

## **Małgorzata Kwella**

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

## **Michalina Marcia**

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

# **Instytucja weta ludowego w Szwajcarii w kontekście projektu ustawy „Gripen-Fonds-Gesetz”<sup>1</sup>**

## **1. Wprowadzenie**

Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r. przewiduje dwa rodzaje referendum – referendum obligatoryjne, o którym traktuje art. 140, oraz referendum fakultatywne – art. 141 – zwane również wetem ludowym<sup>2</sup>. Weto ludowe uprawnia zbiorowy podmiot suwerenności do wyrażenia sprzeciwu wobec określonego aktu normatywnego przez poddanie go pod głosowanie narodowi<sup>3</sup>. Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba charakterystyki tego instrumentu demokracji bezpośredniej. Poddane analizie cechy weta ludowego zostaną przedstawione z uwzględnieniem dotychczasowej praktyki jego zastosowania, opierając się na projekcie ustawy „Gripen-Fonds” i przeprowadzonym w odniesieniu do niego referendum, jako przykładzie szczególnie interesującym oraz ilustrującym tendencje w głosowaniu.

Na wstępie należy zauważyć, iż w brzmieniu poszczególnych regulacji Konstytucji rysuje się różnica między referendum fakultatywnym a obligatoryjnym. Użycie bowiem słowa „narodowi” w art. 141 wskazuje na to, że głosowanie może odbywać się jedynie wobec ogółu obywateli, traktowanych jako jednostki. Natomiast art. 140 zastrzega, że referendum obligatoryjne może być poddane „narodowi i kantonom”, co daje możliwość liczenia również głosów kantonalnych. Na podstawie regulacji zawartej w art. 142 ust. 2, do przyjęcia ustawy wymagane jest wówczas poparcie większości głosujących

---

<sup>1</sup> BBI 2013 7379.

<sup>2</sup> Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, tłum. Zdzisław Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.

<sup>3</sup> Zob. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 56.

oraz większości kantonów<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 141 Konstytucji Federacji Szwajcarskiej do wspomnianego powyżej głosowania w referendum fakultatywnym mogą kwalifikować się ustawy federalne, ustawy federalne uznane za pilne, których czas obowiązywania przekracza rok, uchwały federalne, o ile przewiduje to Konstytucja lub ustawa oraz umowy międzynarodowe, które: są bezterminowe i nie przewidują wypowiedzenia, przewidują przystąpienie do organizacji międzynarodowych, wprowadzają wielostronne ujednoczenie prawa<sup>5</sup>. Konstytucja zastrzega jednocześnie, że Zgromadzenie Federalne może poddać pod referendum fakultatywne inne umowy międzynarodowe. Zdolność poddania jednego z wymienionych przez Konstytucję aktów normatywnych procedurze weta ludowego przysługuje liczbie 50 tysięcy obywateli uprawnionych do głosowania lub ośmiu kantonów (art. 141 ust. 1). Projekty, zgodnie z art. 142, ust. 1, przedstawione narodowi zostają przyjęte, gdy opowie się za nimi większość głosujących<sup>6</sup>.

Prototyp weta ludowego został po raz pierwszy wprowadzony na szczeblu kantonalnym, Konstytucją Kantonu Sankt Gallen z dnia 1 marca 1831 r.<sup>7</sup> Artykuł 3 ustawy zasadniczej kantonu stanowił, iż każde prawo jest uzależnione od jego zatwierdzenia przez lud i z racji swej suwerennej władzy może on owego zatwierdzenia odmówić. Natomiast art. 135 rozszerzał jego postanowienia, stanowiąc, że uznanie aktu normatywnego dotyczyć ma w szczególności wszystkich części ustawodawstwa cywilnego, ogólnych przepisów podatkowych, przepisów dotyczących spraw społecznych oraz militarnych<sup>8</sup>. Porządek prawny ustalony przez Konstytucję przewidywał, że do zapoczątkowania procedury weta należy najpierw zwołać zebranie mieszkańców gminy, posiadających uprawnienia do głosowania, na wniosek 50 obywateli. Ustawę uznawano za odrzuconą, jeśli opowiedziała się przeciw niej bezwzględna większość uprawnionych. Głosy nieobecnych liczone były jako głosy popierające akt prawny. Jednak akt uznawano za ostatecznie odrzucony dopiero, gdy w ciągu 45 dni od uchwalenia, w skali całego kantonu większość posiadających prawo głosowania opowiedziała się wobec niego negatywnie<sup>9</sup>.

Na poziomie federalnym weto ludowe wprowadzone zostało natomiast w 1874 r.<sup>10</sup> Weto ludowe występuje również w innych państwach. Jeśli chodzi o państwa europej-

<sup>4</sup> Konstytucja Federalna..., art. 140–142.

<sup>5</sup> *Ibidem*, art. 141. Zob. szerzej P. Uziębło, *op. cit.*, s. 74–75.

<sup>6</sup> Konstytucja Federalna..., art. 141–142.

<sup>7</sup> R. Buchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej*, Łódź 2013, s. 46.

<sup>8</sup> *Verfassungen des Kantons St. Gallen*, <http://www.verfassungen.de/ch/sanktgallen/verf31-i.htm> [dostęp 14.05.2016].

<sup>9</sup> M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009, s. 58–59.

<sup>10</sup> M. Marczevska-Rytka, *Inicjatywa ludowa i referendum w Szwajcarii w latach 2000–2010*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 9, s. 276.

skie, poza Szwajcarią instytucję weta można zaobserwować także we Włoszech<sup>11</sup>. W swoim porządku prawnym przewidują je ponadto między innymi niektóre stany USA (np. Maine, Waszyngton, Kalifornia, Arizona)<sup>12</sup>, czy też kraje Ameryki Łacińskiej (np. Kolumbia, Wenezuela, Urugwaj)<sup>13</sup>.

## **2. Referendum fakultatywne jako instrument demokracji bezpośredniej**

### **2.1. Charakterystyka weta ludowego jako jednej z instytucji demokracji bezpośredniej**

Instytucje demokracji bezpośredniej, to jest inicjatywa ustawodawcza, referendum czy weto ludowe, zgodnie z ideą Schaffnera umożliwiają „bezkrawe” wypełnienie „postulatu suwerenności ludu”<sup>14</sup>. Przede wszystkim opcjonalne referendum i inicjatywa ustawodawcza<sup>15</sup> powinny kontrolować władzę rządu i parlamentu, a także ograniczać „ekscesy oraz błędy” demokracji przedstawicielskiej<sup>16</sup>.

