

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

Direkte Demokrati

Bør innbyggerne kunne iverksette Folkeavstemninger (Referenda) – fakta og argumenter

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

Direkte Demokrati

**Bør innbyggerne kunne iverksette Folkeavstemninger
(Referenda) – fakta og argumenter**

Democracy International

Brussels 2008

www.democracy-international.org

ISBN 9789078820086

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

«Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum»

© En utgivelse av Democracy International i samarbeid med Democratie.nu (Belgia)

Oversettelse fra engelsk: Aimée Lind Adamiak og Lajla Lind

Layout: Stephan Arnold

Copyright: av denne publikasjonen er arrangert av Creative Commons license «Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.5». Det er tillatt å kopiere og gjøre verket tilgjengelig for allmennheten på følgende vilkår:

- Referanse: Du må referere verket på den måten som er angitt av forfatteren.
- Ikke-kommersiell. Du må ikke bruke dette verket til kommersielle formål.

Ingen bearbeidelser: Du kan ikke endre, bearbeide eller bygge videre på dette verket.

I forbindelse med all videre bruk og spredning skal du gjøre andre oppmerksomme på lisensvilkårene. Alle disse vilkårene kan fravikes hvis du får tillatelse fra rettighetshaveren.

For mer informasjon: www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/

Forord

Vi vil gjerne uttrykke vår takknemlighet overfor følgende personer og instanser for deres bidrag til denne boken. Heiko Dittmer (Antwerpen) og Bert Penninckx (Antwerpen) for deres støtte til prosjektet. Michael Efler (Berlin), Matthias Leimeister (Berlin), Michael Macpherson (Berlin) og Frank Rehmet (Hamburg) for deres assistanse med research. Gerald Häfner (München), Paul Carline (Edinburgh) og Michaël Bauwens (Antwerpen) henholdsvis for deres artikkelbidrag til de tyske, engelske og nederlandske utgavene. Stephan Arnold (Halle) for designet. Bruno Kaufmann (Falun) for den mulighet han ga oss til å presentere denne boken ved en rekke konferanser i Europas fire hjørner for Initiative & Referendum Institute Europe som han leder.

En særlig takk til Aimée 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 oversettelsesarbeid samt til Paul Carline (Edinburgh), María Jesus Garcia (Madrid), Ronald Pabst (Köln) og Bartek Wisniewski (Warszawa) for deres i mange tilfelle omfattende korrekturlesning og rettelser.

En ytterligere takk til alle de mennesker og organisasjoner i hele Europa som har bidratt i distribueringen av denne utgivelsen.

Endelig vil vi gjerne uttrykke en dyptfølt takk til alle som har muliggjort denne utgivelsen gjennom sine donasjoner.

Antwerpen og Amsterdam, mars 2008
Jos Verhulst en Arjen Nijeboer

Innhold

Forord	5
1. Demokratiets skjulte makt	7
2. Hva er demokrati?	12
3. Føderalisme, subsidiaritet og sosial kapital	22
4. Det demokratiske mennesket	35
5. Lærdom fra direkte demokrati i praksis	46
6. Mulige innvendinger mot direkte demokrati	66
Litteraturliste	83
Om forfatterne	88
Om utgiverne	89

1. Demokratiets skjulte makt

Det 20. århundret vil ikke gå inn i historien som informasjonsteknologiens, romfartens eller kjernekraftens århundre. Det vil ikke bli husket som fascismens, kommunismens eller kapitalismens århundre, heller ikke som de to verdenskrigenes århundre.

Det tjuende århundret er demokratiets århundre.

I løpet av det tjuende århundret ble demokratiet for første gang i historien en global norm, men denne normen er ikke virkelig blitt oppnådd noe sted: demokratiet blir hele tiden krenket overalt i verden. Med noen få viktige unntak som Saudi Arabia og Bhutan hevder alle mulige regimer sin demokratiske legitimitet, og det gjør de fordi de vet at demokratiet er blitt en norm for verdens befolkning. Dette er revolusjonerende fakta.

I det 19. århundret var allmenn stemmerett fortsatt kun på voggestadiet. Allmenn stemmerett med «en person, en stemme» dukket først opp i USA, men inntil midten av det 19. århundret var den i de fleste statene begrenset til hvite menn med eiendom. Kvinner og svarte ble ikke ansett for å være kompetente til å delta i valg. Først etter Borgerkrigen i 1870 fikk de svarte grunnlovsmessig stemmerett. Amerikanske kvinner måtte vente til 1920. For øvrig ble stemmeretten for kvinner i USA introdusert via folkeavstemninger i flere stater. Delvis som følge av dette ble det politiske presset på føderalt nivå så sterkt at USA i 1920 også måtte endre kurs og gi kvinnene stemmerett (se kapittel 6). I Storbritannia var det arbeideropprør, og arbeiderne måtte kjempe hardt i mange tiår inntil de på slutten av 1800-tallet oppnådde stemmerett. Suffragettene demonstrerte tappert fra 1904 til 1918 før kvinner over 30 år og alle menn over 21 fikk stemmerett. Først i 1928 ble stemmeretten utvidet til å omfatte alle kvinner over 21, og selv dette ble latterliggjort som «pike-stemmeretten». Også i Sør-Afrika spådde man katastrofer hvis allmenn stemmerett skulle bli innført. I ettertid har det vist seg at innvingingen mot å gi stemmerett til arbeidere, kvinner og ikke-hvite virker hyklerisk og ynkelig.

Det finnes en skjult kraft i demokratiet. I nyere tid har mange demokratiske regimer gjentatte ganger motstått tilsynelatende overmektige diktatoriske systemer. I siste instans viser det seg at demokratiske samfunn gang på gang er mer levedyktige.

To kilder til makt

Demokratiet får sin overlegenhet fra to kilder.

For det første er et demokratisk regime legitimt. I et ekte demokrati er styreformens per definisjon ønsket av folket. Det er logisk at et slikt regime har større intern støtte enn det en diktator har.

For det andre er et demokrati mer produktivt. Under et autoritært regime har majoritetens ideer få muligheter til å få innflytelse på beslutningsprosessen. I et demokrati er idegrunnlaget langt bredere.

Dessuten er valget av ideer langt mer effektivt i et demokrati. Demokratiet er ikke annet enn felles bearbeidelse av individu-

elle ideer. Nye ideer oppstår alltid hos individer fordi kun individer har evne til å tenke, men disse individuelle ideene må gjennomtenkes, veies mot hverandre og tilpasses samfunnsforholdene. Mennesker trenger hverandre for å korrigere feil og mangler i hverandres ideer. Denne prosessen der oppfatninger formes i fellesskap, og fordelene og ulempene i en enkeltpersons idé eller forslag, som ofte allerede er akseptert av en mindre gruppe (parti, aksjons- eller pressgruppe) veies mot hverandre av samfunnet som helhet, er faktisk kjernen i demokratiet. Denne meningsdannende prosessen fører til valgmuligheter, men valget må alltid undersøkes i en historisk sammenheng; dagens minoritet kan bli morgendagens majoritet. De faktiske beslutningene i forhold til strømmen av bildedannelser er som paukeslagene i en hel symfoni.

I det lange løp vil demokratiske beslutninger være diktatoriske beslutninger sosialt overlegne. Moralsk tvilsomme mål som ikke tjener felles interesser, vil i kraft av sin natur søke vei gjennom skjulte kanaler i den skyggen som ikke belyses av åpne demokratiske beslutningsprosesser. Under demokratiske forhold vil de beste ideene bli filtrert ut, fordi vi kan gjenkjenne andres svakheter bedre enn våre egne. Den utvelgesprosessen som finner sted langs demokratiet sti, kan tilføre samfunnet det som gavner det. Det betyr ikke at tilstedeværelsen av demokratiske instrumenter nødvendigvis garanterer kvaliteten på de moralske initiativene fra individuelle medlemmer av samfunnet. Vi kan kun stole på at slike initiativer vil dukke opp. Det betyr imidlertid at moralske, aktverdige ambisjoner ikke kan oppnås uten demokrati. Politikken kan aldri foreskrive moral, men den kan skape demokratiske instrumenter som åpner for frigjøring av det moralske potensialet som ligger latent i individet slik at det kan settes i arbeid for samfunnets beste.

Demokratiets utvikling

Demokratiet blir aldri komplett. Dets utvikling bør betraktes som en organisk prosess som ikke kan slutte å utvikle og utdype seg, akkurat som et menneske ikke kan slutte å puste. Et demokratisk system som forblir statisk og uforandret, vil degenerere og bli udemokratisk. Samfunnets nåværende krise er forårsaket av nettopp en slik stagnasjon. Vi må se i øynene at demokratiet i våre samfunn er i en sørgelig forfatning.

Vårt nåværende rene representative demokrati er faktisk reaksjonen på aspirasjonene fra mer enn 100 år siden. Systemet passet til den tiden, fordi folk flest var i stand til å finne sine politiske standpunkter og idealer reflektert av et lite antall klare humane og sosiale overbevisninger som ble legemliggjort og representert av f.eks. kristne, sosialister eller liberale grupper. Den tid er for lengst forbi. Folks ideer og vurderinger er blitt mer individualisert.

Den hensiktsmessige demokratiske form i denne sammenheng er et parlamentarisk system supplert med det bindende borgerinitierte referendum (direkte demokrati), fordi bare et slikt system kan skape et direkte bånd mellom enkeltindividen og lovgivende og utøvende organer. Jo mer innbyggerne er tilbøyelige til individuelle vurderinger og politiske partier mister sitt monopol som ideologiske samlingssteder, desto høyere vil kravet etter verktøy for en direkte-demokratiske beslutningsprosess bli.

Majoriteten av folk i de vestlige land vil faktisk at man skal innføre referendumet [se 1-1]. Alene det faktum burde være avgjørende for å gjennomføre det. Demokrati betyr bokstavelig 'folkestyre' (Oxford English Dictionary). Første skritt i retning av et autentisk folkestyre involverer nødvendigvis at folket selv kan bestemme hvordan dette folkestyret skal utformes og praktiseres.

Ikke desto mindre ser vi at framtrepende politikere uttaler seg mot folkeavstemninger [se 1-2]. Det er slående at jo høyere reell makt de innehar, jo mer energisk argumenterer de mot folkeavstemninger [se 1-3], og de er tilbøyelige til å bruke de argumentene som tidligere ble brukt mot innføringen av stemmeretten for arbeiderne og kvinnene. Vi kan også vise at disse argumentene har lite for seg. I kapittel 6 skal vi se nærmere på de viktigste motargumentene.

Bare et blikk på direkte-demokrati i praksis er nok til å se at motforestillingene er grunnløse. Spesielt i Sveits har man hatt et meget interessant, men langt fra perfekt eksempel på direkte demokrati i mer enn et hundreår (se kapittel 5). Innbyggerne kan lansere sine lovgivende initiativer på alle administrative plan, og i visse instanser er det klart at innbyggerne er direkte imot den politiske og økonomiske elitens preferanser. I referenda om forfatningsendringer og avgivelse av suverenitet til internasjonale organisasjoner som er obligatoriske i Sveits, avviser velgerne 25% av parlamentets forslag. Når en gruppe innbyggere samler inn underskrifter for å framtinge et referendum om alminnelige lover, blir så mange som halvparten av lovforslagene avvist. Folket har imidlertid ikke brukt sin demokratiske rett til å forvandle Sveits til en inhuman eller autoritær stat. Det finnes ingen dødsstraff i Sveits, og menneskerettighetene trues ikke. Sveitserne har heller ingen planer om å oppgi sitt overlegne demokratiske system. (Det sveitsiske folkets misnøye med EU assosieres også med Unionens udemokratiske karakter.)

Vi må ikke idealisere direkte demokrati. Det gir ingen løsninger i seg selv, men gjennom det får vi tilgang til en essensiell mekanisme til å skape nyttige og anvendbare løsninger på moderne problemer. Innføringen av direkte demokrati bør imidlertid ikke finne sted i en stemning av plutselig eufori, men i en ånd fylt av 'aktiv og bevisst beredskap til å vente'.

Man bør heller ikke undervurdere den fornyende kraftinnspjøtningen som umiddelbart vil følge på et radikalt valg for å gjenskape og utdype demokratiet. Beslutningen om mer demokrati innebærer alltid også en beslutning om andres rett til å hevde sin stemme. Den betyr en tillits-erklæring til den moralske styrken og evnen som ligger latent i våre medborgere. I våre samfunn som er forgiftet av gjensidig mistillit, kan vi nesten ikke forestille oss noe annet som har en slik legende effekt. Forpliktelsen til mer direkte demokrati er per definisjon en forpliktelse overfor andre mennesker, deres ytringsfrihet og iboende verdighet. Folk som bare er interessert i å nå sine egne mål, har ingenting å vinne på demokrati. De bør heller sette all sin energi inn på å proklamere og argumentere for sine egne individuelle synspunkter. Virkelige demokrater er interessert i andres individuelle synspunkter, fordi de vet at folk trenger hverandre for å bryne og skjerpe sine egne ideer og intuisjon for å forbedre og utvikle dem. Denne sosiale formings- og meningsdannende prosessen utgjør selve kjernen i det demokratiske liv. Jo tettere folk bringes i kontakt med hverandre i en slags føderalisme, desto lettere og mer effektivt kan felles persepsjoner vokse fram (forbindelsen mellom føderalisme og direkte demokrati behandles mer detaljert i kapittel 3). Direkte

demokrati og føderalisme forsterker hverandre. Sammen danner de et 'sterkt demokrati' (Barber 1984) eller et integrert demokrati.

«Vårt demokrati er meningsløst»

Per i dag er vi langt fra et slikt integrert demokrati. Den politiske beslutningsprosessen finner generelt sted utover innbyggernes innflytelse og til og med bortenfor deres viten. Det gjelder nesten alle europeiske stater.

Hans Herbert von Arnim er professor i forvaltningsrett og forfatningsteori på Speyer Universitet i Tyskland. Han har skrevet flere bøker om demokrati og politikk og har opparbeidet seg et ry for å avsløre de ofte skitne realiteter bak 'demokratiets vakre ansikt'. I sin bok »Das System« (»The System – The Machinations of Power«) som er utgitt i 2001, løftet han på lokket til det tyske politiske system: »Hvis representativt demokrati betyr regjering av folket og for folket (Abraham Lincoln), blir det raskt klart at det ikke står så godt til med de grunnleggende prinsippene i det som skulle forestille å være det mest liberale demokratiske system som noen gang har eksistert i Tyskland. Staten og politikken er stort sett i en tilstand som kun profesjonelle optimister eller hyklere kan hevde er resultatet av folkets vilje. Alle tyskere har frihet til å adlyde lover de aldri har godkjent; de kan beundre en forfatning de aldri har gitt noen legitimitet; de er frie til å ære politikere som ingen borgere noensinne har valgt, og til å forsørge dem i stor stil – gjennom skattene hvis bruk de aldri er blitt konsultert om.« De politiske partier som tar beslutninger i dette systemet, er ifølge von Arnim blitt monolittiske institusjoner. Den politiske identifikasjonen og behovstilfredsstillelsen som i et demokrati burde bre seg fra bunn til topp – fra folket til parlamentet – ligger totalt i partiledernes grep. Von Arnim legger også skylden på partienes finansieringssystem der politikerne selv kan bestemme hvor stor del av skatteinntektene som deres partier – private foreninger som alle andre – kan tildele seg selv. Ifølge von Arnim er det ikke overraskende at politikere fortsetter å ignorere de stadig mer høylydte kravene om reform av det politiske systemet, da de ellers ville underminere sine egne svært behagelige maktposisjoner.

Storbritannias Power-undersøkelseskommissjon, en komite som er sammensatt av sosiale organisasjoner og består av både politikere og borgere, utførte en storstilt undersøkelse av det britiske demokrati og især av årsakene til at så mange borgere synes å vende politikken ryggen. De holdt høringer over hele landet der borgerne ble oppfordret til å komme med sine meninger, og offentliggjorde rapporten 'Makt til folket', der det het: »Den ene faktor som ses som årsaken til den distansering som går igjen i alle deler av vår undersøkelse, er borgernes vidt utbredte følelse av at deres synspunkter og interesser ikke i tilstrekkelig grad tas med i den politiske beslutningsprosess. Dybden og utstrekningen av denne oppfattelsen blant britene kan ikke understrekes nok. Mange, hvis ikke alle de andre aksepterte forklaringer som er fremlagt her, kan også forstås som variasjoner over temaet svak borgerinnflytelse. (...) Dette synet slår sterkt igjennom i de mange offentlige innlegg som kommisjonen har motatt.« (Power Inquiry 2006, s. 72).

I 1992 kartla professor De Wachter omhyggelig den politiske beslutningsprosessen i Belgia. Han konkluderte: «I Belgia har utviklingen av de formelle demokratiske institusjonene blitt hemmet. Mer moderne designs som ville ha gitt innbyggerne varig innflytelse på beslutningsprosessen, er enten

blitt avvist eller har i beste fall ført til at man ikke har kunnet ta noen beslutninger i det hele tatt.»(s. 71) «Innbyggerne eller de stemmeberettigede er svake spillere i det komplekse og ytterst tette sosiale nettverk av politiske beslutninger i sitt land. De mangler de avgjørende midlene til tilgang til de høyeste plan i makthierarkiet og til beslutningsprosessen. Alt blir bestemt for dem på en ekstremt elitisk måte. For folk som er åpne for ideer om demokratisk legitimitet, er denne vurderingen både en skuffelse og en abdikasjon.» (s. 371)

I 2002 intervjuet den nederlandske journalisten Gerard van Westerloo den berømte statsviteren Professor Daudt. Daudt anses som den nederlandske statsvitenskapens nestor som hele etterkrigsgenerasjonen av nederlandske statsvitere ble utdannet av. Professor Daudt feide golvet med forestillingen om at Nederland skulle være et demokrati, og avviste det med følgende uttalelse: Ja visst, sa Daudt, de grunnleggende rettighetene respekteres, men »la oss ikke bruke 'buzzwords' til å pynte på det til noe det ikke er: et demokrati med folkets representanter. (...) Vårt demokrati er meningsløst.« Da van Westerloo ville vite hva Daudts kolleger mente om hans synspunkter, dro han på rundtur i Nederland og besøkte dusinvis av spesialister i sosialforvaltning og statsvitere. Daudts synspunkter ble bekreftet overalt. I Tilburg sa professor Frissen: »I Nederland styres vi av en arrogant elite som ikke har noe med demokrati å gjøre i ordets direkte-demokratiske betydning.« I Groningen sa professor Ankersmit: »Politikk er blitt marginalisert i Nederland. Demokratiet som sådan er ikke lengre å gjenfinne.« Professor Tromp fra Amsterdam: »Politikk i Nederland er en tur ned i en blindgate. En uunngåelig krise truer. Politiske partier er ikke noe mer enn et nettverk av mennesker som kjenner og støtter hverandre.« Professor De Beus fra Amsterdam: »Legitimiteten ved det nederlandske demokrati er et storstilt utslag av selvbedrag og svindel.« Professor Tops fra Tilburg: »Det politiske dyr i Nederland er så godt som temmet og domestisert.« Direktør Voerman fra Documentation Centre for Dutch Political Parties: »Parlamentet er omdannet til en ren gummistempelmaskin.« Og ifølge statsviteren Baakman fra Maastricht: »Vi narrer oss selv ved å tro at det vi kaller demokrati, også fungerer som et demokrati.« (Van Westerloo 2002)

Tap av tillit

Folket i de fleste europeiske stater har innsett at beslutningene treffes på en svært lite demokratisk måte og har stort sett mistet sin tillit til institusjonenes demokratiske natur.

I Tyskland viste undersøkelser av TNS Emnid, bestilt av Reader's Digest magasin, at borgernes tillit til de politiske partiene minsket fra 41% til 17% i tiåret fra 1995 til 2005. I samme periode minsket tilliten til parlamentet fra 58% til 34%, og tilliten til regjeringen fra 53% til 26%. »Under overflaten brygger det opp til en stor storm«, kommenterte statsviteren Karl-Rudolf Korte. »Det dreier seg om mye mer enn tradisjonell mangel på interesse for politikk og politiske partier. Nå forakter folk sine offisielle representanter.« (Reader's Digest Online, 10. august 2005). Ifølge en Gallupundersøkelse anser 76% av tyskerne sine politikere for å være uhederlige. (Die Zeit, 4. august 2005)

En meningsmåling fra SOFRES i 2003 viste at 90% av franskmennene mener at de ikke har noen som helst innflytelse på nasjonale politiske beslutningsprosesser; 76% mener at dette også er tilfelle i lokalpolitikken. (Lire la politique, 12. mars 2003)

Den belgiske sosiologen Elchardus undersøkte belgiernes syn på demokratiet i 1999. Han oppsummerte: »Et stort flertall av velgerne har inntrykk av at deres mening og stemme ikke trenger igjennom politikken og inn i det praktiske liv (...) 58% av de spurte hadde inntrykk av at politikerne, når de først er valgt, »synes, at de er for gode til folk som meg«. Alt dette får over 25% av velgerne til å uttale sin absolutte mistillit: »Det finnes faktisk ikke en eneste politiker som jeg ville tørre å stole på«. Kun 15 til 23% av de spurte var enige i positive uttalelser om politikk og representasjon. Det er åpenbart ingen overdrivelse å si at halvparten til tre fjerdedeler av velgerne føler seg maktesløse.« (Elchardus 1999, s. 36)

Opinionsundersøkelser foretatt i 2004 av Maurice de Hond i Nederland, viser at flertallet av nederlenderne har liten tillit til det demokratiske innholdet i deres stat. 70% var uenige i påstanden: »Politikerne lytter bedre nå enn for fem år siden«. 51% var uenige i påstanden: »I Nederland spiller velgeren en viktig rolle i landets regjeringsfunksjon«; 47% var enige. 55% var uenige i påstanden: »Nederland er et ekte demokrati«, mens kun 39% var enige. En annen undersøkelse av De Hond, foretatt i august 2005, handlet om korrupsjon. Nederlenderne mener i gjennomsnitt at 12% av parlaments- og regjeringsmedlemmene er korrupte samt 18% av kommunale og regionale politikere. Om embedsmennene i sentralforvaltningen mener nederlenderne at 17% er korrupte, sammenlignet med 18% av de kommunale og regionale embedsmennene. Dessuten innrømmet en fjerdedel av de spurte at de hadde erfaring med korrupsjon blant politikere, enten personlig eller via bekjente, eller kjennskap til bestemte saker (www.peil.nl).

I 2002 organiserte Gallup en gigantisk opinionsundersøkelse om graden av tillit hos de spurte til 17 sosiale 'institusjoner' – fra hæren og fagforeninger til parlamentet og multinasjonale firmaer. Det innebar spørsmål til 36.000 mennesker i 47 land. Av alle institusjonene hadde parlamentet minst tillit. Et gjennomsnitt på 51% av de spurte hadde liten til ingen tillit, mens kun 38% hadde moderat til høy tillit. (De Witte Werf, våren 2003, s. 11). I 2004 organiserte den internasjonale korrupsjonsvakthund, Transparency International, en lignende undersøkelse i 62 land der ikke mindre enn 50.000 ble spurt om hvilke instanser de mente var de hederligste og hvilke de mest korrupte. Politiske partier ble ansett for å være mest korrupte; i 36 av de 62 landene toppet de denne problematiske listen. På annenplass lå parlamentene. (Rotterdams Dagblad 10. desember 2004)

Vi bør imidlertid ikke tro at denne smygende prosess av tap av tillit kan fortsette i det uendelige. Et styre som har tapt innbyggerflertallets tillit, har de facto allerede mistet sin legitimitet.

1-1 Vil folket ha direkte demokrati?

Ja. Det finnes neppe det vestlige land der man ikke finner et (som regel stort) flertall som ønsker direkte demokrati.

I 1995 viste opinionsundersøkelsen 'Nasjonens tilstand' at 77% av britene mente at det var nødvendig å innføre et system «... der visse beslutninger legges ut til avgjørelse gjennom et referendum» (Prospect Magazine, oktober 1998). Ifølge en opinionsundersøkelse offentliggjort i The Sun (15. mars 2003), ønsket 84% av alle briter et referendum om den europeiske forfatningen. På samme tid viste en undersøkelse i Daily Telegraph at 83% av britene ville løse spørsmål om suverenitet ved hjelp av nasjonale referenda; kun 13% mente at det var regjeringens oppgave. The Guardian (29. februar 2000) offentliggjorde en opinionsundersøkelse der 69% av britene ønsket et referendum om det nye valgsystemet som statsminister Tony Blair foreslo. Det viser tydelig at britene vil ha det siste ord om organiseringen av sitt politiske system.

I Tyskland ønsker mer enn fire av fem borgere det borgerinitierte referendumet innført på føderalt plan. Av en Emnid-opinionsundersøkelse i 2005 gikk det klart fram at 85% av tyskerne hadde dette synspunktet (Readers Digest, 10. august 2005), og lignende tall er kommet inn fra dusinvis andre undersøkelser. I 2004 spurte Emnid også tyskerne om de ønsket et referendum om EUs forfatning; 79% svarte bekræftende. Tidligere undersøkelser har vist at tyskernes forkjærlighet for direkte demokrati strakk seg gjennom alle partier: av SPD-velgerne var 77% for, av CDU-velgerne

68%, av FDP-velgerne 75%, av De Grønne-velgerne 69% og av PDS-velgerne 75%. (Zeitschrift für Direkte Demokratie 51, 2001, s. 7)

Ifølge en SOFRES-opinionsundersøkelse går 82% av franskmennene inn for det borgerinitierte referendum; 15% er imot (Lire la politique, 12. mars 2003).

I Nederland viste en SCP-opinionsundersøkelse i 2002 at 81% av velgerne går inn for å innføre referendumet. I 1997 viste en SCP-undersøkelse at det var et stort flertall for direkte demokrati i alle de fire største politiske partiene: 70% av CDA (kristendemokratene), 81% av PvdA (sosialdemokratene), 83% av VVD (de høyreliberale), 86% av D66 (venstre-liberale demokrater) (Kaufmann og Waters 2004, s. 131). Ifølge en NIPO-opinionsundersøkelse i april 1998 ønsket 73% av velgerne et referendum om innføring av euroen, og en undersøkelse i september 2003 viste at 80% ønsket et referendum om den europeiske forfatningen (som faktisk ble avholdt i 2005). (Nijeboer 2005). Dessuten har nederlenderne store forventninger til demokratiet. Nasjonal Vrijheidsonderzoek (den nasjonale frihetsundersøkelsen) fra 2004 viser at «demokratiets fremme» ble valgt av et flertall (68%) som svar på spørsmålet: «Hva mener du er mest nødvendig for verdensfreden?»

Gallup foretok i midten av 2003 en europeisk opinionsundersøkelse om man ønsker et referendum om den europeiske forfatningen. 83% betraktet et slikt referendum som «uunnværlig» eller «nyttig, men ikke uunnværlig»; kun 12% mente at et referendum ville være «nytteløst». Prosenttallet for var enda høyere blant de unge og folk med høyere utdanning. (Witte Werf, høsten 2003, s. 15)

Flertallet av amerikanerne ønsker også direkte demokrati. Mellom 1999 og 2000 ble den mest omfattende opinionsundersøkelsen i USA noensinne gjennomført. I alle 50 delstater var det minst 30% flere tilhengere enn motstandere; gjennomsnittet for hele landet var 67,8% for og 13,2% mot direkte demokrati. Det var slående at jo flere referenda som var avholdt i en stat i de fire årene før undersøkelsen, jo høyere var antallet tilhengere av direkte demokrati. I delstater med få eller ingen referenda var det et gjennomsnitt på 61% tilhengere; i delstater med et gjennomsnittlig antall referenda var det 68% for; og stater med mer enn 15 referenda hadde et gjennomsnitt på 72% for. »Undersøkelsene fra 1999-2000 viser entydig at erfaringen med å stemme om initiativer og referenda øker støtten for prosessen«, kommenterer Waters (2003, s. 477). Det ble også foretatt en undersøkelse om man ønsket et borgerinitiert referendum på føderalt nivå (USA er paradoksalt nok et av de få land i hele verden som aldri avholder nasjonale referenda, selv om direkte demokrati er ganske utbredt på delstats- og lokalplan). I denne undersøkelsen var 57,7% for og 20,9% mot.

1-2 Vil den politiske eliten ha direkte demokrati?

Nei. Opinionsundersøkelser blant politikere viser at et flertall generelt er motstandere av direkte demokrati.

I Danmark ble medlemmer av Folketinget spurt om deres mening om påstanden: »Det bør holdes flere referenda i Danmark.« Et stort flertall av parlamentsmedlemmene var mot. Innenfor tre partier – Sosialdemokratene, de Radikale og CD – var 100% mot; utover det var 96% av Venstre og 58% av de Konservative mot. Kun et (stort) flertall fra SF og Dansk Folkeparti var for. (Jyllands Posten, 30. desember 1998)

I 1993 utførte statsviteren Tops en opinionsundersøkelse i Nederland blant kommunestyremedlemmer. Under en fjerdedel gikk inn for å innføre det bindende referendumet. (NG Magazine, 31. desember 1993) En opinionsundersøkelse utført av Leiden Universitet fant at 36% av alle kommunestyremedlemmer var for å innføre det frivillige referendum, mens 52% var mot. Blant representantene fra VVD (høyreliberale) og CDA (kristendemokrater), var gjennomsnittlig 70% mot. Kun De Grønne og D66 (venstreliberale) kunne vise til et flertall av representantene som gikk inn for det frivillige referendumet (Tidsskriftet Binnenlands Bestuur (forvaltning), 18. februar 1994).

I Belgia utførte Instituut voor Plaatselijke Socialistische Actie (instituttet for lokal sosialistisk aksjon) en opinionsundersøkelse blant lokale sosial-demokratiske politikere om det lokale referendum. Kun 16,7% var uforbeholdne tilhengere av et bindende referendum. (Avisen De Morgen, 31. januar 1998)

Forskning utført av Kaina (2002) gir et interessant innblikk i dynamikken i elitens støtte. Hun undersøkte forskjellige tyske eliters vilje til å innføre direkte demokrati. Hun delte dem opp i blant annet en politisk elite, en fagforeningselite og en entreprenørelite. Av den totale eliten uttalte 50% en »høy« eller »meget høy« grad av støtte for direkte demokrati (i offentligheten er denne støtten betydelig høyere, rundt 84%). Der er imidlertid stor forskjell på elitene. I fagforeningseliten uttalte 86% enten en 'høy' eller 'meget høy'

støtte, men i entreprenøreliten lå dette kun på rundt 36%. I den politiske eliten finner vi ekstreme forskjeller. I det post-kommunistiske PDS og hos de Grønne lå 'høy-meget høy' støtte på ikke mindre end 100%; i det sosialdemokratiske SPD lå støtten på 95% og i det liberale FDP på 78%, men i CDU/CSU var den nede på 34%. (Et flertall i det tyske parlamentet har faktisk allerede godkjent en tilføyelse til forfatningen som innfører et ganske godt direkte-demokrati system; dessverre krever det to tredjedels flertall, og det er spesielt CDU-politikerne som har blokkert det.) Hvis vi ser på velgerne, så finnes det uten unntakelse et stort flertall for direkte demokrati i alle partier. Konklusjon: CDU-politikerne representerer ikke folket i dette spørsmålet, ikke en gang sine egne velgere, men later til å bøye seg for forretningselitens ønsker.

1-3 Politisk makt og direkte demokrati

Hva mange politikere mener om hvorvidt og i hvilken grad folkeavstemninger er ønskelige, er sterkt knyttet til deres politiske makt. Jo mer makt de har skaffet seg i et representativt system, jo mer synes de å være mot direkte demokrati. Noen eksempler på dette følger:

I Sverige er det bare avholdt 5 folkeavstemninger i løpet av det 20. århundret. De viktigste partienes holdninger, Sosialdemokratene og det konservative partiets, har vekslet i samsvar med om de har sittet ved makten eller ikke. Før 2.verdenskrig var det konservative partiet sterkt mot folkeavstemninger; etter krigen, da partiet var i opposisjon i flere tiår, ble det en forkjemper for folkeavstemninger. Med Sosialdemokratene utviklet tingene seg i nøyaktig motsatt retning: dette partiet begynte med å avvise folkeavstemninger fra det øyeblikk de fikk absolutt flertall i 'Riksdagen'. Ruin (1996, s.173) oppsummerer slik: «Partier som tilhører opposisjonen eller spiller en underordnet rolle, viser tendenser til å forsvare folkeavstemninger. Partier som sitter i regjering eller har en avgjørende rolle, viser tendenser til en avisende holdning.»

I Baden-Württemberg havnet kristendemokratene (CDU) i opposisjon etter den 2. verdenskrig. Da den tyske føderale konstitusjonen ble trukket opp i 1952-1953, var CDU for innføring av folkeavstemninger. Det regjerende flertall på den tiden, hvor det sosialistiske SPD var den viktigste part, var mot en slik innføring. I 1972 var situasjonen forandret: Baden-Württemberg ble nå styrt av en koalisjon av kristendemokrater og liberale. Da prospektet om en end-

ring av konstitusjonen ble lagt fram, tok SPD initiativ til også å innføre folkeavstemninger. Dette skapte sterk opposisjon fra CDU. Det oppsto derfor en merkelig situasjon der SPD og CDU nå inntok nøyaktig samme holdning som opposisjonens deres hadde inntatt 20 år tidligere. Sluttresultatet ble et kompromiss: folkeavstemninger ble prinsipielt innført, men med en gigantisk terskel. For å kunne tvinge fram en folkeavstemning, måtte en av seks velgere i Baden-Württemberg i løpet av 2 uker registrere sin underskrift i sine respektive rådhus eller offentlige kontorer. Forutsigbart nok ble ikke en eneste folkeavstemning gjennomført i de påfølgende tiår. I 1994 skrev en innbyggergruppe meget høflig: «På bakgrunn av denne holdningsendringen kan vi dessverre ikke unngå å tenke at hvorvidt et parti var for eller mot folkeavstemninger i fortiden, primært avhang av om det betraktet saken fra et regjerings- eller opposisjonsperspektiv.» (Stuttgart Memorandum, 1994 s.23.)

Det er ikke kun splittelsen mellom opposisjon og regjering som spiller en rolle. I den ovennevnte belgiske opinionsundersøkelsen som ble utført i 1998 av Instituut voor Plaatselijke Socialistische Actie, viste det seg også at lokale politikere med et ledermandat (borgermestere og byrådsmedlemmer) så mindre positivt på referendumet enn politikere med et representativt mandat (lokalpolitikere), uansett om sistnevnte hørte til opposisjonen eller de regjerende koalisjonspartiene. (avisen De Morgen, 31. januar 1998)

Innføringen av direkte demokrati er for øvrig ikke det eneste temaet politiske partier endrer sitt standpunkt til avhengig av sin maktposisjon. Det samme gjelder også begrensningen av antall ganger en representant kan inneha samme posisjon. Blant amerikanske velgere er ca. 75% for begrenset adgang til gjenvalg. I motsetning til det er bare 18% av medlemmene av de individuelle statenes parlamenter for, med 76% mot enhver begrensning. Blant profesjonelle lobbyister var ikke mindre enn 86% for ubegrenset gjenvalg. Dette er ikke overraskende, siden begrenset adgang til gjenvalg truer 'gamlekarenes' nettverk som er så vesentlig for en god lobbyist. En lobbyist uttalte til og med eksplisitt: «Lobbyister er enige i konflikten for dem som fremmer begrenset gjenvalg: dette ville kutte over etablerte forbindelser og blande seg inn i interessegruppens arbeid» (O'Keefe 1999). I Flandern var systemet med begrenset gjenvalg opprinnelig en del av kjernedoktrinen hos Agalev grønne parti. Partiet mente at mandatholderne bare skulle få lov til å fornye sitt mandat en gang. Da situasjonen tilspisset seg og noen tungvektene ved valget så sine posisjoner truet av denne loven, ble partiets holdning umiddelbart modifisert.

2. Hva er demokrati?

Demokratiet varierer fra land til land og til ulike tider. For hundre år siden diskuterte man allmenn stemmerett for menn, og stemmerett for kvinner var utenkelig. Nå virker det uforklarlig at det overhodet fantes en tid da kvinner ikke fikk lov til å stemme og en rik mann kunne ha flere stemmer enn en fattig. Det samme vil skje med fenomenet folkeavstemning. Det vil komme en tid da ingen vil huske at folket i tidligere tider ikke kunne bestemme sin egen skjebne direkte.

Demokratiet utvikler seg. Hva er – med henblikk på mangfoldet av demokratiformer i de ulike land – de vesentligste karakteristika ved demokratiet i dag? Hva skiller et demokrati fra et ikke-demokrati? En diktator som kaller seg 'demokratiske', er fremdeles en diktator. Det må finnes objektive kriterier som gjør et slikt skille mulig, og vi kaller disse kriteriene for demokratiets 'arketype'.

På jakt etter arketyper

Demokrati betyr: 'folkestyre'. Det finnes selvfølgelig mange andre former for 'styrer' eller statsmakt. I et 'oligarki' styrer en liten elite, i et 'timokrati' styrer de rike, i et 'teokrati' forventes Gud å utøve makten.

Fra det 20. århundre av har begrepet 'demokrati' fått en mye mer positiv mottagelse. Praktisk talt alle stater henviser i dag til et eller annet demokratisk ideal, selv om regimet deres er totalitært. Demokratiet har vært fremherskende, i det minste på et ideelt plan. I det 18. århundre så tingene ganske annerledes ut, da ble begrepet 'demokrat' hyppig brukt som et skjellsord.

Fordi statsmakten uttrykkes gjennom lovgivning, betyr 'demokrati' at folket lager lovene. I et demokrati får lovene sin autoritet fra det faktum at folket på en eller annen måte godkjenner dem. I et oligarki hviler den lovgivende makten på en minoritets godkjenning, i et teokrati på guddommelige velsignelse. I et demokrati finnes det ingen høyere autoritet enn folket.

Lovene pålegger de individuelle innbyggerne forpliktelser, ikke folket som helhet. Enkeltindividene i samfunnet forventes å anerkjenne lovens autoritet fordi de også har hatt anledning til å bidra til utformingen av lovens prinsipper. Slik får vi Jean-Jacques Rousseaus konsept om 'den sosiale kontrakt': lovgivningen er resultatet av en sosial kontrakt mellom likeverdige og ansvarlige borgere. Ifølge et demokratisk syn er loven bare legitim når de som forventes å følge den, også har anledning til å bidra i utformingen av den.

Vi kan best tilnærme oss konseptet 'sosial kontrakt' 'negativt', dvs. gjennom en eliminasjonsprosess. Hvis lovgivningens autoritet ikke avledes fra Guds, adelens, landeierens, pengenes eller kunnskapens autoritet, er den sosiale kontrakten den eneste gjenværende mulighet. Lovene får sin autoritet fra det faktum at de er frivillige overenskomster mellom medlemmene av et rettssamfunn.

Politikere henviser ofte til den 'sosiale kontrakten' som en overenskomst mellom folket og politikerne. Kontrakten blir deretter så å si fornyet ved hvert valg. Filosofen Thomas Paine

motbeviste dette synet i *The Rights of Man* (1791) (Menneskets rettigheter): «Det er blitt betraktet som et betydelig skritt i retning av å etablere prinsippet om frihet å si at det å regjere er en kontrakt mellom dem som styrer og dem som blir styrt; men dette kan ikke være sant, fordi det setter virkningen før årsaken; for som mennesket må ha eksistert før regjeringer eksisterte, må det nødvendigvis ha funnet en tid da regjeringer ikke eksisterte, og derfor kunne det ikke opprinnelig finnes noen regenter å inngå en slik kontrakt med. Faktum må derfor være at individene selv, hver og en i sin egen personlige og suverene rett, gikk inn i en kontrakt med hverandre for å danne en regjering, og dette er den eneste måten regjeringer har rett til å oppstå på, og det eneste prinsipp de har rett til å eksistere på.» (Paine, 1791, 1894, del 2, s. 309) En 'sosial kontrakt' er derfor en kontrakt mellom borgere, og et politisk system vokser bare fram som et resultat av dette.

Hvordan kan innbyggerne tre inn i en sosial kontrakt med hverandre? Åpenbart må de komme sammen, diskutere og bli enige om den. Dette skaper den første spesifikke instans for demokratiske møter: folkeforsamlingen.

Disse offentlige forsamlingene er også en historisk realitet. I noen små samfunn, i f.eks. USA og Sveits, spiller folkeforsamlingen fremdeles en rolle (se 2-1). Det er tydelig at slike offentlige forsamlinger ikke kan fungere i en moderne konstitusjonell stat med millioner av innbyggere, men samtidig utgjør de et opprinnelig praktisk eksempel på det demokratiske ideal. La oss derfor først undersøke de vesentlige kjennetegn ved en demokratisk folkeforsamling.

Folkeforsamlingens prinsipper

Visse prinsipper er til stede i enhver demokratisk folkeforsamling.

Likhetsprinsippet

Prinsippet om likhet danner grunnlaget for folkeforsamlingen: alle modne (i betydningen ansvarlige) medlemmer av fellesskapet kan delta i folkeforsamlingen, og alles stemme teller likt i beslutningsprosessen.

Det er lettere å basere likeverdighetsprinsippet negativt enn positivt, for det demokratiske ideal er basert på det fundamentale prinsipp om at det ikke finnes noen høyere autoritet enn folket. Dette prinsippet innebærer per definisjon at alle er likeverdige. Hvis noen av deltakerne bare på grunnlag av hvem de er, skulle ha mer vekt enn andre i beslutningsprosessen, ville vi befinne oss i et oligarki.

Hver voksne persons stemme har samme vekt. I det 20. århundre dreide demokratiets historie seg stort sett om kampen for dette prinsippet, en kamp som hovedsakelig ble ledet på tre fronter: allmenn stemmerett (der hver person uansett eiendom, alder eller kompetanse har en stemme); stemmerett for kvinnene; og retten til å stemme uansett biologiske særtrekk (som stemmerett for de fargede i Sør-Afrika).

Initiativretten

Initiativrett innebærer at hvert medlem av folkeforsamlingen har samme rett til å fremme forslag slik at folkeforsamlingens agenda ikke blir bestemt av noen elite.

Initiativretten er ikke noe mindre enn en spesiell anvendelse av likhetsprinsippet og betyr ikke at framsettelse av forslag ikke kan begrenses av regler, som f.eks. regler som spesifiserer at et forslag må fremmes 14 dager før et møte eller må være underskrevet av minst 100 møtedeltagere. Det vesentlige er at reglene er de samme for alle.

Flertallsstyre

I en ideell situasjon foreligger det enstemmighet: alle er enige i et forslag, men det er sjelden man oppnår dette. Derfor brukes regelen om at flertallet bestemmer som er en konsekvens av likhetsprinsippet og skyldes ønsket om å minimalisere uorden: ved å la flertallet bestemme, oppnår man at færrest mulig vil bli misfornøyd. Man kan også argumentere med at enhver annen løsning enn at flertallet bestemmer, vil føre til en avvisning av likhetsprinsippet. Hvis vi opererer med et kvalifisert (f.eks. 2/3) flertall, kan mindretallet faktisk avvise flertallets ønske, f.eks. hvis 60% er for alternativ A og 40% er for alternativ B.

Flertallsregelen har en eksistensiell dimensjon. Ved å akseptere denne regelen erkjenner vi menneskelige svakheter. Det at det foreligger et mindretall viser at diskusjonen og den persepsjonsdannende prosessen har vært ufullstendig. Samtidig minner flertallsprinsippet oss om at demokratiet alltid må oppfattes som en historisk prosess. Dagens mindretall kan bli morgendagens flertall. De fleste nye ideer blir i første omgang møtt med motstand og avvisning, men kan senere bli allment akseptert. Flertallsregelen kan faktisk bare operere korrekt når samfunnet eller fellesskapet forstår den godt nok i sin historiske sammenheng. Når en beslutning som er fattet av et flertall mot et mindretall, oppfattes som en absolutt 'triumf' av flertallet, utenfor alt historisk perspektiv, går det utover demokratiets kvalitet.

Flertallsregelen kolliderer med alle elitære tendenser og anerkjennes aldri av autoritære bevegelser. Disse skaper alltid et eller annet bilde på en 'avantgarde' eller elite som påtvinger flertallet sin vilje. Leninister snakker om det kommunistiske partiets spydspissrolle eller proletariatets diktatur. Nasjonalsosialister vil peke på eliter basert på rasetrekk. Religiøse fundamentalister vil avvise like rettigheter for kvinner og dissidenter selv om disse utgjør flertallet.

I en avdempet, men likevel meget reell form, er det elitære prinsippet å finne også blant tilhengerne av det såkalte representative demokrati. Dewachter (1992, s.70) sier det slik:

«Ifølge det grunnleggende konseptet om 'parlamentarisk demokrati' blir beslutningene fattet av en seleksjon av 'filosof-prinser'. Representativt fordelt over hele territoriet blir et utvalg av representanter for folket valgt, men de valgte medlemmene selv er ikke lenger representative; de er ikke gjennomsnittlige, men best. Parlamentet er en forsamling av de beste i nasjonen.» Tidligere justisminister i den tyske Forbundsrepublikken, Thomas Dehler, uttrykte det slik: «Etter min mening er det en misoppfattelse av demokratiets natur å tro at parlamentet er eksekutor for folkeviljen. Jeg tror det representative demokratiets natur er noe ganske annet: det

er faktisk et parlamentarisk aristokrati. Parlamentsmedlemmene har plikt og anledning til å handle med større innsikt og mer overlegen kunnskap enn den enkelte innbygger.» (Dewachter, 2003, p.30).

For dette klare uttrykket for den elitære ide bak et rent representativt demokrati ble Dehler applaudert, ikke bare av Kristendemokratene, men også av de Liberale og Sosialistene. Forskjellen fra totalitære systemer i denne sammenheng er at eliten i et rent parlamentarisk system må oppnå formell majoritet fra folket, men det et rent parlamentarisk og et totalitært system har felles, er at begge tillater gjennomføring av lover mot folkeflertallets vilje.

Det representative demokratiets prinsipp

Varig enstemmighet er uoppnåelig i et demokrati. Derfor er flertallsregelen en del av den demokratiske 'arketypen', men det finnes fremdeles et annet problem. Universell deltagelse i den demokratiske beslutningsprosessen vil også være uoppnåelig. Det vil alltid finnes medlemmer i fellesskapet som ikke ønsker å delta i beslutningen om visse saker: fordi de ikke har tid, ikke tror de har tilstrekkelige kunnskaper eller har andre grunner til ikke å ville delta. I tillegg til flertallsregelen må regelen om mandat også introduseres: man anser at de som ikke deltar i folkeforsamlingen, har gitt et mandat til dem som gjør det.

Man kan ikke unngå mandatregelen ved å innføre tvungen avstemning eller deltagelse (dessuten er slik tvungen deltagelse uønsket, se 6-2). Selv om det påberopes ved lov at alle medlemmer i samfunnet må delta i folkeforsamlingen, må det alltid tas høyde for dem som ikke overholder denne plikten. Folkeforsamlingens beslutninger vil alltid være bindende også for dem som ikke er tilstede.

Således har mandatprinsippet ikke noe å gjøre med forskjellen mellom den representative og den direkte-demokratiske beslutningsprosessen. Mandatprinsippet er en direkte konsekvens av det faktum at loven per definisjon anvendes på alle i fellesskapet. Med andre ord: Jeg kan ikke nekte at en lov gjelder for meg personlig ved å argumentere med at jeg ikke tok del i utforming av den. Ved å unnlate å delta i beslutningsprosessen ansees jeg automatisk som å ha gitt mandat til dem som faktisk tok beslutningen. Uten dette prinsippet ville ethvert enkeltindivid etter sitt eget skjønn kunne unndra seg at loven skulle anvendes på dem.

I en direkte-demokratiske beslutningsprosess gjennom en folkeforsamling er det fra et formelt perspektiv alltid to beslutninger som må treffes:

- først en mandatbeslutning: hver innbygger bestemmer om han eller hun vil delta personlig i det 'ad hoc parlamentet' som vil treffe beslutningen, eller om han eller hun gir sine medborgere mandat (hvilket gjøres ved å ikke delta);
- deretter treffer folkeforsamlingen sin beslutning om det temaet som står til debatt.

Fra offentlig forsamling til referendum

Til nå har vi samlet følgende elementer som uunngåelige komponenter for folkeforsamlingens virke, og vi kan betrakte dem som elementer i 'demokratiets arketype':

- likhetsprinsippet
- folkestyreprinsippet (det finnes ingen høyere autoritet enn folket)
- flertallsstyre
- representasjonsprinsippet

Folkeforsamlingen er ikke praktisk i en moderne demokratisk stat, unntatt på lokalplanet, men det er ikke noe problem. Folkeforsamlingen som en type demokrati kan meget godt oppgis. Det som er essensielt, er at de fundamentale elementene av demokratiets arketype blir bevart. Folkeforsamlingen er bare en av mulige manifestasjoner av den underliggende arketypen.

Folkeforsamlingsmodellen har sine begrensninger. Utover en viss befolkningsstørrelse blir bytorget ganske enkelt for lite. Derfor må den offentlige debatten føres et annet sted: gjennom media, distriktsmøter osv. Debatten vil vare lengre og få en mindre direkte natur, hvilket er mer en fordel enn en ulempe. Det blir mer tid til konsultasjon og flere muligheter til å gjennomskue falske argumenter. Videre vil vi ikke lengre stemme ved håndsopprekning, men i den mer 'private' stemmeboksen. Slik hemmelig votering er unektelig en stor fordel: alle kan gi uttrykk for sin mening uten sosialt press.

Gjennom disse to forandringene blir folkeforsamlingen transformert til en folkeavstemning som essensielt er en folkeforsamling der deltakerne ikke lenger kommer sammen fysisk. Samtidig bevarer innbyggerinitierte folkeavstemninger fremdeles alle folkeforsamlingens essensielle kjennetegn: likhetsprinsippet, initiativretten, flertallsstyre og representasjonsprinsippet.

Det er interessant at i historisk sammenheng og spesielt i Sveits har denne overgangen fra folkeforsamling til folkeavstemning også funnet sted gjennom offentlig initiativ: «I mange kantoner ble referendumet og initiativet betraktet som en akseptabel erstatning for direkte kommunale forsamlinger og kantonale 'Landsgemeinden'. Befolkningsveksten gjorde denne type forsamlinger upraktiske. I noen kantoner, som i Schwyz og Zug i 1848, ble erstatningen gjennomført umiddelbart og direkte, idet referendumet ble innført da Landsgemeindene ble trukket tilbake.» (Kobach, 1994, s. 100-101)

Representativt demokrati

Folkeavstemninger har imidlertid også sine begrensninger. Vi kan ikke avholde folkeavstemninger om hvert eneste tema: en direkte beslutningsprosess koster samfunnet for mye. Ikke bare koster hver folkeavstemning penger. Enda viktigere er det at hver folkeavstemning krever tid og anstrengelse fra innbyggernes side: de må etter beste evne danne seg en mening om det debatterte temaet og deretter stemme.

Selvfølgelig kan overbelastede innbyggere avholde seg fra å stemme og gjennom det gi et mandat til dem som faktisk stemmer, men hvis for få mennesker er interessert, blir denne prosedyren også ubrukelig. Det er absurd å organisere en nasjonal folkeavstemning om en sak som bare en håndfull velgere eventuelt deltar i. Ikke bare er folkeforsamlingen ubrukelig, men selv systematisk bruk av folkeavstemning blir upraktisk.

Derfor må man finne en annen løsning. Det essensielle spørsmålet i denne sammenheng er: hvis en folkeavstemning er en upassende metode for å treffe beslutninger, hvem skal da treffe disse beslutningene? Mandatproblemet ved en folkeavstemning løser seg normalt selv: de som er stemmeberettigede og faktisk stemmer, får sitt mandat fra samfunnet, og fordi enhver er fri til å akseptere dette mandatet eller ikke, blir likhetsprinsippet ikke krenket. Hvem får imidlertid mandat hvis det ikke finner sted en folkeavstemning?

Representativt demokrati er essensielt en teknikk for å løse dette mandatproblemet, og må innføres så snart innbyggerne har for liten tid eller interesse til å samarbeide angående den beslutningen som fremdeles må bli truffet. På et visst tidspunkt anser innbyggerne selv at samfunnets utgifter til folkeavstemninger for hvert separat tema blir for høye i forhold til den demokratiske fordelene (direkte tilgang til beslutningstakingen for hver eneste innbygger) de gir. Derfor utpeker innbyggerne et fast parlament som for flere år får mandat til å treffe beslutninger angående alle de saker som innbyggerne ikke ønsker å bestemme direkte selv. Parlamentsvalg er derfor en spesiell type av direkte-demokratisk beslutning: innbyggerne bestemmer hvem som skal beslutte og under hvilke betingelser angående de temaer folket ønsker å delegerer sitt mandat for.

Det mandatet parlamentet derfor får, er en spesiell manifestasjon av det mandatet som hele samfunnet gir de faktiske velgerne i en direkte-demokratisk beslutningstaking. I en direkte-demokratisk beslutningsprosess (folkeavstemning) danner de velgerne som faktisk stemmer, så å si et enormt ad hoc parlament som får mandat til å bestemme om temaet. Den eneste forskjellen i forhold til en representativ beslutningsprosess (votering i parlamentet) er at parlamentet får sitt mandat en viss tid før voteringen og mandatet blir gitt for en spesifikk tidsperiode. Det går klart frem at denne atskillelsen mellom å gi et mandat og å treffe beslutninger ikke er fundamental, men det er essensielt å forstå at både parlamentet og velgermassen i en folkeavstemning har den samme basis både logisk og formelt.

Forholdet mellom en folkeavstemning og parlamentariske beslutningsprosesser

Innføringen av et representativt parlament reiser et nytt problem. Hvordan bestemmer man hvilke temaer innbyggerne fremdeles ønsker å bestemme direkte?

Tilhengerne av det rene representative systemet har svaret klart. De hevder at parlamentet er allmektig og avviser folkeavstemninger. Dette skader prinsippet om folkets suverenitet som er inkludert i demokratiets arketype, sterkt. I det rene representative system er det igjen mulig å vedta lover som eliten ønsker, men som blir avvist av flertallet. Så snart et parlament er installert, kan det fritt handle mot majoritetens vilje, og initiativretten som følger direkte av likhetsprinsippet oppheves.

Forsvarerne for det 'rene representative system' rettfærdiggjør dette systemet med to argumenter:

Et pålagt mandat er ikke noe mandat i det hele tatt

Først av alt hevder forsvarerne av det 'rene representative systemet' at innbyggerne gir sitt mandat til dem som blir valgt, og at de valgte derfor nå har rett til å bestemme.

Gjennom det ignorerer de det faktum at denne type pålagt mandat skaper en indre motsetning. Et legitimt mandat kan på samme måte som en legitim gave bare gis frivillig. Frivilligheten betyr også at innbyggerne må være frie til ikke å gi sitt mandat, men å velge en direkte beslutningsprosess gjennom en folkeavstemning. Et pålagt mandat er et skinnmandat.

En analogi kan klargjøre dette. Forestill deg at du en natt blir stanset av fem ranere som krever å få din lommebok, men de lar deg velge hvem av ranerne du vil gi pengene dine til. Av ren nødvendighet gir du pengene dine til den som virker minst ubehagelig, som senere blir arrestert av politiet. Under konfrontasjonen sier denne mannen til deg: «Jeg tok slett ikke din lommebok; du ga meg den frivillig. Du var helt fri til ikke å gi meg den.» Perversiteten i dette argumentet er ganske klar. Du var faktisk fri til å gi eller ikke gi pengene til denne spesifikke kjeltringen, men du ble uansett tvunget av (denne kjeltringen blant andre) til å gi lommeboka – mot din vilje. Du fikk ikke lov til å beholde den selv. Erstatt ranerne i denne analogien med politiske partier og lommeboka med din rett til å delta direkte i beslutningsprosessen, og du får argumentet til fordel for en ren representativ beslutningsprosess. På samme måte som din frihet til å overgi lommeboka var en skinnfrihet, er mandatet i et rent representativt system et skinnmandat, nettopp fordi det er pålagt. I denne sammenheng skrev Friedrich Nietzsche: «Parlamentarismen, dvs. den offisielle tillatelsen til å velge mellom fem politiske standpunkter, er populær blant mange som ville ønske å virke uavhengige og individualistiske i sin kamp for at deres synspunkter skal vinne. I siste instans er det ingen forskjell på om massen blir påtvunget en mening eller at fem meninger er tillatt.» (Nietzsche, 1882, 1999, s 500).

Begrepet 'rent representativt demokrati' er en indre motsigelse (sammenlignbart med begrepet 'kvadratisk sirkel'), spesielt hvis majoriteten av folket ønsker en direkte beslutningsprosess. Hvis folkeflertallet ønsker en direkte beslutningsprosess, er et rent representativt system per definisjon udemokratisk, fordi et slikt system i sin natur er i konflikt med majoriteten (fordi 'å være kvadratisk' betyr tilstedeværelsen av hjørner, og en sirkel per definisjon ikke er firkantet fordi sirkelen i sin natur ikke har noen hjørner).

Å danne sitt eget parti

Tilhengerne av en ren representativ beslutningsprosess har også et annet argument. De hevder at alle er frie til å danne et parti selv og stille opp for et sete i parlamentet.

Denne reaksjonen ignorerer imidlertid prinsippet om folkets suverenitet. Folkesuvereniteten starter med folkets mulighet til å kunne bestemme hvordan en beslutning skal tas. Det er er meget mulig at flertallet av folket ønsker å gi uttrykk for sin mening om et spesifikt tema direkte, mens bare få mennesker har ambisjoner om å bli et parlamentsmedlem. I et demokrati burde dette ønsket respekteres. Alle som mot majoritetens vilje forordner at en direkte beslutningsprosess ikke er tillatt og at man må oppnå forandringer gjennom å skaffe seg et sete i parlamentet, setter seg selv over og i opposisjon til folket og krenker derfor folkets suverenitet. Hvis folket ønsker å bestemme om et spesifikt tema og dette umuliggjøres, utgjør folket helt klart ikke den herskende makt. Når en elite nekter flertallet av innbyggerne deres ønskede mulighet til å beslutte direkte og setter fram dannelsen av et personlig parti som et 'alternativ', patroniserer den flertallet, og det dreier seg overhode ikke om demokrati.

Forskning om motivasjonen for velgeratferd viser helt utvetydig at flertallet av velgerne ikke stemmer bare fordi de ønsker å gi et mandat [se 2-2]. Flertallet av velgerne voterer strategisk: gitt det eksisterende system, hvilke ledere synes minst skadelige? Hvis stemmene faktisk skulle bli gitt i en ånd om å gi demokratiske mandater, ville folkets nåværende

mistillit til sine parlamenter – noe valgene over hele Europa gjentatt viser, være fullstendig uforklarlig. Det sitter ingen mandatarer i ordets reelle forstand i parlamentene; men det finnes ledere som velgerne foretrekker fremfor andre, ganske enkelt fordi velgerne nå blir tvunget til å velge noen og bare stemmer på den person (eller parti) som de tror sannsynligvis vil gjøre minst skade.

Derfor er det en fundamental forskjell mellom politiske partier som støtter det bindende innbyggerinitierte referendummet, og de som motsetter seg innføringen av dette. Sistnevnte må virkelig betraktes som maktinteresse. Bare partier som ubetinget støtter innføring av bindende innbyggerinitierte folkeavstemninger, kan betraktes som autentisk demokratiske, i bokstavelig forstand ved at de strever etter en autentisk form for 'folkemakt'.

Parlamentet og folkeavstemninger

Det rene representative system kan derfor ikke betraktes som virkelig demokratisk. Det nødvendiggjør, a priori, at det utpekes en beslutningstakende elite og at det åpnes for mulighet til å vedta lover som går mot folkeviljen.

Ikke desto mindre kan det representative systemet fungere rimelig bra i en spesiell situasjon. Når velgerflertallet aksepterer et rent representativt system; og hvis flertallet av innbyggerne dessuten prinsipielt identifiserer seg med et av de eksisterende politiske partiene, er det rene representative systemet rimelig legitimt (fordi innbyggerne ønsker det). Denne situasjonen eksisterte kanskje i mindre eller større grad i mange vestlige land omtrent til 1960-årene.

Tidene har imidlertid endret seg. Flertallet av innbyggerne vil nå ha folkeavstemninger, og folk flest identifiserer seg ikke lenger klart med et bestemt politisk parti (se 1-1). Det politiske beslutningssystemet har forblitt uforandret, men underskuddet på demokrati øker fremdeles drastisk, fordi folkets mulighet til å uttrykke sine sosiale overbevisninger fortsetter å bli erodert.

Dette kan bare løses gjennom innføringen av bindende innbyggerinitierte folkeavstemninger. Sammen med det representative systemet kan slike folkeavstemninger skape et system som på den ene siden rommer de vesentligste kjennetegnene ved folkeforsamlingen (likhet, initiativrett, flertallstyre og representasjonsprinsippet), og på den annen side fremdeles er brukbart i et moderne samfunn. Vi må imidlertid innføre noen nye prinsipper som legger fast samspillet mellom den representative og direkte-demokratiske beslutningstakningen. Spesielt hvis vi ønsker å bevare den essensielle fordelene ved et representativt demokrati (ingen votering om hvert eneste tema), må vi kreve at innbyggerne også viser en aktiv interesse for en direkte beslutningsprosess. Man vil anse at parlamentet og det representative organ innehar et mandat for alle spørsmål som innbyggerne ikke aktivt bekjentgjør at de ønsker en direkte beslutningsprosess for.

Hvis en gruppe borgere vil at det skal gjennomføres en folkeavstemning om en bestemt sak, må de vise at det faktisk foreligger et klart ønske om dette i folket. Dette kan i praksis bevises med en underskriftsinnsamling for en folkeavstemning. I Sveits holdes det f.eks. folkeavstemning på føderalt nivå, hvis 2% av de stemmeberettigede krever det.

Hierarki av lover

Lover som er vedtatt av en folkeavstemning, må stå høyere i lovhierarkiet enn lover som vedtas av parlamentet. Det finnes ytterligere et krav om at en lov som er vedtatt direkte av folket, ikke senere kan bli forkastet av parlamentet. Hvis det avholdes en folkeavstemning, innebærer det at folket ønsker å gi uttrykk for sine egne meninger om det aktuelle temaet, og med folkeavstemningen blir det demokratiske mandatet plassert i velgernes, ikke parlamentsmedlemmenes hender.

I Sveits blir denne folkets lovs overordnede plass regulert på føderalt plan ved at man inkluderer folkets lov i konstitusjonen. Fordi konstitusjonen i Sveits bare kan endres ved en folkeavstemning, betyr det at en beslutning som er truffet av folket, bare kan avskaffes gjennom en annen beslutning av folket. Ulempen er selvfølgelig at den sveitsiske konstitusjon har utviklet seg til en merkelig blanding av generelle forordninger (slike som naturlig inngår i en konstitusjon) og meget spesifikke bestemmelser (som normalt reguleres av vanlige lover).

Et eksempel fra den amerikanske delstaten Oregon viser at det kan oppstå alvorlige problemer på dette punktet. Her finnes den bindende innbyggerinitierte folkeavstemningen, men gjennom simpelt flertall kan delstatsparlamentet avskaffe lover som blir vedtatt av en folkeavstemning. Dette har faktisk hendt. I 1988 ble det gjennom folkets initiativ vedtatt lengre fengselsstraffer for voldelige kriminelle, men loven ble deretter opphevet av de lovgivende forsamlingene.

Et folkeinitiativ ble senere lansert (measure 33) i et forsøk på å hindre slike hendelser. Det foreslo følgende;

- lover vedtatt på grunnlag av folkets initiativ kan bare endres i løpet av de første 5 årene ved et annet folkeinitiativ;
- etter 5 år kan en forandring bare gjennomføres hvis den får minst 60% av stemmene i begge de lovgivende forsamlingene (Senatet og Representantenes hus).

Med bare en liten margin ble dette forslaget imidlertid avvist i november 1996.

Beslutningsdyktig deltakerantall (participation quorums)

Med henblikk på representasjonsprinsippet er det absurd å innføre et beslutningsdyktig antall for en direkte beslutningsprosess. Innbyggerne som ikke deltar i en votering, betraktes som å ha gitt mandat til dem som deltar. Hvis man innfører et beslutningsdyktig antall, åpner man for at minoriteter kan boikotte voteringen. La oss anta at det foreligger en deltakerterstel på 40%, og at 60% av velgermassen ønsker å stemme. I den gruppen som ønsker å stemme, støtter 55% forslaget som det stemmes over, og 45% er mot. Opponentene kan ikke vinne voteringen hvis de deltar, men hvis de holder seg hjemme, kan de 'vinne', fordi terskelen på 40% ikke vil bli nådd og forslaget bli avvist, på tross av majoritetens vilje [se 2-2].

Vi har sett at det parlamentariske mandatet bare er en avledet form av det mandatet de reelle velgerne får i en direkte-demokratisk beslutningsprosess. Et parlament består gjennomsnittlig bare av rundt 0,003% av befolkningen og kan likevel treffe beslutninger. Det gir derfor ingen mening å plutselig skulle introdusere et beslutningsdyktig antall på 20% eller 40%, for det ad hoc parlamentet som dannes av en folkeavstemning. Feilen som gjøres med en deltakerterstel, er at de som holder seg hjemme, regnes som tilhengere eller

motstandere (avhengig av folkeavstemningen). I virkeligheten har de valgt å ikke avgi sin stemme. Det må respekteres.

Endelig kan vi også notere oss at deltakelsen i en folkeavstemning ikke må sammenlignes med deltakelsen ved valg. Under et valg står alle slags temaer på dagsorden eller i partienes valgprogram: de aktuelle og alle nye temaer som kan dukke opp i løpet av de neste 4-5 årene. En folkeavstemning har bare et spesifikt tema på dagsorden, så det er logisk at deltakelsen i denne er lavere enn ved valg.

Det argumenteres iblant for en lav deltakerterstel, nettopp for å unngå mulig boikott, men dette standpunktet er ulogisk. Enten vil en terskel være så lav at man er nødt til å komme over den, og da er boikott utelukket, – men samtidig blir terskelen i seg selv meningsløs. Eller terskelen blir så høy at det er lite sannsynlig at den noengang blir oppnådd: da er boikott mulig. Det finnes ingen tredje mulighet.

Vi må også huske at det er fundamentalt umulig med et beslutningsdyktig antall ved parlamentariske eller lokale valg. Hvis man ikke oppnådde et slikt beslutningsdyktig antall, ville det lovgivende og administrative systemet gå i stå. Det finnes ingen grunn til ikke å operere med et beslutningsdyktig antall ved slike valg og å insistere på det ved folkeavstemninger. Hvis man krever at den gruppen som tar en beslutning ved en folkeavstemning, skal være 'tilstrekkelig representativ', må man a fortiori (i enda sterkere grad) kreve dette ved et parlamentsvalg. Anta at man krever en deltakerterstel på 25% ved en folkeavstemning og samtidig ikke krever en slik terskel ved parlamentariske valg. En folkeavstemning med 20% deltagelse vil bli erklært ugyldig, men et parlament som blir valgt av bare 5% av de stemmeberettede, kan fremdeles fatte 'legitime' beslutninger, beslutninger som er basert på en indirekte innbyggerdeltakelse på 5%, mens den ugyldiggjorte folkeavstemningen kan skryte av en direkte innbyggerdeltakelse på 20%. Dette er ulogisk. Det mandat som er gitt til parlamentet, er dessuten mye mer omfattende enn det mandat som er gitt til dem som stemte i folkeavstemningen av dem som holdt seg hjemme. Ingenting kan sies med sikkerhet om hvilke omfattende beslutninger parlamentsmedlemmene vil komme til å fatte. I løpet av et sittende parlament blir nye temaer og utkast til lover som ingen har kunnet forutse, kontinuerlig satt på dagsorden.

