

*Jacek Ziobrowski*¹

Inicjatywa obywatelska w Szwajcarii i w Polsce

Abstrakt

W artykule autor przedstawia i porównuje funkcjonowanie instytucji inicjatywy obywatelskiej w ramach demokracji szwajcarskiej i w Polsce. Formułuje hipotezę, że wprowadzenie niektórych rozwiązań bliskich szwajcarskiej inicjatywie ludowej mogłoby, pod pewnymi warunkami, korzystnie wzbogacić polski system polityczny. Twierdzi też, że niektóre z tych warunków nie zostaną spełnione w najbliższych latach. Na rzecz tego twierdzenia przemawia m.in. to, że większość Szwajcarów biorących udział w głosowaniach kieruje się odmiennymi racjami niż ogół polskich wyborców. Racje Szwajcarów ukazuje m.in. zamieszczony w artykule opis dwóch szwajcarskich inicjatyw ludowych.

Słowa kluczowe: demokracja szwajcarska, demokracja bezpośrednia, inicjatywa obywatelska, inicjatywa ludowa, społeczeństwo obywatelskie

Kody klasyfikacji JEL: H10, K10, Z18

¹ Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, e-mail: jacek.ziobrowski@sgh.waw.pl, <https://orcid.org/0000-0002-0263-5734>.

Citizens' initiative in Switzerland and Poland

Abstract

In the article the author presents and compares the functioning of the citizens' initiative in Switzerland and in Poland. He formulates the hypothesis that implementing some solutions close to Swiss popular initiative could, under certain conditions, beneficially enrich the Polish political system. He also claims that some of these conditions will not be met in the short term. This claim is supported, among others, by the fact that the majority of Swiss taking part in the voting is guided by arguments other than those of most Polish voters. The arguments guiding the Swiss are mentioned among others in the description of two popular initiatives included in the article.

Keywords: Swiss democracy, direct democracy, citizens' initiative, popular initiative, civil society

JEL Classification Codes: H10, K10, Z18

Wprowadzenie

Zasadnie można bronić tezy, że w Szwajcarii funkcjonuje najbardziej demokratyczny system polityczny na świecie. W systemie politycznym Szwajcarii szczególnie istotną rolę odgrywają elementy demokracji bezpośredniej, takie jak referendum, inicjatywa ludowa, zgromadzenie ludowe. W wielu innych państwach także stosowane są różne formy demokracji bezpośredniej, jednak nie odgrywają one tak istotnej roli w systemie sprawowania rządów jak w Szwajcarii. Liczba referendów o zasięgu ogólnokrajowym w Szwajcarii przewyższa zapewne liczbę takich głosowań we wszystkich innych krajach. Nadto w innych krajach referenda są zazwyczaj kontrolowane przez rząd i nie mają mocy wiążącej.

Według Wofganga Koydla system polityczny Szwajcarii jest jedynym, który zasługuje w pełni na nazwę „demokracja”. Szwajcaria jest jedynym państwem, w którym „demokrację pojmuję się dosłownie, tutaj rządzi lud, a nie jego reprezentanci” (Koydl, 2014: 138). Jego zdaniem w innych systemach politycznych Europy Zachodniej partie i państwowe biurokracje zajęły miejsce władców absolutnych (Koydl, 2014: 144). W systemach tych coraz większa władza koncentruje się w coraz mniejszej grupie osób. Ukształtowała się silna kasta zawodowych polityków, oddalona od ludu, od wyborców. Kastę tę tworzą partie polityczne zwalczające siebie nawzajem (przy pomocy argumentów, ale i kłamstw, insynuacji). Władza ludu ogranicza się do możliwości poparcia jednej z takich partii. Europejskie systemy polityczne mają według Koydla

na ogół charakter partiokracji, a ta jest czymś pośrednim między monarchią absolutną (lub rządami dyktatora) a demokracją.