W obecnej Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2000 r., instytucja weta ludowego została opisana w IV rozdziale pt. „Naród i kantony” wraz z przepisami o prawach wyborczych, inicjatywie ludowej oraz wspomnianym wcześniej referendum obligatoryjnym<sup>17</sup>. Artykuł 141 został poprzedzony artykułami poruszającymi kwestię dwóch instrumentów demokracji bezpośredniej. Umieszczenie artykułu dotyczącego referendum fakultatywnego dopiero po omówieniu dwóch innych instytucji może wskazywać na akcesoryjny charakter weta. W porównaniu z inicjatywą ustawodawczą czy referendum obligatoryjnym weto ludowe stanowi formę swoistego wentylu bezpieczeństwa – pozwala obywatelom na wyrażenie sprzeciwu wobec uchwalanego aktu normatywnego. W kontekście tych rozważań trudno nie zgodzić się z wielokrotnie cytowanym, między innymi przez profesora P. Uzię-

---

<sup>11</sup> *European commission for democracy through law (venice commission), Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states*, 2.11.2005 s. 9, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282005%29034-e> [dostęp 14.05.2016].

<sup>12</sup> *Initiative and referendum states*, <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/chart-of-the-initiative-states.aspx> [dostęp 14.05.2016].

<sup>13</sup> J.C. Madroñal, *The direct democracy in Latin America*, <http://www.demopunk.net/en/intern/LatinAmericanDD.rtf> [dostęp 14.05.2015].

<sup>14</sup> „Auswüchse und Fehler”; M. Schaffner, *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre*. Basel Frankfurt, 1982, s. 30.

<sup>15</sup> Jako „kontrolne” i „odnawiające” instrumenty demokracji bezpośredniej.

<sup>16</sup> B. Ewert, *Chancen direkter Demokratie – Wege für mehr Bürgerbeteiligung in Deutschland*, Philipps-Universität Marburg, 2005, s. 32.

<sup>17</sup> Konstytucja Federalna..., art. 134–142.

bę, stwierdzeniem N. Perez Serrano, który w związku z wetem ludowym użył porównania z „tarczą chroniącą lud przed władzą”<sup>18</sup>.

W okresie od 1848 r. do 1 czerwca 2010 r. „na szczeblu federalnym zorganizowano 565 głosowań ludowych: 172 inicjatywy ludowe, 194 referenda obligatoryjne, 164 referenda fakultatywne i 35 dotyczących kontrpropozycji parlamentu”<sup>19</sup>. „Z 164 referendów fakultatywnych w przypadku 90 (55%) wyborcy głosowali za, a w przypadku 73 przeciw”<sup>20</sup>. Z przedstawionych danych wynika, że spośród wymienionych w rozdziale IV Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej trzech instrumentów demokracji bezpośredniej weto ludowe stanowi nie całą 1/3 wszystkich przeprowadzonych głosowań ludowych<sup>21</sup>. Warto jeszcze odnieść liczbę przeprowadzonych referendów fakultatywnych do ogółu ustaw uchwalonych przez parlament: od 1874 do 2013 r. z ponad 2200 aktów normatywnych „tylko 7% zostało poddanych pod głosowanie w referendum”<sup>22</sup>.

Weto ludowe przeprowadza się na wniosek co najmniej 50 tysięcy uprawnionych do głosowania<sup>23</sup> lub ośmiu kantonów, natomiast inicjatywę ludową musi poprzeć co najmniej 100 tysięcy Szwajcarów<sup>24</sup>. Należy zatem zauważyć, że w odniesieniu do weta ludowego nie występuje blokada szerszego wpływu wniosków w postaci zbyt wygórowanych progów poparcia<sup>25</sup>.

Wyróżnia się dwie formy weta ludowego. Pierwszy rodzaj występuje w Konfederacji Szwajcarskiej, gdzie z wnioskiem w sprawie zorganizowania referendum fakultatywnego obywatele występują po przyjęciu ustawy przez parlament, jednak przed jej wejściem w życie<sup>26</sup>. Drugi rodzaj odnajdujemy natomiast w ustroju Włoskiej Republiki. Konstytucja Włoch z 27 grudnia 1947 r. zakłada, że referenda organizuje się po wejściu ustawy w życie<sup>27</sup>.

Istotnym elementem wniosku składanego przez obywateli Szwajcarii jest termin, w którym konieczne jest zebranie wymaganej liczby podpisów. Dla referendum fakultatywnego w Szwajcarii przewidziany jest termin 100 dni od ogłoszenia ustawy<sup>28</sup>. W przy-

<sup>18</sup> P. Uziębło, *op. cit.*, s. 56.

<sup>19</sup> R. Buchi, N. Braun, B. Kaufmann, *op. cit.*, s. 66.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 67.

<sup>21</sup> Stąd wniosek, że referendum fakultatywne spośród instytucji demokracji bezpośredniej jest wykorzystywane przez suwerena najrzadziej.

<sup>22</sup> R. Buchi, N. Braun, B. Kaufmann, *op. cit.*, s. 34.

<sup>23</sup> Konstytucja Federalna..., art. 141.

<sup>24</sup> *Ibidem*, art. 138.

<sup>25</sup> W Konstytucji Włoskiej Republiki wymagane jest zebranie co najmniej 500 tysięcy podpisów. Zob. Konstytucja Włoch, tłum. Zbigniew Witkowski, Warszawa 2004, art. 75.

<sup>26</sup> R. Schwok, *EU democratic deficit, Introduce a legislative referendum, but not a „constitutional” referendum, a „constitutional” initiative or a legislative initiative*, <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:41010>, s. 4 [dostęp 20.05.2016].

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>28</sup> *Federal Act 161.1 on Political Rights*, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/1976032/3/201511010000/161.1.pdf>, art. 59 [dostęp 20.06.2016].

padku inicjatywy obywatelskiej okres pozostawiony do dyspozycji wnioskodawcom jest dłuższy, gdyż wynosi aż 18 miesięcy. Terminy te nie podlegają przedłużeniu. Dodatkowo autorzy referendum mogą w każdym momencie skontaktować się z Kancelarią Federalną w celu upewnienia się, że wniosek jest sporządzony poprawnie i zgodnie z przyjętymi standardami prawnymi, a także złożyć wykaz podpisów w celu przeliczenia<sup>29</sup>.

