

**Jakub Sworowski**

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

**Agata Kaźmierczak**

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

# Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii – inicjatywa obywatelska i referendum

## 1. Wstęp

Szwajcaria jest krajem szczególnym nie tylko ze względu na specyficzny ustrój parlamentarno-komitetowy czy związkowość (podział na kantony i półkantony), ale przede wszystkim za sprawą licznych instytucji demokracji bezpośredniej wykorzystywanych na szeroką skalę. Otóż mimo „[...] że w ciągu ostatnich lat silnie wzrosła tendencja do popularyzacji i stosowania praw narodu, wciąż jeszcze ponad połowa wszystkich przeprowadzanych na świecie głosowań ludowych odbywa się w Szwajcarii”<sup>1</sup>. Ugruntowanymi zasadami szwajcarskiego systemu są przede wszystkim federalizm oraz bezpośredni charakter demokracji. To właśnie za sprawą symbiozy tych dwóch elementów istniejących w państwie Helwetów zarówno naród jako suweren, jak i struktura kantonalna odgrywają bardzo dużą rolę w kształtowaniu szwajcarskiej państwowości<sup>2</sup>. Istnieją bowiem różne narzędzia, za pomocą których druga z tych zasad jest realizowana, a sam poziom rozwoju bezpośredniej demokracji stoi tu na bardzo wysokim poziomie i to wcale nie tylko ze względu na komputeryzację (*e-voting*), ale przede wszystkim z uwagi na to, jakie przełożenie na rzeczywistość mają decyzje podejmowane przez lud. To właśnie one są kwintesencją demokracji bezpośredniej w Szwajcarii, którą można bez ogródek nazwać ewenementem na skalę światową.

By nie pozostawać gołosłownym, można chociażby wspomnieć o zasadzie subsidiarności, która występuje w państwie szwajcarskim. To gminy oraz kantony mają władzę w kształtowaniu wielu spraw – od podatków aż po sprawy szkolne czy funkcyjono-

---

<sup>1</sup> A. Vatter, *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii: historia, debaty i skutki*, [w:] M. Góra, K. Koźbial (red.), *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, Warszawa 2011, s. 29.

<sup>2</sup> <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/europa/szwajcaria/?printMode=true> [dostęp 10.06.2016].

wanie policji. Na poziomie federalnym rozpatrywane są z kolei zagadnienia, które nie mogą być przedmiotem zainteresowania organów na niższym szczeblu. Jednocześnie zasada federalizmu nazywana jest wręcz najważniejszą lub też pierwszą w kolejności zasadą konstytucyjną w państwie szwajcarskim. Istnienie każdego kantonu jest zagwarantowane przez ten szczebel prawodawstwa i bytność żadnego z nich nie może być zagrożona bez dobrowolnej zgody jego mieszkańców<sup>3</sup>. Dodatkowo każdy kanton ma swoistą autonomię w kształtowaniu swojego porządku wewnętrznego, podobnie zresztą jak i gminy (w nielicznych przypadkach)<sup>4</sup>.

Mówiąc o owych narzędziach, mamy przede wszystkim na myśli inicjatywę ludową, referendum, zgromadzenie ludowe oraz weto ludowe<sup>5</sup>. Szerzej warto poruszyć kwestię dwóch pierwszych instytucji z uwagi na ich duży udział w życiu społeczeństwa. Wcześniej jednak warto podjąć kwestię samej kultury politycznej charakterystycznej dla demokracji bezpośredniej.

Często mówi się, że w wyborach, referendach głosuje suweren, ale kim właściwie jest ten suweren? Przedstawmy tę kwestię na przykładzie samej Szwajcarii – chodzi tu wyłącznie o część ludności. Czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi, który ukończył 18. rok życia, nie jest ubezwłasnowolniony z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego (art. 136 ust. 1 Konstytucji Szwajcarii). Sumuje się to na łączny odsetek 62% społeczeństwa uprawnionych do głosowania (5,2 miliona Szwajcarów)<sup>6</sup>, z czego zaledwie około 40% udaje się do urn<sup>7</sup>. Oznacza to, że w przypadku projektów przyjętych niewielką przewagą głosów decydującą większość stanowi nie połowa ludności, ale tylko niewielka jej część. Sytuacja jest i tak lepsza niż przed rokiem 1971, kiedy to głosowali tylko mężczyźni (kobiety nie miały wówczas jeszcze praw wyborczych)<sup>8</sup>. Zatem owa bezpośredniość ma czasem tylko pozorny i hipotetyczny charakter.

## 2. Rys historyczny

W perspektywie historycznej demokracja jest w Szwajcarii osadzona dość mocno, rozwijała się długo, lecz jednocześnie samo kształtowanie się jej ostatecznego wymiaru

<sup>3</sup> P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 337.

<sup>4</sup> <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/infografiken/politik/ausbalanciertes-system.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>5</sup> M. Marczevska-Rytko, *Inicjatywa ludowa I referendum w Szwajcarii w latach 2000–2010*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 9, s. 272.

<sup>6</sup> <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/infografiken/politik/das-volk-hat-das-letzte-wort.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>7</sup> W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996, s. 145.

<sup>8</sup> <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/infografiken/politik/2-raete-1-parlament.html> [dostęp 10.06.2016].

umocniło silne przekonanie o jej istnieniu w społeczeństwie. Charakterystyczne jest to, że proces ten zachodził przez kilka stuleci, a co więcej – w sposób drabinowy, poczynając od samego dołu. Duże znaczenie miały również uwarunkowania geopolityczne – gospodarka rolna wymuszała na rolnikach wspólne obrady dotyczące spraw bieżących, które niosły ze sobą wspólnie wypracowane decyzje. Jak wskazuje Jürg Steiner: „Przy opracowywaniu konstytucji w 1848 r., która dała początek nowoczesnej Szwajcarii, jej twórcy opierali się na tych historycznych tradycjach”<sup>9</sup>.

