

POLSKI UNIWERSYTET NA OBCZYŻNIE  
W LONDYNIE

ZESZYTY NAUKOWE

SERIA TRZECIA, NR 5, 2017

---

WOJCIECH SOKÓŁ

LUBLIN

MIROSŁAW MATYJA, *DYSFUNKCJONALNOŚĆ  
SZWAJCARSKIEJ DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ*,  
WYDAWNICTWO ADAM MARSZAŁEK,  
TORUŃ 2016, 212 S., ISBN 978-83-8019-494-6

**P**roblematyka demokracji bezpośredniej ze szczególnym uwzględnieniem zarówno jej zalet, jak i wad niezbyt często jest przedmiotem analiz naukowych. Dlatego też z zainteresowaniem należy odnotować próbę analizy fenomenu demokracji bezpośredniej w Szwajcarii, podjętą przez Mirosława Matyję. Autor podejmował już zresztą takie próby w kilku wcześniejszych publikacjach, np.: M. Matyja, *Granice szwajcarskiej demokracji bezpośredniej*, Poligraf, Brzezia Łąka, 2014.

Tytuł monografii jest niezwykle intrygujący, bowiem w świetle obiegowych poglądów demokracja szwajcarska jest postrzegana niemal za wzorcowe osiągnięcie ludzkości w zakresie konstrukcji i funkcjonowania form ustrojowych. Tymczasem Mirosław Matyja zwraca uwagę na jej określone dysfunkcje. Recenzowana monografia rzuca więc nowe światło na instytucje, mechanizmy polityczne i procesy decyzyjne, zachodzące w szwajcarskim systemie politycznym. Jak bowiem zauważył Autor monografii, specyficzną cechą systemu demokracji bezpośredniej w Szwajcarii, opartego na federalizmie i systemie parlamentarno-komitetowym, jest występowanie pewnych cech dysfunkcjonalnych, które

wpływają hamująco i blokująco na rozwój gospodarczy i społeczno-polityczny tego alpejskiego kraju.

Monografia zawiera cztery rozdziały tematyczne, opatrzone wstępem, zakończeniem, bibliografią oraz aneksami.

W rozdziale pierwszym, poświęconym istocie demokracji, Autor dokonuje interesującego i względnie pełnego przeglądu stanowisk definicyjnych oraz koncepcji demokracji, trafnie wskazując na najważniejsze jej cechy w ujęciu historycznym (choć unika odniesień do wzorców antycznych) i współczesnym. Mirosław Matyja dokonuje tu również typologizacji systemów rządów występujących w systemach demokratycznych. Autor dostrzega funkcjonowanie systemu parlamentarnego, prezydenckiego i mieszanego (prezydencko-parlamentarnego), zwraca uwagę na występujące w państwach demokratycznych instytucje demokracji bezpośredniej (m.in. referendum, weto ludowe, inicjatywa ludowa, zgromadzenie ludowe, *recall*). Interesującym elementem rozważań zawartych w podrozdziale 1.5. jest problem dysfunkcjonalności rozwiązań ustrojowych w systemach demokratycznych. Autor w kompetentny sposób przedstawia rozwiązania prawno-ustrojowe, które wpisują się w zjawiska dysfunkcjonalności, analizując kolejne systemy rządów.

W rozdziale drugim Mirosław Matyja zawarł rozwiązania o genezie demokracji szwajcarskiej na tle uwarunkowań historycznych, socjopolitycznych i instytucjonalnych systemu politycznego tego państwa. Omówił założenia i funkcjonowanie szwajcarskiego systemu federalnego oraz przedstawił system partyjny i tzw. formułę magiczną, a także główne instytucje ustrojowe. Strona deskryptywna i analityczna zawarta w tej części pracy była niezbędna do weryfikacji tezy postawionej w tytule monografii.

Mirosław Matyja zwraca uwagę, że każdy kanton ma własną konstytucję, rząd i parlament, a prawo kantonalne musi być *zgodne z prawem ogólnokrajowym*. Autor zauważył, że od 1848 roku prawa federalne wciąż rosną, a kompetencje kantonów maleją, co budzi niepokój w społeczeństwie szwajcarskim. Zgodnie bowiem z doktryną i tradycją polityczną Szwajcarii, jak najwięcej zadań politycznych powinno być realizowanych przez instytucje najniższego szczebla.