Niektóre z nakreślonych tu poglądów Koydla mogą wydawać się nieco kontrowersyjne. Sporne wydaje się m.in. stanowisko, że istotą demokracji jest bezpośrednia władza ludu. Demokracja przedstawicielska wydaje się bardziej sprawna (sprzyja szybkiemu wprowadzaniu reform) niż demokracja pół-bezpośrednia, jaka występuje w Szwajcarii. Zgadzam się jednak z Koydlem w kwestii oceny systemu politycznego Szwajcarii, również moja wysoka ocena tego systemu wiąże się z zakresem funkcjonowania form demokracji bezpośredniej umożliwiającym obywatelom daleko idące uczestnictwo w podejmowaniu decyzji politycznych. Uważam, że niektóre rozwiązania szwajcarskiej demokracji bezpośredniej dotyczące inicjatywy ludowej mogłyby wzbogacić systemy demokratyczne innych państw, w szczególności – Polski. Inicjatywa ludowa wydaje mi się warta uwagi m.in. jako narzędzie rozwiązywania problemów z zakresu polityki publicznej – zwłaszcza w sytuacji ostrych sporów między głównymi siłami politycznymi w danym kraju.

W artykule zarysowuję, korzystając przede wszystkim z książek szwajcarskich politologów (Linder, 2005; Steiner, 1993), system polityczny Szwajcarii i korzystanie w ramach tego systemu z instytucji inicjatywy ludowej jako najbardziej cenionego narzędzia tamtejszej demokracji bezpośredniej. Informacje ogólne uzupełniam przedstawiając dwie konkretne inicjatywy ludowe – argumentację ich zwolenników i przeciwników, ich wyniki. Następnie porównuję zasady funkcjonowania inicjatywy ludowej w Szwajcarii i w Polsce, wyznaczam kierunki takich modyfikacji polskiej instytucji inicjatywy, które mogłyby udoskonalić nasz system polityczny. Wskazuję warunki, które musiałyby zostać spełnione, by szwajcarskie rozwiązania dotyczące inicjatywy obywatelskiej mogły być wprowadzone z korzyścią dla polskiej demokracji. Twierdzę też, że niektóre z tych warunków nie zostaną spełnione w najbliższym czasie.

System polityczny Szwajcarii

System polityczny Szwajcarii wyróżnia – spośród innych systemów władzy uchodzących za demokratyczne – szereg oryginalnych rozwiązań ustrojowych. Cechuje go, obok szczególnego znaczenia instytucji demokracji bezpośredniej, federalizm z nadzwyczaj ograniczoną władzą centralną, a także współdziałanie w ramach rządu składającego się z reprezentantów czterech głównych partii, których zwolennicy stanowią ok. 70% wyborców.

Szwajcaria stanowi federację kantonów będących właściwie (bardzo) małymi państwami o dużym zakresie suwerenności. Kantony posiadają własne ustawy zasadnicze, własne parlamenty i rządy, własne systemy sprawiedliwości i policję. W dużej mierze niezależne są kantonalne systemy edukacji, szwajcarskie (kantonalne) uniwersytety nie podlegają władzy centralnej (nie dotyczy to dwóch uczelni technicznych). Kantony nie posiadają jednak wszystkich funkcji państwowych, ich ustawy muszą być zgodne z konstytucją całej federacji, nie mogą pobierać ceł na granicach, dysponować własnym systemem monetarnym, własną armią.

Funkcje władzy ustawodawczej w Szwajcarii sprawuje parlament nazywany Zgromadzeniem Federalnym (*Bundesversammlung*), składający się z dwóch izb: Rady Narodowej (*Nationalrat*) i Rady Kantonów (*Ständerat*). Wybory do Rady Narodowej odbywają się zgodnie z demokratyczną zasadą: 1 osoba – 1 głos. Wybory do Rady Kantonów kierują się federalistyczną zasadą: każdy kanton ma tyle samo głosów.

