



Mirosław Matyja

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Bern, Switzerland
E-mail: m.matyja@sunrise.ch

Funkcjonalność i dysfunkcjonalność szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej / Functionality and dysfunctionality of the Swiss system of direct democracy

Abstract

Human communities are looking for the best organization of the political system, which will allow them to build a comfortable life and to secure the future. Today, the majority of the societies is in favor of democracy. Very unusual, unique democracy is the Swiss democracy. The direct democracy in the Swiss Confederation, and the influence of citizens on the political system is the subject of this article, which presents the phenomenon of direct democracy in Switzerland with a focus on functionality and dysfunctionality of the Swiss political system.

Key words: democracy, Switzerland, direct democracy, referendum, popular initiative

MODELE WSPÓŁCZESNEJ DEMOKRACJI

Pojęcie i teorie demokracji

Słowo „demokracja” jest jednym z najpopularniejszych w politycznym słownictwie, nigdzie nie zyskało ono jednak pełnej jasności i praktycznej jednoznaczności. Określano nim i określa się formy ustroju państwowego i władzy, mechanizmy realizacji tej władzy oraz udział w niej społeczeństwa. Bardzo często posługiwano się nim jako synonimem praw obywatelskich. Pod szyldem demokracji występować pragną niemal wszystkie polityczne systemy, bez względu na swoje ideowe interpretacje i praktykę rządzenia państwem.

Etymologia terminu „demokracja” wskazuje na pochodzenie od greckiego słowa *demos*, czyli „lud” i *kratos*, czyli „siła, władza, rządy”. W najprostszym zatem tłumaczeniu „demokracja” to „rządy ludu”, „władza ludu”. Takie rozumienie demokracji przedstawił prezydent Stanów Zjednoczonych, Abraham Lincoln w 1863

roku, kiedy sformułował słynną formułę, iż demokracja to „rządy ludu, przez lud i dla ludu”¹.

Zasadniczo funkcjonują dwa sposoby rozumienia pojęcia „demokracja”:

1. „jako określenie typu ustroju, takiego, w którym całe społeczeństwo sprawuje władzę;
2. jako określenie funkcjonalności całego systemu demokratycznego, który niesie ze sobą równość, sprawiedliwość, wolność oraz możliwość rozwoju”².

Demokracja jest jednym z typów systemowych władzy publicznej. Inne typy to autokracja, arystokracja (władza wyższej warstwy, dobrze urodzonych i bogatych), timokracja (rządy bogatych), teokracja (rządy kapłanów), rządy wojska oraz inne możliwe rodzaje władzy³.

Współczesne teorie demokracji można zgrupować w kilka najważniejszych kierunków. Początkowo, np. w okresie rewolucji francuskiej, były dwa kierunki (generalnie), a więc liberalno-demokratyczny z jednej i demokratyczno-radykalny z drugiej strony. Z tego ostatniego powstały kierunki radykalne, ich przedłużeniem były też programy socjalistyczne i komunistyczne, w tym Komuna Paryska. Po doświadczeniach XIX i XX wieku kierunek komunistyczny osłabł, powstała natomiast próba syntezy demokracji radykalnej z pewnymi elementami liberalizmu gospodarczego, bez których – jak się okazało, gospodarka nie może się rozwijać⁴.

Współcześnie zwraca się uwagę przede wszystkim na trzy główne modele demokracji. Pierwszy z nich, którego reprezentantem jest Joseph A. Schumpeter prezentuje **proceduralne rozumienie demokracji**. „Metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki otrzymują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”⁵. W ogólnym rozumieniu demokrację można tu określić jako uzależnienie władzy wykonawczej od rezultatów konkurencyjnych wyborów. Z czasem koncepcja ta osadzona została w szerszym kontekście instytucjonalno-społecznym, w którym podkreśla się szereg norm i warunków jako swoistych gwarantów demokracji. Przykładowo, wskazać tu można wymieniane przez Roberta A. Dahla: prawo kandydowania o urzędy publiczne, prawo do głosowania, wolność wypowiedzi, funkcjonowanie alternatywnych źródeł informacji, równość i jawność wyborów, wolność zakładania i przystępowania do organizacji, prawo liderów politycznych do konkurowania o głosy wyborców⁶.

Kolejny model to **substancjalne rozumienie demokracji** szczególnie podkreślające dobro wspólne, a standardy i wartości przedkładane są nad procedury. Od demokracji oczekuje się określonych „dóbr”: sprawiedliwości, uczciwości, porządku,

1 M. Musiał-Karg, Referenda w państwach europejskich: teoria, praktyka, perspektywy, Toruń 2008, s. 35.

2 M. Król, Słownik demokracji, Kraków 1989, s. 5.

3 J. Żarnowski, Współczesne systemy polityczne: zarys problematyki, Warszawa 2012, s. 59.

4 Ibidem, s. 62.

5 J. A. Schumpeter, Kapitalizm, socjalizm i demokracja, Warszawa 1995, s. 336.

6 R. A. Dahl, Demokracja i jej krytycy, Kraków 1995.

dobrobytu, szczęścia, moralności. Problematiczna i trudna do uchwycenia jest tu kategoria dobra wspólnego, rozumianego raczej intuicyjnie i indywidualnie. Cytując Josepha A. Schumpetera: „nie istnieje coś takiego jak jednoznacznie określone dobro wspólne, na które wszyscy mogliby się zgodzić lub można by ich do tego skłonić za pomocą racjonalnej argumentacji”⁷.

Model trzeci to **partycypacyjne rozumienie demokracji**, podkreślające formy oraz stopień aktywnego uczestnictwa obywateli w sprawowanie władzy. Jak akcentuje Robert A. Dahl: „demokracja w jej klasycznym rozumieniu oznaczała przede wszystkim bezpośredni udział obywateli; demokracja albo jest partycypacyjna, albo jej w ogóle nie ma. Zgodnie ze starą tradycją Rousseau twierdził, że aby obywatele byli w pełni suwerenni, muszą mieć możliwość gromadzenia się i uczestniczenia we wspólnym podejmowaniu decyzji”⁸.

Zarysowane wyżej nurty: proceduralny, substancjalny oraz partycypacyjny stanowią trzy ząbki sięgające się płaszczyzny. Można przypuszczać, że przekonania jednostek, co do jakości proceduralnego i substancjalnego funkcjonowania demokracji implikują stopień ich partycypacji i zaangażowania⁹.

Podsumowując, istotny sens demokracji zawiera się w tym, że rząd sprawuje lud, który bardzo trudno określić, a tym bardziej trudno jest wskazać sposób, w jaki miałby on rządzić. Sprawowanie władzy przez lud, jako stanowienie o własnym losie, odbywać się może zasadniczo na dwa różne sposoby: bezpośrednio lub pośrednio.