Endelig refererer noen tilhengere av kravet om deltakerterstel til den såkalte faren for seksjonsoppdeling. Med det menes at innbyggerne bare vil stemme over temaer som deres egen gruppe er opptatt av. I en folkeavstemning f.eks. om en handlingsplan for husdyrgjødsel ville bare den lille delen av befolkningen som er kvegbønder, stemme.

Denne motstanden bygger på det falske premisset om at folk bare stemmer for å forsvare sine egne gruppeinteresser. Virkeligheten er ganske annerledes (se kap. 6, punkt b). I land og stater uten beslutningsdyktig deltakerantall, slik som Sveits og California, foreligger det ingen bevis på seksjonsoppdeling. Det praktiske fremskritt ved direkte-demokratiske avstemninger gjør enhver form for 'seksjonsoppdelings-effekt' usannsynlig a priori.

På voteringsdagen for en folkeavstemning i Sveits har man f.eks. nesten alltid flere folkeavstemningstemaer som det skal votes over samtidig. Disse voteringene dreier seg om de mest ulike temaer og angår ikke bare et føderalt eller kantontalt, men også et lokalt plan. Derfor blir folket vanligvis ikke kalt til valgurnene bare på grunn av et spesifikt tema.

Det er heller det parlamentariske systemet som utsettes for fristelsen til seksjonsoppdeling. Interessante eksempler på dette er nettopp handlingsplanen for husdyrgjødsel eller forbudet mot tobakksreklame i Belgia. Økonomiske interessegrupper kan via sine kontakter med en liten gruppe 'spesialiserte' parlamentsmedlemmer utøve et uovertruffent press på beslutningene. En direkte demokratisk beslutningsprosess ville gjøre det mye vanskeligere for slike interessegrupper å vinne frem.

Beslutningsdyktighet i parlamentet (Quorum)

Iblant forsvars beslutningsdyktig deltakerantall for folkeavstemninger ved å sammenligne med det beslutningsdyktige antall som brukes i mange parlamenter. Voteringer i parlamentet vil ofte bare regnes som gyldige når minst 50% av medlemmene har stemt. I analogien ville en folkeavstemning kun bli betraktet som gyldig hvis minst 50% av folket stemte.

Analogien er imidlertid falsk. Vi har sett at parlamentet logisk tilsvarer dem som stemmer i en folkeavstemning, ikke det totale antall stemmeberettigede. Et parlamentsmedlem har en løpende kontrakt med innbyggerne, en kontrakt han eller hun har gått inn i for en spesifikk periode for å treffe beslutninger om det som innbyggerne ikke ønsker å bestemme selv. I teorien må et parlamentsmedlem (MP) alltid være tilstede under voteringene i parlamentet. Hvis vedkommende med hensikt holder seg borte, er dette et brudd på kontrakten med velgerne. Det beslutningsdyktige antallet på 50% i parlamentet er en svak refleksjon av denne forpliktelsen. Det er ingen gunstig ordning, fordi den opererer til fordel for polariseringen mellom flertallet og mindretallet i parlamentet. Denne polariseringen er på sin side uforenelig med den kontrakten som finnes mellom parlamentsmedlemmene fra mindretallet og deres velgere. Hvis disse parlamentsmedlemmene tilhører mindretallet, kan de med rette hevde at deres nærvær i parlamentet er meningsløst: de kan aldri påvirke beslutningene. De er derfor ute av stand til å overholde sin kontrakt med velgerne, noe som ikke er deres egen feil, men en følge av en blokkering fra deres kolleger fra flertallet. Det ville vært bedre å erstatte det beslutningsdyktige antallet på 50% i parlamentet med en regel der medlemmenes fravær ville bli sanksjonert med utelukkelse og erstatning av en annen ikke-valgt kandidat fra et annet parti.

Folkeavstemningens myndighetsområde

Det må være mulig å holde folkeavstemning om alle de temaer der en representativ beslutning er mulig. Å nekte innbyggerne rett til en direkte beslutningsprosess vedrørende visse temaer er i konflikt med deres initiativrett, men en direkte beslutningsprosess må være underlagt de samme restriksjoner som en representativ beslutningsprosess. I denne sammenheng er tre punkter spesielt viktige:

- Beslutningene må treffes på rett nivå. Man kan f.eks. ikke reformere det sosiale trykkesystemet på et regionalt nivå eller avskaffe kjernekraft på et kommunalt nivå.
- Forslag det skal stemmes om, må være i samsvar med de grunnleggende rettigheter og friheter som er forankret i konstitusjonen samt internasjonale traktater om menneskerettighetene.
- Folket må imidlertid ha rett til å endre konstitusjonen gjennom folkeavstemning og også ha direkte-demokratisk kontroll over traktatinnngåelser. Alle traktater må være tidsbegrenset og oppsigelige. Alt annet vil begrense folkets suverenitet på en uakseptabel måte.

På grunn av mistillit har den politiske eliten en sterk tendens til å utelukke en direkte-demokratisk beslutningsprosess om visse temaer. Vi finner denne holdningen ikke bare blant politiske ledere, men også blant akademikere. Et eksempel er 'Anbefaling utstedt av den vitenskapelige komitee for kommisjonen for politisk fornyelse' (2000) for komiteen for belgiske parlamentsmedlemmer som er opptatt av politisk fornyelse. Der kan vi lese: «Skattesaker er utelukket fra folkeavstemninger i de fleste land; årsaken til det er basert i en berettiget frykt for at folket i en folkeavstemning nesten alltid vil satse på senkning av de kostnadene de bærer, mens de samtidig vil kreve at myndighetene sørger for de samme eller til og med bedre tjenester.» Som følge av dette fremmer professorene utelukkelse av temaer som eksklusivt eller hovedsakelig angår skatter eller budsjetter. Argumentet deres er ikke bare antidemokratisk, men også feilaktig, fordi de ikke nevner det klart motsatte eksempel som vi finner i Sveits. Her har man ingen restriksjoner angående skattesaker for folkeavstemninger uten av dette har påvirket nasjonalbudsjettet negativt. (se også kap. 5 og 6).

Petisjonsrett

Mindre innbyggergrupper (f.eks. 0,1% av de stemmeberettigede, som utgjør ca. 45.000 underskrifter i Storbritannia), må ha rett til å sette noe på parlamentets agenda (petisjonsrett), selv om man ikke har samlet inn nok underskrifter til en folkeavstemning. Dette er en direkte følge av selve parlamentets natur; det er den institusjonen der beslutninger treffes om sosialt relevante temaer som innbyggerne ikke selv ønsker å bestemme over. Bare det faktum at mange tusen innbyggere underskriver en petisjon, gjør temaet til en sosialt relevant sak.

Petisjonsretten og innbyggernes initiativrett for folkeavstemning er knyttet til en direkte-demokratisk prosedyre i flere trinn. Et innbyggerinitiativ starter som en petisjonsgruppe. Hvis man f.eks. samler inn 43.800 underskrifter, vil innbyggernes forslag framsettes i parlamentet som en petisjon. Hvis parlamentet vedtar forslaget, slutter initiativet. Ellers kan innbyggernes initiativ, dersom de har flere underskrifter (f.eks. 2% av de stemmeberettigede: dvs. ca. 900.000 i Storbritannia) framtvinge en folkeavstemning. Deretter må velgerne også bli informert om parlamentets anbefalinger eller vurderinger som klart vil bli en betydelig del av den sosiale debatt. Parlamentet kan også få rett til å stille et alternativt forslag i tillegg til folkets forslag. I folkeavstemningen får velgerne valget mellom 3 alternativer: status quo, folkets forslag eller parlamentets alternativ (dette systemet finner vi i Sveits og Bayern). Denne type tiltak kan sikre at det finnes en tettere bånd mellom parlamentet og folket (se også kap. 6, punkt e).

2-1: Folkeforsamlingen

Folkeforsamlingen er den eldste og enkleste manifestasjon av demokratiet.

I Perikles' Aten (450 til 430 f.K.) var folkeforsamlingen (ekklesia) den høyeste autoritet som vedtok lover og traff beslutninger om krig og fred. Atens folkeforsamling lot ingen representasjon ta over dens rolle eller autoritet. Likhetsprinsippet hadde ennå ikke dukket opp. Bare borgerne (ifølge datidens betydning av begrepet) fikk adgang til folkeforsamlingen; slaver var utelukket. På Perikles' tid fantes det ca. 30.000 borgere sammenlignet med 100.000 til 250.000 slaver. Ikke alle borgere hadde like mange stemmer, eiendom spilte en viktig rolle.

Lignende folkeforsamlinger dukket opp mange steder sent i Middelalderen. Lecomte (1995, 2003) beskriver f.eks. praksisen i den lille belgiske byen Fosses-la-Ville på den tiden den tilhørte bispedømmet under fyrstedømmet i Liege. Fra et dokument fra 11. desember 1447 kjenner vi eksakt til hvordan den lokale administrasjonen i Fosses-la-Ville var organisert. Det daglige ledelsen av byen ble utført av et byråd som ble valgt en gang i året.

For dette formål møttes lederne for byens hushold ved den nedre byporten av Fosses og utnevnte medlemmene av byrådet ved simpelt flertall. Etter det 15. århundre ble disse folkeforsamlingene holdt i hvert distrikt, men systemet selv forble uforandret. Det var ikke bare innbyggerne i selve byen som stemte, men også 'bourgeois forains' (ikke-borgere som likevel nøytt innbyggerrettigheter) fra de landlege omgivelsene rundt.

Denne borgerforsamlingen ble kalt 'Généralité'. De utnevnte ikke bare bystyret, men hadde også makt til å håndtere viktige saker. Bystyret kunne ikke treffe beslutninger selv, men måtte innkalle til en folkeforsamling. Lecomte oppsummerer hvilke saker som falt inn under 'Généralité's prerogativer:

- utstedelse av nye regulativer og statutter
- salg eller lån av kommunale eiendommer og eiendeler
- viktige offentlige arbeidsoppgaver
- godkjennelse av årsregnskapene
- pålegging av skatter

Det var ordførerens oppgave å innkalle til 'Généralité' når det skulle tas en beslutning på et av disse områdene. Byrådets oppgave var essensielt utøvende: det var ansvarlig for å sørge for de løpende oppgavene, men nye prinsipper og viktige beslutninger måtte alltid godkjennes direkte av borgerne. Lecomte understreker her helt korrekt den kvalitative forskjellen mellom det direkte-demokratiske regimet i Fosses og det nåværende systemet der det ikke er borgerne, men heller byrådet som treffer de viktige beslutningene: «... det er en vesentlig forskjell mellom middelalderens byråd i Fosses og det samme byråd i dag. Nå vedtar byrådet lokale vedtekter og bestemmer kommunale skatter. Inngenting av dette eksisterte i det 15. århundret. Makten til å vedta lokale lover tilhørte essensielt 'la Généralité', dvs. den forsamling av borgere, som ble oppfordret til å uttrykke deres synspunkter om alle de spørsmål, som angikk byens interesser ut over den daglige administrasjonen.» (Lecomte 2003, side 154).

Fremdeles i dag styres minst 85% av sveitsiske kommuner gjennom folkeforsamlingen (Kriess 1992, side 113). På kantonalt nivå finnes folkeforsamlingen (Landsgemeinde) bare i Appenzell og Glarus. Disse forsamlingene går tilbake til senmiddelalderen (det eldste dokumentet som inneholder beslutninger tatt av en Landsgemeinde, er dateret 1294) og er muligens historisk forbundet med den gammelgermanske eller skandinaviske tradisjonen med et 'ting'.

Kanton Appenzell Innerrhodens Landsgemeinde møtes en gang i året på Appenzells sentrale markedstorg siste søndagen i april. Alle innbyggere over 18 år kan delta (inntil 1992 var aldersgrensen 20 år). Generelt sett deltar 25 til 35% av de stemmeberettigede, dvs. rundt 3000 mennesker, men hvis det står kontroversielle saker på dagsorden, øker vanligvis dette antallet. Avstemningen foregår med håndopprekning, noe som fører til at den oppnevnte 'abmehren' (oppteller) iblant støter på problemer.

Ved siden av valget på Standeskommission (regjerende råd), Landamman (en slags president for rådet) og Kantongericht (kantonretten), er de obligatoriske sakene på dagsorden følgende:

- en mulig forandring av den kantonale konstitusjon
- alle lover eller tillegg i statuttene som er blitt forberedt av Grosser Rat (det store rådet)
- alle forslag til nye offentlige utgifter på mer enn 500.000 sveitsiske francs eller opprettholdelse av løpende utgifter på minst 100.000 francs i året for en periode på minst 5 år (finansreferendum, siden 1976)
- lover eller endringer av den kantonale konstitusjon som er foreslått av innbyggerne, der det er nok med en underskrift
- hvis minst en innbygger krever det: enhver beslutning om å bruke minst 250.000 sveitsiske francs eller minst 50.000 francs årlig i en periode på minst 5 år

Således kan ingen lover bli iverksatt i Appenzell Innerrhoden uten først å bli godkjent av folkeforsamlingen der alle innbyggere har talerett og det ikke finnes noen restriksjoner på antall talere eller taletid. I praksis skaper dette ikke noe problem, fordi talerne fatter seg i korthet, holder seg til saken og gjentar ikke hverandre. (Hutter, 2001; Carlen, 1996)

I forskjellige stater i det nordøstlige USA finnes det også en administrativ tradisjon som er basert på de såkalte 'åpne bymøter' (OTMs) som kan spores direkte tilbake til pilgrimsfedrene (Zimmerman 1999). Det høyeste administrative organet i kommunen er ikke et folkevalgt byråd, men en åpen folkeforsamling. OTM'ene holdes stort sett en gang i året, og alle registrerte velgere fra lokalsamfunnet kan tale og stemme. Folkeforsamlingen innkalles av 'Kommissjonen' som er en komité der medlemmene er blitt pekt ut på OTM's forutgående møte og opererer som et slags utøvende styre for OTM.

Innbyggerne kan sette saker på dagsorden for OTM. Det kreves: enten 100 underskrifter fra registrerte velgere, eller (i små kommuner) underskriften fra 1/10 av de registrerte velgerne. Kommisjonsmedlemmene kan også sette saker selv på dagsorden og inkludere saker som kommer fra byens administrasjon og andre komiteer og styrer.

Deltakerne på OTM får mange anbefalinger. I noen kommuner holder man et informativt for-bymøte, der innbyggerne kan få ytterligere informasjon om sakene som skal behandles. Her finner man anbefalinger fra ulike komiteer for mange av de sakene det skal voteres over. Den såkalte 'byadvokaten', en advokat som er spesialist på kommunal lovgivning, spiller en viktig rådgivende rolle på OTM.

Voteringen foregår ved håndsopprekning eller ved at man reiser seg, men for følsomme saker går man over til skriftlige valg. Et problem med skriftlige valg er at det er tidkrevende (vanligvis ¾ time for votering og opptelling). Ikke desto mindre er muligheten for hemmelige valg vesentlig for å unngå sosialt press ved kontroversielle temaer.

OTMs beslutninger kan oppheves gjennom en folkeavstemning. I Massachusetts krever dette underskriften til 300 registrerte velgere, og OTMs beslutning vil bare bli opphevet dersom et flertall på minst 20% av de stemmeberettigede går inn for det. Under spesielle omstendigheter kan man innkalle til ytterligere OTMer.

Hvor mange borgere møter på Bymøtene? I USA må man registrere seg som velger. Prosenttallene nedenfor er for de fire statene med fulle OTMer: Maine 28,17%, Vermont 26,03%, New Hampshire 22,60% og Massachusetts 11,89%. Disse prosenttallene burde faktisk økes med ca. 10% fordi rundt 1/10 av navnene på listene er registrerte velgere som i mellomtiden har flyttet. Ifølge Zimmermans undersøkelse (1999) synes oppmøtets størrelse å avhenge sterkt av lokalsamfunnets størrelsen. I lokalsamfunn med færre enn 500 innbyggere møter vanligvis ca. 1/3. I byene i Connecticut med mer enn 20.000 innbyggere ligger deltagelsen på rundt 1% (Zimmerman side 165; tall fra 1996). I lokalsamfunn der Bymøtenes makt er begrenset, har man notert seg meget lavt oppmøte.

Zimmerman (s.173-174) spurte kommuneansatte om kvaliteten på debattene på OTM'ene. I Massachusetts vurderte 82% kvaliteten som 'utmerket' eller 'god', 16% som 'rimelig' og 2% som 'tvilsom'. Zimmerman ba dem også å vurdere kvaliteten på beslutningene. I Massachusetts betraktet 86% beslutningene som 'utmerket' eller 'gode', 14% som 'rimelige' og 1% som 'tvilsomme'. I de andre statene var tallene omtrent de samme.

I den sørbrasilianske byen Porto Alegre har et nytt system for direkte-demokratisk forberedelse av byens budsjett operert gjennom folkeforsamlinger siden 1989 (Abers, 2000). Dette systemet ble introdusert av Partido dos Trabalhadores ('Arbeiderpartiet') på venstrefløyen som vant en betydelig valgseier i 1988. På folkeforsamlingene kan innbyggerne i nabolaget prioritere sine investeringer i offentlige tjenester og deretter velge representanter som på et høyere distrikts- og byplan organiserer og følger opp de beslutningene som treffes om de offentlige tjenestene. Ved siden av lokale folkeforsamlinger finnes det også temamøter om f.eks. 'utdanning' eller 'økonomi og skatter'.

Folkeforsamlingen står for en meget livlig form for direkte demokrati og er et glimrende redskap på lokalnivået, men den har også visse ulemper i forhold til folkeavstemningen. Mangel på hemmelige valg er den viktigste motforestillingen. Folkeforsamlinger krever dessuten innsats på et enkelt, bestemt tidspunkt og kan derfor lettere forhindre noen velgere fra å delta.

2-2: Boikott gjennom beslutningsdyktig deltakerantall

De lokale folkeavstemningene i Tyskland illustrerer tydelig hvordan kravet om beslutningsdyktig deltakerantall fungerer destruktivt.

I Baden-Württemberg ble kommunale folkeavstemninger innført så tidlig som i 1956 (dette ble ikke innført i de andre tyske statene før på 1990-tallet), men i Baden er lovgivningen meget restriktiv. En av de alvorligste restriksjonene er kravet om et beslutningsdyktig deltakerantall: minst 30% av de stemmeberettigede må stemme for innbyggernes forslag for at det skal bli kjent gyldig.

En slik regel gir mer vekt til stemmene til innbyggerinitiativets motstandere enn til tilhengers, fordi hjemmesitternes 'ikke-stemmer' blir lagt til opposisjonens 'nei-stemmer'. Dette illustreres tydelig av folkeavstemningen i Reutlingen (1986) om byggingen av et tilfluktsrom mot luftangrep. 20.mars 1986 vedtok kommunestyret (CDU flertall) å bygge en bunker for beskyttelse av sivilbefolkningen. Med tilhengerne fra bl.a. de Grønne og SPD ble det straks iverksatt et innbyggerinitiativ, og 18.april ble de nødvendige underskriftene for å holde en lokal folkeavstemning om saken levert.

Kommunestyret og CDU mobiliserte en bevisst boikott mot dette initiativet og nektet systematisk å delta på diskusjonskvelder og lignende. Den siste uka før avstemningen brøt CDU plutselig stillheten med en annonse og en brosjyre som ble distribuert som et avisvedlegg og undertegnet bl.a. av ordføreren. Disse rommet en åpen oppfordring om å boikotte avstemningen: «...profesjonelle og kjølige hoder må nå handle fornuftig – ikke emosjonelt, men velge en smart stemmeatferd. Du kan bare holde deg hjemme kommende søndag, du er jo tross alt bare blitt bedt om å stemme mot byggingen av bunkeren. Selv om du ikke stemmer, vil du uttrykke din støtte til kommunestyrets beslutning. Gjennom mange valg har du i utstrakt grad vist din støtte til CDU. Du kan stole på oss også i dette spørsmålet.»

Resultatet var at bare 16.784 av de 69.932 registrerte velgerne deltok i avstemningen; men bare 2.126 stemte for byggingen av bunkeren. Innbyggerinitiativet falt på grunn av terskelen på 30%, til tross for at bare 3,4% av dem som stemte, stemte for bunkeren. Kravet om beslutningsdyktighet gjorde det i siste instans mulig for en liten minoritet av folket å få sin vilje gjennom mot en stort flertall. Forskjellige andre kommuner i Baden Württemberg avholdt folkeavstemninger om lignende planer for å bygge tilfluktsrom. Overalt fantes det et stort flertall mot bygging av slike for folk betraktet dette som unødvendig. (En opinionsmåling viste at 70% av befolkningen i Baden-Württemberg var mot bunkere). I Nürtingen, en kommune nær Reutlingen, hadde man også et innbyggerinitiativ mot en lignende bunker. Det lokale CDU mobiliserte ingen boikott. Resultatet var at 57% av velgermassen deltok i avstemningen, 90% av innbyggerne stemte mot byggingen av bunkeren, og innbyggernes initiativ lyktes. I en annen kommune, Schramberg, vant også innbyggernes initiativ mot den lokale bunkeren, til tross for CDUs mobilisering for å boikotte det. Teksten i CDUs opprop for boikott ble i dette tilfelle lekket ut, slik at motstanderne av bunkeren fikk tid til å reagere og motvirke denne manøveren. Lokalavisene publiserte også kritikk mot CDUs boikottmobilisering. 49,25% av de stem-

meberettigede i Schramberg deltok i folkeavstemningen; minimumskravet på 30% deltakelse ble nådd, og 88,5% av velgerne stemte mot.

Man kan også gjennomføre en boikott gjennom måten voringen organiseres på. Et velkjent eksempel kommer fra Neuss der den første folkeavstemningen i Nordrhein-Westfalen ble holdt 3. september 1995. Saken gjaldt et hotellbygg tett ved rådhuset som ville ødelegge noe av bysentrets grønne belte. CDU-flertallet klarte å felle folkets stemme på grunn av kravet om 25% deltagelse. Når folkeavstemninger i store byer dreier seg om byggeplaner i et spesifikt enkelt distrikt, er det generelt slik at relativt få mennesker deltar, enten fordi de ikke er opptatt av dette spørsmålet eller de har inntrykk av at de mangler kunnskap om den lokale situasjonen og derfor ikke kan vurdere denne korrekt. (F.eks. ville en folkeavstemning i Antwerpen om utkastet til bytorget i Ekeren tiltrekke seg få stemmer fra andre distrikter som Syden eller Hoboken der mesteparten av innbyggerne ikke selv noen gang har vært i Ekeren). Bystyret i Neuss brukte en rekke tiltak for å ta motet fra velgerne. Brevstemmer ble ikke tillatt (selv om 15% av stemmene ved kommunevalget hadde vært brevstemmer). I stedet for de 100 valgstedene man brukte ved kommunevalgene ble det åpnet bare 30 valglokaler for folkeavstemningen. Resultat: bare 18% av de stemmeberettigede deltok, og av disse var nesten 80% mot bystyrets hotellplaner, men på grunn av at deltakertersekelen ikke ble nådd, ble initiativet kjent ugyldig.

10.april 1995 trådte en lov i kraft i Belgia som åpnet for ikke-bindende og ikke-obligatoriske folkeavstemninger på lokalplanet. Terskelen for beslutningsdyktig deltakelse ble satt til 40% av de stemmeberettigede, og hvis mindre enn 40% av velgermassen deltok i avstemningen, skulle stemmesedlene tilintetgjøres uten opptelling.

Til tross for at folkeavstemningene ikke var obligatoriske eller bindende og at man krevde et så høyt antall underskrifter som 10%, førte dette til initiativer i mange byer. I kommunene Gent og As i Limburg krevde innbyggerne i 1996 en folkeavstemning om byggingen av et stort forretningskompleks på grunnen til en forlatt gruve. I As bestemte bystyret seg for å avvise folkeavstemning, men i Gent ble det holdt en folkeavstemning 13.oktober 1996. Bare 37,47% av velgermassen deltok, og derfor ble stemmesedlene på vegne av Belgias demokrati ikke talt opp, men makulert. Middelklassens organisasjoner og et ekstremt venstreorientert parti hadde oppfordret folk til ikke å stemme slik at den første folkeavstemningen som ble holdt i samsvar med den nye loven, umiddelbart ble offer for en vellykket oppfordring til boikott.

Den 15.desember 1997 ble det holdt en innbyggerinitiert folkeavstemning i Gent om bystyrets planlagte bygging av den såkalte Belfort parkeringshus i bysentret. Bystyret hadde i forveien bestemt at den ville betrakte resultatet som bindende, men SP og VLD som dannet en flertallskoalisjon i Gent, oppfordret velgerne til å boikotte voringen. I dette tilfelle mislyktes boikotten med en liten margin, fordi 41,12% av de stemmeberettigede deltok, og 95% av dem stemte mot parkeringshuset.

28. juni 1998 holdt man i Sint-Niklaas en folkeavstemning om et underjordisk parkeringshus. Som i Gent ble terskelen så vidt nådd, 40,28% av velgermassen deltok, og av

disse stemte 92% mot. Voringen var en usikker affære fordi det største partiet i Sint-Niklaas, det kristendemokratiske CVP og det lokale NCMV (handelsstandsforening) hadde oppfordret folk til ikke å stemme. «Folkeavstemningen er en dårlig oppskrift. Den som stemmer 'ja', sikrer bare at de som stemmer 'nei', oppnår de nødvendige 40%. 'Ja'-velgerne bør heller holde seg hjemme» skrev den lokale CVP-formannen Julien Vergeylen (Gazet van Antwerpen newspaper, 17.juni 1998). Sosialistlederen Freddy Willockx sa: «Problemet er at fordi CVP oppfordrer til boikott, har vi ikke et objektivt bilde av hva folket virkelig ønsker. Antagelig er ca 70-80% av Sint-Niklaas velgere effektivt imot parkeringshuset, men vi får aldri vite det med sikkerhet» (Gazet van Antwerpen, 29.juni 1998).

Selv om deltakertersekelen ble senket (og antall underskrifter økte), etter dette og andre tvilsomme erfaringer, har det vært reist svært få initiativer etterpå.

Italia har sørget for det mest ekstreme eksemplet nylig. 18 april 1999 ble det holdt en folkeavstemning om reformasjon av valgsystemet. Reformene ble støttet av de fleste politiske partier: 49% av de stemmeberettigede deltok og 91% stemte for reformene, men velgerne stemte forgivevis: fordi man ikke helt nådde terskelen på 50%, gikk reformene ikke gjennom. Et interessant faktum er at mafiaen i Sør-Italia hadde oppfordret til boikott, og 40% valgdeltakelse sør for Napoli var langt lavere enn det nasjonale gjennomsnittet. Mafiaen mente at deres kandidater lettere kunne velges med det eksisterende valgsystemet og manipulerte terskelen slik at den vant mot et folkeflertall på mer enn 90%.

Slike boikottkampanjer skjer dessverre regelmessig i Italia. Det seneste eksemplet er folkeavstemningen 12. og 13.juni 2005, hvor man skulle stemme over fire forslag for liberalisering av den meget restriktive loven om assistert fruktbarhetshjelp for kvinner. Med støtte av pave Benedikt XVI oppfordret presidenten for de italienske biskopene, Cardinal Ruini, med passende navn for dette tilfellet, til boikott: «Kardinal Ruini mener at det å ikke stemme er den beste måten å avvise forslagene på. Folkeavstemningen er bare gyldig hvis minst halvparten av de stemmeberettigede stemmer. På bakgrunn av at det allerede var klart at de som ville stemme 'ja', ville være i flertall, ville katolikene som stemte 'nei', bare bidra til at man oppnådde den nødvendige deltakelsen og derfor ufrivillig styrket 'ja'leiren: dette var slik man tenkte» rapporterte av nyhetswebsiden KatholiekNederland.nl ([http://www.katholieknederland.nl\(actualiteit/2005/5/nieuws_568842.html\)](http://www.katholieknederland.nl(actualiteit/2005/5/nieuws_568842.html))). Ruinis strategi lyktes: deltakelsen ble mindre enn det som måtte til, slik at folkeavstemningen ikke ble kjent gyldig.

Denne type eksempler leder til en enkel konklusjon: kravet om deltakertersekkel er fundamentalt galt. Det gir stemmene til tilhengerne og motstanderne av et initiativ ulik vekt, provoserer til boikott og avviser mandatets rolle i direkte beslutningstaking.

2-3: Frans van den Enden

Lenge ble den nederlandske filosofen Spinoza ansett for å være den som la de første fundamentene til demokrati – folkesuverenitet og en radikal ytringsfrihet. Det gjør ham til en typisk representant for det historikeren Jonathan Israel

(2002) kalte den 'radikale opplysning'. Noen av de berømte menn som anses for å være klassiske representanter for opplysningstiden – eksempelvis Newton, Locke og Montesquieu, – er i virkeligheten representanter for den moderate opplysningstid. Lockes overbevisninger er representative for denne moderate opplysningstiden. Han argumenterte for toleranse og religionsfrihet for alle retninger av kristen tro, men ikke for ateister – for det ville medføre avvísning av moralens fundament – og heller ikke for katolikker, fordi de anerkjente en utenlandsk autoritet, paven. Den moderate opplysningstidens partisaner kjempet imot 'radikal opplysning' som ofte måtte agere under jorden.

I 1990 oppdaget imidlertid Spinoza-spesialisten, Wim Kleyer, at Spinoza faktisk lånte sine idéer fra sin lærer, Franciscus van den Enden (1602-1674). Van den Enden var fra Antwerpen, men flyktet senere til Amsterdam der han grunnla en liten privatskole der han også underviste Spinoza. Kleyer oppdaget at Van den Enden var forfatter til to revolusjonære og anonymt utgitte bøker: 'Kort Verhael Van Nieuw Nederlands' ('En kort oversikt over det nye Nederland', 1662) og 'Vrije politieke stelling' ('Frie politiske forslag', 1665, gjenutgitt av Klever i 1992).

Van den Enden var den første som argumenterte for politisk likhet »mellom mer eller mindre intelligente mennesker, mer eller mindre velstående mennesker, det mannlige og kvinnelige kjønn, regenter og undersåtter, osv.«. Van den Enden erklærer uttrykkelig at politisk likhet ikke betyr å 'sides stille'. Han hevder at ethvert menneske er et unikt individ med særlige talenter og karakteristika, noe som ikke påvirkes av politisk likhet. Likhet skaper frihet. Lovene må sørge for at enhver får sitt rom til å utvikle sine evner til å tale og tenke – der Van den Enden bruker begrepet 'lik frihet'. Han formulerte prinsippet om folkets suverenitet i sterkest mulige vendinger. Han advarte – som vi nå kan se – med rette – mot dannelsen av en politisk klasse som ville tjene sine egne interesser. Van den Enden argumenterte for at folket best er i stand til å ta de politiske beslutningene selv og var overbevist om at folkeforsamlinger var den beste formen for å oppnå dette. Van den Enden mener at folkets viten og politiske ferdigheter vil øke merkbart som følge av den allmenne ettertanke og beslutningstaking ved slike forsamlinger. Han hadde et begrenset konsept om 'folket' i denne sammenhengen: Kun menn som kunne forsørge seg selv, var berettiget til å stemme. Menn som ikke var i

stand til det, samt kvinner skulle ikke få adgang til den offentlige forsamlingen (i dette henseende var hans likhets-teori inkonsekvent). Ved den første offentlige forsamlingen argumenterte han for at borgerne skulle markere seg ved å brenne alle eksisterende regulativer og lover som ga adelen og kirken spesielle privilegier eller makt. Han mente at slike ekte direkte-demokrati samfunn (den gang byer) ville danne føderale bånd med hverandre. Alt dette gjør ham sannsynligvis til den aller første teoretiker om direkte demokrati. Van den Enden argumenterte også for borgerretten til fritt å bære våpen, slik at andre regenter ikke ville være i stand til at frarøve borgerne deres demokratiske rettigheter.

Van den Enden mente at demokratiet uatskillelig hørte sammen med et fritt kulturliv. »Det mest skadelige i en stat er at folket ikke gis frihet til å være i stand til å kunngjøre alt som de finner er i offentlighetens beste interesse (...)«. Angående personlige meninger eller religiøse temaer skulle det ikke stilles noen hindringer i veien for noen, heller ikke for utlendinger. Van den Enden gikk også inn for prinsippet om gjensidig solidaritet i forbindelse med folkets fysiske behov. Sentralt i hans overbevisninger stod retten til arbeid. Staten pålegger alle som er født innenfor dens grenser de facto statsmedlemskap; det kan kun rettferdiggjøres hvis staten også sørger for like privilegier til alle dens medlemmer. Han talte også for innføring av sosiale og medisinske fasiliteter og avviste inderlig den »ydmykende utdeling av almisser« fra de rike og kirkene.

Nesten 125 år før den franske revolusjon hadde Frans van den Enden allerede knyttet sammen dens berømte treenighet av idealer: Frihet, likhet og brorskap, men der de franske revolusjonære frembrakte dette kampropet i en helt unyansert form, inneholdt Van den Endens tanker langt flere fasetter: Han kobler frihet sammen med det kulturelle liv (ytringsfrihet og religion), likhet med de politiske og juridiske systemer og solidaritet med folkets materielle behov (se også kap. 3).

Van den Enden flyttet senere til Paris der han ble arrestert for medvirkning til konspirasjon mot Ludvig XIV. Han ble hengt den 27. november 1674 på Place de la Bastille. Hvis man sammenligner innholdet i 'Frie politiske forslag' med situasjonen i dag, står det klart at størsteparten av de mål som Van den Enden formulerte for nesten tre og et halvt århundre siden, stadig venter på å bli realisert.

3. Føderalisme, subsidiaritet og sosial kapital

Kirke og demokrati: subsidiaritetsprinsippet

Den katolske kirken har aldri elsket demokratiet særlig høyt. Inntil langt inn i det 20. hundreår forsvarte katolske ledere sitt standpunkt med at Kirkens guddommelige status ga den rett og plikt til å involvere seg i utformingen av politisk aktivitet. Spesielt kristne demokratiske politikere ble forventet å adlyde direktivene fra Roma. Pave Pius X skrev f.eks. i 1903 i 'Fin dalla prima nostra enciclica': «I oppfyllelsen av sitt ansvar finner det kristne demokrati sin sterkeste plikt i avhengigheten av religiøs autoritet og er underkastet og skylder biskopene og alle som representerer dem, lydighet. Det er verken prisverdig flid eller oppriktig hengivelse å ta initiativ til noe som essensielt er virkelig vakkert og godt, men ikke er blitt godkjent av Kirkens autoriserte representant.»

Kirken krever imidlertid også lydighet fra samfunnet som helhet. I det pavelige brev 'Immortale Dei' (1885) hevdet Leo XIII at det var feilaktig å sette de ulike formene for guddommelig dyrking på like fot med den sanne religionen. Kirken har alltid vært standhaftig på dette synspunktet. Som selvutnevnt vokter av den absolutte sannhet kunne den neppe ha gjort noe annet. I Polen, Irland og Italia har erfaringen vist at Kirken gjennom regjeringene også prøver å påtvinge hele samfunnet sitt syn, hvis den føler at den er i stand til det. Ikke før i 1944 antok Kirken med pavebrevet «Già per la Sesta Volta» (Pius XII) en prinsipiell holdning til fordel for demokratiet (Woldring, 1996). Kirkens motvilje mot demokratiske idealer forklarer hvorfor katolske politikere motsatte seg innføringen av allmenn stemmerett så sterkt (da de for øvrig brukte mer eller mindre samme argumenter som nå brukes mot direkte demokrati).

Vi burde derfor håndtere påstanden om at den katolske Kirken også har formulert en teori om styresett (theory of government) basert rundt konseptet om subsidiaritet med varsomhet. Pavebrevet 'Quadragesimo anno' (1931) formulerte dette slik: «...det er sant at mange ting som tidligere ble utført av små forsamlinger, på grunn av mange endrede betingelser ikke lenger kan utføres av andre enn store forsamlinger. Likevel forblir det viktigste prinsippet som verken kan skyves til side eller endres, fiksert og uforanderlig i sosial filosofi. Akkurat som det er alvorlig feil å ta fra individene det de kan klare gjennom sitt eget initiativ og flid og gi det til samfunnet, så er det også en urett og samtidig et alvorlig onde og forstyrrelse av den rette orden å la en større og høyere forsamling gjøre det som mindre og underordnede forsamlinger kan gjøre (...) Statens øverste autoritet bør derfor la underordnede grupper håndtere saker og oppgaver av mindre betydning slik at den ikke sprer sine anstrengelser for mye. Dermed ville Staten friere, mektigere og mer effektivt kunne utføre alt det som faller inn under dens myndighet fordi det bare er den som kan gjøre det: dirigere, observere, oppfordre og forhindre det situasjonen trenger og nødvendigheten krever. Derfor bør makthaverne være sikre på at jo mer perfekt man opprettholder en rangorden mellom ulike forsamlinger, i overensstemmelse med prinsippet om «subsidiærmetoden», jo sterkere vil den sosiale autoriteten og effektiviteten og jo lykkeligere og mer velstående vil Staten selv bli.»

'Subsidiaritet' er et nøkkelkonsept i kristen-demokratisk ideologi. Den grunnleggende ideen er at 'høyere' nivåer de-

legerer så mange oppgaver som mulig til 'lavere' nivåer for å frigjøre seg fra mindre viktige arbeidsoppgaver som dessuten vil kunne utføres mer effektivt av disse lavere nivåene. Ytterligere et premiss er at de lavere nivåene, helt ned til enkeltindividet, behandles urettferdig hvis det ikke finnes noen delegering. Initiativet til delegering skal imidlertid foregå fra toppen og nedover. Det er det høyere nivå som bestemmer hvor mye manøvreringsrom de lavere nivåer skal få, og når og hvis deres handlingsfrihet skal trekkes tilbake. Dette uttrykkes også i selve begrepet. 'Subsidiarius' betyr reserve eller 'hjelp' (som for soldater); de lavere nivåene er i realiteten hjelpetroppene for de høyere nivåene.

Subsidiaritet og føderalisme

'Føderalisme' er det motsatte av 'subsidiaritet'. I et føderalistisk samfunn er det innbyggerne som delegerer. Føderalister hevder også at man skaper urettferdighet hvis oppgavene ikke delegeres, for folk er sosiale dyr og avhengige av hverandre. Subsidiaritet skiller seg i sin ånd fundamentalt fra det føderalistiske prinsipp. Føderalismen stiger fram fra individet fordi ikke bare samvittighet og moralsk dømmekraft, men også opplevelsen av livets sorg og gleder er individualistiske trekk. Grupper lider ikke og har heller ingen samvittighet. Subsidiaritet på den annen side stammer fra en kraft som står over det individuelle mennesket og 'velvillig' skaper rom for de lavere nivåenes og individenes aktiviteter.

Den føderalistiske ide kan lett knyttes til det demokratiske ideal, men båndet er til og med tettere enn det: direkte demokrati og føderalisme er to uatskillelige sider av den samme komplette demokratiske mynt. Konseptet om subsidiaritet på den annen side er uforenelig med fullt demokrati, fordi det er basert på en a priori autoritet. Innen subsidiaritets teori blir Kirkens hierarkisk strukturerte modell overført til den sekulære stat. I det føderalistiske konsept danner individene det høyeste nivået, for det er i siste instans de som bestemmer hva som skal delegeres til hvilket nivå. For talsmennene for subsidiariteten ligger beslutningsretten hos Staten (som fra Kirkens perspektiv fremdeles er underkastet 'guddommelig' makt), og individene befinner seg på det laveste nivået.

Den katolske kirken oppfant kanskje ikke begrepet 'subsidiaritet', men har overtatt og forkynner det med stor suksess. Subsidiaritets ideologi har f.eks. fått sterke røtter i EU-kretser. Der taler man ofte meget tvetydig om den retningen delegeringen finner sted i (fra individene til samfunnet eller omvendt), slik at det har oppstått en katastrofal forvirring mellom begrepene 'føderalisme' og 'subsidiaritet'. I dag bruker mange begrepet 'subsidiaritet' når de faktisk har føderalistiske idealer. Selv trauste føderalister blander sammen begrepene, ofte med betydelige konsekvenser. De glemmer hyppig at en føderalistisk struktur logisk begynner med individet og tillater bare det føderalistiske argumentet å starte på et mye høyere nivå slik som lokalsamfunnet eller til og med hele nasjonen. For lavere nivåer og enkeltindividet overtar de uforvarende pavens og den katolske kirkes gamle subsidiære tenkning. Dette fratar det føderalistiske syn mye av dets appell og indre konsistens, og den logiske forbindelsen mellom føderalismen og direkte demokrati går tapt.

Føderalisme og direkte demokrati

For den konsekvente føderalist representerer individet det høyeste nivå. Vi presenterer to argumenter for dette synet:

For det første er politikkenes mål å minimalisere nød og kaos, så fremt dette skyldes sosiale omstendigheter. Siden det alltid er individene som opplever nød og kaos, ikke grupper eller hele befolkningen, er det logisk at individet framstår som den øverste politiske autoritet.

For det andre er politiske beslutninger i sin essens alltid moralske valg eller verddivurderinger. Bare individer har samvittighet og evne til moralsk dømmekraft. Grupper eller hele befolkninger har ingen samvittighet som sådan. Ut fra dette perspektivet er det derfor også logisk at individet framstår som den høyeste autoritet.

Føderalister er likevel ikke egosentriske. De vet at enkeltindivider bare kan være menneskelige vesener og virkelig individer innenfor samfunnsstrukturen. Folk knytter seg til andre nettopp fordi de sosiale vesener.

Individer danner små rettssamfunn der ulike saker kan reguleres demokratisk, men visse saker kan ikke håndteres i bare en landsby, en by, en dal eller en region. Da kan de små enhetene 'føderalisere' seg; gå sammen i et nytt og større samfunn som får myndighet til å håndtere slike saker. En slik føderasjonsprosess må gjentas til alle saker er håndtert på et passende nivå.

Føderalisme er den betegnelsen vi gir den strukturen som stiger frem når mindre samfunn, for å hankses med visse saker, gjensidig enes om å danne et større samfunn og delegerer en viss makt til det. Fordi delegeringen finner sted fra mindre til større, og fordi dette er basert på det lavere nivåets frie valg til å delegerer til et høyere nivå, må en slik delegering fra det lavere nivå i prinsipp også være reversibelt, fordi det lavere nivå samtidig er det høyeste nivå. I denne sammenheng må 'høyere' og 'lavere' ikke tolkes som begreper i et administrativt hierarki. Når kommuner overfører makt til et distrikt eller en region, er de sistnevnte 'høyere' i administrative termer enn kommunene, men ikke desto mindre er det kommunene eller også et høyere nivå av innbyggere – som har overført denne makten og i prinsipp også kan tilbakekalle den.

Hvis vi følger den føderalistiske tanken fram til dens logiske slutt, kommer vi fram til det autonome individ som den minste og samtidig mest grunnleggende enhet. Enkeltindividet er således den ultimate delegerende enhet. Dette er logisk fordi et godt tiltak alltid skiller seg fra et dårligere gjennom en mer effektiv unngåelse av nød eller kaos; og som vi har sett, er det bare enkeltindivider, aldri kommuner som opplever nød og kaos. Det faktum at individet er den høyeste autoritet, skulle logisk reflekteres i den direkte demokratiske beslutningsprosessen på alle nivåer.

,'Maktadskilt føderalisme'

Demokrati innebærer at folk kan skape sine egne fellesskap i diskusjon med hverandre. Folk må ha anledning til selv å velge den beste måten å samarbeide på. Bare en konsekvent føderalisme gir dem rom for dette. Derfor hører direkte demokrati og føderalisme uatskillelig sammen. De er to aspekter av samme ideal: sterk eller fullt demokrati (Barber, 1984).

Betydningen av fri dannelse av fellesskap illustreres gjennom eksempelet Sveits. Sveits er ikke bare det land i verden som har det mest utbredte direkte demokrati. Det er også et land med en rimelig sterk utviklet føderalisme. Lavere forvaltningsnivåer som kantonen og kommuner har ofte hovedmakten (vedrørende f.eks. skatter; se vedlegg 4-3 og kap. 5).

I 1847 opplevde Sveits en slags løsrivelseskrig der unionen av separatistiske katolske kantonen som ville tre ut av den føderale staten, led nederlag. Takket være kombinasjonen av direkte demokrati og føderale strukturer kan denne type konflikter i dag løses fredelig. I 1978 bestemte f.eks. Jura-regionen seg for å danne sin egen kanton. Dette skjedde via en folkeavstemning på nasjonalt nivå, som godkjente den nye føderale strukturen med en ekstra kanton. I 1993 ville flere kommuner fra Laufentalområdet overføres fra kantonerne til Basel-Land kanton. Gjennom en nasjonal folkeavstemning ble også denne grensejusteringen gjennomført på fredelig vis.

Frey og Eichenberger (1996 og 1999) plederer for en radikal føderalisme der lavere politiske enheter kan gå sammen som de vil. Innbyggerne må ha rett til via folkeavstemning å bestemme hvilke føderale forbindelser som skal gjennomføres. Gjennom folkeavstemning skulle en kommune f.eks. kunne bestemme å bli overført fra en provins til en annen som folk mener blir bedre styrt.

Føderale unioner varer ikke evig. Fastlåste unioner eller unioner som bare kan oppløses hvis alle parter samstemmer, er uakseptable. En føderal union kan sammenlignes med et ekteskap: man kan bare gå inn i og opprettholde det så lenge partene er enige om det. Hvis en part vil skilles og den andre ikke, må ekteskapet likevel oppløses. Hvis begge parter måtte ville skilles for at ekteskapet skulle kunne oppløses, ville den ene parten kunne holde den andre fanget i ekteskapet mot dennes vilje.

Som en forlengelse av dette må også hver generasjon ha mulighet til å revurdere og revidere de små og store unioner og relasjoner som de lever i. I de siste tiårene har vi lært å akseptere at folk i dag har økologiske forpliktelser overfor fremtidige generasjoner. I tillegg begynner bevisstheten om at en generasjon ikke må bebyrde sine etterfølgere med et fjell av offentlig gjeld, langsomt å trenge fram. Vi må fremdeles øke denne ansvarsfølelsen. Alle som binder framtidige generasjoner i fastlåste betingelser, belåner framtiden. De løser aktuelle problemer på bekostning av framtidige generasjoners frihet. Føderale unioner beskrives best som en form for tidsbestemt kontrakt med mulighet for forlengelse.

Frey og Eichenberger argumenterer også for å fristille ulike livsområder i rettsområder som kan overlape hverandre geografisk. I kantonen Zürich med en befolkning på 1.2 millioner finnes det ved siden av 171 kommuner også andre uavhengige og direkte-demokratiske styrte organisasjoner, slik som utdannelse- og kirkefellesskap. Disse opererer side om side med de eksisterende kommunene, utsteder sine egne skatter og har geografiske grenser som ikke nødvendigvis er de samme som kommunegrensene. Dessuten finnes det også mange såkalte 'Zivilgemeinden' (sivilsamfunn) som administrerer offentlige tjenester (vannforsyning, elektrisitet, TV osv.) som har direkte-demokratiske styringsformer og får sin inntekt fra brukeravgifter. Endelig har vi 'Zweckverbände' (kommuneforbund) der det er kommunene mer enn

de enkelte innbyggerne som er medlemmer. Disse 'Zweckverbände' tar seg av søppeltømming, kirker, kirkegårder, sykehus og regional planlegging. Dette systemet av parallelle føderale strukturer kan man også finne andre steder i Sveits, f.eks. i kantonene Glarus og Thurgau. Det har vært gjort ulike forsøk på å sentralisere disse ulike operasjonelle enhetene, vanligvis fra politikeres eller kantonale byråkraters side. Slike forsøk mislykkes vanligvis fordi folk generelt er fornøyd med dette systemet av 'maktadskilt føderalisme'. (Frey og Eichenberger, 1996, s. 322).

Det er ennå et aspekt ved 'maktadskilt' føderalisme. Det er viktig å forstå at ikke alle livets områder i samfunnet kan håndteres demokratisk. Hvis man forsøker å gjøre det, fører det til et brudd på rettferdighet, manglende produktivitet og i siste instans til demokratiets undergang.

Demokrati er hovedsaklig egnet til å beslutte om rettigheter, plikter og rettsspørsmål. På hver side av den institusjonelle, demokratiske stat er det to områder av samfunnet som må forbli uavhengige av staten. På den ene siden er det kulturelle liv i dets bredere betydning: Meningsdannelse, media, utdanning, vitenskapene og kunsten, og religionen. På disse områdene må enhver være i stand til å handle selvstendig uten statens innblanding. I den grad befolkningen samarbeider på disse områdene, bestemmer de fritt selv hva, hvordan og når. Denne tanke oppnådde stor utbredelse i det 19. århundret med innføringen av de såkalte klassiske fundamentale rettigheter: Ytringsfrihet, frihet til å utdanne seg, frihet til å ha møter og demonstrere, osv. Det er to begrunnelser for dette: På den ene siden, selv om 99% av innbyggerne mener noe, er det en fundamental rettighet å ha lov til å uttrykke en annen mening. Det reelle vern av mindretallet er i store trekk sikret gjennom dette prinsippet for et fritt, kulturelt liv. Tross alt defineres ofte mindretall ved kulturell karakteristikk: Annet språk, annen religion, andre skikker, andre konsepter, osv. På den andre siden garanterer friheten på dette området effektivitet og produktivitet. I den kulturelle sfære blir prestasjoner oppnådd – ny innsikt vunnet, oppfinnelser realisert, folk utdannet – som det større samfunnet ikke kan fungere uten. Og det er ikke praktisk mulig å skape en original oppfinnelse demokratisk eller demokratisk bestemme om et matematisk resonnement er korrekt. I denne sammenheng teller kun individets spesifikke talent og innsikt og ikke hvilken side som har flertall. Individet må derfor ha plass og frihet til å utvikle og uttrykke sin innsikt og kreativitet. Demokratiet underminerer sitt eget grunnlag, når det gjennom lovgivning fastsetter regler for det kulturelle liv, fordi f.eks. også lovgivning kommer ut av ny innsikt, diskusjoner og utveksling som finner sted i det kulturell-åndelige liv. Staten bør formes av produktene av det kulturelle liv: Hvis den forsøkte å regulere dette, ville den avskjære seg fra sin egen kilde til nytenkning og kreativitet. Det er viktig å ha klart for seg at det i prinsippet ikke er noen forskjell på om det er en flertalls- eller mindretallsbasert regjering som ønsker å påtvinge sine meninger via staten. I det første tilfellet er det en stor gruppe som griper inn i den enkeltes frihet. I det andre er det en liten gruppe, men i begge tilfeller motarbeider de individets menneskerettigheter og underminerer produktiviteten.

På den andre siden egner heller ikke produksjonsområdet for varer og tjenester seg til demokratiske beslutninger. Etter kommunismens fiaskoer i det 20. århundret har innsikt om dette også oppnådd stor utbredelse. Individet og grupper bør ha frihet til å inngå nødvendige avtaler om produksjon og forbruk. Disse avtalene er basert på den tillit som folk har til den andre avtalepartnerens evner, troverdighet, osv.

Hva andre mennesker eller samfunnet som helhet mener, betyr ingenting når to eller flere mennesker inngår en avtale med hverandre om å produsere eller forbruke noe. Økonomien organiserer seg naturlig innenfor et fundament eller nettverk av fritt sluttede avtaler og kontrakter. Uten denne frie avtaleretten kan demokratiet selv ikke lengre eksistere. Demokratisk lovgivning kan likevel skape restriksjoner som forhindrer aktivitet som på bakgrunn av avtaler får uensiktsmessige følger for tredjeparter. Således er det f.eks. fullstendig logisk at lovgivningen forbyr aktiviteter som skader miljøet. En lovgivning som handler ut fra hvilket som helst politisk mål, kan imidlertid ikke forby, sanksjonere, pålegge eller fremme avtaler mellom spesielle partnere uten samtidig å bryte grunnleggende borgerrettigheter. På samme måte som fri stemmerett er grunnleggende for det demokratiske området, og ytringsfrihet er en nøkkelfrihet innenfor det kulturelle og åndelige liv, bør retten til frie avtaler vurderes som en basal frihet innenfor det økonomiske liv. Frie valg, ytringsfrihet og fri avtalerett er de tre nøkkelfriheter som det frie, demokratiske samfunn bygger på.

Her må vi fjerne to misforståelser. Den første angår spørsmålet om hvordan demokrati bør avgrenses til det området der det virkelig er effektivt. Dette kan kun bli en frivillig begrensning pålagt av innbyggernes egen kollektive vilje, som de også selv kan endre til enhver tid. De samlede borgerne – det offisielle samfunnet – kan derfor frivillig beslutte å ikke stå i veien for det kulturelle liv, heller ikke for økonomiske initiativer gjennom (direkte) demokrati, fordi de innser fordelene ved ikke-innblanding. De kan også innlemme dette som et førende prinsipp i forfatningen, men må også alltid være i stand til å endre innsiktene, fordi en fremtidig innsikt kanskje vil kunne føre til enda bedre styringsprinsipper. Det offisielle demokratiske samfunn må forbli uavhengig. Derfor argumenterer vi ikke for at en eller flere grupper trekker tilfeldige grenser for (direkte-) demokratisk beslutningstaking ovenfra, men at borgerne alltid selv må kunne gjøre det. Vi argumenterer heller ikke for at borgerne skal ta 'evigvarende' beslutninger som de pålegger framtidige generasjoner, fordi disse generasjonene er også uavhengige og må være i stand til å organisere sitt samfunn på basis av sine egne innsikter.

Den andre misforståelsen handler om de tre områdenes: kulturens, politikens og økonomiens natur. Ikke alt som virksomheter og skoler gjør, er henholdsvis økonomisk eller kulturell-åndelig av natur. Driften av en virksomhet eller skole innebærer også et betydelig element av lovgivning og menneskerettigheter, og de emnene må tilpasses 'demokratiske' kanaler (slik som kanaler der alle berørte personer har lik stemmerett). Dette angår omtrent alltid de grunnleggende forutsetninger for økonomisk aktivitet: Økonomiske initiativer tilhører i seg selv nesten alltid området for fri kreativitet, men må ikke føre til at et boligområde forgiftes eller forurennes, osv. Beslutningstaking om lovbestemmelser innenfor private organisasjoner behøver dessuten ikke alltid å utgå fra (lokal-) staten, men kan også finne sted via 'demokratiske' grupperinger i disse firmaene, skolene og den slags der alle berørte personer har lik stemmerett. Faktisk er dette ofte å foretrekke.

Moderne stater har mangler i mange henseende: de gjør ikke det de virkelig burde gjøre, mens i de andre henseende påtar seg for mange oppgaver og oppnår for stor makt. På den ene siden må demokratiet gjøres radikalt dypere og utvides 'horisontalt' ved å innføre direkte-demokratiske beslutningsprosesser. På den andre siden må demokratiet innskrenkes 'vertikalt' i betydningen av at det må trekke seg tilbake fra områder hvor det ikke hører hjemme.

Med dette perspektivet mister mange argumenter mot direkte demokrati sin styrke. Når kritikere av direkte demokrati erklærer at borgere ikke er kompetente til å ta beslutninger innenfor områder som politikerne for tiden beslutter om, tar de stort sett feil – se kap. 6 for dette – men i visse tilfeller har de også rett. Løsningen ligger dermed ikke i parlamentets antatte rett til å se bort fra befolkningen, men å fjerne det gjeldende temaet fra demokratiets rekkevidde. Hvis borgerne ikke er kompetente til å bestemme noe, så er politikerne det heller ikke. Politikere er ikke annet enn mellommenn for borgerne og som borgere flest, typiske generalister som – ideelt sett – tenker og handler på bakgrunn av de samme bekymringene og ønskene som borgerne. Sett fra dette synspunktet kan direkte demokrati være en ekstra kontroll for å undersøke om et bestemt område virkelig hører inn under institusjonelt demokrati.

Atskillelsen av forskjellige områder av livet sørger for enda et gode. For tiden er de økonomiske og utdanningsmessige grensene vanligvis de samme som statsgrensene, fordi stater i stor grad tar beslutninger om den økonomiske og utdanningsmessige politikken gjennom lovgivning og reguleringer, men hvis disse områdene 'privatiserer' seg selv, kan de inngå i samarbeidsavtaler som krysser politiske grenser. Skoler i den hollandsk-talende belgiske regionen Flandern kunne arbeide mye mer sammen med skoler i det sørlige Nederland. Den nederlandske byen Maastricht og den tyske byen Aachen som ligger veldig nær hverandre på hver sin side av grensen, hører objektivt sett til den samme økonomiske regionen og kunne standardisere alle slags strengt økonomiske regulativer samtidig som de likevel fortsatte å tilhøre forskjellige politiske stater.

For øvrig spiller Sveits også her en spesiell, men til tider tvilsom rolle. På den ene siden finnes det en slags deling av ulike funksjonsområder noen steder i Sveits. I Zürich-kantonen (1,2 million innbyggere) har man f.eks. i tillegg til de lokale myndigheter også utdanningsmessige samfunn og kirkesamfunn som er selvorganiserende, skriver ut sine egne skatter og har andre geografiske grenser enn kommunene. Dessuten finnes det mange såkalte 'Zivilgemeinden' ('sivilsamfunn') som ivaretar offentlige serviceytelser (vann, elektrisitet, radio og tv-tjenester, osv.), som har direkte-demokratiske styreformert og får sine inntekter gjennom brukerbetaling. På den andre siden tas det ofte beslutninger demokratisk der (som vi argumenterte for ovenfor), dette overhodet ikke passer. Alle i Sveits betaler f.eks. kirkeskatt, som regel via staten, med mindre de har sagt fra at de ikke er medlemmer av en kirke. En atskillelse mellom det politiske og det åndelig-kulturelle liv medfører imidlertid naturligvis at staten ikke burde utskrive skatter for en privat gruppe, enten det er for biljardklubber eller for kirken.

Nettopp denne evnen til maktadskillelse skiller føderalismen fundamentalt fra subsidiariteten. Subsidiaritet er basert på en allerede etablert overordnet autoritet som delegerer ovenfra og ned. Resultatet er uunngåelig en monolitisk sentralisert enhet. Når innbyggerne er frie til å inngå føderasjoner, foreligger det muligheter for dannelsen av flere ulike unioner og relasjoner som overlapper hverandre på ulike livsområder. De siste blir derfor 'maktadskilt'.

Føderalismens fundamentale prinsipp innebærer imidlertid at fristillingen til føderale strukturer ikke påtvinges ovenfra. Den må bestemmes av folket selv, og direkte demokrati er et essensielt verktøy for dette. Denne type demokrati vil alltid fungere bedre, jo flere av de livsområdene der demokratiet

naturlig hører hjemme, som klart skilles ut fra de områder der en demokratisk beslutningsprosess verken er nødvendig eller ønskelig. På denne måten kan en 'adskillende' føderalisme og direkte demokrati gjensidig forsterke hverandre. Et integrert demokrati er et samfunn hvor prosessen med en gjensidig forsterkning av demokrati og føderalistiske forbundsformer med hell er blitt satt i gang.

Sosial kapital, demokrati og føderalisme

I første halvdel av 19. århundre foretok den franske forfatteren Alexis de Tocqueville en reise i USA. Beretningen om reisen kom ut i to deler: i 1835 og 1840, og Amerikas toppledere siterer fremdeles de Tocqueville når de vil beskrive essensen av den 'amerikanske drøm'.

De Tocqueville merket seg to aspekter av det amerikanske samfunn som ved første blick synes å være motstridige. Først og fremst var han overrasket over amerikanske innbyggers uttalte autonomi: «De skylder ingenting til noen, de forventer ingenting av noen: de vender seg til alltid å betrakte seg selv som stående alene, og er tilbøyelige til å mene at deres skjebne ligger i deres egne hender.» Samtidig merket han seg at det sosiale livet i det unge USA var uvanlig intenst: «I byene er det umulig å hindre folk fra å samle seg, hisse seg opp sammen og finne plutselige lidenskapelig løsninger. Byene er som store forsamlingshus der alle innbyggerne er medlemmer. Der øver folk enorm innflytelse over sine øvrighetspersoner og gjennomfører sine ønsker uten mellomledd. (...) Amerikanere i alle aldre, på alle samfunnstrinn og med alle former for temperament inngår til stadighet forbindelser med hverandre. Det finnes ikke bare kommersielle eller industrielle foreninger der alle deltar, men tusen andre ulike typer, religiøse, moralske, unyttige, veldig generelle og veldig begrensede, enormt store og meget små.»

I sitatet ovenfor beskriver Alexis de Tocqueville ikke noe annet enn kombinasjonen av levende direkte demokrati og spontan føderalisme. Denne situasjonen der uavhengige mennesker fritt kommer sammen og treffer felles beslutninger, gir et sosialt overskudd som senere har fått den nye betegnelsen 'sosial kapital'.

Dannelsen av 'sosial kapital' – 'alle andre kunstners mor' – har fått uvanlig mye oppmerksomhet i det siste. Putnams bok: Å få demokratiet til å fungere (Making democracy work) fra 1993 var en milepæl som oppsummerer resultatet av 20 års sosiologisk arbeid i Italia. Den opprinnelige hensikten for Putnams team var å studere resultatene av den italienske regionaliseringen. På 1970-tallet startet man en desentraliseringsprosess i Italia der betydelig makt ble overført til regionene. I løpet av disse årene samlet forskerne en imponerende mengde informasjon: man gjennomførte spørreundersøkelser, intervjuet hundrevis av mennesker og bearbeidet fjell av statistikk.

Putnam oppdaget en bemerkelsesverdig og konsekvent forskjell mellom regionene i nord og sør. De nordlige regionene var økonomisk rikere og mer effektivt styrt. Putnams gruppe gjennomførte også et eksperiment. De ba de forskjellige regionenes administrasjoner om informasjon vedrørende tre spørsmål. Administrasjonene i Emilia-Romagna og Valle d'Aosta var raskest til å svare: forskerne fikk komplette svar innen to uker. Til tross for gjentatte henvendelser ga administrasjonene i Calabria og Sardinia aldri noe komplett svar på de samme tre spørsmålene.

Putnam testet hypotesen om at forskjellen i 'borgerånd' var grunnlaget for skillet mellom nord og sør. 'Borgerånd' kan med Tocquevilles ord defineres som 'evalueringen av interesser i en bred sosial kontekst.' Egne interesser blir verken ignorert eller undertrykt; de betraktes som sammenfallende med samfunnets interesser i det lange løp. Det motsatte av 'borgerånd' er 'amoralisk familiebevissthet'. Med den siste holdningen er man bare opptatt av den trange familiesirkelens kortsiktige interesser. Et samfunn der denne kortsiktige familiefokus dominerer, er atomisert. Fellesinteressene overlates til makthaverne, noe som betyr at det hovedsakelig dannes opportunistiske relasjoner (klientelisme).

For å måle 'borgerånd' brukte Putnam en indeks basert på følgende indikatorer:

- prosentandel stemmer som ikke ble gitt for den ledende kandidat i et valg; i et samfunn der amoralisk familiebevissthet dominerer, finner man generelt en høyere andel slike stemmer (valgklientelisme);
- valgdeltakelsen i folkeavstemninger: fordi direkte klientelisme ikke kan spille noen rolle i folkeavstemninger, er valgdeltakelsen ved direkte-demokratisk beslutningsprosess en god indikator på 'borgerfølelse';
- antall avislesere: avislesning indikerer generell samfunnsinteresse;
- deltakelse i sosialt liv (slik som klubber etc.): deltakelse i sosialt liv utvider ens horisonter utover kjernefamilien.

Putnam (1993, s. 97-98) karakteriserte forskjellen mellom de to typer samfunn han fant i Italia slik: «Når to innbyggere møtes på gaten i et borgeråndsbevisst samfunn, har begge sannsynligvis sett en avis hjemme den dagen; når to mennesker i en mindre borgeråndspregede region møtes, har sannsynligvis ingen av dem gjort det. Mer enn halvparten av innbyggerne i de borgeråndsbevisste regioner har aldri rettet på stemmeseddelen (cast a preference ballot); mens mer enn halvparten av velgerne i mindre borgeråndspregede regioner sier at de alltid har gjort det. Det var omtrent dobbelt så vanlig med medlemskap i sportsklubber, kulturelle eller rekreative grupper, kommunale eller sosiale aktivitetsorganisasjoner, grupper for utdanning eller ungdom o.l i de mest borgeråndsbevisste regionene som i de minst borgeråndspregede».

Det synes å være en sterk direkte forbindelse mellom borgerånd, økonomisk ytelse og effektiviteten i den offentlige administrasjonen. På områder med mer borgerånd blomstrer økonomien og administrasjonen er effektiv. Putnam undersøkte og eliminerte forskjellige alternative forklaringer og konkluderte med at 'borgerånd' spilte en rolle i årsaksammenhengen.

Putnam hevdet også at forskjellen mellom den borgeråndsbevisste kulturen i nord og sør Italia er meget gammel og kan spores så langt tilbake som til det 11. århundret. På denne tiden etablerte det seg et føydalt monarki med normanniske røtter i det sørlige Italia. Mens det i det 15. århundret allerede fantes republikanske bystater i nord med betydelige muligheter for personlig initiativ og politisk deltagelse for et relativt stort antall borgere, fortsatte føydalismen i sør å eksistere med sine hierarkiske strukturer som organisert kriminalitet uten anstrengelser senere kunne innynne seg i.

Man kan naturligvis ikke opprettholde nivået for borgerånd konstant gjennom hele historien. Borgerånd kan også bli utradert av f.eks. økonomiske faktorer. Et sjokkerende eksempel beskrives i boken «The Mountain People» av antropologen Turnbull (1972, 1994) om Ik, en liten stamme

som levde i det nordøstlige Uganda. Ik ble fordrevet fra sitt opprinnelige hjemland etter at det ble utpekt som viltreservat. Dette tilintetgjorde deres tradisjonelle eksistenskilder og sosiale oppbygning. Kollektiv jakt var ikke lenger mulig, og alt som ble igjen, var enkeltindividers hemmelige krypskytteri. Ik illustrerer et ekstremt eksempel på sosial atomisering, dyp gjensidig mistillit blant individene og et drastisk tap av enhver form for sosial kapital.

I en senere studie (1995) analyserte Helliwell og Putnam hvordan årsaksrekken borgerånd (sosial kapital) > effektiv forvaltning > sosial tilfredshet fungerer. På 1980-tallet fikk italienske regioner betydelig makt på det økonomiske området. Økonomisk politikk ble ikke lenger bestemt av en sentral myndighet, men hovedsakelig av de regionale myndighetene. I 1960- og 70-årene var gapet i velstand mellom nord og sør blitt redusert. Det skyldtes på den ene siden det faktum at de sentrale myndighetene hadde overført store pengesummer fra nord til sør, og på den annen side at de nordlige regionene ikke kunne operere mer effektivt (fordi deres økonomiske politikk ble styrt sentralt). Så snart regionene kunne bestemme sin egen politikk, virket det som om overskuddet av sosial kapital i nord umiddelbart ble omsatt i velstandsøkning. Offentlig og privat økonomi ble brukt mer effektivt i de nordlige regionene, slik at velstandsgapet mellom nord og sør til tross for vedvarende overføringer av offentlige midler fra nord til sør igjen økte fra rundt 1983.