Punkt kulminacyjny rozwoju elementów demokracji bezpośredniej w państwie szwajcarskim przypada na wiek XIX. To właśnie w 1831 r. rozpoczęło się kształtowanie ustroju nowoczesnego państwa Helwetów. Zrezygnowano z systemu reprezentatywnego, który wydawał się zbyt niedostępny dla niższych warstw i jednocześnie zamknięty w gronie elit społecznych i przynosił całkowicie negatywne skojarzenia. Pomysł ten porzucono na rzecz rozwiązań w pełni bezpośrednich, jednak koniec końców efektem działań, które sam proces wywołał („władza ludu dla ludu”<sup>10</sup>), jest obecny całokształt ustroju – półbepośredniość, na który składają się elementy demokracji bezpośredniej oraz przedstawicielskiej. Zmiany zachodziły falami, początkowe ślady można było dostrzec w latach trzydziestych XIX stulecia, jednak prawdziwą zmianę przyniosła Konstytucja Federalna z 1848 r. – zapoczątkowała ona instytucję referendum oraz inicjatywy ludowej wcześniej dostępnych tylko na poziomie kantonów. Za ostatecznym kształtem ustroju władzy zdecydowała kwestia dopuszczalności ingerencji zwykłych obywateli w każdą sferę prawotwórstwa. Istnieją strefy działań, w których suweren nie mógłby działać ze względu na brak kompetencji do całkowitego sprawowania władzy państwowej *per se*. Całkiem słusznie można przyjąć, że oczekiwania historyczne były przypuszczalnie zbyt optymistyczne. Mimo to sfera działań ludzi jest w Szwajcarii przemożna. Jak już zostało wspomniane, historia demokracji bezpośredniej zaczęła nabierać tempa na początku XIX w., by rozpedzić się w okolicach lat sześćdziesiątych (kwestia wprowadzenia referendum ustawodawczego) i w końcu u progu XX w. przyznać uprawnionym do głosowania mieszkańcom bezpośrednio instrumenty ustawodawczego współdecydowania<sup>11</sup>.

Wyróżnić można trzy etapy krystalizacji obecnego stanu demokracji bezpośredniej w Szwajcarii. Początkowo największe znaczenie miały walki między silnie podzielonym społeczeństwem i zachowano zwierzchnictwo parlamentu. Było to preludium do faktycznej zmiany stanu rzeczy. W drugiej fazie wprowadzone zostało referendum fakultatywne oraz referendum ustawodawcze. Małym niuansem pozostaje jednak fakt, że system reprezentatywny wciąż pozostawał żywy, w dodatku w niemałej proporcji w sto-

---

<sup>9</sup> J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 239–240.

<sup>10</sup> W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, s. 142.

<sup>11</sup> A. Vatter, *op. cit.*, s. 31.

sunku do narzędzi demokracji bezpośredniej. Końcowy etap nastąpił w wyniku nastrojów społecznych, ludzie domagali się powszechnego wprowadzenia instytucji znanych w poszczególnych kantonach. Mowa jednak jedynie o szczeblu kantonalnym, te same narzędzia na poziomie federacji wykształciły się u schyłku XIX w. Znamienne są tu lata 1874 (początek fakultatywnego referendum ustawodawczego) i 1891 (inicjatywa ludowa w sprawie częściowej zmiany konstytucji).

Cała lawina czynników dopełniła samonapędzającej się maszyny, która w XX w. zadziałała ze zdwojoną siłą i po wprowadzeniu praw wyborczych dla kobiet, ustanowieniu referendum rewolucyjnego, a także zniesieniu powszechnej inicjatywy ludowej w 2009 r. Szwajcaria uzyskała obecny, choć nie wiadomo czy ostateczny, kształt demokracji półbepośredniej.

### 3. Referendum

Instytucja referendum w Szwajcarii przybrała ostatecznie na gruncie federalnym dwie formy – referendum obligatoryjnego oraz referendum fakultatywnego (inna jego powszechna nazwa to weto ludowe<sup>12</sup>). Obie znajdują oparcie w regulacjach ustawy zasadniczej, umiejscowione są w jej rozdziale 2 tytule IV pod nazwą „Inicjatywa i referendum”. Artykuł 140 dotyczy referendum o charakterze obowiązkowym z perspektywy konieczności przeprowadzenia. Enumeratywnie wymienia on w punkcie 1 przedmiot głosowań. Mogą nim być kwestie dotyczące: zmiany Konstytucji Federalnej, przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych, a także ustaw federalnych uznanych za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania przekracza rok (te ustawy federalne muszą być w ciągu roku po przyjęciu przez Zgromadzenie Federalne przedstawione pod głosowanie). Warto zaznaczyć, że w przypadku tego referendum głosowanie przedstawia się kantonom i narodowi. Cechą szczególną pewnej grupy kantonów (zaliczają się do nich Obwalden, Nidwalden, Bazylea-Miasto, Bazylea-Okręg, Appenzell Innerrhoden i Appenzell Ausserrhoden) jest fakt, że mają one głos połowiczny<sup>13</sup>. Referendum nie zawsze jednak następuje samoistnie ze strony rządu po zajściu którejs z wymienionych wyżej przesłanek. Głosowanie musi zostać przeprowadzone w odniesieniu do spraw dotyczących inicjatywy ludowej w sprawie zmiany całkowitej Konstytucji Federalnej i inicjatywy ludowej w sprawie zmiany częściowej tej samej konstytucji w formie propozycji o charakterze ogólnym, która jednak została odrzucona przez Zgromadzenie Narodowe. Co ciekawe, w sytuacji gdy nastę-

---

<sup>12</sup> M. Marczevska-Rytko, *op. cit.*, s. 272.

