[Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie](http://www.umcs.e-bip.net/index.php)

Wydział Politologii

**Mirosław Matyja**

**Demokracja bezpośrednia i jej dysfunkcjonalność w systemie politycznym Szwajcarii**

Praca doktorska napisana pod kierunkiem

Prof. nadzw. dr. hab. Wojciecha Sokoła

Lublin 2015

**Streszczenie w języku polskim**

Demokracja, a dosłownie „właǳa Ɩudu” to pojęcie które początkowo było synonimem ustroju politycznego, w którym ogół oƅywateƖi sprawuje właǳę poprzez ƅezpośrednie głosowanie nad wszystkimi sprawami dotyczącymi państwa.

Współcześnie bierze się pod uwagę trzy główne modele demokracji. Pierwszy z nich prezentuje proceduralne rozumienie demokracji. Według tego modelu metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki otrzymują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców. Ogólnie demokrację można tu określić jako uzależnienie władzy wykonawczej od rezultatów konkurencyjnych wyborów. Kolejny model to substancjalne rozumienie demokracji, uwzględniające szczególnie dobro wspólne, a standardy i wartości przedkładane są nad procedury.

Model trzeci to demokracja partycypacyjna, czyli rozumienie uwzględniające formy oraz stopień aktywnego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy.

Zarysowane wyżej nurty: proceduralny, substancjalny oraz partycypacyjny, stanowią trzy zazębiające się płaszczyzny. Można przypuszczać, że przekonanie obywateli o jakości proceduralnego i substancjalnego funkcjonowania demokracji implikuje stopień ich partycypacji i zaangażowania.

Współczesne demokracje, w sensie ustrojowym (kryterium systemu rządów), można podzielić na demokracje parlamentarno-gabinetowe (parlamentaryzm), demokracje prezydenckie (prezydencjalizm) i demokracje parlamentarno-prezydenckie. Istnieją jednak państwa, których systemy polityczne są tak bardzo odmienne, że nie dają się zakwalifikować do żadnego ze wspomnianych typów. Takie osobliwe rozwiązanie ustrojowe reprezentuje w świecie tradycyjnych demokracji ustrój państwowy Szwajcarii, który jest przykładem systemu rządów zgromadzenia (demokracji przedstawicielskiej) lub demokracji bezpośredniej.

W doktrynie wielu państw podkreśla się, że pojęcie demokracji bezpośredniej charakteryzuje system rządów obowiązujący w starożytnych Atenach i innych demokracjach greckich. Dziś natomiast można mówić wyłącznie o demokracji semibezpośredniej, ponieważ nie są spełnione łącznie dwie konieczne przesłanki do uznania współczesnych instytucji za instytucję demokracji bezpośredniej – zaistnienie jedności miejsca i czasu oraz udział całego zbiorowego podmiotu suwerenności we wszystkich etapach procesu podejmowania decyzji od zgłoszenia wniosku aż do zatwierdzenia decyzji. Biorąc jednak pod uwagę ostateczność głosu suwerena przy realizacji decyzji, można uznać, że znaczna większość instytucji umożliwiających udział suwerena w realizacji władzy ma charakter demokracji bezpośredniej, a wyłącznie konsultacje ludowe oraz inicjatywa pośrednia to demokracja semibezpośrednia, gdyż tylko w tych przypadkach suweren nie decyduje o ostatecznym kształcie podejmowanych rozstrzygnięć.

Obecnie można wyróżnić następujące instytucje tej formy demokracji bezpośredniej: zgromadzenie ludowe, inicjatywę ludową, referendum, plebiscyt, weto ludowe, recall i konsultacje ludowe.

Demokracja bezpośrednia jest systemem politycznym, w którym decyzje podejmuje się przez głosowanie ludowe (referendum), a mogą wziąć w nim udział wszyscy posiadający czynne prawo wyborcze. Obywatele mają więc większy i bezpośredni wpływ na podejmowane decyzje niż w większości państw z demokracją pośrednią. Demokracja bezpośrednia w wydaniu szwajcarskim polega przede wszystkim na dwóch instrumentach: inicjatywie ludowej i referendum.

Historia rozwoju państwowości Szwajcarii jest niewątpliwie kluczem do zrozumienia funkcjonowania jej instytucji ustrojowych oraz systemu politycznego.

