

Democrazia diretta in Italia

28 marca 2019

We Włoszech, jak w większości państw europejskich, panuje demokracja parlamentarna, co oznacza, że naród kreuje i wyraża swoje suwerenne prawa poprzez swoich przedstawicieli w parlamencie. Niemniej jednak, od początku lat 70-tych XX wieku w polityce włoskiej stosuje się instrumenty demokracji oddolnej. W niektórych, bardzo drażliwych dziedzinach życia, społeczeństwo włoskie może współdecydować bezpośrednio. Mam tu na myśli konkretnie trzy rodzaje referendum: abrogatywne, zatwierdzające i lokalne.

Włoskie referenda

Najbardziej popularnym rodzajem referendum we Włoszech jest referendum abrogatywne (referendum abrogativo) czyli negujące istniejące prawo (ustawy). Ten instrument bezpośrednio-demokratyczny można porównać do funkcjonującego w Szwajcarii weta ludowego, znanego również pod nazwą referendum nieobowiązkowego (fakultatywnego).

W ramach włoskiego referendum abrogatywnego elektorat może spowodować całkowite lub częściowe anulowanie istniejącej ustawy lub innego aktu prawnego w mocy ustawy.

Intencja włoskich konstytucjonalistów był charakter uzupełniający omawianego referendum, które ma uzupełniać i przede wszystkim kontrolować parlamentarny proces ustawodawczy.

Oczywiście nie wszystkie ustawy mogą być poddane pod tego rodzaju głosowanie powszechne. Wyjątkami są np. kwestie podatkowe, ustawy budżetowe, amnestia przestępców czy ratyfikacja umów międzynarodowych.

Jak jednak dochodzi do referendum abrogatywnego we Włoszech?

Otóż, istnieją tutaj dwie możliwości. Pierwsza jest inicjatywa obywatelska. 500 000 tys. obywateli uprawnionych do głosowania może zażądać przeprowadzenia referendum. Druga możliwość to inicjatywa 5 rad regionalnych (Włochy są podzielone na regiony), przy czym w każdej z tych rad inicjatywa musi zostać zatwierdzona absolutną większością głosów.

Następnie trybunał kasacyjny sprawdza prawomocność referendum, a więc wymagane kwestie formalne i oczywiście konieczna ilość ważnych podpisów.

Następnym etapem jest kontrola merytoryczna inicjatywy przez trybunał konstytucyjny.

Jaki cel ma ta kontrola? Do referendum nie mogą zostać dopuszczone inicjatywy dotyczące wyżej wymienionych wyjątków. Nie dopuszczone zostaną również inicjatywy niejasno sformułowane lub dotyczące jednocześnie różnych tematów i ustaw, jak też inicjatywy, które nie precyzują konkretnych zadań. Krotko mówiąc, do referendum abrogatywnego dopuszczone są jedynie te inicjatywy, w ramach których pytania formułowane są konkretnie, zwięźle, bez podtekstów, są jasno sformułowane na zasadzie "czarne albo białe".

Zgodnie z włoską tradycją, referenda przeprowadzane są zawsze w niedziele, około 15 kwietnia i 15 czerwca.

Warunkiem wymaganym i koniecznym na anulowanie danej ustawy bądź jej części jest uzyskanie w referendum większości głosów przy frekwencji co najmniej 50% głosujących.

I tu referendum włoskie przypomina niestety polską praktykę referendalną. Podobnie jak w Polsce, referendum jest więc progowe, a jak wiadomo osiągnięcie frekwencji 50% nie jest łatwe i jest zaprzeczeniem demokracji. Na przykład w Szwajcarii żadne progi frekwencyjne w ramach referendum nie mają miejsca.

Drugim rodzajem głosowania ogólnokrajowego w republice włoskiej jest tzw. referendum zatwierdzające (referendum

confermativo), które dotyczy zmiany konstytucji i stanowi pewnego rodzaju kompromis między suwerennością parlamentarną i obowiązkowym udziałem elektoratu w tej kwestii.

Zasadniczo parlament włoski może dokonać zmiany konstytucji bez udziału społeczeństwa, przy czym potrzebne są tutaj podwójne głosowania w obydwu izbach parlamentu.

Aby mogło dojść do zatwierdzenia projektu zmiany konstytucji, wymagana jest w drugim głosowaniu większość 2/3 głosów w obydwu izbach parlamentarnych.

Jeśli powyższe wymogi nie zostaną spełnione, możliwe jest przeprowadzenie zatwierdzającego referendum w celu uprawomocnienia zmiany konstytucji. Referendum dochodzi do skutku na zadanie 1/5 parlamentarzystów jednej izby, pięciu rad regionalnych lub 500 000 obywateli uprawnionych do głosowania. W wypadku referendum zatwierdzającego nie istnieje – w przeciwieństwie do Polski – próg procentowy.

Koronnymi przykładami głosowania zatwierdzających były referendum konstytucyjne z lat 2006 i 2016, które zostały odrzucone.

