

Maria Marczevska-Rytko

Szwajcarski system demokracji bezpośredniej

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 8, 129-139

2001

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

MARIA MARCZEWSKA-RYTKO

Szwajcarski system demokracji bezpośredniej

The Swiss system of direct democracy

Idea udziału obywateli w formie demokracji bezpośredniej w procesie podejmowania decyzji politycznych stanowi istotną część historii Szwajcarii. W wielu źródłach jest podkreślany fakt, iż już w okresie średniowiecza właściciele stad bydła na wysokogórskich pastwiskach stanowiących własność wspólnoty zbiorowo podejmowali decyzje.¹ Doświadczenia te wykorzystano podczas prac nad konstytucją w 1848 roku. Podkreślano wówczas istnienie demokratycznych tradycji, które funkcjonowały w przeszłości i które należało zachować. Władysław T. Kulesza i Piotr Winczorek piszą:

„Istnienie rozmaitych instytucji demokracji bezpośredniej było w tym kraju czymś naturalnym, a nawet koniecznym. Zarządzanie nim z jednego centrum decyzyjnego nie mogło być skuteczne, zwłaszcza w dawnych czasach, gdy ani komunikacja, ani łączność nie były tak rozwinięte, jak współcześnie. Szwajcaria to kraj górski, trudno dostępny, wielojęzyczny, wielokulturowy. Osiedle w dolinach górskich wspólnoty były skazane poniekąd na samodzielność i zmuszone do samodzielnego decydowania o sobie. Górale helweccy niechętnie widzieli nad sobą pana, o czym przypomina słynna legenda o Wilhelmie Tellu. Tradycyjną formą, w jakiej lud tego kraju sprawował władzę, były – do dziś zresztą zachowane – zebrania gminne”.²

Wśród zachowanych form demokracji bezpośredniej na uwagę zasługuje instytucja zwana *Landsgemeinde*. Oznacza ona zebranie obywateli kantonu pod gołym niebem, z zachowaniem tradycyjnego ceremoniału, podczas którego podejmowano najważniejsze decyzje dotyczące wspólnoty. Coroczne zgroma-

¹ J. Steiner, *Demokracje europejskie*, przekł. E. Gawron, Rzeszów 1993, s. 239.

² W. T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s. 41.

dzenia występują w trzech małych kantonach, tzw. *Landsgemeinde*.³ Podejmują one decyzje w szczególności dotyczące zmiany konstytucji, powołania organu władzy wykonawczej, uchwalenia budżetu. Zwykle głosowanie na takim zgromadzeniu jest jawne i odbywa się po dyskusji. Konstytucje kantonalne przewidują jednak wyjątki od tych zasad. Polegają one na przeprowadzaniu tajnego głosowania, co zostało ujęte w art. 65 ust. 1 konstytucji kantonu Unterwalden-Ob dem Wald lub też na ograniczeniu przedmiotu zgromadzenia ludowego tylko do wyboru określonych organów bądź głosowania nad jakąś sprawą bez uprzedniej debaty, co znalazło się w art. 45 ust. 3 konstytucji kantonu Appenzell-Ausserrhoden.⁴ W większości kantonów funkcjonuje jednak demokracja pośrednia, w ramach której społeczność wybiera swoich przedstawicieli do parlamentu kantonowego.⁵

Jak jednak podkreśla Alfred Kölz, instytucje demokratyczne kształtowały się w Szwajcarii pod wpływem myślicieli rewolucji francuskiej.⁶ Stąd też w konstytucji z roku 1848 znalazła się idea referendum, która początkowo obejmowała akceptowanie poprawek konstytucyjnych proponowanych przez parlament. W drugiej połowie XIX stulecia idea pojmowanego w ten sposób referendum została poszerzona o prawo obywateli do zgłaszania poprawek do konstytucji. Oczekiwania związane z funkcjonowaniem instytucji referendum były z pewnością różnorodne. Niemniej możemy generalnie stwierdzić, iż dotyczyły one przede wszystkim usprawnienia życia politycznego kraju. W praktyce, jak się miało okazać, instytucja ta wpływała zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na proces przemian.⁷ Negatywne skutki referendum dały o sobie znać podczas głosowania nad przyznaniem prawa głosu dla kobiet. Okazało się mianowicie, iż społeczeństwo podchodzi do tej kwestii w sposób tradycjonalistyczny i kilkakrotnie wyniki referendum okazywały się niekorzystne dla kobiet. W ten sposób nie znalazły uznania w oczach wyborców te poprawki konstytucyjne, których celem było przyznanie kobietom prawa

³ L. Carlen, *Die Landsgemeinde*, [w:] *Les origines de la démocratie directe en Suisse – Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, pod red. A. Auera, Basel-Frankfurt 1996.