<sup>13</sup> M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań 2012, s. 122.

puje niejednomyślność obu izb w procedurze zmiany całkowitej konstytucji, ostateczny głos ponownie należy do narodu. Zauważyć zatem można prostą zależność – w przypadku sytuacji wymienionych w pkt 1 Konstytucji Szwajcarii wymagana jest tak zwana podwójna większość (co sprowadza się do tego, że „dany projekt może być przyjęty tylko wówczas, gdy jest tzw. *Volksmehr*, czyli większość głosów oddanych w całym państwie i tzw. *Ständemehr*, czyli większość kantonów, w których przyjęto dany projekt”)<sup>14</sup>. Zmiany w Konstytucji Federalnej mogą być zatem wysuwane zarówno przez organy centralne (rząd/parlament), jak i w wyniku działań suwerena (inicjatywa). Proces w przypadku wspomnianego referendum obligatoryjnego wygląda tak, że podczas posiedzeń w parlamencie następuje dyskusja nad poszczególnymi zmianami bądź to częściowymi, bądź też całościową rewizją konstytucji<sup>15</sup>. Jak wynika z treści przytoczonego wyżej artykułu, postrzeganie tego instrumentu jako *stricte* dotyczącego materii konstytucyjnej jest błędne. Pozostaje bowiem kwestia referendum w sprawie partycypacji w traktatach, a także referendum abrogacyjnego. To ostatnie wynika z tego, że każdorazowe wprowadzanie przepisów pilnych wymusza przeprowadzenie tego typu głosowania w ciągu roku<sup>16</sup>. We wszystkich trzech materiałach istnieje zatem wymóg podwójnej większości, co jednocześnie utrudnia przeprowadzenie zmian, ale i podnosi rangę owych regulacji. Drugi rodzaj referendum nosi miano fakultatywnego, warto jednak wspomnieć, że owe dwa pojęcia nie oznaczają zupełnie przymusu partycypacji w referendum, ta jest dobrowolna, chodzi jedynie o wymóg przeprowadzenia samej procedury. Tak więc, w przypadku referendum fakultatywnego jego organizacja wiąże się z samą wolą ludu bądź kantonów<sup>17</sup>. Jego istnienie zagwarantowane jest przez art. 141 Konstytucji Federalnej Szwajcarii. Wynikają z niego różnice w stosunku do referendum obligatoryjnego. Jedną z nich jest chociażby opcjonalność przeprowadzenia referendum, wiąże się ona z podjęciem tego działania bądź to na wniosek 50 tysięcy obywateli lub też ośmiu kantonów w ciągu 100 dni od wprowadzenia regulacji, którą chce się uchylić. Celem wyjaśnienia – taki właśnie jest skutek oraz generalny zamiar tego głosowania – przeprowadza się je, by zakwestionować decyzje rządzących. Użyte wcześniej pojęcie weta ludowego dobrze odzwierciedla jego charakter, ponieważ „obie formy referendów mają charakter kontrolny, pełniąc funkcję weta w procesie podejmowania decyzji”<sup>18</sup>. Kwestie, których może dotyczyć, to przede wszystkim ustawy federalne, ustawy federalne uznane za pilne, których czas obowiązywania przekracza rok, i uchwały federalne, o ile przewiduje to konstytucja lub ustawa.

<sup>14</sup> <http://www.szwajcaria.net/referendum.html> [dostęp 12.06.2016].

<sup>15</sup> G. Lutz, *Inicjatywa obywatelska jako metoda kontroli politycznej w Szwajcarii*, [w:] M. Góra, K. Koźbiał (red.), *op. cit.*, s. 79.

<sup>16</sup> W. Linder, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej*, [w:] M. Góra, K. Koźbiał (red.), *op. cit.*, s. 15.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>18</sup> G. Lutz, *op. cit.*, s. 79.

Ponadto odnosić się może do kwestii umów międzynarodowych. Te z kolei muszą spełniać przesłankę bezterminowości i nie przewidywać wypowiedzenia bądź przewidywać przystąpienie do organizacji międzynarodowych czy wprowadzać wielostronne ujednolicenie prawa. W pkt 2 art. 141 ujawnia się jednak również Zgromadzenie Federalne jako strona inicjująca głosowanie odnośnie do innych umów międzynarodowych. Warto zaznaczyć, iż w przypadku przyjmowania w referendum właśnie tego typu aktów niezależnie od tego, na czyj wniosek zostało przeprowadzone głosowanie, to Zgromadzenie Federalne przygotowuje odpowiednią zmianę ustawy<sup>19</sup>.

Do dwóch specjalnych kategorii referendów zaliczamy: finansowe i rezolucyjne. To ostatnie znajduje zastosowanie, gdy parlament przeciwny jest zmianom, nie chce przeprowadzić głosowania niezależnie od tego, czy dana regulacja została wprowadzona zgodnie lub też wbrew z powszechnie obowiązującym prawem. Tu następuje rozwidlenie – istnieją dwie opcje – w przypadku niezgodności z konstytucją referendum staje się obligatoryjne, niesie to za sobą skutki natury formalnej, między innymi wspomnianą podwójną większość. Jeśli jednak ten warunek nie zostanie spełniony, to ludzie w celu obalenia decyzji federalnej muszą zebrać 50 tysięcy podpisów<sup>20</sup>. Należy stwierdzić, że żadne z referendów fakultatywnych nie wiąże się z potrzebą osiągnięcia większości na dwóch polach, wystarczy jedynie ta na szczeblu federalnym, kantony nie mają w tym przypadku znaczenia. Istnieje jeszcze jeden typ referendum, który jednakże nie tyle jest samodzielnym narzędziem, co po prostu wynika z procesu inicjatywy ludowej. Może się bowiem zdarzyć tak, że w stosunku do projektu inicjatywy ludowej zostanie wysunięta kontrproponycja Zgromadzenia Federalnego. Wtedy następuje głosowanie nad rozwiązaniem proponowanym przez rząd<sup>21</sup>. Widać zatem, że referendum to nie występuje samodzielnie, a trwale jest zrosnięte z instytucją inicjatywy ludowej.

