



ROLF BÜCHI, NADJA BRAUN, BRUNO KAUFMANN

PRZEWODNIK PO DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ



Rolf Büchi
Nadja Braun
Bruno Kaufmann

Przewodnik
po demokracji
bezpośredniej


W Szwajcarii i nie tylko

Łódź 2013

Tytuł oryginału: IRI Guidebook to Direct Democracy

Autorzy: Rolf Büchi, Nadja Braun, Bruno Kaufmann

Współpraca: Szwajcarskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Zdjęcie na okładce:  hdzimmermann, <http://flic.kr/p/bTk4zz>

Tłumaczenie: Mateusz Batelt

© Copyright by Initiative & Referendum Institute Europe 2010

© Copyright for the Polish edition by Stowarzyszenie „Obywatele Obywatelom” 2013

Wydawcy:

Initiative & Referendum Institute Europe

Box 200540, DE-35017 Marburg (Niemcy)

tel. +49 6421 17 68 014, e-mail: info@iri-europe.org

Stowarzyszenie „Obywatele Obywatelom”

ul. Piotrkowska 5, 90-406 Łódź

tel. 42 630 22 18, e-mail: biuro@soo.org.pl

Polskie wydanie książki powstało w ramach projektu „My Obywatele” we współpracy ze Stowarzyszeniem „Demokracja Bezpośrednia” i Siecią 118. Projekt współfinansowany przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi UE.

MY  OBYWATELE

 WIĘCEJ
DEMOKRACJI

SIEĆ  118

 SWISS
CONTRIBUTION

ECORYS 



Spis treści

Przedmowa prezydent Szwajcarii /	4
Demokracja prawdziwie reprezentatywna /	7
Rok decyzji /	21
Obywatele w centrum polityki /	30
Powrót do przyszłości /	40
Tyle centralizacji, ile to konieczne /	51
Kraj zadowolonych przegranych /	61
Demokracja zamiast nacjonalizmu /	70
Mit niekompetentnego obywatela /	80
Na głos! /	91
Wartość dodana demokracji /	98
Jakość demokracji bezpośredniej /	107
Granice demokracji bezpośredniej /	119
Świat demokracji bezpośredniej /	132

Przedmowa prezydent Szwajcarii

Demokracja to ciężka praca – pot na skroni i bardzo często nieprzyjemna konfrontacja z innymi ludźmi. Nieżyjący już dziennikarz Ulrich Käge¹ stwierdził kiedyś, że esencją demokracji jest „konflikt interesów i opinii – ale również mądrość, która pozwala wyznaczyć granice tego konfliktu”.

Demokracja nigdy nie jest czymś łatwym – zwłaszcza w zglobalizowanym świecie, w którym granice państw stają się coraz bardziej umowne, działalność komercyjna jest wszechobecna, a obrót dobrami może odbywać się w każdej chwili. W dzisiejszych czasach, dzięki najnowszym rozwiązaniom technologicznym, niemal każda osoba na świecie o każdej porze dnia i nocy ma dostęp do treści krytycznych wobec działań rządu.

Nowoczesna demokracja bezpośrednia – jako istotny element systemu przedstawicielskiego – musi jeszcze bardziej niż do tej pory starać się przekonać ludzi do siebie i nieustannie szukać dróg do kompromisu. Przez 150 lat istnienia ja-

¹ Ulrich Käge, *Wird Freiheit Luxus?*, 1977, Walter-Verlag.

ko państwo demokratyczne Szwajcaria wypracowała model podejmowania decyzji oparty na demokracji bezpośredniej i federalizmie – model, którego istotą nie jest jedynie władza większości nad mniejszością. Mniejszości również muszą mieć możliwość oddziaływania na decyzje większości. Federalizm jest właśnie jednym ze sposobów na instytucjonalne zabezpieczenie praw mniejszości. Jednocześnie demokracja chroni większość przed dyktatem różnych mniejszości. Procedury demokratyczne zostały natomiast tak skonstruowane, żeby „przegranym” nie działa się krzywda. W naszym kraju demokracja nie oznacza „rządów polityków” jak określał ją Joseph A. Schumpeter². Dzięki inicjatywie ustawodawczej mamy w Szwajcarii do czynienia ze współdziałaniem między politycznym establishmentem a wyborcami oraz aktywnym uczestnictwem obu stron w kształtowaniu polityki. Nasz system inicjatyw ludowych i referendum gwarantuje ciągle sprzężenie zwrotne.

Ponieważ nasz świat kurczy się, a granice zanikają, niezmiernie istotne jest przypomnienie o tej formie obywatelskiego współdecydowania. Ażeby globalizacja mogła służyć wszystkim, korporacje oraz organizacje międzynarodowe również potrzebują demokratycznego zastrzyku. Nie oznacza to, że firmy muszą być zarządzane w sposób demokratyczny od góry do dołu albo że potrzebujemy przykładowo nowych instytucji, które będą regulować handel międzynarodowy. Kryzys ekonomiczny i finansowy dały jednak do zro-

² Joseph Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Francke-Verlag.

zumienia, że udziałowcy i pracownicy muszą mieć większe prawa. Walka z kryzysem i naprawa jego skutków pokazały, że konieczne są demokratyczne reguły w szerszym międzynarodowym kontekście dla wzmocnienia ponadnarodowych organizacji. Żeby sprostać wyzwaniom XXI wieku – takim jak efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi, zniesienie ogromnych nierówności ekonomicznych, poprawienie sytuacji demograficznej – potrzebujemy demokratycznego multilateralizmu. Nie wystarczy, żeby kilku przywódców przejęło inicjatywę i nadawało ton wydarzeniom na świecie. W erze globalizacji demokracja bezpośrednia może sprawić, że prawo będzie służyć obywatelom – nawet w XXI wieku.

Nowe wydanie *Przewodnika po demokracji bezpośredniej*, opracowanego przez Initiative and Referendum Institute, da Państwu podstawową (choć nie tylko) wiedzę, która pozwoli zrozumieć trudną drogę, jaka jest przed nami.

Doris Leuthard

Prezydent Konfederacji Szwajcarskiej

Demokracja prawdziwie reprezentatywna

Drodzy czytelnicy,

Nigdy wcześniej w historii tak wielu ludzi nie miało możliwości decydowania w głosowaniu o tak wielu istotnych sprawach jak w ciągu pierwszej dekady nowego stulecia. Wiele z tych spraw miało fundamentalne znaczenie dla organizacji społeczeństwa – w Turcji głosowano nad nową konstytucją, w Sudanie nad utworzeniem dwóch odrębnych państw, w Wielkiej Brytanii poczyniono kroki do zmiany ordynacji wyborczej do izby niższej parlamentu (chciano zastąpić niesprawiedliwy system, w którym wygrywa kandydat z największą liczbą głosów, systemem głosu alternatywnego)³. Obywatele nie próżnowali też w państwach o dobrze ugruntowanej kulturze uczestnictwa – dla przykładu w stanie Oregon w USA, gdzie w głosowaniu zdecydowano o podniesieniu

³ 5 maja 2011 roku odbyło się w tej sprawie referendum, w którym większość (67,9%) głosujących opowiedziała się przeciwko zmianom, tym samym zachowując dotychczasową ordynację wyborczą do Izby Gmin – przyp. tłum.

podatków, albo w Szwajcarii, gdzie pojawił się pomysł wprowadzenia instytucji rzecznika praw zwierząt, który nie zdołał jednak zdobyć wymaganej większości głosów.

Partycypacja obywatelska stała się tematem wielu debat oraz prac legislacyjnych. Pod koniec 2010 roku Unia Europejska zaprezentowała pierwszy ponadnarodowy instrument demokracji bezpośredniej – europejską inicjatywę obywatelską (EIO)⁴. To nowe narzędzie miało być realizacją postulatu zawartego w traktacie lizbońskim – będącym faktyczną konstytucją Unii Europejskiej – żeby zrównać w ramach systemu przedstawicielskiego demokrację bezpośrednią z pośrednią.

Postulat demokratyzacji demokracji dotarł do różnych zakątków globu – na Filipinach nowy prezydent Benigno Aquino obiecał wznowić proces upodmiotowienia obywateli, a w Hongkongu wybory uzupełniające z maja 2010 roku były postrzegane jako nieformalne referendum w sprawie „pełnej demokracji”. Na Islandii głosowano nad międzynarodowym planem oszczędnościowym, a w Japonii wprowadzono instytucję referendum konstytucyjnego. Rosnąca wśród ludzi świadomość bycia obywatelami świata sprawiła, że zaczęły nawet padać propozycje przeprowadzenia referendum dotyczącego zmian klimatycznych.

To co obecnie dzieje się wokół demokracji bezpośredniej jest jedynie kontynuacją istniejących już wcześniej trendów. Od początku nowego milenium wiele państw na świecie zaczęło obok wyborów wprowadzać mechanizmy demokracji

⁴ Ostatecznie EIO weszła w życie 1 kwietnia 2012 roku – przyp. tłum.

bezpośredniej. Coraz więcej osób zyskuje możliwość wpływu na rzeczywistość poprzez inicjatywy ustawodawcze. Na całym świecie demokracja przedstawicielska jest reformowana i modernizowana. Istniejące instytucje demokracji pośredniej są odnawiane i wzbogacane o elementy demokracji bezpośredniej, co daje im większą legitymizację. Sprawy wyglądały zupełnie inaczej jeszcze kilka lat temu.

Nie tak dawno, bo w 1980 roku, mniejszość ludzi na świecie (46% w 54 państwach) żyła w społeczeństwach, które mogły pochwalić się minimalnymi demokratycznymi standardami takimi jak rządy prawa, podstawowe prawa człowieka, system wielopartyjny i wolne wybory. Ćwierć wieku później ponad 130 krajów spełnia te warunki. Oznacza to, że więcej niż 70% ludzi na świecie żyje w mniej lub bardziej „demokratycznych” warunkach. Ten znaczący postęp pozwolił na kolejny wielki krok – demokratyzację demokracji.

Dużo lepsza dystrybucja władzy

Demokracja bezpośrednia – czyli prawo obywateli do bezpośredniego angażowania się w podejmowanie decyzji politycznych – jest zasadniczym elementem tego kolejnego wielkiego kroku. Nowoczesna demokracja bezpośrednia oznacza dużo lepszą dystrybucję władzy, co z kolei sprawia, że jest równie kontrowersyjna jak niegdyś wprowadzenie powszechnego prawa wyborczego. Ci, którzy sprzeciwiają się rozszerzeniu zakresu demokracji, często używają argumentów, które stoją w sprzeczności z demokratyczną zasadą suwerenno-

ści ludu – przykładowo twierdząc, że obywatele nie są wystarczająco kompetentni, żeby podejmować ważne decyzje polityczne. Jednak to właśnie dzięki nowoczesnej demokracji bezpośredniej demokracja przedstawicielska może stać się prawdziwie reprezentatywna.

Celem Initiative and Referendum Institute, założonego w 2001 roku europejskiego *think tanku* o zasięgu globalnym zajmującego się nowoczesną demokracją bezpośrednią, jest krzewienie wiedzy na temat historii i praktyki demokracji bezpośredniej – na całym świecie, a w szczególności w Europie.

Dlatego też niniejsza książka koncentruje się na kraju, gdzie instrumenty pozwalające obywatelom na uczestnictwo w procesie decyzyjnym są najbardziej rozbudowane i najdłużej używane – na Szwajcarii. Przez ostatnie 150 lat zakres praw obywatelskich był tam stale poszerzany, na wszystkich szczeblach życia politycznego (krajowym, kantonalnym i lokalnym) i we wszystkich dziedzinach polityki (nie wyłączając polityki zagranicznej).

Książka ta nie ogranicza się jedynie do Szwajcarii, ale umiejscawia bogate doświadczenia tego kraju w kontekście europejskim i globalnym, gdzie prawo do politycznego współdecydowania jest rozszerzane na coraz większą liczbę osób w coraz większej liczbie państw – gdzie obywatele mogą nie tylko wybierać spośród partii politycznych i ich przedstawicieli, ale wpływać na politykę za pośrednictwem inicjatyw ludowych i decydować o istotnych sprawach w drodze referendum.

Przewodnik po demokracji bezpośredniej daje możliwość spojrzenia na temat demokracji bezpośredniej z wielu różnych stron: dwanaście pierwszych rozdziałów omawia najważniejsze wątki dotyczące historii oraz wyzwań stojących przed demokracją bezpośrednią; arkusze informacyjne mają na celu pogłębienie rzeczowej i analitycznej perspektywy w oparciu o konkretne przykłady; ankiety na końcu książki zawierają dodatkowe materiały, fakty i odnośniki dotyczące instytucji i praktycznego zastosowania demokracji bezpośredniej w różnych zakątkach świata⁵. Książka przedstawia również nową typologię nowoczesnej demokracji bezpośredniej oraz internetową platformę wymiany informacji i współpracy – Nawigator IRI po nowoczesnej demokracji bezpośredniej (www.direct-democracy-navigator.org)⁶.

Uzupełnienie demokracji pośredniej

Demokracja bezpośrednia, jako uzupełnienie demokracji pośredniej, narodziła się w Szwajcarii już w wieku dziewiętnastym i od tego momentu wciąż ewoluowała. Dzięki setkom referendum w ciągu ponad stu lat, obywatele Szwajcarii nauczyli się podejmować decyzje w istotnych politycznych sprawach, zarówno na poziomie krajowym (federalnym), w kantonach, jak i na szczeblu lokalnym. Co to w praktyce oznacza? Jakie narzędzie polityczne mają do dyspozycji

⁵ Polskie wydanie zawiera dwanaście rozdziałów bez części uzupełniającej – przyp. tłum.

⁶ W oryginale podano adres: www.iri-navigator.com, który jest już nieaktualny – przyp. tłum.

obywatele? Jak one funkcjonują? Jakie są ich bezpośrednie i pośrednie skutki? Odpowiedzi na te oraz dużo więcej pytań można znaleźć w niniejszej książce.

Referenda w Szwajcarii odbywają się, gdy żąda tego grupa wyborców albo gdy jest to wymagane przez konstytucję. Rząd nie może zorganizować referendum w jakiejś sprawie. Demokracja bezpośrednia oferuje bowiem mechanizmy umożliwiające podział władzy politycznej, znajdujące się w rękach obywateli i służące ich interesom; nie może być wykorzystywana do forsowania partyjnych lub innych partykularnych interesów przez rząd albo parlament. W Szwajcarii nie ma plebiscytów, które inicjowane i przeprowadzane są przez władze – rząd, prezydenta albo parlament.

W Szwajcarii dostępne są trzy główne instrumenty demokracji bezpośredniej. Pierwszym jest obligatoryjne referendum: jeśli parlament chce coś dodać do konstytucji lub wprowadzić jakąś poprawkę, sama ustawa zasadnicza wymaga, żeby zmiana ta została zatwierdzona (lub odrzucona) w ogólnokrajowym referendum. Drugim jest referendum fakultatywne: nowe ustawy lub nowelizacje istniejących ustaw, które zostały uchwalone przez parlament, podlegają fakultatywnemu referendum – muszą być przyjęte lub odrzucone w drodze referendum, jeśli 50 tys. wyborców wyrazi taką wolę. Trzecim jest inicjatywa ludowa: obywatelom przysługuje prawo do przedstawienia projektu ustawy, który jest następnie – jeśli podpisze się pod nim 100 tys. uprawnionych do głosowania – przedmiotem referendum.

Dzięki temu część elektoratu może przedstawiać całemu elektoratowi sprawy, którymi parlament nie chce się zajmować albo o których nawet nie wie. Jeśli inicjatywa spełni wszelkie wymogi formalne, dochodzi do referendum – bez względu na zdanie parlamentu czy rządu.

Nie wszystkie głosowania ludowe noszą znamiona demokracji bezpośredniej. Plebiscyt ma inne skutki niż prawdziwe referendum. Demokracja bezpośrednia daje władzę zwykłym obywatelom; plebiscyty to instrument sprawowania władzy przez tych, którzy są u władzy. Uniknięto by wielu nieporozumień, gdyby demokracja bezpośrednia i plebiscyt były wyraźnie od siebie odróżniane, a także inaczej nazywane.

Nowoczesna, efektywna i pokojowa

W pierwszym rozdziale będziemy przyglądać się pewnej Szwajcarce. Ta typowa obywatelka ma w swoim kalendarzu sześć wyborów i trzydzieści referendum. Mamy szansę zobaczyć, jak wygląda życie polityczne obywatelki Szwajcarii i jaki jest jej stosunek do demokracji bezpośredniej. Drugi rozdział traktuje o jednej z inicjatyw ludowych dotyczącej osób niepełnosprawnych oraz referendum w sprawie reformy armii, a także ich skutkach. Chociaż większość zgłaszanych w ramach inicjatyw ludowych projektów ustaw jest odrzucana w głosowaniu referendalnym, mają one mimo to istotny wpływ na rzeczywistość. Mogą wywierać wpływ na rzeczywistość społeczną zgodnie z zamierzeniem pomysłodawców inicjatywy albo wręcz przeciwnie – doprowadzić do

zablokowania pewnych propozycji na pewien czas, a nawet na zawsze. O najważniejszych sprawach politycznych decydują w Szwajcarii sami wyborcy.

Trzeci rozdział opowiada o początkach demokracji bezpośredniej w Szwajcarii, jej źródłach oraz różnicach między demokracją nowoczesną a przednowoczesną. Przejście od demokracji pośredniej, która nastąpiła wraz z utworzeniem szwajcarskiego państwa federacyjnego po rewolucji francuskiej, do demokracji bezpośredniej wbrew pozorom nie było bezbolesne. Te same problemy, które występowały w Szwajcarii roku 1848, można zaobserwować współcześnie w wielu państwach, które roszczą sobie prawo do miana demokratycznych: wyłonieni w wyborach przedstawiciele walczyli wtedy – tak jak walczą i dziś – przeciwko wprowadzeniu demokracji bezpośredniej służącej interesom obywateli.

Szwajcaria w 1848 roku, złożona z 25 małych i bardzo małych niezależnych krajów, stanęła przed wyzwaniem bardzo podobnym do tego, przed którym staje dziś Unia Europejska, która składa się obecnie z 27 państw⁷. 25 szwajcarskich kantonów (obecnie 26) nie utworzyło państwa unitarnego, ale federację, w której instytucje federalne mają tylko tyle władzy, ile przekazali im obywatele i kantony. Szwajcaria musiała jakoś pogodzić demokratyczne prawa obywateli oraz interesy i niezależność kantonów, zwłaszcza tych mniejszych. Czwarty rozdział opisuje wzajemne relacje między demokracją bezpośrednią a federalizmem, a także próby pogodzenia

⁷ Dnia 1 lipca 2013 roku do Unii Europejskiej oficjalnie wstąpiła Chorwacja jako 28 państwo członkowskie – przyp. tłum.

tych dwóch sfer: gdzie to tylko możliwe decyzje powinny być podejmowane na poziomie lokalnym przez tych, których one dotyczą; jedynie jeżeli jest to absolutnie konieczne, powinny być podejmowane na poziomie ponadlokalnym (na poziomie kantonu lub federacji). Inaczej mówiąc, proces decyzyjny powinien być tak zdecentralizowany jak to tylko możliwe i jedynie tak scentralizowany jak to konieczne.

Inicjatywy ludowe i referenda mają wiele różnych bezpośrednich oraz pośrednich konsekwencji i służą różnym celom. Są dodatkowym środkiem komunikacji między społeczeństwem obywatelskim a systemem politycznym – są medium umożliwiającym transmisję od społeczeństwa obywatelskiego do systemu politycznego obaw oraz nadziei, sprzeciwu wobec zmian oraz nowych pomysłów, interesów i potrzeb. Jedną z najważniejszych funkcji inicjatyw ludowych jest nadawanie tym potrzebom, interesom i problemom charakteru politycznego – w sytuacji, gdy władze i partie polityczne ich nie zauważyły albo celowo je pominęły. Demokracja bezpośrednia mierzy puls społeczeństwa, jest systemem wczesnego ostrzegania i lustrem dla społeczeństwa oraz zbliża polityków do społeczeństwa. Jak się to wszystko odbywa, jakie towarzyszą temu problemy, kim są uczestnicy tej gry, jakie odnoszą sukcesy, jakie są tego konsekwencje – wszystko to wyjaśnione zostało w rozdziale piątym.

Poczucie własnej wartości

W rozdziale szóstym opisano w jaki sposób demokracja bezpośrednia wpływa na politykę i kształt państwa. Instytucja referendum odegrała znaczącą rolę w procesie transformacji szwajcarskiej demokracji z większościowej do konsensualnej. Możliwość zwołania przez obywateli referendum (poprzez zebranie wymaganej liczby podpisów) w sprawie prawa uchwalonego przez parlament zmusza władze, żeby przy podejmowaniu decyzji brały pod uwagę interesy różnych grup. Jednocześnie grupy, które nie są w wystarczającym stopniu zintegrowane ze społeczeństwem, mogą wykorzystać inicjatywy ludowe i referenda jako przeciwwagę dla braku reprezentacji w parlamencie – o ile rzecz jasna mają odpowiednie zdolności komunikacyjne i organizacyjne.

Ponieważ po instrumenty demokracji bezpośredniej można sięgać w każdym momencie, spełniają one funkcję integrującą, niwelując niebezpieczeństwo przekształcenia się konfliktów pomiędzy bardziej i mniej wpływowymi grupami społecznymi w przemoc. Zamieszanie wokół Jury jest dobrym przykładem, jak w nowoczesnych społeczeństwach można takie konflikty rozwiązywać przy użyciu mechanizmów demokracji bezpośredniej.

W rozdziale siódmym przejdziemy do omówienia wpływu, jaki demokracja bezpośrednia ma na rozwój osobowości. Dominująca władza polityków w demokracjach czysto parlamentarnych kształtuje specyficzną relację między rządzącymi a rządzonymi, co znajduje odzwierciedlenie w sposobie,

w jaki ci drudzy postrzegają samą demokrację. Demokracja bezpośrednia miazdzy tę nierównowagę władzy, fundamentalnie zmieniając relację między rządzącymi a rządzonymi. W konsekwencji można zaobserwować zmianę w postrzeganiu ról, jakie odgrywają w życiu politycznym zarówno wybrani w wyborach przedstawiciele, jak i obywatele. Prawa obywatelskie umacniają wśród wyborców poczucie własnej wartości oraz ich kompetencje polityczne, oddalając jednocześnie poczucie alienacji i bezsilności. O tym, że taka wartość dodana występuje również w przypadku mediów, piszemy w rozdziale ósmym. W demokracji bezpośredniej zarówno media, jak i władze muszą się starać, żeby dostarczać obywatelom rzetelnych i pełnych informacji, a także pozostawać z ludźmi w ciągłym dialogu.

Najnowsze badania dotyczące korzyści ekonomicznych płynących z demokracji bezpośredniej wywołały duże zainteresowanie – i wcale niemałe zaskoczenie. Zgodnie z obiegową opinią rozległe prawa do współdecydowania hamują innowacje i wzrost gospodarczy. Badania empiryczne dowodzą, że jest dokładnie przeciwnie. W rozdziale dziewiątym pokazujemy, że użycie na szeroką skalę instrumentów demokracji bezpośredniej tak naprawdę wzmacnia gospodarkę, zmniejsza problem unikania płacenia podatków i zmniejsza poziom zadłużenia publicznego.

Globalizacja demokracji bezpośredniej

W ostatnich trzech rozdziałach piszemy, że pozytywne konsekwencje stosowania demokracji bezpośredniej, które omówiliśmy wcześniej, nie występują automatycznie, ale są warunkowane wieloma czynnikami. Zasadniczy czynnik – czyli kształt instytucji demokracji bezpośredniej – został wzięty pod lupę w rozdziale dziesiątym. Ażeby działać sprawnie – w tym spełniać oczekiwania ludzi – demokracja bezpośrednia musi być dobrze zaprojektowana i starannie wdrożona. Każda próba pozbawienia jej realnego wpływu na rzeczywistość albo niemożność uczynienia jej przyjaznej obywatelom jest tak naprawdę kolejnym wcieleniem długiej walki przeciwko prawom obywatelskim. Rozwiązania szwajcarskie wypadają wyjątkowo dobrze w porównaniu z tymi w innych państwach – właśnie ponieważ są przyjazne obywatelom. Gdy jednak porówna się sytuację w różnych kantonach, staje się jasne, że częstość wykorzystania instrumentów demokracji bezpośredniej zależy od wielu czynników. O ile dobra konstrukcja procedur demokracji bezpośredniej jest warunkiem koniecznym jej prawidłowego funkcjonowania, nie jest to warunek wystarczający. Rozdział jedenasty pokazuje, że jeśli podstawowe zasady demokratyczne – rządy prawa, szacunek dla konstytucji, podstawowych praw człowieka i prawa międzynarodowego, odrzucenie użycia przemocy, demokratyczna prasa i media, transparentność procesu decyzyjnego, zdolność do samokrytyki, zobowiązanie wszystkich stron do przestrzegania reguł demokracji – nie zostaną zapewnione,

jeśli obywatele i partie polityczne nie są gotowe, by trzymać się demokratycznych reguł, wtedy mechanizmy demokracji bezpośredniej nie będą działać, bez względu na to, jak dobrze zostały skonstruowane.

W ostatnim rozdziale przekraczamy granice Szwajcarii i spoglądamy na Europę i inne miejsca na kuli ziemskiej, gdzie w najbliższej przyszłości demokracja bezpośrednia wykorzystywana będzie na niespotykaną dotąd skalę – wraz z postępującą integracją europejską i globalnym dążeniem do większej partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym. W UE dzięki europejskiej inicjatywie obywatelskiej (EIO) uda się przekuć w projekty polityczne wiele wątków obecnych w tej książce. Dzięki EIO co najmniej milion obywateli Unii Europejskiej otrzyma możliwość proponowania nowego prawa. W efekcie 0,2% całego elektoratu UE dostanie to samo uprawnienie, które Parlament Europejski ma od 1979 roku. Na poziomie globalnym Organizacja Narodów Zjednoczonych rozpoczęła program demokratyzacji demokracji, koncentrując się w szczególności na szansach i ograniczeniach związanych z nowoczesną demokracją bezpośrednią, której zarys nakreślony został w niniejszej książce.

Zarówno w Europie, jak i na całym świecie ogólna typologia nowoczesnej demokracji bezpośredniej oraz Navigator IRI mogą stać się kluczowe w dyskusjach i wspólnej pracy nad rozwojem demokracji bezpośredniej. Potrzebnych jest jednak dużo więcej działań, żeby współczesna demokracja przedstawicielska mogła się rozwijać.

