



# Att rösta med händerna

Om stormöten, folkomröstningar  
och direktdemokrati i Schweiz

*Demokratiutredningens skrift nr 3*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

**SOU 1998:85**





SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [fritzes.order@liber.se](mailto:fritzes.order@liber.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)



Omslagsbild: Sjöberg Bildbyrå  
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter  
Elanders Gotab, Stockholm 1998

ISBN 91-38-20955-1  
ISSN 0375-250X



# Förord

För hundra år sedan väcktes för första gången ett förslag om folkomröstning i den svenska riksdagen. Inte förrän drygt tjugu år senare, 1921 och 1922, infördes möjligheten till folkomröstning i författningen<sup>1</sup>. Därefter har vi hållit fem nationella folkomröstningar: 1922 (rusdrycksförsäljning), 1955 (högertrafik), 1958 (ATP), 1980 (kärnkraften) och 1994 (EU-medlemskap).

Flera svenska forskare har varit skarpa i sin dom över hur folkomröstningsinstitutet hanterats. Folkomröstningar har inte kunnat lösa de aktuella politiska tvisterna. Bara undantagsvis och begränsat har medborgarna lyckats binda riksdagsmajoriteten:

*Omröstningarna har i allmänhet föregåtts av dubiösa dribblingar för att säkra en önskad valutgång. Anmärkningsvärt är att omröstningar med tre alternativ, som tillämpades vid både pensionsomröstningen 1957 och kärnkraftsomröstningen 1980, inte har förekommit i andra västeuropeiska länder under efterkrigstiden.*  
(Mikael Gilljam)

*Manipulerandet med flera omröstningsalternativ är en föga hedrande svensk specialitet.* (Bo Rothstein m.fl.)

Men det finns också andra ståndpunkter bland forskarna. Folkomröstningarna har bl.a. bidragit till det svenska partisystemets stabilitet:

*Det svenska folkomröstningsinstitutet har således visat sig vara ett smidigt instrument i lägen där de politiska partierna hamnat i*

<sup>1</sup> Avsnittet bygger bl.a. på Kronvall, Kai: ”Författningen, demokratin och medborgarinflytandet”, ur *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur*, SOU 1996:162, bilaga, s. 7–76.

*svårösliga situationer. På detta sätt kan institutet sägas ha fungerat som ett värdefullt komplement till den representativa demokratin: då det parlamentariska systemet haft svårigheter att hantera de frågor som det här varit fråga om har den säkerhetsventil som folkomröstningsinstitutet utgör kunnat utnyttjas.*

(Olof Ruin)

För fyra år sedan infördes folkinitiativ till kommunala folkomröstningar. Det innebär att om minst fem procent av de röstberättigade undertecknat ett krav på folkomröstning tvingas fullmäktige ta upp frågan. Sådana initiativ har också tagits på många håll, fram till 1997 i ett 40-tal kommuner. Men i inget av fallen har kommunfullmäktige tillmötesgått önskemålen.<sup>2</sup>

Ett utredningsförslag som skulle göra det svårare för fullmäktige att avslå medborgarförslag har nyligen avfärdats. Argumenten är varianter på de tema som bl.a. högern återopade i 1920-talets debatt; kommer inte folkomröstningar – särskilt om den beslutande politiska församlingen är oenig – att undergräva den representativa demokratis ställning? Har medborgarna verkligen tillräckliga kunskaper?

När 1920 års folkomröstningskommitté 1923 avvisade tanken på att införa obligatoriska, beslutande folkomröstningar gjorde man det alltså framför allt därför att den representativa demokratin ännu inte ansågs mogen språnget. Finns det skäl att revidera den uppfattningen idag, 75 år senare?

Det är Demokratiutredningens förhoppning att denna skrift skall stimulera till diskussion kring den frågan. Då och då refererar svenska debattörer till Schweiz som ett land med mycket annorlunda arbetsformer. Oftast sker det utan förtrogenhet med dess politiska system. Utredningen anser därför att erfarenheter från detta fullskaleexperiment med direktdemokrati borde redovisas. Därför kom den här reportageboken till.

<sup>2</sup> Wallin, Gunnar: "Det kommunala folkomröstningsinstitutet", ur *Folkomröstningar och demokrati*, SOU 1997:56, bilaga 2, s. 145.

Nu får fördelar och nackdelar med Schweiz' demokratimodell vägas mot varandra i en allmän debatt. Ledamöterna har inte tagit ställning till rapporten. Författaren ansvarar själv för innehållet.

*Erik Amnå*

Huvudsekreterare



# Innehåll

<b>Inledning</b> .....	9
<b>Fler folkomröstningar efter 1960-talets revolter</b> .....	11
<b>Splittrat Schweiz enades</b> .....	19
<b>Om Sverige skulle vara Schweiz</b> .....	30
<b>Intresseorganisationer och massmedier, viktiga i direktdemokratin</b> .....	42
<b>Mäktiga kantonen, många kommuner</b> .....	55
<b>Lätt att kritisera, men kanske mer att lära av</b> .....	72
<b>Så arbetar Demokratiutredningen</b> .....	79





# Att rösta med händerna

– om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz

*Björn Jerkert*

## Inledning

Den här skriften är ett försök att reda ut vad vi eventuellt har att lära av Schweiz när det gäller politiska arbetsformer. Här hemma och i de flesta länder rasar debatten sedan många år om bristerna i den representativa demokratin. Kritiken riktas mot tynande partier, tråkiga sammanträden, svaga, grälsjuka eller ohederliga politiker.

Vad vi i Sverige ska göra åt saken finns det många olika åsikter om. Men både uppifrån och nedifrån ställs krav på att medborgarna ska engageras mer i politiken. Om man kunde fånga upp det stora samhällsintresse som bevisligen finns hos befolkningen skulle debatten vitaliseras, klyftan mellan väljare och valda minska och hela det politiska systemet ges ökad legitimitet, tror många.

Jag har under en aprilvecka 1998 på plats försökt få grepp både om hur den schweiziska modellen fungerar i praktiken och vad folk i landet tycker om den. Jag har haft längre intervjuer med ett tiotal politiker, tjänstemän, journalister och företrädare för intresseorganisationer i Zürich, Bern, Luzern och Solothurn. Jag besökte också kantonen Appenzell Innerrhoden uppe i bergstrakterna i nordöstra delen av landet, där det högsta beslutande

organet är stormötet på torget en gång om året. Det är bara tre kantoner som har den här uråldriga, politiska arbetsformen kvar. Men i de flesta av de nära 3 000 kommunerna tas de viktigaste besluten fortfarande genom att alla intresserade invånare träffas några gånger per år och avgör frågorna genom handuppräckning.

På alla nivåer avgörs dock mycket innan själva beslutet fattas, genom samtal och kompromisser under hand.

Jag följde under den här veckan den politiska rapporteringen i tidningarna så gott det gick, jag övervarade en del av en session i det nationella parlamentet och snappade här och var upp synpunkter från "vanligt folk".

En sådan snabbvisit räcker naturligtvis inte för någon heltäckande beskrivning av den schweiziska direktdemokratin. Skriften är därför snarare ett fördjupat journalistiskt reportage än en utredning. Jag berättar bara lite kort om den historiska bakgrunden men ger många konkreta exempel på frågor som diskuteras nu och redovisar framför allt mycket synpunkter från de inblandade.

Eftersom kantonerna är så självständiga ser systemet rätt olika ut beroende på var man är, och det kan därför inte utan vidare beskrivas i sin helhet. Jag hann dessutom bara besöka fem av de 26 kantonerna, alla för övrigt i de tysktalande delarna av landet.

I intervjuerna blandades dåtid med nutid och framtid, lokala med regionala och nationella förhållanden, personliga åsikter med fakta. Jag hoppas det ska framgå vad som är vad. För tydlighetens skull redovisar jag i stort sett materialet så att de nationella, federala, frågorna behandlas för sig, kantonerna för sig och kommunerna för sig.

Jag börjar dock med en genomgång av en del av den internationella litteraturen om direktdemokratiska modeller och erfarenheter i Schweiz och några andra länder.

Beskrivningen av det schweiziska samhällssystemet och diverse fakta om landet i det andra kapitlet grundar sig på olika skriftliga källor, bland annat boken *Swiss democracy* av Wolf Linder. Mina mer personliga reflexioner finns i skriftens sista avsnitt.

## Fler folkomröstningar efter 1960-talets revolter

Den svenska *Folkomröstningsutredningens betänkande* (SOU 1997:56) har sammanfattat den internationella bilden genom att dela in länderna i fyra grupper. I den första finns de som ofta har nationella folkomröstningar dvs. Schweiz och Italien, som också har folkinitiativ, samt Australien. I en andra grupp finns de som har folkomröstningar ganska ofta. Hit hör Danmark, Irland och Frankrike, alla med beslutande omröstningar i grundlagsfrågor. I en tredje grupp med bland andra Sverige, Norge och Island förekommer folkomröstningar då och då. En fjärde grupp, där folkomröstningar är sällsynta, utgörs av Storbritannien, Österrike och Finland. I bland annat Nederländerna och USA har det aldrig hållits nationella folkomröstningar.

I de flesta länder är folkomröstningarna beslutande. I regel är de obligatoriska i vissa situationer och utgör sista steget i en politisk beslutsprocess. Omröstningar kan i vissa länder även stoppa befintliga lagar. I Spanien och Österrike kan folket ta initiativ till att parlamentet tar upp en viss fråga.

*David Butler* och *Austin Ranney* konstaterar i *Referendums around the world* att folkomröstningar blivit allt vanligare. De delar in dem i beslutande eller rådgivande med fyra typer av frågor:

grundlagsfrågor  
gräns- och indelningsfrågor  
moralfrågor  
övriga.

I regel är det bara regeringarna som kan besluta om folkomröstningar, men både i Schweiz, vissa amerikanska delstater och i Italien kan folket ta initiativet. Under hela seklet har det hållits ungefär 800 folkomröstningar i världen varav hälften under perioden 1971-1993.

150 av de 800 har hållits i Europa, med undantag av Schweiz, och vanligast är de i Danmark, Frankrike, Irland och Italien, alla rätt homogena länder. Italien har hållit 27 folkomröstningar sedan

1974, Irland 13 sedan 1970. I mer tudelade länder som t.ex. Belgien anses folkomröstningar kunna förstärka motsättningarna, påpekar författarna.

De vanligaste omröstningsämnena har varit dels grundlags- och territorialfrågor dels abort, alkoholförbud och andra så kallade moraliska spörsmål. Till den förra typen av frågor kan till exempel räknas omröstningar om ökad frihet för regioner och kommuner eller överlämnande av makt till EU. Etikfrågor kan vissa gånger gälla kärnkraft. I regel är partierna kluvna i den här sortens frågor.

Folkomröstningar var i ropet i Europa i början av seklet men konkurrerades från och med 1920-talet ut av ett allt starkare partiväsende, konstaterar Butler och Ranney. Det läste den politiska strukturen och grundlagsfrågor ansågs allt mindre intressanta.

Först vid studentrevolten i slutet av 1960-talet såg man tydligt tecken på att det fanns krav på ökat deltagande och en opposition mot parlament, regeringar och ett stelnat partiväsende. Väljarnas trohet mot de traditionella partierna har sedan dess minskat stadigt.

I USA har nationella folkomröstningar aldrig hållits, men folkomröstningar och folkliga initiativ tillåts i drygt hälften av delstaterna. Under de senaste två decennierna har folkomröstningar använts flitigt i lagstiftningen i femton stater. Omröstningar och initiativ är vanligast i de västliga staterna, och bara i Kalifornien inträffade det 127 gånger mellan 1950 och 1992. De blir vanligare och vanligare, och i hela USA väntas det under 1990-talet hållas uppåt 350 folkomröstningar, att jämföra med 1980-talets ungefär 190.

De folkliga initiativen i USA är inte alltid så folkliga utan ofta hårt uppbackade av kommersiella intressen. I Kalifornien kommer ungefär två tredjedelar av kampanjpengarna från näringslivet.

Hela företeelsen folkomröstningar har samtidigt blivit en industri som sysselsätter tusentals experter på taktik, PR, organiserandet av kampanjer och annat. Inte minst advokater anlitas flitigt i den här processen. Domstolarna har också fått nya uppgifter i och med att de ju ska införa besluten i lagstiftningen. Ofta anses de inte hålla måttet juridiskt och godtas därför inte.

## Mer show än i valrörelserna

Kampanjerna inför omröstningarna har mer av show över sig än de vanliga valrörelserna, frågorna är ofta mer spektakulära och media-bevakningen intensiv. Många gånger gäller det offentliga utgifter och skattesänkningar men ofta också spel, abort och andra moralfrågor. Det handlar i regel dock inte om de frågor som invånarna tycker är viktigast, visar vissa undersökningar. Minoriteters rättigheter kan också komma i kläm när folkviljan får råda, vilket bland annat drabbat de homosexuella i ett par stater.

Deltagandet i omröstningarna ligger oftast åtta-tio procentenheter lägre än vid allmänna val och två-tre procent lägre än vid presidentvalen. Den här direkta formen av lagstiftning påverkar både det politiska livet och samhällsapparaten. Nya frågor kommer på dagordningen och institutioner förändras då nya lagar ska implementeras.

Folkomröstningar har större inflytande på parti- och maktapparat i länder där folket kan ta egna initiativ än där beslutet kommer uppifrån. I Italien, Nya Zeeland och Kanada har vissa förändringar genomdrivits trots att politikerna var emot dem. Men oftast blir utslagen av omröstningarna så som regeringarna vill.

Butler och Ranney slutar *Referendums around the world* med att konstatera att folkomröstningar har löst diverse kriser och frågor som politikerna inte klarade. De anser att det i allmänhet har lett till rätt goda resultat. De slutar med orden "Politikerklassen ... har dåligt rykte i de flesta demokratier. Fortsatta rop på att frågor ska hänskjutas direkt till folket kommer att höras i många länder de kommande åren. Vi väntar oss inte att alla ropen kommer att – eller bör – ignoreras."

*Vernon Bogdanor* skriver i sitt avsnitt i *Referendums around the world*: "... masspartiet som vi känner det sedan början av seklet ... kanske bara representerar en fas i den demokratiska utvecklingen som försvinner. Om det är så kan vi lugnt vänta oss ett mer spritt användande av folkomröstningar under 2000-talet..."

Oftast är det dock parlamenten som initierar folkomröstningar, i vissa länder kan det också vara regeringen, presidenten eller regionerna.

Kraven på folkomröstningar kommer troligen att öka, tror också *Olof Ruin* som skrev den svenska *Folkomröstningsutredningen*. Hans slutsats blev också att det svenska regelverket behöver reformeras genom att utvidgas men också stramas upp, bland annat för att tydligt skilja rådgivande från beslutande omröstningar.

### Reaktion från de maktlösa

Danmark har haft 15 folkomröstningar sedan 1953 och flera har gällt EU; den senaste den 28 maj 1998 om Amsterdamfördraget. Det danska exemplet är intressant för oss. I kapitlet om Danmark i *The referendum experience in Europe* skriver *Palle Svensson* att deltagandet i omröstningarna i regel har varit lägre än vid vanliga val, att folk inte sällan röstar emot det parti de sympatiserar med och att de oftare har röstat med än mot förslaget från parlamentet. Sammanfattningsvis har folkomröstningarna haft rätt begränsade konsekvenser, tycker han. Önskemålen om fler folkomröstningar i Danmark ser *Svensson* mest som en reaktion från de maktlösa och alienerade mot den politiska eliten och nya, framgångsrika grupper i samhället.

Italien höll 39 folkomröstningar 1970-1995, många orsakade av initiativ från folket. De är alltid beslutande. Där kan också under vissa förutsättningar hållas omröstningar om att upphäva en befintlig lag.

*Pier Vincenzo Uleri* skriver i *The referendum experience in Europe* om Italien vars erfarenheter av folkomröstningar han inte anser vara helt och hållet positiva. Det har ofta blivit problem när de lagar som röstats igenom ska införas, främst genom att författningsdomstolen har haft invändningar.

En av huvudförfattarna till boken, *Michael Gallagher*, konstaterar att det inte går att säga om folkomröstningar i Europa gynnar de radikala eller de konservativa krafterna mest. Partilojalitet spelar en roll för utfallet, men partierna kan absolut inte räkna med sina vanliga sympatisörer när det gäller folkomröstningar. Han tycker inte att den här direktdemokratien försvagar det representativa

systemet men han är osäker på hur mycket folkomröstningar egentligen bidrar till ökade kunskaper hos invånarna.

Han tror att det folkliga trycket för mer folkomröstningar kommer att öka i Europa och att den utvecklingen kanske även kan vara i partiernas intresse. Folkomröstningsinstitutet borde dock regleras och disciplineras här och var, tycker han. Bland annat måste frågorna vara glasklart formulerade och bestämmelser finnas för finansiering och annat vid kampanjerna.

*Markku Suksi* pekar i *Bringing in the people* också på vikten av klara regler för folkomröstningar. De kan då komplettera det representativa systemet. Han slutar med att konstatera: "Folkomröstning är inte en förutsättning för demokrati, men med en passande utformning och användning kan institutionen öka det konstitutionella och politiska systemets legitimitet och bidra till ett demokratiskt styrelseskick."

### Ökat intresse runt om i Europa

Både Frankrike och Storbritannien visar just nu tendenser till att uppvärdera folkomröstningsinstrumentet. Den franske presidenten Jacques Chirac aviserade i april 1998 att "tiden är mogen att modernisera det politiska livet och anpassa det till vår epok". Han vill bland annat ha fler folkomröstningar på både nationell och lokal nivå.

Den nya Labourregeringen under Tony Blair har på senare tid använt sig av folkomröstningar i Wales, Skottland, Irland och London och är också i färd med att se över grundlagarna för att öka det direkta, folkliga inflytandet över politiken.

