

POLSKI UNIWERSYTET NA OBCYZŹNIE
W LONDYNIE

ZESZYTY NAUKOWE

SERIA TRZECIA, NR 4, 2016

MIROŚŁAW MATYJA

PUNO W LONDYNIE

INSTRUMENTY I DOŚWIADCZENIA SZWAJCARSKIEGO SYSTEMU DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

WPROWADZENIE

W dyskusjach o demokracji szwajcarskiej często są podawane argumenty mające wskazywać jej dysfunkcjonalność, zazwyczaj dwa główne:

- polityką powinny zajmować się osoby kompetentne;
- demokracja bezpośrednia wydłuża proces podejmowania decyzji.

Podane powody nie wydają się jednak przekonujące. Wskazują na to chociażby badania informujące o tym, że poziom kompetencji wyborców nie ma istotnego znaczenia dla wyniku referendum¹. Przyznając natomiast rację twierdzącym, że demokracja bezpośrednia wydłuża proces podejmowania decyzji, wskazać należy, że nie wszystko, co przeprowadzone pośpiesznie, jest dobre – często niezwykle istotne jest dogłębne przedyskutowanie danego tematu.

Demokracja bezpośrednia daje obywatelom możliwość poruszania takich kwestii i decydowania w sprawach, które w innych warunkach nigdy nie znalazłyby się w agendzie politycznej władzy. Służą temu głównie dwa instrumenty spośród kilku przeanalizowanych w tym artykule: inicjatywa ludowa oraz referendum. Pierw-

¹ W. Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern – Stuttgart – Wien, 2012, s. 147–148.

szy instrument ma charakter „innovacyjny”, ale jego skuteczność jest niska. Referendum natomiast jest narzędziem kontroli, kształtowania ustroju i wyrazem woli społeczeństwa.

GENEZA I EWOLUCJA SZWAJCARSKIEGO SYSTEMU DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

W skład struktury politycznej Szwajcarii wchodzi instytucje państwowe, organy władzy i wszystkie siły, w tym elektorat, które partycypują w wypracowaniu i realizowaniu decyzji politycznych. Taki system jest odzwierciedleniem systemu społecznego narodu, którego istnienie polega na wyrażaniu swojej woli politycznej². Wspólna dla wszystkich mieszkańców tego kraju tożsamość narodowa jest tożsamością polityczną, natomiast instytucje polityczne i społeczne, które powstały i rozwinęły się z myśli Szwajcarów, zostały utworzone dla podtrzymywania tej tożsamości. Struktura polityczna państwa jest trójpoziomowa, a jej cechy szczególne mają historyczne korzenie.

Również źródła każdej płaszczyzny tego systemu politycznego (gmina, kanton, federacja) odnajdujemy w historii kraju. Podstawą są z pewnością gminy, które były na początku uniami właścicieli gruntów i gospodarstw, a tworzono je w celu wspólnego rozwiązywania spraw dotyczących posiadania ziemi.

Drugim szczeblem systemu politycznego Szwajcarii, o szczególnej dla niego wadze, jest kanton, który składa się z gmin połączonych w dystrykty³. W czasach paktu z 1291 roku, według historyka Stanisława Grodzkiego, to właśnie wolne gminy chłopskie były nazywane kantonami⁴.

Dzięki instrumentom ustroju demokratycznego obywatele Szwajcarii mogli i nadal mogą wpływać na procesy decyzyjne i organy władzy. W rękach społecznych są narzędzia umożliwiające kształtowanie prawodawstwa ustrojowego na wszystkich szczeblach federacji. Są to: referendum, inicjatywa ludowa, wiec ludowy, konsultacja ludowa oraz odbywające się w niektórych częściach kraju zgromadzenia ludowe⁵.

Ewa Myślak wskazuje dwa czynniki jako źródła i inspiracje kształtowania się szwajcarskiej demokracji bezpośredniej na poziomie federacji: idee rewolucji francuskiej oraz szwajcarską kulturę zgromadzeń ludowych⁶. Rewolucja francuska

² H. Kriesi, *Le système politique suisse*, Paris, 1995, s. 6.

³ S. Grodzki, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków, 1998, s. 159.

⁴ Daty podpisania przez kantony kolejnych paktów powodujących przyłączenie do Konfederacji: 1332 r. – Lucerna, 1351 r. – Zurych, 1352 r. – Glarus i Zug, 1352 r. – Berno, 1482 r. – Fryburg, Solura, 1501 r. – Bazylea i Szafuza, 1513 r. – Appenzel; *Historisches Lexikon der Schweiz*, strona internetowa: Hls-dhs-dss.ch, dostęp 26 V 2015.

⁵ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa, 2002, s. 38–41.

⁶ E. Myślak, *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków, 2014, s. 25–26.

miała zasadniczy wpływ na demokratyzację Szwajcarii, natomiast doświadczenia gminnych form demokracji bezpośredniej przyczyniły się do ukształtowania demokracji o charakterze referendalnym.

Demokracja bezpośrednia rozpowszechniła się, jak już wspomniano, najpierw na szczeblu kantonów, a później – federacji. Pierwszy etap rozwoju tej instytucji nastąpił w latach 30. XIX wieku i polegał na *ostrożnym wprowadzaniu reform ludowych, dokonywanych przez liberałów i pod silnym naciskiem chłopstwa, radykałów i demokratów*⁷. Nadal jednak dominowała zasada zwierzchnictwa parlamentu w systemie politycznym.

Drugi etap miał miejsce w połowie XIX wieku i związany był z wprowadzeniem dwóch różnych referendów: referendum fakultatywnego i obowiązkowego referendum ustawodawczego w większości kantonów.

Trzeci etap to okres tuż po założeniu konfederacji. Szczególnie w latach 60. XIX wieku kolejne kantony domagały się odejścia od prawa weta do ustaw i wprowadzenia referendów fakultatywnego i obowiązkowego oraz inicjatywy ludowej.

Nieco inaczej wyglądała sytuacja na szczeblu federacji, gdzie rozwiązania prawne gwarantowała konstytucja już w 1848 roku. Wówczas wprowadzono obowiązkowe referendum konstytucyjne oraz inicjatywę ludową w sprawie całkowitej rewizji konstytucji. Rozszerzenie instytucji demokracji bezpośredniej nastąpiło w pełnej nowelizacji konstytucji w 1874 roku przez wprowadzenie referendum ustawodawczego. W 1891 roku wprowadzono z kolei możliwość zgłaszania przez obywateli propozycji poprawek do konstytucji (przez inicjatywę ludową).

Kolejne zmiany rozszerzały stosowanie referendum obowiązkowego o tak zwane przepisy pilne pozbawione podstawy konstytucyjnej – w 1949 roku oraz o członkostwo w organizacjach międzynarodowych – w 1977 roku.

Zakres stosowania referendum fakultatywnego został również rozszerzony – na przyjęcie traktatów międzynarodowych⁸.

INSTRUMENTY I PROCEDURY DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ W SZWAJCARII

Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii realizowana jest – jak wyżej wspomniano – za pomocą odpowiednich instrumentów. Głównymi są inicjatywa ludowa oraz referendum⁹. Instytucje te działają na szczeblach lokalnych (tj. w kantonach i gminach) oraz na płaszczyźnie federalnej (tab. 1).

⁷ Tamże, s. 27.

⁸ Tamże.

⁹ Por. M. Marczevska-Rytka, *Inicjatywa ludowa i referendum w Szwajcarii w latach 2000–2010*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2012, t. 9, s. 272–283.

TABELA 1. INSTYTUCJE DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ W SZWAJCARII

| FEDERACJA | KANTONY | GMINY |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| referendum obligatoryjne | referendum obligatoryjne | referendum obligatoryjne |
| referendum fakultatywne | referendum fakultatywne | referendum fakultatywne |
| inicjatywa ludowa | inicjatywa ludowa | inicjatywa ludowa |
| projekt przeciwny | zgromadzenie ludowe | inicjatywa indywidualna |
| | | zgromadzenie lokalne |

Źródło: M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań, 2012, s. 154

Dzięki ustawodawstwu konstytucyjnemu i instrumentom demokracji bezpośredniej naród stał się prawdziwym suwerenem mającym głos w każdej ważnej kwestii – od spraw na poziomie gminy po wypowiedzenie się na temat zmian konstytucji federacyjnej. Kolektywny system władzy oraz duży wpływ grup interesów i obywateli nie znajdują odpowiednika w żadnym innym państwie¹⁰. Warto dodać, że instrumenty charakterystyczne dla demokracji bezpośredniej były w latach 1848–2010 stosowane 570 razy¹¹.

Nawet jeśli w innych krajach istnieją systemy zbliżone do demokracji bezpośredniej, to jednak nie da się ich porównać z systemem szwajcarskim z powodu jego specyfiki i rozbudowanej formy oddolnego podejmowania decyzji¹².