Wspomniane wcześniej referendum finansowe jest niejako oddzielone od poziomu federalnego, dotyczy bowiem szczebla kantonalnego i to na jego gruncie funkcjonuje. Związane jest ono z praktyką poddawania pod głosowanie kwestii dotyczących wydatków w danym kantonie. Co ciekawe – „okazało się, że kantony, gdzie obowiązkowo przeprowadza się «finansowe» referenda, wydają znacząco mniej pieniędzy niż pozostałe kraje związkowe”<sup>22</sup>. Zauważyć zresztą można swoiste odrębności między referendumami w skali federacji oraz tymi w regionach. Oprócz tego „liczne kantony posługują się [...] referendum administracyjnym, referendum dotyczącym umów państwowych, referendum konkordacyjnym, referendumami określającymi opinie kantonów w sprawach oświadczeń fede-

<sup>19</sup> M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 123.

<sup>20</sup> A. Vatter, *op. cit.*, s. 35.

<sup>21</sup> M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 126.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 143.

racji i referendumami o przeprowadzeniu referendum kantonálnego”<sup>23</sup>. Widać zatem, że lista jest o wiele dłuższa niż w przypadku, gdy rozpatrujemy kwestię całego państwa. Duża w tym zasługa subsydiarności – dane problemy przechodzą na wyższe szczeble władzy tylko, gdy niższe nie mogą sobie z nimi poradzić bądź też nie leży to w ich gestii.

Zakres referendów można podzielić na przedmiotowy i podmiotowy. Problematyka ta jest dość rozległa i w dużej mierze zależy też od tego, na jakim szczeblu głosowanie się odbywa. Jak pokazuje praktyka, tematy się różnicują. Głosuje się na trzech szczeblach – gminnym, kantonálnym i federalnym. Na tym pierwszym charakterystyczne są sprawy dotyczące na przykład budynków użyteczności publicznej czy policji lokalnej, zatem sprawy dość partykularne. Wraz ze wzrostem szczebla rośnie zasięg regulacji i tak, podążając tym tropem, na poziomie kantonów rozpatruje się między innymi sprawy obowiązkowych przedszkoli czy zakazu palenia tytoniu w restauracjach. Szczebel federalny, jak można się łatwo domyślić, dotyczy spraw całej federacji i porusza na przykład kwestie umów międzynarodowych i porozumień (np. Schengen–Dublin)<sup>24</sup>. Jeśli chodzi o statystyki, to najczęściej referenda kantonálne dotyczą tematyki ustawodawczej (ok. 50%), co trzecie dotyczy finansów, a co dziesiąte spraw administracyjnych<sup>25</sup>.

Tak silne narzędzie jak referendum nie może pozostawać nieczułe na kształtowanie pewnej rzeczywistości w państwie Helwetów. Niesie ono za sobą pewne skutki nie tylko jako instytucja *sensu stricto*, ale zwłaszcza przez wywieranie wpływu na demokrację bezpośrednią w kraju. Referendum przede wszystkim powoduje, że Zgromadzenie Federalne musi zawsze mieć na uwadze nastroje społeczne nie tylko wyrażane przez partie będące w parlamencie, ale nawet i mniejszości potencjalnie nieusatisfakcjonowane torem, jaki został obrany w danym procesie legislacyjnym. Zawsze bowiem istnieje ryzyko zniesienia danej regulacji w wyniku fakultatywnego referendum uruchomionego przez inicjatywę powszechną. Wystarczy do tego 50 tysięcy podpisów. Przy założeniu niskiej frekwencji, która z reguły występuje (co zostało udowodnione wyżej), „[...] negatywne stanowiska łatwo mogą zniweczyć wspólne, długoletnie nieraz prace parlamentarne”<sup>26</sup>. Warto zatem wspomnieć o hamującym efekcie referendum. Wyhamowujące referenda polegają na tym, iż każdorazowo władza musi tak naprawdę przekonać społeczeństwo co do zasadności swoich decyzji, nie może opierać się na taniej propagandzie, gdyż szybko wszelkie manipulacje mogłyby zostać zweryfikowane przez prostą inicjatywę ludową oraz uchylenie danej regulacji. Wszystko to sprowadza się do konieczności osiągnięcia równowagi między oczekiwaniami ludzi a decyzjami władz. Można pokusić się o stwierdzenie, że „referendum sprzyja utrzymaniu *status quo*. Uważa się je za me-

---

<sup>23</sup> A. Vatter, *op. cit.*, s. 36.

<sup>24</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=V9Ei50c2c1I> [dostęp 12.06.2016].

<sup>25</sup> A. Vatter, *op. cit.*, s. 36.

