

Ewa Myślak-Bodek

NATURA DEMOKRACJI SZWAJCARSKIEJ. FORMY AKTYWNOŚCI OBYWATELSKIEJ

Źródła demokracji bezpośredniej w Szwajcarii

Konfederacja Szwajcarska jest państwem szczególnym, gdyż łączy najbardziej zdecentralizowaną strukturę ze wszystkich federacji na świecie, najwyższy stopień stosowania demokracji bezpośredniej oraz kolegialną głowę państwa z cechami systemu prezydenckiego i parlamentarnego. Ze Szwajcarią przede wszystkim kojarzona jest demokracja referendalna – jest to państwo o najwyższej liczbie przeprowadzonych referendów na szczeblu związkowym. Między 1848 r., kiedy przepis o referendum został wprowadzony do konstytucji związkowej, a 1993 r. z 799 referendów narodowych przeprowadzonych na świecie, aż 414 odbyło się w Szwajcarii. Od zakończenia II wojny światowej 2/3 ze wszystkich głosowań powszechnych przeprowadzonych na całym świecie odbyły się właśnie w Szwajcarii¹.

Aby zrozumieć powód, dla którego instytucje demokracji bezpośredniej są tak powszechnie stosowane w państwie helweckim, należałoby sięgnąć do początków historii tego państwa i poznać jego naturę. W Szwajcarii proces organizowania się państwa odbywał się przede wszystkim „od dołu”, poprzez łączenie się małych wspólnot lokalnych ze względu na wspólne interesy. Stopniowo tworzyły one związki szersze, lepiej zorganizowane, a w dalszej konsekwencji politycznie samodzielne jednostki – kantony² (pojęcie „kanton” pochodzi z języka francuskiego, gdzie oznacza ograniczoną część kraju). Obecnie (od założenia kantonu Jura w 1978 r.) Szwajcaria składa się z 23 kantonów. Trzy z nich – Bazylea, Appenzell, Unterwalden – są historycznie podzielone na dwa półkantony. Każdy kanton i półkanton ma własną konstytucję, własny parlament, rząd i sąd.

¹ Y. Papadopoulos, *How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making*, [w:] *The Swiss Labyrinth*, red. J. E. Lane, „West European Politics” 2001, nr 2, s. 52.

² Obok określenia „kanton” używa się określenia „stan” (*Stand*), co wyjaśnia używanie w niemieckojęzycznej literaturze nazwy *Ständerat* dla Rady Kantonów.

Tabela 1. Liczba przeprowadzonych referendów na poziomie federalnym w latach 1848-2004

Okres w latach	Referenda obowiązkowe		Referenda fakultatywne		Inicjatywy ludowe (w tym inicjatywy z kontrproponcjami Zgromadzenia Związkowego)		Ogólna liczba głosowań
	Przyjęte	Odrzucone	Przyjęte	Odrzucone	Przyjęte	Odrzucone	
1848–1870	2	8					10
1871–1880	2	2	3	5			12
1881–1890	3	1	2	6			12
1891–1900	6	3	3	7	1	4	24
1901–1910	4	1	3	1	1	2	12
1911–1920	8		2	1	2	1	14
1921–1930	7	2	1	4	2	11	27
1931–1940	7		2	7		6	22
1941–1950	4	3	4	3	1	6	21
1951–1960	13	7	4	7		9	40
1961–1970	12	2	4	4		7	29
1971–1980	33	8	11	7		22	81
1981–1990	18	5	6	6	3	26	64
1991–2000	28	7	25	11	2	32	105
2001–2004	3	1	7	2	2	18	33
Ogólna liczba głosowań	150	50	77	71	12	131	506

Źródło: <http://www.parlament.ch/wa-va-statistik-1848-2004.xls>.