Jak zatem zdefiniować sprawnie funkcjonujący system demokratyczny i jego instrumenty polegające na subsydiarności? W Szwajcarii praktycznie każda ustawa federalna i lokalna może być poddana pod referendum, które pozwala obywatelom zweryfikować decyzję parlamentu na szczeblu ogólnokrajowym i zmusić instytucje ustawodawcze do modyfikacji danego aktu. Stosowanie instrumentów demokracji bezpośredniej obejmuje wszystkie szczeble administracji publicznej, od władzy lokalnej poczynając, na federalnej kończąc. Instrumenty te służą społecznej kontroli władzy przedstawicielskiej, ale muszą liczyć się z nią także rządzący i elity polityczne. Pod głosowanie są poddawane różne problemy – o mniejszym i większym znaczeniu dla państwa. Wynika to z dużej swobody Szwajcarów, dzięki której każda sprawa polityczna może stać się przedmiotem inicjatywy ludowej. W takiej sytuacji rządzący nie obawiają się podnoszenia kwestii trudnych, które mogłyby okazać się barierą dla reelekcji, dlatego przestają zachowywać się konformistycznie.

¹⁰ S. Möckli, *Das politische System der Schweiz verstehen*, Altstätten, 2007, s. 21 n.

¹¹ Dane pochodzą ze Statistik Schweiz (Departament ds. Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej w Neuchâtel), strona internetowa: Bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/eidg__volksinitiativen.html, dostęp 10 VI 2014.

¹² A. Kost, *Direkte Demokratie*, Wiesbaden, 2008, s. 105 n.

Referendum to podstawowa, kształtowana przez stulecia instytucja demokracji bezpośredniej, umożliwiająca obywatelom decydowanie o sprawach publicznych. Największe zastosowanie znajduje na szczeblu gminy, a mniejsze – na szczeblu kantonu oraz federacji. Referendum stanowi wiążącą dla władz wypowiedź społeczną, rodzącą skutki prawne w dziedzinie, której dotyczy¹³.

W Szwajcarii funkcjonują dwie postaci tego instrumentu: referendum obligatoryjne oraz referendum fakultatywne¹⁴. Zgodnie z art. 140 konstytucji, przedmiotem referendum obligatoryjnego są trzy grupy zagadnień:

- *zmiana konstytucji federalnej;*
- *akcesja do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych;*
- *ustawy federalne uznane za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania jest dłuższy niż jeden rok (wówczas w ciągu roku od przyjęcia takiej ustawy przez Zgromadzenie Federalne musi ona być przedłożona pod głosowanie).*

W art. 140 pkt 2 konstytucji zawarto postanowienia dotyczące zastosowania referendum obligatoryjnego:

Narodowi przedstawia się pod głosowanie:

- a) *inicjatywy ludowe w sprawie całkowitej zmiany konstytucji federalnej;*
- b) *inicjatywy ludowe w sprawie częściowej zmiany konstytucji federalnej w formie propozycji o ogólnym charakterze, która została odrzucona przez Zgromadzenie Federalne;*
- c) *pytanie, czy należy przeprowadzić całkowitą zmianę konstytucji federalnej w razie niejednomyslności obu izb.*

Naród i kantony wyrażają wolę w sprawach: zmiany konstytucji federalnej; przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych; ustaw federalnych uznanych za pilne, których czas obowiązywania nie przekracza roku – ustawy te w ciągu roku od przyjęcia przez Zgromadzenie Federalne muszą być poddane pod głosowanie.

Natomiast tylko naród wyraża swoją wolę w odniesieniu do: inicjatyw ludowych w sprawie całkowitej zmiany konstytucji federalnej; inicjatyw ludowych w sprawie częściowej zmiany konstytucji federalnej w formie propozycji o ogólnym charakterze, która została odrzucona przez Zgromadzenie Federalne, oraz pytania, czy należy przeprowadzić całkowitą zmianę konstytucji federalnej w razie niejednomyslności obu izb.

Referendum fakultatywne, zwane również wetem ludowym, wprowadzono w 1874 roku. Zwołuje się je dla wyrażenia sprzeciwu wobec rozwiązań przyjętych

¹³ T. Brancki, *Szwajcarskie referendum „Stop minaretom” – podstawa prawna, wyniki i skutki*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne”, 2011, nr 32, s. 175.

¹⁴ B. Degen, *Referendum*, hasło w: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 10: *Pro-Schafroth*, red. M. Jorio, Basel, 2011, s. 166–168.

w obowiązującym systemie prawa. Instytucja ta jest stosowana przeciwko uchwalonemu aktowi prawnemu. Zgodnie z art. 141 konstytucji, za jego przeprowadzeniem musi opowiedzieć się 50 000 osób lub co najmniej osiem kantonów. Wymagana liczba podpisów pod wnioskiem o takie referendum musi być zebrana w okresie 100 dni od ogłoszenia (publikacji) w „Bundesblatt” (dziennik federalny) tekstu aktu prawnego, będącego przedmiotem głosowania¹⁵.

Pod to głosowanie poddaje się: ustawy federalne; ustawy federalne uznane za pilne, których czas obowiązywania przekracza rok; uchwały federalne, których czas obowiązywania przekracza rok; umowy międzynarodowe. Te ostatnie są bezterminowe i nie przewiduje się ich wypowiedzenia. Przewiduje się natomiast przystąpienie do organizacji międzynarodowych. Wprowadza się wielostronne ujednoczenie prawa. Zgodnie z konstytucją, Zgromadzenie Federalne może poddać pod głosowanie w referendum fakultatywnym także inne umowy międzynarodowe. Według art. 142 konstytucji, projekty przedstawione pod głosowanie narodowi stają się obowiązujące wtedy, gdy opowie się za nimi większość głosujących¹⁶.

Referendum jest sztandarowym narzędziem demokracji bezpośredniej Szwajcarów¹⁷, świadczyć o tym może liczba tych przeprowadzanych – od 1848 roku odbyło się ich 364 (por. tab. 2).

TABELA 2. REFERENDA W KONFEDERACJI SZWAJCARSKIEJ W LATACH 1840–2014

| OKRES | ŁĄCZNA LICZBA GŁOSOWAŃ | REFERENDA OBLIGATORYJNE | | REFERENDA FAKULTATYWNE | |
|-----------|------------------------|-------------------------|----------------|------------------------|----------------|
| | | wynik na „tak” | wynik na „nie” | wynik na „tak” | wynik na „nie” |
| 1840–1899 | 51 | 13 | 13 | 8 | 17 |
| 1900–1949 | 55 | 24 | 4 | 12 | 15 |
| 1950–1999 | 207 | 96 | 27 | 48 | 36 |
| 2000–2014 | 51 | 12 | 4 | 30 | 9 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Center for Research on Direct Democracy, strona internetowa: C2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=country_information&countrygeo=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe, dostęp 22 X 2015

¹⁵ N. Braun, *Direct Democracy in Switzerland. Case Study*, w: *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, ed. V. Beramendi a.o., Stockholm, 2008, s. 28.

¹⁶ Por. S. Hug, *Occurrence and Policy Consequences of Referendums*, „Journal of Theoretical Politics”, 2004, vol. 16, s. 321–336.

¹⁷ Statistik Schweiz (Departament ds. Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej w Neuchâtel), strona internetowa: Bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/eidg__volksinitiativen.html, dostęp 10 VI 2014.

Drugą formą jest inicjatywa ludowa, o której mowa w art. 138, 139 i 139b ustawy zasadniczej z 1999 roku. Ten instrument odgrywa istotną rolę w omawianym modelu demokracji bezpośredniej. Jego przedmiotem może stać się całkowita lub częściowa rewizja konstytucji federalnej. Zmiana ustawy zasadniczej może być zaproponowana przez 100 000 obywateli uprawnionych do głosowania, którzy w ciągu 18 miesięcy zbiorą wymagane podpisy¹⁸.

Najogólniej mówiąc, inicjatywa ludowa polega na tym, że grupa 100 000 obywateli uprawnionych do głosowania może wystąpić z żądaniem wprowadzenia poprawek konstytucyjnych, zaproponować nowe rozwiązania prawne oraz uchylić funkcjonujące.

Inicjatywa może dotyczyć zarówno rozwiązań szczegółowych, jak i tych natury ogólnej. Jeśli taka propozycja się pojawi, jest poddawana pod dyskusję na forum Rady Federalnej oraz Zgromadzenia Federalnego, które ustosunkowują się formalnie do proponowanych rozwiązań, czyli zgłaszają inne propozycje lub uszczegóławiają te przedstawione. Następnie wszystkie inicjatywy, łącznie z kontrpropozycjami, są poddawane pod osąd społeczeństwa i poszczególnych kantonów w referendum. Inicjatywa ludowa uzyskuje akceptację wtedy, gdy opowie się za jej przyjęciem większość społeczeństwa i kantonów.