Ważnym obszarem dociekań Autora jest problem wielojęzyczności oraz pluralizmu religijnego mieszkańców Szwajcarii. Okazuje się, że 63,5% populacji posługuje się językiem niemieckim, 22,5% francuskim, 8,1% włoskim i ok. 0,5% retoromańskim. Autor rozprawy przytacza interesujące dane dotyczące podziałów językowych i badań świadomości politycznej wśród populacji niemieckojęzycznej. Z danych wynika, że 53% populacji identyfikuje się z na-

rodem szwajcarskim, 31% z kantonami i jedynie 16% przyznawało się do lojalności etnicznej. Również podziały religijne mają, zdaniem Autora, wpływ na potencjalne konflikty quasi-polityczne oraz wewnętrzną i zewnętrzną politykę Szwajcarii. Te aspekty Autor dodatkowo przedstawił w formie kolorowych map, co dodatkowo wzmocniło czytelność wywodów (s. 61–62).

Autor – pisząc o trzech płaszczyznach systemu szwajcarskiego: federacji, kantonach i gminach oraz powiązaniach językowych, ekonomicznych i kulturowych współczesnej Szwajcarii – umiejętnie pokazał meandry demokracji bezpośredniej tego kraju. Godny uwagi jest podrozdział 2.4 dotyczący systemu partyjnego i tzw. formuły magicznej w Szwajcarii. Mirosław Matyja zwrócił uwagę na specyficzne relacje pomiędzy relewantnymi partiami politycznymi. Okazuje się, że również system partyjny może mieć wpływ na funkcjonalność i dysfunkcjonalność demokracji bezpośredniej tego kraju. Partie polityczne (nawet te o mniejszym potencjale politycznym) mogą kształtować opinie obywateli w sprawach referendalnych. Warto też zaakcentować, że cechą szwajcarskiego systemu politycznego jest *współpraca kooperatywna partii politycznych*, a powoływane rządy są *wielopartyjne, a nie koalicyjne* (s. 78). Cechy systemu partyjnego Mirosław Matyja przedstawił w tabeli nr 3. Wskazana byłaby jednak szersza charakterystyka przedstawionych parametrów (m.in. indeksów efektywnej liczby partii politycznych, indeksu fragmentaryzacji, indeksu agregacji) w konsekwencji poszczególnych elekcji parlamentarnych.

Za wartościowy uważam podrozdział 2.5 dotyczący głównych instytucji ustrojowych, który wnosi istotną porcję nowej wiedzy na temat instytucji i mechanizmów ich funkcjonowania w Konfederacji Szwajcarskiej. Analiza jest oparta na literaturze niemieckojęzycznej i aktach prawnych (rozporządzeniach dotyczących organizacji różnych departamentów oraz ustawy federalnej o organizacji rządu i administracji).

Rozdział trzeci zwraca szczególną uwagę na ewolucję szwajcarskiej demokracji bezpośredniej. Autor przeprowadził więc analizę instytucji i procedur obowiązujących w tej demokracji oraz przedstawił doświadczenia Konfederacji w tym zakresie. Ukazał również debatę toczącą się wokół funkcjonalności i dysfunkcjonalności tego modelu demokracji. Przedmiotem analizy jest szwajcarska praktyka polityczna, związana z wykorzystywaniem instytucji referendum, inicjatywy ludowej, wiecu ludowego, konsultacji ludowej i sporadycznie odbywanych zgromadzeń ludowych. To ostatnie rozwiązanie występuje tylko w dwóch kantonach – Garus i Appenzell-Innerhoden oraz w nieco odmiennej formie jako lokalne zgromadzenie w większości gmin federacji w ok. 80%.

W świetle ustaleń Mirosława Matyi, demokracja bezpośrednia realizowana za pomocą tak różnorodnych instrumentów ma swoje mankamenty. Autor monografii pokazuje, że średnia frekwencja uprawnionych do głosowania nie jest wysoka (ok. 40%), czyli w głosowaniach bierze udział niemal 2 mln obywateli, co stanowi zaledwie czwartą część populacji. Aby zatem przyjąć jakąś kwestię pod głosowanie w referendum, musi ją poprzeć ponad 1 mln obywateli, czyli 12–13% osób.

Autor przenikliwie i wielowątkowo opisał meandry demokracji bezpośredniej. Zasygnalizował problem identyfikacji poglądów głosujących z pozostałą bierną wyborczo, częścią społeczeństwa. Kontekst rozważań w aspekcie relacji postaw mniejszość-większość jest ważnym elementem w tej części rozprawy. Można zgodzić się z konkluzją Autora, że mimo małego odsetka głosujących i zarzutu dyktatury większości, będącej w istocie mniejszością, to dalej naród, a nie poszczególne organy władzy są głównym podmiotem nadającym kształt ustawodawstwu Konfederacji Szwajcarskiej.