Demokracja parlamentarna (pośrednia)

Demokracja pośrednia powstała jako konieczność w rozrośniętych liczbowo i przestrzennie państwach, zróżnicowanych kulturowo, klasowo i obyczajowo. Dla funkcjonowania takich państw podejmowane muszą być coraz bardziej złożone i skomplikowane decyzje. Do tego potrzebne są zaś poza wyspecjalizowanymi agendami, również wykwalifikowani eksperci, politycy, czyli tzw. fachowcy i menedżerowie¹⁰. Demokracja pośrednia nazywana jest również demokracją parlamentarną, w której lud wybiera swoich przedstawicieli (parlamentarzystów). Może ona przybierać także inne formy, jak np. demokracja prezydenckalna, (w której ministrowie odpowiedzialni są przed prezydentem wybranym przez lud) oraz partyjna, (w której ministrowie odpowiedzialni są przed sejmem). Społeczeństwo poprzez wybory decyduje, ma reprezentować, a w konsekwencji kierować losami państwa. W sensie demokratycznym reprezentację stanowią osoby, które zostały upoważnione do występowania i działania w imieniu elektoratu. Obywatele – lud – w porządku takim sprawują władzę pośrednio – przekazując tę funkcję ludziom wskazanym w wyborach. Wskazani w powszechnych wybo-

7 J. A. Schumpeter, *Kapitalizm...* op. cit., s. 314.

8 R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, op. cit., s. 316.

9 Por. inne publikacje zwracające uwagę na odmiennie uwarunkowania zaangażowania oraz partycypacji, szczególnie w zakresie frekwencji wyborczej, m.in.: S. M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998, s. 232; R. Wiszniewski, *Europejska przestrzeń polityczna*, Wrocław 2008, s. 211; W. Wojtasik, *Rola systemów wyborczych i partycypacji wyborczej w procesach demokratyzacji*, [w:] *System międzynarodowy. Koncepcje, wyzwania, perspektywy*, A. Wentkowska, M. Kaczmarczyk (red.), Sosnowiec 2005, s. 20-30.

10 J. Żarnowski, *Współczesne systemy polityczne...* op. cit., s. 84.

rach reprezentanci sprawują władzę ustawodawczą, powołują także organa władzy wykonawczej i sędowniczej¹¹. Wzór ten uporządkował i opisał francuski liberał Charles de Montesquieu. Powiadał on, że dla dobrego urzędu państwa należy władzę podzielić na ustawodawczą, wykonawczą i sędowniczą. Rozgraniczenie stanowienia praw, rządzenia i wykonywania sprawiedliwości jest warunkiem nie tylko dobrego ustroju, ale co najważniejsze bez tego nie ma wolności obywateli¹². Ten podział władzy na jej trzy rodzaje został powszechnie przyjęty we wszystkich systemach demokratycznych.

Demokracja bezpośrednia

Jedną z podstawowych form demokratycznego sprawowania władzy jest demokracja bezpośrednia. Zgodnie z tradycją grecką, przez wiele lat utrzymywano, że demokratyczne rządy opierać się może wyłącznie na formach bezpośrednich. W demokracji bezpośredniej decyzje podejmuje ogół. W obszarze ogólnopolskim praktyka taka jest utrudniona. Niezwykle trudno jest bowiem zorganizować odpowiednie warunki, aby w danej sprawie głos każdego obywatela mógł zostać wzięty pod uwagę. Ten typ demokracji w praktyce możliwy jest do realizacji w grupach o liczebności nieprzekraczającej kilku tysięcy członków. Jest ona praktykowana nadal w niektórych szwajcarskich gminach i kantonach, gdzie lokalna społeczność zbiera się na centralnym placu i rozstrzyga o najważniejszych sprawach lokalnych¹³. Współcześnie próbą realizacji demokracji bezpośredniej jest organizowanie referendum w danej sprawie, w którym biorą udział wszyscy obywatele mający prawo wyborcze. W każdej społeczności pojawiają się bowiem kwestie, które należałoby rozstrzygać z uwzględnieniem głosów wszystkich, gdyż są wiążące dla całej społeczności, chociaż jest to związane ze znacznymi kosztami i skomplikowaną organizacją¹⁴.

Referendum można uznać za najpełniejszy przejaw suwerenności narodu, za jego bowiem pośrednictwem naród, a mówiąc bardziej precyzyjnie elektorat, czyli ta część narodu, która z racji osiągniętego wieku korzysta z praw politycznych, bezpośrednio w głosowaniu interweniuje władczo w materię konstytucyjną, ustawową lub polityczną. Jest to interwencja władczą, ponieważ rozstrzygnięcie zapadłe w referendum staje się wiążące dla instytucji państwa¹⁵. Zakres spraw możliwych do poddania referendum jest dość rozległy. Najczęściej dotyczy ono przyjęcia konstytucji, wprowadzenia zmian do konstytucji, przyjęcia bądź uchwalenia ustawy, zawarcia traktatu międzynarodowego czy rozstrzygnięcia ważnej kontrowersji politycznej. Stąd też mamy referenda konstytucyjne, ustawodawcze, traktatowe, polityczne itd. Referendum może być obligatoryjne, kiedy to w określonych sprawach władze państwowe na mocy prawa zobowiązane są odwołać się do decyzji ogółu obywateli, albo fakultatywne, co następuje wówczas, gdy władze, świadome kontrowersyjności projektu lub też przekonane o jego wyjątkowej doniosłości, zwr-

11 A. Zwoliński, *Dylematy demokracji*, Kraków 2010, s. 16 – 17.

12 Z. Ogonowski, *Locke*, Warszawa 1972, s. 194 – 196.

13 Por. J. Bocheński, *Demokracja*, „Razem” 1997, nr 1, s. 17.

14 E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 13.

15 E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968, s. 9.

cają się do narodu o rozstrzygnięcie, choć nie muszą tego czynić¹⁶.

Jakkolwiek referendum jest najbardziej rozpowszechnioną formą demokracji bezpośredniej, to jednak nie wyczerpuje całkowicie tego zagadnienia. Zwrócić należy uwagę na inicjatywę ludową, ludowe weto zawieszające, *recall* oraz zgromadzenia mieszkańców.

Inicjatywa ludowa polega na tym, iż określona grupa obywateli może zainicjować zmianę konstytucji lub zgłosić projekt ustawy¹⁷. Ze względu na przedmiot inicjatywy powszechnej, wyróżnia się dwa jej rodzaje. Pierwszą jest konstytucyjna inicjatywa ludowa, która dotyczy – jak sama nazwa mówi – materii konstytucyjnej. Ta forma demokracji bezpośredniej funkcjonuje w niektórych państwach, gdzie przyjęto wyłączną możliwość zastosowania inicjatywy ludowej w sprawie całkowitej lub częściowej zmiany konstytucji. Ustawodawcza inicjatywa powszechna związana jest natomiast z ustawodawstwem zwykłym. W ustawodawstwach niektórych państw przyjęto rozwiązania, ograniczające możliwości zgłaszania projektów ustaw, w kwestiach, w których zgodnie z konstytucją prawo inicjatywy ustawodawczej zastrzeżone jest dla określonych podmiotów¹⁸.