⁴ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 138.

⁵ Zob.: P. Sarnecki, *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 1978; P. Sarnecki, *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 1995; R. Matej, *Rada Narodowa i Rada Kantonów w Szwajcarii*, [w:] *Parlament w demokracjach zachodnich*, pod red. Z. Kiełmińskiego, T. Młodawy, Warszawa 1992, s. 121–147; Z. Czeszejko-Sochacki, *Rada Kantonów Konfederacji Szwajcarskiej*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Białystok 1996, s. 241–266; G. Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1992, s. 164–165 oraz 420–421.

⁶ A. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bern 1992, s. 615–620.

⁷ Por.: K. W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth 1993; K. W. Kobach, *Direct Democracy in Switzerland. The Impact of the Referendum upon Political Institutions and Behaviour*, Oxford 1992.

do głosowania. W rezultacie w państwie demokratycznym, jakim jest Szwajcaria, prawo to zostało przyznane dopiero w 1971 roku.⁸

Opisując funkcjonowanie demokracji bezpośredniej w Szwajcarii, Wolf Linder podejmuje kilka dylematów.⁹

Po pierwsze, zastanawia się on, jak to się dzieje, iż w sytuacji, gdy naród ma duży wpływ na proces podejmowania decyzji za pomocą referendum, system szwajcarski jest postrzegany jako stabilny, a prowadzona polityka raczej posiada konserwatywny charakter.

Po drugie, stawia pytanie dotyczące praktyki politycznej: czy władza w istocie należy do ludu, czy też rzeczywiste decyzje podejmowane są w kręgu wąskiej elity politycznej.

Po trzecie, nawet jeśli uznamy rozwiązania demokracji bezpośredniej za część tradycji szwajcarskiej, to czy w sytuacji funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa są one jeszcze przydatne.

Po czwarte, czy w ogóle możliwe jest i w jakim stopniu przeniesienie rozwiązań charakterystycznych dla tego systemu do innych krajów.

Są to kwestie istotne, bowiem zastosowanie rozwiązań demokracji bezpośredniej dotyczy zarówno szczebla lokalnego, jak i federalnego. Poza tym ocena funkcjonowania demokracji szwajcarskiej stanowi ważny argument w dyskusji poświęconej rozwiązaniom demokracji bezpośredniej w dwudziestym stuleciu.

Ustosunkowując się do problemu referendum, Th. Curti podkreśla różnice występujące między procesem podejmowania decyzji w przeszłości oraz rozwiązaniami przyjętymi współcześnie. Píše on mianowicie:

„Dzisiejsze głosowania nie odbywają się poprzez zgromadzenie na określonym miejscu suwerena, lecz poprzez indywidualne głosowanie w różnych miejscach, w małych obwodach, zazwyczaj w określonym czasie i na określone zagadnienia przedstawione głosującym. Głosy zebrane z różnych obwodów składają się na instytucję referendum”.¹⁰

Na ten sam problem zwraca uwagę francuski konstytucjonalista A. Esmein.¹¹ Według innych badaczy, zarówno znaczenie, jak i zasięg demokracji bezpośredniej w Szwajcarii wynikają nie tylko i nie tyle z tradycji politycznej.¹² Istotnym czynnikiem okazują się w tym przypadku trudności związane z tworzeniem stabilnej koalicji parlamentarnej. Dodajmy, takiej koalicji, która byłaby

⁸ J. Steiner, *Demokracje europejskie...*, s. 240.

⁹ W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, przekład Z. Pucek, Rzeszów 1996, s. 135–136.

¹⁰ Th. Curti, *Le referendum*, Paris 1905, s. 70; cyt. za: E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, pod red. D. Waniek, M. T. Staszewskiego, Warszawa 1995, s. 9.

¹¹ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 332.

