

Demokracja bezpośrednia

30 marca 2019

Referendum to podstawowa, kształtowana przez stulecia instytucja demokracji bezpośredniej, umożliwiająca obywatelom decydowanie o sprawach publicznych. Instrument ten największe zastosowanie znajduje w Szwajcarii, która uważana jest za kolebkę demokracji bezpośredniej. Ideą referendum jest założenie, że jego wynik powinien stanowić wiążącą dla władz wypowiedź społeczną, rodzącą skutki prawne w temacie, którego dotyczy głosowanie. Rządzący – oprócz Szwajcarii – sięgają do referendum, szukając w społeczeństwie potwierdzenia dla swojej polityki.

To skuteczne narzędzie współdecydowania społeczeństwa w sprawach ważnych dla państwa nie zyskuje jednak szerszej popularności w ośrodkach decyzyjnych we współczesnych demokracjach parlamentarnych. Dlaczego? Odpowiedź jest prosta: społeczeństwo może zawsze zadecydować inaczej niż tzw. władza (przykład Brexitu) i wtedy rządzący mają kłopot.

Poniżej przedstawiam funkcjonowanie referendum w trzech wybranych państwach: Szwajcarii, Polsce i Francji.

Szwajcaria

W Szwajcarii funkcjonują dwie postaci referendum ogólnokrajowego: referendum obowiązkowe oraz referendum nieobowiązkowe.

Referendum obowiązkowe zostało wprowadzone w życie już w roku 1848. Stosuje się je w razie konieczności wprowadzenia zmian do konstytucji. Natomiast od roku 1977 referendum to zwołuje się także w sprawie decyzji o przystąpieniu do organizacji ponadnarodowych.

Naród i kantony wyrażają wolę w sprawach: zmiany Konstytucji

Federalnej; przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych; ustaw federalnych uznanych za pilne, których czas obowiązywania nie przekracza jednego roku; ustawy te w ciągu roku od przyjęcia przez Zgromadzenie Federalne muszą być poddane pod głosowanie.

Natomiast tylko naród wyraża swoją wolę odnośnie do: inicjatyw ludowych w sprawie całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej; inicjatyw ludowych w sprawie częściowej zmiany Konstytucji Federalnej w formie propozycji o ogólnym charakterze, która została odrzucona przez Zgromadzenie Federalne, oraz pytania, czy należy przeprowadzić całkowitą zmianę Konstytucji Federalnej w razie niejednomyślności obu izb.

Referendum nieobowiązkowe (fakultatywne), zwane również wetem ludowym, wprowadzono w 1874 r. Zwołuje się je dla wyrażenia sprzeciwu wobec rozwiązań przyjętych w obowiązującym systemie prawa. Instrument ten stosowany jest przeciwko uchwalonemu aktowi prawnemu. Zgodnie z konstytucją, Zgromadzenie Federalne może poddać pod głosowanie w referendum nieobowiązkowym także inne umowy międzynarodowe.

Zgodnie z art. 141 szwajcarskiej konstytucji, referendum nieobowiązkowe przeprowadza się na żądanie 50 tys. uprawnionych obywateli lub ośmiu kantonów. Wymagana liczba podpisów pod wnioskiem o takie referendum musi być zebrana w okresie 100 dni od ogłoszenia (publikacji) tekstu aktu prawnego będącego przedmiotem głosowania w Dzienniku Federalnym.

Według art. 142 konstytucji Szwajcarii, projekty przedstawione pod głosowanie narodowi stają się obowiązujące wtedy, gdy opowie się za nimi większość głosujących, bez względu na tzw. próg procentowy.

Nie trzeba chyba dodawać, że wyniki referendum mają w Szwajcarii zawsze moc wiążącą, zaś ten demokratyczny instrument jest podstawą funkcjonowania demokracji

bezpośredniej w tym państwie.

Polska

Jak już wspomniałem, referendum powinno być demokratyczną formą kontroli władz, kształtowania ustroju i wiążącym prawnie wyrazem woli społeczeństwa.

Paradoksalnie, Konstytucja RP zawiera zapisy na temat referendum, które są niewiele więcej warte niż cała Konstytucja, a więc chaotyczne, niekonsekwentne i niepowiązane z polityczną praktyką.

Konstytucja RP i ustawa o referendum ogólnokrajowym wyróżniają trzy rodzaje referendum ogólnokrajowego:

- referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125),
- referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której RP przekazuje organizacji narodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90),
- referendum w sprawie przyjęcia ustawy zmieniającej Konstytucję RP (art. 235).