Zaletą tego rozdziału jest ukazanie zalet i wad demokracji bezpośredniej. Jakkolwiek niektóre tezy mogą spotkać się z różnymi ocenami politycznymi, to na łamach recenzowanej książki są rzetelnie udokumentowane. Autor m.in. dowodzi, że cechą referendum w Szwajcarii jest ich hamujący charakter i blokowanie decyzji organów władz. Z drugiej strony, należy zgodzić się z tezą Autora, że demokracja bezpośrednia hamuje napięcia międzykulturowe i etniczne oraz dopasowuje działalność państwa do różnic międzyregionalnych. Analizując pozytywy i negatywy demokracji bezpośredniej, Autor wskazał też na koszty, jakie musi ponosić każdy kanton, który ma własny rząd, administrację, uregulowania sądownicze, uczelnie wyższe. Mankamentem jest np. brak odpowiedzialności rządu, którego nie można odwołać, nawet gdy *źle pracuje* (s. 116). W tym kontekście rys. 6, który miał ukazać *główne pola wyboru i wyzwań stojących przed gremiami decydującymi o kształcie polityki szwajcarskiej* należałoby poddać nieco bardziej wnikliwej interpretacji (s. 117). W podsumowaniu zostały zawarte najważniejsze cechy dysfunkcjonalności, przy czym problem ten został szerzej omówiony na wybranych przykładach w ostatnim, czwartym rozdziale.

W rozdziale tym znajdują się przykłady dysfunkcjonalności referendum przeprowadzanych w Szwajcarii. Spośród wielu możliwych przypadków dysfunkcjonalności szwajcarskiej demokracji bezpośredniej Mirosław Matyja wybrał kwestie dość różnorodne, dotyczące problematyki politycznej, gospodarczej czy kulturowej. Autor m.in. omówił referendum dotyczące przystąpienia



Szwajcarii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz referenda na temat mniejszości muzułmańskiej w Szwajcarii, w tym uznania tej nacji za mniejszość religijną, wyrównania statusu prawnego religijnej mniejszości muzułmańskiej czy przeciwko budowie minaretów jako symbolu islamizacji Szwajcarii i Europy Zachodniej. Autor szczegółowo przeanalizował kwestię islamską w aspekcie prawa obowiązującego w tej alpejskiej republice. Jego zdaniem, konserwatyzm mieszkańców Szwajcarii i niedostateczny lobbing mniejszości muzułmańskiej będą przeszkodą w zaakceptowaniu nowych ustaw, dotyczących przywilejów dla tej mniejszości. Wydaje się jednak, że Autor nie docenia potencjału społeczności muzułmańskiej w zakresie promowania swoich postulatów.

Mirosław Matyja wykazał, że postawy mieszkańców Szwajcarii często zależą od przedmiotu sporu, czasu i okoliczności, a bieżące wydarzenia polityczne i akty terroryzmu mogą nadal mieć wpływ na tę kwestię.

W podrozdziale 4.3. zostały omówione inicjatywy dotyczące Lex USA oraz referendum dotyczącego przystąpienia Szwajcarii do systemu Breton Woods. Należy z uznaniem podkreślić, że aspekt finansowo-ekonomiczny niezbyt często pojawia się w rozprawach politologicznych. Zdaniem Mirosława Matyi,

otwarcie rynku kapitałowego dla Banku Światowego i przystąpienie Szwajcarii do Międzynarodowego Funduszu Walutowego przyniosło głównie korzyści systemowi bankowemu w Szwajcarii.

Ostatni podrozdział jest poświęcony analizie długoletniego procesu wprowadzenia praw wyborczych dla kobiet. Autor m.in. zwrócił uwagę na wyniki referendum federalnego w tej sprawie z roku 1971. Jego zdaniem, mechanizmy szwajcarskiego systemu politycznego spowodowały, że Szwajcarki jako ostatnie w Europie uzyskały prawa wyborcze na niższym szczeblu administracji państwa.