<sup>26</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 27.

chanizm stosowany przez siły konserwatywne [...]”<sup>27</sup>. Zatem najistotniejszym elementem prawodawstwa szwajcarskiego jest uwzględnianie interesów wszystkich, mniej lub bardziej sprecyzowanych, ugrupowań, nawet pozaparlamentarnych. Zignorowanie tego faktu może narazić rząd na próby sabotowania jego decyzji ze strony niezadowolonego społeczeństwa. Narzędzie referendum składa się więc na kształtowanie tak zwanej demokracji konsensusu. Duże znaczenie ma tu formuła magiczna – charakterystyczny sposób tworzenia rządu w Szwajcarii przez wybranie reprezentantów czterech najsilniejszych ugrupowań<sup>28</sup>. Siła referendum nie tyle jest ujawniona w sposób bezpośredni przez samo jego przeprowadzenie, ale wręcz przeciwnie – jego znaczenie jest ukryte w formie nacisku na rząd i sprowokowania swojego rodzaju dialogu i dążenia do ugody. Tak więc, im większe porozumienie na linii parlament–społeczeństwo, tym mniejsze prawdopodobieństwo przeprowadzenia referendum. Ono samo jest przecież wyrazem niezadowolenia, próby zmiany nieodpowiadającego suwerenowi stanu rzeczy. W sytuacji gdy wszystko dokonało się za jego przyzwoleniem, nie ma takiej potrzeby. Statystyka tworzy pewną ułudę – referendum przeprowadza się w 7% przypadków, ale to pozostały odsetek stanowi o jego faktycznej sile sprawczej w formie nacisku na władze i wypracowania porozumienia<sup>29</sup>. Udowadnia to tak naprawdę wysiłek włożony w kształtowanie helweckiego kompromisu, który wymaga zaangażowania i wzajemnych ustępstw z obu stron, by osiągnąć efekt oparty na pogodzeniu często sprzecznych interesów i zachowaniu balansu między „szwajcarskimi mniejszościami językowymi i kulturowymi”<sup>30</sup>.

#### 4. Inicjatywa obywatelska

Inicjatywa obywatelska jako instrument bezpośredniego oddziaływania przez obywateli na kształtowanie priorytetów politycznych państwa na poziomie federacji funkcjonuje w systemie prawnym Konfederacji Szwajcarskiej od 1848 r. Zrewidowana w 1891 r. konstytucja wprowadziła rozróżnienie między inicjatywą w sprawie całościowej (*Totalrevision*) oraz częściowej zmiany konstytucji federalnej (*Partialrevision*). Ówczesna regulacja przewidywała żądanie całkowitej lub częściowej (zmiana, uchylenie bądź dodanie określonych przepisów) zmiany konstytucji przez grupę 50 tysięcy obywateli uprawnionych do głosowania. Żądanie to mogło być przedstawione w formie

<sup>27</sup> W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, s. 159; <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/szwajcaria/?printMode=true> [dostęp 12.06.2016].

<sup>28</sup> <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/szwajcaria/?printMode=true> [dostęp 12.06.2016]; W. Linder, *Blaski i cienie...*, s. 17.

<sup>29</sup> W. Linder, *Blaski i cienie...*, s. 17.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 18.

ogólnej propozycji lub ostatecznie zrehabilitowanego projektu<sup>31</sup>. Na przestrzeni lat, w związku ze zmianami zachodzącymi w społeczeństwie szwajcarskim, następowały modyfikacje przepisów dotyczących zasad przedkładania oraz procedowania ustaw wniesionych przez obywateli. Najbardziej znaczącą zmianą było podwyższenie progu podpisów wymaganych przy inicjatywie obywatelskiej z 50 tysięcy do 100 tysięcy w 1977 r. Zmiana ta była związana z wprowadzeniem w 1971 r. powszechnego prawa wyborczego dla kobiet, wobec czego liczba wyborców wzrosła dwukrotnie<sup>32</sup>.

Warto również pochylić się na kantonalnymi rozwiązaniami dotyczącymi wnoszenia projektów zmieniających regulacje krajowe. W większości przypadków wnioski takie może dotyczyć zmiany wyłącznie uregulowań konstytucyjnych, jednak w wielu kantonach inicjatywy mogą dotyczyć również zmian przepisów szczegółowych.

#### 4.1. Regulacje prawne

Mechanizm inicjatywy obywatelskiej umożliwia grupom obywateli funkcjonującym poza organami władzy publicznej przedstawienie własnych propozycji rozwiązań prawnych. Na poziomie federalnym regulacja konstytucyjna przewiduje przedłożenie poprawki do ustawy zasadniczej wedle reguły wyrażonej w art. 138 i 139 Konstytucji. Przepisy szczególne dotyczące procedury reguluje ustawa federalna z 17 grudnia 1976 r. o prawach politycznych.

Inicjatywa ludowa w sprawie całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej (art. 138 w zw. z art. 193) przewiduje poddanie pod głosowanie powszechne, na wniosek 100 tysięcy obywateli, nowego projektu ustawy zasadniczej. Przyjęcie inicjatywy ludowej wymaga uzyskania podwójnej większości. „Jeżeli naród opowie się za całkowitą zmianą, obie rady zostają wybrane na nowo” (art. 193 ust. 3). Nowo wybrane izby szwajcarskiego parlamentu zobowiązane są wówczas przygotować projekt nowej ustawy zasadniczej, która zostanie poddana narodowi pod głosowanie. Praktyka wskazuje, że przepisy regulujące tę procedurę pozostają jednak martwe. Do tej pory procedura ta miała miejsce tylko raz, w 1935 r. Do jej uruchomienia doszło w wyniku inicjatywy Frontu Narodowego, jednak w głosowaniu wniosek został odrzucony. Nie sposób nie zauważyć, że taki tryb procedowania teoretycznie mógłby zostać wykorzystany w celu rozwiązania parlamentu. Niemniej jednak słuszny wniosek formułuje w tej kwestii Georg Lutz, twierdząc, że z uwagi na czasochłonność obu przedsięwzięć (postępowanie w ramach inicjatywy obywatelskiej i przeprowadzenie nowych wyborów) oraz konstytucyjne ograniczenie kadencji obu izb Zgromadzenia Narodowego do czterech lat eliminują sens takiego działania<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii: historia i współczesność*, Białystok 2009.