Rada Narodowa składa się z 200 parlamentarzystów wybieranych na 4-letnią kadencję. W wyborach stosuje się proporcjonalny system wyborczy. Wyborcy głosują na listy partyjne, mogą jednak zmieniać te listy: szeregować kandydatów, dopisywać kandydatów z innych list, dwukrotnie podawać jedno nazwisko, skreślać inne (Steiner, 1993: 114–117). Miejsca dzieli się między kantony proporcjonalnie do liczby ich wyborców, przy czym każdy kanton musi mieć co najmniej jednego reprezentanta. Nie obowiązują progi wyborcze. W związku z tym w szwajcarskim parlamencie zasiadają przedstawiciele wielu partii politycznych. Rada Kantonów liczy 46 osób, po dwóch przedstawicieli każdego kantonu (po jednym przedstawicielu każdego z sześciu półkantonów). Wybory do Rady Kantonów odbywają się zgodnie z systemem większościowym. Wybrani zostają kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów.

Uchwalenie ustawy wymaga, by opowiedziała się za nią większość członków Rady Narodowej i większość przedstawicieli kantonów w Radzie Kantonów. Niektóre decyzje parlamentu stają się jednak wiążące dopiero wtedy, gdy zostaną zaakceptowane w referendum. Zmiany w konstytucji muszą zostać zaaprobowane w referendum zarówno przez większość Szwajcarów, jak i przez większość kantonów.

System polityczny Szwajcarii stanowi wzorcową wersję demokracji konsensualnej. Demokrację tego rodzaju cechuje – najogólniej rzecz biorąc – współzrządzenie. Przeciwstawiana jest ona demokracji większościowej, którą cechuje konkurencja, współzawodnictwo. Według Arenda Lijpharta (1977, 1984, 1999) demokrację konsensualną wyróżniają m.in.: decentralizacja władzy i federalizm, system wielopartyjny, współpraca kilku partii (wielka koalicja), wyraźny rozdział władz, proporcjonalny system wyborczy. Lijphart uważa, że demokracja konsensualna lepiej niż demokracja większościowa służy integracji różnych społeczności kulturowych i wyznaniowych,

rozwiązywaniu konfliktów społecznych, stabilności politycznej. Słuszność tej tezy potwierdza m.in. najnowsza historia Szwajcarii, której demokracja konsensualna uchodzi za najbardziej stabilny system demokratyczny w Europie.

Instytucja inicjatywy ludowej w Szwajcarii

Wyborcy szwajcarscy nie tylko wybierają reprezentujące ich osoby mające sprawować władzę, ale i sami bezpośrednio decydują o zmianach w konstytucji i przyjęciu niektórych ustaw jako obowiązujących w całej Federacji, w kantonie lub gminie. Umożliwia to w szczególności inicjatywa ludowa (*Volksinitiative*).

Instytucja inicjatywy ludowej została wprowadzona w latach 1848 (możliwość całkowitej rewizji konstytucji) i 1891 (rewizja niektórych zapisów). W obecnej Konstytucji Szwajcarii zasady funkcjonowania inicjatywy i przeprowadzania referendum zapisano w artykułach 138–142 (*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1997).

Na mocy prawa do inicjatywy obywatele Szwajcarii mogą dokonywać rewizji całej konstytucji lub jej wybranych zapisów. Z inicjatywą rewizji całej konstytucji wystąpiono tylko raz, w roku 1935, inicjatywa ta została odrzucona. By zaproponowana zmiana jakiegoś artykułu konstytucji mogła być poddana pod głosowanie, konieczne jest zebranie pod projektem 100 tys. podpisów w ciągu 18 miesięcy. Inicjatywa jest ważna, jeśli nie narusza umów międzynarodowych Szwajcarii, wymogów jedności formy i jedności materii. Może mieć formę wypracowanego projektu lub ogólnego zalecenia (wtedy zadaniem parlamentu jest opracowanie odpowiedniego zapisu konstytucji).