Även i vissa tyska delstater pratas allt intensivare om att införa mer direktdemokrati. Den tyska veckotidningen *Die Zeit* ägnade i april 1998 ett jättereportage åt de framväxande kraven från invånarna på att få vara med och besluta genom folkomröstningar. I kommunerna förekommer de redan på många håll. I Bayern infördes möjligheten 1995 och det har redan hållits 485 lokala folkomröstningar. Hälften av dem har gällt trafik och andra offentliga investeringar. Deltagandet har pendlat mellan 14 och 75 procent

men ofta legat kring 50 procent. Utfallen verkar ha blivit att politikernas förslag fått stöd något oftare än de har röstats ned av folket.

Hittills har ingen annan delstat tillnärmelsevis lika många lokala folkomröstningar som Bayern, men på flera håll har de blivit vanligare. Just nu finns också starka krav från organiserade grupper i Hamburg, Bremen, Berlin och många andra städer att släppa fram folkomröstningar i stor skala. De har i regel fått ett överväldigande folkligt stöd för sina förslag.

Die Zeit ger också på ledarsidan sin välsignelse till de nya tankarna. Det är dags att ge människorna själva ökat förtroende, menar skribenten.

### Utan partier inga folkomröstningar

Den forskare som är mest positiv till mer direktdemokrati är kanske britten *Ian Budge*. I *The new challenge of direct democracy* tillbakavisar han bestämt påståenden om att partiväsendet skulle hotas av ett mer folkligt inflytande. Partierna, parlamenten och andra samhällsinstitutioner behövs i hög grad för att direktdemokratin ska fungera smidigt. Det måste nämligen finnas tydliga regler, och för att upprätthålla dem är de representativa organen nödvändiga, påpekar han.

Hans egen skiss till direktdemokrati innehåller bland annat mycket elektronisk direktkontakt mellan folk och politiker, betald ledighet för demokratiskt arbete osv.

Ett utökat direktinflytande för folket gör regeringar mer lyhörda, samtidigt som lobbying och andra former av påtryckningar som ökar i dag förlorar mark, menar Budge.

I länder med mycket direktdemokrati har också invånarna visat sig vara mogna och ansvarstagande, tycker han. Han hänvisar till amerikanska undersökningar som tyder på att medborgarna är rätt toleranta, välinformerade, stabila i sina åsikter men också öppna för argument.

Budge påpekar att ett större folkligt inflytande över politiken kanske hade hindrat en del av senare års politiska sexskandaler,



värnat mer om miljön, skolan och sjukvården och förhindrat de växande välfärdsklyftorna. Många av de senaste 30 årens viktiga frågor har också aktualiserats via folkliga aktioner snarare än via partierna påpekar han.

Budge påminner också om att demokratins landvinningar under det här och förra seklet oftast har mötts av motstånd och domedagspredikningar i början. Nu fruktar han att direkta aktioner och till och med terrorism kommer att öka i frustration över dagens representativa demokrati. Mer folkligt direktinflytande kan vara botemedlet mot den växande alienationen i många grupper. Samtidigt kan det fånga upp invånarnas energi och resurser som ökat kraftigt tack vare den längre utbildningen och de sociala förändringarna. Han skriver:

”Har demokratier råd att stänga ute miljoner, som kunde bidra så mycket till information och debatt, utom en dag vart fjärde eller femte år? Att bara låta dem vara passiva mottagare av föreskrifter, ofta utfärdade av okänsliga och oansvariga regeringar, är inte det rätta sättet att bygga ett hälsosamt politiskt och socialt samhälle.”

Direkt demokrati är det logiska sättet att modernisera demokratin, menar han och tillägger: ”Precis som med 1800-talets utökade rösträtt kan man verkligen se att det görs försök i den riktningen långt innan de officiellt accepteras som den rätta vägen.”

Den schweiziska direkt demokratin har framför allt granskats av schweizaren *Wolf Linder*. Han sammanfattar i boken *Swiss democracy* sina synpunkter på modellen. Direkt demokratin står inte alls i konflikt med det moderna samhällets komplexitet utan innebär tvärtom en lärande process som gör invånarna medvetna. Den har också förändrat det politiska systemet i riktning mot mer överenskommelser. De indirekta effekterna i form av förhandlingar och kompromisser är större än de direkta omröstningsresultaten, menar han.

Å andra sidan kan det bli lite väl mycket enighet, en brist på rejäla alternativ och en fråga i taget i stället för mer omfattande och långsiktiga regeringsprogram. Den stora fördelen med systemet är dock att det underlättat integration av olika grupper i samhället, medan det negativa kan sägas vara den långsamma förändringstakten.

Wolf Linder menar att den schweiziska samförståndsmodellen vilar både på direktdemokratin, federalismen och på den långtgående maktindelningen. Kompromisser och förhandlingar underlättar integrationen i samhället och tonar ned betydelsen av nationalstatens överhöghet. Den demokratiska processen får här ta tid och genom att låta många grupper representeras i de beslutande organen får alla mer respekt för varandra.

Schweiz´modell kan inte exporteras i sin helhet men bör kunna fungera på andra ställen om den anpassas efter varje lands egna, kulturella mönster, menar Linder.

### Mycket jobb med initiativ

Statsvetarna *Alexander H Treschel* och *Hanpeter Kriesi* tror i sitt kapitel i *Referendum experience in Europa* att det ökade intresset för direktdemokrati har att göra med alla nya frågor och den ökade komplexiteten i det moderna samhället. Initiativen till lagändringar och förhinderande omröstningar kommer ofta från radikala grupper i opposition mot ett konservativt parlament.

Men lagstiftningsinitiativ kräver också mycket jobb. I Schweiz gäller det t.ex. först att samla in 100 000 namn inom 18 månader och sen att driva kampanjen inför själva omröstningen.

Vissa menar att de så kallade hinderande omröstningarna ger folket ett veto som gör landet ineffektivt och svårt att styra. Treschel och Kriesi nämner EU-medlemskapet som ett exempel men anser inte att det är omöjligt för ja-sidan att så småningom vinna opinionen och därmed få framgång även med de schweiziska demokratireglerna.

Forskaren *Markus Kutter* som skrivit boken om teorierna bakom den schweiziska demokratimodellen i *Doch dann regiert das Volk* menar däremot att Schweiz och EU inte går ihop. Ett EU-inträde förutsätter endera att Schweiz eller EU ändrar sina regler på flera punkter.

Forskaren *Thomas Cronin* har i *Direct Democracy, The politics of initiative, referendum and recall* pekat på några effekter av direktdemokratin. Den gör exempelvis regeringarna mer lyhörda

för folkets vilja. Samtidigt tycker han inte att den leder till särskilt ansvarslösa eller dåliga beslut, i alla fall inte oftare än i en representativ demokrati.

Han pekar på att även illa organiserade grupper kan få upp en fråga på dagordningen. Men till syvende och sist är det ändå politikerna som har makten, inte gemene man, tycker han.

Enligt Cronin gör direktdemokratien att enstaka frågor och gruppintressen betonas mer än långsiktiga, sammanhållna program. Det är något negativt med systemet liksom att pengar ofta är avgörande för utgången av omröstningarna. Hans ideal är en medelväg och kompromiss, en "känslig demokrati" med inslag både av direkt och representativt folkligt inflytande.

*Arend Lijphart*, har i *Democracies Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries* undersökt Schweiz och 21 andra länder när det gäller maktindelning och samförstånd. Många av dem var federationer med stor frihet för delstaterna, men han fann också exempel på andra system som han anser tillvaratar olika minoritetsintressen på ett bra sätt.

## **Splittrat Schweiz enades**

Fram till mitten av 1800-talet var Schweiz varken en nationalstat eller ett enat samhälle. Det var i stället uppsplittrat i områden med skilda folkslag, språk och religioner. Skillnaderna finns kvar än, men i dag är landet modernt, enat och med en egen identitet. Förklaringen är de politiska institutionerna som är byggda på maktindelning och federalism. Det har garanterat inflytandet för minoriteterna, som förmåtts att leva sida vid sida under ömsesidig respekt.

Modellen har ersatt de stora inre motsättningarna och stridigheterna med gott samarbete, ett mycket högt välstånd och en osedvanlig politisk stabilitet. En koalitionsregering bestående av samma fyra partier har styrt landet under de senaste 40 åren.

Av befolkningen på ungefär sju miljoner pratar 64 procent tyska, 19 procent franska, åtta procent italienska och resten rätoromanska och andra språk. 47 procent är katoliker, 44 procent

protestanter. Två tredjedelar bor i städer, en tredjedel på landet. BNP per person var 1995 43 000 dollar, vilket var bland de högsta i världen.

Genom att kombinera demokrati med federalism blev det på 1800-talet möjligt att ena det splittrade landet. Makten delades mellan regering och kantoner, som dessutom fick en egen kammare i parlamentet. De religiösa, språkliga och kulturella motsättningarna har sedan dess stadigt minskat och alla stora grupper har integrerats i styret av landet genom att få sin proportionella del av makten. Posterna i parlamentet, regeringen och högsta domstolen men också som generaler, chefer för post och järnväg, ledamöter i kommittéer m.m. fördelas rättvist mellan språkgrupperna. Trots det här rättvisetänkandet har grupper missgynnats när det gäller inflytande, t.ex. kvinnor, som inte fick rösträtt förrän 1971, och invandrare, som fortfarande till stor del står utanför.

Redan 1291 gick folk i en del av landet samman i ett Edsförbund för att försvara sig mot yttre fiender. Fler och fler kantoner anslöt sig under de närmaste århundradena till förbundet. Än i dag talar man i landet om eidgenössische när man menar schweizisk, vilket kan förvirra utomstående.

Efter en tid av franskt styre blev landet självständigt 1815. Inre stridigheter ledde så småningom fram till den nuvarande författningen som antogs 1848 efter folkomröstning och som stadgar att landet är en förbundsstat. De demokratiska formerna har därefter successivt förändrats genom olika tillägg till grundlagen.

### Tre nivåer

Det federala systemet består av tre nivåer. Dels den federala regeringen, *förbundsrådet*, med sju medlemmar och det federala parlamentet, *förbundsförsamlingen*, med två kamrar (*nationella rådet och ständerrådet*). Den förra har 200 medlemmar utsedda direkt av folket i proportionella val vart fjärde år. Den andra kammaren har 46 medlemmar, en eller två från varje kanton valda för fyra år, ofta i majoritetsval. Parlamentet sammanträder bara under tolv veckor per år, så ledamöterna har andra jobb än politiken.

Nästa nivå är *kantonerna*, som alla har egna regeringar och parlament, båda direktvalda av invånarna. Under dem finns *kommunerna* med sina *råd*, som är direktvalda kommunstyrelser, och *församlingar* som består av alla intresserade invånare samlade till stormöte några gånger per år eller av folkvalda representanter för dem, ett slags fullmäktige.

Domstolsväsendet finns också på de tre olika nivåerna. De 39 ledamöterna i Högsta domstolen utses av det federala parlamentet, kantonsrätterna som regel av regeringar och parlament i kantonerna och kommunala domstolar av politiker eller invånare lokalt.

De sju personerna i den federala regeringen är chefer för var sitt departement och representerar numera alltså fyra olika partier men också de olika språkgrupperna. De sju byter varje år av varandra som ordförande och sitter alltså som president ett år i taget.

De stora partierna är frisinnade demokratiska partiet, kristdemokraterna, socialdemokraterna och schweiziska folkpartiet. Det första är ett i huvudsak liberalt parti som vill ha en stark centralmakt. Det andra är ett konservativt parti med katolska värderingar och stort stöd på landsbygden. Socialdemokraterna för i stort sett samma politik som motsvarande partier i andra europeiska länder. Folkpartiet slutligen har framför allt stöd bland bönder och hantverkare.

Ytterligare sju partier har plats i det federala parlamentet.

Lagstiftningen sköts delvis på federal nivå, delvis av kantonerna, ibland av båda tillsammans. Förbundet sköter utrikespolitik, kommunikationer, kärnkraft och i princip försvaret. Den federala regeringen står för 30 procent av de offentliga utgifterna.

## Starka kantoner

Nya befogenheter och mer makt kan inte samlas på nationell nivå om inte kantonerna och folket bestämmer det, slås det fast i artikel 3 i författningen. Det betyder att staten inte kan skaffa sig ökade rättigheter utan att det sker en ändring i konstitutionen. Det i sin tur kan inte genomföras utan att parlamentets båda kamrar och invånarna genom en folkomröstning säger ja till det.

Men den federala nivån utövar samtidigt kontroll över att kantonerna följer grundlagarna.

Kantonerna har stor självständighet och deltar alltså genom sina representanter i ständerrådet också i besluten på den federala nivån.

För att en ny lag ska antas krävs det majoritet i båda kamrarna, som är jämställda maktmässigt. Ständerrådet värnar förstas om decentralisering och kantonernas rättigheter. Men ledamöterna där representerar också olika kantoner och intressegrupper i samhället och röstar rätt fritt från partibindningar.

Varje kanton kan föreslå en ny lag och åtta kantoner tillsammans kan begära folkomröstning om varje lagförslag i parlamentet. Men kantonernas inflytande utövas inte bara genom voteringsknapparna utan till stor del genom fortlöpande konsultationer med regeringen. Oenighet mellan kamrarna leder till förhandlingar.

Kommunerna har framför allt hand om skola, hälso- och sjukvård, social välfärd, kultur, miljö, den lokala polisen och brandväsendet. Kommunerna står för 35 procent av de offentliga utgifterna och tar in drygt hälften av pengarna i form av skatt, resten som avgifter och bidrag. Kommunerna har ett stort självbestämmande och en ansevärd frihet från styrning. Den politiska dirigeringen från centrala partikansliet är rätt obetydlig och regeringen lägger sig i stort sett aldrig direkt i kommunernas göranden. Förutsättningarna anges i en federal lag, men varje kanton har egna regler, så lokalstyret sker enligt lite olika modeller och kommunernas frihet och makt varierar alltså beroende på kanton. Kommunerna har dock alltid rätt att slå ihop sig med varandra, eller att vägra göra det, att fritt välja arbetsformer, att ta ut skatt och agera i frågor inom sitt kompetensområde.

Indelningsfrågor kräver ofta ändring i kantonernas författning, och då ska det hållas folkomröstning. Kantonerna utövar också olika grad av kontroll över kommunerna. I Genève ska kantonen till exempel godkänna alla beslut i kommunernas fullmäktige.

På kommunal nivå gör invånarna på sina håll tidvis och ofta utan ersättning insatser i den kommunala förvaltningen.

I små kommuner fattas besluten på stormöten, öppna för alla medborgare. Inte mindre än 80 procent av alla kommuner har

sådana "kommunalstämmor", ting eller vad vi skulle kalla dem. De större kommunerna har ett representativt system.

Även på kantonnivå finns båda sorterna, ibland renodlade men i de flesta fall i en kombination av de två modellerna.

I alla kommuner röstar folket fram förtroendevalda till ett helt "fullmäktige", till posten som stadsresident eller till sin "kommunstyrelse". Men i regel är det alltså stormötet, öppet för alla invånare, som formellt sett är det högsta beslutande organet.

Medborgarinitiativ i kommuner och kantoner innebär att en minoritet av invånarna kan kräva att en viss fråga ska behandlas. Om de får ihop tillräckligt antal namn har de rätt till folkomröstning. Omröstningar är obligatoriska i vissa frågor. På sina håll kan en bestämd andel av befolkningen genomdriva att folket ska få rösta om att riva upp ett tidigare fattat beslut eller att kommunen ska börja syssla med något helt nytt.

Vissa kantoner har även obligatorisk folkomröstning för de flesta lagförslag och stora ekonomiska frågor. I kantoner och kommuner varierar kraven för folkinitiativ från plats till plats.

De federala, kantonala och kommunala nivåerna samarbetar i många frågor med en gemensam strävan efter största möjliga decentralisering.

### Små kantoner gynnas

Den schweiziska kombinationen av demokrati och federalism är inte utan komplikationer. I de små kantonerna får varje invånare mycket mer tyngd än i de stora. En invånare i kantonen Uri kan faktiskt sägas ha 34 gånger större demokratiskt inflytande över landets affärer än en i Zürich. Skillnaderna har ökat i takt med att fler människor flyttat in till städerna, utan att de fått fler parlamentsledamöter i samma takt. Om de minsta kantonerna kan åstadkomma en knapp majoritet i sin kammare kan de blockera en fråga, trots att invånarna där i extremfall kanske bara utgör nio procent av hela befolkningen i landet.

Den schweiziska direktdemokratin på det nationella planet består dels av *obligatoriska* dels av *frivilliga* folkomröstningar. De

förra används vid förslag på ändringar i grundlagen och viktiga internationella fördrag. Det är lite olika beslutsregler beroende på hur stor ändringen i författningen är. Om parlamentets kamrar är oeniga om en totalrevision eller om 50 000 medborgare begär det inom tre månader men parlamentet säger nej, ska det hållas en särskild folkomröstning om huruvida revisionen behövs eller ej.

Även vid enstaka förändringar i författningen kan initiativet komma endera från förbunds församlingen, då båda kamrarna måste vara överens, eller från folket, då 100 000 personer inom 18 månader måste skriva på listor med en sådan begäran. Det krävs i samtliga fall både en majoritet bland folket totalt och hos minst hälften av kantonerna för att förslaget ska godtas.

Vid inträde i unioner och vissa andra internationella organ är folkomröstningar obligatoriska.

Den frivilliga typen av omröstning gäller vanliga lagförslag och där är kravet att mer än 50 000 invånare begär det inom 90 dagar. Här blir utslaget i omröstningen ensamt avgörande. 50 000 namnunderskrifter krävs också för en omröstning i vissa utrikespolitiska frågor.