Konfederacja Szwajcarska łączy w sobie wiele różnorodności. Państwo to dzieli się na trzy strefy językowe: niemiecka obejmuje ok. 64 proc. ogółu mieszkańców, francuska – ok. 19 proc., a włoska – ok. 8 proc. Ponadto używany jest również przez około 1 proc. mieszkańców historyczny już język retoromański. Ponad 20 proc. ludności stanowią obcokrajowcy, przede wszystkim Hiszpanie, mieszkańcy republik byłej Jugosławii i Turcy. Ten napływ cudzoziemców odwrócił proporcje wyznaniowe; do niedawna wyraźnie dominowali protestanci, obecnie przeważa wyznanie rzymskokatolickie (46 proc. do 40 proc.). W sytuacji złożonych wzajemnych powiązań językowych, ekonomicznych i religijnych politykę szwajcarską charakteryzuje, doprowadzona do perfekcji, umiejętność rozwiązywania konfliktów w drodze negocjacji, poszukiwania porozumienia i osiągnięcia kompromisu. Jeśli w historii politycznej Szwajcarii występuje jakiś stały wątek, to jest to pragnienie współzrządzenia. Nie na darmo szwajcarską demokrację nazywa się „uzgodnieniową” (konsensualną – *Konkordanzdemokratie*), polega ona bowiem na zinstytucjonalizowanym procesie i instytucjonalnych mechanizmach osiągnięcia w praktyce politycznej wyraźnej zgody na decy-

zje głównych sił społecznych kraju³. Wszystko to stwarza mniejszościom możliwości politycznej partycypacji. Elity polityczne, tworząc prawo, starają się, w celu zmniejszenia ryzyka referendum, osiągnąć polityczny kompromis satysfakcjonujący wszystkie ważniejsze ugrupowania polityczne. Współrzędzenie przynosi rozwiązanie problemu integracji heterogenicznego, wielokulturowego społeczeństwa za pomocą środków politycznych. Dzięki stosowaniu zasady współrzędzenia w Szwajcarii udało się połączyć kantony różniące się historią i wielkością oraz zintegrować ludzi należących do dwóch grup wyznaniowych i posługujących się czterema językami. Dała ona również Szwajcarom zbiorową tożsamość dostatecznie silną, by bronić ich politycznej niezależności w okresach europejskich wojen oraz przyczyniła się do częściowego przezwyciężenia konfliktów klasowych, powstałych na tle ekonomicznym. Wreszcie współrzędzenie – uważane przez politologów za najodpowiedniejszą dla społeczeństw pluralistycznych formę demokracji – przekształciło Szwajcarię, na przekór istniejącym różnicom językowym, w społeczeństwo względnie jednorodne⁴. Właściwym zdaje się twierdzenie, że szeroko stosowane uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji na wszystkich szczeblach federacji oraz dążenie do polubownego rozwiązywania sporów leży u podstaw stabilizacji i integracji politycznej państwa szwajcarskiego.

Instytucje demokracji bezpośredniej

Dla procesu kształtowania się szwajcarskiego państwa i prawa najbardziej charakterystyczny jest rozwój instytucji bezpośredniej demokracji. Szwajcaria powołać się może na wielowiekową tradycję występowania bezpośredniej partycypacji i zbiorowego podejmowania decyzji w kantonach. Już pierwsza konstytucja federalna z 1848 r. знаła obligatoryjne referendum konstytucyjne oraz inicjatywę ludową w przedmiocie zmian konstytucji. Istotne rozszerzenie instytucji demokracji bezpośredniej nastąpiło w ramach konstytucji z 1874 r., przy czym miało to na celu stworzenie przeciwwagi dla ówczesnego wzrostu kompetencji władz centralnych. Nie przewidziano skutków tej decyzji. Chciano stworzyć możliwości oddolnego działania społecznego, uzupełniającego i korygującego prawodawstwo organów Federacji, stworzono zaś w praktyce nader dogodny, jak się rychło okazało, instrument do prowadzenia opozycyjnej działalności politycznej skierowanej przeciw siłom aktualnie sprawującym władzę⁵.

Mimo pewnych różnic, jakie w ujęciu referendum i inicjatywy ludowej występują w konstytucji związkowej w porównaniu z konstytucjami kantonalnymi (zakres przedmiotowy, zasięg, warunki formalne, a w tym zwłaszcza liczba sygnatariuszy), przedstawienie tych instytucji na gruncie konstytucji związkowej wydaje się w pełni reprezentatywne dla całego systemu politycznego Konfederacji. Referendum (*Volksentscheid*) ma w swym założeniu służyć korekcie wadliwego działania, określonego mianem „grzechów” postępowania, gdy natomiast inicjatywa ludowa (*Volk-*

³ *Konstytucja Szwajcarii*, wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, s. 3-16.