<sup>32</sup> G. Lutz, *op. cit.*, s. 74.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 83.

Postulat częściowej zmiany Konstytucji Federalnej (art. 139 w zw. z art. 194) może zostać zgłoszony przez grupę 100 tysięcy obywateli uprawnionych do głosowania. Złożenie takiego wniosku obliguje Radę Federalną do wydania opinii co do materii, którą porusza inicjatywa. Zgłoszenie projektu zmiany częściowej konstytucji przy jednoczesnym niestwierdzeniu przez parlament wcześniejszego zrealizowania postulowanego przez obywateli celu (oraz nieodrzućenie inicjatywy) bezwzględnie prowadzi do przeprowadzenia referendum w sprawie przyjęcia lub odrzucenia zmian przez naród. Parlament i rząd nie dysponują narzędziami umożliwiającymi zablokowanie konkretnej inicjatywy, mogą formułować jedynie swoje zalecenia i opinie w tej kwestii. Również Sąd Federalny nie kontroluje treści inicjatywy. Można zatem stwierdzić, że każda kwestia może zostać poddana pod głosowanie powszechne. Wymóg formalny, regulowany na poziomie Konstytucji Federalnej, nakłada na inicjatorów warunek dochowania jedności formy i materii. Konstytucja uniemożliwia natomiast przedkładanie zmian dotyczących kilku problemów w formie jednej inicjatywy z uwagi na ograniczone możliwości wyboru odpowiedzi, co mogłoby skutkować uzyskaniem wyniku błędnie odzwierciedlającego rzeczywiste nastroje społeczne. Każda z poruszanych kwestii procedowana jest zatem osobno. Przesłanką do unieważnienia wniesionego projektu jest orzeczenie o jego niezgodności z prawem międzynarodowym. W szwajcarskiej tradycji prawnej dotyczy to ogólnych norm prawnych, głęboko zakorzenionych w zachodniej kulturze prawnej, to jest zakazu tortur, ludobójstwa, niewolnictwa<sup>34</sup>. Istnieje jednak spór co do bezwzględności obowiązywania norm prawa międzynarodowego, niejasność tej kwestii wywołuje niemałe kontrowersje w sprawach wrażliwej społecznie natury. Wieloletnia praktyka stosowania tej procedury wykazuje, że odrzucenie inicjatywy obywatelskiej przez parlament jest zjawiskiem niezwykle rzadkim. Liczba zebranych podpisów oraz skala poparcia dla konkretnego projektu przemawiają za tym, aby oddać głos suwerenowi. Do tej pory za nieważne zostały uznane tylko cztery inicjatywy na 378 zgłoszonych<sup>35</sup>. Instrumentem w rękach rządzących jest natomiast instytucja tak zwanej kontrpropozycji, czyli przedstawienie oddzielnego projektu zmiany konstytucji lub rozwiązań ustawowych dotyczących materii, którą porusza inicjatywa. Ma to zapobiec wprowadzaniu rozwiązań radykalnych, bezkompromisowych. Wówczas pod głosowanie poddawane są oba projekty. Od 1987 r. funkcjonuje system przewidujący dodanie trzeciego pytania poruszającego kwestię preferencji projektu w przypadku, gdyby oba wnioski uzyskały równy wynik<sup>36</sup>. Nadto projekt inicjatywy ludowej musi uzyskać tak zwaną podwójną większość. Konieczne jest, aby projekt dostał poparcie w głosowaniu powszechnym oraz

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 84.

<sup>35</sup> [https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_6.html](https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_6.html) [dostęp 6.07.2016].

<sup>36</sup> G. Lutz, *op. cit.*, s. 85.

w kantonach. Warunkiem uznania referendum w sprawie inicjatywy obywatelskiej za rozstrzygające na korzyść inicjatora jest zdobycie jednoczesnej aprobaty minimum 50% głosujących oraz trzynastu i pół kantonów.

#### 4.2. Inicjatywa obywatelska w sprawie częściowej zmiany Konstytucji Federalnej dotycząca wprowadzenia zakazu budowy minaretów

Relacje Kościół–państwo w Szwajcarii reguluje art. 72 Konstytucji Federalnej. Stanowi on, że podmiotem właściwym w kwestii regulacji tych stosunków są kantony. Ustęp trzeci tego artykułu mówi, że biskupstwa mogą być tworzone tylko za zgodą federacji. Właśnie ten przepis stał się przedmiotem kontrowersyjnego do dzisiaj referendum z 2009 r. W tym właśnie dniu obywatele szwajcarscy i kantony głosowali nad jego nową treścią<sup>37</sup>. Z wnioskiem o wprowadzenie do Konstytucji Federalnej przepisu o zakazie budowy minaretów w szwajcarskich meczetach w 2007 r. wystąpiła grupa obywateli silnie sympatyzujących z jednym z ugrupowań politycznych – Szwajcarską Partią Ludową<sup>38</sup>. Inicjatywa ta zakładała zmianę częściową Konstytucji przez dodanie art. 72 ust. 3 o następującym brzmieniu: „Budowa minaretów jest zabroniona”<sup>39</sup>. Rada Federalna ustosunkowała się wówczas negatywnie do przedłożonego projektu i zaleciła wyborcom odrzucenie zmiany<sup>40</sup>. W referendum ogólnokrajowym, do którego doszło 29 listopada 2009 r., mimo sprzeciwów przedstawicieli wielu środowisk, większość głosujących obywateli i kantonów poparła postulat inicjatywy polegający na wprowadzeniu konstytucyjnego zakazu budowy minaretów. W głosowaniu wzięło udział 2 709 287 obywateli na łączną liczbę 5 039 676 uprawnionych (frekwencja: 53,76%). Za zakazem opowiedziało się 57,5% uprawnionych (1 535 010 osób), głos przeciwko zakazowi oddało 42,5% (1 134 440 głosów). Stosunek głosów kantonów wyniósł: „za” 17 i 5/2 względem 3 i 1/2 przeciwko<sup>41</sup>. Przeciwnicy zakazu budowy zwyciężyli jedynie w Bazylei, Waadt, Neuchatel i Genewie<sup>42</sup>. Wynik referendum jest wiążący dla właściwych organów państwa i obliguje je do uchwalenia nowelizacji Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej. Z uwagi na rozstrzygnięcie, którego dokonali Szwajcarzy, w 2009 r. dokonano zmiany przepisu art. 72 ust. 3 Konstytucji Federalnej.

