørgsmål i hvilket vælgerne kun kan svare ja eller nej til en pakkeløsning. Folkeafstemningen i Litauen i maj 2003 om optagelse i EU (i hvilken den normale mindstegrænse for antal afgivne stemmer blev droppet) og folkeafstemningen om Nato-medlemskab, der blev afholdt i Ungarn i november 1997 er eksempler på mindstegrænser for deltagelse, som blev modificeret. Den folkeafstemning, som den østrigske regering afholdt i efteråret 2000 (som resultat af de sanktioner, som europæiske lande havde pålagt Østrig efter det højreorienterede FPÖ's entre som regerings-

parti) er et eksempel på, at mange sager presses ind i et enkelt spørgsmål. Seks spørgsmål blev stillet, til hvilke vælgerne kun kunne give et enkelt svar. Det første spørgsmål var, om sanktionerne skulle bringes til ophør, det andet og tredje spørgsmål spurgte retorisk, om andre lande ikke ville gøre bedre i at blande sig uden om den østrigske regerings sager, og de tre andre spørgsmål angik specifikke bestemmelser i en fremtidig europæisk forfatning. Et enkelt svar på seks forskellige spørgsmål er ikke muligt. Regering og parlament kan tolke resultatet, som de ønsker, og resultatet er under alle omstændigheder ikke bindende. Siden det borgerinitierede referendum ikke findes i Østrig, er borgerne selv magtesløse.

Folkeafstemninger har intet med direkte demokrati at gøre. I et sandt direkte demokrati kan *offentligheden* altid bruge indsamlingen af underskrifter til at tvinge det regerende flertal til at afholde et referendum, og betingelserne herfor er lovreguleret og de samme for alle – politikere eller ej. Demokratiet medfører desuden altid ytringsfrihed, foreningsfrihed, demonstrationsfrihed etc., således, at alle kan føre en offentlig kampagne, hvad der aldrig var tilfældet i de nævnte diktaturer. Et stærkt regeringsflertal behøver ikke at afholde afstemninger blandt befolkningen. De har allerede mandat til at handle. Den schweiziske forfatning giver ikke mulighed for folkeafstemninger.

## e. Pengenes magt

Ifølge dette argument kan alle, som har penge nok, sætte en massiv mediekampagne i gang, bruge den til at styre den offentlige debat og vinde kampen vha. sofistikeret marketingteknik. Den forhenværende borgmester i Amsterdam, Schelto Patijn, sagde det således: »Et referendum imod narkotikapolitikken? Underverdenen er søreme parat til at investere flere millioner gylden i en uændret politik. Køb 700 tv-timer. Sådan køber man et referendum.« (De Telegraaf, 13. januar 1997)

Der bruges sine steder indiskutabelt mange penge på direkte demokrati. I 1998 blev der brugt et rekordbeløb på \$400 millioner bare på referendumkampagner i USA. Af dette beløb blev mindst 250 millioner brugt i en enkelt stat: Californien (Smith 2001; mere om dette i kap. 5). I USA er der både meget professionelt styrede kampagner med udstrakt brug af tv-reklamer og betalte underskriftindsamlinger.

Heller ikke i dette tilfælde må man sammenligne direkte demokrati med en ikke-eksisterende og uopnåelig ideel situation, men med det rent repræsentative system, vi nu har. Økonomisk magtfulde grupper bruger også store summer på politiske partier og præsidenters valgkampagner og på lobbyvirksomhed, som skal influere lovgivere og embedsmænd. Den schweiziske parlamentariker Gross (2000) siger, som sandt er, at »pengenes magt i et direkte demokrati er grundlæggende altid mindre end i et rent repræsentativt system. I sidstnævnte behøver grupper med penge kun at influere et lille antal politikere. I et direkte demokrati skal de influere hele befolkningen og gøre det offentligt.«

For det andet garanterer masser af penge ikke noget favorabelt resultat. Kritikere som journalisten David Broder (2000), citerer, anekdotiform, eksempler på kampagner på hvilke økonomiske interessegrupper – sommetider et firma eller en anden kommerciel særinteresse – har brugt mange penge. Der er imidlertid behov for en systematisk og præcis forskning i en komplet række af borgerinitiativer over en længere periode, før det er muligt at afgøre, hvilken rolle pengene spiller i processen.

Det gjorde politologen Elisabeth Gerber (1999). Hun analyserede pengestrømmen i 168 borgerinitierede afstemninger i otte amerikanske delstater. I modsætning til, hvad kritikere hævder, synes mægtige kommercielle interesser at have relativt lidt held med at opnå gennemførelse af en af dem ønsket lov ved hjælp af referenda. Af de initiativer, som hovedsagelig fik økonomisk støtte af individuelle borgere, blev 50% vedtaget; af de initiativer, som hovedsagelig fik økonomisk støtte fra økonomiske interessegrupper, blev kun 31% vedtaget. Gerber identificerede flere typer 'interessegrupper', og chancen for vedtagelse af borgerinitiativer dykkede i takt med, at andelen af kampagnemidlerne fra branchen steg. Gerber fandt, at de spørgsmål, som økonomiske interessegrupper promoverede, simpelthen var mindre populære, og det var derfor sværere at rekruttere frivillige. Borgergrupper har færre penge, men kan meget lettere skaffe frivillige og kompensere på denne måde.

Politologerne Donovan, Bowler, McCuan og Fernandez (1998) fandt, at mens 40% af alle californiske borgerinitiativer blev vedtaget i perioden fra 1986 til 1996, blev kun 14% af borgerinitiativerne fra økonomisk stærke 'særinteresser' vedtaget. »Vores data viser, at de i sandhed er de sværeste initiativer at markedsføre i Californien, og at penge, som bruges af forslagsstillerne i denne arena, stort set er spildt.« En anden undersøgelse af politologen Anne Campbell af borgerinitiativer i Colorado viste, at i perioden fra 1966 til 1994 (næsten tre årtier) havde kun et enkelt borgerinitiativ fra en 'interessegruppe' heldet med sig ved valgurnerne (IRI 2005). Som vi bemærkede i kap. 5, har kommercielle interessegrupper haft større succes med at underminere andres borgerinitiativer ved at lancere mod-initiativer.

Men selv når særinteresserne er de eneste grupper, som er i stand til at igangsætte et borgerinitiativ, står vælgerne bedre end i en situation uden borgerinitierede afstemninger. Matsusaka (2004) sammenligner dette med familien, i hvilken faderen (= 'repræsentative system') ensidigt 'foreslår' hvilken slags pizza, der skal spises. Når moderen (= 'særinteresserne') også kan foreslå en pizza, efter hvilken alle (inklusive børnene = vælgerne) kan stemme om forslagene, så kan det aldrig gøre børnenes situation værre, selv om de ikke selv kan foreslå en pizza. Muligheden, som faderen foreslår, er der hele tiden, men hvis moderen har en endnu bedre ide, så kan der stemmes på det i stedet. »Vi kan altså se, at når alle familiemedlemmer får lov til at stille forslag, er det som regel til flertallets fordel. Den konklusion holder, selv om retten til at stille forslag er forbeholdt visse familiemedlemmer. (...) Så længe forslag filtreres gennem et flertalsafgjort valg, så er den eneste måde, hvorpå borgerinitiativer kan skade flertallet, hvis vælgerne kan overtales til at vedtage forslag, som går imod deres egne interesser.« (Matsusaka 2004, s. 12).

Matsusaka kaster her lys på et centralt spørgsmål. Mange kritikere af direkte demokrati har den underforståede holdning, at borgere nemt kan overtales til at stemme imod deres egne overbevisninger og interesser. Dette adskiller sig imidlertid ikke fra det iboende ræsonnement, der lurer bag det rent repræsentative system: At politikere bedre end folket selv ved, hvad der er godt for folket. Det er en farlig antagelse, fordi den åbner døren for politisk diktatur.

Der er endnu en måde at anskue problemet med de store penge på. Matsusaka sammenlignede systematisk resultaterne af amerikanske referenda med resultaterne af opinionsundersøgelser. Mens lanceringen af en referendumkampagne kan koste millioner af dollars, kan en opinionsmåling udføres for så lidt som et par tusind dollars. Ved sidstnævnte



risikerer man ingen skævvridning som resultat af indflydelsen fra 'big money'. Matsusaka analyserede en enorm mængde data, som dækkede hele det 20. århundrede. Hans konklusion: »For hver eneste policy, jeg kan undersøge, skubber initiativet den policy i retningen, som et flertal siger, de ønsker at gå. Jeg kan *intet* bevis finde for, at flertallet er imod den ændring, som initiativet forårsagede«. (Matsusaka 2004, s. xi-xii; kursiveret i den oprindelige tekst).

Al den ovenstående information handler om USA. I Europa er der næsten ikke forsket i pengenes rolle inden for direkte demokrati, fordi penge klart spiller en mindre rolle i Europa. I Schweiz har der været en række referenda, i hvilke der blev brugt store summer, men niveauet kan ikke sammenlignes med USA.

Erfaring viser igen og igen, at to elementer har betydning: Kampagnens pengekloder må være åbne for offentligheden, og alle parter i spørgsmålet må have tilstrækkelig mulighed for at sige det, de vil. Betydningen af åbenhed, hvad økonomi angår, illustreres af utallige eksempler. For eksempel havde et anti-kernekræfter borgerinitiativ i Montana (1978) kun 10.000 dollars til sin kampagne. Modstanderne af borgerinitiativet brugte 260.000 dollars. Alligevel opnåede borgerinitiativet med 65% af stemmerne en sensationel sejr. Under kampagnen blev offentligheden konstant gjort opmærksom på, at modstandernes penge næsten alle kom fra kilder uden for delstaten Montana og ligeledes næsten udelukkende fra kernekraftindustrien. Et lignende initiativ imod kernekraft fandt sted noget senere i Oregon (1980). Også her opnåede borgergruppen en sejr over branchens økonomiske dominans, fordi den havde tilstrækkelig mulighed for at blive hørt. 'Fairness-doktrinen' blev taget i brug, og således, på trods af begrænsede økonomiske ressourcer, kunne gruppen nå ud til vælgerne i tilstrækkelig grad ved hjælp af radio og tv (se Cronin 1989). Det er slående, at organisationer med masser af penge sjældent er entusiastiske over for direkte demokrati: »Økonomisk mægtige grupper har ydet en stædig modstand over for indførelsen af referendummet. I Minnesota, i New Jersey, i Rhode Island. Fagforeningen AFL-CIO, forretningsgrupper og handelskamre har i de senere år igen og igen bekæmpet borgerinitiativet, ofte ironisk nok med det argument, at et borgerinitiativ koster mange penge, og kun de mere velhavende organisationer kan derfor gøre brug af det.« (Cronin 1989)

Det er klart, at penge altid har en indvirkning på direkte demokrati beslutningstagning. Men denne indvirkning er mindst lige så stor for det repræsentative demokrati og kan afbalanceres ved at ligestille kampagnemidlerne. Af samme grund argumenterer californiske 'progressive' som Shultz for under ingen omstændigheder at vende tilbage til det traditionelle repræsentative system, men de plæderer samtidig for specifikke tiltag for at begrænse indflydelsen fra 'big money'. Frey og Bohnet (1994, s. 158) skriver: »Det kan ikke nægtes, at økonomisk stærke partier og særinteressegrupper har bedre mulighed for at starte initiativer og producere propaganda end interessegrupper uden eller med dårlig organisation. Det giver dog ingen mening at sigte efter at opnå det totalt egalitære demokrati; der vil altid hos enkeltpersoner og grupper være forskelle i deres formåen til at influere. Det er altid sandt, at rige og velorganiserede grupper har mere magt. Det vigtige spørgsmål er imidlertid ikke, om disse forskelle findes, men under hvilke regler og hos hvilke instanser fordelene vejer tungest, organisatorisk såvel som økonomisk. Lobbyvirksomhed bliver imidlertid mere effektiv, jo mindre demokratisk systemet bliver. Selv uden valg, for eksempel i et diktatur, udøver særinteresser deres indflydelse. I EU er

interessegrupperne i stand til at udøve en større indflydelse end i de enkelte medlemslande, fordi EU er mindre demokratisk (Andersen og Eliassen 1991). I Schweiz, selv med en koalition mellem interessegrupperne og den politiske elite, viser det sig, at denne front ikke altid får sin vilje, og især ikke, hvis det drejer sig om vigtige emner.«

Problemet med manipulation via mediekampagner og monopoler på informationsdistribution er ikke relateret til direkte demokrati; det er selve demokratiets problem. To slags virkelighed støder sammen i denne sammenhæng. På den ene side er massemedierne hovedsagelig privatejede, og på den anden side falder udbredelse af synspunkter via massemedierne ind under princippet om pressefrihed. Dette begrænser ytringsfriheden i begge retninger. Massemedierne har en tendens til at forsvare deres ejeres synspunkter, og velhavende mennesker eller grupper kan henvende sig til offentligheden ved at indrykke annoncer og købe tv-reklameplads. På den anden side har borgerinitiativer uden midler ikke stor mulighed for at blive hørt.