Trzecim rodzajem głosowania powszechnego we Włoszech jest referendum konsultacyjne (referendum consultativo). Ten instrument oddolną-demokratyczny stosowany jest na poziomie lokalnym, najczęściej w przypadku wewnętrznych zmian terytorialnych, np. utworzenia nowych regionów lub zmiany przynależności gminy z jednej prowincji do innej.

Praktyka

Jak już wspomniałem, praktyka referendalna we Włoszech funkcjonuje dopiero od lat 1970-tych. Wcześniej instrumenty demokracji bezpośredniej były w republice włoskiej stosowane jedynie sporadycznie i organizowane odgórnie.

Od momentu wprowadzenia referendum na poziomie ogólnokrajowym,

Włosi szli do urny prawie 70 razy. W tym kontekście państwo to uchodzi za jedno z nielicznych w Europie, w którym odwołanie się do referendum jest stosunkowo częste.

Można by więc zadać pytanie: czy praktyka ta sprzyja rozwojowi trójkąta: państwo-społeczeństwo-gospodarka we Włoszech?

Tu trzeba zwrócić uwagę na dwa zasadnicze aspekty.

Po pierwsze, jak wyglądałby ów trójkąt bez przeprowadzonych referendum? Być może polityka społeczno-ekonomiczna w tym państwie funkcjonowałaby (jeszcze) gorzej, niż miało to miejsce w ostatnim półwieczu, gdyby nie istniał element kontrolny społeczeństwa, jakim jest właśnie instrument referendum. Poza tym, głosowania referendalne dają Włochom poczucie udziału we współdecydowaniu o losach kraju.

Po drugie, nie wolno przeceniać roli referendum i inicjatywy obywatelskiej we Włoszech. Generalnie, jedynie 23 referenda zostały uznane za prawomocne (z czego 1/4 została przegłosowana negatywnie). Co prawda, od 1974 roku sięgają często po ten instrument demokratyczny, lecz próg procentowy wpływał negatywnie na jego efektywność. Aż 40% wszystkich przeprowadzonych głosowań nie uzyskały progu 50% frekwencji, mimo iż w niektórych przypadkach dana sprawa przegłosowana została większością głosów sięgająca ponad 90%.

Polityka aktualnego rządu

Aktualny rząd włoski, wywodzący się z partii Ruchu Pięciu Gwiazd i Ligi zapowiedział radykalne zmiany na rzecz demokracji bezpośredniej. To ciekawe, że taka inicjatywa wychodzi właśnie od partii rządzących, a nie oddanie, jak to ma miejsce we Francji (ruch żółtych kamizelek – przyp. autora) i może kiedyś będzie miało miejsce w Polsce. Ta inicjatywa odgórna dla oddolnej demokracji jest niewątpliwie ewenementem w skali światowej.

Plan poszerzenia zakresu stosowania instrumentów bezpośrednio-demokratycznych przez aktualny rząd włoski można streścić w czterech punktach:

Planuje się usankcjonowanie prawne inicjatywy obywatelskiej, a więc instrumentu inicjującego ustawy – oddolnie, przez obywateli i na wzór szwajcarski.

Próg procentowy w wypadku referendum abrogatywnego ma być zniesiony – byłby to duży krok w kierunku rzeczywistej demokracji oddolnej.

Abstrahując od instrumentu referendum, rząd zobowiązuje się, że wszelkie inicjatywy obywatelskie winny być rozpatrywane również konsekwentnie w parlamencie.

Zostanie utworzone nowe ministerstwo ds demokracji bezpośredniej. To już może lekka przesada włoskiej biurokracji, ale życie pokaże, czy ta instytucja sprawdzi się w praktyce.

Dążenie koalicji rządowej Pięciu Gwiazd i Ligi, aby we Włoszech stworzyć system komplementarny (parlamentarno-bezpośredni), jest niewątpliwie – oprócz Szwajcarii i księstwa Liechtenstein – ewenementem w skali europejskiej i światowej. Czy ten eksperyment dojdzie do skutku i będzie funkcjonować?

Wszystko zależy od tego czy aktualny rząd utrzyma się tak długo przy władzy, aby przeprowadzić konieczne reformy i zmiany konstytucyjne.

Oczywiście europejskie supermocarstwo (UE) patrzy podejrzliwie i niechętnie na poczynania włoskiego rządu. Demokracja oddolna w państwie założycielskim europejskiej integracji? To przecież stawia pod znakiem zapytania supremację parlamentarno-elitarnej tradycji w Europie po II wojnie światowej.

Jak widać jednak, Włosi nie mają kompleksów i obaw. Nie uważają też, że lud jest zbyt „głupi“, aby podejmować wiążące

decyzje państwowe. Zobaczymy, co przyszłość pokaże. Niemniej jednak już teraz widzimy, że demokracja bezpośrednia w Europie to nie wyłączny przywilej Szwajcarii, albo – jak niektórzy uważają – eksperyment możliwy do wprowadzenia jedynie w małych państwach.

Włosi potrafią, Francuzi próbują, a gdzie są Polacy?

Autorstwo: Mirosław Matyja

Źródło: WolneMedia.net