⁴ W. Linder, *Demokracja szwajcarska*, Rzeszów 1996, s. 250-254.

⁵ P. Sarnecki, *Szwajcaria*, [w:] *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, red. A. Jarmróz, Warszawa 1989, s. 289.

sinitiative) ma usuwać skutki – „grzechy” – zaniechania. Ich ustrojowym celem jest umożliwienie narodowi wyrażania sprzeciwu wobec określonych decyzji rządu lub parlamentu lub – w odniesieniu do porządku konstytucyjnego – inspirowania pewnych decyzji. Ze względu na wiążący charakter decyzji podejmowanych przez naród w drodze referendum mówimy nawet o swoistej odmianie demokracji – demokracji referendalnej (*Referendumsdemokratie*)⁶.

A. Referendum

Prawo szwajcarskie zna trzy rodzaje referendów: referendum obligatoryjne, referendum fakultatywne oraz referendum władz:

1) Referendum obligatoryjne. Konstytucja związkowa określa zakres spraw podlegających głosowaniu w trybie referendum obligatoryjnego na szczeblu federacji⁷. Jest ono stosowane w trzech sytuacjach:

- w razie całkowitej lub częściowej zmiany konstytucji (art. 140 ust. 1, 2 konstytucji związkowej);
- w wypadku bezzwłocznego wprowadzenia w życie (klauzula pilności) tych powszechnie obowiązujących postanowień Zgromadzenia Związkowego, które nie mają oparcia w konstytucji (art. 140 ust. 1), a więc pozakonstytucyjnych;
- w przypadku zamiaru przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub ponadnarodowych zbiorowości (art. 140 ust. 1); w takim głosowaniu upadła w dniu 16 marca 1986 r. sprawa przystąpienia Szwajcarii do ONZ⁸.

Zgromadzenie Związkowe podaje referendum do publicznej wiadomości, natomiast głosowanie zarządza rząd federalny. Nie występują tu dodatkowe czynności, które są konieczne do uruchomienia głosowania na skutek referendum fakultatywnego czy inicjatywy ludowej.

2) Referendum fakultatywne – dochodzi do skutku w razie zgłoszenia żądania w tym względzie przez przynajmniej 50 tys. uprawnionych obywateli lub 8 kantonów. Żądanie musi być zgłoszone w terminie 90 dni od chwili urzędowego opublikowania aktu prawnego poddanego pod referendum do Kancelarii Związkowej. Przedmiotem tego rodzaju referendum mogą być:

- ustawy i postanowienia związkowe powszechnie obowiązujące (art. 141 ust. 1a);
- powszechnie obowiązujące postanowienia opatrzone klauzulą pilności, które mają oparcie konstytucyjne (art. 165 ust. 2);
- umowy państwowe z zagranicą zawarte na czas nieoznaczony lub bez terminu wypowiedzenia, a dotyczące przystąpienia do międzynarodowej organizacji lub wprowadzające wielostronne ujednoczenia prawa (art. 141 ust. 1d)⁹.

⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2-3, s. 28.

⁷ Referendum obligatoryjne zostaje przeprowadzone we wszystkich kantonach w przypadku zmian w konstytucjach, niemal w połowie kantonów – zmian w ustawodawstwie zwykłym, a w większości kantonów – zasadniczych rozstrzygnięć finansowych.

⁸ Natomiast pozytywny wynik referendum z marca 2002 r. pozwolił Szwajcarii przystąpić we wrześniu 2002 r. do Organizacji Narodów Zjednoczonych jako 190. członek.

⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum...*, s. 29-35.

3) Referendum władz. Jest to zjawisko wyjątkowe. Na poziomie Konfederacji, a także w rozmaitych kantonach instytucja ta polega na upoważnieniu parlamentu do poddania według własnego uznania konkretnej decyzji głosowaniu ludowemu¹⁰.

Podkreślić należy, że dla ważności określonego rozstrzygnięcia na drodze referendum obligatoryjnego (podobnie inicjatywy ludowej) niezbędne jest opowiedzenie się większości zarówno głosujących, jak i kantonów. Dopiero uzyskanie większości z obydwu stron łącznie pozwala na przyjęcie rozstrzygnięcia w tym trybie (art. 142). Natomiast głosowanie w ramach referendum fakultatywnego wymaga jedynie udziału obywateli, bez uczestnictwa kantonów. Cofnięcie referendum jest niedopuszczalne¹¹.