¹² *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbata, Wrocław 1997, s. 224.

w stanie przewyciężyć zróżnicowanie interesów reprezentowanych przez poszczególne partie. Nawet jeśli zgodzimy się z prezentowaną opinią, musimy przyznać, iż instytucja referendum jest na gruncie szwajcarskim elementem ograniczającym postępowanie różnych aktorów na scenie politycznej. W związku z tym są oni niejako zmuszeni do poszukiwania kompromisów. W ten sposób w trakcie negocjacji poszczególne grupy mogą uzyskać korzyści dla siebie, a zwycięzca nie bierze wszystkiego, jak to ma miejsce na przykład w Wielkiej Brytanii. Różnice między systemami: szwajcarskim i brytyjskim zostały ukazane w tab. 1.

Tab. 1. System demokracji westminsterskiej i konsocjacyjnej
The system of Westminster and consociation democracy

System westminsterski Wielka Brytania	System konsocjacyjny Szwajcaria
System rywalizacji między poszczególnymi aktorami sceny politycznej	System współpracy między siłami rządzącymi. Reprezentacja proporcjonalna
Zwycięzca bierze wszystko	Zwycięzca nie bierze wszystkiego; wszyscy wygrywają
Odnawianie władzy w wyniku wyborów parlamentarnych	System negocjacji i współdziałanie we władzy ustawodawczej
Legitymizacja polityczna w wyniku mandatu wyborczego	Legitymizacja instytucjonalna związana z uczestnictwem społeczeństwa w procesie decyzyjnym
Ogłoszenie programu politycznego zwycięskiej partii	Powstawanie różnych koalicji w odniesieniu do poszczególnych kwestii spornych
Polityka realizowana w interesie społeczeństwa	Polityka realizowana przez społeczeństwo
Uczestnictwo polityczne rozumiane jako wybór rządu i jego programu na ściśle określonej kadencji	Uczestnictwo polityczne rozumiane jako udział w głosowaniu nad poszczególnymi problemami. Nie występuje strategiczna polityka rządowa

Źródło: W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, s. 201; L. Niedhart, *Plebiszit und puralitäre Demokratie*, Bern 1970.

W przypadku Szwajcarii partie polityczne odgrywają szczególną rolę wyznaczoną przez działanie tzw. magicznej formuły. Funkcjonuje ona od roku 1959, zapewniając tzw. partiom rządowym udział w rządzie w ustalonych proporcjach.¹³ Według jej założeń po dwa departamenty mogą przypaść

¹³ Cz. Porębski, *Jak się rządzą Szwajcarzy...*, s. 141; A. Antoszewski, *Magiczna formuła*, [w:] *Encyklopedia politologii*, pod red. M. Żmigrodzkiego, tom 3: *Partie i systemy partyjne*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Zakamycze 1999, s. 105.

w udziale Socjaldemokratycznej Partii Szwajcarii (*Sozialdemokratische Partei der Schweiz, Parti Socialiste Suisse, SPS*), Szwajcarskiej Partii Radykalno-Demokratycznej (*Radikaldemokratische Partei der Schweiz, Parti Radical-Démocratique Suisse, FDP*), Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej Szwajcarii (*Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz, Parti Démocratie-Chrétien Suisse, CVP*) oraz Szwajcarskiej Partii Ludowej (*Schweizerische Volkspartei, Parti Suisse de l'Union Démocratique du Centre, SVP*).¹⁴ Działanie magicznej formuły obrazuje tab. 2.

Tab. 2. Układ rządu (1 stycznia 1995 roku)
Political composition of the government (1 January 1995)

Partia	Liczba i procent miejsc w parlamencie	Udział w rządzie
Socjaldemokratyczna Partia Szwajcarii – SPS	54 (21,8%)	2 (28,6%)
Partia Radykalno-Demokratyczna – FDP	45 (20,2%)	2 (28,6%)
Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa – CVP	34 (16,8%)	2 (28,6%)
Szwajcarska Partia Ludowa – SVP	29 (14,9%)	1 (14,3%)

Źródło: J. T. Hottinger, *Switzerland 1996*, [w:] <http://www.politics.tcd.ie/epr/news/switz.html>.