W szwajcarskim systemie politycznym wyróżnia się inicjatywę ludową mającą na celu przyjęcie nowej konstytucji oraz wniesienie poprawek konstytucyjnych. Pierwszy rodzaj inicjatywy istnieje od 1848 roku, drugi zaś – od 1891. W 1977 roku w art. 138 konstytucji, dotyczącym inicjatywy ludowej w sprawie całkowitej zmiany konstytucji federalnej, przyjęto, że z inicjatywą może wystąpić co najmniej 100 000 obywateli, o czym już wspomniano. Ze względu na rosnącą liczbę mieszkańców Szwajcarii, dyskutowane są obecnie propozycje, mające na celu zwiększenie dolnej granicy liczby obywateli, mogących wystąpić z inicjatywą.

W art. 139 konstytucji, dotyczącym częściowej zmiany konstytucji federalnej, postanowiono, iż 100 000 uprawnionych do głosowania może żądać częściowej zmiany konstytucji federalnej. Inicjatywa ludowa w sprawie częściowej zmiany konstytucji może przybrać formę propozycji o charakterze ogólnym lub formę już gotowego projektu. Jeśli inicjatywa narusza jedność formy prawnej lub bezwzględnie obowiązujące postanowienia prawa międzynarodowego, to parlament może ją uznać za całkowicie lub częściowo nieważną. Jeśli natomiast parlament zgadza się z inicjatywą, to opracowuje częściową zmianę konstytucji w duchu tej inicjatywy i przedstawia ją pod głosowanie narodowi i kantonom. Jeśli jednak parlament nie zgadza się z inicjatywą, to przedstawia ją narodowi pod głosowanie. Naród wówczas rozstrzyga, czy inicjatywie należy nadać bieg. Jeśli rozstrzygnięcie jest pozytywne, to parlament przygotowu-

¹⁸ M. Marczevska-Rytko, *Inicjatywa ludowa i referendum...*, s. 273.

je odpowiedni projekt. Inicjatywa w formie opracowanego projektu jest poddawana pod głosowanie narodowi i kantonom. Parlament zaleca bądź przyjęcie, bądź odrzucenie. Jeżeli zaleca odrzucenie, może przedstawić kontrpropozycję, nad którą naród i kantony głosują w tym samym czasie. Mogą w tym wypadku udzielić poparcia obu propozycjom lub wskazać tę z nich, którą chciałyby poprzeć, gdyby obie uzyskały poparcie. Jeśli jedna propozycja uzyskuje większość w głosowaniu ludowym, a druga więcej głosów kantonów, żadna z nich nie wchodzi w życie¹⁹.

W kantonach realizujących głosowanie przez zgromadzenie ogółu obywateli przedmiotem inicjatywy ludowej może być w zasadzie każdy projekt. Z wnioskiem o podjęcie proponowanego rozwiązania może wystąpić każdy obywatel, który jest członkiem zgromadzenia. W kantonach, gdzie funkcjonują przedstawicielskie organy uchwałodawcze, prawo wnoszenia inicjatywy ludowej przysługuje tylko określonej liczebnie grupie obywateli, a dotyczyć może jedynie spraw zastrzeżonych do kompetencji głosowania powszechnego (wybór władz, budżet, ważniejsze wydatki, obsada personalna urzędów)²⁰. Należy nadmienić, że jeżeli zgromadzenie zaleca nieprzyjmowanie projektu, którego dotyczy inicjatywa ludowa, może przedstawić swój projekt przeciwny (*counter-proposal*) wobec projektu inicjatywy. W takim wypadku naród i kantony głosują jednocześnie nad inicjatywą oraz nad projektem sformułowanym przez zgromadzenie²¹.

Inicjatywa ludowa jest rzadziej stosowanym instrumentem demokracji niż referendum. Odwołano się do niej (do 2014 roku) 233 razy (por. tab. 3).

Zgromadzenie ludowe jest swoistym zebraniem uprawnionych obywateli, którzy zgromadzą się na wolnym powietrzu na centralnym placu kantonu (*Landsgemeindeplatz*), aby debatować i decydować o najważniejszych kantonalnych kwestiach²². Przedmiotem każdego zgromadzenia ludowego są sprawy istotne dla mieszkańców. Każdy uczestnik ma możliwość zabrania głosu w debacie. Głosowanie odbywa się przez podniesienie ręki i każdorazowo traktowane jest jako referendum o charakterze obligatoryjnym. Jak podaje Bogusław Banaszak, istnieje możliwość przeprowadzenia głosowania tajnego lub ograniczenia przedmiotu zgromadzenia ludowego tylko do wyboru określonych organów bądź głosowania nad jakąś sprawą bez

¹⁹ Por. M. Leupold, M. Besson, *Gefährden Volksinitiativen die „gute Ordnung“ der Verfassung?*, „Leges”, 2011, nr 3, s. 389–407.

²⁰ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa, 2007, s. 248–249.

²¹ M. Marczevska-Rytka, *Inicjatywa ludowa i referendum...*, s. 274.

²² S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów, 2009, s. 158.

TABELA 3. INICJATYWA LUDOWA W KONFEDERACJI SZWAJCARSKIEJ
W LATACH 1840–2014

| OKRES | ŁĄCZNA LICZBA GŁOSOWAŃ | INICJATYWA LUDOWA | | PROJEKT PRZECIWNY | |
|-----------|------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | wynik na „tak” | wynik na „nie” | wynik na „tak” | wynik na „nie” |
| 1840–1899 | 4 | 1 | 3 | 0 | 0 |
| 1900–1949 | 41 | 6 | 27 | 6 | 2 |
| 1950–1999 | 112 | 5 | 86 | 13 | 8 |
| 2000–2014 | 76 | 10 | 56 | 4 | 6 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Center for Research on Direct Democracy, strona internetowa: C2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=country_information&countrygeo=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe, dostęp 22 X 2015

uprzedniej dyskusji²³. Z powodów praktycznych *Landsgemeinde* zostało zniesione we wszystkich kantonach z wyjątkiem dwóch – Glarus i Appenzell Innerrhoden, gdzie nadal jest najwyższą instytucją polityczną na szczeblu kantonalnym.

W około 80% gmin funkcjonują także tzw. zgromadzenia obywateli (zgromadzenie lokalne) – *Gemeindeversammlung* (znane też pod nazwą *Einwohnergemeinde*). Spotykają się wówczas wszyscy zainteresowani uprawnieni do głosowania, aby podejmować decyzje w kwestiach najważniejszych dla swoich wspólnot lokalnych. Zgromadzenia w gminach są w istocie kopią kantonalnych *Landsgemeinde*, w przeciwieństwie do nich jednak organizowane kilka razy w roku²⁴.

W skład zgromadzenia gminy wchodzi wszyscy uprawnieni do głosowania. Zależnie od przyjętego w kantonie systemu organizacji zgromadzenie ma moc uchwałodawczą lub jest zwoływane w celu ustanowienia organu przedstawicielskiego mającego moc uchwałodawczą²⁵. Do kompetencji zgromadzenia należy między innymi uchwalanie budżetu gminy i zatwierdzanie jego wykonania. Istotnym zadaniem jest uchwalanie podatków, wybór władz gminnych i nadzór nad ich działalnością oraz przyjmowanie sprawozdań z działalności organów gminnych.

²³ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 301.

²⁴ F. Helg, *Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden*, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich – Basel – Genf, 2007, s. 17.

²⁵ M. Matyja, System polityczny Szwajcarii. Federalizm i demokracja bezpośrednia, „Kultura i Historia”, 2009, t. 16, strona internetowa: Kulturaihistoria.umcs.lublin.pl/archives/1484, dostęp 25 VIII 2016.

DOŚWIADCZENIA SZWAJCARSKIEJ DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

System demokracji bezpośredniej powoduje, że nowe ustawy uzyskują duże poparcie społeczne, a z drugiej strony osiągnięcie kompromisów politycznych generuje spowolnienie procesu decyzyjnego. Szwajcarska demokracja bezpośrednia ma bardzo bogate doświadczenia, jej instrumenty są bowiem stosowane powszechnie i często (por. tab. 4).