Przykładem przeprowadzenia referendum obligatoryjnego może być głosowanie ludowe nad nową konstytucją związkową. Droga do nowej konstytucji trwała 125 lat. W listopadzie 1993 r. deputowana do Rady Kantonów Josi Meier zgłosiła wniosek o uchwalenie przez Zgromadzenie Federalne nowej konstytucji w 1998 r., czyli w 150-lecie powstania Konfederacji. Orędzie Rady Federalnej z 1994 r. zawierało projekt nowej konstytucji oraz propozycje reformy praw narodu (*Volksrechte*) i wymiaru sprawiedliwości. W styczniu 1998 r. obie izby rozpoczęły obrady nad całkowitą zmianą konstytucji, które skończyły się 18 grudnia tegoż roku uchwaleniem nowej konstytucji. W głosowaniu za nową ustawą zasadniczą w Radzie Narodowej opowiedziało się 134 deputowanych, przeciw – 14, wstrzymało się – 31. Natomiast w Radzie Kantonów projekt przyjęto jednomyślnie (wszystkie głosy obecnych 44 deputowanych). Uchwalona konstytucja została 18 kwietnia 1999 r. poddana pod referendum narodu i kantonów. W referendum wzięło udział 35,89 proc. uprawnionych do głosowania, w tym za przyjęciem konstytucji opowiedziało się 59,2 proc., a przeciw głosowało 40,8 proc. W głosowaniu kantonów – dwanaście kantonów i dwa półkantony zaakceptowały nową ustawę zasadniczą, natomiast osiem kantonów i cztery półkantony były przeciw¹².

B. Inicjatywa ludowa

Niezależnie od referendum, w którym lud jako suweren podejmuje decyzje w określonym konstytucyjnym lub ustawowym przedmiocie, w systemie politycznym Szwajcarii występuje druga forma demokracji bezpośredniej, a mianowicie inicjatywa ludowa, nazywana przez Szwajcarów – z pewnym poczuciem dumy – perłą konstytucji tego kraju. Polega ona na prawie żądania przez obywateli, w liczbie nie mniejszej niż 100 tys., na zasadach ściśle prawnie regulowanych, poddania pod głosowanie zmiany – całkowitej lub częściowej – konstytucji (art. 138 i 139 konstytucji związkowej). Inicjatywa taka nie może się jednak odnosić do aktów ustawowych. Ograniczenie spotyka się już od dłuższego czasu z silną krytyką i próbami zmiany stanu prawnego przez rozszerzenie prawa inicjatywy ludowej na tego rodzaju akty¹³.

¹⁰ D. Thüerer, *Instytucje demokracji bezpośredniej w Szwajcarii*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 198.

¹¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum...*, s. 29-30.

¹² *Ibidem*, s. 12-14.

¹³ *Ibidem*, s. 31-32.

Z prawnego punktu widzenia należy podkreślić, że inicjatywy ludowej nie można klasyfikować jako zwykłej petycji. Dwie cechy odróżniają od siebie te instytucje. Po pierwsze, inicjatywa ludowa ma charakter wiążący. Ponadto jest ona wnioskiem części ludu, adresowanym do całego ludu jako ustrojodawcy, a nie do parlamentu. Obowiązkiem parlamentu pozostaje przekazanie zgłoszonego projektu aktu prawnego pod głosowanie obywateli w ramach referendum obligatoryjnego. Inicjatywa daje początek procedurze zmierzającej do zmiany obowiązującego prawa, a przez referendum projekt zostaje usankcjonowany¹⁴.