Helliwells og Putnams årsakskjede kan trekkes enda lengre. Komparativ forskning i mange land viser at det ikke er den borgeråndsbevisste kulturen som bestemmer demokratiets substans og kvalitet, men at årsakssammenhengen foregår i motsatt retning: «Interpersonlig tillit synes tydelig heller å være en effekt av enn en årsak til demokrati.» (Muller og Seligson, 1994). Demokratiet skaper tillit mellom folk og mellom innbyggerne og statens institusjoner.

I en annen studie undersøkte Putnam (1996 a,b) nedgangen i 'sosial kapital' i USA. Arbeid i politiske partier, kirkebesøk, medlemskap i alle typer klubber og foreninger har minsket drastisk i løpet av de siste tiårene. Samtidig fant det også sted en markant parallell nedgang i 'sosial tillit' (tillit til andre mennesker og til myndighetene). Etter å ha eliminert mange andre mulige forklaringer, mente Putnam at han hadde funnet hovedsynderen i TV. I løpet av 1950-årene gjorde TV et eksplosivt inntog i det amerikanske samfunn: mens bare 10% av familiene eide en TV i 1950, var det i 1960 allerede 90%. Det var omtrent rundt den tiden at sammenbruddet i den amerikanske 'sosiale kapitalen' begynte.

Gjennomsnittsammerikaneren ser TV rundt 4 timer daglig. Forskning viser at TV-seere viser en sterk tendens til å ta mindre del i det sosiale liv i alle dets aspekter og utvikle et mer negativt syn på sine medmennesker (folk som ser mye tv overvurderer f.eks. kriminalitetens påvirkning av samfunnet). I dette henseende er TV et uvanlig medium; avislesere derimot har en høyere tendens til å delta i samfunnslivet enn gjennomsnittet..

I løpet av samme periode økte også folks gjensidig mistillit til hverandre. I 1960 trodde 58% av amerikanerne fremdeles at man kunne stole på de fleste mennesker. I 1993 var dette tallet sunket til 37%. Miller og Ratner (1998) understrekte at det forelå en sterk ideologisk basis for denne gjensidige mistillitskulturen: «Evolusjonær biologi, neoklassiske økonomiske teorier, behavioristiske og psykoanalytiske teorier er alle basert på antagelsen om at folk aktivt og klart strever

for sine personlige interesser (...). Empiriske data viser imidlertid mer og mer at virkeligheten er en annen. Vi vet f.eks. at folk legger mer vekt på betydningen av rettferdigheten i de prosedyrer som brukes på dem, enn på resultatet av disse prosedyrene. De er ofte mer opptatt av gruppens kollektive interesser enn av sine egne personlige interesser, og deres politiske synspunkter bestemmes ofte mer ut fra deres verdinormer og overbevisninger enn av den innvirkningen et standpunkt har på deres personlige interesser.»

Således er folk mye mindre fokusert på sine egne interesser enn teoriene påstår, men samtidig er disse teoriene blitt en sterk samfunnskraft. Resultatet synes å bli at folk flest betrakter seg selv som mer altruistiske enn deres medmennesker. Et av de eksperimenterne Miller og Ratner utførte, dreide seg om folks vilje til å gi blod, både med og uten å motta penger for det [se 3-2]. Av dem som ble spurt, sa 63% at de var villige til å gi blod gratis. Da man åpnet for en mulig betaling på 15 dollar, økte tallet til 73%. Virkningen av å tilby penger var altså ikke signifikant, forskjellen var heller beskjeden. Folk ble imidlertid bedt om selv å anslå prosentdelene med eller uten belønning. De antok at 62% ville gi blod mot betaling og bare 33% uten. De overvurderte klart pengers rolle som motiv for deres medmennesker.

En annen studie undersøkte innføringen av anti-røyke tiltak. Ikke-røykere har en tendens til et strengere syn enn røykere. Undersøkelsen viste at 100% av ikke-røykerne og 85% av røykerne støttet røykeforbud på fly, men de samme folkene trodde av 93% av ikke-røykerne og bare 35% av røykerne ville støtte et slikt tiltak. Med andre ord: folk overvurderte stort den rollen personlige interesser ville spille for røykernes synspunkt. Miller og Ratner fant at minst 80% av røykerne var for røykeforbud på steder med stor risiko for 'passiv røyking' (restauranter, arbeidsplasser, busser, tog og fly). Folk flest trodde imidlertid at bare 25-35% av røykerne ville støtte slike tiltak.

Denne generelle mangelen på tillit blant folk som kulminerer i mistillit til politiske institusjoner, er direkte relatert til problemet med sosial kapital i oppløsning. Tillit mellom folk er sosial kapital. Pulveriseringen av samfunnet hindrer folk fra å oppfatte andres moralske motiver. Folk betrakter hverandre derfor mer og mer som roboter som er fiksert på egeninteresse, noe de ikke er. Jo mer ideologien om mennesket som homo economicus (mennesket som medfødt egoist) sprer seg, desto mer vil folk forklare også sin egen atferd ut fra tanken om egen nytte. Folk som utfører sosialt arbeid ut fra genuin empati, er fremdeles tilbøyelige til å gi egoistiske logiske forklaringer på det de gjør («Det gir meg noe å gjøre.» «Jeg synes de andre frivillige er snille.» «Det får meg ut av huset nå og da». Se Wuthnow, 1991). Påstanden om at folk 'stemmer med sin lommebok', blir ikke bekreftet når deres faktiske stemmemønstre analyseres; men det blir den, når folks egne forklaringer på deres stemmegivning studeres (Feldman, 1984; Stein 1990).

De Tocqueville ble imponert både av den sterke tendensen til individuelt autonomi og av amerikanernes intense sosiale liv tidlig i det 19. århundret. Putnam ble overrasket over polariteten mellom 'borgerånd' og 'amoralsk familiebevissthet'. Dette viser at det finnes to typer 'individualisme'. Vi må skille skarpt mellom autonome borgers individualisme (som ikke hindrer dem fra å være solidariske med andre), og som nettopp på grunn av sin selvstendighet kan skape sosial kapital og også like å delta i folkeavstemninger; og den pseudo-individualismen vi finner hos 'undersatt'-borgeren som bare er opptatt av sin egen kjernefamilies kortsiktige interesser og er

fornøyd med å overlate styringen av resten av samfunnet til makthaverne. Dette skillet er naturligvis fundamentalt, fordi makthaverne vil rose denne underdanige klientelismen som uttrykk for 'sosial integrasjon', mens de når dette er mulig, vil plassere seg selv i sentrum som mellomledd mellom den maktesløse klient og makthaverne.

Denne type 'sentrum' har ingenting å gjøre med det foreningslivet som folket skaper selv og som ble beskrevet av de Tocqueville. Autentisk sosial kapital skapes når folk som har forbindelse med hverandre, ser på hverandre som medskapere av og er med på å definere sine foreninger uansett nivå, fra den minste bridgeklubb til det bredeste forbund av nasjoner. Det som da vokser fram, er en autentisk, maktadskilt struktur – skapt av føderasjonen av selvstendige individer som folk kan bruke sin energi og sitt engasjement på og derigjennom forsterke både sin egen og andres styrke og talenter. Den sosio-politiske gestalt av det ovenfor nevnte 'sentrum' refererer seg til eksakt det motsatte: her blir alle forskjellige livsområder svøpt inn i en sammenfiltret vertikal struktur der bare elitene har tilgang til maktkilden, og 'vanlige' medlemmer i sin essens reduseres til status som klienter. Denne type maktvennlige sentre mangler enhver føderalistisk struktur: i virkeligheten følger den subsidiaritetsprinsippet.

I et føderativt og helt demokratisk samfunn vokser det også fram et sentrum, men dette er kvalitativt helt annerledes. Det tvinger ikke folk inn i en tilstand av permanent politisk umodenhet, der de i beste fall får lov å stemme med visse års mellomrom for å gi sitt praktisk talt meningsløse mandat til sine 'representanter'. Det føderale sentrum som gradvis må utvikle seg i det 21. århundret, vil være uttrykk for folkets ønske om at samfunnet skal formes av de mennesker som bor i det. I et slikt føderativt sentrum avhenger ikke skolene av et koordinerende og kontrollerende organ som sitter som en edderkopp i midten av 'utdanningsnettet'. Framtidens skole vil bli utformet av det spesifikke fellesskap av barn, lærere og foreldre som til enhver tid tilhører det. Slike skoler vil bli finansiert av en 'skolebillett' som hvert skolebarn har rett til og som foreldrene gir til den skolen de velger. I et føderalt samfunn er det eneste som vil være forhåndsbestemt, barnets rett til utdanning; det vil ikke finnes noen statsformulert 'utdanningspolitikk'. Slike skoler vil ikke være viklet inn i en vertikal søyle med fagforeninger, nasjonale eller private helseforsikringer, banker og landbruksorganisasjoner. De vil kontinuerlig bli utformet av lærernes og foreldrenes anstrengelser for å gjøre det beste for sine barn i en spesifikk situasjon; og de vil bli knyttet til andre skoler, ikke i en sentralisert eller hierarkisk relasjon, men i et horisontalt nettverk preget av tette dialoger, feedback og samarbeid.

Skolene vil være bare et av de områdene der et sterkt demokrati vil utformes, men først må man skape det direkte-demokratiske rammeverket som den føderale struktureringen av det lokale liv kan bli mulig innenfor. Et slikt demokratisk rammeverk må ikke begrenses til lokalplanet, men må utvides til også å gjelde for de europeiske institusjonene, fordi beslutninger som får vesentlige konsekvenser for lokalplanet, ofte blir truffet på et mye høyere nivå.

Mellom hammeren og ambolten: hvordan sosial kapital ødelegges

Hvorfor forfaller sosial kapital? I sin nylige og meget omdiskuterte bok *Jihad versus McWorld* beskriver Benjamin Barber kampen mellom disse to motsatte kreftene som begge på hver

sin måte truer den konstitusjonelle stat og demokratiet. Barber kaller disse kreftene for Jihad og McWorld. De utgjør den hammeren og ambolten som sosial kapital pulveriseres av.

Jihad

Den ene kraften er lokal partikularisme, i den grad den strever etter å oppnå sin egen monolittiske statsmakt. Etniske eller religiøse grupper eller stammer slåss for overherredømme innen sin egen stat. Barber utvider således den opprinnelige betydningen av 'Jihad' (muslimenes 'hellige krig') til å beskrive et fenomen som viser seg i alle deler av verden. I Vesten kan Jihad betegne kampen for regional identitet (Irland, Baskerland, Korsika). Det er ikke en kamp for en kulturell, filosofisk eller religiøs identitet som sådan som er karakteristisk for Jihad. I den grad en slik kamp føres mot en monolittisk, hegemonisk og sentralisert stat, er den et positivt fenomen, men Jihad vil faktisk innføre en slik monolittisk sentralisert stat. Jihad sikter på et kulturelt-filosofisk hegemoni over staten og angriper eksisterende borgerlige nasjonalstater som ikke utøver det ønskede hegemoni. Jihad sikter på å bryte opp slike stater og danne kulturelt-filosofiske homogene blokker organisert etter subsidiaritetsprinsippet. Jihad lever av kampen mot Jihad.

Quebec-spørsmålet illustrerer klart hvilken grenseløs fragmentering Jihad forårsaker: «Jihads logikk stanser ikke nødvendigvis med det første og primært lavere lag av fragmenter. Hvis Quebec forlater Canada, kan fransktalende ikke-quebeois risikere å miste sin likeverdige plass i New Brunswick. Og hvis Quebec forlater Canada, hvorfor skulle ikke creererne forlate Quebec? Og hvorfor skulle ikke de engelsktalende landsbyene forlate Quebec eller sikte på en Cree nasjon med selvbestemmelsesrett hvis de finner at de bor i en slik? Og hvis noen få fransktalende bor i de overveiende engelske landsbyene i den overveiende Cree-dominerte regionen i det overveiende franske Quebec, hva med deres status?» (Barber, 1995, side 179).

I Bosnia, Sri Lanka, Ossetia og Rwanda nådde Jihad sin logiske ende. Siden fragmenteringen ikke kan fortsette i det uendelige, griper man til slike våpen som 'etnisk rensning' og folkemord. Jihad erkjenner ikke folk som frie individer, men bare som medlemmer av en etnisk eller religiøs gruppe. Jihad reduserer folk til medlemmer av en stamme: Jihad er stammekultur. For Jihad er et 'folk' [en nasjon, et samfunn, en gruppe mennesker som holdes sammen av felles opprinnelse, språk, kultur, politisk union eller felles lederskap'-Chambers Dictionary], ikke en levende form som frie individer gir fellesskapet. For Jihad er 'folket' et mytisk vesen som individene må underkaste seg. Jihad er selvfølgelig ikke interessert i demokrati, fordi Jihad setter stammen, folket eller religionen over individet. Jihad sikter ikke på frigjøring, men på en mumifisering av 'folket'. Jihad har ingen interesse for menneskerettigheter.

McWorld

Den andre kraften er det globale markedet som arbeider gjennom standardisering og reduserer individet til en forbruker. Barber kaller denne kraften McWorld.

McWorld står i motsetning til Jihads partikularisme, men også til nasjonalstaten. Den globalisering som McWorld tar sikte på, har ikke det sivile samfunn som drivkraft, men drives av profit. Det er en økonomisk kraft, men ikke i tradisjonell forstand. Barber skisserer opp hvordan varer i økende

grad er blitt internasjonale. Hva skiller en 'amerikansk' bil fra en 'japansk', når du vet at Toyotas Camry ble designet av en amerikansk designer og bygges i Toyota fabrikk i Georgetown (Kentucky) av hovedsaklig amerikanske deler? Det er faktisk ikke mulig å definere McWorld bare som kapital (i betydningen penger), men bare som et begrep for det optimaliserte forholdet mellom kapital, arbeid og råvarer. «McWorld er en slags virtuell virkelighet, skapt av usynlige, men allmektige high-tech informasjonsnettverk og bevegelige transnasjonale økonomiske markeder, slik at den virtuelle virksomhet ikke bare er en provoserende talemåte.» (Barberg, 1995, side 26)

En av Barbers grunnleggende påstander er at gravitasjonssentret i McWorlds aktiviteter progressivt beveger seg i retning av mindre materielle sektorer: fra varer til tjenester og fra hardware til software, hvor det ultimate er det elektroniske bildets verden. McWorld blir mer og mer virtuelt, og USA er konstant i forkant av denne evolusjonen. Da USA ble innhentet av Japan og Europa i produksjon av tradisjonelle varer, tilegnet det seg en enorm dominanse på nye sektorer slik som produksjon av transistorer. Når andre land skaffet seg produksjonskapasitet på hardware, vendte amerikansk industri seg mot software. I enden av denne linjen finner vi reklamens og billedproduksjonens verden – det totale virtuelle kosmos som ikke en gang trenger å bli overtatt av USA, fordi det allerede i bunn og grunn er amerikansk (og basert på det engelske språk). Det økende omfang av handel med virtuelle produkter illustreres av veksten i reklamebudsjettene som steg tre ganger så fort som den generelle globale produksjonen i perioden fra 1950 til 1990. Amerikansk dominanse angående infotainment avsløres av USAs handelsbalanse: i 1992 viste den et generelt underskudd på 40 milliarder dollar, med et handelsoverskudd på 56 milliarder dollar på servicesektoren utlignet av et produksjonsunderskudd på 96 milliarder. Amerika eier 80% av det europeiske filmmarkedet; i motsetning eier Europa bare 2% av det amerikanske markedet. Audio-visuelle produkter (3,7 milliarder dollars i eksport bare til Europa) lå på annen plass på listen over USAs eksport i 1992, tett opp til eksportvarer forbundet med luft- og romfart.

Et annet symptom på den økte betydningen av handel med virtuelle produkter som er så typisk for McWorld, er det faktum at merkevarer i økende grad blir kommersielt viktigere enn selve produktene. Barber beskriver Coca-Colas vekst i detalj. Det som selges i dette tilfelle, er ikke en drikk i betydningen av det fysiske produktet, men heller et image, en virtuell verdensomspennende Coca-Cola temapark som konstant får tilføyd nye elementer. Coca-Cola assosierte seg ikke bare med de Olympiske Lekene og Berlinmurens fall, men også med det berømte Rutgers Universitet (der Barber er ansatt). Coca-Cola har ikke bare salgsmonopol på campusområdet der konkurrenten Pepsi er bannlyst, Coca-Cola har også rett til å assosiere seg med Rutgers i sine reklamer. På nye markeder fører Coca-Cola aggressive kampanjer for å undertrykke den lokale kulturen. Barber siterer fra årsrapporten til Coca-Cola-kompaniet i 1992 der det ble erklært at Indonesia var 'kulturelt modent' for introduksjonen av Coca-Cola produkter i stor målestokk; det å være 'kulturelt modent' betydde bl.a. at det tradisjonelle konsumet av te var tilstrekkelig trengt tilbake.

McWorld er derfor ikke bare en økonomisk kraft som vokser fram ved siden av eksisterende kultur. McWorld tar over den eksisterende kultur og former den etter sine egne økonomiske interesser. «Til og med når multinasjonale selskaper

hevder å være utelukkende interessert i produksjons- og forbrukerstatistikk, kan de mer og mer maksimere disse tallene bare ved å blande seg aktivt inn på selve de sosiale, kulturelle og politiske områdene der de foregir likegyldighet. Deres politiske ambisjoner er kanskje ikke politiske motivert, og deres kulturelle ambisjoner er kanskje ikke produktet av en kulturell holdning, men det gjør bare slike ambisjoner enda mer uansvarlige og kulturelt undergravende.» (Barber, 1995, side 71).

Jihad og McWorld versus demokrati

Til tross for sine motstridende karakterer har Jihad og McWorld også et viktig felles element. Ingen har «...(en) bevisst og kollektiv menneskelig kontroll under ledelse av den lov vi kaller demokrati. (...) Jihad og McWorld har dette felles: begge fører krig mot den suverene nasjonalstat og underminerer dermed nasjonalstatens demokratiske institusjoner. Begge skyr sivilsamfunnet og forringer et demokratisk borgerskap; ingen søker alternative demokratiske institusjoner. Gjennomgående for dem begge er likegyldigheten overfor borgerrettighetene.» (Barber, 1995, s 5-6) Videre: «Antitetisk i hver detalj konspirerer Jihad og McWorld ikke desto mindre for å underminere våre hardt tilkjempede (om enn halvt vundne) borgerrettigheter og muligheten til en global demokratisk fremtid». (ibid., s 19)

I henhold til Barber er det en myte at demokratiet og det frie markedet er uatskillelige siamesiske tvillinger. Dette har vært et ofte gjentatt mantra, spesielt siden kommunismens sammenbrudd. I realiteten viser det frie markedet en bemerkelsesverdig tilpasningsevne, og systemet blomstrer selv i despotiske stater som Chile, Sør-Korea, Panama og Singapore. Kina er i øyeblikket et av de minst demokratiske land, men også det land der markedet vokser raskest. Det McWorld faktisk trenger for sin utvikling, er stabilitet, ikke demokrati. McWorld er ikke interessert i kollektive problemer som arbeid og miljøspørsmål. Tvert i mot drives McWorld av profit («McWorld er ingenting hvis det ikke er et marked», s. 29) og eksporterer faktisk sine problemer til samfunnet. Under stor applaus fra markedsanalytikerne sparket General Motors i 2005 20.000 ansatte. Privat profit ble sikret, og business ble som hensikten var, 'magrere og dårligere'. De lokale kommunene og den lokale staten måtte ta seg av de problemene avskjedigelsene skapte. Det McWorld vil ha, er forbrukere som har tilgang til markedet, og til det trengs det politisk stabilitet. I McWorlds verden er konsumerisme, relativisme og korrupsjon alternativene til Jihads tradisjonisme.

Barber argumenterer mot Milton Friedmans tilhengere som hevder at markeder er et slags demokrati fordi de tillater oss å 'stemme' med våre penger (vi kjøper det vi finner attraktivt): «Økonomiske valg er private, om individuelle behov og ønsker; politiske valg er offentlige og handler om felles prioriteringer. Som forbruker kan man kjøpe en bil som kan kjøre 200 km i timen, men uten selvmotsigelse kan samme person som innbygger stemme for fartsgrenser av hensyn til folks sikkerhet og bevaring av miljøet.» (Barber, 1995, s. 296-297)

I denne sammenheng berører Barber også problemet dårlig smak. Det er et velkjent fenomen at magasiner, TV-stasjoner osv, som ønsker å trekke til seg det størst mulige antall lesere eller seere, alltid tvinges i retning av dårlig smak og banaliteter. Årsaken er enkel: god smak er individuell, dårlig smak er kollektiv. Dårlig smak karakteriseres av mangel på individualisme og individuell kreativitet. God smak er basert på eksistensen av kreative elementer som forholder seg til

det unike hos det individet som viser interesse for god smak. God smak er derfor sjelden et masseprodukt og nesten alltid kommersielt uinteressant.

Det er umulig å slå dårlig smak. Så lenge dårlig smak er etterspurt, vil økonomien handle for å møte den, men hvis økonomien begynner å dominere hele samfunnet, vil det ikke bli noe rom igjen for den gode smaken som uttrykker individualitet. «Problemet med Disney og McDonalds er ikke estetikk, og kritikere av massesmak slik som Horkheimer og Adorno (og meg) er ikke opptatt av å blande oss opp i uttrykket for privat smak, men å forhindre monopolkontroll over informasjon og stanse den stille, komfortable tvang som TV, reklame og underholdning kan kvele ekte valgfrihet med.» (Barber, 1995, s. 297). Demokrati – og til og med vitenskapen f.eks. kommer da under press, fordi disse områdene ikke gir uttrykk for det vi alle har felles som medlemmer av samme biologiske art, men heller for det vi produserer som individer som ideer, kunst osv.

Demokrati begynner alltid med generering av individuelle ideer og konsepter som settes opp mot hverandre på et ideplan. Dette er en kommersielt uinteressant prosess, men for et demokratisk liv er fri produksjon og konfrontasjon av ideer helt vesentlig. Vi trenger derfor et uavhengig forum der en slik konfrontasjon av politiske ideer kan finnes sted. Hvis man skal kunne motvirke McWorlds antidemokratiske tendenser, er det essensielt å skape et fritt rom der ideer kan prøves mot hverandre og konsepter utarbeides uten påvirkning av økonomiske krefter. I et slikt fritt forum kunne bl.a. en genuin offentlig kringkastingstjeneste med radio og TV spille en viktig rolle. Uavhengige media er blitt mer og mer vesentlig for demokratiets overlevelse og i enda høyere grad, dets ytterligere vekst. (se kap. 5, California).

Ifølge Barber er det med McWorld blitt skapt en ny type kapitalisme som krever de samme laissez-faire prinsippene og argumenterer like mye mot statens innblanding som den gamle kapitalismen. Den nye elementet er imidlertid at McWorld opererer globalt, ikke nasjonalt; og på dette globale nivået blir den ikke konfrontert av noen stat som kan forsvare loven mot markedet slik det fremdeles er mulig innen nasjonale økonomier. Dette setter McWorld istand til å skaffe seg en enorm dominanse over nasjonalstatene. Den frie markedsideologien er rambukken McWorld bruker for å rive ned murene til den nasjonale organiserte rettsstat. «Forfordeling (...) viser seg å være et avgjørende trekk ved McWorld.»] (Barber 1995, s. 42). Internasjonal råvarehandel fører f.eks. til gigantiske ulikheter der verden for noen blir en lekeplass, men for andre en kirkegård.

Fordi McWorld på den ene siden fremmer globalisering, som på den annen side finner sted uten (sosial) rettferdighet – slik at likhetsprinsippet på verdensplan forsømmes i stor stil, åpner McWorld slusene for Jihad. Oljeproduksjon er et utmerket eksempel. De tre rikeste land i verden – USA, Japan og Tyskland – forbruker halvparten av den totale verdensproduksjon; men tilsammen importerer de mer enn halvparten av den energien de trenger. Mesteparten av denne oljen kommer fra land i Midtøsten som er ekstremt mottagelige for Jihad. Dette er land der etniske eller religiøst inspirerte konflikter meget lett kan bryte ut. «Mer enn 3/5 av verdens nåværende oljeproduksjon (og nesten 93% av dens potensielle produksjonsreserver) kontrolleres av nasjoner som minst sannsynlig vil føle seg hjemme i McWorld og mest sannsynlig vil bli påført politisk, sosial og således økonomisk ustabilitet.» (Barber, 1995, side 48)

Selvbestemmelsesretten for demokratisk fellesskap

McWorld truer med å innføre en ensidig økonomi og meget udemokratisk dominanse i verden, en verden dominert av 'Hollywood'- ideologien, en verden også uten rettferdighet. Barbers alternativ til dette er ikke et samfunn dominert av en monolittisk stat, men heller en 'maktadskilt' verden preget av et vidt omfang av autonome livsområder: «Vi styres best når vi lever i flere sfærer, hver med sine regler og fordeler, ingen helt dominert av andre. Det politiske domenet er selvfølgelig 'suverent', men det betyr bare at det regulerer et fritt, pluralistisk samfunns mange domener på en måte som bevarer deres respektive autonomier. McWorlds tilranede dominanse har flyttet suvereniteten til de globale selskapers områder og de verdensmarkedene de kontrollerer, og har truet sivilsamfunnets autonomi, dets kulturelle, åndelige såvel som politiske autonomi. Alternativet (...) er ikke et statsdominert i stedet for et markedsdominert samfunn, men et sivilsamfunn med mange sektorer der hvert distinkt domenes autonomi, inklusive det økonomiske markedets, garanteres av den demokratiske statens suverenitet. Bare en demokratisk politikk har interesse av og makt til å bevare autonomi på de mange domene. Når andre domener, det være seg religiøse eller økonomiske, fravister staten dens suverenitet, blir resultatet en slags totalitær koordinasjon – i Middelalderen var den teokratisk; i McWorlds tidsalder er den økonomisk.» (Barber, 1995, side 296)

Ifølge Barber må vi sikte på et 'maktadskilt' samfunn, og første skritt i retning av dette er dannelsen av et autonomt politisk-demokratisk domene, fordi det bare er dette domenet som ifølge sin natur er opptatt av struktureringen av samfunnet som et hele.

Spørsmålet er da: Hvordan kan vi skape et slikt uavhengig politisk-demokratisk domene? Det er en kolossal utfordring, for det finnes ingen global stat av noe slag som kan konfrontere McWorlds globale karakter, langt mindre en global demokratisk stat. Barbers grunnleggende prinsipp er dette: demokrati er ikke en institusjon, men en livsstil basert på individuelt ansvar og fellesskapsfølelse: «Et folk som er korruptert av stammekultur og forsteinet av McWorld, er ikke mer rede til å motta en ferdiglaget demokratisk forfatning enn et folk som stiger fram fra en lang historie av despotisme og tyranni. Demokratiet kan heller ikke være noens gave til de maktesløse. Det må gripes av dem fordi de nekter å leve uten frihet og insisterer på rettferdighet for alle. Å forberede grunnen for demokrati i dag, enten i overgangssamfunn eller på globalt plan, innebærer å gjenskape borgere som vil kreve demokrati: det innebærer å legge et fundament i sivilsamfunnet og medborgerkulturen. Demokrati er ikke en universell oppskrift på en særdeles bemerkelsesverdig styreform, det er en formaning til folk om å leve på en viss måte: ansvarlig, autonomt, men likevel på felles grunnlag, i selvbestemmende samfunn som på en eller annen måte fremdeles er åpne for andre, med toleranse og gjensidig respekt og likevel med en fast fornemmelse av egne verdier. Da John Dewey kalte demokrati en livsstil – og han hevdet at det er ideen om samfunnslivet selv – mer enn en styreform, rettet han oppmerksomheten mot dets forrang som en felles levemåte i et sivilsamfunn. Et globalt demokrati som kan møte Jihads og McWorlds antidemokratiske tendenser, kan ikke bare lånes av en spesiell nasjons lager eller kopieres fra en abstrakt konstitusjonell modell. Globalt eller lokalt, medborgerskapet kommer først. (Barber 1995, side 279)

Det store spørsmålet er selvfølgelig hvordan dette aktive medborgerskapet skal kunne skapes. Hva kom det av at det på den tiden de Tocqueville besøkte USA, fantes en slik tettvevd sosial struktur og så mye sosial kapital? Det var to årsaker.

For det første hadde nasjonalstaten som innbyggerne hadde liten kontroll med, begrenset betydning. Det politiske liv var fundamentalt føderalt strukturert: «Statsledelsen, spesielt på føderalt plan, var en beskjeden sak (antagelig for beskjeden for noen av de oppgavene den skulle utføre), fordi konstitusjonen hadde overlatt all makt som den ikke spesifikt var tildelt, til statene og folket.» (Barber, 1995, s. 282). En føderal statsform er essensiell for dannelsen og opprettholdelsen av sosial kapital, fordi det er her individet betraktes som den grunnleggende enheten (enhver delegering til høyere samfunnsnivåer går ut fra individet) og fordi moralsk intuisjon og sosialt engasjement per definisjon bare kan genereres av individer.

En andre årsak var at markedets innflytelse på fellesskapet var liten: «Markeder var også beskjedne saker, regionale i sin natur og dominert av andre tilknytninger og innvirkninger.» (Barber, 1995, s 282)

Følgen var at innbyggerne i de Tocquevilles Amerika spilte en reell rolle i utformingen av sitt samfunn. De bestemte hvordan samfunnet deres skulle se ut i samarbeid med hverandre. Det fantes derfor en mektig motivasjon for å danne nyttige og effektive forbindelser. Nettverket av gjensidig tillit og ansvarsfølelse for 'res publica' skapte det som genererer 'sosial kapital'.

Det kom angrep fra to sider mot denne sosiale kapitalen – denne fundamentalt demokratiske, hovedsakelig lokalt oppbygde sosiale struktur.

På den ene siden begynte markedet å ta over. Innbyggerne begynte å se seg selv mer og mer som forbrukere: frivillig sosiale bidrag ble fortrent av kommersielle interesser. Utskiftningen av frivillig blodgivning i USA til kommersielle blodinnsamlingstjenester (der donoren blir betalt), er et klassisk eksempel på denne prosessen [se 3-2]. På den annen side begynte regjeringen å blande seg mer og mer inn i det sosiale liv. Markedets stadig voksende rolle gjorde en større intervensjon fra statens side helt nødvendig. De lokale myndighetene hadde ikke lenger noen kontroll over markedet, og staten måtte intervensjon av hensyn til samfunnet, men i denne prosessen tok staten samtidig over betydelige sosiale ansvarsområder fra innbyggerne.

«Det var først da individer som tenkte på seg selv som medborgere, begynte å se på seg selv som forbrukere, og grupper som ble betraktet som frivillige organisasjoner, ble fortrent av selskaper legitimert som 'rettighetsinnehavere', at markedskreftene begynte å trenge inn på og knuse sivilsamfunnet fra den private sektorens side. Da markedene begynte å ekspandere radikalt, svarte styresmaktene på vegne av det felles beste med et aggressivt felttog mot de nye monopolene og knuste uforvarende sivilsamfunnet fra statens side. Klemte mellom de stridende, ekspanderende monopolene, staten og korporasjonene, mistet sivilsamfunnet sin forrang i det amerikanske liv. På de to Rooseveltenes tid var det nærmest forsvunnet, og dets borgere måtte ty til formynderskapet under 'big government' (deres beskyttere og embetsmenn) eller den private sektoren der skoler, kirker, fagforeninger, foreninger og andre organisasjoner kunne anta selskapenes identitet og aspirere til ikke å være mer enn særinteressegrupper

som var dannet for medlemmenes spesifikke målsetninger. Hvorvidt disse målene var markedsprofitt eller bevaring av miljøet, var irrelevant, siden alle private organisasjoner per definisjon nødvendigvis må ha private mål. Skolene ble mer interessegrupper for folk med barn enn smiene i et fritt samfunn; kirkene ble mer sjelsesørgendes særinteressegrupper som fulgte separate agendaer, enn kilder til moralsk habitus for det større samfunn (som de Tocqueville trodde de ville bli); frivillige foreninger ble en avart av private lobbyer istedenfor et fritt forum der kvinner og menn kunne praktisere en læretid for frihet.» (Barber, 1994 sidene 282-283).

Det andre forslaget går ut på at innbyggerne må være istand til å ta skjebnen i sine egne hender igjen. Barber argumenterer f.eks. (i sin tidligere bok 'Strong Democracy') for en rekke tiltak, bl.a. innføring av nasjonale folkeavstemninger, som per i dag er fullstendig ukjent i USA. Man kan si at en radikal-demokratisk føderalisme er den naturlig biotopen som sosial kapital kan skapes innenfor. De Tocquevilles observasjoner, støttet opp av talløse andre antropologiske og psykologiske studier, viser at folk virkelig har potensial til å generere sosial kapital. To betingelser må imidlertid først innfris: For det første må føderalismen bli konsekvent i å ta individet som utgangspunkt: det må skapes betingelser som tillater folket å ta skjebnen i sine egne hender. Et rent representativt demokrati (kalt 'tynt demokrati' av Barber) som tvinger folk til å fraskrive seg kontroll over sin egen skjebne ved å delegere ansvar, egner seg ikke for dette.

For det andre må det innen en slik demokratisk føderal struktur også utvikles vilje til å trenge tilbake McWorld og Jihad. Bare da kan en demokratisk kultur skapes som er verdig sitt navn. Dette er ingen enkel oppgave. Den gamle typen sosial kapital som de Tocqueville beundret, oppsto spontant og ubevisst under gunstige vilkår, men nettopp fordi den var ubevisst, var den ute av stand til å yte motstand da omstendighetene senere ble mindre gunstige, og den gikk i oppløsning. I fremtiden må forutsetningene for generering av ny sosial kapital skapes og opprettholdes meget bevisst.

Jihads og McWorlds domene

Barber utviklet imidlertid ikke dette siste skrittet i sin argumentasjon fullt ut. Dette er en svakhet i hans ellers strålende bok. Barber deduserer fra det ovenfor skisserte bildet om at den bipolare tenkningen 'staten versus privatsektoren' må overgis, og at en tredelt struktur trer inn i stedet der sivilsamfunnet kan innta sin plass igjen mellom staten og privatsektoren.

Barbers resonnement mislykkes i å bringe analysen av de anti-demokratiske konsekvensene av Jihad og McWorld til sin

logiske konklusjon. Hvorfor ble den sosiale kapitalen egentlig knust mellom markedet og staten i USA? Fordi McWorld strekker sine tentakler ut forbi markedet, forbi økonomiens sfære og til rettsstaten, med en samtidig ødeleggende virkning på kulturen, men også fordi – og en mye mer subtil årsak – Jihad strever etter å underkaste staten en spesifikk kultur eller spesifikk religion. I hjertet av Jihad finnes alltid et mål om ideologisk dominanse, en nedlatende holdning som søker å frata innbyggerne deres uavhengighet og modenhet og redusere dem til undersåtter av en stat som sørger for deres indre velferd. Jihad innebærer en avvisning av skillet mellom ideologi og stat. Den sammenblanding av religion og stat som man kan se i f.eks. Iran eller Saudi Arabia, er bare den mest slående form for denne forbindelsen mellom Jihad og staten. 'Proletariatets diktatur', de kommunistiske regimenes mål, er et annet ekstremt eksempel.

Mye mindre i øyenfallende, men desto mektigere i sin effekt, er det som skjer i de vestlige land – statens fusjon med den frie markeds-ideologien, ledsaget av en infantilisering av befolkningen under det 'representative demokratiet' fane. McWorld er ikke interessert i nasjonalstaten – men det er Jihad. Jihad og McWorld samarbeider på det området der de er enige: undertrykkelsen av demokratiet. Jihad tar over staten og forsvarer McWorlds dominanse ideologisk i kombinasjon med de mest ulike avarter av stammekultur. Nasjonalisme kombinert med forsvar for McWorld: dette er Jihads mest effektive måte for å beholde sitt grep på folket med hjelp av staten. Dette kan føre til de merkeligste situasjoner – som i Saudi-Arabia, der tett eksternt økonomisk samarbeid med Vesten går hånd i hånd med den mest reaksjonære hjemlige behandlingen av kvinner og ikke-muslimer: McWorld hånd i hånd med Jihad.

Barber hadde rett i å hevde at sivilsamfunnet må gjenvinne det demokratiske fellesskapet. Det er likevel unøyaktig å plassere dette 'sentrum' mellom staten og den private sektoren. I et demokratisk samfunn bør ikke staten danne et autonomt maktsenter rettet mot borgerne: den burde ikke være noe annet enn et demokratisk uttrykk for folkeviljen. Dannelsen av en genuin sivilstat ville faktisk drive Jihad ut av statsledelsen og tvinge den tilbake til den arena der den har sin rettmessige rolle – kultursfæren i alle aspekter: den demokratiske smien for persepsjoner og frie konfrontasjoner mellom konsepter, der en 'hellig krig' kan og må føres. McWorld må også drives tilbake til sitt opprinnelige domene – økonomien. Som Barber bemerker i bokens epilog er Jihad og McWorld ikke grunnleggende onde. Det er ikke Jihad eller McWorld som sådanne som må motvirkes, men deres tendenser til å ta over sivilsamfunnet. Det må finne sted en fundamental oppsplitting mellom Jihad (kultur og kulturell individualitet), McWorld (økonomien) og den demokratiske rettsstat (se også Steiner, 1919, 1999). Det kan bare oppnås med en radikal, demokratisk føderalisme.

3-1: NIMBY – eller medborgerskap og demokrati

'Ikke i min bakgård' (NIMBY)- problemer tilhører dagens orden. Folk flest er enige om behovet for flyplasser, mottak for asylsøkere og lagre for radioaktivt avfall, det er bare det at folk ikke vil ha denne type anlegg i sin egen bakgård. En fasilitet som alle i teorien vil ha, men som ingen vil tolerere i sitt naboskap, er belastet med et NIMBY-problem.

Vanligvis blir plasseringen av slike anlegg påtvunget de lokale myndighetene av regjeringen, ofte ledsaget av en økonomisk eller annen kompensasjon. I Sveits har man en interessant situasjon der lokale kommuner har vetorett mot plasseringen av slike anlegg (via en lokal borgerinitiert folkeavstemning eller folkeforsamling.) I 1993 ble innbyggerne i fire landsbyer spurt om sin reaksjon på en eventuell lagring av kjernefysisk avfall i deres område. De fire lokal-samfunnene var valgt ut som de mest egnede plassene av

sveitsisk geologitjeneste. Svaret ville ikke være uten betydning, fordi det skulle fattes et vedtak om plasseringen, og resultatet av undersøkelsen ville bli publisert før beslutningen ble bekjentgjort.

Det viste seg at 50,8% av de spurte sa at de ville akseptere dette anlegget, mens 44,9% var mot. Det som var bemerkelsesverdig, var at så snart det ble lagt fram et forslag om finansiell kompensasjon, kollapset støtten. Med en foreslått årlig kompensasjon på mellom 2.500 og 7.500 sveitsiske franc (rundt 1.500-4.500 euro) falt støtten til depotet fra 50,8% til 24,6%. Denne prosenten forandret seg ikke da man økte kompensasjonen.

Spørreundersøkelsen viste at rettferdigheten i prosedyren rundt beslutningsprosessen spilte en avgjørende rolle for en mulig aksept av plasseringen. Folk syntes å være istand til å akseptere resultatet lettere hvis de også aksepterte den måten beslutningen ble nådd på. Tilbudet om finansiell kompensasjon forandret fundamentalt den måten beslutningen ble tatt på. Der beslutningsprosessen innbefattet direkte-demokrati og lokal vetorett, finnes det en sterk appell til borgernes objektivitet og medborgerfølelse. Hvis saken blir bundet opp med finansiell kompensasjon, begynner folk å få mistanke om at de blir bestukket. Appellen retter seg ikke lenger til deres samfunnsfølelse, og det implisitte budskapet er at de blir betraktet som 'familiesentrerte amoralister' som må overbevises av et eksternt finansielt lokkemiddel. Denne vekslingen fra indre til ytre motivasjon fører til et alvorlig tap av sosial kapital (Oberholzer-Gee et al, 1995)

3-2: Betalt og ubetalt bloddonasjon

Når folk gjør noe – kjemper for en sak – av indre eller reelle grunner, er sosial kapital til stede. Hvis folk gjør noe motvillig og bare av en ytre grunn – bare fordi de blir betalt for å gjøre det – vil dette påvirke den reelle motivasjonen. Den indre drivkraften til å gjøre noe blir svekket, og sosial kapital går tapt. I denne forstand erstatter handelen sosial kapital [se også 3-1]

Den nederlandske økonomen Arjo Klamer (1995) beskrev denne effekten slik: «For noen år siden overtok jeg deltidsomsorg for to barn på 5 og 7 år. Jeg bestemte meg for å bruke økonomiske prinsipper og tildelte gode og dårlige gjerninger en viss verdi – 50 cents for å hjelpe til med å rydde opp, 25 cents for å ta hunden ut uten å klage, 1 guilder for å starte en krangel, 30 cents for rot i rommet osv. Hver eneste ting ble diskutert med barna på forhånd. Mot min kones bedre vitende var jeg overbevist om verdien av min tilnærming. I dette økonomiske systemet trengte ikke jeg lenger å være det evige trollet; ansvaret var flyttet til barna. Akkurat som det skulle være.»

Metoden virket først som en suksess. Antall krangler avtok, og barna var hjelpsomme. Klamer oppdaget imidlertid ganske snart en uventet konsekvens'. Barna hans ble mindre åpne for moralske vurderinger. «Da jeg konfronterte den yngste med lærerens klage over at han hyppig ropte i klassen, svarte han fullstendig i samsvar med min økonomiske metode. Han foreslo en avtale: 2 guilder for retten til å rope i klasserommet. I fullstendig negasjon av det prinsipp jeg selv hadde foreslått, hørte jeg meg selv svare: 'Ikke tale om. Jeg vil bare at du skal stoppe med dette. Hvis du fortsetter

med dette, får du med meg å gjøre.' Den økonomiske metoden var mislykket.»

I 1970 kom boka *The Gift Relationship* ut der Titmuss beskrev effekten av kommersialiseringen av blodgivningen. På 1960-tallet spredte det seg et kommersielt system for blodgivning over hele USA (mellom 1965 og 1967 kom 80% av blodet fra betalte donorer), mens man i Storbritannia fremdeles holdt fast ved systemet med frivillig blodgivning. Titmuss fant at det frivillige systemet var mye billigere og mindre utsatt for problemer med infisert blod.

Titmuss spurte de frivillige blodgiverne om deres motiver og konkluderte med at flertallet av blodgiverne ikke kunne forklare sine motiver uten på en eller annen måte å ty til moralske prinsipper. Faktisk ser det ut som om frivillig blodgivning er vanskelig å forklare på noen annen måte enn at den stiger ut av en reell følelse av borgerplikt eller fellesskapsfølelse hos dem det gjelder. Slike fenomener som frivillig blodgivning viser at 'medborgeren', til tross for hva noen hevder, faktisk finnes.

Titmuss' forskning ga flere andre bemerkelsesverdige resultater. Det virket som om innføringen av kommersiell blodgivning fikk en meget negativ innflytelse på den frivillige blodgivningen. Motivasjonen hos frivillige givere ble åpenbart påvirket av det faktum at folk ellers i samfunnet fikk betalt for den håndrekning de selv ga gratis. Dette fenomenet er også kjent som 'spillover-effekt'. Hvis en person oppdager at andre blir betalt for sin innsats, er denne mindre tilbøyelig til å utføre tjenesten gratis selv.

I betalingssystemet ble det innsamlede blodets kvalitet satt i fare, spesielt fordi folk fra alle typer risikogrupper kom for å gi blod mot betaling. Derfor ble betalingssystemet utviklet igjen i USA. Mellom 1971 og 1980 falt volumet av betalt blod med 76%. I løpet av samme periode steg mengden gratis donert blod med 39%. Evnen til å gi av indre årsaker kan derfor bli gjenvunnet, men det tar iblant en viss tid.

Vi tror nå at vi vet hvorfor Arjo Klamer's pedagogiske metode mislyktes. Vi forstår også kanskje hvorfor det er best at blodgivning fortsetter å være ubetalt, men er det ikke mulig at vi i mange henseende befinner oss i en lignende situasjon som Klamers barn ville ha endt opp i, hvis han hadde fortsatt med sitt katastrofale utdanningsprosjekt? Fordi det er ikke i det hele tatt klart hvorfor det som passer angående donering av blod, ikke også skulle passe på viljen til å donere ens arbeid og sosiale engasjement for det kollektivt gode.

3-3: Om Jorwerd

Det er skrevet utallige bøker om forvandlingen av landsbylivet. Historien om hvordan «markedskreftene begynte å trenge inn i og knuse sivilsamfunnet fra den private sektorens side (Barber) er kanskje ikke beskrevet mer gripende enn i Geert Maks bok 'Hoe God verdween uit Jorwerd' (hvordan Gud forsvant fra Jorwerd', 1996) som allerede nå er blitt en klassiker.

Jorwerd er en liten landsby i provinsen Friesland i det nordlige Nederland. Inntil for 40 år siden var landbruksøkonomien kjerneområde under bøndernes egen kontroll, selv om produksjonen var begrenset. Det begynte rett på familiepla-

net: «De typiske landbruksfamiliene med mange barn hadde det mesteparten av tiden ikke lett, men de hadde en fordel sammenlignet med byfamiliene: de hadde som regel sine egne grønnsaker, de hadde kjøtt, melk, smør, ost, egg og poteter, og derfor var de mer eller mindre selvforsynte.» (s. 22)

Det som måtte kjøpes (kaffe, te, sukker, såpe osv.), representerte ingen store utlegg, men poenget var at de selv bestemte hva de trengte og om og når de skulle kjøpe det. Det forandret seg: «Opp til 1960-tallet gikk mange bønder veldig sjelden i butikken. Handelsfolkene kom hjem til folk.» En eldre kvinne som levde i landsbyen, fortalte forfatteren: «Vi skrev det vi trengte i en liten ordrebok, men ikke mer. Kaffe var kaffe, te var te og såpe var såpe. En ukes innkjøp for hele familien kostet meg aldri mer enn ca. 20 guilders» (s. 22). Systemet forsvant ugjenkallelig i 70-årene. Folk var blitt mobile, handelsfolkene i Jorwerd døde ut, reklamen og lave priser i de store forretningene i byen, som takket være bilene var blitt tilgjengelige, forandret deres kjøpevaner fullstendig.

Det var det som skjedde i forhold til forbruket, men kontrollen av produksjonen bevegde seg også ut av landsbyen fordi den industrielle teknologien mer og mer tok over landbrukbruket. Først kom melkemasinene, og traktoren erstattet hesten. Investeringen i denne teknologien var ennå ikke noe problem for de fleste av bøndene, men dette forandret seg også i 1970-årene. Kjøletanker for f.eks. melk ble norm: «Bøndene måtte kjøpe store kjøletanker. Borte var den tida da gammeldage melkespann ble satt på veikanten ved grunden hver morgen og kveld: borte var den lokale melkebilen som hentet dem; borte var også praten i de små meieriene.» (s. 87)

Kontrollen over de økonomiske prosessene ble flyttet ut fra lokalsamfunnet. Ytre faktorer, hovedsakelig tekniske oppfinnelser, begynte å spille en stadig viktigere rolle. Den enkelte bonde ble også avhengig av banken. «En eller annen gang i løpet av 1960-årene foregikk det en total holdningsendring» hos bøndene i Jorwerd når det gjaldt å ha gjeld. «For noen av dem startet veien til banken med anskaffelsen av deres første traktor i slutten av 1950-årene, men de fleste bøndene hadde fremdeles råd til å kjøpe av sin egen lomme. Man trengte imidlertid stadig mer penger: for maskiner, fjøs og alle sorter nyanskaffelser, og rundt 1975, da pengene fra meieriet ikke lenger ble betalt kontant på kjøkkenbordet (...), ble banken et fast inventar i bøndenes liv.» (s. 88)

Innbyggerne i Jorwerd ble mindre avhengige av hverandre og mer avhengige av fremmede utenfor landsbyen. Ta f.eks. landsbysmeden: «Smeden i Jorwerd var som de fleste landsbysmeder en virkelig altmuligmann. Han skodde hester, reparerte takrenner, installerte ovner og vek ikke unna for en overhaling av en traktor. På noen skøytebaner i Friesland kjørte gamle Renault-4-biler som han hadde bygd om til isfeiemaskiner, rundt i flere år etterpå. Hans modifiserte Harley-Davidson is-feier var også en stor suksess. Han elsket teknologien for dens egen skyld – men teknologien utviklet seg til slutt for fort til at han kunne følge med.» (s.148) «Alle landsbysmeder kunne uten vanskeligheter reparere de fleste viktige maskiner på en 1970-talls bondegård: traktorer, slåmaskiner, melkemasiner, gjødselsspredere og mye mer. Det gikk ikke lenger med de traktorene og melkemasinene som kom på markedet etter 1970-årene. De var så fulle av teknologi og elektronikk at bare velut-

dannede unge mekanikere kunne mestre dem. Som følge derav måtte den vanlige, gammeldagse smeden gi opp. Også i dette henseende ble bøndene stadig mer avhengige av usynlige økonomiske krefter i verden utenfor» (s. 150). «På den måten forsvant noe i Jorwerd som hadde vært en vesentlig del av bøndenes liv i århundrer: deres egen lille økonomi innenfor den store økonomien. Grensene mellom de to ble uklare, flere og flere hull viste seg i tillitens og tradisjonens dike, og plutselig var landsbyens økonomi feid bort som om den aldri hadde eksistert» (s. 151).

Da kontrollen over økonomien både innen forbruk og produksjon gikk tapt, begynte staten mer og mer å intervensere med reguleringer, nøyaktig slik Barber beskriver. For bøndene i Jorwerd og andre steder fikk innføringen av melkekvote enorme konsekvenser. I 1984 bestemte de europeiske landbruksministrene at man måtte bremse overproduksjonen av melk. Hver bonde fikk bare lov til å produsere en viss kvote; hver liter melk utover kvoten ville føre til en stor bot. Det oppsto snart en voldsom handel med melkekvote. En bonde med en melkekvote på 250.000 liter fikk i realiteten tildelt melkerettigheter for en verdi av en million guilders som han eller hun kunne selge. Senere innførte man også en gjødselskvote. En kvegbonde fikk ikke lov til å produsere mer enn en viss mengde gjødsel, og en ny voldsom handel oppsto. Griseoppdretterne var beredt til å betale for å kunne dumpe sin overskuddsgjødsel på andres land (s. 97). I forhold til samfunnsstrukturen er det viktig å se at disse reguleringene var en annet element som den individuelle bonde absolutt ikke hadde noen kontroll over, men som påvirket hans eller hennes liv drastisk og faktisk begynte å gjøre livet mer og mer til en slags virtuell virkelighet. En bonde summerte opp innflytelsen fra disse forandringene slik: «Du er ingen bonde lenger, du er bare en produsent.»

Tapet av kontroll over ens liv ble ikke kompensert for med mer demokrati. Folks ønske om å forme sine egne samfunn har verken blitt anerkjent eller honorert. Selv om det kostet mye penger, valgte regjeringene formynderske bortforklaringer: «Mens avisene og den politiske verden ble oversvømt av fortellinger om 'selvhjelp' og 'selvforsyntehet', var det slående hvor lite administrasjonen i praksis dro fordel av de muligheter som følelsen for lokalsamfunnet fremdeles ga. Nesten alle viktige forandringer – oppfylling av havnen, nye bygninger – var tidligere blitt foreslått av innbyggerne selv. Senere satte myndighetene ikke lenger pris på denne type initiativ. Veien til sportsplassen f.eks. var en stor gjørmedam, men da Willem Osinga foreslo å utbedre den med en håndfull menn i løpet av noen lørdagsettermiddager – det fantes fremdeles noen ekstra brosteiner liggende rundt noe sted, og kommunen trengte bare å skaffe et lass sand – så skjedde det rett og slett ikke. Senere gjorde kommunen arbeidet selv for 30.000 guilders. «Vi kunne ha brukt de pengene til å gjøre ganske mange andre ting i landsbyen' murret Osinga.» (s 207)

3-4: Den europeiske union

I de seneste årtier har Den Europeiske Union strakt seg ut i alle retninger. Den har skaffet seg mer makt for hver traktatendring, og nesten hver regjering i Europa har vedtatt å godkjenne innlemmelsen, uansett om befolkningene har vært enig med den eller ikke. I de fleste tilfelle er beslutningen om medlemskap foretatt uten et referendum.

I dag vurderes 50% av den nasjonale lovgivning å utgå fra Brussel. Brussel-lovgivningen omfatter i alt rundt 100.000 sider. EU-budsjettet på over 100 milliarder euro per år er større enn budsjettet i mange EU-medlemsland. »De europeiske institusjoner utøver for tiden større dag-til-dag makt enn hver av medlemsstatene gjør hver for seg«, mente en tysk forfatningsdommer, Udo di Fabio. På samme tid er EU så udemokratisk at Europa-kommisæreren med ansvar for EU-utvidelsen, Günther Verheugen, engang bemerket: »Hvis EU selv skulle søke om medlemskap, ville vi være nødt til å si: 'demokratisk utilstrekkelig'«. (Oldag og Tillack 2003, s. 17-19, se også Booker og North 2005)

For den overfladiske tilskuer synes EU å ha løst mange moderne problemer. Ifølge dens tilhengere kan EU etter verdenskriger tilskrives å ha forhindre en ny krig i Europa, men da ser man helt bort fra hvordan 1. og 2. verdenskrig oppsto. De ble forårsaket av makteliter som regjerte på en udemokratisk måte, utviklet sine planer i hemmelighet og som regel innledet kriger mot flertallets vilje, noe undersøkelser fra dengang viser. Det EU har gjort, er å sette en enda høyere maktelite over disse gamle maktelitene, og EU må nå prøve å holde dem under kontroll.

Det sveitsiske eksempel viser en ganske annen tilnærming: ettersom det begynte som en føderasjon i midten av det 19. århundret og fikk bygd inn elementer av direkte demokrati fra starten av, har Sveits vært omtrent den eneste staten i Europa som aldri har vært i krig (kun Sverige har hatt en lengre fred). Grunnen er enkel: vanlige mennesker ønsker sjelden krig. Demokratier har bedre metoder til konfliktløsning enn vold. Sagt på en annen måte: Hvis stater demokratiseres internt, blir de mye fredeligere. Det har allerede lenge hersket enighet mellom akademikere om at demokratier (med det mener de stater med frie valg og vern av menneskerettigheter) ikke fører krig mot hverandre. På den annen side har akademikere hyppig observert at demokratier er like krigerske overfor andre stater som autoritære stater. Rummel (1995) viser likevel at den siste observasjonen er basert på krigstatistikker som ikke skjeler mellom en relativt liten væpnet konflikt med 1000 døde og en krig der en million ble drept. Hvis man undersøker antallet døde nærmere, ser man imidlertid en klar sammenheng: Jo mer demokratisk en stat er, desto færre drepte forårsaker den i krig.

Kort sagt: Hvis man ønsker fred, kan man streve etter å holde potensielt problematiske makter under kontroll ved å plassere en enda høyere makt over dem (slik som EU-ideologien ønsker), men varig fred oppnås mye bedre ved å avkle slike makter innenfra. Det ville derfor være et logisk skritt å innføre direkte demokrati i de aktuelle statene i stedet for å konstruere en overnasjonal superstat som nasjonalstatene må absorberes i. Det finnes ingen garanti for at disse superstatene ikke utvikler seg til regionalmakter som kunne finne en grunn til å angripe hverandre. Hvis logikken følges opp, er det derfor et behov for en enda større stat som må prøve å holde de regionale superstatene i sjakk. Vi kunne deretter ende med en enkelt autoritær verdensstat – noe som ikke er noen attraktiv utsikt.

Det beryktede 'demokratiske underskudd' i EU finnes fordi de nasjonale regjeringene (uten autorisasjon fra sine borgere) har avgitt makt til EU-grupperingene slik at de kan lage lover som nå har forrang for deres nasjonale lover og forfatninger. Nasjonale parlamenter har ingen kontroll over dette. De nasjonale regjeringslederne og ministrene har (gjennom sin deltagelse i Europarådet) kontroll over visse nøkkelområder i EU-lovgivningen, men fordi de møtes bak lukkede dører, vet de nasjonale parlamentene aldri presis, hvordan deres regjeringsleder eller minister har stemt i Brussel. Hvis ministrene hevder at de har gjort nøyaktig det deres nasjonale parlamenter har bedt dem om, har parlamentet ingen mulighet for å motsi dem. Europaparlamentet kan ikke fylle dette gapet, fordi det har meget liten makt. Det har ingen rett til å treffe beslutninger om de viktigste temaene, og det er også ute av stand til å avvise individuelle medlemmer av Europakommisjonen (kvasi-regjeringen i EU). Den tidligere president for Europakommisjonen, Jacques Delors, kalte engang EU for et 'vennlighets tyranni' (Oldag og Tillack 2003, s. 35). I virkeligheten utgjør det en dobbelt demokratisk krise: På et tidspunkt hvor befolkningen ikke lenger er fornøyd med et representativt system (se 1-1), er selv de meget begrensede muligheter til å komme til orde som borgerne har i det representative systemet, nok en gang blitt underminert på alle måter.

Den såkalte EU-forfatningen som ble forberedt i Brussel, men avvist i mai og juni 2005 av velgerne ved referenda i Frankrike og Nederland, ville ha gjort svært lite for å løse disse problemene. Europaparlamentet ville ha fått tildelt mer beslutende makt, men stadig vekk ikke ha rett til å ta initiativer og ville ikke være i stand til å avvise individuelle kommissærer. EU-forfatningen sørger vitterlig for større åpenhet i Ministerrådet i EU, men denne åpenhet er fremdeles begrenset og, enda viktigere, ville ikke gjelde regjeringslederne i Europarådet. Det er nettopp der de viktigste beslutningene tas, slik som Europatraktater (som inneholder de viktigste avtalene), EU-budsjettet og bruk av europeisk militær utenfor EU.

Et annet sentralt problem i EU er sentralismen som styrkes ytterligere i utkastet til EU-forfatningen. EU-lover gjelder enten alltid i alle EU-medlemsstater, eller de gjelder ingen steder. Det medfører i praksis stor ståhei og mange tomme ord, fordi omstendighetene i hvert EU-medlemsland er forskjellige, og hver regjering har forskjellige krav. Ofte er ingen tilfreds med et kompromiss, fordi alle medlemsstater (for tiden 27) må bli fornøyde. En enkel løsning – som blant andre Frey (1999) har argumentert for – ville være at EU-medlemsstatene for hver sak alltid skulle avtale hvilke andre medlemsstater de vil inngå en felles lovgivning med. Da vil det oppstå 'overlappende' jurisdiksjoner. I hvert tilfelle skulle andre stater alltid kunne bestemme hvilken jurisdiksjon de ville slutte seg til. Dessuten foreslår Frey at borgerne skal kunne beslutte direkte-demokratisk innenfor disse jurisdiksjonene, noe som allerede finner sted i Sveits som beskrevet ovenfor. Freys forslag inneholder nøyaktig den blanding mellom føderalisme og direkte demokrati, som vi så i dette kapittel, vil bli avgjørende for en ekte fredelig og produktiv sameksistens i det 21. århundret.

4. Det demokratiske mennesket

Demokrati og motivasjon

Et rent parlamentarisk system for beslutningsprosess er ikke et demokrati. I et slikt system kan folket ikke hindre gjennomføringen av uønskede lover. I et reellt demokrati har folket alltid det siste ord hvis det er tvil om noe.

Motstanderne av direkte demokrati lar seg imidlertid ikke overbevises av et så enkelt prinsipp. Motstanden deres mot direkte demokrati hviler vanligvis ikke på rent rasjonelle prinsipper. Opposisjonen mot tanken på full suverenitet for folket skyldes også en instinktiv reaksjon forankret i en fundamental mistillit til folket. Allmenn stemmerett og stemmerett for kvinner ble møtt med lignende irrasjonell motstand før det til slutt ble innført.

Opponentene mot direkte demokrati tror at folk primært lar seg styres av personlige og egosentriske motiver når de stemmer. I henhold til et slikt syn ville majoritetene alltid undertrykke minoritetene nådeløst, og i et direkte demokrati ville man aldri kunne sikte på høyere, fellesmenneskelige mål. Et representativt demokrati på den annen side setter en moralsk elite i stand til å fatte beslutninger, og denne eliten avkreves deretter å erkjenne og tjene de allmenne offentlige interessene.

Motstanderne av direkte demokrati har derfor et meget spesifikt syn på folket og samfunnet. De ser samfunnet essensielt som en slags jungel, et ormebol, der utallige private interesser er i konflikt med hverandre. Motstanderne overtar implisitt en spesifikk motivasjonsteori som går ut på at folk primært motiveres av egeninteresse. De avviser logiske argumenter som støtter direkte demokrati, inklusive bevis fra god praksis i land der direkte-demokratiske systemer har eksistert i århundrer, fordi de dypt inne betrakter gjennomsnittspersonen som moralsk ufullkommen og inkompetent.

I det følgende vil vi derfor se nærmere på fenomenet menneskelig motivasjon. Utålmodige lesere kan imidlertid gå direkte til kapittel 5.

Godt og ondt som politiske kjernekonsepter

Moral er ikke å finne noe sted i den materielle verden. Fysikkens lover forklarer ikke bevissthetens eksistens (Searle, 1992; Penrose, 1994). Bevissthet spiller ikke noen rolle i fysikken, fordi den ikke beskriver et enkelt årsaksforhold som minner om bevissthetsfenomenet. Vi må heller si at bevissthet er en forutsetning for å kunne beskrive fysiske lover og forhold. Fysikken inkluderer ikke bevissthet selv om den er en forutsetning for fysisk forskning og oppdagelse.

Siden moralske valg alltid forutsetter bevissthet, kan fysikken aldri danne grunnlaget for et skille mellom det som er 'moralisk godt' og det som er 'moralisk dårlig', men politikken kan ikke operere uten konstant å referere til godt og dårlig, fordi den dreier seg om å treffe valg mellom mange ulike tiltak. Hvis et måleredskap ikke på en slags fundamental måte kan vurderes som 'moralisk bedre' enn et annet, er politikken meningsløs. Den reelle eksistens av dette moralske skillet må tvert i mot utgjøre det grunnleggende prinsipp for politisk aktivitet. Siden moral faller utenfor vitenskapens

grenser og likevel er grunnlaget for politikken, er politikk i prinsipp uavhengig av vitenskapen. Dette er verken et uvitenskapelig eller antivitenskapelig syn, men ingenting annet enn en bekreftelse på det faktum at naturvitenskapene ikke kan beskrive den menneskelige virkelighet fullt ut, fordi de er begrenset til materiens verden.

Opprinnelsen til moral forklares ofte ved å referere til Darwins 'naturlige utvalg' (De Waal, 1996; Ridley, 1996). Det hevdes f.eks. at menneskestammer med sterkere utviklet moralsk 'instinkt' viste mer indre samhold og derfor var overlegne i forhold til stammer med mindre utviklet moralinstinkt. En stamme der medlemmer kontinuerlig slåss med hverandre på grunn av mangel på moralinstinkt, vil svekke seg selv og bli slått i kampen mot en stamme der medlemmene hjelper og støtter hverandre. Slik forklarte Darwin selv opprinnelsen til menneskets 'moralinstinkt' – en betraktning som nå er vidt spredt, men det finnes fundamentale problemer med denne forklaringen. Darwins utvelgelsesteori kan ikke forklare bevissthetsfenomenet. At en antilope oppdager en løve og deretter flykter, kan forklares fullt ut gjennom en kausal-mekanisk fortolkning (som Darwinismen baserte seg på), via en rekke rent fysiske mekanismer. Lys faller på antilopens netthinne; et signal overføres via de optiske nervene til hjernen der stimuliet omformes via spesifikke mekanismer til en motorisk respons etc. Antilopens fluktadferd og den selektive fordel som stiger ut av dette, avhenger helt og holdent av antilopens fysiske organisme. Innholdet i dyrets bevissthet, dets følelser av frykt eller aggresjon, spiller ikke den minste rolle og kan derfor ikke gi noen selektiv fordel.

I antilopens tilfelle kommer det kausal-mekanistiske synet derfor til kort på to måter. For det første gir fysikkens lover i det hele tatt ingen holdepunkter om bevissthetens fenomen. For det andre gir denne tolkningen ikke noe rom for muligheten for at bevissheten kan gi en selektiv fordel.

Antilopens fryktfølelse kan derfor ikke forklares med referanse til fysiske mekanismer, og den gir antilopen heller ingen fordeler i kampen for å overleve.

Det som stemmer for antilopens frykt, stemmer også, mutatis mutandis, for menneskets moralvurdering. Denne moralvurderingen er også et innhold i bevissheten som ikke kan forklares fysisk og heller ikke kan gi noen selektiv nytte. Hvis mennesket er «en kjemisk prosess som enhver annen» (den nederlandske forfatteren W.F. Hermans), da skyldes det at den selektive nytten av samarbeid stiger fram på en måte som utelukker enhver rolle for bevissthet og moralvurdering. Siden bevissheten og moralvurderingen ikke spiller noen rolle i dannelsen av selektiv nytte, kan de ikke i seg selv forklares av Darwins utvelgelsesprosess.

Det mekanistiske virkelighetssynet fører videre til en slags logisk kortslutning. Hvis tenkningen vår fullstendig bestemmes av fysisk-kjemiske prosesser i vår hjerne, er vår søken etter sannhet og forståelse nødvendigvis en illusjon. Vi ville aldri kunne finne ut om en persepsjon som virker logisk og korrekt for oss, faktisk også er sann. Vi kan ikke utelukke denne muligheten, men det kunne like gjerne være slik at denne tilsynelatende sannheten er falsk og kun generert av en kjede kjemiske og fysiske prosesser i vår hjerne. Hvis vi tror at vår tenkning helt bestemmes av slike fysisk-kjemiske

prosesser, må vi også anta at ethvert inntrykk av logisk riktighet i realiteten kan være en illusjon som er manet fram av de kjemiske prosessene i vår hjerne. Denne uvissheten omfatter alle våre meninger, inklusive vår antagelse at tenkning fullt ut kan reduseres til fysisk-kjemiske fenomener. Som Popper (1982) riktig bemerker, er dette mekanistiske syn på tenkningens opprinnelse selvdestruktivt.

Observasjoner lærer oss at sunn hjernefunksjon uten tvil er en vesentlig forutsetning for å frambringe menneskelige tanker og vurderinger og også menneskelige handlinger. Det betyr ikke at tenkningens innhold fullt ut kan reduseres til kjemiske prosesser i hjernen. For at jeg skal kunne lytte til et radioprogram, er det essensielt at min radio fungerer skikkelig, men det betyr ikke at programmets innhold forklares av radioens indre funksjoner.

Tvert imot: ved f.eks. å følge et vitenskapelig bevis skritt for skritt er det bare reelle, rent matematiske eller logiske betraktninger som tar oss fra et skritt til det neste i resonneringen. Reelle betraktninger i seg selv kan aldri deduseres fra en rent fysisk-kjemisk konfigurasjon. Betydningen av et veiskilt kan ikke deduseres fra dets materielle komponenter. Betydningen av et ord skrevet på tavla kan ikke deduseres fra formen og komposisjonen av krittmerkene. Veiskiltet og krittmerkene kan i prinsipp ha mange ulike betydninger: de fører i seg selv ikke til en enkelt spesifikk betydning eller tankebane. En mann fra Mars kunne aldri dedusere betydningen av et veiskilt ut fra en fysisk og kjemisk analyse av skiltet (dvs. en metallplate eller et triangel malt hvitt med rød kant.) På nøyaktig samme måte kan innholdselementet av en betraktning eller tanke aldri deduseres fra en spesifikk kjemisk form i hjernen. Den ovennevnte Marsboer ville aldri kunne rekonstruere en hjernes tankeinnhold på grunnlag av en fysisk og kjemisk analyse av den, fordi innholdet eksisterer bare i bevisstheten til hjernens eier i det spesifikke øyeblikk. I dette henseende finnes det ingen grunnleggende forskjell mellom veiskiltet og hjernen.