Przedstawione przykłady potwierdzają tezę, że niektóre rozstrzygnięcia z zastosowaniem instrumentów demokracji bezpośredniej mają charakter dysfunkcjonalny i wpływają negatywnie na politykę społeczno-polityczną, gospodarczą i kulturową w Szwajcarii. Natomiast długotrwały proces wprowadzania praw wyborczych dla kobiet należy uznać za blokadę na drodze wprowadzania zmian politycznych zbieżnych z kierunkiem rozwoju państw demokratycznych. Potwierdza to tezę, że bezpośrednie formy rządzenia są powolne i uciążliwe – przede wszystkim dla instytucji parlamentu i rządu, odpowiedzialnych za wprowadzanie w życie decyzji podjętych w ramach referendum.

W zakończeniu Mirosław Matyja dokonał podsumowania badań i przedstawił synoptyczne wnioski, mające na celu weryfikację sformułowanej i udowodnionej w pracy tezy o dysfunkcjonalności szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej. Zdaniem Autora, aby życie publiczne w Szwajcarii uległo zmianie, to aktywność obywatelska powinna koncentrować się na poziomie narodowym i ponadnarodowym, a nie tylko lokalnym. Mirosław Matyja przedstawił wnioski utylitarne, które mogą służyć bieżącej praktyce politycznej. Szerszy wymiar i znaczenie mają uwagi dotyczące roli partii politycznych, które – zdaniem tego Autora – są źródłem zjawisk dysfunkcjonalnych, np. korupcyjnych, a sposób i procedura powoływania wysokich urzędników (nie zawsze kompetentnych) jest skutkiem nieformalnych układów.

Konkludując swoje rozważania, Autor podkreśla, że dysfunkcjonalne cechy szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej hamują, a nawet blokują efektywność procesu decyzyjnego, tym samym wpływają negatywnie na niektóre aspekty polityczne, ekonomiczne i społeczne, jednak nie stanowią zagrożenia dla funkcjonowania całości systemu. Powyższe, jak i inne negatywne aspekty demokracji bezpośredniej mogą więc skłaniać do podnoszenia wątpliwości wobec takiego mechanizmu realizacji zasady suwerenności narodu.

Polemizując z tezą o dysfunkcjonalności omawianych rozwiązań, należy jednak również podkreślić znaczenie modelu demokracji partycypacyjnej w życiu społeczno-politycznym Szwajcarii. Demokracja bezpośrednia wychowuje obywateli, kształtuje ich odpowiedzialność i zdolność do współdziałania, a co najważniejsze – pogłębia kompetencje obywatelskie i sprawia, że głosują oni oraz działają racjonalnie. Argument ten wydaje się tym bardziej ważki ze względu na wielkie zagrożenie demokracji, jakim jest rozbitcie więzi społecznych i pasywność obywateli. Formy oddolnego sterowania państwem tym bardziej powinny być zagwarantowane, że stanowią równocześnie sposób kontroli władz centralnych. Demokracja bezpośrednia ma zaspokajać nie tylko interesy polityczne systemu, ale również ważne psychologiczne potrzeby obywatelskie, do których należy zakorzenienie, przynależność do grupy i jej integracja, poczucie wspólnej więzi i solidarności.

Należy zgodzić się również ze stwierdzeniem, że częste przeprowadzanie referendum zwiększa kontrolę społeczną w procesie politycznym i jakość tworzonego w ten sposób prawa. Z kolei spadek liczby obywateli Szwajcarii w głosowaniach powszechnych wynika z ich zmęczenia częstotliwością przeprowadzania referendum. Konstytucyjna pozycja tego instrumentu jest w Szwajcarii jednak nie do podważenia. Już sama ewentualność sięgnięcia po referendum skutkuje uwzględnieniem interesów całej federacji. Instrumenty demokracji bezpośredniej – szczególnie referendum – mają więc charakter stabilizujący państwo oraz gwarantują utrzymanie porządku prawnego i akceptację państwa prawa. Jeżeli bowiem lud, który jest źródłem władzy w demokracji, opowie się choćby w referendum „za” lub „przeciw”, fakt ten nie może być lekceważony przez polityków, niezależnie od mocy wiążącej tego rozstrzygnięcia z formalnego punktu widzenia.

Recenzowaną pracę wieńczą dwa aneksy, zawierające konstytucję federalną Konfederacji Szwajcarskiej oraz podstawy prawne Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Dokumenty te dają możliwość konfrontacji ram prawnych demokracji szwajcarskiej z analizowanym wymiarem praktycznym.

Niewątpliwie warto sięgnąć po omawianą monografię, tym bardziej, że jest oparta na poprawnie sformułowanej koncepcji, bogatym materiale empirycznym oraz właściwych rozwiązaniach metodologicznych.