Kontrowersyjny przepis szwajcarskiej Konstytucji został zaskarżony do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu przez środowiska zrzeszone wokół or-

<sup>37</sup> T. Branecki, *Zakaz budowy minaretów w Szwajcarii – punkt zapalny konfliktu ze społecznością muzułmańską*, „Wschodnioznawstwo” 2012, t. 6, s. 105.

<sup>38</sup> Wykorzystanie instrumentu zarezerwowanego dla obywateli świadczy o istnieniu podnoszonego niezrządkiem celowego korzystania z mechanizmów demokracji bezpośredniej przez zrzeszone wokół konkretnego interesu sformalizowane grupy społeczne, np. partie polityczne.

<sup>39</sup> <https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis353t.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>40</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2008/7653.pdf> [dostęp 10.06.2016].

<sup>41</sup> <https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20091129/index.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>42</sup> <https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20091129/can547.html> [dostęp 10.06.2016].

ganizacji i instytucji działających na rzecz mniejszości religijnych. Trybunał oddalił złożone skargi z uwagi na niestwierdzenie naruszenia praw człowieka zagwarantowanych w europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności. Ewentualne uwzględnienie skarg nie skutkowałoby jednak uchyleniem zaskarżonego przepisu art. 72 ust. 3 Konstytucji szwajcarskiej, co możliwe byłoby tylko po przeprowadzeniu kolejnego referendum<sup>43</sup>.

### **4.3. Inicjatywa obywatelska w sprawie częściowej zmiany Konstytucji Federalnej dotycząca wprowadzenia bezwarunkowego dochodu podstawowego**

4 października 2013 r. grupa lewicowych działaczy z poparciem 126 408 obywateli wystąpiła z inicjatywą ludową w sprawie częściowej zmiany Konstytucji<sup>44</sup>. Inicjatorzy zmian postulowali wprowadzenie do Konstytucji Federalnej przepisu art. 110a, który gwarantowałby mieszkańcom Konfederacji Szwajcarskiej prawo do bezwarunkowego dochodu podstawowego<sup>45</sup>. Autorzy inicjatywy proponowali w dyskusjach, by każdy dorosły mieszkaniec Szwajcarii niezależnie od swych dochodów, otrzymywał co miesiąc od państwa nieopodatkowaną kwotę 2,5 tysiąca franków, natomiast osoby w wieku do 18 lat – 625 franków. Tłumaczono to wysokim bezrobociem spowodowanym rosnącą robotyzacją<sup>46</sup>. Zgromadzenie Federalne (w rozporządzeniu z dnia 18 grudnia 2015 r.) po wysłuchaniu opinii Rady Federalnej<sup>47</sup> zaleciło Szwajcarom odrzucenie postulatów wniesionych przez lewicowych działaczy<sup>48</sup>. Podnoszono argument zbyt wysokich kosztów realizacji tego pomysłu, które w skali roku (przy uwzględnieniu kwot postulowanych przez inicjatorów) mogłyby sięgnąć nawet 208 miliardów CHF rocznie, co nieuchronnie doprowadziłoby do cięć w budżecie i wzrostu podatków. Przeciwnicy tej idei przekonywali również, że wprowadzenie tego rodzaju świadczenia znacznie obniżyłoby aktywność zawodową nisko sytuowanych, gdyż praca zarobkowa mogłaby stać się zwyczajnie nieopłacalna.

Referendum ogólnokrajowe, które przeprowadzono 5 czerwca 2016 r., doprowadziło do ostatecznego rozstrzygnięcia spornej kwestii. Inicjatywa wprowadzenia dochodu podstawowego zdobyła poparcie 22% głosujących, a 78% Szwajcarów opowiedziało się przeciwko wprowadzeniu nowego przepisu do Konstytucji. Największe poparcie

<sup>43</sup> T. Branecki, *op. cit.*, s. 114.

<sup>44</sup> <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00092/03399/index.html?lang=fra> [dostęp 10.06.2016].

<sup>45</sup> Pełny tekst inicjatywy ludowej z dnia 10 października 2013 r.: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis423t.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>46</sup> <http://www.forbes.pl/referendum-w-szwajcarii-bezwarunkowy-dochod-podstawowy,artykuly-205164,1,1.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>47</sup> Zalecenie Rady Federalnej z dnia 27 sierpnia 2014 r.: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/6303.pdf> [dostęp 10.06.2016].

<sup>48</sup> Rozporządzenie Zgromadzenia Narodowego z dnia 15 grudnia 2015 r.: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2015/8727.pdf> [dostęp 10.06.2016].

projekt uzyskał w kantonie Jura, najbardziej sceptyczni wobec inicjatywy okazali się mieszkańcy kantonu Appenzell Rhodes-Int<sup>49</sup>.