Derfor kan vi ikke betrakte tankeinnhold som noe annet enn selvstendige virkeligheter som ikke kan reduseres til materielle prosesser. Hvis man ønsker å bevise riktigheten av et matematisk bevis, har det ingen hensikt å bruke mikroskop for å undersøke den aktuelle matematikerens hjerne. Når den matematiske logikk skal etterprøves, må redskapet til erkjennelse tvert imot finnes i vår egen dømmekraft,

Hvis vi likeledes ønsker å utvikle rasjonelle konsepter på politiske eller sosiale handlinger, må vi på samme måte nærme oss skillet mellom godt og ondt fra en basal ikke-deduserbar antagelse: sosiale og politiske spørsmål er alltid grunnleggende etiske spørsmål, og politiske løsninger er alltid etiske løsninger. Uansett hvor mye man søker å vende og snu på en påstand, vil etikken i siste instans dreie seg om skillet mellom godt og ondt. Konseptet om 'moralsk godt' står alltid sentralt i den politiske debatt. Siden moralvurderinger, akkurat som alt annet bevissthetsinnhold, ikke kan reduseres til fysisk-kjemiske prosesser, og siden de er kjernen for all politisk aktivitet, kan den – av prinsipp – ikke reduseres til fysisk-kjemiske prosesser, like lite som politisk vitenskap kan reduseres til fysikk eller kjemi.

Benjamin Barber (1984) la stor vekt på ikke-reduserbarheten til de politiske vitenskaper. Politikk er mer enn en pragmatisk søken etter den best mulige løsningen på et gitt sett omstendigheter. Det finnes en kreativ dynamikk i politikken, det frie moralvalgets dynamikk. Det som utgjør en god løs-

ning, følger ikke automatisk ut av fakta i en gitt situasjon. Den riktige løsningen stiger fram fordi folk legger til noe helt nytt til en gitt situasjon. Politiske vitenskaper er uavhengige av naturvitenskapene, fordi de dreier seg om etiske spørsmål (som naturvitenskapene ikke må beskjefte seg med), og fordi etiske løsninger alltid omfatter et kreativt element. Politiske handlinger er f.eks. forskjellige fra ingeniørens som søker den best mulige løsningen på et teknisk problem. I en gitt situasjon bruker en ingeniør bare naturlovene. Det som utgjør den beste løsningen fra et teknisk perspektiv, følger utvetydig ut fra de materielle fakta. Politisk aktive mennesker har sitt eget moralske univers som basis, og dette er en fundamental forskjell.

Tre visjoner om mennesket – tre visjoner om demokrati

Det mest fundamentale spørsmålet – politikkenes nøkkel-spørsmål – er spørsmålet om hva 'moralsk godt' egentlig betyr. Og dette spørsmålet leder til et uvanlig interessant paradoks.

Konseptet om 'moralsk godt' gir bare mening hvis vi aksepterer at 'godt' transcenderer et personlig skjønn. Vi kan ikke velge vilkårlig hva vi kaller 'godt' og hva ikke. Konseptet om moral eller det 'moralske gode' inkluderer et element som transcenderer et personlig valg.

Personlig frihet er et essensielt aspekt av konseptet 'moralsk godt'. Frihet impliserer valgmuligheter. En gjerning eller beslutning kan bare være 'moralsk god' i den utstrekning den i siste instans er forankret i en personlig valgfrihet. Hvis en gjerning i siste instans er produktet av ytre krefter, uansett hvor subtil den måtte være, er kategoriene 'god' eller 'ond' ikke lenger gyldige.

Moral har to sider. Den transcenderer det personlige skjønn: det er moralens overindividuelle aspekt. Likevel kan moral bare oppstå gjennom friheten for det individ som handler, og ikke fra noe annet: det er moralens individuelle aspekt. Disse to aspektene har et paradoksalt forhold til hverandre. Hvordan kan moral samtidig være både individuell og overindividuell?

På dette punkt er det avgjørende å skille mellom frihet og tillatelse. Frihet skiller seg fra tillatelse gjennom det som alternativt kan kalles involvering, bånd, tilknytning eller engasjement [jmf nedenfor for mer om problemet med å definere dette konseptet presist].

Vi uttrykker vår egen individualitet gjennom ordet 'jeg'. Uten et 'jeg' finnes det ingen moralsk frihet, intet skille mellom godt og ondt og derfor heller ingen politikk. Hva eksakt er denne individualiteten som vi normalt sett refererer til som 'jeg'? 'Jeg' må klart kunne atskilles fra dets 'eiendeler'. Jeg 'har' en kropp, et kjønn og et morsmål. Jeg opplever nytelse og smerte, jeg har erindringer og ambisjoner, men ordet 'jeg' gjør det klart at jeg ikke er alt dette – men kan plassere meg selv som subjekt atskilt fra det. Til å begynne med indikerer derfor ordet 'jeg' et slags vakuum, et tomt rom. Dette tomrommet er identisk hos alle mennesker – så identiske som bare to tomrom kan være. I dette fakta oppdager vi den objektive basis for prinsippet om like rettigheter, om likhet for loven uansett hvilke andre ulikheter folk har. Folk har forskjeller, men folk er like.

'Jeg' er imidlertid ikke en 'ikke-ting'. Som kvanteteoriens 'superposisjon' er menneskets 'jeg' et tomrom fylt av potensial, forventning og kreative krefter; det er den moralske viljens tomhet før den moralske viljen har frambrakt en moralsk dom. Det som ligger slumrende i tomrommet, er den ennå udifferentierte kapasiteten til involvering. Menneskets 'jeg' er ikke noe annet enn manifestasjonen av involvering i verden, og det er presis denne involveringen som skiller frihet fra tillatelse.

Uten involvering er jeg fri som en astronaut som alene og uten noe å holde fast ved, langsomt dreier seg rundt sitt eget tyngdepunkt i rommets vektløshet. Astronauten kan utføre frivillige bevegelser, men ikke påvirke sitt eget tyngdepunkt i forhold til andre gjenstander, fordi all forbindelse med verden rundt er skåret over. Hvis jeg ikke involverer meg med andre mennesker, vil selv den mest edle gjerning ikke berøre meg innvendig; den vil etterlate meg 'avskåret'. Uten forpliktelse og involvering er jeg ikke fri til å forandre meg. Bare i kraft av min involvering forandrer jeg meg selv gjennom det jeg gjør.

Som mennesker er vi bare frie når vi er tilknyttet og involvert. Vi kan si at menneskelig involvering eller den moralske varme det individuelle menneske kan utvikle, er den måten moralen opptrer på i verden. Moral er ikke å finne noen steder i verden utenfor individuelle involverte mennesker. Det er nettopp gjennom involveringen at mennesker kan gjenopplage det virkelige kardinalpunkt i sin egen tilværelse. Som et subjekt kan vi atskille oss selv, ikke bare fra den ytre verden, men også fra våre egne kropper, vaner og til og med vår personlighet (vi kan f.eks. prøve å gå ned i vekt, endre personlighet eller undertrykke et kommende raseriutbrudd), men per definisjon kan vi som subjekt ikke atskille oss fra vår involvering (dvs. med en annens smerte). Hvis vi prøver å objektivisere vår involvering, kan vi – som subjekt – ikke la være å ta vår involvering med oss. Vi kan grunnleggende ikke se våre egne følelser for et annet menneske utenfra. Hvis vi likevel prøver å gjøre det, må vi først danne et fantasilde av vår egen følelse ved å foreta en abstraksjon fra den essensielle kjensgjerningen at det er våre følelser det dreier seg om. Hvis vi ønsker å skape et reelt bilde av følelsen eller involveringen, inklusive det faktum at det er våre følelser, kan vi ikke annet enn å bli fylt av den. Vi er da våre følelser. Det samme skjer ikke hvis vi f.eks. undersøker en av våre vaner grundig (inklusive det faktum at det er vår vane). Vår involvering eller tilknytning er ikke noe vi kan distansere oss fra, men noe vi er ett med i vårt innerste vesen. Vi har en kropp, vaner, personlighet; vi er vår involvering.

Vi forstår dette klarere hvis vi vurderer den mest grunnleggende form for involvering – oppmerksomhet. Oppmerksomhet (være oppmerksom på, vise interesse for, ha empati med) er den menneskelige sinns evne til å lage rom for en annen person eller et objekt utenfor oss selv i vår egen forestillingsverden. I selve sin natur sikter oppmerksomhet på sannheten. Oppmerksomhet er forløperen for tenkning. Det sørger for rom for både sanseintrykk og personlige tanker og tankerekker. Vi relaterer til 'den andre' først ved å fokusere vår oppmerksomhet på denne. På grunn av selve dens natur kan vi ikke skille vår oppmerksomhet fra oss selv. Det er sant at vi kan rette vår oppmerksomhet mot hva som helst vi kan forestille oss, inklusive selve oppmerksomhetens natur og karakteristika, men nettopp på grunn av denne aktiviteten kan vi ikke samtidig distansere oss fra oppmerksomheten. Oppmerksomheten vår har evne til selvrefleksjon (den kan vendes mot seg selv), men vi kan ikke objektivisere vår oppmerksomhet på samme måte som vi gjør med våre personlighetstrekk.

Vi kan f.eks. fokusere vår oppmerksomhet på vår dovenskap uten faktisk å være dovne samtidig, men vi kan ikke fokusere på vår oppmerksomhet uten samtidig å være oppmerksomme. Vår dovenskap er noe vi har; men i dyp og fundamental forstand er vår oppmerksomhet en manifestasjon av selve vårt vesen. Når vi er oppmerksomme, er vi effektivt denne oppmerksomheten, og oppmerksomhet er involvering.

I involveringen, tilknytningen, blir moralens paradoksale karakter løst. På den ene siden er jeg min involvering – involveringen er overindividuell og kan bare komme fra et individuelt menneske, men på den annen side er min involvering alltid involvering med 'den andre'. Uten 'den andre' kan min involvering ikke eksistere. I den forstand skylder jeg til enhver tid 'den andre' min eksistens. Involvering eller moralsk varme kan bare finnes mellom mennesker. Det reelle samfunn er ikke staten eller summen av alle sosiale strukturer og organisasjoner. Det reelle samfunn er nettverket av tilknytning og likegyldighet, av moralsk varme og kulde som finnes mellom folk. Det er ikke lett å fange essensen av involvering i et eneste begrep, fordi det er ingenting i den materielle verden (som vi avleder de fleste konsepter og begreper fra) som på samme gang har karakter av både objekt og relasjon.

Ut fra denne betraktningen om moralens og involveringens dobbelte natur oppstår følgende tre perspektiver på demokrati.

Enhver som fokuserer hovedsakelig på moralens overindividuelle aspekt og ser bort fra det individuelle aspekt, vil tendere til en begrenset demokratiform der folks individuelle bidrag minimaliseres. Benjamin Barber (1997) beskrev disse 'kommunitarister' slik: «Fordi de antar at folk er murt inne i et nettverk av fellesskap og har bånd med hverandre som får presedens over deres individualitet og dennes forutsetninger, så ser kommunitaristene ikke 'sivilsamfunnet' som en lekeplass for individer og deres frivillige bånd og kontraktbaserte organisasjoner, men heller som en kompleks blanding av uunngåelige sosiale relasjoner som binder mennesker sammen i familier, klaner, naboskap, samfunn og hierarkier.» I dette kommunitaristiske perspektivet betraktes moral som noe som foreskrives ovenfra. Folk velger en subsidiær statsform med i beste fall representative former for demokrati der den herskende eliten har maksimalt spillerom. Denne eliten må så 'utdanne' folket. 'Midtfelt-organisasjoner' (klubber, foreninger etc.) blir hovedsakelig betraktet som instrumenter som eliten subtilt kan kontrollere, veilede og 'utdanne' folket gjennom.

Enhver som kun fokuserer på moralens individuelle aspekt, vil ignorere interaksjonen mellom folk og finne den av liten eller ingen relevans. Barber (1997) karakteriserer den 'frihetkjempende' modellen slik: «...de sosiale relasjonene, både i den private sektoren og mellom den private sektor og myndighetene, er kontraktbaserte relasjoner som frie individer går inn i, til tross for deres interesser og goder og i forsvar av deres friheter(...) Ved å konsentrere seg om de selvstendige, enkeltstående, egoistiske forbrukerne som har forskanset seg bak en festning av rettigheter, [og] bare våger seg ut for å få noe gjort av en stat som fungerer som en servicestasjon (...), vil den liberale 'sivilsamfunns' modell bare representere en elementær form for sosiale relasjoner som forblir overfladisk instrumentelle. Konseptet om frihet i denne modellen er derfor overindividualistisk, opposisjonelt og negativt og kan ikke bevare det ønsket om å skape fellesskap og solidaritet som overvelder moderne folk i mobile, postindustrielle samfunn.» Fra denne såkalte 'frihetkjemperposi-

sjonen' forestiller man seg raskt det direkte demokratiet som et 'et trykknapps-demokrati' med teleavstemning osv. De 'atomiserte' samfunnsmedlemmenes personlige meninger flyr direkte inn i beslutningsprosessen uten viderebehandling av dannelsen av felles oppfatninger.

Barber (1997) argumenterer for et 'sterkt demokrati': «Med det sterke demokratiets syn blir innbyggerne betraktet som medlemmer av et 'sivilsamfunn' fordi de er aktive, ansvarlige, involverte deltakere i grupper og fellesskap. (...) Innbyggerne (...) forstår at demokratiet er nettopp den statstype der ikke politikere og byråkrater, men heller bemyndigede folk bruker sine lovfestede rettigheter for å gjøre sin frihet til virkelighet; og der frihet impliserer både forpliktelser til sosialt ansvar og medborgerskap, såvel som rettigheter. I denne statstypen utgjør rettigheter og ansvar to sider av den enkelte borgers identitet, som verken tilhører styresmaktens byråkrater eller de private forbrukere, men ene og alene borgerne.»

Hvis vi inkluderer begge moralens poler (den individuelle og den overindividuelle) som harmonisk likeverdige, når vi fram til en demokratisk prosess med kollektiv persepsjonsdannelse etterfulgt av en individuell beslutningsprosess. Vi ser her igjen hvor radikalt direkte demokrati og radikal føderalisme kompletterer hverandre organisk. Moralens overindividuelle aspekt utarbeider seg naturlig mellom folk. I et demokratisk samfunn kan den ikke bli påtvunget ovenfra – verken av en konge, en president eller en klikk av partiledere. Den viser seg i diskusjonene og interaksjonene mellom folk som ikke konfronterer hverandre som atomiserte individer, men som med de bånd de danner med hverandre, har organisert seg føderativt i et sosialt nettverk. I et sterkt demokrati lytter folk til hverandre, det finnes en sosial debatt, og folk modifierer hverandres meninger, men den endelige beslutningen, voteingsøyeblikket, er en personlig sak – fordi man til syvende og sist må stemme ut fra sin beste innsikt og samvittighet; for bare individer har intellekt og samvittighet. Det er her vi finner moralens og involveringens individuelle pol. Bare direkte demokrati åpner for denne type individuell vurdering, og siden det forut for den individuelle vurderingen i et føderativt samfunn (via stemmeavgivningen) foregår en felles meningsdannende prosess, er den individuelle beslutningen istand til å overskride det isolerte individets begrensninger og ensidighet.

Maslow: en fenomenologisk motivasjonsteori

Det står igjen å undersøke om folk i løpet av en demokratisk beslutningstakingsprosess faktisk tar fellesskapets interesser med i betraktning. Hva motiverer folk i deres handlinger, inklusive deres politiske beslutningsprosess? Under utformingen av dette bildet vil vi ta i bruk den innflytelsesrike motivasjonsteorien som ble forfektet av Abraham Maslow (Maslow, 1943a).

Ifølge Maslow finnes det et hierarki av menneskelige behov og begjær. Så lenge et mer primært behov forblir udekket, fortsetter dette behovet å bestemme motivasjonen, og andre behov spiller knapt noen rolle. Maslow skiller mellom to typer behov: basisbehov (såkalte 'underskuddsbehov') som dekkes utenfra, og behovet for selvoppfyllelse eller selvaktualisering ('meta-behov') som oppfylles gjennom indre aktivitet. Av disse kommer basisbehovene først, og bare når de for en stor del er blitt dekket, vil behovet for selvaktualisering bli hovedmotivasjon.

Maslow skiller mellom følgende basisbehov:

Fysiologiske behov

Behovet for mat, lys, etc.: «For den som er ekstremt og faretruende sulten, finnes det ingen andre interesser enn mat. Han drømmer om mat, han husker mat, han tenker på mat og hans følelser dreier seg om mat, han ser bare mat og ønsker bare mat.» (Maslow, 1943a, s. 374) Så lenge disse behovene ikke blir dekket, dominerer de menneskets motivasjon, men med engang de er dekket, dukker andre behov opp til overflaten: «Hva skjer med et menneskes begjær når det finnes nok brød og hans mage bestandig er fylt? Med en gang dukker det opp andre (og 'høyere') behov, og disse dominerer organismen mer enn fysiologisk sult. Når disse igjen er dekket, dukker det opp enda nyere (og enda 'høyere') behov osv. Det er det vi mener med å si at basisbehovene er organisert i et hierarki av relativ rangrekkefølge». (Maslow, 1943a, s. 375)

Trygghetsbehov

Fysiologisk behov relaterer til umiddelbare nødvendigheter. Mennesker som er slått ut av sult og tørst, bekymrer seg ikke om framtiden. De vil bare spise og drikke, men når dette umiddelbare behovet for underhold er dekket, dukker det opp bekymring om fremtidige forsyninger. Da dukker det opp behov for sikre matforsyninger, et permanent tak over hodet og vern mot kulde og fare. Vi ønsker å overleve og trenger trygghet for å gjøre det. De fysiologiske behovene er knyttet til vår umiddelbare situasjon; behovet for trygghet er knyttet til vår fortsatte framtid og inkluderer behov for orden og en viss rutine og for fraværet av uforutsette trusler. Ifølge Maslow (1943a) har spesielt barn sterkt behov for et regelmessig livsmønster der de kan føle seg trygge og sikre.

Tilhørighets- og kjærlighets- (sosiale) behov

«Hvis både fysiologiske behov og behovet for trygghet er relativt godt dekket, vil behovet for kjærlighet, hengivelse og aktelse stige fram (...) personen vil som aldri før tydelig føle fraværet av venner eller en kjæreste, kone eller barn. Han vil sulte etter hengivne relasjoner med mennesker generelt, nemlig en plass i sin gruppe, og han vil streve med alle krefter for å nå dette målet.» (Maslow, 1943a, s. 381). Et viktig poeng ifølge Maslow er at dette dreier seg både om å motta og gi hengivelse. På vårt direkte bevissthetsplan der vårt emosjonelle liv er å finne, spiller opplevelsen av likegyldighet samme rolle som sult spiller for den fysiologiske kropp. Det er verdt å merke seg at Maslow ikke betrakter seksuelle begjær som basisbehov: her kan fysiologiske og tilhørighetsbehov operere i ulik grad som motiv.

Behov for aktelse (anerkjennelse av andre og selvaktelse)

Disse behovene er naturlig tett forbundet med de foregående behov, men skiller seg fra dem ved ønsket om kontinuitet. Folk trenger mat, men også å bli forsikret om matforsyninger på lengre sikt (trygghetsbehov). Likeledes trenger folk direkte og øyeblikkelig hengivenhet (tilhørighet og kjærlighet) og en større, sosial tilhørighet som sikrer dem at de er i stand til å opprettholde forholdet til andre også i framtiden.

Behovet for å vite og å forstå

Maslow hevder: «Ønsket om å vite og forstå (...) er like mye et personlighetsbehov som de 'basisbehovene' vi allerede har omtalt.» (Maslow, 1943a, side 385) Man ser ofte at forsøkene

på å dekke disse behovene forfølges til tross for enorm kostnad og risiko, men Maslow er uklar angående nøyaktig hvilken plass dette behovet inntar i forhold til andre behov. Han utelukker ofte behovet for kunnskap og forståelse når han oppsummerer behovshierarkiet. I sin artikkel fra 1943 diskuterer han behovet for kunnskap og forståelse inngående og understreker at det er et basisbehov, men forblir uklar om den posisjon dette behovet inntar i behovshierarkiet. Etter min mening må 'behovet for å forstå' logisk betraktes som et femte basisbehov. Behovet for å vite og forstå vil bare tre fram med full kraft når behovet for hengivelse og sosial tilknytning i hvert fall delvis er dekket. Enhver kunnskap vil bli oppfattet som hul og irrelevant hvis den ikke er ervervet mot bakgrunnen for et emosjonelt og sosialt liv som er umaken verdt, men behovet for å vite og forstå må likevel betraktes som et basisbehov, i den forstand at folk må vende seg mot den ytre verden for å dekke det (mens behovet for selvrealisering bare kan dekkes gjennom indre aktivitet – se nedenfor). Man kan også si at man må tilegne seg en viss grad av viten og forståelse for at en selvaktualisering kan finne sted. I den grad befinner seg derfor behovet for kunnskap og forståelse på et mer fundamentalt plan i hierarkiet enn behovet for selvaktualisering.

Meta-behov: behovet for selvaktualisering (selvrealisering)

En av Maslows sentrale påstander lyder: hvert talent er også et behov, og det er faktisk et behov for realisering av dette talentet. En person som utvikler seg normalt, stopper ikke ved de høyere basisbehovene, slik som behovet for sosial anerkjennelse og tilegnelse av kunnskap. Når disse behovene er blitt tilstrekkelig dekket, dukker det umiddelbart opp nye: ønsket om å realisere sine egne ferdigheter og talenter. Dette behovet er fundamentalt annerledes enn de fem tidligere, i den forstand at det ikke kan dekkes utenfra, men bare gjennom personens eget indre initiativ. Derfor snakker Maslow i denne sammenheng om et 'meta-behov'.

Skillelinjen mellom meta-behovet og basisbehovene som må dekkes av elementer fra verden utenfor, faller sammen med skillelinjen mellom indre og ytre motivasjon [se 3-1 og 3-2]. I det øyeblikket meta-behovet blir drivkraften for motivasjonen, manifesterer folk seg som involverte vesener. Forholdet til den ytre verden er på en måte snudd ut inn på. Så lenge basisbehovene fungerer som motivasjon, eksisterer den ytre verden som et middel til dekning av disse. Når meta-behovet blir den motiverende drivkraft, blir folk selv midler for å møte den ytre verdens behov. Mens basisbehovene stiger opp fra hva 'jeg' har (en kropp og emosjoner), stiger meta-behovet ut fra det tilknytningsforholdet som manifesterer seg i 'jeg'et.

Behovet for selvrealisering må derfor ikke betraktes som hedonistisk. Det dreier seg ikke om en ego-tripp, men om et behov for mening som bare er å finne ved å tjene 'andre'. Meta-behovet er et behov for det meningsfulle. Spørsmålet om tilværelsen har mening, kan ikke besvares med et 'ja' eller 'nei' på et rent rasjonelt-intellektuelt plan. Det meningsfulle oppstår i eksistensiell handling overfor 'den andre', der handlingen oppfattes som en ytterst personlig sak. En politiker, kunstner, tømmer eller butikkasistent som drives av behovet for selvrealisering, vil alltid finne tanken på å tjene andre i hjertet av det som driver ham eller henne. Trangen til å tjene er en del av menneskets natur, og en person skaper mening for sin eksistens i den grad denne trangen omsettes i handling.

Behovsmetning

I folk som har vært i stand til å utvikle seg på en sunn og harmonisk måte, utvikler det seg en slags tilstand av tilfredsstillelse i forhold til basisbehovene. «Det dette betyr, er at en grunnleggende tilfredsstilt person ikke lenger føler behov for aktelse, kjærlighet, trygghet etc. (...). Hvis vi er interessert i det som faktisk motiverer oss og ikke i hva som har, vil eller kunne komme til å motivere oss, da er et dekket behov ikke en motivasjonskraft som av alle praktiske hensyn må betraktes som ikke å ha eksistert: å ha forsvunnet. Dette poenget skulle understrekes, fordi det har enten blitt oversett eller motsagt i hver eneste motivasjonsteori jeg kjenner. Den perfekte sunne, normale, lykkelige mann har verken seksuelle eller sultbehov eller behov for trygghet, kjærlighet, prestisje eller selvaktelse, unntatt i korte øyeblikk av truende farer (...) en sunn mann motiveres primært av sine behov for å utvikle og realisere sitt fulleste potensial og evner. Hvis en mann aktivt og konstant forfølger andre basisbehov, er han ganske enkelt en usunn mann.» (Maslow, 1943a, s. 393-394)

Oppfyllelsen av et basisbehov må derfor skilles fra reaksjonen på et behov som av og til dukker opp. Alle vil f.eks. normalt sett spise hver dag, men så lenge matforsyningen ikke er noe problem, vil ikke sult være et endelig motiv. I en situasjon der behovet for mat og drikke konstant dekkes, kan man si at disse basisbehovene er tilfredsstilt. Selv om disse behovene må tilfredsstilles iblant, dukker de ikke opp som motivasjonskraft. Man kan også si at basisbehovene bare forsetter å spille en rolle som avledet motivasjon. Selvfølgelig vil man streve etter trygghet eller tilegnelse av kunnskap, men i sin essens finner dette sted på bakgrunn av eller i forhold til behovet for å oppfylle sitt potensial som et involvert menneske, et behov som oppfattes som dypere og av større betydning.

Ifølge Maslow blir mange behov tilfredsstilt allerede i de tidligste år av livet. Maslow var imponert over at visse mennesker som voksne hovedsakelig syntes å være motivert av ønsket om selvrealisering, selv om det ble ledsaget av alvorlige underskudd angående basisbehovene. Dette synes å være et unntak fra den hierarkiske orden der behovene fungerer som motivasjonskrefter: «Kanskje viktigere enn alle disse unntakene er det som omfatter idealer, høy sosial standard, høye verdinormer osv. Med slike verdier blir folk martyrer; de vil gi opp alt på grunn av et spesifikt ideal eller verdi. Disse menneskene kan i det minste delvis forstås gjennom referanse til et basiskonsept (eller hypotese) som kan kalles 'økt frustrasjon-toleranse gjennom tidlig tilfredsstillelse'. Folk som har blitt tilfredsstilt i sine tidlige år, synes å utvikle en eksepsjonell styrke til å motstå aktuell eller framtidig frustrasjon av disse behovene, ganske enkelt fordi de som følge av basistilfredsstillelse har en sterk, sunn karakterstruktur. De er 'sterke' mennesker som lett kan holde ut misnøye eller opposisjon, som kan svømme mot den offentlige meningsstrømmen og stå opp for sannheten til tross for store personlige kostnader. Det er bare de som har elsket og er blitt godt elsket og har mange dype vennskap, som kan holde ut mot hat, avvisning eller forfølgelse. (...). Det virker sannsynlig at den viktigste behovsdekningen finner sted i de første to årene av livet. Det vil si at mennesker som er blitt gjort sterke og trygge i de første leveårene, er tilbøyelige til å holde seg trygge og sterke deretter, uansett hva som truer.» (Maslow, 1943a, side 388)

I en selvrealiserende person kommer derfor en slags omvendt Maslows pyramide til syne: i rekken av behov og motivasjoner blir de som manifesterer seg sist, de primære. Det som opprinnelige var toppen av pyramiden, blir nå den nye

basisen. I dette henseende foregår det en omveltningssprosess der basisbehov går over til å bli meta-behov [se 4-1].

Et viktig element i Maslows motivasjonsteori er påstanden om at basisbehovene faktisk kan dekkes helt. Disse behovene er ikke uutømmelige. Den logiske konklusjonen er at tilnærmingen til basisbehovene må finne sted fra en 'negativ' retning, siden det vi i det vesentlige snakker om, er fjerning av underskudd. Når disse underskuddene først er fjernet, finner omveltningen sted, og meta-behovene blir drivkraften i våre handlinger.

Den autoritære personligheten i følge Maslow

Ifølge Maslow er nøkkelen til den autoritære personligheten å finne i et spesifikt syn på verden og menneskeheten: «Som andre psykologisk usikre mennesker lever den autoritære person i en verden som kan oppfattes å ha bli tegnet av vedkommende som en slags jungel der en mann nødvendigvis står mot alle andre menn, hele verden oppfattes som farlig, truende eller i det minste utfordrende og mennesker oppfattes som primært selviske, onde eller dumme. For å ta analogien videre er denne jungelen befolket av dyr som enten spiser eller blir spist og enten må fryktes eller foraktes. Ens trygghet ligger i ens egen styrke, og denne styrken består primært av evnen til å dominere. Hvis man ikke er sterk nok, består det neste alternativet i å finne en sterk beskytter. Hvis beskytteren er sterk nok og man kan stole på vedkommende, er det mulig for individet å finne en viss fred (...). Med et slikt syn på verden blir alt det den autoritære personen gjør, logisk og fornuftig. (...) Hvis verden faktisk er som en jungel for et individ, og hvis folk faktisk har oppført seg som ville dyr overfor ham, er den autoritære personen fullstendig berettiget til alle sine mistanker, fiendskap og bekymringer. Hvis verden ikke er en jungel, hvis folk ikke er fullstendig grusomme, egosentriske og selviske, da og bare da, tar den autoritære feil.» (Maslow, 1943b, 1973, side 141) Maslow understreker imidlertid at bare et fåtall mennesker (spesielt uttalte psykopater) passer til bildet av mennesket som beskrevet av den autoritære personlighet.

Maslow tar med følgende trekk i sin karakteristikk over forskjellen mellom den 'autoritære' og 'demokratiske personlighet':

- Den autoritære personlighet viser preferanse for hierarkier. «Folk rangeres på en vertikal skala som om de sto på en stige, og deles inn i dem som står over og dem som står under dem selv på denne stigen. Den demokratiske personligheten tvert i mot tenderer (i sin rene tilstand) heller til å respektere andre mennesker som grunnleggende annerledes enn hverandre enn å være bedre eller verre. Han er mer villig til å tillate dem deres egen smak, mål og personlige selvstendighet så lenge ingen andre blir såret av det. Videre tenderer han til heller å like enn mislike dem og til å anta at de hvis de får en sjanse, sannsynligvis heller er essensielt gode enn dårlige individer.» (Maslow 1943b, 1973, s. 142)
- Den autoritære personlighet viser tendenser til å generalisere i 'overlegenhet' og 'underlegenhet'. Sterkere mennesker betraktes som overlegne på alle områder. I sin mest karikerte form gjenkjenner vi dette i personkultusen rundt diktatorer som Mao eller Kim il Sung. Propagandaen omformer sakte slike personligheter til dyktige ledere eller enestående forfattere, kunstnere, vitenskapsmenn og idrettsmenn [eller kvinner]. Slik personkultur drar fordel av autoritærsinnede personers tendenser til å generalisere.

Det demokratisksinnede individ viser ikke samme tendens til generalisering, men ser overlegenhet og underlegenhet bare på spesifikke funksjonelle områder i relasjon til evnen til å håndtere oppgaver effektivt.

- Den autoritære personlighet viser et sterkt behov for makt (makt er essensielt for å overleve i jungelen). Den demokratiske personlighet søker heller styrke enn makt.
- Den autoritære personlighet viser sterk tendens til å se andre «...som verktøy, som midler for hans egne mål, som bønder på hans sjakkbrett, som objekter som kan utnyttes.» (Maslow, 1943b, 1973, s. 145) Her finner vi en annen grunn til at en autoritær person som regel vil være mot direkte demokrati.

Et viktig element som Maslow også tar opp, er autoritære menneskers tendens til å omtolke holdninger og overbevisninger som er diametralt motsatt av jungelfilosofien, på en autoritær måte. Maslow gir et eksempel: «... det kristne ideal [som] er blitt korrumpert og fordreid til det motsatte av forskjellige kirker og andre organiserte grupper.» (Maslow 1943b, 1973, s. 147)

Indre motivasjon og en demokratisk innstilling

Maslows 'selvrealiserende' person er en hvis daglige aktiviteter og følelser om livet ikke domineres av udekkede basisbehov. Selvrealiseringsmennesker handler ut fra sterke indre personlige motiver: «Akkurat som treet trenger solskinn, vann og næring, trenger folk flest kjærlighet, trygghet og dekning av andre basisbehov som bare kan finne sted utenfra, men når denne ytre dekningen er nådd, når disse indre underskuddene er blitt dekket av ytre krefter, begynner den individuelle menneskelige utviklings sanne problem, dvs. selvrealisering.» (Maslow 1950, 1973, s. 188)

Et av de mest overraskende karaktertrekk som Maslow legger vekt på med denne persontypen, er den 'demokratiske personlighetsstrukturen': «Alle mine subjekter kan uten unntak betraktes som demokratiske mennesker i dypest mulig forstand. (...) Disse folkene har alle de overflatiske og tydelige demokratiske karaktertrekkene. De kan være og er vennlige mot alle som har en passende personlighet, uansett klasse, utdanning, politisk holdning, rase eller farge. I virkeligheten ser det ut som om de ikke en gang er klar over disse ulikhetene som er så tydelige og viktige for gjennomsnittsmennesket. De har ikke bare denne meget tydelige kvaliteten, men deres demokratiske følelse går enda dypere. De finner det f.eks. mulig å lære fra hvem som helst som har noe å lære dem – uansett hvilke andre karaktertrekk vedkommende måtte ha. I slike læringsforhold søker de ikke å håndheve noen ytre 'verdighet', status eller aldersprestisje eller lignende. Man kunne til og med si at mine subjekter deler en kvalitet som kunne kalles en spesiell form for 'ydmykhet'. De er alle ganske klar over sin egen verdi, så det dreier seg ikke om smiskende underdanighet eller beregning. De er også like mye klar over hvor lite de vet sammenlignet med hva man kunne vite og hva andre vet. På grunn av dette er det uten å skape seg mulig for dem å være ærlig respektfull og til og med ydmyk overfor mennesker som kan lære dem noe de ikke vet eller har en ferdighet de ikke selv eier. (...) Disse individene som selv utgjør en elite, velger andre elitemennesker som venner, men dette dreier seg mer om en elite på grunnlag av personlighet, evne og talent enn av fødsel, rase, blod, navn, familie, alder, ungdom, berømmelse eller makt. Dypest, men også mest vag, er den vanskelig oppnåelige ev-

nen til å gi en viss mengde respekt til et hvilket som helst menneske bare fordi det er et menneske...» (Maslow 1950, 1973 s. 193-194)

Maslow betrakter derfor den 'selvrealiserende person' som et essensielt demokratisk menneske i motsetning til den autoritære disposisjonen som er en holdning som springer ut fra mangel på dekning av basisbehovene.

Maslows karakteristikk av demokratiske og autoritære personligheter korresponderer med Putnams skille mellom 'borgerånd og amoralsk familiebevissthet'.

Det er verdt å merke seg at folk og samfunn av begge typer synes å forplante og forsterke seg selv. Demokrati og borgerånd genererer mer demokrati og borgerånd. På den annen side vil autoritære personligheter ifølge Maslow bidra til at samfunnet blir mindre demokratisk. De transformerer samfunnet til det imaget av sosial jungel som de tror på – der de sterke uhemmet utnytter de svake.

Aristoteles om lykke

Verken demokrati eller økonomisk aktivitet er mål i seg selv. De er bare viktige i den grad de tjener menneskets lykke og velferd. God politikk trenger ikke å gjøre folk lykkelige, men god politikk har plikt til å fjerne sosiale barrierer for å kunne skape lykke, men hva er lykke?

I sin *Ethica Nicomachea* ga Aristoteles oss en av de eldste definisjonene. *Ethica Nicomachea* er hans mest modne verk på etikken område, og det første bindet er viet spørsmålet om lykken. Aristoteles begynner med den likefremme observasjonen at mennesker utfører et vidt omfang av forskjellige handlinger med meget ulike mål. En medisinsk behandling er f.eks. rettet mot å lege; salmakerens mål er å lage en sal osv. De umiddelbare målene er imidlertid i sin tur underordnet andre, bredere og høyere målsetninger. Salmakeren lager salen for den samme høyere grunnen som hesteoppdretteren aler opp en hest: spesifikt for å gjøre det mulig å ri [hesten], men hvorfor strever folk for å ri hester? Aristoteles spør seg selv: er det ikke noe som er det høyeste og ultimate mål bak alle disse mellomliggende målene? Er det noe vi strever etter bare fordi det er godt i seg selv? For Aristoteles var det endelige målet lykken. Penger og rikdom f.eks. ønskes ikke for sin egen skyld, men fordi de ansees å bringe lykke. Lykke på den annen side er et mål som ikke trenger noen ytterligere forklaring.

Hva består denne lykken av? For å oppdage det leter Aristoteles etter det som gjør oss til menneske; hva er det som skiller oss fra dyrene eller plantene? Lykken finnes i de handlinger som er i harmoni med menneskets sanne natur og derfor ikke trenger noen ytterligere rettferdiggjørelse. Siden mennesker i det vesentlige er sosiale og moralske vesener, kommer Aristoteles fram til definisjonen av lykke som: «...en viss sjelig aktivitet i harmoni med dyden.» I dypere forstand er dydige handlinger – som alltid til sjuende og sist er en eller annen form for beredskap til å hjelpe andre – tilfredsstillende i seg selv. Vår reelle tilknytning og involvering med 'andre' er vår lykke. Aristoteles' syn stemmer med Maslows teori om meta-behovene: lykken for selvrealiserte (i Maslows termer 'tilfredsstilte') mennesker består av beredskapen til å hjelpe (Aristoteles 'dyd').

Aristoteles visste imidlertid også at mange mennesker har et annet syn, og samme person kan ha forskjellige syn i for-

skjellige situasjoner. Aristoteles var fullstendig klar over betydningen av det Maslow kalte 'basisbehov': «Likevel (...) [lykken] trenger også ytre goder; for det er umulig eller ikke lett å utføre edle handlinger uten rett utstyr. I mange gjerninger bruker vi venner, rikdom og politisk makt som redskap; og det er mange ting, som hvis de mangler, tar glansen bort fra lykken, slik som god byrd, gode barn, skjønnhet; for den som er meget stygg av utseende, født syk eller ensom og barnløs, er sannsynligvis ikke lykkelig, og hvis man hadde gjennomgripende dårlige barn eller venner eller hadde mistet gode barn eller venner gjennom død (...), er det kanskje enda mindre sannsynlig at man vil være lykkelig. (...) Lykken synes da å trenge den slags velstand i tillegg; av den grunn identifiserer mange lykke med godt hell, andre med dyd.»

Aristoteles' konsept kan omformuleres i Maslows terminologi slik: så lenge basisbehovene ikke er dekket, kan den gleden som utgår fra at disse basisbehovene dekkes, oppleves som en erstatning for den virkelig lykken som følger av tilfredsstillelsen av meta-behovene, dvs. streven etter tilknytning.

Aristoteles trodde ikke at lykken følger av at basisbehovene dekkes. Adekvat dekning av basisbehovene er en vesentlig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for lykken. Folk har også meta-behovet av å oppføre seg rettskaffent og streve etter 'det gode'. Det betyr at de på et generelt samfunnsmessig plan trenger demokrati fordi folk må kunne være i stand til å streve etter 'det som er vakkert i seg selv' på dette livsområdet også (se 4-2). Frank (1997) har ganske rett i sin observasjon at folk flest heller ville være en misnøyd Sokrates enn en stappmett gris. Grisen kjenner ikke lykke fordi den ikke kan streve etter 'det gode'; men den kjenner helt sikkert velbehaget i å være mett. I 1954 oppdaget Olds og Milner at stimulering av visse deler av cerebral cortex hos rotter syntes å forårsake en intens følelse av nytelse hos dem. Hvis rottene selv kunne aktivere denne stimulansen, mistet de interesse for alt annet. Ng (1997) antar at vi kunne gjøre et substansielt hopp framover for å realisere 'lykken for alle' ved å forsyne folk med teknisk mulighet til slik vedvarende stimulans av cerebral cortex. Slik masseproduksjon av 'lykke' ville være billig og veldig miljøvennlig. Det finnes bare et problem: menneskets lykke har mye mindre å gjøre med en slik garantert glede enn mange reklameeksempler vil ha oss til å tro. Lykke er ikke det samme som glede. Å være lykkelig betyr: å være istand til å være kreativ og hjelpsom. Franks og Ngs spørsmål viser klart at Aristoteles har rett i sitt konsept på lykke, uansett hvor idealistisk og utopisk hans påstand umiddelbart kan virke.

Kanskje det finnes to årsaker til at man generelt ikke delte Aristoteles ideer om lykke (mer om dem nedenunder). På den ene siden fører mangel på dekning av basisbehovene til fiksering på dekning av dem, noe som betyr at omveltningen i retning av dekning av meta-behovene ikke finner sted. Jakten på nytelse blir da et surrogat for strevet etter lykke. På den annen side finnes også ondskapens virkelighet. Maslow snakker om 'Jonas-komplekset': egenrådig å klynge seg til basisbehovene og bevisst se bort fra meta-behovene som motivasjonskraft for våre handlinger. Det syntes for ham å være nøkkelen til menneskers onde atferd. Aristoteles kjente også til det onde: «...det finnes et annet element [i mennesket] som er en naturlig motsetning til det rasjonelle prinsipp som bekjemper og motsetter seg dette prinsippet. Nøyaktig slik som paralyserte kroppsdeler når vi søker å bevege dem mot høyre, vender seg mot venstre istedet, slik er det også med sjelen: impulsen hos villstyrte mennesker beveger seg i motsatt retning. Mens vi ser hva som beveger seg feil i krop-

pen, ser vi det ikke i sjelen. Likevel må vi uten tvil anta at det i sjelen også finnes noe motsatt av det rasjonelle prinsipp som motsetter seg og motstår det.»

Det ondes realitet krever mot av politikerne. Uttrykket 'politisk mot' peker vanligvis på en situasjon der 'upopulære tiltak' må gjennomføres mot folkets vilje. Dette er ikke mot, men feighet å unngå konfrontasjon med en ide som du betrakter som feilaktig. Slike ideer kan bare beseires i en åpen demokratisk debatt der ideer kappes med hverandre. De som unngår denne kappestriden og i stedet søker å sikre seieren ved å vise makt, lykkes i det lange løp bare i å styrke de ondsinnede kreftene i samfunnet. En politisk kultur som aksepterer at en person bruker makt mot en annen, er det ondes naturlige biotop. Virkelig politisk mot består ikke i å hanskes med ideer man syns er feilaktige eller skadelige, ved å bruke makt, men heller ved å avholde åpen kappestrid. Folk som har virkelig politisk mot, lærer å gjenkjenne det onde, men lar seg ikke skremme av det. Ved å motsette seg ondskap strever politisk mot etter et samfunn der menneskets ønske om et sterkt demokrati og virkelig involvering blir oppfylt.

Demokrati og lykke

Lykke er også blitt studert kvantitativt. Frey og Stutzer (2002) gir et godt overblikk over de mest betydningsfulle funn.

Lykke kan selvfølgelig måles ved at man bare spør folk hvor lykkelige de er. Ved å be folk om å rangere sin generelle lykkefølelse på en skala fra 'totalt ulykkelig' til 'perfekt lykkelig' får man konsistente og meget nyttige resultater. Folk som betrakter seg som mer enn gjennomsnittlig lykkelige, blir også vurdert som lykkeligere av andre. De smiler mer, er sunnere, er sjeldnere borte fra arbeidet, får lettere sosial kontakt osv. (Frey og Stutzer, 2002, side 33). Det er mange ulike faktorer som innvirker på lykke.

Absolutt rikdom påvirker ikke lykkefølelsen når et visst minimum er nådd slik at primærbehovene kan dekkes. I løpet av siste halvdel av det 20. århundret økte f.eks. gjennomsnittslønnen i Japan til det seksdobbelte uten at dette økte japanernes gjennomsnittlige følelse av lykke. På den annen side påvirker relativ rikdom lykkefølelsen. Folk som er fattigere enn sine naboer er generelt mindre lykkelige. Kvinner er generelt lykkeligere enn menn, gifte lykkeligere enn ugifte, folk som tror på Gud, er litt lykkeligere enn ikke-troende, folk som ser mye på TV, er generelt ulykkeligere enn de som bare sporadisk ser på TV, og innbyggerne i rikere land er vanligvis lykkeligere enn innbyggerne i fattigere land.

Arbeidsløshet fører til betydelig tap av lykke. På en skala fra 1 (overhodet ikke tilfreds) til 4 (meget tilfreds) fører arbeidsløshet til et generelt fall på ca. 0,33 [enheter]. Dette viser den nedgangen i lykkefølelse som bare skyldes arbeidsløshet når justeringer for andre faktorer som f.eks. tap av inntekt, er gjort (Frey og Stutzer, 2002, s. 97). Vi kan forstå denne virkningen i lys av Maslows og Aristoteles' teorier. For mange mennesker gir arbeid en meget viktig mulighet til selvrealisering. Arbeid gir mulighet til i Aristoteles' forstand å praktisere en adferd i samsvar med dydene. Dette bekreftes av andre studier som indikerer at folk som er sin egen sjef, er lykkeligere enn folk som arbeider for en annen og derfor har mindre kontroll over sin egen arbeidssituasjon. Det er ikke bare en persons egen, men også andres arbeidsløshet som har effekt på lykkefølelsen: «...en økning på 1 prosentpoeng

i generell arbeidsløshet fra 9% (europeisk gjennomsnitt) til 10% reduserer den uttalte grad av tilfredshet med livet med 0,028 enheter på den anvendte 4-punkts skalaen.» (Frey og Stutzer, 2002, s. 101).

Føler borgerne seg generelt lykkeligere hvis de har mulighet til å bestemme om saker direkte gjennom folkeavstemninger? En komparativ studie av de 26 sveitsiske kantonene hvor muligheten for direkte deltakelse i lovgivningen varierer markant fra kanton til kanton, gir svar på dette spørsmålet. Frey og Stutzer reduserte graden av mulighet for direkte beslutningsprosess til et enkelt parameter der verdien kunne variere fra 1 (ikke demokratisk) til 6 (meget demokratisk). Basellandkantonen (det overveiende landlige området rundt Basel) fikk høyest poeng (5,69) og Geneve-kantonen lavest (1,75). Ved siden av bruk av alle andre faktorer som gjenspeiler de demografiske og økonomiske forskjellene mellom kantonene, brukte Frey og Stutzer også en annen skala med 10 nivåer som markerte graden av lokal selvstendighet i hver kanton.

Resultatene viser at innbyggerne i de mer demokratiske kantonene gjennomsnittlig er betydelig lykkeligere. En økning på et enkelt poeng på 1-6 skalaen korresponderer med en økning av følelsen av lykke på 0,11 enheter som tilsvarer effekten av overgangen fra laveste inntektskategori (under 2000 sveitsiske franc per måned) til neste inntektskategori (fra 2000 til 3000 sveitsiske franc per måned).

Større lokal selvstendighet fører også til en økning i rapportert lykkefølelse, men Frey og Stutzer fant også at de to skalaene ikke er uavhengige av hverandre: det ser ut som om det i kantoner med mer direkte demokrati også over tid har blitt større lokal selvstendighet. Dette stemmer overens med det generelle funnet at politikere generelt synes å sikte på mindre lokal selvstendighet og mer sentralisering, mens borgerne vanligvis ønsker mer lokal selvstendighet.

Økingen av lykkefølelsen har generell karakter: «Den positive effekten av direkte demokrati på lykke gjelder alle inntektsklasser og er ikke begrenset til en spesifikk (...) Godene fordeles heller mer jevnt blant de sosiale klassene.» (Frey og Stutzer, sidene 145 og 149).

Mulighetene for borgerinitierte avstemninger kan føre til mer lykke på to måter. På den ene siden kan direkte beslutningsprosesser føre til tiltak og lover som i høyere grad reflekterer borgernes ønsker ('resultatmessig nytte'), og på den annen side kan muligheten til å delta i seg selv være en kilde til lykke. I siste tilfelle er nytten kjent som 'prosedyremessig nytte' (et gode som følge av selve beslutningsprosessen). Ved å undersøke de poengene på lykkeskalaen som utlendingene i de ulike kantonene oppga, var det mulig å måle effekten av de to delene hver for seg. Disse menneskene kan ikke stemme i folkeavstemninger før de har fått sveitsisk statsborgerskap og har derfor ingen glede av 'prosedyrenytten'; men de må leve med følgene av en mer eller mindre effektiv administrasjon. Forskningen viser at de ikke-sveitsiske innbyggerne også rapporterte større grad av lykke i de mer demokratiske kantonene, men økingen var mindre markert enn hos de sveitsiske innbyggerne. Sammenligningen av effektene hos både sveitsiske og utenlandske innbyggere fører til den konklusjon at størsteparten av økingen i lykkefølelsen skyldes det enkle faktum at man kan delta i beslutningsprosessen. Det faktum at beslutningene som treffes, er mer i pakt med innbyggernes ønsker, skaper en reell nytte, men ikke så stor som selve den prosedyremessige nytten: «...to tredjedeler av den positive effekten av en mer utbredt tilgang

til direkte demokratisk deltakelse skyldes den prosedyremessige nytten.(...) Den positive effekten av tilgangen til deltakelse er tre ganger større for borgerne enn for utlendingene, – dvs. storparten av velferdsgevinsten fra den gunstige politiske prosessen skyldes den prosedyremessige nytten.» (Frey og Stutzer, 2002, s. 161-162, 167)

Det burde ikke komme som noen overraskelse at demokrati i seg selv fremmer lykke. I lys av Maslows teori var dette å forvente. Folk lever tross alt ikke av brød alene. De har også et meta-behov av å ta sin felles skjebne i egne hender i solidaritet med sine medmennesker og være i stand til å gjøre sitt i utformingen av samfunnet som individuelle moralske mennesker. I Aristoteles' begreper: folk trenger demokrati slik at de kan streve etter å oppføre seg rettskaffent også på et sosialt plan og finne lykken på denne måten.

4-1: Ikke av brød alene

Hvordan Maslows selvrealiseringsbehov kan forme atferd illustreres av følgende anekdote (trykt i avisa *Süddeutsche Zeitung* i Sør-Tyskland 22.januar 1997; se Schuster et al, 1997, s. 581): «Den meksikanske taxisjåføren Manuel Lubian leverte tilbake en sum tilsvarende 44.000 Euro som en passasjer hadde glemt i bilen hans. Lubian brukte to dager på å jakte rundt i den meksikanske hovedstaden for å finne eieren av bagen som inneholdt kontanter, juveler og viktige papirer. Han avslo belønningen som eieren – en boliviansk senator ville gi ham: «Jeg følte at hvis jeg tok imot belønningen, ville jeg miste det vakre i meg selv.»

Kohn (1990) gjengir to eksempler på livreddende innblanding av folk som ikke var direkte involvert. En mann som hoppet ut på sporet til undergrunnsbanen i New York for å redde et barn fra et tog som nærmet seg, sa til reporteren: «Jeg ville ha dødd inni meg hvis jeg ikke hadde handlet øyeblikkelig. Jeg ville ha ansett meg selv som verdiløs fra da av.» I et annet tilfelle sa en mann som hoppet ut i elven Potomac for å redde en sjåfør fra en synkende bil: «Jeg kunne bare ikke se på at fyren druknet. Jeg tror at jeg hoppet ut i vannet i selvforsvar. Jeg ville ikke ha vært i stand til å leve med meg selv hvis han hadde druknet uten at jeg hadde gjort noe.» (s. 243)

Disse forklaringene peker på et iblant intenst opplevd behov for å reagere på et indre kall til å hjelpe et annet menneske. Allerede det Nye Testamentet peker på den ekstraordinære betydningen av Maslows meta-behov: «Mennesket skal ikke leve av brød alene, men ved hvert ord som kommer fra Guds munn.» (Matthew 4:4). Folk lever virkelig ved å besvare dette kallet eller 'dør på innsiden' hvis de ignorerer det.

Oliner og Oliner (1988) intervjuet 406 personer ('reddere') som hjalp jøder med å skjule seg under Nazi-okkupasjonen under annen verdenskrig, så vel som en kontrollgruppe på 126 som ikke deltok i slike aktiviteter. I flesteparten av tilfellene varte skjuleperioden i flere år. Oliners studie avslørte at redderne delte et spesielt personlighetstrekk: de hadde ingen vansker med å danne menneskelige relasjoner med folk utenfor sine egne sirkler ('utvidede relasjoner'). «Det som utmerket redderne var ikke deres mangel på frykt for seg selv, ytre anerkjennelse eller prestasjoner, men heller deres evne til utvidede relasjoner – deres sterkere sans for bånd til andre og deres følelse av ansvar for andres velferd, inklusive folk utenfor deres umiddelbare familie eller nære krets.» (s. 243)

Oliners studie fikk dem til å konkludere med at denne 'omfattende personligheten' blomstret i en spesifikk familieomgivelse som de karakteriserte slik: «Foreldredisiplinen tenderte i retning av mildhet; barna opplevde den ofte som umerkelig. Den inkluderte en stor dose resonnering – forklaringer på hvorfor adferd er upassende, ofte med re-

feranse til følgene for andre. Fysisk straff er sjelden; når brukt tenderer den til mer å være en enkeltstående hendelse enn normen. Vilkårlig straff, straff som tjener som en katarsisk frigjøring av aggresjon for foreldrene og ikke kan relateres til barnets adferd – hender nesten aldri. Samtidig stiller foreldrene høye krav som de forventer at barna skal innfri, spesielt med hensyn til omsorg for andre. Plikten til å hjelpe andre formidles eksplisitt eller implisitt i en generøs ånd uten tanke på ytre belønning eller gjengjeldelse. Foreldrene selv viser slik atferd, ikke bare i forhold til sine barn, men også mot andre familiemedlemmer og naboer. Fordi barna forventes å skulle bry seg om og ta seg av andre, mens de samtidig fikk omsorg selv, blir de oppmuntret til å utvikle evner som assosieres med omsorg. Pålitelighet, ansvarsfølelse og selvtillit blir verdsatt fordi det letter evnen til å passe på seg selv og andre. Tabber betraktes heller som læreefaringer, med antagelse om eventuell mestring, enn som iboende svekkelse av karakter, intellekt eller evner. Av slike velgjørende erfaringer lærer barna å stole på andre. Trykt forankret i sine familierelasjoner tør de danne intime relasjoner utenfor dem.] (s. 249-250)

Bakgrunnen for den motsatte type (den 'restriktive' personlighet) er ifølge Oliner vanligvis preget av svake familierelasjoner, mye mer fysisk (ofte vilkårlig) avstraffing, familieverdier som beror sterkt på konvensjoner, og få relasjoner med utenforstående som ofte bedømmes i stereotyper.

Selv om det ikke var spørsmål om en deterministisk forbindelse, gir oppdelingen i 'utvidede' og 'restriktive' personligheter 70% visshet i å eksakt identifisere om en spesifikk person ville ha handlet som en redder under forfølgelsen av jødene. Med Maslows terminologi kunne man si: mangel på deknning av basisbehovene i tidlige år skaper autoritære personlighetstrekk som fører til adferd som skaper de samme trekk igjen i neste generasjon. Vi finner her igjen kontrastene som beskrevet av Putnam mellom 'borgerånd' og amoralsk familiebevissthet'. Både borgerånd og amoralsk familiebevissthet har tendenser til å gjenta seg fra generasjon til generasjon. Hvorvidt 'det som er vakkert i meg selv' (Manuel Lubian) vil komme til uttrykk, avhenger for en stor del av den sosiale kapitalen i det samfunnet man vokste opp i.

4-2: Direkte demokrati, velferd og sosial kapital

Et av de få land der effektene av direkte demokrati på sosial kapital kan studeres direkte, er Sveits. Omfanget og formen på direkte demokrati varierer – iblant ganske markant – fra kanton til kanton. Noen av de 26 kantonene har et veldefinert system av direkte demokrati, mens andre har en type administrasjons system som ligger nærmere det rent representative systemet, med langt færre muligheter for deltagelse.

Frey (1997b) undersøkte en rekke kantoner for å se om det fantes en sammenheng mellom systemet for demokrati og innbyggernes holdninger til skatter. I kantoner der innbyggerne hadde omfattende rettigheter til å delta i beslutningsprosessen, var den årlige ikke-oppgitte inntekt per skattebetaler 1.600 sveitsiske francs (ca. 1.000 Euro) lavere enn gjennomsnittet for de 26 kantonene; i kantoner med mindre direkte demokrati var den ikke-oppgitte inntekten faktisk 1.500 sveitsiske francs (ca. 900 Euro) høyere enn gjennomsnittet. Forskjellen i ikke-oppgitt inntekt mellom de to typene kantoner besto i rundt 1.999 Euro per år per skattebetaler. Med en marginal beskatning på 30-35% betød tallene en gjennomsnittlig forskjell i betalt skatt på ca. 625 Euro per skattebetaler. Dette ville bli ca. 21,9 milliarder Euro per år i Storbritannia som har 35 millioner skattebetalere.

Frey undersøkte om andre faktorer slik som nivået på bøter eller forskjeller i gjennomsnittlig rikdom mellom kantonene kunne forklare effekten. Dette syntes ikke å være tilfelle. Det er stor sannsynlighet for at forskjellene i nivået for skatteunndragelse kan forklares av det faktum at skattebetalerne i kantoner med sterke direkte-demokratiske tradisjoner er i stand til å utvikle en sterkere følelse av sosial solidaritet og større ansvarsfølelse overfor administrasjonen.

Observasjonene i Sveits bekreftes av funnene til Abers (2000) i den brasilianske byen Porto Alegre der et direkte-demokratiske system ble innført i 1989 der innbyggerne selv forbereder det årlige budsjettet (se 2-1). Innføringen av deltakelsesprosessen førte umiddelbart til en spektakulær økning i effektiviteten. Mens det ble lagt maksimalt 17 km kloakkrør årlig i de forutgående årene, økte det til et gjennomsnitt på 46 km årlig i perioden fra 1989 til 1996. I treårsperioden fram til innføringen ble det bygd ca. 4 km veier per år. Dette ble til 20 km per år etterpå, og dessuten var de veiene som ble bygd da, av en mye høyere kvalitet. Ifølge Abers leder deltakelsesprosessen til en 'spørrekultur'. Deltakerne på budsjettmøtene stilte spørsmål angående tall og fakta, påstander og beslutninger til embetsmennene. De siste må og er vanligvis istand til å svare, men den konstante muligheten til å måtte gjøre rede for sine beslutninger offentlig overbeviste administrasjonen om å innføre tiltak som de også kunne rettferdiggjøre. Gjennomsiktigheten og ansvarligheten i det offentlige rom steg påfallende. Penger kunne ikke bare forsvinne lenger, kontrakter ble ikke lenger overpriset og løfter ble ikke lenger glemt. Før introduksjonen av 'Orcamento participativo' fantes det sterke bånd mellom entreprenørene og lokalpolitikerne; lukrative kontrakter ble gitt i bytte med støtte i valgkampene. Da 'Partido dos Trabalhadores' (PT, Arbeiderpartiet) først kom til makten, boikottet entreprenørene de offentlige myndighetene: de dannet et kartell og nektet å gi anbud på offentlig arbeid. Senere falt kartellet fra hverandre, og virksomhetene oppdaget at de ikke lenger trengte å betale bestikklser for å få en kontrakt. Et usedvanlig interessant fenomen var den inntektsøkningen byen kunne glede seg over fra 1992, takket være i nedgangen i skatteunndragelse. Folk ble mye villigere til å betale skatt. Abers så to grunner til dette: på den ene siden så skattebetalerne at pengene deres ble brukt effektivt og på ting som virkelig var nødvendig; og på den annen side: jo mer PTs popularitet økte, jo mer mistet herdede skattesnytere håpet om at en annen administrasjon skulle komme til makten og gi dem skatteamnesti.

4-3: Naiv Kynisme

Naiv kynisme er et viktig begrep i direkte demokrati. Den naive kyniker mener at andre forsøker å få så mye anerkjennelse som mulig selv og prøver å flytte ansvaret for alt negativt mest mulig over på andre.

Forskningen viser virkelig at folk ikke har noen særlig klar oppfatning av sitt eget bidrag til positive eller negative handlinger. Det finnes en klassisk undersøkelse av Ross og Sicolu (1979) over ansvarstilskrivning blant ektepar. Man kunne eksempelvis spørre begge parter om hva deres andel er i å luften hunden. Mann og kone kunne svare henholdsvis 70% og 50%. Svarene er uforenelige, fordi summen av den virkelige prosentdelen naturligvis må være 100%. Nesten alltid viser summen av de to svarene seg å være mer enn 100%.

Man kunne forestille seg at det skyldes at begge parter ønsker å overdrive sine meritter, men det er ikke korrekt. Summen av antatte bidrag til negative handlinger vil vanligvis også overstige 100%. En mer sannsynlig forklaring er at folk husker sin egen medvirkning bedre enn andres. Deres eget positive eller negative bidrag synes relativt større proporsjonalt i forhold til det som alt i alt ble oppnådd.

Enda et spørsmål er: Hvordan tolker folk dette fenomenet? Faren her er at man tolker andres tendens til å overdrive eget positive bidrag som en tilbøyelighet til å urettmessig ta anerkjennelsen selv. Denne tolkningen kalles 'naiv kynisme'.

Studiet av fenomener som naiv kynisme er meget viktig for direkte demokrati, fordi motstandere av radikalt demokrati vanligvis refererer til den antatt selvsentrerte adferd hos de fleste mennesker for å rettferdiggjøre avvismingen av retten til selvbestemmelse. En rekke nye undersøkelser (diskutert av Kruger og Gilovich 1999) definerer fenomenet naiv kynisme enda klarere.

En innledende undersøkelse vurderte bedømmelsen av positive og negative handlinger hos ektepar. Begge parter fikk lov til å vurdere henholdsvis sitt eget og partnerens bidrag til ti aktiviteter – fem positive og fem negative. De positive aktivitetene var f.eks. 'energisparring hjemme, eksempelvis 'det å slukke unødvendig lys' eller 'å løse konflikter seg imellom'. På den andre siden var 'det å ødelegge innbo' eller 'å starte en krangel' typiske negative aktiviteter.

Begge parter fikk deretter også lov til å forutsi hva den andre ville hevde å være hans eller hennes eget bidrag. På lik linje med den foregående undersøkelsen var resultatet at deres eget bidrag systematisk ble overvurdert. Ved de positive aktivitetene nådde overvurderingen et gjennomsnitt på 5,2% og for de negative aktivitetene 3,8%.

Enda viktigere er det likevel hvordan begge parter forutsier den andres vurderinger. De to partene forutsier om hverandre at de vil overdrive sitt eget positive bidrag og tone ned sitt negative bidrag. Gjennomsnittlig sett er vurderingen av overdrivelsesnivået for positive bidrag 9,7% høyere enn det virkelige nivået, og for negative bidrag 16,1% lavere enn det faktiske.

Folk oppfører seg derfor ikke egoistisk i seg selv, men de har en ideologisk forestilling om den andre som et egoistisk vesen (se også forskningen i dette emnet av Miller og

Ratner som diskuteres i kap. 3). Også av interesse i denne konteksten er ny forskning som forfatterne henviser til, der det fremgår at de parene som er lykkeligere i sine parforhold, bedømmer hverandre til å være mindre egoistiske enn gjennomsnittet. Kruger og Gilovich brukte ikke kun ektepar til undersøkelsen, men også en rekke andre sammenhenger. Resultatet var det samme hver gang, men det oppstod én viktig forskjell. I situasjoner der folk samarbeider aktivt mot det samme målet, synes de ikke bare å ikke overvurdere sine egne meritter, men forventer heller ingen overvurderinger fra andres side. I konkurransesituasjoner oppstår det derimot en sterk fordom: Tilbøyeligheten til å mistenke noen for overvurdering er meget sterk i et konkurranseforhold. Begge situasjoner kan også forekomme i kombinasjon. Kruger og Gilovich undersøkte f.eks. 'vogelpik'-deltagere som spilte på lag to mot to ('Vogelpik' er en slags dart). Det fremgikk at spillerne som var på samme lag, ikke bare ikke viste noen tendens til å overdrive eller undervurdere henholdsvis sine egne meritter eller mangler, men de kunne også presist forutsi medspillernes vurderinger uten dermed å mistenke dem for egoistiske påstander. Spillerne fra motstanderlaget ble derimot mistenkt for å over-

vurdere sine egne meritter med et gjennomsnitt på 24,8%.

Denne type forskningsresultater er viktige for spørsmålet om direkte demokrati på to måter:

For det første illustrerer de enda en gang at de fleste mennesker viser en tilbøyelighet til å tilskrive andre lavere moralnormer enn de selv har. Motstanderne av direkte demokrati støtter seg derfor på en ufortjent gjensidig mistro for å forsvare det aktuelle, patroniserende system.

For det andre viser denne forskningen også at den gjensidige mistroen overvinnes gjennom felles aktiviteter. På dette punkt inntreffer en logisk bro mellom Kruger og Gilovich' forskning og Freys forskning om virkningen av direkte demokrati i forhold til skattesnyteri, omtalt i 4-2. Aktivt demokrati kokes ned til borgernes felles innsats for å forme samfunnet. Denne innsatsen gjør borgerne i stand til å ta hverandre nærmere i øyesyn og vurdere hverandre bedre, og den gjensidige mistroen fordufter. Det temmelig udemokratiske og konkurranseorienterte samfunn som vi kjenner i dag, danner på den andre siden grobunn for gjensidig mistro.

5. Lærdom fra direkte demokrati i praksis

Sveits

Sveits er det eneste land utenom det lille fyrstedømmet Liechtenstein som har et gjennomført system for direkte demokrati på nasjonalt nivå. Et lignende system for direkte beslutningstaking for borgerne finnes bare i visse stater i USA, med California som det typiske eksempel. Det finnes imidlertid ikke noe direkte demokrati på føderalt nivå i USA, noe som betyr at mye makt ligger utenfor en folkeavstemnings rekkevidde.

«Sveits er den eneste nasjon i verden der det politiske liv foregår rundt folkeavstemningene. Landet med 6,5 millioner innbyggere unngår populære ledere, og oppdelingen av den utøvende myndighet på de sju medlemmer av dets Føderale Råd motvirker ytterligere personlighetspolitikk. Når individuelle politiske talsmenn hever seg over mengden, er de nesten alltid båret fram av en folkeavstemningskampanje. Lovgivningen i Nasjonalforsamlingen er en intrikat dans om å unngå eller vinne en folkeavstemning. De store politiske øyeblikkene i det moderne Sveits har ikke funnet sted i tilslutningen til dristige statsmenn, men i de nasjonale debatene som har trukket massene til valgurnene for å bestemme sitt lands fremtid.» (Kobach, 1994, s. 98)

Direkte demokrati i Sveits har forskjellige kilder. Først fantes det en tradisjon med lokale og kantonale folkeforsamlinger i en del av det som nå er Sveits, der mannlige borgere møttes årlig på markedsplassen for å fatte de viktigste beslutningene (se 2-1). Dette kan i det minste dateres tilbake til det 13. århundret. For det andre ble man påvirket av utenlandske revolusjoner. I likhet med andre deler av Europa ble den første nasjonale folkeavstemningen i Sveits holdt i 1802 om en ny konstitusjon som protektorat under besittelsesmakten Frankrike. Den tredje faktoren var nye politiske bevegelser. I første halvdel av det 19. århundret var det hovedsakelig de 'radikale' liberale – som skilte seg ut fra vanlige liberale, fordi de ikke trodde at det representative demokratiet var tilstrekkelig – som utvidet bruken av folkeavstemninger i Sveits. Deretter oppdaget imidlertid sosialistene og katolikkerne at de liberale faktisk ikke representerte flertallet av innbyggerne i alle saker, og slik ble de den viktigste drivkraften for den videre utvidelsen av det direkte demokrati. (Kovach, 1993) En viktig person i den sosialistiske bevegelsen var tyskeren Moritz Rittinghausen. Han var den første som redegjorde for konseptet om innbyggerinitierte folkeavstemninger i avisa Neue Rheinische Zeitung, da Karl Marx utga den. Da avisa ble forbudt, søkte Rittinghausen tilflukt i Frankrike der han fra 1850 av skrev en rekke artikler som fremmet en direkte-demokratisk beslutningsprosess. Hans syn fikk stor anerkjennelse, spesielt blant Fouriers tilhengere. Via denne franske avstikkeren nådde Rittinghausens ideer den sveitsiske arbeiderbevegelsen. (Weihrach, 1989, s.15-16) Sosialistene spilte en betydelig rolle i den Demokratiske Bevegelsen' som fra 1860 av agiterte for ytterligere utvidelse av de direkte-demokratiske rettighetene i store deler av Sveits. En bindende innbyggerinitiert folkeavstemning (folkeinitiativ) der borgerne kan ta initiativ til en folkeavstemning over forslag de selv har utarbeidet, ble holdt for første gang i Zürich i 1869.