Z kolei ludowe weto zawieszające oznacza prawo grupy obywateli do zablokowania wykonywania kwestionowanej przez nich ustawy. Włochy i Szwajcaria są jedynymi państwami dopuszczającymi inicjatywę na poziomie ogólnokrajowym. W USA inicjatywę ludową przewidują konstytucje 23 stanów. Podobnie rzecz ma się z wetem zawieszającym. Występuje ono w Szwajcarii, we Włoszech i w 24 stanach USA. Często powiada się, że inicjatywa ludowa daje sposobność uniknięcia „błędu przeoczenia”, zaś ludowe weto zawieszające – „błędu nadużycia”, które to błędy mogą się przytrafić władzy ustawodawczej państwa (parlamentowi)¹⁹.

Bardzo specyficzna formą demokracji bezpośredniej jest procedura *recall* (odwołania). Polega ona na tym, że odpowiednia grupa wyborców może żądać głosowania w sprawie usunięcia sprawującego władzę przed wygaśnięciem jego kadencji.²⁰ Paradoksalnie, największym teoretycznym zwolennikiem tego rozwiązania był Marks, zaś zyskało ono praktyczne zastosowanie głównie w Stanach Zjednoczonych. W procedurze *recall*, która występuje w ponad 20 stanach, można odwołać gubernatora stanowego, urzędników stanowych, miejskich i powiatowych, a także sędziów.

Na kanwie przedstawionych bezpośrednich instytucji demokratycznych sformułować można tezę, iż demokracja bezpośrednia stwarza obywatelom szczególne możliwości uczestnictwa w sprawowaniu władzy w państwie. Wszyscy uprawnieni obywatele, za pomocą bezpośrednich narzędzi władczych, mogą wyrazić aprobatę lub dezaprobatę wobec przedłożonych im spraw, mogą zaakceptować lub odrzucić

16 Zob. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i w praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 110-121.

17 B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993 s. 153.

18 B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 320 – 321.

19 M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich...* op. cit., s. 86 – 87.

20 T. E. Cronin, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge–Massachusetts–London 1989, s. 2.

kwestie przekazane pod głosowanie, co jednocześnie oznacza realizację woli ogółu.

Instytucje demokracji bezpośredniej są sposobem na upodmiotowienie społeczeństwa, ponieważ właśnie w drodze referendum, inicjatywy ludowej czy innych form bezpośrednich, uprawnieni obywatele stają się swego rodzaju ośrodkiem decyzyjnym. Dzięki wprowadzeniu do porządku prawnego i korzystaniu z narzędzi demokracji bezpośredniej, niezależnie od działających równolegle instytucji demokracji przedstawicielskiej, możliwe staje się pełne urzeczywistnienie zasady zwierzchnictwa zbiorowego podmiotu suwerenności.

DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W SZWAJCARII

Federalizm i neutralność Szwajcarii

Szwajcaria, oficjalnie Konfederacja Szwajcarska (*Confoederatio Helvetica* – CH), jest państwem federacyjnym posiadającym trzy płaszczyzny polityczne: federacja, 26 kantonów oraz około 2350 gmin²¹. Kantony mają dużą autonomię – każdy z nich ma własną konstytucję, własne ustawy, własny parlament i własne sądownictwo. Zdecentralizowana organizacja zadań państwowych i dążenie do wykonywania ich na możliwie najniższym szczeblu leżą u podstaw państwa związkowego, istniejącego praktycznie w niezmienionej formie od 1848 roku. Pozostają jednostkami o charakterze państwowym (są suwerenne, funkcjonują w nich konstytucje kantonalne i własne normy ustawowe) i nie mają prawa do opuszczenia państwa związkowego.

Szwajcarskie państwo federacyjne, choć do dziś w oficjalnej nazwie funkcjonuje słowo „konfederacja”, stosuje demokrację bezpośrednią, w której najwyższą władzę państwową sprawuje naród²². Powszechne prawo wyborcze czynne i bierne dla mężczyzn zostało wprowadzone na szczeblu ogólnoszwajcarskim w 1848 roku, natomiast dla kobiet – w 1971 roku na szczeblu kantonalnym. Aktualnie obowiązująca konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej weszła w życie 1 stycznia 2000 roku²³. Poprzednio obowiązująca jej wersja pochodziła z 29 maja 1874 roku i była efektem gruntownej rewizji konstytucji z 12 września 1848 roku. W aktualnej konstytucji istotny jest, art. 3, który zasadniczo określa federalny system tego państwa: „Kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez Konstytucję Federalną; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane Federacji”²⁴.

Szwajcaria jest przykładem federalizmu poprzez integrację, zatem w momencie utworzenia nowego państwa, kantony musiały zrezygnować z pewnej części swo-

21 Dane pochodzą z Departamentu ds. Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej w Neuchâtel: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/gem_liste/03.html, (dostęp z 18.10.2014).

22 Por. M. Matyja, System polityczny Szwajcarii. Federalizm i demokracja bezpośrednia, „Kultura i Historia” 2009, t. 16; <http://www.kulturaihistoria.umcs.lublin.pl/archives/1484> (dostęp z 18.10.2014).

23 Konstytucja szwajcarska (niem. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, fr. Constitution fédérale de la Confédération suisse, wł. Costituzione federale della Confederazione Svizzera, retorom. Constituziun federala da la Confederaziun svizra) została uchwalona 18 grudnia 1998 r., poddana pod referendum 18 kwietnia 1999 r., a weszła w życie 1 stycznia 2000 r. Ogólnie przyjmuje się rok 1999 za datę jej wejścia w życie.

24 Art. 3 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r., <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a8>, (dostęp z 18.10.2014).

ich kompetencji na rzecz nowego organizmu państwowego. Ale z drugiej strony, mówiąc o federalizmie szwajcarskim, trzeba wziąć pod uwagę specyfikę tego kraju. W Szwajcarii istnieje, na ograniczonej przestrzeni, ogromna wielokulturowość, z czterema różnymi regionami językowymi. Niewielki rozmiar terytorium Szwajcarii, jak również różnorodność kulturowa, historyczna i religijna, nadały szczególny charakter federalizmowi w Szwajcarii²⁵.