Angreb på pressefriheden kan ikke løse dette problem. Derfor bør retsstaten først og fremmest organisere sit eget forum, hvis hovedfunktion skal være at fungere som en arena for diskussion og bevidstgørelse. Sådant et forum kunne skabes blandt andet omkring de følgende tre overvejelser:

1. Der er absolut ingen grund til, at statsradio og -tv, som overvejende er skattefinansieret, skal beskæftige sig med produktion af underholdning. Underholdning er i særlig grad en kommerciel aktivitet og kan meget bedre produceres af kommercielle selskaber. Retsstaten har ikke mere grund til at fremstille ren underholdning end den fx har til at fremstille solbriller eller hundemad. Retsstatens opgaver stammer fra dens mål om at opnå ligestilling for loven og beskyttelse af grundlæggende rettigheder og friheder. Fra dette perspektiv er det public service-systemets pligt at sikre fri adgang til den information og de kulturelle produkter, som borgerne skal bruge for at kunne deltage fuldt ud i samfundslivet. Denne pligt må utvivlsomt ses i en bred forstand. Den omfatter grundig nyhedsindsamling, adgang til relevante kulturelle begivenheder, som ikke tilbydes på kommercielle kanaler samt analyseprogrammer. Missionen er imidlertid at støtte den demokratiske, opinionsdannende proces. Ved at organisere omhyggeligt forberedte og velafbalancerede debatter, i hvilke støtter og modstandere af et initiativ får lige mulighed for at komme til orde, kan indvirkningen af økonomisk ubalance på opinionsdannelsen reduceres drastisk. Staten bør tage skridt til at bane vej for en afbalanceret opinionsdannende kultur. Public service-medierne kan her spille en nøglerolle, forudsat at de forbliver helt uafhængige af politiske og kommercielle kræfter. Denne uafhængighed skal også være synlig. Af samme grund er det absolut nødvendigt, at direkte og indirekte reklamer holdes adskilt fra public service-udsendelser.
2. Der bør ikke interveneres direkte i de trykte medier. Mayer (1989, s. 118) anfører forslaget fra 'Aktion Volksentscheid' (i Achberg i det sydvestlige Tyskland) om at pålægge massemedierne (radio, tv og aviser med et oplag på over 100.000) at offentliggøre borgerinitiativer og give støtter og modstandere lige muligheder for at komme til orde. Dette forslag skrider imod pressefriheden. Massemedierne må også have ubegrænset adgang til at udtrykke deres mening for eller imod et initiativ. Staten kan imidlertid

udnytte de store pengebeløb, som nu bruges til at finansiere (statslige) medier og regeringspropaganda til at tale for informationskampagner i valgperioder. I et sådant 'Offentligt Demokratiskt Talerum' i aviserne bør princippet om lige ret til at tale garanteres ved lov for både støtter og modstandere. Udformningen må klart vise, at dette 'offentlige talerum' er en form for reklame. Det må ikke kunne forveksles med avisens eget materiale.

3. Nogle uger før referendummet bør hver eneste vælger modtage en informationsbrochure, som forklarer forslaget, og i hvilken støtter og modstandere kort opridser deres argumenter, og hvor politiske partier, fagforeninger, professionelle instanser, særinteresser etc. fortæller, hvordan de mener, der skal stemmes. Denne form for brochure har længe været standard i Schweiz og i en række amerikanske delstater.

Ud over disse positive tiltag er nogle negative skridt også nødvendige. Valgudgifterne skal begrænses, ikke kun for valg af repræsentanter, men også for referenda. Budgetterne for støtter og modstandere af borgerinitiativer skal offentliggøres. (I afsnittet om Californien i kap. 5 har vi vist, hvorfor amerikanske dommere har afsagt kendelser om, at ubegrænset forbrug under referenda hører under princippet om ytringsfrihed, mens de accepterer restriktioner for valgkampagner på grund af faren for korrupsion. I Europa ser man dog helt anderledes på sagen.) Både navne på de større kampagnebidragydere og beløbet skal offentliggøres, som det allerede sker i mange amerikanske delstater, inklusive Californien. Det er også muligt at garantere minimumsniveauer for økonomisk støtte. Et borgerinitiativ, som har indsamlet de nødvendige underskrifter til et referendum, har i hvert fald bevist, at det har ramt et socialt relevant emne. Det kan belønnes ved at forsyne initiativkomiteen med tilstrækkelige midler til, at initiativer med meget lille økonomisk opbakning også får en mulighed for at blive hørt. Det samme princip gælder i mange europæiske stater for politiske partier, der som regel modtager statslige midler baseret på antallet af deres medlemmer eller pladser i parlamentet. Der er absolut ingen grund til at give statsmidler til politiske partier, men ikke til borgerkomiteer, som har nået en mindstegrænse for indsamlede underskrifter til et referendum. Begge har trods alt vist, at de nyder en vis mængde støtte fra offentligheden.

En sådan række tiltag ville skabe plads til en velafbalanceret opinionsdannelse. Om et demokrati lykkes eller slår fejl, afhænger i stort omfang af kvaliteten af dets debatfrihed. Det er normalt ikke statens opgave aktivt at levere midlerne til ytrings- og debatfora for borgerne. Borgerne bør derfor have fuld frihed til at skabe særlige fora for debat og for opinionsdannelse, og disse fora kan frit reguleres af grundlæggerne. Ellers er det lig den demokratiske debat, som kommer lige før lovgivningsmæssige beslutninger. I denne sammenhæng bør der, ud over de private fora, skabes et særligt forum af retsstaten selv, som er til rådighed for alle borgere, så de kan blive hørt på lige fod, uanset deres finansielle ressourcer og baggrund.

## f. Manglende muligheder for at udbyde og kvalificere spørgsmålene

Ifølge dette argument bør referenda afvises, fordi de er for 'primitive' og unuancerede, fordi de kun kan tilbyde ja- og nej-muligheder. Argumentet blev fx brugt af den forhenværende belgiske premierminister Dehaene (»Jeg kender få problemer, som kan løses med et ja eller et nej«) på den belgiske RTBf fransksprogede tv-kanal, 4. oktober 1992.

Men set ud fra folkets synsvinkel giver et direkte demokrati meget større mulighed for spidsfindigheder og diskrimination end et rent repræsentativt system. I sidstnævnte kan vælgerne kun vælge mellem et begrænset antal pakkeløsninger med politiske meninger (generelt ikke mere end 10), nemlig de politiske partiprogrammer. I praksis vil disse aldrig være i overensstemmelse med de valg, som vælgerne selv ville træffe, hvis de fik lov til det.

En nylig Gallup-undersøgelse illustrerer, hvor alvorligt dette problem er. Undersøgelsen udsurgte 1000 amerikanske vælgere om 20 aktuelle politiske emner. Det viste sig, at flertallets præferencer var en blanding af såkaldte 'konservative' og såkaldte 'progressive' synspunkter. Denne blanding blev ikke afspejlet af et eneste partiprogram. For eksempel går de fleste amerikanere ind for en højere minimumsløn (82%), lovpligtig registrering af skydevåben (72%) og en genoprettelse af diplomatiske forbindelser med Cuba (56%). Det er de 'progressive' spørgsmål. Men racemæssig fortrinsbehandling i skole- og erhvervsliv (såkaldt 'positiv diskrimination') afvises af 85%. 78% ønsker en generel skattenedsættelse, og 69% ønsker, at bøtterne i de offentlige skoler skal lovliggøres. Disse mål er typisk konservative eller liberale. Der findes også forslag, som kan regne med et flertal i offentligheden og med meget lidt sympati hos den politiske klasse. Gallup fandt, at 56% af amerikanerne gik ind for indførelsen af 'skolebilletter'. Det vil sige, at familierne modtager pengene til deres frie skolevalg, i stedet for at regeringen finansierer skolerne direkte. Så vidtgående frihed for uddannelsessystemet er ikke populært blandt politikerne, der betragter uddannelse som et af deres vigtigste midler til udøvelse af social indflydelse.

Lad os antage, at en borger går ind for et tværsnit af de ovennævnte flertalssynspunkter. Der er ingen mulighed for, at han eller hun vil finde noget parti, som udtrykker denne kombination af synspunkter. Og selv hvis et sådant parti fandtes, er det stadig usikkert, hvad der ville ske med bemeldte synspunkt. Partiet kan ende i oppositionen, eller, hvis det kommer med i regeringen, kan det forlade synspunktet til fordel for de andre koalitionspartiers støtte til andre forslag, til trods for, at et flertal af vælgerne hele tiden har støttet synspunktet. I flertallet af Europas 'demokratier' er folkets stemme en 'krusning på vandoverfladen'. De kan kun ytre et eneste primitivt udtryk for deres støtte til det ene eller det andet parti – 'socialistisk' eller 'liberalt' eller 'konservativt'. Men de har ikke lov til, som rationelle, skønsomme mennesker, at afgøre hvert spørgsmål ud fra dets beskaffenhed. I den sammenhæng er det noget absurd for folkets valgte repræsentanter at hævde, at direkte demokrati mangler dybde og nuancer.

Det er sandt, at i flertallet af referenda (ikke alle; se nedenstående) findes der kun valget mellem at være for eller imod et forslag. Men alle parlamentariske beslutninger tages også, fordi parlamentsmedlemmerne stemmer for eller imod et forslag. Men hvad kritikerne mener, er at den meningsdannende proces i direkte-demokrati beslutningstagning afsluttes hastigere end i parlamentarisk beslutningstagning. I princippet er dette en realistisk indvending. I traditionelle referenda fremlægger initiativtagerne et detaljeret forslag, som bliver genstand for offentlig debat, men vælgerne kan ikke længere ændre forslaget, kun acceptere eller afvise det. I parlamentet kan repræsentanterne foreslå ændringer – i mange tilfælde lige op til afstemningen. (Det er dog langt fra altid tilfældet. Et eksempel er internationale traktater, inklusive EU-traktater, hvor parlamenterne som regel ikke kan foretage nogen yderligere ændringer.)

For at uddybe billedet skal det bemærkes, at den meningsdannende fase af et borgerinitiativ ofte ligger før den offentlige lancering. Inden for mange områder er et borgerinitiativs eneste chance for succes, at det støttes af en bred koalition af organisationer. Som resultat heraf er forslaget allerede præget af den diskussion og konsultation, som er foregået mellem partnerne i sådan en koalition. Ekstreme forslag uden bred offentlig støtte bliver stort set aldrig vedtaget. På den anden side bliver den meningsdannende fase i den aktuelle parlamentariske praksis ofte alvorligt korrumpet af påtvungen partidisciplin (I UK fx af de såkaldte 'whips' eller 'indpiskere') og af politiske studehandler. Generelt er det lederne af de politiske partier, som dikterer, hvordan partiet eller fraktionen skal stemme, og kursen er ganske ofte baseret på ret så krasse studehandler mellem de politiske partier. Hvis parlamentsmedlemmerne gav sig til at stemme hæderligt, og altså følge deres samvittighed, ville skillelinjen mellem støtter og modstandere næsten aldrig løbe langs partigrænserne, som den nu gør i flertallet af alle parlamentsafstemninger.

Ydermere er det fuldt ud muligt at skabe referendumsystemer, som giver plads til mellemliggende tilpasning og flere valgmuligheder. Der opnås større og større erfaring med sådanne referenda. En mulighed, som bruges i visse tyske stater, er en sammenkædning af retten til at få sin henvendelse behandlet (her at indgive en underskriftsindsamling) og et referendum. Hvis en borgergruppe ønsker at fremlægge et lovforslag, kan den indledningsvis indgive forslaget som en begæring til parlamentet med et relativt lille antal underskrifter, fx 0,2% af vælgerne. Den repræsentative instans må så enten acceptere forslaget fra borgerinitiativet eller give en begrundelse for en evt. afvisning. Hvis den repræsentative instans accepterer forslaget, har borgerinitiativet nået sit mål. Hvis ikke, kan initiativet stadig fortsætte, enten med det uændrede forslag eller med et forslag, som er blevet ændret i lyset af de parlamentariske kommentarer. Det kan så gå videre til referendum, forudsat at initiativet når op over en højere underskriftsgrænse, fx 2% af vælgerne. Denne kombination af retten til at indgive en begæring og referendum forsvares i Californien af den amerikanske 'League of Women Voters' og i Tyskland af foreningen 'Mehr Demokratie' (se kap. 5, Bayern).

Der er to yderligere muligheder, som kan tages i brug:

- Hvis det ikke godkender borgernes forslag, kan parlamentet formulere et alternativt forslag. Det system findes fx på nationalt niveau i Schweiz og på delstatsligt niveau i Bayern. Vælgerne får så tre muligheder: ja til borgerinitiativet, ja til parlamentets modforslag eller nej til begge forslag (bevare status quo).
- Borgerinitiativet kan endda trække sit eget forslag tilbage til fordel for det parlamentariske modforslag. Det er en tilgang, som kan være nyttig for borgerinitiativet, hvis det parlamentariske modforslag indeholder mange elementer fra borgerforslaget, og begge forslag risikerer at blive afvist, så man ender med et flertal for status quo. Det skete fx med det schweiziske folkeinitiativ 'Landmænd og forbrugere for et øko-venligt landbrug'. Det var et folkeinitiativ, som ville tildele landbrugsstøtte udelukkende til firmaer, som holder sig til strenge økologiske standarder. Parlamentet fremlagde et modforslag, som ikke desto mindre bevarede de grundlæggende elementer af folkeforslaget. Initiativtagerne trak derefter deres eget forslag tilbage, og den 9. juni 1996 blev det parlamentariske modforslag godkendt med 77,6% af stemmerne.

Integrationen af retten til at få sin henvendelse behandlet og det borgerinitierede lovforslag, eventuelt suppleret med de to ovennævnte tiltag, vil muliggøre den optimale brug af parlamentets evne til at fremlægge velovervejede forslag. Parlamentets demokratiske produktivitet ville blive betydeligt forbedret af et sådant samarbejde med et lovgivningsmæssigt borgerinitiativ. Retten til at få sin henvendelse behandlet (indgive en underskriftsindsamling), sommetider (fejlagtigt) kaldet borgerinitiativet, som findes i visse europæiske lande, giver i sig selv ingen mening. Parlamentsmedlemmerne er ikke forpligtet til at stille noget op med folkets forslag, og borgerinitiativet har ingen mulighed for gensvar, hvis parlamentet afviser eller ignorerer dets forslag. Men som indledning til borgerinitiativet har retten til at få sin henvendelse behandlet utvivlsomt stor betydning. Den giver initiativet mulighed for at uddybe sit forslag i lyset af det parlamentariske bidrag og skaber et særligt bånd mellem det folkelige initiativ og parlamentet, hvilket også forstærker parlamentets legitimitet.

En yderligere mulighed, som også blev foreslået af det californiske 'League of Women Voters' (Forbund af kvindelige vælgere), er at afholde høringer om borgerinitiativet. På et tidligt tidspunkt i et borgerinitiativ, hvor kun et beskedent antal underskrifter er blevet indsamlet, kan høringer afholdes inden for specifikke lovbestemte rammer. Det kan føre til gennemarbejdning og uddybning af forslaget.