Dla uruchomienia inicjatywy ludowej konieczne jest dopełnienie następujących warunków:

- utworzenie komitetu inicjatywnego, obejmującego przynajmniej siedmiu członków. Uczestnictwo w Komitecie założyciele potwierdzają własnoręcznymi podpisami złożonymi w Kancelarii Związku. Komitet nie tylko organizuje zbieranie podpisów, ale także ma prawo – większością głosów – cofnąć inicjatywę. Cofnięcie takie może – zasadniczo – nastąpić do chwili podjęcia przez Zgromadzenie postanowienia o poddaniu pod głosowanie;
- zbadanie przez Kancelarię Związku, jeszcze przed rozpoczęciem zbierania podpisów (badanie wstępne), czy lista podpisów odpowiada warunkom formalnym. W razie ustalenia, że lista zawiera błędy lub niedopuszczalne zwroty (reklamę osobistą lub handlową) Kancelaria dokonuje odpowiednich korekt. Badaniem objęta jest także kwestia domicylu – złożenia podpisu przez obywatela w miejscu, w którym korzysta on z uprawnień do głosowania (obywatelstwo gminy);
- treść zgłoszonej inicjatywy podlega opublikowaniu w dzienniku związkowym (odpowiednik polskiego Dziennika Ustaw).

Po spełnieniu przytoczonych warunków następuje zbieranie podpisów pod inicjatywą. Wymagana liczba podpisów powinna być uzyskana w czasie umożliwiającym złożenie inicjatywy w Kancelarii Związku, tj. przed upływem 18 miesięcy od daty opublikowania tekstu. Jeśli i ten warunek zostanie dopełniony, Kancelaria Związku – po zbadaniu warunków formalnych – stwierdza dojście inicjatywy do skutku.

Inicjatywa ludowa może wystąpić w dwu postaciach (art. 139 konstytucji):

1) ogólnej – żądanie zmiany pewnego stanu prawnego konstytucyjnie regulowanego, bez zaproponowania konkretnego przepisu. Tego rodzaju inicjatywa podlega pod rozpatrzenie przez Zgromadzenie Związkowe, które – a) jeśli podziela inicjatywę, opracuje częściową zmianę konstytucji w duchu inicjatywy oraz podda projekt pod głosowanie ludowe (powszechne i kantonalne, a więc podwójne), b) jeśli nie podzieli inicjatywy, to ma obowiązek poddać pod głosowanie ludowe pytanie co do potrzeby rewizji konstytucji i dopiero wówczas, gdy głosowanie potwierdzi taką potrzebę, podjąć działania zgodne z tym wynikiem głosowania;

2) konkretnej – w postaci sformułowanego przez inicjatorów przepisu. I w tym przypadku (choć droga jest krótsza, skoro poprzez konkretny projekt podlega rozstrzygnięciu również i zasada – potrzeba zmiany) tok postępowania uzależniony jest od

¹⁴ D. Thurer, *Instytucje...*, s. 197-198.

stanowiska Zgromadzenia Związkowego, które – a) jeśli podzieli żądanie inicjatorów, to przedstawi projekt pod głosowanie ludowe (obywateli i kantonów), b) jeśli nie podzieli, to może bądź ograniczyć się do wniosku o odrzucenie inicjatywy, bądź też przedstawić kontrprojekt. W takim przypadku głosowanie odnosi się zarówno do inicjatywy, jak i kontrprojektu – przeciwstawnego stanowiska Zgromadzenia¹⁵.

Przykładem dość kontrowersyjnej inicjatywy ludowej może być inicjatywa w sprawie szczególnie brutalnych i seksualnych przestępców, przygotowana przez jedno ze stowarzyszeń rodzin ofiar przestępców. Pod projektem tym podpisało się blisko 200 tys. osób, o połowę więcej niż wymagane minimum. Głosowanie nad projektem zostało przeprowadzone 8 lutego 2004 r. W głosowaniu 56 proc. Szwajcarów poparło kontrowersyjny projekt nowego artykułu konstytucyjnego. Przyjęta poprawka do konstytucji przewiduje, że w przypadku gdy eksperci stwierdzą u szczególnie brutalnych lub seksualnych przestępców duże ryzyko recydywy, przestępcy ci nie odzyskają wolności po odsiedzeniu wyroku, lecz pozostaną internowani „do końca życia, bez możliwości zwolnienia czy wyjścia na przepustkę”¹⁶. Jedyłą ich szansą na wolność będą ewentualne „nowe naukowe badania pozwalające ustalić, że internowany nie stwarza już zagrożenia dla społeczności”. Aby jednak pohamować łaskawość ekspertów, inny artykuł prawa przewiduje, że instytucja, która podejmie decyzję o wypuszczeniu na wolność internowanego, będzie pociągnięta do odpowiedzialności w przypadku jego recydywy. Należy zaznaczyć, że rząd i parlament szwajcarski nawoływały do odrzucenia tej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej¹⁷.

Znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej

Inicjatywa ludowa i referendum to te elementy systemu politycznego Szwajcarii, które uzupełniają prawo do wybierania i głosowania oraz stanowią dopełnienie demokracji bezpośredniej. Charakterystyczną cechą referendum jest to, że działa ono nie tylko w sytuacji, gdy ustawa trafia pod głosowanie. Prawie równie skuteczne jest mianowicie tzw. „zagrożenie referendum”. Objawia się ono głównie w ramach procedury ogłaszania stanowisk, ale także podczas publicznych debat na temat nowego projektu ustawy. Wtedy to duże związki czy partie polityczne mogą wywierać określony wpływ na proces ustawodawczy, posuwając się do groźby, że w razie nieuwzględnienia ich życzeń odwołają się do referendum. Ponieważ z reguły władza nie jest zachwycona perspektywą głosowania nad projektem i ryzykiem poniesienia porażki, toteż gdy tylko jest to możliwe, stara się wychodzić naprzeciw życzeniom takich wywierających nacisk grup¹⁸.

Największym atutem referendum jest wiarygodność, jaką daje ono decyzjom politycznym, tym bardziej że rosnącym problemem, z którym muszą się uporać

¹⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum...*, s. 33-36.

¹⁶ Artykuł ten gwałci przewidziane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka przysługujące każdemu prawo do odwołania się od kary pozbawienia wolności.

¹⁷ <http://www.parlament.ch/homepage/wa-wahlenabstimmungen/wa-va-volksabstimmungen>; T. Surdel, *Szwajcaria: przestępcy seksualni będą internowani*, <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34256,1903838.html> (10 maja 2006).

¹⁸ O. Si gg, *Instytucje polityczne Szwajcarii*, Warszawa 1990, s. 34-35.

współczesne demokracje, jest brak prawnego uzasadnienia dla wielu decyzji politycznych. Tak więc przenoszenie części odpowiedzialności z polityków i administracji na obywateli jest niewątpliwie rozwiązaniem korzystnym. Jeśli skutki decyzji są negatywne, winę ponoszą – przynajmniej częściowo – sami wyborcy.

Referendum ma z pewnością walor kształcący, który podnosi poziom świadomości politycznej, ale nie powinno się idealizować obywateli szwajcarskich. Należy pamiętać, że propaganda jest ważną częścią kampanii przed referendum. Wówczas, nawet bardziej niż przed wyborami, można wpływać na poglądy głosujących. W referendum wyborcy mogą zupełnie nie znać problemu i łatwiej wtedy wpadają w sidła propagandy. Dlatego pieniądze na dobrą organizację agitacji to ważna broń w referendach, chociaż zdarza się, iż kosztowna kampania może przynieść skutek odwrotny od zamierzonego, budząc sympatię dla strony słabszej finansowo¹⁹.

Najbardziej odczuwalne dla systemu politycznego Szwajcarii są dwa negatywne następstwa instytucji głosowań powszechnych. Po pierwsze, referendum umożliwia potężnym grupom interesu wywieranie wpływu na rozwiązania przyjęte w ustawach już w ramach tzw. przedparlamentarnych komisji eksperckich. Organizacje te mogą też wykorzystać swoje wpływy, aby w procedurze poprzedzającej referendum opóźnić przyjęcie niepożądanych przez nie rozwiązań ustawowych lub je zablokować. Po drugie, systemowi politycznemu Szwajcarii grozi m.in. z powodu referendum niebezpieczeństwo niezdolności do efektywnego działania, paraliż i skostnienie. Doświadczenie dowodzi, że inicjatywa ludowa niejednokrotnie była istotnym źródłem innowacji i zapewniała mniejszościom, grupom marginalnym lub niereprezentowanym w parlamencie dostęp do kreowania woli publicznej, korzystanie z mechanizmu kontroli politycznej i uczestnictwo w sprawowaniu władzy politycznej. Dlatego jej uwzględnianie powinno być coraz szersze. Jednakże w tych warunkach wydaje się, że funkcje referendum powinny być ukształtowane tak, aby sprzyjały wzmocnieniu demokracji bezpośredniej w ramach systemu parlamentarnego. Ponadto krytykę wywołuje fakt, że wielość praw do partycypacji politycznej w Szwajcarii może nie odpowiadać wymogom czasu. Nie jest bowiem wykluczone, że staną one na przeszkodzie otwarciu się Szwajcarii na zewnątrz i efektywnemu włączeniu się tego kraju do międzynarodowego porządku w odpowiednim czasie. Szwajcarska demokracja przyczyniła się do wyraźnej „wewnętrznej perspektywy” i introwertyczności szwajcarskiej polityki. Wyzwaniem dla niej stała się potrzeba intensywniejszego, przyspieszonego i elastycznego dopasowania do dynamiki europejskiej integracji²⁰.