Uchwalenie Konstytucji Federalnej w 1848 roku było ważkie dla kształtowania systemu politycznego Szwajcarii. Utworzono bowiem system zarządzania państwem osadzony w demokracji bezpośredniej, pozostawiając konsekwentnie sprawy lokalne w gestii władz kantonalnych. Określono status państwowy jako neutralny wyznaniowo, przyjmując jednocześnie zasadę terytorialności, polegającą na tym, że w wielojęzycznej federacji wszystkie używane tam języki zostały uznane za oficjalne, a poszczególne wspólnoty językowe uzyskały prawo proporcjonalnej do swojej wielkości reprezentacji w instytucjach państwowych.

Obecna Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiejzostała uchwalona w 1999 roku. Zreformowała głównie system podstawowych wolności obywatelskich i relacje między federacją a kantonami.

Na przestrzeni dziejów ustrój Szwajcarii ewoluował, a jego demokratyczny charakter dojrzewał i doskonalił się, co dzieje się do dziś. Obecnie system tego kraju można określić mianem parlamentarno-komitetowego (system konwentu). Ze względu jednak na jego specyfikę, objawiającą się w głównie w dużej roli kantonów, określany jest także jako parlamentarno-kantonalny. Istotnym elementem systemu, jak wspomniano, jest duża niezależność i samodzielność kantonów, a także gmin. Każdy kanton ma własną konstytucję, rząd i parlament, natomiast prawo kantonalne musi być zgodne z prawem ogólnokrajowym. Zaznaczyć należy, że tworzące Konfederację Szwajcarską kantony dysponują wieloma uprawnieniami właściwymi suwerennym państwom.

Elementem determinującym kształt partii politycznych i podział socjopolityczny Szwajcarii jest przede wszystkim jej wielokulturowość. Wielokulturowość ta opiera się na dwóch filarach. Po pierwsze, na wyrzeczeniu się idei tworzenia monokulturowego, jednojęzycznego państwa narodowego, a po drugie na władzy demokratycznej, która faworyzuje i umacnia podział władzy politycznej między grupy wyznaniowe (protestantów i katolików), językowe (niemiecką, francuską, włoską i retoromańską), i zawodowe (pracodawców i związki zawodowe).

Konfederacja Szwajcarska jest jedną z pierwszych federacji w świecie, która zrodziła się przez zbliżenie się do siebie wielu państw uprzednio suwerennych. Federalizm szwajcarski jest zatem przykładem federalizmu przez integrację, a nazwa „Konfederacja” ma już wartość jedynie symboliczną. Konfederacja, w dosłownym tego słowa znaczeniu, nie jest bowiem państwem, według prawa międzynarodowego, lecz jest luźną formułą poprzedzającą zwykle instytucję państwa federalnego. Ważną funkcję w federalizmie pełni dwuizbowość parlamentu, zdecydowanie inna od dwuizbowości parlamentów krajów unitarnych. Zgromadzenie Federalne składa się, jak wszystkie parlamenty państw federalnych, z dwóch izb: Rady Narodowej i Rady Kantonów. W pierwszej z nich zasiadają reprezentanci narodu, w trakcie wyborów do tego ciała i podziału mandatów bierze się pod uwagę liczbę ludności poszczególnych kantonów. W drugiej izbie zasiadają reprezentanci kantonów – każdy kanton uzyskuje dwa mandaty bez względu na liczbę mieszkańców.

W aktualnie obowiązującej 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.*

Artykuł ten jest w zasadzie podstawą systemu politycznego i wskazuje wyraźną rolę zasady subsydiarności.

Konstytucja stanowi, że wszystkie organy państwa działają w granicach prawa i w dobrej wierze, a ich kompetencje są podzielone między władze federalne i kantonalne. Pierwsze z tych władz wypełniają tylko te zadania, które wyraźnie przekazuje im konstytucja, a spory kompetencyjne rozwiązuje się przez rokowania lub mediacje. Oba szczeble władzy wzajemnie się przenikają, ale każdy kanton ma własne organy, konstytucję i prawo. Stosunkowo często obowiązki w wykonywaniu przepisów prawa federacji są przekazywane do kantonów, ale nie jest to regułą. Jest to rodzaj zdecentralizowanego federalizmu opartego na zasadzie subsydiarności. Oznacza to, że wszelkie decyzje podejmowane są oddolnie, z bezpośrednim udziałem obywateli. Te spośród decyzji, które nie mogą być podjęte na szczeblu gminy, podejmowane są przez władze kantonalne. Regułą jest, że rząd federalny tworzy prawo dla wielu dziedzin, ale jego wdrożenie pozostawia kantonom, które wykonują je w sposób stosowny do własnych wymogów.