Jednym z nich jest Światowe Forum Nowoczesnej Demokracji Bezpośredniej, stworzone w 2008 roku przez Initiative and Referendum Institute we współpracy z wieloma organizacjami rządowymi i pozarządowymi. Stało się ono okazją do wspólnych spotkań ekspertów i aktywistów z całego świata. Do tej pory odbyły się konferencje w Aarau w Szwajcarii (2008), w Seulu w Korei Południowej (2009) oraz w San Francisco w Stanach Zjednoczonych (2010). Czwarte Światowe Forum ma odbyć się w Montevideo w Urugwaju (2012)⁸.

Niniejsza książka dostępna jest w kilku językach. Treści w niej zawarte są owocem wielu lat żmudnej pracy autorów i redakcji. W przygotowanie tego materiału zaangażowało się pośrednio i bezpośrednio wiele osób oraz instytucji.

Drogi czytelniku/droga czytelniczko, mamy nadzieję, że zebrane tu treści będą dla Ciebie inspiracją i okażą się pomocne w Twojej działalności. Liczymy również na to, że podejdziesz do nich w sposób krytyczny. Zachęcamy do dzielenia się z opiniami i sugestiami co do kształtu kolejnych wydań tej książki.

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun

Marburg/Bruksela, lipiec 2010 roku

⁸ W dniach 14-16 listopada 2012 roku w Montevideo w Urugwaju odbyło się Światowe Forum Nowoczesnej Demokracji Bezpośredniej. Zgromadzeni przyjęli oświadczenie, którego tłumaczenie znajduje się na stronie: www.myobywatele.org/deklaracja-z-montevideo/ – przyp. tłum.

1

Rok decyzji

Astrid R. mieszka w Zurychu. W ciągu jednego roku wzięła udział w 6 wyborach i 30 referendach, ale wcale nie było to dla niej męczące. Jest szczęśliwa, że może dźwigać tę odpowiedzialność. Prześledźmy rok z życia politycznego mieszkanki największego miasta w Szwajcarii.

„Czytamy dwa dzienniki, oglądam wiadomości i programy polityczne w telewizji, lubię też słuchać radia w drodze do pracy. Ale szczególnie ważne są dla mnie dyskusje z kolegami i moim mężem Spyrosem. W domu często rozmawiamy o polityce, a nasze dyskusje stały się bardziej intensywne, od momentu gdy nasza córka osiągnęła wiek wyborczy”.

Pewnej majowej niedzieli Astrid głosowała w dziewięciu federalnych, jednym kantonalnym i dwóch lokalnych referendach. Tego dnia odbyły się też wybory do rady parafialnej.

Był to szczególnie intensywny dzień, nawet jak na zahartowaną w wyborach i referendach Szwajcarkę.

Prasa oraz wielu komentatorów twierdziło, że od obywateli zbyt wiele się wymaga. Nie można oczekiwać, że wyborcy będą w stanie podjąć decyzję w dziewięciu złożonych sprawach. Poddanie tak wielu kwestii pod głosowanie jednego dnia jest zbyt dużym obciążeniem dla obywateli.

Astrid nie podziela tego braku wiary w możliwości wyborców. „Nie jest to ciężar”, twierdzi. „Na tym właśnie polega polityka”. Tego dnia było jedynie niewielkie zamieszanie w urzędach; panowała raczej luźna atmosfera, wynikająca z przeświadczenia, że dzięki dużemu doświadczeniu liczenie głosów nie będzie sprawiać szczególnych problemów.

Rezultaty referendów potwierdziły dotychczasowy trend – wszystkie siedem inicjatyw ludowych zostało odrzuconych zarówno przez zdecydowaną większość wyborców, jak i kantonów. Następnego dnia gazety zgodnie nazwały to „porażką lewicy”.

Naród idiotów?

„Siedem mądrych inicjatyw, siedem razy zdecydowany sprzeciw. Dlaczego Szwajcarzy oddali głos wbrew własnym interesom?”, pytał Constantin Seibt z lewicowej „Wochenzeitung”, wyraźnie zdziwiony decyzją obywateli. „Powstaje pytanie, dlaczego większość ludzi uparcie głosuje przeciwko propozycjom, które są dla nich korzystne socjalnie, i to wbrew ich

własnemu, egoistycznemu interesowi. Czy Szwajcarzy są po prostu idiotami?”

Jeśli iść tokiem myślenia Seibta, to należałoby stwierdzić, że Szwajcarzy są: politycznie niekompetentni; przekupni lub podatni na propagandę magnatów finansowych; dają się łatwo prowadzić niczym owce; zawsze tacy byli. Z 172 inicjatyw ludowych tylko 17 (do 6 stycznia 2010 roku) zostało zatwierdzonych, a były to głównie projekty mało kontrowersyjne i raczej symboliczne.

Oto właśnie jedno z wyzwania szwajcarskiej demokracji bezpośredniej: czy nie jest to irytujące, że większość wyborców głosuje inaczej niż powinni (przynajmniej zdaniem tych, którzy uważają, że wiedzą lepiej)? Czy nie jest to denerwujące, że ludzie chcą i są w stanie decydować sami, co jest dla nich ważne, a co nie? Sprawiedliwe czynsze, niedrogie ubezpieczenia zdrowotne, cztery dni bez samochodu rocznie, równe prawa dla osób niepełnosprawnych, alternatywne źródła energii, odnowienie moratorium na budowę nowych elektrowni jądrowych, szerszy wybór szkoleń zawodowych dla młodzieży – „Wochenzeitung” zalecała, aby głosować siedem razy „tak”, a jednak zarówno większość obywateli, jak i kantonów powiedziała „nie” we wszystkich kwestiach.

Większość Szwajcarów popiera partie reprezentujące klasę średnią. Ostrożnie podchodzą oni do zmian, zwłaszcza jeśli pociągają za sobą koszty – a przecież każdy wie, że prawie wszystko kosztuje. Nie wszyscy przegrani klócili się z wynikami referendum z 18 maja: „My na lewicy powinniśmy pogodzić się z porażką jak drużyna piłkarska – nasza gra w drugiej

połowie nie była po prostu wystarczająco dobra”, stwierdził jeden z polityków Listy Alternatywnej w Zurychu.

Astrid R. bardzo dobrze zna uczucie frustracji, które pojawia się, gdy obywatele głosują przeciwko temu, co ona uważa za słuszne. Wszyscy Szwajcarzy doświadczyli kiedyś politycznej porażki, każdy był wielokrotnie w mniejszości – nie da się stwierdzić z wyprzedzeniem, co poprze większość. „Ludzie głosowali przeciwko propozycji równych praw dla osób niepełnosprawnych, bo uważali, że to ich nie dotyczy, albo ponieważ myśleli, że będzie to zbyt dużo kosztować. To wcale nie oznacza, że inicjatywa była stratą czasu. Dzięki licznym dyskusjom na ten temat ludzie stali się bardziej świadomi problemu; a więc coś jednak udało się osiągnąć”.

Obywatele w cenie

18 maja nie był pierwszym sprawdzianem, z którym w tym roku musieli zmierzyć się politycy. Pierwsze wybory oraz referendum odbyły się 9 lutego. Tradycyjnie na trzy do czterech tygodni przed głosowaniem każdy obywatel otrzymał stosowne dokumenty urzędowe pocztą. Na poziomie federalnym (krajowym) głosowanie dotyczyło rozszerzenia zakresu demokracji bezpośredniej oraz jeszcze jednej kwestii.

Astrid R.: „To dobrze, że możemy głosować. Rząd wydaje zalecenia, mówi ludziom, jak mają głosować. Ostatecznie jednak liczy się wynik referendum. Rząd musi respektować decyzje społeczeństwa. Nikt nie może powiedzieć, że my obywatele nie mamy wpływu na decyzje polityczne. Nie czuję się

przytłoczona coraz większą liczbą referendów; nie uważam, że jest ich zbyt wiele. Potrafię sama zdecydować, czy chcę głosować w danej sprawie; nikt nie mierzy do mnie z pistoletu, mówiąc co mam robić. Możemy głosować – jeśli chcemy, jeśli czujemy, że powinniśmy. Dlatego myślę, że w Szwajcarii bardziej zdroworozsądkowo podchodzimy do polityki. Opinia obywateli jest bardzo ceniona. Każdy dostaje kartę do głosowania i broszurę dotyczącą danego referendum w kopercie z jego nazwiskiem – i może zastanowić się, co myśli w danej sprawie”.

Spyros, mąż Astrid, dostrzega znaczące różnice między systemami politycznymi w Grecji i Szwajcarii, nawet na poziomie strukturalnym: „Grecja ma jedynie tak sobie funkcjonujący system parlamentarny od 1974 roku. Mimo starożytnego dziedzictwa Grecy nie mogą pochwalić się długą tradycją demokratyczną. Partie polityczne wciąż odgrywają zbyt dużą rolę w procesie politycznym. Państwo jest nadal zbyt scentralizowane i brakuje w nim mechanizmów demokracji bezpośredniej”.

Debata referendalna w sprawie reformy praw obywatelskich przeszła bez echa. Bardzo niska frekwencja (29%) pokazuje, że obywatele nie przykładają zbyt dużej wagi do tej kwestii. Z drugiej strony zdecydowane poparcie dla zwiększenia praw obywateli – propozycja wprowadzenia „inicjatywy ogólnej” (która jednak później okazała się zbyt trudna do wdrożenia) oraz rozszerzenie fakultatywnego referendum w sprawie umów międzynarodowych – świadczy o tym, że

demokracja bezpośrednia jest w Szwajcarii głęboko zakorzeniona.

W tym przypadku tylko najbardziej sumienni wyborcy wzięli udział w głosowaniu – tacy jak Astrid R. oraz Spyros, który głosuje za każdym razem („Jeśli wierzę w system demokratyczny, muszę korzystać z moich demokratycznych praw”). Niemniej jednak za zwiększeniem praw obywatelskich opowiedziały się osoby ze wszystkich grup społecznych, w szczególności kobiety oraz mieszkańcy terenów wiejskich.

Oprócz dwóch referendów federalnych, które odbyły się 9 lutego, obywatele musieli jeszcze podjąć decyzję w kilku innych ważnych sprawach na poziomie lokalnym (miasto Zurych) i kantonalnym (kanton Zurych). Jak to często bywa, chodziło o sposób wydawania pieniędzy publicznych. Jako mieszkanka miasta Zurych Astrid głosowała w sprawie pożyczki na modernizację miejskiej elektrowni; jako mieszkanka kantonu Zurych – w sprawie dofinansowania przez kanton kolei w Glattal. Trzeba było wybrać również sędziów pokoju.

„Głosuję jedynie wtedy, gdy wiem na jakiś temat wystarczająco dużo i mam w danej kwestii wyrobione zdanie. Słucham innych, ale kształtuję własną opinię. Nie opowiadam się za żadną z partii politycznych, ale biorę pod uwagę ich zdanie. Jeśli nie mam w jakiejś sprawie własnego zdania, nie idę do urny – przykładowo nie wybierałam sędziów pokoju. Nie znam tych ludzi. Nie wiem, czy są dobrzy czy nie. Dlatego nie byłam głosować”, wyjaśnia Astrid.

Wybory w kantonie...

6 kwietnia był dniem wyborów do parlamentu („Kantonrat”) i rządu kantonu („Regierungsrat”). Od czasu zakończenia zimnej wojny rzeczywistość społeczna i partyjnopolityczna w Szwajcarii znacząco się zmieniły. Centroprawicowa Radykalno-Demokratyczna Partia Szwajcarii (FDP) – która tradycyjnie była ugrupowaniem dominującym – od 1990 roku stopniowo traci poparcie. Z kolei prawicowa Szwajcarska Partia Ludowa (SVP), będąca wcześniej raczej małą partią, w ostatnich latach stała się największą partią w kraju. Po lewej stronie sceny politycznej Socjaldemokratycznej Partii Szwajcarii (SP), która cieszy się dużym poparciem w Winterthurze i Zurychu, udało się umocnić swoją pozycję. O ile SVP była w stanie w kolejnych wyborach zwiększyć liczbę przedstawicieli w parlamencie lokalnym i kantonalnym, nie udało się jej to w odniesieniu do gremiów wykonawczych – jedynie dwóch spośród siedmiu członków rządu kantonalnego należy do SVP; w radzie miasta („Stadtrat”)¹ SVP nie jest wcale reprezentowana. W Zurychu to socjaldemokraci, którzy cieszą się zazwyczaj poparciem na poziomie 35%, przejęli stery. Od lat dziewięćdziesiątych to lewica i Zieloni, a także FDP nadają ton polityce w Zurychu.

Po „wielkim majowym głosowaniu” przyszedł czas na wyjątkowo gorące lato. Na pewien czas ludzie zrobili sobie

¹ Rada miasta („Stadtrat”) w zależności od kantonu może być albo ciałem ustawodawczym, albo wykonawczym. W przypadku Zurychu rada miasta to władza wykonawcza – przyp. tłum.

przerwę od polityki, ciesząc się wakacjami, pływając w jeziorze i pijąc zimne piwo w cieniu. Wkrótce jednak polityczna karawana ruszyła dalej – rozpoczęły się kampanie przed październikowymi wyborami do parlamentu federalnego. Zurych – jako kanton o największej liczbie mieszkańców – może wprowadzić do liczącej 200 deputowanych Rady Narodu 34 przedstawicieli. W Radzie Kantonów wszystkich 20 kantonów – niezależnie od wielkości – reprezentuje po dwóch deputowanych. Dawne półkantony (Bazylea-Miasto, Bazylea-Okręg, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden oraz Appenzell Innerrhoden) mają tylko po jednym przedstawicielu.

Rada Narodu („duża izba”) i Rada Kantonów („mała izba”) mają ten sam status oraz prawa i tworzą wspólnie parlament – Zgromadzenie Federalne.

...i na poziomie federacji

W przypadku wyborów parlamentarnych widoczne są tendencje, które ujawniły się już w latach 90. Frekwencja wyborcza w ciągu ostatniej dekady stopniowo wzrastała. Widać też wyraźnie, że zmiany w szwajcarskim społeczeństwie oddziałują na system partyjny tego kraju – a wydarzenia na poziomie ogólnokrajowym wpłynęły na sytuację w kantonie Zurych. Główne polityczne przetarasowania wcale nie następowały w ostatnich latach między lewicą a prawicą, ale pomiędzy partiami klasy średniej, które pod wpływem takich tematów jak integracja europejska i tożsamość narodowa po-

dzieliły się na centroprawicowe FDP i CVP (Chrześcijańsko-Demokratyczną Partię Ludową Szwajcarii) oraz nacjonalistyczną SVP. SVP stała się najsilniejszą partią w parlamencie federalnym, co z kolei miało wpływ na skład osobowy Rady Federalnej (rządu federalnego), wyłonionej w wyborach w grudniu 2003 roku. Po raz pierwszy od 131 lat jeden z członków Rady nie został wybrany przez parlament na kolejną kadencję² i trzeba było zmienić obowiązującą od 1959 roku „magiczną formułę” przydzielania miejsc w rządzie federalnym (po dwóch członków miały FDP, CVP i SP, a jednego SVP).

Astrid R. uważnie śledziła te wszystkie wydarzenia – w tym konsekwencje październikowych wyborów. 30 listopada wzięła zaś udział w kolejnych dziewięciu głosowaniach kantonalnych: niektóre dotyczyły spraw niebudzących kontrowersji (na przykład podziału obowiązków między kantonem a władzami lokalnymi), a inne wręcz przeciwnie (przykładowo zmiany relacji między kościołem a państwem). Astrid jest szczęśliwa, że może angażować się w podejmowanie decyzji politycznych, nawet jeśli czasem jest to trudny orzech do zgryzienia. To dotyczy zresztą większości obywateli Szwajcarii – państwa, w którym każdy rok jest rokiem decyzji.

² Członkowie Rady Federalnej w praktyce pełnią urząd do momentu, gdy sami postanowią ustąpić (zazwyczaj po trzech do pięciu kadencjach). Tylko cztery razy w historii parlament federalny nie wybrał na kolejną kadencję członka Rady: w 1854 (Ulrich Ochsenbein), 1872 (Jean-Jacques Challet-Venel), 2003 (Ruth Metzler-Arnold) oraz 2007 roku (Christoph Blocher) – przyp. tłum.

2

Obywatele w centrum polityki

Gdy obywatele wspólnie naciskają na pedał gazu – lub hamulca – wówczas podejmowane są ważne decyzje. W tym rozdziale przeczytacie, w jaki sposób w Szwajcarii wykorzystywane są inicjatywy ludowe i referenda, i dowiedziecie się, co się dzieje, gdy obywatele zaczynają grać główną rolę w politycznym spektaklu.

Dwa główne filary demokracji bezpośredniej to inicjatywa ludowa i referendum. Inicjatywa jest instrumentem bardziej dynamicznym. Pozwala ona niewielkiej grupie wyborców poddać pod referendum kwestie, które ta grupa uznaje za ważne. W ten sposób wyborcy mogą bezpośrednio uczestniczyć w procesie stanowienia prawa – niezależnie od tego, czy rządowi lub parlamentowi się to podoba czy też nie.

W Szwajcarii na szczeblu federalnym istnieje inicjatywa konstytucyjna, a na poziomie kantonów inicjatywa legislacyjna. 100 tys. uprawnionych do głosowania obywateli może zażądać zmiany konstytucji federalnej. Jeśli parlament federalny odrzuci inicjatywę, nad wnioskiem głosuje się w referendum, chyba że wnioskodawcy wycofają swój pomysł.

„Równe prawa dla osób niepełnosprawnych”

Kilka lat temu (w maju 2003 roku) szwajcarski elektorat, liczący jedynie niespełna pięć milionów osób, w federalnym referendum wypowiedział się w sprawie inicjatywy ludowej „Równe prawa dla osób niepełnosprawnych”. Projekt zakładał dodanie następującego artykułu do konstytucji federalnej: „Prawo gwarantuje równe prawa dla osób niepełnosprawnych. Zapewnia środki służące usuwaniu i wyrównywaniu istniejących utrudnień. Zagwarantuje dostęp do budynków i innych obiektów oraz możliwość korzystania z instytucji i usług publicznych, o ile koszty nie będą przekraczać rozsądnych granic”. (Art. 8 § 4)

W okresie od sierpnia 1998 roku do czerwca 1999 roku około 35 organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych zebrało ponad 120 tys. podpisów. W ciągu czterech lat między oficjalnym przedłożeniem inicjatywy a referendy, propozycja została przedyskutowana przez rząd (Radę Federalną) i obie izby parlamentu federalnego (Zgromadzenie Federalne). Ostatecznie została jednak odrzucona, przede wszystkim ze względów ekonomicznych.

W zaleceniu, które znalazło się w broszurze referendalnej wysłanej do wszystkich zarejestrowanych wyborców przed głosowaniem, rząd zachęcał do odrzucenia inicjatywy argumentując, że: „prawo do bezpośredniego dostępu do budynków miałyby poważne konsekwencje finansowe zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego”. Rząd wskazał również, że nowa ustawa dotycząca osób niepełnosprawnych, która została przyjęta niemal jednogłośnie przez parlament w grudniu 2003 roku, a która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2004 roku, usunie istniejące utrudnienia.

Inicjatywa ludowa „Równe prawa dla osób niepełnosprawnych” nie miała w referendum 18 maja 2003 roku najmniejszych szans na zwycięstwo. Przy frekwencji na poziomie 50% większość wyborców (62,3%, czyli 1.439.893 osób) głosowało przeciwko propozycji, a 37,7% (870.249) ją poparło. Swobodny dostęp dla osób niepełnosprawnych do wszystkich obszarów życia publicznego, o który zabiegano w tej inicjatywie, został zatwierdzony jedynie w 3 z 26 kantonów – w Genewie (59%), Jurze (54,9%) i Ticino (54%). Aby inicjatywa została przyjęta, musi uzyskać poparcie większości kantonów, a nie tylko zwykłą większość głosów wyborców jak w przypadku nowelizacji konstytucji. Wynik w kantonach był więc jeszcze bardziej odległy od tego, który inicjatywa musiała osiągnąć.

Powyższy przykład pokazuje, że inicjatywy ludowe nie mogą być poddawane pod głosowanie z dnia na dzień. Jest to długotrwały proces, który może trwać nawet 10 lat. Zwykle zaczyna się od pomysłu, co i jak należałoby zmienić –

na przykład w kwestii zrównania szans osób niepełnosprawnych. Najczęściej wynik głosowania referendalnego jest niekorzystny – mniej niż jedna inicjatywa na dziesięć kończy się sukcesem. W wielu przypadkach parlament wychodzi jednak naprzeciw postulatowi obywateli. Odbywa się to w sposób bezpośredni (gdy jednocześnie głosowane są propozycje obywatelska i parlamentu) lub pośrednio w ramach kontrpropozycji (jak w przypadku powyższej inicjatywy).

„To prawda – dzisiaj przegraliśmy”, przyznał w niedzielny wieczór Mark Zumbühl, rzecznik Pro Infirmis, fundacji działającej na rzecz osób niepełnosprawnych, „ale równocześnie, dzięki tej batalii politycznej, którą toczyliśmy przez miesiące i lata, zrobiliśmy duży krok do przodu – zwróciliśmy uwagę społeczeństwa na problemy, z którymi borykają się obecnie osoby niepełnosprawne w Szwajcarii”.

Referendum w sprawie „Armii XXI wieku”

W tym samym czasie, w którym odbyło się głosowanie w sprawie inicjatywy ludowej „Równe prawa dla osób niepełnosprawnych”, szwajcarscy wyborcy mogli również głosować nad pakietem reform obrony narodowej. W październiku ubiegłego roku parlament przyjął poprawkę do ustawy o wojsku, tworząc podstawy dla tak zwanej „Armii XXI wieku”. Przeciwdziałając się proponowanemu zmniejszeniu liczby sił zbrojnych o jedną trzecią, byli żołnierze zawodowi wykorzystywali możliwość referendum fakultatywnego, żeby zażądać referendum w sprawie poprawki.

23 stycznia 2003 roku złożyli oni 64.196 ważnych podpisów do Kancelarii Federalnej, urzędu centralnego do spraw praw politycznych w Bernie. W dniu głosowania jedynie 541.577 wyborców (24% ogólnej liczby głosujących) podzieliło zdanie tych, którzy sprzeciwiali się reformie. 76% głosujących (1.718.452 wyborców) opowiedziało się za ustawą przyjętą przez parlament, która weszła w życie 1 stycznia 2004 roku.

Inicjatywa ludowa daje obywatelom możliwość przyspieszenia zmian politycznych. Referendum – odwrotnie. Pozwala kontrolować rząd i parlament, dając obywatelom możliwość zahamowania zmian. Mniejszości daje prawo do wymuszenia referendum w sprawie decyzji podjętych przez parlament.

W Szwajcarii co najmniej 50 tys. obywateli uprawnionych do głosowania ma prawo domagać się referendum dotyczącego nowego prawa federalnego (referendum fakultatywne). Referendum odbywa się, jeśli wymagana liczba podpisów zostanie zebrana w ciągu 100 dni po ogłoszeniu nowej ustawy. Nowe prawo wchodzi ostatecznie w życie, jeśli w referendum większość wyborców je poprze.

Warto wspomnieć, że z ponad 2200 ustaw uchwalonych przez parlament od 1874 roku tylko 7% zostało poddanych pod głosowanie w referendum. W 93% przypadków obywatele uznali, że propozycja parlamentu jest wystarczająco dobra, żeby się jej nie sprzeciwiać.

Więcej demokracji bezpośredniej w kantonach

Głosowania odbywają się w cztery niedziele roku. Jeśli akurat wypadają ogólnokrajowe wybory do parlamentu, na referenda rezerwuje się jedynie dwie lub trzy niedziele. W 2003 roku rząd federalny (Rada Federalna) uznał, że wszystkie propozycje, które spełniają wymogi formalne, zostaną poddane głosowaniu 18 maja. Tego dnia obywatele decydowali więc nie tylko o inicjatywie dotyczącej osób niepełnosprawnych oraz „Armii 21 wieku”, ale również o siedmiu innych sprawach. To nie wszystko! Inicjatywy ludowe i referendum występują nie tylko na poziomie ogólnokrajowym (federalnym), ale także w kantonach i gminach. Każdy kanton sam decyduje, w jaki sposób obywatele mogą współuczestniczyć w podejmowaniu decyzji politycznych. Oprócz inicjatywy konstytucyjnej oraz referendum, we wszystkich kantonach (z wyjątkiem Vaud) istnieje również tak zwane referendum finansowe.

W Gryzonii, największym kantonie pod względem powierzchni, wszystkie jednorazowe wydatki powyżej 10 mln franków szwajcarskich muszą zostać zatwierdzone przez wyborców w głosowaniu. Wszelkie wydatki większe od 1 mln a mniejsze od 10 mln franków mogą zostać zakwestionowane przez wyborców w referendum fakultatywnym, o ile uda się im zebrać co najmniej 1500 podpisów (czyli od około 1,2% ogółu wyborców w kantonie). W przypadku wydatków stałych – takich jak coroczna dotacja dla opery lub festiwalu sztuki – zwoływane jest obowiązkowe referendum finansowe, o ile suma wydatków przekracza milion franków; a 1500

wyborców może zażądać referendum fakultatywnego, jeżeli suma przekracza 300 tys. franków.

Innym ważnym instrumentem demokracji bezpośredniej w kantonach jest obowiązkowe referendum legislacyjne, a w gminach – referendum administracyjne. W niektórych kantonach i gminach w przypadku referendum obywatele mogą wystąpić z kontrpropozycją, a w kantonie Zurych przysługuje im również prawo inicjatywy indywidualnej. W kilku kantonach obywatele mogą odwołać władze. Krótko mówiąc, im niższy szczebel, tym więcej możliwości na bezpośrednie angażowanie się obywateli w proces decyzyjny.

Różne zastosowania demokracji bezpośredniej

Mnogość instrumentów demokracji bezpośredniej sprawia, że bywają dni pełne głosowań. 18 maja 2003 roku wyborcy w gminie Freienbach przy Jeziorze Zuryskim (część kantonu Schwyz) mogli napisać „tak” albo „nie” (lub pozostawić puste miejsce) na 23 różnych kartach do głosowania. Dziewięć dotyczyło spraw federalnych, trzy – kantonalnych, trzy – komunalnych. Było również osiem wniosków o obywatelstwo. Liczba referendów w ostatnich dekadach znacząco wzrosła – nie tylko w Szwajcarii, ale w całej Europie i na świecie. W latach 1992–2007 o około 35% w Szwajcarii i o ponad 100% w Europie.