100 000 invånare kan tillsammans alltså ta initiativ till förändringar i grundlagen. Det färdiga förslaget och ett eventuellt motförslag utformas sen av parlamentet.

50 000 medborgare eller åtta kantoner kan även ta initiativ till en folkomröstning för att hindra en ny lag eller förordning. Initiativ till sådana hindrande omröstningar kan också gälla internationella traktat.

Av alla invånare är ungefär 60 procent röstberättigade. Resten är barn, ungdomar, invandrare, som ännu inte är schweiziska medborgare osv. Ofta brukar omkring 40 procent av väljarna delta i folkomröstningarna. Det betyder att mellan 12 och 18 procent av alla medborgare i regel räcker för att få majoritet i en fråga.

I en väljarundersökning visade det sig att schweizarna grovt sett kan indelas i tre grupper: de som alltid röstar (omkring 30 procent), de som aldrig röstar (20 procent) och de som deltar då och då (50 procent).



Att inte fler utnyttjar den här rätten är kanske inte så förvånande, då varje medborgare kan ha 20-30 frågor per år att ta ställning till varav i genomsnitt åtta på federal nivå.

Högutbildade män deltar mer i omröstningarna än andra grupper. Ämnena varierar kraftigt men kan till exempel vara förslag om att minska invandringen, stoppa kärnkraften, lägga ner armén (!) men också otaliga småfrågor.

Deltagandet har sjunkit från omkring 60 procent efter kriget till ungefär 40 procent 1975. Därefter har det oftast pendlat mellan 35 och 45 procent. Det ökade antalet frågor på senare år antas ha avskräckt många från att delta.

#### 450 folkomröstningar

Sedan 1848 har det sammanlagt hållits ungefär 450 nationella folkomröstningar i landet.

202 av dem ägde rum efter 1971.

90 av dem var obligatoriska omröstningar där förslagen antogs i 68 fall.

49 var så kallat hindrande omröstningar dvs. där folk försökte stoppa en ny lag. De lyckades 33 gånger.

63 omröstningar hölls på grund av initiativ till lagändringar som blev framgångsrika bara i fem fall.

Att få till stånd en omröstning för att hindra en ny lag att träda i kraft är alltså det mest effektiva sättet att utmana de styrande. Folkliga initiativ till en lagändring har blivit allt populärare, trots att så få av dem lyckas vinna omröstningarna.

I kantoner och kommuner har de folkliga initiativen haft mer framgång. Ungefär en tredjedel har fått stöd av en majoritet och uppemot hälften anses ha haft direkt eller indirekt påverkan på lagstiftningen.

Mycket av medborgarnas inflytande sker förhandlingsvägen, ibland utan att det ens blir en folkomröstning och ofta genom att politikerna går opinionen till mötes.

Effekten av de schweiziska folkomröstningarna har mer blivit kompromisser och försiktiga förändringar än stora reformer. Nya tankar och idéer har framför allt kommit fram genom folkinitiativen.

Å andra sidan fick kvinnorna vänta i många årtionden på att få majoriteter av de manliga medborgarna och parlamentarikerna att gå med på att även kvinnor skulle ha rösträtt. Det är en tung, historisk belastning för dem som försvarar det schweiziska systemet i dag.

Många initiativ på senare år har gällt miljön och sociala frågor. Men bara tre av 19 sådana initiativ under 1990-talet har haft framgång. Två av dem innebar ett tioårigt stopp för nya kärnkraftverk och begränsningar för långtradartrafiken på alpvägarna. Men folket sa bland annat nej till skärpta regler för djurförsök och till förslag om högre sjukförsäkring.

Regeringens propositioner har haft större framgång i folkomröstningarna än vad de folkliga initiativen har haft och de har antagits 39 av 55 gånger under 1990-talet.

Det finns en stor folklig skepsis mot radikala reformer och invånarna har bland annat röstat nej till en medbestämmandelag, en skattereform med en ny fördelningsprofil, en ny omsättningsskatt, ett statligt pensionssystem och nio månaders föräldraledighet. De har gång på gång sagt nej till större offentliga utgifter och åtaganden. Det har bidragit till att den schweiziska offentliga sektorns andel av BNP är lägst i Västeuropa.

För några år sedan drev miljövännerna igenom en folkomröstning om stopp för tunga, långväga godstransporter i känsliga bergstrakter från år 2004. Det var det så kallade Alpinitiativet. Det slutade med att de största bilarna förbjöds där och att det godset i framtiden måste gå på tåg. Det kräver i sin tur att det måste byggas en ny tunnel genom berget. Det är en affär på många miljarder, vilket ska finansieras med höjd moms. Men frågan har också lett till en del problem i relationerna med EU, som kräver fri passage för transporter och inte accepterar några extra kostnader för medlemsländernas företag.

1990 beslutades att kärnkraften inte skulle byggas ut under de närmaste tio åren. Då hade energipolitiken diskuterats sedan början på 1970-talet utan att folket och hela parlamentet hade kunnat

komma överens. Det tillfälliga stoppet var ett folkinitiativ som både invånarna och kantonerna kunde acceptera.

Lite senare föreslogs i ett så kallat folkinitiativ att nationaldagen skulle vara helgdag och ledig, vilket fick stöd av en folkmajoritet.

Massor av gånger har folket röstat om förändringar i skattesystemet. Förslagen har i regel kommit från regeringen och parlamentet, och invånarna har nästan lika regelmässigt röstat ner dem.

Det har även hållits folkomröstningar om att begränsa invandringen men också om att snabba upp asylhanteringen. 1987 antogs en lag om att ta emot färre flyktingar. Året efter avvisades dock ett förslag om att inom femton år minska antalet utlänningar i landet med 300 000. 1996 sa väljarna nej till ett förslag om skärpt asylpolitik.

I slutet av 1980-talet kom folkliga förslag om att skrota hela armén. På några månader hade flera hundra tusen schweizare skrivit på listor med krav på folkomröstning, och när den hölls 1989 ställde sig 35 procent bakom initiativet. Förslaget röstades alltså ner, men överraskande många stödde ändå den revolutionerande tanken. Det medförde också att försvaret bantades, att vapenfri tjänst infördes osv.

I december 1992 sade 50,3 procent av schweizarna i en folkomröstning nej till parlamentets förslag till avtal om att samarbeta med EG, vilket skakade om politikerna och en stor del av det övriga etablissemanget. I de fransktalande delarna av landet sade en stor majoritet ja.

Härom året var rikspolitikerna på väg att köpa in ett stort antal av det amerikanska stridsflygplanet F18 för några tiotal miljarder. Men innan de avgjort saken startades landsomfattande namninsamlingar. Det var ett folkinitiativ som gick ut på att lägga planerna på is för de närmast tio åren. Initiativet förlorade i folkomröstningen men fäste uppmärksamheten på en del oklarheter om reglerna för vad man kan folkomrösta om. Det skyndade på den process som redan hade startats och som går ut på att ändra och modernisera konstitutionen. Saken ska naturligtvis beslutas av både folk och parlament, och det var mitt i debatten i kamrarna jag hamnade vid mitt besök i Bern.

De många folkomröstningarna kräver en hel del av medborgarna. Samtidigt vet de som röstar inte alltid så mycket om ämnena, vilket gör att de därför kan bli offer för den mest högljudda propagandan, påpekar kritikerna.

Partierna och medierna spelar en stor roll i opinionsbildningen, men ren PR är ännu effektivare. Det betyder inte nödvändigtvis att pengarna alltid avgör utgången, i alla fall inte i frågor där folket har personliga erfarenheter och kunskaper, visar forskningen.

Kunskaperna, och minnet, hos dem som röstar varierar. En stor studie 1977–1980 tydde på att bara en fjärdedel av invånarna kom ihåg exakt vad de tagit ställning till en till fyra veckor tidigare.

Schweizarna har hittills oftast röstat som de partier man sympatiserar med, vilket alltså betytt att regeringen i regel fått sin vilja igenom. Det gäller särskilt i tider av ekonomisk tillväxt. Parti-lojaliteten har dock minskat på senare år.

Men folkomröstningsinstitutet har kanske sin största påverkan indirekt. Minoriteter har till exempel tack vare möjligheterna att tvinga fram omröstningar successivt fått ökat inflytande. Det spelade även en avgörande roll när det 1959 blev bestämt vilka fyra partier som ska vara med i regeringen. Intressegrupperna har också mer och mer inlemmats i partiväsendet. I den lagstiftande processen tas de också med i expertgrupper och kommissioner och är dessutom remissorgan.

Näringslivet, bönder och organisationer för andra yrkesgrupper har också ett inflytande genom diverse uppgifter, som de sköter på uppdrag av staten.

Lagar tillkommer i hög grad som ett resultat av maktdelning både före och under behandlingen i regering och parlament. Bara hotet om folkomröstning gör kompromisser och samarbete nödvändiga, även då det råder stora åsiktsmotsättningar.

Men i verkligheten har olika grupper rätt olika förutsättningar att påverka, och en del forskare har konstaterat att företag och olika eliter har mer framgång än t.ex. miljögrupper och arbetare.

## Direktdemokratin populär

Hittills är demokratimodellen rätt populär hos det schweiziska folket. Bara 14 procent av de tillfrågade ville 1991 inskränka direktdemokratin till förmån för mer parlamentarism.

Men det finns också tvivel. Det ekonomiska omvandlingstrycket ökar, och modellen är utsatt för en viss effektivitetspress. 1992 ville regeringen och parlamentet närma sig EU. Det politiska och ekonomiska etablissemangen var i stort sett positiva, men i folkomröstningen blev det ändå nej. Motståndet fanns framför allt i de tysktalande områdena. Bönderna är också skeptiska. De har skyhöga subventioner och dubbelt så höga inkomster som kollegorna i EU, så de är rädda för alla förändringar. Socialdemokraterna är för EU och har tre val i rad gått starkt framåt. Men även EU-kritiska folkpartiet har växt. Utslaget skapade på sätt och vis en ny klyfta i landet, och samhället sägs också i övrigt ha polariserats något mer under 1990-talet.

De folkliga initiativen utesluter inte att politikerna i hög grad engagerar sig i kampanjerna inför folkomröstningarna. En studie från 1981 visade att 84 av de 200 i nationella rådet var med i ledningen för någon sida inför folkomröstningarna. 51 av dem kom dessutom från något av de fyra regeringspartierna.

Även om det folkliga initiativet oftast tillbakavisas så påverkar det ändå ofta lagarna. Förslaget om att skrota armén 1989 fick bara stöd av 35 procent. Men det var ändå så många att regeringen successivt genomförde en rad förändringar i den riktning som kritikerna ville.

Folkomröstningsshotet används också och med viss framgång av parlamentsledamöter som vill stoppa något lagförslag från regeringen.

Regeringssamarbetet mellan fyra stora partier är en del av det schweiziska samförståndet, men de fyras andel av rösterna har sjunkit från 85 till 69,5 procent sedan 1959, samtidigt som det tillkommit nya partier i parlamentet.

## Om Sverige skulle vara Schweiz

Om Sverige hade den schweiziska demokratimodellen skulle det är troligen ha hållits nationella folkomröstningar om det nya pensionssystemet, om avvecklingen av Barsebäck, om EMU och Amsterdamfördraget, kanske också om fastighetsskatten eller något annat inom bostadspolitiken. Men det kunde mycket väl också ha kommit folkliga initiativ som lett till omröstningar om skärpta lagar för äldreomsorgen, om högre bensinpris, om sänkningar av inkomstskatterna, om barnporr, om att bärga Estonia eller nästan vad som helst som engagerar folk. Många av folkomröstningarna hade varit beslutande och de hade inte kunnat stoppas av regering och riksdag.

Ledarskiftet i centern skulle inte ha blivit mer än notiser i tidningarna. De politiska journalisterna hade heller inte ägnat så stort intresse åt hur många procent partierna fått i opinionsmätningarna, spekulerat om motsättningar mellan de borgerliga partierna, försökt lista ut vilka som kommer att regera ihop efter valet, porträtterat statsråd eller hårdbevakat Göran Persson och den socialdemokratiska kongressen. Det är nämligen sakfrågorna, inte personerna och partipolitiken som är intressant i Schweiz. Partiledarna är rätt anonyma personer och statsrådets makt kraftigt kringskuren. I regeringen samarbetar ju samma fyra partier sedan 1959 och ministrarna turas om att vara regeringschef för ett år i taget.

I Stockholm hade aktiva grupper säkert fått till stånd folkomröstningar om Dennispaketet och stadsdelsnämnderna, i Göteborg om det nya storlänet, i Malmö kanske om citytunneln.

Frågorna hopar sig

För en svensk känns så mycket direktdemokrati rätt främmande, och frågetecknen hopar sig:

Hur ska folk kunna sätta sig in i så många svåra frågor? Hur många skulle rösta? Blir det inte bara de välutbildade som deltar? Gynnas inte mest organisationer och företag med mycket pengar

som kan mobilisera många och genomföra dyra kampanjer? Vad ska politikerna göra? Vilka slags beslut skulle fattas? Blir det inte ett väldigt trögt system som försvarar förändringar? Eller leder det tvärtom till massor av oansvariga ställningstaganden med orimliga ekonomiska konsekvenser?

Schweiz´ modell har aldrig tätt sig särskilt relevant i vår demokratidebatt och snarare ett lite udda undantag mitt i Europa. Ibland har bilden av landet nästan framträtt mest som ett tillhåll för skatteflyktingar och mansgrisar, konservativt, kantigt och lite konstigt.

Det består också av 26 självständiga delstater, kantoner, och är alltså en federation, olik Sverige med vår starka statsmakt och vår strävan efter nationell enhetlighet. Även deras blandning av olika folkslag, språk och religiösa inriktningar har åtminstone tidigare känts avlägsen vår kultur.

Men det finns också likheter, t.ex. den långa neutraliteten som gjort att båda länderna sluppit de senaste världskrigen. Invånarantalen är också ganska lika, sju respektive åtta miljoner. Andra likheter har utvecklats till olikheter. För 50 år sedan motsvarade en schweizerfranc ungefär en krona. I dag får vi betala över fem kronor för en franc. Arbetslösheten har också utvecklats olika och är i Schweiz i dag inte ens hälften så hög som i Sverige. Landet är också litet, bara en elftedel av Sverige yta.

Schweiz´ ekonomiska succé kan delvis bero på just det stora inslaget av direktdemokrati. Folket har ideligen sagt nej till förslag om skattehöjningar och därmed inte tillåtit den offentliga sektorn att byggas ut som i Sverige. Och genom folkomröstningarna har politikerna hela tiden hållits i strama tyglar, tvingats måna om samförståndet och noga tänka efter vilka förslag de lägger.

Skatternas andel av BNP var i Schweiz 1994 32 procent (Sverige drygt 50). Andelen som jobbar i den offentliga sektorn var bara elva procent (Sverige drygt 31). De schweiziska räntorna har länge varit de lägsta i Europa, inflationen lägre än både EU och USA.

1993 utropade den brittiska tidskriften Economist landet till det med den högsta livskvaliteten.

Men det är också möjligt att utvecklingen bromsas lite väl mycket av dessa eviga omröstningar, som ofta stoppar förslag eller efter långa

förhandlingar leder till urvattnade kompromisser. Invånarna är dessutom i regel mer konservativa än etablissemanget och de behöver inte ta ansvar för helheten när de röstar i sakfrågorna. Men samtidigt tvingar folket ständigt politikerna att ta även extrema viljetryningar på allvar och slipa på sina argument för att övertyga den allmänna opinionen. Ofta får de valda också den otacksamma rollen att reda ut diverse praktiska problem som väljarnas beslut lett till.

Det här kan te sig avskräckande för många. Men den schweiziska demokratin kan nog ändå anses minst lika god som den svenska, och mer vital. Även om bara omkring 40 procent brukar delta i folkomröstningarna och obetydligt fler i valen, så pågår nästan ständigt offentliga debatter om något som invånarna snart ska rösta om. Politiken handlar här också betydligt mer om sakfrågorna än om politikerna och spelet i parlamentet. De som följer med i medierna och läser de utmärkta sammanfattningar av det man ska rösta om och, som varje röstberättigad får hem i brevlådan före omröstningarna, kan anse sig välinformerad.

Men visst krävs det ett engagemang som många inte har. Det finns en hel del som suckar över att varje år behöva ta ställning till kanske 20-30 frågor per år på det nationella, kantonala och kommunala planet. Vissa röstar kanske inte heller så ofta, vilket kan ses som ett problem för systemets legitimitet. Men de som avstår kan ju vara nöjda med det de aktiva brukar rösta igenom eller är helt enkelt inte intresserade, vilket måste respekteras.

När det gäller något som engagerar många kan deltagandet vara uppåt 70 procent. De som röstar tar också löpande ställning till en rad komplicerade sakfrågor, inte bara till ett partipaket med åsikter om allt och färdiga listor med namn vart fjärde år.

– Direktdemokrati skulle passa Sverige

– Direktdemokrati skulle passa Sverige med den välutbildade befolkningen, gemensamma kulturen och ideologin och vanan vid samarbete, säger Andreas Gross, socialdemokratisk ledamot i den största av riksdagens kamrar, det nationella rådet. Han är stor Sverigevän, är här ofta, känner många svenskar och följer vår



inhemska debatt. Han tycker att det hade varit rimligt att folkomrösta om den åtstramningspolitik som drevs under Persson-regeringens första år. Han föreslår också att invånarna själva får ta initiativ till folkomröstningar. Det är viktigt att förslagen inte bara kommer uppifrån. Han tycker också att de svenska regeringarna skulle vara tvungna att alltid fråga folket om lagförslag när de exempelvis har stöd av mindre än 70 procent av riksdagen.

– Systemet som Sverige och andra har är i kris, säger han.