TABELA 4. STOSOWANIE INSTYTUCJI DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ
W SZWAJCARII W LATACH 1840–2014

| OKRES | GŁOSOWANIA OGÓLEM | AKCEPTACJA | ODRZUCENIE | INICJATYWY LUDOWE | | REFERENDA OBLIGATORYJNE | | REFERENDA FAKULTATYWNE | |
|--------------|----------------------|------------|------------|----------------------|-------------------|----------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|
| | | | | wynik na „tak” | wynik na „nie” | wynik na „tak” | wynik na „nie” | wynik na „tak” | wynik na „nie” |
| 1840–1899 | 55 | 22 | 33 | 1 | 3 | 13 | 13 | 8 | 17 |
| 1900–1949 | 88 | 42 | 46 | 6 | 27 | 24 | 4 | 12 | 15 |
| 1950–1999 | 298 | 149 | 149 | 5 | 86 | 96 | 27 | 48 | 36 |
| 2000–2014 | 121 | 52 | 69 | 10 | 56 | 12 | 4 | 30 | 9 |
| RAZEM | 562 | 265 | 297 | 22 | 172 | 145 | 48 | 98 | 77 |

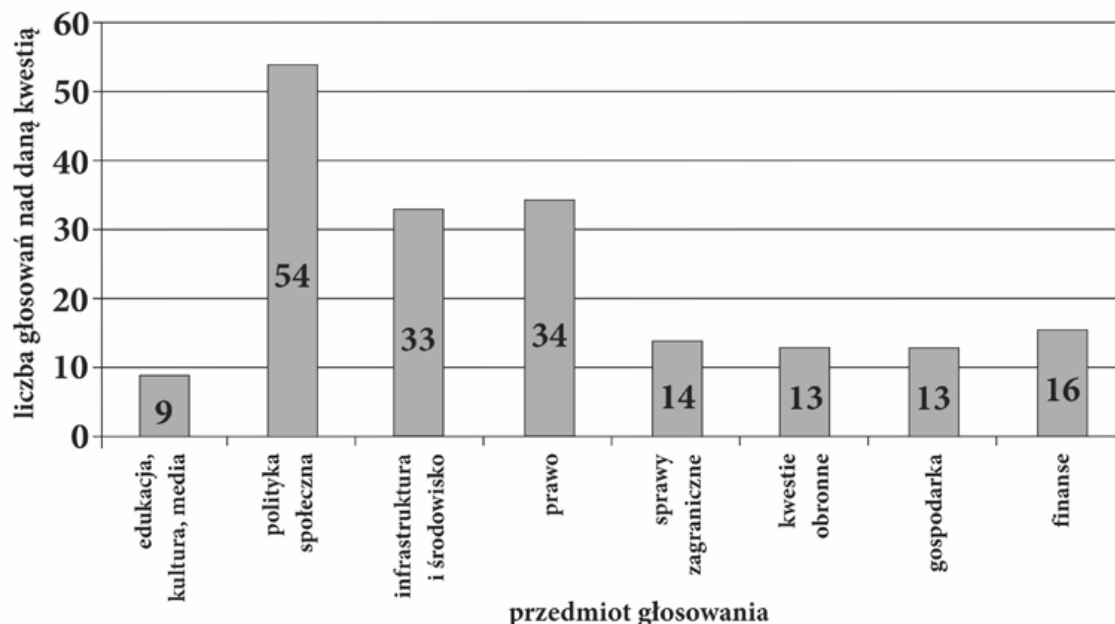
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Center for Research on Direct Democracy, strona internetowa: C2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=country_information&countrygeo=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe, dostęp 22 X 2015

W latach 1840–2014 Szwajcarzy 562 razy korzystali z instrumentów demokracji bezpośredniej, 47% głosowań zakończyło się akceptacją proponowanych rozwiązań. Inicjatywa ludowa stosowana była 194 razy, jedynie w 22 inicjatywach społeczeństwo wypowiedziało się na „tak”.

Zakres i częstotliwość sięgania po ten instrument stawia inicjatywę ludową na drugim miejscu zaraz za referendum. Jest więc istotnym narzędziem, aczkolwiek w zestawieniu z głosowaniami referendalnymi wypada gorzej pod względem liczebności. Warto zaznaczyć, iż każda zaakceptowana inicjatywa kończy się *de facto* głosowaniem w drodze referendum.

Sztandarowym narzędziem demokracji bezpośredniej w Szwajcarii jest jednak referendum. Świadczy o tym liczba już przeprowadzonych. W latach 1840–2014 (por. tab. 4) przeprowadzono łącznie 368 referendów, z czego 66% przyjęło propo-

WYKRES 1. PRZEDMIOT FEDERALNYCH GŁOSOWAŃ POWSZECHNYCH
W SZWAJCARII W LATACH 1991–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Statistical Data on Switzerland 2012*, Departament ds. Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej w Neuchâtel, 2012, s. 40

nowane rozwiązania²⁶. Przedmiot głosowania jest natomiast analogiczny do inicjatywy ludowej – to bardzo bogaty i szeroki zakres tematyczny (wykres 1).

Analizując dane z wykresu 1, można sformułować wniosek, iż w Szwajcarii prawie każda sprawa nurtująca obywateli może się stać przedmiotem głosowania powszechnego. W latach 1991–2011 wyborcy najczęściej wypowiedzieli się w referendum na temat polityki społecznej, stanowionego prawa oraz infrastruktury i środowiska, a zdecydowanie rzadziej w kwestiach finansowych. Podobną liczbę głosowań referendalnych przeprowadzono w sprawach związanych z polityką zagraniczną, obronnością państwa i gospodarczych. Najmniej uwagi w analizowanym okresie poświęcono sprawom edukacji, kultury oraz środków społecznego przekazu.

Przytoczyć tu wypada wyniki wybranych referendów. 17 lutego 1924 roku odbyło się fakultatywne referendum dotyczące poprawek w federalnym prawie ochrony zatrudnienia – propozycja została odrzucona przez 57,6% głosujących²⁷.

²⁶ Statistik Schweiz (Departament ds. Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej w Neuchâtel), strona internetowa: Bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/eidg__volksinitiativen.html, dostęp 21 III 2015.

²⁷ Tamże, strona internetowa: Bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03.html, dostęp 29 III 2015.

W 1944 roku odbyło się referendum dotyczące nieuczciwej konkurencji. Społeczeństwo 19 października decydowało, czy należy zmienić to prawo – za takim rozwiązaniem opowiedziała się większość – 52,9% głosujących. Partycypacja wyniosła dokładnie 50,9% uprawnionych do głosowania²⁸. W referendum przeprowadzonym w 1994 roku wyborcy zostali zapytani, czy zatwierdzają nową ustawę federalną o zwalczaniu zjawiska nieuczciwej konkurencji. Większość opowiedziała się „za”.

Charakterystyczne dla Szwajcarii jest bardzo późne przyznanie kobietom federalnych praw wyborczych, stało się to dopiero w 1971 roku (mężczyźni uzyskali je w 1831). Zdecydowało o tym 65,7% uprawnionych do głosowania oraz 14 kantonów i trzy półkantony²⁹.

W latach 90. XX wieku przeprowadzono referendum dotyczące budżetu federalnego. Federalny pomysł na spożytkowanie środków mających zrównoważyć budżet uzyskał znaczne poparcie społeczeństwa (70,7%) oraz wszystkich kantonów. Głosowanie odbyło się 7 czerwca 1998 roku³⁰.

W latach 80. XX wieku lawinowo wzrastała liczba uchodźców szukających azylu w państwie helweckim. Udzielanie go doprowadziło do obciążenia funduszy i to zarówno na szczeblu kantonalnym, jak i federalnym. W 1985 roku parlament przeprowadził nowelizację prawa azylu, dzięki czemu proces decyzyjny przy rozpatrywaniu wniosków o azyl i wydań został przyśpieszony, a w rezultacie zwiększona została jego skuteczność. Parlament starał się, aby nowelizacja stanowiła kompromis między stanowiskami prawicy i lewicy. Znowelizowana ustawa nie odpowiadała jednak ani organizacjom uchodźców, ani ugrupowaniom zielonych czy partiom lewicowym. Na skutek ich sprzeciwu 5 kwietnia 1987 roku przeprowadzono referendum, którego poparcie było wyrazem sprzeciwu wobec nowelizacji. Władza nie osiągnęła zamierzonego celu, a więc wyrażenia sprzeciwu. Zwolennicy nowelizacji okazali się zdecydowaną większością (stanowili 67,4%), która wpłynęła na ustawodawstwo, popierając i zatwierdzając zmiany w prawie azylowym³¹.

W czerwcu 2005 roku przeprowadzono istotne referendum. Na karcie do głosowania znajdowały się dwa pytania. Pierwsze dotyczyło realizacji umowy między Konfederacją Szwajcarską a Unią Europejską w sprawie przystąpienia Szwajcarii do strefy Schengen. Drugie natomiast – legalizacji i rejestracji związków homo-

²⁸ Tamże.

²⁹ Center for Research on Direct Democracy, strona internetowa: C2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=country_information&countrygeo=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe, dostęp 22 X 2015.

³⁰ Tamże.

³¹ W. Linder, *Schweizerische Demokratie...*, s. 164–165.

seksualnych. Obie idee zostały poparte przez społeczeństwo większością głosów (54,6% i 58%), frekwencja wyniosła ponad 56%. Skutkami tego poparcia są przynależność Szwajcarii do strefy Schengen i legalność związków homoseksualnych³².

W listopadzie 2014 roku elektorat szwajcarski przegłosował inicjatywę o nazwie „ratujmy nasze szwajcarskie złoto” na „nie”. Inicjatywa miała na celu zobligowanie Szwajcarskiego Banku Narodowego, aby ten utrzymywał aktywa w złocie w wysokości 20% i aby wszystkie zasoby złota były zdeponowane w Szwajcarii.

W lutym 2016 roku elektorat wypowiedział się pozytywnie w referendum dotyczącym rozbudowy tunelu Gotthard: chodziło o budowę równoległego – do istniejącego już – tunelu drogowego.