Po zebraniu głosów, które muszą uzyskać potwierdzenie w gminie, zostają one przekazane do Kancelarii Federalnej. Za organizację i realizację, to znaczy przygotowanie, zbieranie i publikację ogólnych wyników federalnych referendów, odpowiedzialna jest Sekcja Praw Politycznych. Oddział ten zajmuje się także kontrolowaniem komitetów referendalnych oraz sprawdzaniem, czy zgromadziły one wystarczająco dużo wymaganych ważnych podpisów<sup>30</sup>.

Odnosząc się do szwajcarskiego systemu prawnego, nie można zapomnieć o sposobie rozpowszechnienia informacji odnośnie do danego głosowania. Dostępność tekstu poddanego pod głosowanie jest warunkiem koniecznym, by wyborcy mogli swobodnie podjąć decyzję. Tekst ustawy podlega publikacji w dzienniku urzędowym<sup>31</sup>. W Szwajcarii tekst ustawy wysyłany jest do każdego wyborcy wraz z notą objaśniającą od Rady Federalnej. Objasnienie musi określać różne punkty widzenia w sposób zrównoważony<sup>32</sup>.

Oficjalna broszura jest dostarczana co najmniej trzy tygodnie, ale nie wcześniej niż cztery tygodnie przed referendum<sup>33</sup>. Zawiera w swojej treści jego temat, podsumowanie argumentów za i przeciw oraz treść ustawy, nad którą trwa głosowanie, okazywana jest deklaracja wszystkich partii w danym kantonie, czy partia jest za przyjęciem wniosku, czy też przeciw<sup>34</sup>, a także dołączone są karty do głosowania, oficjalne koperty zwrotne i wyjaśnienie zasad głosowania<sup>35</sup>.

Wyborcy mają także do dyspozycji trzy państwowe stacje radiowe i telewizyjne, które zobowiązane są przestrzegać specjalnie opracowanego kodeksu postępowania na czas okółoreferendalny – ma on zapewnić bezstronność i uczciwość. W telewizji ogłaszane są kampanie referendalne, w których wiele partii przedstawia swój punkt widzenia i prezentuje konkretne propozycje rozwiązywania określonych problemów<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup> Referendum, <https://www.ch.ch/en/referendum/> [dostęp 20.06.2016].

<sup>30</sup> *Sektion Politische Rechte*, <https://www.bk.admin.ch/org/bk/00351/00353/index.html?lang=de> [dostęp 20.06.2016].

<sup>31</sup> *European commission for democracy through law (venice commission), Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states, op. cit.* s. 6.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Federal Act on Political Rights*, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19760323/index.html#fn-#a11-3>, art. 11 [dostęp 20.06.2016].

<sup>34</sup> *Szwajcarskie referendum w pytaniach i odpowiedziach*, <http://szwajcarskie-blaliblu.blog.pl/2013/11/15/szwajcarskie-referendum-w-pytaniach-i-odpowiedziach/> [dostęp 22.05.2016].

<sup>35</sup> *Federal Act on Political Rights, op. cit.*, art. 11.

<sup>36</sup> R. Buchi, N. Braun, B. Kaufmann, *op. cit.*, s. 94–95.

W przypadku przyjęcia wniosku przeprowadzone zostaje powszechne głosowanie. W przypadku weta ludowego<sup>37</sup> szwajcarski system prawny nie przewiduje minimalnej liczby uczestników w głosowaniu. Ustawa zostaje przyjęta bądź odrzucona w drodze referendum, gdy za daną opcją opowie się zwykła większość ważnie oddanych głosów. Sprzeciw obywateli zostaje przyjęty, jeżeli spełnione jest kworum oraz „jeżeli uzyskał on większość głosów”<sup>38</sup>.

W kontekście głosowań ogólnokrajowych kworum ma zapobiegać dyktatowi większości nad mniejszością. Jednak to rozwiązanie może rodzić pewne niedociągnięcia. Istnieje niebezpieczeństwo, iż partie polityczne, które w największym stopniu przyczyniły się do przegłosowania ustawy w parlamencie, mogą uznać, iż o wiele łatwiej byłoby uniknąć sukcesu referendum fakultatywnego, opierając się na koalicji złożonej z obywateli, którzy zazwyczaj wstrzymują się od głosu, i tych, którzy są zwolennikami ustawy oraz przeprowadzenia procesu legislacyjnego do końca. Skutkiem tego możliwe jest powstanie pewnego paradoksu: większość parlamentarna, naturalnie będąca za przyjęciem ustawy, zniechęcałaby wyborców, aby nie wypełniali swoich obywatelskich obowiązków, zamiast zachęcać ich do uczestnictwa i dyskusji nad projektem<sup>39</sup>.

## 2.2. Głosy krytyczne wobec weta ludowego jako formy demokracji bezpośredniej

Rozwiązania przyjęte przez Konstytucję Konfederacji Szwajcarskiej, przede wszystkim referendum fakultatywne, zmuszają władzę i samych polityków do nieustannego dialogu z obywatelami. W procesie legislacyjnym poszukuje się rozwiązań, które zyskałyby aprobatę ze strony rządzących i rządzonych<sup>40</sup>, by uzyskać zgodę suwerena (ludu) na przyjęcie ustawy.

Odchodząc od wymienionych wyżej możliwości rozwoju i uczestnictwa w tworzeniu prawa, jakie stwarzają społeczeństwu instrumenty demokracji bezpośredniej, w tym weto ludowe, warto zastanowić się, dlaczego przedstawiciele rządów państw europejskich wciąż formułują głosy krytyczne wobec rozwiązań systemowych przyjętych w Konfederacji Szwajcarskiej<sup>41</sup>.

Podstawowym zarzutem, jaki kierowany jest pod adresem państw, które wprowadziły rozwiązanie pozwalające obywatelom na czynny udział w kreowaniu i kontroli

<sup>37</sup> Także inicjatywy ustawodawczej i referendum obligatoryjnego, ale temat pracy dotyczy przez wszystkim instytucji weta ludowego.

<sup>38</sup> Konstytucja Włoch..., art. 75.

<sup>39</sup> R. Schwok, *op. cit.*, s. 4.

<sup>40</sup> A. Vater, *Reform des fakultativen Referendum*, Berno 1998, s. 7–15.