Na przestrzeni ostatnich trzech dekad w gminach i kantonach Szwajcarii liczba referendów utrzymywała się na stałym, wysokim poziomie. Widoczne są jednak znaczące róż-

nice między poszczególnymi kantonami i gminami. W kantonie Zurych pomiędzy 1970 a 2003 rokiem głosowano nad 475 różnymi sprawami. W tym samym czasie w kantonie Ticino odbyły się tylko 64 głosowania. Między gminami różnice są jeszcze bardziej skrajne. Pomędzy 1990 a 2000 rokiem w gminach kantonu Berno było 848 głosowań, a w sąsiadującym kantonie Fryburg – tylko 4.

Szwajcarski system demokracji bezpośredniej odzwierciedla kulturową, językową i instytucjonalną różnorodność kraju. Z kilkoma wyjątkami, prawa obywatelskie są bardziej rozwinięte w kantonach niemieckojęzycznych niż we francuskojęzycznych czy w jedynym włoskojęzycznym kantonie Ticino. Wynika to z faktu, że w niemieckojęzycznych kantonach gminy mają znacznie większą autonomię niż w pozostałych.

Dostępność i otwartość instrumentów demokracji bezpośredniej ma wpływ na ich użyteczność i częstość wykorzystywania. Jeśli przykładowo w kantonie A wymaganych jest 1000 podpisów dla zwołania referendum fakultatywnego, a w kantonie B o podobnej wielkości – 10 tys. podpisów, to można łatwo przewidzieć, że w kantonie A odbędzie się więcej referendów niż w kantonie B. Oprócz liczby podpisów ważną rolę odgrywa także czas przewidziany na ich zebranie. W ostatnich latach można w Szwajcarii zaobserwować tendencję do obniżania wymagań formalnych, którymi obwarowane są mechanizmy demokracji bezpośredniej.

Obywatele jako główni aktorzy

Dawniej najlepiej było zbierać podpisy koło lokali wyborczych w dniu głosowania, ponieważ w ciągu kilku godzin można było zaczepić większość aktywnych politycznie obywateli. Od wprowadzenia w 1996 roku możliwości nieograniczonego głosowania pocztowego wciąż maleje liczba osób, które nadal chodzą do lokalu wyborczego – w niektórych gminach jest to jedynie około 10% wyborców.

Głosowanie korespondencyjne pokazuje, jak zmienia się sposób korzystania z instrumentów demokracji bezpośredniej. Ważną rolę odegra tu również wprowadzenie głosowania elektronicznego i za pomocą SMS-ów. Z jednej strony takie reformy ułatwiają udział społeczeństwa w referendach – co pokazują statystyki dotyczące frekwencji po wprowadzeniu głosowania korespondencyjnego. Z drugiej jednak strony głosowanie bez wychodzenia z domu oznacza nowe problemy w systemie, w którym bezpośredni kontakt oraz polityczny dialog między obywatelami nadal odgrywa kluczową rolę.

Obojętnie czy obywatele przyspieszają reformy przy użyciu inicjatyw ludowych, czy też za pomocą referendum zaciągają hamulec bezpieczeństwa, zajmują oni ważne miejsce na scenie politycznej obok organów państwa – rządu i parlamentu. W przeciwieństwie do większości państw świata, o zmianach w konstytucji decydują w Szwajcarii sami obywatele jako suweren – w tym przypadku rolą zarówno rządu, jak i parlamentu jest doradzanie obywatelom.

Gdy szwajcarscy wyborcy zagłosowali przeciwko propozycji inicjatywy „Równe prawa dla osób niepełnosprawnych” i poparli reformę wojska, nie odgrywali zatem drugoplanowej, ale główną rolę w życiu politycznym kraju.

3

Powrót do przyszłości

Demokracja bezpośrednia wywarła znaczący wpływ na charakter i historię Szwajcarii oraz jej mieszkańców. Nic tak bowiem nie jednoczy ludzi, jak świadomość podstawowej wartości ich demokratycznych praw. Wspólnie mogą więc zapewnić wolność każdemu obywatelowi i pielęgnować pokojową koegzystencję w wielokulturowym państwie. Przedstawiamy historię demokratycznej rewolucji w samym sercu Europy.

„Ludzie mają już dość władzy narzucanej z góry; żądają udziału w tworzeniu prawa i podejmowaniu decyzji (...) chcą, żeby samorządność wreszcie była czymś realnym”, pisał w sierpniu 1862 roku Florian Gengel, redaktor berneńskiej gazety „Der Bund”.

W Szwajcarii ruchowi liberalnemu udało się to, co nie powiodło się w innych miejscach: stworzyć państwo narodo-

we i nowoczesną demokrację. Półwiecze między 1798 a 1848 rokiem – pełne konfliktów i zamętu – można nazwać okresem założycielskim, który rozpoczął się Republiką Helwecką, krótkotrwałą próbą przekształcenia luźnej federacji państw starej konfederacji w państwo unitarne na modłę francuską. Stary porządek został następnie częściowo przywrócony w dwóch etapach (w 1803 roku Aktem Mediacji; w 1815 roku nowym traktatem federalnym). Szwajcaria ponownie stała się konserwatywną ligą państw.

Rozwój gospodarczy i społeczny biegł jednak w przeciwnym kierunku niż wyznaczony przez Restaurację. W latach 1830–31 miały miejsce rewolucje demokratyczne w dwunastu kantonach; stara władza została zastąpiona nowoczesnymi instytucjami demokratycznymi. Obywatele wciąż jednak nie mieli jeszcze bezpośredniego wpływu na ustawodawstwo. Wszystkie kantony, za wyjątkiem Fryburga, przyjęły nowe konstytucje na drodze głosowań ludowych. Te przeobrażenia były fundamentem dla politycznego i konstytucyjnego systemu Szwajcarii, istniejącego do dzisiaj. Szwajcarskie państwo federalne z 1848 roku zrodziło się z zaciętego konfliktu i wojny domowej.

Konstytucja federalna z 1848 roku zinstytucjonalizowała nowy porządek państwowy według modelu liberalno-demokratycznych kantonów. Od początku przewidziano możliwość jej nowelizacji – oprócz obligatoryjnego referendum konstytucyjnego wprowadzono możliwość rewizji konstytucji poprzez inicjatywę ludową. Wszystko to stworzyło ramy dla mieszczańsko-liberalnego rządu i jego modernizacyj-

nej polityki. Jednocześnie konstytucję można postrzegać jako deklarację woli: demokracja narodowa, naród i obywatele Szwajcarii, państwo narodowe i federacja były wtedy raczej wyobrażonym celem, a nie rzeczywistością.

Niemalże od początku nowej demokracji towarzyszyło niezadowolenie, jednak głosy domagające się większych praw były tłumione. Potrzeba było drugiej rewolucji demokratycznej, żeby system przedstawicielski został wzbogacony o elementy demokracji bezpośredniej – wbrew rządzącej liberalnej elicie – i żeby relacja między rządzącymi i rządzonymi nabrała demokratycznego charakteru. Ta druga rewolucja została przeprowadzona przez ruch demokratyczny lat 60. XIX wieku.

Pokonał on liberalną elitę i w kantonie Zurych dokonał znaczącego przełomu na drodze do nowoczesnej demokracji bezpośredniej. Nowa konstytucja kantonu Zurych z 1869 roku dawała obywatelom wiele praw (inicjatywy konstytucyjne i ustawodawcze, obligatoryjne referenda ustawodawcze i konstytucyjne, referendum finansowe), instytucjonalizując demokrację bezpośrednią w sposób bezprecedensowy. (Prawa te przysługiwały jednak wyłącznie mężczyznom). Zurych stał się przykładem dla innych kantonów i całej federacji jak przejść z demokracji pośredniej do bezpośredniej.

Wprowadzenie demokracji bezpośredniej najpierw miało miejsce w kantonach, a dopiero później (i w okrojonej formie) na poziomie federacji. Fakultatywne referendum pojawiło się tam w 1874 roku. W 1891 roku – inicjatywa ludowa. Wprowadzenie instytucji referendum wywarło wpływ na

rozwój ustroju konstytucyjnego w Szwajcarii i miało znaczące konsekwencje dla całego systemu politycznego w tym kraju. Z rządów przedstawicielskich i demokracji większościowej wyrosła szwajcarska „demokracja referendalna” – demokracja konsensualna, która przetrwała do dziś i jest akceptowana przez obywateli.

Po roku 1891 ponownie rozszerzono zakres demokracji bezpośredniej. Poprzez wprowadzenie (w 1918 roku) ordynacji proporcjonalnej w wyborach do Rady Narodu mniejsze grupy zdobyły reprezentację w parlamencie. Z kolei referendum dotyczące umów międzynarodowych (wprowadzone w 1921 roku, a rozszerzone w 1977 i 2003 roku) umożliwiło obywatelom współdecydowanie o polityce zagranicznej. Wprowadzenie w 1949 roku tak zwanego referendum „nieważniącego” ograniczyło możliwości Zgromadzenia Narodowego, które wyłączało spod referendum część swoich decyzji, uznając je za „środki nadzwyczajne” (w latach 30. rząd regularnie unikał referendum, stosując klauzulę nadzwyczajności). Każda z tych innowacji była proponowana w ramach inicjatywy ludowej – jest to dowód na to, że demokracja bezpośrednia może używać tego instrumentu, ażeby rozszerzać (lub ograniczać) swój zasięg.

Dyskusja wokół suwerenności narodu

Liberałowie zasadniczo zgadzali się, że suwerenem jest naród. Po roku 1830 pojawiły się jednak spory, jak tę zasadę urzeczywistnić w instytucjach państwowych. W efekcie doszło

do rozłamu między liberalnymi a radykalnymi demokratami. Dla liberalnego establishmentu suwerenność narodu w praktyce ograniczała się do demokracji wyborczej, w której wyłonieni przedstawiciele sprawowali władzę w imieniu obywateli. Liberałowie odrzucali bezpośredni udział obywateli w procesie ustawodawczym. Pogląd ten znajdował odzwierciedlenie w pierwszych demokratycznych konstytucjach kantonów i w konstytucji federalnej z 1848 roku. Dobrze pokazuje to treść 1 konstytucji kantonu Zurych z 1831 roku: „Suwerenność spoczywa w narodzie jako całości. Jest sprawowana w zgodzie z konstytucją przez Wielką Radę jako przedstawiciela narodu”.

Rządzący liberałowie uzasadniali swój model demokracji polityczną niedojrzałością i niekompetencją zwykłego obywatela. Ich zdaniem osoba bez własności i wykształcenia nie była zdolna do podejmowania decyzji politycznych w oparciu o rozsądek i mając na względzie dobro wspólne. Bali się, że niekompetentni obywatele będą podejmować złe decyzje i zagrożą w ten sposób postępowi.

Radykalni demokraci uważali zaś, że zasada suwerenności narodu nie oznacza, iż obywatele powinni przekazywać swą władzę wyłonionym w wyborach reprezentantom, ale że to obywatele powinni mieć ostatnie słowo w procesie legislacyjnym. To właśnie od tej fundamentalnej zasady wychodzili radykalni demokraci, żądając rozszerzenia uprawnień zwykłych obywateli.

Zdaniem radykalnych demokratów model demokracji pośredniej wcale nie odzwierciedla zdrowego rozsądku i dobra

wspólnego w najlepszy możliwy sposób, a wręcz służy stworzeniu i rozprzestrzenieniu systemu przywilejów dla bogatych i dobrze wykształconych, co z kolei dyskryminuje, a nawet wyklucza spore grupy obywateli. Radykalni demokraci twierdzili, że czysto przedstawicielski system rządów przede wszystkim służy interesom liberalnego establishmentu. Należało ich zdaniem zmienić tę sytuację, dając obywatelom większą władzę.

Ruch demokratyczny wymusza zmiany

Minęło sporo czasu zanim początkowa krytyka rządów zmieniła się – za sprawą ruchu demokratycznego – w krytykę „systemu”. Opozycja podczas debat konstytucyjnych w latach 1830–31, a następnie ruchy społeczne z lat 1839–41 domagały się prawa weta, które może być postrzegane jako prekursor referendum. Pierwszy raz weto zostało wprowadzone już w 1831 roku w kantonie Sankt Gallen jako ustępstwo wobec protestujących rolników oraz w celu zablokowania żądania jeszcze większego udziału obywateli we władzy. Jako instrument demokracji weto nie było zbyt praktyczne i nie stanowiło zagrożenia dla liberalnej demokracji parlamentarnej; opozycja demokratyczna wciąż była bowiem zbyt słaba. Sytuacja ta zmieniła się w 1860 roku, gdy ludzie zrozumieli, że sprawiedliwe społeczeństwo jest niemożliwe bez wprowadzenia „czystej demokracji”, czyli dodania elementów demokracji bezpośredniej do istniejącej pośredniej, przedstawiciel-

skiej formy demokracji. Ruch demokratyczny mógł wreszcie spełnić swoje postulaty.

Czerpał swoją siłę z niezadowolenia sporej części społeczeństwa z istniejących warunków politycznych, społecznych i ekonomicznych. Obwiniał rząd o forsowanie interesów bogatych, a nie dobra wspólnego. Ruch demokratyczny wskazywał, że interesy finansowe i handlowe mają niszczycielski wpływ na politykę. Postulował wprowadzenie demokracji bezpośredniej, nie tylko w celu większej kontroli obywateli nad rządem, ale też, żeby zapewnić większą równość społeczną i ekonomiczną: „Wciąż rozwijająca się plutokracja może być trzymana w ryzach jedynie, gdy zmienimy środek ciężkości procesu legislacyjnego, żeby włączeni weń zostali wszyscy obywatele; kilkuset radców kantonalnych, w demokracji przedstawicielskiej, nie ma wystarczająco siły, ażeby stawić czoła korupcji”. Tymi słowami Karl Bürkli wyraził odczucia całego ruchu demokratycznego.

Podobnie jak w przypadku innych, wcześniejszych lub późniejszych zmian politycznych, transformacja systemu politycznego w kierunku „czystej demokracji” opisywana i legitymizowana była nie jako zerwanie z przeszłością, ale kontynuacja starej tradycji wolności. Łatwiej było zaakceptować coś nowego, co skrywane jest za czcigodną tradycją. Zdawano sobie sprawę z doniosłości tego wydarzenia, o czym świadczy wypowiedź Friedricha Alberta Lange: „18 kwietnia 1869 roku był dniem, który dał kantonowi Zurych konstytucję, która musi być uznawana za jedną z najistotniejszych rzeczy w świecie instytucji państwa. Jest to, mówiąc krót-

ko, pierwsza próba wcielenia w życie idei czystych rządów ludu w formie, odpowiedniej dla współczesnych uwarunkowań kulturowych, i zastąpienia czcigodnej, ale niepraktycznej „Landsgemeinde” (corocznego, suwerennego zgromadzenia wszystkich obywateli płci męskiej, którzy mają prawo głosu), znajdującej zastosowanie jedynie na małą skalę, poprzez instytucję, której zasadniczym elementem jest głosowanie w miejscowym magistracie”.

Druga rewolucja demokratyczna – podobnie jak ta z lat 1830–1831 – była w dużej mierze pokojowa. Rząd i opozycja nie zaprzestały dialogu. Tysiące obywateli gromadziło się na „Landsgemeinden” (tradycyjnych zgromadzeniach ludowych), wywierając wpływ na rządzących poprzez składanie podobnych żądań. Udało im się doprowadzić do fundamentalnej zmiany w systemie demokratycznym – wyrażonej w pierwszym artykule nowej konstytucji kantonu: „Władza państwa spoczywa w rękach całego narodu. Jest sprawowana bezpośrednio przez obywateli uprawnionych do głosowania, a pośrednio władze i urzędników”. Posługując się współczesnym językiem, można to nazwać zwycięstwem ofiar modernizacji nad jej beneficjentami.

Dziś, 130 lat później, demokracja bezpośrednia jest bardziej istotna niż kiedykolwiek wcześniej. Nie tylko na poziomie lokalnym i krajowym, ale też – a jest to coś absolutnie nowego – na poziomie Unii Europejskiej.

Źródła demokracji bezpośredniej

Doświadczenia oraz idee amerykańskiej i (w jeszcze większym stopniu) francuskiej rewolucji były bogatym źródłem inspiracji dla rodzącej się szwajcarskiej demokracji bezpośredniej. Prawo w rewolucyjnej Francji zawierało wiele rozwiązań o charakterze demokracji bezpośredniej, które później zostały wprowadzone w Szwajcarii i były tam uważnie studiowane.

Francuskie pomysły dotyczące demokracji bezpośredniej miały bardzo duży wpływ na demokratyzację Szwajcarii, nawet jeśli wtedy nikt otwarcie o tym nie mówił. Niemniej jednak idee te w samej Francji nie zostały nigdy wprowadzone w życie. Rozwinęła się tam bowiem jedynie tradycja plebiscytów, które służą tym, którzy są u władzy. Był jednak jeden wyjątek: referendum konstytucyjne, zaimportowane z Ameryki Północnej. Referendum konstytucyjne z Francji trafiło do Szwajcarii, by ostatecznie rozprzestrzenić się na cały kontynent europejski. Wraz z pracami nad traktatem reformującym Unię Europejską pojawiły się propozycje wprowadzenia instytucji referendum konstytucyjnego na poziomie europejskim. Zaczyna bowiem coraz powszechniej panować przekonanie, że konstytucja, która nie została jednoznacznie zatwierdzona przez obywateli jest po prostu niedemokratyczna.

W procesie wprowadzania nowoczesnej demokracji bezpośredniej czerpano również inspirację z przednowoczesnych form demokracji. Szwajcarskie kantony związane były głęboko zakorzenioną tradycją republikańską, która wy-

różniała je na tle monarchistycznych sąsiadów. Istniała żywa kultura zgromadzeń ludowych („Landsgemeindedemokratie”) oraz referendum federalne, którego początki sięgają średniowiecza. Gdy stara konfederacja przestała istnieć, wielu Szwajcarów postrzegało swoją demokrację zgromadzeniową jako dużo bardziej atrakcyjną formę demokracji i lepszego gwaranta wolności niż francuska demokracja pośrednia. Dowodzi tego dobitnie tak zwana „Landsgemeindefrühling” („wiosna demokracji zgromadzeniowej”) z 1798 roku, a także fakt, że jedynie mieszkańcy kantonów, w których praktykowane były zgromadzenia ludowe (Glarus, Schwyz i Nidwalden), stawili zdecydowany opór, gdy do kraju weszły wojska francuskie.

Ludzie znali i ufali tej formie demokracji zgromadzeniowej. Co istotniejsze, przejście od tradycyjnych zgromadzeń ludowych („Landsgemeinde”) do nowoczesnego systemu przedstawicielskiego oznaczało zarówno utratę części praw politycznych, jak i korzyści materialnych. Oba elementy sprawiły, że demokracja zgromadzeniowa wydawała się bardziej atrakcyjna. Ruchy społeczne wielokrotnie świadomie odwoływały się do tradycji zgromadzeń ludowych, organizując protesty w formie „Landsgemeinde”. Przykładowo 22 listopada 1830 roku liberałowie zorganizowali zgromadzenie ludowe w Usterze, żeby domagać się „przywrócenia utraczonych praw obywateli”. 13 grudnia 1867 roku ruch demokratyczny zwołał zgromadzenia w Usterze, Bülach, Winterthurze i Zurychu. Kolejne rocznice usterskiego zgromadzenia z 1830 roku są obchodzone do dzisiaj.

Ciągłość i pęknięcia

Nowoczesna demokracja bezpośrednia może być rozumiana jako mieszanina całkowicie nowych idei oraz instytucji ze starą tradycją uczestnictwa politycznego. Zupełną nowością jest to, w jaki sposób nowoczesna demokracja była postrzegana po rewolucjach amerykańskiej i francuskiej. Demokracja i wolność nie są już przedstawiane jako historyczny przywilej jakiejś grupy, który ma swe źródła w oporze przeciwko tyranii (Wilhelm Tell) – ale jako podstawowe prawo każdej jednostki. Ideał nowoczesnej demokracji – to żeby wszyscy ludzie byli wolni i równi – jest nie do pogodzenia z sytuacją, gdy ktoś podlega woli innych. Przednowoczesna forma demokracji, która postrzegana była jako przywilej danej grupy, nie wykluczała możliwości ciemnienia innych grup, co było dość powszechne w czasach starej konfederacji.

Dość stare jest natomiast przekonanie, że wolność obywateli zależy od ich zdolności i chęci do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji politycznych. Jest to jedna z głównych idei republikanizmu i znajduje odzwierciedlenie w praktyce demokracji zgromadzeń ludowych. Inaczej niż demokracja czysto parlamentarna nowoczesna demokracja bezpośrednia kontynuuje tę wielowiekową tradycję – wykorzystując instrumenty inicjatywy ludowej oraz referendum.

4

Tyle centralizacji, ile to konieczne

Demokracja charakteryzuje się tym, że głos każdej osoby ma w niej taką samą wartość. W szwajcarskim systemie federalnym głos każdego z kantonów jest tak samo ważny. Jeśli połączymy te dwa fakty, okaże się, że głosy obywateli w mniejszych kantonach mają większą wagę. Spójrzmy na długą batalię wokół ochrony zasobów wodnych. Pokazuje ona bowiem wzajemne relacje między federalizmem i demokracją bezpośrednią.

17 maja 1992 roku Szwajcarzy mogli głosować nad siedmioma federalnymi propozycjami. Przykładowo głosowali za przystąpieniem Szwajcarii do międzynarodowych instytucji finansowych „z Bretton Woods” (Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego) i poparli wprowadzenie zastępczej służby wojskowej. Musieli również podjąć

decyzję w sprawie inicjatywy ludowej „Ocalmy nasze zasoby wodne”, zainicjowanej przez organizacje ekologiczne, oraz znowelizowanej ustawy o ochronie wód, która przeszła już przez parlament, ale przeciwko której wystąpili właściciele małych elektrowni, którzy skorzystali w tym celu z instytucji referendum fakultatywnego.

Woda jest wyjątkowo drogocennym zasobem – jednym z najważniejszych dla ludzi, zwierząt i roślin. Formalna ochrona wód została wpisana do konstytucji federalnej w 1953 roku i doczekała się ustawy federalnej dwa lata później. W 1975 roku w artykule 24 stworzono konstytucyjne podstawy dla zachowania zasobów wodnych i w szczególności dla zapewnienia odpowiednich rezerw wody w Szwajcarii. Przepis ten (artykuł 76 w nowej konstytucji Szwajcarii) wymaga, żeby w odniesieniu do zasobów wodnych (rzek, jezior) brano były pod uwagę wszystkie – często sprzeczne – interesy.

Konstytucja federalna Szwajcarii pozwala centralnym organom państwa (takim jak rząd czy parlament) wydawać ogólne dyrektywy, ale to w gestii 26 kantonów pozostawia tworzenie konkretnych przepisów – dając im znaczne możliwości w kształtowaniu swojej polityki. Federacja zasadniczo zajmuje się tymi kwestiami, które wymagają jednolitych przepisów w całym kraju. O reszcie spraw decydują kantony. Mówiąc inaczej: rząd jest w Szwajcarii (tylko) tak scentralizowany jak to koniecznie – i tak zdecentralizowany jak to tylko możliwe. Tym, co odróżnia szwajcarski federalizm od tak zwanej zasady subsydiarności w Unii Europejskiej jest fakt, że w Szwajcarii władza centralna może narzucić jako jednoli-

te prawo jedynie to, co zostało wcześniej zatwierdzone przez większość obywateli i kantonów w obligatoryjnym referendum konstytucyjnym.

Wiele kantonów ma własne elektrownie wodne, dlatego zależy im, żeby było w tej kwestii jak najmniej restrykcji. Konflikt interesów pomiędzy tymi, którzy chcą chronić zasoby wodne, a tymi, którzy zamierzają je eksploatować, a także między federacją a kantonami sprawia, że inicjatywa ludowa „Ocalmy nasze zasoby wodne” i kontrowersyjna zmiana ustawy o ochronie wód są dobrą lekcją federalizmu i demokracji bezpośredniej. Głównymi aktorami są tu z jednej strony organizacje ekologiczne, a z drugiej użytkownicy wody – właściciele małych elektrowni wodnych. Ponadto ważną rolę w tym konflikcie odegrały interesy kantonów górskich.

Organizacje ekologiczne wystartowały z inicjatywą ludową „Ocalmy nasze zasoby wodne” latem 1983 roku. W komisji inicjatywy znaleźli się przedstawiciele dziewięciu krajowych organizacji ekologicznych i stowarzyszeń z branży rybołówstwa. W ciągu osiemnastu miesięcy udało im się zebrać wystarczającą liczbę podpisów. Inicjatywa, pod którą zebrano 176.887 podpisów poparcia, została formalnie przedstawiona opinii publicznej 9 października 1984 roku (wymaganych jest co najmniej 100.000 podpisów, które należy zebrać w ciągu osiemnastu miesięcy).

Podział władzy między federacją a kantonami

W przypadku inicjatywy „Ocalmy nasze zasoby wodne” komitet przygotował szczegółowy projekt ustawy, w drodze której do konstytucji federalnej dodany zostałby artykuł 24. Rząd zareagował w kwietniu 1987 roku, rekomendując odrzucenie inicjatywy. Chociaż co do zasady zgadzał się z jej celami, uważał, że skupienie się wyłącznie na ochronie wód – która miałyby niekorzystne następstwa gospodarcze – oznacza, iż inne ważne interesy, w szczególności użytkowników wody, nie są brane pod uwagę w stopniu wystarczającym. Rząd przedstawił własny projekt nowelizacji ustawy o ochronie wód – jako pośrednią kontrpropozycję dla inicjatywy. Znowelizowana ustawa w dużej mierze pozostawiała w gestii kantonów wypracowanie ich własnego prawa w tej materii, dając jedynie ogólne dyrektywy. Projekt rządu był następnie przedmiotem debaty w obu izbach parlamentu.