Natomiast neutralność, ogłoszona przez Szwajcarię w 1815 roku, stanowi kluczowy aspekt systemu szwajcarskiego. Neutralność ta nie jest zasadą etyczną, ale środkiem do osiągnięcia konkretnych celów; jest to instrument, który służy utrzymaniu niezależności państwowej. Obowiązki wynikające ze statusu neutralności są sklasyfikowane w czterech kategoriach: obowiązek nieuczestnictwa, to znaczy, kraje neutralne nie mają prawa do bezpośredniego udziału w wojnie i nie mogą wspomagać żadnego kraju walczącego poprzez wysyłanie wojsk, broni czy pieniędzy. Następnie, terytorium kraju nie może zostać naruszone przez żadne wojska. Kraj neutralny nie może zezwolić ani na przemarsz wojsk, ani na otwarcie swojej przestrzeni powietrznej stronom walczącym. Trzecim zobowiązaniem jest zgoda państwa neutralnego na kontrolę jego floty w celu zapobiegania kontrabandzie. Wreszcie, jeśli chodzi o stosunki kraju neutralnego ze stronami w stanie wojny, musi on traktować te kraje jednakowo²⁶.

Szwajcaria deklaruje swoją neutralność nie tylko na czas wojny, ale również w czasie pokoju, konkretyzując ją poprzez uzbrojenie kraju i zakaz wchodzenia w alianse wojskowe, jak również brania udziału w sankcjach. Zakaz wchodzenia w alianse militarne ma na celu zapewnienie, że zdolność kraju neutralnego do pozostania takim w czasie wojny nie budzi żadnych wątpliwości. Natomiast zakaz brania udziału w sankcjach ma na celu, w przypadku wojny, utrzymanie poziomu wymiany handlowej osiągniętego przed wojną. Wreszcie, jeśli chodzi o uzbrojenie, jest ono związane z polityką bezpieczeństwa²⁷.

Szwajcarski system demokratyczny nie opiera się na podziale władzy, lecz na zasadzie jednolitości władzy państwowej, którą uosabia parlament. Parlament jako jedyny piastun władzy państwowej realizuje kompetencje ustawodawcze, jak i wykonawcze a nawet w pewnych szczególnych okolicznościach – sądowe. Rząd, który jest powoływany przez parlament, nie zaś przez głowę państwa – co stanowi ewenement wśród ustrojów demokratycznych – w tym systemie jest pewnego rodzaju komitetem parlamentu przeznaczonym do sprawowania bieżącej administracji²⁸.

Bardzo charakterystyczne dla Szwajcarii jest także to, iż konkurencyjność polityczną zachowuje się jedynie w fazie wyborów, natomiast podlega ona zawieszeniu w sferze rządzenia. Jest to więc dość zdumiewający przypadek demokracji konsensualnej. Rząd, czyli siedmioosobowa Rada Federalna, nie jest tworzony na podsta-

25 K.A. Wojtaszczyk, (red.), *Integracja europejska. Wstęp*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Warszawa 2006, s. 178 – 180.

26 D. Popławski, *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 31 – 33.

27 D. Popławski, *Neutralność Austrii i Szwajcarii a procesy integracji europejskiej [w:] Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej: Austria, Liechtenstein, Szwajcaria*, red. D. Popławski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 289.

28 R.L. Frey, *Föderalismus – Zukunftstauglich?!*, NZZ Libro, Zürich 2005.

wie przetargów partyjnych. Rząd tworzony jest z uwzględnieniem czterech zasad: politycznej – omówionej uprzednio; kantonalnej, która zawsze zapewnia trzem największym kantonom (Zurich, Bazylea, Waadt) udział w rządzie; językowej – nakazuje ona, aby przynajmniej dwóch ministrów reprezentowało mniejszościowe języki, oraz religijnej, która każe zachować równowagę wyznaniową wśród ministrów. Zasady te nazywa się „magiczną formułą”²⁹. Formuła ta jest przestrzegana w Szwajcarii od 1959 r.³⁰

Tak wyłoniony rząd realizuje swe funkcje przez całą kadencję. Nie istnieje procedura wotum nieufności. Kontrola parlamentu nad gabinetem sprowadza się do kontroli poprzez komisje i składanie interpelacji. Decyzje w rządzie zapadają kolegialnie, natomiast ranga wszystkich ministrów jest identyczna. Co ciekawe, nie ma szefa rządu (premiera). Posiedzeniom gabinetu przewodniczy sam prezydent, lecz jego przewodnictwo ma znaczenie wyłącznie techniczno-organizacyjne. Nie jest on w żadnym wypadku zwierzchnikiem pozostałych ministrów, ponieważ nie ma żadnych możliwości politycznego bądź merytorycznego wpływania na ich pracę.³¹ Wypada też zaznaczyć, że prezydent – wbrew temu, czego można by oczekiwać po jego tytule – nie jest głową państwa. Funkcje głowy państwa pełni bowiem siedmioosobowy rząd. Prezydent ma roczną kadencję, bez możliwości reelekcji. O tym, kto będzie prezydentem, decyduje staż zasiadania w rządzie. Stanowisko to powierza się bowiem w cyklu rotacyjnym ministrom, którzy w gabinecie zasiadają najdłużej³².

Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii realizowana jest za pomocą odpowiednich instrumentów. Głównymi z nich są inicjatywa ludowa oraz referendum. Instytucje te są realizowane zarówno na szczeblach lokalnych (tj. kantony, gminy) oraz związkowym. Mimo pewnych różnic w kwestii zakresu przedmiotowego czy warunków, omówienie tych instrumentów na szczeblu federalnym jest adekwatne do przedstawienia ich wpływu na proces władczy w systemie politycznym Szwajcarii.

Referendum

Kwestia głosowań referendalnych na ziemi szwajcarskiej ma swój historyczny początek w 1802 roku, kiedy to za czasów Napoleońskiej Republiki Helweckiej odbyło się pierwsze referendum w formie przypominającej instrument funkcjonujący współcześnie i dotyczyło zatwierdzenia konstytucji republiki. Powszechność referendum miała miejsce w latach późniejszych. Od 1830 roku kantony zaczęły poddawać swoje konstytucje pod głosowanie. Po raz pierwszy referendum we właściwej formie odbyło się w 1839 roku, w kantonie Valais. Wcześniej w 1831 roku, w kantonie St. Gallen odbyło się referendum jednak miało one postać weta ludowego. Kolejne lata to przyjmowanie instytucji referendum przez resztę kantonów³³.

29 W. Linder, *Demokracja szwajcarska*, Rzeszów 1996, s. 47.

30 W latach 1959-2003 w rządzie reprezentowane były cztery największe partie. Od 2003 dołączyła do nich Obywatelsko-Demokratyczna Partia (BDP), która powstała na skutek rozłamu w Szwajcarskiej Partii Ludowej (SVP/UDC), przyp. autora.

31 A. Baur, *Szwajcarski fenomen*, Warszawa 1992, s. 38 – 66.

32 Zob.; W. Linder, *Demokracja szwajcarska*, op. cit., s. 73 – 134; O. Sigg, *Instytucje polityczne Szwajcarii*, Warszawa 1990, s. 23 – 62.