Szwajcarski system polityczny jest wyjątkowy pod wieloma względami. Począwszy od nietypowych dla państw europejskich uregulowań w zakresie funkcjonowania egzekutywy, przez bardzo silny system federalny, a na regulacjach dotyczących partii politycznych skończywszy.

W warunkach stałej koalicji mniejsze partie z reguły nie odgrywają większej roli w procesach politycznych państwa. Opozycję dla władzy stanowi społeczeństwo, które wypowiada się przez instytucje demokracji bezpośredniej – referendum.

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 podstawie przetargów partyjnych. Rząd tworzony jest z uwzględnieniem czterech zasad: politycznej; kantonalnej, która zawsze zapewnia trzem największym kantonom (Zurych, 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”. Była ona bezwzględnie przestrzegana od 1959 do 2003 roku. Formuła ta skutkowała tym, że przez 44 lata mimo wyników wyborów, władzę sprawowały zasadniczo cztery główne partie, które reprezentowały prawie 70% społeczeństwa.

Idea udziału obywateli przy podejmowaniu decyzji politycznych przez demokrację bezpośrednią stanowi istotną część historii Szwajcarii. Zasadniczymi instrumentami demokratycznymi w tym państwie są:

– referendum,

– inicjatywa ludowa,

– zgromadzenie ludowe.

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 dotyczy.

W Szwajcarii funkcjonują dwie postaci tego instrumentu na szczeblu federacji:referendum obligatoryjne oraz referendum fakultatywne. Zgodnie z art. 140 konstytucji, przedmiotem referendum obligatoryjnego, wprowadzonego w życie już w 1848 roku, 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.

Referendum fakultatywne, zwane również wetem ludowym, wprowadzono w 1874 roku. Zwołuje się je dla wyrażenia sprzeciwu wobec rozwiązań przyjętych w obowiązującym systemie prawa. Instytucja ta jest stosowana przeciwko uchwalonemu aktowi prawnemu. Pod to głosowanie poddaje się: ustawy federalne; uchwały federalne, których czas obowiązywania przekracza rok; umowy międzynarodowe.

Drugim instrumentem jest inicjatywa ludowa, o której mowa w art. 138, 139 i 139b ustawy zasadniczej z 1999 roku. Ten instrument odgrywa istotną rolę w tym modelu demokracji bezpośredniej. Jego przedmiotem może być całkowita lub częściowa rewizja Konstytucji Federalnej. Całkowita zmiana ustawy zasadniczej może być zaproponowana przez 100 tys. obywateli uprawnionych do głosowania, którzy w ciągu 18 miesięcy zbiorą wymagane podpisy.

Zgromadzenie Ludowe jest swoistym zebraniem uprawnionych obywateli, którzy gromadzą się na wolnym powietrzu na centralnym placu kantonu (*Landsgemeindeplatz*), aby debatować i decydować o najważniejszych kantonalnych kwestiach. Przedmiotem każdego zgromadzenia ludowego są sprawy istotne dla mieszkańców. Podczas tych corocznych spotkań decyduje się m.in. o prawie czy o wydatkach kantonalnych. Każdy uczestnik ma możliwość zabrania głosu w debacie. Z powodów praktycznych *Landsgemeinde* zostało zniesione we wszystkich kantonach z wyjątkiem dwóch – Glarus i Appenzell Innerhoden, gdzie nadal jest najwyższą instytucją polityczną na szczeblu kantonalnym.

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 politycznym. Obywatele stają się świadomi tego, że ponoszą odpowiedzialność za podjęte przy urnie decyzje.

Po drugie – każdy podmiot polityczny jest w stanie skutecznie artykułować swoje żądania. 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 publicznej.

Po trzecie – demokracja bezpośrednia charakteryzuje się silną tendencją do tworzenia kompromisów i liczenia się z opinią publiczną. Dla polityków oznacza to stały kontakt ze społeczeństwem w obawie przed nieprzewidzianym przeprowadzeniem inicjatywy ludowej; szczególnie dla mniejszości jest to szansa na przeforsowanie 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 decydentów politycznych.

Po piąte – demokracja bezpośrednia spełnia dwie ważne funkcje systemowe w procesie decyzyjnym: funkcję politycznej komunikacji i funkcję politycznej socjalizacji. Pierwsza funkcja wiąże się z wieloma podmiotami politycznymi zaangażowanymi 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, na przykład respektowania argumentów przeciwników politycznych.