<sup>41</sup> „Wypracowany został 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”. R. Buchi, N. Braun, B. Kaufmann, *op. cit.*, s. 5.

ustanowionego prawa, jest tak zwany „dyletantyzm wyborców”<sup>42</sup>. Powszechnie uważa się, że większość społeczeństw europejskich nie dojrzała do demokracji bezpośredniej<sup>43</sup>. W literaturze wyrażana jest opinia, iż niejednokrotnie obywatele charakteryzuje brak doświadczenia oraz wiedzy, z którą wiąże się zdolność racjonalnego oraz w pełni świadomego podejmowania decyzji, jakie w perspektywie czasu miałyby wpływ na poprawę funkcjonowania państwa<sup>44</sup>. Co za tym idzie, brakuje poczucia odpowiedzialności oraz umiejętności każdorazowego przedkładania interesu państwa i dobra wspólnego ogółu społeczeństwa nad własnymi potrzebami. Ten wizerunek „zwykłego człowieka”<sup>45</sup> jest przeciwstawiany obrazowi polityka, jednostki wykształconej, zdeterminowanej i gotowej do poświęceń, by w pełnym zakresie pełnić swój urząd. Społeczeństwo zostaje zatem grubą linią oddzielane od rządzących; różni ich spojrzenie na problemy społeczne, odpowiednie przygotowanie, kwalifikacje i wiedza, jako czynniki niezbędne do sprawowania swoich funkcji, oraz to, co najważniejsze, czyli poczucie odpowiedzialności za większość. Tendencja do owego podziału hamuje rozwój demokracji bezpośredniej jako takiej, jest natomiast niezbędnym elementem do dalszego i poprawnego funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej.

Weto ludowe daje także członkom społeczeństwa możliwość zakwestionowania woli ich przedstawicieli oraz zablokowania inicjatywy ustawodawczej. Stanowi więc instytucję szczególnie istotną dla państw charakteryzujących się typowo przedstawicielską formą demokracji.

Niewiedza obywateli, która staje się argumentem hamującym rozwój demokracji bezpośredniej, wydaje się zjawiskiem bardzo zawiłym i, można powiedzieć, w dużej mierze niezależnym jedynie od niewielkiego zainteresowania sprawami państwa i polityki. Dowodem na to są badania szwajcarskich naukowców. Otóż 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”<sup>46</sup>. Wskazują, że sama świadomość możliwości zmiany znacząco wpływa na poziom zainteresowania określoną problematyką. Mobilizuje to członków społeczeństwa do aktywnej działalności oraz wzajemnej współpracy. Można to uznać za swego rodzaju „naukę przez zaangażowanie”<sup>47</sup>, podczas której obywatele muszą wspólnie ustalać kierunki

---

<sup>42</sup> *Demokracja, Encyklopedia Zjawisk XXI wieku*, <http://www.okiem.pl/ojczyzna/demokracja.htm> [dostęp 20.05.2016].

<sup>43</sup> R. Buchi, N. Braun, B. Kaufmann, *op. cit.*, s. 44.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 81.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 89

<sup>47</sup> Umiejętności nabywane są dzięki codziennym doświadczeniom i konieczności ciągłej styczności z informacjami. To pozwala wyborcom w pewnym stopniu uniknąć oddziaływaniu równego rodzaju propagandy. W. Linder, *op. cit.*, s. 205.

działania, zdobywać zasoby oraz zorganizować działalność kampanii informacyjnej i debat publicznych.

Mit „dyletantyzmu wyborców” wiąże się również z nieuwzględnieniem faktu, iż wraz z pojawieniem się nowych instrumentów demokracji bezpośredniej zrodziła się nagła potrzeba poszukiwania nowych źródeł informacji, dzięki którym przeciętny wyborca mógłby zdobyć wiedzę na temat przeprowadzanych referendum oraz rozeznanie w propozycjach rozwiązań poszczególnych ugrupowań politycznych<sup>48</sup>. Na dostęp do informacji zwrócili już uwagę Jean-Jacques Rousseau i Thomas Jefferson, pisząc w swoich pracach, że wysoki poziom informacji obywateli jest warunkiem koniecznym do funkcjonowania demokracji.

Kolejny zarzut wobec instytucji referendum fakultatywnego, w pewien sposób połączony z wcześniej omawianym zjawiskiem, wiąże się z finansami publicznymi. Niejednokrotnie obywatele, kierując się chęcią zysku i własnymi interesami, nie potrafią wyważyć „(krótkoterminowych) kosztów i (długoterminowych) korzyści”<sup>49</sup>. To zagadnienie w sposób bezpośredni dotyczy chyba jedynie fakultatywnego referendum, gdyż to właśnie możliwość poddania pod powszechne głosowanie uchwalonych przez Zgromadzenie Federalne ustaw o podniesieniu podatków czy innych dodatkowych obciążeniach ludności, zdaje się kwestią szczególnie wzbudzającą ambiwalentne odczucia wśród przeciwników demokracji bezpośredniej.

W opozycji do przytoczonego w powyższym akapicie argumentu stoją jednak wyniki przeprowadzonych w Szwajcarii referendum fakultatywnych. W referendum z dnia 7 marca 1993 r. aż 54,5% wyborców wyraziło poparcie dla podwyżki cen benzyny i oleju napędowego. W głosowaniu z dnia 27 września 1998 r. natomiast za opodatkowaniem przewozu towarów samochodami ciężarowymi opowiedziało się 57,2%<sup>50</sup>.

Badania Lars P. Pola i Gebharda Kirchgässnera wykazują, że zaangażowanie osób w udziale w referendum wzrasta wraz z pojawieniem się na kartach do głosowania pytań dotyczących finansów oraz że szczególnie zadowoleni wydają się obywatele, który identyfikują swoje poglądy z polityką wydatków w ich kantonach. Trafnie określa to zjawisko cytując szwajcarskiego ekonomisty Bruno Frey’a: „Pieniądze nie czynią człowieka szczęśliwym w przeciwieństwie do demokracji”<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Umożliwienie dostępu do informacji leży zatem również w interesie polityków, gdyż za pomocą ogólnodostępnych środków mogą propagować własne rozwiązania problemów i dzięki temu zyskiwać przychylność wyborców.

<sup>49</sup> G. Kirchgässner, *Direkte Demokratie*, <http://www.enzyklopaedie-rechtsphilosophie.net/neue-beitraege/19-beitraege/82-direkte-demokratie> [dostęp 25.06.2016].