Zmiany, jakie zaszły w wyniku wyborów parlamentarnych z 24 października 1999 roku, ilustruje tab. 3. Przedstawiono w niej udział poszczególnych grupowań w Radzie Narodowej i w Radzie-Kantonów.

Tab. 3. Wybory z 24 października 1999 roku (udział w Radzie Narodowej i Radzie Kantonów)
The elections of 24 October 1999. Participation in the National Council and Council of Cantons

Partia	Procent uzyskanych głosów	Liczba miejsc w Radzie Narodowej (200)	Liczba miejsc w Radzie Kantonów (46)
Szwajcarska Partia Ludowa – SVP	22,5	44	7
Socjaldemokratyczna Partia Szwajcarii – SPS	22,5	51	6
Partia Radykalno-Demokratyczna – FDP	19,9	43	18
Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa – CVP	15,8	35	15

Źródło: *Elections in Switzerland*, [w:] <http://www.agora.stm.it/election/switzerland.html>.

Jak podkreśla część naukowców, w przypadku Szwajcarii można mówić o trójelementowej scenie politycznej.¹⁵ Składają się na nią skupieni w centrum liberałowie i chadecy, funkcjonujący na lewicy socjaldemokracy i zieloni oraz na

¹⁴ Zob.: W. Sokół, *System partyjny w demokracji konsensualnej – przykład Szwajcarii*, [w:] *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*, pod red. M. Chmaja, Lublin 1997, s. 31–36.

¹⁵ U. Altermatt, *Sarajewo przestrzega. Etnonacjonalizm w Europie*, Kraków 1998, s. 251.

prawicy sojusz populistyczny zgrupowany wokół Partii Ludowej. Początki najstarszego ugrupowania szwajcarskiego, Partii Radykalno-Demokratycznej (w kantonach przyjmującej przymiotnik liberalnej) sięgają 1848 roku. Jej samodzielne rządy krajem trwały do 1891 roku. Wraz ze zmianą systemu wyborczego z większościowego na proporcjonalny, co miało miejsce w roku 1918, doszło do współpracy między głównymi obozami politycznymi: radykałami i konserwatystami. W głoszonych koncepcjach ideologicznych odwołuje się ona do tradycji liberalizmu, struktury federacyjnej z silną władzą federalną. Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa jest ugrupowaniem katolicko-konserwatywnym. Taką zresztą nazwę nosiła do grudnia 1970 roku. W warstwie ideowej pozostaje pod wpływem zasad solidaryzmu społecznego oraz idei personalizmu. Socjaldemokratyczna Partia Szwajcarii stała się ugrupowaniem reformistycznym, odchodząc od założeń III Międzynarodówki, w ramach której funkcjonowała. Jako ugrupowanie polityczne funkcjonuje od 1910 roku. Obok wymienionych ugrupowań politycznych w Szwajcarii mamy także do czynienia z nurtem populistycznym. W roku 1961 powstała Akcja Narodowa na rzecz Ludu i Ojczyzny.¹⁶ W wyborach w roku 1971 partia uzyskała wraz z republikanami 7,5% głosów, co uznano za wynik rewelacyjny w ustabilizowanym systemie szwajcarskim.¹⁷ W ruchu populistycznym dochodziło do rozłamów i sojuszy. Funkcjonowały takie ugrupowania, jak: Akcja Narodowa, Ruch Republikański, Demokraci Szwajcarscy, Partia Zmotoryzowanych (od roku 1994 funkcjonująca jako Partia Wolności), *Legha dei Ticinesi*. W ramach Szwajcarskiej Partii Ludowej działa odłam populistyczny z Christopem Blocherem na czele. W wyborach w roku 1999 ugrupowanie otrzymało 22,5% głosów, co ukazano w tab. 3.

W Szwajcarii wyróżniamy referenda obligatoryjne, zwane inaczej konstytucyjnymi i opcjonalne, określane także jako ustawodawcze.¹⁸ Referendum obligatoryjne znajduje zastosowanie w odniesieniu do wnoszonych poprawek konstytucyjnych oraz członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Wymagają one uzyskania poparcia zarówno większości społeczeństwa, jak i większości kantonów (przy czym niezależnie od liczby ludności każdy kanton liczy się jako jednostka). Ten typ referendum został wprowadzony w życie w roku 1848 i znalazł zastosowanie w sytuacji zmian wprowadzanych w konstytucji. Natomiast od roku 1977 odnosi się także do decyzji o przystąpieniu do organizacji ponadnarodowych. W przypadku referendum obligatoryjnego nie są wymagane podpisy obywateli, by można je było przeprowadzić. Odbywa się ono niejako automatycznie.