Zgromadzenie Federalne formułuje swoje stanowisko, w którym zaleca akceptację przez wyborców propozycji lub jej odrzucenie. W tym drugim przypadku może zaproponować konkurencyjny zapis artykułu, którego dotyczy inicjatywa (kontrpropozycja), wtedy głosowanie odbywa się nad obydwoma projektami. Wyborcy mogą głosować zarówno na inicjatywę, jak i na kontrpropozycję; mogą zaznaczyć też, któremu rozwiązaniu dają pierwszeństwo (jeśli obydwa projekty zyskają poparcie wyborców, decyduje suma procentowego udziału głosów wyborców i kantonów na rzecz jednego z dwóch projektów). Nawet wtedy, gdy parlament nie zaakceptuje propozycji, musi odbyć się odpowiednie referendum. Jego wynik jest wiążący, niezależnie od stanowiska parlamentu, rządu i niezależnie od liczby osób biorących udział w głosowaniu. Zmiana wchodzi w życie, jeśli w głosowaniu uzyska podwójną większość głosów.

Rząd i parlament nie mogą ignorować inicjatywy obywateli. Nie mogą dowolnie długo uchylać się od wyrażenia swojego stanowiska dotyczącego projektu obywateli. Rząd zobowiązany jest prawnie do tego, by w ciągu jednego roku od jego zgłoszenia przedstawić parlamentowi odpowiedni wniosek, wymagane prace parlamentarne muszą zakończyć się w ciągu 30 miesięcy od zgłoszenia, a głosowanie musi się odbyć w ciągu następnych 9 miesięcy (Linder, 2005: 254).

Analogiczne instytucje inicjatywy obowiązują również na szczeblu kantonu. We wszystkich kantonach respektowana jest nie tylko ludowa inicjatywa konstytucyjna, ale też (niestosowana dotychczas na szczeblu federacji) ustawodawcza. W kantonach i gminach demokracja bezpośrednia jest jeszcze bardziej rozwinięta niż na szczeblu federacji.

W Szwajcarii do końca 2023 r. odbyło się 229 głosowań nad propozycjami zgłoszonymi w ramach inicjatywy ludowej na szczeblu federalnym (zob. *Bundesamt für Statistik*). Tylko niewielka ich część (25, ok. 10%) zakończyła się akceptacją zmian zapisów konstytucji. Bardziej skuteczne bywają inicjatywy na szczeblu kantonów, ok. 30% takich inicjatyw kończy się pełnym powodzeniem inicjatorów (Linder, 2005: 270–271).

Doświadczenia ze stosowaniem różnych form demokracji bezpośredniej w Szwajcarii wykazują, że referendum ma często skutek zachowawczy, zaś inicjatywa obywatelska – innowacyjny (Linder, 2005: 256–270). Celem osób występujących z inicjatywą ludową nie zawsze jest zatwierdzenie proponowanego rozwiązania, danej ustawy. Często celem takim jest zwrócenie uwagi na problemy, które nie są rozwiązywane przez rządzących, zainicjowanie w mediach i w środowisku polityków szeroko zakrojonej debaty w danej sprawie. Jeśli inicjatywa obywateli (lub ewentualna kontrpropozycja) nie znajdzie poparcia wśród większości głosujących, to można liczyć na wprowadzenie po jakimś czasie nowych, częściowo zgodnych ze stanowiskiem zwolenników inicjatywy, rozwiązań w danej kwestii.

Tak było np. z inicjatywą na rzecz likwidacji szwajcarskiego wojska (*Schweiz ohne Armee*). Niespodziewanie wysoki odsetek osób popierających tę inicjatywę (ponad 35%) skłonił wielu Szwajcarów do dalszej aktywności obywatelskiej, w jej wyniku wprowadzono możliwość służby cywilnej jako alternatywy dla służby wojskowej. Jako inne przykłady można wskazać inicjatywy dotyczące ograniczenia napływu cudzoziemców. Żadna z kilku inicjatyw dotyczących ograniczenia napływu imigrantów nie zakończyła się wprowadzeniem proponowanych restrykcji. Rozbudziły one jednak publiczne dyskusje, które przyczyniły się do wprowadzenia rozwiązań ograniczających negatywne skutki napływu imigrantów dla obywateli Szwajcarii.