Andreas Gross får anses som en av de tunga rikspolitikerna och en central figur i debatten om den schweiziska modellen och i många stora frågor som folket röstat om på senare år t.ex. medlemskap i FN och EU, arméns framtid osv. Han och andra politiker är också synnerligen aktiva mitt i det schweiziska folkstyret. De tar ibland själva initiativ till folkomröstningar och deltar i kampanjer och i de offentliga debatterna.

När det här skrivs pågår slutstriden inför folkomröstningen om att stoppa genforskningen i Schweiz. Det är ett folkligt initiativ som gett forskarna, läkemedelsindustrin och rikspolitikerna skrämselhicka. Den allmänna opinionen är delad och motståndarsidan satsar över 150 miljoner kronor på en intensiv kampanj för att få majoriteten att säga nej till initiativet den 7 juni 1998.<sup>1</sup>

– Det är ett av de intressantaste fall vi har haft, säger Hans-Urs Willi, den på regeringskansliet i Bern som är ansvarig för allt som har med folkomröstningarna att göra.

Geninitiativet nämns av nästan alla jag pratar med som en ovanligt dramatisk fråga som folket nu ska ta ställning till. Det är också ett exempel på näringslivets allt våldsammare satsningar på att påverka opinionen. Det ses som en fara för demokratin men de här försöken att påverka är å andra sidan helt offentliga till skillnad från vanlig lobbyism som i regel riktar sig mot enskilda makthavare och är högst hemlig.

Det finns också de som ser frågan om genforskningen som ett tecken på att extrema grupper utan grund kan skrämman upp en okunnig allmänhet.

<sup>1</sup> Anm: Valutslaget innebar att cirka två av tre röstande sade nej till folkinitiativet.

Under våren och försommaren har tidningarna haft otaliga artiklar i ämnet. Under min vecka i landet hålls det i olika delar av Schweiz debatter och demonstrationer. I tre städer i landet har tusentals vetenskapsmän tågat genom gator i protest mot initiativet. På näringslivsorganisationen Vorort fick jag också ett pressmeddelande från nej-sidan i kampanjen där fem schweiziska nobelpristagare uttalar sina varningar för att stoppa forskningen inom det som de betecknar som framtidens nyckelteknologi.

Initiativet "för skydd av liv och omvärld för genmanipulering" presenterades för första gången för sex år sedan. Därefter har det behandlats i regering och parlament som dessutom förra året föreslog avslag på det. I nationella rådet blev det nej med 117 röster mot 36 och ett uttalande om att genteknik ska vara tillåten men att missbruk ska beivras. I ständerrådet blev det avslag med 37-3.

Förslaget går ut på att förbjuda gentekniska förändringar i arvsmassan för djur, växter och andra organismer, eftersom det både är ovärdigt och farligt för allt levande.

Frågan skymmer helt de två andra frågor som folket ska rösta om samma dag nämligen de ekonomiska sparmålen till år 2001 och det om att stoppa die Schnüffelpolizei, den inhemska säkerhetspolisen.

De stora borgerliga partierna och den fackliga rörelsen har tagit ställning mot geninitiativet, medan socialdemokraterna är splittrade liksom den allmänna opinionen. Konsumentrörelsen och de gröna är mest positiva.

Men om initiativet skulle vinna kan det hända att det redan dagen efter omröstningen läggs förslag i parlamentet om förändringar i den nya lagtexten, vilket i sin tur kommer att leda till krav på en ny omröstning så småningom.

Rosmarie Simmen är en av två ledamöter för kantonen Solothurn i kantonernas kammare i parlamentet, ständerrådet. Hon är djupt engagerad i kampen mot geninitiativet.

– Vi kan inte leva med ett resultat som innebär att ja-sidan vinner, säger Simmen. Hon menar att det vore ett dräpslag mot den framgångsrika läkemedelsindustrin som är landets största exportör. Vid ett stopp för genforskningen skulle de stora företagen snabbt flytta över gränsen till Tyskland, där de är välkomna, tror hon.

Men Rosmarie Simmen oroas också mycket av de stora pengar som satsas i den här striden.

– Det har blivit en amerikanisering även av kampanjerna inför valen. Många har inte råd att delta, säger hon.

Fru Simmen visar sig prata god norska tack vare sina många norska kurskamrater under åren på Tekniska högskolan, där hon läste till farmaceut som ung.

Hon är också mycket engagerad i frågan om en ny abortlag, där initiativet dock inte kommer från folket utan från en ledamot i parlamentet och där det nu finns tre olika förslag. Hon jobbar också för att EU-frågan ska komma upp till beslut igen.

Den politiska karriären började hon genom att jobba i frivilligorganisationer på kommunplanet. 1987 blev hon Ständerätin, direktvald av folket i sin kanton. Nu har hon plats i flera tunga kommittéer; både de för utrikesfrågor, ekonomi och socialpolitik.

Hon har en hel del kritiska synpunkter på den schweiziska direktdemokratin t.ex. att beslut tas i en takt som om det fortfarande vore 1800-tal, att politikerna tvingas rösta gång på gång i frågor som bollas mellan de olika instanserna, att det är alltför låga krav på hur många som ska stå bakom initiativ för att det ska bli folkomröstning osv.

Systemet är bäst i världen – men skört

– Systemet är bäst i världen men fungerar bara så länge folk vinnlägger sig om att inte missbruka det. Det krävs ett stort mått av konsensus och det är ett skört system, menar Rosmarie Simmen.

Men grunderna i modellen vill hon inte ändra. Om det blir en del tokiga beslut är det ändå bäst att folket självt får se effekterna av det, säger hon och tar Alpininitiativet som exempel. Direktdemokratin behöver inte skrotas ens om landet går med i EU, menar hon. Det gäller bara att Schweiz och EU går halva vägen var.

Rosmarie Simmen är alltså ledamot av parlamentet. Men liksom sina kollegor är hon bara politiker på deltid. Hon representerar det kristdemokratiska partiet. Men hon och de andra i hennes kammare

röstar rätt ofta emot den officiella partilinjen. De ska ju också hävda hemkantonens intressen.

– Jag är en fri person och har min medborgerliga rätt att tycka annorlunda. Jag kan inte tänka mig den hårda partidisciplin som finns i t.ex. Tyskland, säger Simmen. Men då och då tar gruppledarna allvarliga samtal med de sina för att få mera enhetlighet i bänkarna. Det blir en kortvarig förändring men att allt snart är som vanligt igen, erkänner hon.

Partierna i Schweiz brottas för övrigt med samma problem som i Sverige med allt färre personer som vill ställa upp på listorna inför valen, berättar hon. Dessutom har de betydligt större ekonomiska problem, eftersom partistödet här är mycket blygsamt.

Av de 46 ledamöterna i ständerrådet och de 200 i nationella rådet är ungefär en av fem kvinna. Rosmarie Simmen tycker att det är rätt bra så här 25 år efter att kvinnorna fick rösträtt.

Andreas Gross är en annan av parlamentarikerna men ledamot av den andra kammaren, det nationella rådet. Jag har jagat honom per telefon i över en vecka men haft svårt att få disponera en lucka i hans pressade schema. Han flackar oavbrutet mellan parlamentet i Bern, hemmet i Zürich, Europarådet i Strasbourg, sina uppdrag vid olika universitet, möten i Bryssel och andra metropoler. Det är först från pressbalkongen i sessionssalen i parlamentet under min fjärde dag i landet som jag första gången får syn på honom. Han rör sig mellan de välbesatta bänkarna, ogenerat pratande med olika kollegor trots att någon samtidigt försöker få uppmärksamheten från talarstolen. De flesta andra pratar också oavbrutet med varandra. Det är ett sorl utan like, och den kvinnliga talmannen ser uppgiven ut.

Debatten gäller författningen som ska göras om i grunden och anpassas till våra dagar. Fyra av fem håller sina anföranden på tyska, men då och då ljuder klingande franska ur högtalarna. Man pratar om huruvida strejkrätt och en rad andra rättigheter ska skrivas in i grundlagen. Allt tolkas löpande mellan de tre stora nationella språken, men jag ser ingen använda några hörlurar. Å andra sidan verkar ingen lyssna över huvud taget. Den pratsamma kammaren blir inte tyst ens då justitieminister Arnold Koller får ordet. Så småningom samlar man sig i alla fall till ett antal voteringar.

Språkförbistringen är inget problem förklarar folk för mig senare. Inläggen tolkas för den som vill, men alla här talar eller åtminstone förstår både tyska och franska. Men för en utomstående är även tyskan svår att förstå eftersom de flesta pratar på olika schweiziska dialekter.

Parlamentets makt är genom de täta folkomröstningarna mindre i Schweiz än i de flesta andra länder och regeringen sitter kvar vad som än händer. De fyra största partierna har bestämt sig för att regera ihop, och valutslagen har hittills inte föranlett någon ändring av det. De har nära 70 procent av väljarna bakom sig. Av de sju ministerposterna har tre av dem två var och folkpartiet en. Dessutom ska två-tre av medlemmarna komma från fransktalande områden, och ingen kanton får ha mer än en minister. Några mistroendeomröstningar mot regeringen förekommer inte i parlamentet, och enskilda ministrar kan bara avgå på egen begäran.

Men partierna som finns representerade i regeringen ställer inte alltid upp på förslag från "sina" statsråd. De får alltså då och då se sina propositioner fällas men regerar glatt vidare. Det betyder också att deras makt är begränsad.

Presidenten Flavio Gotti svarade nyligen i en tidning att en schweizisk regering ju inte kan lämna in sin avskedsansökan på grund av politiska motgångar. I så fall skulle den ju avgå vartannat år...

Parlamentets makt är också noggrant reglerad. Ett förslag om en ny lag kan ta alltifrån tolv månader och tolv år innan den är antagen. Det sätts först upp kommittéer där berörda intressegrupper är med och utreder frågan. Deras förslag skickas sen ut på remiss till kantonerna och alla berörda. Det bearbetade förslaget går därefter till regeringen och sen fram och tillbaks mellan parlamentets båda kamrar. Parlamentariska kommittéer bearbetar där förslagen som debatteras i båda kamrarna. Om de tycker olika vidtar förhandlingar och nya justeringar innan man slutligen röstar på var sitt håll. Därefter ska alltså folket få chansen att säga sitt. Om minst 50 000 invånare med sina namnteckningar har begärt det inom 100 dagar så ska det hållas folkomröstning. Den kan anta eller förkasta lagen. För ändringar i konstitutionen är folkomröstningar obligatoriska.

Parlamentet har bara fyra sessioner på ungefär två veckor per gång varje år. Däremellan pågår arbete i tolv ständiga kommittéer och i vissa tillfälliga kommittéer där partierna är proportionellt representerade. Ledamöterna kan lämna förslag, ställa frågor osv. ungefär som i Sverige. Alla är direktvalda av folket i sina valkretsar för en tid av fyra år.

Är det för att de ses så sällan eller för att frågorna inte avgörs slutgiltigt här som den politiska församlingen jag sett verkar så odisciplinerad? Nja, dagen efter får jag en annan tolkning, och massmediabevakningen tyder inte på att det varit något betydelsefullt pratforum jag bevistat.

Neue Zürcher Zeitung har två och en halv sida med referat av debatten.

Andreas Gross ger mig också en mer trivial förklaring till pratsamheten: ledamöterna saknar egna utrymmen att sitta och jobba på.

Gross har samtidigt själv en helsida i konkurrenttidningen Der Bund där han skriver om hur Schweiz med sitt folkstyre skulle kunna bidra till att göra EU mer demokratiskt. Artikeln ingår i en serie där politiska tänkare får debattera den schweiziska modellen med anledning av att förbundsstaten i år fyller 150 år.

Gross ligger för övrigt bakom ett färskt initiativ om att Schweiz nu är moget att gå med i FN. 1 250 personer ska efter sommaren börja samla in namn är planerna. Via ett ja till FN ska vägen in i EU inte längre te sig så skrämmande för folk, förklarar Gross. Några har för övrigt även tagit ett folkinitiativ med krav på att redan nu söka medlemskap i unionen.

Jag har till sist alltså fått en träff med Gross men först klockan elva på kvällen på centralstationen i Zürich; hans hemstad.

Han är 46 år, långhårig med skägg och glasögon och klädd i tröja som är kastad över axlarna. Han är en ivrig försvarare av direktdemokratin och menar att det är diskussionsstadiet som är viktigast. Debatterna utbildar folket, säger han och tar som exempel danskarna som är mer kunniga om EU än tyskarna tack vare sina många folkomröstningar.

Man måste gilla processen

– Man måste tycka om själva processen även om beslutet går en emot, säger han.

Han och andra som för några år sedan drev förslaget om att skrota armén fick också gehör, även om de inte vann omröstningen. Det så kallade Alpinitiativet fick till och med en majoritet, vilket var lika överraskande. Trots en stark lobbying från bilsidan och höga kostnader med ett förbud så sa folket ja. Gross menar att den ansvariga ministern uppträdde arrogant mot de extrema miljövännerna i TV-debatten, vilket han tror spelade en stor roll. Sådant retar schweizarna, som inte vill ha några order uppifrån.

Kritik tycker han mest kommer från grupper som inte behöver direktdemokratin. Att inte ens hälften av de röstberättigade brukar delta tycker han inte är så allvarligt. Deltagandet i det senaste valet var inte ens 48 procent.

– Jag blev själv vald av bara 44 procent, säger han.

Han är övertygad om att det är lättare för medborgarna att förstå en sakfråga än att förstå en person, vilket talar för folkomröstningar. Och det är viktigt att allt ska kunna prövas. Det är hälsosamt att alla problem kommer upp på bordet.

Men han tycker att en del i det schweiziska systemet behöver ändras också. Många börjar till exempel med namninsamlingar utan att ha tänkt igenom saken. Det startas för många initiativ och många orkar inte ända fram. Han är också oroad över hur mycket pengar som börjar läggas ned på propaganda och tycker att det borde finnas regler om varifrån medlen kommer, att resurserna inte får skilja för mycket mellan de båda sidorna, att kampanjerna begränsas i tid osv. Han är också skeptisk till den nya företeelsen att samla in namn per post i stället för ute på gator och torg. Det ger de stora och starka som har råd att betala porto ett övertag.

Men systemet är bättre än i andra länder, där folk är trötta på debatterna ovanför deras huvuden, anser Gross. Folks kunskaper utgör en politisk överkapacitet som borde utnyttjas.

Förändringar diskuteras nu också i parlamentet. Regeringens förslag om uppdatering av den gamla författningen inklusive förslagen om en domstolsreform ser ut att antas. Det var en del av den debatten jag åhörde i parlamentet.

Att höja kraven på antal namn för folkliga initiativ från 100 000 till 150 000 och för att få rösta om lagförslag från 50 000 till 100 000, som justitieminister Koller föreslagit, har dock vållat strid. Det ska visserligen kombineras med att folk ska kunna rösta om flera slags frågor, men ändringsförslagen har mött motstånd även i parlamentet. Ständerrådet har röstat nej och föreslagit en mer måttlig höjning av kraven på antal namn. Frågan lär dock inte kunna lösas under 1998.

#### Allt fler initiativ

I början av maj 1998 lag tio olika initiativ från folket färdiga för regeringens ställningstagande. De handlade bland annat om att halvera biltrafiken, ta ut mer skatt på energi och mindre på arbete, att minska militärutgifterna, öka valfriheten i sjukvården, skapa rättvisare hyror, införa förbud för vattenflygplan på sjöarna och om utökad direktdemokrati.

Några dagar efter mitt besök hos folkomröstningsexperten Hans Urs Willi på regeringskansliet skulle han ta emot 114 000 underskrifter med krav på folkomröstning om det så kallade söndagsinitiativet, berättade han. Där föreslås att fyra söndagar per år ska vara bilfria i hela landet. Det är ekologer från en alpkanton som under ett drygt år samlat namn för att få en folkomröstning till stånd.

Hos parlamentet lag samtidigt nio initiativ om att stoppa fosterdiagnostik, begränsa invandringen, ge alla en bostad, minska skatten på sportanläggningar och flera förslag om kvinnors pensionsålder och deras rätt till statliga jobb samt om energifrågor.

Färdiga för omröstning var fem initiativ i en skattefråga, om mer ekologisk odling, om en "förnuftig drogpolitik", om att lägga ned landets spionpolis och om att stoppa genforskningen. De två senare frågorna skulle folket rösta om den 7 juni 1998. Då avgör folket även framtiden för regeringens förslag till ekonomisk politik.

Det finns även ett antal frågor som det senare ska folkomröstas om för att det handlar om ändringar i grundlagen. Det finns också förslag till lagändringar som invånarna begärt folkomröstningar om.



Av den senare typen fanns i början av maj tolv ärenden varav hälften handlade om trafik.

Den instans som alla förslag om folkomröstningar först ska passera är den som dr Hans-Urs Willi på Schweizerische Bundeskanzlei basar över. Den ligger vid Bundesplatz i huset intill parlamentsbyggnaden, som för övrigt påminner en hel del om vårt gamla riksdagshus i stil och storlek. Hos Willi registreras alla initiativ och när namnlistorna lämnas in granskas namnteckningarna noga. Ibland underkänns tusentals namn för att de verkar fejkade eller bara inte går att kolla.

När tillräckligt antal namn godkänts översätts förslagen till de tre stora officiella språken och efter det att kanslern och den federala domstolen granskat texterna kan själva omröstningarna börja förberedas.

Willi ger ett par timmars föreläsning om hur initiativen utvecklats sedan de infördes 1891 och genom reformerna 1918, 1921 och 1949. Han förklarar att hans hobby är att jämföra olika länders konstitutioner och är något av en levande uppslagsbok. Men då och då levererar han en del högst personliga iakttagelser och åsikter, till exempel om schweizarna och deras syn på demokrati.

– De har alltid tyckt illa om att ledas av någon annan. Varje schweizare tror att bara just han kan regera. Men eftersom han inser att det inte går så ser han till att ingen annan heller får bestämma. Därför är vi demokrater, säger Willi.