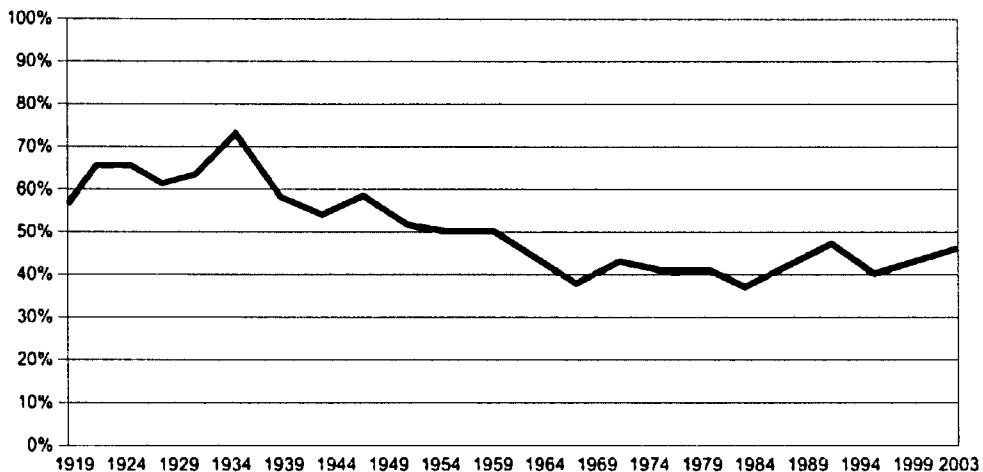
Ogólnie panuje przekonanie, że częste głosowania powszechne umożliwiają kontrolę obywateli nad działalnością władz państwowych i wpływ na podejmowane decyzje polityczne. Jednak w Szwajcarii – państwie z najwyższym współczynnikiem przeprowadzonych referendów – poziom uczestnictwa obywateli w głosowaniach powszechnych drastycznie spadł w ostatnich latach. Największe tendencje spadkowe zaobserwować można było w latach 50. i 60. ubiegłego wieku. W wielu dzisiejszych referendach frekwencja waha się w granicach od 30 do 40 procent. Konieczna jest

¹⁹ J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 243-244.

²⁰ D. Thürer, *Instytucje...*, s. 199-200.

próba odpowiedzi na pytanie, co jest przyczyną spadku zainteresowania obywateli szwajcarskich aktywnym udziałem w życiu politycznym swojego państwa.

Wykres 1. Frekwencja w referendum na poziomie federalnym wyrażona w procentach w latach 1919-2003



Źródło: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/die_schweiz_in_veber/plik/frehrungsgrossen/sektoriel/0306/030601.html (10 maja 2005).