33 B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Initiative & Referendum Institute Europe 2010, s. 26.

Rozwój referendum federalnego można umieścić w sześciu etapach, zaczynając od wprowadzenia obligatoryjnego referendum konstytucyjnego w 1848 roku, a kończąc na roku 1977, w którym ustanowiono referendum obligatoryjne w sprawie ratyfikacji umów międzynarodowych dotyczących kwestii przystąpienia do organizacji ponadnarodowych. W okresie tym należy wyróżnić także takie etapy jak wprowadzenie fakultatywnego referendum ustawodawczego w 1874 roku dotyczącego ustaw i postanowień federalnych, późniejsze wprowadzenie w 1949 roku, referendum ustawodawczego o charakterze obligatoryjnym dla pozakonstytucyjnych postanowień federalnych wprowadzonych w trybie pilnym³⁴. Ciekawy i istotny jest fakt, iż mimo tego, że to konstytucja z 1848 roku wykreowała referendum jako instytucję prawną, właśnie na drodze tego instrumentu ją wprowadzono.

Współcześnie referendum ma oparcie prawne w obecnej konstytucji Konfederacji Szwajcarii. O referendum mówią artykuły 140,141 oraz 142. Ustawa zasadnicza rozdziela ten instrument na dwa rodzaje: referendum obligatoryjne oraz fakultatywne. Zasadnicza różnica, pomiędzy dwoma typami głosowań referendalnych leży w istocie konieczności ich przeprowadzenia. Głosowanie obligatoryjne można określić więc mianem obowiązkowego, a referendum fakultatywne nieobowiązkowego. Referendum obligatoryjne dzieli się ze względu na podmiot głosujący na dwa rodzaje. Pierwsze podlega głosowaniu przez naród i kantony. Dzieje się tak w przypadku kiedy przedmiot owego głosowania dotyczy takich kwestii jak: zmiana konstytucji, przystąpienie do organizacji ponadnarodowych, ustawy federalne, których podstawy nie leżą na płaszczyźnie konstytucyjnej. Ustawy te mają charakter pilny, a czas obowiązywania takiego aktu musi przekraczać jeden rok. Referendum obligatoryjne dotyczące wyżej wymienionych płaszczyzn, składających się na przedmiot głosowania wymaga więc tzw. podwójnej większości³⁵. Drugi rodzaj referendum o charakterze obligatoryjnym podlega głosowaniu przez naród. Na kwestie jakie są przedmiotem głosowania składa się inicjatywa ludowa dotycząca całkowitej zmiany ustawy zasadniczej, a także w sprawie jej częściowej zmiany w formie propozycji ogólnej, odrzuconej przez organ Zgromadzenia Federalnego.

Kolejny typ referendum- fakultatywne, odbywa się na wniosek 50 000 obywateli posiadających prawa wyborcze, lub 8 kantonów. Dotyczy ustaw i uchwał federalnych oraz bezterminowych umów międzynarodowych, zakładających przystąpienie do organizacji międzynarodowych³⁶. Ze względu na przedmiot głosowania w Konfederacji Szwajcarskiej, wyróżnić można referendum konstytucyjne oraz ustawodawcze. Wyróżnić można także referenda będące skutkiem inicjatywy ludowej³⁷.

Istnieją także inne przepisy regulujące postępowanie referendalne w Konfederacji Szwajcarskiej. Zasadą jest, iż referendum obligatoryjne zarządza Rada Federalna. Jest ono podawane przez Zgromadzenie Federalne do publicznej wiadomości. Kwestia referendum fakultatywnego jest bardziej złożona gdyż, ze względu na fakt, iż do odbycia się takiego głosowania może doprowadzić każdy poparty przez

34 E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Referendum w państwach Europy, op. cit., s. 276- 279.

35 T. Branecki, „Stop minaretom” – podstawa prawna, wyniki, skutki, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, nr 32/2011, s. 176.

36 Z. Czeszejko-Sochacki, System konstytucyjny Szwajcarii, Warszawa 2002, s. 32-33.

37 N. Braun, Direct Democracy in Switzerland. Case Study, [w:] Direct Democracy. The International IDEA Handbook, Stockholm 2008, s. 27 – 28.

odpowiednią liczbę ludzi obywateli, czy grupa obywateli towarzyszy temu wymóg spełnienia szeregu istotnych warunków. Składa się na nie m.in. dochowanie 100-dniowego terminu. Mowa tu o okresie od ogłoszenia danego aktu prawnego, do chwili złożenia żądania przeprowadzenia referendum. Kolejnym warunkiem jest wskazanie kantonu i gminy, w której podpisujący jest uprawniony do głosowania. Towarzyszy temu kontrola formalna Kancelarii Federalnej³⁸.

Na szczeblu gminnym, czy kantonalnym można spotkać się z praktykowaniem demokracji bezpośredniej w najczystszej postaci. W małych gminach występuje tzw. demokracja wiecowa. Istotą tego typu demokracji jest decydowanie zgromadzonych obywateli na temat ważnych spraw gminnych. Przedkładane są one przez samych obywateli danej jednostki terytorialnej oraz kompetentne do tego organy. Natomiast w pięciu małych kantonach istnieje instytucja „wspólnot krajowych”. Są one zgromadzeniami obywateli pod gołym niebem, podczas których wybiera się organy władzy lokalnej oraz dyskutuje i decyduje o najważniejszych dla społeczności sprawach³⁹. Kwestia konsultacji narodowych, ich istoty zamyka się w poza-konstytucyjnych ramach i jest czymś umownym. Organy przygotowujące dany akt ustawodawczy bardzo często konsultują się z obywatelami, grupami interesów na temat ich przemyśleń, ewentualnych zmian, które według nich powinny być wprowadzone. Bardzo często konsultacje takie odbywają się w wyniku obawy władz przed referendum, którym grożą dane grupy interesów. Organy „dogadują” się ze społeczeństwem dochodząc do kompromisu zadowolającego obie strony, aby uniknąć referendum. Te mogłoby całkowicie zamknąć drogę danej ustawie.⁴⁰

Referendum jest sztandarowym narzędziem demokracji bezpośredniej Szwajcarów. Świadczyć o tym może liczba przeprowadzanych referendów. Od 1848 roku w Szwajcarii miało miejsce 364 referendów (tabela 1). Należy w tym miejscu nadmienić, że liczba przeprowadzanych referendów systematycznie rośnie.

TABLA 1. Referenda w Konfederacji Szwajcarskiej (stan na 28.09.2014)

Okres	Łącznie	Referenda obligatoryjne		Referenda fakultatywne	
		Tak	Nie	Tak	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, http://www.c2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=country_information&countrygeo=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe, dostęp z 22.10.2014.