<sup>50</sup> *Chronologie Volksabstimmungen 1991–2000*, [https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1\\_1991\\_2000.html](https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_1991_2000.html) [dostęp 20.05.2016].

<sup>51</sup> B. Ewert, *op. cit.*, s. 45.



Przeciwnicy demokracji bezpośredniej zwracają także uwagę na to, iż często w grę wchodzi nie tylko ugrupowania polityczne, ale także grupy nacisku, dysponujące odpowiednimi środkami do prowadzenia kampanii wyborczej i finansowania referendum. Są to „grupy, które są organizacyjnie i finansowo wystarczająco silne, aby zagrozić referendum, zwłaszcza we wczesnym stadium podejmowania decyzji”<sup>52</sup>. Zorganizowanie i podawanie do publicznej wiadomości swoich postulatów wiąże się z wieloma obciążeniami finansowymi, które znacznie łatwiej będą znosić właśnie owe dobrze zorganizowane grupy, które łączy wspólny interes, niż osoby fizyczne. Koszty referendum są zazwyczaj niskie w porównaniu z kosztami zmiany w prawie dla tych „interesariuszy”<sup>53</sup>.

Jeden z przykładów obalających tego typu zarzuty odnosi się do decyzji obywateli podjętej w drodze referendum o wprowadzeniu cła na samochody ciężarowe i opłat za autostrady. Sprzeciwiały się temu wielkie koncerty przemysłowe i organizacje o ugruntowanej pozycji na rynku, takie jak na przykład Touring Club Szwajcarii czy touroperatorzy<sup>54</sup>. Równieżłożono ogromne środki, by przekonać szwajcarskich wyborców, by zgodzili się na przystąpienie do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) w 1993 r.<sup>55</sup>

W ostatnich latach w Konfederacji Szwajcarskiej odnotowuje się spadek frekwencji wyborców, co zdecydowanie przemawia za argumentem dominacji mniejszości nad większością: w latach 2007–2015 udział obywateli nie przekroczył 56% ogółu obywateli w głosowaniu w fakultatywnym referendum<sup>56</sup>, najniższa frekwencja została w tych latach odnotowana w głosowaniu dnia 25 listopada 2012 r. i wynosiła 26,9%<sup>57</sup>. Należy jednak zauważyć, że w przypadku inicjatywy czy referendum obligatoryjnego wyniki świadczą o występowaniu tożsamej tendencji<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> P. Farago, H. Ruf, *Verbände und öffentliche Politik – Staatstätigkeit ausserhalb des Staates?* [w:] H. Abromeit, W. Pommerehne (red.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Berno 1992, s. 71.

<sup>53</sup> J. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Tübingen/Basel: Frank, 1993, s. 55; zob. A. Vater, *op. cit.*, s. 19–20.

<sup>54</sup> R. Buchi, N. Braun, B. Kaufmann, *op. cit.*, s. 105.

<sup>55</sup> *Volksabstimmung vom 03.12.1972*, <https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19721203/index.html> [dostęp 19.05.2016].

<sup>56</sup> M. Marczevska-Rytko, *op. cit.*, s. 279–281.

<sup>57</sup> *Chronologie Volksabstimmungen 2011–2016*, [https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1\\_2011\\_2020.html](https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_2011_2020.html) [dostęp 10.05.2016].

<sup>58</sup> W przypadku inicjatywy: najniższy udział obywateli był 17 czerwca 2012 i wynosił 37,7%, najwyższy zaś – 58,44% – w głosowaniu z 3 marca 2002, w referendum obligatoryjnym: najniższa frekwencja wynosiła 27,8% – 21 maja 2016, oraz najwyższa 58,83% – 26 września 2000. Zob. *Abstimmungen – Detaillierte Daten Übersicht*, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/data/01.html> [dostęp 10.05.2016].

### 3. Praktyka stosowania weta ludowego na przykładzie ustawy federalnej „Gripen-Fonds-Gezetz”

#### 3.1. Treść ustawy i procedura przeprowadzenia referendum

W dniu 18 maja 2014 r. odbyło się głosowanie przeciwko ustawie federalnej z dnia 27 sierpnia 2013 r. o ustanowieniu funduszu na zakup samolotów myśliwskich (Gripen-Fonds-Gezetz). Uchwalona przez Zgromadzenie Federalne ustawa dotyczyła wniosku o nabyciu 22 myśliwców Gripen typu E, opartego na sprawozdaniu Rady Federalnej z dnia 14 listopada 2012 r.<sup>59</sup> Sam projekt ustawy powstał w związku z zawarciem dnia 24 sierpnia 2012 r. umowy ramowej między szwajcarską agencją zamówień wojskowych *Armasuisse* i szwedzką agencją eksportu wojskowego FXM, w której Szwecja zobowiązała się do stworzenia zmodernizowanej wersji JAS 39E, a Szwajcarzy do zakupu 22 samolotów tego typu. Projekt zakładał dostawy od 2018 r., a na lata 2016–2021 wypożyczenie Szwajcarii 11 samolotów ze szwedzkich nadwyżek<sup>60</sup>. Powyższy wniosek uzasadniono koniecznością zmodernizowania armii, a w szczególności nieadekwatnym stopniem rozwoju technologicznego w stosunku do współczesnych standardów dotychczasowo stosowanych jednostek F-5 Tiger, niedopasowanych do potrzeb technicznych. Koszty samego zakupu wyceniono (z uwzględnieniem m.in. inflacji) na 3,126 miliarda franków szwajcarskich, z dodatkowym uwzględnieniem 105 milionów franków na inwestycje w nieruchomości, ze środków Federalnego Departamentu Obrony, Ochrony Ludności i Sportu (VBS), obejmującego lata 2016–2018, a także rocznych kosztów, oszacowanych na 102 miliony franków szwajcarskich. Po odjęciu 48 milionów, które oszacowano jako zysk z zaprzestania użytkowania myśliwców F-5 Tiger, pozostały 54 miliony, wykraczające poza granice dotychczasowego funduszu wojskowego<sup>61</sup>. W sprawozdaniu Rady Federalnej wyszczególniono korzyści, jakie mogłyby odnieść kantony i ludność w związku z wejściem w życie ustawy, między innymi wzrost zatrudnienia, a także Rada Federalna (wpływ podatków bezpośrednich i pośrednich). Wyszczególniono także, że jej wprowadzenie nie musi objąć żadnych dodatkowych obciążeń ludności, a pozyskanie funduszy może odbyć się drogą przesunięć budżetowych<sup>62</sup>. Według ustawy, uchwalonej przez Zgromadzenie, środki na Gripen E miały być pozyskane zgodnie z art. 52 ustawy budżetowej. Nakłady byłyby pozyskiwane w ramach środków przeznac-

<sup>59</sup> *Bundesgesetz über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fonds-Gesetz)*, <https://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/cr/2012/20121820.html> [dostęp 14.05.2016].