I Schweiz har der desuden på kantonniveau fundet en række interessante eksperimenter sted med afstemninger med flere valgmuligheder. Kantonen Bern spiller en pionerrolle inden for dette område. For eksempel kunne vælgerne foretage et valg mellem fem forskellige forslag til reorganiseringen af kantonens hospitalssystem (Beedham 1996). Også i Bern eksperimenteres der med et system, i hvilket vælgerne ikke var begrænset til ja eller nej til et lovforslag, men også kunne indgive ændringsforslag. Det er for tidligt at drage nogle konklusioner om dette system. Der er andre muligheder, som endnu ikke er blevet afprøvet nogen steder. Eksempelvis foreslog Benjamin Barber (1984) en afstemningsskala fra 'eftertrykkeligt nej' til 'eftertrykkeligt ja'.

Sommetider formulerer modstandere af direkte demokrati deres indvending på en anden måde. De hævder, at i referenda inddrager borgerne alle mulige spørgsmål, som intet har med referendumforslaget at gøre, et fænomen kendt som 'linking'. »Referendumsystemet kan nemt bruges som et instrument til at mobilisere generel utilfredshed. Udvidelsen vil så gå i stå af grunde, som intet har med udvidelsen at gøre«, forklarede fhv. EU-kommissær Frits Bolkestein for eksempel om et muligt hollandsk referendum om EU-udvidelsen (NRC Handelsblad, 9. september 2000). Imidlertid er det hovedsagelig inden for det repræsentative system, at 'linking' er på dagsordenen. Når der er valg, blandes alle mulige emner sammen, og trådene redes blot kunstigt ud, når vælgeren sætter sit enlige kryds på stemmesedlen eller trykker på afstemningsknappen. Hvad Bolkestein skød på, var ikke referenda initieret af borgerne, som stadig er mulige i Holland, men engangs-folkeafstemninger, som regeringen udskriver (det eneste 'referendum', som den hollandske forfatning tillader). I sådan en situation er det mere end sandsynligt, at andre spørgsmål bliver slæbt ind i den offentlige debat. Når borgerne selv ikke kan initiere referenda, må de jo vente til næste mulighed de har for direkte at træffe en afgørelse. På det tidspunkt har utilfredsheden fået tid til at vokse og venter kun på en udtryksmulighed. I denne bog argumenterer vi ikke for folkeafstemninger, men for et ægte

direkte demokrati, i hvilket borgerne når som helst selv kan igangsætte initiativer til referenda. Fænomenet 'linking' kendes ikke i det schweiziske direkte demokrati af den simple grund, at borgerne til hver en tid selv kan afgøre de enkelte spørgsmål og selv kan igangsætte borgerinitiativer.

Kort sagt, hvis politikerne virkelig er bange for, at selvstændige spørgsmål bliver 'linket', må de tillade mere direkte demokrati.

## g. Skisma i forhold til repræsentativt demokrati

Sommetider understøttes dette argument med argumentet om, at parlamentets myndighed undermineres af referenda, mens andre hævder, at politikens position trues af referenda.

Bemærk først fejlantagelsen: Demokrati sidestilles med 'repræsentativt demokrati', som var repræsentation demokratiets kerne. Referenda ville i givet fald true 'demokrati'. I virkeligheden er det ikke repræsentation, men borgerinitiativer, som udgør demokratiets kerne. Det er ikke kun diktatorer såsom Hitler og Stalin, der har afbildet sig selv som folkets repræsentanter, men også en række enevældige konger gennem historien. I kapitel to viste vi, at et rent repræsentativt system kun i en eneste sammenhæng er en korrekt fortolkning af demokrati – hvis borgerne har vedtaget det. Men undersøgelser viser samstemmende, at det ikke har været tilfældet siden 1970'erne: Flertallet støtter konsekvent indførelsen af direkte-demokrati beslutningstagning.

Med andre ord er argumentet om, at parlamentarisk myndighed undermineres af referenda, ikke relevant. Parlamentet er ikke et mål i sig selv – parlamentet er der for demokratiets skyld: Demokrati er der ikke for parlamentets skyld. Man kan derfor ikke anmode om, at demokratiet indskrænkes i respekt for parlamentet.

Tværtimod ville det i en vis forstand genskabe parlamentets værdi, hvis direkte demokrati blev indført, eftersom borgerne underforstået ville blive indbudt til at vise deres tillid til hver en parlamentarisk beslutning. Hvis borgere ikke fremsætter et initiativ efter vedtagelsen af en lov i parlamentet, kan det altid fortolkes som et underforstået tegn på tillid. I det rent repræsentative kan befolkningen ikke tale parlamentet imod, og følgelig kan de heller ikke udtrykke deres tillid til parlamentet, end ikke underforstået. De kan højst blive hjemme på en valgdag, men ikke-deltagelse kan fortolkes på meget forskellige måder.

Hvis muligheden for at fremsætte et borgerinitiativ altid foreligger, vil parlamentet være under pres for at lovgive i overensstemmelse med folkets vilje. Parlamentets adgang til at bidrage til afpuddningen af referendumforslag, inklusive parlamentets ret til at fremlægge et alternativt forslag, har allerede været nævnt.

Dem, der hævder, at referenda skader parlamentets troværdighed i befolkningen, må indse, at befolkningen for længst har tabt sin tiltro til parlamentet – længe før flertallet af lande indførte seriøse direkte-demokrati rettigheder på nationalt plan. I 2002 gennemførte Gallup en stor meningsmåling, hvor 36.000 personer fra 47 lande blev spurgt om graden af deres tillid til 17 'institutioner'. Denne lille liste omfattede militæret, regeringen, uddannelsessystemet, massemedierne, fagforeningerne, IMF, de multinationale, osv. På listen over

tillid lå parlamenterne helt i bund. 51% af de adspurgte havde kun lidt eller ingen tillid til deres parlament, og kun 36% havde en moderat til en høj grad af tillid. Parlamentet lå særligt lavt i europæiske lande. To tredjedele af de adspurgte var enige i, at deres land ikke blev ledet i overensstemmelse med flertallets vilje. På spørgsmålet om »Går det overvejende godt her i verden?«, svarede kun et mindretal bekræftende i de fleste lande: Kun 13% af tyskerne, 14% af italienerne, 23% af hollænderne og 25% af briterne. Med andre ord: De som gladelig fastholder parlamenterne, eftersom de har travlt med at holde facaden. I virkeligheden har flertallet for længst tabt tiltroen til parlamenter i overvejende repræsentative systemer.

Nogle modstandere af referenda formulerer dette på en anden måde: At politikens position undermineres af referenda. Deres underforståede formodning er tilsyneladende, at 'politik' er det samme som 'parlament og regering'. Men idealt set er politik et forum, hvori alle borgere deltager. Set i dette lys vil direkte demokrati aldrig indsnævre betydningen af politik, men faktisk give den et kraftfuldt løft. Direkte demokrati kan føre til et livskraftigt og kreativt politisk forum.

I øvrigt må den direkte effekt af borgerinitierede referenda ikke overvurderes. I 1996 – et højdepunkt for direkte demokrati i USA – kom i alt 102 borgerinitierede referenda til afstemning i de amerikanske stater, mens 17.000 love over hele USA blev vedtaget af de folkevalgte lovgivere (Waters 2002, s. 6). Halvdelen af alle amerikanske delstater nyder ret omfattende og ofte benyttede direkte-demokrati rettigheder, så vi kan formode, at selv i en af disse delstater med en relativt omfattende grad af direkte demokrati, vedtages stadig mere end 99,9% af lovene af valgte politikere. I denne kontekst er det ret absurd at tale om en 'afbrydelse' af lovgivningssystemet ved direkte demokrati. Kritikerne henviser formodentlig til den indirekte virkning af referenda: Politikere kan ikke bare kræve en lovgivning igennem, hvortil der ikke findes støtte blandt borgerne. De må tage stilling til de aktuelle meninger blandt forskellige befolkningsgrupper og på forhånd arbejde på at bygge en støtte op for deres forslag. Men hvem kunne dog være imod dette?

## h. Vælgerne overbelastes

Ifølge dette argument kræver referenda for meget af vælgerne. Der forlanges for meget af dem, og de bliver mindre indstillet på at stemme. Som konsekvens heraf sætter de deres repræsentation over styr, idet det ofte er de økonomisk svagere, som først trækker sig ud.

I Schweiz har fremmødet ved parlamentsvalg i årtier været omkring 40% (fremmødet for referenda omkring 50%) – det er lavere end ved parlamentsvalgene i Tyskland (cirka 80%) eller præsidentvalgene i Frankrig (70% til 80%) eller USA (50% til 60%).

Et relativt lavere vælgerfremmøde tilskrives ofte valgtræthed. Hvis der virkelig fandtes en kausalforbindelse, kunne det løses ved at hæve kravet til antallet af underskrifter, som i Schweiz er meget lavt (100.000 til et borgerinitiativ eller 2% af de stemmeberettigede). Dette ville gøre det sværere for relativt små grupper at fremsætte borgerinitiativer, der ikke engagerer flertallet af befolkningen.

Man skal dog være forsigtig med sådanne konklusioner. I et rent repræsentativt demokrati har borgerne næsten ingen lejlighed til at indvirke på den førte politik på nogen måde.

De har kun muligheden for at stemme med et par års mellemrum, som mange af dem derefter ivrigt griber. I et rent repræsentativt system er der trods alt en frustrerende mangel på mulighed for at blive hørt. I et veludviklet direkte-demokrati system er udbud og efterspørgsel med hensyn til mulighederne for at udtrykke et synspunkt mere i balance, og folk mener, at de har mere frihed til at vælge mellem at deltage direkte i beslutningstagningen eller give andre mandat til ansvaret.

Vi kender heller ingen undersøgelser, hvor en stor procentdel af befolkningen svarer bekræftende på, at de ønsker færre referenda. Tværtimod støtter flertallet af de borgere, som aldrig stemmer, stadig direkte demokrati (Möckli 1994, s. 184).

Høj referendum- og valgdeltagelse bør naturligvis altid tilskyndes, men et fremmøde på 10% til 20% ved et referendum er ikke nødvendigvis et problem. Mandatprincippet spiller samme afgørende rolle i direkte-demokrati beslutningstagning som ved parlamentsvalg (se kap. 2). Selv hvis kun 10% af vælgerne rent faktisk stemmer ved en folkeafstemning, er udfaldet for eller imod stadig meget bredere funderet end ved en afstemning i parlamentet, hvor kun 0,005% af vælgerkorpset træffer beslutningen. De 10% vælgere ved folkets direkte afstemning har lige så adækvat et mandat som parlamentarikerne, med den fordel, at de er langt flere. På den anden side er det mandat, der gives af ikke-vælgerne til vælgerne i et referendum, langt mere afgrænset end ved et parlamentsvalg, eftersom der kun er en specifik beslutning på programmet og ikke en potentielt uendelig række beslutninger om alle slags forskellige emner. At mandatkonceptet ikke er ren teori, men også intuitivt anerkendes af den brede offentlighed, står klart ved den netop nævnte kendsgerning, at det store flertal af dem, som aldrig selv stemmer, alligevel støtter direkte demokrati. I et ægte demokrati må hver borger ved hvert valg have friheden til at afgøre, om hun eller han ønsker at give et mandat til sine medborgere eller selv ønsker at stemme. Det er fuldt ud tænkeligt, at en borger anser sig selv for at have for lidt viden om beslutningstagning og systematisk overdrager mandatet til andre. Det er absolut nødvendigt, at hun eller han, og ingen anden vurderer hendes eller hans egen kompetence. Fraværet af valg (åbenlyst diktatur) såvel som et system af tvunget fremmøde ved valg fratager individerne friheden til fuldt ud selv at dømme.

Politologen Kriesi har vist, at viden om det emne, der skal stemmes om, sammen med en generel interesse for politik, er de langt vigtigste faktorer ved referendumdeltagelse i Schweiz. Uddannelsesniveau, indkomst og socialklasse har kun mindre indflydelse på referendumdeltagelsen (for deltagelsen i schweiziske parlamentsvalg er effekten endog nul). Det ser også ud til, at kvinder stemmer mindre end mænd ved referenda (dette gælder i højere grad for ældre kvinder end de yngre). Deltagelse synes også at øges med alderen til et vist punkt, hvorefter det har det med igen at falde, men billedet er dog ikke entydigt. De som sagde, at de var 'fuldt ud klar over' et referendums emne, deltog fire gange så ofte som de mennesker, der 'ikke var klar over' emnet. Afstanden var kun en smule svagere, når interesseniveauet i politik var den primære variabel. Når de to variabler blev kombineret for eksempel for de personer, som var 'fuldt ud klar over' referendumets emne og tilstod at være 'meget interesseret' i politik, var deltagelseniveauet otte gange så højt som for dem, som 'ikke var klare over' emnet og sagde, at de 'ikke var interesseret' i politik (Kriesi 2005, s. 118-122). Opsumming: Den vigtigste grund til ikke at deltage er, at borgerne mener, at de ikke har tilstrækkelig viden om emnet.

## i. Formuleringen af spørgsmålet kan fordrejes

Ifølge denne indvending kan spørgsmålet ved et referendum formuleres på en vildledende måde. Udfaldet kan blive, at vælgere stemmer imod deres faktiske overbevisninger. Professor Jan Gijssels (den belgiske avis *De Standaard*, den 5. november 1992) anførte det på denne måde: »Intet referendum har endnu ikke været omdiskuteret for måden, hvorpå spørgsmålet har været stillet«.

I virkeligheden er formuleringen af spørgsmålet først og fremmest et problem ved folkeafstemninger, ikke i direkte demokrati. Folkeafstemninger er ikke-bindende afstemninger, der formuleres af politikere ved magten og herigennem ofte inddrager forskellige emner i et enkelt spørgsmål og manipulerer andre forudsætninger også (se punkt 'd' for mere information og eksempler).