Bardzo często w referendach wymagających poparcia podwójnej większości zdarza się, że kantony i ogół głosujących obywateli federacji nie zgadzają się ze sobą. Polegająca na współpracy i zgodzie idea demokracji konsensualnej w takich sytuacjach zostaje podważona. Zdarzało się to już w referendach w latach: 1970 (finanse federalne), 1983 (polityka energetyczna), 1994 (naturalizacja młodych cudzoziemców). W tych głosowaniach aprobatę wyraziła większość federalnego ogółu obywateli, w kantonach natomiast większość okazała sprzeciw. Podobny przypadek odnotowano przy głosowaniu w sprawie edukacji federalnej³³.

Analizując doświadczenia w stosowaniu głównych instrumentów demokracji bezpośredniej w Konfederacji Szwajcarskiej, można wyciągnąć wniosek, iż są one bardzo ważnym instrumentem kształtowania wyników przez wolę narodu. Oba główne instrumenty objęte były, i nadal są, szerokim zakresem tematycznym głosowań. W porównaniu z referendum inicjatywa ludowa ma o wiele mniejszą skuteczność, a Szwajcarzy sięgają po nią zdecydowanie rzadziej. Siłę referendum ukazują wyniki głosowań, które były wyrazem woli społeczeństwa. Można jednak stwierdzić, że często mniejszość wyraża swoją wolę, o czym świadczy frekwencja poszczególnych głosowań. W przybliżeniu średnia partycypacyjna w głosowaniach referendalnych, przy uwzględnieniu wyników od 1848 roku do dziś, oscyluje poniżej 40% uprawnionych do głosowania³⁴.

Według Wojciecha Sokoła, ocena instytucji referendum jest ambiwalentna, ponieważ z jednej strony podkreśla się zalety zaangażowania dużej liczby obywateli w proces decyzyjny, a z drugiej strony w wyniku referendum następuje modyfikacja parlamentarnego procesu podejmowania decyzji politycznych. Modyfikacja ta

³² Center for Research on Direct Democracy...

³³ W. Linder, *Schweizerische Demokratie...*, s. 140 n.

³⁴ Schweizerische Bundeskanzlei, Chronologie Abstimmungen, strona internetowa: Admin.ch/ch/d//pore/va/vab_2_2_4_1.html, dostęp 29 III 2015.

oznacza zwiększenie stopnia mechanizmu decyzyjnego i wydłużenie procedury decyzyjnej oraz osłabienie pozycji parlamentu. Poza tym referenda, które w założeniu miały osłabiać rolę partii politycznych, są w stanie ją wzmacniać, ponieważ to właśnie one są inicjatorami przeprowadzenia referendum³⁵.

PROBLEM FUNKCJONALNOŚCI I DYSFUNKCJONALNOŚCI DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ W SZWAJCARII

Uczestnictwo obywateli we władzy jest podstawą demokracji bezpośredniej, a głosząca ludność nosi miano suwerena. Określając suwerena w ten sposób, trzeba pamiętać, że chodzi o większość, czyli ponad 50%. To właśnie większość decyduje o przyjęciu bądź odrzuceniu ustawy. Co ciekawe, większość ta obejmuje obywateli uprawnionych do głosowania, a nie populację krajową. Atut głosowania posiada około 60% wszystkich mieszkańców³⁶. Jak już wspomniano, średnia frekwencyjna utrzymuje się w granicach 40%, co stanowi około jednej czwartej populacji, czyli niemal 2 000 000 obywateli. Większość wymagana do przyjęcia jakiejś kwestii przez referendum stanowi ponad 1 000 000 obywateli, czyli 12–13% populacji. Tyle osób odrzuca lub aprobuje propozycje wysuwane przez organy władzy, autorów inicjatyw oraz decyduje o kwestiach najwyższej wagi. Pułap procentowy decydujących to 12–18% Szwajcarów. Szczególny wzrost tej liczby zanotowano w latach 70. XX wieku, a spowodowany był przyznaniem kobietom praw wyborczych w 1971 roku. Jak wynika z moich obliczeń, w tamtych latach liczba głoszących wzrosła z 5–14% do 12–18%. Z tych wszystkich wyliczeń widać, że decydującą większość głoszących stanowi mniejszość obywateli. Pojawia się problem identyfikacji poglądów głoszących z pozostałą częścią społeczeństwa, które nie uczestniczy w głosowaniu.

Mając świadomość liczebnej siły decydujących, można wysnuć także wniosek, iż w tym przypadku wystarczającym wyrazicielem woli narodu byłby sam parlament. Trzeba jednak wziąć pod uwagę to, iż bez względu na stopień partycypacji obywateli w bezpośrednich rządach, jest to zawsze najwłaściwszy sposób legitymizacji. Wola narodu wyraża się przez tych, którzy tego chcą, niegłoszący nie mają zakazu uczestnictwa w referendach. Należy brać pod uwagę także fakt „tasowania się” obywateli w zależności od przedmiotu głosowania. Zjawisko to polega na tym, że na przykład podczas jednego referendum głosuje pewna grupa społeczeństwa, w innym zaś biorą udział wcześniej niegłoszący. Z pewnością prawie

³⁵ W. Sokół, *Demokracja bezpośrednia*, w: *Polityka – ustrój – idee. Leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin, 1999, s. 70.

³⁶ W. Linder, *Schweizerische Demokratie...*, s. 145.

każdy uprawniony do głosowania Szwajcar miał okazję „wyrażać wolę narodu” poprzez instrumenty demokracji bezpośredniej. Mimo niskiego odsetka głosujących i zarzutu dyktatury większości, będącej w istocie mniejszością, to dalej naród, a nie poszczególne organy władzy są głównym podmiotem nadającym kształt prawodawstwu ustrojowemu w Konfederacji Szwajcarskiej. Należy zwrócić uwagę na to, że mimo bezwzględnej mniejszości decydującej w pojedynczych głosowaniach, zależnie od przedmiotu i wagi referendum, ludzie stanowiący ten odsetek zmieniali się przez lata.

Wolf Linder wskazuje, iż 30% głosujących to obywatele świadomi swoich obowiązków obywatelskich, regularnie głosujący. Około 20% to tzw. abstynenci, którzy nigdy nie głosowali z różnych przyczyn. Najliczniejsza jest jednak grupa trzecia, stanowiąca blisko 50% wyborców. Jak określa Linder, są to głosujący od czasu do czasu, a więc *à la carte* – ich partycypacja zależna jest od przedmiotu głosowania³⁷.

W zasadzie każda kwestia poddawana pod głosowanie może być przyczyną zmian agendy politycznej. Często te kłopotliwe kwestie są z niej usuwane przez organy władzy, ma to pomóc w uniknięciu sprzeciwu społeczeństwa i pozyskaniu elektoratu. Z drugiej strony jednak, demokracja bezpośrednia daje obywatelom możliwość poruszania kwestii i decydowania w sprawach, które nigdy nie znalazłyby się w agendzie politycznej władzy. Służą temu głównie dwa analizowane instrumenty: referendum i inicjatywa powszechna. Ten drugi ma innowacyjny charakter i powoduje poszerzenie agendy politycznej o nowe kwestie. Jego skuteczność jest jednak niska, o czym już mówiono poprzednio. Referendum to narzędzie kontroli, kształtowania ustroju oraz wyraz woli społeczeństwa.

W głosowaniach referendalnych obywatele mogą określić swoje stanowisko poprzez poparcie bądź odrzucenie danej kwestii. Sprawy najwyższej wagi są rozpatrywane w ramach obowiązkowego referendum. Władza liczy się z tym, iż zmieniając konstytucję, może doczekać się całkowitego jej odrzucenia przez lud. Dlatego organ władzy stara się sformułować jej treść tak, aby uniknąć potencjalnego referendum. Zagrożenie nim istnieje zawsze, co powoduje, iż władza w obawie przed całkowitym odrzuceniem ustawy za sprawą tego instrumentu dostosowuje jej treść, starając się zachować kompromis między swoimi celami a głosem społeczeństwa. Dochodzi do konsultacji władzy ze społeczeństwem, jego różnymi grupami interesów³⁸. Zjawisko to jest zauważalne również w kwestiach podlegających referendum

³⁷ Tamże, s. 148.

³⁸ Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (Ustawa federalna o procedurze konsultacyjnej z 18 marca 2005 r.), Vernehmlassungsgesetz, VI/G, SR 172.061.

fakultatywnemu. Pokazuje to, że ten instrument ma nie tylko bezpośredni wpływ na władzę, lecz także jest pośrednim czynnikiem kształtowania ustroju. Władza liczy się ze społeczeństwem i ma świadomość siły narzędzi, jakimi ono dysponuje.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż to demokracja bezpośrednia spowodowała ewolucję ustroju. Dzięki instrumentowi referendum zdołano poszerzyć demokrację konsensualną, opartą na zasadach porozumienia i współpracy, przez co umocniono ideę współrządzenia. Wpływanie na prawodawstwo ustrojowe można pokazać na przykładzie kryzysu gospodarczego lat 30. XX wieku, kiedy to proces ustawodawczy był skutecznie blokowany przez różne grupy, tj. lewicę czy siły ekstremistyczne. To dowód na to, iż instrument referendum może być skutecznym narzędziem w rękach niewielkich grup interesów.