Inicjatywa ludowa i projekt nowego prawa były dla parlamentu nie lada wyzwaniem. Obie izby wydłużyły okres oceny inicjatywy do roku, żeby najpierw przedyskutować nowelizację istniejącej ustawy o ochronie wód, która miała dopiero zostać przedstawiona jako pośrednia kontrpropozycja przez rząd. Pracując nad nowelizacją prawa, chciano ponadto zaczerpnąć nieco z projektu inicjatywy. Nowa (znowelizowana) ustawa o ochronie wód została przyjęta przez Radę Kantonów, pierwszą z dwóch izb parlamentu, w październiku 1988 roku.

Rada Kantonów, licząca 46 członków, jest mniejszą z izb i, jak wskazuje jej nazwa, reprezentuje kantony. Dwadzieścia z nich – bez względu na wielkość (Zurych ma ponad 1,2 miliona mieszkańców, a Uri jedynie 35 tysięcy) – ma taką samą liczbę przedstawicieli (po dwóch), a sześć (Bazylea-Miasto, Bazylea-Okręg, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden i Appenzell Innerrhoden), ze względów historycznych, po jednym przedstawicielu.

Większa izba – Rada Narodowa – liczy 200 członków i reprezentuje „Naród”, czyli wszystkich obywateli Szwajcarii. W tym przypadku Zurych, kanton o największej liczbie mieszkańców, ma 34 przedstawicieli, a Uri, kanton o najmniejszej liczbie mieszkańców, tylko jednego. Obie izby posiadają takie same prawa oraz obowiązki i zazwyczaj zajmują się sprawami parlamentu (ustawami federalnymi, budżetem, umowami międzynarodowymi itp.) oddzielnie. Do uchwalenia aktu prawnego wymagana jest zgoda obu izb.

W opisywanym przypadku nie było zgody co do kwestii zasadniczej – zmian w prawie dotyczącym rezerw wodnych. Przedstawiona przez przedstawicieli kantonów górskich propozycja zniesienia federalnych regulacji dotyczących minimalnego poziomu rezerw i pozostawienia tych regulacji w gestii kantonów nie zdobyła wystarczającego poparcia i Rada Kantonów ostatecznie przychyliła się do propozycji rządu. Minimalne poziomy rezerw wodnych pozostały jednak tylko niewiązującymi zaleceniami. Dwie propozycje rekompensat (nazywanych „Landschaftsrappen” – „grosikiem krajobrazowym”) dla gmin, które z własnej woli zrezygnowały z elek-

trowni wodnych z korzyścią dla środowiska, zostały zaaprobowane przez wszystkie strony. Rada Kantonów nie podjęła jednak decyzji w tej sprawie. Podczas letniej sesji parlamentu w 1989 roku Rada Narodowa wprowadziła znaczące poprawki: „Landschaftsrappen” będzie rekompensatą dla gmin górskich, które zrezygnowały z energetyki wodnej z powodów ekologicznych.

W poszukiwaniu trzeciej drogi

W trakcie drugiego czytania ustawy o ochronie wód w grudniu 1989 roku większość członków Rady Kantonów opowiedziała się za pozostaniem przy poprzednich decyzjach. „Landschaftsrappen” – nawet w bardzo ograniczonej formie – ponownie został odrzucony. W marcu 1990 roku Rada Narodowa nie chciała odpuścić takich zasadniczych kwestii jak minimalny poziom rezerw i „Landschaftsrappen”. Po trzecim czytaniu, podczas którego kolejny raz wyraźne były różnice zdań między obiema izbami, nastąpił przełom. W listopadzie 1990 roku w trakcie czwartego czytania Rada Kantonów przestała sprzeciwiać się zapisom dotyczącym rezerw wodnych w ustawie o ochronie wód. Rada zaczęła także popierać pomysł rekompensat federalnych dla tych gmin, które zrezygnowały z elektrowni wodnych z pobudek ekologicznych. Rada Narodowa, w odpowiedzi na kompromis w Radzie Kantonów, odstąpiła od ostatniego głównego źródła sporów – propozycji wprowadzenia „Landschaftsrappen”. Po ponad dwóch latach negocjacji obie Rady wreszcie doszły do porozumienia

w sprawie brzmienia poprawki do ustawy o ochronie wód – i udało się stworzyć kontrpropozycję dla projektu inicjatywy ludowej.

Postulaty kontrpropozycji były zdaniem komitetu inicjatywy jednak zbyt ograniczone – dlatego postanowił on nie skorzystać z możliwości odstąpienia od pierwotnej propozycji. Po drugiej stronie barykady ISKB (stowarzyszenie właścicieli małych elektrowni) postrzegało zaproponowaną poprawkę do ustawy jako zbyt daleko idącą – w szczególności część dotyczącą minimalnych rezerw wodnych – i postanowiło sięgnąć po fakultatywne referendum ustawodawcze. Właściciele elektrowni twierdzili, że jeśli to prawo wejdzie w życie, większość elektrowni o mocy mniejszej niż 300 kW będzie musiało zostać zamkniętych. Tego rodzaju referendum jest bezpośrednio związane z demokracją przedstawicielską, ponieważ głosowanie dotyczy decyzji podjętych przez parlament, które mogą być teraz jedynie przyjęte lub odrzucone.

Trwająca ponad dekadę polityczna batalia wokół ochrony zasobów wodnych pokazuje, jak trudno jest pogodzić sprzeczne interesy ekologów, kantonów i przedsiębiorców. W tym przypadku osiągnięcie porozumienia było tak trudne, że gdy wreszcie doszło do decydującego głosowania 17 maja 1992 roku, podzielono je na dwie części. Inicjatywie ludowej „Ocalmy nasze zasoby wodne” nie udało się uzyskać większości głosów w żadnym z kantonów i jej projekt został odrzucony przez 62,9% ogółu głosujących (żeby inicjatywa odniosła sukces potrzebna była podwójna większość). Przy głosowaniu nad poprawką do ustawy o ochronie wód nie by-

ło już natomiast tak dużych wymagań – wystarczyła zwykła większość. Nowe prawo uzyskało poparcie 66% głosujących i ostatecznie weszło w życie 1 stycznia 1993 roku. W konsekwencji kantony musiały dostosować swoje prawodawstwo do nowych zaleceń. W porównaniu z innymi państwami europejskimi Szwajcaria ma postępowe ustawodawstwo dotyczące ochrony wód – w dużej mierze dzięki legislacji, która zapoczątkowana została przez obywateli w ramach jednej z inicjatyw ludowych. Z drugiej strony kantony nadal mają problemy we wdrożeniu przepisów znowelizowanej ustawy. Do interesów ekonomicznych często przykłada się większą wagę niż do ekologii.

Współdecydowanie zamiast weta

Chociaż pojedyncze kantony mają bardzo silną pozycję w ramach Konfederacji Szwajcarskiej, żaden z nich nie może zawetować decyzji podjętych zbiorowo – tak jak często ma to miejsce w Unii Europejskiej. Z zasady konsensusu zrezygnowano już w 1848 roku, gdy tworzyło się współczesne państwo szwajcarskie – 15,5 kantonów opowiedziało się za nową konstytucją, 6,5 przeciw. Mimo to ówczesne zgromadzenie konstytucyjne – Diète – postanowiło wdrożyć nową konstytucję federalną, zastępując zasadę jedności zasadą podwójnej większości w referendum konstytucyjnych.

Zasada podwójnej legitymizacji (przez obywateli i kantony) została utrzymana również na dalszych etapach rozwoju demokracji bezpośredniej. Pierwsza rewizja konstytucji

federalnej w 1874 roku wprowadziła tak zwane referendum powszechne dotyczące ustaw federalnych, a także referendum kantonalne. Referendum powszechne wymaga zebrania co najmniej 50 tys. podpisów w ciągu 100 dni od oficjalnego ogłoszenia projektu nowego prawa, referendum kantonalne – podpisów rządów z co najmniej 8 kantonów.

Musiał jednak minąć wiek zanim pierwszy kanton wyszedł w 1981 roku z wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Kantonem tym było Ticino, które było przeciwne zmianom w prawie karnym. Ze wszystkich kantonów, do których zwróciło się Ticino z prośbą o poparcie, odpowiedział tylko jeden – parlament kantonu Bazylea-Miasto, przegapił jednak formalny termin na odpowiedź.

Kolejne 22 lata minęły natomiast, zanim instrument ten został wykorzystany. Pierwsze referendum kantonalne, które spełniło wszystkie wymogi formalne i zostało przeprowadzone, dotyczyło planów zmian podatkowych, uchwalonych przez parlament latem 2003 roku, i oznaczających zmniejszenie przychodów kantonów o około 510 milionów franków szwajcarskich. Minister finansów kantonu Vaud Pascal Broulis – jeden z rzeczników grupy kantonów sprzeciwiających się tym planom – stwierdził: „Jeśli federacja chce zmniejszać swoje własne podatki, to jest to jej sprawa; ale jeśli federacja chce zmniejszenia podatków w kantonach, to jest to coś zupełnie innego – precedens w historii Konfederacji”. Pod koniec września 2003 roku 11 kantonów opowiedziało się za przeprowadzeniem referendum w tej sprawie: Bazylea-Miasto, Berno, Glarus, Gryzonia, Jura, Obwalden, Szafuza,

Solura, Sankt Gallen, Valais i Vaud. Dnia 16 maja 2004 roku ponad dwie trzecie biorących w głosowaniu (67,2%) odrzuciło propozycję zmian podatkowych.

Chronić mniejszości, promując kompromis

Zasadniczą cechą szwajcarskiego federalizmu jest to, że decyzje podejmowane przez rząd i parlament na różnych poziomach podlegają demokratycznej kontroli. Dzięki instrumentom demokracji bezpośredniej w najważniejszych sprawach ostatnie słowo należy do obywateli. Jednocześnie mechanizmy demokracji bezpośredniej są zagnieżdżone w krajowym systemie politycznym, który chroni mniejszości, promuje kompromis i krzewi wiedzę wśród obywateli.

Opisywany powyżej konflikt wokół ochrony zasobów wodnych pokazuje w sposób jednoznaczny, że różnice zdań nie muszą dzielić ludzi. Społeczeństwo, które jest gotowe dyskutować nad rzeczami, co do których wszyscy zdają się zgadzać, będzie bowiem zawsze uwzględniać przeciwnie opinie i dochodzić do porozumienia w sprawie tego, co powinno być zrobione w najbliższej przyszłości – przynajmniej jeśli chodzi o przepisy prawne. W Szwajcarii jest to możliwe dzięki federalizmowi i demokracji bezpośredniej.

5

Kraj zadowolonych przeegranych

Demokracja bezpośrednia pokazuje, gdzie w społeczeństwie coś uwiera. Pomimo że rząd wygrywa większość referendów na szczeblu krajowym, w kantonach i gminach władze nie mają już tak łatwo. Ogólnie rzecz biorąc, system ten „produkuje” zadowolonych przegranych.

Jest późne niedzielne popołudnie. Dzień referendum krajowego. Wszędzie widać uśmiechnięte twarze. Podczas konferencji prasowej przedstawiciele rządu wyjaśniają, dlaczego głosowanie poszło po ich myśli. „To zwycięstwo politycznego centrum”, stwierdzili ministrowie sprawiedliwości i gospodarki, obaj z Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej Szwajcarii, po tym jak zdecydowana większość wyborców poparła zarówno reformę praw obywatelskich, jak i projekt

ustawy dotyczącej finansowania szpitali. Trzy miesiące później poparcie wyborców dla rządowych zaleceń było jeszcze większe – odrzucili siedem inicjatyw ludowych lewicowo-zielonego obozu, jednocześnie popierając reformę polityki bezpieczeństwa. Jak zauważył Pascal Couchepin, prezydent Konfederacji Szwajcarskiej w tamtym roku: „Ponadprzeciętnie wysoka frekwencja pokazuje, że obywatele nie czują się nadmiernie obciążeni obowiązkami”. Liberała Couchepina ucieszył również fakt, że wyniki dziewięciu głosowań były niemalże identyczne we wszystkich kantonach.

W komentarzach przedstawiciele rządu nie było jednak śladu zadowolenia, nie mówiąc już o schadenfreude, z fiaszka przeciwników politycznych. Po zdecydowanym odrzuceniu dwóch inicjatyw jądrowych – jednej mającej na celu rozszerzenie moratorium na budowę nowej elektrowni jądrowej na kolejnych dziesięć lat, a także drugiej postulującej zmiany w polityce energetycznej i stopniowe wycofywanie się z eksploatacji wszystkich istniejących elektrowni atomowych – minister energetyki Moritz Leuenberger podkreślił, że „nie” dla tych inicjatyw powinno być tak naprawdę postrzegane jako „tak” dla pośrednich rządowych kontrpropozycji. Nowa ustawa dotycząca energii atomowej daje bowiem możliwość większego zaangażowania się społeczeństwa w podejmowanie decyzji dotyczących nowych elektrowni i zaprzestania przeróbki odpadów jądrowych. Minister sprawiedliwości Ruth Metzler w podobnym tonie wypowiadała się na temat „nie” dla inicjatywy „Równe prawa dla osób niepełnosprawnych”. Sprzeciw wobec propozycji tej inicjatywy

nie powinno jej zdaniem być postrzegane jako bagatelizowanie problemów osób niepełnosprawnych. Chwaliła „przegranych” mówiąc: „Wiele osiągnęliście”. Zwróciła ponadto uwagę na nową ustawę dotyczącą osób niepełnosprawnych, której celem jest również doprowadzenie do równego traktowania niepełnosprawnych – tyle że nie aż tak kompleksowo i tak dużym kosztem.

Po tak wielu pochwałach i słowach otuchy ze strony rządu przegrani – na początku niewielu, później stopniowo coraz więcej – byli zadowoleni z wyników. „Rząd ma teraz dobre podstawy do wprowadzenia niedzieli wolnej od samochodu”, powiedziała Rahel Häsler, współprzewodnicząca komitetu inicjatywy, której postulat wprowadzenia czterech wolnych od samochodów niedziel w roku uzyskał poparcie 37,6% wyborców. Adrian Schmid, dyrektor do spraw polityki ruchu drogowego w szwajcarskim Verkehrsclub – stowarzyszeniu propagującym ekologiczny transport – stwierdził coś podobnego: „Parlament musi teraz wziąć pod uwagę wolę wyborców, którzy domagają się więcej przestrzeni publicznej wolnej od prywatnego ruchu samochodowego”.

Demokracja bezpośrednia = zamęt?

Chociaż dziewięć na dziesięć inicjatyw ludowych nie odnosi sukcesu, stale pojawiają się nowe inicjatywy. To pobudza życie polityczne, podważając opinię większości i stymulując debatę publiczną. Organizatorzy inicjatyw wiedzą z doświadczenia, że mogą coś osiągnąć, nawet jeśli ich propozycja zosta-

nie ostatecznie odrzucona w referendum. Inicjatywy ludowe nie są grą o wyniku zero-jedynkowym, w której jedna strona dostaje wszystko, a druga nic. Badania opinii publicznej pokazują, że 9 na 10 obywateli Szwajcarii nie jest gotowych na jakiegokolwiek ograniczenie ich demokratycznego prawa do wpływania na decyzje polityczne.

Jeśli jakaś partia popiera inicjatywę, która przegrywa referendum, nie wpływa to na szanse tej partii na zwycięstwo w wyborach. Wybory wygrywają bowiem często te ugrupowania, które w ważnych referendach były po stronie przegranych. Porażka w referendum wydaje się nadawać partiom politycznym wyraźny profil, który utrwala ich obraz w umysłach wyborców.

Demokracja bezpośrednia nie tyle wprowadza zamęt do polityki, co jest sposobem na jej ożywienie i utrzymanie w dobrym stanie. W tym systemie ludzie wymagają od rządzących dużo więcej niż w demokracji parlamentarnej. Władze nie mogą zadowolić się jedynie poparciem w okresach między wyborami. Muszą być w stanie zdobyć poparcie dla wielu konkretnych spraw. Zwiększa to presję na rząd i parlament, aby dostarczały informacji na temat prowadzonej polityki. Regularne głosowania propagują kulturę polityczną, która charakteryzuje się partycypacją obywatelską.

To z kolei prowadzi do większego zainteresowania polityką – również w mediach – jak również do zwiększenia poziomu świadomości i kompetencji politycznych wśród społeczeństwa. Kiedy obywatele biorą udział w tworzeniu nowego prawa lub poprawek do konstytucji, ich wiedza na te

mat prawa rośnie. Demokracja bezpośrednia zwiększa również legitymizację podjętych decyzji. Możliwość organizowania inicjatyw ludowych i referendów, poddawanie pod głosowanie istotnych spraw służy również jako pewnego rodzaju lustro, ukazujące społeczeństwu jego własne odbicie, a zarazem ujawniające gdzie coś społeczeństwo uwiera.

Często głosowane problemy

W czasach kryzysu gospodarczego (przykładowo w okresie międzywojennym oraz pod koniec XX wieku) kwestie polityki społecznej i imigracji dość często są przedmiotem inicjatyw ludowych. Stałym punktem kalendarza wyborczego są głosowania nad ustrojem państwa i kształtem demokracji, polityką bezpieczeństwa narodowego i polityką rodzinną.

W ciągu ostatnich trzech dekad coraz więcej inicjatyw dotyczyło kwestii ochrony środowiska i polityki transportowej – i to właśnie w tych dziedzinach inicjatywy ludowe zanotowały największe sukcesy. Jedną z inicjatyw dotyczyła przykładowo ochrony wrzosowisk (chodziło głównie o zakaz tworzenia wojskowych obszarów szkoleniowych w pobliżu Rothenturm w kantonie Schwyz) i w 1987 roku uzyskała poparcie zarówno większości wyborców, jak i kantonów. Siedem lat później tak zwana inicjatywa alpejska również uzyskała podwójną większość. Propozycja tej inicjatywy polegała na zapisaniu w konstytucji, że najpóźniej do roku 2010 tranzyt towarów przez Szwajcarię będzie odbywał się w całości drogą kolejową. Z drugiej strony wyborcy odrzucili inne

inicjatywy dotyczące ochrony środowiska i transportu, jak również propozycje zmniejszenia liczby cudzoziemców lub zaostrzenia polityki azylowej. Propozycje dotyczące ważnych kwestii, które powinny przyciągać do urn tłumy zwolenników, często uzyskują w drodze głosowania niewielkie poparcie z powodu konkretnych rozwiązań (często bardzo radykalnych).

Władze federalne zazwyczaj wygrywają

Od roku 1848 do 1 czerwca 2010 roku na szczeblu federalnym zorganizowano 565 głosowań ludowych: 172 inicjatywy ludowe, 194 referenda obligatoryjne, 164 referenda fakultatywne i 35 dotyczących kontrpropozycji parlamentu. Jeśli weźmie się pod uwagę cały ten okres i porówna z okresem od 1990 roku do 1 czerwca 2010 roku, wyłania się następujący obraz: spośród 172 inicjatyw ludowych poparcie uzyskało tylko 17 (10%); a od 1990 roku do 1 czerwca 2010 roku tylko 6 z 72 inicjatyw (8%). Wśród nich znalazła się inicjatywa dotycząca członkostwa Szwajcarii w ONZ, wspierana przez rząd i parlament. Wszelkie poprawki do konstytucji proponowane przez rząd lub parlament również muszą być przegłosowane w referendum. Spośród 194 przeprowadzonych do tej pory referendum obligatoryjnych 147 zyskało poparcie wyborców i większości kantonów. Wyborcy zgodzili się z parlamentem w 76% przypadkach. Tylko w przypadku 7 z 44 referendum obligatoryjnych przeprowadzonych od roku 1990 do 1 czerw-

ca 2010 roku większość głosowała przeciw; wynik pozostałej części głosowań (84%) był pozytywny.

Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku referendów fakultatywnych, które są dla władz największym wyzwaniem. Z 164 referendów fakultatywnych w przypadku 90 (55%) wyborcy głosowali za, a w przypadku 73 przeciw. Po 1990 roku sytuacja poprawiła się na korzyść władz – w 61 referendach fakultatywnych przeprowadzonych między 1990 rokiem a 1 czerwca 2010 roku propozycje władz zostały przyjęte w 45 przypadkach (74%).

Jeśli weźmiemy pod uwagę wszystkie referenda parlamentarne, w tym te dotyczące kontrpropozycji, w całym okresie od 1848 roku do 1 czerwca 2010 roku, wyborcy zgodzili się z władzami w 65% przypadków; w okresie między 1990 rokiem a 1 czerwca 2010 roku liczba ta wzrosła do 73%. Wszystko wskazuje na to, że różnice między wyborcami a władzami cały czas się zmieszają.

W kantonach inicjatywy ludowe mają łatwiej

Porównanie rezultatów inicjatyw i referendów na poziomie federalnym pokazuje ciekawe różnice – zwłaszcza jeśli zestawimy się je z danymi z 26 kantonów i około 2725 gmin. Widoczne jest tutaj duże zróżnicowanie. W pierwszych latach funkcjonowania demokracji bezpośredniej cztery na pięć głosowań kończyło się porażką (z punktu widzenia rządu i parlamentu). W połowie XX wieku sukcesy zrównoważyły niepowodzenia. Tendencja ta odzwierciedla zmiany w składzie

rządu Szwajcarii, który do 1891 roku składał się wyłącznie z liberalnych członków parlamentu. Przedstawiciele innych grup społecznych – katolicy, rolnicy i socjaldemokraci – stopniowo również zdobywali mandaty. Wprowadzenie tak zwanej „magicznej formuły” (2:2:2:1), według której od 1959 roku rozdzielano miejsca w rządzie, dało władzy możliwość lepszego radzenia sobie z demokratycznymi prawami obywateli. „Magiczna formuła”, element szwajcarskiej demokracji konsensualnej, mówi, że skład rządu musi odzwierciedlać stosunek sił partii politycznych w Zgromadzeniu Federalnym. Od 1959 do 2003 roku rząd składał się z dwóch przedstawicieli z FDP (Radykalno-Demokratycznej Partii Szwajcarii), dwóch z CVP (Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej Szwajcarii) i dwóch z SP (Socjaldemokratycznej Partii Szwajcarii) oraz jednego z SVP (Szwajcarskiej Partii Ludowej). W 2004 roku trzeba było dostosować ten podział do nowego układu sił w parlamencie – Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa Szwajcarii oddała jedno miejsce w rządzie Szwajcarskiej Partii Ludowej.

W kantonach i gminach władze mają trudniej – choć nie wszędzie jest tak samo. W Gryzonii wyborcy zgadzają się z zaleceniami władz w 88% przypadków, ale we Fryburgu tylko w 60%. Największe różnice między wynikami na poziomie federacji i kantonu widoczne są w przypadku inicjatyw ludowych. Na szczeblu krajowym tylko 9% wszystkich inicjatyw ludowych odniosło sukces, w kantonach – 23%. Inicjatywy są szczególnie skuteczne w zachodniej części Szwajcarii i kantonie Ticino, gdzie 40% z nich zyskuje poparcie głosujących.

Na obszarach, gdzie częstotliwość wykorzystania mechanizmów demokracji bezpośredniej jest poniżej średniej, władze wydają się mieć większe problemy. Między poszczególnymi gminami rozbieżności są jeszcze wyraźniejsze – tam, gdzie obywatele mają większe możliwości jeśli chodzi o korzystanie z instrumentów demokracji bezpośredniej, tam też częściej z nich korzystają – również aby rzucać władzy kłody pod nogi.

Wprowadzenie mechanizmów demokracji bezpośredniej oznacza postępek demokracji jako takiej. Liczba spraw, którymi zajmować się mogą obywatele, jest o wiele większa. Debaty publiczne pozwalają na wypracowywanie kompromisów (na przykład poprzez pośrednie lub bezpośrednie kontrproponykcje władz). Głos o wiele większej liczby osób jest słyszany.

To wszystko są zalety demokracji bezpośredniej w porównaniu z systemem czysto parlamentarnym – zalety, które są niezależne od poglądów politycznych czy szans na uzyskanie większości w głosowaniu. Na tym właśnie polega tajemnica kraju zadowolonych przegranych.

6

Demokracja zamiast nacjonalizmu

Ciągnący się od ponad wieku konflikt o Jurę i utworzenie nowego kantonu pokazuje, jaki wpływ na politykę i państwo ma demokracja bezpośrednia. Historia ruchu separatystycznego w Jurze dowodzi, że spory między mniejszością a większością, które różnią się pod względem politycznym i kulturowym, niekoniecznie muszą przeradzać się w przemoc. Istnieje demokratyczny sposób radzenia sobie z takimi problemami.

„Kiedy stało się jasne, że głosowanie dotyczące utworzenia kantonu Jura zakończyło się zwycięstwem, radość nie знаła granic. Ludzie tańczyli na dziedzińcu zamku; wszyscy obejmowali się i całowali, okazując swą radość, samochody

trąbiły, muzycy szli przez miasto, grając na bębnach i trąbkach, wszystkie dzwony kościelne zaczęły bić”¹.

Konflikt wokół Jury zrodził się po tym jak dawne biskupie księstwo Bazylei zostało połączone z kantonem Berno na kongresie wiedeńskim w 1815 roku. Francuskojęzyczna i katolicka ludność Jury stanowiła mniejszość w głównie niemieckojęzycznym i protestanckim kantonie Berno. Przez większość czasu konflikt był niczym tłący się ogień, którego płomienie niekiedy wznosiły się ku górze – ale nie rozprzestrzeniały się poza region.

Dopiero po II wojnie światowej ruch separatystyczny w Jurze stał się poważnym problemem dla kantonu Berno, a także dla całej Szwajcarii. Trzy północne (z sześciu) części Jury założyły kanton Jura w 1979 roku, a trzy południowe pozostały w kantonie Berno. Stało się to, dopiero gdy fiaskiem zakończyły się wszystkie próby integracji mniejszości Jury i kiedy separatyzm okazał się jedynym rozwiązaniem. Utworzenie kantonu Jura było znaczącym zwycięstwem budzącego złe emocje ruchu separatystycznego, który do dziś opowiada się za zjednoczoną Jurą.

Konflikt wokół Jury nigdy nie był – i nie jest również dziś – problemem mniejszości, ale wynika raczej z relacji między silniejszą większością a słabszą mniejszością. Jest to typowy konflikt XX wieku i współczesnej Europy. W przypadku Jury udało się jednak uniknąć przemocy – w dużej mierze dzięki demokracji bezpośredniej. Utworzenie kantonu Jura

¹ Marcel Schwander, *Jura. Konfliktstoff für Jahrzehnte*, Zurych/Kolonia 1977.

jest więc również zwycięstwem modelu integracji społecznej polegającego na podziale władzy; modelu, który ma w Szwajcarii bogatą tradycję. Istnieje zatem demokratyczna alternatywa dla nacjonalizmu, który okazał się niezdolny do rozwiązywania problemów w relacjach z mniejszościami.

