

2. Hva er demokrati?

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

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

På jakt etter arketyper

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Folkeforsamlingens prinsipper

Visse prinsipper er til stede i enhver demokratisk folkeforsamling.

Likhetsprinsippet

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

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

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

Initiativretten

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

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

Flertallsstyre

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

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

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

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

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

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

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

Det representative demokratiets prinsipp

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

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

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

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

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

Fra offentlig forsamling til referendum

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

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

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

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

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

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

Representativt demokrati

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

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

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

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

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

Forholdet mellom en folkeavstemning og parlamentariske beslutningsprosesser

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

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

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

Et pålagt mandat er ikke noe mandat i det hele tatt

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

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

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

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

Å danne sitt eget parti

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

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

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

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

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

Parlamentet og folkeavstemninger

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

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

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

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

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

Hierarki av lover

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

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

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

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

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

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

Beslutningsdyktig deltakerantall (participation quorums)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Beslutningsdyktighet i parlamentet (Quorum)

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

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

Folkeavstemningens myndighetsområde

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

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

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

Petisjonsrett

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

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

2-1: Folkeforsamlingen

Folkeforsamlingen er den eldste og enkleste manifestasjon av demokratiet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2-2: Boikott gjennom beslutningsdyktig deltakerantall

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2-3: Frans van den Enden

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

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

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

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

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

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

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

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