Den stora folkblandningen gör också att alla känner sig tillhöra någon minoritet vars rättigheter bara kunde bevakas av folket självt. Politikerna insåg tidigt att de skulle komma att omges av fiender, vilket ledde till att de stora partierna tvingades samarbeta för att överleva.

Willi påminner också om att själva staten Schweiz skapades med hjälp av folkomröstningar, och att det därför är omöjligt att tänka sig landet med enbart en representativ demokrati.

När det gäller beslut som fattats av folket och som fått allvarliga konsekvenser för ekonomi och annat så försvarar han sig med en motfråga.

– Är det säkert att det skulle varit annorlunda med ett annat system?

Han är skeptisk till opinionsmätningar. De kan inte jämföras med hur folk agerar då de verkligen röstar. Dessutom blir resultaten av dem ofta så jämna att de blir svårtolkade. Flera gånger har tidningar gjort mätningar som slagit grovt fel. I Schweiz tycker han att det dessutom borde göras en mätning per kanton för att bli intressant, vilket skulle bli orimligt dyrt.

Maktdelningen mellan språkliga och religiösa grupper anser han fungera bra utan att det finns så mycket skrivna bestämmelser om kvotering. När det ska utses nya generaler, domare och chefer för statliga bolag löses det från fall till fall efter lämplighet. Men man försöker alltid undvika att missgynna vissa grupper. De fransk- och italiensktalande delarna av landet anser sig dock motarbetade då och då. De klagar ofta på att både offentliga och privata topposter går till tysktalande, och just våren 1998 har ett antal demonstrationståg vandrat genom Genève i protest mot att det statliga SwissAir stänger kontoret just där.

## **Intresseorganisationer och massmedier viktiga i direktdemokratien**

De stora intresseorganisationer spelar viktiga roller i den demokratiska processen och illustrerar i hög grad den långtgående schweiziska maktdelningen. Under beteckningen Verbände, sammanslutningar, ryms allt ifrån frivilliga skytteföreningar, sjuk-kassor och kulturella organisationer till fackförbund, arbetsgivar-föreningar och yrkessammanslutningar. Särskilt de senare typerna har stort inflytande på politiken genom sina specialkunskaper, ekonomiska resurser och framför allt genom att ha utarbetade kanaler till regering och parlament. De sitter alltid med i de kommittéer som inrättas för att granska en fråga eller ett lagförslag. De får också alltid säga sitt innan lagtexterna spikas. De viktigaste

Bild 1: Appenzell Innerrhoden är en av tre kantoner som fortfarande har kvar det årliga mötet på torget som högsta beslutande organ. 1998 kom uppåt 3 000 av de 9 000 röstberättigade dit.

Bild 2: Godkänner ni förslaget? Landammannen i Appenzell frågar folket som en gång om året utövar sina demokratiska rättigheter direkt på torget.

Bild 3: En ny kampanj tar sin början. Några ungdomsorganisationer har tagit initiativ till en folkomröstning om att praktikplatser ska inrättas och lanserar idén på en presskonferens i Bern. Peter Sigerist från facket SGB är andre från höger vid bordet.

Bild 4: Johann Breitenmoser, en av invånarna i Appenzell som deltog i die Landsgemeinde 1998.

Bild 5: Inför folkomröstningarna är affischkampanjerna intensiva. Här, på en vägg i Bern, några argument för att folket ska säga ja till regeringens sparmål till år 2001.

hörs regelbundet i hearings i parlamentet. De har nära kontakt med partier och politiker.

Dr Rudolf Walser tar emot mig på Schweizerischer Handels- und Industrieverein, förkortat Vorort, som är en av de stora arbetsgivarorganisationerna och har sitt kontor i utkanten av Zürich. Medlemmar i Vorort är branschorganisationer och handelskamrar som i sin tur representerar företag med omkring två miljoner av landets 3,4 miljoner anställda.

Här hade jag väntat mig en del kritik mot den långsamma, omoderna direktdemokratin som försvarar för det schweiziska näringslivet. Men dr Walser talar tvärtom om att det är ett modernt system som visserligen är långsamt men som ger en hög legitimitet. Att som i Tyskland regering och parlament inför euron mot folkets vilja vore otänkbart i Schweiz.

Han anser inte att den och andra komplicerade frågor är något som bara experterna kan bedöma. I så fall vore vi ju tillbaka i en gammal centralstyrd diktatur, och det vet vi ju inte fungerade, förklarar han.

– Folket, eller som Walser säger på engelska, the sovereign, härskaren, är tvärtom klokt.

De hittar kärnan i problemet och reagerar förnuftigt, säger han. Han plockar ner en tjock bok ur bokhyllan, Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum som gavs ut inför EU-omröstningen 1992. Den var naturligtvis omöjlig för folk att tränga in i, och varken Walser eller den vanliga schweizaren läste den. Men det behövdes alltså heller inte för att kunna ta ställning, anser han. Var och en kunde ändå bedöma hur frågan skulle påverka den personliga ekonomin, politiken, familjen och det egna livet.

– Vi tog alltför mycket hänsyn till ekonomin och för lite till institutionella, sociala och politiska aspekter i EU-debatten, tycker han. Men han påminner också om att det var en ovanligt rörig fråga där regeringen hade ändrat sig tre gånger på ett par år och folket knappast kan klandras för att det sa nej.

Vorort är delat i förespråkare och motståndare till EU-medlemskap men Schweiz kommer så småningom att gå in i EU, tror dr Walser. Den närmaste framtiden hänger dock på vilka samarbetsvillkor regeringen kan förhandla sig till med unionen.



Folk från Vorort sitter med i 12-15 kommissioner i parlamentet som förbereder nya lagar. Man håller också egna föredragningar för parlamentariker och man kallas ungefär en gång i månaden till hearings hos dem. Det är det schweiziska sättet för politikerna att förankra sina förslag inte bara i kamrarna utan bland dem som ska leva med de nya lagarna ute i samhället.

### 80 jobbar med PR

Vorort bevakar alla ekonomiska frågor av någon vikt och riktar framför allt sina informationsinsatser mot allmänheten. Man arbetar genom artiklar och annonser i tidningar, broschyrer till skolorna, rapporter till medierna. Sammanlagt 80 personer jobbar mer eller mindre ständigt med den här PR-verksamheten. Ofta handlar det bara om att förklara de ekonomiska sambanden men ibland går kampanjerna direkt ut på att sänka skatterna. Genom en kampanj nyligen lyckades man minska företagskatten med sammanlagt 2,5 miljarder kronor. Under försommaren 1998 gällde den konkreta kampen bland annat det så kallade hushållningsmålet, das Haushaltziel, som går ut på att få landets ekonomi i balans till år 2001. Sen var föreningen förstas också engagerad i att stoppa geninitiativet. Hur mycket som satsas totalt på olika kampanjer under ett år vill dr Walser inte avslöja. Men när det gäller genforskningen är det mindre än 50 miljoner kronor, säger han.

De verkstadsanställdas fackförbund, Gewerkschaftsbund, är lika aktivt med att jobba för sina frågor men verkar vara mer inriktat på handfasta mål som att samla namn för att få till stånd omröstningar mot lagförslag eller på att ta konkreta initiativ till lagar. Jag träffar Peter Sigerist, sekreterare på förbundet som på tyska heter Schweizerischen Gewerkschaftsbund, SGB, och på franska L'Union syndicale suisse, USS. Huvudkontoret ligger i Bern och korridorerna utanför hans rum är fulla av slagkraftiga affischer från gamla kampanjer, och han sticker en packe broschyrer i min hand. De är små men mycket informativa och ger rader av argument mot bland annat försämrade arbetsrätt och arbetslöshetsförsäkring, två frågor

där förbundet lyckades få folkets majoritet med sig för att stoppa nya lagar.

Förbundet har mindre pengar än arbetsgivarna och får lita på att medlemmarna ställer upp med att samla namn, dela ut broschyrer och ordna möten.

– Det är inte så lätt att få ihop 50 000 namn. Det är svårt att få folk att ställa upp, säger Sigerist.

Det krävs mycket pengar, men förbundet har inte råd att satsa mer än fem miljoner kronor på en kampanj och max tio miljoner på ett helt år. Det kan räcka om många engagerar sig och förbundet har under de senaste två åren legat bakom många folkomröstningar. En var ett initiativ till minskad arbetstid, en annan gällde höjd vinstskatt, en tredje ett bättre system för finansiering av sjukvården. Man har genom att kräva folkomröstning också lyckats stoppa en arbetstidslag. Man har haft ovanliga framgångar vid omröstningar om arbetsrätten; bland annat övertid, ob-ersättning och annat och i kampen mot sämre arbetslöshetsförsäkring. I båda fallen fick man majoritet, vilket gett förbundet god reklam och hopp om en tillströmning av medlemmar. Annars har det varit kärva år för facket, eftersom 300 000 jobb har försvunnit i landet på sju år och regeringen har försökt att skära hårt i välfärdssystemen.

18 olika fackliga organisationer med 400 000 privat- och offentliganställda finns inom SGB. Men bara var femte anställd i landet är med i facket och den ökade arbetslösheten har gjort att medlemstalen har minskat. Det har också lett till mindre inflytande för förbundet.

Men man har ändå goda möjligheter att påverka de politiska besluten. Dels har man folk med i alla intressanta kommissioner som tillsätts när nya lagar förbereds.

– Där kan vi påverka mycket, säger Sigerist. Han berättar om förbundets goda kontakter i parlamentet, särskilt med det socialdemokratiska partiet. I en av de aktuella frågorna, den om sjukvårdens finansiering, jobbar man ihop med partiet och andra fackliga organisationer. Ett annat initiativ som just tagits är att i lagen föra in skrivningar om att regeringen ska verka för att män ska ta ett ökat ansvar för hemarbetet. Den typen av initiativ ser Sigerist mer som

ett sätt att tvinga politikerna att verka i den riktningen, att ändra attityder och provocera.

– Det behövdes ju 68 initiativ innan den schweiziska kvinnan slutligen fick sin rösträtt, påminner han.

När det gäller förslaget om höjd skatt på företagens vinster och arbetstidsförkortning kommer initiativen också från facket. Kampanjen ska starta om ett par veckor, säger Sigerist.

### Välregisserad presskonferens

Redan dagen efter vårt möte är han för övrigt med och arrangerar en presskonferens om en kampanj för att få till stånd lärlingsutbildning. Det är ungdomarna i vissa fack och partier som driver frågan. En presskonferens är det gängse sättet att avisera att man startar en kampanj och en namninsamling.

Skyltar visar vägen till skolan på andra sidan floden Aare sett från Berns centrum. Konferensen är välregisserad med en panel av folk med namnskyltar, kaffe och bullar, pressmeddelanden på tyska, franska och italienska och ett litet bildmässigt jippo som inledning. Sigerist och de andra har släpat dit en säng där en i gänget låtsas sova för att symbolisera makthavarna som slumrar och inte förstår vad som behövs. Tio journalister och fotografer tar bilder och antecknar flitigt.

– Det här är det bästa sättet att gå ut, säger Peter Sigerist. Man når fler än genom de egna tidningarna och trycksakerna. Det är bättre än annonser i vanliga tidningar och bättre än Internet där vi har hemsidor under kampanjerna.

Även Sigerist uttalar oro över att företag och andra har börjat satsa så stora pengar inför folkomröstningarna. Det förekommer också att de betalar studenter för att de ska gå och samla in namn åt dem .

– Det var ju inte idén med direktdemokratien, säger han.

De ekonomiska problemen för staten är de senaste årens följetong där den folkliga motviljan mot skattehöjningar har gjort läget extra prekärt för regering och parlament. Budgetunderskottet är just nu på 35 miljarder kronor, och regeringen har föreslagit höjd moms,

lägre arbetslöshetsförsäkring, högre pensionsålder, besparingar i försvaret osv.

I den och de flesta andra heta frågor spelar ledaren för folkpartiet, Christoph Blocher, en central roll. Han nämns också ofta av dem jag pratar med, mest för att han är så kontroversiell. Han lägger invandrarfientliga förslag, han utmanar genom sin livsstil som mångmiljonär och han gör spektakulära utspel om det mesta i politiken. En av dagarna läser jag om Blochers angrepp på försvarsministern för att han skadar landets neutralitet.

Bruno Vanoni är politisk journalist på den största tidningen, Tagesanzeiger. Honom träffar jag strax före grundlagsdebatten i parlamentet för att prata om den schweiziska modellen.

Han försvarar den ivrigt och med goda kunskaper och argument. Kollegorna kallar honom för "fotnotsvanoni", berättar han. Inte ens journalisterna kan nämligen alltid de invecklade reglerna för folkomröstningar eller hänger med när frågorna bollas mellan regering, kamrar och folk. Vanoni plockar fram en röd bok, en decimeter tjock, som är själva konstitutionen, och läser högt några av de mest otidsenliga paragraferna. De ska bort nu när författningen moderniseras. EU-frågan har trängt sig på i den aktuella debatten om att förnya grundlagen, eftersom ett medlemskap skulle kräva nya ändringar. Men regeringen försöker hålla isär ärendena.

#### Fler omröstningar men också fler lagar

Vanoni tycker att regeringens förslag att skärpa kraven för folkomröstningar är fel. Visserligen har initiativen blivit fler, men antalet lagar har ökat ännu mer, säger han och ritar upp ett diagram över utvecklingen.

Vanoni är en av de många politiska journalisterna och är på plats i parlamentet när det har sessioner. De många folkomröstningarna gör inte att politikerna blivit ointressanta. Tvärtom tar partierna offentligt ställning inför de flesta omröstningar, och många politiker står både bakom initiativ och är aktiva i kampanjerna. Det gör att de kanske har bättre kontakt med invånarna än för-

troendevalda som verkar i en representativ demokrati. Dessutom har de flesta vid sidan av politiken vanliga civila jobb som ger dem nyttiga erfarenheter.

Ibland tar medierna för övrigt upp just konflikten mellan vissa politikernas yrke och de frågor de driver. De anklagas till exempel för att försöka gynna den egna verksamheten.

Möjligheterna att sko sig på ett politiskt mångsyssleri är dock begränsade, eftersom så få är heltidspolitiker och arvodena låga.

Det förekommer även skrivelser som grundar sig på läckor om oenighet mellan ministrarna i regeringen.

– Men det är inte så intressant. Det sker aldrig öppet, så uppgifterna är alltid osäkra, säger Bruno Vanoni.

Regeringsmedlemmarna kommer alltså från fyra olika partier men uppträder alltid enat utåt. Debatterna i parlamentet är ofta oförutsägbara och därmed intressanta. Kamrarna kan komma till olika slutsatser i samma fråga, och de enskilda ledamöterna är inte bundna av politiska inblickare utan röstar tämligen fritt. Dessutom finns möjligheterna till folkomröstningar alltid med som en osäkerhetsfaktor som tvingar de folkvalda att både lyssna noga och argumentera väl.

Vanoni säger som många andra att folkomröstningarna spelar en stor roll för vad som till sist beslutas.

– Även om 95 procent av initiativen inte får någon majoritet, så har hälften ändå framgång genom att de påverkar besluten, säger han.

Gustav Adolf Lang är ställföreträdande chefredaktör för en annan stor tidning i Bern, Der Bund. Han är mer kritisk till den schweiziska modellen visar det sig när jag träffar honom under en lunch på restaurang Casino i Bern.

– Ibland tycker jag att det är för mycket direktdemokrati. De flesta är trötta på att sätta sig in i så många frågor och har inte tid. Dessutom är det ju val nästan varje år. Det borde bara vara omröstningar i konstitutionella frågor, och parlamentet borde stärkas, föreslår han.

Nu intresserar sig folk inte för parlamentet. Ändå skriver tidningarna en massa om det. Få läser det men journalisterna fortsätter att skriva för politikerna, anser Lang som förgäves har påpekat saken för sina kollegor.

Själv har han varit utlandsredaktör och är nu chef och fri skribent fram till pensioneringen senare i år. Han tänker inte ägna sig åt politik då, även om han en gång var sekreterare i en kanton för frisinnade demokratiska partiet och medlem i partiets utlandskommission.

Han ser med bekymmer på att Schweiz isoleras allt mer och kommer att få växande ekonomiska problem. Han tror att de som sa nej till EES 1992 nu inser att de röstade fel och är säkra att landet kommer att vara med i EU inom 10-20 år. Men det behövs att en del heliga, schweiziska kor slaktas, exempelvis neutraliteten och den långtgående direktdemokratin. Det tar dock tid innan folk ändrar åsikter. De flesta uppskattar att ha sina folkomröstningar, så det vore självmord av en politiker att föreslå att de slopas, konstaterar han.

Han är trött på partistrider, även om de är rätt måttfulla här. Ideologierna är ju egentligen inte så olika, men politikerna gör allt för att skilja sig från varandra. Det är för mycket teater, tycker han.

Det schweiziska samförståndet och maktdelningen tycker han har fler fördelar än nackdelar. Men det fredliga lugnet har också gjort invånarna ovana vid kritik utifrån. Debatten om judeguld och flyktingpolitik under andra världskriget är därför plågsam för alla.

Den politiska journalistiken i Schweiz skiljer sig från den i enbart representativa demokratier. Men det finns också likheter. Under min vecka i landet slogs åtminstone ett utspel, för att inte säga personangrepp från en politiker, upp rätt stort. En parlamentsledamot som just beslutat sig för att ställa upp för kantonen till nästa val ägnades en intervju i lokaltidningen. Det fanns artiklar om stridigheter mellan partier, staten, kantoner eller kommuner, ofta i ekonomiska frågor. Jag läste om att politikernas arvoden ansågs för höga, men också många små artiklar om kommunala möten och beslut. Men framför allt stod det mycket om de olika sakfrågor man skulle folkomrösta om inom kort.