I et ægte direkte demokrati kan politikere ikke uden videre ændre formuleringen af spørgsmålet eller reglerne efter eget forgodtbefindende. Loven stipulerer forudsætningerne for direkte demokrati, og de er de samme for alle borgere, politikere eller ej. Desuden er direkte demokrati svært at forene med folkeafstemninger, der er udformet af et flertal ved magten: På den ene side fører de altid til politisk misbrug, og på den anden er de også unødvendige, fordi parlamentet og regeringen allerede har mandat til at handle. I Schweizisk direkte demokrati er folkeafstemninger ved flertallet ved magten ikke tilladt. Loven definerer omstændighederne, ved hvilke et referendum afholdes og lægger bindende regler for dette. Alle forfatningsændringer er genstand for et bindende referendum. Desuden er der det frivillige referendum, hvorigennem borgere kan udfordre en lov, der allerede er vedtaget, og borgerinitiativet, som kan munde ud i et referendum, hvis alle forudsætninger er opfyldt. Referendumsspørgsmålet skal altid affattes enkelt og objektivt – uanset om det er forslaget, som parlamentet har taget til sig, fulgt af det enkle spørgsmål, om man er for eller imod (i denne kontekst er en standardiseret, neutral ordlyd altid brugt i Schweiz og USA) borgerinitiativet (funderet på det krævede antal underskrifter). Med borgerinitiativer er det enkelt juridisk at afgøre (som det sker i Schweiz), om initiativet virkelig kun angår et enkelt emne. Eftersom titlen for borgerinitiativet indgår i referendumsspørgsmålet i Schweiz, kan 'Bundeskanzlei' (statsministeriet) afvise et borgerinitiativ, hvis det åbenlyst har en vildledende titel.

Eksempler på uenighed omkring alle disse ting er uhyre sjældne. Det er ikke kun et spørgsmål om regelsæt, men også om demokratisk kultur. Eftersom referenda og borgerinitiativer indgår i dagens orden i stater som Schweiz, Californien, Oregon, Bayern osv., repræsenterer de *business as usual* for politikere og embedsmænd, som er vant til at håndtere dem på en gennemsigtig, borgervenlig måde, ligesom almindelige valg generelt er uplettede aktiviteter i europæiske lande, der har en lang erfaring med dem. Det er næsten ikke til at forestille sig, at et regeringsparti for eksempel i Holland skulle misbruge dets position til at manipulere parlamentsvalgene ved at pille ved reglerne. En skønne dag vil det være lige så utænkeligt, at hollandske politiske partier misbruger direkte-demokrati beslutningsprocessen for at få deres egen vilje.

Besværligheder kan opstå ved udformningen af spørgsmålet, især i situationer, hvor folk skal stemme 'ja', hvis de er 'imod' et emne eller vice versa. Det var eksempelvis tilfældet med de første referenda i Italien. I 1974 skulle skilsmissemodstanderne stemme 'ja' (Budge 1996). Belfort-referendummet i Gent (1997) er et andet eksempel: Kommunalrådet havde

formuleret spørgsmålet på en måde, så modstanderne af Belfort parkeringspladsen skulle stemme 'ja'. Initiativtagerne protesterede. I sidste ende viste deres frygt sig dog at være ubegrundet: Vælgerne var ikke i tvivl om, hvor de skulle sætte deres kryds. Der synes ikke at eksistere et overbevisende eksempel på et referendum, hvor flertallets standpunkt ikke vandt, fordi vælgerne misforstod spørgsmålet.

Endelig – måske med risiko for, at vores fortælling bliver monoton – bør vi også her gentage, at modstanderne af direkte demokrati bruger helt forskellige kriterier for repræsentativ beslutningstagning og direkte beslutningstagning. I repræsentativ beslutningstagning er vælgerne på det mest frustrerende som regel ladt helt og aldeles i stikken uden viden om følgerne af deres stemme. De kender ikke partiernes skjulte dagsorden: De ved ikke hvilken regeringskoalition eller hvilket regeringsprogram, der vil opstå. Partiprogrammer fortæller ikke meget. For eksempel udsiger de ikke, hvilke punkter, der er de første til at bukke under i en koalitionsforhandling. Internationale traktater, skatter som skatten på diesel, ophævelsen af værnepligten osv. (hollandske eksempler) påtvinges simpelthen borgerne efter parlamentsvalget: De ofte komplekse detaljer i disse emner forbliver fuldstændig usynlige i den repræsentative 'udformning af spørgsmålet' – valgmanifestet. I direkte-demokrati beslutningstagning er billedet til gengæld meget klarere: Folk ved næsten altid ret præcist, hvad det er, de stemmer for eller imod. Til trods for dette hævder modstandere af borginitierede referenda på det uærligste, at de står model til 'en dobbelttydig formulering af spørgsmålet' i direkte-demokrati beslutningstagning.

## j. Konservatisme, eller entusiastiske aktivister

Ifølge nogle medfører et referendumsystem, at afgørende nytænkning bremses, fordi den brede offentlighed har det med at ville fastholde status quo. Andre hævder præcis det modsatte: At engagerede aktivister kan bruge referenda til at overtage demokratiet, fordi det 'tavs flertal' som regel ikke går ud og stemmer.

Men hvad der nærmere betegnet menes med 'nytænkning', og hvilke synspunkter, der præcis kan gives etiketten 'venstre' eller 'højre', er en politisk vurdering, der ikke burde overlades til teknokrater. De grønne partier i for eksempel Tyskland og Holland går ind for vidtrækkende, europæisk integration, baseret på hvad de anser for at være 'progressive' argumenter, hvorimod deres søsterpartier i Skandinavien og Storbritannien af ligeledes 'progressive' årsager faktisk er meget euroskeptiske. Hvis 'progressive' partier prøver at blokere nedskæringen af socialhjælp – anset for en 'nødvendig modernisering' af konservative ved magten, er det så en 'progressiv' eller 'konservativ' reaktion?

Men hvis vi undersøger politikernes adfærd, er det naturligvis også sandt, at de i visse tilfælde stædigt modsætter sig modernisering. Direkte demokrati er i sig selv et eksempel, ligesom indførelsen af skolekuponer, der frigør uddannelsessystemet fra statens greb. Det er let at argumentere for, at samfundet i det 21. århundrede kun med besvær vil kunne fungere uden disse moderniseringer. Et stort flertal af befolkningen er blevet overbevist om begge indgreb, men politikere blokerer for dem, fordi de i dette tilfælde har en interesse i at fastholde status quo. I andre henseender er politikere faktisk 'mere progressive' end borgerne, men det kan klart have negative resultater. Eksempelvis så vi under punkt 'b' ovenfor, at politikere generelt ønsker en større offentlig sektor end borgerne (også af egeninteresse, fordi det øger de-

res magt). Facit er, at rent repræsentative systemer medfører større budgetunderskud end direkte-demokrati systemer.

Et integreret demokrati har såvel redskaber til at bremse politikere, der løber for hurtigt i forhold til offentligheden (det frivillige og det bindende referendum) og redskaber, som offentligheden kan bruge til at træde på speederen, hvis de valgte politikere ikke ønsker at ændre kursen hurtigt nok (borgerinitiativet). Vi argumenterer for indførelsen af både bremsen og speederen. Lejlighedsvis er det referendummodstanderne – når de for eksempel er tvunget ind i en regeringskoalition – som tillader direkte demokrati i et vist omfang ved at indføre en form for referendum (gerne begrænset til det relativt uskyldige frivillige referendum), hvorigennem borgere kun kan sige 'nej' til love, der allerede er vedtaget af politikerne.

Et blik på praksis for referenda i Schweiz og amerikanske delstater viser, at konservative og progressive grupper har skiftende succes med dem. I Schweiz blev borgerinitiativet i mange årtier primært brugt af progressive grupper, mens det frivillige referendum snarere var det redskab, som konservative grupper lod valget falde på, men i de seneste år er denne forskel blevet mindre åbenbar. Progressive grupper har i de seneste årtier opnået flertal i initiativer, såsom at forsyne narkomaner med heroin, beskyttelse af ansatte mod virkningen af 24-timers økonomien, indtrædelse i FN, støtte til økologisk landbrug, 1994-bestemmelsen om, at transalpin godstransport skal ske med tog med virkning fra 2004, indførelsen af en antiracisme-paragraf i den schweiziske forfatning, en skattestigning på benzin, at gøre voldtægt i ægteskabet til en kriminel handling, begrænsninger for genmodificering af organismer, oprettelsen af en civiltjeneste som alternativ til værnepligten, en udsættelse af opførelsen af atomkraftværker, mange afgifter på brugen af biler og lastbiler, og ophævelsen af dødsstraffen også i krigstid. Konservative opnåede at få vedtaget lovforslag, der omfatter følgende: Livstidsdomme for seksualforbrydere, der af eksperter er erklæret særligt farlige og ikke mulige at behandle, mange regler til begrænsning af budgetunderskud, ophævelsen af mange regeringsbevillinger, foruden afvisningen af mange progressive forslag fra regeringen eller fra borgerinitiativer (Butler og Ranny 1994; Kaufmann med flere 2005).

I de seneste år har 'progressive' grupper i Californien med succes brugt referenda til forslag inklusive dem, der skal sikre bedre miljølovgivning, den legaliserede brug af marihuana til medicinske formål, forhøjelsen af minimumslønnen, begrænsningen af midlerne til valgkampagner, forhøjelsen af afgift på cigaretter, forbud mod forskellige giftige substanser, sikringen af mange beskyttelsesforanstaltning over for dyr, fastsættelsen af et minimum for skolebudgetter, og indførelsen af forskellige krav for at lette til adgangen til information for forbrugere og vælgere. De 'konservative' opnåede blandt andet flertal for sænkninger af indkomst- og ejendomsskat, strengere straffe for tidligere straffede, ophævelsen af tosproget uddannelse, ophævelsen af 'positiv diskriminering', nedlæggelsen af visse regeringstjenester for illegale immigranter, tilladelse til betalt arbejde for de indsatte i fængslerne, og indførelsen af bindende referendum ved foreslåede lokale skattestigninger og afgifter (Allswang 2000). Hajnal og Louch (2001, s. vii) konkluderede, at i løbet af 1980'erne havde såvel demokraternes som republikanernes støtter præcis den samme chance (62%) for at være på den vindende side ved borgerinitiativer – I 1990'erne var republikanerne kun 2% oftere på den vindende side end demokraternes støtter. Dermed holdt de i virkeligheden hinanden i skak.

Den modsatte påstand, at dedikerede aktivister kan tage det direkte demokrati som gidsel for at få deres ekstremistiske forslag igennem, har lige så lidt på sig. Det står klart ud fra praksis i Schweiz såvel som i USA, at vælgerne er overordentlig påpasselige. Hvis aktivister vil have et forslag vedtaget, må de bruge borgerinitiativet. Vi så allerede i kap. 5, at vælgerne i Schweiz kun vedtager 10% af borgerinitiativerne, i Californien er tallet 40%, men idet mange borgerinitiativer efterfølgende annulleres af domstolene, bliver det endelige tal også omkring 10%. Når vælgerne er usikre, har de det med at stemme imod borgerinitiativer.

I visse henseender har små, passionerede grupper faktisk større chancer i strengt repræsentative systemer. I de systemer kan de trods alt nøjes med at overtale et mindre antal politikere. De europæiske overnationalister er et typisk eksempel på en lille aktivistgruppe, som via de repræsentative systemer har en meget større indflydelse på den udemokratiske udvikling i EU (bevist i projektet om EU-forfatningen, for eksempel), end de ville have haft i et direkte demokrati. Den eneste grund til, at EU-forfatningen foreløbig er lagt på hylden, skyldes udfaldet af referenda afholdt i Holland og Frankrig.

## k. Bedre redskaber end referendummet

Politikernes første reaktion, når de konfronteres med udråbet om direkte demokrati, er simpelt hen at ignorere det. Hvis udråbet fastholdes og vokser sig stærkere, kommer det dog et punkt, hvor det ikke længere er muligt at ignorere det. Politikere går derefter ofte sammen med deres meningsfæller for at foreslå alternative tiltag, som på den ene side skal vise, at de ikke er døve over for offentlighedens krav om mere demokrati, men på den anden side ikke er så truende for magthaverne som borginitierede referenda. Det præsenteres derpå som et forsøg på at finde redskaber, der virker 'bedre' end referenda. Dette var eksempelvis tilfældet i Belgien, hvor direkte demokrati var højt placeret på den politiske dagsorden under pres fra massive demonstrationer (de 'hvide marcher') i den anden halvdel af 1990'erne, men hvor politikerne for tiden vender tilbage til deres gamle positioner og trækker deres tidligere støtte til borgerinitierede referenda tilbage.

I denne kontekst citerer journalisten Filip Rogiers argumentet fra den belgiske politiker Dirk Holemans om 'dialogisk' frem for 'direkte' demokrati: »Dialogisk demokrati«, siger Holemans, »adskiller sig fundamentalt fra direkte demokrati. For sidstnævntes vedkommende går markedsmodellen ind i politik. Den udgår fra idéen om, at hvis man gennemfører en undersøgelse, opnår man også indsigt i de emner, som er aktuelle i samfundet – hvorimod demokrati rent faktisk betyder, at man giver folk mulighed for at sætte spørgsmålstejn ved deres egen vision og muligvis ændre den. Kun på denne måde skaber man bred støtte til nødvendige forandringer«. Dialogisk demokrati »er ikke direkte demokrati. Der er stor forskel på at lægge mærke til og opbygge meninger, ja'er og nej'er. Det er heller ikke en vanærende måde at give repræsentativt demokrati legitimitet på. Det er bare et meget prosaisk ord for demokrati. Et klassisk eksempel er formularen på borgerpaneler. I en by eller en kommune, samles en gruppe borgere omkring et helt specifikt emne. De får stillet alle muligheder og ressourcer til rådighed til at forme et gennemtænkt argument. De kan lytte til vidner og eksperter. Ved slutpunktet for borgerforsamlingen afgiver de en dom og foreslår en løsning. Der behøver ikke at være konsensus, der er ingen brug for enstemmighed. Selv borgere, som har måttet indrømme at have taget fejl, forstår i det mindste den endelige beslutning.