Dwa ostatnie mają charakter skonkretyzowany, gdyż dotyczą uchwalonej już przez Sejm i Senat ustawy oraz umowy międzynarodowej zawartej przez Radę Ministrów na ratyfikację, na którą obywatele mają wyrazić zgodę albo nie.

Wątpliwości budzi sformułowanie „w sprawach o szczególnym znaczeniu” (art. 125). Jak się okazuje, przedmiotem tego referendum mogą stać się sprawy jedynie o charakterze ogólnym, które nie zastępują działań właściwych organów państwowych, lecz konkretyzują późniejszą treść rozwiązań podejmowanych przez odpowiednie organy. Dlatego przedmiotem tego głosowania nie może być jakakolwiek kwestia już wcześniej uregulowana.

Krótko mówiąc, nie można w ramach referendum zmienić ustawy – prawo jest „święte i nienaruszalne”, nawet jakby nie miało sensu i było przestarzałe.

Poza tym referendum, zgodnie z Konstytucją, jest fakultatywne – można je przeprowadzić, ale nie jest to konieczne. Oczywiście, obywatele nie mają na to żadnego wpływu. Wszystko zależy od dobrej woli polityków.

Obecne zapisy konstytucyjne dotyczące referendum nie mają nic wspólnego z ideą demokracji oddolnej – przez obywateli dla obywateli.

Po pierwsze, chyba nikt w Polsce nie potrafi jednoznacznie zdefiniować „spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Dla jednego jest to wprowadzenie wspólnej waluty euro, dla drugiego zamknięcie granicy z Ukrainą, dla trzeciego zakaz afer gospodarczych, a dla czwartego likwidacja korupcji itp.

Po drugie, referendum inicjowane może być tylko przez Sejm albo Prezydenta za zgodą Senatu. Uchwała referendalna jest podejmowana bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jest to więc bariera praktycznie „nie do przejścia” – dlatego odwołanie się do instrumentu referendum na poziomie ogólnokrajowym pozostaje fikcją. Społeczeństwo może się tylko przyglądać i kibicować politykom.

Po trzecie, referendum jest tylko wówczas wiążące, jeżeli weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Ustalanie progu procentowego ogranicza demokratyczne podjęcie decyzji. Wiadomo przecież, że ktoś, kto nie idzie do urny, również głosuje, tylko że pasywnie.

Aby umożliwić suwerenowi, czyli społeczeństwu polskiemu, efektywny udział w sprawowaniu władzy, należałoby zmienić art. 90, 125 i 235 aktualnej konstytucji, które – mówiąc otwarcie – w obecnej formie nie spełniają żadnych norm demokracji bezpośredniej i nie „oddają” władzy społeczeństwu.

Podkreślam, że polska ustawa zasadnicza nie przewiduje instytucji referendum obligatoryjnego/obowiązkowego. I to jest wielki błąd. Artykuły dotyczące referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której RP przekazuje organizacji narodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90), oraz referendum w sprawie przyjęcia ustawy zmieniającej Konstytucję RP (art. 235) wymagają zmiany – nowego zapisu konstytucyjnego. Taki artykuł powinien dodatkowo zostać uzupełniony zapisem obligującym władze państwowe do przeprowadzenia wiążącego i bezprogowego referendum w sprawach, które są uznane za pilne, a które nie mają podstaw konstytucyjnych (art. 125).

Francja

Nie da się ukryć, że szwajcarski model demokracji bezpośrednio w ostatnich miesiącach inspirował Francuzów. W ramach protestów gilets jaunes wysuwane są żądania wprowadzenia inicjatyw obywatelskich i oczywiście związanego z nimi referendum. Prezydent Macron, jak łatwo się domyśleć, nastawiony jest sceptycznie do tego pomysłu.

Czy Francja potrzebuje więcej demokracji? Czy potrzebuje demokracji oddolnej?

Te pytania stawiane są teraz w całej Francji i coraz częściej „właściciele żółtych kamizelek” spoglądają z zaciekawieniem i zazdrośnie w kierunku Szwajcarii.

Idea oddolnego kierowania państwem przybrała nawet wymiar konkretnie sformułowanego żądania, mianowicie wprowadzenia do francuskiego systemu decyzyjnego Référendum d'initiative citoyenne (RIC), a więc referendum na podstawie inicjatywy obywatelskiej. Nie trzeba tu dodawać, że to model szwajcarski. Dla przedstawicieli gilets jaunes jest jasne: w Paryżu przeciętni obywatele traktowani są jako kłopotliwy balast, a nie jako suweren. Nadzieje związane z instrumentami demokracji

oddolnej są tu oczywiste. Chodzi o zmianę układu sił we francuskim procesie polityczno-decyzyjnym i odebranie władzy oligarchom.