Niepowodzenie integracji regionalnej

Pięć ruchów protestu w Jurze, które pojawiło się między 1815 rokiem a II wojną światową, było krótkotrwałych. Nie potrafiły zmobilizować wystarczającej liczby zwolenników, ponieważ inne konflikty okazały się ważniejsze. Mimo tego wytworzyła się świadomość mniejszości Jury. Powstało kilka stowarzyszeń, które podtrzymywało tę świadomość. Z tej tradycji protestu zrodził się ruch separatystyczny.

Według separatystów mieszkańcy Jury doświadczali dyskryminacji na skutek ich zależności od kantonu Berno. Dlatego oddzielenie się było jedynym rozwiązaniem. Ekonomiczna marginalizacja regionu Jury po II wojnie światowej uwiarygodniła tę interpretację. Ruch protestu w Jurze tak naprawdę zrodził się po aferze Moeckli w roku 1947 (Georges Moeckli był politykiem z Jury, który nie dostał kierowniczego stanowiska w jednym z ministerstw, ponieważ nie dopuścił do tego parlament kantonu Berno wyłącznie dlatego, że językiem ojczystym Moecklego był francuski). Wszyscy ci, którzy chcieli autonomii dla Jury w ramach kantonu Berno, dołączyli do Comité de Moutier. Mouvement Séparatiste Jurassien (przemianowany na Rassemblement Jurassien w 1951 roku) repre-

zentował tych, którzy dążyli do całkowitego oddzielenia się od Berna.

Berno odrzuciło możliwość federalizacji kantonu, ale poszło na ustępstwa w kwestii żądań autonomii. Uznano w konstytucji odrębną tożsamość mieszkańców Jury, co zostało potwierdzone w referendum kantonalnym w 1950 roku. W początkowej fazie konflikt pomiędzy Bernem i Jurą był powszechnie postrzegany jako problem regionalny, separatystów nie dopuszczono do oficjalnych negocjacji, a oddzielenie Jury w ogóle nie było brane pod uwagę.

Sposób na brak reprezentacji politycznej

We wrześniu 1957 roku Rassemblement Jurassien (RJ) wystartował z kantonalną inicjatywą ludową, żeby ustalić, co mieszkańcy Jury myślą o idei utworzenia oddzielnego kantonu Jura. „Czy chcesz, aby Jurze nadano status suwerennego kantonu Konfederacji?”, pytano. Inicjatywa pozwoliła separatystom przenieść swoją kampanię na arenę polityczną, zmuszając tym samym media do zainteresowania się sprawą. Separatysty i ich platforma polityczna nie mogli być dłużej ignorowani. Media skupiły uwagę opinii publicznej na RJ i ruch ten zaczął być postrzegany jako ważny gracz w sporze o Jurę („Ruch jest silny i rozpowszechniony”, pisano w „Neue Zürcher Zeitung” 15 lipca 1957 roku). Gdy inicjatywa wreszcie została poddana pod głosowanie w referendum w lipcu 1959 r., jedynie w trzech francuskojęzycznych i katolickich częściach Północnej Jury zdobyła poparcie większości wybor-

ców. W trzech francuskojęzycznych, ale w większości protestanckich, częściach Południowej Jury oraz niemieckojęzycznym i katolickim Laufentalu wyborcy pozostali wierni Bernu. Nagłówki gazet obwieściły koniec pomysłu oddzielenia Jury: „Sen RJ skończył się!” („Basler Nachrichten”, 6 lipca 1959 roku), „Separatyzm skazany na śmierć” („Tagwacht”, 6 lipca 1959 roku).

Zamiast ukorzyć się przed krytykami i wpaść do własnego grobu, separatyści zmienili taktykę i sposób argumentacji. Zaczęli mówić o jedności, lecz nie całego regionu Jury, a tylko obszarów francuskojęzycznych, porzucili pogląd, że położenie geograficzne i wspólna historia stanowią podstawę ich tożsamości, akcentując w zamian pochodzenie etniczne i język francuski.

„Naród” w rozumieniu separatystów – oparty na języku i pochodzeniu etnicznym – to przedpolityczna „wspólnota pierwotna”, która kontrastuje z ideą szwajcarskiego narodu jako wspólnoty politycznej. Obawiano się, że separatyści podważą ideę Szwajcarii jako narodu opartego nie na wspólnej etniczności i języku, ale zrodzonego z woli jednoczenia mimo różnic („Willensnation Schweiz”). Separatyści szukali poparcia dla swojej wizji, zarówno w kraju, jak i za granicą, znajdując potężnego sojusznika w osobie generała de Gaulle’a i jego wizji „Europy ojczyzn”.

„Nie ma miejsca dla przemocy w polityce”

Separatyści karmili opinię publiczną sprytnie zorganizowanymi akcjami protestacyjnymi dla osiągnięcia maksymalnego efektu w mediach, stając się główną siłą opozycyjną w Bernie, które nie było w stanie uciszyć separatystów. Pomiędzy 1962 a 1964 rokiem niewielka separatystyczna organizacja – Front Wyzwolenia Jury – dokonała kilku podpałek i zamachów bombowych na koszary i domy prominentnych przeciwników oddzielenia Jury. Działania tych kilku bojowników odbiły się mniejszym echem niż afera „Les Rangiers”, gdy na imprezie ku czci szwajcarskiej armii, separatyści nie dopuścili do głosu kantonalnego ministra Virgile’a Moine’a oraz ministra rządu federalnego Paula Chaudeta.

Skandal ten miał daleko idące konsekwencje i stanowił przełom w postrzeganiu przez opinię publiczną konfliktu wokół Jury. O ile przemoc fizyczna okazała się nieskuteczna (bo uniemożliwia dialog), przemoc symboliczna przyniosła zamierzone skutki. Wyobrażenie obywateli o ich własnym kraju – targanym przez niepokoje – zostało podkopane, a konflikt wokół Jury stał się problemem ogólnokrajowym. Ruch separatystyczny nie zaangażował się jednak w walkę z państwem szwajcarskim. Nie chodziło o odłączenie się od Szwajcarii, ale o oddzielenie się od kantonu Berno. Separatyści byli przekonani, że walczą o lepszą Szwajcarię niż ich przeciwnicy. Wyrzekli się przemocy jako sposobu osiągania celów, co pokazało, że nie chcą rezygnować z metod politycznych. Jak stwierdził Roger Schaffter, jeden z przywódców ruchu se-

paratystycznego obok charyzmatycznego Rolanda Béguelina: „W Szwajcarii przemoc nie jest uprawnionym instrumentem polityki”.

Utworzenie nowego kantonu nie nastąpiło w jednym kroku; proces ten był wieloetapowy i wcale nie było wiadomo, jak się zakończy. Gdy okazało się, że separatyzm jako taki nie może być pokonany, postanowiono zapytać mieszkańców Jury, co sądzą o ewentualnym oddzieleniu od Berna. Na początku trzeba było stworzyć podstawy prawne dla takiego rozwiązania. Parlament kantonu Berno („Grosser Rat”) opracował nowelizację konstytucji kantonu, w której zawarto zarówno procedurę referendalną („Volksbefragung”), jak i demokratyczny sposób przeprowadzenia separacji. Poprawka do konstytucji została przyjęta w referendum 1 marca 1970 roku, co otworzyło drogę do oddzielenia się Jury.

Referendum z 23 czerwca 1974 roku

W kolejnym etapie rząd w Bernie zdecydował się zapytać mieszkańców Jury w referendum, czy chcą separacji. Pytanie referendalne brzmiało: „Czy chcesz utworzenia nowego kantonu?”. Głosowanie odbyło się 23 czerwca 1974 roku. Ku zaskoczeniu wielu osób separatyści wygrali wynikiem 36.802 do 34.057 głosów, przy frekwencji na poziomie 88,7%.

Zgodnie z nowelizacją konstytucji z 1970 roku obywatele zgłosili również inicjatywy na rzecz pozostania w kantonie Berno – najpierw w okręgach Południowej Jury i Laufentalu, później także w niektórych gminach leżących wzdłuż pro-

ponowanej nowej granicy kantonu. Wyniki głosowań, które odbyły się w marcu i wrześniu 1975 roku okazały się zgodne z oczekiwaniami. Południowa Jura – Courtelary, Moutier i La Neuveville – pozostała lojalna wobec Berna. Potem przyszła kolej na referenda w 13 przygranicznych gminach. 5 – w większości protestanckich – głosowało za pozostaniem w Bernie, 8 – większości katolickich – opowiedziało się za Jurą. Laufental początkowo głosował za Bernem, ale później zmienił zdanie i opowiedział się za kantonem Bazylea-Okręg.

Oddzielenie Jury stało się faktem. Wyborcy w nowym kantonie zatwierdzili nową konstytucję. Potem przyszła kolej na obywateli w całej Szwajcarii. W noworocznym orędziu prezydent Szwajcarii Willy Ritschard zaapelował do swoich rodaków: „24 września jeden z regionów zapyta obywatele Szwajcarii, czy może stać się osobnym kantonem. Chcemy pokazać, że jesteśmy demokratami. Demokraci szanują mniejszości, rozwiązują konflikty w sposób pokojowy i rozsądny. Proszę abyście pełni entuzjazmu powiedzieli „tak” nowemu kantonowi”. W dniu referendum wszystkie kantony i zdecydowana większość Szwajcarów opowiedziało się za przystąpieniem nowego kantonu do Konfederacji.

Historia ruchu separatystycznego w Jurze pokazuje, że tego rodzaju problemy nie muszą prowadzić do przemocy i że można radzić sobie z nim w sposób demokratyczny. Przy pomocy instrumentów demokracji bezpośredniej separatyści byli w stanie wywołać debatę publiczną nad swoimi postulatami – mimo faktu, że nie mieli swoich przedstawicieli w parlamencie. Ryzyko użycia przemocy zmniejszyło się, po-

nieważ – jak wiadomo – to brak możliwości wypowiedzenia się i brak reprezentacji politycznej sprawiają, że mniejszości sięgają po przemoc. Połączenie demokracji bezpośredniej i federalizmu umożliwiło utworzenie nowego kantonu.

„Nie” dla nacjonalizmu

Powstanie Rassemblement Jurassien i kantonu Jura było wielkim sukcesem ruchu separatystycznego, który posiadał wszystkie cechy potrzebne do skutecznego wykorzystywania instrumentów demokracji bezpośredniej – jasno określony cel, zdolność do walki, organizowania się i komunikowania. Jednocześnie odrzucono nacjonalizm i zwyciężyła demokracja oraz federalizm.

Berno nie tylko uznało odrębność mieszkańców Jury i ich prawo do samostanowienia, ale w poprawce do konstytucji z 1970 roku ustaliło ramy prawne dla przeprowadzenia separacji: „Prawo do zwołania referendum lub wzięcia w nim udziału przysługuje obywatelom, którzy mają prawo głosu w kantonie i zamieszkują gminę położoną na obszarze, w którym przeprowadzane jest referendum”. To sformułowanie określa mieszkańców Jury z ich prawem do samostanowienia nie jako wspólnotę etniczną (ethnos) – jak twierdzili separatyści – lecz jako obywateli państwa (demos).

Według separatystów powyższa definicja narusza podstawowe zasady samookreślenia narodowego. W kontekście referendum nad oddzieleniem Jury od Berna odpowiedź na pytanie: „Kto jest Jurajczykiem?” było oczywiście ważne.

Spodziewano się, że szanse separatystów mogą wzrosnąć za sprawą nacjonalistycznej definicji narodu i spaść – dzięki demokratycznej.

Z doświadczenia wiadomo, że dzielenie obywateli na „naturalne wspólnoty” i przyznawanie każdej z tych grup własnego terytorium i własnego państwa nie rozwiązuje problemów, a raczej utrwała je, tworząc i spychając nowe mniejszości na margines. Im bardziej zróżnicowana „etnicznie” jest dana populacja, tym więcej potrzeba siły i przemocy, żeby zrealizować ten plan. Rozpad byłej Jugosławii pokazuje do czego może to prowadzić.

Decydujące znaczenie ma to, skąd społeczeństwo czerpie poczucie własnej tożsamości – czy wynika ono z aktywnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji politycznych (co sprawia, że mówią: „My w Szwajcarii”), czy z wiary w przedpolityczny naród (co sprawia, że mówią: „My Szwajcarzy”), którego istnienie musi być zabezpieczane ciągłym oddzieleniem „naszego” od „obcego”.

Szwajcaria opiera się na swoistej mieszance jedności i różnorodności. Na sukces tego modelu złożyło się wiele czynników. Jednym z nich jest podział władzy w oparciu o mechanizmy demokracji bezpośredniej i federalizm. Dzięki tym dwóm elementom, a nie nacjonalizmowi, udało się ćwierć wieku temu dokonać oddzielenia Jury od Berna w sposób pokojowy.

7

Mit niekompetentnego obywatela

Podział władzy politycznej w demokracji bezpośredniej jest inny niż w demokracji czysto przedstawicielskiej. Gdy obywatele korzystają ze swoich praw, ma to wpływ na ich relacje z politykami oraz zwyczajnie obydwu grup. Doświadczenie pokazuje, że wyborcy podejmują decyzje polityczne w sposób równie kompetentny jak członkowie parlamentu. Polityczna niekompetencja nie jest przyczyną, lecz konsekwencją czysto przedstawicielskiej formy demokracji, gdzie obywatele nie mogą bezpośrednio uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji.

W 1851 roku radykalny demokracja z Zurychu Johann Jakob Treichler sformułował w swojej gazecie krytykę liberalnej „demokracji przedstawicielskiej” oraz zażądał w dziewiętnastopunktowym programie przejścia do „czystej demokra-

cji” poprzez uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej elementami demokracji bezpośredniej. „Tym, czego chce „Volksblatt” (gazeta Treichlera) – pisał – jest największa możliwa szczęśliwość obywateli, którą zapewnią sami obywatele, sprawując pełnię władzy; pierwsza zasada musi brzmieć: Wszystko dla obywateli poprzez obywateli”.

Alfred Escher (polityk, przedsiębiorca kolejowy i współzałożyciel późniejszego Credit Suisse) zachęcił swojego znajomego Jakoba Dubs, żeby odpowiedział na krytykę Treichlera na łamach „Der Landbote” (Winterthur). Jako przedstawiciele establishmentu Dubs i Escher nie byli zwolennikami demokracji bezpośredniej. Podzielali poglądy tych liberałów, którzy utrzymywali, że ludzie bez majątku i wykształcenia nie potrafią korzystać z rozległych praw politycznych. Brak im bowiem wszystkiego co niezbędne do sprawowania władzy politycznej: poczucia odpowiedzialności (odpowiedzialni są wyłącznie ci, którzy są majątni), wiedzy na temat sprawiedliwości i prawa, dalekowzroczności, edukacji, kultury, zdroworozsądkowej oceny sytuacji oraz zrozumienia, czym jest wspólne dobro.

Obraz niewykształconych, obojętnych i politycznie nieodjrzałych „zwykłych ludzi”, którymi kieruje nie rozsądek, a żądze, towarzyszył rozwojowi demokracji od samego początku i go hamował. Stereotyp ten służył możnowładcom i ich sojusznikom do odpierania postulatów demokratyzacji. Postęp demokracji został wprawdzie spowolniony, ale nie mógł być zatrzymany.

Demokracja bezpośrednia obecnie znowu zdobywa popularność w Europie i na całym świecie. Po raz kolejny natrafia też na opór ze strony rządzących, którzy używają wciąż tych samych argumentów. Zwykli obywatele są rzekomo niezdolni do podejmowania trudnych decyzji politycznych. Szwajcaria jest zaś nierzadko przywoływana jako przykład zbyt rozwiniętej „demokracji referendalnej” i niebezpieczeństw, które temu towarzyszą.

Polityka dla ludzi, nie z ludźmi

W połowie XIX wieku Dubs obawiał się, że bezpośredni udział obywateli w tworzeniu prawa doprowadzi do zalewu złej jakości przepisów, ze względu na egoistyczne interesy i wąskie horyzonty zwykłych ludzi. „Dopuszczmy tych, którzy chcą się napić z tego magicznego kielicha jakim jest demokracja; nie jesteśmy w stanie tego zrobić; nie jest to rodzaj demokracji, w którą wierzymy; nie jest to rodzaj wolności, którą czcimy; a już na pewno nie jest to prawdziwa, wolna ludzkość, do której należy przyszłość”.

Chociaż liberałowie zdobyli władzę dzięki obywatelom, chcieli rządzić dla nich, a nie z nimi. Twierdzili, że zwykli ludzie są niedojrzali i niezdolni do bezpośredniego udziału w podejmowaniu decyzji politycznych. Od samego początku argument ten służył jako uzasadnienie demokracji czysto parlamentarnej. W Szwajcarii był stosowany do lat 60. XIX wieku; gdzie indziej nadal bywa używany.

Współcześnie istnieje zapotrzebowanie na demokrację bezpośrednią nie tylko w państwach, ale także na poziomie europejskim. Toczą się między innymi ożywione debaty w wielu krajach na temat możliwości przeprowadzenia ogólnoeuropejskiego referendum w sprawie nowego traktatu reformującego. W tym przypadku również używa się tych samych argumentów, których obrońcy demokracji czysto przedstawicielskiej używali od zawsze.

Göran Djupsund, profesor nauk politycznych z Turku (Finlandia), napisał, że „demokracja bezpośrednia nie zawsze przynosi (...) dobre rezultaty. Możemy sobie wyobrazić sytuację, gdy w referendum rozstrzyga się o rzeczach, które krzywdzą ludzi. Patrząc na wyniki badań opinii publicznej, można się spodziewać, że ponownie zostałyby wprowadzona kara śmierci, mniejsza liczba uchodźców uzyskiwałaby azyl i drastycznie zmniejszyłyby się opłaty paliwowe. Zapewne nastąpiłby też żywiołowy rozrost sektora publicznego (...), a jednocześnie niektóre jego części praktycznie by zniknęły, przykładowo muzea, filharmonie i opery”.

Współczesne debaty to powtarzanie wciąż tych samych lub podobnych argumentów za i przeciw demokracji uczestniczącej. Przeświadczeniu o zdolności obywateli do podejmowania zdroworozsądkowych decyzji politycznych zarzuca się, że jest to wiara naiwna i nieoparta faktami.

W XIX i XX wieku argumentu o niekompetencji używano przeciw demokracji jako takiej, a także przeciwko rozszerzaniu prawa wyborczego dla mężczyzn oraz równym prawom politycznym dla kobiet. Nikt nie kwestionuje już dziś prawa

do wybierania przedstawicieli albo równych praw dla kobiet. Stare wyobrażenia są jednak nadal żywe, gdy jest mowa o demokracji bezpośredniej.

Argumentu o niekompetencji używają jednak jedynie ci, którzy nie zwracają uwagi na dowody przeczące ich wyobrażeniom. Skoro demokracja referendalna dąży do samouniwersytetowania, jak wytłumaczyć fakt, że od ponad 100 lat istnieje w Szwajcarii stabilna demokracja bezpośrednia. Powinna przecież – jak stwierdził Giovanni Sartori – szybko zakończyć się katastrofą na rafie niezdolności poznawczej.

Nigdy wcześniej technologiczne i edukacyjne warunki dla funkcjonowania demokracji nie były tak sprzyjające jak dzisiaj. Nie ma podstaw, żeby twierdzić, że jedna grupa ludzi (elity polityczne) jest lepiej przygotowana do podejmowania decyzji w sprawach publicznych niż inna (tzw. „zwykli obywatele”). A jednak przeświadczenie takie istnieje – niczego nie tłumaczy, a jedynie samo wymaga wyjaśnienia.

Demokracja parlamentarna i bezpośrednia

Obywatele i politycy w demokracji czysto przedstawicielskiej nie mają dostępu do tych samych instrumentów politycznych i nie spełniają tych samych funkcji co w nowoczesnej demokracji bezpośredniej. Relacje między politykami a obywatelami są w obu systemach różne. Zakres wolności działalności politycznej oraz możliwość uczenia się zasad gry politycznej są różne w obu tych systemach. Uprawianie polityki ma wpływ na osobowość człowieka. Demokracja parlamentar-

na kształtuje osobowość polityków i obywateli w inny sposób niż demokracja bezpośrednia. Żeby lepiej zrozumieć te różnice warto spojrzeć na oba systemy przez pryzmat relacji między establishmentem i tymi, którzy do niego nie należą.

Specyficzna dynamika tych relacji wynika ze sposobu, w jaki te dwie grupy są ze sobą powiązane i wzajemnie od siebie zależne. Taki typ relacji występuje nie tylko między politykami i obywatelami, ale na przykład między grupami zdefiniowanymi jako kobiety i mężczyźni, biali i czarni, miejscowi i przybysze.

Chociaż istnieje wiele różnic między tymi przykładami, można zaobserwować pewne prawidłowości. Establishment zawsze dąży do monopolizacji szans na władzę i status. Typową tendencją jest stygmatyzacja – silniejsze grupy postrzegają tych, którzy są od nich zależni, jako mniej wartościowych – traktując ich w adekwatny sposób.

Istotą każdej takiej relacji jest zdaniem Norberta Elias zaburzenie równowagi władzy z towarzyszącymi temu zjawisku napięciami społecznymi. Fakt ten sprawia, że establishment piętnuje tych, którzy do niego nie należą. Taki stan rzeczy utrzymuje się tak długo, jak establishment posiada monopol na władzę. Gdy układ sił zmienia się na korzyść grup marginalizowanych, przyzwolenie na ich stygmatyzację kończy się.

Monopol na ważne decyzje

Rzeczą oczywistą jest fakt, że polityczny establishment czerpie korzyści ze swojej władzy. Sposób, w jaki politycy postrzegają samych siebie i inne grupy, ma różne konsekwencje. Może być wykorzystywany do usprawiedliwienia *status quo*. Przyczynia się do zwiększenia poczucia własnej wartości tych, którzy uważają się za „elitę”, i obniżenia poczucia własnej wartości „zwykłych obywateli”, którzy do „elity” zaliczani nie są.

W demokracji czysto parlamentarnej politycy mają monopol na różne źródła władzy – przede wszystkim mogą podejmować decyzje w zasadniczych sprawach i kształtować politykę. To właśnie ta wyłączność na dostęp do źródeł władzy prowadzi do braku równowagi sił między politykami a obywatelami. Relacja między obiema grupami to zinstytucjonalizowana nierówność. Podział ról jest tu jasny: obywatele wybierają, a politycy decydują. Taki stan rzeczy wpływa nawet na język – przykładowo w fińskim słowa „obywatel” (*kansalainen*) i „decydent” (*päättäjä*) opisują dwie wzajemnie wykluczające się kategorie ludzi.

Obraz niekompetentnego obywatela jest wyrazem władzy polityków nad „zwykłymi obywatelami”. W demokracji czysto parlamentarnej obywatele nie są pozbawieni bezpośredniego wpływu na decyzje polityczne, ponieważ brak im kompetencji, ale właśnie dlatego, że należą do grupy „zwykłych obywateli”. To, czy posiadają odpowiednie zdolności, nie ma zatem w tym kontekście żadnego znaczenia. Istotne

jest natomiast pytanie, w jakich okolicznościach politycy są skłonni traktować obywateli jako niekompetentnych. Szwajcarska pisarka Iris von Roten opisała relacje między mężczyznami i kobietami (zanim wprowadzono równe prawa polityczne dla obu płci) w sposób, który można odnieść także do relacji między obywatelami i politykami w demokracji parlamentarnej: „Bez równych praw politycznych dla obu płci mężczyźni są postrzegani jako ważniejsi od kobiet. Kosztem kobiet mogą bardziej cieszyć się życiem. Pragną, żeby tak było nadal i chcą jeszcze więcej. Niezależnie od tego, czy mówimy o władzy, wpływach, wolności, bogactwie i majątku, pewności siebie, prestiżu i komforcie – dając coś kobietom, musimy pozbawić tego mężczyzn. A oni chcą tego za wszelką cenę uniknąć”.

W demokracji bezpośredniej obywatele i politycy są ze sobą powiązani i wzajemnie od siebie zależni w zupełnie inny sposób niż w demokracji czysto parlamentarnej. W demokracji bezpośredniej obywatele biorą udział w podejmowaniu decyzji i często to do nich należy w jakiejś kwestii ostatnie słowo. Wielokrotnie mogą wcielać się w rolę decydentów, stając się – jak mawiał Max Weber – „okazjonalnymi politykami”. Dzięki inicjatywom ludowym i referendum wyborcy podejmują decyzje polityczne i wpływają na kształt polityki. Politycy wyłonieni w wyborach nie mogą zmonopolizować władzy, gdyż muszą się nią dzielić z obywatelami. Możliwość skupienia kapitału politycznego i władzy w rękach niewielkiego establishmentu jest więc wyraźnie ograniczona.

Bardziej zrównoważony układ sił przekłada się z kolei na sposób postrzegania polityków i obywateli. Stereotyp niekompetentnego obywatela odchodzi w niepamięć, zastępowany obrazem obywatela dojrzałego, odpowiedzialnego i kompetentnego w sprawach politycznych oraz bardziej pewnego siebie. Jednocześnie zmienia się również wizerunek samych polityków – przestają być kimś nadzwyczajnym, stając się takimi jak inni. Można oczywiście uznać to za utratę wpływów i statusu, ale można postrzegać to też inaczej – jako zyskanie na empatii i człowieczeństwie.

W Szwajcarii zinstytucjonalizowane relacje pomiędzy obywatelami i politykami różnią się od tych w demokracjach czysto parlamentarnych. Brak nierówności, o których mowa wcześniej, rzutuje także na język. Pojęcie „obywatel” zawiera w sobie ideę prawa do bezpośredniego udziału w podejmowaniu decyzji politycznych. Obywatele i ustawodawcy nie mogą być postrzegani jako dwa przeciwstawne byty – obywatele są bowiem suwerenem.

Nauka poprzez działanie

Powszechnie wiadomo, że uczymy się poprzez działanie. Umiejętności ustawodawcze najlepiej przyswoimy, biorąc udział w procesie legislacyjnym. Dzięki referendum i inicjatywom ludowym w demokracji bezpośredniej przychodzi to łatwiej niż w demokracji przedstawicielskiej, gdzie brak odpowiednich rozwiązań uniemożliwia ludziom rozwijanie umiejętności potrzebnych „ustawodawcy”.