<sup>60</sup> [http://www.altair.com.pl/news/view?news\\_id=8726](http://www.altair.com.pl/news/view?news_id=8726) [dostęp 14.05.2016].

<sup>61</sup> *Bundesgesetz über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fonds-Gesetz)*, BBl 2012 9281, 14.11.2012, s. 9314–9315, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/9281.pdf> [dostęp 14.05.2016].

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 9319–9320, 9328.

czonych na obronność, w szczególności na uzbrojenie, odnowienie sprzętu i wymagania (AEB) oraz projektowanie, testowanie i przygotowywanie zamówień (OBS)<sup>63</sup>.

W dniu 14 stycznia 2014 r., zgodnie z przewidzianym terminem (do dnia 16 stycznia 2014), wpłynął wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie odrzucenia uchwalonej ustawy<sup>64</sup>. W dniu 28 stycznia Kancelaria Federalna uznała wniosek, stwierdzając, że spośród 65 797 złożonych podpisów 65 384 okazało się ważnych, spełniając tym samym wymagania art. 141 ust. 1 Konstytucji<sup>65</sup>.

W dniu 18 sierpnia 2014 r. Rada Federalna, w postanowieniu dotyczącym głosowania z dnia 18 maja 2014 r. (w akcie zawarto postanowienia o przyjęciu dwóch innych projektów – decyzji federalnej o podstawowej opiece zdrowotnej oraz inicjatywie ludowej z 20 kwietnia 2011 r. i odrzuceniu trzeciego – inicjatywy dotyczącej płac minimalnych), uznała ustawę o zakupie myśliwców Gripen, zgodnie z wynikiem referendum, za odrzuconą. Zgodnie z danymi załączonymi do postanowienia Rady, na 2 888 487 ważnie oddanych głosów, za przyjęciem ustawy głosowało 1 345 726 obywateli, natomiast przeciwko 1 542 761. Biorąc pod uwagę, że 5 221 519 było uprawnionych do głosowania, frekwencja wyniosła około 55,3%<sup>66</sup>.

### **3.2. Przebieg kampanii**

Podpisy przeciwko ustawie zbierane były przez Grupę dla Szwajcarii bez Armii od 8 października 2013<sup>67</sup>. Zawiązano także Liberalny Komitet „Nie dla Gripen” i Komitet „Nie dla Myśliwca Miliardów”, które miały zająć się prowadzeniem kampanii na rzecz odrzucenia ustawy. Inicjatywa odrzucenia ustawy cieszyła się poparciem niektórych partii, głównie z centrolewicowego skrzydła, w tym CSP, GLP, SP (w latach 2011–2015 największa partia lewicowa), Zielonych oraz CVP – Partii Kobiet. Odrzucenie projektu poparła również Konfederacja Związków Zawodowych<sup>68</sup>. Głównym argumentem inicjatorów weta były wysokie koszty pokrycia zamówień, które według komitetów opozycyjnych, miały w sumie wynieść 10 miliardów franków szwajcarskich. W przedstawi-

---

<sup>63</sup> *Bundesgesetz über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fonds-Gesetz)*, 27.08.2013, BBI 2013 7369, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/7369.pdf> [dostęp 14.05.2016].

<sup>64</sup> *Bundesgesetz über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fonds-Gesetz)*, <https://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/cr/2012/20121820.html> [dostęp 14.05.2016].

<sup>65</sup> *Referendum gegen das Bundesgesetz vom 27. September 2013 über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fonds-Gesetz)*, BBI 2014 967, 28.01.2014, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/967.pdf> [dostęp 14.05.2016].

<sup>66</sup> *Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014*, BBI 2014 6349, 18.08.2014, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/6349.pdf> [dostęp 14.05.2016].

<sup>67</sup> *Referendum gegen Papierflieger Gripen lanciert*, 8.10.2013, <http://www.gsoa.ch/medien/02156/referendum-gegen-papierflieger-gripen-lanciert> [dostęp 14.05.2016].

<sup>68</sup> *Eidgenössische Abstimmung über die Beschaffung des Gripen*, [https://de.wikipedia.org/wiki/Eidgen%C3%B6ssische\\_Abstimmung\\_%C3%BCber\\_die\\_Beschaffung\\_des\\_Gripen#cite\\_note-Parolen-1](https://de.wikipedia.org/wiki/Eidgen%C3%B6ssische_Abstimmung_%C3%BCber_die_Beschaffung_des_Gripen#cite_note-Parolen-1) [dostęp 14.05.2016].

nej opinii Komitet „Nie dla Myśliwca Miliardów” oszacował, iż każde gospodarstwo domowe będzie musiało wydać na ten cel 2500 franków szwajcarskich<sup>69</sup>. Ponadto w stosunku do Gripen użyto sformułowania „samoloty z papieru”, które miało podkreślić, iż na ówczesnym etapie myśliwce istniały tylko w umowie, nie zostały jeszcze wyprodukowane, a mimo to Szwajcaria miała zapłacić aż 40% ustalonej sumy, co stanowiło znaczne obciążenie budżetu. W argumentacji podawano natomiast inne, ogólne cele, na które można było przeznaczyć środki (m.in. edukacja). Co więcej, Komitet w swojej ocenie stwierdził, że dotychczas używane 32 F/A-18 były wystarczające, aby przeprowadzić niezbędne powietrzne czynności policyjne, a dla zakupu nowych myśliwców konieczne byłoby ściślejsze określenie jego celu<sup>70</sup>.

Jednocześnie zawiązano Komitet „Tak dla Gripen”, który z kolei miał na celu nakłanianie obywateli do głosowania za przyjęciem ustawy. Popierany był przez partie konserwatywno-prawicowe, mające przewagę w Zgromadzeniu Narodowym oraz Radzie Federalnej. Za ustawą opowiedziały się między innymi SVP (w latach 2011–2015 z przeważającą liczbą mandatów w Radzie Narodów), CVP, FDP (partie mającej najwięcej głosów w Radzie Kantonów), poza tym BDP i MCR. Ponadto w poparcie dla ustawy zaangażowały się takie organizacje, jak Akcja na Rzecz Niezależności i Neutralności Szwajcarii, mająca powiązania z SVP, Aerosuisse, czy Stowarzyszenie Pracodawców<sup>71</sup>.