## 5. Wnioski

Szwajcarzy, korzystając z szerokiego wachlarza instrumentów demokracji bezpośredniej, postulowali – na poziomie federacji – wprowadzenie wielu zmian do ustawy zasadniczej. Nie wszystkie jednak mogły podlegać dalszemu procedowaniu z uwagi na nieuzyskanie ustawowo określonego poparcia<sup>50</sup>. Wiele z nich poruszało problemy lub interesy dotyczące konkretnych grup obywateli, niektóre z nich w ocenie części społeczeństwa bywały niemalże absurdalne. Dążenie do regulowania konkretnych dziedzin życia na poziomie Konstytucji Federalnej sprawia, że nabiera ono z biegiem czasu kazuistycznego charakteru. Wiele ze zgłaszanych projektów zmian Konstytucji postuluje takie zmiany, które prowadzą do wprowadzenia do porządku prawnego norm indywidualnych i konkretnych. Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii daje obywatelowi do ręki instrument inicjowania zmian w prawie federalnym z jednoczesnym uwzględnieniem rozważań społeczeństwa.

W 2011 r. grupa obywateli wniosowała o wprowadzenie do Konstytucji Federalnej przepisów zapewniających właścicielom obiektów prawo do decydowania o ewentualnym zakazie palenia<sup>51</sup>. Inicjatywa ta nie uzyskała jednak poparcia stosownej grupy obywateli<sup>52</sup>. Progu minimalnego poparcia nie przekroczył również projekt wprowadzenia do Konstytucji przepisu, który obowiązywałby wszystkich właścicieli gołębi pocztowych do oddania ich w służbę państwu na wypadek konfliktu zbrojnego lub katastrofy<sup>53</sup>. Pomysł został zgłoszony w 1995 r. i przed upływem terminu zbierania podpisów nie doczekał się oczekiwanego przez inicjatorów uznania w oczach społeczeństwa<sup>54</sup>.

Ciągłe nowelizacje Konstytucji Federalnej wynikające z postulatów obywatelskich ukazują z biegiem czasu jej kazuistyczny charakter. Pod koniec XX w. zainicjowano wprowadzenie do Konstytucji przepisu (art. 27)<sup>55</sup>, który nakładałby obowiązek podziału tunelu na autostradzie A2 Gotthard w taki sposób, aby droga miała cztery pasy ruchu. Ta koncepcja, podobnie jak wiele innych, również nie uzyskała aprobaty Szwajcarów<sup>56</sup>.

<sup>49</sup> Wyniki referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 5 czerwca 2016 r.: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20160605/det601.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>50</sup> [https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_2.html](https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_2.html) [dostęp 10.06.2016].

<sup>51</sup> Pełen tekst inicjatywy: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis383t.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>52</sup> <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis383t.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>53</sup> Pełen tekst inicjatywy: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis257t.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>54</sup> <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis257.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>55</sup> Pełen tekst inicjatywy: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis278t.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>56</sup> <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis278.html> [dostęp 10.06.2016].

W 2004 r. środowiska skupione wokół organizacji zajmujących się ochroną przyrody podjęły inicjatywę ludową w celu zmiany art. 79 Konstytucji. Postulowana zmiana zakazywałaby pod groźbą kary łowiectwa oraz wszelkiego rodzaju wędkarstwa na terenie Szwajcarii w celu utrzymania różnorodności gatunków ryb, dzikich ssaków i ptaków<sup>57</sup>.

Demokracja bezpośrednia oraz inicjatywa obywatelska stały się dominującymi elementami wszystkich etapów procesu politycznego w Szwajcarii. Kampanie oraz debaty publiczne na temat przedmiotu głosowań w systematyczny sposób nadają kształt i strukturę życiu publicznemu.

Partie rządowe, parlament oraz organizacje polityczne pełnią istotną – niemal decydującą – rolę w procesach demokracji bezpośredniej. Kluczowi aktorzy systemu przedstawicielskiego wykazują silną tendencję do inicjowania postępowania w sprawie zmiany lub wprowadzenia regulacji prawnych przy wykorzystaniu instytucji przysługujących obywatelowi. Wyznaczają cele programów politycznych, organizują wiele inicjatyw oraz referendów. Niezależnie od kontrowersji, jakie budzi wpływ demokracji bezpośredniej na przyjęte rozwiązania praktyczne, jej usytuowanie w systemie prawnym skłania elitę do pozostawania w stałym kontakcie z rzeczywistością społeczną.

Jednym z wniosków, które należy wyciągnąć z analizy doświadczeń szwajcarskich związanych z demokracją bezpośrednią, jest to, że nie istnieje zbyt wiele powodów do ostrej krytyki. Instrumenty demokracji bezpośredniej w państwie Helwetów sprawnie współdziałają z innymi narzędziami wpływu społeczeństwa na proces podejmowania decyzji<sup>58</sup>.

## Direct democracy in Switzerland – the popular initiative and referendum

**Abstract:** The authors of monograph develop the issue of instruments of direct democracy in Switzerland. The text focuses especially on two institutions of direct democracy: popular initiative and referendum containing examples of the use of each of them. The authors – citing a well-known literature – want to draw attention to the advantages and disadvantages of the in-text legal solutions. They included interesting use cases of these instruments focusing their special attention to those that have taken place in recent years. They make use of what already has been written to create a composition of the most important informations on this subject.

**Keywords:** Direct Democracy; Switzerland; referendum; popularinitiative; voting; cantons; federation; constitution

**Słowa kluczowe:** Demokracja bezpośrednia; Szwajcaria; referendum; inicjatywa ludowa; głosowanie; kantony; federacja; konstytucja

---

<sup>57</sup> Pełen tekst inicjatywy: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis324t.html> [dostęp 10.06.2016].

<sup>58</sup> G. Lutz, *op. cit.*, s. 96.