Inicjatywa powszechna (ludowa)

Instytucja inicjatywy ludowej po raz pierwszy została zawarta w konstytucji Szwajcarii z 1848 roku. Dotyczyła wówczas całkowitej zmiany konstytucji. W roku 1891 przedmiot inicjatywy został rozszerzony: wprowadzono inicjatywę ludową doty-

38 E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Referendum w państwach Europy, op. cit., s. 285-286.

39 Z. Czeszejko-Sochacki, System konstytucyjny Szwajcarii, op. cit., s. 41.

40 S. Grabowska, Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 2009, s. 110 – 115.

czącą częściowej zmiany konstytucji⁴¹. Kolejne lata były okresem ewolucji omawianego instrumentu. Trzydzieści lat po noweli konstytucyjnej z 1891 roku, wprowadzającej inicjatywę ludową dotyczącą częściowej zmiany konstytucji, ustanowiono jej nowy zakres. Została wprowadzona inicjatywa dotycząca ratyfikacji umów międzynarodowych zawieranych na czas nieokreślony lub dłuższy niż 15 lat⁴².

Początkowo pod inicjatywę ludową podpisać się musiało minimum 50 000 obywateli. Jednakże w roku 1977 wymagana liczba została zwiększona dwukrotnie, a więc do 100 000 obywateli. Współcześnie instytucja inicjatywy ludowej istnieje na mocy Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 roku. Artykuły 138, 139 mówią kolejno o inicjatywie dotyczącej całkowitej oraz częściowej zmiany konstytucji.

Zarówno pierwszy jak i drugi rodzaj inicjatywy musi być poparty liczbą 100 000 podpisów obywateli. Sygnatariusze muszą być osobami posiadającymi prawa wyborcze. Inicjatywa ludowa dotycząca całkowitej zmiany konstytucji jest poddawana pod głosowanie narodu, zaś drugi typ wymaga akceptacji narodu oraz poszczególnych kantonów. Jeśli chodzi o kwestie częściowej zmiany konstytucji, istnieje możliwość inicjatywy o ogólnym charakterze oraz tzw. konkretnego projektu. Jeśli inicjatywa narusza postanowienia prawa międzynarodowego Zgromadzenie Narodowe może uznać ją za całkowicie lub częściowo nieważną. Jeśli Zgromadzenie zgadza się z daną inicjatywą o charakterze ogólnym, opracowuje zmianę i poddaje ją pod głosowanie. W przypadku odrzucenia o dalszym biegu inicjatywy decyduje naród. Z kolei inicjatywa w formie konkretnego projektu otrzymuje od Zgromadzenia Federalnego zalecenie przyjęcia bądź odrzucenia. Co ciekawe w wypadku odrzucenia może przedstawić do głosowania swój kontrprojekt. Głosujący naród i kantony jako jednostki federacji mogą opowiedzieć się za dwoma projektami, sugerując pierwszeństwo jednego z nich w przypadku przyjęcia obu. Jednak jeśli jeden projekt wygra w głosowaniu narodu, a drugi kantonalnym- żaden nie wchodzi w życie⁴³.

Inicjatywa ludowa jest rzadziej stosowanym instrumentem demokracji bezpośredniej w Szwajcarii aniżeli referendum. Znalazła ona zastosowanie w 233 przypadkach – tabela 2.

TABLA 2. Inicjatywa ludowa w Konfederacji Szwajcarskiej (stan na 28.09.2014)

Okres	Łącznie	Referenda obligatoryjne		Referenda fakultatywne	
		Tak	Nie	Tak	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, http://www.c2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=country_information&country=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe, dostęp z 22.10.2014.

41 Ibidem, s. 153 – 154.

42 N. Braun, *Direct Democracy in Switzerland...*, op. cit., s. 27.

43 Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., art. 138, 139.

FUNKCJONALNOŚĆ I DYSFUNKCJONALNOŚĆ DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ W SZWAJCARII

Funkcjonalność

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 niewchodzące w struktury rządowe współdecydują w procesie politycznym⁴⁴.

Po drugie – każdy podmiot polityczny jest w stanie skutecznie artykułować swoje żądania polityczne. Podejmuje się nawet takie inicjatywy i przeprowadza się takie referenda, które od początku nie mają szans powodzenia. Stanowią jednak pewnego rodzaju input polityczny i oddziałują pośrednio na kształtowanie opinii publicznej⁴⁵.

Po trzecie – demokracja bezpośrednia charakteryzuje się silną tendencją do tworzenia kompromisów i liczenia się z opinią publiczną⁴⁶. Dla polityków oznacza to stały kontakt ze społeczeństwem w obawie przed nieprzewidzianym przeprowadzeniem inicjatywy ludowej; szczególnie dla mniejszości jest to szansa na przeformowanie 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 trafia bezsprzecznie na szersze echo społeczne niż decyzja forsowana przez elity polityczne.

Po piąte – demokracja bezpośrednia spełnia dwie ważne funkcje systemowe w procesie decyzyjnym: funkcję politycznej komunikacji i funkcję politycznej socjalizacji⁴⁷. Pierwsza funkcja wiąże się z wieloma zaangażowanymi podmiotami politycznymi w proces decyzyjny, co doprowadza do sytuacji, w której tzw. 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 gamę politycznych i społecznych powiązań, w ramach których dochodzi do wymiany informacji.

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

44 S. Möckli, Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie, „Beiträge und Berichte” 1995, Nr 237, s. 9.

45 A. Vatter, Das politische System der Schweiz, Nomos, Baden-Baden 2014, s. 358 i n.

46 S. Möckli, Funktionen..., op.cit., s. 10.

47 Ibidem., s. 11.

Dysfunkcjonalność

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

Po pierwsze – system ten umożliwiłby 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, tzw. *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-parlamentarnej⁴⁸.

Po drugie – demokracja bezpośrednia spowalnia proces decyzyjny, a przez to ogranicza i blokuje znalezienie pożądanego rozwiązania. Ze względu na to, że w procesie politycznym bierze udział wielu aktorów (partie polityczne, grupy interesów, społeczeństwo), to generuje to szukanie kompromisów. Natomiast celem elit politycznych nie jest wciąganie przedstawicieli społeczeństwa w proces podejmowania decyzji, lecz wręcz przeciwnie – elity dążą do ograniczenia liczby głosowań i referendum 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, szukania kompromisu, doradztwa i osobistej konfrontacji politycznych kontrahentów.

Grupy nacisku 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. 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. W Szwajcarii zaledwie 1/6 wyborców jest w pełni doinformowana w przededniu referendum⁴⁹.

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

48 Ibidem, s. 12.

49 Ibidem, s. 14.

dochodzi nawet do tyranizowania mniejszości przez większość⁵⁰.

Pytanie, czy system polityczny Szwajcarii ma więcej wad czy zalet, pociąga za sobą dyskusję ideologiczną, ponieważ brak jest 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 federalizmu. Dzięki temu systemowi mniejszości narodowe, językowe czy religijne nie powinny się czuć pokrzywdzone lub gorzej traktowane⁵¹. Wiele decyzji podejmuje się na najniższym szczeblu politycznym, co chroni obywatela przed nieuzasadnioną lub nietrafioną ingerencją państwa⁵².