Direkte-demokrati var også et populært ideal i den sosialistiske bevegelse i mange europeiske land. 'Volksgesetzgebung' (folkelovgivning) var f.eks. allerede tatt inn i programmet for

grunnleggelsen av det tyske Sozialdemokratische Arbeiterpartei (det sosialdemokratiske arbeiderparti) i 1869. I programmene fra Gotha (1875) og Erfurt (1891) inntok direkte demokrati også en nøkkelposisjon. Karl Marx på den annen side uttalte seg meget kritisk til det direkte-demokratiske ideal.

Instrumenter

På føderalt nivå i Sveits med ca. 4.8 millioner stemmeberettigede innbyggere er følgende tre direkte-demokratiske instrumenter de viktigste. Alle folkeavstemninger i Sveits er bindende på alle nivå.

Den obligatoriske folkeavstemningen (obligatorisk referendum) ble innført i 1848. For hvert tillegg til konstitusjonen er regjeringen forpliktet til å avholde en folkeavstemning, så vel som for Sveits' tiltredelse til internasjonale organisasjoner og presserende lover der den frivillige folkeavstemning ikke gjelder.

Den frivillige folkeavstemningen stammer fra 1874. Med 50.000 underskrifter fra borgerne innen 100 dager etter at en parlamentarisk akt er offentlig publisert, kan borgerne tvinge gjennom en folkeavstemning om denne loven. Opprinnelig gjaldt dette ikke lover som parlamentet hadde erklært som presserende, men da parlamentet begynte å misbruke denne muligheten og erklærte alle slags lover som presserende, bestemte man gjennom en folkeavstemning at presserende lover kunne bli virksomme umiddelbart, men måtte alltid underkastes en obligatorisk folkeavstemning etterpå.

Det konstitusjonelle folkeinitiativ (forkortet til folkeinitiativ/innbyggerinitiativ) ble innført i 1891 og gir borgerne rett til å få en folkeavstemning om sine egne skrevne lovforslag dersom de i løpet av 18 måneder samler 100.000 underskrifter. Dette lovforslaget kan enten ha en generell formulering som omformes til en lov av en parlamentarisk kommisjon, eller være utformet som en presist definert lovparagraf som parlamentet ikke kan endre eller gjøre tillegg på. Hvis vedtatt, blir lovforslaget en del av konstitusjonen, men i praksis kan borgerne også bruke dette instrumentet for saker som vanligvis reguleres av vanlig lovgivning. Av den grunn er den sveitsiske grunnloven en bemerkelsesverdig blanding av nasjonale prinsipper og 'dagligdags' politikk. Sveitserne forsøker å overvinne dette problemet med å innføre det generelle folkeinitiativ. Dette ble vedtatt av en folkeavstemning i februar 2003, men trådte først i kraft i 2006. Etter innsamling av 100.000 underskrifter kan borgerne overrekke et generelt forslag til parlamentet som da kan velge å gjøre dette til en lov eller et tillegg til konstitusjonen. Dette blir da underkastet en folkeavstemning.

Folkeinitiativet gir sveitserne mulighet til å mobilisere en folkeavstemning om praktisk talt alle saker. De eneste betydelige unntakene er visse bindende internasjonale lovforskrifter slik som forbudet mot folkemord og slaveri. Videre må folkeinitiativet møte kravene om enhet i form og innhold (et folkeinitiativ kan f.eks. ikke dreie seg om to saker). Endelig gjelder sedvaneretten at praktisk umulige forslag også kan bli avvist: et folkeinitiativ ble en gang erklært ugyldig fordi det foreslo å redusere omkostningene for finansåret som allerede ville ha endt før folkeavstemningen skulle avholdes. Parlamentet gjennomgår alle disse sakene, men folkeinitiativ

ver om f.eks. skatter, statens utgifter, militære anliggender og til og med regjeringens utforming er vanlige i Sveits.

Folkeinitiativet er hjørnesteinen i direkte demokrati. I den frivillige folkeavstemningen reagerer folket kun på parlamentets handlinger som fremdeles debatteres. Med folkeinitiativet kan de selv aktivt bestemme den politiske agenda.

Sveits avholder ikke folkeavstemninger som er blitt bestemt av parlamentet eller regjeringen – også kjent som plebisitter. I Sveits foreskrives folkeavstemningene enten av konstitusjonen eller følger på borgernes initiativ med innsamling av underskrifter. Av det stadig økende antall folkeavstemninger som holdes i Europa, er den vanligste internasjonale form dessverre fremdeles plebisitter. Disse er generelt ikke-bindende 'folkeavstemninger' som blir bestemt av de politikerne som sitter med makten, for å gi deres politikk en ekstraordinær legitimitet, eller fordi det foreligger uenighet innen en partikoalisjon. Spillet regler tilpasses hyppig i hvert tilfelle, på en måte som synes best for politikerne i den aktuelle sak, og dette har meget lite med reellt direkte demokrati å gjøre.

Direkte demokrati i praksis

Fra 1848 til slutten av 2004 ble det holdt 531 føderale folkeavstemninger: 187 obligatoriske, 152 frivillige og 192 folkeinitiativer. Valgdeltagelsen lå generelt på mer enn 50% (med unntak opp til 80%) og i en viss tid har den nå ligget ca. 10% høyere enn ved parlamentsvalg. På regjeringens hjemmeside www.admin.ch ligger det et stort arkiv for disse folkeavstemningene. På alle nivåer, kommunale, kantonale og føderale, blir det avholdt mer enn 200 folkeavstemninger per år i Sveits.

For å illustrere dette vil vi undersøke de føderale folkeavstemningene i 2005. I Sveits blir alle valg og folkeavstemninger samlet på to til fire nasjonale avstemningsdager hvert år. Innbyggerne stemmer da ikke bare i kommunale, kantonale og føderale valg, men også i folkeavstemninger. Det var tre avstemningsdager i 2005.

- 5.juni 2005 sto det to frivillige folkeavstemninger på stemmeseddelen. Den første angikk parlamentets godkjenning av Schengen/Dublin-avtalene. Schengen-avtalen avskaffet den systematiske passkontrollen. Dublin-avtalen søker å forhindre asylhopping, fordi asylsøkere nå bare kan søke om asyl i et av de deltakende land. Parlamentets beslutning ble godkjent av 54.6% av velgerne. Den andre folkeavstemningen handlet om en lov som gjorde et registrert partnerskap for homoseksuelle og lesbiske par mulig. Denne loven ble støttet av 58.9% av velgerne.
- 25.september 2005 ble det holdt en enkelt frivillig folkeavstemning. Parlamentet ønsket å utvide den traktaten med EU som kontrollerer folks frie bevegelse innen EU, til trinnvis å bli utvidet til de 10 nye EU medlemslandene. Samtidig ble det foreslått tiltak som skulle hindre lave lønninger og sosial dumping i Sveits. Dette ble bestridt av fire komiteer som var redde for ukontrollert immigrasjon og dårlige arbeidsbetingelser, men innbyggerne støttet utvidelsen av traktaten med 56.0%
- 27.november var det både et folkeinitiativ og en frivillig folkeavstemning. Folkeinitiativet ønsket et 5-års forbud mot å dyrke planter og holde dyr som var blitt genmanipulert. Regjeringen og parlamentet anbefalte et 'nei' på grunn av at disse sakene allerede burde være tilstrekkelig dekket av

den eksisterende lovgivningen, men folkeinitiativet ble vedtatt av 55.7% av befolkningen. Den frivillige folkeavstemningen ønsket å blokkere en lov fra parlamentet som hadde til hensikt å utvide forretningsenes åpningstid på jernbanestasjoner og flyplasser på søndager. Fagforeningene tok initiativ til et referendum om saken. De var redde for at søndagen i stadig større grad skulle bli en vanlig arbeidsdag. Parlamentsloven ble allikevel vedtatt med en ekstremt liten majoritet på 50.6%.

I perioden mellom 1874 og 2004 hadde lover som ble vedtatt av det sveitsiske parlamentet og deretter votert om i en frivillig folkeavstemning, rundt 50% sjanse for å overleve voringen. Det betyr at lover i en av to tilfeller viste seg å være mot folkeflertallets vilje. Det er ingen grunn til å anta at det sveitsiske parlamentet avviker sterkere fra folkeviljen enn de representative organene i andre land. Det motsatte er vel heller tilfelle: nettopp fordi sveitsiske parlamentsmedlemmer vet at det kan bli aktuelt med en frivillig folkeavstemning, er de meget forsiktige i sitt lovgivende arbeid. Parlamentets forslag for konstitusjonelle endringer eller medlemskap i internasjonale organisasjoner er blitt vedtatt i 73% av tilfellene. I samme periode hadde folkeinitiativene på den annen side bare 10% sjanse for å lykkes. I de få tilfellene da parlamentet brukte sin rett til å komme med motforslag, ble dette akseptert i 6 av 10 tilfeller. Sveitserne er forsiktige og vil ikke akseptere forslag som klart viser svakheter. På kantonalt plan blir en høyere prosentdel av folkeinitiativene vedtatt.

På bakgrunn av disse tallene ville det ikke være korrekt å hevde at folkeinitiativet bare er et utstillingsvindu. Spesielt folkeinitiativene har ofte effekt også når de ikke oppnår flertall. En av folkeinitiativenes funksjoner er f.eks. å gi en minoritet mulighet til å rette nasjonal oppmerksomhet på en sak. Dette fører til at man diskuterer saker i Sveits som andre steder ikke ville få særlig plass i debatter som domineres av politiske partier. I Sveits fører dette ofte til indirekte reaksjoner fra politikerne. Selv om en sak ikke lykkes, vil parlamentet eller regjeringen møte initiativtakerne på halvveien ved å innfri noen av deres krav. Kaufmann et al. (2005, s. 49) snakker i denne sammenheng om «landet med de fornøyde taperne». Dette oppmuntres ytterligere fordi initiativtakerne til et folkeinitiativ har rett til å trekke initiativet tilbake før avstemningen. Etter at underskriftene er blitt overlevert, finner det som regel sted en forhandlingsprosess mellom parlamentet og søkerne som fører til at folkeinitiativet i en tredjedel av sakene er blitt trukket tilbake av søkerne. «Enhver som spør initiativtakerne, studerer kildene og analyserer den politiske arenaen, når fram til den konklusjon at rundt halvparten av alle initiativtakerne til et folkeinitiativ mener at de har oppnådd noe som var verdt innsatsen, og som ikke ville ha vært mulig uten folkeinitiativet.» (Gross 1999, s.93)

Et eksempel på dette er folkeinitiativet om total avskaffelse av den sveitsiske hæren som ble startet i begynnelsen på 1980-tallet og kom til avstemning i 1989. Inntil da hadde det allestedsnærværende militæret vært noe av en hellig ku i Sveits. Nesten alle menn ble underkastet militærtjeneste, det fantes ingen alternativ siviltjeneste, og selv middelaldrende menn ble kalt inn til repetisjonsøvelser. Folkeinitiativet ble startet av unge sosialdemokrater, ikke så mye fordi de trodde at de kunne oppnå flertall, men fordi de mente at det fantes mye mer motstand mot militæret enn man skulle tro fra de offisielle debattene, og det ønsket de å bevise. I begynnelsen trodde alle at bare en håndfull sveitsere ville stemme for dette forslaget. Da debattene i forkant av folkeavstemningen ble mer og mer opphetet, hevdet regjeringen at det ville være

en katastrofe for nasjonen hvis mer enn 10% av innbyggerne stemte for avskaffelse. Alle viktige partier unntatt sosialdemokratene som avstod fra å komme med noen anbefaling for stemmegivningen, uttalte seg mot initiativet; bare det ytterste venstre, en meget marginal gruppe i Sveits, støttet det. Selv de viktigste sosioøkonomiske aktørene (unntatt 'Schweizerische Gewerkschaftsbund'- som unnlot å stemme) og naturligvis regjeringen og parlamentet var mot initiativet. Ved folkeavstemningen 26. november 1989 førte de 35,6% ja-stemmene for avskaffelsen kombinert med den høye valgdeltagelsen på nesten 70% til et sjokk over hele landet. Pasifistene feiret overstrømmende fordi de hadde nådd sitt mål. Diverse tiltak for å dempe den nå offentlige motstanden mot hæren ble raskt innført, slik som innføring av siviltjeneste som ble vedtatt av folkeavstemningen i desember 1991 med et eksepjonelt flertall på 82,5%. I de følgende årene ble hæren også betydelig redusert. Dette bidro antagelig til at opposisjonen mot militæret sank, og på bakgrunn av et nytt folkeinitiativ var antallet for avskaffelsen av hæren ved avstemningen i desember 2001 sunket til 21,9%. Spørsmålet om total avskaffelse av militæret ville aldri fått en seriøs plass på agendaen i et representativt system.

En folkeavstemning må aldri bli sett isolert som noe absolutt. Folkeavstemninger er som paukeslagene i en symfoni. Hvis avstemningen på et spesifikt tidspunkt går mot et forslag, kan dette likevel starte en prosess med debatter og ettertanke som bidrar til at det samme forslaget mange år senere faktisk kan få flertall. Da har en sosial læringsprosess funnet sted, og overbevisningens makt har snudd et mindretall til et flertall. Dermed har politikken oppnådd stor støtte. Omstendighetene kan også ha endret seg, slik at et opprinnelig uakseptabelt forslag, nå synes å gi gode utsikter. Et eksempel er medlemskapet i FN. I mars 1986 ble det holdt en folkeavstemning om medlemskap i FN. Regjeringen, parlamentet og alle viktige partier og interessegrupper argumenterte til fordel for medlemskap, men bare 24,3% av de sveitsiske velgerne stemte ja. Samtidig var den kalde krigen på sitt sterkeste, og sveitserne som heftig forsvarte sin uavhengighet og nøytralitet angående militærblokker og konflikter, var redde for at et medlemskap i FN ville føre til at Sveits måtte ta parti i konflikter. År senere startet tilhengerne et folkeinitiativ, og ved voteringen i mars 2002 hadde ja-stemmene vokst til 54,6% og Sveits ble det 190. medlemmet i FN. Det som spilte en viktig rolle i den offentlige debatt, var ikke bare at den kalde krigen var over, men også at sveitserne forsto at globaliseringen førte til at de ikke kunne distansere seg fra alt, og at medlemskap i FN ikke innebar å overgi viktige demokratiske rettigheter til en udemokratisk internasjonal organisasjon. Det siste er imidlertid tilfelle med EU: derfor er det for tiden en stor sveitsisk majoritet mot medlemskap i EU.

Gjennom å forbedre og utdype demokratiet har folkeinitiativet også spilt en rolle i Sveits' historie. Folkeinitiativet om «Für die Proporzwahl des Nationalrates» ('for proporsjonal representasjon i parlamentet') som ble vedtatt med 66,8% av innbyggerne i november 1918, var meget viktig. (Nasjonalrådet er det største av de to kamrene i parlamentet). Dette erstattet systemet med enmannskretser (der den kandidaten innen hvert valgdistrikt som får flest stemmer, representerer hele distriktet, slik som i Storbritannia eller USA) med et proporsjonalt valgsystem (der hele landet betraktes som et eneste valgdistrikt). Systemet med enmannskretser fører til store skjevheter fordi minoritetene da får mye mindre representasjon. Minoritetene lever spredt utover landet, kommer alltid dårligst ut innen sine valgdistrikter og har ingen representanter i parlamentet. Innføringen av forholdstalls-

valg har sammen med direkte demokrati ytt et stort bidrag til det sveitsiske systemet 'Konkordanz' (konsensus). I dette systemet har alle politiske partier av en viss størrelse en fast plass i sjupersoners-regjeringen. Regjeringen har ingen permanent leder, posten som regjeringsleder går på skift mellom de sju medlemmene et år av gangen. De små partiene i parlamentet kan likevel ta plass i regjeringen takket være folkeinitiativet. Selv om deres partiprogram bare representerer en liten gruppe, kan de likevel ha individuelle programsaker hvor de har flertallets støtte. Ved å true med et folkeinitiativ kan de rette oppmerksomheten mot disse sakene. Inntil 2. Verdenskrig ble de presserende føderale lovene ikke underkastet en korrigerende folkeavstemning. For å kunne presse gjennom reguleringer på tvers av folkeviljen, hevdet regjeringen og parlamentet ganske ofte at de aktuelle lovene var 'presserende', selv om det faktisk ikke var tilfelle. Et folkeinitiativ ble lansert mot denne praksisen: og som følge derav må 'presserende' lover underkastes en obligatorisk folkeavstemning innen et år. Regjeringen og parlamentet argumenterte meget sterkt mot dette folkeinitiativet som ville begrense deres makt betydelig. Forslaget ble likevel vedtatt i 1946. En folkeavstemning i 2003 vedtok innføringen av det 'generelle folkeinitiativ' der innbyggerne bare kan levere inn et generelt forslag og overlate til parlamentet å bestemme om det skal konverteres i lovgivning eller til et tillegg til konstitusjonen. Samtidig ble det vedtatt at en frivillig folkeavstemning også skal gjelde internasjonale traktater som inneholder viktige forskrifter som krever nye lover eller tillegg til eksisterende lover for å kunne implementeres nasjonalt.

Alle rettigheter vedrørende folkeavstemninger, inklusive underskrifterskler, fravær av krav om beslutningsdyktig deltakerantall og spesifikke utelukkelse av saker bestemmes av konstitusjonen som bare kan endres gjennom en folkeavstemning, og derfor har sveitsiske borgere kontroll over sitt eget demokrati. Ifølge undersøkelser er ni av ti sveitsere mot ethvert inngrep i deres direkte-demokratiske rettigheter (Kaufmann et al, 2005, s. 51). Trenden i Sveits går heller i retning av en utvidelse av direkte demokrati og senkning av tersklene. Antall folkeavstemninger fortsetter å vokse. Mellom 1980 og 1989 ble det avholdt i gjennomsnitt 6,2 føderale folkeavstemninger i året, et gjennomsnitt på 10 folkeavstemninger mellom 1990 til 1999 og et årlig gjennomsnitt på 11,4 folkeavstemninger fra 2000 til 2004.

Stemmer innbyggerne per definisjon alltid for en utvidelse av direkte demokrati? Nei. I 1995 vedtok innbyggerne i kantonen Bern som også inkluderer hovedstaden, en reform av det direkte demokratiet som innebar at antallet folkeavstemninger (om bl.a. tillegg til konstitusjonen) ble betydelig begrenset. Det fantes så mange forslag av mindre betydning på agendaen at innbyggerne vedtok å redusere disse. De foretrakk å konsentrere seg om de viktigste sakene.

Noen merkverdigheter ved det direkte demokratiet i Sveits

- Det kan gå lang tid før avstemningen over et folkeinitiativ faktisk finner sted. Når de nødvendige underskriftene er blitt samlet inn, har 'Bundesrat' (den sveitsiske regjeringen) to år på seg for å forberede folkeavstemningen. Hvis 'Bundesversammlung' (begge kamrene i det sveitsiske parlamentet) forbereder et motforslag, kommer 6 måneder i tillegg. Regnet fra den dagen folkeinitiativet ble forelagt, har parlamentet dessuten ikke mindre enn 4 år på å bestemme om de godtar folkeinitiativet eller ikke. Parlamentet kan selvfølgelig vedta folkeinitiativets lovforslag.

Da har initiativtakerne nådd sitt mål og kan trekke tilbake initiativet. Hvis parlamentet legger fram et motforslag, kan velgerne stemme for det opprinnelige folkeinitiativet eller for parlamentets motforslag. Mange tilhengere av direkte demokrati anser denne lange tiden som en fordel, for det gir tid for en gjennomgående sosial debatt om fordelene og ulempene ved et forslag.

- Det finnes ingen kontroll av folkeinitiativenes konstitusjonelle natur, verken fra parlamentets eller domstolenes side. Riktignok kontrollerer parlamentet et folkeinitiativ mot et lite antall bindende forskrifter i internasjonal lovgivning (se ovenfor), men dette er meget begrenset. I sveitsisk historie er bare et folkeinitiativ blitt erklært ugyldig på grunn av en slik konflikt (og det gjaldt konflikten om prinsippet om 'non-refoulement' – tilbakesendelse av en flyktning til et land der han eller hun vil være i fare). I Sveits er det faktisk mulig å innføre dødsstraff gjennom en folkeavstemning, men det har aldri vært prøvd. Direkte demokrati har ikke ført til flere krenkelser av menneskerettighetene enn i andre europeiske land. Det finnes en lang liste over rettigheter for minoriteter som faktisk er blitt vedtatt via folkeavstemninger.
- Så vel folkeinitiativ på føderalt nivå som konstitusjonelle forandringer må godkjennes med dobbelt flertall: det må foreligge flertall for forslaget både fra de individuelle velgerne og i kantonene. Grunnen til dette er at Sveits består av minoriteter: det finnes f.eks. tysktalende, fransktalende, italienske og retroromanske kantoner. Dobbelt flertall betyr at noen få store kantoner ikke så lett kan nedstemme de mindre.
- I Sveits yter regjeringen ingen finansiell støtte til grupper av innbyggere som lanserer en folkeavstemning, og disse gruppene må heller ikke gi offentligheten innsyn i sine kontoer.
- I god tid før valgdagen får imidlertid alle stemmeberettigede i Sveits en brosjyre i posten som bl.a. inkluderer den komplette lovteksten som de skal stemme over, en oppsummering av fakta på et enkelt A4 ark samt argumenter både fra regjeringen og borgerkomiteen som tok initiativ til folkeavstemningen som også har rett til å supplere med sin egen tekst. Disse tekstene er alltid også tilgjengelig på den føderale regjeringens hjemmeside www.admin.ch. En stor del av denne hjemmesiden er viet direkte demokrati.
- Vedrørende folkeinitiativene har innbyggerne rett til å få assistanse fra embetsmenn med den eksakte formuleringen av sitt forslag.
- Etter at generell postavstemning ble innført, bruker et stort flertall av sveitsiske velgere dette systemet. Alle stemmeberettigede får stemmekortene sine i posten og kan selv bestemme om de vil levere dem i valglokalet på valgdagen (alltid en søndag) eller sende dem per post på forhånd. For å sikre hemmelig avstemning finnes det en spesiell prosedyre med to konvolutter.

Avsettelse

Ved siden av folkeinitiativet finnes det også en avsettelse eller 'Abberufung' som er en interessant direkte-demokratisk prosedyre. Avsettelse betyr at en valgt eller offentlig embetsmann (som f.eks. en dommer) kan fjernes fra sitt embede av et folkeinitiativ. Dette systemet finnes i mange sveitsiske kantoner, men ikke på føderalt plan. I Bern, Luzern, Schaffhausen, Thurgau og Ticino kan innbyggerne avsette parlamentet i kantonen, og i Schaffhausen, Solothurn, Thurgau

og Ticino kan de avsette regjeringen i kantonen. Etter en slik avsettelse finner det sted nyvalg, men i praksis har dette ennå aldri skjedd.

Lokalt demokrati

Ved siden av det føderale plan er det hovedsakelig de kantonale og kommunale plan som er i viktige i Sveits.

Kantonene pålegger mer eller mindre de samme skattenivåene som sentralregjeringen. Deres makt er meget ekstensiv. I seksjon 3 i den sveitsiske føderale konstitusjon heter det at kantonene er uavhengige; all makt som ifølge konstitusjonen ikke eksplisitt delegeres til det føderale nivå, tilhører automatisk kantonene. Dette inkluderer bl.a.: politiet, størstedelen av utdannelsessystemet, tilretteleggelsen av den økonomiske politikken og en stor del av de sosiale myndighetene.

De direkte-demokratiske institusjonene varierer ganske betraktelig fra kanton til kanton [se 4-2].

I den største kantonen Zürich' rekker det med 10.000 underskrifter for et folkeinitiativ. En frivillig folkeavstemning krever bare 5.000 underskrifter. Alle tillegg til konstitusjonen så vel som alle utgifter på mer enn 2 millioner sveitsiske francs må dessuten godkjennes av innbyggerne gjennom en folkeavstemning. I løpet av det siste tiåret fant det gjennomsnittlig sted mer enn 9 kantonale folkeavstemninger per år (ved siden av de føderale og kommunale folkeavstemningene som alltid holdes samtidig). 1999 var toppår med 19 kantonale folkeavstemninger. Iblant står det viktige økonomiske interesser på spill slik som ved folkeavstemningen i 1996 om utvidelsen av Zürich flyplass til en pris av 873 millioner sveitsiske francs.

En uvanlig institusjon i kantonen Zürich er det såkalte individuelle initiativ (Einzelinitiative). En enkeltperson har rett til å legge fram et forslag for rådet i kantonen, og hvis det får støtte av minst 60 rådsmedlemmer, kan en folkeavstemning avholdes. I 1995 kunne Albert Jörger bruke denne prosessen til å endre ansettelsesprosedyren for lærerne i kanonens skoler.

Kommunene fastsetter sine egne skatter på inntekt og eiendom. I Sveits bruker kommunene noe mindre per innbygger enn regjeringen. Beedham (1996) viser et eksempel fra Kilchberg kommune (7.000 innbyggere) ved innsjøen Zürich. Landsbyen tilrettelegger selv skolesystemet, har sitt eget brannkorps, et gamlehjem og sine egne politifolk med to politibåter på innsjøen. Kommunen gir sine meget få fattige 3.000 sveitsiske francs i måneden og hjelper også en håndfull flyktninger, hovedsakelig fra Sri Lanka. Kommunestyret består av sju folkevalgte byrådsmedlemmer som styrer arbeidet i de få kommunekontorene, men den reelle beslutningsmakten ligger hos folkeforsamlingen som møter fire ganger i året. På disse folkeforsamlingene møter det ca. 400 av kommunens innbyggere, iblant flere hundre mer hvis det står noe spesielt på dagsordenen. På disse møtene blir skattene fastlagt, nye kommunale vedtekter vedtatt, kommuneregnskapet diskutert, byggeplaner vurdert, osv. Disse kvartalsvise offentlige forsamlingene er den høyeste kommunale autoritet; det sju personer store byrådet legger fram sine anbefalinger for møtet, og beslutningene bestemmes ved håndsopprekning. 1/3 av de tilstedeværende kan kreve et skriftlig hemmelig valg, men denne muligheten er aldri blitt brukt. De innbyggerne som møter frem, har stor makt. 15 underskrifter skal til for å få en kommunal folkeavstemning via folkeforsamlingen, men det hender sjelden.

Kilchbergs offentlige forsamling illustrerer nok en gang absurditeten i et beslutningsdyktig deltagerantall (kap. 2). Tilhengere av dette systemet ville antagelig si at en folkeforsamling med 400 av 7000 innbyggere tilstede, ikke er 'representativ', men i realiteten konstituerer folkeforsamlingen et over-representativt kommunestyre. Dette store kommunestyre har et mandat på lik linje med et tradisjonelt valgt kommunestyre. Alle som går til dette møtet, har et mandat, alle som holder seg hjemme, gir sitt mandat til møtet. Kilchberg er meget velstyrt og motbeviser i praksis beskyldningen om at direkte folkestyre fører til fall.

Virkningene av direkte demokrati i Sveits

De mange folkeavstemningene som er blitt holdt i Sveits i løpet av mer enn 150 år, er en gullgrube av informasjon om hva som skjer når folk kan ta skjebnen i sine egne hender. En gruppe økonomer og statsvitere fra universitetene i Zürich og St. Gallen – Bruno S. Frey, Reiner Eichenberger, Alois Stutzer, Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz og andre – har i noen tid systematisk studert virkningene av direkte demokrati på politikk og samfunn. For dette formålet kan de dra nytte av det faktum at det i kantonene i Sveits finnes store forskjeller i graden av direkte demokrati. Siden kantonene også har stor makt – Sveits er i realiteten et føderalt samarbeid mellom en rekke uavhengige kantonner – er det mulig å måle de spesifikke virkningene av direkte demokrati på mange områder. Det betyr naturligvis at de i sine statistiske utregninger alltid har utelukket andre faktorer som kunne påvirke de undersøkte sammenhengene (prinsippet om *ceteris paribus* [når alt annet er likt]). I 1999 oppsummerte Kirchgässner, Feld og Savioz et stort antall undersøkelser i studien: *Die Direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig* ('Direkte Demokrati: Moderne, vellykket, utviklingsdyktig og eksportferdig'). Siden da er mange andre nye undersøkelser blitt offentliggjort. Noen av de mest slående forskningsresultatene følger nedenunder:

- Feld og Savioz (1997) fant en nøyaktig indeks for graden av direkte demokrati i alle kantonene i Sveits og korrelerte den med de økonomiske prestasjonene i kantonene på ulike tidspunkter mellom 1982 og 1993. Etter inngående å ha arbeidet og ekskludert alternative forklaringer, konkluderte de med at den økonomiske prestasjonen lå mellom 5.4 og 15% høyere i kantoner med direkte demokrati enn i kantoner med et representativt system. «Sameksistensen mellom representative og direkte demokratier i Sveits reiser et naturlig spørsmål: Hvis direkte demokrati er mer effektivt enn representativt demokrati, hvorfor overtar de representative kantonene ikke sine naboers vellykkede strategier?» spurte Feld og Savioz (1997, s. 529).
- Med avfallshåndtering som eksempel undersøkte Pommerehne de 103 største byene i Sveits for sammenhengen mellom direkte demokrati og myndighetenes effektivitet. I byer med direkte demokrati var avfallshåndteringen – når alt annet var likt – 10% billigere enn i byer uten direkte demokrati. Pommerehne fant også en betydelig kostnadsbesparelse hvis håndteringen av avfallet ble satt ut på kontrakt til et privat firma. Byene med direkte demokrati og privat avfallshåndtering hadde 30% lavere utgifter – når alt annet var likt – enn byer med et representativt system og offentlig avfallshåndtering. (Kirchgässner, Feld og Savioz, 1999, s. 98-100)

- Kirchgässner, Feld og Savioz (1999, s. 92-98) undersøkte 131 av de 137 største sveitsiske kommunene for å bestemme sammenhengen mellom direkte demokrati og offentlig gjeld og brukte data fra 1990. I kommuner der folkeavstemninger om offentlig forbruk (et eksempel på direkte demokrati) var tillatt, lå den offentlige gjelden, når alt annet var likt, 15% lavere enn i kommuner der dette ikke var tilfelle.
- Feld og Matsusaka (2003) studerte sammenhengen mellom offentlig utgifter og direkte demokrati. Noen sveitsiske kantoner har en finans-folkeavstemning (Finanzreferendum) der innbyggerne må godkjenne alle beslutninger om utgifter over et visst beløp (gjennomsnittet er 2.5 millioner sveitsiske francs). I kantoner med en slik folkeavstemning lå de offentlige utgiftene mellom 1980 og 1998 gjennomsnittlig 19% lavere enn i kantoner uten.
- Benz og Stutzer (2004) studerte sammenhengen mellom direkte demokrati og innbyggernes politiske kunnskapsnivå både i Sveits og EU. For Sveits samlet de informasjon fra 7500 innbyggere og korrelerte det med en 1-6 indeks for graden av direkte demokrati i de 26 kantonene. Den høyeste graden av direkte demokrati ble funnet i kantonen Basel med en indeks på 5,69 og den laveste graden i Geneve-kantonen med 1,75. Andre relevante variabler ble sjekket inklusive kjønn, alder, utdanning, inntekt og om folk var medlemmer i et politisk parti eller ikke. De konkluderte med at forskjellen i politisk kunnskapsnivå mellom innbyggerne i Geneve og Basel, når alt annet var likt, var betydelig og omtrent like stor om forskjellen mellom å være medlem av et politisk parti eller ikke, eller mellom månedlige inntektsgrupper på 5000 og 9000 sveitsiske francs. For EU der 15 europeiske land ble studert, hvorav seks hadde holdt en nasjonal folkeavstemning i løpet av de siste fire årene, fikk de lignende resultater.
- Frey, Kucher og Stutzer (2001) undersøkte om innbyggernes 'subjektive velvære' påvirkes av direkte demokrati. Subjektiv velvære kan måles direkte på den måten at man bare spør folk hvor lykkelige de anser seg for å være. Frey tok den samme indeksen for kantonene i Sveits som Benz og Stutzer og korrelerte den med 6000 innbyggere i Sveits som svarte på spørsmålet: «Hvor tilfreds er du med livet ditt generelt i dag?» Frey testet for mange andre variabler, og graden av tilfredshet fikk en verdi på en skala fra 1-10. Innbyggerne i Basel (med mest direkte demokrati) skåret 12,6% høyere på trivselsskalaen enn innbyggerne i Geneve (der man har mest representativt demokrati). Frey undersøkte også forskjellen mellom det subjektive velværet som oppstår fordi politikken er mer i samsvar med innbyggernes ønsker (resultat), versus det subjektive velværet som oppstår gjennom selve deltakelsen i votering (prosessen). Det gjorde han ved å inkludere en gruppe utlendinger som ikke kan stemme på kantonalt plan, men som høster godene fra avstemningsresultatene. De ikke-voterende utlendingene var også lykkeligere i de direkte-demokratiske kantonene, men ikke like mye som de sveitserne som kunne stemme. Frey konkluderte med at deltakelse i voteringsprosessen sto for 2/3 av det økte subjektive velværet og større samsvar i politikken med folks ønsker sto for 1/3.

I kapittel 4, boks 4-2 har vi allerede behandlet den betydelig lavere skatteunndragelsen i de direkte-demokratiske kantonene.

Hyppe brukte motforestillinger mot direkte demokrati behandles i kapittel 6.

USA: California

USA har ikke noen føderal folkeavstemning. Grunnlovsforsamlingen i 1787 ble overtalt av Adams og Madison til å godkjenne prinsippet om at de folkevalgte representerte hele nasjonen og ikke bare sine egne tilhengere. Det ble ikke tatt høyde for direkte demokrati.

Fra det 19. århundrets siste tiår har progressive folkebevegelser, hovedsakelig inspirert av det sveitsiske eksempel, ført kampanjer for å få innført innbyggerinitierte folkeavstemninger. Den første delstaten som tok et skritt i denne retningen, var South Dakota i 1898, fulgt av Utah i 1990 og Oregon i 1902. Interessen for direkte demokrati ble skapt i Oregon kort etter at staten ble grunnlagt, fremmet av en gruppe sveitsiske immigranter som hadde slått seg ned i Clackamas County. Ytterligere 16 stater fulgte opp disse initiativene til 1918.

For tiden har 27 av 51 delstater en eller annen form for direkte demokrati på delstatlig plan. Reglene varierer fra delstat til delstat fordi hver delstat er suveren på dette punktet. Innbyggerinitiativet som kan sammenlignes med det sveitsiske innbyggerinitiativet, er tilgjengelig i 24 delstater, mens den frivillige folkeavstemningen – som kan blokkere for parlamentets lover – er tilgjengelig i 24 delstater, primært samme delstater som tillater innbyggerinitiativ. På lokalplan er direkte demokrati enda mer utbredt. Nesten halvparten av alle byer i USA har innbyggerinitierte folkeavstemninger. Alt i alt bor 70% av amerikanerne i en delstat, by eller storby der innbyggerinitiativet er mulig. Bortsett fra Delaware har dessuten alle delstatene en obligatorisk folkeavstemning ved endringer av forfatningen, noe som betyr at forfatningsendringer alltid skal forelegges innbyggerne. Det finnes svært få unntak i denne sammenheng, og i mange delstater er det faktisk ingen. (Waters 2003; Matsusaka 2004)

Dette har ført til avholdelsen av et imponerende antall folkeavstemninger. I årene fra 1904 til 2000 ble nesten 2000 innbyggerinitierte folkeavstemninger avholdt på delstatlig plan. I kulminasjonsåret 1996 ble minst 96 innbyggerinitierte folkeavstemninger gjennomført i de 24 delstatene som har innbyggerinitiativ. I de samme årene vedtok til sammenligning representantene for disse delstatene mer enn 14.000 lover og bestemmelser. Frivillige folkeavstemninger er av mindre betydning enn innbyggerinitiativer i USA. Derimot avholdes det mange obligatoriske folkeavstemninger. Det totale antall avstemninger på delstatlig plan fram til 1999 var på 19.000. Utover det avholdes det rundt 10.000 folkeavstemninger på lokalplan hvert år. (Efler 1999)

Selv om reglene generelt synes å ligne hverandre, finnes det anseelige forskjeller på antall avholdte innbyggerinitierte folkeavstemninger i de forskjellige delstatene. Mer enn halvparten av alle innbyggerinitierte folkeavstemninger ble avholdt i bare fem delstater: Oregon, California, Colorado, North Dakota og Arizona. Selv om Oregon med 318 avstemninger fram til 2000 avholdt flere innbyggerinitierte folkeavstemninger enn California, som i samme periode avholdt 275, bruker vi sistnevnte stat som eksempel nedenfor. Grunnen til det er at California ikke bare er den viktigste amerikanske delstaten – med flest innbyggere og kulturell og økonomisk stor suksess – men også fordi det californiske direkte demokrati er kontroversielt.

I California blir innføringen av direkte demokrati nært forbundet med navnet Dr. John Randolph Haynes, som grunnla California Direct Legislation League i 1895. Takket være hans

innsats ble muligheten for direkte-demokratisk beslutningstaking innført i Los Angeles i 1902. På delstatlig plan var innføringen av muligheten for folkeavstemning først og fremst en reaksjon på det kvelertak som et enkelt selskap, Central Pacific Railroad, hadde fått på det politiske liv i California i slutten av 19. århundre. I 1901 utkom boken 'Octopus' der Frank Norris beskriver det skruetikke-lignende grepet jernbaneselskapet hadde på Californias politikk. Faktisk beskjeftiget selskapet seg ikke bare med transport, men spekulerte f.eks. også i oppkjøp av landområder. Nesten all samtidig lovgivning falt ut til virksomhetens fordel. Norris skrev: »De eier stemmeurnen (...) De eier oss«. Da dette bleksprutlignende grepet på det offentlige liv ble kjent, ble det trosset. Da den offentlige anklager Hiram Johnson, Haynestilhenger og leder av republikanernes progressive fløy, ble guvernør i 1910, førte han sin kampanje ('Pacific må holde sine skitne poter borte fra politikken') ved å kjøre rundt i bil og nekte å ta toget. I 1911 lyktes det Haynes, Johnson og tilhengerne å innføre innbyggerinitierte folkeavstemninger. Samtidig ble muligheten for 'avsettelse' – velgernes avskjediggelse av folkevalgte representanter og embedsmenn på høyt plan – innført. 'California Direct Legislation League' måtte fremdeles avverge forskjellige angrep på det direkte demokratiet. I 1920 forsøkte motstandere av innbyggerinitiativet å bruke innbyggerinitiativet som redskap for å fjerne det før det fikk fotfeste, men forslaget som omfattet en kraftig forhøyelse av antall underskrifter til innbyggerinitiativer om skatteforhold, ble avvist av velgerne (Waters 2003).

Et par karakteristika ved direkte demokrati i California:

Den lovgivende folkeavstemningen ('initiativ') adskiller seg fra det sveitsiske systemet på flere måter. Reglene har faktisk vært uforandret siden 1912.

- Folk som lanserer et innbyggerinitiativ, kan allerede fra den innledende fasen påberope seg en viss hjelp fra myndighetenes side. De kan få hjelp fra 'The Legislative Counsel' til å gi forslaget korrekt juridisk form. Det bearbejdede forslaget sendes deretter til en overordnet dommer, en riksadvokat, som utformer den offisielle tittelen og en sammenfatning av forslaget. Tittel og sammenfatning er viktige fordi dette vil stå i den offisielle valgbrosjyren. Sammen med bl.a. Finansdepartementet foretas det en analyse av de økonomiske konsekvensene av det nye forslaget. Dette tar totalt fra en måned til seks uker. Forslaget kan deretter sendes ut til underskriftsinnsamling.
- Alle temaer som hører inn under delstaten, kan gjøres til gjenstand for innbyggerinitiativ, herunder budsjettet, skatter, innvandring osv. Det finnes kun et eneste formelt krav: det skal være samsvar mellom innhold og form – et innbyggerinitiativ må ikke inneholde to innbyrdes uavhengige saker.
- Både innbyggerinitiativer om forfatningen såvel som lover vedtatt av regjeringen er mulig. Kravet til antall underskrifter tilsvarende for det første 8% av de frammøtte ved det seneste guvernørvalg, mens det andre krever 5% av samme frammøtte. Den totale innsamlingsperioden er 150 dager. Et godkjent innbyggerinitiativ om forfatningen kan ikke senere endres av representantenes hus i delstaten, men kun gjennom en ny folkeavstemning. Til gjengjeld kan representantenes hus endre godkjente innbyggerinitiativer om lover vedtatt av regjeringen.
- Californias innbyggerinitiativer er direkte, og i motsetning til indirekte initiativer stemmer man ikke over dem i par-

lamentet. Parlamentet kan derfor ikke stille motforslag til innbyggerinitierte forslag. Innbyggerinitiativer kommer raskt til avstemning. Hvis de formelle kravene blir oppfylt i løpet av sommeren, vil innbyggerinitiativet allerede komme til avstemning i november samme år. I prinsipp holdes det kun en enkelt avstemningsdag annet hvert år, men det kan arrangeres maksimalt enda en avstemningsdag. Det betyr at det ofte stemmes over mange innbyggerinitiativer samtidig. Disse faktorene som alle adskiller seg fra det sveitsiske systemet, kritiseres av visse tilhengere av direkte demokrati. Ifølge dem er lengre tidsrom og større fordeling av innbyggerinitiativene på mange valgdager godt for den offentlige debatt. Fravær av en parlamentarisk behandling og et mulig motforslag gir offentligheten mindre informasjon og færre muligheter.

- Et forslag som vedtas av offentligheten, kan ikke desto mindre oppheves av domstolene. Risikoen for at et lovforslag vedtas gjennom en folkeavstemning for siden å bli opphevd av domstolene, er ganske stor. I årene 1964 til 1990 skjedde dette for 14 av 35 innbyggerinitiativer som fikk flertall ved valgurnene. Et vellykket innbyggerinitiativ kan se resultatene av lange, harde anstrengelser bli tapt i retten. Det er en klar ulempe i Californias system at et lovforslag først etterprøves etter en avstemning. Problemet kunne løses elegant ved å innføre et mellomliggende petisjonsskritt: et innbyggerinitiativ som har samlet et relativt lavt antall underskrifter, f.eks. 10.000, oppnår retten til behandling i parlamentet og kontroll av en forfatningsdomstol. Det gir initiativtakerne rett til å revidere sitt forslag i lys av debatten i parlamentet. Dessuten forhindrer et tidlig forfatningssettersyn et nedslående juridisk nederlag etter at hele avstemningsprosessen har funnet sted. Annullering av et forslag som er godkjent av folket, er dårlig for demokratiet: Folket skal ikke bare ha det siste ord, men også se at dets ord er endelig. En annullering, ofte av formelle grunner, skaper et frustrerende og ofte berettiget inntrykk av at en mektig elite i siste instans gir seg selv det siste ord.
- Valgbrosjyren: Akkurat som i Sveits får velgerne tre til seks uker før avstemningen en brosjyre som inneholder den vesentligste dokumentasjonen om folkeavstemningen. Utover den offisielle tittelen, sammenfatning og analyse av forslaget som nevnt ovenfor, inneholder brosjyren
 - initiativets fulle tekst,
 - argumenter for og mot fra tilhengere og motstandere som skal anføres fire måneder før avstemningen. Tilhengere og motstandere har rett til 500 ord, og etter enda to uker kan begge sider legge frem en tekst på opp til 250 ord til som svar på motpartens innlegg,
 - en kort sammenfatning av argumentene fra begge sider.

Folkeavstemningenes skjebne i California er skiftende. Mellom 1912 og 1930 måtte velgerne i gjennomsnitt ta stilling til over fire folkeavstemninger i året. I 1950-, 1960- og 1970-årene ble innbyggerinitiativet sjelden brukt. Folk hadde stor tiltro til det representative system. I 1960-årene ble det totalt bare lansert ni initiativer, men da bemerkelsesverdig nok både progressive og konservative initiativer syntes å ha gode muligheter til å lykkes, begynte borgerinitiativet å gjenvinne sin popularitet. 'Konservative' initiativer omfattet innføringen av dødsstraff ved en folkeavstemning i 1972. Samme år fikk miljøbevegelsen stor suksess med et lovforslag om beskyttelse av kystområdet som ble godkjent av en folkeavstemning. Selv trusselen om innbyggerinitiativ var nok til å tvinge visse viktige endringer igjennom, slik som forbudet mot atomkraftverk som ble godkjent i 1976.

I 1977-78 ble det beryktede 'Forslag 13'-initiativet som bremsede økningen i boligbeskatningen, formulert. I de foregående årene hadde en høy inflasjon fått fotfeste, og prisene på land og hus steg enda mer enn nedskrivningen av dollarens verdi. Resultatet ble at gjennomsnittsfamiliene opplevde en dobbelt skatteeksplosjon. Lokale skatter som var forbundet med verdien av deres hjem, skjøt i været, og inflasjonen betydde at deres inntekter ble taksert til høyere og høyere skattenivåer uten å stå i et rimelig forhold til den faktiske kjøpekraften. Denne mekanismen ga delstaten California 2,6 milliarder ekstra i inntekter i 1976. I 1977 rådde det enighet i Californias parlament om å bruke ekstraintektene på å lette byrden for de små huseierne, men man kunne ikke bli enige om hvordan. Demokratene argumenterte for en slagplan som især kom folk med lavere inntekter til gode, mens republikanerne, bl.a. Reagan, foreslo inngrep som ga størst fordel til folk med høyere inntekter.

Hele våren skjedde det ingenting, og i juli bekjentgjorde to konservative anti-skatteaktivister, Paul Gann og Howard Jarvis, et innbyggerinitiativ. Deres forslag gjorde kort prosess på de ukontrollerte skatteøkningene som drev små huseiere til fortvilelse, men Forslag 13 hadde enda et særtegn: Det skilte ikke på privathjem og virksomheter og plasserte all fast eiendom i samme kategori. Det betydde at forslaget ga næringslivet en kolossal fordel som det ikke en gang hadde bedt om. Dette aspektet tiltrakk seg ingen oppmerksomhet under høsten 1977 da underskriftsinnsamlingen til Forslag 13 var i full gang, og ethvert forsøk på en løsning i den politiske verden stadig virket totalt blokkert. I desember leverte Jarvis og Gann inn mer enn det dobbelte antall av de nødvendige underskriftene. Etter et helt års diskusjon nådde parlamentet i løpet av vinteren fremdeles ikke frem til enighet om hva som skulle skje. I januar 1978 sto parlamentsmedlemmene under betydelig press for å finne en løsning. Imens hadde Forslag 13 allerede bygd opp en kolossal støtte i offentligheten. Først i mars 1978 kunne parlamentet langt om lenge presentere et alternativt forslag som ville komme til avstemning i juni under navnet Forslag 8 sammen med Jarvis' og Ganns Forslag 13. På tross av eller kanskje nettopp på grunn av den massive støtten fra alle politikerne til Forslag 8 valgte de kampanjetrette innbyggerne Forslag 13 med et knusende flertall. Shultz skrev om det i 1997: »Tyve år senere er det viktig å forstå hvordan skatteopprøret oppsto i California. Det dreide seg om mennesker som bodde i små hus, kjøpt i 1950-årene for kanskje 15.000 dollar, og som plutselig ble stilt ansikt til ansikt med skatter basert på en 10 ganger høyere verdi. De grep fatt i Forslag 13 for å beskytte sig, og 20 år senere klynger de seg stadig trofast til det«.

Forslag 13's gjennombrudd fikk to konsekvenser. Også i andre delstater med en eller annen form for innbyggerinitiativ fant det sted oppgjør om skatten. Forslag 13's suksess gjorde nok en gang den offentlige opinion oppmerksom på de muligheter som ligger i en folkeavstemning. »Rundt midten av 1980-årene begynte innbyggerinitiativene å erstatte representasjon som hovedscenen for større politiske diskusjoner. Utenfor det representative system ble aktivister fra begge sider av det politiske spektrum inspirert av Forslag 13's eksempel. Av edle eller mindre edle grunner drømte mange om å bli den neste Howard Jarvis. Organisasjonene begynte å tilegne seg forutsetninger og kunnskap for å kunne nå sine mål gjennom direkte stemmeavgivning. I 1980-årene ble innsatsen for å oppnå innbyggerinitiativ fordoblet, og ved utgangen av tiåret hadde folk allerede stemt om over 48 utspill. I tillegg ble innbyggerinitiativenes sjanser for å lykkes større. I årene opp til 1980 vedtok Californias velgere bare ett av

tre forslag. Mellom 1980 og 1990 ble nesten halvparten godkjent «. (Schultz 1996, s. 3). I 1990-årene fortsatte interessen å øke. I november 1996 skulle velgerne treffe flere beslutninger enn i hele perioden fra 1960 til 1969.

Motstanderne av folkeavstemning bruker ofte Forslag 13 som bildet på den offentlige velgeradferds uansvarlighet, mens det faktisk var den uansvarlige passiviteten fra det californiske parlamentets side som førte til skatteopprøret blant velgerne.

Som følge av avsetningen av Guvernør Gray Davis i 2003 som ble erstattet av skuespilleren Arnold Schwarzenegger, ble det også rettet kritikk mot avsettelsesregelen i California. Mediene tegnet et bilde av at det var altfor lett å provosere frem en avstemning, og at en sittende politiker ikke hadde den minste sjanse i et slikt tilfelle. Ytterligere kritikk gjaldt det faktum at den sittende guvernøren kunne stemmes ut av et simpelt flertall, mens hans etterfølger kunne velges med færre stemmer. Dessuten ble det hevdet at avsettelseskampanjen kun tilsynelatende var en 'grasrotkampanje', og at det i realiteten var 'big business' som sto bak. Den omstendighet at en 'seriøs' politiker ble skiftet ut med 'bare en skuespiller', viste klart hvilket misbruk direkte demokrati kan føre til.

Dette er i hovedsak ikke korrekt. For det første er det ikke lett å be om en avsettelsesavstemning. I 2003 krevdes det minst 900.000 underskrifter av de 15 millioner stemmeberettigede. For det andre er det ikke noe som skjer særlig ofte. Faktisk har en guvernør bare en gang før blitt tvunget til å trekke seg i USA – i 1921. På lokalt plan brukes avsettelsesavstemninger oftere (36 delstater har denne regelen), men i de fleste tilfelle overlever politikerne avstemningen. Byrådsmedlemmer klarer seg i 70,8% av tilfellene, og borgermestere i så mange som 82,4% av avstemningene.

Grunnen til at en gruppe innbyggere samlet inn 900.000 underskrifter, var at Davis – som tidligere var blitt gjenvalgt som guvernør med et umåtelig knapt flertall – allerede hadde mistet mye av sin autoritet på grunn av sin utilstrekkelige respons på en hard og langvarig energikrise, og for siden å tilsynelatende ha løyet om et kolossalt budsjettunderskudd. Under sin gjenvalgskampanje malte Davis et rosenrødt bilde av den økonomiske situasjonen, angrep alle som snakket om et underskudd på budsjettet og utelukket kategorisk muligheten for noen form for skatteøkninger. Kort etter sitt gjenvalg avslørte Davis imidlertid et rekordstort underskudd på 32 milliarder dollar (mer enn alle de andre delstatenes samlede underskudd, selv om det to år tidligere fremdeles var et overskudd på delstatsbudsjettet) og bestemte seg for en skatteøkning på en verdi av åtte milliarder dollar. Det ble også tydelig at Davis fikk oppbakking av 'big business'. Under avsettelsesavstemningen støttet de to betydeligste talerørene for Californias næringsliv – California Business Roundtable og Los Angeles Handelskammer – Davis.

Det faktum at en skuespiller erstattet Davis, har ingenting med direkte demokrati å gjøre. På et føderalt nivå har USA ikke noen form for direkte demokrati – USA er et av de få land i verden som aldri har avholdt en nasjonal folkeavstemning – og likevel klarte skuespilleren Ronald Reagan å bli president.

Det er ganske riktig ikke særlig gunstig at en guvernør – under det californiske system – som er valgt med 40% av stemmene, tvinges til å gå, mens hans etterfølger kan bli valgt med bare 30% støtte. Det skyldes at velgerne skal velge etterfølgeren i en enkelt runde fra en liste med flere enn to kandidater. Det er derfor sjelden at den kandidaten som får

flest stemmer, også får absolutt flertall, men det er ikke en iboende del av avsettelsesregelen. Dette aspektet kan lett endres ved at man innfører flere avstemningsrunder som ender med at de to kandidatene med flest stemmer står overfor hverandre, akkurat slik som i det franske presidentvalg. De velgere som tidligere har stemt på de andre kandidatene, kan i siste omgang velge mellom de to mest populære kandidatene. Da vil det alltid bli et absolutt flertall for en bestemt kandidat. (Nijeboer, 2003)

Direkte-demokratisk beslutningstaking har allerede i flere tiår nytt større tillit blant velgerne enn indirekte beslutningstaking. Dette bekreftes av nye meningsmålinger. Halvparten av de spurte har tillit til folket som direkte lovgivere. I motsetning til det mener 78% av de spurte at parlamentet blir styrt av en håndfull representanter for 'storinteresser', mens bare 15% tror parlamentet har generell velferd som mål. (Baldassare 2005).

Innbyggerinitiativens innvirkning på skatter og utgifter

Med California som eksempel hevdes det ofte at direkte demokrati har ført til budsjettssammenbrudd fordi folket med direkte-demokratiske midler systematisk kutter så ned på skattene at delstaten ikke lengre kan fungere som den skal. Forslag 13 brukes ofte som bevis på det (se f.eks. Daniel Smiths bok 'Tax Crusaders'). I kjølvannet av denne kritikken undersøkte den amerikanske statsviteren Matsusaka i sin studie 'For the Many or the Few' (2004) systematisk folkeavstemningenes effekt på skatter og utgifter i USA. Han samlet inn en enorm mengde data fra alle amerikanske delstatene og rundt 4.700 amerikanske byer fra de siste 100 år – «i realiteten alle de data som er tilgjengelige for tiden» (s. xi). Han oppdaget tre effekter:

- (1) delstatens og lokalrådenes samlede utgifter falt,
- (2) utgiftene er overført til lokalplanet,
- (3) det skjedde en utskifting fra generelle skatter til betalinger for spesifikk utførte tjenester.

Det betyr at når folk får sjansen til det, viser de en tendens til å slanke staten – især sentralstaten – og de er også innstilt på å betale mer for sitt eget forbruk. I USA bruker regjeringen ca. 36% av BNP. Rundt halvparten av dette brukes på lokalplan og i delstatene. I en delstat med mulighet for innbyggerinitierte folkeavstemninger fører det til en gjennomsnittlig skattenedsettelse på 534 dollar for en familie på fire og et fall på 589 dollar i delstatens offentlige utgifter. Det tilsvarer ca. 4% av delstatens inntekter og offentlige utgifter, noe som i absolutte termer utgjør en markant, men ikke drastisk forskjell.

Matsusaka gjorde enda et markant funn. Organiseringen av innbyggerinitierte folkeavstemninger er ikke lik i de aktuelle delstatene. Den største forskjellen er kravet til antall underskrifter som kan variere fra 2% til 10% av de stemmeberettigede. Innbyggerinitierte folkeavstemningers innvirkning har direkte sammenheng med det antall underskrifter som kreves. Effekten øker i takt med at dette antallet senkes. I delstater med lavest underskriftsterskel ligger effekten av en folkeavstemning om offentlige inntekter og utgifter opp mot 7%, mens den er uten betydning i delstater med høyere krav (s. 33-5). Jo lettere det er å komme i gang med et innbyggerinitiativ, desto lavere er skattenivået.

Tendensen til å senke skattene berører ikke alle nivåer av den offentlige administrasjon på samme måte. Den samlede skattesenkningen er resultatet av en sterk tilbøyelighet til å trappe ned utgiftene på delstatsnivå med ca. 12% kombinert

med en mindre utpreget tendens til å øke utgiftene på lokalplan i kommuner og byer. Tendensen til desentralisering synes statistisk sett å være særdeles solid. Det betyr likevel ikke at skattene øker på lokalplan. De høyere utgiftene i byene (i slik en grad at det er direkte samsvar med innføringen av innbyggerinitiativet), dekkers gjennom betaling for tjenester som ytes: »På delstatsplan fører initiativet til ca. 5% reduksjon av skatter og ingen endringer i 'egenandel'. På kommunalt plan fører initiativet til ca. 14% høyere egenandel og ingen endring av skattenivået« (s. 52).

Endelig foreligger det enda et markant funn. Alle data ovenfor angår perioden 1970-2000. De fleste delstater innførte folkeavstemning i begynnelsen av 20. århundre, og de praktiske omstendighetene rundt folkeavstemningene har stort sett ikke endret sig. I begynnelsen av det 20. århundret lå de offentlige utgiftene på ca. 6% av BNP (bruttonasjonalproduktet), mens tallet 100 år senere nærmer seg 40%. Matsusaka undersøkte også virkningen av folkeavstemninger i perioden 1902-1942 der det gikk frem at folkeavstemningene førte til en økning av de offentlige utgiftene. Han fant også at de offentlige utgiftene i den aktuelle perioden økte sterkere i takt med at antall nødvendige underskrifter for et innbyggerinitiativ sank.

Man kan derfor ikke uten videre si at folkeavstemninger alltid fører til skattesenkninger. Det eneste man kan si er at innbyggerinitiativer sikrer bedre implementering av flertallets vilje. Åpenbart syntes de fleste i 1900 at 6% offentlige utgifter per år var for lavt (Matsusaka sammenholder dette med den tidens raskt voksende urbanisering som betydde krav til utvikling av all slags kollektiv infrastruktur), mens de nåværende ca. 40% klart anses for å være for høyt og for sentralisert.

Matsusaka viet et omfattende kapittel til spørsmålet om hvorvidt de tre endringene som fant sted under innbyggerinitiativenes innflytelse, også gjenspeiler folkeviljen. Han konsulterte resultatene fra et større antall meningsmålinger som er blitt gjennomført de tre siste tiår. Man trenger ikke millioner dollar til meningsmålinger – et par tusen er nok for å gjennomføre en representativ meningsmåling i USA – og man fører heller ikke millionkampanjer. Således foreligger det ingen skjevheter som følge av en ensidig finansiering. På bakgrunn av meningsmålingene blir det klart at de fleste amerikanere virkelig er tilhengere av mindre forvaltninger (som stemmer overens med tendensen til generelle skattesenkninger), at de støtter desentralisering (kjøpekraften overføres til de mer lokale myndighetene), og at de generelt betrakter skatter som den minst attraktive kilden til offentlige inntekter. Enda sterkere: »For hver politisk arbeidsgang jeg undersøker, skubber initiativet den førte politikken i den retning et folkeflertall sier at de ønsker å gå. Jeg er ikke i stand til å finne noe bevis på at flertallet misliker politiske endringer som forårsakes av initiativet«. (Matsusaka 2004, s. xi-xii (forfatterens kursiv)).

Matsusakas konklusjon er klar: »Noen bekymrede iakttagere (...) har argumentert for at initiativet tillater individer og grupper å gjennomføre en politikk som går på tvers av den offentlige interesse. Deres argument er basert på iakttagelsen om at initiativet er dyrt i drift og synes å være dominert av rike individer og grupper. Det foreliggende bevismaterialet viser imidlertid at selv om velstående interessenter er fremtredende deltakere i initiativ-politikken, bidrar initiativenes virkninger i siste instans til flertallets beste. Hvordan det kunne skje er ikke noe mysterium. Uten initiativet må

velgerne akseptere lovgivernes politiske valg. Initiativet gir velgerne mulighet til å velge. Hvis alternativet til et initiativ er verre enn den politikken som lovgiverne fører, kan initiativet avvises uten at noen skade er skjedd. Hvis alternativet er bedre, kan velgerne godkjenne det og får det bedre. Kort sagt, selv om adgangen til å fremsette innbyggerinitiativer ikke er likt fordelt, innebærer velgernes evne til å filtrere bort de dårlige forslagene og beholde de gode at prosessen fungerer til flertallets fordel. (...) Jeg vil gjerne understreke at bevismaterialet er verdinøytralt. Det forteller oss ikke om initiativprosessen er en god eller dårlig styreform. Materialet viser simpelthen at initiativet fremmer flertallets vilje«. (s. 71)

'Særinteressenes' rolle

Ovenstående er nært forbundet med temaet om 'særinteressers'. Store pengebeløp har helt fra begynnelsen vært innblanding i Californias direkte demokrati. Ved valgene i 1922 oversteg det totale investerte beløp allerede mer enn en million dollar. I 1970-, 1980- og 1990-årene ble beløpet som ble brukt på kampanjene, mangedoblet. I 1992 ble det anslått at kampanjekomiteene i 21 delstater brukte 117 millioner dollar, og i 1998 var dette beløpet allerede steget til 400 millioner dollar på 44 delstater. Med sin bruk av 256 millioner tok California brorparten av disse. (Garrett og Gerber 2001, s. 73). Siden slutten av 1980-årene er det brukt mer på innbyggerinitiativer i California enn på lobbyisme i parlamentet. Næringslivet sto for ca. 66% av beløpene i 1990 (enkeltpersoner: 12%, politiske partier: 7%, fagforeninger: 1%). (Shultz 1996, s. 81)

Innbyggerinitiativene ble tidlig profesjonalisert. Allerede rundt første Verdenskrig etablerte Joseph Robinson et foretak for innsamling av underskrifter mot betaling. Nå koster det ca. 1 million dollar å la slike firmaer samle inn det nødvendige antall underskrifter til et californisk innbyggerinitiativ. I 1930 ble det første firma som faktisk utformet kampanjer (Whitaker & Baxter's Campaigns Inc.) dannet. Dessuten finnes det mange dusin profesjonelle 'konsulenter' i delstaten som er aktive med å overvåke kampanjer for profesjonelle politikere og innbyggerinitiativer. Konsulentene konsentrerer seg som regel om et bestemt ideologisk segment av det 'politiske marked'.

Dette fører til et ofte brukt argument: Økonomisk sterke interessegrupper ville misbruke den bindende innbyggerinitierte folkeavstemning for å drive igjennom sin egen dagsorden til skade for 'allmennhetens interesse', som man mener folkets representative system tjener. Vanligvis er dette argumentet ikke konsekvent gjennomtenkt. Vi har allerede ovenfor sitert Matsusakas grunnleggende argument, nemlig at forslag til folkeforsamling som fremsettes som alternativ til det 'representative systems' intensjoner, også øker velgernes opsjoner og gir dem større rom for å treffe de beslutninger som tjener dem best. Matsusaka sammenligner dette med en familie der faren (= det representative system) ensidig 'foreslår' hvilken pizza familien skal spise. Når moren (= særinteressens) også kan foreslå en pizza, og alle (også barna = velgerne) deretter kan stemme over forslaget, kan det aldri forverre barnas situasjon, selv om de ikke kan forslå noen pizza selv. Farens forslag er alltid mulig, men hvis moren har en enda bedre idé, kan den få flertall i avstemningen. »Av det kan vi se at det som regel er til flertallets fordel at alle i familien kan stille forslag. Denne konklusjonen holder, selv når retten til å komme med forslag er forbeholdt visse familiemedlemmer. (...) Så lenge forslagene filtreres gjennom flertallsvalg, kan initiativene bare gjøre det verre for flertallet, hvis velgerne kan overtales til å godkjenne en politikk som går mot deres eget beste.« (Matsusaka 2004, s. 12).

I avhandlingen 'The Populist Paradox' (1999) undersøker statsviteren Elisabeth Gerber systematisk i hvilket omfang 'særinteresser' kan tvinge sin egen dagsorden igjennom ved å bruke mye penger. Hun undersøkte pengestrømmen i 168 borgerinitiativer i 8 amerikanske delstater. I motsetning til det kritikerne hevder, synes mektige kommersielle interesser å ha relativt liten suksess med å få vedtatt en lov gjennom en innbyggerinitiert folkeavstemning. Initiativer som hovedsakelig fikk økonomisk støtte av enkeltborgere, ble nesten dobbelt så ofte godkjent som initiativer som primært ble finansiert av særinteressegrupper (i virkeligheten er antall innbyggerinitiativer som utelukkende støttes av økonomiske interessegrupper eller individuelle borgere, meget lite). Det store flertall av innbyggernes stemmer relaterer seg til innbyggerinitiativer (s. 111-112). Gerber konkluderer: »Det empiriske bevismaterialet gir ytterligere grunnlag til å avvise beskyldningen om at økonomiske interessegrupper kjøper seg politiske resultater i den direkte lovgivningsprosessen«. (s. 138)

Gerber viser imidlertid at økonomiske interessegrupper har et visst hell med å provosere frem andre innbyggerinitiativers fall gjennom sine mot-initiativer. Når innbyggerinitiativer synes å nyte stor popularitet og ikke en gang bruken av store pengesummer synes å kunne snu situasjonen, prøver velstående motstandere å skape forvirring ved å stille et alternativt forslag, et motforslag, som ligner det originale forslaget på overflaten. Det skjedde første gang i 1978 med antiskatte-initiativet Forslag 13 som allerede har vært omtalt. I siste øyeblikk stilte mange politikere et 'moderat' mot-initiativ som imidlertid falt igjennom.

1990 var et nøkkelår idet mange progressive initiativer gikk til topps. Det var '1 Nickel per drink' initiativet som foreslo høyere beskatning på alkohol (Forslag 134), det 'Store grønne' initiativ, et omfattende miljøinitiativ utarbeidet av miljøgrupper i samarbeid med politikere blant demokratene, og 'Skoger for alltid' (Forslag 130) som spesifikt dreide seg om bevaring av Californias skoger.

Et fortrolig notat ble lekket og avslørte kjemi- og oljeindustriens bevissthet om at spesielt det »Store grønne« initiativ ikke kunne forhindres direkte på grunn av dets kolossale popularitet. Derfor ble det iverksatt et mot-initiativ, det 'Store brune' (Forslag 135). Treindustrien gikk mot 'Skoger for alltid' med den 'Store stubben' (Forslag 138). For å stanse '1 Nickel per drink'-initiativet lanserte alkoholbransjen selv to initiativer: '1 penny per drink' (Forslag 126), som foreslo lavere skatt på alkohol, samt et initiativ som ville gjøre senere skatteforhøyelser, inklusive skatteøkninger på alkohol, avhengige av 2/3-flertall istedenfor et simpelt flertall.