Hur levande den politiska debatten på kaféer och arbetsplatser är kunde jag inte bedöma. Men jag hörde åtminstone två kvinnliga tågresenärer som uppenbarligen inte kände varandra förut börja diskutera kommande omröstningsfrågor.

Och Andreas Galmarini och Marc Hallauer, studenter som jag träffade på en uteservering i Zürich, var entusiastiska över systemet.

– Det är självklart att vi går och röstar och vi deltar för fullt i diskussionen, sa de med en mun.

De påstod att de var intresserade av nästan alla frågor och tyckte myndigheternas information inför omröstningarna var bra. Ändå ansåg de att det till stor del är medierna som avgör hur folk röstar.

Folkomröstningar är en del av den schweiziska identiteten och historien, sa de men menade samtidigt att modellen därför kanske inte går att ta över för andra länder.

## **Mäktiga kantoner, många kommuner**

Det finns 26 kantoner varav sex är så kallade halvkantoner som någon gång delats på grund av olikheter i religion, språk eller annat. De är mycket olika alltifrån ytterligheterna Zürich med nära 1,2 miljoner invånare till halvkantonen Appenzell-Innerrhoden med 14 000. Alla har ett stort mått av självstyre, egna författningar, regeringar, parlament, domstolar och omröstningsförfaranden. De har egna skattelagar och förordningar för skolan, socialtjänsten, kyrkan osv. Parlamenten har mellan 58 och 200 ledamöter, kantonregeringarna mellan fem och sju medlemmar.

Den nyaste kantonen är Jura som tidigare var en del av kantonen Bern. Där misslyckades den schweiziska integrationspolitiken och den fattigare, katolska och franskspråkiga minoriteten i kantonen ansåg sig diskriminerad och visade under årtionden sitt missnöje genom demonstrationer och annat. Efter förhandlingar och en serie lokala, kantonala och nationella folkomröstningar under hela 1970-talet fick den norra delen av området, där separatisterna var starkast, 1978 bli en egen kanton, Jura.

Jag besöker dock det som är kvar av Kantonen Bern som ligger nära gränsen mellan det franska och det tyska Schweiz och fortfarande är en av de större kantonerna placerad mellan Jurabergen

och Alpenra. Befolkningsmässigt är den också stor med nära 950 000 invånare.

Peter Müller är den som håller i kantonens val och folkomröstningar och honom träffar jag i das Rathaus, en ståtlig byggnad från 1400-talet. Han har just hållit i valet där folkpartiet tappat fem mandat medan socialdemokraterna och frisinnade demokratiska partiet ökat med fyra respektive tre mandat. Folkpartiet har stort stöd på landsbygden, och eftersom det finns många bönder i kantonen så är det fortfarande det som är störst med 66 av de 200 platserna i parlamentet, der Grosse Rat. De för också lokalt en mer liberal politik än vad deras partiledare Blocher gör på rikspanet. Tillsammans har de tre partierna 162 mandat och fortsätter förstås att regera ihop i fyra år till. 51 av de 200 ledamöterna är kvinnor.

Men bara 31 procent av de röstberättigade deltog i valet i april, vilket gör Peter Müller bekymrad.

– Politikerna måste förklara sig bättre, säger han. Han tror att kantonen hamnar lite på mellanhand när det gäller folks uppmärksamhet. Ändå har kantonen hand om både skatter, skola, sjukvård och miljö.

Han är stolt över den nya författning kantonen har sedan 1993 och som gör det möjligt för invånarna att då en ny lag förbereds komma med egna lösningar, förorda tillägg och detaljändringar. Om tio tusen invånare vill ha en omröstning om ett sådant här folkligt förslag så måste det vara med som ett alternativ i folkomröstningen. Det här är Bern ensamt om, och det fanns till att börja med ett ansevärt motstånd mot nyheten bland politikerna. Men möjligheten är uppskattad och på bara två-tre år har modellen använts tre gånger.

Müller plockar fram författning, valsedlar och kuvert ur lådorna och visar. I november 1997 fick invånarna bland annat rösta om en vattenlag och om sjukvårdsorganisationen för området. I båda fallen stod förslag från folket mot förslag från politikerna. När det gällde vattenlagen blev det folket som vann med 70 000 mot 56 000 röster. Sjukhusfrågan tog dock parlamentet hem överlägset.

Vid samma tillfälle röstades det om ett nytt simcentrum och en lag som reglerar övergången till aktiebolag för kantonbanken. Alla röstberättigade fick ett litet häfte hemskickat med frågorna



pedagogiskt presenterade. Sedan tio år kan man i Bern rösta per post, vilket blivit allt vanligare. Röstsedlarna är enkla med rutor för ett ja eller nej på korta frågor. Då det finns folkliga motförslag kan väljarna först rösta på båda alternativen om de vill. Men de måste i en följdfråga välja vilket de förordar om det skulle visa sig att båda i första omgången får mer än 50 procent.

– Folk tvingas tänka efter

Peter Müller tycker att det här är bra, det tvingar folk att tänka efter. Men han är bekymrad över det låga deltagandet, bara 21 procent senast. Å andra sidan vet han att betydligt fler kommer när det gäller viktigare frågor.

1995 avskildes orten Vallerat på egen begäran från kantonen Bern. Det var ett Jurafall i miniatyr med tre skilda folkomröstningar innan allt var klart. Det röstades om saken även på riksnivå där 30 procent av de röstberättigade schweizarna deltog. I Bern var siffran 38 procent.

Den 7 juni 1998 då hela befolkningen röstar om geninitiativ och annat ska invånarna i Bern kanton säga sitt om ett folkligt initiativ. Det går ut på att de som demonstrerar på gatorna inte ska få gömma sig bakom masker och förklädnader. Frågan är lite udda och Peter Müller tror att den kan ha lyfts fram mest för att ett av partierna velat profilera sig inför valet i april.

Den nya författningen har också höjt ribban för namnteckningar för att ha rätt till folkomröstningar genom ett initiativ från 10 000 till 15 000. Folkomröstningar om lagförslag kräver numera 10 000 i stället för som tidigare 5 000 namnteckningar. 30 000 invånare kan också genom att skriva på listor begära och få nyval.

Peter Müller uppskattar att åtta av tio av alla initiativ avslås, att de flesta nya lagar antas utan folkomröstning och att hälften av dem det blir omröstning om går igenom.

De stora frågorna just nu i kantonen handlar om sjukvårdskostnaderna som beror på att man har för mycket sjukhussängar, vilket kan tvinga fram stängning av ett lasarett. Man diskuterar också

ekonomin och hur man ska utjämna mellan de fattiga bergskommunerna och de rika förortererna runt Bern.

I hela kantonen finns inte mindre än 401 kommuner, varav förstas Bern med 129 000 invånare är störst. Kantonen har 15 000 anställda och en utgift på nära 35 miljarder kronor, mest till skolan och sjukvården.

Huvudstaden Bern är bara landets fjärde största stad. Mest folk bor i Zürich i norra delen av landet. Den har 360 000 invånare och dominerar förstas stort i kantonen som har en befolkning på nära 1,2 miljoner invånare och 171 kommuner. I staden finns det färre pampiga byggnader än i Bern men å andra sidan gott om spårvarnar och en fin utsikt över sjön Zürichsee.

### Allt färre röstar

I kantonen ska folk i juni 1998 få säga sitt om en ny lag som ska skydda skogen och en ändring i hyreslagen. Invånarna här har under tre år fått ta ställning till 45 olika sakfrågor som enbart gällt kantonen. Därtill kommer alla omröstningar om nationella och kommunala frågor, plus de vanliga valen på alla tre nivåerna.

– Folk är trötta på att rösta så ofta, tror Markus Egli på kantonens statistikkontor. Deltagandet har också sjunkit från 55-60 procent för 20-30 år sedan till 30-40 procent idag. Ännu 1994-95 låg de på 45-50 procent, men vissa frågor på senare år har bara lockat 26 procent av de röstberättigade att delta. Den högsta siffran på senare år, 50,4 procent, gällde pengar till att bygga ett nytt fängelse som för övrigt fick starkt stöd. Minst intresse väckte en fråga om offentlig upphandling.

Delvis avgörs deltagandet av om själva ärendet anses intressant eller ej, men minst lika mycket betyder det vilka nationella frågor som är aktuella samtidigt och lockar folk till valurnorna. Omröstningarna hålls i regel samma dag.

De riksfrågor som invånarna i kantonen haft att ta ställning till på senare år har i regel lockat mellan 30 och 50 procent att rösta. Även där märks en sjunkande tendens. Det här diskuteras en del,

men politikerna är inte särskilt bekymrade, eftersom de ändå i regel får igenom sina beslut, tror Egli.

De äldre röstar flitigare än de unga, och folk på landsbygden mer än de i stan.

Sedan några år tilläts folkomröstning per post, vilket gjorde att omröstningslokalerna i kantonen stod halvtomma och hälften snart fick stängas.

I Zürich röstar folket automatiskt om alla nya lagar och om alla investeringar på mer än 100 milj kr. Den här långtgående direkt-demokratien har tröttnat ut både invånare och politiker och nu diskuteras därför att man bara ska rösta då 5 000 invånare eller 45 av de 180 ledamöterna i kantonsrådet uttryckligen begär det.

I Zürich kan en enskild person dessutom föreslå en folkomröstning, så kallat Einzelinitiative. Det krävs dock att 60 av ledamöterna i kantonsrådet går med på saken. Det händer ungefär en gång om året att det hålls en folkomröstning som startat på det här sättet. En invånare lyckades 1996 till och med få folkets stöd för sitt förslag till ny båtskatt. Året innan fick en annan person gehör för en ändring i reglerna för hur de kommunala lärarna utses.

En annan het fråga är motsättningarna mellan staden och kantonen, vilka bland annat handlar om vilken av de både polisstyrkorna som ska göra vad. Det finns här liksom i övriga landet både kommunal och kantonal polis och kantonen vill ta över uppgifter från staden för att därmed öka effektiviteten och spara pengar. Det är också spänt mellan staden Zürich med dess sociala problem och de lugna, rika förörterna. Det är kantonen som bestämmer om skatteutjämning och liknande och för övrigt även granskar de kommunala budgetarna. Ungefär 750 miljoner kronor omfördelas varje år mellan kommunerna, och senare i år kommer det att hållas folkomröstning om förändringar i utjämningen. I de här frågorna agerar politikerna för övrigt mindre enligt någon gemensam partilinje och mer beroende på vilken nivå de verkar.

Det finns inget särskilt organ för att hantera frågor som berör Stor-Zürich. Markus Egli menar att det inte behövs, och att det skulle bli svårt att administrera, eftersom området gränsar till sex andra kantoner.

I kantonsvalen brukar 50-55 procent av de röstberättigade delta. De väljer parlamentet, kantonsrådet, i proportionella val. Men de väljer också i majoritetsval de sju ledamöterna till kantonens regering, der Regierungsrat.

Partierna finner i regel varandra i olika konstellationer i olika frågor. De deltar också flitigt i kampanjerna för folkomröstningarna och hjälper därmed många bestämma sig. Invånarna tar ofta ställning i folkomröstningarna med ledning av vad det parti man sympatiserar med rekommenderar.

Men när politikerna vill höja skatterna får de ofta inte tillräckligt stöd av invånarna.

– Höjd bilskatt har de försökt med fyra-fem gånger, men folket har alltid sagt nej, berättar Markus Egli. Staden Zürich har för övrigt den lägsta kommunalskatten av de stora städerna.

– Tufft vara rikspolitiker

Walter Blum är en av politikerna i staden. Ja, egentligen har han hoppat av för att satsa på jobbet och köra omkring på sin Harley Davidson. Han är 53 år, skäggprydd och klädd i jeans och t-shirt när han tar emot mig på sitt kontor, Büro für Öffentlichkeitsarbeit, i utkanten av Zürich.

Han känner sig fortfarande som politiker efter tretton år i stadens parlament. Han var tidigare både gruppleddare och en central figur i det frisinnade demokratiska partiet i landet men jobbar nu mest med PR och kör motorcykel. Tidigare ägnade han politiken ungefär två dagar i veckan. Det var dåligt betalt, men han tycker ändå att det är rimligt att politikerna på kommun- och kantonnivå jobbar mer ideellt och inte tjänar mer. Däremot anser han att det är alltför tufft för politikerna i det nationella parlamentet, både ekonomiskt och arbetsmässigt. De måste bland annat lägga ned mycket möda på att övertyga partikamrater på olika nivåer.

Walter Blum tycker att det är bra att politikerna noga tvingas tänka igenom frågorna om de ska ha en chans att få invånarna att

acceptera förslagen. Det är också positivt att partierna inbördes måste försöka ena sig.

– Det är en perfekt modell, folkets direktinflytande är större än det ser ut, säger han.

Å andra sidan inser han att så mycket folkligt inflytande kan gynna konservatism, nationalism och en slutenhet mot omvärlden. De dragen ser han i alla fall i sitt eget land, även bland ungdomen.

Han ser också svagheter i systemet som innebär att det kan ta uppåt tio år innan en fråga slutgiltigt är avgjord. Deltagande i folkomröstningar är ofta katastrofalt lågt, anser han också. Blum kan tänka sig att slopa kantonernas kammare i parlamentet, ständerrådet, vilket även diskuteras öppet. Det är också lite märkligt med en regering som inte får stöd ens av de partier ministrarna representerar men ändå aldrig avgår, erkänner han.

Zürich har just ingen kontakt med regeringskansliet i Bern utan kontakterna går alltid via kantonen. Kantonen lägger sig bland annat i kommunala frågor som t.ex. stadsplaner. Den kan t.ex. kräva att vissa gator breddas, vilket gett upphov till så kallade kantongator. Kantonen kommer också med kritiska synpunkter om kommunerna går med underskott och kräver därför just nu stora besparingar. Ekonomin är en av de aktuella stridsfrågorna mellan Zürich och kantonen. Staden kräver i sin tur att de rikare förorterna betalar mer för den service den står för åt hela regionen.

I kantonen styr de borgerliga, medan det i staden finns en vänstermajoritet som dessutom förstärktes vid det senaste valet. De ekonomiska problemen med ett underskott på 7,5 miljarder kronor har skärpt motsättningarna även bland de 125 ledamöterna i stadens parlament. Striden står bland annat om privatiseringar av sophämtning, kollektivtrafik, nivån på bidragen till arbetslösa och mycket annat. Blum tycker att man ska värna om välfärden, men han erkänner också att vissa bidrag tidigare har varit väl generösa.

En fråga som engagerade många för en tid sedan var initiativet om att få bort alla droger bland stadens ungdomar. Förslaget kom från extremhögern som såg ut att vinna folkomröstningen. Men opinionen svängde, och 65 procent röstade nej. Det betydde att den mycket liberala narkotikapolitiken fick fortsatt stöd, vilket t.ex. innebär att läkare får skriva ut heroin åt missbrukare.

Annars kommer initiativen oftast från vänstern eller de gröna. Å andra sidan kan rika företag, organisationer och personer nå framgång bara genom att satsa mycket på kampanjerna, påpekar Blum. I Zürich bor ju bland andra den kontroversielle ledaren för folkpartiet och miljonären Christopher Blocher.

### Torgmöte som på medeltiden

Från Zürich tar det knappt två timmar, inklusive tågbyte, upp till Appenzell-Innerrhoden, landets minsta men kanske också mest särpräglade kanton. Den är en av tre kantoner som fortfarande har kvar det årliga stormötet, die Landsgemeinde, som högsta politiska instans. Det har nästan medeltida rötter men används alltså fortfarande då världen surfar på Internet och står på tröskeln till ett nytt årtusende. Söndagen den 26 april var det dags för 1998 års möte, så jag rekvirerade das Landsgemeindemandat, som var själva föredragningslistan i form av en liten skrift, och tog tåget upp i bergen. De sista milen går med den lokala, privata järnvägen som klättrar duktigt i sluttningarna.

Samhället ligger bara någon mil från den österrikiska gränsen, 784 meter över havet, svindlande vackert med Säntnisgipfel på 2 502 meter och andra alptoppar tätt inpå de målade husknutarna. Det var här man sa nej till kvinnlig rösträtt ända till 1990, innan landets högsta domstol bestämde att det var emot konstitutionen och tvingade männen att backa. Här lever många fortfarande på vad jorden ger och ostarna härifrån är världsberömda.

Experter på den schweiziska modellen är inte särskilt stolta över den konservativa kantonen med sina uråldriga ritualer. Det är inte bra direkt demokrati utan mer tradition och turistjippo, menar de. Men folket vill ha sina torgmöten som håller högre klass nu sedan kvinnorna släpptes in i "ringen".

– Förr kallades evenemanget männens dag och det var mer dösack, säger Joseph Fritsche, journalist på lokaltidningen, Appenzeller Volksfreund. Kvaliteten har höjts.

Ringens kallas det området på torget som avspärras med rep och där de röstberättigade invånarna stående lyssnar till föredragningen

från den ledande politikern, der Landammann. Han leder arbetet i kantonens regering som kallas die Standeskommission och består av ytterligare sex personer, alla fritidspolitiker. De möts i regel bara fem gånger om året, medan däremot de 43 ledamöterna i parlamentet, der Grosse Rat, har sammanträden ungefär två gånger i månaden. De förtroendevalda företräder inte alltid något parti utan väljs för att de anses som goda representanter för folket.

De här personerna, och särskilt Landammannen, sköter de löpande frågorna i kantonen men stora beslut, nya lagar och ändringar i författningen tar invånarna själva hand om genom handuppräknings på den årliga stämman.

1998 ska ny Landammann väljas eftersom det gått två år sedan sist. Posten har herrarna Schmid-Sutter och Loepfe abonnerat på sedan länge, och nu ska Loepfe ta vid igen. Organisationen och reglerna är besvärliga och föreståndaren på turistbyrån kan inte ens reda ut skillnaden mellan Grosse rat och Standeskommission.