Grupy interesów wysuwają swoje propozycje, potrafią zebrać większość, aby przeforsować bądź odrzucić daną ustawę w referendum³⁹. Są bardzo ważnym aktorem kształtującym szwajcarski system polityczny. Wywodzące się ze społeczeństwa ugrupowania walczą o swoje racje, są to na przykład ugrupowania ekologiczne, związki przemysłowe i zawodowe. Referendum, a przede wszystkim potencjalne zagrożenie jego przeprowadzenia, jest w rękach grup interesów narzędziem, którym mogą straszyć władzę i wywierać na nią wpływ. Co istotne, konsultacje ludowe, odbywające się przed uchwaleniem ustawy przez parlament, dają szansę negocjacji wszystkim grupom. Bardzo często dzieje się tak w ramach wypracowanego kompromisu grup interesów negocjujących z rządem, który ma świadomość siły obywateli.

Popularność demokracji bezpośredniej w Szwajcarii jest bardzo duża. Obywatele mają świadomość potencjału instrumentów tego systemu i kiedy zajdzie taka potrzeba, potrafią je wykorzystać. Wyróżnia to Konfederację spośród innych demokratycznych państw, mimo iż zauważa się niejednokrotnie brak innowacyjności oraz otwarcia na społeczność międzynarodową. Potwierdzeniem może być na przykład jej późne przystąpienie do Organizacji Narodów Zjednoczonych – dopiero w 2002 roku. Stało się to aż po 57 latach istnienia organizacji, która skupia ponad 190 członków i której ważne organy usytuowane są na terenie Szwajcarii. Współczesne trendy integracyjne stawiają ją pod tym względem na dalekiej pozycji.

Narastająca zewnętrzna i wewnętrzna presja powoduje, iż coraz bardziej oczywistym celem Szwajcarów staje się pogodzenie dwóch zależnych zjawisk: zewnętrznej integracji oraz niezależności. Wydaje się jednak, że właściwym posunięciem będzie nie tyle zmiana na płaszczyźnie politycznej, ile w świadomości społecznej. Nie ma tu mowy o ograniczeniu demokracji bezpośredniej, a jedynie o zmianie

³⁹ Por. *Élites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales 1970–1987*, red. Y. Papadopoulos, Lausanne, 1994, s. 40 n.

świadomości jej uczestników. Poczucie odrębności i neutralności oraz świadomość specyfiki ustrojowej, polegającej na głęboko zakorzenionych w kulturze politycznej instrumentach demokracji bezpośredniej, powoduje, iż wymaga to długiego czasu⁴⁰. Ważne jest jednak, aby takie inicjatywy wpływały od społeczeństwa, które jest suwerenem i ostatecznym decydem.

Funkcjonalność systemu demokracji bezpośredniej związana jest przede wszystkim z szeroko rozumianą partycypacją obywateli i politycznych aktorów w procesie decyzyjnym państwa, kantonów i gmin.

Po pierwsze – demokracja bezpośrednia ułatwia obywatelom udział w bezpośrednim podejmowaniu decyzji politycznych. Nawet podmioty polityczne nie-wchodzące w struktury rządowe współdecydują w procesie politycznym⁴¹. Obywatele stają się świadomi tego, że ponoszą odpowiedzialność za podjęte przy urnie decyzje. Klaus Armingeon słusznie komentuje to zjawisko: *Das Volk mache sich in der Abstimmung klar, dass es auch die Konsequenzen der Entscheidung tragen müsse* (W trakcie głosowania naród zdaje sobie sprawę z tego, że musi ponosić konsekwencje podjętej decyzji)⁴².

Po drugie – każdy podmiot polityczny jest w stanie skutecznie artykułować swoje żądania. Podejmuje się nawet takie inicjatywy i przeprowadza takie referenda, które od początku nie mają szans powodzenia. Stanowią jednak pewnego rodzaju *input* polityczny i oddziałują pośrednio na kształtowanie opinii publicznej⁴³.

Po trzecie – demokracja bezpośrednia charakteryzuje się silną tendencją do tworzenia kompromisów i liczenia się z opinią publiczną⁴⁴. Dla polityków oznacza to stały kontakt ze społeczeństwem w obawie przed nieprzewidzianym przeprowadzeniem inicjatywy ludowej; szczególnie dla mniejszości jest szansą na prze-forsowanie ich sugestii i żądań politycznych.

Po czwarte – w systemie demokracji bezpośredniej występuje szeroka akceptacja podjętych decyzji politycznych przez wszystkich aktorów sceny politycznej, ekonomicznej i społecznej. Decyzja polityczna podjęta w referendum bezsprzecznie ma szersze echo społeczne niż decyzja forsowana przez elity polityczne.

⁴⁰ Szerzej na ten temat: E. Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Basel, 1946.

⁴¹ S. Möckli, *Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie*, „Beiträge und Berichte”, 1995, nr 237, s. 9.

⁴² K. Armingeon, *Direkte Demokratie als Exportartikel*, w: *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie. Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder zum 65. Geburtstag*, red. A. Vatter, F. Varone, F. Sager, Bern, 2009, s. 433–442.

⁴³ A. Vatter, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, 2014, s. 358 n.

⁴⁴ S. Möckli, *Funktionen und Dysfunktionen...*, s. 10.

Po piąte – demokracja bezpośrednia spełnia dwie ważne funkcje systemowe w procesie decyzyjnym: funkcję politycznej komunikacji i politycznej socjalizacji⁴⁵. Pierwsza wiąże się z wieloma podmiotami politycznymi zaangażowanymi w proces decyzyjny, co doprowadza do sytuacji, w której tak zwana wiedza polityczna w społeczeństwie stoi na wyższym poziomie niż w systemach opartych na demokracji reprezentatywnej. Wiąże się też z usilnym dążeniem do osiągnięcia kompromisu i pociąga za sobą całą grę politycznych i społecznych powiązań, w których ramach dochodzi do wymiany informacji.

Polityczna socjalizacja oznacza z kolei, że partycypacja w systemie demokracji bezpośredniej sprzyja ugruntowaniu w świadomości społecznej podstawowych praw demokratycznych, na przykład respektowania argumentów przeciwników politycznych.

Dysfunkcjonalność tej formy demokracji, podobnie jak jej funkcjonalność, jest zagadnieniem kompleksowym i wielowymiarowym.

Po pierwsze – system ten umożliwia wprowadzić szeroką partycypację obywateli w życiu politycznym państwa, jednak tylko nikła mniejszość społeczeństwa angażuje się w ten proces. Jest to taka mniejszość obywateli, która – abstrahując od systemu politycznego – przejmuje bądź przejmowałaby inicjatywę polityczną i aktywnie uczestniczyłaby w każdym procesie decyzyjnym państwa. Mniejszość tę stanowią elity polityczne, tak zwane *classe politique*, z których zdaniem i poglądami liczy się większość społeczeństwa. Polityczne prądy o charakterze *input* w systemie politycznym nie są więc silniejsze w demokracji bezpośredniej niż w demokracji reprezentatywno-parlamentarnej⁴⁶.

Po drugie – demokracja bezpośrednia spowalnia proces decyzyjny, a przez to ogranicza i blokuje znalezienie pożądanых rozwiązań. Ze względu na to, że w procesie politycznym bierze udział wielu uczestników (partie polityczne, grupy interesów, społeczeństwo), generuje to szukanie kompromisów. Natomiast celem elit politycznych nie jest wciąganie przedstawicieli społeczeństwa w proces podejmowania decyzji. Wręcz przeciwnie – elity dążą do ograniczenia liczby głosowań i referendów w obawie przed niepożądanymi decyzjami przy urnie.

Po trzecie – demokracja bezpośrednia osłabia pozycje ustabilizowanych aktorów politycznych, stwarza bowiem możliwość pominięcia kompetencji decyzyjnych organów państwowych. Tym samym system ten wzmacnia rolę opozycji i dopuszcza o wiele rzadziej niż w demokracji reprezentatywno-parlamentarnej proces negocjacji decyzji w postaci dyskusowania przeciwstawnych argumentów, szuka-

⁴⁵ Tamże, s. 11.

⁴⁶ Tamże, s. 12.

nia kompromisu, doradztwa i osobistej konfrontacji politycznych kontrahentów. Grupy interesów mogą w ten sposób eksponować tematy ważne dla ich partykularnych interesów, nie ponosząc żadnej odpowiedzialności politycznej. Z powodu takiej polityki, grupy interesów stają między społeczeństwem i państwem jako konkurencja w stosunku do partii politycznych, co z kolei osłabia rolę partii.