Alle disse motforslagene hadde til hensikt å spre forvirring. Velgerne ble til slutt konfrontert med en rotete liste på 27 kompliserte initiativer og mot-initiativer som førte til det som siden ble kjent som det 'STORE NEI' til 23 av 27 forslag, deriblant også de originale progressive forslagene som kunne samle stor sympati i offentligheten. Dette er et eksempel på et vanlig fenomen: Velgere er forsiktige, og hvis i tvil, avviser de et forslag. »Velgere gir opp og stemmer nei til alt'. (Shultz 1996, s. 84)

Disse erfaringene lærer oss en viktig lekse: Hvis økonomiske krefter klarer å invadere det demokratiske liv, bryter demokratiet sammen. Under den demokratiske beslutningsprosessen må innbyggerne bestemme hvilke legale grenser økonomien må operere innenfor. Disse må være like ufravikelige som geografiske eller geologiske grenser; de må f.eks.

beskytte innbyggernes verdighet og motvirke forsøk på å undergrave dem. Debatten eller den image-skapende prosessen er det sanne kardinalpunkt i demokratiet og må derfor utfoldes i et åpent forum og ikke kunne legges ut for salg.

Dette er ikke velgernes skyld. Det er flere ganger gjort forsøk på å forhindre pengenes innflytelse på den debatten som leder opp til en folkeavstemning. I 1974 vedtok californierne et innbyggerinitiativ (Forslag 9) som begrenset kampanjeutgiftene ved folkeavstemninger. To år senere ble lovforslaget imidlertid forkastet av USA's høyesterett som hevdet at pengedonasjoner til en kampanje faller inn under yttringsfriheten som garanteres av artikkel 1 i den amerikanske grunnloven. Hvis den føderale grunnloven ikke endres eller tolkes på en annen måte, er det for tiden umulig å bestemme en grense for kampanjeutgifter til direkte-demokratisk beslutningstaking i USA.

Høyesterett godtok grenser ved valg av representative kandidater fordi de kan gjøres til gjenstand for korrupsjon, men fordi velgerne selv bestemmer, spiller korrupsjon ingen rolle i innbyggervalg om et offentlig tema. Den 18. desember 1996 vant motstanderne av 'storkapitalen' en overraskende seier med vedtagelsen av Forslag 208: 61,8% av de fremmøtte stemte for innføring av et utgiftstak ved representative valg. Inntil da fantes det ikke noen slik legal begrensning i California. I dette tilfellet brukte initiativtagerne en kandidat i det californiske parlamentsvalget som etter å ha fått overrakt enda 125.000 dollar fra et tobakksfirma en uke før avstemningen, endte med å vinne med en knapp margin på 597 stemmer. Valgbrosjyren (informasjonsheftet) til Forslag 208 erklærte: »Når storkapitalens særinteresser vinner, taper folket!« Forslag 208 ble likeledes prøvd i retten. Under rettsforhandlingene lanserte nok en gruppe Forslag 34 i ønsket om å få trukket Forslag 208 tilbake og lage mindre stramme begrensninger for kampanjedonasjoner. I november 2000 ble det godkjent av over 60% av velgerne.

Offentliggjøringen av kildene til kampanjenes finansiering ble også angrepet. I 1988 godkjente de californiske velgere Forslag 105 som vedtok at store bidragsytere skulle oppgis i valgkampanjenes reklamer. Lovbestemmelsen sto ved makt i mange år og med stor effekt. Reklame mot '1 penny per drink'-initiativet bekjentgjorde f.eks. alltid: »(...) støttet av Instituttet for øl, Instituttet for vin og Brennerienes Fellestråd«. Likevel lyktes det industrien å få annullert Forslag 105. Det ser ut til at industriens økonomiske garantister bak de politiske reklamene ofte skjuler seg bak meningsløse eller villedende navn (se nedenfor). I 1997 vedtok imidlertid det californiske senat en lov (SB 40) som krevde at de kampanjekomiteer som bruker mer enn 100.000 dollar på sine innbyggerinitiativer – i praksis gjelder det alle komiteer – skal sende en elektronisk redegjørelse over sine utgifter som vil bli offentliggjort på de californiske myndighetenes hjemmeside.

Et eksempel på effektiviteten av saklig reklame ble gitt i 1988 da tobakksindustrien stilte med et initiativ som skulle begrense de omfattende californiske røykerestriksjonene, men tobakksbaronene presenterte sitt initiativ som et forslag om å begrense røyking fra en oppdiktet organisasjon som ble kalt 'Californiere for delstatlige restriksjoner for røyking' ('Californians for Statewide Smoking Restrictions' = CASSR). Da det ble klart at en stor del av offentligheten ville kunne la sig narre, offentliggjorde The California Wellness Foundation og The Public Media Center en lettfattelig annonse som bare inneholdt sitater fra valgbrosjyren samt navnene på de viktigste sponsorene for og mot. Valgbrosjyren erklærte: »Utspillet

vil føre til færre restriksjoner for røykere enn det som gjelder under eksisterende lovgivning«. Blant de avdekkede finansieringskildene til initiativet var Philip Morris USA, Reynolds Tobacco Co og et par andre tobakksfirmaer. Reklamen slo fast at de viktigste sponsorene bak motstanden mot Forslag 188 var: The American Cancer Society, The American Lung Association, The American Heart Association og The American Medical Association. Offentliggjøringen av disse enkle kjensgjerningene i en klar, grafisk godt tilrettelagt fullsides annonse satte de californiske velgere i stand til omgående å se hva som holdt på å skje, og Forslag 188 ble knust i et ydmykende 70%/30%- nederlag. Eksemplet viser hvor stor risiko det er for å bli ført bak lyset av kommersielle interesser. Eksponeringen av sponsorene i valgbrosjyren og utdelingen av selve dokumentet i et enkelt, leselig format som avistillegget var et effektivt tiltak.

Inntil 1992 kunne innbyggerinitiativer fremdeles stole på 'rettferdighetsdoktrinen' som ble knesatt av den føderale kommunikasjons-kommisjonen i 1949. Ifølge denne doktrinen skulle radio og tv i forbindelse med kontroversielle offentlige saker gi representantene for opposisjonelle synspunkter rimelige muligheter for å komme til orde med sine meninger. Rettferdighetsdoktrinen ble anfektet av medieeierne i årevis, og i 1992 ga kommunikasjons-kommisjonen etter: Rettferdighetsdoktrinen ble ikke lengre lovmessig påbudt ved innbyggerinitiativer. 'Valgbrosjyren' som alle velgere mottar før avstemningen, er for tiden den eneste troverdige kilde til rettferdig avbalansert informasjon, og man kan spørre seg om dette er nok.

Iverksettelsen av vedtatte initiativer

I California (som i Sveits) avviser velgerne størsteparten av forslagene, og bare 34% av initiativene lykkes.

Tankevekkende nok betyr ikke det at et vedtatt initiativ også gjennomføres i 34% av tilfellene. Et forslag som er vedtatt av et flertall av innbyggerne, kan likevel felles helt eller delvis. Politikere har en rekke utveier for å oppnå det. For det første kan et forslag som er vedtatt av en folkeavstemning, senere underkjennes av domstolene. Det skjer ofte i California, og ikke sjelden ender en rettshandling ut i hel eller delvis tilside-settelse av det vedtatte forslag. I andre tilfelle gjennomføres det vedtatte forslaget ganske enkelt ikke av myndighetene. Elisabeth Gerber og andre undersøker i boken 'Stealing the Initiative' (2001) hvordan makthaverne gjennom forskjellige manøvrer svekker eller kommer unna uønskede folkelige beslutninger. Forfatterne analyserte implementeringen av 10 forslag som var vedtatt av innbyggerne i California, og nådde følgende konklusjon: »Det er klart at parlamentariske aktører bevarer en stor porsjon tilbakeholdenhet i forhold til hva som skjer med initiativene etter at de er blitt godkjent« (s.110). Mange folkelige beslutninger blir i realiteten bare delvis gjennomført, og i visse tilfelle blir implementeringen helt og holdent effektivt holdt tilbake.

Et slående eksempel er 'Kun engelsk'-initiativet (Forslag 63) som ville erklære engelsk for det eneste offisielle språk i California og ble vedtatt av 73,2% av velgerne i 1986. Likevel ble forslaget aldri gjennomført. De offisielle valgdokumentene i San Francisco forble flerspråklige, med spansk og kinesisk ved siden av engelsk. I 1987 la demokratene til og med fram et lovforslag som drastisk ville forhindre innlevering av klager på grunnlag av det vedtatte forslaget. Etter at forslagens motstandere hadde slått alarm, ble forslaget imidlertid ikke vedtatt, og da demokratene fryktet et

nederlag, trakk de seg tilbake. Det lignende Forslag 227, også kalt 'Kun engelsk', ble vedtatt av 60,9% av velgerne i 1998. Grunnleggende anbefalte forslaget at den 'tospråklige undervisningen' skulle avskaffes i mange av delstatens offentlige skoler, og at de barn som ikke snakket engelsk (og som vanligvis er spansktalende), skulle gjennom en 'engelsk fordypelse' i skolen. I skoledistrikter der utspillet kunne regne med bred tilslutning, ble det også implementert, men andre steder fikk det overhodet ingen betydning. I San Francisco var f.eks. bare 38,3% av velgerne enige i forslaget, og den høyest ansvarlige for nettverket av de lokale skoler erklærte kjølig at forslaget ikke ville bli implementert, til tross for det faktum at initiativet var vedtatt på delstatlig plan, og at prinsippet om likhet forutsetter at forslaget dermed skulle gjennomføres overalt i delstaten. Faktisk viser Forslag 227's skjebne at lovgivende instanser ikke skal blande seg inn i interne utdannelsessaker. Hvis staten overlater slike valg til skolene, kan de bestemme fra forslag til forslag det som passer dem best, mens delstaten ikke behøver å påtvinge en ensartet ledelsesform.

I 1990 godkjente velgerne Forslag 140. Forslaget gjorde på den ene side vervet som parlamentariker tidsbegrenset og på den annen side ble også parlamentarikerens honorarer skåret ned til ca. 80% av foregående nivå. Hensikten med initiativet var å bekjempe etableringen av en klasse av livslange karrierepolitikere. Tidsbegrensninger begrenser den tid en person kan sitte som lovgiver og/eller utføre et politisk verv. Forslag 140 fastsatte et tak på 6 til 8 år. Selvfølgelig kunne et slikt forslag ikke regne med godkjennelse i parlamentarikerens egne rekker, men når tidsbegrensninger først er blitt vedtatt, er det i realiteten umulig å omgå dem. De politiske lederne i California utnyttet uten hell alle legale muligheter i håp om å omgå denne bestemmelsen. Den endelige dom ble langt om lenge avsagt i 1997. Takket være det vedtatte forslaget var i mellomtiden parlamentsmedlemmene og topplederne alle som en blitt skiftet ut. De sittende makthaverne hadde mer hell med sine forsøk på å omgå de økonomiske restriksjonene som Forslag 140 innførte. Via domstolene oppnådde de å få fjernet den begrensning av toppolitikernes uhørte pensjonskrav som var blitt vedtatt av innbyggerne. Andre restriksjoner i Forslag 140 ble ikke berørt av domstolene, men det lyktes den politiske klassen raskt å omgå loven ved å legge om regnskapene. »Ved at omklassifisere byråer og flytte sine budsjetter utenfor de formelle utgiftsrammene for lovgiverne, gikk den lovgivende makten stort sett rundt hensikten bak Forslag 140's utgiftsgrenser. Dermed lyktes det den ikke bare å beholde sin politiske medarbeiderstab, den opprettholdt også serviceytelsene fra de byråer hvis finansiering den beskar.« (Gerber s. 54-55)

Et nylig eksempel (ikke behandlet i Gerbers bok) på den arroganse politikere kan vise angående beslutninger truffet på et demokratisk grunnlag, fikk vi da det daværende californiske parlamentet godkjente en lov som ville anerkjenne homoseksuelle ekteskap i delstaten. En folkeavstemning om spørsmålet (Forslag 22) ble avholdt i mars 2000, og et flertall på 61,4% besluttet at et lovlig ekteskap bare kunne inngås mellom en mann og en kvinne. Til tross for dette vedtok Californias parlament senere en lov som tillater homoseksuelle ekteskap. Guvernør Schwarzenegger brukte imidlertid sin veto rett overfor parlamentets beslutning, idet han sa at folkets vilje skulle respekteres. For dette ble han naturligvis stemplet som 'ekstrem høyrefløy' av sine motstandere, men han lot muligheten for at innbyggernes beslutning fortsatt kunne forkastes av domstolene, stå åpen.

Tyskland: Bayern og omegn

1. oktober 1995 var en viktig dag for det europeiske demokrati. Da stemte innbyggerne i Bayern for å gi seg selv flere rettigheter til en direkte beslutningsprosess på by-, kommune- og distriktsplan. (Landkreisen) (Seipel og Mayer, 1997).

Det eksisterte allerede en begrenset form for direkte demokrati på delstatsplan i Bayern før 1995. Innbyggerne kunne lansere lovgivende initiativer og framtinge en folkeavstemning om dem. Terskelen for å bruke dette systemet var imidlertid eksepsjonelt høy. I innledningsfasen måtte man samle 25.000 underskrifter for å kunne søke om en folkeavstemning. Hvis Innenriksdepartementet (Innenministerium) uttrykte motforestillinger til initiativet, måtte forfatningsdomstolen avgjøre dette. Hvis denne retten ikke så noen hindringer, fantes det ytterligere et trinn der 10 % av de stemmeberettigede (ca. 900.000 innbyggere) innen 14 dager måtte oppsøke sin lokale forvaltning for å registrere sin underskrift til støtte for folkeinitiativet. Denne andre terskelen var praktisk talt uoppnåelig, slik at det knapt noen gang har funnet sted folkeavstemninger på delstatlig plan i Bayern. Folkeavstemningen i 1995 var bare den fjerde som ble holdt etter 2. verdenskrig. Dessuten ble og blir politikken i Bayern dominert av ett politisk parti, det kristendemokratiske CSU.

Historien om 'Mehr Demokratie' (Mer Demokrati) – bevegelsen som skapte et gjennombrudd for direkte demokrati i Bayern, inklusive folkeavstemningen i 1995 – er historien om dobbelt suksess. 'Mehr Demokratie' klarte ikke bare å passere det høyeste hinderet for å oppnå en folkeavstemning i Bayern, men også å vinne over motstanden fra CSU som meget iherdig motsatte seg innføringen av direkte demokrati på kommunalt plan. Det var det første nederlaget for CSU på delstatlig plan på 40 år.

Innføringen av direkte demokrati i Bayern kan betraktes som en smitteeffekt fra Sveits. Det faktum at det i det hele tatt var mulig med folkeavstemninger i Bayern, selv med en altfor høy terskel, skyldes antagelig det faktum at den første statsministeren i Bayern, Wilhelm Hoegner, var i eksil i Sveits under 2. verdenskrig og lærte å verdsette systemet der. Etterpå var han medvirkende til at folkeavstemningen ble tatt inn i Bayerns konstitusjon. Hoegner sa i 1950: «Folkeavstemninger er hjørnesteinen i den moderne demokratiske kommunale lovgivning». (Meyer og Seipel, 1997, s.12)

Kampanjen for de 10% underskriftene

Mellom 6. og 19. februar måtte 'Mehr Demokratie' komme over en enorm terskel. Innen disse 2 ukene måtte 10% av de stemmeberettigede skynde seg til sine lokale forvaltningskontorer i åpningstiden for å gi sin underskrift til støtte for søknaden for det kommunale innbyggerinitiativet. Den meget høye terskelen ble overskredet med god margin; 13,7% av de stemmeberettigede Bayern (eller ca. 1.2 millioner innbyggere) gjorde sin innsats. Resultatet var enda mer bemerkelsesverdig når man betrakter motstanden fra myndighetenes side mange steder. Mange innbyggere var ikke i stand til å registrere sin støtte fordi deres lokale forvaltningskontorer syntes å være stengt selv i den lovfestede åpningstiden.

Pressens reaksjon var hovedsakelig positiv, unntatt i de avisene som tradisjonelt støttet CSU. Avisa 'Münchner Merkur' skrev den 21. februar 1995 nedlatende: «Feiring over det faktum at 'Mehr Demokratie i Bayern's folkeinitiativ nådde terskelen, ville være upassende. I prinsipp har Bayern nytt demokratiske

rettigheter i lang tid. Alle borgere kan trekke tilbake sin støtte til en kommunepolitiker eller en kommunistyregruppe ved neste valg, hvis de ikke liker administrasjonens beslutninger...» Samme dag spådde avisa Main-Post: «Etter det vellykkede 'Mehr Demokratie in Bayern' initiativet vil CSU bruke sin velkjente taktikk: de vil overta innbyggernes initiativforslag som om sitt eget motto, men komme opp med et motforslag som i praksis ikke vil gjøre noen skade på det styrende parti.»

Med frykt som redskap

I 1991 klarte faktisk et tidligere folkeinitiativ i Bayern. 'Das bessere Müllkonzept' som foreslo en reform i avfallshåndteringspolitikken, å nå 10% terskelen, men tapte knapt mot CSU i den etterfølgende folkeavstemningen. Da underskrifterskelen denne gang ble nådd, begynte 'Mehr Demokratie' å undersøke hvordan det tidligere folkeinitiativet var blitt brakt til fall av CSU.

En av konklusjonene var at CSU i siste instans vant takket være støtten fra grasrota i landområdene. I byene der folkeinitiativets kampanje var aktiv, fikk initiativet ofte flertall, men i landdistriktene fantes det ofte ingen motvekt mot CSUs propaganda. Den viktigste konklusjonen var imidlertid at CSU systematisk spilte på frykt. Kampanjepakkene som CSU delte ut til kommunistyregruppene sine som hadde flertall i alle de 2000 kommunene og byene i Bayern, inneholdt forberedte taler der man kunne finne påstander som: «...hvis ditt lille kjøkken ikke har plass for 6 søppelkasser, kan du like godt begynne å rive ned halvparten av veggene», og innsamlingen av sortert avfall ble avbildet som at det nå var essensielt at alle kommuner lagde felles oppbevaringsområder som ble beskrevet som «en fin suppe av branner, giftige avløp og tusenvis av rotter.»

Lovgivningen i Bayern foreskriver at det bayerske parlamentet, hvis et folkeinitiativ når terskelen på 10%, kan komme med et motforslag som vil bli lagt fram for avstemning samtidig med folkeinitiativet. CSU hadde og har fremdeles absolutt flertall i delstatsparlamentet og kan derfor komme med motforslag som effektivt vanner ut folkeinitiativet og parti-propagandaen organiseres rundt. På den måten var CSU i siste instans istand til å torpedere det nye initiativet om avfallshåndteringen. Kristendemokratene lanserte et alvorlig utvannet motforslag, kjørte det gjennom parlamentet og fikk etter en listig kampanje et flertall på 51% i folkeavstemningen (mot 44% for det opprinnelige forslaget fra 'Das bessere Müllkonzept' initiativet.

CSU brukte nå samme taktikk mot 'Mehr Demokratie'. Nok engang lanserte CSU et motforslag som utelukket mange temaer fra borgernes rett til å beslutte (f.eks. skulle det ikke være tillatt med kommunale folkeinitiativ om byggeprosjekter); CSUs forslag stilte krav om 25% beslutningsdyktig deltakelse for folkeavstemningen, (med lavere valgdeltagelse enn 25% ville avstemningsresultatet bli kjent ugyldig; se kapittel 2 om de negative effektene av kravet om beslutningsdyktig deltakelse). Med CSUs forslag kunne underskriftene ikke samles inn fritt, men borgerne måtte gå til sine lokale forvaltningskontorer for å underskrive der, osv. Målet var ganske klart: ved å innføre flest mulige hindringer og begrensninger, ville de gjøre det så vanskelig som mulig for folkeinitiativ å lykkes.

Samtidig begynte CSU å male fanden på veggen. Deres slagord var: «Ikke la en minoritet blokkere alt». Ifølge CSU ville forslaget til 'Mehr Demokratie' åpne døra for demagoger og

bråkete minoritetsgrupper. CSU antydte til og med at forslaget ville bli en trussel mot det å kunne ringe med kirkeklokkene eller holde de populære 'Oktoberfestene'. CSU spådde permanente valgkonflikter og vedvarende usikkerhet som ville gjøre det helt umulig for myndighetene å gjennomføre langsiktig planlegging (med påfølgende tap av arbeidsplasser) og innføring av 'upopulære' tiltak, etc.: alt dette ville bli følgene av å vedta 'Mehr Demokratie' forslaget. På lokalplan ble partiapparatet satt i sving (f.eks. ved å avvise å stille kommunale lokaler til rådighet for møter).

'Mehr Demokratie' visste hva CSU hadde til hensikt og var i det vesentlige istand til å nøytralisere CSUs kampanje. Den mest betydelige faktoren i deres motoffensiv var at de var istand til å finne alle slags organisasjoner (politiske partier, sosiale organisasjoner, ungdomsgrupper og til og med CSU medlemmer som var for Mehr Demokratie) som hadde tillit hos større grupper av borgere og var beredt til å tale offentlig til fordel for folkeinitiativet og mot CSUs motforslag.

En viktig lærdom fra 'Das bessere Müllkonzept's nederlag var at man ikke måtte la CSU få ta initiativet i debattene. En av CSUs taktikker besto i konstant å forstyrre opponenten med beskyldninger som måtte motbevise om og om igjen, slik at man aldri rakk å snakke om den reelle grunnen til folkeavstemningen. CSU forsøkte f.eks. å anklage 'Mehr Demokratie' for finansielt bedrageri, og dette skjedde på et strategisk valgt tidspunkt: bare to uker før folkeavstemningen. Hvis CSU i løpet av disse to siste ukene hadde klart å fokusere den offentlige debatten på finansene til 'Mehr Demokratie', kunne det ha blitt skjebnesvangert for folkeinitiativet. Innbyggernes donasjoner til 'Mehr Demokratie' ble innbetalt på en konto i München der pengene på grunn av bankens indre organisasjon ble overført til Köln. 'Mehr Demokratie' hadde ikke noe med dette å gjøre, men CSU antydte i pressen at midlene ble trukket ut av Bayern og brukt på andre formål. Folkeinitiativet møtte dette angrepet ved umiddelbart å åpne alle sine bøker for ettersyn. Da disse viste seg å være helt i orden, slo CSU's beskyldninger tilbake på dem selv. Pressen oppfordret CSU til heller å komme med mer profesjonelle argumenter før avstemningsdagen.

Folkeavstemningen fant sted 1. oktober 1995. Forslaget til 'Mehr Demokratie' fikk 57,8% av stemmene, mot 38,7% for CSUs motforslag. Denne seieren gjorde det mulig å organisere folkeinitiativ på lokalt plan.

Blomstrende demokrati

I de følgende ti årene vokste det fram et blomstrende direkte-demokrati i Bayern (Rehmet og Wenisch, 2005). Fram til september 2005 ble det registrert 1371 kommunale folkeinitiativer som i 835 tilfelle (60,9%) førte til folkeavstemning. I de øvrige tilfellene ble folkeinitiativene av ulike årsaker avvist (14,2%), overtatt av kommunestyret (12,5%) eller trukket tilbake eller ikke innlevert av borgerne (10,1%). Det høyeste antall folkeinitiativer ble lansert i Bayerns hovedstad München (15) med Augsburg (12) på andre plass. Det årlige antall folkeinitiativer toppet seg i 1996 med 318, og deretter sank det gradvis ned til et stabilt gjennomsnitt på rundt 100 pr. år mellom 1999 og 2005. Det fantes åpenbart en del manglende vedlikehold som var påkrevet og forårsaket den enorme bølge av borgerinitiativer umiddelbart etter innføringen av det nye systemet (i Tyskland snakker man om innbyggerinitiativ på kommunalt plan og folkeinitiativ på statlig og føderalt plan).

Angående temaene for disse folkeavstemningene er det tre typer som hever seg over de andre:

- Offentlig infrastruktur og offentlige serviceorganisasjoner (23%)
- Utviklingsplaner (23%)
- Vei- og trafikkprosjekter (20%)

I perioden mellom 1995 og 2005 ble kommunestyrets holdning oftere vedtatt av innbyggerne (49%) enn avvist (45%); de øvrige tilfellene kunne verken klassifiseres som det ene eller det andre. Et kommunalt forslag risikerer dermed å ikke overleve innbyggernes avstemninger i en av to saker. Gjennomsnittlig deltakelse i denne perioden var nesten 50%, og valgdeltagelsen er proporsjonalt høyere jo færre innbyggere en kommune har.

Som tidligere nevnt har trusselen om en folkeavstemning i noen tilfelle vært tilstrekkelig for at en uønsket kommunestyrebeslutning er blitt forkastet. Rehmet og Wenisch (2005, s. 5) gir et eksempel fra Augsburg der en koalisjon av profesorer, lærere og bokhandlereiere samlet underskrifter for å åpne et nytt bibliotek i byen. Da de leverte inn langt flere underskrifter enn minimumskravet, overtok kommunestyret raskt deres plan.

Motstand fra domstolene

Den herskende klassen aksepterer ikke denne situasjonen uten kamp. I tillegg til opposisjonen fra CSU-politikere ble 'Mehr Demokratie' møtt med enda større motstand fra den bayerske forfatningsdomstolen. I Bayern utnevnes dommerne av det (CSU-dominerte) delstatsparlamentet (Landtag) slik at 80% av dommerne er CSU tilhengere eller sympatisører. Det foreligger ingen muligheter for appell slik at forfatningsdomstolens beslutninger er endelige.

Samtidig som folkeinitiativet for å forbedre systemet for folkeavstemning på et kommunalt plan ble lansert, hadde 'Mehr Demokratie' også startet et folkeinitiativ for å forbedre direkte demokrati på et delstatlig plan. Begge disse initiativene ble overlevert innen en kort tidsramme i 1994. Det andre folkeinitiativet ble utfordret av Bayerns senat på et høyst søkt lovmesig grunnlag og måtte derfor forelegges forfatningsdomstolen. Alle forventet at parlamentets protester skulle bli avvist, eller at de fleste av komponentene i folkeinitiativet i hvert fall ville forbli intakt, men i en begrunnelse uten sidestykke erklærte CSU-dommerne hele folkeinitiativet for ugyldig. «Fullstendig ufattbart» skrev den sør-tyske avisa Süddeutsche Zeitung i sin leder 15. november 1994 og uttrykte mistanke om «at forfatningsdomstolen med et flertall av sine dommere nominert og utpekt av CSU, feller dommer som den tror vil møte aksept i den CSU-styrte delstatsregjeringen.»

I 1999 overleverte 'Mehr Demokratie' igjen et folkeinitiativ for bedring av folkeavstemninger på delstatlig plan. Denne gang formulerte de sitt initiativ på en slik måte at det ikke kunne møtes med samme veto. Denne gang hentet forfatningsdomstolen ut seksjon 75 i Bayerns forfatning der det heter: «Forslag for å endre konstitusjonen som bryter med konstitusjonens grunnleggende demokratiske prinsipper, er ikke tillatt.» Denne seksjonen ble en gang innført for å beskytte folket mot et nytt diktatur, men i dette tilfellet ble det brukt for å beskytte dominerende politikere mot større demokratiske rettigheter for folket. I mars 2000 bestemte forfatningsdomstolen at «demokrati» var det samme som det representative systemet og at det kunne bli skadet, fordi folkeinitiativet ba om avskaffelse av visse unntak og ville ha

en reduksjon av underskriftsterskelen, etc. Tidligere, i september 1999, hadde Høyesterett allerede grepet fatt i en innbyggerklage om et folkeavstemningsresultat for å fastsette et høyere godkjennelsesantall på 25% for folkeavstemninger på delstatlig plan (raskt innført av Landtag), igjen med henvisning til de «grunnleggende demokratiske prinsippene» i seksjon 75.

Forfatningsdomstolen angrep også på lokalt plan. I 1999 hadde forfatningsdomstolen som følge av en borgers klage allerede dømt at «grunnleggende demokratiske prinsipper» også krevde innføring av beslutningsdyktig deltakerantall for kommunale folkeavstemninger som var blitt avskaffet av den folkeavstemningen som 'Mehr Demokratie' hadde vunnet. Beslutningsdyktig deltakerantall var således blitt innført igjen. Da 'Mehr Demokratie' lanserte folkeinitiativet 'Beskyttelse av den kommunale folkeavstemning' for å reversere gjeninnføringen av et beslutningsdyktig antall, kunne forfatningsdomstolen ikke misbruke de «grunnleggende demokratiske prinsippene» som argument nok en gang. Tross alt måtte den ha brukt denne grunnen for å avvise Mehr Demokratie's første folkeinitiativ i 1994. Nå hadde domstolen prinsippet om kommunalt selvstendighet stukket opp i ermet: avskaffelsen av et kommunalt beslutningsdyktig deltakerantall via en delstatlig lov. Urimeligheten i dette argumentet skulle være klar. I Tyskland har delstatene myndighet til å organisere det lokale demokratiet. Demokratiets regler, inklusive regler for folkeinitiativer og folkeavstemninger, må alltid reguleres i delstatlige lover. Forfatningsdomstolen – en delstatlig institusjon – intervenerte derfor selv i kommunale forhold med sin beslutning om beslutningsdyktig deltakelse, men hvis et folkeinitiativ ønsker å gjøre dette, blir det plutselig snakk om en alvorlig krenkelse. Situasjonen er enda mer deprimerende hvis man tar i betraktning at prinsippet om kommunal selvstendighet opprinnelig ble innført for å gi de lokale innbyggerne så mye kontroll som mulig over sitt lokalsamfunn. Det samme prinsippet blir nå egenmechtig brukt av politikerne for faktisk å innskrenke denne kontrollen.

Av de fem folkeinitiativene som ble lansert av 'Mehr Demokratie' mellom 1995 og 2000, ble tre blokkert av forfatningsdomstolen, og en – uten henvisning til noen relevant lovgivning – ble offer for en søkt obstruksjon ved å bli delt i to folkeinitiativer som deretter førte til at borgerne måtte dra til rådhuset to ganger for å gi sin underskrift. 'Mehr Demokratie' hadde bare kapasitet til å gjennomføre det ene initiativet og klarte ikke å nå den skyhøye andre underskriftsterskelen.

Tyskland: Hamburg

Hamburg var det neste stedet i Tyskland der 'Mehr Demokratie' klarte å skaffe innbyggerne rett til å bestemme om sitt direkte demokrati (Efler, 2001). Med 1.7 millioner innbyggere og Tysklands nest største by er Hamburg en bystat: en by med status som delstat.

Inspirert av folkeavstemningene som dukket opp overalt i Tyskland, innførte parlamentet i Hamburg i 1996 det bindende innbyggerinitiativet på kommunalt plan, men kravene og unntakene var så omfattende at systemet neppe kunne ha blitt brukt. Mer eller mindre alt vedrørende finanser var utelukket, likeledes forslag for byplanlegging og større prosjekter som utvidelse av havna og byggingen av ytterligere en tunnel under Elben. For å oppnå en folkeavstemning måtte ikke mindre enn 10% av de stemmeberettigede innen to uker møte fram på rådhuset for å gi sin underskrift. På

kommunalt plan var det et praktisk talt uopnåelig godkjennelseskrav: folkeinitiativer som rommet et forslag til vanlig lovgivning, måtte, ved siden av simpelt flertall av stemmene, også bli godkjent av 25 % av de stemmeberettigede, mens folkeinitiativer som ville forandre konstitusjonen, ikke bare måtte sikre seg 2/3 flertall, men måtte også bli godkjent av 50% av de stemmeberettigede.

'Mehr Demokratie' bestemte seg for nok en gang å bruke den dårlige folkeavstemningen som redskap for å oppnå bedre folkeavstemninger. Sammen med mange lokale partnere utformet de to folkeinitiativer: ett for innføring av direkte demokrati på distriktsplan og ett for å forbedre det eksisterende systemet på kommunalt plan. Det andre folkeinitiativet krevde en forfatningsendring, og man måtte derfor oppnå et skyhøyt godkjennelseskrav – aktivistene siktet derfor på å kombinere sin folkeavstemning med valget til forbundsparlamentet i 1998. Begynnelsen var krevende: man hadde bare noen få tusen mark (rundt 1000 Euro) som startkapital, og noen av samarbeidsorganisasjonene ville utsette hele kampanjen til en gang i fremtiden. Innsamlingen av de første nødvendige 20.000 underskriftene kunne først påbegynnes i mai 1997, og hvis de fremdeles ønsket å kombinere initiativet med valget, måtte aktivistene skynde seg. Tidspresset syntes faktisk å virke til deres fordel. Hovedmengden av underskrifter ble samlet i annen halvpart av kampanjen. Høsten 1997 var ikke mindre enn 30.000 underskrifter blitt samlet inn. Under parlamentsdebattene sa mange parlamentsmedlemmer at de anså folkeinitiativene som grunnlovsstridige, men man lot den stipulerte tidsrammen initiativene skulle ha blitt forelagt forfatningsdomstolen innenfor, løpe ut.

Initiativet gikk således videre til andre trinn der 10% av de stemmeberettigede (120.000 personer) måtte gå til kommunekontorene for å gi sin underskrift innen 14 dager fra 9. til 23. mars 1998. 'Mehr Demokratie' fikk hjelp fordi de kommunale myndighetene sendte et postkort til alle de stemmeberettigede med informasjon om folkeinitiativene og hvor og når støtteunderskriftene kunne gis. På baksiden av postkortet var det et eksempel på hvordan man kunne uttrykke sin støtte per post. Denne muligheten var for øvrig blitt vedtatt i lov av 1996 og var helt unik i Tyskland. Atmosfæren var ganske spent fordi de kommunale myndighetene bare ville annonsere den foreløpige stillingen i slutten av den første uka. Det andre trinnet ble en rungende suksess: ved første foreløpige optelling (etter 5 dager) hadde 85.000 innbyggere allerede støttet initiativet, og ved slutten av innsamlingen den 23.mars var tallet steget til mer enn 218.000 (18,1% av de stemmeberettigede) for det første initiativet (for folkeavstemninger på distriktsplan) og mer enn 222.000 (18,4%) for det andre initiativet (direkte demokrati på kommunalt plan).

Først ville bystyret holde folkeavstemningene kort etter valget til forbundsparlamentet. Det var først et tilbakeslag for 'Mehr Demokratie', men de kom seg fort igjen og startet en lobbyvirksomhet blant parlamentsmedlemmene for å kombinere folkeavstemningene og valget fordi man ellers ville sløse både med innbyggernes tid og offentlige midler (på grunn av høyere utgifter). Lobbyvirksomheten lyktes, og folkeavstemningene ble avholdt sammen med parlamentsvalget 27. september 1998.

Akkurat som i Bayern hadde 'Mehr Demokratie' i mellomtida satt sammen en stor koalisjon av alle slags – hovedsakelig små – sosiale organisasjoner. Ikke desto mindre måtte

de kjempe mot de to største partiene i Hamburg – SPD og CDU – så vel som mot handelskammeret og Springergruppens mektige avis Bild-Zeitung. Den samlede opposisjonen slo på sin stortromme med slagord som: «Minoriteter vil bli sjikanert», «Folkeavstemninger med lav deltagelse fører til et skinndemokrati», «Havna og flyplassen vil bli paralysert av en strengere støylovgivning» og «Begynnelsen på en fatal utvikling». Avisannonser advarte mot at det ville bli innført et 'aktivist-diktatur' hvis forslagene til 'Mehr Demokratie' ville bli vedtatt. «Ikke noe 'argument' var for primitivt til ikke å bli brukt» skriver Efler (2001).

I Hamburg har parlamentet rett til å legge fram et motforslag samtidig med avstemningen over et folkeinitiativ. Parlamentet presenterte sitt motforslag bare fire uker før folkeavstemningen. Folkeinitiativet ville ha folkeavstemninger om vanlige lover avgjort gjennom simpelt flertall og forfatningsendringer med 2/3 flertall uten ytterligere deltakerkrav. I parlamentets motforslag holdt man fast ved de høye tersklene: vanlige lover måtte vedtas med et flertall som utgjorde minst 20% av de stemmeberettigede, og forfatningsendringer med 2/3 flertall som måtte utgjøre minst 40% av de stemmeberettigede. Hvis således 70% stemte for en forfatningsendring, måtte valgdeltakelsen være minst 60% for å nå minimumsantallet av den totale velgermassen. Folkeinitiativet ville også delvis avskaffe tabuet vedrørende finanssaker, mens parlamentsforslaget ville utelukke alle temaer som kunne påvirke budsjettet. «Hvilke viktige temaer nå for tiden har ingen innflytelse på budsjettet?» spurte Efler (2001). Fordi temaet og forskjellene mellom de to forslagene var ganske tekniske, og det på grunn av parlamentets uthalingsmanøvre forelå liten tid for en full kampanje, fokuserte 'Mehr Demokratie' på å belyse forskjellene og sammenligne de to forslagene punkt for punkt og la til spørsmålet: hvorfor skulle politikere overgi makt frivillig? 'Mehr Demokratie' gjorde også kampanjen sin meget visuelt: man brukte bilder av stemmeseddelen markert med støtte for initiativene i sine avisannonser, kinoreklamer og på plakater som ble satt opp foran alle stemmelokalene på avstemningsdagen. På valgdagen den 27. september 1998 stemte 74,0% for 'Mehr Demokratie's forslag på kommunalt plan og 60% for det samme på distriktsplan. Valgdeltakelsen var på 66,7%. Dette betydde at det høye beslutningsdyktige godkjennelsesantallet ble nådd for folkeavstemningen på distriktsplan, fordi dette kunne gjennomføres med alminnelig lovgivning, men ikke på kommunalt plan der konstitusjonen måtte endres. Uthalingsmanøveren til parlamentet innebar at velgerne fikk sitt folkeavstemningsmateriale som også kunne brukes til å stemme via post – mye senere enn materialet for det samtidige parlamentsvalget. 'Mehr Demokratie' beregnet senere at det beslutningsdyktige deltakerantallet for forslaget på kommunalt plan også ville blitt nådd hvis velgerne hadde fått folkeavstemningsmateriale samtidig med valgmaterialiet.

Delvis takket være suksessene i Bayern og Hamburg spredte bevegelsen 'Mehr Demokratie' seg over hele Tyskland. Bevegelsen har nå avdelinger i 13 av de 16 tyske delstatene. Dens kampanjer, publisitet og lobbyvirksomhet har spilt en viktig rolle for innføring av bindende innbyggerinitierte folkeavstemninger i alle delstater og kommuner i Tyskland, selv om reglene som styrer dem, varierer enormt i sin kvalitet. I tillegg har 'Mehr Demokratie' klart å vinne et flertall i det tyske parlamentet for ideen om å innføre direkte demokrati på føderalt plan i Tyskland, men har ennå ikke nådd det 2/3 flertallet som er nødvendig for en forfatningsendring. For mer informasjon, se: www.mehr-demokratie.de.

Tyskland: Schönau

Etter miljøkatastrofen ved atomkraftverket i Tsjernobyl i april 1986 ble det lansert et folkeinitiativ som ble kalt 'Foreldres initiativ for en kjernefysiskfri framtid' i Schönau, en landsby i Schwarzwald med 2.500 innbyggere. Målet var å fremme mer moderat kraftforbruk uten bruk av atomenergi. Det inntraff noen små suksesser, men kampanjedeltakerne erkjente snart at de kunne oppnå svært lite uten å kontrollere kraftforsyningen selv. Tross alt var det den regionale kraftleverandøren, KWR, som bestemte strømprisene, og energisparing og desentralisert energiproduksjon ville være lite profitabelt for dem.

Da kontrakten mellom kommunen og elektrisitetselskapet skulle fornyes, startet det en maktkamp. Folkeinitiativet hadde utviklet sin egen plan for miljøvennlig energiproduksjon og distribusjon og ønsket derfor å overta det lokale elektrisitetsnettet fra KWR. De dannet paraplyorganisasjonen 'Netzkauf Schönau' (Schönau nettkjøp), men likevel besluttet kommunestyret seg for å fornye kontrakten med KWR.

For å skaffe rett til å overta det lokale elektrisitetsnettet lanserte 'Netzkauf Schönau' en folkeavstemning i 1991 som de vant med 55,7% av stemmene. Overtakelsen av nettet og gjennomføringen av en økologisk energipolitikk så ut til å være mulig. Innbyggere, ikke bare fra Schönau, men også over hele Tyskland samlet de 4 millioner Mark som var nødvendig for å kjøpe det lokale nettverket. I 1994 ble det lokale selskapet «Elektrizitätswerke Schönau GmbH» Schönau Elektrisitetsverk) etablert som deretter fikk konsesjon fra kommunen.

Det reiste seg imidlertid en bred motstandsfront mot denne endringen. Denne fronten omfattet naturlig nok energiproduzenten KWR, men også kristendemokratene CDU og store deler av det sosialistiske SPD. Den fikk også tilslutning fra den største arbeidsgiveren i distriktet som advarte mot kraftnedskjæringer og høyere elektrisitetspriser hvis «energirebellene» fikk lov til å drive sin plan fremover. Motstanderne av de lokale energirebellene lanserte et nytt folkeinitiativ, og KWR støttet motstanderne av det alternative energiinitiativet med betydelige beløp og et spesielt organisert 'informasjonskontor'. Energirebellene gikk seierrike ut også denne gang, men med meget liten margin: i mars 1996 stemte 52,4% av velgerne for at samarbeidet mellom Schönau kommune og KWR skulle stanse.

Energiproduzenten spilte så ut sitt siste trumfkort: det ba om 8,7 millioner mark for salget av den lokale infrastrukturen, istedenfor de 4,5 millioner folkeinitiativets eksperter hadde estimert med. Etter å ha nektet i to år innrømmet KWR november 1996 at Schönau faktisk bare hadde 22 km kabler istedenfor de påståtte 33, og prisen sank fra 8,7 til 5,6 millioner mark. Energirebellene fra Schönau førte deretter en kampanje over hele Tyskland for å samle inn resten av pengene under slagordet: «Ich bin ein Störfall» ('Jeg er et forstyrrende element') Samtidig fortsatte deres juridiske kamp mot selskapet for å få senket den urimelige prisen. 1. juli 1997 overtok innbyggernes e-verk det lokale elektrisitetsnettet for 5,8 millioner mark.

Siden da har EWS Schönau vist seg å være en profesjonell og pålitelig energileverandør, selv i motstandernes øyne. Administrerende direktør for selskapet er Ursula Sladek fra den opprinnelige initiativgruppen. Mengden solenergi som produseres per innbygger, er den høyeste i Tyskland, og kjernekraft er fullstendig bannlyst. Taket på flere bygninger, bl.a. på rådhuset og den lutherske kirken i Schönau er helt dekket av solpaneler. Takket være liberaliseringen av elektrisitetsmarkedet

kan EWS nå forsyne kunder over hele Tyskland. Siden 1998 har energirebellene i Schönau også gitt støtte til initiativer i resten av Tyskland som har ønsket å gå over til økoenergi. De har samarbeidet for å danne et nettverk med ikke mindre enn 697 tyske økoenergiprodusenter. For hver kilowatt øko-elektrisitet som produseres, settes mellom en halv og 2 cents i et fond for nye økoenergiprodusenter. Dette har satt EWS istand til å donere 900.000 euro i løpet av de siste tre årene. I juli 2005 bestemte en domstol at til og med den reduserte KWR salgsprisen på 5,8 millioner mark var for høy: den reelle verdien på det lokale nettet var bare 3,5 millioner (1,8 mill. Euro), og KWR måtte tilbakebetale EWS differansen.

Schönau-eksemplet viser at innbyggerne har betydelig latent sosial kapital og er beredt til å gjøre en innsats. Samtidig viser det også at en direkte-demokratisk beslutningsprosess er uunnværlig for å innløse denne moralske kapitalen. Hvis det avgjørende folkeinitiativet på kommunalt plan ikke hadde vært tilgjengelig for innbyggerne i Schönau, kunne energiprodusenten KWR i samarbeid med bystyret simpelthen ha fortsatt å presse gjennom sin vilje. (for mer informasjon se: www.ews-schoenau.de)

5-1: Folkeinitiativets kunst

Nedenfor finnes en sjekkliste for noen av de basisreglene som må tas i betraktning når man lanserer et folkeinitiativ. De viktigste kildene er: Jim Schultz: 'The Initiative Cookbook' og Michael Seipel & Thomas Maier: 'Triumph der Bürger'

Generelle regler

- Vanligvis vinner den siden som overbeviser de usikre eller flytende velgerne.
- Den sterkeste kraften bak politikken rundt folkeavstemninger er misnøye i befolkningen. Man bør nøye undersøke om det finnes misnøye og om den kan mobiliseres.
- Initiativer til folkeavstemning har vanligvis størstedelen av den offentlige støtten bak seg i starten, men under press fra motstanderne har støtten en tendens til å synke i løpet av kampanjen. Under press kan det raskt inntreffe en nedgang fra 70% til 51% støtte, bevegelse i motsatt retning er atskillig vanskeligere.
- Folkeavstemninger tapes på det svakeste punktet i forslaget. Hvis et forslag har et svakt punkt noe sted, vil motstanderne fokusere på og overdrive denne svakheten. Velgerne har meget liten tilbøyelighet til å stemme for et forslag som har et så tydelig svakt punkt, selv om hoveddelen av forslaget er sunt.
- Polarisering er uunngåelig. Velgerne må se klart hvem som er for og mot forslaget og hvorfor.
- Det å være istand til å vise at motstanderne har en økonomisk interesse av resultatet, er en usedvanlig effektiv måte å vinne støtte på.

Spørsmål før oppstart

- Foreligger det nok offentlig støtte? Man kan bruke meningsmålinger, men husk at den offentlige meningen er lunefull og kan endre seg.
- Finnes det et enkelt og overbevisende budskap? Sammenlign motstandernes mulige budskap eller nøkkelslagord med ditt eget.
- Hvor sterk er støttegrunlaget? Finnes det nok organisasjoner som kan trå inn i rampelyset? Finnes det organisasjoner som offentligheten naturlig ville forvente å støtte initiativet som faktisk også gjør det?
- Finnes det nok penger? Å reise midler må starte tidlig. Målet for dette må være klart, forståelig og også realistisk, regnskapene må alltid være ajourførte og lett tilgjengelige (for f.eks. media).
- Finnes det raskt tilgjengelig ekspertise? Man må sikre seg at det finnes nok folk som kan håndtere tekniske proble-

- mer og politiske forstyrrelser under debattene og talene.
- Er det mulig å dra fordel av et parlaments- eller lokalvalg? Å holde folkeavstemninger samtidig med valg kan bidra til å øke valgdeltagelsen – hvilket er viktig hvis det finnes krav om beslutningsdyktig deltagerantall.

Spørsmålformuleringen

- Forslaget til initiativet/folkeavstemningen må være klart og presist. Formuleringen må være utvetydig, og forslaget må offentliggjøres så tidlig som mulig.
- Forslaget må settes opp med potensielle allierte for øyet. Ikke ta med irrelevante aspekter som kan skremme bort mulige allierte. Det motsatte er også mulig: 'de som sitter på gjerdet' (organisasjoner som er tilbøyelige til å innta en nøytral stilling), kan ta del i koalisjonen hvis man inkluderer visse aspekter som er viktige for dem.
- Forslaget må settes opp med offentligheten for øyet. Har forslaget bred appell? Har det en akilleshæl?
- Vil myndighetene godkjenne folkeavstemningsresultatet som bindende? Hvis ikke, kan det være en mulighet å binde politiske partier til det: få dem til å love å akseptere resultatet før folkeavstemningen.
- Hvis folkeavstemningen gir seier, kan resultatet bli bestridt i domstolene? (Få juridisk hjelp).

Koalisjoner

- En koalisjon som inkluderer uvanlige allierte, styrker initiativets troverdighet (f.eks. 'konservative' og 'progressive' politiske partier, arbeidsgivere og arbeidstakere).
- Koalisjonens kjernepartnere må være med fra starten av.
- Gode avtaler mellom koalisjonspartnerne om midlene, felles offentlig holdning, fordeling av plikter og utnevelse av talsmenn og talskvinner er vesentlig.

Innsamling av underskrifter

- Schultz skriver: «Underskriftsinnsamlingens Zen er at man ikke skal diskutere med noen.» Innsamling av underskrifter og selve kampanjen gjennomføres best hver for seg. Å la seg friste til en diskusjon på et kvarter eller mer med en eller flere forbipasserende, er ingen effektiv bruk av tiden når man samler inn underskrifter. Vi må maksimere produktiviteten under underskriftsinnsamlingen.
- Etabler neste skritt i kampanjen. Under underskriftsinnsamlingen kan de frivillige bygge opp en viss reserve av innsats og engasjement. Hvis disse reservene ignoreres når terskelen er nådd, blir det vanskeligere å remobilisere til selve kampanjen noen måneder senere.

- Kontroller signaturenes gyldighet. Man kan få underskrifter fra folk med feil bosted eller nasjonalitet, eller navn og adresse kan være uleselige eller feil. Man må ta i betraktning at 10%-20% kan være ugyldige.
- Arrangerer mediadekning av overleveringen av underskriftene.

Kampanjen

- «Hold det enkelt og gjenta hovedbudskapet om og om igjen.»
- Appeller også til folks emosjoner. Folk som utstråler både emosjonelt engasjement og ekspertise, virker meget overbevisende.
- Oppretthold et sterkt grep på initiativet under debattene. De som blir låst fast på et sidespor av sine motstandere, har tapt. Vær oppmerksom på bakholdsangrep, spesielt angående kampanjens integritet.
- Spesielt etablerte partier med makt spiller nesten alltid på folks usikkerhet og frykt og drar opp uvedkommende temaer. Du må bevisst forvente dette. Henvisninger til erfaringer med tilsvarende forslag i utlandet kan effektivt medvirke til å uskadeliggjøre skrekkszenarier.
- Partier i maktposisjoner vil også henvende seg til folk som individer ('Din sosiale sikkerhet' istedenfor 'Vår ...') og knytte dette til en appell om tillit til 'solide verdier', dvs. de herskende partier og deres ledere. Mottiltak: Snakk til folk som en gruppe ansvarlige mennesker som søker felles grunn med hverandre.
- Det er en god ting å gi media dokumentasjon om annonseringen av initiativet, overrekkelsen av underskriftene og slike ting. Oppretthold gode kontakter med interesserte pressefolk.

Valgbrosjyren

- Plassen på den offisielle brosjyren er begrenset. Hold argumentene enkle og gjenta nøkkelsestillingene som reflekterer det vesentlige.
- Det kan være meget effektivt å sitere klare uttalelser av vitenskapelige autoriteter eller andre personer som offentligheten har tillit til.

5-2: Referenda og folkeavstemninger i flere europeiske land

Nedenfor finnes det en kort oppsummering om lovgivningen av nasjonale referenda og folkeavstemninger i flere europeiske land. De viktigste kildene er: B. Kaufmann med flere (red.): «Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond» (2005) og B. Kaufmann og M.D. Waters (red.): «Direct Democracy in Europe» (2004).

Belgia

I Belgia er bindende folkeavstemninger konstitusjonelt utelukket. Siden 1945 har det bare blitt holdt en folkeavstemning (plebisitt – folkeavstemning på regjeringens initiativ). Et system for innbyggerinitierte folkeavstemninger finnes bare på kommunalt plan, men bortsett fra det faktum at disse ikke er bindende, kan kommunestyret også avvise forespørsler om en folkeavstemning. I de siste årene er en mer utstrakt bruk av folkeavstemninger blitt debattert, og støtten i de politiske partiene har vokst – spesielt i Flandern.

Eksempel

I 1950 stemte belgierne over Kong Leopold III's tilbakekomst. Med 92,9% valgdeltakelse stemte 57,7% for og 42,3% mot.

Danmark

Den danske grunnloven foreskriver at det i visse situasjoner må holdes en folkeavstemning, bl.a. ved endringer av grunnloven og overføring av suverenitet til overnasjonale organisasjoner slik som EU. Hvis 1/3 av parlamentet krever det, kan en folkeavstemning også holdes om visse andre saker, men denne retten er aldri blitt brukt. Alle nasjonale folkeavstemninger er bindende, men landet har ikke innbyggerinitierte folkeavstemninger på noe plan. På lokalt plan er det siden 1970 blitt avholdt mer enn 160 ikke-bindende folkeavstemninger.

Eksempler

Med 63,3% vedtok danskene i 1972 medlemskap i EF. I 1992 ble Maastricht-traktaten avvist med knapp margin (50,7% mot). I 1993 endte folkeavstemningen om Maastricht-traktaten med 56,7% ja-stemmer på grunnlag av de fire danske forbeholdene (Edinburgh-avtalen): unionsborgerskap, den økonomiske og monetære unions 3. fase, forsvarspolitik, rettslige og indre anliggender. I 1998 var det 55,1% ja-stemmer for Amsterdam traktaten, men i 2000 stemte 53,1% nei for å innføre euroen.

Tyskland

Tyskland har ingen former for en direkte-demokratisk beslutningsprosess på nasjonalt plan. Selv om det i seksjon 20 i den tyske konstitusjonen heter: «All statsmakt går ut fra folket; den utøves av folket gjennom valg og folkeavstemninger...», mangler den nødvendige iverksettingen av lover. Det har ikke blitt holdt noen folkeavstemninger (plebisitter) siden 1945. Som beskrevet i kapittel 5 har alle delstater og kommuner innført den innbyggerinitierte folkeavstemningen, de fleste på 1990-tallet, og disse brukes noen steder i utstrakt grad. Disse folkeavstemningene er bindende. Flertallet i parlamentet er også blitt vunnet for innføring av direkte demokrati på nasjonalt plan, men det nødvendige 2/3 flertallet for en endring av konstitusjonen er ennå ikke blitt nådd.

Frankrike

I seksjon 3 i den franske konstitusjonen – vedtatt i 1958 gjennom en folkeavstemning – heter det: «Nasjonal suverenitet tilhører folket som utøver den gjennom sine representanter og folkeavstemninger», men det finnes ingen innbyggerinitiert folkeavstemning i Frankrike. Endringer av forfatningen så vel som grenseendringer må i prinsipp underkastes en folkeavstemning (plebisitt), men initiativet til dette kan bare bli tatt av den franske presidenten eller – i mindre grad, av parlamentet (det franske parlamentets makt er svak). Presidenten kan også beslutte å bruke en folkeavstemning (plebisitt) på et 'lovkonsept' som må ha parlamentets godkjennelse. Avstemningen dreier seg ikke om et fullt utformet lovforslag, men bare om en generell ide. Nasjonale folkeavstemninger er bindende. Franske politikere har regelmessig lovt mer direkte demokrati: f.eks. foreslo president Chirac under sin kampanje i 2002 for å bli gjenvalgt, å innføre folkeinitiativ på nasjonalt og kommunalt plan som en fremtidig mulighet.

Eksempler

Direktevalg på presidenten ble vedtatt med 62,3% i 1962. Samme år godkjente 90,8% av velgerne Algerias uavhengighet. Utvidelsen av EF ble vedtatt i 1972 av 68,3%, mens Maastricht-traktaten i 1992 bare oppnådde et knapt flertall på 51,0%. I 2000 ble det med 73,2% vedtatt å redusere presidentens embedsperiode fra 7 til 5 år.

Storbritannia

Storbritannia har ingen enkeltstående nedskrevet konstitusjon – 'de politiske spillreglene' er tatt med i lover, konvensjoner og 'uskrevne regler'. Historisk sett fantes det kanskje frykt for at en formell konstitusjon ville utfordre parlamentets krav om suverenitet og begrense dets makt. I de senere årene har parlamentets rolle blitt betydelig svekket i forhold til regjeringens. Det finnes ikke noen nasjonalt innbyggerinitiert folkeavstemning, men regjeringen holder iblant folkeavstemninger (plebisitter). På kommunalt plan tillater en innbyggerinitiert folkeavstemning borgerne å velge ordfører direkte. Det ble introdusert gjennom Local Government Act (2000). Det skotske parlament innførte et system med klagerett eller underskriftsinnsamlinger i 1999 og per d.d. (mars 2006) er nesten 1000 underskriftsinnsamlinger blitt overlevert. I februar 2004 ble det lansert et revolusjonerende internettssystem, inklusive underskriftsinnsamling på nettet. Det første året fikk det 90 petisjoner.

Eksempel

I 1973 holdt man en folkeavstemning (plebisitt) om Nord-Irland der 98,9% av velgerne stemte for å bevare unionen med Storbritannia (plebisitten ble boikottet av katolikkerne i Nord-Irland). I 1975 ble tilslutningen til EF godkjent med et flertall på 67,2%. I 1979 og 1997 ble det holdt folkeavstemninger (plebisitter) om skotsk og walisisk desentralisering. Plebisittene i 1997 vedtok et selvstendig parlament for Skottland og en folkeforsamling for Wales. Nord-Irland fikk sin egen lovgivende forsamling i 1998 som en del av folkeavstemningen (plebisitten) om 'Good Friday' -avtalen. Det har blitt avholdt 33 lokale folkeavstemninger om direkte-valgte ordførere, og i 2005 ble det holdt en lokal folkeavstemning (plebisitt) i Edinburgh om innføringen av en rushtidsavgift (74% stemte nei). Statsminister Tony Blair har lovt at EUs grunnlov og euroen bare vil bli innført, hvis dette blir godkjent av en folkeavstemning (plebisitt).

Ungarn

Den ungarske konstitusjonen gir rom for den frivillige regjeringsutskrevne folkeavstemningen og folkeinitiativ, men det finnes en lang liste unntak: statsbudsjettet, nasjonale og nasjonalt fastsatte lokale skatter, offentlige avgifter, internasjonale traktater, oppløsning av parlamentet og lokale myndigheter, koalisjonsavtalen, erklæring av krig eller unntakstilstander, anvendelse av hæren utenlands og innenlands (!) og bevilgning av amnesti. Videre kan folkeinitiativet ikke brukes for å endre de direkte-demokratiske instrumentene (et subtilt middel for eliten for å få siste ord om det demokratiske systemet). Folkeavstemningene er iblant bindende, iblant 'rådgivende' (ikke-bindende). I 1997 ble det beslutningsdyktige deltakerantallet redusert fra 50 til 25% av velgerne. Uten denne endringen ville folkeavstemningene om medlemskap i NATO (1997) og inntreden i EU (2003) ha mislykkes på grunn av for lav valgdeltakelse. Siden 1989 er det holdt 9 nasjonale folkeavstemninger. På lokalt plan

er det i en rekke tilfelle obligatorisk med folkeavstemning, i andre tilfelle kan borgerne be om en folkeavstemning med underskrifter fra mellom 10 og 25% av velgerne (en verdensrekord). Her er også en rekke viktige temaer utelukket. Lokale folkeavstemninger er bindende.

Eksempler

I 2004 vedtok 51,6% av velgerne innføringen av dobbelt statsborgerskap for visse folkegrupper. Samme dag ble det holdt en annen folkeavstemning der 65% stemte for reversering av den privatiseringen av sykehus og omsorgsinstitusjoner som allerede var påbegynt. I 2003 godkjente 83,8% medlemskapet i EU.

Irland

Sammen med Danmark gir Irland et typisk eksempel på obligatoriske folkeavstemninger i Europa. Siden 1937 har hvert tillegg til/ending av konstitusjonen obligatorisk blitt forelagt folket. Simpelt flertall fra velgerne side bestemmer uten noe beslutningsdyktig deltagerantall. Det er blitt holdt 28 nasjonale folkeavstemninger mellom 1937 og 2002. Videre kan presidenten holde en plebisitt hvis han avviser en lov som er vedtatt i parlamentet, men prosedyren er kompleks og ikke brukt til nå. Som i de fleste europeiske land kan irske velgere ikke initiere folkeavstemninger.

Eksempler

Medlemsskapet i EU ble godkjent av 83,1% av velgerne i en folkeavstemning i 1972. Tjue år senere ble også Maastricht-traktaten godkjent i en folkeavstemning med et flertall på 69,1%. I 1992 holdt man tre folkeavstemninger om abortlovgivningen, og gjennom disse fikk man rett til å reise utenlands for å få abort så vel som rett til å dele ut informasjon om mulighetene for abort. I 1995 ble skilsmisellovgivningen vedtatt med knapp margin på 50,3%. I 2001 ble Nice-traktaten avvist med bare 46,1% av velgerne for, men da andre EU land satte Irland under press og Irland fikk visse opt-outs, ble den samme avtalen godkjent i 2002 av 62,9%.

Italia

Siden 1970 har Italia hatt bindende korrigerende folkeavstemning som er blitt omfattende brukt. Etter Sveits og Liechtenstein har Italia den mest omfattende erfaringen med direkte demokrati i Europa. Den korrigerende folkeavstemningen tillater borgerne å ha folkeavstemning over en lov eller deler av en lov som er godkjent av parlamentet. Underskriftskravet på 500.000 (1% av velgerne) er relativt lavt, og underskriftene kan bli samlet inn på gaten. I tillegg kan fem regionale parlamenter sammen tvinge gjennom en folkeavstemning. Hovedproblemet med folkeavstemningene i Italia er det høye godkjennelsesantallet: Bare hvis et flertall stemmer mot og dette flertallet representerer minst 50% av alle stemmeberettigede, blir en lov avvist. På grunn av denne regelen har ikke mindre enn 20 av de 42 nasjonale folkeavstemningene som fant sted fra 1990 til 2003, blitt erklært ugyldige. Videre er mange viktige temaer utelukket, slik som skatter, budsjettet og internasjonale traktater. Forfatningsdomstolen har betydelig frihet til å tolke de vagt formulerte unntaksbestemmelsene, og det fører til mange blokkerte folkeavstemningsinitiativer. Det er primært de viktigste initiativene som mislykkes; når det gjelder mindre viktige eller mer tekniske saker, er det mer sannsynlig at forfatningsdomstolen tillater en folkeavstemning.

Fraværet av et reelt folkeinitiativ representerer en alvorlig innskrenkning av folkets suverenitet. En merkverdighet i Italia er forskjellen i velgeradferd mellom Nord og Sør. I sør er valgdeltagelsen gjennomsnittlig 20% lavere enn i nord. I folkeavstemningen om avskaffelsen av monarkiet i 1946 stemte man i nord hovedsakelig republikansk, mens man i sør stemte overveiende monarkistisk.

Eksempler

De italienske velgerne avviste lovene som ble vedtatt av parlamentet som gjorde skilsmisse umulig og utføring av abort vanskeligere. Folkeavstemningen i 1974 om skilsmisse (40,7% ville forby skilsmisse) og folkeavstemningen i 1981 om abort (32% av velgerne støttet innstramningen i abortlovgivningen) er eksempler på korrigerende folkeavstemninger om etiske spørsmål. I 1995 mislyktes et initiativ som siktet på å svekke Berlusconi kontroll over media. Bare 43% av velgerne støttet forslaget om å begrense privat eierskap av mediaselskaper til en enkelt tv-kanal.

Litauen

Den baltiske republikken har gode betingelser: obligatorisk konstitusjonell folkeavstemning, frivillig regjeringsutskrevet folkeavstemning og folkeinitiativ. Fra 1991 til d.d. (mars 2006) er det holdt 18 nasjonale folkeavstemninger, men mange av dem er blitt erklært ugyldige på grunn av det høye beslutningsdyktige deltakerantallet – 50% av velgerne. I 2002 og 2003 ble loven om folkeavstemning endret: det beslutningsdyktige deltagerantallet ble redusert for folkeavstemninger om medlemskap i internasjonale organisasjoner der man må overføre suverenitet. Den opportunistiske årsaken til det var at den politiske eliten ville at folkeavstemningen i mai 2003 om tiltredelsen til EU skulle lykkes for en hver pris. For alle andre temaer forble det beslutningsdyktige deltagerantallet uforandret. På regionalt og lokalt plan finnes det ikke noen form for direkte demokrati.

Eksempler

I 1996 ble det holdt ikke mindre enn fem nasjonale folkeavstemninger (fire av dem på samme dag). Salg av dyrket mark til visse parter ble godkjent av 52,0% av velgerne; 79,6% stemte for å kompensere borgere som hadde mistet sin eiendom under kommunismen; 78,7% stemte for å redusere antall seter i parlamentet fra 141 til 111; 77,3 % stemte for å holde parlamentsvalg hvert fjerde år på den andre søndagen i mars; og 76,9% godkjente et tiltak der minst halvparten av årsbudsjettet brukes på sosialpolitikk. I 2003 støttet 92,0% av velgerne medlemskap i EU.

Nederland

Innen Europa har Nederland antagelig minst erfaring med folkeavstemninger. Konstitusjonen – som er meget vanskelig å endre – tillater ikke noen bindende folkeavstemninger, men på kommunalt plan har man holdt ca. 125 ikke-bindende folkeavstemninger siden 1912, de fleste av dem plebisitter. På 1990-tallet innførte mange kommuner folkeinitiativ til korrigerende folkeavstemninger. I hovedstaden Amsterdam har man allerede avholdt syv folkeavstemninger siden 1992. Under press fra den offentlige opinion er flere og flere politiske partier nå for innføringen av en korrigerende folkeavstemning basert på Italias eksempel, men dette krever en endring av konstitusjonen som mislyktes med en hårsbredd i 1999. Dette vil bli forsøkt igjen etter folkeavstemningen om EUs grunnlov.

Eksempler

I 2005 fant den første nasjonale folkeavstemningen (plebisitten) sted etter 1815. Med en valgdeltakelse på 63,3% ble EUs grunnlov avvist av 61,5% av velgerne.

Norge

Norges konstitusjon er fra 1814 og rommer ingen former for direkte demokrati. Parlamentet (Stortinget) kan imidlertid holde en ikke-bindende folkeavstemning (plebisitt). Siden 1905 er det blitt holdt seks nasjonale folkeavstemninger (plebisitter). Det finnes også en omfattende tradisjon med folkeavstemninger på kommunalt plan med over 500 folkeavstemninger siden 1970. I 2003 introduserte parlamentet dagsordeninitiativet på kommunalt og fylkeskommunalt plan. Dette setter 300 borgere istand til å få tatt opp en sak i kommunestyret.

Eksempler

I 1972 ble medlemskap i EF avvist av 53,5% av velgerne. I 1994 fikk man en ny avstemning om EU med lignende resultat: 52,2% mot.

Østerrike

Østerrike har obligatorisk og bindende folkeavstemning for total revidering av sin konstitusjon. Delvise endringer skal underkastes folkeavstemning hvis minst 1/3 av 'Nationalrat' (parlamentet) eller 'Bundesrat' (representanter for delstatene) krever slike endringer i konstitusjonen. 'Nationalrat' kan også holde en bindende folkeavstemning (plebisitt) om en vanlig lov. Siden 1945 har man holdt to nasjonale folkeavstemninger (plebisitter). Det finnes ikke noen innbyggerinitiert folkeavstemning på nasjonalt plan, men ved å samle 100.000 underskrifter kan borgerne overrekke parlamentet en petisjon (Volksbegehren). Denne muligheten brukes regelmessig, men fører ikke til noen folkeavstemning. I to av ni stater (Øvre Østerrike og Steyermark) finnes det innbyggerinitiativ til folkeavstemning såvel som et folkeinitiativ i alle kommuner.

Eksempler

I 1978 ble det holdt en folkeavstemning (plebisitt) om fullmakt for atomkraftverket ved Zwentendorf. Oppstartingen ble avvist med knapt flertall på 50,5%. I 1994 stemte folket landet inn i EU med et flertall på 66,6%.