Inicjatywa może być też sposobem wyrażenia niezadowolenia jakichś grup społecznych z ich sytuacji, z ignorowania ich potrzeb. Jako pokojowy sposób wyrażania

sprzeciwu wobec polityki rządzących zastępuje ona niejako występujące w innych krajach masowe protesty, strajki, zamieszki. Jeśli nawet nie zakończy się zadowalającym rozwiązaniem zgłaszanego problemu, to sprawia, że społeczeństwo wyraźniej dostrzega ten problem i lepiej rozumie osoby, które się z nim zmagają.

Dodatkowe informacje dotyczące inicjatywy ludowej w Szwajcarii zawierają m.in. książki polskich politologów: Mirosława Matyji (2019, 2019a), Sabiny Grabowskiej (2009), Marii Marczewskiej-Rytko (2001), Magdaleny Musiał-Karg (2012). Autorzy ci, z reguły, nie proponują przenoszenia szwajcarskich rozwiązań dotyczących demokracji bezpośredniej do Polski. Wyjątek stanowi Mirosław Matyja. W książkach *Utopia or Chance* oraz *Polska semidemokracja* proponuje on radykalną zmianę polskiego systemu politycznego, polegającą przede wszystkim na modyfikacji na wzór szwajcarski instytucji referendum i inicjatywy ludowej oraz wprowadzeniu weta ludowego. W niniejszym artykule ustosunkowuję się do tej propozycji. Wcześniej opisuję przykładowe inicjatywy ludowe oraz porównuję funkcjonowanie inicjatywy obywatelskiej w Szwajcarii i w Polsce.

Przykłady inicjatyw ludowych

Niżej przedstawiam argumentację zwolenników i przeciwników dwóch szwajcarskich inicjatyw ludowych. Jedna z nich dotyczyła wprowadzenia wcześniejszego wieku emerytalnego, a druga – wydłużenia gwarantowanego urlopu wypoczynkowego.

Inicjatywa na rzecz elastycznego wieku emerytalnego (*Volksinitiative „Für ein flexibles AHV Alter”*) została wniesiona przez Szwajcarski Związek Zawodowy (*Schweizerischer Gewerkschaftsbund*). Ogólnonarodowe głosowanie odbyło się 30 listopada 2008 r.

Autorzy inicjatywy zaproponowali, by przyznawać pełną emeryturę z 1 filara (*AHV-Rente*) osobom od 62. roku życia, o dochodach rocznych poniżej 119 340 franków (ok. 10 tys. franków miesięcznie), jeśli zrezygnują z pracy zawodowej. Realizacja tej propozycji miałaby zostać sfinansowana przez podwyższenie składki emerytalnej.

Szwajcarski system emerytalny wspiera się na 3 filarach. Filar 1 stanowią obowiązkowe ubezpieczenia państwowe: *AHV (Alters- und Hinterlassenversicherung)* oraz *IV (Invalidenversicherung)*. Mają one zapewnić świadczenia umożliwiające emerytowi realizację jego podstawowych potrzeb materialnych. Filar 2 obejmuje obowiązkowe dla pracobiorców ubezpieczenia zawodowe *BV (Berufliche Vorsorge)*, emerytura z dwóch pierwszych filarów ma zapewnić standard życia zbliżony do tego, do którego przyzwyczaili się Szwajcarzy w okresie pracy zawodowej. 3 filar stanowią

nieobowiązkowe ubezpieczenia indywidualne. Inicjatywa obywatelska dotyczyła emerytury z 1 filara.

W Szwajcarii, w czasie głosowania nad inicjatywą, normalny wiek emerytalny kobiet wynosił 64 lata, a mężczyzn – 65. Kobiety i mężczyźni mogli jednak przejść na emeryturę o rok lub dwa lata wcześniej. Jeśli z tego skorzystali, ich emeryturę podstawową zmniejszano (do końca życia) miesięcznie o 6,8% (gdy przechodzili na emeryturę rok wcześniej), względnie 13,6% (gdy zostawali emerytami 2 lata wcześniej). Emerytura podstawowa, czyli tzw. *AHV-Rente* wynosiła w czasie głosowania nad inicjatywą minimalnie 1105 franków, a maksymalnie 2210 franków miesięcznie. Osoby posiadające skromne środki finansowe miały prawo do świadczeń uzupełniających.