Po czwarte – demokracja bezpośrednia ze swoją wielością i różnorodnością decyzji podejmowanych przez wyborców sprawia, że społeczeństwo staje się bierne politycznie. Jak przykładowo już podawałem, 18 maja 2003 roku szwajcarscy wyborcy zostali poddani poważnej próbie – w głosowaniu musieli się wypowiedzieć aż w dziewięciu kwestiach tak różnych, jak zmiana ustawy o reformie armii czy wprowadzenie czterech niedziel w roku wolnych od samochodów.

Wyborcy nie są w stanie informować się na bieżąco o wszystkich zmianach, wiązałoby się to ze zbyt wysokimi kosztami informacyjnymi, szczególnie przy podejmowaniu decyzji w sprawach złożonych i kompleksowych. Występuje pewnego rodzaju przeciążenie, a nawet zmęczenie liczbą i różnorodnością podejmowanych decyzji w głosowaniach powszechnych, zaledwie jedna szóstą wyborców jest w pełni doinformowana w przededniu referendum⁴⁷.

Po piąte – system demokracji bezpośredniej może doprowadzić do zaognienia konfliktów politycznych. Szczególnie łatwo może się to stać przy głosowaniach o wszystko albo nic. Istnieje wtedy ryzyko eskalacji walki politycznej, a niekiedy dochodzi nawet do tyranizowania mniejszości przez większość – przykładem jest głosowanie z 2009 roku w efekcie zabraniające budowy minaretów. Przez ograniczenie możliwości decyzji do „tak” lub „nie” głosowanie powszechne polaryzuje stanowiska i ogranicza możliwości negocjacji, uzupełnień i kompromisów.

Po szóste – demokracja bezpośrednia jest kosztowna i czasochłonna.

Osobnego omówienia funkcjonalności i dysfunkcjonalności procesu decyzyjnego wymaga samo referendum, które najczęściej hamuje zmiany, ponieważ obywatele na ogół są sceptycznie nastawieni do zmian. Poza tym referendum wyklucza w procesie decyzyjnym uprawnienia mniejszości i wprowadza mechanizm decyzyjny rządów większości.

Dysfunkcjonalność tego instrumentu związana jest również z procesem wdrażania przegłosowanego w referendum problemu. Rzadko się zdarza, aby to wdrożenie było wiernym odzwierciedleniem woli większości przy urnie. Proces wdrożenia zostaje przegłosowany w parlamencie, brane są przy tym pod uwagę dodatkowe aspekty: zasady prawa międzynarodowego i kompatybilność wdrażanego postanowienia z konstytucją federalną. W konsekwencji wprowadzenie zmiany do konsty-

⁴⁷ Tamże, s. 14.

tucji czy ustawy często ma charakter rozwiązania *soft*, nieodpowiadającego oczekiwaniom grupy inicjującej, wywołującego rozczarowanie i niezadowolenie różnych grup politycznych i społecznych. Przykładem może być wdrożenie inicjatywy dotyczącej wydalania z kraju tzw. kryminalnych obcokrajowców. Zgromadzenie parlamentarne uchwaliło w tym wypadku decyzję, na której mocy zagwarantowano wyjątki od tej zasady, co było niezgodne z postulowaną inicjatywą, jednak zgadzało się z innymi artykułami konstytucji federalnej i zasadami prawa międzynarodowego⁴⁸.

Poza tym, jak już wcześniej wspomniano, referendum pomija normalny tryb ustawodawczy, ogranicza tym samym kompetencje parlamentu. Umożliwia to rządzącym uchylenie się od odpowiedzialności za sprawy publiczne, ponieważ zostały one rozstrzygnięte przez społeczeństwo. Egzekutywa może natomiast kontrolować referendum przez decydowanie o jego przedmiocie i odpowiednie sformułowanie propozycji pytań, które mają być poddane pod głosowanie⁴⁹.

Funkcjonalność referendum związana jest przede wszystkim z jego demokratycznym wymiarem. Służy ono bowiem nie tyle osłabieniu pozycji parlamentu, co zapewnieniu – jak słusznie zauważa Bogusław Banaszak – kontrolowania go przez suwerena⁵⁰.

Samo przeprowadzenie referendów ma istotne znaczenie w procesie politycznej edukacji społeczeństwa. Z decyzją podjętą w referendum utożsamiają się wszyscy obywatele, bez względu na to, czy brali w nim udział, czy nie. Obywatel sam decyduje o tym, czy i w jakim zakresie chce korzystać z przysługujących mu praw do udziału w referendum⁵¹.

Instrument ten stanowi ponadto formę samoobrony przed decyzjami rozmijającymi się z oczekiwaniami społeczeństwa, natomiast samo jego przeprowadzenie ma znaczenie dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego⁵². Referendum nie stanowi instytucji przeciwnej wobec legislatywy czy egzekutywy, lecz jest ich uzupełnieniem⁵³.

⁴⁸ Por. „Neue Zürcher Zeitung”, 11 III 2015, strona internetowa: Nzz.ch/schweiz/nationalrat-setzt-ausschaffungsinitiative-mit-haertefallklausel-um-1.18499799, dostęp 12 III 2015.

⁴⁹ W. Linder, *Schweizerische Demokratie...*, s. 212.

⁵⁰ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 307.

⁵¹ Tamże.

⁵² E. Olejniczak-Szalowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa, 2002, s. 27–28.

⁵³ M. Gallagher, *Elections and referendums*, w: *Comparative Politics*, ed. D. Caramani, Oxford, 2008, s. 259.

PODSUMOWANIE

Pytanie, czy system polityczny Szwajcarii ma więcej wad czy zalet, pociąga za sobą dyskusję ideologiczną, ponieważ nie ma bezpośrednich porównań z systemami politycznymi innych państw. Federalizm tego kraju w powiązaniu z demokracją bezpośrednią ma wiele uwarunkowań, które w zależności od punktu widzenia i sytuacji można uznać za wady bądź zalety.

Ze względu na wielokulturowość Szwajcarii trudno byłoby osiągnąć społeczno-polityczny konsens bez demokracji bezpośredniej. Dzięki temu systemowi mniejszości narodowe, językowe czy religijne nie powinny się czuć pokrzywdzone lub gorzej traktowane⁵⁴. Wiele decyzji podejmuje się na najniższym szczeblu politycznym, co chroni obywatela przed nieuzasadnioną lub nietrafioną ingerencją państwa⁵⁵.

Demokracja bezpośrednia hamuje napięcia międzykulturowe i etniczne oraz dopasowuje działalność państwa do różnic międzyregionalnych. Niskie regionalne napięcia czy znikome konflikty polityczne są najlepszym świadectwem tego, że państwo federalne w szwajcarskim wydaniu funkcjonuje prawidłowo i na wskroś demokratycznie. Wprawdzie proces negocjacji na płaszczyznach między kantonami oraz między federacją a kantonami jest niejednokrotnie długotrwały – czego często nie rozumie się za granicą – to jednak w efekcie prowadzi do pozytywnych rezultatów⁵⁶.

Do wad systemu federalnego w ujęciu szwajcarskim zdecydowanie należą jego koszty. Każdy kanton ma między innymi własny rząd, administrację, uregulowania sądownicze, nawet uniwersytety finansowane są przez kantony. System federalny Szwajcarii, jak każdy system polityczny, nie jest idealny. Biorąc jednak pod uwagę sytuację wewnętrzną i zewnętrzną tego kraju, Helweci nie wyobrażają sobie innego systemu mimo globalizacji i rozszerzającego się procesu integracji europejskiej. Kantonalne kompetencje i demokracja bezpośrednia bronione są w Szwajcarii konsekwentnie, a tam gdzie dochodzi do kontrowersji między kantonami, szuka się pokojowych rozwiązań na zasadzie tak zwanego konkordatu, czyli umowy międzykantonalnej⁵⁷.

⁵⁴ Por. M. Matyja, *Federalism and multiethnicity in Switzerland*, w: *Essays on Regionalisation. Collection of reports submitted at the International Conference. Regionalisation in Southeast Europe. Comparative Analysis and Perspectives*, ed. N. Ćuk Skenderović, Subotica, 2001, s. 129–136.

⁵⁵ Por. J. G. Matsusaka, *The eclipse of legislatures. Direct democracy in the 21st century*, „Public Choice”, 2000, vol. 124, s. 157–177.

⁵⁶ R. Eichenberger, *Starke Föderalismus. Drei Reformvorschläge für fruchtbaren Föderalismus*, Zürich, 2002, s. 7 n.

⁵⁷ Por. M. Fenner, R. Hadorn, R. H. Strahm, *Politszene Schweiz. Politik und Wirtschaft heute*, Basel, 2000, s. 241 n.