Polen

Den polske konstitusjonen som ble vedtatt ved en folkeavstemning (plebesitt) i 1997, inkluderer ikke innbyggerinitierte folkeavstemninger, men landet har et system for folkeavstemninger (plebisitter) som holdes regelmessig. Disse er gyldige hvis 50% av de registrerte velgerne deltar. Siden 1996 har det blitt holdt sju folkeavstemninger (plebisitter) hvorav de to siste var bindende.

Eksempler

På en enkelt dag i 1996 ble det holdt ikke mindre enn fem folkeavstemninger (plebisitter). Avstemningene dreide seg om tre privatiseringsforslag (alle ble avvist med respektive 96,2%, 91,3% og 76,8%) og to pensjonsforslag (også avvist med 95,1% og 96,0% av stemmene). I 2003 ble medlemskap i EU godkjent av 77,5% av velgerne.

Slovakia

Slovakia har flere direkte-demokratiske instrumenter. Med 350.000 underskrifter kan borgerne lansere en ikke-bindende folkeavstemning eller et folkeinitiativ. 'Fundamentale borgerrettigheter', skatter, avgifter og statsbudsjettet er utelukket. Tiltredelse til et internasjonal forbund av stater må godkjennes av en obligatorisk folkeavstemning. Regjeringen eller parlamentet kan også holde en folkeavstemning (plebisitt) om hva de vil. Siden 1994 har det vært avholdt ni nasjonale folkeavstemninger (plebisitter). Det høye beslutningsdyktige deltagerantallet på 50% av velgerne fører ofte til at folkeavstemningene mislykkes. Folkeavstemningen i 2003 om medlemskap i EU ble sterkt kritisert for å ha vært unfair for motstanderne.

Eksempler

I 1998 stemte 84,3% mot privatiseringen av 'strategisk viktige industrier' spesielt 'strømselskaper'. I 2000 stemte 95,1% for å avholde lynvalg. I 2003 godkjente 92,7% tiltredelse til EU, og i 2004 stemte 86,8% igjen for lynvalg.

Spania

Den spanske konstitusjonen foreskriver at regjeringen og parlamentet kan holde en folkeavstemning (plebisitt) om saker av nasjonal betydning, men det finnes mange unntak: endringer i konstitusjonen, skatter, statsbudsjettet og saker der parlamentet har absolutt autoritet. I tillegg finnes det en klagerett, en type petisjon, ved 75.000 underskrifter. Dette kan føre til folkeavstemning, men siden det krever godkjenning av presidenten, er det ikke en fullt ut innbyggerinitiert folkeavstemning. Et interessant aspekt er at initiativtakerne

kan få refundert deler av sine utgifter. Disse folkeavstemningspengene er betinget av en deltakelse på minst 50% av velgerne. Siden 1945 har man hatt seks nasjonale folkeavstemninger (plebisitter). På regionalt plan finnes det ingen form for folkeavstemning; på kommunalt plan kan kommunestyret avholde en lokal folkeavstemning (plebisitt).

Eksempler

I 1978 stemte ikke mindre enn 91,3% av velgerne for en endring av konstitusjonen. I 1986 stemte spanjolene over et fortsatt medlemskap i NATO eller ikke: 56,9% stemte for. I 2005 ble EUs grunnlov godkjent av 76,7% av velgerne.

Sverige

På samme måte som Frankrike bruker den svenske regjeringen folkeavstemninger (plebisitter). Mens presidenten styrer disse i Frankrike, styres de i Sverige av regjeringen som i mange år var synonym med Sosialdemokratene. Fem av disse folkeavstemningene (plebisittene) er avholdt siden 1945. Folkeavstemninger (Plebisitter) er bare bindende under visse omstendigheter. På lokalplan har man kun rett til å få en sak på dagsorden.

Eksempler

I 1980 ble det holdt en folkeavstemning (plebisitt) om kjernekraftpolitikk med tre alternativer. Den midterste valgmuligheten – som gikk ut på å bygge 12 kjernekraftverk som etter 25 år skulle erstattes av alternative energikilder – fikk høyest tilslutning (40,5%). I 1992 stemte 52,9% av velgerne for tilslutning til EU, men i 2003 stemte 55,9% mot innføring av euroen.

6. Mulige innvendinger mot direkte demokrati

Følgende innvendinger blir ofte brukt mot direkte demokrati.

- a) Manglende kompetanse: I et moderne samfunn er problemene alt for komplekse til at man kan overlate veloverveid beslutningstaking til mannen i gata.
- b) Mangel på ansvarsfølelse: Folk overveier ikke noe som går ut over deres egne interesser. De ville f.eks. avskaffe skatter uten å tenke gjennom konsekvensene klart eller kreve høyere offentlig forbruk, noe som ville få statsbudsjettet til å sprekke. Politikerne kan alltid stilles til ansvar for sine beslutninger, men ingen er ansvarlig for beslutninger som treffes av en folkeavstemning.
- c) Trusler mot minoriteter: Direkte demokrati kunne bli et middel til å vedta forslag som kunne krenke menneskerettighetene og grunnleggende friheter som spesielt minoriteter ville bli truet av.
- d) I forbindelse med pkt. c: I et direkte demokrati vil demagoger få frihet til å lansere grovt populistiske forslag.
- e) Pengene bestemmer: Ressurssterke 'særinteresser' vil dominere debatten og utnytte folkeavstemninger til sine egne formål.
- f) Manglende muligheter til å spesifisere og utdype spørsmål: Velgerne kan bare stemme ja eller nei til et forslag i en folkeavstemning; det finnes ingen muligheter til større fordykning eller detaljer. I forbindelse med folkeavstemninger oppstår det dessuten problemer med 'linking'. Alle mulige spørsmål som ikke har direkte forbindelse med selve valgtemaet, kan spille en rolle for velgernes beslutninger.
- g) Konflikt med det representative demokrati: Parlamentet blir brakt i miskreditt av folkeavstemninger, og den 'offisielle' politiske verdens forrang undermineres.
- h) Velgerne overbelastes: Velgerne vil slett ikke ha folkeavstemninger. De vil bare være i fred og ikke slepes av sted til valgurnene i tide og utide.
- i) Manipulering av måten spørsmålet presenteres på: Spørsmålet kan formuleres så tendensiøst at velgerne villedes til å stemme mot sin faktiske overbevisning.
- j) Konservatisme: Referendumet sørger for at vesentlige fornyelser blokkeres fordi folk har en tendens til å stemme for status quo. Andre hevder det stikk motsatte: at entusiastiske aktivister kan ta over demokratiet via folkeavstemning fordi det tause flertall ikke deltar i folkeavstemning.
- k) Folkeavstemninger er unødvendige fordi det finnes bedre måter å la folket drøfte politiske emner på.
- l) Endelig hevdes det i visse stater som f.eks. i Belgia at folkeavstemninger truzr selve landets samhold.

Dette kapitlet behandler disse innvendingene en etter en. Bemerk: Når innvendingene vurderes, må direkte demokrati alltid sammenlignes med det rene representative systemet, ikke med et umulig abstrakt ideal. Mange av innvendingene mot direkte demokrati er egentlig innvendinger mot demokratiet som sådan. Dessuten skal innvendingene testes mot praksis på steder der former for direkte demokrati allerede har vært i bruk i et århundre eller lengre (især i Sveits og enkelte amerikanske stater, se kap. 5). Dette er nå mulig, fordi det i nyere tid er utført mye empirisk forskning på dette området som har dekket nesten hvert eneste aspekt av et direkte demokrati.

a. Manglende kompetanse

Dette argumentet avviser direkte demokrati fordi velgerne ikke betraktes som kompetente til å kunne danne seg en veloverveid mening. Dette argumentet har en lite attraktiv historie bak seg. Det ble bl.a. brukt mot prinsippet om allmenn stemmerett (en person, en stemme), mot stemmerett for kvinner og mot stemmeretten for svarte i Sør-Afrika.

I 1893 gikk den katolske belgiske politiker de Neef mot stemmerett for alle og påberopte seg argumentet om manglende kompetanse: »De som forlanger stemmerett, må naturligvis først vise at de er kompetente til å utøve den funksjonen de krever. Skal vanskeligstilte mennesker som ikke har vært i stand til å skaffe seg den mest basale utdannelse eller klart å heve seg over den mest primitive levestandard, likevel ha rett til å avgjøre saker på andres vegne og stemme om landets viktigste spørsmål? I realiteten vil allmenn stemmerett bare føre til et regime av de sleipe, fordi de som er ute av stand til å skjelne, blir helt avhengige av de slueste operatørene.« (Coenen og Lewin 1997, s. 84). I 1919 brukte hans kollega i parlamentet, sosialisten Hubin, 'inkompetanse'-argumentet til å gå mot stemmerett for kvinner. Interessant nok later det til at han nå godtok at arbeiderklassens menn i mellomtiden hadde fått opparbeidet seg den nødvendige kompetansen: »Stemmeretten er et farlig våpen. Ingenting er mer verdifullt enn dette våpenet for en velorganisert og velutdannet klasse som er bevisst om sine rettigheter og sitt ansvar, men vil man gi denne retten til et kjønn som ikke er parat til å gjøre bruk av den?« (Coenen og Lewin 1997, s. 95). Legg merke til at både stemmerett for kvinner og direkte demokrati var en del av det belgiske sosialistiske Gotha-programmet som ble vedtatt i 1875.)

I realiteten har hver ny gruppe som har fått stemmerett, gjort denne innvendingen totalt til skamme. Det samme gjelder den direkte-demokratiske beslutningsprosessen som i sin praksis i Sveits viser argumentets manglende holdbarhet også i denne sammenheng. Sveits er klart et av de bedre styrte land i Europa, med et meget lite statsapparat, en effektiv offentlig sektor og en over middels økonomi som fungerer godt.

Argumentet faller på flere punkter: Moral er alltid nøkkelen til en politisk beslutning, og en moralsk beslutning er alltid personlig. Ingen kan treffe moralske beslutninger på vegne av andre, og enhver ansvarlig person er per definisjon i stand til å treffe en moralsk beslutning. »Velgerne (...) behøver ikke å sitte inne med detaljert viten om sakene, bare kjenne til hovedspørsmålene. Disse er jo ikke av teknisk natur, men involverer grunnleggende beslutninger (altså verdidømmer) som en velger er like kvalifisert til å treffe som en politiker.« (Frey og Bohnet 1994, s. 156)

I denne sammenheng må man ikke glemme hvor krevende det moderne liv er. Det antas (korrekt) at folk under normale omstendigheter står på egne ben i et travelt og konkurransepreget samfunn. Via skole, arbeid og i alle andre aspekter av sitt daglige liv støter de i mindre skala stadig på alle de problemer som også er dagens temaer i en bredere politisk sammenheng. Det er logisk: politikk dreier seg ideelt sett om nettopp de problemer folk møter i sin hverdag.

Når folk treffer sine valg, benytter de seg som regel av slike 'snarveier til informasjon' som hva deres bekjente mener og

'naturlige autoriteter' som de har tillit til: f.eks. offentlige organisasjoners og politiske partiers anbefalinger, informasjon fra media og eksperter osv. I Sveits inkluderer man anbefalingene til avstemning fra en rekke organisasjoner (politiske partier, fagforeninger, kirker, profesjonelle foreninger og pressgrupper) i de informasjonspakken som sendes ut forut for en

folkeavstemning. For øvrig bruker parlamentsmedlemmer slike snarveier like ofte: De skal treffe beslutninger om så mange lover og vedtekter at det ofte ikke mulig for dem å studere alle kildene til informasjon selv (det ble klart etter at en undersøkelse viste at nederlandske parlamentsmedlemmer bare leser en fjerdedel av alle de memoranda de forventes å lese (den nederlandske avis NRC Handelsblad 28. februar 1997), slik at de regelmessig bruker 'snarveier'. Lupia (1994) har vist at innbyggernes bruk av 'informasjonssnarveier' i folkeavstemninger nesten ikke har noen innvirkning på deres endelige beslutning. Hans analyse av et antall innbyggereinitiativer i California fra 1990 viste at det kun var 3% forskjell på stemmeadferden mellom gruppen av velinformerte velgere og den gruppe velgere som utelukkende baserte sitt valg på snarveier.

Dessuten kan dette argumentet ikke brukes selektivt mot direkte demokrati, for det er faktisk et argument mot selve demokratiet. Hvis borgerne ikke er kompetente nok til å avgjøre spesifikke

spørsmål, så er de per definisjon heller ikke kompetente nok til å velge folk som treffer kloke beslutninger. For å velge personer som treffer kloke beslutninger, må man tross alt være i stand til ikke bare å skille mellom gode og dårlige beslutninger, men også kunne bedømme kandidatens troverdighet og moralske og intellektuelle integritet eller kunne gjennomskue de politiske partienes skjulte dagsordener. »Det står (...) ikke klart hvorfor borgerne blir betrodd oppgaven med å velge mellom partier og politikere, men ikke mellom spørsmål i en folkeavstemning. Det førstnevnte valg må om noe være det vanskeligste, siden velgerne må danne seg forventninger om politikernes fremtidige handlinger.« (Frey og Bohnet 1994, s. 157)

Argumentet om inkompetanse omfatter også de to skjulte antagelsene om at de folkevalgte faktisk er kompetente, og at folkets interesser virkelig ligger dem sterkt på hjertet. »Kritikerne av et direkte lovgivningsarbeid har ofte et syn på lovgiverne som grenser til det mytiske: høyt begavede og umåtelig velinformerte, rasjonelle såvel som moralske, kloke og reflekterende statsmenn og like kompetente som næringslivsledere og professorer. De samme kritikerne heller til å se folket som en 'hop' man ikke kan stole på, men folket, denne såkalte hop, er likevel de samme menneskene som velger lovgiverne. Hvordan kan det ha seg slik at de kan velge mellom gode og dårlige kandidater, men ikke mellom gode og dårlige lover?« (Cronin 1989, s. 87)

Endelig er det et faktum at borgernes 'sosiale viten' økes som følge av deltakelse i folkeavstemning. Benz og Stutzer (2004) undersøkte dette ved å sammenligne Sveits og EU der en rekke land avholdt folkeavstemninger om europeisk integrasjon, mens andre ikke gjorde det. I løpet av undersøkelsen avholdt syv av EU-statene folkeavstemning om europeisk integrasjon (Danmark, Irland, Frankrike, Østerrike, Sverige, Finland og Norge). I denne perioden var det ingen EU-folkeavstemning i de åtte andre landene (på daværende tidspunkt var det bare 15 land i EU). Innbyggerne i de land som holdt folkeavstemning, lot til å skåre betydelig bedre på

besvarelsen av 10 generelle spørsmål om EU enn innbyggerne i de land som ikke gjorde det. Effekten var like stor som forskjellen mellom folk med en gjennomsnittlig inntekt og folk med lav inntekt. I Sveits målte Benz og Stutzer graden av direkte demokrati på kantonalt nivå (noe som før angitt skiller seg betydelig fra kanton til kanton), og sammenlignet dette med svarene fra sveitsiske borgere på tre spørsmål om sveitsisk politikk. Også her viste sveitsere fra kantoner med større direkte demokrati betydelig større viten enn sveitsere fra kantoner med mer representative systemer. Påvirkningen var like stor som forskjellen mellom medlemmer av politiske partier og ikke-medlemmer eller forskjellen mellom folk med en månedlig inntekt på 5000 og 9000 sveitserfranc.

b. Manglende ansvarsfølelse

Ifølge dette argumentet vil folk hovedsakelig vedta forslag som utelukkende tjener deres egne interesser, og vise manglende ansvar for samfunnet som helhet – med ødeleggende konsekvenser. De vil f.eks. stemme for å avskaffe skatter og samtidig øke offentlige utgifter.

I virkeligheten er borgerne mer økonomisk ansvarlige enn politikerne. Den store statsgjelden som de fleste vestlige land nå har, er f.eks. akkumulert mot folkets ønsker. Undersøkelser foretatt over flere generasjoner i Tyskland og USA, viser at et stabilt to-tredjedels flertall av befolkningen går inn for et statsbudsjett som også på kort sikt er i balanse ('balanced budget', von Weizsäcker 1992). Således er akkumulasjonen av stor gjeld resultatet av en politikk som går mot flertallets ønsker. Folk er også uvillige til å bære byrdene med de tiltak som er nødvendige for å redusere denne store gjelden (Blinner og Bagwell 1988, Tabellini og Alesina 1990).

Forskningen har vist at akkumulasjon av statsgjeld henger nøye sammen med det partipolitiske mønsteret i et land. Her er noen empiriske observasjoner:

- jo større polariseringen innenfor en koalisjon er, jo større er tendensen til å stifte gjeld;
- jo mer sannsynlig det er at en regjering vil tape det kommende valg, jo større er tendensen til å stifte gjeld;
- jo kortere en regjeringens gjennomsnittlige tid ved makten er, jo større er den opparbeidede gjelden;
- jo flere koalisjonspartnere det er i en regjering, jo større er tendensen til å opparbeide gjeld.

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

Disse observasjonene viser at den politiske elitens kortsiktige tankegang spiller en avgjørende rolle i opparbeidelsen av nasjonal gjeld. Gjeld stiftes så å si for å kjøpe stemmer. Von Weizsäcker (1992) argumenterer derfor for implementering av en obligatorisk folkeavstemning før det stiftes nasjonal gjeld.

Som allerede vist i kap. 5, undersøker Feld og Matsusaka (2003) hvordan velgerne tar beslutninger gjennom folkeavstemning om offentlige utgifter i Sveits. I en rekke kantoner er offentlige utgifter gjenstand for obligatoriske 'finans-folkeavstemning'. Hver enkelt utgift for den offentlige sektor som ligger over et visst beløp (gjennomsnittet ligger på 2,5 millioner sveitserfranc), må godkjennes separat via en folkeavstemning. Feld og Matsusaka fant at kantoner med en slik obligatorisk folkeavstemning brukte 19% mindre enn kantonen uten (tallene er for perioden 1980 til 1998).

Matsusaka undersøkte den samme effekten i amerikanske delstater og analyserte systematisk alle tilgjengelige data for hele det 20. århundret. Delstater med innbyggerinitiativ synes å bruke 4% mindre på delstatsnivå enn delstater uten. Det later til og med til at jo lettere det er å sette i gang et innbyggerinitiativ, jo større er virkningen. I stater med lavest terskel for innsamlede underskrifter, lå offentlige utgifter 7% lavere enn i stater som ikke hadde innbyggerinitiativ, mens innflytelsen i delstatene med høyest terskel var nesten null. På lokalplan førte folkeinitiativer til høyere utgifter, men nettoeffekten var likevel et fall i de offentlige utgiftene (Matsusaka 2004, s. 33-35).

Direkte demokrati fører også til lavere skatter. Hvis den innbyggerinitierte folkeavstemningen er tilgjengelig i en delstat, førte dette til en skattenedsettelse på US\$ 534 for en familie på fire, noe som tilsvarer ca. 4% av de offentlige utgiftene. Forskjellen er signifikant, men ikke dramatisk, og man kan ikke si bare på dette grunnlag at det blir umulig å styre staten (Matsusaka 2004, p. 33-35).

Nettoeffekten blir derfor en nedgang i budsjettunderskuddet, selv om både offentlige utgifter og skatter synker. Feld og Kirchgässner (1999) undersøkte effekten av obligatoriske folkeavstemninger på budsjettene i 131 av de største byer og kommuner i Sveits. De valgte å sammenligne kommuner

i stedet for kantoner, fordi kommunene har større bevegelsesfrihet angående budsjettet enn kantoner, selv om den også er betydelig. De fant at muligheten for obligatoriske folkeavstemninger om budsjettet hadde sterk effekt på budsjettunderskuddet. Kiewit og Szakaly (1996) hadde tidligere trukket samme konklusjon når det gjaldt USA.

Hvis det står skattespørsmål på dagsorden, er det dessuten ikke på noen måte sant at borgerne per definisjon vil velge lavere skatter. Piper (2001) kartla alle folkeinitiativer om skatter i amerikanske delstater fra 1978 til 1999. I USA spiller frivillige folkeavstemninger ingen større rolle. Det ble holdt 130 innbyggerinitierte avstemninger om skatter, der 86 søkte skattenedsettelse, 27 en økning og 17 var nøytrale i forhold til skattenivået. Av de innbyggerinitiativer som ville senke skattene, ble 48% vedtatt, altså mindre enn halvparten. Av innbyggerinitiativer som ville øke skattene, ble 39% vedtatt. Forskjellen er altså liten, og prosentallene varierer rundt gjennomsnittet for vedtagelse av innbyggerinitierte avstemninger i USA, nemlig 41%. I Sveits vedtar velgerne også med jevne mellomrom skatteøkninger. I 1993 ble en ekstra brennstoffavgift på 0.20 sveitserfranc pr. liter (cirka 0.14 euro) vedtatt, etter at en tidligere økning i 1983 også var vedtatt ved en folkeavstemning. I 1984 ble nye avgifter for motorveier og bruk av lastebiler vedtatt ved en folkeavstemning.

Det henvises ofte til California som det stedet der innbyggerne har truffet uansvarlige økonomiske beslutninger via folkeavstemning. Det har f.eks. blitt hevdet at innbyggerinitiativer har lagt beslag på så stor en del av Californias budsjett, samtidig som man har frosset fast muligheten for å innføre nye skatter, at politikerne derfor ikke lengre har nok manøvreringsmuligheter. Matsusaka (2005) undersøkte påstanden og konkluderte med at 68% av Californias budsjett etter nesten et århundre med direkte demokrati helt var underlagt det representative systemet, samt at mulighetene for å innføre nye skatter nesten ikke var blitt begrenset.

På tross av politikernes tunge ansvar for den dårlige økonomien i de fleste vestlige land (se ovenfor), lykkes det dem stadig å bytte rollene om. Den belgiske senator Hugo Vandenberghe forsvarte sin motstand mot folkeavstemning med

følgende ord: »Folket behøver ikke ta noe ansvar for sine beslutninger. De kan med største letthet bestemme seg for å avskaffe skattene og to uker etter heve bistandsnivået.« (Den belgiske avis De Standaard, 19. desember 1992). Sannheten er naturligvis nøyaktig det motsatte. I siste instans er det alltid folket som må betale regningen for et feilslått offentlig budsjett, i form av økte skatter, dårligere offentlig service etc. De individuelle politikerne i representative systemer som de eneste som bestemmer skattenivået og den nasjonale gjeld, tar selvfølgelig aldri noen personlige konsekvenser av sine beslutninger. De har aldri betalt tilbake et øre av de utgifter som borgerne aldri har bedt om eller som har ført til nasjonal gjeld. Etter at deres mandat utløper – muligens med belønninger i form av et 'gyllent håndtrykk' eller en annen generøs ordning – går de simpelthen videre til sin neste partipolitiske jobb. Siden kan de kjøre noen plausible argumenter for sine beslutninger, men da er skaden allerede skjedd, uten noen garanti for at deres etterfølgere vil gjøre det noe bedre.

Faktisk påpeker senator Vandenberghe her et sentralt argument for direkte demokrati. Siden folket alltid må ta konsekvensene av budsjett- og skatte-beslutninger, er det rent logisk at folket også må ha det siste ord om disse beslutningene.

c. Trusler mot minoriteter

Ifølge denne påstanden vil direkte demokrati bli et våpen i hendene på flertallet som de kan undertrykke mindretallet med og innføre diktatur.

Dette er enda et argument mot selve demokratiet – eller faktisk mot alle politiske systemer som tillater valgfrihet – ikke mot direkte demokrati. Et parlamentarisk styre kan like mye svikte sin plikt overfor minoritetene eller innføre diktatur. Nazistenes maktovertagelse i 1933 er et godt eksempel på hvordan et diktatur kan innføres ad parlamentarisk vei. Parlamentet i Tyskland valgte ikke alene Hitler til kansler i 1933, men ga ham også ubegrenset makt ved hjelp av 'bemyndigelsesloven' 'Ermächtigungsgesetz', selv om nazistene representerte under halvparten av velgerne i alle valg som var blitt holdt til da. Det fantes også en form for begrenset direkte demokrati i Tyskland på dette tidspunkt, men det var det parlamentariske systemet som innførte diktaturet [se 6-1].

I prinsipp gir et direkte demokrati faktisk større muligheter for innflytelse for minoritetene enn de representative systemer. »I et direkte demokrati skal hver sak finne sitt eget flertall. Hver gang står det forskjellige saker på dagsordenen, og hver gang består koalisjonsflertallet av forskjellige partier. En gang vil man være en del av flertallet, andre ganger en del av mindretallet. I et direkte demokrati har minoriteter også flere muligheter til å sette saker på samfunnets agenda. Hvis man samler inn 100.000 underskrifter i Sveits, stemmer man om saken. Da blir motstanderne nødt til å forklare hvorfor de er mot forslaget. På den måten kan man oppnå ny innsikt og forandre mening. Direkte demokrati er mer enn en enkel undersøkelse. Det tilbyr dynamikker som gir mindretallet mulighet til å bli et flertall. I et rent representativt system står derimot de enkelte partiene overfor hverandre. Som vanlig medlem av et opposisjonsparti har man ifølge det sveitsiske parlamentsmedlemmet Andi Gross (2000) ingen reell stemme, »fordi partiene i regjeringskoalisjonen har permanent flertall i parlamentet og i prinsipp kan oppnå alt det de vil«.

Det er ikke for ingenting at minoritetene, når de blir spurt direkte, alltid inkluderer seg i den majoritet som går inn for

direkte demokrati. En undersøkelse av Rasmussen fra 1999 blant texanere fant at 72% av de svarte og 86% av latinamerikansk avstamning gikk inn for direkte demokrati,

sammenlignet med 69% av de hvite (www.initiativefortexas.org/whowants.htm). Undersøkelser utført av Field på tre forskjellige tidspunkter (1979, 1982 og 1997) blant innbyggere i California fant et stort og konsekvent flertall for etableringen av direkte demokrati i alle etniske grupper. I 1997 anså 76,9% av asiatene, 56% av de svarte, 72,8% av latinamerikanerne og 72,6% av de hvite at det direkte demokratiet i California var en »god ting«, mens den prosentdel av befolkningen som anså det for en »dårlig ting«, var høyest blant hvite (11,5%) og lavest blant asiater (1,9%) (Matsusaka 2004, s. 118).

Empirisk forskning viser at folkeavstemninger som holdes om minoriteters rettigheter, stort sett ender i stort flertall for slike. Frey og Goette (1998) tok utgangspunkt i borgerrettighetene fra Menneskerettighetserklæringen og International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (den internasjonale avtalen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter) og undersøkte så alle sveitsiske folkeavstemninger om minoritetsrettigheter i perioden fra 1970 til 1996 på føderalt nivå, i Zürich-kantonen og i Zürich kommune. I over to tredjedeler av tilfellene (70%) støttet resultatet minoritetsrettighetene. På føderalt nivå var støtten enda høyere, nemlig rundt 80%. Det lot også til at en folkeavstemning som truer minoritetsrettigheter, har mye mindre sjanse til å bli vedtatt enn en folkeavstemning om andre spørsmål. Av innbyggerinitiativer på føderalt nivå vedtas i gjennomsnitt 10%. Av 11 innbyggerinitiativer (1891-1996) som søkte å begrense minoritetenes rettigheter, ble ikke et eneste vedtatt. Omvendt lykkes minoritetsgrupper ofte i folkeavstemninger. I gjennomsnitt vedtas 50% av de obligatoriske folkeavstemningene. Av de 11 obligatoriske folkeavstemningene (1866 til 1996) som støttet minoritetenes rettigheter, ble ikke mindre enn 73% vedtatt. Igjen blir i gjennomsnitt 63% av de frivillige folkeavstemningene vedtatt. De to frivillige folkeavstemningene (1866 til 1996) som støttet minoritetenes rettigheter, ble begge vedtatt.

Den 24. september 2000 offentliggjorde Volkskrant, antagelig Nederlands mest innflytelsesrike avis, en kritisk og tendensiøs artikkel om den innbyggerinitierte folkeavstemningen som skulle holdes dagen etter i Sveits. Folkeavstemningen søkte å begrense antallet utlendinger som bor i Sveits, og som alltid har vært meget høyt (rundt 20%), delvis på grunn av den sterke humanitære tradisjonen og den sterke økonomien i Sveits. Avisen antydte at denne type forslag var sosialt akseptabelt innen det sveitsiske direkte demokrati og konkluderte med at folkeavstemningen representerte en overtredelse av menneskerettighetene. Avisen glemte å nevne at sveitserne allerede ved seks tidligere anledninger hadde stemt direkte-demokratisk om lignende forslag, og at alle disse var blitt avvist med et generelt stort flertall. Da det seneste forslaget dagen etter artikkelen i Volkskrant led samme skjebne som de tidligere, forholdt avisen seg taus.

For USA's vedkommende forsøkte statsviteren Gamble (1997) å bevise at folkeavstemninger om minoriteters rettigheter ofte ga negative resultater for slike rettigheter. Konklusjonene ble imidlertid sterkt kritisert av hennes kolleger (inklusive Donovan og Bowler 1998 og Matsusaka 2004). For det første hadde Gamble ikke systematisk undersøkt en rekke folkeavstemninger i en bestemt periode, men baserte sine konklusjoner på rapporter i mediene og andre subjektive kilder. Materialet hennes var derfor ikke vilkårlig innsamlede data. I slike tilfeller oppstår det lett forvrengninger

fordi mediene er mer tilbøyelige til å rapportere sensasjonelle saker. For det andre hadde Gamble ikke skilt mellom folkeavstemninger i små kommuner og folkeavstemninger på delstatsnivå. Da Donovan og Bowler analyserte hennes data på nytt, viste det seg at den graden minoritetenes rettigheter ble krenket i, mye mer var uttrykk for størrelsen på den politiske enhet (små kommuner versus store byer) enn for bruken av innbyggerinitierte folkeavstemninger. Således er det ingen forskjell fra resultatene i et representativt system. Endelig hadde Gamble subjektivt karakterisert diverse folkeinitiativer som eksempler på »flertallets tyranni« – f.eks. et forslag om at engelsk skal være Californias offisielle språk, eller at folk som er dømt for alvorlige sexforbrytelser, skal underkastes en obligatorisk AIDS-test. Det kommer an på ens personlige synspunkt. Er det virkelig så merkelig å gjøre engelsk til det offisielle språket i en amerikansk delstat, og skal vi virkelig anse det som en menneskerett å kunne begå en voldtekt uten deretter å bli underkastet en AIDS-test?

Hvite er stadig den største etniske gruppen i California med nesten 50%. Andre større grupper er svarte, asiater og latinamerikanere. Hajnal, Gerber og Louch (2002) undersøkte ikke mindre enn 51 avstemninger om hvordan ulike etniske grupperinger i California stemte ved folkeavstemninger. Det viste seg at forskjellen i stemmeadfærd mellom de forskjellige etniske gruppene var meget liten. Velgere fra etniske minoritetsgrupper har i gjennomsnitt kun 1% mindre sjanse for å være på vinneren enn hvite velgere.

Hva er så de valgte representantenes holdning til rettsstaten? Cronin (1989, s. 91-92) siterer historikeren Commager som undersøkte representative autoriteters pålitelighet angående menneske- og minoritetsrettigheter: »En kumulativ liste over disse kunne meget lett ta motet fra selv den mest optimistiske Jefferson-tenker. Sensurlover, anti-evolusjonslover, flagghilsen-lover, rødt flagg-lover, antifagforeningslover, antisosialistiske og antikommunistiske lover, oppvigleri-lover og kriminelt anarki-lover, antiprevensjons-informasjonslover – disse og andre dukker så altfor raskt opp i ens sinn. New Yorks lovgivende forsamling renset ut alle sine sosialister; Massachusetts' lovgivende forsamling påtvang skolelærere en lojalitetsed; Oregons lovgivende forsamling gjorde privatskoler ulovlige, og Nebraskas lovgivende forsamling forbød tyskundervisning i offentlige skoler; Tennessee's lovgivende forsamling forbød evolusjonslæren; Pennsylvanias lovgivende forsamling godkjente flagghilsen for skolebarn; Louisianas lovgivende forsamling påtvang avisene en urimelig avgift... Listen kunne fortsettes i det uendelige.«

Et svært brukt eksempel på diskriminerende bruk av folkeavstemning er den sene innføringen av stemmerett for kvinner i Sveits. Sveitsiske kvinner fikk stemmerett i 1971 – via en folkeavstemning som naturligvis kun menn stemte i. I Belgia fikk kvinnene stemmerett i 1948, men forskjellen på 23 år har ikke så mye å gjøre med at det var direkte demokrati i Sveits, som med at Sveits sto utenfor den 2. Verdenskrigs stormer (selv om landet var helt omringet av aksemaktene). Krigens traumer og okkupasjoner har tilsynelatende i vesentlig grad lettet innføringen av politiske forandringer. I Belgia ble allmenn stemmerett for menn innført etter 1. Verdenskrig og for kvinner etter 2. Verdenskrig. At tidsånden i 1960'årene skilte seg fra 1990'årene, ses tydelig på f.eks. ekteskapslovgivningen. Inntil 1976 måtte belgiske kvinner under vielsen love å adlyde sine ektemenn. Først da ga det rene representative belgiske system likerett for ektefeller, i samsvar med de skiftende sosiale holdninger.

Direkte demokrati gikk forut for det representative demokrati angående stemmerett for kvinner i USA. Folkeinitiativer om lovgivning i begynnelsen av det 20. århundret ga for første gang kvinner stemmerett i Colorado og Oregon. Arizona fulgte etter og så Wyoming der en folkeavstemning om den nye forfatningen ga kvinnene stemmerett. Forut for disse vellykkede forsøkene hadde man hatt en rekke fiaskoer, ikke bare i Oregon og Colorado, men også i Missouri, Nebraska og Ohio. I USA ble innbyggerinitiativer brukt på delstatsnivå for å forsere spørsmålet om stemmerett for kvinner, og først da dette var oppnådd, fikk De Forente Staters føderale forfatning en tilføyelse i samsvar med dette i 1920 (Cronin 1989, s. 97). Det faktum at motstandere av direkte demokrati ofte nevner kvinnes stemmerett i Sveits, mens de på alle språk tier om de motsatte eksempler i USA, viser hvor selektivt eksempelene trekkes fram.

Dødsstraffen omtales også hyppig. Det hevdes at direkte demokrati vil føre til innføring eller gjeninnføring av dødsstraff og derfor bør avvises. Først og fremst er denne påstanden fundamental gal. Dødsstraffens uakseptable karakter tas som et ukrenkelig premiss, hvorpå det antas at direkte demokrati fører til dødsstraff. »Derfor« bør direkte demokrati avvises. Denne uakseptable karakter er imidlertid ikke gitt, men noe som gjennom en åpen debatt mellom frie og like borgere må vokse fram som en fundamental verdi. Alle som argumenterer for at man bør gå mot flertallet i dette (eller andre) spørsmål, plederer for maktpolitikk og diktatur. Vær oppmerksom på at dette også er nok et argument mot demokratiet som sådan. Innføring av dødsstraffen er også en ganske reell mulighet i et rent representativt system – skal vi så av den grunn også avskaffe valg?

Kjensgjerningene forteller en annen historie. Det er to land i Europa der befolkningen har mulighet til å innføre dødsstraff ved hjelp av et innbyggerinitiativ: Sveits og Liechtenstein, men det finnes ingen dødsstraff i disse landene. Det har heller ikke vært gjort noen forsøk på å innføre den ved hjelp av direkte demokrati. Det stikk motsatte er tilfellet. I Sveits ble avskaffelsen av dødsstraffen vedtatt i en folkeavstemning, først i 1935 for fredstid og siden i 1992 også for krigstid (opphevelsen var hele tiden en del av en bredere pakke av lovforslag). Et ytterligere uttrykkelig forbud mot dødsstraff i den sveitsiske forfatningen ble vedtatt via folkeavstemning i 1999. (Heussner 1999)

I USA har rundt halvparten av delstatene beholdt dødsstraff (delstatene har jurisdiksjon på dette området). En meget grundig behandling av dette emnet av advokaten Heussner (1999) viser et avbalansert bilde. Amerikanske delstater med og uten direkte demokrati later til å ha dødsstraff i noenlunde lik utstrekning. Av de 24 delstatene med direkte demokrati har 19 dødsstraff (79%), og av de 27 delstatene uten direkte demokrati har 20 dødsstraff (74%). Det viser seg at alle delstater uten dødsstraff ligger i det nordlige og østlige USA (med unntak av Hawaii), og alle delstater med dødsstraff ligger i sør og vest. Det foreligger altså hovedsakelig en forskjell i politisk kultur. I sør og vest er støtten for dødsstraff – samt andre beslektede politiske spørsmål – større både blant offentligheten og politikerne, og i nord og øst er støtten langt mindre både fra offentlighet og politikere. Lignende nord-sør forskjeller kan iakttas også i Europa.

Det er sant at dødsstraffen er blitt innført eller gjeninnført i et antall delstater ved hjelp av innbyggerinitiativer, men i mange tilfelle var dette folkets respons på avskaffelse av dødsstraffen av domstoler (under henvisning til uoverens-

stemmelse med forfatningen eller andre rettsprinsipper), og på samme tid var et flertall av de folkevalgte representantene også for dødsstraff. Det var derfor ikke noen forskjell mellom det representative system og direkte demokrati. Andre delstater har ikke direkte demokrati, men dødsstraff har de (fremdeles) på grunn av de valgte politikernes fortsatte støtte. I staten Oregon ble dødsstraffen avskaffet ved hjelp av en innbyggerinitiert avstemning i 1914, hvorpå den ble gjeninnført i 1920 på parlamentets initiativ. (Heussner 1999)

d. Demagoger og populisters innflytelse

Som forlengelse av den ovenfor diskuterte påstand – at direkte demokrati ville krenke minoritetenes rettigheter – fremføres det også ofte at direkte demokrati ville gi populistiske og demagoger en bekvem plattform (se 6-2 blant andre referanser).

I realiteten har demagoger langt bedre muligheter i et rent representativt system der en liten gruppe toppolitikere dikterer hva som skal skje, og borgerne er forvist til sidelinjene. Det fører nesten alltid til misnøye i befolkningen. Den eneste måten de kan uttrykke sin misnøye på, er ved å stemme på populistiske politikere som kan stå og love at de sannelig skal rydde opp i det 'rotet' landet befinner seg i, hvis de bare får nok støtte ved valget. I et direkte demokrati trenger borgerne ikke 'sterke ledere': de kan selv foreslå sine egne løsninger og søke å få dem vedtatt gjennom folkeinitiativer og folkeavstemninger. I Sveits spiller politiske personligheter praktisk talt ingen rolle (se sitatet i begynnelsen av kap. 5). Et direkte demokrati er mye mer saksorientert, mens et rent representativt system er mer person-orientert.

Sant nok har alle mulige diktatorer – Hitler, Saddam Hussein, Pinochet etc. (så vel som mange regjeringer i Europa som ynder å kalle seg demokratiske) – brukt folkeavstemninger (plebisitter). Folkeavstemninger arrangeres av det regjerende flertall eller statsoverhodet, ofte for å gi sine planer en bestemt legitimitet. Som regel er resultatet av en folkeavstemning ikke bindende, kriteriene for gyldighet reguleres av makthaverne fra sak til sak (de ønsker jo et gyldig resultat), og ganske ofte presses alle mulige forskjellige saker sammen i et enkelt spørsmål der velgerne bare kan svare ja eller nei til en pakkeløsning. Folkeavstemningen i Litauen i mai 2003 om opptagelse i EU (da den normale deltakertersekelen ble droppet), og folkeavstemningen om Nato-medlemskap som ble holdt i Ungarn i november 1997, er eksempler på modifiserte deltakertersekler. Den folkeavstemningen som den østerrikske regjeringen holdt høsten 2000 (som følge av de sanksjoner europeiske land hadde pålagt Østerrike etter det høyreorienterte FPÖ's entre som regjeringsparti), er et eksempel på at mange saker presses inn i et enkelt problem. Det ble stilt seks spørsmål, men velgerne kunne bare gi ett enkelt svar. Det første spørsmålet dreide seg om sanksjonene skulle stanses, det andre og tredje spørsmålet spurte retorisk om det ikke hadde vært bedre at andre land lot være å blande seg i den østerrikske regjeringens anliggender, og de tre siste spørsmålene angikk spesifikke bestemmelser i en framtidig europeisk forfatning. Det er ikke mulig å gi ett enkelt svar på seks ulike spørsmål. Regjeringen og parlamentet kan tolke resultatet slik de ønsker, og resultatet er under alle omstendigheter ikke bindende. Siden en innbyggerinitiert folkeavstemning ikke finnes i Østerrike, er borgerne selv maktesløse.

Folkeavstemninger har ingenting med direkte demokrati å gjøre. I et sant direkte demokrati kan offentligheten alltid bruke underskriftsinnsamlinger for å tvinge det regjerende

flertallet til å holde en folkeavstemning, og betingelsene for det er lovregulert og de samme for alle – politikere eller ikke. Demokratiet medfører dessuten alltid ytringsfrihet, foreringsfrihet, demonstrasjonsfrihet

osv. slik at alle kan føre en offentlig kampanje, noe som aldri var tilfelle i de nevnte diktaturer. Et sterkt regjeringsflertall behøver ikke holde avstemninger blant befolkningen. De har allerede mandat til å handle. Den sveitsiske forfatningen gir ikke mulighet for plebisitter.

e. Pengenes makt

Ifølge dette argumentet kan alle som har penger nok, sette i gang en massiv mediekampanje, bruke den til å styre den offentlige debatt og vinne kampen ved hjelp av sofistikert markedsføring. Den forhenværende borgermesteren i Amsterdam, Schelto Patijn, sa det slik: »En folkeavstemning mot narkotikapolitikken? Underverdenen er sannelig parat til å investere flere millioner gylden i uendret politikk. Kjøp 700 TV-timer. Slik kjøper man en folkeavstemning.« (De Telegraaf, 13. januar 1997)

Uomtvistelig brukes det mange steder mange penger på direkte demokrati. I 1998 ble det brukt et rekordbeløp på \$400 millioner bare på folkeavstemningskampanjer i USA. Av det beløpet ble minst 250 millioner brukt i en enkelt stat: California (Smith 2001; mer om dette i kap. 5). I USA har man både svært profesjonelt styrte kampanjer med utstrakt bruk av TV-reklamer og betalt innsamling av underskrifter.

Heller ikke i dette tilfelle må man sammenligne direkte demokrati med en ikke-eksisterende og uoppnåelig ideell situasjon, men med det rene representative systemet vi har nå. Økonomisk sterke grupper bruker også store summer på politiske partier, presidenters valgkampanjer og lobbyvirksomhet som skal påvirke lovgivere og embedsmenn. Den sveitsiske parlamentariker Gross (2000) sier som sant er, at »pengenes makt i et direkte demokrati er alltid grunnleggende mindre enn i et rent representativt system der grupper med penger kun trenger å påvirke et lite antall politikere. I et direkte demokrati skal de påvirke hele befolkningen og gjøre det offentlig.«

For det andre garanterer ikke mye penger et positivt resultat. Kritikere som journalisten David Broder (2000) siterer i anekdoteform eksempler på kampanjer som økonomiske interessegrupper – noen ganger et firma eller en annen kommersiell særinteresse – har brukt mange penger på. Det er imidlertid behov for en systematisk og presis forskning i en komplett rekke av innbyggerinitiativer over en lengre periode før det er mulig at fastslå hvilken rolle pengene spiller i prosessen.

Statsviter Elisabeth Gerber (1999) analyserte pengestrømmen i 168 innbyggerinitierte avstemninger i åtte amerikanske delstater. I motsetning til det kritikere hevder, synes mektige kommersielle interesser å ha relativt lite hell med få gjennomført en ønsket lov ved hjelp av folkeavstemninger. Av de initiativer som hovedsakelig fikk økonomisk støtte av individuelle borgere, ble 50% vedtatt; av de initiativer som hovedsakelig fikk økonomisk støtte fra økonomiske interessegrupper, ble kun 31% vedtatt. Gerber identifiserte flere typer 'interessegrupper', og sjansen for å få vedtatt innbyggerinitiativer raste i takt med økningen i andelen av kampanjemidler fra næringslivet. Gerber fant at de spørsmål som økonomiske interessegrupper promoverte, simpelthen var

mindre populære, og det var derfor vanskeligere å rekruttere frivillige. Innbyggergrupper har færre penger, men kan mye lettere skaffe frivillige og kompensere på denne måten.

Statsviterne Donovan, Bowler, McCuan og Fernandez (1998) fant at mens 40% av alle californiske borgerinitiativer ble vedtatt i perioden fra 1986 til 1996, ble kun 14% av initiativene fra økonomisk sterke 'særinteresser' vedtatt. »Våre data avslører at de i sannhet er de vanskeligste initiativer å markedsføre i California, og at penger som brukes av forslagsstillerne på dette området, stort sett er bortkastet.« En annen undersøkelse av statsviter Anne Campbell av innbyggerinitiativer i Colorado viste at i perioden fra 1966 til 1994 (nesten tre tiår) hadde kun et enkelt innbyggerinitiativ fra en 'interessegruppe' hellet med seg ved valgurnene (IRI 2005). Som vi bemerket i kap. 5, har kommersielle interessegrupper hatt større suksess med å underminere andres innbyggerinitiativer ved å lansere mot-initiativer.

Selv når særinteresse-gruppene er de eneste som kan sette i gang et innbyggerinitiativ, står velgerne bedre enn i situasjoner uten innbyggerinitierte avstemninger. Matsusaka (2004) sammenligner dette med en familie der faren (= 'det representative system') ensidig 'foreslår' hva slags pizza man skal spise. Når moren (= 'særinteresse-gruppene') også kan foreslå en pizza og alle (inklusive barna = velgerne) kan stemme om forslagene, så kan det aldri gjøre barnas situasjon verre, selv om de ikke selv kan foreslå en pizza. Muligheten som faren foreslår, er der hele tiden, men hvis moren har en enda bedre ide, så kan man stemme på den istedet. »Vi kan altså se at når alle familiemedlemmene får lov å stille forslag, er det som regel en fordel for flertallet. Denne konklusjonen holder, selv om retten til å stille forslag er forbeholdt visse familiemedlemmer. (...) Så lenge forslag filtreres gjennom et flertallsstyre-valg, kan innbyggerinitiativer bare skade flertallet hvis velgerne kan overtales til å vedta forslag som går mot deres egne interesser.« (Matsusaka 2004, s. 12).

Matsusaka belyser her et sentralt spørsmål. Mange kritikere av direkte demokrati har fremdeles en underforstått forestilling om at borgerne lett kan overtales til å stemme mot sine egne interesser og overbevisninger. Dette skiller seg imidlertid ikke fra det iboende resonnementet som lurer bak det rene representative systemet: at politikere vet bedre enn folket hva som er godt for folket. Det er en farlig antagelse, fordi den åpner døren for politisk diktatur.

Det finnes enda en måte å betrakte problemet med de store pengene på. Matsusaka sammenlignet systematiske resultatene av folkeavstemninger i USA med resultatene av opinionsundersøkelser. Mens lanseringen av en folkeavstemningskampanje kan koste millioner av dollar, kan en opinionsmåling utføres for så lite som et par tusen dollar. Ved sistnevnte risikerer man ingen forvrengning som følge av innflytelsen fra 'big money'. Matsusaka analyserte en enorm mengde data som dekket hele det 20. århundret. Hans konklusjon: »For hver eneste policy jeg kan undersøke, skubber initiativet denne policyen i den retningen et flertall av folk sier at de ønsker å gå. Jeg kan ikke finne noe bevis for at flertallet misliker den endring som initiativet forårsaket.« (Matsusaka 2004, s. xi-xii; kursivert i originalteksten).

All ovenstående informasjon handler om USA. I Europa er det nesten ikke forsket i pengenes rolle innenfor direkte demokrati, fordi penger klart spiller mindre rolle i Europa. Sveits har hatt en rekke folkeavstemninger der det er brukt store summer, men nivået kan ikke sammenlignes med USA.

Erfaringen viser om og om igjen at to elementer har betydning: Kampanjens pengekilder må være åpne for offentligheten, og alle parter i spørsmålet må ha tilstrekkelig muligheter for å si det de vil.

Betydningen av åpenhet om økonomien illustreres av utallige eksempler. Et anti-kjernekraft innbyggerinitiativ i Montana (1978) hadde f.eks. kun 10.000 dollar til sin kampanje. Motstanderne av innbyggerinitiativet brukte 260.000 dollar. Likevel oppnådde innbyggerinitiativet med 65% av stemmene en sensasjonell seier. Under kampanjen ble offentligheten konstant gjort oppmerksom på at nesten alle motstandernes penger kom fra kilder utenfor delstaten Montana og likeledes nesten utelukkende fra kjernekraftindustrien. Et lignende initiativ mot kjernekraft fant sted i Oregon noe senere (1980). Også her oppnådde innbyggergruppen seier over bransjens økonomiske dominans, fordi den hadde tilstrekkelig mulighet for å bli hørt. 'Rettferdighetsdoktrinen' ble tatt i bruk, og på tross av begrensede økonomiske ressurser kunne gruppen nå ut til velgerne i tilstrekkelig grad ved hjelp av radio og TV (se Cronin 1989). Det er slående at organisasjoner med masser av penger sjelden er begeistret for direkte demokrati: »Økonomisk mektige grupper har ytt iherdig motstand mot innføring av folkeavstemninger: i Minnesota, New Jersey og Rhode Island. Fagforeningen AVL-CIO, handelskamre og forretningsgrupper har i de senere år om og om igjen bekjempet innbyggerinitiativet, ofte ironisk nok med argumentet om at et innbyggerinitiativ koster mange penger, og kun mer velstående organisasjoner kan derfor gjøre bruk av det.« (Cronin 1989)

Det er klart at penger alltid har innflytelse på direkte demokratisk beslutningstaking, men denne innflytelsen er minst like stor for det representative demokrati og kan avbalanseres ved å likestille kampanjemidlene. Av samme grunn argumenterer californiske 'progressive' som Shultz for at man under ingen omstendigheter må vende tilbake til det tradisjonelle representative systemet, men går samtidig inn for spesifikke tiltak for å begrense innflytelsen fra 'big money'. Frey og Bohnet (1994, s. 158) skriver: »Det kan ikke nektes for at økonomisk sterke partier og særinteressegrupper har bedre muligheter for å starte initiativer og produsere propaganda enn interessegrupper uten eller med en svak organisasjon. Det har ingen hensikt å sikte etter å oppnå et totalt egalitært demokrati; det vil alltid finnes forskjeller på enkeltpersoners og gruppers evne til å påvirke den politiske retningen. Det stemmer alltid at rike og velorganiserte grupper har mer makt. Det viktige spørsmålet er imidlertid ikke om disse forskjellene finnes, men under hvilke regler og hos hvilke instanser fordelene veier tyngst, organisatorisk såvel som økonomisk. Lobbyvirksomheten blir imidlertid mer effektiv, jo mindre demokratisk systemet blir. Selv uten valg i f.eks. et diktatur utøver særinteressegrupper sin innflytelse. I EU er interessegruppene i stand til å utøve større innflytelse enn i de enkelte medlemslandene, fordi EU er mindre demokratisk (Andersen og Eliassen 1991). Selv med en koalisjon mellom interessegrupper og den politiske eliten viser det seg at denne fronten ikke alltid får sin vilje i Sveits, og især ikke, hvis det dreier seg om viktige emner.«

Problemet med manipulasjon via mediekampanjer og monopoler på distribusjonen av informasjon er ikke relatert til direkte demokrati; det er selve demokratiets problem. I denne sammenheng kolliderer to slags virkeligheter med hverandre. På den ene side er massemediene hovedsakelig privateide, og på den annen side faller utbredelsen av synspunkter via massemediene inn under prinsippet om pressfrihet. Dette begrenser yttingsfriheten i begge retninger.

Massemediene har en tendens til å forsvare sine eieres synspunkter, og velstående mennesker eller grupper kan henvende seg til offentligheten ved å rykke inn annonser og kjøpe TV-reklameplass. På den annen side har innbyggerinitiativer uten midler ikke stor mulighet for å bli hørt.

Angrep på pressefriheten kan ikke løse dette problemet. Derfor bør rettsstaten først og fremst organisere sitt eget forum der hovedfunksjonen skal være å fungere som en arena for diskusjon og bevisstgjøring. Et slikt forum kunne skapes rundt bl.a. følgende tre betraktninger:

1. Det finnes absolutt ingen grunn til at statsradio og -TV som overveiende er skattefinansiert, skal beskjefte seg med produksjon av underholdning. Underholdning er i særlig grad en kommersiell aktivitet og kan produseres mye bedre av kommersielle selskaper. Rettsstaten har ikke større grunn til å fremstille ren underholdning enn den f.eks. har til å fremstille solbriller eller hundemat.

Rettsstatens oppgaver stammer fra dens mål om å oppnå likhet for loven og beskyttelse av grunnleggende rettigheter og friheter. Fra dette perspektiv er den offentlige kringkastingsplikt å sikre fri adgang til den informasjon og de kulturelle produkter som borgerne trenger for å kunne delta fullt ut i samfunnslivet.

Denne plikten må utvilsomt ses i vid forstand og omfatter grundig nyhetsinnsamling, adgang til relevante kulturelle begivenheter som ikke tilbys på kommersielle kanaler, samt programmer med analyser. Hovedoppgaven er imidlertid å støtte den demokratiske opinionsdannende prosessen. Ved å organisere omhyggelig forberedte og avbalanserte debatter der tilhengere og motstandere av et initiativ får samme mulighet til å komme til orde, kan påvirkningen av økonomisk ubalanse på opinionsdannelsen reduseres drastisk.

Staten bør ta skritt for å bane vei for en avbalansert opinionsdannende kultur. Offentlig kringkasting kan her spille en nøkkelrolle, forutsatt at den forblir helt uavhengige av politiske og kommersielle krefter. Denne uavhengigheten må også være synlig. Av samme grunn er det absolutt nødvendig at direkte og indirekte reklame holdes atskilt fra offentlig kringkasting.

2. Det bør ikke intervereres direkte i trykte medier. Mayer (1989, s. 118) anfører forslaget fra 'Aktion Volksentscheid (i Achberg i det sørvestlige Tyskland) om å pålegge massemediene (radio, TV og aviser med et opplag på over 100.000) å offentliggjøre innbyggerinitiativer og gi motstandere og tilhengere like muligheter til å komme til orde. Dette forslaget skriker mot pressefriheten. Massemediene må også ha ubegrenset adgang til å uttrykke sin mening for eller mot et initiativ. Staten kan imidlertid utnytte de store pengebeløp som nå brukes til å subsidiere (offentlige) medier og regjeringspropaganda, til å betale for informasjonskampanjer i valgperioder. I et slikt 'Offentlig Demokratisk Talerom' i avisene bør prinsippet om lik talerett garanteres ved lov for både tilhengere og motstandere. Utformingen må klart vise at dette 'offentlige talerom' er en form for reklame og må ikke kunne forveksles med avisens eget materiale.

3. Noen uker før referendumet bør hver eneste velger motta en informasjonsbrosjyre som forklarer forslaget, der tilhengere og motstandere kort skisserer sine argumenter, og politiske partier, fagforeninger, profesjonelle instanser,

særinteresse-grupper osv. forteller hvordan de mener man skal stemme. Slike brosjyrer har lenge vært standard i Sveits og en rekke amerikanske delstater.

Utover disse positive tiltakene er noen negative skritt også nødvendige. Valutgiftene må begrenses, ikke bare for valg av representanter, men også for folkeavstemninger. Budsjettene for tilhengerne og motstanderne av innbyggerinitiativer må offentliggjøres. (I avsnittet om California i kap. 5 har vi vist hvorfor amerikanske dommere har avsagt kjennelser om at ubegrenset forbruk på folkeavstemninger faller inn under prinsippet om ytringsfrihet, mens de aksepterer restriksjoner for valgkampanjer på grunn av faren for korrupsjon. I Europa ser man ganske annerledes på saken.) Både navnene på de større kampanjebudragsyterne og beløpet må offentliggjøres, slik det allerede gjøres i mange amerikanske delstater, inklusive California. Det er også mulig å garantere en minimumsgrense for økonomisk støtte. Et innbyggerinitiativ som har samlet inn de nødvendige underskrifter til en folkeavstemning, har i hvert fall bevist at det har tatt opp et sosialt relevant tema. Det kan belønnes ved å gi initiativkomiteen tilstrekkelige midler slik at initiativer med svært liten økonomisk oppbakking også får mulighet til å bli hørt. Det samme prinsipp gjelder i mange europeiske stater for politiske partier som ofte mottar statlige midler basert på antall medlemmer eller plasser i parlamentet. Det er absolutt ingen grunn til å gi statsmidler til politiske partier, men ikke til innbyggerkomiteer som har nådd terskelen for innsamlede underskrifter til en folkeavstemning. Begge parter har tross alt vist at de nyter en viss mengde støtte fra offentligheten.

En slik rekke tiltak ville gi plass for en velbalansert opinionsdannelse. Om et demokrati lykkes eller mislykkes, avhenger i utstrakt grad av kvaliteten på dets frihet til debatt. Det er normalt ikke statens oppgave å aktivt sørge for midlene til yttings- og debattfora for borgerne. Borgerne bør derfor ha full frihet til å skape særlige fora for debatt og opinionsdannelse som fritt kan reguleres av dem som har dannet dem, ellers blir det som den demokratiske debatten som holdes like før lovgivningsmessige beslutninger. I denne sammenheng bør det utover de private fora skapes et spesielt forum av rettsstaten selv som er til rådighet for alle borgere, slik at de kan bli hørt på like fot uansett sine finansielle ressurser og bakgrunn.

f. Manglende muligheter til å spesifisere og utdype spørsmål

Ifølge denne påstanden bør folkeavstemninger avvises fordi de er for 'primitive' og unyanserte og kun gir mulighet til å svare ja eller nei. Denne påstanden ble f.eks. brukt av den forhenværende belgiske statsminister Dehaene («Jeg kjenner få problemer som kan løses med et ja eller et nei») på den belgiske RTBf franskspråklige TV-kanalen 4. oktober 1992.

Sett ut fra folkets synsvinkel gir et direkte demokrati mye større mulighet for spissfindigheter og diskriminasjon enn et rent representativt system. I sistnevnte kan velgerne kun velge mellom et begrenset antall pakkemeløsninger med politiske meninger (generelt ikke mer enn 10), nemlig de politiske partiprogrammene. I praksis vil disse aldri være i samsvar med de valg velgerne selv ville treffe, hvis de fikk lov til det.

En nylig Gallup-undersøkelse illustrerer hvor alvorlig dette problemet er. Undersøkelsen spurte 1000 amerikanske velgere om 20 aktuelle politiske temaer. Det viste seg at flertallet foretrakk en

blanding av såkalte 'konservative' og 'progressive' synspunkter, en blanding som ikke avspeilet seg i et eneste partiprogram. De fleste amerikanere går f.eks. inn for høyere minimumslønn (82%),

lovfestet registrering av skytevåpen (72%) og gjenopprettelse av diplomatiske forbindelser med Cuba (56%). Det er de 'progressive' spørsmålene. Fortrinnsbehandling av rasene i skole- og næringsliv (såkalt 'positiv diskriminering') avvises imidlertid av 85%. 78% ønsker en generell skattenedsettelse, og 69% ønsker å legalisere bønn i offentlige skoler. Disse målene er typisk konservative eller liberale. Det finnes også forslag som kan regne med flertall i offentligheten, men

svært liten sympati hos den politisk elite. Gallupen fant at 56% av amerikanerne gikk inn for innføring av 'skolebilletter', dvs at familiene får penger til fritt skolevalg, istedenfor at regjeringen finansierer skolene direkte. En så omfattende frihet for utdannelsessystemet er ikke populært blant politikerne som betrakter utdanning som et av sine viktigste midler til å utøve sosial innflytelse.

En innbygger som eventuelt går inn for et tverrsnitt av de ovennevnte flertallssynspunktene, vil ikke finne noe parti som uttrykker denne kombinasjon, og selv om et slikt parti faktisk fantes, er det

likevel usikkert hva som ville skje med et slikt synspunkt. Partiet kan ende i opposisjon eller hvis det kommer med i regjeringen, oppgi dette synspunktet til fordel for andre koalisiionspartiers støtte til andre forslag, til tross for at et flertall av velgerne hele tiden har støttet nettopp dette synspunktet. I et flertall av Europas 'demokratier' er folkets stemme en 'krusning på vannoverflaten'. De kan kun ytre et eneste primitivt uttrykk for sin støtte til det ene eller andre partiet – 'sosialistisk', 'liberalt' eller 'konservativt', men får ikke lov til som rasjonelle, differensierende mennesker å avgjøre hver sak for seg. I denne sammenheng er det noe absurd for folkets valgte representanter å hevde at direkte demokrati mangler dybde og nyanser.

Sant nok gis det i de fleste folkeavstemninger (ikke alle; se nedenstående) kun et valg mellom for eller mot et forslag, men alle parlamentariske beslutninger tas også ved at parlamentsmedlemmene stemmer for eller mot et forslag. Hva kritikerne imidlertid mener, er at den meningsdannende prosessen innenfor direkte-demokratisk beslutningstaking avsluttes raskere enn i parlamentarisk beslutningstaking. I prinsipp er dette en realistisk innvending. I tradisjonelle folkeavstemninger legger initiativtakerne fram et detaljert forslag som så blir gjenstand for offentlig debatt, men velgerne kan ikke lenger endre, bare akseptere eller avvise forslaget. I parlamentet kan representantene foreslå endringer – ofte helt til rett før avstemningen. (Det er likevel langt fra alltid mulig. Et eksempel er internasjonale traktater, inklusive EU-traktater, der parlamentene som regel ikke kan foreta noen ytterligere endringer.)

For å utdype dette bildet må vi merke oss at den meningsdannende fasen av et innbyggerinitiativ ofte ligger før den offentlige lanseringen. Innenfor mange områder er den eneste sjansen for et innbyggerinitiativ til å lykkes, at det støttes av en bred koalisjon av organisasjoner. Som følge av det vil forslaget allerede være preget av den diskusjon og konsultasjon som har foregått mellom partene i en slik koalisjon. Ekstreme forslag uten bred offentlig støtte blir stort sett aldri vedtatt. På den annen side blir den meningsdannende fasen

i dagens parlamentariske praksis ofte alvorlig korrumpert av en påtvungen partidisiplin (I UK f.eks. av de såkalte 'whips' eller 'innpiskere') og av politiske hestehandler. Generelt er det de politiske partienes ledere som dikterer hvordan partiet eller fraksjonen skal stemme, og kursen er ganske ofte basert på rett så krasse hestehandler mellom de politiske partiene. Hvis parlamentsmedlemmene skulle stemme hederlig og følge sin samvittighet, ville skillelinjen mellom tilhengere og motstandere nesten aldri løpe langs partigrensene slik som den nå gjør i de fleste avstemninger i parlamentet.

Videre er det fullt ut mulig å skape systemer med folkeavstemninger som gir plass til mellomliggende tilpasning og flere valgmuligheter. Det oppnås etter hvert større og større erfaring med slike folkeavstemninger. En mulighet som brukes i visse tyske stater, er en sammenknytning av petisjonsretten (retten til å få sin henvendelse behandlet) og en folkeavstemning. Hvis en gruppe innbyggere vil legge fram et lovforslag, kan den innledningsvis levere inn forslaget som begjæring til parlamentet med et relativt lite antall underskrifter, f.eks. 0,2% av velgerne. Den representative instans må så enten akseptere forslaget fra innbyggerinitiativet eller begrunne sin avvisning. Hvis den representative instans aksepterer forslaget, har innbyggerinitiativet nådd sitt mål. Hvis ikke, kan initiativet stadig vekk fortsette, enten med et uendret forslag eller med et forslag som er endret i lys av de parlamentariske kommentarene. Det kan så gå videre til folkeavstemning, forutsatt at initiativet når over en høyere underskriftsterskel, f.eks. 2% av velgerne. Denne kombinasjonen av retten til at inngi en begjæring (petisjon) og en folkeavstemning forsvares i California av den amerikanske 'League of Women Voters' og i Tyskland av 'Mehr Demokratie' (se kap. 5, Bayern).

Det finnes ytterligere to muligheter som kan tas i bruk:

- Hvis det ikke godkjenner borgernes forslag, kan parlamentet formulere et alternativt forslag. Et slikt system finnes f.eks. på nasjonalt nivå i Sveits og på delstatsnivå i Bayern. Velgerne får så tre muligheter: ja til innbyggerinitiativet, ja til parlamentets motforslag eller nei til begge forslag (bevare status quo).
- Innbyggerinitiativet kan også trekke sitt eget forslag tilbake til fordel for det parlamentariske motforslag. Hvis det parlamentariske motforslaget inneholder mange elementer fra innbyggerforslaget, og begge forslag risikerer å bli avvist slik at man ender med flertall for status quo, kan dette være en gunstig løsning. Det skjedde f.eks. med det sveitsiske folkeinitiativet 'Bønder og forbrukere for et økovenlig landbruk'. Folkeinitiativet ville gi landbruksstøtte utelukkende til firmaer som holder seg til strenge økologiske standarder. Parlamentet la fram et motforslag som ikke desto mindre bevarte de grunnleggende elementene i innbyggerforslaget. Initiativtakerne trakk deretter sitt eget forslag tilbake, og den 9. juni 1996 ble det parlamentariske motforslag godkjent med 77,6% av stemmene.

Integrasjonen av petisjonsretten (retten til å få sin henvendelse behandlet) og det innbyggerinitierte lovforslaget, eventuelt supplert med de to ovennevnte tiltakene, kan føre til en optimalisering av parlamentets kapasitet til å legge fram veloverveide forslag. Parlamentets demokratiske produktivitet ville bli betydelig forbedret av et slikt samarbeid med innbyggerinitiativer om lovgivning. Retten til at få sin henvendelse behandlet (levere inn en underskriftsinnsamling), i blant (feilaktig) kalt innbyggerinitiativ som finnes i visse europeiske land, gir

ingen mening i seg selv. Medlemmene i parlamentet er ikke forpliktet til å foreta seg noe som helst med folkets forslag, og innbyggerinitiativet har ingen reaksjonsmuligheter hvis parlamentet avviser eller ignorerer dets forslag, men som innledning til et innbyggerinitiativ har petisjonsretten utvilsomt stor betydning. Den gir initiativet mulighet til å utdype sitt forslag i lys av parlamentets bidrag og skaper et spesielt bånd mellom det folkelige initiativ og parlamentet, hvilket også forsterker parlamentets legitimitet.

Nok en mulighet som også ble foreslått av det californiske 'League of Women Voters' (Forbund av kvinnelige velgere), er å holde høringer om innbyggerinitiativet. På et tidlig tidspunkt i et initiativ der kun et beskjedent antall underskrifter er samlet inn, kan høringer holdes innenfor spesifikke lovbestemte rammer. Det kan føre til at forslaget blir gjennomarbeidet og utdypet.

I Sveits arbeider man dessuten med en rekke interessante eksperimenter med avstemninger på kantonnivå med flere valgmuligheter. Kantonen Bern spiller en pionerrolle på dette området. Der kunne f.eks. velgerne velge mellom fem forskjellige forslag til reorganiseringen av kantonens sykehussystem (Beedham 1996). I Bern har man også eksperimentert med et system der velgerne ikke var begrenset til ja eller nei til et lovforslag, men også kunne inngi endringsforslag. Det er ennå for tidlig å trekke noen konklusjoner om dette systemet. Det finnes også andre muligheter som ennå ikke er blitt prøvd noen steder. Eksempelvis foreslo Benjamin Barber (1984) en avstemningsskala fra 'ettertrykkelig nei' til 'ettertrykkelig ja'.