Federalizm hamuje napięcia międzykulturowe i etniczne oraz dopasowuje działalność państwa do różnic międzyregionalnych. Nikłe 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 płaszczyźnie międzykantonalnej i na szczeblu federacja – kantony jest niejednokrotnie długotrwały, co często jest niezrozumiałe zagranicą, to jednak w efekcie prowadzi do pozytywnych rezultatów⁵³.

Do wad systemu federalnego w ujęciu szwajcarskim zdecydowanie należą jego koszty. Każdy kanton ma własny rząd, administrację, uregulowania sądownicze itp., 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 mimo rozszerzającego się procesu integracji europejskiej. Kantonalne kompetencje i demokracja bezpośrednia bronione są w Szwajcarii konsekwentnie, a tam gdzie dochodzi do kontrowersji międzykantonalnych, szuka się pokojowych rozwiązań na zasadzie tzw. konkordatu, czyli umowy międzykantonalnej⁵⁴.

Także system rządów zgromadzenia nie jest też pozbawiony wad. Brak podziału władzy w oczywisty sposób jest sprzeczny z regułami demokracji, która wyklucza koncentrację władzy. W skrajnym przypadku może się tu pojawić niebezpieczeństwo urzeczywistnienia dyktatury parlamentu. A w swej praktyce ustrojowej system ten na pewno nie gwarantuje przejrzystych relacji pomiędzy parlamentem a rządem, które mając bardzo podobne uprawnienia, mogą sobie nawzajem prze-

50 Przykładem jest głosowanie z 2009 roku zabraniające budowy minaretów.

51 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. Agencija Lokalne Demokratije, Center – Agency of Local Democracy, Subotica 2001, s. 129–136.

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

53 R. Eichenberger, *Starke Föderalismus. Drei Reformvorschläge für fruchtbaren Föderalismus*, Orell Füssli, Zürich 2002.

54 Por. M. Fenner, R. Hadorn, R.H. Strahm, *Politszene Schweiz. Politik und Wirtschaft heute*, Verlag für Sozialwissenschaft, Basel 2000.

szkadzać. Brak odpowiedzialności politycznej rządu może też skutkować różnymi problemami, np. nie sposób odwołać źle działającego, ale nie dopuszczającego się prawa rządu, który tym samym musi być tolerowany przez całą kadencję. Rozbudowa procedur demokracji bezpośredniej i częste korzystanie z referendum daje wprawdzie ludziom jedyny w swoim rodzaju wpływ na kształtowanie polityki państwa, zarazem jednak skutkuje dezawuowaniem, kluczowej dla demokracji, instytucji przedstawicielstwa politycznego⁵⁵. Problemy jeszcze bardziej pogłębiają się, gdy rozstrzygnięcia referendalne mają słabą legitymizację na skutek niskiej frekwencji przy głosowaniu.

Demokracja bezpośrednia jako „wyższa” forma państwowości

Od wieków społeczeństwa poszukują „najlepszego możliwego” systemu zarządzania, ułożenia stosunków między jednostką a społecznością ustroju, który jednako wspierałby powodzenie i rozkwit wszystkich warstw społeczeństwa. Wielu przekonanych jest, że najlepszą dotychczas wypracowaną formą politycznego ustroju – chociaż z pewnością niedoskonałą – jest demokratyczna forma sprawowania rządów. Wątpliwe jest, by zadowalała ona wszystkich, aby była wolna od różnorodnych pułapek agresji czy konfliktów społecznych, czy realnie dawała równe szanse dla wszystkich warstw społecznych. Demokracja jawi się często jako problem narzucający wszystkim efekt dyskusji jako ostateczne rozwiązanie, wiąże się z nią nadzieje, jest wreszcie celem oczekiwań. Po **długich debatach nad demokracją, wielu stwierdza: „O ile w ogóle istnieje jakiś ustrój polityczny, który umożliwia wyrównanie istniejącego konfliktu w społeczeństwie na drodze do pokojowego i stopniowego rozwoju, na drodze bezkrwawej rewolucji, jest nim demokracja parlamentarna (...), której rzeczywista treścią jest pokój”**⁵⁶.

Ponieważ demokracja to „władza ludu”, nie można mówić o sprawnym i poprawnym jej funkcjonowaniu, gdy ów „lud” nie zawsze wykazuje zainteresowanie tym, co dzieje się dookoła. Każdy obywatel jest zobowiązany do odpowiedzialności za realizację zasad demokracji w tym miejscu, w którym przyszło mu żyć. Partycypacja demokratyczna, czyli aktywność obywatelska, wiąże się z kwestią kształtowania odpowiednich postaw i uzyskiwania doświadczenia społecznego, które sprzyja rozwojowi cnót obywatelskich i przełamaniu egoizmu i nadmiernego indywidualizmu. Proces partycypacji najpełniej realizowany jest niewątpliwie w demokracji bezpośredniej.

Analizując praktyczny wymiar głównych instrumentów demokracji bezpośredniej w Konfederacji Szwajcarskiej można wyprowadzić wniosek, iż są one bardzo ważnym instrumentem kształtowania woli narodu. Instrumenty te podejmowały i podejmują szeroki zakres tematyczny przedmiotu głosowań. W porównaniu z referendami, inicjatywa powszechna ma o wiele mniejszą skuteczność, a Szwajcarzy sięgają po ten instrument zdecydowanie rzadziej, aniżeli po referendum. Do czasów obecnych świat był świadkiem ponad pięciuset głosowań referendalnych dotyczących spraw szczebla federalnego, oraz niezliczonej liczby głosowań o charakterze lokalnym. Siłę referendum ukazują wyniki owych głosowań, które były wyrazem woli społeczeństwa. Można jednak rzec, że często owy wyraz woli doty-

55 W. Sadurski, Referendum nie jest dobre na wszystko. „Rzeczpospolita” 1998, nr 81.

56 H. Kelsen, O istocie i wartości demokracji, Warszawa ca1936, s. 90.

czy mniejszości o czym świadczą wyniki frekwencyjne poszczególnych głosowań. W przybliżeniu średnia partycypacyjna głosowań referendalnych w Szwajcarii, przy uwzględnieniu wyników od 1848 roku do dnia dzisiejszego, oscyluje w granicach 40 % uprawnionych do głosowania obywateli.

Doświadczenia szwajcarskich gmin, kantonów, jak i całej federacji wskazują na to, że demokracja bezpośrednia jest bardzo często wykorzystywanym, głęboko zakorzenionym, ale przede wszystkim niezmiernie efektywnym elementem systemu politycznego Szwajcarii, bez którego – wydaje się – Szwajcarzy nie wyobrażają sobie funkcjonowania federacji.