En samhällsintresserad gymnasist, Urban Broger, blir min räddning kvällen före die Landsgemeinde. Vi går igenom ärendelistan och med hjälp av hans läroböcker ansvarsfördelning och beslutsgång i kantonen. Den har exempelvis en egen domstol med tretton ledamöter som folket väljer. I sex områden, Bezirke, utser invånarna vilka som ska sitta i kantonens parlament, der Grosse Rat. Kantonen sköter bland annat polis och vägar. För skolfrågor finns tretton särskilda "kommuner", för brandväsande och annat andra indelningar och samarbetsformer. Och alla har de sina styrelser, direktvalda av invånarna. Det tog oss två timmar innan vi rett ut allt.

### Kortege från kyrkan

Redan halv sju på söndagsmorgonen börjar kyrkklockorna i samhället ringa och klockan tolv startar "regeringen", de tidigare valda domarna och inbjudna gäster sin kortege från kyrkan mot torget. Före tågar blåsorkestern Harmonie som spelar Landsgemeindehymnen och andra långsamma marscher. I Landsgemeindesången

sjunger de flesta med, särskilt i de första raderna om det vackra Appenzell, och många ser ut att ha svårt att hålla tårarna borta.

På torget börjar den avgående Landammannen med att hälsa invånare och gäster välkomna, tala högtidligt om die Lands-gemeinde som en mänsklig rättighet, om rättvisa, jämlikhet men också om medborgarnas plikt i en demokrati. Han beklagar ett misstag som har gjorts i ett planärende under året och kommer sen in på kantonens ekonomi, som han säger är god.

Vid sidan om sig på tribunerna står de övriga i regeringen och ledamöterna i kantonsrätten, alla klädda i svart.

Medelålders och äldre män är kanske den grupp som är bäst representerad i publiken men det är också rätt mycket kvinnor och i alla fall inte helt tomt på ungdomar.

Ordet blir fritt och en man lösgör sig ur publikhavet och går fram till der Stuhl, podiet. Han börjar med hög röst att under fem minuter redogöra för hur kantonstyrelsen förstört hans tomt genom den väg som planeras där. Landammannen lovar att försöka reda ut problemen och går raskt vidare i dagordningen.

Byte av Landammann och diverse omval accepteras medelst handuppräknning av folket på torget, men när en ny ledamot ska väljas in i kantonsrätten ropas tre olika namn från publiken. Två av dem hade jag för övrigt sett annonser för i lördagens lokaltidning. Men det blir den tredje, en kvinna, som får flest händer i luften, och hon intar omedelbart sin plats på tribunen.

Sakfrågorna på mötet gäller nya lagar om gator, hälsovård, sjukhus, arbetsförmedling och skogsvård men också om sänkta sjukförsäkringspremier och hur det lokala näringslivet ska stimuleras. Det är odramatiska ärenden, kantonens parlament har nästan enhälligt röstat för dem, och besluten på torget går också på mindre än en timme. Mötet avslutas med att de nyvalda långsamt skrider tillbaka till kyrkan, nu i svarta hattar som tecken på att de fått folkets förtroende.

Människorna börjar skingras och blandas med turisterna, men många dröjer sig kvar och pratar. Det har som ofta varit ett stillsamt, odramatiskt möte och kanske mer fest och gemenskap än maktutövning.



Men jag stötte också på en del kritiker av den här formen av direktdemokrati. De som tvingades jobba på någon av de 20 restaurangerna i samhället eller av andra skäl var upptagna den här dagen konstaterade att de inte hade haft någon chans att utöva sina demokratiska rättigheter på torget. Andra tyckte att det inte var mycket till valhemlighet att så här öppet tvingas visa hur man röstar. Några ungdomar ansåg att det hela bara var tråkigt och stelt.

Av de 9 000 som var berättigade att delta hade något färre än 3 000 tagit sig till torget i det härliga sommarvädret. Om alla hade kommit hade de å andra sidan inte fått plats.

Tillträdet till torget får invånarna genom att visa upp ett litet kort de fått hemskickat. Men det går också bra med en värja, och jag såg en hel del män bära på sådana. En av dem var Johann Breitenmoser, en liten 71-årig gubbe som gärna skyltade med sin värja men bara motvilligt lät sig fotograferas.

De här beslutsformerna verkar otidsenliga och kanske är de på väg att slopas. Av åtta kantoner som en gång hade Landsgemeinde är det bara tre som fortsätter. Folket i Appenzell är konservativt, men samhället är ingen efterbliven avkrok där tiden stått stilla. Här kommer varje år tusentals turister från andra länder. Folk har Internet och kabel-TV, på hotellet läser flickan i receptionen av priserna med en modern, elektronisk penna, affischer på gatorna skvallrar om att ungdomarna lyssnar på samma rockmusik här som på andra ställen, och boutiqueerna skyltar med de senaste modeplaggen.

Efter mötet stöter jag ihop med den enda kvinnan i kantonsregeringen, Ruth Metzler-Arnold, som har hand om ekonomin. Hon tyckte inte att det är så dåligt att mindre än en tredjedel av väljarna var närvarande, i alla fall inte jämfört med deltagande i folkomröstningarna i andra kantoner. Hon förklarade att kvinnorna numera helt och hållet accepteras i politiken i Appenzell.

– Jag är visserligen ensam i kommissionen, men en är ju bättre än ingen kvinna alls, sa hon och skyndade vidare in till en av de många festmiddagar, som hålls i samhället under den här helgen.

Mötet på torget valde om Ivo Bischofsberger till president i kantonsrätten. Civilt är han gymnasielärare, och domarämbetet är

bara ett förtroendeuppdrag som sköts på deltid. Han försvarar ivrigt den appenzellska demokratimodellen.

– Det fungerar i alla fall här tack vare att det är en tradition och kantonen är så liten. Men jag tror också att vi har något att lära andra länder. Det finns intresse både från forna Jugoslavien, Tyskland och Österrike.

Det viktigaste är kanske att alla invånare deltar i kantonens angelägenheter. Fråga dig inte vad ditt land kan göra för dig utan vad du kan göra för ditt land. Det sa John Kennedy, och det är en inställning som folket här lever efter, sa han.

Efter torgmötet vidtog ett antal småmöten på olika ställen i centrum. Det var bl.a. några av de lokala föreningar som finns för civilförsvaret och där kommuninvånarna får vara med och välja sina representanter och ta vissa beslut. Följande söndagar skulle liknande möten hållas om skolfrågor, om kyrkliga angelägenheter, om brandväsendet osv.

Även Appenzell har regler om när folkomröstningar ska hållas, men av skilda anledningar utnyttjas möjligheten sällan eller aldrig. Det krävs dels att det kommer förslag från invånarna, vilket är sällsynt, men också att en stor del av ledamöterna i rådet går med på det.

### Stormöten i kommunerna

De gemytliga arbetsformerna och den lantliga idyllen i Appenzell påminde egentligen mer om de otaliga små kommunerna i landet än en delstat, kanton, med egen författning och regering. I ungefär 80 procent av de 2942 kommunerna är just stormöten de högsta beslutande organen.

Antalet kommuner har minskat lite genom sammanslagningar. De sköter på kantonernas uppdrag bl.a. civilförsvaret, folkbokföringen och har ansvar för utbildning, socialtjänst, energi, vägar, planer, skatt mm. Graden av självstyre är mycket olika i olika kantoner.

Kantonerna sätter mycket av ramarna för kommunerna. Men dessa har stöd i konstitutionen för att själva bestämma om de vill

gå ihop med andra eller ej. De får också fritt välja former för hur de organiserar sig politiskt och administrativt. De får ta ut skatter för sina egna behov och därutöver göra nästan vad de vill bara saken inte uttryckligen är federationens eller kantonens ansvarsområde.

I små kommuner tas de viktigaste besluten alltså på öppna möten där alla röstberättigade invånare kan delta. Direktvalda råd med folk som sköter uppdragen på sin fritid och inte alltid representerar något politiskt parti genomför sen besluten. Administrationen sköts delvis av frivilliga.

I större kommuner finns parlament som i viktiga frågor dock måste låta invånarna ta ställning i folkomröstningar. I ett stadens råd finns ofta heltidspolitiker från olika partier och tjänstemännen är anställda med vanlig lön.

Varje nivå i samhällsapparaten sköter till stor del sig själv. Man trampar ogärna in på andras revir, och centrala instanser som har hela landet i ett grepp verkar inte finnas.

Några möten där kommuninvånarna själva samlades för att besluta fick jag inte bevista. De hålls ju i regel bara två-fyra gånger per år. Men dagarna före mitt besök i Solothurn hade det faktiskt hållits sådana möten i ett antal landsbygdskommuner, läser jag i lokaltidningen. På ett par sidor vimlar det av små notiser om mötena, vad som diskuterades och beslutades, hur många nya invandrare man sagt ja till som nya medborgare, hur många invånare som var på mötet osv.

I staden Solothurn strax norr om Bern bor 15 500 människor i vad som brukar kallas landets finaste barockstad. Den är verkligen en liten pärla, full med gamla byggnader, kyrkor och statyer. Många är från århundradena då Frankrike hade sina ambassader i landet just här, och den naturliga inramningen är lika intagande: snöklädda berg och ett grönskande slättland.

Kommunen sköter skolan, socialtjänsten, de tekniska förvaltningarna, skatteuppbörd m.m. Men man har bara 300 anställda, vilket innebär att bland annat sociala verksamheter sköts av andra organisationer med hjälp av kommunala pengar.

Här tas de stora politiska besluten två gånger om året vid stormöten, kommunförsamlingar. Det sker normalt sett två gånger om

året för att bestämma budgeten, godkänna bokslutet och anta nya lagar, reglementen, taxor, byggplaner osv.

Det finns ungefär 11 000 personer som är berättigade att delta, men oftast kommer bara 100 personer.

Det här berättar den ledande och ende heltidsengagerade politikern, stadspresidenten Kurt Fluri. Han är ordförande vid mötena som regel är över på ett par timmar. Han håller med om att det kan te sig som en tunn form av demokrati med så få aktiva. Men när det gällde en omstridd uppsägning av en miljötjänsteman för något år sedan kom det i alla fall tusen personer. Och då man ska besluta om att bygga ny sporthall brukar det dyka upp mycket folk från klubbarna.

### Mest de redan aktiva på mötena

Men de hundratal som brukar vara med är de som är engagerade på en massa andra sätt också. Ofta är det ännu aktiva eller före detta politiker och folk som suttit i olika kommunala kommissioner.

– De flesta invånarna tycker att det här är ok, tror Fluri, som inte är särskilt bekymrad över deltagandet. Han vet att folk är intresserade av politik men gissar att de kanske inte tycker att de kommunala frågorna är så viktiga. Men även om få brukar delta så vill alla ha möjligheten, är han övertygad om.

Han erkänner också villigt att han själv har stor makt i stan, eftersom han kan påverka vilka frågor som ska och inte ska behandlas. Han sitter också med i många lokala organisationer, bolag osv.

Vid sin sida har han också ett råd, der Grosse Rat, som är 30 personer stort och som valts direkt av invånarna för en tid av fyra år. Fluri kallar dem den verkställande makten vilket de är även om ledamöterna agerar som politiker i allmänhet, dvs. skriver motioner, debatterar och röstar. De träffas tio gånger per år.

Av de 30 har dessutom sju personer valts ut av ledamöterna för att ingå i rådets kommission. De sju har ansvar för var sitt sakområde.

En folkomröstning hölls 1997 om att bygga en handikappanläggning. Men kommunala folkomröstningar är mycket ovanliga, trots att det bara krävs 500 namn bakom ett sådant krav.

Fluri, som egentligen är advokat, sitter också i kantonsparlamentet och kommer när vi ses just därifrån efter en hetsig debatt om ekonomisk utjämning mellan rika och fattiga kommuner.

I hela kantonen finns 236 000 invånare och 126 kommuner varav vissa har större ekonomiska bekymmer än andra.

Kommunen Solothurn styr bara över en femtedel av sin egen budget, resten regleras genom federala och kantonala lagar, berättar Fluri. Kommunen för en ständigt pågående diskussion med kantonen i olika ärenden, just nu alltså om utjämningen och om ansvaret för vissa sociala frågor. Båda sakerna ska folket i kantonen för övrigt rösta om i juni 1998. Fluri är lite bekymrad över att ansvaret för många frågor är så uppsplittrat. Det är inte särskilt effektivt.

Fluri blev Stad Präsidant 1993. Det är folket som röstar i majoritetsval, och första gången hade han två motkandidater men fick 65 procent stöd. Nära tre av fyra röstberättigade deltog då. Fyra år senare var han ensam kandidat och blev omvald med 95-procentigt stöd. Men då deltog inte ens 40 procent. Deltagandet i de vanliga valen brukar ligga på 40-50 procent.

Fluri tillhör det frisinnade demokratiska partiet som dominerar stort i området. De och de andra partierna försöker i regel samordna sin politik på olika nivåer genom så kallade Fraktionen. Partierna här och på andra håll får ett mycket blygsamt statligt stöd och politikerna har rätt låga ersättningar för sammanträdena. De flesta partier försöker locka väljare genom att ta med olika minoriteter på sina listor. Alla partier i Solothurn har numera minst en tredjedel kvinnor på de valbara platserna.

Politiker som sitter i kantonsparlamentet i Solothurn får ungefär 1 000 kr för ett heldagssammanträde. Det sänktes med tio procent för två år sedan och nu finns tjänstemannaförslag på ytterligare sänkningar, ser jag i lokaltidningen.

I kommunhuset i Solothurn jobbar Fritz Keller som tjänsteman. Men han är dessutom president i grannkommunen Oberdorf med 1 600 invånare. Han berättar att det där hålls två offentliga

möten per år då de stora besluten tas. Det brukar komma 50-60 personer varje gång. Oberdorf har ett Grosse Rat med elva ledamöter och bara en handfull egna anställda i administrationen. Självläger Keller ned fem-tio timmar i veckan på sitt värv.

– Det är en perfekt modell, mycket billig, säger han.

### Direkt demokrati viktigast för minoriteterna

I kommunen Luzern mitt i Schweiz, med 60 000 invånare och sommartid ännu fler turister, naturskönt placerad vid Vierwaldstättersjön och med gigantiska berg inpå knutarna, träffar jag ytterligare en kommunpolitiker. Adrian Schmid är vice ordförande i partiet De gröna i landet och dessutom en av 40 som valts in i stadens råd. När jag träffar honom är han mitt uppe i kampen om utebadet Lido. Han har just beställt 50 000 exemplar av en specialtidning om badet som ligger i utkanten av stan som det ska folkomröstas om den 7 juni. Några dagar senare, när tidningen är klar, ska han ordna presskonferens och dra igång slutspurten i kampanjen. Han, hans partikamrater och andra sympatisörer samlade först in 1 400 namn med krav på upprustning av badet för uppåt 20 miljoner kronor och fick därmed rätt till en folkomröstning. Nu är den beslutad och Schmid har låtit skicka ut tre-fyra tusen brev till strategiska personer i stan med inbjudan till möten och en begäran om ekonomiska bidrag. Det har redan gett ett visst resultat, den förre stadspresidenten har offentligt uttalat sitt stöd i frågan.

Schmid som är en man i 40-årsaldern med snagg och några dagars skäggstubbe, är den verkliga experten på att utnyttja systemet.

– Direkt demokratin är mycket viktig för oss, vi har bara sex mandat i rådet och ingår inte i majoriteten.

På tio år har Schmid själv eller tillsammans med andra tagit inte mindre än tio initiativ som så småningom lett till folkomröstningar, sju av dem i kommunala frågor. Han var den av de drivande bakom omröstningen om att slopa armén på 1980-talet. I sin ungdom fick han sitta sex månader i fängelse för vapenvägran och han är nöjd

med att det numera finns vapenfri tjänst. Det är en effekt av omröstningen som hans sida visserligen förlorade men på sätt och vis ändå vann. Stödet blev sensationellt stort och makthavarna genomförde diverse reformer.

Överallt i staden finns spår av den lokala direktdemokratin. Intill järnvägsstationen byggs ett jättelikt kongresscentrum och på en skylt meddelas att det här har folket sagt ja till. På stadens andra strand byggs ett nytt stort "djupgarage" med plats för 250 bilar. Det har medborgarna också röstat om. Arnold Schmid och andra samlade namn för att stoppa det bygget. De fick en omröstning om saken men förlorade alltså den kampen.

Han drev också igenom en omröstning om hur trafiken i centrum skulle gå, vissa sommardagar kan det trängas 300 turistbussar där och proppa till halva stan. En annan gång drev han fram ett förslag om att inrätta ett kulturcentrum till folkomröstning. Det blev inte riktigt som Arnold Schmid ville i de här frågorna men ändå framgångar. Majoriteten lade ett motförslag som gick kraven till mötes till ungefär tre fjärdedelar och som fick flest röster. Schmid förbereder också kampen för ett gammalt inomhusbad som han tycker bör rustas upp varsamt i stället för att rivas och ge plats åt ett nytt badhus med 50-metersbana som simklubbarna vill ha. Den här striden har bara börjat och kommer inte att vara över förrän invånarna har röstat om saken.

Kommunsstyrelsen har också föreslagit att det byggs en ny anläggning för civilförsvaret. Det tycker Schmid och andra är dyrt och onödigt och har därför startat en namninsamling för att stoppa bygget.

Gång på gång hamnar jag på platser som varit eller ska bli föremål för lokala folkomröstningar. På en kommunal affischtavla hittar jag anslag om vad omröstningen om strandbadet Lido går ut på och att det samtidigt ska röstas om en ändring i kommunalordningen. Där står det också om de nationella och kantonala frågor som ska upp till omröstning vid samma tillfälle i juni 1998. På samma tavla är namnen på de invandrare som senast blivit antagna som schweiziska medborgare uppräknade. Det är kommunerna som ensamma avgör sådant och medborgarskapet annonseras alltså offentligt.