Matthias Benz i Alois Stutzer, politolodzy z Uniwersytetu w Zurychu, udowodnili, że obywatele, którym przysługują większe prawa polityczne, mają też większą wiedzę z zakresu polityki. Referenda i inicjatywy ludowe dają Szwajcarom władzę, która pozwala im nie tylko sprzeciwiać się propozycjom rządzących, ale umożliwia również wywieranie konstruktywnego wpływu na państwo i społeczeństwo. Instrumenty demokracji bezpośredniej dają wyborcom podmiotowość i służą podziałowi władzy (wraz z federalizmem i proporcjonalnym przedstawicielstwem). Jest to szczególnie ważne dla mniejszości, których interesy są reprezentowane przez rząd i parlament w niewystarczającym stopniu albo wcale.

Aby coś osiągnąć, obywatele muszą organizować się i współpracować ze sobą. Mogą na przykład wystąpić z inicjatywą ludową. Rozwijają w ten sposób swoje umiejętności organizacyjne i uczą się prowadzić kampanie referendalne – pozyskiwać zasoby (finansowe, ludzkie), prowadzić kampanie informacyjne, organizować debaty publiczne, tworzyć sojusze, osiągać kompromisy, wspólnie się uczyć, radzić sobie z władzą, wygrywać, przegrywać i tak dalej. Demokracja bezpośrednia to ciężka praca. Ludzie mogą zaangażować się w nią na różne sposoby i na tyle, na ile są w stanie.

Demokracja bezpośrednia daje obywatelom możliwość przedstawiania propozycji zmian i kontroli politycznej – niezależnie od woli rządu i parlamentu. Jest więc w stanie lepiej zagwarantować, że „kłamstwa wyjdą na jaw, umowy zostaną dotrzymane, nikt nie będzie faworyzowany, a potrzeby zostaną zaspokojone”.

To wszystko buduje wzajemne zaufanie między obywatelami i przyczynia się do zwiększania spójności społecznej. Krótko mówiąc, demokracja bezpośrednia jest również zinstytucjonalizowanym sposobem na tworzenie politycznego zaufania pomiędzy obywatelami. Jest jedną z tych podstawowych instytucji, których „wzmacnianie i obrona” jest – według Clausa Offe’a – „dużym wyzwaniem dla demokracji i warunkiem jej dalszego istnienia”.

8

Na głos!

Gdy gazety zalewane są przez listy czytelników, gdy ludzie zaczynają głośniejsz rozmawiać w restauracjach, gdy nieznajomi dyskutują w pociągach i autobusach, gdy oficjalna broszura referendalna ląduje w skrzynce pocztowej – wiadomo, że kolejne głosowanie jest tuż, tuż.

Fryzjerka Andrea G. cieszy się, gdy znajduje rządową broszurę referendalną w swojej skrzynce pocztowej: „To oznacza kolejne referendum”, mówi 27-latka z Berna. Stara się uzyskać jak najwięcej informacji na temat spraw poruszanych w referendum i regularnie organizuje specjalne kolacje przedreferendalne. „Zawsze spotykamy się w większym gronie przed wyborami, aby przedyskutować przyszłe referendum. Nie mogłabym podjąć decyzji, dopóki nie skonfrontuję swoich poglądów z poglądami innych osób”. Andrea G. nie jest wyjątkiem. W badaniach przeprowadzonych na Uni-

wersytecie w Bernie 60% ankietowanych określiło siebie jako „dobrze poinformowanych” w sprawach politycznych. To nie znaczy, że każdy zawsze idzie głosować. W pewnym sensie wynik ten dowodzi jednak, że obywatele czują, iż są poważnie traktowani przez państwo. Różnice między demokracją bezpośrednią a systemem politycznym, w którym udział obywateli jest ograniczony do głosowania w wyborach parlamentarnych, są w tym przypadku wyraźne. Przykładowo w Austrii tylko niespełna jedna trzecia obywateli uważa, że jest „dobrze poinformowana”.

Dostrzegali to już starożytni Grecy. 2500 lat temu Perykles stwierdził: „W demokracji debata publiczna nie jest hamulcem politycznym, ale raczej niezbędnym warunkiem wszystkich mądrych decyzji”. Dyskusje z przyjaciółmi i znajomymi to najważniejsze źródło informacji dla 24% Szwajcarów. Jedynie 22% ankietowanych wskazało media. Na kolejnym miejscu znalazły się zalecenia partii politycznych i broszury referendalne, w których władze (na poziomie federalnym: parlament i rząd) oraz komitety inicjatyw ludowych i referendum przedstawiają swoje główne argumenty. Istotną rolę w debacie publicznej i kształtowaniu opinii odgrywa również internet – z rosnącą liczbą blogów i możliwości nawiązywania kontaktów.

Oficjalna broszura to jednak jedyne źródło informacji, która dociera do każdego obywatela przed referendum. To nic dziwnego, skoro w większości kantonów mała broszurka wysyłana jest do wszystkich zarejestrowanych wyborców, wraz z kartą do głosowania oraz zaświadczeniem o prawie do

głosowania – trzy lub cztery tygodnie przed każdym referendum. Oprócz „federalnej” broszury – drukowanej w czterech różnych językach (włoskim, francuskim, niemieckim i retoromańskim), w nakładzie ponad 5 mln egzemplarzy – często przygotowywane są broszury kantonalne i gminne, które zawierają przykładowo regionalne lub lokalne projekty budżetu lub plany nowego szpitala. Historia broszury referendalnej sięga dziewiętnastowiecznych oficjalnych odezw władz przed referendum w sprawie rewizji konstytucji. Dopiero jednak po 100 latach kwestia broszur referendalnych została ustawowo uregulowana. Nastąpiło to w 1972 roku, gdy rząd postanowił streścić i wytłumaczyć niespecjalistom tekst 1500-stronicowej umowy o wolnym handlu.

Prawo do sprzeciwu

Przez pierwsze dwie dekady istnienia nowego źródła informacji to rząd podsumowywał argumenty za i przeciw danej propozycji. W praktyce od 1983 roku, a formalnie od 1994 roku komitety inicjatyw ludowych i referendum mogły opracowywać własne uzasadnienia, które trafiały do broszury referendalnej. Rząd może zgłosić zastrzeżenia, gdy tekst jest znieślawiający lub zbyt długi. Druga strona nie ma jednak możliwości zakwestionowania argumentów rządu, nawet jeśli są oszczercze, zawierają nieprawdziwe informacje lub zbyt długie. Na szczęście rażące błędy zdarzają się rzadko. Jeden z nich miał miejsce w 1993 roku przed referendum krajowym doty-

czącym przynależności kantonu Laufen, kiedy to rząd pomylił granice między Francją, Niemcami i Szwajcarią.

Demokracja bezpośrednia sprawdza zdolność polityków do skutecznej komunikacji z wyborcami i przekonywania ich do swoich racji. W okresie przedreferendalnym wyłonieni w wyborach przedstawiciele często tworzą międzypartyjne komitety, piszą artykuły do gazet i biorą udział w debatach publicznych dotyczących referendum. Partie polityczne organizują panele dyskusyjne w restauracjach i ośrodkach sportowych. Media drukowane i elektroniczne starają się opisywać najróżniejsze aspekty propozycji referendalnych w sposób jak najbardziej profesjonalny i wyważony – również z powodów dość egoistycznych, chcąc dochować wierności swojej klienteli, bez względu na wynik głosowania.

Dobrze poinformowani obywatele

Gdy mowa o kampanii referendalnej, w dość szczególnej sytuacji są rozgłośnie publiczne. W odróżnieniu od mediów prywatnych trzy państwowe stacje radiowe i telewizyjne nie formułują żadnych zaleceń. W publicznym radiu nie ma reklam w ogóle, stacje telewizyjne są natomiast częściowo z nich finansowane. W przeciwieństwie do USA w Szwajcarii obowiązuje zakaz ogłoszeń politycznych. W odniesieniu do inicjatyw ludowych i referendum media publiczne przestrzegają specjalnego kodeksu postępowania, który został opracowany, aby zapewnić dokładność, bezstronność i uczciwość. Demokracja bezpośrednia ma istotny wpływ na zachowa-

nie mediów. Kampanie referendalne różnią się od wyborczych tym, że w przypadku tych pierwszych znacznie więcej partii politycznych próbuje przedstawić swój punkt widzenia. Zamiast prezentować manifesty wyborcze, skupiają się na przedstawieniu konkretnych propozycji rozwiązywania konkretnych problemów. Oczekiwania obywateli również są w obu przypadkach inne. Po wyborach głównie obchodzi ich to, czy obietnice wyborcze zostaną dotrzymane. Po referendum oczekują zaś, że wybrane rozwiązania zostaną wdrożone.

W nowoczesnej demokracji bezpośredniej występuje o wiele więcej zachęt – dla każdej ze stron – aby komunikować się i korzystać z informacji. Zyskują na tym wszyscy, wzrasta poziom wiedzy i kompetencji. Przeciętny wyborca szwajcarski, gdy idzie oddać głos w jakiejś sprawie, jest w rezultacie lepiej poinformowany niż przeciętny członek parlamentu niemieckiego, któremu za to płacą. To dość wstrząsająca informacja dla wszystkich zakładających wyższość demokracji czysto parlamentarnej nad demokracją bezpośrednią. Krótko mówiąc, w przypadku nowoczesnej demokracji bezpośredniej występuje nie tylko większe zapotrzebowanie na informacje dotyczące polityki, ale i o wiele bogatsza oferta takich informacji, które są podawane w sposób bardziej rzetelny. Gdy porównamy różne rodzaje mediów, okazuje się, że dział komentarzy w gazetach jest podstawowym źródłem informacji dla wyborców. Dalej są broszury referendalne i media elektroniczne. Listy czytelników również są wyjątkowo wysoko oceniane – około 25% wyborców postrzega je jako

ważne źródło informacji. Roli partii politycznych także nie należy lekceważyć. Ich zalecenia są istotne dla około 12% głosujących. Obywatele coraz częściej korzystają z internetu jako źródła informacji i miejsca dyskusji. Technologia Web 2.0 dała możliwości, z których korzystają m.in. blogerzy.

Ukłon w stronę Szwajcarów za granicą

Władze, media i partie polityczne starają się włączyć uprawnionych do głosowania Szwajcarów mieszkających za granicą w proces kształtowania opinii przed wyborami i referendum. Około jedna piąta z 645 tys. obywateli szwajcarskich żyjących poza granicami kraju korzysta z prawa do głosowania korespondencyjnego. Szwajcarzy za granicą często odgrywają decydującą rolę w niektórych bardzo kontrowersyjnych głosowaniach. Oprócz broszury referendalnej mają dostęp do specjalnych zagranicznych wydań głównych dzienników i stron internetowych dotyczących referendum. Ponadto mogą wyrazić chęć otrzymywania mailingu i powiadomień SMS, wysyłanych do nich przed głosowaniem i zawierających informacje na temat aktualnej debaty referendalnej i harmonogramu głosowań. W wyborach parlamentarnych w październiku 2007 roku kilka partii politycznych przygotowało osobne listy dla szwajcarskich wyborców za granicą.

W dyskusjach na temat możliwości ulepszenia demokracji ludzie regularnie zwracają uwagę na następujące problemy: wyborcy są w niewystarczającym stopniu przygotowani, media zbyt powierzchowne, a klasa polityczna niechętna

lub niezdolna do omawiania problemów z obywatelami. Przykład szwajcarski pokazuje, że rozwój demokracji może poprawić warunki dla uczestnictwa w niej. Instrumenty i praktyka demokracji bezpośredniej są szansą na zwiększenie wiedzy i kompetencji wyborców, pozytywne wpływanie na jakość mediów i zmuszanie polityków oraz partii politycznych do poważnego traktowania wyborców przez cały czas, a nie tylko przed wyborami. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do złożonych i wielojęzycznych społeczności, takich jak Unia Europejska.

Doświadczenie Szwajcarii pokazuje także, że nie każdy w równym stopniu angażuje się w podejmowanie decyzji politycznych. Politolog Claude Longchamp z Berna wyróżnia pięć różnych typów obywateli: odizolowanych; biernych konsumentów masowego przekazu; dyskutantów; „multiplikatorów”, którzy aktywnie kształtują swoje poglądy; osoby, które same proponują rozwiązania polityczne. Prasa, radio i telewizja – wszystkie odgrywają ważną rolę w szwajcarskiej demokracji bezpośredniej. Największe znaczenie ma jednak otwarta debata i bezpośrednia wymiana poglądów między obywatelami. W okresie przedreferendalnym decydujące są spotkania przy kolacji, przy kuchennym stole, w miejscu pracy, w pociągu, w kawiarni i restauracji. Wielu Szwajcarów jest przekonanych, że można podjąć samodzielną decyzję, dopiero gdy wysłucha się tego, co myślą inni.

9

Wartość dodana demokracji

Demokrację bezpośrednią przez lata oskarżano o hamowanie rozwoju gospodarczego. Teraz wiemy, że inicjatywy ludowe i referenda sprzyjają wzrostowi gospodarczemu, wzmacniają społeczeństwo, służąc temu, żeby ludzie stawali się szczęśliwsi. System, w którym obywatele mają bezpośredni wpływ na podejmowanie najważniejszych decyzji, jest bardziej ekonomiczny niż demokracja czysto parlamentarna, gdzie potężne grupy łatwiej mogą realizować swoje partykularne interesy kosztem ogółu społeczeństwa.

Szwajcarzy byli zaskoczeni, gdy w 2002 roku *economie-suisse*, organizacja parasolowa szwajcarskiego biznesu, opracowała raport na temat finansów publicznych, w którym wyraźnie stwierdzono: „Demokracja bezpośrednia powinna być

propagowana na wszystkich szczeblach państwa”. Zaskoczenie wynikało z faktu, że czołowi przedstawiciele przemysłu i eksperci finansowi aż to tego momentu zgodnie twierdzili, że partycypacja obywateli Szwajcarii powstrzymuje innowacje i negatywnie wpływa na gospodarkę. Pod koniec XX wieku Walter Wittman, profesor ekonomii na Uniwersytecie w Fryburgu, napisał, że: „Szwajcaria musi odejść od demokracji bezpośredniej i wybrać demokrację parlamentarną jak inne kraje”. Jeśli nie uda się tego zrobić, „demokracja bezpośrednia, a zwłaszcza instytucja referendum, zrujnuje szwajcarską gospodarkę”.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Szwajcarię wielokrotnie wzywano do „zrobienia czegoś” z demokracją bezpośrednią, czyli do ograniczenia partycypacji obywatelskiej poprzez podniesienie liczby podpisów potrzebnych do uruchomienia inicjatywy ludowej i zorganizowania referendum fakultatywnego oraz wyłączenie pewnych kwestii – takich jak finanse publiczne – spod możliwości głosowania w referendum. Po tym, jak w referendum w 1992 roku obywatele sprzeciwili się przystąpieniu Szwajcarii do EWG i liberalizacji prawa pracy, czołowe postaci szwajcarskiej gospodarki sprzymierzyły się, by forsować to stanowisko. Ówczesny szef banku Credit Suisse Lukas Mühlemann zażądał w 2001 roku „ograniczenia demokracji bezpośredniej”. Niecały rok później liderzy biznesu pod szyldem *economiesuisse* zmienili zdanie i zaczęli uważać, że warto popierać demokrację bezpośrednią, ponieważ sprzyja gospodarce. Skąd ta nagła wolta?

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych krytyka demokracji bezpośredniej ze strony środowisk akademickich i biznesowych zainspirowała wielu renomowanych naukowców do badań nad relacjami między demokracją bezpośrednią a wzrostem gospodarczym. Naukowcy mogli skorzystać z danych empirycznych z USA, gdzie inicjatywy ludowe i referenda używane są w poszczególnych stanach od ponad 100 lat. Szwajcaria jest również idealnym źródłem danych porównawczych, gdyż pomiędzy kantonami i gminami występują wyraźne różnice w stosowaniu demokracji bezpośredniej. W każdym kantonie za wyjątkiem Vaud mają miejsce referenda finansowe – obligatoryjne lub fakultatywne – dotyczące wydatków publicznych, pożyczek i innych wydatków powyżej określonych kwot. W zależności od kantonu wymagana jest różna liczba podpisów do uruchomienia inicjatywy ludowej i zorganizowania referendum – od 0,9% (w Bazylei-Okręgu) do 5,7% (w Neuchâtel) całkowitej liczby wyborców. Różne są także terminy na ich zebranie – przykładowo 2 miesiące w Ticino, w Bazylei-Okręgu natomiast bez ograniczeń. Na poziomie lokalnym różnice są jeszcze większe – w niektórych miejscach mieszkańcy mają duży wpływ na podejmowane decyzje, a w innych nie mają go prawie wcale.

Tańsze i lepsze

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez ekonomistów Bruno Freya i Aloisa Stutzera z Uniwersytetu w Zurychu kantony Argowia, Bazylea-Okręg, Glarus, Zurych oraz dwa

kantony Appenzell należą do najbardziej demokratycznych w całej Szwajcarii. W 2003 roku prawnicy z Genewy, Michael Butzer i Sébastien Micotti, dokonali analizy porównawczej demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym (gminnym). Okazało się, że gminy we wschodniej i centralnej Szwajcarii cieszą się znacznie większą autonomią niż te w zachodniej Szwajcarii i Ticino.

Ekonomiści z Sankt Gallen, Gebhard Kirchgässner i Lars Feld (obecnie profesor Uniwersytetu w Heidelbergu w Niemczech), przeprowadzili analizę statystyczną wpływu demokracji bezpośredniej na wzrost gospodarczy. Wyniki były uderzające:

1. W kantonach, w których obywatele mają duży wpływ na kwestie finansowe, PKB per capita jest o 15% wyższy.
2. W kantonach, gdzie obywatele mają wpływ na budżet publiczny, jest o 30% mniej przypadków unikania płacenia podatków – średnio 1,5 tys. franków na podatnika. Zadłużenie kantonu jest również odpowiednio niższe. Ludzie chętniej płacą podatki, gdy mogą wpływać na wydawania pieniędzy publicznych.
3. W gminach, w których budżet musi być zatwierdzony w drodze referendum, wydatki publiczne są o 10% niższe na osobę niż tam, gdzie mieszkańcy nie mają takich uprawnień. Okazuje się, że obywatele są ostrożniejsi od polityków, jeśli chodzi o wydawanie pieniędzy zebranych od nich z tytułu podatków.

4. Gminy przeprowadzające referenda finansowe wykazują mniejszy dług publiczny o 25% (5,8 tys. franków na podatnika) – w wyniku niższych wydatków publicznych i większych dochodów z podatków.
5. Usługi publiczne kosztują mniej w miejscowościach z demokracją bezpośrednią. Wywóz śmieci jest tam tańszy o prawie 20%.

Profesor Kirchgässner i jego współpracownicy podsumowują: „Z perspektywy ekonomicznej wszystko przemawia za demokracją bezpośrednią”. Dlatego zalecają jej upowszechnianie, a nie ograniczanie. Ich zdaniem demokracja bezpośrednia jest „rozwiązaniem na czasie, skutecznym, może być wdrażana w innych miejscach i ma potencjał na dalszy rozwój”.

Wyniki badań opinii publicznej potwierdzają powyższe wnioski. Gdy porównano poszczególne kantony, okazało się, że im bardziej ludzie angażują się w politykę poprzez inicjatywy ludowe i referenda, tym są bardziej zadowoleni z życia. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Freya i Stutzera stopień partycypacji politycznej jest w tym przypadku „bardziej istotny niż poziom dochodów osobistych”. Zadaje to kłam powszechnemu twierdzeniu, że ludzie są zainteresowani przede wszystkim zarabianiem pieniędzy.

Obywatele za podwyżkami podatków

W dyskusjach na temat demokracji bezpośredniej często pada argument – zwłaszcza poza granicami Szwajcarii – że

w odniesieniu do finansów publicznych obywatele nie potrafią wyważyć (krótkoterminowych) kosztów i (długoterminowych) korzyści. Doświadczenia szwajcarskie przeczą temu twierdzeniu, nie tylko na poziomie kantonów i gmin, ale nawet na szczeblu federalnym.

W referendum, które odbyło się 7 marca 1993 roku 54,5% wyborców poparło podwyżkę cen benzyny i oleju napędowego o 21 centów szwajcarskich (około 13 eurocentów) na litrze. Głównym tematem kampanii referendalnej nie była jednak ochrona środowiska, a zwiększenie wpływów do publicznej kasy. Pięć lat później ponad 57% Szwajcarów głosowało za opodatkowaniem przewozu towarów samochodami ciężarowymi, co zwiększyło koszt transportu towarów drogą lądową. W 1993 roku dwie trzecie obywateli zgodziło się na wprowadzenie krajowego VAT i wykorzystanie przyszłych przychodów z tego tytułu na emerytury. Podobne propozycje zarówno ze strony rządu, jak i parlamentu zostały przez wyborców odrzucone w latach 1977 i 1991, gdyż zostali oni poproszeni o zatwierdzenie całych pakietów rozwiązań, a nie konkretnych propozycji. Gdy politycy wreszcie wytłumaczyli ludziom, dlaczego zaszła potrzeba pozyskania dodatkowych funduszy, społeczeństwo zgodziło się nie tylko na zmianę systemu, ale również na wzrost podatków.

Koszty związane z demokracją bezpośrednią nie stanowiły do tej pory problemu dla oszczędnych Szwajcarów. Wynika to z jednej strony z kultury politycznej kraju, w którym możliwość aktywnego udziału obywateli w życiu politycznym jest uznawany za ich podstawowe prawo. Z drugiej stro-

ny demokracja bezpośrednia oznacza różnorakie korzyści dla społeczeństwa (również ekonomiczne). Ponieważ referenda odbywają się co trzy, cztery miesiące na poziomie lokalnym, kantonalnym i federalnym, trudno byłoby oszacować koszty związane z ich przeprowadzeniem.

W ostatnich latach zaczęto częściej dyskutować o finansowaniu kampanii referendalnych. Według politologa Claude'a Longchampa zorganizowanie i przeprowadzenie profesjonalnej ogólnokrajowej inicjatywy ludowej od początku do końca kosztuje „około 10 milionów franków”. Przykład tak zwanej niedzielnej inicjatywy pokazuje, że można to zrobić, wydając znacznie mniej pieniędzy. Komitet prowadzący kampanię na rzecz czterech niedziel w roku bez samochodu miał nie więcej niż 50 tys. franków, a i tak udało mu się uzyskać poparcie 37,6% ogółu wyborców. Tego samego dnia odbyło się głosowanie w sprawie zatrzymania szwajcarskiego programu nuklearnego. W tym przypadku komitetowi organizacyjnemu udało się zgromadzić 3,5 mln franków, co jednak przełożyło się jedynie na 33,7% poparcia. Według Longchampa pokazuje to, że nie można w Szwajcarii kupić wyników referendum. Innym przykładem na to, że sukces w głosowaniu i skromne zasoby finansowe nie wykluczają się, jest inicjatywa ludowa w sprawie dożywotniego pozbawienia wolności wyjątkowo niebezpiecznych przestępców seksualnych i brutalnych kryminalistów, która uzyskała poparcie obywateli w referendum w 2004 roku.

Pieniądze to nie wszystko

Nawet gdy chodzi o bogate grupy nacisku, nie ma dowodów, że pieniądze mogą bezpośrednio wpływać na wyniki referendum. Istnieje natomiast wiele przykładów sytuacji, gdy wyborcy decydowali wbrew woli elit politycznych i finansowych, które wyłożyły na kampanię referendalną ogromne sumy. Było tak w przypadku inicjatywy ludowej w sprawie monitorowania cen z 1982 roku, która została przyjęta wbrew woli władz i świata biznesu. Podobnie było z wprowadzeniem cła na samochody ciężarowe i opłat za autostrady, którym sprzeciwiały się tak wpływowe i bogate organizacje jak szwajcarski automobilklub Touring Club Schweiz, Federacja Biznesu oraz touroperatorzy. Obywatele sprzeciwili się przystąpieniu do EWG w 1993 roku, pomimo że świat biznesu wydał miliony, by przekonać ich do podjęcia innej decyzji.

W miejscach, gdzie z instrumentów demokracji bezpośredniej korzysta wiele osób – np. w amerykańskim stanie Kalifornia (36,5 mln mieszkańców) – badania wykazały, że większe środki finansowe nie wystarczą, aby zyskać głosy wyborców. Przy ich pomocy można jednak skutecznie zniszczyć czyjeś wysiłki.

Politolog Elisabeth R. Gerber z Uniwersytetu w San Diego udowodniła, że obywatele na ogół lepiej radzą sobie z inicjatywami ludowymi i referendum niż wpływowe grupy interesu. Przykładowo Kalifornijczycy głosowali za zakazem palenia we wszystkich zamkniętych miejscach publicznych, po-

mimo wielomilionowej kampanii prowadzonej przez koncerny tytoniowe.

Z ekonomicznego punktu widzenia nie ma praktycznie żadnych argumentów przeciwko demokracji bezpośredniej. Gdy polityka jest prowadzona w oparciu o zasadę konsensusu i obywatele mają bezpośredni wpływ na proces decyzyjny, jest ona dużo lepiej przemyślana niż ma to miejsce w demokracji czysto parlamentarnej, w przypadku której nieodpowiednie decyzje trzeba niekiedy cofać dużym kosztem. W każdym razie należy bacznie obserwować rosnącą rolę pieniędzy w kampaniach wyborczych, również w przypadku systemu demokracji bezpośredniej takiego jak w Szwajcarii.

10

Jakość demokracji bezpośredniej

Jakość demokracji bezpośredniej zależy od wielu czynników. Od kształtu demokratycznych procedur; od tego, kto może z nich korzystać; czy są one zrozumiałe dla obywateli oraz jaki mają zakres. Od liczby oddanych głosów ważniejsze jest bowiem, w jaki sposób odbywa się głosowanie. Jedynie dobrze „zaprojektowana” demokracja bezpośrednia może wypełniać swoje zadania i przynosi pożądane efekty.

Co tydzień gdzieś w Szwajcarii zakładany jest komitet organizacyjny inicjatywy ludowej lub referendum. W Górnej Engadynie (kanton Gryzonia) w dniu 11 listopada 2003 roku o godzinie 11.11 liczący 27 członków komitet inicjatywy ludowej na rzecz „ograniczenia zjawiska budowy drugich

domów¹” rozpoczął zbieranie podpisów. Podczas prezentacji inicjatywy w Samedan, niedaleko znanego ośrodka sportów zimowych Sankt Moritz, członek komitetu, Romedi Arquint, wyjaśnił, o co chodzi: „Chcemy wywrzeć nacisk na polityków, by w końcu zaczęli traktować ten problem poważnie”. W ostatnich latach różne instytucje finansowe zainwestowały w nieruchomości w regionach wypoczynkowych takich jak Górna Engadyna, wywołując nie tylko boom budowlany, lecz również ponadprzeciętny wzrost cen gruntów.