¹⁶ Por.: U. Altermatt, *Xenophobie und Superpatriotismus. Die populistische Anti-Überfremdungsbewegung in der Schweiz der sechziger und siebziger Jahre*, „Faschismus in Österreich und International. Jahrbuch für Zeitgeschichte” 1980/1981, Wien 1982, s. 167–193; M. Ebel, P. Fiala, *Sous le consensus de la xenophobie. Paroles, arguments, contextes (1961–1981)*, Lausanne 1983.

¹⁷ Dla porównania: U. Altermatt, *Sarajewo przestrzega...*, s. 250.

¹⁸ P. Sarnecki, *Szwajcaria*, [w:] *Systemy partyjne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, pod red. A. Jamroza, Warszawa 1989, s. 289–293.

Z kolei referendum opcjonalne jest stosowane w przypadku aktów i regulacji parlamentu. Wygląda to w praktyce w ten sposób, iż decyzje podjęte przez parlament stają się obowiązującym prawem, jeśli nie zostanie zgłoszone żądanie poddania ich pod głosowanie społeczeństwa. Z żądaniem takim może wystąpić grupa 50 tysięcy obywateli w ciągu dziewięćdziesięciu dni od daty podjęcia decyzji. Jeśli taki postulat się pojawi, wówczas decyzja poddawana jest pod głosowanie społeczeństwa w referendum. O jej przyjęciu decyduje zwykła większość społeczeństwa. Tak więc w przypadku tego typu aktów nie są wymagane głosy kantonów. Wyróżniamy dwa typy referendum opcjonalnego: legislacyjne i traktatowe. Referendum legislacyjne, określane także jako fakultatywne, wprowadzono w 1874 roku. Za jego przeprowadzeniem musi opowiedzieć się grupa pięćdziesięciu tysięcy osób lub co najmniej osiem kantonów. Instytucja referendum traktatowego istnieje od roku 1921 (nowelizacja z 1977 roku). Traktat zostaje poddany pod decyzję społeczeństwa w referendum, jeśli taka będzie wola pięćdziesięciu tysięcy obywateli. Także i w tym przypadku o przyjęciu traktatu decydują głosy większości społeczeństwa.

Obok instytucji referendum ważne miejsce w systemie szwajcarskim zajmuje instytucja inicjatywy powszechnej. Najogólniej polega ona na tym, iż grupa stu tysięcy obywateli może wystąpić z żądaniem wprowadzenia poprawek konstytucyjnych czy też zaproponować nowe rozwiązania prawne oraz uchylć funkcjonujące. Inicjatywa może dotyczyć zarówno rozwiązań szczegółowych, jak i problemów natury ogólnej. W sytuacji, gdy taka inicjatywa się pojawi, jest ona poddawana pod dyskusję na forum Rady Federalnej oraz Zgromadzenia Federalnego, które ustosunkowuje się formalnie odnośnie do proponowanych rozwiązań. Mogą zostać wówczas zgłoszone inne propozycje, może nastąpić ich uszczegółowienie. Następnie wszystkie inicjatywy (łącznie z kontrpropozycjami) są poddawane pod osąd społeczeństwa i poszczególnych kantonów. Inicjatywa zyskuje akceptację wtedy, gdy opowie się za nią większość społeczeństwa i większość kantonów. Wyróżniamy inicjatywę odnoszącą się do poprawek konstytucyjnych oraz inicjatywę mającą na celu przyjęcie nowej konstytucji. Pierwszy rodzaj inicjatywy datuje się od roku 1891, drugi zaś od 1848 roku.¹⁹

Biorąc pod uwagę obie instytucje szwajcarskiej demokracji bezpośredniej, część badaczy wskazuje na odmienną rolę odgrywaną przez nie w systemie politycznym.²⁰ Rola referendum polega na utrzymywaniu raczej *status quo*

¹⁹ Inicjatywa poddająca całkowitej rewizji konstytucję znalazła zastosowanie w roku 1935 i została zgłoszona przez tzw. Ruch Frontystów.