Der har været en dialog og konfrontation, meninger er blevet ændret«. (Knack den 19. februar 2000)

Taktikken for denne type ræsonnement imod direkte demokrati er klar. Direkte demokrati via borgerinitierede referenda forklares først som en markedsundersøgelse, fri fra enhver samfundsmæssig diskussion eller meningsdannelse. Det er indlysende, at ingen kan finde det virkelig tillokkende. Derefter præsenteres alternativet i form af et 'dialogisk' demokrati, hvor borgerne virkelig opnår viden, diskuterer tingene med hinanden og om muligt skifter mening. Konceptforvirringen, der her etableres, består i to sæt modpoler. 'Virkelig samfundsmæssig meningsdannelse' over for 'ingen meningsdannelse' og 'folkets selvbestemmelse' over for 'ingen folkelig selvbestemmelse'. Holemans og Rogiers afviser det borgerinitierede referendum på grundlag af det første modsætningspar med argumenterne om, at samfundsmæssig meningsdannelse er afgørende og samtidig uforenelig med referendummet, hvorefter de agiterer for et alternativ, der garanterer megen såkaldt meningsdannelse, men som desværre fratager folket dets selvbestemmelse.

Men det er absurd at hævde, at et borgerinitieret referendum ikke kan forenes med en intensiv meningsdannelsesproces i samfundet. Sagt endnu tydeligere, det er givet *a priori*, at en samfundsdebat vil være langt mere intensiv ved bindende referenda end ved borgerpaneler, fordi langt flere borgere ved det førstnævnte tager del i processen, og de er motiverede for at diskutere sagen, fordi de ved, at de skal træffe den endelige afgørelse. Hverken Rogiers eller Holemans gør nogen indsats overhovedet for at underbygge deres præmis. De erklærer simpelt hen uforeneligheden af borgerinitiativet og meningsdannelser i samfundet som noget indlysende og håber, at læseren blindt vil give dem ret. Alternativer (såsom borgerpaneler) præsenteres som arbejdsmetoder, der virkelig garanterer meningsdannelse i samfundet, mens den undergravning af selvbestemmelsesretten, som indgår i dette 'alternativ' gives så lidt opmærksomhed som muligt og lige så stille fremstilles som noget acceptabelt. Rogiers antyder, at borgerne ikke samles på eget initiativ, men at 'en repræsentativ gruppe' bringes sammen«. Af hvem? Rogiers fortæller det ikke, men svaret er naturligvis: Af de valgte politikere. Borgerne danner ikke en forsamling med ret til selvbestemmelse, nej: »(...) De får stillet alle muligheder og ressourcer til rådighed til at formulere et gennemtænkt argument«. Får stillet? Af hvem? Igen er det utvetydige svar for længst givet. Og ved rejsens slutning danner borgerne ikke en beslutning i egen ret, nej, de »(...) foreslår en løsning«. Til hvem? Og hvem godkender eller afviser løsningen? Svaret er endnu en gang: politikerne.

Politologen Van Praag (2000) har systematisk sammenlignet det frivillige referendum med to andre redskaber til 'deltagelsesdemokrati', som er populært blandt hollandske politikere: Borgerundersøgelsen (også kaldet borgerforum eller borgerovervågning) og interaktiv, politisk proces (også kaldet åbenplanproces). I borgerundersøgelsen – på instruks af embedsmænd eller politikere – spørges en fast, repræsentativ gruppe af borgere med faste mellemrum om alle slags emner. I den interaktive, politiske proces anmodes folk om at stille til møder, hvor borgerne sammen med embedsmænd og/eller politikere, udformer planer til at løse specifikke problemer udpeget af forvaltningen.

Van Praag peger på, at borgerundersøgelsen og den interaktive, politiske proces afholdes på myndighedernes initiativ, hvorimod referendummet holdes på borgernes initiativ; at der er en langt mindre intensiv offentlig debat ved borgerun-

dersøgelsen og den interaktive, politiske proces, og at langt færre borgere er inddraget end ved referendummet; og endelig at embedsmændenes og politikernes rolle er langt mere dominerende ved borgerundersøgelsen og den interaktive, politiske proces end ved referendummet. Af disse grunde konkluderer Van Praag, at referendummet er et redskab til at tjene borgerne, mens borgerundersøgelsen og den interaktive, politiske proces er redskaber i den officielle, førte politikstjeneste.

Det er i øvrigt værd at bemærke, især i forbindelse med Rogiers' og Holemans' forslag, at Van Praag, der gennemførte undersøgelser over kvaliteten af den offentlige debat ved adskillige kommunale referenda i Holland, korrekt peger på, at den meningsdannende proces for borgere, der benytter borgerundersøgelser, er langt mindre dybtgående end ved referenda: »Det er desuden interessant, at borgerne ved en undersøgelse spørges om deres mening om emner, som de som regel sjældent eller slet ikke har overvejet. Der er dermed en fare for, at en kortlægning af borgernes standpunkter alene på grundlag af en undersøgelse blot vil repræsentere et situationsbillede, der let kan ændre sig under indflydelse af nye argumenter. Dette angår ligeledes – dog i mindre omfang – en multiple-choice undersøgelse, hvor borgerne opfordres til at overveje alternativer til den førte politik. Denne indvending har langt mindre på sig ved udfaldet af et referendum. Fordelen ved en offentlig debat, der er fremprovokeret af et referendum, er, at alle borgere konfronteres med en mængde af argumenter over en længere periode. En meningsdannelse, der har fået lov at forme sig over nogle uger, vil ikke så let ændre sig under indflydelse af ny information«.

Referendummet viser sig derfor at være den mest populære forvaltningsmæssige nytænkning i befolkningen. I 1998 foretog det sociale og kulturelle planlægningsråd i Holland (1999, s. 37) en meningsmåling, hvor fem fremlagte forslag til nytænkning vandt offentlig støtte. Referendummet blev støttet af 80% og nåede højest, tæt fulgt af indførelsen af valg til borgmesterposter (71%), regionssystemet ved parlamentsvalg (55%), indførelsen af valg til statsministerposten (54%) samt at gøre Holland til republik (10%). Undersøgelsens resultater var omtrent enslydende med 1972-undersøgelsen, der havde haft de samme spørgsmål. Også her lå referendummet højest med 62% støtte.

## I. Fare for landet

Dette argument fremføres blandt andet ofte i Belgien.

Også her skal det først og fremmest bemærkes, at staten er til for befolkningens skyld og ikke omvendt. Hvis en stat udelukkende kan opretholde sin eksistens ved at undertrykke udviklingen af demokratiet, har bemeldte stat ingen ret til at eksistere (i den aktuelle form), fordi det tydeligvis ikke er, hvad befolkningen selv ønsker.

Den belgiske 'kongelige kontrovers' – debatten om Kong Leopolds tilbagekomst fra eksil efter anden verdenskrig – kan under ingen omstændigheder bruges som argument mod direkte demokrati. Man må skelne skarpt mellem bindende borgerinitierede referenda og såkaldte 'folkeafstemninger'. Sidstnævnte afholdes af magthaverne for at give deres egne planer særlig legitimitet. (se punkt 'c' for yderligere information og eksempler).

I den belgiske kongelige kontrovers' tilfælde var folkeafstemningen det sidste tilflugtssted for den politiske elite for at undslippe det dødvande, der var opstået inden for det repræsentative system. Efter at dette system var helt gået i stå, blev der appelleret til folkeafstemningens *deux ex machina*.

1950-folkeafstemningen i Belgien var i enhver henseende en ondsksfuld karikatur af direkte demokrati beslutningstagning. For det første var afstemningsresultatet ikke bindende (og i sidste ende var det en minoritet, der fik sin vilje i spørgsmålet). For det andet kom folkeafstemningen ikke igennem på befolkningens initiativ, men snarere den politiske klasse, efter at den selv havde tilladt situationen at gå fuldstændig af lave. For det tredje brugte alle politiske partier og kongen selv forskellige kriterier til at fortolke resultatet. »Under dannelsen af den første Eyskens-regering i sommeren 1949, forelagde socialisterne 66%-kravet, men de liberale foretog en distinktion: for dem betød 70% eller derover kongens omgående tilbagekomst, mindre end 55% ville medføre abdikation og et tal derimellem ville kunne bruges som en indikator for parlamentet. (...) For Paul-Henri Spaak var 66% tilstrækkeligt nationalt set, men det belgiske socialistpartis formand Buset krævede mindst 60% flertal i de vallonske provinser, i Bruxelles og Flandern. Herefter blev debatten om folkeafstemningen endnu mere ophedet, og nye skillelinjer blev udformet.« (Dewachter 1992). Kongen selv satte skillelinjen ved 55%, men til syvende og sidst var der ingen fælles accepteret overensstemmelse om udfaldet i den politiske klasse. Intet under at det hele endte i kaos. Nationalt set var 58% af de belgiske vælgere for en tilbagekomst, men hvor et flertal i Flandern stemte for tilbagekomst, var der flertal imod i de vallonske provinser. Resultatet blev derfor afvist af en række sociale grupper og partier, og de prøvede at blokere for kongens tilbagevenden. Leopold accepterede alligevel at abdicere, da hans søn fyldte 21, og Badouin blev udråbt til konge dagen efter Leopolds abdikation.

Den kongelige kontrovers er beskrevet for at vise et eksempel på, at forskellige sprogsamfund kan stemme forskelligt, og at det kan rive et land fra hinanden. To basale observationer må gøres her. For det første er det ikke sandt, at divergerende afstemningsresultater inden for forskellige sproggrupper automatisk truer den føderale enhed. I Schweiz er der mange eksempler på sådanne divergerende afstemningsresultater. For eksempel stemte hovedparten af de fransktalende schweizere for deres lands indlemmelse i EØS-samarbejdet i december 1992, hvorimod størsteparten af de tysktalende schweizere stemte imod (til syvende og sidst skabte det et samlet flertal nationalt set). I september 1997 godkendte de fleste tysktalende schweizere en nedsættelse af arbejdsløshedsunderstøttelsen, hvorimod de fransktalende afviste loven med stort flertal (hvad der i sidste ende medførte et smalt flertal nationalt set). Disse resultater førte ikke til 'samfundsspændinger'. For det andet vil sådanne problemer forekomme meget sjældnere, hvis der er en konsistent føderal statsstruktur at virke inden for. Kun de emner, der må besluttes på et bredere plan afhængigt af emnernes art, skal også afgøres på det plan. Inden for en føderal kontekst ville det logiske udfald af den kongelige kontrovers have været, at Flandern bevarede monarkiet, mens de vallonske provinser ikke gjorde det, fordi der i den kongelige kontrovers' tilfælde overhovedet ingen praktisk grund er til at det ene samfund skulle give efter på dette punkt over for flertallet i det andet samfund. Problemet opstod derfor, fordi beslutningstagningen fandt sted i en autoritær enhedsstats kontekst.



## 6-1: Hvordan direkte demokrati lige så stille blev fjernet i Tyskland efter 2. Verdenskrig

Efter 1. Verdenskrig blev det tyske kejserdømme en republik med Berlin som hovedstad. I 1919 trådte Weimar-republikkens forfatning i kraft, og det omfattede referendum-princippet, kopieret fra det schweiziske eksempel. I praksis fungerede referendummet dog ikke, hovedsagelig fordi det var pålagt et mindstegrænse for stemmeafgivning på 50%. Strengt taget angik dette quorum ifølge forfatningen kun det bindende referendum og ikke borgerinitiativet. Alligevel blev samme quorum krævet ved borgerinitiativer.

Som resultat heraf blev der kun afholdt to referenda, der begge faldt til jorden, fordi quorum ikke blev nået. Der var et initiativ i 1926 vedrørende eksproprieringen af adelens besiddelser. De betydeligste medlemmer af landadelen havde anmodet om uhyre høje kompensationer for besiddelser, der var blevet eksproprieret efter 1. Verdenskrig. I en tid med eksplosiv inflation kunne staten kun rejse beløbet ved at lade de almindelige borgere betale gennem omfattende skatteforhøjelser. Borgerinitiativet til at imødegå dette tiltag blev sat i værk af kommunistpartiet, mens socialistpartiet og mange borgergrupper støttede det. Imod initiativet kørte 'alle boykot-kampagners moder': Adelen magtfulde støtter krævede åbenlyst boykot, støttet af hovedparten af pressen. Eftersom det under disse omstændigheder kun var initiativets støtter, der gik ud og stemte, betød det *de facto* at stemmehemmeligheden blev undergravet. Især i landområderne blev mange arbejdere hjemme efter trusler fra land- og virksomhedsejere. I sidste ende stemte kun 39% af de valgberettigede, af hvilke 98,5% stemte for initiativet. 50%-deltagelsesgrænsen blev derfor ikke nået, og landadelen vandt slaget takket være den høje quorum. I 1929 organiseredes endnu et referendum af højrepartier på spørgsmålet om kompensationer. Til syvende og sidst mødte kun 14,6% af vælgerne op, og også her blev udfaldet derfor erklæret for ugyldigt. I 1932 tilrettelagde socialisterne endnu et borgerinitiativ, som krævede højere lønninger. På dette tidspunkt var parlamentet allerede lammet, og regeringen arbejdede på undtagelsesstatutter. Regeringen reagerede på socialistinitiativet ved at hæve lønnen, hvorefter borgerinitiativet blev opgivet før tiden.

Borgerinitiativer opnåede derfor ingen formel succes under Weimar-republikken. Al lovgivende magt forblev i parlamentets hænder. Dette parlament overførte den fulde magt til Adolf Hitler i marts 1933 ved den berygtede '*Ermächtigungsgesetz*' (bemyndigelseslov), selvom nazisterne aldrig havde opnået støtte fra flertallet af de tyske borgere ved noget valg.