Wpłynęło to niekorzystnie na sytuacje okolicznych mieszkańców. Mieli oni bowiem nadzieję, że nowa inicjatywa ludowa zmieni sytuację, ograniczając liczbę nowych „drugich domów” do 100 rocznie. Trzeba było zebrać 800 podpisów pod inicjatywą, co zajęło kilka miesięcy. Propozycja inicjatywy została poddana pod głosowanie w czerwcu 2005 roku i zyskała poparcie 71% wyborców Górnej Engadyny.

Duża różnorodność

Szwajcaria jest bardzo zróżnicowanym bytem politycznym. Znajduje to odzwierciedlenie w kształcie mechanizmów demokracji bezpośredniej. Liczba podpisów wymaganych do zatwierdzenia inicjatywy ludowej waha się od 0,9% zarejestrowanych wyborców w Argowii, do 5,7% (czyli sześć razy więcej) w kantonie Neuchâtel. Dla inicjatyw federalnych wymagane jest około 2%. Poza granicami Szwajcarii wymagania

¹ Second home (ang. drugi dom) – rodzaj mieszkania przeznaczonego na wypoczynek, z reguły zlokalizowanego na terenach wypoczynkowych (górniskich, nadmorskich) – przyp. tłum.

są znacznie bardziej wygórowane. W niemieckiej Bawarii co najmniej 10% wyborców musi złożyć swoje podpisy pod inicjatywą ludową („Volksbegehren”), w Saarze próg ten sięga nawet 20%. Nie dziwi zatem fakt, że nieliczne inicjatywy są poddawane pod głosowanie – chociaż prawo do inicjatywy ludowej jest zapisane w konstytucjach wszystkich szesnastu niemieckich krajów związkowych, od 1945 roku na szczeblu landów odbyło się tylko trzynaście referendów z inicjatywy obywateli.

Jak się okazuje, istotna jest nie tylko liczba wymaganych podpisów, ale również termin, w którym należy je zebrać. W Szwajcarii inicjatywy ludowe mają zazwyczaj więcej czasu niż komitety referendalne. Na szczeblu federalnym inicjatywy ludowe dysponują okresem 18 miesięcy, aby uzyskać 100 tys. podpisów. Komitety referendalne muszą się spieszyć, gdyż potrzebują co najmniej 50 tys. podpisów w ciągu 100 dni od uchwalenia ustawy przez parlament. Na poziomie kantonów wymagania te znacząco się różnią. W kantonie Ticino inicjatywy mają dwa miesiące na zebranie podpisów, natomiast wnioski o referendum należy składać w terminie 30 dni. W Argowii inicjatywy mają 12 miesięcy, a referenda 90 dni. W Szafuzie nie ma żadnych limitów czasowych.

W innych państwach sprawa wygląda zupełnie inaczej. W Bawarii prawie 1 mln podpisów (od 10% wyborców) trzeba zebrać w ciągu 14 dni – i to wyłącznie w urzędach. W Austrii jest tylko siedem dni na zebranie 100 tys. podpisów pod inicjatywą ludową (zgodnie z §10 ustawy z 1973 roku w sprawie inicjatywy ludowej; podpisy mogą być zbierane tylko w okre-

ślonych miejscach i czasie). W Wenezueli obywatele domagający się odwołania w 2004 roku ówczesnego prezydenta Hugo Cháveza mieli tylko cztery dni, aby zebrać podpisy od 20% elektoratu. W tak ekstremalnych warunkach jak w przypadku Wenezueli, niezwykle trudno skorzystać z instrumentu inicjatywy ludowej lub referendum.

W USA i we Włoszech sytuacja jest dużo lepsza. W Stanach Zjednoczonych progi wymaganych podpisów wahają się od 15% uprawnionych wyborców w stanie Wyoming (próg obliczany na podstawie liczby głosów oddanych w ostatnich wyborach powszechnych) do przykładowo 2% wszystkich mieszkańców Północnej Dakoty. We Włoszech wystarczy 500 tys. podpisów, aby zorganizować ogólnokrajowe referendum w celu uchylecia ustawy. Takie referenda są wiążące tylko wtedy, gdy co najmniej 50% wyborców weźmie w nich udział.

Gdyby porównać prawa obywatelskie w różnych krajach, zarysowują się znaczące różnice. W Austrii tzw. petycja ludowa („Volkspetition”) nigdy nie kończy się referendum. Szwajcarska inicjatywa ludowa zawsze prowadzi do wiążącego referendum, o ile komitet inicjatywy jej nie wycofa.

Ochrona mniejszości i inne korzyści

Jak pokazuje doświadczenie szwajcarskie, demokracja bezpośrednia przynosi korzyści tylko wtedy, gdy ludzie regularnie korzystają z jej instrumentów. Prawdą jest jednak również to, że w warunkach demokracji samo istnienie dobrze zaprojek-

towanych mechanizmów demokracji bezpośredniej daje pozytywne efekty. Częstotliwość stosowania instrumentów demokracji bezpośredniej zależy od wielu różnych czynników. Andreas Gross, autor książki „Direkte Demokratie” (Schiller/Mittendorf, 2002), wymienia następujące korzyści z ich regularnego wykorzystywania:

- Demokracja bezpośrednia pociąga za sobą bardziej równomierne rozłożenie władzy. Umożliwia udział obywateli w polityce na równi z politykami, zbliża obie grupy do siebie, wpływa na wzajemne relacje między nimi. Obywatele stają się tzw. „okazjonalnymi politykami”².
- Dzięki demokracji bezpośredniej głos mniejszości może zostać wysłuchany, dzięki czemu zmniejsza się ryzyko, że w sytuacji konfliktu jej przedstawiciele sięgną po przemoc. Demokracja bezpośrednia pomaga identyfikować nierozwiązane problemy społeczne, zwiększa poziom legitymizacji decyzji politycznych i sprzyja integracji społecznej.
- Poszanowanie podstawowych praw człowieka jest fundamentem każdej demokracji. Demokracja bezpośrednia sprzyja ochronie i zachowaniu praw człowieka. Ludzie przyzwyczajeni do myślenia i działania w sposób demokratyczny są mniej podatni na autorytarne pokusy.
- Dzięki demokracji bezpośredniej obywatele mogą bardziej skutecznie kontrolować rząd i parlament oraz wpływać na politykę w jej różnych wymiarach. Demokracja

² Określenie wprowadzone przez Maksa Webera – przyp. tłum.

bezpośrednia jest dynamiczną siłą, która stanowi przeciwwagę dla zapędów oligarchicznych i nie pozwala instytucjom politycznym zamykać się na „świat zewnętrzny”.

- Demokracja bezpośrednia sprawia, że polityka jest bardziej „otwarta”, a decyzje polityczne bardziej transparentne. Pozytywnie wpływa również na jakość sfery publicznej. Inicjatywa ludowa jako „propozycja obywateli dla obywateli” ucieleśnia ideę dialogu, w którym uczestniczy również władza wykonawcza i parlament.
- Dobrze rozwinięta demokracja bezpośrednia daje obywatelom uprawnienia, które pozwalają im nie tylko sprzeciwiać się decyzjom władz, ale również proponować konstruktywne rozwiązania i innowacje.
- Efektywności nie należy mylić z szybkością. Proces decyzyjny w demokracji bezpośredniej jest lepiej zabezpieczony przed poważnymi błędami politycznymi i zapewnia większy poziom legitymizacji podjętych decyzji, co z kolei przekłada się na ich efektywną realizację. Demokracja bezpośrednia jest sposobem na zwiększenie instytucjonalnej legitymizacji całego systemu politycznego.

Kilka słów o plebiscytach

Zastanówmy się, co odróżnia demokrację bezpośrednią od innych rozwiązań, które również mogą wykorzystywać głosowania powszechne. Pomocne będą dwa kryteria. Po pierwsze, demokracja bezpośrednia umożliwia podejmowanie decyzji

dotyczących spraw merytorycznych, a nie ludzi. Po drugie, mechanizmy demokracji bezpośredniej mają na celu wzmocnienie pozycji obywateli i dystrybucję władzy; są „oddolne”, a nie narzucane i sterowane „z góry”. Oznacza to dwie rzeczy: a) grupa wyborców ma prawo do przedstawienia inicjatywy ludowej lub zwołania referendum, a komitet inicjatywy sam decyduje, czy odbędzie się głosowanie powszechne; b) prawo do zwołania referendum jest zapisane w konstytucji. Plebiscyty oraz głosowania powszechne narzucane „z góry” nie są więc instrumentami demokracji bezpośredniej; nie mówią już o bezpośrednim wyborze przedstawicieli lub procedurze ich odwoływania.

W przypadku plebiscytu istniejące władze – zazwyczaj prezydent lub szef rządu – decydują, kiedy i w jakiej sprawie społeczeństwo zostanie zapytane o zdanie. Plebiscyty często noszą charakter jedynie doradczy, nie są wiążące ani dla parlamentu, ani dla rządu. Są instrumentem władzy w rękach rządzących, którzy szukają aprobaty społeczeństwa w celu konsolidacji i wzmocnienia swoich wpływów. Celem nie jest demokratyzacja życia politycznego, ale legitymizacja podejmowanych decyzji.

Plebiscyty często są niestety mylone z demokracją bezpośrednią i określane mianem „referendum”. W ten sposób pojęcie demokracji bezpośredniej rozmywa się, a nawet może być kojarzone z wykorzystywaniem plebiscytów przez dyktatorów i reżimy autorytarne. Przykłady złego wykorzystania plebiscytu nie mogą być jednak argumentem przeciwko demokracji bezpośredniej. Fakt, że dyktatorzy używali plebiscy-

tu do usprawiedliwienia swojej władzy, powinien być raczej ostrzeżeniem, że instrument ten może być użyty do zmiany demokracji w jej zaprzeczenie.

Fatalnym błędem jest nieodróżnianie demokracji od dyktatury. Dobra demokracja – a zwłaszcza demokracja bezpośrednia – nie pozwala rozkwitać tyranom pokroju Hitlera. Dyktatura i totalitaryzm rozwijają się, gdy demokracja nie istnieje lub przestaje istnieć. Okres dojścia Hitlera do władzy w Niemczech jest uderzającym tego przykładem.

Kształt demokracji bezpośredniej

W prawdziwej demokracji bezpośredniej konstytucja i ustawy jasno określają, kiedy należy zasięgnąć opinii społeczeństwa, a kiedy obywatele mogą sami zdecydować, czy powinno się ich zapytać o zdanie. Jakość demokracji bezpośredniej przekłada się na częstość wykorzystania jej mechanizmów oraz jakość podejmowanych przy jej użyciu decyzji. Podczas „projektowania” inicjatyw ludowych i referendum należy wziąć pod uwagę wiele czynników:

- Liczbę podpisów wymaganych do uruchomienia inicjatywy ludowej lub zorganizowania referendum.
- Ramy czasowe każdego etapu – zbierania podpisów, odpowiedzi rządu, debaty parlamentarnej, w tym ewentualnej kontrproponcji, kampanii referendalnej.
- Sposób zbierania podpisów – czy może się to odbywać w dowolnym miejscu (na przykład na ulicy) i tym samym umożliwić dyskusje między ludźmi, czy też dyskusje nie

są możliwe, ponieważ podpisy są zbierane na przykład tylko w wyznaczonych urzędach.

- Sposób osadzenia demokracji bezpośredniej w systemie politycznym – na jakich zasadach rząd i parlament uczestniczą w procesie demokratycznym.
- Wymagane większości głosów i kworum – czy określa się minimalny próg głosów na „tak” lub kworum, czy potrzebna jest tylko zwykła większość głosów.
- Informowanie obywateli i debata publiczna – czy obywatele są informowani w sposób obiektywny i wystarczający oraz jak wspierana jest debata publiczna.
- Zakres przedmiotowy głosowania – o czym obywatele NIE mogą decydować.
- Konsekwencje prawne – jakie są skutki prawne inicjatywy ludowej, która zakończyła się powodzeniem (tj. spełniła wszystkie wymogi prawne).
- Proces demokratyczny jako całość – czy mechanizmy demokracji bezpośredniej tworzą spójną całość, która nie może być zagrożona przez rząd lub parlament.

Liczba referendów znacząco wzrosła w ostatnich dziesięcioleciach. W Szwajcarii w latach dziewięćdziesiątych zanotowano wzrost o ok. 35% na szczeblu federalnym, a w całej Europie o ponad 100%. Na poziomie lokalnym liczby są jeszcze bardziej imponujące. W samej Bawarii w ciągu dziesięciu lat odbyło się ponad 1000 referendów. Na całym świecie coraz więcej ludzi może decydować w głosowaniu o coraz większej liczbie spraw.

Po 1989 roku nastąpił ilościowy przełom w kierunku demokracji bezpośredniej. Jej przyszłość zależy teraz od poprawy jakościowej. W Szwajcarii oraz wszędzie indziej trzeba wreszcie zrezygnować z plebiscytów.

Sposób na więcej demokracji

Aby demokracja bezpośrednia stała się (jeszcze) lepsza, należy wziąć pod uwagę następujące zalecenia:

Mechanizmy demokracji bezpośredniej powinny być tak „zaprojektowane”, aby możliwa była nieograniczona wymiana informacji. Progi frekwencyjne są korzystne dla tych, którzy chcą zachować *status quo*, unikając dyskusji. Często łatwiej jest bowiem przeszkodzić zwolennikom jakiejś reformy w osiągnięciu kworum – blokując debatę i przekonując ludzi, aby nie głosowali – niż uczciwie wywalczyć większość w referendum.

Dyskusje, spotkania, analizy wymagają czasu. To sama tyczy się wysiłków na rzecz wzajemnego zrozumienia się i kompromisu między grupami reprezentującymi różne interesy i organizacje.

Brak czasu sprzyja interesom rządzących, którzy na ogół chcą uniknąć bezpośredniej konfrontacji. Bez wystarczającej ilości czasu integracja społeczna również jest niemożliwa. Ramy czasowe przewidziane na realizację każdego etapu procesu demokratycznego powinny być zatem określone przy uwzględnieniu powyższych uwag. Jeśli na zebranie podpisów – najczęściej dużej liczby – jest tylko 14 dni, niezbyt

dobrze zorganizowane organizacje nie mogą w skuteczny sposób skorzystać z instrumentów demokracji bezpośredniej, które przeznaczone są przede wszystkim właśnie dla nich. Byłoby im dużo łatwiej, jeśli okres przewidziany na zbiórkę podpisów wynosiłby co najmniej od sześciu miesięcy do roku.

Takie same możliwości powinny przysługiwać organom administracji, grupom interesu i ich stowarzyszeniom, partiom politycznym oraz parlamentowi. Inicjatywy ludowe w Kalifornii całkowicie omijają parlament, natomiast w Szwajcarii po oficjalnym złożeniu wymaganej liczby podpisów, uruchamiany jest złożony proces konsultacji i negocjacji. Jeśli system ma umożliwić prowadzenie wysokiej jakości dyskusji (w celu wzajemnego zrozumienia się stron zajmujących odmienne stanowiska) ważne jest, aby głosowanie referendalne nie odbyło się zbyt szybko – na przykład już po sześciu miesiącach od momentu przekazania zebranych podpisów. Instytucje powinny mieć co najmniej rok, a może nawet 18 miesięcy, na zajęcie się wnioskiem złożonym przez obywateli.

Nie chodzi tu o grę na zwłokę, ale o poważne traktowanie obywateli występujących z inicjatywą ludową, a także zwiększenie racjonalności systemu oraz szans na znalezienie zadowalającego kompromisu. Demokracja bezpośrednia jest czymś więcej niż „fast foodem”, pseudodemokratycznym badaniem opinii publicznej, które opiera się na emocjonalnych reakcjach na bieżące problemy. Za każdym razem wypracować trzeba rozwiązania, które ludzie są gotowi zaakceptować.

Poprawa jakości demokracji bezpośredniej nie jest celem samym w sobie. Tylko zmotywowani i pewni siebie obywatele, którzy mieli pozytywne doświadczenia z polityką na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, będą mieli odwagę żądać wprowadzenia elementów demokracji bezpośredniej, tam gdzie jest to najbardziej potrzebne – w odniesieniu do trwającej globalizacji.

11

Granice demokracji bezpośredniej

Instrumenty inicjatywy ludowej i referendum były przez ostatnie 150 lat stopniowo dopracowywane. W tym czasie nastąpiły głębokie zmiany, nie tylko na arenie międzynarodowej, ale także w świadomości ludzi i pojmowaniu samej demokracji. Pojawiły się w związku z tym wyraźne różnice zdań na temat potencjału i granic demokracji bezpośredniej, nie tylko w Szwajcarii.

1 czerwca 2008 roku Szwajcarzy głosowali w sprawie inicjatywy ludowej, której celem było zagwarantowanie wyborcom – poprzez włączenie do konstytucji federalnej – na poziomie lokalnym (gminnym) prawa do decydowania w referendum o wnioskach w sprawie przyznania obywatelstwa. 36,3% wyborców poparło propozycję inicjatywy, 63,7% by-

ło przeciw. Inicjatywa zyskała poparcie większości tylko w 1 z 26 kantonów.

Osiem lat wcześniej gmina Emmen w kantonie Lucerna dała obywatelom możliwość decydowania w tajnym głosowaniu o naturalizacji 56 mieszkańców różnych narodowości; procedura ta została wprowadzona drogą inicjatywy ludowej miejscowych obywateli. Uzyskanie obywatelstwa szwajcarskiego to skomplikowany proces, a kluczowa decyzja w tej sprawie zapada na poziomie lokalnym (gminnym). Obywatelstwo Szwajcarii można nabyć jedynie wraz z obywatelstwem kantonu i gminy. Sąd Federalny wydał jednak 9 lipca 2003 roku wyrok w sprawie decyzji Emmen o odrzuceniu większości z 56 wniosków o obywatelstwo, uznając ją za dyskryminującą, a stosowanie referendum lokalnych w sprawie rozstrzygnięcia wniosków o obywatelstwo – za niezgodne z Konstytucją. Wyborcy w Emmen odrzucili wszystkie 38 wniosków osób pochodzących z obszarów byłej Jugosławii, a jednocześnie zaakceptowali wnioski ośmiu Włochów.

Decyzja podjęta w Emmen i dwa wyroki Sądu Federalnego wywołały gorącą debatę, zarówno w Szwajcarii, jak i poza jej granicami. Dyskusje dotyczyły głównie granic demokracji (bezpośredniej) – kwestii istotnej nie tylko w Szwajcarii. Czy referenda w sprawie wniosków o obywatelstwo są uzasadnione? Co oznacza suwerenność narodu? Gdzie znajdują się granice demokracji (bezpośredniej)? Jak zachować równowagę? W jaki sposób demokracja może sama się zabezpieczyć przed nieprawowitymi decyzjami podjętymi w referendum; i jak to wygląda w Szwajcarii? Kto decyduje o tym, co jest

zgodne z prawem, a co nie? Odpowiedzi na te pytania mogą być bardzo różne, w zależności od tego, jak rozumie się demokrację.

Od demokracji formalnej do konstytucyjnej

Szybkie spojrzenie na Europę po 1945 roku może rzucić nieco światła na obecnie toczące się spory wokół demokracji. Doświadczenie wojny i reżimów totalitarnych przełożyło się na chęć ustanowienia państw demokratycznych i międzynarodowego porządku opartego na pokoju i sprawiedliwości. Nowa demokracja powinna się sama obronić. Chodziło o przejście od systemu opartego na traktatach między absolutnie suwerennymi państwami narodowymi do systemu, w którym prawo nakłada ograniczenia na suwerenność narodową. Konsekwencją takiego podejścia było pojawienie się demokracji konstytucyjnej i obietnica międzynarodowego porządku konstytucyjnego – które były i nadal są regularnie podważane.

Przed wybuchem II wojny światowej nie znano prawa, które ogranicza inne prawo. Źródłem prawa była wola większości narodu lub parlamentu. Legislatywa była omnipotentna, więc polityka również. Dominowała koncepcja demokracji formalnej, a suwerenność państwa była nieograniczona. Po II wojnie światowej nastąpiła radykalna zmiana. Sprawowanie władzy politycznej (demokracja) zostało podporządkowane konstytucji – w celu ochrony pokoju i niezwykłych praw człowieka. Na poziomie państwa narodowego zmiany przyszły wraz z nowymi konstytucjami w Japonii (1946),

we Włoszech (1948) oraz w Niemczech (1949), na poziomie międzynarodowym – wraz z Kartą Narodów Zjednoczonych (1945) oraz Powszechną Deklaracją Praw Człowieka (1948).

Wpłynęło na sposób pojmowania demokracji. Współcześnie nie jest już ona postrzegana wyłącznie w kategoriach najwyższej i nieograniczonej władzy ludu – jej granice wyznacza konstytucja i podstawowe prawa człowieka tam zawarte. Poza wymiarem formalnym (przedstawicielstwo i zasada większości), demokracja zyskała również wymiar materialny.

To z kolei zmieniło rozumienie natury legalności i jurysprudencji. Obowiązujące przepisy nie są już tylko produktem władzy ustawodawczej, ale muszą być zgodne pod względem treści i intencji z zasadami sprawiedliwości zapisanymi w konstytucji. Samo trzymanie się litery prawa już nie wystarczy. Ustawy muszą być „konstytucyjne”, w przeciwnym wypadku należy je zmienić lub uchylić.

Pomiędzy polityką a prawem pojawiła się nowa relacja. Polityka nie jest już nadrzędna wobec prawa. Postrzega się ją raczej jako instrument służący wdrażaniu prawa opartego na konstytucji. Podstawowe prawa człowieka są obecnie dziedziną, o której ani polityka, ani rynek nie mogą decydować.

Nie ma demokracji bez rządów prawa

Gdy spojrzymy na wyroki Sądu Federalnego z 9 lipca 2003 roku, decyzje podjęte w głosowaniu tajnym w sprawie wniosków o obywatelstwo można przypisać do modelu demokra-

cji formalnej. Model ten nie nakłada żadnych ograniczeń materialnych w realizacji zasady suwerenności narodu. Wyniki referendum uznaje się za demokratyczne i zgodne z prawem, jeśli zostały spełnione wymogi formalne. Taki wynik głosowania nie może być z tej perspektywy dyskryminujący.

Demokracja formalna jest przeciwstawiana wizji demokracji, zgodnie z którą sprawowanie władzy przez obywateli musi być zgodne z konstytucją i obowiązującym prawem międzynarodowym. Dlatego też decyzja podjęta w drodze referendum nie jest prawowita, jeżeli narusza konstytucję lub chronione przez konstytucję prawa podstawowe. Z tego punktu widzenia prawowite jest decydowanie w referendum o kryteriach przyznawania obywatelstwa szwajcarskiego (taką decyzją ma jednakowy wpływ na wszystkich), a nie używanie tego mechanizmu do rozstrzygnięcia o indywidualnych przypadkach.

Konstytucjonalizm zakłada ochronę podstawowych praw człowieka oraz demokracji poprzez konstytucyjne nakładanie ograniczeń na władzę polityczną. Jego nadmiar pociąga za sobą niebezpieczeństwo, że państwo rządzone będzie przez sędziów – wykładnia praw podstawowych zastępuje bowiem politykę. Jego deficyt grozi tyranią większości – ignorowaniem mniejszości i praw człowieka. Obie skrajności są złe dla demokracji.

Inicjatywy ludowe – jak opisywana powyżej inicjatywa dotycząca naturalizacji z 1 czerwca 2008 roku lub zwycięska inicjatywa w sprawie zakazu budowy minaretów z 29 listopada 2009 roku – które bezpośrednio lub pośrednio narusza-

ją podstawowe prawa człowieka zapisane w konstytucji, są poważnym problemem dla demokracji. W kontekście Szwajcarii ochronę praw podstawowych utrudnia luka konstytucyjna, która sprawia, że ustawa federalna pozostaje w mocy nawet jeśli jest sprzeczna z konstytucją (art. 191 Konstytucji Federalnej). Nie istnieje niezależny organ, który sprawdzałby zgodność ustaw federalnych z konstytucją.

Wybitni konstytucjonaliści, Jörg Paul Müller i Giuseppe Nay, twierdzą, że szwajcarski Trybunał Federalny nie jest w stanie na szczeblu federalnym odpowiednio chronić obywateli przed naruszeniami ich konstytucyjnych praw. Opinia ta budzi kontrowersje. Niemniej jednak aktualne pozostaje pytanie, jak najlepiej chronić podstawowe prawa obywateli. Rozwiązanie tego problemu nie mieści się jednak w ramach niniejszego opracowania.

Demokracja i suwerenność narodowa

Wiele szwajcarskich inicjatyw ludowych i referendów dotyczy stosunku Szwajcarii do osób, które nie są obywatelami tego kraju, ale mają status rezydenta, są imigrantami lub ubiegają się o azyl. Inicjatywa w sprawie naturalizacji z czerwca 2008 roku oraz dwa referenda w sprawie przepisów dotyczących osób ubiegających się o azyl oraz cudzoziemców, które odbyły się we wrześniu 2006 roku, są tu dobrym przykładem. Dochodzimy do kolejnego tematu, a mianowicie relacji między demokracją a narodem, nacjonalizmem.

Nie jest to problem wyłącznie Szwajcarii. Wiele państw ma z nim do czynienia w kontekście własnych doświadczeń historycznych. Przez długi czas Szwajcaria była republiką otoczoną prawie samymi monarchiami i w przeciwieństwie do większości innych krajów europejskich nie doświadczyła bezpośrednio dwóch wojen światowych i totalitaryzmu.

Podczas I wojny światowej Szwajcaria porzuciła swoje liberalne, otwarte i przyjazne nastawienie. Stała się, można by rzec, konserwatywna i defensywna. Ksenofobia – jako oficjalna kampania przeciwko „zalewowi kraju przez obcych i obce wpływy” („Überfremdung”) – stała się strukturalną cechą szwajcarskiego nacjonalizmu. Upowszechniło się poczucie „szwajcarskiej wyjątkowości” – przekonanie, że Szwajcaria jako małe, niezależne i neutralne państwo o unikatowej kulturze i tożsamości narodowej jest „czymś szczególnym”. Idea nowoczesnego liberalnego państwa jako narodu politycznego z 1848 roku przegrała z przeświadczeniem o wyjątkowości szwajcarskiej tożsamości, ze „szwajcarskością”, która zaczęła coraz silniej oddziaływać na bieżące decyzje polityczne.