W argumentacji podawanej przez wyżej wymieniony Komitet, będącej w zgodzie z oficjalnym stanowiskiem parlamentu i rządu, odwoływano się do stwierdzeń wspomnianych już w sprawozdaniu Rady Federalnej z dnia 14 listopada 2012 r. Podnoszono konieczność zmodernizowania armii i przystosowania lotnictwa do rozwijającej się technologii. Punktowano wady 54 jednostek F-5 Tiger, między innymi nieprzystosowanie do poruszania się w ograniczonej widoczności, nieproporcjonalność nakładów w stosunku do ograniczonych korzyści. Przede wszystkim zaznaczano, chcąc złagodzić opór podatników, że środki na finansowanie projektu, przeznaczane będą z regularnego funduszu wojskowego, w wysokości 300 milionów franków rocznie. Podkreślano sens ekonomiczny przedsięwzięcia, jednocześnie informując, że spośród trzech modeli branych pod uwagę wybrano ten o najniższych kosztach utrzymania. W przeciwieństwie do opinii komitetu opozycyjnego podnoszono, iż 32 F/A-18 nie wystarczą do zapewnienia pełnej ochrony szwajcarskiej przestrzeni powietrznej i do jej kontroli, wyszczególniając

<sup>69</sup> Co, gdyby przyjąć powszechnie rozumienie tego stwierdzenia jako dodatkowo pobieranej opłaty, kłóci się z opinią Rady Federalnej. Por. BBl 2012 9281, *op. cit.*, s. 9328.

<sup>70</sup> *Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 Erläuterungen des Bundesrates, Bundesgesetz über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fonds-Gesetz), Die Argumente des Referendumskomitees*, 12.02.2014, s. 41 [http://www.bk.admin.ch/themen/pore/va/20140518/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6i0NTU04212Z6lnlacy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCldX93gmym162epYbg2c\\_JjKb-NoKSn6A--](http://www.bk.admin.ch/themen/pore/va/20140518/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6i0NTU04212Z6lnlacy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCldX93gmym162epYbg2c_JjKb-NoKSn6A--) [dostęp 14.05.2016].

<sup>71</sup> *Eidgenössische Abstimmung über die Beschaffung des Gripen*, *op. cit.*

możliwość nasilonych ataków terrorystycznych. Odwoływano się do poczucia bezpieczeństwa oraz konieczności ochrony niezależności Szwajcarii<sup>72</sup>.

### 3.3. Rozkład głosów na poziomie kantonów

Analizując rozkład głosów oddanych podczas głosowania na poziomie kantonalnym, można dostrzec kilka tendencji. Po pierwsze zarysowuje się podział na zachodnią i wschodnią część Szwajcarii. Dodatkowo należy uwzględnić również etniczne różnice na tle językowym, to jest wyodrębnienie kantonów o języku urzędowym francuskim oraz niemieckim. Procentowo największe poparcie projekt uzyskał w kantonach środkowo- i wschodnioszwajcarskich, o największym odsetku ludności niemieckojęzycznej, między innymi Schwyz (61,5%), Nidwalden (68,2%), Obwalden (63,8%), czy Uri (62,4%). Natomiast największy odsetek głosów przeciwnych wystąpił w kantonach francusko- oraz włoskojęzycznych, umiejscowionych głównie w zachodniej części kraju. Najmniejsze poparcie projekt ustawy uzyskał w kantonie Jura (przeciw głosowało aż 74,3%), następnie Neuchâtel (69,1%) i w Genewie (67,7%)<sup>73</sup>.

Po drugie, można zauważyć, że stanowiska poszczególnych kantonów są zgodne z poglądami partii, które mają w danych kantonach największe poparcie. Biorąc pod uwagę parlamenty lokalne wyżej wspomnianych kantonów i stan na 2014 r., między innymi w kantonie Schwyz w *Kantonsrat* 35 mandatów uzyskało SVP, drugie w kolejności CVP – 29 mandatów, a FDP – 23 mandaty<sup>74</sup>.

Analizując sytuację w kantonach, w których odsetek głosów przeciwnych był wyższy, to jakkolwiek nie można całkowicie zanegować poparcia dla powyższych partii, nadal odnotowano wyraźnie o wiele większą liczbę mandatów przypadającą Socjaldemokratycznej Partii Szwajcarii (SP), a także Partii Zielonych (zarówno tych kształtujących się na poziomie kantonalnym, jak i całej Konfederacji)<sup>75</sup>.

## 4. Podsumowanie

Analizując procedurę przebiegu weta ludowego na przykładzie jego wykorzystania w związku z ustawą „Gripen-Fonds”, można dojść do kilku konkluzji.

<sup>72</sup> *Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 Erläuterungen des Bundesrates, op. cit.*, s. 37–39, 42–43. Por. *Sicherheit zuerst – JA zum Gripen, Worüber stimmen wir ab?* <http://www.gripen-ja.ch/de/willkommen/argumente.html> [dostęp 14.05.2016].

<sup>73</sup> BBl 2014 6349, *op. cit.*, s. 6354.

<sup>74</sup> *Kantonsratswahlen 2012 – Verteilung Mandate*, [http://www.sz.ch/documents/KR\\_2012\\_Verteilung\\_Mandate.pdf](http://www.sz.ch/documents/KR_2012_Verteilung_Mandate.pdf) [dostęp 14.05.2016].

<sup>75</sup> Między innymi w Bazylei (Basel-Stadt), w której 67,7% uprawnionych głosowało za odrzuceniem ustawy (v. BBl 2014 6349, *op. cit.* s. 6354). SP była partią, która zdobyła najwięcej głosów – 33 mandaty. *Politisches Kräfteverhältnis*, <http://www.grosserrat.bs.ch/de/mitglieder-gremien/kraefteverhaeltnis> [dostęp 14.05.2016].