²⁰ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, s. 157. Por. także: J.-F. Aubert, *Traité du droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1982; P. Lafitte, *Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local*, Lausanne 1987; J.-D. Delley, *La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes*, „Pouvoirs” 1987, no. 43, s. 101–114; J.-D. Delley, *L’initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne 1978; A. H. Treschel, H. Kriesi, *Switzerland. The Referendum and Initiative as a Centerpiece of the Political System*, [w:] *The Referendum Experience in Europe*, pod red. M. G. Piervincenzo, London–New York 1996, s. 185–208.

niż wprowadzaniu zmian w systemie. Z kolei inicjatywy powszechne służą w dużym stopniu rozwiązaniom nowatorskim. Jean-François Aubert zwrócił uwagę na fakt, iż demokraci wprowadzający instytucję referendum w dziewiętnastym stuleciu postrzegali w niej narzędzie pozyskiwania wsparcia ze strony społeczeństwa dla postępowej polityki.²¹ W praktyce natomiast, poczynając od roku 1874, instytucja ta służyła interesom konserwatywnej opozycji katolickiej. Można zatem stwierdzić, iż generalnie instytucja ta służy różnym aktorom sceny politycznej. W istocie o przyjęciu ustawy w wyniku referendum i typie głosowania decyduje wypadkowa takich sił, jak różnorodność grup interesu, mniejszości oraz zwykli obywatele. Podejmując działania ustawodawcze, parlament musi mieć na uwadze fakt, iż nawet niewielka grupa niezadowolonych z konsekwencji proponowanej ustawy może ją zanegować. Na trudności związane z budowaniem konstruktywnych większości zwraca uwagę Wolf Linder.²² Autor posłużył się przykładem w sprawie wprowadzenia wyższych podatków. W celu zwiększenia szansy przyjęcia ustawy w głosowaniu parlament może przedstawić rozwiązanie, według którego nastąpi zmniejszenie podatku dla dużej liczby gospodarstw o skromnych dochodach oraz powiększenie podatku dla mniejszej liczby osób o wyższych dochodach. Wydawać by się mogło, iż w tej sytuacji większość głosujących opowie się za rozwiązaniami ustawy. W praktyce jednak może oddziaływać kilka ważnych czynników: mobilizacja grup zagrożonych wzrostem podatku, osoby o niższych dochodach mogą głosować zgodnie ze statusem grup, do których aspirują, obie grupy mogą opowiedzieć się za wprowadzeniem podatków kantonalnych w miejsce federalnych. Stąd też w praktyce ustawę może popierać jedynie ta część osób o niższych dochodach, które opowiadają się za wprowadzaniem podatków na szczeblu federalnym.

Powołując się na badania Henry'ego Kerra, Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut wskazują na „trójwarstwowy” mechanizm decyzyjny, jaki ukształtował się w Szwajcarii.²³ W jego skład wchodzi konsultacje z grupami interesu, referendum połączone z inicjatywą powszechną oraz posunięcia poszczególnych ugrupowań politycznych. Podkreślają oni fakt, iż w przypadku Szwajcarii możemy mówić o względnie niewielkim znaczeniu reprezentacji politycznej odbywającej się za pośrednictwem partii politycznych. Istotną rolę natomiast odgrywa referendum jako instytucja swoistego wotum nieufności wysuwanego pod adresem elit rządzących. Stąd też instytucja ta jest wykorzystywana przez wyborców, mniejszości, grupy interesu oraz niewielkie partie polityczne, które za jej pomocą mobilizują poparcie społeczne dla rozwiązań konkretnych problemów.

²¹ J.-F. Aubert, *Petite histoire constitutionnelle de la suisse*, Bern 1974, s. 43–44.

²² W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, s. 159.

²³ *Demokracje zachodnioeuropejskie...*, s. 224; H. H. Kerr, *The Swiss Party System: Steadfast and Changing*, [w:] *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands a Belgium*, pod red. H. Daalder'a, London 1987.