Kendsgerningerne underminerer faktisk påstanden om, at nazisterne kom til magten ved hjælp af demokratiet. Nazisterne kom faktisk til magten via det repræsentative system. Flertallet af borgerne havde aldrig stemt på nazisterne på det tidspunkt, hvor nazisterne stadig lod størsteparten af deres planer forblive vage eller hemmelige. Hvis nazisterne havde fremlagt deres virkelige planer – deriblandt at begå folkemord og at indlede angrebskrig – for befolkningen ved et referendum, er det noget nær utænkeligt, at de ville have opnået stemmeflertal. Hvad Hitler selv mente om (direkte) demokrati står klart ud fra hans argument mod 'parlamentarisk demokrati' i »Mein Kampf«. »Over for dette står det sande, tyske demokrati med dets frie valg af leder, som

dedikerer sig til at påtage sig fuld ansvarlighed for, hvad han vælger at gøre eller ikke gøre. I dette [tyske demokrati] er der ingen folkeafstemninger ved et flertal over enkelte emner, men kun det enkelte individs overbevisning [Hitler bruger et ord, som har overtoner af 'skæbne'], der ligger til grund for hans beslutninger med alle midler og hans hele væren«. (Hitler 1943/1925, s. 99). I en tale om 'Führerstaat' til 800 partimedlemmer den 20. april 1937, talte Hitler endnu tydeligere om sin hensigt: Staten »har ret til at tage diktatorisk magt på sig, og pligten til at kræve, at andre adlyder den. Det er derfor vores stat overhovedet heller ikke er blevet bygget på referenda – noget, som jeg ønsker at understrege – det er derimod snarere vores bestræbelse at overtale befolkningen om nødvendigheden af, hvad der end finder sted (...) Nu kunne folk sige til mig: 'Ja, men du afholdt også et referendum'. Men jeg handlede først. Jeg handlede først, og først derefter ønskede jeg at vise resten af verden, at det tyske folk støttede mig. Det var grunden til det. Havde jeg været overbevist om, at det tyske folk måske ikke ville være i stand til at give os ret i sagen, ville jeg stadig have handlet, men så ville jeg ikke have afholdt et referendum«. (Tale genoptrykt i *Frei* 1987, s. 190-95). Nazisterne flirtede en kort overgang med ideen om folkeforsamlingen. Fra 1933 og frem byggede de mange steder i Tyskland de såkaldte 'Thingplätze' (tingsteder, 'Thing' eller 'Ting' var det gamle navn for offentlige forsamlingsparlamenter i Skandinavien og dele af Storbritannien), som alligevel intet havde at gøre med direkte- demokrati beslutningstagning, men hvor befolkningen passivt skulle overvære nazisternes propagandamøder. Men fra 1935 og frem besluttede nazisterne at lægge det bag sig, og de forbød yderligere brug af 'Tingstederne' ([www.wikipedia.org/wiki/thing](http://www.wikipedia.org/wiki/thing)).

I 1948 blev et 'parlamentsråd' udnævnt i Bonn (ikke valgt af befolkningen), som skulle udforme en ny forfatning for Vesttyskland. Det er slående, at rådet brugte 'Weimarerfaringerne' som begrundelse for ikke at indføre direkte demokrati i Tyskland. Den første præsident af Forbundsrepublikken Tyskland efter anden verdenskrig, Theodor Heuss, fremturedede om nogen med denne absurde fortolkning af tysk førkrigshistorie. Heuss havde været medlem af parlamentet i 1933, og selvom han ikke var nazisymptisør, havde han ikke desto mindre været med til at vedtage '*Ermächtigungsgesetz*'. I en introduktion til den vesttyske efterkrigsforfatning skrev Heuss: »Demokratiets folkeafstemningsudgave med dets borgerinitiativ og referendum ('Volksbegehren' og 'Volksentscheid'), som Weimar-republikken kopierede fra den schweiziske tradition, er også blevet fjernet fra de tyske lovgivningsredskabers repertoire. Dette førte for en tid til det billige klagepunkt, at parlamentsrådet havde afskåret befolkningen fra et fundamentalt element i demokratiet. Men i lyset af fortidens erfaringer var det en fundamental pligt at beskytte den stadig usikre stat fra udnyttelsen af lurende demagoger og at fundere en bindende ansvarlighed i det repræsentative system«. (Weihrauch 1989, s. 40).

Med andre ord: Følgerne af det fejlslagne parlamentsdemokrati blev brugt til at fjerne direkte demokrati. For europæisk politik var konsekvenserne kolossale. Hvis der var blevet udviklet en politisk praksis over direkte demokrati i Tyskland efter anden verdenskrig, mere eller mindre efter schweizisk forbillede, kunne det demokratiske verdenskort ved slutningen af det 20. århundrede have set meget anderledes ud.

Det er særligt bemærkelsesværdigt, at forfatningerne i det tidligere DDR (det kommunistiske Østtyskland) og i Berlin oprindelig omfattede borgerinitieret referendum. Kort efter krigen, førte SED – samlingspartiet, der opstod af den tvungne forening af de socialistiske og kommunistiske partier i Sovjetzonen – endog aktivt kampagne for idealet om direkte demokrati. Faktisk søgte partiet simpelthen at opnå et mål, der tidligere havde stået i socialistprogrammerne i det 19. århundrede. Nogle referenda blev virkelig afholdt, for eksempel om udvisningen af krigsforbrydere. Efter Tysklands deling, kom SED til magten i Østtyskland, og interessen for direkte demokrati forsvandt sporløst. Alligevel indgik direkte demokrati i DDR's forfatning indtil 1968, året for Prags forår, hvor lovbestemmelsen blev fjernet uden offentlig debat.

Direkte demokratisk beslutningstagning var også givet med forfatningen i Vestberlin efter anden verdenskrig. Alle politiske kræfter i Berlin forblev tavse omkring denne forfatningsmulighed og lovbestemmelsen blev endeligt kasseret i 1974 uden offentlig debat.

Der befandt sig tydeligvis modstandere af direkte demokrati på begge sider af jerntæppet.

## 6-2: Om lovpligtig stemmeafgivelse

Belgien og Grækenland er de sidste to europæiske lande, der har bevaret en lovpligtig stemmeafgivelse. Begge lande har også et exceptionel højt offentligt underskud med en relativt stærkt udviklet sort økonomi og savner enhver form for besluttende referendum (dette er situationen sommeren 2006).

Kristendemokraterne og socialisterne forsvarede lovpligtig stemmeafgivelse. Det første argument lyder på, at uden den lovbestemte stemmeafgivelse, er det især de socialt svagere borgere, som ikke møder op for at stemme, hvilket alvorligt ville svække valgresultatets repræsentation af befolkningssammensætningen. Med den lovbestemte stemmeafgivelse er alle socialklasser proportionalt repræsenteret i den (indirekte) beslutningstagningsproces.

Argumentet er tvivlsomt af mange grunde. Lovpligtig stemmeafgivelse tilvejebringer ikke kompetencen at afgive en ansvarlig stemme, men fremmer afgivelsen af proteststemmer og blanke stemmesedler. Det kan godtgøres, at ophævelsen af den lovbestemte stemmeafgivelse faktisk retter opmærksomheden mod grupper, som har det med at deltage mindst i stemmeafgivelsen. Netop fordi den passive gruppe i mange tilfælde udgør forskellen mellem et flertal og et mindretal, kan de tiltrække sig de politiske partiers fulde opmærksomhed, fordi deres stemmer kan vindes. Dette argument blev eksempelvis brugt af den grønne Agalev-gruppe. (Boutmans, avisen *Gazet van Antwerp*, maj 1997). I Schweiz stemmer omkring 30% af de stemmeberettigede altid, omkring 45% vælgere beslutter fra gang til gang, om de vil stemme, og omkring 25% kan kun undtagelsesvis overtales til at stemme (Möckli 1994, s. 206). Der er derfor en stor gruppe af vælgere, som potentielt kan mobiliseres, og på hvem politikerne kan fokusere deres overtalelsesevner. Det står langt fra klart, hvorvidt virkningen, som Boutmans forudsiger, rent faktisk spiller en rolle uden den lovbestemte stemmeafgivelse. Men der findes lige så lidt bevis

på, at den lovbestemte stemmeafgivelse fører til en bedre repræsentation af de grupper, der har det med at deltage mindst i stemmeafgivelsen. Ekstreme højrefløjsspartier opnår for eksempel en stor del af deres stemmer fra vælgere fra svagere socialgrupper, selvom de i praksis er de mindst tjenlige til at forsvare disse gruppers økonomiske og sociale interesser.

Et argument imod lovpligtig stemmeafgivelse er, at det fjerner den indre motivation for at deltage i afstemningen. Den, som er tvunget til at stemme, gør det ikke længere af egen fri vilje og indsigt. Frivillig deltagelse i afstemningen er ikke baseret på egoistiske beregninger. For den individuelle borger er den økonomiske fordel ved at stemme trods alt ikke at regne mod den udgift, det er at deltage i afstemningen – såsom den tid, det koster. Så at stemme er ikke en rationel handling for en 'beregnet borger'. Alligevel går folk ud og stemmer og gør det åbenlyst af uegennyttige grunde. Måske fejlberegner de deres egen fordel, men langt mere sandsynligt stemmer de af solidaritet med en gruppe, ud fra en følelse af medborgerlig moral eller af princip. Frivillig deltagelse i afstemningen er allerede en form for social kapital, og den sociale kapital går tabt, når afstemningen bliver tvungen.

Tilhængerne af lovpligtig afstemning anser også stemmedeltagelse for en medborgerlig pligt. Vores samfund har forskellige pligter af denne art. Således forventes hver borger at tilbyde sin assistance til en, som er i nød – hvis hun eller han bedes om at gøre det – at påtage sig nævningeopgaver, eller måske hjælpe til i et valglokale under et valg. Set fra dette standpunkt afspejler den lovpligtige stemmeafgivelse vores moralske pligt til at engagere os i småt og stort i samfundet, at forme en mening så godt vi kan om mulige løsninger på samfundets problemer, og at udtrykke denne mening omsorgsfuldt.

Dette argument må tages alvorligt. Der er visse former for gensidig assistance, som borgere ikke bør undlade at yde for hinanden, og man kan argumentere for, at de kollektive krav i et samfund kræver alles tid og opmærksomhed. Men i praksis noterer man sig, at de partier i Belgien, der erklærer at støtte den lovpligtige stemmeafgivelse, trods indførelsen af direkte demokrati. Kombinationen af lovpligtig stemmeafgivelse og et rent repræsentativt system er pervers. Folk er tvunget til at udtrykke en mening, fordi det er deres såkaldte borgerpligt. Men de pålægges absurde restriktioner på deres mulighed for at gøre det – ifølge disse støtter af lovpligtig stemmeafgivelse, må borgerne kun vælge partier; endnu værre skal de overdrage deres rettigheder uanset, om de ville ønske selv direkte at kunne udfolde disse rettigheder. At direkte udtrykke egne standpunkter er forbudt, selvom flertallet af befolkningen ønsker det. Hvis det at danne synspunkter om samfundet anses for en borgerpligt, må det også være en borgerpligt direkte at udtrykke disse meninger. Det er ikke muligt i det rent repræsentative system: Man kan alene vælge komplette partiprogrammer, som næsten aldrig stemmer overens med ens egne standpunkter. Det repræsentative system forårsager dermed alle slags forvrængninger, såsom 'krydspressions-effekten': Vælgere, som ikke kan finde et passende parti, der skal repræsentere dem, finder det lettere at afstå fra at stemme. I Holland er denne virkning for eksempel at se blandt kristne arbejdere: Hvis de stemmer på kristendemokraterne (CDA), stemmer de ikke for et parti, der

støtter arbejderne, men hvis de stemmer på arbejderpartiet (*PvdA*), fremmer de ikke kristne værdier. Udfaldet bliver, at kristne arbejdere udviser en markant højere tendens til ikke at stemme (Smeenk 1996, s. 236). Man løser ikke denne gruppes problemer ved at tvinge dem til at stemme. Deres virkelige problem er, at de ikke kan sige, hvad de virkelig ønsker at sige gennem rent repræsentative valg. Kun direkte demokrati kan løse problemet for denne gruppe vælgere, og vi tilhører alle sådanne grupper på den ene eller den anden måde.

Enhver, som plæderer for den lovpligtige stemmeafgivelse, men samtidig afviser direkte demokrati, er ikke troværdig. Lovpligtig stemmeafgivelse i forening med direkte demokrati kan basalt set forsvares. Men dermed må man også acceptere, at borgerne i sidste instans selv må have lov at beslutte – på en direkte-demokratisk måde – hvorvidt den lovpligtige stemmeafgivelse skal fastholdes. Så længe det ikke sker, kan lovpligtig stemmeafgivelse kun anses for et redskab fra visse politiske partiers side til at iklæde sig en billig aura af at 'være repræsentative', hvad kun de selv til syvende og sidst stadig tror på.