Noen ganger formulerer motstandere av direkte demokrati sine innvendinger på en annen måte. De hevder at folket trekker alle mulige saker inn i folkeavstemningene som ikke har noe med forslaget til folkeavstemningen å gjøre, et fenomen som er kjent som 'linking'. »Folkeavstemning kan lett brukes som et instrument for å mobilisere generell misnøye. Utvidelsen vil så gå i stå av grunner som ikke har noe med utvidelsen å gjøre«, forklarte fhv. EU-kommissær Frits Bolkestein om f.eks. en mulig nederlandsk folkeavstemning om EU-utvidelsen (NRC Handelsblad, 9. september 2000). Det er imidlertid hovedsakelig innenfor det representative system at 'linking' står på dagsordenen. Under et valg blandes alle mulige saker sammen, og flokene løses bare kunstig opp når velgeren setter sitt enkle kryss på stemmesedlene eller trykker på avstemningsknappen. Det Bolkestein siktet på, var ikke innbyggerinitierte folkeavstemninger som fremdeles ikke er mulige i Nederland, men folkeavstemninger (plebisitter) som regjeringen skriver ut (den eneste 'folkeavstemning' som forfatningen i Nederland tillater). I en slik situasjon er det mer enn sannsynlig at andre spørsmål blir dratt inn i den offentlige debatten. Når innbyggerne ikke kan initiere folkeavstemninger selv, må de jo vente til neste anledning til å treffe en beslutning om en sak direkte. På dette tidspunkt har misnøyen fått tid til å vokse og venter kun på en mulighet til å få komme til uttrykk. I denne boka argumenterer vi ikke for folkeavstemninger, men for et ekte direkte demokrati der innbyggerne selv når som helst kan sette i gang initiativer til folkeavstemninger. Fenomenet 'linking' er ukjent for det direkte demokratiet i Sveits, av den simple grunn at innbyggerne til enhver tid selv kan avgjøre de enkelte sakene og sette i gang innbyggerinitiativer.

Kort sagt, hvis politikerne virkelig er redde for at saker som er uavhengige av hverandre, blir 'linket', må de tillate mer direkte demokrati.

g. Konflikt med det representative demokrati

Noen ganger understøttes dette argumentet av påstanden om at parlamentets myndighet undermineres av folkeavstemninger, mens andre hevder at politikken posisjon trues av folkeavstemninger.

Legg merke til den første uriktige antagelsen: Demokrati si-destilles med 'representativt demokrati', som om representasjon er essensen av demokratiet. Folkeavstemninger ville da true 'demokratiet'. I virkeligheten er det ikke representasjon, men folkets suverenitet som er demokratets kjerne. Det er ikke bare diktatorer som Hitler og Stalin som har avbildet seg selv som folkets representanter, men også en rekke eneveldige konger gjennom historien. I kapittel to viste vi at et rent representativt system kun i en eneste sammenheng er en korrekt tolkning av demokratiet – hvis folket har vedtatt det. Undersøkelser viser imidlertid samstemt at dette ikke har vært skjedd siden 1970-årene: Flertallet støtter konsekvent en innføring av direkte-demokratiske beslutningstaking.

Argumentet om at den parlamentariske myndighet undermineres av folkeavstemninger, er derfor ikke relevant. Parlamentet er ikke et mål i seg selv – det er til for demokratets skyld: demokrati er ikke til for parlamentets skyld. Man kan derfor ikke anmode om at demokratiet skal innskrenkes av respekt for parlamentet.

Tvertimot ville innføringen av direkte demokrati i en viss forstand gjenspeile parlamentets verdi, ettersom innbyggerne underforstått ville bli invitert til å vise sin tillit til hver beslutning i parlamentet. Hvis ingen innbyggere fremsetter et initiativ etter vedtagelsen av en lov i parlamentet, kan det alltid tolkes som et underforstått tegn på tillit. I et rent representativt system kan folket ikke tale parlamentet mot og følgelig heller ikke uttrykke sin tillit til parlamentet, ikke en gang underforstått. Folk kan i høyden holde seg hjemme på en valgdag, men ikke-deltagelse kan tolkes på svært forskjellige måter.

Hvis det alltid foreligger muligheter til å fremsette et innbyggerinitiativ, vil parlamentet være under press for å vedta lover i samsvar med folkets vilje. Parlamentets adgang til å bidra til finpussingen av folkeavstemningsforslag, inklusive retten til å legge fram et alternativt forslag, har allerede vært nevnt.

De som hevder at folkeavstemninger skader parlamentets troverdighet i befolkningen, må innse at den for lengst har tapt sin tiltro til parlamentet – lenge før de fleste land innførte seriøse direkte-demokratiske rettigheter på nasjonalt plan. I 2002 gjennomførte Gallup en stor meningsmåling der 36.000 personer fra 47 land ble spurt om graden av deres tillit til 17 'institusjoner'. Denne lille listen omfattet militæret, regjeringen, utdannelsessystemet, massemediene, fagforeningene, IMF, de multinasjonale, osv. På listen over tillit lå parlamentene helt på bunn. 51% av de spurte hadde bare liten eller ingen tillit til sitt parlament, og bare 36% hadde moderat til høy grad av tillit. Parlamentet lå særlig lavt i europeiske land. To tredjedeler av de spurte var enige i at deres land ikke ble ledet i samsvar med flertallets vilje. På spørsmålet: »Går det overveiende godt her i verden?«, svarte bare et mindretall i de fleste land bekræftende: Kun 13% av tyskerne, 14% av italienerne, 23% av nederlenderne og 25% av britene. Med andre ord: De som gladelig vil bevare parlamentene slik de er, har det travelt med å holde fasaden. I virkeligheten har flertallet i overveiende representative systemer for lengst tapt tiltroen til parlamentene.

Noen motstandere av folkeavstemninger formulerer dette på en annen måte: at politikken posisjon undermineres av folkeavstemninger. Deres underforståtte holdning er tilsynelatende at 'politikk' er det samme som 'parlament og regjering'. Ideelt sett er politikken et forum som alle innbyggerne deltar i. Sett i dette lys vil direkte demokrati aldri svekke betydningen av politikken, men faktisk gi den et kraftfullt løft. Direkte demokrati kan føre til et livskraftig og kreativt politisk forum.

For øvrig må den direkte effekten av innbyggerinitierte folkeavstemninger ikke overvurderes. I 1996 som var et høydepunktet for direkte demokrati i USA, kom det i alt 102 innbyggerinitierte folkeavstemninger til avstemning i de amerikanske delstatene, mens 17.000 lover over hele USA ble vedtatt av de folkevalgte lovgiverne. (Waters 2002, s. 6). Halvparten av alle amerikanske delstater nyter rett omfattende og ofte benyttede direkte-demokratiske rettigheter, så vi kan anta at selv i en delstat med relativt omfattende grad av direkte demokrati, vedtas stadig mer enn 99,9% av lovene av valgte politikere. I denne kontekst er det ganske absurd å tale om en 'forstyrrelse' av lovgivningssystemet ved direkte demokrati. Kritikerne henviser formodentlig til den indirekte effekten av folkeavstemninger: Politikerne kan ikke bare tvinge gjennom en lov som det ikke finnes støtte for i folket. De må ta stilling til de aktuelle meningene blant de ulike befolkningsgruppene og på forhånd arbeide på å bygge opp støtte for sine forslag. Hvem skulle da være mot dette?

h. Velgerne overbelastes

Ifølge dette argument krever folkeavstemninger for mye av velgerne. Det forlanges for mye av dem slik at de blir mindre innstilt på å stemme. Som følge herav forspiller de sin representasjon, idet det ofte er de økonomisk svakere som først trekker seg ut.

I Sveits har frammøtet ved parlamentsvalg i årtier vært rundt 40% (frammøtet for folkeavstemninger rundt 50%) – det er lavere enn ved parlamentsvalgene i Tyskland (cirka 80%), presidentvalgene i Frankrike (70% til 80%) eller USA (50% til 60%).

Et relativt lavt velgerframmøte tilskrives ofte valgtretthet. Hvis denne årsaksforbindelsen virkelig fantes, kunne den løses ved å heve underskriftsterskelen som i Sveits er svært lav (100.000 for et innbyggerinitiativ eller 2% av de stemmeberettigede). Dette ville gjøre det vanskeligere for relativt små grupper å framsette innbyggerinitiativer som ikke engasjerer flertallet av befolkningen.

Man skal likevel være forsiktig med slike konklusjoner. I et rent representativt demokrati har innbyggerne nesten ingen muligheter til på noen måte å påvirke politikken. De har bare anledning til å stemme med et par års mellomrom, noe mange av dem ivrig griper til. I et rent representativt system foreligger det tross alt en frustrerende mangel på muligheter til å bli hørt. I et velutviklet direkte-demokratiske system er tilbud og etterspørsel vedrørende mulighetene for å uttrykke et synspunkt mer i balanse, og folk mener at de har større frihet til å velge mellom å delta direkte i beslutningstakingen eller gi andre mandat til ansvaret.

Vi kjenner heller ikke til noen undersøkelser der en stor prosent av befolkningen svarer bekræftende på at de ønsker færre folkeavstemninger. Tvert i mot er flertallet av de borgere

som aldri stemmer, likevel tilhengere av direkte demokrati (Möckli 1994, s. 184).

En høy folkeavstemning- og valgdeltagelse bør naturligvis alltid oppmuntres, men et framme på 10% til 20% ved en folkeavstemning er ikke nødvendigvis et problem. Mandatprinsippet spiller den samme vesentlige rollen i direkte-demokratiske beslutningstaking som ved parlamentsvalg (se kap. 2). Selv om bare 10% av velgerne rent faktisk stemmer ved en folkeavstemning (plebisitt), er utfallet for eller mot stadig mye bredere fundert enn ved en avstemning i parlamentet der bare 0,005% av velgerkorpsset treffer beslutningen. De 10% velgere ved folkets direkte avstemning har et like adekvat mandat som parlamentarikerne, med den fordel at de er langt flere. På den annen side er det mandatet som gis av ikke-velgerne til velgerne i en folkeavstemning, langt mer avgrenset enn ved et parlamentsvalg, etter som det bare står en spesifikk beslutning på programmet og ikke en potensielt uendelig rekke beslutninger om alle slags forskjellige temaer.

At mandatkonseptet ikke er ren teori, men også intuitivt anerkjennes av den brede offentlighet, går klart fram av nettopp den nevnte kjensgjerning at det store flertall av dem som selv aldri stemmer, likevel er tilhengere av direkte demokrati. I et ekte demokrati må hver innbygger ved hvert valg ha frihet til å bestemme om hun eller han ønsker å gi sine medborgere et mandat eller stemme selv. Det er fullt ut tenkelig at en innbygger anser seg selv for å ha for lite kunnskap om beslutningstaking og systematisk overdrar mandatet til andre. Det er absolutt nødvendig at hun eller han og ingen andre vurderer hennes eller hans egen kompetanse. Både fravær av valg (åpenlyst diktatur) såvel som et system med tvunget framme ved valg fratrar individene friheten til fullt ut å dømme selv.

Statsviteren Kriesi har vist at de langt viktigste faktorene ved deltakelse ved folkeavstemninger i Sveits er innsikt i den saken det skal stemmes om, og en generell interesse for politikk. Inntekt, utdanningsnivå og sosialklasse har bare mindre innflytelse på deltakelsen ved folkeavstemninger (for deltakelse i sveitsiske parlamentsvalg er effekten til og med null). Det ser også ut til at kvinner stemmer mindre enn menn ved folkeavstemninger (dette gjelder i høyere grad for eldre enn yngre kvinner). Deltakelsen synes også å øke med alderen opp til et visst punkt, hvorefter den så har en tendens til å falle igjen, men bildet er ikke entydig. De som sa at de var 'helt klar over' et folkeavstemningens tema, deltok fire ganger så ofte som de som 'ikke var klar over' temaet. Forskjellen var bare noe svakere når interessenivået i politikk var primærvariabelen. Når de to variablene ble kombinert f.eks. for de personer som var 'helt klar over' folkeavstemningens tema og innrømmet å være 'meget interessert' i politikk, var deltakelsesnivået åtte ganger så høyt som for dem som 'ikke var klare over' temaet og sa at de 'ikke var interessert' i politikk (Kriesi 2005, s. 118-122). Oppsummerende er den viktigste grunnen til ikke å delta at innbyggerne mener at de ikke har nok kunnskap om temaet.

i. Formuleringen av spørsmålet kan manipuleres

Ifølge denne innvendingen kan spørsmålet i en folkeavstemning formuleres på en villedende måte. Utfallet kan bli at velgere stemmer mot sine faktiske overbevisninger. Professor Jan Gijssels (den belgiske avis De Standaard, den 5. november 1992) sa det slik: »Det finnes ingen folkeavstemning som ikke har vært omdiskutert for den måten spørsmålet har vært stilt på«.

I virkeligheten er formuleringen av spørsmålet først og fremst et problem ved plebisitter, ikke ved direkte demokrati. Plebisitter er ikke-bindende avstemninger som formuleres av de herskende politikerne som ofte trekker inn forskjellige saker i et enkelt spørsmål og dessuten også manipulerer andre forutsetninger (se punkt 'd' for mer informasjon og eksempler).

I et ekte direkte demokrati kan politikerne ikke uten videre endre formuleringen av et spørsmål eller reglene etter sitt eget for godtbeholdende. Loven stipulerer forutsetningene for direkte demokrati, og de er de samme for alle innbyggere, politikere eller ikke. Dessuten lar seg direkte demokrati vanskelig forene med folkeavstemninger (plebisitter) som er utformet av et maktflertall. På den ene side fører de alltid til politisk misbruk, og på den annen er de også unødvendige fordi parlamentet og regjeringen allerede har mandat til å handle. I det direkte demokratiet i Sveits er plebisitter ved maktflertallet ikke tillatt. Loven definerer de omstendighetene en folkeavstemning holdes under, og har bindende regler for dette. Alle forfatningsendringer er gjenstand for en bindende folkeavstemning. Dessuten har man den frivillige folkeavstemningen der innbyggerne kan utfordre en lov som allerede er vedtatt, og innbyggerinitiativet som kan kunne ut i en folkeavstemning hvis alle forutsetninger er oppfylt. Folkeavstemningsspørsmålet må alltid fattes enkelt og objektivt – uansett om det dreier seg om et forslag som parlamentet har tatt til seg, fulgt av det enkle spørsmål om man er for eller mot (i Sveits og USA bruker man i denne sammenheng alltid en standardisert, nøytral ordlyd) eller innbyggerinitiativet (fundert på det nødvendige antall underskrifter). Med innbyggerinitiativer er det enkelt å avgjøre juridisk (som det skjer i Sveits), om initiativet virkelig bare dreier seg om et enkelt tema. Siden tittelen for innbyggerinitiativet inngår i folkeavstemningens spørsmål i Sveits, kan 'Bundeskanzlei' (forbundskanselliet) avvise et innbyggerinitiativ hvis det åpenbart har en villedende tittel.

Eksempler på uenighet omkring alle disse sakene er uhyre sjeldne. Det er ikke bare et spørsmål om regler, men også om en demokratisk kultur. Ettersom folkeavstemninger og innbyggerinitiativer inngår i dagens orden i stater som Sveits og delstater som California, Oregon, Bayern osv., representerer de business as usual for politikere og embedsmenn som er vant til å håndtere dem på en transparent, borgervennlig måte, på linje med alminnelige valg som generelt foregår plettfritt i europeiske land som har lang erfaring med dem. Man kan nesten ikke forestille seg at et regjeringsparti i f.eks. Nederland skulle misbruke sin makt til å manipulere valgene ved å tukle med reglene. En dag vil det være like utenkelig at nederlandske politiske partier skulle misbruke en direkte demokratisk beslutningsprosess for å få sin vilje.

Det kan oppstå vanskeligheter under utformingen av spørsmålet, særlig i situasjoner der folk skal stemme 'ja', hvis de er 'mot' en sak eller omvendt. Dette var f.eks. tilfelle med de første folkeavstemningene i Italia. I 1974 skulle skilsmissemotstanderne stemme 'ja' (Budge 1996). Belfort-folkeavstemningen i Gent (1997) er et annet eksempel: Kommunestyret hadde formulert spørsmålet på en slik måte at motstanderne av parkeringsplassen i Belfort skulle stemme 'ja'. Initiativtakerne protesterte, men i siste instans viste deres frykt seg å være ubegrunnet: Velgerne var ikke i tvil om hvordan de skulle stemme. Det later ikke til å finnes et overbevisende eksempel på en folkeavstemning der flertallets standpunkt ikke vant fordi velgerne misforsto spørsmålet.

Til slutt – kanskje med fare for at vår fortelling blir monoton – må vi også her gjenta at de som er mot direkte demokrati, bruker helt forskjellige kriterier for representativ beslutningstaking og direkte beslutningstaking. I representativ beslutningstaking blir velgerne vanligvis fullstendig og på det mest frustrerende latt i stikken om følgene av deres stemme. De kjenner ikke partienes skjulte dagsorden: De vet ikke hvilken regjeringskoalisjon eller hvilket regjeringsprogram som vil oppstå. Partiprogrammer forteller ikke mye. De sier f.eks. ikke noe om hvilke punkter som først vil bli strøket i en koalisjonsforhandling. Internasjonale traktater, skatter som skatten på diesel, opphevelsen av verneplikten osv. (nederlandske eksempler) påtvinges simpelthen innbyggerne etter valget: de ofte komplekse detaljene vedrørende disse sakene er helt usynlige i den representative 'utformingen av spørsmålet' – valgprogrammet. I direkte-demokratisk beslutningstaking er bildet mye klarere: Folk vet nesten alltid ganske nøyaktig hva de stemmer for eller mot. Til tross for dette hevder motstandere av innbyggerinitierte folkeavstemninger på det mest uærlige at de må hanskens med 'en tvetydig formulering av spørsmålet' i direkte-demokratisk beslutningstaking.

j. Konservatisme eller entusiastiske aktivister

Noen mener at et folkeavstemningsystem fører til bremsing av vesentlig nytenkning fordi den brede offentlighet har en tendens til å ville holde fast på status quo. Andre hevder precis det motsatte: Et engasjerte aktivister kan bruke folkeavstemninger til å overta et demokrati fordi det 'tause flertall' som regel ikke går ut og stemmer.

Nøyaktig hva som menes med 'nytenkning', og hvilke synspunkter som presist kan betegnes som 'venstre' eller 'høyre', er en politisk vurdering som ikke burde overlates til teknokratene. De grønne partier i f.eks. Tyskland og Nederland går inn for vidtrekkende europeisk integrasjon, basert på det de anser som 'progressive' argumenter, mens deres søsterpartier i Skandinavia og Storbritannia av like 'progressive' årsaker faktisk er meget euroskeptiske. Hvis 'progressive' partier prøver å blokkere nedskjæringen av sosialhjelp – noe som betraktes som 'nødvendig modernisering' av herskende konservative, – er dette en 'progressiv' eller 'konservativ' reaksjon?

Hvis vi undersøker politikernes adferd, er det naturligvis også sant at de i visse tilfelle iherdig motsetter seg modernisering. Direkte demokrati er i seg selv et eksempel, akkurat som innføringen av 'skolekuponger' som frigjør utdannelsessystemet fra statens grep. Det er lett å argumentere for at dette er moderniseringer samfunnet i det 21. århundret vil få vansker med å klare seg uten. Et stort flertall av befolkningen er blitt overbevist om begge disse tiltakene, men politikerne blokkerer for dem fordi de i dette tilfelle har interesse av å fastholde status quo. I andre henseende er politikerne faktisk 'mer progressive' enn innbyggerne, men det kan klart ha negative resultater. Eksempelvis så vi under punkt 'b' ovenfor at politikere generelt ønsker en større offentlig sektor enn innbyggerne (også av egeninteresse, fordi det øker deres makt). Som følge derav medfører rent representative systemer større budsjettunderskudd enn direkte-demokratiske systemer.

Et integrert demokrati har både redskap til å bremse politikere som løper for raskt i forhold til offentligheten (den frivillige og den bindende folkeavstemningen) og redskap som offentligheten kan bruke for å trå på gasspedalen hvis de valgte politikere ikke vil endre kursen raskt nok (innbyggerinitiativet). Vi

argumenterer for innføringen av både brems og gasspedal. Av og til er det motstanderne av folkeavstemninger – når de f.eks. er tvunget inn i en regjeringskoalisjon – som tillater direkte demokrati i et visst omfang ved å innføre en form for folkeavstemning (gjærne begrenset til den relativt uskyldige frivillige folkeavstemningen), der innbyggerne bare kan si 'nei' til lover som allerede er vedtatt av politikerne.

Et blikk på praksisen for folkeavstemninger i Sveits og amerikanske delstater viser at konservative og progressive grupper har vekslende suksess med dem. I Sveits ble innbyggerinitiativet i mange tiår primært brukt av progressive grupper, mens konservative grupper snarere valgte den frivillige folkeavstemningen, men i de seneste år har denne forskjellen blitt mindre tydelig. Progressive grupper har i de seneste tiår fått flertall i initiativer som omfatter det å forsyne narkomaner med heroin, beskyttelse av ansatte mot effekten av 24-timers økonomi, inntredelse i FN, støtte til økologisk landbruk, 1994-bestemmelsen om at trans-alpin godstransport fra 2004 skal skje med tog, innføringen av en antirasisme-paragraf i den sveitsiske forfatning, skatteøkning på bensin, å gjøre voldtekt i ekteskapet til en straffbar handling, begrensninger for genmodifisering av organismer, opprettelsen av en siviltjeneste som alternativ til verneplikten, utsettelse av byggingen av atomkraftverk, mange avgifter på bruken av biler og lastbiler og opphevelse av dødsstraff også i krigstid. Konservativer har fått vedtatt lovforslag som omfatter følgende: livstidsdommer for seksualforbrytere som eksperter har erklært som særlig farlige og ikke mulige å behandle, mange regler for å begrense budsjettunderskudd, opphevelsen av mange bevillinger fra regjeringen foruten avvisningen av mange progressive forslag fra regjeringen eller innbyggerinitiativer (Butler og Ranny 1994; Kaufmann med flere 2005).

I senere år har 'progressive' grupper i California med suksess brukt folkeavstemninger til forslag som går ut på å sikre bedre miljølovgivning, legalisert bruk av marihuana til medisinske formål, økning av minimumslønnen, begrensning av midlene til valgkampanjer, økning av avgifter på sigaretter, forbud mot forskjellige giftige substanser, sikringen av mange vernetiltak overfor dyr, fastsettelsen av et minimum for skolebudsjetter og innføringen av forskjellige krav for å lette adgangen til informasjon for forbrukere og velgere. De 'konservative' oppnådde flertall for bl.a. senkning av inntekt- og eiendomsskatten, strengere straffer for tidligere straffede, opphevelse av tospråklig utdanning, opphevelse av 'positiv diskriminering', nedleggelse av visse tjenester for illegale immigranter, tillatelse til betalt arbeid for de innsatte i fengslene og innføringen av bindende folkeavstemning ved foreslåtte lokale skatteøkninger og avgifter (Allswang 2000). Hajnal og Louch (2001, s. vii) konkluderte med at både demokratene og republikanernes tilhengere i løpet av 1980-årene hadde nøyaktig samme sjanse (62%) til å være på den vinnende side ved innbyggerinitiativ. I 1990-årene var republikanerne bare 2% oftere på den vinnende side enn demokratene tilhengere. Dermed holder de hverandre praktisk talt i sjakk.

Den motsatte påstand om at dedikerte aktivister kan kapre et direkte demokrati for å få sine ekstremistiske forslag igjennom, har like lite for seg. Ut fra praksis i Sveits såvel som i USA går det klart fram at velgerne er overordentlig påpasselige. Hvis aktivister vil ha vedtatt et forslag, må de bruke innbyggerinitiativet. Vi så allerede i kap. 5 at man i Sveits bare vedtar 10% av innbyggerinitiativene, og i California er tallet 40%, men idet mange innbyggerinitiativer annulleres av domstolene etterpå, blir det endelige tall også rundt 10%. Når velgerne er usikre, stemmer de gjerne mot innbyggerinitiativer.

I visse henseende har små, pasjonerte grupper faktisk større sjanser i strengt representative systemer der de bare trenger å overtale et mindre antall politikere. De europeiske supernasjonalistene er et typisk eksempel på en liten aktivistgruppe som via representative systemer har mye større innflytelse på den udemokratiske utviklingen i EU (bevist i for eksempel prosjektet om EU-forfatningen), enn de ville hatt i et direkte demokrati. Den eneste grunnen til at EU-forfatningen foreløpig er lagt på is, skyldes utfallet av folkeavstemningene i Nederland og Frankrike.

k. Bedre instrumenter enn folkeavstemning

Når politikere konfronteres med kravet om direkte demokrati, består deres første reaksjon ganske enkelt i å ignorere det. Hvis kravet fastholdes og vokser seg sterkere, kommer man til et punkt hvor det ikke lengre er mulig å ignorere det. Politikerne og deres meningsfeller går da over til å foreslå alternative tiltak som på den ene siden skal vise at de ikke er døve overfor offentlighetens krav om mer demokrati, men på den annen side ikke virker så truende på makthaverne som innbyggerinitierte folkeavstemninger. Disse presenteres deretter som et forsøk på å finne instrumenter som fungerer 'bedre' enn folkeavstemninger. Det var f.eks. tilfellet i Belgia der direkte demokrati i andre halvpart av 1990-årene som følge av press fra massive demonstrasjoner (de 'hvite marsjer') sto høyt plassert på den politiske dagsorden, men der politikere nå vender tilbake til sine gamle posisjoner og trekker tilbake sin tidligere støtte til innbyggerinitierte folkeavstemninger.

I denne sammenheng siterer journalisten Filip Rogiers argumentet fra den belgiske politiker Dirk Holemans om 'dialogisk' framfor 'direkte' demokrati: »Dialogisk demokrati«, sier Holemans, »atskiller seg fundamentalt fra direkte demokrati. I sistnevnte tilfelle trer markedsmodellen inn i

politikken. Den går ut fra idéen om at man, hvis man gjennomfører en undersøkelse, også oppnår innsikt i de aktuelle sakene i samfunnet – mens demokrati faktisk betyr at man gir folk mulighet til å sette spørsmålstegn ved sin egen visjon og muligens endre den. Bare på denne måten skaper man bred sosial støtte til nødvendige forandringer«. Dialogisk demokrati »er ikke direkte demokrati. Det er en lang vei fra å legge merke til og bygge opp meninger, ja'er og nei'er. Det er heller ikke en vanærende måte å gi representativt demokrati legitimitet på. Det er bare et svært prosaisk ord for demokrati. Et klassisk eksempel er prosedyren foret innbyggerpanel. I en by eller kommune samles en gruppe innbyggere om et helt spesifikt tema. De får stilt alle muligheter og ressurser til disposisjon for å forme et gjennomtenkt argument. De kan lytte til vitner og eksperter. På slutten av møtet avgir de sin 'dom' og foreslår en løsning. Det må ikke foreligge konsensus, man trenger ingen enstemmighet. Selv innbyggere som har måttet bite i det sure eplet, forstår i det minste grunnen til den endelige beslutning. Det har funnet sted en dialog og en konfrontasjon, og meninger er blitt endret«. (Knack den 19. februar 2000)

Taktikken for denne type resonnement mot direkte demokrati er klar. Direkte demokrati gjennom innbyggerinitierte folkeavstemninger presenteres først som en markedsundersøkelse som er fri fra enhver samfunnsmessig diskusjon eller meningsdannelse. Åpenbart kan ingen finne det virkelig attraktivt. Deretter presenteres et alternativ i form av et 'dialogisk' demokrati der innbyggerne virkelig oppnår kunn-

skap, diskuterer sakene med hverandre og om mulig skifter mening. Konseptforvirringen som her etableres, består i to sett motpoler. 'Virkelig samfunnsmessig meningsdannelse' versus 'ingen meningsdannelse' og 'folkets selvbestemmelse' versus 'ingen folkelig selvbestemmelse'. Holemans og Rogiers avviser den innbyggerinitierte folkeavstemningen på basis av det første par med argumentene om at samfunnsmessig meningsdannelse er avgjørende og samtidig uforenelig med folkeavstemning, og etterpå agiterer de for et alternativ som garanterer mye såkalt meningsdannelse, men som dessverre fratrar folket dets selvbestemmelse.

Det er imidlertid absurd å hevde at en innbyggerinitiert folkeavstemning ikke lar seg forene med en intensiv sosial meningsdannelsesprosess. Enda sterkere uttrykt: det er gitt a priori at en samfunnsdebatt vil være langt mer intensiv ved bindende folkeavstemninger enn ved et innbyggerpanel, fordi langt flere innbyggere tar del i den førstnevnte prosessen og er motiverte for å diskutere saken fordi de vet at de skal treffe den endelige beslutningen. Hverken Rogiers eller Holemans gjør noen som helst innsats for å underbygge sitt premiss. De erklærer simpelthen uforeneligheten mellom innbyggerinitiativ og meningsdannelse i samfunnet som noe innlysende og håper at leseren blindt vil være enig. Alternativer (slik som innbyggerpaneler) presenteres som arbeidsmetoder som virkelig garanterer meningsdannelse i samfunnet, mens den undergravingen av selvbestemmelsesretten som inngår i dette 'alternativet', får så liten oppmerksomhet som mulig og i stillhet framstilles som noe akseptabelt. Rogiers antyder at innbyggerne ikke samles på eget initiativ, men at 'en representativ gruppe' bringes sammen«. Av hvem? Rogiers sier ingenting om det, men svaret er naturligvis: av de valgte politikere. Innbyggerne konstituerer seg ikke som en suveren forsamling, nei: »(...) de blir gitt alle muligheter og ressurser til å formulere et gjennomtenkt argument«. Bli gitt? Av hvem? Igjen er det utvetydige svar for lengst gitt. Ved reisens slutt treffer innbyggerne ikke en selvstendig beslutning, nei, de »(...) foreslår en løsning«. For hvem? Og hvem godkjenner eller avviser løsningen? Svaret er enda en gang: politikere.

Statsviter Van Praag (2000) har systematisk sammenlignet det frivillige referendum med to andre instrumenter for 'deltagende demokrati' som er populært blant nederlandske politikere: innbyggerundersøkelsen (også kalt innbyggerforum eller innbyggerovervåkning) og interaktiv politisk prosess (også kalt den åpne-plan prosess). I innbyggerundersøkelsen spørres med faste mellomrom en fast representativ gruppe av innbyggere – på instruks fra embetsmenn eller politikere – om alle slags temaer. I den interaktive politiske prosess anmodes folk om å stille på møter der de sammen med embetsmenn og/eller politikere utformer planer for å løse spesi- fikke problemer som er utpekt av forvaltningen.

Van Praag peker på at innbyggerundersøkelsen og den interaktive politiske prosess holdes på myndighetenes initiativ, mens innbyggerinitierte folkeavstemninger holdes på innbyggernes initiativ; at det er en mye mindre intensiv offentlig debatt ved innbyggerundersøkelsen og den interaktive politiske prosess, at langt færre innbyggere er involvert enn ved folkeavstemninger; og at embetsmennenes og politikernes rolle er mye mer dominerende ved innbyggerundersøkelsen og den interaktive politiske prosess enn ved folkeavstemninger. Derfor konkluderer Van Praag med at folkeavstemning er et instrument som tjener innbyggerne, mens innbyggerundersøkelsen og den interaktive politiske prosess er redskaper i den offisielle politikens tjeneste.

Det er for øvrig verdt å merke seg, især i forbindelse med Rogiers' og Holemans' forslag, at Van Praag som gjennomførte undersøkelser over kvaliteten av den offentlige debatt ved atskillige kommunale folkeavstemninger i Nederland, korrekt peker på at den meningsdannende prosessen for innbyggere som deltar i innbyggerundersøkelser, er mye mindre dyptgående enn for innbyggere som deltar i folkeavstemninger: »Det er dessuten interessant at innbyggerne ved en undersøkelse spørres om deres mening om saker som de som regel sjelden eller slett ikke har fundert over. Det foreligger dermed fare for at en kartlegging av innbyggernes standpunkter bare på grunnlag av en undersøkelse vil representere et situasjonsbilde som lett kan endre seg under innflytelse av nye argumenter. Dette angår også, men i mindre grad, en multiple-choice undersøkelse der innbyggerne oppfordres til å overveie alternativer til den politikk som føres. Denne innvendingen gjelder i langt mindre grad resultatet av en folkeavstemning. Fordelen ved en offentlig debatt som framprovoseres av en folkeavstemning, er at alle innbyggere over en lengre periode konfronteres med en mengde argumenter. Meningsdannelsen hos innbyggerne har generelt utkrystallisert seg bedre etter noen få uker og vil ikke så lett endre seg på grunn av ny informasjon«.

Folkeavstemning viser seg derfor å være den mest populære forvaltningsmessige nytenkningen i befolkningen. I 1998 foretok det sosiale og kulturelle planleggingsrådet i Nederland (1999, s. 37) en meningsmåling der fem fremlagte forslag til nytenkning vant offentlig støtte. Folkeavstemning fikk støtte av 80% og nådde høyest, tett fulgt av innføringen av valg på ordførerstillinger (71%), regionssystem ved parlamentsvalg (55%), innføringen av valg på statsministeren (54%) samt å gjøre Nederland til republikk (10%). Undersøkelsen ga omtrent identiske resultater med en undersøkelse i 1972 med samme spørsmål. Også her lå folkeavstemning høyest med 62% støtte.

I. Fare for landet

Dette argument fremføres bl.a. ofte i Belgia, og også her skal det først og fremst bemerkes at staten er til for folkets skyld og ikke omvendt. Hvis en stat utelukkende kan opprettholde sin eksistens ved å undertrykke utviklingen av demokratiet, har gjeldende stat ingen rett til å eksistere (i sin aktuelle form), fordi dette tydeligvis ikke er det folket selv ønsker.

Den belgiske 'kongelige kontrovers' – debatten om Kong Leopolds tilbakekomst fra eksil etter annen verdenskrig – kan under ingen omstendigheter brukes som argument mot direkte demokrati. Man må skjelne skarpt mellom bindende innbyggerinitierte folkeavstemninger og såkalte 'folkeavstemninger' (plebisitter). Sistnevnte holdes av makthaverne for å gi deres egne planer spesiell legitimitet. (se punkt 'c' for ytterligere informasjon og eksempler).

I den belgiske kongelige kontrovers' tilfelle var plebisitten (folkeavstemningen) det siste tilfluktsstedet for den politiske eliten for å unnsnippe det dødvannet som var oppstått innenfor det representative system. Etter at dette systemet var gått helt i stå, ble det appellert til plebisittens (folkeavstemningens) *deux ex machina*.

Plebisitten (folkeavstemningen) i Belgia i 1950 var i enhver henseende en ondskapsfull karikatur av en direkte demokratisk beslutningstaking. For det første var avstemningsresultatet ikke bindende (og i siste instans var det en minoritet som fikk sin vilje i spørsmålet). For det andre kom den ikke istand på folkets, men snarere den politiske klassens initiativ, etter at den selv hadde latt situasjonen gå fullstendig over styr. For det tredje brukte alle politiske partier og Kongen selv ulike kriterier for å tolke resultatet. »Under dannelsen av den første Eyskens-regjeringen på sommeren 1949 forela sosialistene sitt 66%-krav, men de liberale foretok en distinksjon: for dem betydde 70% eller mer kongens omgående tilbakekomst, mindre enn 55% ville kreve abdikasjon og et tall derimellom ville kunne brukes som indikator for parlamentet. (...) For Paul-Henri Spaak var 66% nok nasjonalt sett, men det belgiske sosialistpartiets formann Buset krevde minst 60% flertall i de vallonske provinser, i Brüssel og Flandern. Deretter ble debatten om plebisitten (folkeavstemningen) enda mer opphetet, og nye skillelinjer ble utformet.« (Dewachter 1992). Kongen selv satte terskelen til 55%, men til syvende og sist kom man ikke til noen generelt akseptert enighet om tolkningen av resultatet i den politiske eliten. Intet under at det hele endte i kaos. Nasjonalt sett var 58% av de belgiske velgerne for en tilbakekomst, mens et flertall i Flandern stemte for tilbakekomst, var det flertall mot i de vallonske provinser. Resultatet ble derfor avvist av en rekke sosiale grupper og partier som prøvde å blokkere kongens tilbakekomst. Leopold godtok likevel å abdisere da hans sønn fylte 21, og Baudouin ble utropt til konge dagen etter Leopolds abdikasjon.

Den kongelige kontrovers er beskrevet for å gi et eksempel på at forskjellige språksamfunn kan stemme ulikt, og at det kan rive et land fra hverandre. To fundamentale observasjoner må gjøres her. For det første er det ikke sant at divergerende avstemningsresultater innenfor ulike språkgrupper automatisk truer den føderale enhet. I Sveits finnes det mange eksempler på slike divergerende avstemningsresultater. I desember 1992 stemte f.eks. hovedparten av de fransktalende sveitserne for at landet skulle innlemmes i EØS-samarbeidet, mens størsteparten av den tysktalende befolkningen stemte mot (noe som til syvende og sist ga et samlet nasjonalt flertall) I september 1997 godkjente de fleste tysktalende sveitsere en nedsettelse av arbeidsløshetsstrygden, mens de fransktalende avviste loven med stort flertall (noe som i siste instans førte til et knapt nasjonalt flertall). Disse resultatene førte ikke til 'spenninger i samfunnet'. For det andre vil slike problemer forekomme mye sjeldnere, hvis det finnes en konsistent føderal statsstruktur å fungere innenfor. Bare de saker som på grunn av sin natur må besluttes på et bredere plan, skal også avgjøres på dette plan. Innenfor en føderal kontekst ville det logiske utfall av den kongelige kontrovers ha vært at Flandern bevarte monarkiet, mens de vallonske provinser ikke gjorde det, fordi det i dette tilfelle overhodet ikke finnes noen praktisk grunn til at et samfunn skulle gi etter på dette punktet overfor flertallet i det andre samfunnet. Problemet oppsto fordi beslutningstakingen fant sted i en autoritær enhetsstat.

6-1: Hvordan direkte demokrati i Tyskland etter 2. Verdenskrig ble fjernet i stillhet

Etter første Verdenskrig ble det tyske keiserdømmet en republikk med Berlin som hovedstad. I 1919 trådte Weimar-republikkens forfatning i kraft, og det omfattet folkeavstemningprinsippet som var

kopiert fra Sveits. I praksis fungerte folkeavstemninger imidlertid ikke, hovedsaklig fordi det var pålagt en beslutningsdyktig deltakerterkskel på 50%. Strengt tatt gjaldt denne terskelen ifølge forfatningen bare den bindende folkeavstemningen og ikke innbyggerinitiativet. Likevel ble samme terskel også krevd ved innbyggerinitiativer.

Som følge derav ble det kun holdt to folkeavstemninger som begge mislyktes fordi man ikke nådde deltakerterkskelen. Det var et initiativ i 1926 vedrørende eksproprieringen av adelens eiendommer. De viktigste medlemmene av landadelen hadde bedt om uhyre høye kompensasjoner for eiendommer som ble ekspropriet etter første verdenskrig. I en tid med eksplosiv inflasjon kunne staten bare reise dette beløpet gjennom vidtgående skatteøkninger for vanlige innbyggere. Innbyggerinitiativet mot dette tiltaket ble startet av kommunistpartiet, mens sosialistpartiet og mange borgergrupper støttet det. Mot dette initiativet ble 'alle boikott-kampanjers mor' drevet: Adelens mektige tilhengere krevde åpenlyst boikott, støttet av mesteparten av pressen. Ettersom det under disse omstendighetene bare var initiativets tilhengere som stemte, innebar det de facto at den hemmelige stemmegivningen ble kompromittert. Især i landområdene holdt mange arbeidere seg hjemme etter trusler fra land- og fabrikkieernes side. I siste instans stemte kun 39% av de stemmeberettigede, hvorav 98,5% stemte for initiativet. Deltakerterkskelen på 50% ble derfor ikke nådd, og landadelen vant slaget takket være deltakerterkskelen. I 1929 ble det organisert en ny folkeavstemning av partier på høyrefløyen om spørsmålet om kompensasjoner. Til syvende og sist møtte bare 14,6% av velgerne opp, og også her ble resultatet ugyldigklært. I 1932 tilrettela sosialistene enda et innbyggerinitiativ som krevde høyere lønninger. På dette tidspunktet var parlamentet allerede lammet, og regjeringen arbeidet på unntakslover. Regjeringen reagerte på det sosialistiske initiativet med å heve lønnen, og innbyggerinitiativet ble oppgitt før tiden.

Under Weimar-republikken oppnådde innbyggerinitiativer derfor ingen formell suksess. All lovgivende makt forble i parlamentets hender. Dette parlamentet overførte hele makten til Adolf Hitler i mars 1933 gjennom den beryktede 'Ermächtigungsgesetz' (bemyndigelseslov), selv om nazistene aldri hadde oppnådd støtte fra flertallet av tyske borgere ved noe valg.

Fakta underminerer faktisk påstanden om at nazistene kom til makten ved hjelp av demokratiet. Nazistene kom faktisk til makten via det representative system. Flertallet av borgerne hadde aldri stemt på nazistene på et tidspunkt da nazistene fremdeles holdt størsteparten av sine planer vage eller hemmelige. Hvis nazistene hadde lagt fram sine reelle planer – om bl.a. å begå folkemord og starte en angrepskrig – for befolkningen ved en folkeavstemning, er det helt utenkelig at de ville ha fått noe flertall. Hva Hitler selv mente om (direkte) demokrati, går klart fram av hans argument mot 'parlamentarisk demokrati' i »Mein Kampf«. »Opp mot dette

står det samme tyske demokrati med dets frie valg av leder som forplikter seg til å påta seg det fulle ansvar for det han velger å gjøre eller ikke gjøre. I dette [tyske demokrati] finnes det ingen folkeavstemninger og et flertall av individuelle saker, men kun det enkelte individs overbevisning [Hitler bruker et ord som har overtoner av 'skjebne'], som må stå bak sine beslutninger med all sin kraft og hele sitt vesen.» (Hitler 1943/1925, s. 99). I en tale om 'Führerstaat' til 800 partimedlemmer 20. april 1937 uttalte Hitler seg enda tydeligere: Staten »har rett til å ta seg diktatorisk makt og plikt til å tvinge andre til å adlyde den. Det er derfor vår stat slett ikke er bygd på folkeavstemninger – noe jeg vil understreke – det er derimot snarere vårt mål å overbevise folket om nødvendigheten av hva som enn skjer. (...) Nå kunne folk si til meg: 'Ja, men du holdt jo også en folkeavstemning'. Jeg handlet imidlertid først. Jeg handlet først, og først deretter ville jeg vise resten av verden at det tyske folk støttet meg. Det var grunnen til det. Hadde jeg vært overbevist om at det tyske folk kanskje ikke ville vært i stand til å følge oss i denne saken, ville jeg likevel ha handlet, men da ville jeg ikke ha holdt en folkeavstemning«. (Tale gjenopptrykt i Frei 1987, s. 190-95). Nazistene flørtet kort med ideen om folkeforsamlingen. Fra 1933 av bygde de mange steder i Tyskland såkalte 'Thingplätze' (tingsteder, 'Thing' eller 'Ting' var det gamle navn for offentlige forsamlingsparlamerter i Skandinavia og deler av Storbritannia), som likevel ikke har noe med direkte-demokratisk beslutningstaking å gjøre, men hvor befolkningen ble forventet å passivt overvære nazistenes propagandamøter. Fra 1935 av bestemte nazistene seg for å slutte med dette og forbød ytterligere bruk av 'Tingstedene' (www.wikipedia.org/wiki/Thing).

I 1948 ble et 'parlamentsråd' utnevnt i Bonn (ikke valgt av folket), som skulle utforme en ny forfatning for Vest-Tyskland. Det er slående at rådet brukte 'Weimarerfaringene' som begrunnelse for ikke å innføre direkte demokrati i Tyskland. Den første presidenten av Forbundsrepublikken

Tyskland etter annen verdenskrig, Theodor Heuss, fremmet om noen denne absurde tolkningen

av tysk førkrigshistorie. Heuss var medlem av parlamentet i 1933, og selv om han ikke var nazisympatisør, hadde han ikke desto mindre vært med på å vedta 'Ermächtigungsgesetz'. I en introduksjon til den vesttyske etterkrigsforfatningen skrev Heuss: »Folkeavstemningsutgaven av demokratiet med dets innbyggerinitiativ og folkeavstemning ('Volksbegehren' og 'Volksentscheid') som Weimar-republikken kopierte fra den sveitsiske tradisjon, er også blitt fjernet fra de tyske lovgivningsredskapenes repertoar. Dette førte for en tid til den billige anklagen om at parlamentsrådet hadde fratatt befolkningen et fundamentalt element av demokratiet. I lyset av fortidens erfaringer var det imidlertid en fundamental plikt å beskytte den fremde staten fra å bli utnyttet av demagoger som lurte omkring, og å forankre en bindende ansvarlighet i det representative system«. (Weihrauch 1989, s. 40).

Med andre ord: Følgene av det feilslåtte parlamentariske demokrati ble brukt for å fjerne direkte demokrati. For europeisk politikk ble konsekvensene kolossale. Hvis man etter annen verdenskrig hadde utviklet en politisk praksis med direkte demokrati i Tyskland, mer eller mindre etter sveitsisk forbilde, kunne det demokratiske verdenskartet ved slutten av det 20. århundret ha sett ganske annerledes ut.

Det er spesielt bemerkelsesverdig at forfatningene i det tidligere DDR (det kommunistiske Øst-Tyskland) og Berlin opprinnelig omfattet innbyggerinitiert folkeavstemning. Kort etter krigen førte SED – samlingspartiet som oppsto av den tvungne foreningen av det sosialistiske og kommunistiske partiet i Sovjetunionen – til og med en aktiv kampanje for idealet om direkte demokrati. Partiet forsøkte faktisk å oppnå et mål som tidligere hadde stått på sosialistenes program i 19. århundre. Noen folkeavstemninger ble faktisk også avholdt, f.eks. om utvisningen av krigsforbrytere. Etter delingen av Tyskland kom SED til makten i Øst-Tyskland, og interessen for direkte demokrati forsvant sporløst. Likevel inngikk direkte demokrati i DDR's forfatning inntil 1968, året for Prahavår, da denne lovbestemmelsen ble fjernet uten noen offentlig debatt.

Forfatningen for Vest-Berlin etter annen verdenskrig omfattet også direkte demokratisk beslutningstaking. Alle politiske krefter i Berlin tidde om denne muligheten i forfatningen, og den ble til slutt fjernet i 1974, også uten offentlig debatt.

Det befant seg tydeligvis motstandere av direkte demokrati på begge sider av jernteppet.

6-2: Om stemmeplikt

Belgia og Hellas er de to siste europeiske land som har bevart stemmeplikten. Begge land har også et eksepsjonelt høyt offentlig underskudd med en relativt sterkt utviklet svart økonomi og savner enhver form for beslutende folkeavstemninger (dette er situasjonen sommeren 2006).

Kristendemokratene og sosialistene forsvaret stemmeplikt. Det første argumentet lyder på at det uten stemmeplikt især er de sosialt svakere innbyggerne som ikke møter opp for å stemme, noe som ville svekke valgresultatets representasjon av sammensetningen av befolkningen alvorlig. Med stemmeplikt er alle sosiale klasser proporsjonalt representert i den (indirekte) beslutningsprosessen.

Dette argumentet er av mange grunner tvilsomt. Stemmeplikt skaper ikke noen kompetanse til å stemme ansvarsfullt, men oppmuntrer til avgivelse av proteststemmer og blanke stemmesedler. Det kan vises at opphevelsen av stemmeplikt faktisk retter oppmerksomheten mot grupper som har en tendens til å ta minst del i stemmeavgivningen. Nettopp fordi den passive gruppen i mange tilfelle kan utgjøre forskjellen mellom et flertall og et mindretall, kan den tiltrekke seg de politiske partienes fulle oppmerksomhet, fordi deres stemmer kan vinnes. Dette argumentet ble eksempelvis brukt av den grønne Agalevgruppe ((Boutmans, *avis Gazet van Antwerp*, mai 1997). I Sveits stemmer rundt 30% av de stemmeberettigede alltid, rundt 45% velgere beslutter seg fra gang til gang om de vil stemme, og rundt 25% kan bare sjelden overtale til å stemme (Möckli 1994, s. 206). Derfor finnes det en stor gruppe velgere som potensielt kan mobiliseres, som politikerne kan fokusere sine overtalelsesevner på. Det er langt fra klart om den effekten som Boutmans forutsier, faktisk også spiller en rolle i land uten stemmeplikt, men det finnes like få bevis på at stemmeplikt fører til bedre representasjon av de gruppene som har en tendens til å ta minst del i avstemninger. Ekstreme partier på høyresiden oppnår f.eks. en stor del

av sine stemmer fra velgere fra svakere sosialgrupper, selv om de i praksis er de som forsvaret disse gruppens økonomiske og sosiale interesser dårligst.

Et argument mot stemmeplikt er at den fjerner den indre motivasjon for å delta i avstemningen. Den som tvinges til å stemme, gjør det ikke lengre av egen fri vilje og innsikt. Frivillig deltagelse er ikke basert på egoistiske beregninger. For den individuelle borger er den økonomiske fordel ved å stemme for ingenting å regne sammenlignet med kostnadene ved å delta i avstemningen – slik som den tid det tar. Å stemme er derfor ikke en rasjonell handling for en 'beregneborger'. Likevel går folk ut og stemmer og gjør det åpenbart med uegennyttige motiver. Kanskje feilberegner de sin egen fordel, men mye mer sannsynlig stemmer de av solidaritet med en gruppe, ut fra en følelse av medborgerskap eller av prinsipp. Frivillig deltagelse i avstemningen er allerede en form for sosial kapital, og denne sosiale kapitalen går tapt med tvungen avstemning.

Tilhengerne av stemmeplikt betrakter også valgdeltagelse som en medborgerlig plikt. Vårt samfunn har forskjellige plikter av denne art. Således forventes enhver borger å tilby sin assistanse til en som er i nød – hvis hun eller han blir bedt om å gjøre det – å sitte i en jury eller kanskje hjelpe til i et valglokale under valg. Sett ut fra dette standpunktet gjenspeiler stemmeplikt vår moralske plikt til å engasjere oss i stort og smått i samfunnet, etter beste evne å danne oss en mening om mulige løsninger på samfunnets problemer og å gi klart uttrykk for denne meningen.

Dette argumentet må tas alvorlig. Det er visse former for gjensidig assistanse som innbyggere ikke bør unnlate å yte overfor hverandre, og man kan argumentere for at de kollektive krav i et samfunn krever alles tid og oppmerksomhet. I praksis kan man imidlertid merke seg at de partier i Belgia som sier at de støtter stemmeplikt, motsetter seg innføring av direkte demokrati. Det underminerer totalt argumentet for stemmeplikt. Kombinasjonen av stemmeplikt og et rent representativt system er urimelig. Folk blir tvunget til å gi uttrykk for en mening fordi det er deres såkalte borgerplikt, men de pålegges absurde restriksjoner på sin mulighet til å gjøre det – ifølge disse tilhengerne av stemmeplikt kan innbyggerne kun velge partier; og enda verre: de skal overdra sine rettigheter selv om de heller ville ønske å utfolde disse rettighetene direkte. Å uttrykke sine egne standpunkter direkte er forbudt, selv om flertallet av befolkningen ønsker det. Hvis det å danne seg synspunkter om samfunnet anses som en borgerplikt, må det også være en borgerplikt å uttrykke disse synspunktene direkte. Dette er ikke mulig i et rent representativt system: man kan bare velge komplette partiprogrammer som nesten aldri stemmer overens med ens egne standpunkter. Det representative system forårsaker dermed alle slags forvrengninger slik som 'krysspress-effekten': Velgere som ikke kan finne et passende parti som kan representere dem, finner det lettere å avstå fra å stemme. I Nederland er denne effekten f.eks. å se blant kristne arbeidere: hvis de stemmer på Kristendemokratene (CDA), stemmer de ikke for et parti som støtter arbeiderne, men hvis de stemmer på Arbeiderpartiet (PvdA), fremmer de ikke kristne verdier. Utfallet blir at kristne arbeidere viser en markant høyere tendens til ikke å stemme (Smeenk 1996, s. 236). Man løser ikke denne gruppens problemer ved å tvinge dem til å stemme. Deres reelle problem er

at de ikke kan si hva de virkelig ønsker å si gjennom rent representative valg. Bare direkte demokrati kan løse problemet for denne gruppen velgere, og på en eller annen måte tilhører vi alle slike grupper.

Enhver som plederer for stemmeplikt, men samtidig avviser direkte demokrati, er ikke troverdig. Stemmeplikt i forening med direkte demokrati kan i prinsipp forsvares, men dermed må man også akseptere at borgerne i siste instans selv må ha lov å beslutte – på en direkte-demokratisk måte – om stemmeplikten skal fastholdes. Så lenge det ikke skjer, kan stemmeplikt kun anses som et verktøy for visse politiske partier til å ikle seg en billig aura av å 'være representative', noe bare de selv til syvende og sist tror på.

Litteraturliste

- 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, p. 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* Nr.18, p. 72-87
- A. Baxter-Jones / P. Helmes (1994), «Born too late to win?», *Nature* 370, p. 186
- J. Becquart-Leclercq (1988), «La démocratie locale à l'américaine», Parijs: PUF
- B. Beedham (1996), «Full democracy. It means government by the people, and we are the people», *The Economist*, 21 december, p. 3-14
- M. Benz / A. Stutzer (2004), «Are voters better informed when they have a larger say in politics?», *Public Choice* 119 (1-2), p. 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. Binder / D. Holtz-Eakin (1984), «Public opinion and the balanced budget», *American Economic Review. Papers and Proceedings* 74, p. 144-149
- I. Bohnet / B.S. Frey (1994), «Direct-democratic rules: the role of discussion», *Kyklos* 47, p. 341-354
- C. Booker / R. North, »The great deception. Can the European Union survive?«, Londen/New York: Continuum
- S. Bower / 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, p. 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
- D. Butler / A. Ranney (1994), «Referendums around the world. The growing use of direct democracy», Washington D.C.: AEI Press
- L. Carlen, «Die Landsgemeinde», in: A. Auer, 1996
- B. Cassen (1998), »Démocratie participative à Porto Alegre. Une expérience exemplaire au Brésil« *Le Monde Diplomatique*, nr. 8, p. 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 (Mass.): 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, 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», p. 97-110 in: Mansbridge 1990.
- A. de Tocqueville (1835/1840; 1947), «Democracy in America», Oxford: Oxford University Press
- M. Deutsch (1973), «The resolution of conflict: constructive and destructive processes», New Haven: Yale UP
- M. Deutsch (1985), «Distributive justice: a social-psychological perspective», New Haven: Yale UP
- 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
- T. Donovan / S. Bowler / D. McCuan / K. Fernandez (1998), »Contending players and strategies: opposition advantages in initiative campaigns«, in: S. Bower / T. Donovan / C. Tolbert (eds.), »Citizens as legislators: direct democracy in the United States«, Columbus: Ohio State University
- K. Doornbos (1971), «Geboortemaand en schoolsucces», Groningen: Wolters-Noordhoff
- A. Dudink (1994), «Birth date and sporting success», *Nature* 368, 592
- S. Edwards (1994), «Born too late to win», *Nature* 370, 186
- M. Efler (1999), »Zwischen Profit und Reform: A century of citizen lawmaking«, *Zeitschrift für Direkte Demokratie*, 44

- M. Efler (2001), »Der Kampf um 'Mehr Demokratie in Hamburg'«, p. 77-87 in: H.P. Bull (ed.), »Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg«, Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung
- M. Elchardus (1999), »Democratie zonder politiek?«, Samenleving en politiek, jrg. 6, nr. 2
- F. van den Ende (1992/1665), »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«, p. 151-179 in: J.M. Poterba / J. von Hagen (eds.), »Fiscal institutions and fiscal performance«, Chicago: Chicago University Press.
- L.P. Feld / J.G. Matsusaka (2003), »Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons«, Journal of Public Economics, 87 (12), p. 2703-2724
- L. P. Feld / M.R. Savioz (1997), »Direct Democracy matters for economic performance: an empirical investigation«, Kyklos 50, pp. 507-538
- S. Feldman (1984), »Economic self-interest and the vote: evidence and meaning«, Political Behaviour 6, 229-252
- R.H. Frank (1997), »The frame of reference as a public good«, The Economic Journal 107, pp. 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, pp. 338-342
- B.S. Frey (1997a), »Not just for the money. An economic theory of personal motivation«, Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey (1997b), »A constitution for knaves crowds out civic virtue«, The Economic Journal 107, p. 1043-1053
- B.S. Frey / I. Bohnet (1994), »The Swiss experience with referenda and federalism«, Idioma p. 147-160
- B.S. Frey / I. Bohnet (1995), »Switzerland – a paradigm for Europe?«, European Review 3, p. 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, p. 315-327
- B.S. Frey / M. Goette (1998), »Does the popular vote destroy civil rights?«, American Journal of Political Science, 42
- B.S. Frey / G. Kirchgässner (1993), »Diskursethik, politische Ökonomie und Volksabstimmungen«, Analyse & Kritik 15, p. 129-149
- B.S. Frey / M. Kucher / A. Stutzer (2001), »Outcome, process and power in direct democracy: new econometric results«, Public Choice 107 (3-4), p. 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 (GB): MacMillan Press Ltd
- B.S. Gamble (1997), »Putting civil rights to a popular vote«, American Journal of Political Science, 41
- E. Garrett / E.R. Gerber (2001), »Money in the initiative process: evidence of its effects and prospects for reform«, in: M.D. Waters (ed.), 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 (NJ): Prentice Hall
- R. Gorney (1980), »Cultural determinants of achievement, aggression, and psychological distress«, Archives of General Psychiatry 37, p. 452-459
- A. Gross (1996), »Die Modernität der direkten Demokratie«, Zeitschrift für direkte Demokratie 30, p. 12-14
- A. Gross (1999), »Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermütigung zur Zukunft der direkten Demokratie«, pp. 87-100 in: H.K. Heussner & O. Jung, »Mehr direkte Demokratie wagen«, München: Olzog
- 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«, pp. 107-119 in: R. Nalbantian (ed.), »Incentives, cooperation and risk sharing«, Totowa, NJ: Rowman and Littlefield
- 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, pp. 154-177
- J.F. Helliwell / R.D. Putnam (1995), »Economic growth and social capital in Italy«, Eastern Economic Review 21 (3), 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, p. 222-226
- F. Herzberg (1987), »One more time: how do you motivate employees?«, Harvard Business Review, sep.-oct. p. 109-120
- H.K. Heussner (1999), »Volksgesetzgebung und Todesstrafe«, Recht und Politik, 35, pp. 92-100
- A. Hitler (1943/1925), »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, p. 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, p. 999-1003
- S. Kasmir (1996), «The myth of Mondragon. Cooperatives, politics and working-class life in a Basque Town», Albany (N.Y.): 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, 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, p. 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, p. 851
- A. Klamer / I. Van Staveren (1997), «Geven is geen ruilen. De gift in de economie», p. 108-120 in: A. Komter (1997)
- K.W. Kobach (1993), »The referendum: direct democracy in Switzerland» (Aldershot: Dartmouth Publishing)
- K.W. Kobach (1994), «Switzerland», pp. 98-153 in: Butler en Ranney (1994)
- W. Kohler (1921), «The mentality of apes», Londen: 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* 5 (Sept./Oct) 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 jr. (ed.) (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, p.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 (California): 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, pp. 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, pp. 370-396
- A.H. Maslow (1943b, 1973), «The authoritarian Character Structure», *Journal of Social Psychology* 18, reprinted in: Lowry 1973
- A.H. Maslow (1950, 1973), «Self-actualizing people: a study of psychological health», *Personality Symposia: Symposium#1 on values*, pp. 11-34; reprinted in: 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) 3, p. 248-264
- T. Mayer (1989), «Volksentscheid – ein Weg zur Mediendiktatur? Gefahren und Auswege», *Flensburger Hefte* 25, p. 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 Keulen: 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, p. 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, 635-652
- D.G. Myers (1996), «Exploring psychology», Worth Publishers Inc.
- Y.-K. Ng (1997), «A case for happiness, cardinalism, and interpersonal comparability», *The Economic Journal* 107, 1848-1858
- F.W. Nietzsche (1882, 1999), «Die fröhliche Wissenschaft» (in Kritische Studienausgabe von G. Colli und M. Montinari, deel 3), Berlin/New York, Walter De Gruyter
- A. Nijboer (2005a), «The first Dutch referendum: a pre-ballot assessment». Paris: Notre Europe
- A. Nijboer (2005b), «The Dutch referendum», *European Constitutional Law Review*, vol 1, no. 3, p. 393-405
- A. Nijboer (2003), «Weinig mis met democratie in Californië», *Financieele Dagblad*, 23 augustus
- F. Oberholzer-Gee / B.S. Frey / A. Hart / W.W. Pommehne (1995), «Panik, Protest und Paralyse. Eine empirische Untersuchung über nukleare Endlager in der Schweiz», *Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 131, 147-177
- E. O'Keefe (1999) »Who rules America: the people vs. the political class» Spring Green (Wisconsin): 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, A.J. (1997), »Happiness and economic performance«, *The Economic Journal* 107, 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«, Londen: Routledge
- 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 (ed.), »De stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur«, Assen: Van Gorcum
- R.D. Putnam (1993), »Making democracy work«, Princeton: Princeton U.P.
- 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, 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«, Londen: Viking
- M. Ross en F. Sicoly (1979), »Egocentric biases in availability and attribution«, *Journal of Personality and Social Psychology* 37, p. 322-336
- N. Roubini / J. Sachs (1989), »Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies«, *European Economic Review* 33, p. 903-933
- O. Ruin (1996), »Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues«, p. 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*, No. 1, p. 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, 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 (1535 Mission Street, San Francisco, CA 94103)
- J. Shultz (1997), »How big corporations became Proposition 13's biggest winners«, *Democracy in Action* (Newsletter of the Democracy Center, Fall 1997) p. 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* 70 (3), p. 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«, p. 59-71 in: M.D. Waters (2001).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 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, 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, p. 37-49
- W. Thienpont (1993), »Invloed van het jaarklassensysteem op de schoolloopbaan«, *Caleidoscoop* 5(1) 11-16
- C. Turnbull (1972, 1994), »The Mountain People«, Londen: Pimlico
- T. Tutko / W. Burns (1976), »Winning is everything and other American myths«, New York: MacMillan
- H. van Rompuy (1997), »Doordoen, ook zonder applaus« (interview), *De Standaard*, 24 juni
- J. Verhulst (1992), »Seasonal birth distribution of West European soccer players: a possible explanation«, *Medical Hypotheses* 38, 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, 1283-1302
- P. Warr / P. Jackson / M. Banks (1988), »Unemployment and mental health: some British studies«, *Journal of Social Issues* 44, 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. Wehrauch (1989), «Der freie Mensch – die einzige Quelle des Rechts. Interview mit Wilfried Heidt», Flensburger Hefte 25, 10-109
- R.K. von Weizsäcker (1992), «Staatsverschuldung und Demokratie», Kyklos 45, p. 51-67
- G. van Westerloo (2002), »De illusie van democratie«, NRC Handelsblad, Magazine M, 4 mei
- R.G. Wilkinson (1992), «Income distribution and life expectancy», British Medical Journal 304, 165-168
- R.G. Wilkinson (1996), «Commentary: A reply to Ken Judge: mistaken criticisms ignore overwhelming evidence», British Medical Journal 311, 1285-1287
- P. Williams / P. Davies / R. Evans / N. Ferguson (1970), «Season of birth and cognitive development», Nature 228, 1033-1036
- L. Winkelmann / R. Winkelmann (1995), «Happiness and unemployment: a panel data analysis for Germany», Konjunkturpolitik 41, 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, Connecticut: Praeger

Om forfatterne

Jos Verhulst (1949) har en Ph.d. i kvantekjemi fra Leuven Universitet i Belgia, og hans andre studier omfatter filosofi og økonomi. Han er medgrunnlegger av Democratie.nu, den belgiske bevegelsen for direkte demokrati. Jos Verhulsts tidligere utgivelser omfatter 'Der Glanz von Kopenhagen: Geistige Perspektiven der modernen Physik' ('Spiritual perspectives on modern physics', 1994), en aristotelisk fortolkning av kvantemekanikken samt 'Der Erstgeborene: Mensch und höhere Tiere in der Evolution' (1998), et ikke-darwinistisk syn på menneskets evolusjon (utgitt i 2003 i USA med tittelen: 'Developmental Dynamics in Humans and Other Primates'). Hans arbeid er blitt publisert i Psychological Reports, Acta Biotheoretica, British Medical Journal og Annals of Human Biology. Han skriver også artikler om seriøse sosiale emner i tallrike aviser og blader. Han skrev den første utgaven av denne boken i 1998.

Arjen Nijeboer (1974) studerte journalistikk og kommunikasjon på Windesheim College, Zwolle i Nederland og internasjonale forhold på Amsterdams Universitet. Han er en av medgrunnleggerne av Initiative & Referendum Institute Europe samt Referendum Platform. Han har ført flere kampanjer i Nederland for innføringen av direkte demokrati, inklusive kampanjen for et referendum om den europeiske forfatning. Han er rådgiver for politikere, myndigheter og organisasjoner om referenda og kampanjer og skriver artikler om demokratiforhold i landsdekkende aviser og profesjonelle og akademiske magasiner i en rekke land. Han er medforfatter til denne utvidede og oppdaterte utgaven.

Om utgiverne

Democracy International

Democracy International er et nettverk av bevegelser for direkte demokrati som ble dannet i Brussel i starten av 2005. Den sikter på å fremme direkte demokrati både i de europeiske land og på EU-nivå og omfatter både kritikere og tilhengere av EU som til tross for sine meningsforskjeller står sammen i sitt ønske om mer direkte demokrati i Europa. Democracy International har med suksess ført kampanjer for å oppnå referendum om den europeiske forfatning i så mange land som mulig. Omkring 10 EU-medlemsstater har bekjentgjort et slikt referendum. Bevegelsens kampanje for at direkte-demokrati rettigheter skulle tas inn i den europeiske forfatningen, lyktes delvis. Det Europeiske Borge-rinitiativ ble tatt med. Etter avvisningen av den europeiske forfatning, var Democracy International en av de mange organisasjoner som førte en kampanje for separat innføring av Det Europeiske Borgerinitiativ såvel som et nytt Konvent, direkte valgt av borgerne, som skal søke nye veier for europeisk samarbeid.
www.democracy-international.org

Democratie.nu

Denne flamske bevegelsen for direkte demokrati ble grunnlagt i 1995 som WIT ('Hvit'). Navneskiftet i 2005 til Democratie.nu gjenspeiler den økte forståelsen av at et politisk system uten muligheter for bindende referenda om alle politiske emner ikke kan kalles for et ekte demokrati. I Belgia har bevegelsen bidratt sterkt til at mange politiske partier har tatt inn direkte demokrati i sine manifeste og i den offentlige debatt generelt. Fra 1995 til slutten av 2003 har WIT utgitt det mest interessante magasin om direkte demokrati, de Witte Werf.
www.democratie.nu

Referendum Plattform

The Referendum Plattform ble grunnlagt i 2000 for å fremme innføring av direkte demokrati i Nederland. Det førte en vellykket kampanje for et referendum om den europeiske forfatningen og innføring av folkeinitiativ i Amsterdam by. Det gir råd til borgergrupper som tar initiativ til lokale referenda, driver forskning og utgir bøker, rapporter og artikler om direkte demokrati i Nederland og i utlandet.
www.referendumplatform.nl

democratie.nu



ISBN 9789078820086