Na podstawie opisu funkcjonowania podstawowych instytucji demokracji bezpośredniej w Szwajcarii możemy uznać, iż władza należy do suwerena, czyli do ludu.²⁴ Już w odniesieniu do demokracji funkcjonującej w ateńskiej polis wskazywano na fakt, iż nie znaczy to bynajmniej, że rządy sprawuje naród lub jego większość. Na podstawie wyliczeń Wolfa Lindera możemy przyjąć koncepcję, wedle której w praktyce decydująca większość może okazać się niewielka.²⁵ W swoich rozważaniach wychodzi on od przytoczenia pewnych danych. Oto jedynie około 60% Szwajcarów jest uprawnionych do głosowania (pozostali to osoby poniżej osiemnastego roku życia, cudzoziemcy, a do roku 1971 tego prawa pozbawione były kobiety). Z tych 60% ogółu uprawnionych go głosowania realnie w referendum uczestniczy około 40%. Jeśli zatem w referendum głosy rozłożą się w stosunku jeden do jednego, wówczas decydująca większość wyniesie 12% całej ludności. Jak podkreśla J. Steiner, frekwencja w referendum często jest bardzo niska i wynosi ok. 30 do 40% uprawnionych do głosowania.²⁶ Jedynie w przypadku spraw wyjątkowych frekwencja jest wyższa. Dotyczyło to na przykład głosowania nad problemem rozwiązania armii szwajcarskiej.

Przyjrzyjmy się zatem wybranym kwestiom poddawanych pod głosowanie pod kątem uczestnictwa oraz rozkładu głosów. I tak 1 grudnia 1981 roku odbyło się referendum w sprawie polityki finansowej państwa. Udział w nim wzięło 29,8% uprawnionych, z których 62,9% opowiedziało się za utrzymaniem funkcjonującego systemu finansowania i zarazem zwiększenia w ten sposób swobody rządu w zakresie gospodarki budżetowej w okresie nadchodzących dwunastu lat.²⁷ Na początku 1981 roku opracowano projekt ustawy, wsparty na inicjatywie Mitenanda, w którym zajęto się problemem uregulowania statusu obcokrajowców zatrudnionych jako pracownicy sezonowi. Postulowano w nim skrócenie okresu, po którym mogli oni sprowadzać najbliższą rodzinę; liberalizację przepisów związanych z uzyskiwaniem zezwoleń na pracę; skrócenie okresu oczekiwania na zgodę na stałe zamieszkanie i uzyskanie obywatelstwa. Przeciwno proponowanej ustawie występowali przedstawiciele partii: ChDPLS, SPL oraz EPLS. Jedynie SDPS poparła inicjatywę Mitenanda. W referendum, jakie przeprowadzono w tej sprawie, 84% głosujących wypowiedziało się przeciwko proponowanym rozwiązaniom. W kolejnym głosowaniu nad zmodyfikowanym

²⁴ Nie jest to jednak oczywiste, na co zwrócił uwagę Czesław Porębski, pisząc: „od samych Szwajcarów można usłyszeć, że właściwa odpowiedź na pytanie »kto rządzi Szwajcarią?« nie brzmi wcale »lud« czy »suweren«; Szwajcarią rządzą bowiem kierownicze gremia »partii rządowych«, tj. partii, które od ponad trzydziestu lat niezmiennie wchodzi w skład rządu. Inna opinia głosi, że »naprawdę« szwajcarską polityką kierują owe wielkie partie, ale wraz z organizacjami wyrażającymi interesy najbardziej wpływowych grup społecznych. Wśród tych organizacji wymienia się związki zawodowe, organizacje pracodawców i inne lobby”. Cz. Porębski, *Jak się rządzą Szwajcarzy*, [w:] *Demokracja dla wszystkich*, pod red. J. Pluty, E. Stawowy, S. Wilkanowicza, Kraków (b.d.w.), s. 129.

²⁵ W. Lider, *Demokracja szwajcarska...*, s. 145.

²⁶ J. Steiner, *Demokracje europejskie...*, s. 244.