Tego typu debata nie jest wcale nowa we Francji. Wertykalny model scentralizowanego państwa francuskiego nie miał nigdy wiele wspólnego z demokracją oddolną.

W V Republice Francuskiej zasadniczo tylko prezydent upoważniony jest do wylansowania referendum, co jest oczywistym zaprzeczeniem demokracji. Sarkozy co prawda zrobił w 2008 r. krok w kierunku Narodu i zezwolił na powszechne głosowania, ale tylko z inicjatywy parlamentu. Należy dodać, że parlament francuski w ostatnich 11 latach nie skorzystał z tego prawa ani razu.

W dzisiejszej Francji żądania wprowadzenia instrumentów demokracji bezpośredniej na wzór szwajcarski stawiają nie tylko przedstawiciele gilets jaunes, lecz również partie polityczne.

Lewica chce zapisu konstytucyjnego dotyczącego inicjatywy obywatelskiej – na żądanie 700 000 obywateli uprawnionych do głosowania.

Premier Edouard Philippe, aby uspokoić protestujący lud, wyszedł nawet naprzeciw tym żądaniom, ale od razu się asekurował, twierdząc, że powszechne głosowania powinny być obwarowanego „pewnymi” ograniczeniami.

Paradoksem francuskiego systemu politycznego jest to, że nikt inny, jak sam prezydent decyduje w ostatniej instancji o udzieleniu elektoratowi prawa inicjującego referendum. Łatwo jednak przewidzieć, że obecnie jakiegokolwiek referendum przerodzi się w plebiscyt dotyczący całokształtu polityki gospodarczej Francji i takie głosowanie oznaczałoby porażkę francuskiego prezydenta.

Tak więc, wprowadzenie instrumentów demokracji oddolnej we

Francji powiązane są w dużym stopniu z utrzymaniem prezydentury przez Emmanuela Macrona.

Perspektywy

Szwajcarska demokracja oddolna z jej głównym instrumentem decyzyjnym – referendum, jest ustabilizowana od dziesiątków lat i nic jej nie zagraża. Ten system polityczny, oparty na oddolnym współrządzeniu przez elektorat, jest sprawdzony przez wieloletnią praktykę i z pewnością godny do naśladowania. Funkcjonowanie szwajcarskich instrumentów bezpośrednio-demokratycznych (referendum, inicjatywa ludowa, weto ludowe) podpatrywane są coraz częściej przez najrozmaitsze ruchy obywatelskie w innych krajach europejskich (i nie tylko europejskich).

Polska i Francja to państwa, w których panuje demokracja parlamentarna, do której społeczeństwa obydwu państw mają coraz więcej zastrzeżeń. Systemy polityczne w obydwu krajach opierają się na scentralizowanych i unitarnych strukturach. Namiastki demokracji oddolnej – czyli tej najbliższej obywatelom – zarówno w Polsce jak i we Francji – to jedynie farsa i kpina z elektoratu.

Nie ma sensu porównywać oddolnej demokracji we Francji i w Polsce – w obydwu państwach ten typ demokracji po prostu de facto nie istnieje.

Czy jednak żółte kamizelki we Francji albo ugrupowania obywatelskie, propagujące demokrację bezpośrednią w Polsce, będą w stanie przeforsować wprowadzenie do procesu politycznego takie narzędzia decyzyjne, jak referendum lub inicjatywa obywatelska?

W aktualnej konstelacji politycznej obydwu krajów taka ewolucja nie jest niemożliwa, ale bardzo trudna, bowiem musiałoby to doprowadzić do całkowitej zmiany koncepcji i struktur państwowych, a przede wszystkim do nowelizacji

konstytucji.

Autorstwo: prof. Mirosław Matyja

Źródło: WolneMedia.net

0 autorze

Mirosław Matyja – politolog, ekonomista i historyk. Absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie i Uniwersytetu w Bazylei. Doktorat w dziedzinie nauk ekonomicznych na Université de Fribourg w Szwajcarii w 1998 r., w dziedzinie nauk humanistycznych na Polskim Uniwersytecie Na Obczyźnie PUNO w Londynie w 2012 r. oraz w dziedzinie nauk społecznych na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie w 2016 r. Mirosław Matyja jest profesorem na Polish University Abroad w Londynie, gdzie pełni funkcję dyrektora Zakładu Kultury Politycznej i Badan nad Demokracją. Autor i współautor 15 monografii i ponad 200 artykułów naukowych i popularno-naukowych w języku polskim, niemieckim i angielskim. Z zamiłowania alpinista i himalaista oraz badacz najnowszej historii Polski. Mieszka i pracuje w Szwajcarii, żonaty, ma dwóch bliźniaczych synów.