Przede wszystkim, odnosząc się do głosów krytycznych pod adresem tej instytucji w kontekście jej praktycznego zastosowania, istotnie można stwierdzić, że liczba wniosków objętych wetem przedstawianych obywatelom może być niewspółmiernie duża do rzeczywistego ich zainteresowania<sup>76</sup>. Zgodnie bowiem z przytoczonymi wyżej informacjami, w dniu głosowania nad wyżej wymienioną ustawą o „Gripen” odbyły się aż trzy inne głosowania. Mimo zakładanej świadomości obywatelskiej istnieje zatem małe prawdopodobieństwo, że każdy uczestnik głosowania zapoznał się dokładnie z treścią wszystkich projektów, postulatami za i przeciw, a także dokładnymi sprawozdaniami i opiniami eksperckimi. Daje to więc możliwość wpływania na decyzje podejmowane przez głosujących, zarówno wnioskodawcom, jak i inicjatorom weta, między innymi przez stosowanie zbyt ogólnych twierdzeń, uciekanie się do populizmu, manipulowanie faktami w przedstawianych opinii publicznych argumentach<sup>77</sup>.

W analizowanym przypadku nie znajduje natomiast uzasadnienia zarzut dotyczący niskiej frekwencji i wprowadzenia rządów mniejszości. W głosowaniu nad odrzuceniem „Gripen” udział wzięło około 55,3% uprawnionych. W wyborach do Rady Narodu z 2011 r. frekwencja wyniosła natomiast 48,5%<sup>78</sup>. W związku z tym można uznać, że procedura weta uzyskała nawet większą reprezentację narodu niż wybór przedstawicieli w drodze wyborów powszechnych. Powinno to zatem stanowić przesłankę stanowiącą na korzyść weta ludowego, gdyż wynika z niej wniosek, iż w sprawach indywidualnych, szczególnie istotnych dla obywateli, zainteresowanie przewyższa uczestnictwo w przejawach demokracji pośredniej<sup>79</sup>.

Postulat stanowiący, że demokracja przedstawicielska powinna być traktowana jako wystarczająca miara poglądów obywateli, również nie znajduje tutaj zastosowania. Co ciekawsze jednak, nawiązując do poczynionych wcześniej analiz głosów w poszczególnych kantonach, partie, które posiadając większość zarówno w Radzie Narodu, jak i w Radzie Kantonów<sup>80</sup>, a także rzeczywiste poparcie w postaci głosów „za” w kantonach, w których mają największą liczbę mandatów, poparły projekt, który ostatecznie nie wszedł w życie. Jest to zatem dowód na to, że referenda fakultatywne nie powielają

<sup>76</sup> To zastrzeżenie odnosi się jednak do całości materii poddawanej pod referenda, a więc dotyczy nie tylko weta ludowego, ale i inicjatyw ludowych.

<sup>77</sup> Można do tego odnieść choćby przykład różnego przedstawiania kosztów Gripen i źródeł pobierania środków na finansowanie projektu.

<sup>78</sup> *Wahlbeteiligung*, [http://www.politik-stat.ch/nrw2011CHwb\\_de.html](http://www.politik-stat.ch/nrw2011CHwb_de.html) [dostęp 12.05.2016].

<sup>79</sup> W latach 2000–2010 frekwencja wahała się w przedziale między 28,69 a 56,63%, tylko raz schodząc poniżej 30%, a aż siedem razy sięgając powyżej 50%. M. Marczevska-Rytko, *op. cit.*, s. 281. W wyborach do Rady Narodu frekwencja nie przekroczyła 50% od 1979 r.

<sup>80</sup> W Radzie Narodów SVP – 54, FDP – 28, CVP – 30 mandatów na 200, a w Radzie Kantonów CVP – 13, FDP – 13, SVP – 6 mandatów na ogólną liczbę 46. *Die Sitzordnung im Nationalrat*, <https://www.parlament.ch/de/organe/nationalrat/sitzordnung-nr> [dostęp 14.05.2016]; *Groups in the Chamber: Council of States*, <https://www.parlament.ch/en/organe/council-of-states/groups-in-chamber-cs> [dostęp 14.05.2016].

automatycznie poglądów wyrażonych w procedurach demokracji pośredniej, a wręcz odwrotnie, dają możliwość podmiotowi suwerenności wyrażenia swojej woli.

Odrębną kwestią jest natomiast słuszność podejmowanych przez obywateli decyzji z punktu widzenia interesów państwa. Według przeciwników weta, daje ono możliwość realizacji interesów wyłącznie partykularnych, nie zaś ogólnego dobra państwa. Jednak wątpliwość już budzi samo użycie sformułowania „partykularnych”. Decyzje podejmowane zostają większością głosów, czyli naturalną konsekwencją wyrażają bezpośrednio wolę większości.

Można natomiast częściowo zgodzić się ze stwierdzeniem, że wybrane w procedurze wyborów powszechnych organy stanowią (a przynajmniej w założeniu stanowią powinny) podmioty bardziej świadome potrzeb i interesów państwa, jako ogółu, a więc to one powinny decydować w imieniu swoich wyborców<sup>81</sup>. Natomiast naród, jako zbiorowy podmiot suwerenności, może podejmować decyzje o charakterze w dużej mierze subiektywnym, ewentualnie zgodnym z manifestowanym poglądem dominującej większości. Rodzi to jednak zasadnicze pytanie, dotyczące istoty całej demokracji bezpośredniej, a mianowicie czy obywatele, jako suweren, mają prawo do realizacji własnej woli i przekonań, nawet jeśli w ostatecznym rozliczeniu mogą się one okazać błędne.

## **Institution of the popular referendum in Switzerland in the context of „Gripen-Fonds-Gesetz” project**

**Abstract:** The article presents issues connected with the popular referendum, also known as abrogative referendum, focusing on its functioning in the Swiss Confederation. It introduces the application of popular referendum, which is also collated with other institutions of direct democracy, provided for in the Swiss Constitution.

As the abrogative referendum occasionally comes in for criticism from numerous backgrounds, the article confronts suggested disadvantages with application in practice based on the project of Swiss act known as „Gripen-Fonds-Gesetz”, taking also into consideration the distribution of votes and situation in individual cantons.

**Keywords:** popular referendum; abrogative referendum; Gripen; Switzerland; direct democracy; popular vote

**Słowa kluczowe:** weto ludowe; referendum fakultatywne; Gripen; Szwajcaria; demokracja bezpośrednia; głosowanie obywatelskie

---

<sup>81</sup> Może za tym przemawiać m.in. liczba opracowań i sprawozdań przygotowanych lub zleconych przez władze publiczne, np. opinia Rady Federalnej.