Demokracja bezpośrednia, podobnie jak wszystkie znane systemy demokratyczne, wykazuje również cechy dysfunkcjonalne. Nie chodzi jednak o to, aby kompletnie je wyeliminować, bardziej chodzi o zminimalizowanie ich negatywnych skutków generujących niepożądane kierunki rozwoju ekonomicznego i społeczno-politycznego.

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

Po pierwsze – system ten umożliwia wprawdzie 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.

Po drugie – demokracja bezpośrednia spowalnia proces decyzyjny, a przez to ogranicza i blokuje znalezienie pożądanych rozwiązań. Ze względu na to, że w procesie politycznym bierze udział wielu uczestników (partie polityczne, grupy interesów, społeczeństwo), generuje to długotrwale szukanie kompromisów. Jest to więc proces kosztowny i czasochłonny.

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 dyskutowania przeciwstawnych argumentów, szukania 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. 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. 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. Przez ograniczenie możliwości decyzji do „tak” lub „nie” głosowanie powszechne polaryzuje stanowiska i ogranicza możliwości negocjacji, uzupełnień i kompromisów.

W rozprawie zostały przedstawione przykłady dysfunkcjonalności demokracji bezpośredniej wobec problemów społeczno-politycznych, gospodarczych i kulturowych Szwajcarii. Szczególnie dokładnie przeanalizowane zostały dysfunkcjonalne skutki federalnego referendum do[tyczącego przystąpienia Szwajcarii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego w 1992 roku oraz kantonalne](#_Toc427931925) [referenda dotyczące integracji mniejszości muzułmańskiej w](#_Toc427931926) Szwajcarii, jak również referendum federalne *Przeciwko budowie minaretow (Stop minaretom)*.

Omówiony został [również dysfunkcjonalny wymiar innych rozstrzygnięć federalnych, jak referendum w sprawie przystąpienia Szwajcarii do instytucji Bretton Woods oraz ustawa Lex USA.](#_Toc427931927)

[Osobno przedstawione zostało](#_Toc427931927) w[prowadzenie prawa wyborczego dla kobiet i jego wpływ na funkcjonalność i dysfunkcjonalność systemu demokracji w](#_Toc427931928) wydaniu szwajcarskim.

Przedstawione przykłady potwierdzają tezę, że niektóre rozstrzygnięcia z zastosowaniem instrumentow demokracji bezpośredniej mają charakter dysfunkcjonalny i wpływają negatywnie na politykę społeczno-polityczną, gospodarczą i kulturową w tym kraju.

Natomiast długotrwały proces wprowadzania praw wyborczych dla kobiet należy uznać za blokadę na drodze wprowadzania zmian politycznych. Potwierdza to tezę o tym, że bezpośrednie formy rządzenia są powolne i uciążliwe – przede wszystkim dla instytucji parlamentu i rządu, które są odpowiedzialne za wprowadzanie w życie decyzji podjętych w ramach referendów.

Powyższe jak i inne negatywne aspekty demokracji bezpośredniej mogą więc skłaniać do podnoszenia wątpliwości wobec takiego mechanizmu realizacji zasady suwerenności narodu. Problem dysfunkcjonalności demokracji bezpośredniej na przykładzie Konfereracji Szwajcarskiej, czyli w państwie, gdzie przeprowadza się więcej referendów niż we wszystkich pozostałych państwach świata łącznie, wydaje się zatem godny rozważenia.

Należy 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 obywatelskie kompetencje i sprawia, że głosują oni oraz działają racjonalnie. Argument ten wydaje się tym bardziej ważki ze względu na wielkie zagrożenie demokracji, jakim jest rozbicie więzi społecznych i pasywność obywateli. Formy oddolnego sterowania państwem tym bardziej powinny być zagwarantowane, że stanowią one równocześnie sposób kontroli władz centralnych.

Demokracja bezpośrednia ma zaspokajać nie tylko interesy polityczne systemu, ale również ważne psychologiczne potrzeby obywatelskie, do jakich 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 referendów. 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.

Konkludując, należy stwierdzić, że funkcjonalność i dysfunkcjonalność szwajcarskiego systemu politycznego dotyczą wyłącznie prawnie i konstytucyjnie zagwarantowanego porządku prawnego. Jego dysfunkcjonalne cechy hamują, a nawet blokują efektywność procesu decyzyjnego, jednak nie stanowią zagrożenia dla funkcjonowania całości systemu.