Mimo wszystko brak podziału władzy w oczywisty sposób jest sprzeczny z regułami demokracji, która wyklucza koncentrację władzy. Skrajnym przypadkiem może się okazać niebezpieczeństwo urzeczywistnienia dyktatury parlamentu. Z praktyki ustrojowej wynika, że system ten na pewno nie gwarantuje przejrzystych relacji między parlamentem a rządem, które mając bardzo podobne uprawnienia, mogą sobie nawzajem przeszkadzać. Brak odpowiedzialności politycznej rządu może też skutkować różnymi problemami, na przykład nie sposób odwołać źle działającego rządu, który tym samym musi być tolerowany przez całą kadencję. Rozbudowa procedur demokracji bezpośredniej i częste korzystanie z referendum umożliwiłoby wprawdzie ludziom jedyny w swoim rodzaju wpływ na kształtowanie polityki państwa, zarazem jednak skutkuje dezawuowaniem kluczowej dla demokracji instytucji przedstawicielstwa politycznego⁵⁸. Problemy jeszcze bardziej pogłębiają się, gdy rozstrzygnięcia referendalne mają słabą legitymizację na skutek niskiej frekwencji w czasie głosowania.

W tym kontekście celowe wydaje się zaproponowanie uproszczonej konstrukcji teoretycznej mającej na celu ukazanie głównych pól wyboru i wyzwń stojących przed gremiami decydującymi o kształcie polityki szwajcarskiej. Wydaje się, że nie budzi wątpliwości teza o konieczności odrzucenia *a priori* skrajnej oceny „albo – albo” i to zarówno z perspektywy teorii, jak i doświadczenia. W praktyce bowiem nie da się jednoznacznie ocenić poszczególnych decyzji politycznych, podejmowanych w ramach demokracji bezpośredniej, jako tylko funkcjonalnych bądź tylko dysfunkcjonalnych. W rachubę wchodzi także formuła, którą kolokwialnie można określić jako „zarówno to, jak i to”.

W rzeczywistości każdorazowo należy poszukiwać właściwych proporcji między jednym a drugim rozwiązaniem, przy czym nigdy nie będzie łatwo je znaleźć. Punkt równowagi jest zmienny w czasie, zależny między innymi od stopnia rozwoju i dojrzałości podejmowanych decyzji, ale i od wielu innych czynników wewnętrznych i zewnętrznych.

Proponowany tu ogólny postulat ustawicznego poszukiwania *modus vivendi* nie jest bynajmniej tożsamy z próbą interpretacji zjawiska funkcjonalności i dysfunkcjonalności szwajcarskiej demokracji bezpośredniej jako poszukiwania „zgniłego kompromisu”. Nie jest to też, spotykana niekiedy, próba ucieczki analityka przed odpowiedzialnością, z jaką może się wiązać udzielenie jasnej i jednoznacznej odpowiedzi. W rachubę wchodzi tu raczej zdefiniowanie „pożądanego pola” czy „strefy preferowanej”, która obejmuje podejmowanie decyzji w ramach demokracji bezpośredniej, mogącej mieć charakter zarówno funkcjonalny, jak i dysfunkcjonalny.

⁵⁸ W. Sadurski, *Referendum nie jest dobre na wszystko*, „Rzeczpospolita”, 1998, nr 81, strona internetowa: Archiwum.rp.pl/artykul/167717-Referendum-nie-jest-dobre-na-wszystko.html, dostęp 25 VIII 2016.

BIBLIOGRAFIA

- Armingeon K., *Direkte Demokratie als Exportartikel*, w: *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie. Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder zum 65. Geburtstag*, red. A. Vatter, F. Varone, F. Sager, Bern, 2009.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa, 2007.
- Bonjour E., *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Basel, 1946.
- Braniecki T., *Szwajcarskie referendum „Stop minaretom” – podstawa prawna, wyniki i skutki*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne”, 2011, nr 32.
- Braun N., *Direct Democracy in Switzerland. Case Study*, w: *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, ed. V. Beramendi a.o., Stockholm, 2008.
- Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (Ustawa federalna o procedurze konsultacyjnej z 18 marca 2005 r.), Vernehmlassungsgesetz, VI G, SR 172.061.
- Center for Research on Direct Democracy, strona internetowa: C2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=country_information&countrygeo=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe.
- Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa, 2002.
- Degen B., *Referendum*, hasło w: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 10: *Pro-Schaffroth*, red. M. Jorio, Basel, 2011.
- Eichenberger R., *Starke Föderalismus. Drei Reformvorschläge für fruchtbaren Föderalismus*, Zürich, 2002.
- Élites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales 1970–1987*, red. Y. Papadopoulos, Lausanne, 1994.
- Fenner M., Hadorn R., Strahm R. H., *Politszene Schweiz. Politik und Wirtschaft heute*, Basel, 2000.
- Gallagher M., *Elections and referendums*, w: *Comparative Politics*, ed. D. Caramani, Oxford, 2008.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów, 2009.
- Grodziski S., *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków, 1998.
- Helg F., *Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden*, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich – Basel – Genf, 2007.
- Historisches Lexikon der Schweiz, strona internetowa: Hls-dhs-dss.ch.
- Hug S., *Occurrence and Policy Consequences of Referendums*, „Journal of Theoretical Politics”, 2004, vol. 16.
- Kost A., *Direkte Demokratie*, Wiesbaden, 2008.

- Kriesi H., *Le système politique suisse*, Paris, 1995.
- Leupold M., Besson M., *Gefährden Volksinitiativen die „gute Ordnung“ der Verfassung?*, „Leges”, 2011, nr 3.
- Linder W., *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern – Stuttgart – Wien, 2012.
- Marczewska-Rytko M., *Inicjatywa ludowa i referendum w Szwajcarii w latach 2000 –2010*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2012, t. 9.
- Matsusaka J. G., *The eclipse of legislatures. Direct democracy in the 21st century*, „Public Choice”, 2000, vol. 124.
- Matyja M., *Federalism and multiethnicity in Switzerland*, w: *Essays on Regionalisation. Collection of reports submitted at the International Conference. Regionalisation in Southeast Europe. Comparative Analysis and Perspectives*, ed. N. Ćuk Skenderović, Subotica, 2001.
- Matyja M., System polityczny Szwajcarii. Federalizm i demokracja bezpośrednia, „Kultura i Historia”, 2009, t. 16, strona internetowa: Kulturaihistoria.umcs.lublin.pl/archives/1484.
- Möckli S., *Das politische System der Schweiz verstehen*, Altstätten, 2007.
- Möckli S., *Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie*, „Beiträge und Berichte”, 1995, nr 237.
- Mysłak E., *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków, 2014.
- „Neue Zürcher Zeitung”, 11 III 2015, strona internetowa: Nzz.ch/schweiz/nationalrat-setzt-ausschaffungsinitiative-mit-haertefallklausel-um-1.18499799.
- Olejniczak-Szalowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa, 2002.
- Sadurski W., *Referendum nie jest dobre na wszystko*, „Rzeczpospolita”, 1998, nr 81, strona internetowa: Archiwum.rp.pl/artukul/167717-Referendum-nie-jest-dobre-na-wszystko.html.
- Schweizerische Bundeskanzlei, *Chronologie Abstimmungen*, strona internetowa: Admin.ch/ch/d//pore/va/vab_2_2_4_1.html.
- Sokół W., *Demokracja bezpośrednia*, w: *Polityka – ustrój – idee. Leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin, 1999.
- Statistik Schweiz (Departament ds. Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej w Neuchâtel), strona internetowa: Bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03.html.
- Vatter A., *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, 2014.

MIROSLAW MATYJA

INSTRUMENTS AND EXPERIENCES OF THE SWISS SYSTEM OF DIRECT DEMOCRACY

SUMMARY

The direct democracy in Switzerland is a political system in which decisions are made through a popular vote (a referendum), in which all people with voting rights are eligible to take part.

An important element shaping the political system of Switzerland was the adoption of the Federal Constitution in 1848, when a governance system rooted in direct democracy was established. Consequently, the management of local matters was left to cantonal authorities. The current Federal Constitution of the Swiss Confederation was adopted in 1999. Its reforms mainly concerned the system of basic civil liberties and the relationship between the federation and the cantons.

An important governance tool in the current constitution is Article 3, which primarily defines the federal system: *The Cantons are sovereign insofar as their sovereignty is not limited by the Federal Constitution; they exercise all rights which are not transferred to the Confederation.* This Article is basically the foundation of the Swiss political system, and indicates the clear role of the principle of subsidiarity.

The Swiss political system is unique in many respects: from its regulations (uncharacteristic of European countries) concerning the functioning of its executives, through to its very strong federal system, and its regulations concerning the political parties. The fundamental democratic instruments in the country comprise: referenda, popular initiatives and popular assemblies.

The functionality of this system of direct democracy is related, first and foremost, to the broadly defined participation of the citizens and political players in the decision-making processes of the state, the cantons and the communes.

Nonetheless, a direct democracy, just as all known democratic systems, also has some dysfunctional qualities. However, the solution does not involve eliminating these qualities completely; rather, it is more about a question of minimising their negative consequences, which can generate undesirable directions of economic and socio-political developments.

It should be stated that the functionality and dysfunctionality of the Swiss political system concerns only the legally and constitutionally guaranteed legal order. While its dysfunctional qualities hinder the system, and even constitute a barrier for the effectiveness of the process of decision-making, they do not threaten the overall functionality of the system of direct democracy.

Keywords: direct democracy, Swiss political system, functionality, federalism, popular referendum