# Bibliografi

- R. Abers (2000), »Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil«, Boulder: Lynne Rienner Publishers
- J.M. Allswang (2000), »The Initiative and Referendum in California, 1898-1998«, Stanford, Stanford University Press
- S.S. Andersen / K.A. Eliassen (1991), »European Community lobbying«, *European Journal of Political Research* 20, s. 173-187
- Aristoteles (1954), »Ethica Nicomachea«, Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel
- H.H. von Arnim (2001), »Das System: der Machenschaften der Macht«, München: Droemer Verlag
- A. Auer (ed.) (1996), »Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie«, Basel: Helbing & Lichtenhahn
- M. Baldassare (2005), »PPIC Statewide Survey. Special Survey on Californians and the Initiative Process«, San Francisco: Public Policy Institute of California
- B.R. Barber (1984), »Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age«, Berkeley: University of California Press
- B.R. Barber (1995), »Jihad Versus McWorld. How Globalism and Tribalism are Reshaping the World«, New York: Ballantine Books
- B.R. Barber (1997), »Civil Society. De hernieuwde opbouw van een sterke democratie«, *Nexus* 18, s. 72-87
- A. Baxter-Jones / P. Helmes (1994), »Born To Late To Win?«, *Nature* 370, s. 186
- J. Becquart-Leclercq (1988), »La démocratie locale à l'américaine«, Paris: PUF
- B. Beedham (1996), »Full Democracy. It Means Government by the People, and we are the People«, *The Economist*, 21 December, s. 3-14
- M. Benz / A. Stutzer (2004), »Are Voters Better Informed when they have a Larger Say in Politics?«, *Public Choice* 119, s. 31-59
- J. Billiet / M. Swyngedouw / A. Carton (1992), »Motieven van het stemgedrag op 24 november 1991: kiezen voor Agalev, CVP, PVV, SP of VU-VVD«, Leuven: KUL, Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinie-onderzoek
- A.S. Blinder / D. Holtz-Eakin (1984), »Public Opinion and the Balanced Budget«, *American Economic Review* 74, s. 144-149
- I. Bohnet / B.S. Frey (1994), »Direct-Democratic Rules: the Role of Discussion«, *Kyklos* 47, s. 341-354
- C. Booker / R. North, »The Great Deception. Can the European Union Survive?«, London/New York: Continuum
- S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998) »Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States«, Columbus: Ohio State University Press
- P. Brickman / D. Coates (1978), »Lottery Winners and Accident Victims: is Happiness Relative?«, *Journal of Personality and Social Psychology* 36, s. 917-927
- D.S. Broder (2000), »Democracy Derailed. Initiative Campaigns and the Power of Money«, New York, Harcourt
- I. Budge (1996), »The New Challenge of Direct Democracy«, Cambridge: Polity Press
- H.P. Bull (ed.) (2001), »Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg«, Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung
- D. Butler / A. Ranney (1994), »Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy«, Washington D.C.: AEI Press
- L. Carlen, »Die Landsgemeinde«, s. 15-25 in: A. Auer (1996)
- B. Cassen (1998), »Démocratie participative à Porto Alegre. Une expérience exemplaire au Brésil«, *Le Monde Diplomatique*, nr. 8, s. 3
- CBS (Centraal Bureau voor Statistiek) (1991), »Omvang van informele arbeid in 1988. Jaarvolumeschattingen op basis van tijdbestedingsgegevens«, *Sociaal Culturele Berichten*, nr. 6
- M.-T. Coenen / R. Lewine (ed.) (1997), »La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées«, Brussel: De Boeck Université
- T. Cronin (1989), »Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall«, Cambridge: Harvard University Press
- M. Csikszentmihalyi / I.S. Csikszentmihalyi (1994), »Optimal Experience: Psychological Studies of Flow in Consciousness«, Cambridge: Cambridge University Press
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1988), »Not Me or Thee but We: the Importance of Group Identity in Eliciting Cooperation in a Commons Dilemma Situation«, *Acta Psychologica* 68, s. 83-97
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1990), »Cooperation for the Benefit of Us – Not Me, or my Conscience«, s. 97-110 in: J.J. Mansbridge (1990)
- M. Deutsch (1973), »The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes«, New Haven: Yale University Press
- M. Deutsch (1985), »Distributive Justice: a Social-Psychological Perspective«, New Haven: Yale University Press
- F. de Waal (1996), »Van nature goed. Over de oorsprong van goed en kwaad in mensen en andere dieren«, Amsterdam: Uitgeverij Contact
- W. Dewachter (1992), »Besluitvorming in politieke België«, Leuven: Acco
- W. Dewachter (2003), »Van oppositie tot elite. Over macht, visie en leiding«, Leuven: Acco
- T. Donovan / S. Bowler (1998), »Direct Democracy and Minority Rights: an Extension«, *American Journal of Political Science*, 42, s. 1020-1024
- T. Donovan / S. Bowler / D. McCuan / K. Fernandez (1998), »Contending Players and Strategies: Opposition Advantages in Initiative Campaigns«, s. 80-104 in: S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998)
- K. Doornbos (1971), »Geboortemaand en schoolsucces«, Groningen: Wolters-Noordhoff
- A. Dudink (1994), »Birth Date and Sporting Success«, *Nature* 368, s. 592
- S. Edwards (1994), »Born Too Late To Win«, *Nature* 370, s. 186
- M. Efler (1999), »Zwischen Profit und Reform: A century of Citizen Lawmaking«, *Zeitschrift für Direkte Demokratie* 44, s. 8-10
- M. Efler (2001), »Der Kampf um 'Mehr Demokratie in Hamburg'«, s. 77-87 in: H.P. Bull (2001)

- M. Elchardus (1999), »Democratie zonder politiek?«, Samenleving en politiek, jrg. 6, nr. 2, s. 30-43
- F. van den Enden (1665, 1992), »Vrije politieke stellingen«, met een inleiding van Wim Klever, Amsterdam, Wereldbibliotheek
- L.P. Feld / G. Kirchgässner (1999), »Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down Or Bottom Up? Some Evidence From Swiss Municipalities«, s. 151-179 in: J.M. Poterba / J. von Hagen (1999)
- L.P. Feld / J.G. Matsusaka (2003), »Budget Referendums and Government Spending: Evidence From Swiss Cantons«, Journal of Public Economics 87, s. 2703-2724
- L. P. Feld / M.R. Savioz (1997), »Direct Democracy Matters for Economic Performance: an Empirical Investigation«, Kyklos 50, s. 507-538
- S. Feldman (1984), »Economic Self-Interest and the Vote: Evidence and Meaning«, Political Behaviour 6, s. 229-252
- R.H. Frank (1997), »The Frame of Reference as a Public Good«, Economic Journal 107, s. 1832-1847
- N. Frei (1987), »Der Führerstaat. Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945«, München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- B.S. Frey (1994), »Direct Democracy: Politico-Economic Lessons From Swiss Experience«, AEA Papers and Proceedings 84, s. 338-342
- B.S. Frey (1997a), »Not Just for the Money. An Economic Theory of Personal Motivation«, Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey (1997b), »A Constitution for Knaves Crowds out Civic Virtue«, Economic Journal 107, s. 1043-1053
- B.S. Frey / I. Bohnet (1994), »The Swiss Experience with Referenda and Federalism«, Idioma 6, s. 147-160
- B.S. Frey / I. Bohnet (1995), »Switzerland – a Paradigm for Europe?«, European Review 3, s. 287-294
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1999), »The New Democratic Federalism for Europe«, Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1996), »FOCJ: Competitive Governments for Europe«, International Review of Law and Economics 16, s. 315-327
- B.S. Frey / M. Goette (1998), »Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?«, American Journal of Political Science 42, s. 1343-1348
- B.S. Frey / G. Kirchgässner (1993), »Diskursethik, politische Ökonomie und Volksabstimmungen«, Analyse & Kritik 15, s. 129-149
- B.S. Frey / M. Kucher / A. Stutzer (2001), »Outcome, Process and Power in Direct Democracy: New Econometric Results«, Public Choice 107, s. 271-293
- B.S. Frey / A. Stutzer (2002), »Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Well-Being«, Princeton: Princeton University Press
- M. Gallagher / P.V. Uleri (1996), »The Referendum Experience in Europe«, Houndmills: MacMillan Press
- B.S. Gamble (1997), »Putting Civil Rights to a Popular Vote«, American Journal of Political Science 41, s. 245-269
- E. Garrett / E.R. Gerber (2001), »Money in the Initiative Process: Evidence of its Effects and Prospects for Reform«, in: M.D. Waters (2001)
- E.R. Gerber (1999), »The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation«, Princeton: Princeton University Press
- E.R. Gerber / A. Lupia / M.D. McCubbins / D.R. Kiewiet (2001), »Stealing the Initiative. How State Government Responds to Direct Democracy«, Upper Saddle River: Prentice Hall
- R. Gorney (1980), »Cultural Determinants of Achievement, Aggression, and Psychological Distress«, Archives of General Psychiatry 37, s. 452-459
- A. Gross (1996), »Die Modernität der direkten Demokratie«, Zeitschrift für direkte Demokratie 30, s. 12-14
- A. Gross (1999), »Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermöglichung zur Zukunft der direkten Demokratie«, s. 87-100 in: H.K. Heussner & O. Jung (1999)
- A. Gross (2000), »Macht is het privilegie niet te hoeven leren«, Tijdschrift voor Directe Democratie 2
- R.A. Guzzo / R.A. Katzell (1987), »Effects of Economic Incentives on Productivity: a Psychological View«, s. 107-119 in: R. Nalbantian (1987)
- Z. Hajnal / H. Louch (2001), »Are there Winners and Losers? Race, Ethnicity and California's Initiative Process«, San Francisco: Public Policy Institute of California
- Z. Hajnal / E.R. Gerber / H. Louch (2002), »Minorities and Direct Legislation: Evidence from California's Ballot Proposition Elections«, Journal of Politics 64, s. 154-177
- J.F. Helliwell / R.D. Putnam (1995), »Economic Growth and Social Capital in Italy«, Eastern Economic Review 21, s. 295-307
- R.L. Helmreich / W.E. Beane / G.W. Lucker / J.T. Spence (1978), »Achievement Motivation and Scientific Attainment«, Journal of Personality and Social Psychology 4, s. 222-226
- F. Herzberg (1987), »One More Time: How do you Motivate Employees?«, Harvard Business Review, September-October, s. 109-120
- H.K. Heussner (1999), »Volksgesetzgebung und Todesstrafe«, Recht und Politik 35, s. 92-100
- H.K. Heussner / O. Jung (eds.) (1999), »Mehr direkte Demokratie wagen«, München: Olzog
- A. Hitler (1925, 1943), »Mein Kampf«, München: Zentralverlag der NSDAP
- M. Hutter (2001), »Die Landsgemeinde von Appenzell Innerrhoden«, Appenzell: Museum Appenzell
- IRI (2005), »What Impact Does the Money Have in The Initiative Process?«, Washington: Initiative & Referendum Institute
- J. Israel (2001), »Radical Enlightenment. Philosophy and the Making of Modernity, 1650-1750«, Oxford, Oxford University Press.
- D.W. Johnson / G. Maruyama / R. Johnson / D. Nelson / L. Skon (1981), »Effects of Cooperative, Competitive, and Individualistic Goal Structures on Achievement: a Meta-Analysis«, Psychological Bulletin 89, s. 47-62
- G.A. Kaplan / E.R. Pamuk / J.W. Lynch / R.D. Cohen / J.L. Balfour (1996), »Inequality in Income and Mortality in the United States: Analysis of Mortality and Potential Patchways«, British Medical Journal 312, s. 999-1003
- S. Kashmir (1996), »The Myth of Mondragon. Cooperatives, Politics and Working-Class Life in a Basque Town«, Albany: State University of New York Press

- B. Kaufmann / R. Büchi / N. Braun / P. Carline (eds.) (2005), »Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond«, Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe
- B.P. Kennedy / I. Kawachi / D. Prothrow-Stith (1996), »Income Distribution and Mortality: Cross Sectional Ecological Study of the Robin Hood Index in the United States«, *British Medical Journal* 312, s. 1004-1007
- D.R. Kiewit / K. Szakaly (1996), »Constitutional Limits on Borrowing: an Analysis of State Bonded Indebtedness«, *Journal of Law, Economics and Organization* 12, s. 62-97
- G. Kirchgässner / L.P. Feld / M.R. Savioz (1999), »Die Direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig«, München: Verlag Franz Vahlen
- A. Klamer (1995), »De markt ontkracht onze waarden«, *Economische en Statistische Berichten*, 27 September, s. 851
- A. Klamer / I. Van Staveren (1997), »Geven is geen ruilen. De gift in de economie«, s. 108-120 in: A. Komter (1997)
- K.W. Kobach (1993), »The Referendum: Direct Democracy in Switzerland«, Aldershot: Dartmouth Publishing
- K.W. Kobach (1994), »Switzerland«, s. 98-153 in: D. Butler en A. Ranney (1994)
- W. Kohler (1921), »The Mentality of Apes«, London: Routledge & Kegan Paul
- A. Kohn (1990), »The Brighter Side of Human Nature. Altruism and Empathy in Everyday Life«, New York: Basic Books
- A. Kohn (1993), »Why Incentive Plans Cannot Work«, *Harvard Business Review*, September-October, s. 54-63
- A. Kohn (1992), »No Contest. The Case Against Competition. Why We Lose in Our Race to Win«, New York: Houghton Mifflin Company
- A. Komter (1996), »The Gift. An Interdisciplinary Perspective«, Amsterdam: Amsterdam University Press
- A. Komter (1997), »Het geschenk. Over de verschillende betekenissen van geven«, Amsterdam: Amsterdam University Press
- H.P. Kriesi (1993), »Directe democratie in de Zwitserse politiek«, in: Ph. van Praag (1993)
- J. Kruger / Th. Gilovich (1999), »Naive Cynicism in Everyday Theories of Responsibility Assessment: on Biased Assumptions of Bias«, *Journal of Personality and Social Psychology* 76, s. 743-753
- J. Lecomte (1995, 2003), »L'éveil de la démocratie à Fosses-la-Ville aux XIIIe et XIVe siècles«, Fosses-la-Ville: Syndicat d'Initiative
- R.J. Lowry (ed.) (1973), »Dominance, self-esteem, self-actualization: germinal papers of A.H. Maslow«, Monterey: Borooks/Cole Publishing Company
- A. Lupia (1994), »Short-Cuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behaviour in California's Insurance Reform elections«, *American Political Science Review* 88, s. 63-76
- G. Mak (1996), »Hoe God verdween uit Jorwerd«, Amsterdam: Atlas
- J.J. Mansbridge (1990), »Beyond Self-Interest«, Chicago: University of Chicago Press
- A.H. Maslow (1943a), »A Theory of Human Motivation«, *Psychological Review* 50, s. 370-396
- A.H. Maslow (1943b, 1973), »The Authoritarian Character Structure«, in: R.J. Lowry (1973)
- A.H. Maslow (1950, 1973), »Self-Actualizing People: a Study of Psychological Health«, s. 11-34 in: R.J. Lowry (1973)
- J. G. Matsusaka (2004), »For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy« University of Chicago Press
- J. G. Matsusaka (2005), »Direct Democracy and Fiscal Gridlock: have Voter Initiatives Paralyzed the California Budget?« *State Politics and Policy Quarterly* 5, s. 248-264
- T. Mayer (1989), »Volksentscheid – ein Weg zur Mediendiktatur? Gefahren und Auswege«, *Flensburger Hefte* 25, s. 113-122
- M. Mead (ed.) (1961), »Cooperation and Competition Among Primitive Peoples«, Boston: Beacon
- B. Meier (1996), »Sozialkapital in Deutschland. Eine empirische Skizze«, *Beiträge zur Wirtschafts und Sozialpolitik* 231, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft
- D.T. Miller / R.K. Ratner (1998), »The Disparity Between the Actual and Assumed Power of Self-Interest«, *Journal of Personality and Social Psychology* 74, s. 53-62
- S. Möckli (1994), »Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtensten und Australien«, Bern: Verlag Paul Haupt
- E.N. Muller/ M.A. Seligson (1994), »Civic Culture and Democracy: the Question of Causal Relationships«, *American Political Science Review* 88, s. 635-652
- D.G. Myers (1996), »Exploring Psychology«, New York: Worth Publishers
- R. Nalbantian (ed.) (1987), »Incentives, Cooperation and Risk Sharing«, Totowa: Rowman and Littlefield
- Y.-K. Ng (1997), »A Case for Happiness, Cardinalism, and Interpersonal Comparability«, *Economic Journal* 107, s. 1848-1858
- F.W. Nietzsche (1882, 1999), »Die fröhliche Wissenschaft«, *Kritische Studienausgabe deel 3*, Berlin/New York, Walter De Gruyter
- A. Nijboer (2005a), »The First Dutch Referendum: a Pre-Ballot Assessment«, *Notre Europe Policy Paper* 14, Paris: Notre Europe
- A. Nijboer (2005b), »The Dutch Referendum«, *European Constitutional Law Review* 1, s. 393-405
- A. Nijboer (2003), »Weinig mis met democratie in Californië«, *Financieele Dagblad*, 23 August
- F. Oberholzer-Gee / B.S. Frey / A. Hart / W.W. Pommerehne (1995), »Panik, Protest and Paralyse. Eine empirische Untersuchung über nukleare Endlager in der Schweiz«, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 131, s. 147-177
- E. O'Keefe (1999) »Who Rules America: the People vs. the Political Class«, Spring Green: Citizen Government Foundation
- A. Oldag / H.-M. Tillack (2003), »Raumschiff Brüssel. Wie die Demokratie in Europa scheitert«, Berlin: Argon Verlag
- S.P. Oliner / P.M. Oliner (1988), »The Altruistic Personality: Rescuers of Jews in Nazi Europe«, New York: Free Press
- A.J. Oswald (1997), »Happiness and Economic Performance«, *Economic Journal* 107, s. 1815-1831