²⁷ Dane na podstawie: *Encyklopedia świat w przekroju 1982/83*, Warszawa 1985, s. 380.

już projektem w czerwcu 1982 roku został on odrzucony tylko nieznaczną większością głosów: za – 690 tysięcy; przeciw – 680 tysięcy.²⁸ W lutym 1983 roku przeprowadzono referendum w sprawie wprowadzenia służby cywilnej zamiast obowiązkowej służby wojskowej. Projekt został odrzucony większością dwóch trzecich głosów.²⁹ Jednocześnie 57,8% głosujących wypowiedziało się za projektem, który wprowadzał specjalny podatek od przewozu towarów przez terytorium Szwajcarii samochodami ciężarowymi o ładowności powyżej 3,5 tony. Podatek ten miał obowiązywać okresowo, ale jego przyjęcie spotkało się z protestami frankofońskiej części Szwajcarii oraz Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, który wezwał do jego zniesienia. W marcu 1985 roku dwie trzecie głosujących Szwajcarów odrzuciło wniosek SDPS i związków zawodowych, m.in. w sprawie ustalenia obowiązującego minimum urlopowego.³⁰ W maju tego samego roku dwie trzecie głosujących wypowiedziało się przeciwko dotychczasowej praktyce udziału kantonów we wpływach z opłat stemplowych. Z kolei we wrześniu 1985 roku większość uczestników referendum opowiedziało się za wprowadzeniem zasady partnerstwa w małżeństwie. W rezultacie zniesiono zasadę, wedle której mąż jest głową rodziny. W kwestiach rozwodu i dziedziczenia zrównano obie strony.

Możemy zauważyć, iż są to problemy różnorodne i dotyczące regulacji o mniejszym i większym ciężarze gatunkowym (głosowania w sprawach: zasiłków oraz rozwiązania armii). W praktyce prawie każdy problem może stać się przedmiotem debaty politycznej i głosowania. Wynika to w dużej mierze ze swobody posiadanej przez Szwajcarów, dzięki której każdy problem polityczny może stać się przedmiotem inicjatywy powszechnej. Prezentowany sposób potraktowania zagadnienia prowadzi do pewnych konsekwencji. Po pierwsze, przestaje być aktualna obawa elit rządzących przed podnoszeniem kwestii, które mogłyby okazać się barierą dla ponownej elekcji. Stąd też przestają się one zachowywać konformistycznie, mając na uwadze następne wybory. Po drugie, pewne problemy mogą być podejmowane wbrew przekonaniom elit politycznych. Po trzecie, referenda i inicjatywy powszechne odbywają się na skalę masową. Nie przesądza to jednak o tym, iż proces ustawodawczy znajduje się w rękach społeczeństwa.

Przyczyn niewielkiego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji w wyniku referendum można upatrywać w działaniu różnorodnych czynników. Z pewnością należą do nich: wzrost obciążenia wyborców głosowaniami, złożoność problemów przedstawianych pod głosowanie czy też przenoszenie punktu ciężkości ze spraw publicznych na prywatne.

²⁸ *Ibid.*, s. 381.

²⁹ Dane na podstawie: *Encyklopedia świat w przekroju 1984/85*, Warszawa 1986, s. 399.

³⁰ Dane na podstawie: *ibid.*, Warszawa 1989, s. 330.

Możemy zatem zaryzykować stwierdzenie, iż demokracja bezpośrednia wspiera się w praktyce na wyrażonych preferencjach mniejszości. Nie byłoby to jednak możliwe, gdyby nie istniało przyzwolenie społeczne dla tego typu rozwiązań. Obywatele mają możliwości uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji politycznych. Korzystają z nich w praktyce ci, którzy chcą poświęcić swój czas, uczestnicząc w debatach publicznych i następnie oddając głos. Uczestniczenie w demokracji szwajcarskiej wymaga podejmowania decyzji często w bardzo skomplikowanych sprawach. Na poziomie federacji w ciągu roku rozstrzyganych jest około ośmiu problemów. W sumie, biorąc pod uwagę głosowania lokalne, wyborcy ustosunkowują się do około dwudziestu – trzydziestu kwestii rocznie.

SUMMARY

Switzerland has adopted solutions characteristic of both indirect and direct democracy. The solutions of direct democracy are applied on all levels, from the local authorities to the federal government. These include: the assembly of a canton's citizens, referendum, and general initiative. They serve the purpose of the social control of representative power and at the same time they are an essential factor that has to be taken into account by those governing. The practice of the Swiss system of direct democracy did not corroborate fears that the solutions applied could weaken the legislator's sense of responsibility, actually not encouraging citizens to become involved in some more serious supervision of public affairs.