Schmid försörjer sig framför allt som anställd på hyresgästföreningen och jobbar bara en dag i veckan åt partiet centralt, en dag med lokalpolitiken. När jag träffar honom är det dock mycket lokalt på grund av Lidofrågan. Otoliga telefonsamtal och insändare ska besvaras och taktiken för kampanjspurten läggs upp. Den stora slutdebatten har lokaltidningen, Neue Luzerne Zeitung, lovat att ordna, vilket Schmid är nöjd med. Det betyder att han och hans vänner i alla fall slipper den utgiften.

## **Lätt att kritisera, men kanske mer att lära av**

Det är lätt att kritisera den schweiziska demokratimodellen. Det är ju trots allt bara omkring 40 procent av de röstberättigade som brukar delta i folkomröstningarna. Och de är inte de lägre samhällsklasserna som röstar flitigast. Det finns också tecken på att pengarna betyder allt mer i kampen om opinionen. Systemet bidrar dessutom till att det mest blir som det varit. Det är lätt för kantonerna eller för folket att genom sitt veto stoppa alla förändringar. Det syntes inte minst när det gällde att låta kvinnorna få rösträtt. Det togs 60-talet olika initiativ i frågan innan det till sist fanns en majoritet för en förändring.

Men om trögheten gynnar det bestående så kan man även se fördelar genom att det inte fattas några förhastade beslut. Omstridda förslag manglas ordentligt innan de godtas, vilket gör att de också accepteras allmänt och fungerar i praktiken när de väl genomförs. Utfallen av de omröstningar som har hållits på senare år pekar också i olika riktningar. Folket har ofta sagt nej till skattehöjningar och växande offentliga utgifter men även varit för radikala och dyra förslag om t.ex. miljön.

Påtryckningar från lobbyister blir svårare när de inte bara ska övertyga en grupp ledande politiker utan också en folkmajoritet. Det blir inte lika lätt för olika eliter att göra upp bakom stängda dörrar.

Att mycket pengar kommer in i kampanjerna inför folkomröstningarna är förstås en fara. Men den minskar ju betydligt om att man inför regler för hur mycket som maximalt får satsas.



Det är svårt att med säkerhet påstå att det är sämre demokratisk representativitet då mindre än hälften av väljarna varje år tar ställning till tiotals olika sakfrågor än att 85 procent av folket lägger sin röst på ett parti en gång vart fjärde år.

Den schweiziska modellen gynnar framför allt de kunniga och intresserade, som får möjligheter att påverka besluten. Olika grupper engagerar sig i olika saker och får där ett visst inflytande genom att ta initiativ, driva kampanjer och rösta flitigt. De som är mest berörda av en fråga har alltså mest att säga till om i den, vilket inte är någon orimlig demokratisk princip. Den innebär även en slags öppning för mer egenmakt och självstyre.

Nu är Schweiz speciellt genom att det är så restriktivt med att tillåta invandrare medlemskap, vilket gör att stora grupper inte får rösta. De särskilda reglerna, som ger kantonerna en egen kammare i parlamentet och även i övrigt stor makt, gör också att man kan tvivla på att folkviljan alltid slår igenom. I teorin kan det ju i vissa frågor räcka med att tio procent av invånarna säger nej för att det hela ska stoppas.

Många verkar också tycka att systemet behöver reformeras. De gamla kraven för när invånarna ska ha rätt till folkomröstningar har inte höjts då befolkningen växt. Det gör att det har blivit väl lätt att få omröstningar till stånd, vilket gjort att väljarna inte orkar ta ställning i alla frågor som poppar upp.

Att folk numera får skicka in sina röstsedlar är ett tecken på att många tröttnat på att gå till vallokalerna så ofta och att det därför krävdes en förändring. En oroande tendens är att även namnsamlingar börjat ske per post, vilket ju gynnar dem som kan lägga ut stora summor på brevporto.

Reglerna om folkomröstningar och den övriga politiska hanteringen av frågor i Schweiz är mycket krångliga. Det kan ses som en demokratisk nackdel som bara gynnar paragrafryttarna. Men å andra sidan behöver man ju inte kunna sin författning för att ta ställning i sakfrågor. Den information om ärendena som myndigheterna skickar ut inför omröstningarna verkar allmänt uppskattade. Det tar ju också udden av kritiken som säger att folk inte förstår dagens komplicerade politik och att det oftast krävs specialkunskaper för att kunna ta ställning. Direktören på närings-

livsorganisationen i Zürich, som jag intervjuade, trodde tvärtom att folk även förstår komplexa frågor som t.ex. EU och mycket väl kan bedöma vad de betyder för dem personligen.

Arbetet i det schweiziska parlamentet kanske behöver förändras, så att kantonernas kammare, ständerrådet, får släppa ifrån sig lite makt till det mer representativa nationella rådet.

Den ständiga samlingsregeringen som aldrig avgår kan naturligtvis också ifrågasättas på demokratiska grunder. Men å andra sidan står den för något centralt i det schweiziska samförståndet. Man betonar samarbete och kompromisser mer än konflikt och partiprofilering. Tron på de gemensamma överenskommelserna går igenom hela samhällsapparaten. Alla får vara med och alla får igenom något av sina krav i besluten. Det här ständigt pågående samtalet är själva grundbulten i systemet.

Det skulle kunna leda till en sövande tråkig politik där alla är vänner, konflikter sopas under mattan och aldrig något kontroversiellt beslut fattas. Men den levande oppositionen kommer hela tiden från folket. De kan fälla varje förslag och de kan ta initiativ till att nya frågor kommer på dagordningen. Det tillsammans med en rätt stor frihet för politikerna att ta ställning utan att först höra med partitoppen, gör debatten vital och oförutsägbar.

### Svagare lokal demokrati

Formerna för den lokala demokratin tycks däremot lite mer diskutabla. Att bara någon procent av invånarna två till fyra gånger per år är samlas och fattar de viktigaste kommunala besluten ter sig väl tunt. Den modellen gör det inte lätt för de blyga, mindre insatta och de som är upptagna med arbete och annat att kunna påverka. Och det ger heltidspolitikerna alltför stor makt. Dessutom kan det ju anses otillfredsställande att offentligt tvingas visa andra hur man röstar.

Samtidigt fungerar de öppna mötena som samvaro som kan öka känslan av lokal gemenskap. Alla har ju också hela tiden möjligheten att gå dit, även om den inte utnyttjas så flitigt.

Kvinnorna har under de senaste årtiondena kommit med rätt bra i politiken, både som valda och som röstande. Andelen kvinnor varierar kraftigt i de olika politiska församlingarna runt om i landet, men i parlamentet utgör de en dryg femtedel, medan bara en av sju i regeringen är kvinna.

Även ungdomarna lockas att delta genom att de, utan parti-bindningar, kan engagera sig i olika sakfrågor som det finns chans att få folkomröstningar om. De nära 17 procenten invandrare är dock inte särskilt integrerade. De får inte rösta förrän de blivit schweiziska medborgare, vilket kan ta många år.

Ändå är det imponerande att det här djupt splittrade landet med olikheter i språk, kultur, religion och annat i dag fungerar så bra. Maktindelningen och det stora inslaget av direktdemokrati har löst upp motsättningarna. Det finns de som menar att bland annat EU skulle ha mycket att lära av Schweiz när det gäller att få de deltagande staterna att samarbeta bra och att få folket med sig.

Politiker som är oroliga för att ideliga folkomröstningar gör dem maktlösa och överflödiga kan sova lugnt. De förtroendevalda behövs i hög grad även när invånarna fått mer att säga till om. Men de får jobba hårdare för att få igenom sina förslag. Det räcker inte med att följa partiprogram och kongressbeslut eller göra upp med några kollegor inför möten i utskott och nämnder. Det gäller att också lyssna noga ute i folkdjupet och tänka självständigt.

Kraven på snabba beslut, effektivitet och internationell anpassning sätter tryck på den här omständliga formen av demokrati. Men stabilitet och allmän uppslutning bakom de beslut som fattas kan väga upp tempoförlusten.

Samarbetet mellan federal, kantonal och kommunal nivå präglas av att rätt lite av makten finns samlad i Bern, vilket kanske kan vara ett problem ibland. Men å andra sidan krävs det inte uppifrån någon total enhetlighet över landet. Förhållanden tillåts vara olika i olika kantoner.

Det är väl inget självändamål att många människor ska vara intresserade av politik, bara de som ägnar sig åt det ser till att besluten blir så bra som möjligt för alla. Att mindre än 50 procent av schweizarna brukar delta i val och folkomröstningar kan ju vara ett tecken på att de passiva är nöjda.

Å andra sidan verkar det politiska livet där inte mindre levande än i Sverige. Tvärtom pågår det ständigt offentliga diskussioner om aktuella saker, och det finns överallt grupper som driver frågor genom att samla namn och pengar till nya kampanjer.

De här aktiviteterna drar också in fler människor i debatten om sakfrågorna. Folk blir mer motiverade att själva ta ställning eftersom beslutet även ska fattas av dem, inte bara av proffspolitiker på en kongress eller i ett parlament långt bort.

Det är mindre skrivelser om taktik i parlamentet, mindre om hur partierna ligger till i opinionen och om politikernas personliga egenskaper. Men som en av de jag intervjuade konstaterade: Det är lättare för folk att bedöma en sakfråga än en person.

Det finns fler frågor som den här formen av demokrati ställer på sin spets. Blir det inte ständigt de kortsiktiga och populära förslagen som vinner på bekostnad av det långsiktigt nödvändiga? Ger det inte majoriteten en för stor rätt att köra över minoriteten? Gynnar det inte framför allt medelklassens intressen? Underklassen brukar delta minst i folkomröstningar, och skillnaderna jämfört med andra grupper är större än vid vanliga val.

Det kan hända att många argument talar emot den schweiziska modellen. Å andra sidan får ju folket själva ta konsekvenserna om de röstar tokigt. Deltagandet uppmuntrar alla att noga tänka igenom frågorna och ta ett helhetsansvar.

Ett annat skäl att öka det folkliga inflytandet över politiken är att den allmänna utbildningsnivån har höjts ofantligt under senare årtionden, och att politikerna inte längre är någon elit som alltid vet bäst.

Idag utmanas de av ekonomiska krafter som tagit mycket makt från dem och som vill ha ännu mindre politikerstyre. Samtidigt blir det allt svårare att hävda att dagens politiska system är det som bäst fångar upp nya idéer och behov, bäst tillvaratar alla gruppers intressen och lättast gör att medborgarna vid behov kan byta ut sina makthavare.

Under mitt besök i Schweiz hörde jag nästan bara positiva omdömen om systemet. Kritiken gällde mest att det blivit för många omröstningar.

Intresset för att oftare vända sig direkt till folket när frågor ska avgöras ökar i hela Europa. För ett och ett halvt år sedan hade den ansedda engelska tidskriften Economist ett stort, entusiastiskt reportage om folkomröstningar. Den tyska tidningen Die Zeit tyckte nyligen att det är hög tid att ge folket ökat förtroende över politiken. Mycket i den riktningen är också på gång i olika länder.

I Sverige har partierna mest stretat emot. Folk kan samla in namn och begära omröstningar i kommunerna, men fullmäktige har ingen skyldighet att genomföra dem och har i regel också sagt nej. På riksplanel har det också funnits ett politiskt motstånd mot folkomröstningar som därför är sällsynta. När de förekommer är de också alltid på initiativ av regering och riksdag som vill ha hjälp att själva fatta det slutgiltiga beslutet.

Problemen med vårt demokratiska system har diskuterats i årtionden. Men förslagen i de många statliga utredningar som har gjorts har blivit ganska måttfulla. Det som till sist beslutats har också mest blivit marginella förändringar. Partierna har behållit greppet.

I Schweiz måste, som vi sett, politikerna i vissa fall fråga folket, som dessutom har vetorätt. Dessutom kan individer och grupper själva aktualisera frågor och, om de får stöd av allmänheten, också tvinga fram folkomröstningar, som är beslutande.

Kanske måste det till sådana här lite djävare grepp för att fler svenskar ska lockas att engagera sig i politiken och de valda ska komma lite närmare folket.

Sverige och många andra länder är naturligtvis inte mogna för den schweiziska modellen idag. Den har ju växt fram under speciella förutsättningar och under lång tid. Men vi kan kanske i alla fall ställa upp på maningen från valforskaren Sören Holmberg, i hans bilaga till Folkomröstningsutredningen: Släpp folkomröstningsdebatten loss.

## **Författarpresentation**

Björn Jerkert är journalist och har tidigare bland annat arbetat 19 år på Dagens Nyheter. Där bevakade han som reporter framför allt kommun- och landstingsfrågor. Han har även skrivit böcker, t.ex. Den maktlösa

politiken; Historien om Haninge och andra kommuner i kris. Han är numera frilansjournalist.

**För den som vill läsa mer:**

Budge, Ian (1996) *The new challenge of direct democracy*, Polity press

Butler, David och Ranney Austin (red.) (1994) *Referendums around the world*, London: Macmillan

Cronin, Thomas (1989) *Direct democracy, The politics of initiative, referendum and recall*, Harvard university press: Cambridge, London

Gallagher, Michael m.fl. (red) (1986), *The referendum experience in Europe*, London: Macmillan

Kutter, Markus (1996) *Doch dann regiert das Volk*, Ammann Verlag

Lijphart, Arend (1984) *Democracies, Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale university press; New Haven, London

Linder, Wolf (1994) *Swiss democracy, Possible solutions to conflict in multicultural societies*, St. Martins' press, New York

SOU 1997:56 *Folket som rådgivare och beslutsfattare*

Suksi, Markku (1993) *Bringing in the people*, Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers

**så arbetar**

# **Demokrati utredningen**

Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Vid sekelskiftet skall utredningen presentera en sammanvägd analys i form av ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- en skriftserie
- offentliga seminarier
- en webbplats för debatt och information

## Skrifter

Demokratiutredningen kommer fortlopande under arbetets gång att publicera en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Den omfattande demokratiforskning som bedrivs vid våra universitet och högskolor ställs på detta vis till förfogande för alla som är intresserade av demokratifrågor.

Information om titlar, utgivningsdag, priser m.m. finns på utredningens webbplats.

## Seminarier

En av utredningens uppgifter är att stimulera det offentliga samtalet.

Därför anordnar vi offentliga seminarier runt om i landet.

Till seminarierna bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor vi tycker är värdefulla att samtala kring.

Varje seminarium dokumenteras i form av en skrift.

**www.**

**demokratitorget.**

**gov.se**

är adressen till Demokratiutredningens webbplats. Här finns möjlighet att föra en fri debatt kring demokratin – demokratitorget är öppet för alla.

Ett antal krönikörer kommer att kommentera demokratiproblem och andra demokratidebatter.

Här kan Du också informera dig om och föra dialog kring utredningen. Direktiv i fulltext, arbetsplan och utredningens protokoll är dokument man kan hämta hem.

Här informerar vi också fortlopande om aktuella skrifter och seminarier. Man kan dessutom ta del av debattinlägg vid seminarier samt beställa utredningens skrifter.

Länkar finns till andra delar av nätet där demokratifrågor dryftas på olika sätt.

## Information

Vi svarar gärna på frågor och lämnar ytterligare information om utredningens arbete. Adress och telefonnummer till utredningens kansli finns på nästa sida.



**Utredningens sammansättning****Ordförande**

Bengt Göransson  
*f.d. statsråd*  
tel: 08-453 41 04

**Kommittéledamöter**

Elisa Abascal Reyes (mp)  
*ledamot av riksdagen*  
tel: 08-786 46 26

Stefan Attefall (kd)  
*chefredaktör*  
tel: 08-612 00 05

Britt Bohlin (s)  
*ledamot av riksdagen*  
tel: 08-786 47 80

Per Gustafsson (c)  
*informationschef*  
tel: 08-787 58 40

Jeanette Hillding (m)  
*företagare*  
tel: 0431-88 300

Gunnar Larsson (s)  
*klubbordförande*  
tel 031-703 73 07

Eva Marcusdotter (s)  
*frilansskribent*  
tel: 019-36 36 48

Olle Schmidt (fp)  
*utredningssekreterare*  
tel: 040-34 10 64  
alt. 044-13 33 00

Per Unckel (m)  
*ledamot av riksdagen*  
tel: 08-786 44 98

Pernilla Zethraeus (v)  
*oppositionsråd*  
tel: 026-17 81 22

**Experter**

Wanja Lundby-Wedin  
*LO:s andra ordförande*

Elisabeth Rynell  
*författare*

Marcus Storch  
*direktör*

Lars Bryntesson  
*Inrikesdepartementet*

Anita Johansson  
*Kulturdepartementet*

**Sekretariat**Huvudsekreterare

Erik Amnå, *fil dr*  
tel: 019-30 30 67

Biträdande sekreterare

Margareta Meyer  
tel: 08-405 49 16

Seminarieansvarig

Anders Ljunggren  
tel: 08-405 16 54

Assistent

Helena Svensson  
tel: 08-405 46 04

**DEMOKRATI**  
*Utredningen*

POSTADRESS: 103 33 Stockholm. BESÖKSADRESS: Regeringsgatan 30-32

TEL: 08-405 49 16. FAX: 08-411 24 67

E-POST: [margareta.meyer@justice.ministry.se](mailto:margareta.meyer@justice.ministry.se)

# Demokratiutredningens skriftserie

Redaktör Erik Amnå

1. **Demokratis räckvidd.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:55)
2. **En god affär i Motala.** Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik (SOU 1998:63)
3. **Att rösta med händerna.** Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz (SOU 1998:85)