W XX wieku szwajcarski nacjonalizm był w stanie zwiększyć spójność narodową, zwłaszcza w niebezpiecznych czasach. Jednoczył, ale też wymagał. Polityka – zarówno lewicy, jak i prawicy – jeśli chciała być skuteczna, musiała dostosować się do nowej tożsamości. Nacjonalizm został zinternalizowany przez rząd, parlament i partie polityczne, a także przez wielu obywateli, stając się częścią kultury politycznej kraju.

Od tego czasu jednak wiele się zmieniło. Dziś na początku XXI wieku Szwajcaria jest jednym z wielu państw demokratycznych, które mają podobne problemy – jednym z nich jest utrata suwerenności narodowej.

Co jednak robić, gdy coraz więcej ważnych decyzji umyka ze sfery demokracji i państwa konstytucyjnego? Co zrobić ze strachem i niepewnością spowodowanymi utratą suwerenności? Czy utrata suwerenności może zostać zrekompensowana wraz z przystąpieniem do UE – czy też takie posunięcie oznacza całkowitą utratę niepodległości? Jak należy postępować z tymi członkami społeczeństwa, którzy nie są obywatelami Szwajcarii? Jak regulować kwestie imigracji? Czy złagodzenie przepisów imigracyjnych i większe prawa polityczne dla cudzoziemców oznacza utratę suwerenności również wewnątrz państwa? Co właściwie dziś oznacza suwerenność?

W XX wieku w Szwajcarii odpowiedzi na te pytania, których udzielał nacjonalizm wspierany przez wszystkie partie polityczne, były jednolite. Istniał wspólny front przeciwko zagrożeniu związanemu z „Überfremdung”. Panowała też zgoda co do dalszej „samodzielności”, gdy w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku po raz pierwszy pojawił się temat przystąpienia do Wspólnoty Europejskiej.

Demokracja – tylko dla nas?

Sytuacja radykalnie zmieniła się wraz z końcem zimnej wojny. Szwajcarski nacjonalizm stał się ideologią jednej partii. Podzielił społeczeństwo i zaczął być wykorzystywany

przez coraz silniejszy i bardziej wpływowy ruch narodowo-konserwatywny. Główne partie straciły w tej sytuacji orientację. W latach dziewięćdziesiątych nie udało im się wykorzystać świetnej okazji – która nadarzyła się dzięki międzynarodowej debacie na temat „cieni II wojny światowej” – żeby przedstawić bardziej realistyczny obraz Szwajcarii i jej historii. Zamiast tego nadal tłumili swoją współodpowiedzialność za ksenofobiczny szwajcarski nacjonalizm, który nie jest w stanie wypełniać nowoczesnych demokratycznych standardów, wyznaczonych w 1848 roku. Narodowi konserwatyści byli jedyną siłą polityczną, która potrafiła udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o utratę suwerenności. Ich przesłanie nadal jest kształtowane przez interpretację historii, pozwalającą im przedstawiać Szwajcarię jako „szczególny”, mały, neutralny kraj, który przetrwał w niesprzyjającym otoczeniu, dzięki swojej silnej demokracji i gotowości chwycenia za broń w obliczu zagrożenia. Suwerenność jest dla nich niepodzielna. W ten sposób uzasadniają prowadzenie protekcyjnej polityki wewnętrznej i „samodzielnej” polityki zagranicznej. Uzbrojeni we własną koncepcję historii, patriotyzmu, demokracji i ładu międzynarodowego, narodowi konserwatyści próbują cofnąć czas – na przykład poprzez kwestionowanie konstytucjonalizacji politycznych praw obywateli.

Polityka wobec cudzoziemców i Europy stała się papierkiem lakmusowym demokracji w XXI wieku. Jeśli *demos* zastąpić „narodem”, a równość polityczną obywatelstwem, uzyskamy demokrację narodową – charakterystyczną dla ery nacjonalizmu. Kwestia migracji obnaża słabości takiej formy de-

mokracji. Wiele osób przyzwyczało się zaś do tego, że pewnej części społeczeństwa prawo do równego udziału w życiu politycznym nie przysługuje.

Demokracja narodowa była i jest porządkiem politycznym dla uprzywilejowanych. Na przykład, na początku zwykle przysługiwała tylko mężczyznom, później dopiero kobietom. Historia prawa wyborczego kobiet pokazuje, że ci, którzy są wykluczeni, nie muszą zaakceptować swojej sytuacji i że reformy są możliwe. To samo dotyczy praw politycznych cudzoziemców: tylko rok po założeniu Konfederacji Szwajcarskiej w 1848 roku cudzoziemcy mieszkający w kantonie Neuchâtel otrzymali prawo głosu na poziomie gminnym. Do 1914 roku zarówno rząd, jak i parlament planował rozładować napięcie między uprzywilejowanymi Szwajcarami a resztą społeczeństwa poprzez ułatwienie tym ostatnim nabycia obywatelstwa. W ostatnich czasach zamierzano kontynuować tę tradycję i postąpić tak samo. Wynika to ze szwajcarskiego rozumienia demokratycznych decyzji, które nie mogą być dostępne wyłącznie dla większości, ale muszą być rozsądne i sprawiedliwe dla wszystkich. W ostatnich 15 latach mieszkańcom bez szwajcarskiego paszportu przyznano prawa wyborcze (zarówno w wyborach, jak i w głosowaniach referendalnych) w kilku kantonach i wielu gminach.

Jednocześnie istnieje również tendencja do ograniczania demokracji konsensualnej na rzecz demokracji większościowej. W ostatnich latach nastąpiła erozja utrwalonego podejścia do rozwiązywania konfliktów oraz chęci współpracy, która dawniej była ponadpartyjna. Trend ten potwierdza-

ją również nowe przepisy utrudniające naturalizację i represyjna polityka wobec osób ubiegających się o azyl oraz cudzoziemców. Zamiast stopniowego rozszerzania zakresu obywatelstwa na wszystkich dorosłych członków społeczeństwa, polityka zmierza w przeciwnym kierunku. Jeśli będzie konsekwentnie realizowana, niebawem wszystkie mniejszości uzyskają status „obcego”.

Pielegnowanie demokracji

Podczas gdy w wielu krajach – takich jak USA czy Niemcy – sądy zyskały na znaczeniu (a więc także na władzy politycznej), w Szwajcarii ryzyko, że państwo będzie rządzone przez wymiar sprawiedliwości, wydaje się znacznie mniejsze niż groźba erozji granic państwa konstytucyjnego i rządów prawa spowodowana wszechogarniającą suwerennością narodu. Zachodzi potrzeba lepszej ochrony podstawowych praw człowieka. Demokracja może przetrwać tylko wtedy, jeżeli ludzie sami będą chcieli przestrzegać jej zasad i rzeczywiście będą je znali. Demokracja opiera się na ludziach, którzy przyjęli demokratyczną postawę ujawniającą się w ich postępowaniu i którzy wciąż nad tą postawą pracują.

Ważną zaletą szwajcarskiej demokracji jest to, że stanowi silną zachętę do aktywnego udziału w życiu politycznym. Do tej pory nie udało się jednak sprawić, żeby wybory i referenda były bardziej sprawiedliwe. W wielu kampaniach referendalnych podstawowe zasoby, takie jak pieniądze, siła organizacyjna i dobry pomysł, czas i media, są nadal bardzo nie-

równomiernie rozłożone. Największym problemem jest brak transparentności. Partie polityczne nie są finansowane z pieniędzy publicznych. Brakuje też wsparcia dla inicjatyw ludowych i kampanii referendalnych, których postulaty są niezwykle ważne dla dobrobytu społeczeństwa.

Uczciwość w obu sferach – prywatnej i państwowej (publicznej) – jest warunkiem koniecznym dla demokratycznego kształtowania woli politycznej. Nie jest to jednak sprawa prosta. Gdzie bowiem leży granica między informacją a kłamstwem propagandy? Jak zapewnić dostępność do wyważonych i rzetelnych informacji? Jaką rolę odgrywają w tym przypadku rząd i władze?

Obywatele mają prawo do informacji i bezstronnej debaty referendalnej. Bez dokładnych informacji publiczny nadzór i kontrola rządu są niemożliwe, co pozwala władzom na uniknięcie rozliczenia przez wyborców. W demokracji informacja jest niezbędnym dobrem publicznym, do którego społeczeństwo ma niezmiennie prawo. Jest to kolejna kwestia, będąca wielokrotnie przedmiotem gorących dyskusji w Szwajcarii – na przykład w kontekście innej zakończonej niepowodzeniem inicjatywy ludowej „Suwerenność narodu zamiast rządowej propagandy” z 1 czerwca 2008 roku, której celem było zakazanie rządowi prowadzenia kampanii przedreferendalnych.

Spory dotyczące uczciwości kampanii referendalnych nie są jedynie domeną Szwajcarii. Występowały także na przykład w Irlandii, gdzie 12 czerwca 2008 roku obywatele mogli głosować w sprawie traktatu lizbońskiego. W Irlandii w przy-

padku każdego referendum powoływana jest komisja, która je nadzoruje.

Demokracją nie tylko trzeba żyć, ale trzeba się jej również uczyć. Potrzebna jest edukacja na rzecz demokracji i świadomości politycznej w Szwajcarii i wielu innych państwach. Badania przeprowadzone przez Międzynarodowe Stowarzyszenie ds. Oceny Osiągnięć Szkolnych w 1999 roku wykazały wyraźny brak wiedzy i świadomości politycznej wśród 14- i 15-latków w Szwajcarii. Jednak badania te ujawniły, że ci młodzi ludzie przyswajają wartości demokratyczne lepiej niż ich rówieśnicy z większości pozostałych 27 krajów, które wzięły udział w badaniu.

Edukacja polityczna nie istnieje w próżni, ale w kontekście konkretnej wizji społeczeństwa i koncepcji demokracji. Nieunikniony jest konflikt między różnymi sposobami postrzegania rzeczywistości – konserwatywnym a nowoczesnym, nacjonalistycznym a kosmopolitycznym. Jak jednak zaprojektować edukację na rzecz demokracji, gdy walczą ze sobą tak sprzeczne wizje demokracji i społeczeństwa? Potencjał i granice demokracji (bezpośredniej) powinny zostać na nowo zdefiniowane przy uwzględnieniu realiów XXI wieku.

Demokracja polityczna nie jest sama w stanie wytworzyć demokratycznego sposobu myślenia. Ludzie muszą mieć możliwość codziennego doświadczania demokracji i postrzegać samych siebie jako aktywnych uczestników tego wspólnego przedsięwzięcia. Wtedy wytworzy się w nich przekonanie, że demokracja jest konstruktywnym sposobem na rozwiązywanie wspólnych problemów.

12

Świat demokracji bezpośredniej

Ostatnie dekady w większości zakątków świata stały pod znakiem demokratyzacji. W wielu państwach i regionach demokracja została wcielona w życie. Mimo tego dla większości ludzi rzeczywistość wciąż pozostaje daleko w tyle za ich demokratycznymi aspiracjami. W dalszym ciągu za mało jest demokracji bezpośredniej. Problemem jest nie tylko niewystarczająca ilość demokratycznego prawodawstwa, ale również jego zła jakość.

Ponad dwieście lat po rewolucji francuskiej jedna prosta zasada zakorzeniła się w świadomości większości ludzi – władza ustawodawcza oraz wykonawcza opierać się powinny na woli obywateli. Rousseau ujął to tak: jeśli każdy mężczyzna i każda kobieta bierze udział w tworzeniu praw, które nimi

następnie rządzą, muszą oni podporządkować się tylko sami sobie.

Ponad sześćdziesiąt lat po przyjęciu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka 10 grudnia 1948 roku świat zbliżył się do demokratycznego ideału wyrażonego w tym bardzo ważnym dokumencie. Artykuł 21 tej Deklaracji mówi: „Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio...” oraz „Wola ludu jest podstawą władzy rządu”. Podczas Światowego Szczytu Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2005 roku wszystkie rządy opowiedziały się za „pełnym uczestnictwem obywateli” w życiu politycznym. Echem tego wydarzenia było ogłoszenie przez Sekretarza Generalnego ONZ na początku 2010 roku nadchodzącej dekady dekadą „demokratyzacji demokracji”.

O ile jeszcze w połowie lat 80. niewiele ponad 40% wszystkich państw świata szanowało podstawowe wartości demokratyczne, w roku 2010 odsetek ten wzrósł do 65%. Przyrost liczby krajów, w których dostępne są instrumenty partycypacji obywatelskiej, jest jeszcze bardziej imponujący. Dziewięć na dziesięć państw ma przepisy przewidujące jakąś formę bezpośredniego wpływu obywateli na proces ustawodawczy i podejmowane przez władzę decyzje. Ludzie stają się również coraz bardziej świadomi swoich demokratycznych praw. Z badań przeprowadzonych w 19 państwach w pierwszej połowie 2010 roku przez organizację World Public Opinion¹ wynika, że 85% ankietowanych uważa „wolę obywateli” za fun-

¹ www.worldpublicopinion.org

dament władzy rządu. Zdaniem 74% badanych zasada suwerenności narodu wciąż w praktyce nie jest realizowana w wystarczającym stopniu. Mówiąc inaczej, ludzie na całym świecie zgadzają się, że demokracja bezpośrednia musi być zasadniczym elementem życia publicznego. Większość z nich jest jednak również świadoma, że jest to wciąż niespełniony postulat.

Nauka poprzez praktykę

Każdy kto prześledzi bieg wydarzeń na świecie w ostatnich latach, spostrzeże, że proces demokratyzacji społeczeństw nie jest zjawiskiem linearnym. Nie ma już śladu po euforii związanej z tempem przemian w latach 90. Po upadku muru berlińskiego mówiono nawet o „końcu historii”, a zachodnia demokracja przedstawicielska miała być czymś, co każde państwo na świecie powinno u siebie wprowadzić. Tak się jednak nie stało. Odżyły stare, ukryte konflikty i doszło do krwawych konfrontacji w wielu miejscach globu – w Europie Południowo-Wschodniej, Afryce Środkowej i Środkowym Wschodzie.

W następstwie globalizacji i rosnących gwałtownie cen niektórych surowców reżimom autokratycznym – takim jak Chiny, Rosja i niektóre państwa arabskie – udało się nawet skonsolidować władzę. Pęknięcia pojawiły się ostatecznie także w „starych” demokracjach takich jak Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania, gdzie – w imię „wojny z terrorem” – ograniczono podstawowe wolności obywatelskie.

Dynamicznie rozprzestrzeniająca się globalizacja zaczęła ponadto podkopywać polityczne i prawne umocnienia państwa narodowego, wywołując narodowo-konserwatywne reakcje po obu stronach politycznego spektrum; zarówno prawica, jak i lewica zaczęła sprzeciwiać się integracji w odniesieniu do polityki wewnętrznej i zagranicznej. Powiązanie między suwerennością narodu, prawami człowieka i rządami prawami – na które zaczęto zwracać uwagę po rewolucji francuskiej, a które po drugiej wojnie światowej zostało zapisane w konstytucjach i kartach – zaczęło być i jest nadal kwestionowane. Jeśli zaś chodzi o przyszłość demokracji Larry Diamond, redaktor „Journal of Democracy”, stwierdził z pewną dozą sceptycyzmu w jednym z artykułów dla „Foreign Affairs”, że: „Zanim demokracja będzie mogła się rozprzestrzenić, musi głębiej zakorzenić się w miejscach, gdzie już wykielkowała”.

Gdzie i w jaki sposób demokracja bezpośrednia naprawdę zakorzeniła się w ostatnich dwustu latach? Instytucja referendum konstytucyjnego narodziła się w trakcie rewolucji amerykańskiej. Pierwsze głosowanie ludowe odbyło się w 1639 roku w Connecticut – ówczesnej niezależnej kolonii. Zmiany nabrały tempa jednak dopiero w trakcie tworzenia konstytucji w Massachusetts i New Hampshire w latach 1778–1880.

Referendum konstytucyjne zostało przeniesione na grunt europejski przez rewolucyjną Francję. Zgromadzenie Narodowe ogłosiło, że o konstytucji zdecydować powinni sami obywatele. W sierpniu 1793 roku sześć milionów uprawnio-

nych do głosowania Francuzów wypowiedziało się w sprawie nowej demokratycznej konstytucji kraju. Prawie 90% biorących udział w referendum opowiedziało się za nowym ustrojem, który przewidywał między innymi możliwość zwołania przez dziesięć procent wyborców referendum.

Jednak to nie we Francji, ale w sąsiadującej Szwajcarii podjęto kolejne kroki w ewolucji praw obywatelskich. Stamtąd powróciły na kontynent amerykański – do północno-zachodnich stanów USA pod koniec 19. wieku oraz do Urugwaju na początku 20. wieku. Konstytucja powstałego w 1901 roku Związku Australijskiego inspirowana była amerykańskim federalizmem i szwajcarskim systemem podwójnej większości przy zmianach konstytucji – w Szwajcarii i już od ponad wieku w Australii poprawka do konstytucji musi być zatwierdzona przez większość głosujących i większość krajów związkowych.

Dopiero po drugiej wojnie światowej instrumenty demokracji bezpośredniej zyskały polityczne znaczenie w wielu innych państwach świata: we Włoszech, na Filipinach, w RPA, Ekwadorze, Kanadzie i wielu innych. W ostatnich dwustu latach zorganizowanych zostało ponad 1,5 tys. ogólnokrajowych referendów na całym świecie – połowa z tej liczby w ciągu ostatnich dwóch dekadach.

W wielu państwach świata inicjatywy ludowe i referenda stały się nieodłącznym elementem nowoczesnej demokracji reprezentatywnej. Jest tak mniej więcej w połowie stanów USA, w Szwajcarii, a nawet w dziedzicznej monarchii jaką jest Liechtenstein.

Niemniej jednak w większości miejsc na świecie obywatele nie mogą w ogóle albo mogą jedynie w bardzo ograniczonym stopniu wpływać bezpośrednio na decyzje polityczne. W wielu przypadkach panuje chaos pojęciowy – plebiscyt zorganizowany przez prezydenta bywa nazywany referendum, a inicjatywa ludowa jest często określana mianem petycji. Występuje również poważny problem źle skonstruowanych przepisów – na przykład zbyt wysokich progów frekwencyjnych, które zaburzają demokratyczne decydowanie. Ponadto pojawiają się znaczne przeszkody natury praktycznej – krótkie terminy na zbieranie podpisów, a nawet nie-respektowanie wyników referendum przez władze. Rządzący często postrzegają instrumenty demokracji bezpośredniej jako zagrożenie dla swojej władzy, podobnie jak inne elementy nowoczesnej demokracji reprezentatywnej (w tym transparentność i egzekwowanie praw człowieka), i chcą wpływać na partie polityczne, by wykorzystywały je w sposób instrumentalny. Wszystkie te czynniki mogą wyrządzić dużo szkody idei demokracji bezpośredniej.

Podwójne wyzwanie

Świat demokracji bezpośredniej musi stawić czoła sporym wyzwaniom. O ile w ostatnich latach globalizacja kapitalizmu wciąż postępowała, pokazując swoje wady, proces demokratyzacji napotykał zazwyczaj na przeszkody. Wielu ludzi miało do czynienia z globalnym wymiarem rzeczywistości jako konsumenci, klienci, a nawet może jako inwestorzy – ale nie

jako aktywni politycznie obywatele. Z tego też powodu, żeby zrównoważyć globalizację ekonomiczną, demokracja musi wejść na poziom transnarodowy. W przeciwnym wypadku wszelkie osiągnięcia nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej zostaną zakwestionowane. Erozja demokracji w krajach o długiej tradycji demokratycznej następuje właśnie dlatego, że systemy polityczne są zorganizowane i legitymizowane w ramach pojedynczych państw, które w zglobalizowanym świecie coraz mniej panują nad swoimi sprawami. Demokracje są jak łodzie, których wiosła coraz częściej nie dotykają wody. Dotyczy to chociażby wielu problemów ekologicznych, które zazwyczaj są transgraniczne. Państwa działające w pojedynkę nie są w stanie sobie z nimi poradzić. Wiele z nich boryka się z kryzysem nieefektywności i wiarygodności. Partie polityczne tracą członków, coraz mniej osób chodzi do urn, a pochodzący z wyborów politycy oskarżani są o nadużywanie władzy z korzyścią dla siebie.

Państwa demokratyczne powinny postawić na ponadnarodowość i demokrację bezpośrednią. Takie podejście jest już praktykowane: w Europie przez ostatnie trzydzieści lat to, co zaczynało jako międzynarodowy projekt gospodarczy, stopniowo przekształcało się w ponadnarodową inicjatywę polityczną. Obywatele Starego Kontynentu do tej pory prawie pięćdziesiąt razy zabierali głos w referendum dotyczących istotnych dla Europy spraw – począwszy od Francuzów, Duńczyków, Szwajcarów i Norwegów w 1973 roku, aż po Irlandczyków, którzy w 2009 roku głosowali nad przyjęciem traktatu lizbońskiego.

Przynajmniej pod jednym względem nowa europejska „konstytucja” jest demokratycznym krokiem milowym – dokument ten po raz pierwszy w historii wyniósł demokrację uczestniczącą na poziom ponadnarodowy i jednocześnie wprowadził „europejską inicjatywę ustawodawczą” (EIO). Od tego momentu milionowi obywatele UE z kilku państw członkowskich przysługuje takie samo prawo jak Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE – możliwość przedkładania Komisji Europejskiej propozycji nowego prawa.

Debata poświęcona wprowadzeniu mechanizmów demokracji bezpośredniej na poziomie europejskim toczyła się nie wokół samej idei, ale konkretnego kształtu nowego instrumentu. Unia Europejska zorganizowała w 2010 roku szerokie konsultacje społeczne i opracowała szczegółowe zasady wdrożenia tego mechanizmu. O ile wzięto pod uwagę najważniejsze aspekty związane z przeprowadzeniem inicjatywy, infrastrukturę wspierającą potraktowano po macoszemu. Ma ona jednak zasadnicze znaczenie w przygotowaniu i wspieraniu obywateli, którzy chcą w pełni wykorzystać EIO. Pierwsze użycie ponadnarodowego instrumentu demokracji bezpośredniej w 2011 roku pokaże, jakie są jego możliwości i ograniczenia².

Wszystkie ręce na pokład

Jednym z istotnych następstw upowszechniania się narzędzi demokracji bezpośredniej na całym świecie jest wzrost

² Ostatecznie EIO weszła w życie 1 kwietnia 2012 roku – przyp. tłum.

zainteresowania nimi organizacji międzynarodowych. Mowa tu o Organizacji Narodów Zjednoczonych, Banku Światowym, Forum Federacji, a także Radzie Europy (zrzeszającej 47 państw), która opracowała wytyczne dla „wolnych i uczciwych inicjatyw i referendów”. Ostrzega w nich przed wymogami zbyt dużej liczby podpisów, krótkimi terminami na ich zebranie i wysokimi progami frekwencyjnymi. W wielu zakątkach świata instytucje akademickie oraz organizacje pozarządowe zaczęły baczniej przyglądać się mechanizmom i praktyce demokracji bezpośredniej.

W ciągu ostatnich 25 lat inicjatywy ustawodawcze i referenda zaczęto wprowadzać w wielu państwach Azji i niemalże w całej Ameryce Południowej – gdzie stosowane są głównie na poziomie lokalnym. Demokracja na najniższym szczeblu skorzystała na postępującej w wielu krajach decentralizacji administracji, co dało podmiotowość wielu grupom obywateli. W Indiach wprowadzono przykładowo samorząd na poziomie wiosek, ustanawiając jednocześnie zasadę, że we wszystkich ciałach kolegialnych co najmniej jedną trzecią osób muszą stanowić kobiety.

Na Tajwanie, w Korei Południowej i Japonii instrumenty demokracji bezpośredniej pojawiły się na szczeblu lokalnym, dając milionom obywateli możliwość zaangażowania się w politykę. Droga do demokracji nie zawsze jednak prosta. Zarówno w Azji, jak i Ameryce Południowej nowe demokratyczne praktyki muszą stawać do walki ze starym autorytaryzmem – i demokracja nie zawsze wygrywa.

Należy wspierać rozszerzający się i coraz bardziej skomplikowany świat demokracji bezpośredniej, cierpliwie dążąc do celu – ale też nie tracąc z oczu starych i nowych zagrożeń. Konieczna jest wymiana wiedzy, rozwój i upowszechnianie wspólnych demokratycznych narzędzi oraz wykorzystywanie mechanizmów inicjatywy ustawodawczej i referendum na wszystkich politycznych szczeblach. Podobnie jak we wszystkich sferach życia społeczno-politycznego, również w przypadku demokracji bezpośredniej prawdziwe jest stwierdzenie, że nie ma jednego uniwersalnego modelu. Każde społeczeństwo i pokolenie musi dostosować instytucje demokratyczne do obecnych realiów i potrzeb, tworząc solidne podstawy na przyszłość. Proces uczenia się tego jest złożony – trzeba czerpać z własnego doświadczenia, ale również bacznie obserwować, co dzieje się w innych miejscach.

Dla działaczy demokratycznych w Nowej Zelandii głównym celem jest zapewnienie wiążącego charakteru referendum kończących proces inicjatyw ustawodawczych; demokraci w Niemczech skupiają się na obniżeniu wymaganej liczby podpisów i progów frekwencyjnych przy referendach – zazwyczaj zbyt wysokich. W obu krajach dostępne instrumenty demokratyczne są nadal rzadko używane, ponieważ wciąż nie umożliwiają tego, co obiecują – otwartego i sprawiedliwego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych. Jednak nawet te niedoskonałe rozwiązania – istniejące już w wielu państwach – mogą zostać wykorzystane, żeby zrobić krok naprzód.

Warto przyglądać się krajom z rozwiniętą demokracją bezpośrednią – takim jak Szwajcaria, Stany Zjednoczone czy Urugwaj. W tych miejscach instrumenty demokracji bezpośredniej są nierzadko wykorzystywane, żeby zmieniać reguły demokratycznej gry. W ten właśnie sposób nowoczesna demokracja bezpośrednia sama może rozwiązać swoje własne problemy.