

## 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 verdidommer) 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 pressergrupper) 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 innbyggere-initiativer 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 politikere. 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 regjering 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 kantoner 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](http://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 eksempel trekket 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 politikere, 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. 'Rettferdighets-doktrinen' 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 særinteresse-grupper 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 pressefrihet. 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 kampanjebudsjettene 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 pakkedøsningsløsninger 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 koalitionspartiers 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 vekke 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-demokratisk 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 velgerkorpset 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, utdannelsesnivå 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 deltakelsenivået 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 politikerne 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 politikerne. Innbyggerne konstituerer seg ikke som en suveren forsamling, nei: »(...) de blir gitt alle muligheter og ressurser til å formulere et gjennomtenkt argument«. Blir 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: politikerne.

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 spesifikke 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 skjelve 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, men 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 deltakerterstel 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 deltakerterstelen. 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. Deltakerterstelen på 50% ble derfor ikke nådd, og landadelen vant slaget takket være deltakerterstelen. 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](http://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 besluttede 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, *avisa 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.