PODSUMOWANIE

Historia rozwoju instytucji demokracji bezpośredniej, funkcjonujących obecnie w Konfederacji Szwajcarskiej sięga początku XIX stulecia. Pierwsze przejawy użycia instrumentu referendum przypadają na napoleońską Republikę Helwecką, a konkretnie 1802 rok. Dalszy okres to rozwój demokracji bezpośredniej i etapy umacniania się przede wszystkim inicjatywy ludowej i referendum. Instrument referendum, początkowo używany w lokalnym wymiarze z czasem na mocy zmieniającego się prawodawstwa przybiera także charakter ogólnokrajowy, a liczba kwestii których może dotyczyć zwiększa się wraz z upływem lat. W szczególności są to referenda, które bez wątplenia można określić mianem instrumentalnego ambasadora demokracji bezpośredniej w Szwajcarii. Warunki jakie trzeba spełnić, aby dane głosowanie doszło do skutku i miało moc wiążącą, nie są dla Szwajcarów przeszkodą w korzystaniu z dobrodziejstwa istnienia tych instrumentów i możliwości ich użycia.

Zmieniająca się w zależności od głosowania około milionowa grupa obywateli, decyduje o sprawach różnej kategorii, dotyczących Konfederacji Szwajcarskiej. Jest to większość dotycząca uczestników danego głosowania, a nie ogółu Szwajcarów i stanowi zaledwie 12 % wszystkich mieszkańców. Jednakże ze względu na „tasowanie się” obywateli w zależności od przedmiotu głosowania oraz inne okoliczności, przy zaledwie 20% grupie obywateli, którzy nigdy nie brali udziału w procesie demokracji bezpośredniej oraz konstytucyjnej gwarancji narodu jako suwerena, można śmiało stwierdzić, że władzę w Konfederacji Szwajcarskiej sprawują w głównej mierze obywatele. Mają oni istotny wpływ na kształtowanie swojego państwa w różnych dziedzinach.

Poza oczywistymi zaletami szwajcarska demokracja bezpośrednia ma także wady, które jedni podkreślają, inni zaś bagatelizują. Ta dysfunkcjonalność i jej skutki jest nadal obszarem nie dość dobrze zgłębnionym, co wskazuje na potrzebę dalszych badań i próby odpowiedzi na pytanie: czy szwajcarska demokracja może być inspiracją do szczegółowych rozwiązań w systemach politycznych w innych krajach?

BIBLIOGRAFIA

1. Banaszak B., Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2004.
2. Banaszak B., Preisner A., Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie, Wrocław 1993.
3. Baur A., Szwajcarski fenomen, Warszawa 1992.
4. Bocheński J., Demokracja, „Razem” 1997, nr 1.
5. Branecki T., „Stop minaretom” – podstawa prawna, wyniki, skutki, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, nr 32/2011.
6. Braun N., Direct Democracy in Switzerland. Case Study, [w:] Direct Democracy. The International IDEA Handbook, Stockholm 2008.
7. Center for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=country_information&country-geo=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe, dostęp z 22.10.2014
8. Cronin T. E., Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall, Cambridge–Massachusetts–London 1989.
9. Czeszejko-Sochacki Z., System konstytucyjny Szwajcarii, Warszawa 2002.
10. Dahl R. A., Demokracja i jej krytycy, Kraków 1995.
11. Departament ds. Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej w Neuchâtel, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/gem_liste/03.html, (dostęp z 18.10.2014).
12. Eichenberger R., Starke Föderalismus. Drei Reformvorschläge für fruchtbaren Föderalismus, Orell Füssli, Zürich 2002.
13. Fenner M., Hadorn R., Strahm R.H., Politszene Schweiz. Politik und Wirtschaft heute, Verlag für Sozialwissenschaft, Basel 2000.
14. Frey R.L., Föderalismus – Zukunftstauglich?!, NZZ Libro, Zürich 2005.
15. Grabowska S., Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 2009.
16. K.A. Wojtaszczyk, (red.), Integracja europejska. Wstęp, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Warszawa 2006.
17. Kaufmann B., Büchi R., Braun N., Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond, Initiative & Referendum Institute Europe 2010.
18. Kelsen H., O istocie i wartości demokracji, Warszawa ca1936.
19. Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r., <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a8>, (dostęp z 18.10.2014).
20. Król M., Słownik demokracji, Kraków 1989.
21. Linder W., Demokracja szwajcarska, Rzeszów 1996.
22. Lipset S. M., Homo politicus. Społeczne podstawy polityki, Warszawa 1998.
23. Marczevska-Rytko M., Demokracja bezpośrednia w teorii i w praktyce politycznej, Lublin 2001.
24. Matsusaka J.G., The eclipse of legislatures. Direct democracy in the 21st century, “Public Choice” 2000, vol. 124.
25. 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. Agencija Lokalne Demokratije, Center – Agency of Local Democracy, Subotica 2001.
26. Matyja M., System polityczny Szwajcarii. Federalizm i demokracja bezpośrednia, „Kultura i Historia” 2009, t. 16; <http://www.kulturaihistoria.umcs.lublin.pl/archives/1484> (dostęp z 18.10.2014).

27. Möckli S., Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie, „Beiträge und Berichte”, Bern 1995, Nr 237.
28. Musiał-Karg M., Referenda w państwach europejskich: teoria, praktyka, perspektywy, Toruń 2008.
29. Ogonowski Z., Locke, Warszawa 1972.
30. Popławski D., Neutralność Austrii i Szwajcarii a procesy integracji europejskiej [w:] Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej: Austria, Liechtenstein, Szwajcaria, red. D. Popławski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.
31. Popławski D., Szwajcarska polityka bezpieczeństwa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
32. Sadurski W., Referendum nie jest dobre na wszystko. „Rzeczpospolita” 1998, nr 81.
33. Schumpeter J. A., Kapitalizm, socjalizm i demokracja, Warszawa 1995.
34. Sigg O., Instytucje polityczne Szwajcarii, Warszawa 1990.
35. Vatter A., Das politische System der Schweiz, Nomos, Baden-Baden 2014.
36. Wiszniowski R., Europejska przestrzeń polityczna, Wrocław 2008.
37. Wojtasik W., Rola systemów wyborczych i partycypacji wyborczej w procesach demokratyzacji, [w:] System międzynarodowy. Koncepcje, wyzwania, perspektywy, A. Wentkowska, M. Kaczmarczyk (red.), Sosnowiec 2005.
38. Zieliński E., Bokszczanin I., Zieliński J., Referendum w państwach Europy, Warszawa 2003.
39. Zieliński E., Referendum w świecie współczesnym, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968.
40. Zwoliński A., Dylematy demokracji, Kraków 2010.
41. Żarnowski J., Współczesne systemy polityczne: zarys problematyki, Warszawa 2012.