Przyczyny niskiej frekwencji w głosowaniu w referendum tłumaczy się różnie. Jedną z koncepcji mówi, że najważniejszą rolę odgrywa tu dobrobyt – od czasów II wojny światowej Szwajcarii nie nawiedził żaden poważny kryzys. W takich czasach obywatele wycofują się w sferę życia prywatnego, a polityka zbytnio ich nie obchodzi. Zróżnicowane możliwości spędzania wolnego czasu mogą niekiedy dać więcej satysfakcji niż zajmowanie się polityką. Istotną rolę odgrywa również znaczne zwiększenie liczby spraw przedkładanych narodowi do rozstrzygnięcia na szczeblu federacji, kantonu i gminy, jak również kompleksowość tych spraw. W nowoczesnym, uprzemysłowionym społeczeństwie często jedynie fachowcy mogą ocenić znaczenie i skutki takich czy innych rozstrzygnięć politycznych. Przyczyną zjawiska tzw. „przesytu państwem” jest i to, że często odrzucane przez naród ustawy wracają pod referendum inną drogą, w innym „opakowaniu” i obywatel zaczyna wątpić, czy jego głos ma jeszcze jakąś wartość²¹. Wysoka absencja przy głosowaniu może prowadzić do kontrowersyjnej tezy, że zbyt wiele głosowań powszechnych zabija demokrację. Należy również zauważyć, iż połączenie demokracji referendalnej z demokracją przedstawicielską na szczeblu federalnym rodzi pewną sprzeczność: referendum jako mechanizm większościowy ukazuje wolę obywateli, natomiast decyzje organów przedstawicielskich są decyzjami elity politycznej, czyli mniejszości.

²¹ *Brewiarz demokracji: jak funkcjonuje państwo demokratyczne (na przykładzie Szwajcarii)*, Warszawa 1994, s. 24-25.

Kolejna teza zakłada, że przyczyną niskiej frekwencji przy urnach jest zwiększony nacisk na osobę uprawnioną do głosowania poprzez zwiększenie liczby przeprowadzanych referendum oraz złożoność propozycji w nich zawartych. Najwyraźniej prawo do głosowania w dzisiejszych czasach jest postrzegane mniej jako obywatelski obowiązek, bardziej zaś jako polityczne prawo – prawo, które daje wolność wyboru między skorzystaniem z niego i uczestnictwem w głosowaniu, a nieskorzystaniem i zachowaniem własnych poglądów tylko dla siebie²².

Warto zauważyć, że mimo iż frekwencja w głosowaniach nie jest zbyt wysoka, to obecnie procentowy udział w referendum utrzymuje się na względnie stałym poziomie. Od lat 70. minionego stulecia liczba referendum istotnie wzrosła, a frekwencja ustabilizowała się, a nawet lekko podniosła w latach 90. XX w. W 2005 r. średnia frekwencja wyniosła 50,4 proc. Pojawiają się nawet pojedyncze odstępstwa od tej stałej wartości. Gdy tematem referendum są sprawy szczególnie istotne dla narodu szwajcarskiego, wiele osób mobilizuje się i bierze udział w głosowaniu. Przykładem może być głosowanie nad inicjatywą ludową „Szwajcaria bez armii”, gdzie frekwencja wyniosła 69 proc. lub referendum w sprawie ustawy związkowej o przystąpieniu Szwajcarii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego z aż 78 proc. udziałem osób w głosowaniu. Te zjawiska dają podstawę do twierdzenia, iż ten istotny mechanizm wyrażania woli przez społeczeństwo, jakim jest referendum, nadal spełnia swoją funkcję.

Z przedstawionej charakterystyki referendum i inicjatywy ludowej na gruncie szwajcarskiego systemu politycznego można wyciągnąć uzasadniony wniosek, że obie te instytucje odgrywają nadal doniosłą rolę w procesie kierowania federacją, mimo ich niektórych słabości. Szwajcarzy otrzymali od swojego państwa konkretne narzędzia polityczne, które dają im możliwość oddziaływania na proces decyzyjny w makroskali. Gdyby przedsięwziąć próbę odebrania narodowi szwajcarskiemu tych elementów ich życia politycznego i uczynić to tematem referendum, zapewne frekwencja w głosowaniu i procent opowiadających się przeciw takiemu rozwiązaniu okazałyby się zaskakująco wysoki. Nie sposób bowiem wyobrazić sobie istnienia Szwajcarii bez integralnego składnika systemu politycznego państwa, jakim jest demokracja bezpośrednia. Różnie można oceniać ważność i znaczenie inicjatywy ludowej i referendum, nie można jednak mieć wątpliwości, że instytucje te powstałe w długim okresie przekształcania się luźnego związku kantonów w państwo federalne są nierozzerwalnie złączone i wpisane w krajobraz polityczny Konfederacji Szwajcarskiej.

²² http://www.bfs.admin.ch/bfs/postal/de/index/themen/die_schweiz_in_veberplik/frehrungsgrossen/sek-riertel/0306/030601.html (10 maja 2006).