- Th. Paine (1894), »The Writings of Thomas Paine, Collected and Edited by Moncure Daniel Conway«, New York: G.P. Putnam's Sons
- R. Penrose (1994), »Shadows of the Mind. A Search for the Missing Science of Consciousness«, Oxford: Oxford University Press
- B. Piper (2001), »A Brief Analysis of Voter Behaviour Regarding Tax Initiatives, from 1979 to 1999«, Washington: Initiative & Referendum Institute
- K.R. Popper (1982), »The Open Universe. An Argument for Indeterminism«, London: Routledge
- J.M. Poterba / J. von Hagen (eds.) (1999), »Fiscal Institutions and Fiscal Performance«, Chicago: Chicago University Press.
- Power Inquiry (2006), »Power to the People: an Independent Inquiry into Britain's Democracy«, Layerthorpe: York Publishing
- Ph. van Praag (ed.) (1993), »Een stem verder: het referendum in de lokale politiek«, Amsterdam: Het Spinhuis
- Ph. van Praag (2000), »Hoe serieus nemen we de burger? De stagnerende opmars van het lokale referendum«, in P. Tops / F. Hendriks (2000)
- R.D. Putnam (1993), »Making Democracy Work«, Princeton: Princeton University Press
- R.D. Putnam (1996a), »The Strange Disappearance of Civic America«, *The American Prospect* 24, <http://epn.org/prospect/24/24putn.html>
- R.D. Putnam (1996b), »Bowling Alone: America's Declining Social Capital«, *Journal of Democracy* 6, s. 65-78
- J. Rauch (1996), »Kindly Inquisitors. The New Attacks on Free Thought«, Chicago: Chicago University Press
- F. Rehmet / S. Wenisch (2005), »Zehn-Jahres-Bericht bayrischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide«, München: Mehr Demokratie
- M. Ridley (1996), »The Origins of Virtue«, London: Viking
- H. van Rompuy (1997), »Doordoen, ook zonder applaus« (interview), *De Standaard*, 24 June
- M. Ross en F. Sicoly (1979), »Egocentric Biases In Availability and Attribution«, *Journal of Personality and Social Psychology* 37, s. 322-336
- N. Roubini / J. Sachs (1989), »Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies«, *European Economic Review* 33, s. 903-933
- O. Ruin (1996), »Sweden: the Referendum as an Instrument for Defusing Political Issues«, s. 171-184 in: M. Gallagher / P.V. Uleri (1996)
- R.J. Rummel (1995), »Democracies are Less Warlike than Other Regimes«, *European Journal of International Relations* 1, s. 457-479
- P. Schrag (1998) »Paradise Lost. California's Experience, America's Future« New York: The New Press
- B. Schuster / V. Brandstätter / D. Frey (1997), »Wie das Schöne im Menschen bewahren – und dennoch durch Anreize motivieren?«, *Die Betriebswirtschaft* 57, s. 581-584
- A. Shapira / M.C. Madsen (1969), »Cooperative and Competitive Behaviour of Kibbutz and Urban Children in Israel«, *Child Development* 40, 609-617
- A. Shapira / M.C. Madsen (1974), »Between- and Within-Group Cooperation and Competition Among Kibbutz and Non-Kibbutz Children«, *Developmental Psychology* 10, 140-145
- J.R. Searle (1992), »The Rediscovery of the Mind«, Cambridge (MA): MIT Press
- M. Seipel, T. Mayer (1997), »Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern – und wie es weitergeht«, München: Mehr Demokratie e.V.
- J. Shultz (1996), »The Initiative Cookbook. Recipes and Stories from California's Ballot Wars«, San Francisco: The Democracy Center
- J. Shultz (1997), »How Big Corporations Became Proposition 13's Biggest Winners«, *Democracy in Action* (Newsletter of the Democracy Center), herfst, s. 8-9
- R. Stommer (1985), »Die inszenierte Volksgemeinschaft. Die 'Thing-Bewegung' im Dritten Reich«, Marburg: Jonas
- W. Smeenk (1996), »Thuisblijven bij verkiezingen in Nederland en de Verenigde Staten«, *Mens en Maatschappij* vol. 70, nr. 3, s. 220-242
- D. A. Smith (1998), »Tax Crusaders and the Politics of Direct Democracy«, New York: Routledge
- D.A. Smith (2001), »Special Interests and Direct Democracy: an Historical Glance«, s. 59-71 in: M.D. Waters (2001).
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (1999), »Sociaal-Culturele Verkenningen«, Den Haag: SCP
- R.M. Stein (1990), »Economic Voting for Governor and US Senator: the Electoral Consequences of Federalism«, *Journal of Politics* 52, s. 29-53
- R. Steiner (1919, 1999), »Towards Social Renewal. Rethinking the Basis of Society«, London: Rudolf Steiner Press
- Stuttgarter Memorandum (1994), »Petition der 'Demokratie-Initiative 94' an den Landtag von Baden-Württemberg«, Boll: Stiftung MEDIA
- G. Tabellini / A. Alesina (1990), »Voting on the Budget Deficit«, *American Economic Review* 80, s. 37-49
- W. Thienpont (1993), »Invloed van het jaarklassensysteem op de schoolloopbaan«, *Caleidoscoop*, vol. 5 nr. 1, s. 11-16
- A. de Tocqueville (1835/1840, 1947), »Democracy in America«, Oxford: Oxford University Press
- P. Tops / F. Hendriks (ed.) (2000), »De stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur«, Assen: Van Gorcum
- C. Turnbull (1972, 1994), »The Mountain People«, London: Pimlico
- T. Tutko / W. Burns (1976), »Winning is Everything and Other American Myths«, New York: MacMillan
- J. Verhulst (1992), »Seasonal Birth Distribution of West European Soccer Players: a Possible Explanation«, *Medical Hypotheses* 38, s. 346-348
- Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND 1997), Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement Algemene Zaken en Financiën
- R.J. Waldman (1992), »Income Distribution and Infant Mortality«, *Quarterly Journal of Economics* 107, s. 1283-1302
- P. Warr / P. Jackson / M. Banks (1988), »Unemployment and Mental Health: Some British Studies«, *Journal of Social Issues* 44, s. 47-68
- M.D. Waters (ed.) (2001), »The Battle Over Citizen Lawmaking«, Durham: Carolina Academic Press
- M.D. Waters (2002), »Initiative and Referendum in the United States: a Primer«, Washington: Citizen Lawmaker Press

M.D. Waters (2003), »Initiative and Referendum Almanac«, Durham: Carolina Academic Press

W. Weihrauch (1989), »Der freie Mensch – die einzige Quelle des Rechts. Interview mit Wilfried Heidt«, Flensburger Hefte 25, s. 10-109

R.K. von Weizsäcker (1992), »Staatsverschuldung und Demokratie«, *Kyklos* 45, s. 51-67

G. van Westerloo (2002), »De illusie van democratie«, *NRC Handelsblad*, Magazine M, 4 May

R.G. Wilkinson (1992), »Income Distribution and Life Expectancy«, *British Medical Journal* 304, s. 165-168

R.G. Wilkinson (1996), »Commentary: a Reply to Ken Judge: Mistaken Criticisms Ignore Overwhelming Evidence«, *British Medical Journal* 311, s. 1285-1287

P. Williams / P. Davies / R. Evans / N. Ferguson (1970), »Season of Birth and Cognitive Development«, *Nature* 228, s. 1033-1036

L. Winkelmann / R. Winkelmann (1995), »Happiness and Unemployment: a Panel Data Analysis for Germany«, *Konjunkturpolitik* 41, s. 293-307

H.E.S. Woldring (1996), »De christen-democratie. Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie«, Utrecht: Het Spectrum

R. Wuthnow (1991), »Acts of Compassion«, Princeton: Princeton University Press

J.F. Zimmerman (1999), »The New England Town Meeting: Democracy in Action«, Westport: Praeger



## Om forfatterne

**Jos Verhulst** (1949) har en Ph.d. i kvantekemi fra Leuven Universitet i Belgien, og hans andre studier omfatter filosofi og økonomi. Han er medgrundlægger af Democratie.nu, den belgiske bevægelse for direkte demokrati. Jos Verhulsts tidligere udgivelser omfatter 'Der Glanz von Kopenhagen: Geistige Perspektiven der modernen Physik' ('Spiritual perspectives on modern physics', 1994), en aristotelisk fortolkning af kvantemekanikken samt 'Der Erstgeborene: Mensch und höhere Tiere in der Evolution' (1998), et ikke-darwinistisk syn på menneskets evolution (udgivet i 2003 i USA med titlen: 'Developmental Dynamics in Humans and Other Primates'). Hans arbejde er blevet udgivet i Psychological Reports, Acta Biotheoretica, British Medical Journal og Annals of Human Biology. Han skriver også artikler om seriøse sociale emner i talrige aviser og blade. Han skrev den første udgave af denne bog i 1998.

**Arjen Nijeboer** (1974) studerede journalistik og kommunikation på Winderheim College, Zwolle i Holland og internationale forhold på Amsterdams Universitet. Han er en af medgrundlæggerne af Initiative & Referendum Institute Europe samt Referendum Platform. Han har ført flere kampagner i Holland for indførelsen af direkte demokrati, inklusive kampagnen for et referendum om den europæiske forfatning. Han rådgiver politikere, myndigheder og organisationer angående referenda og kampagner. Han skriver artikler om demokratiforhold i landsdækkende aviser og professionelle og akademiske magasiner i en række lande. Han er medforfatter til denne udvidede og opdaterede udgave.

# Om udgiverne

## Democracy International

Democracy International er et netværk af bevægelser for direkte demokrati, som blev dannet i Bruxelles i starten af 2005. Dens sigte er at fremme direkte demokrati, både i de europæiske lande og på EU-niveau. Den favner både kritikere og støtter af EU, som, deres meningsforskelle til trods, står sammen i deres ønske om mere direkte demokrati i Europa. Democracy International har med succes ført kampagner for at opnå referenda om den europæiske forfatning i så mange lande som muligt. Omkring 10 EU-medlemsstater har bekendtgjort et sådant referendum. Bevægelsens kampagne for optagelsen af direkte-demokrati rettigheder i den europæiske forfatning lykkedes delvist. Det Europæiske Borgerinitiativ blev medtaget. Efter afvisningen af den europæiske forfatning, var Democracy International en af de mange organisationer, som førte en kampagne for en separat indførelse af Det Europæiske Borgerinitiativ, såvel som et nyt Konvent, direkte valgt af borgerne, som skal søge nye veje for europæisk samarbejde.

[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

## Democratie.nu

Denne flamske bevægelse for direkte demokrati blev grundlagt i 1995 som WIT ('Hvid'). Navneskiftet til 2005 til Democratie.nu afspejler den bedre forståelse af, at et politisk system uden muligheder for bindende referenda om alle politiske emner kan ikke kaldes for et ægte demokrati. I Belgien har bevægelsen betydeligt bidraget til, at mange politiske partier har optaget direkte demokrati i deres manifeste og i den offentlige debat generelt. Fra 1995 til slutningen af 2003 har WIT udgivet det mest interessante magasin om direkte demokrati, *de Witte Werf*.

[www.democratie.nu](http://www.democratie.nu)



## Hvor demokratiske er vores politiske systemer?

For ca. 100 år siden introducerede mange lande i Europa stemmeret for alle. Siden da, er borgernes mulighed for at deltage i de politiske beslutningsprocesser i al almindelighed ikke blevet forbedret. Men samfundet har bestemt udviklet sig markant i perioden. Denne ajourførte bog argumenterer for en væsentlig demokratisering af den politiske proces.

De repræsentative politiske systemer er ude af trit med principperne bagi det folkelige demokrati. En lille skare af ledere træffer de mest betydningsfulde beslutninger. Den folkelige debat om fremtiden dukker udelukkende op i forbindelse med valg, hvorefter borgerne er tvunget til at være tilskuere til endnu en 4-årig periode.

Undersøgelser peger på at en stor del af borgerne har mistet deres tillid til de politiske institutioner. Spørgsmålet er, om sådan et politisk system er i stand til at skabe løsninger på tidens store udfordringer?

Jos Verhulst og Arjen Nijeboer viser hvordan introduktion af direkte demokrati kan give magten tilbage til borgerne. De peger på erfaringer med bindende borger initierede folkeafstemninger (referenda), og anviser vejen til et samfund af frie og ansvarlige borgere. Samtidig undersøger de indvendingerne imod borger initierede referenda.

Denne bog bør læses af alle som interesser sig for nutidens væsentlige politiske emner.

Bogen er udgivet af: Democracy International, det europæiske netværk for direkte demokrati, i samarbejde med Democratie.nu, den belgiske bevægelse for indførelse af bindende borger initierede referenda og den danske udgave i samarbejde med Nicolas E. Fischer.