Szwajcarski Związek Zawodowy przedstawił szereg argumentów na rzecz swej propozycji (Schweizerischer Gewerkschaftsbund, 2008; Vimentis Team, 2008). Oto niektóre z nich:

- 1) Nie wszyscy Szwajcarzy mogą pracować do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego. Niektórzy nie mogą pracować tak długo ze względów zdrowotnych, inni z uwagi na to, że jako osoby w starszym wieku nie mogą znaleźć pracy, przegrywają konkurencję z młodszymi. Realizacja inicjatywy pomogłaby rozwiązać problemy finansowe takich osób.
- 2) Dotychczas wcześniejsze przechodzenie na emeryturę wiąże się ze znaczącym zmniejszeniem świadczeń emerytalnych. Biedniejsi często nie mogą sobie na to pozwolić, w związku z tym pracują do osiągnięcia normalnego wieku emerytalnego. Z możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę na dotychczasowych zasadach korzystają głównie osoby zamożne, możliwość ta stanowi więc przywilej dla bogatych. Wprowadzenie proponowanych zmian w zasadach przechodzenia na emeryturę może znieść tę niesprawiedliwość.
- 3) Dotychczasowe rozwiązania są krzywdzące dla kobiet. Kobiety otrzymują ogólnie rzecz biorąc niższe emerytury niż mężczyźni z uwagi na niższe wynagrodzenia w pracy i większe obciążenia nieodpłatnymi pracami domowymi. Kobiety rzadko mogą też liczyć na emeryturę z 2 lub 3 filara. Niemal połowa kobiet, a tylko około 15% mężczyzn, otrzymuje emeryturę wyłącznie z AHV. Z tych względów kobiety rzadziej niż mężczyźni mogą pozwolić sobie na wcześniejszą, obniżoną emeryturę.

Rząd i parlament wypowiedziały się przeciw inicjatywie. Argumentacja przeciwko zmianom w zasadach przechodzenia na emeryturę (Eidg. Departement des Innern, 2008; Bundesrat, 2008) zawierała następujące racje:

- 1) Inicjatywa ignoruje rozwój demograficzny. Współcześnie ludzie żyją o wiele dłużej niż dawniej, są zdrowsi i dłużej mogą pobierać emeryturę. Z uwagi na podnoszenie się oczekiwanego wieku życia i słabnący wskaźnik urodzeń na jednego emeryta przypada coraz mniej osób zatrudnionych. Ta tendencja osłabia wzrost

- gospodarczy, coraz trudniejsze staje się zapewnienie starszym osobom godziwej emerytury. Z jednej strony powstaje ryzyko, że emerytury z uwagi na rosnącą liczbę osób starszych będą coraz niższe, z drugiej – że z uwagi na wzrost wydatków państwa na emerytury, zmniejszą się realne wynagrodzenia osób pracujących. Akceptacja inicjatywy utrudniłaby rozwiązanie wskazanego problemu emerytur.
- 2) Inicjatywa jest niezgodna z rozwiązaniami innych krajów Europy Zachodniej. Nie tylko Szwajcaria musi zapewnić długotrwałe finansowanie emerytury. Wiele europejskich krajów podwyższa wiek emerytalny. Zrównuje się też wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. Szwajcaria należy do ostatnich pięciu krajów OECD, które jeszcze nie wyrównały wieku emerytalnego.
 - 3) Realizacja rozwiązania proponowanego przez osoby, które wystąpiły z inicjatywą spowodowałaby dodatkowe obciążenia dla budżetu państwa. Kosztowałaby ok. 1.5 mld franków rocznie, co osłabiłoby gospodarkę i pogłębiłoby problemy finansowe systemu ubezpieczeń społecznych. W dużej mierze koszty te związane byłyby z przechodzeniem na pełną emeryturę osób, które mogą pozwolić sobie na zmniejszone (zgodnie z dotychczasowymi zasadami) świadczenia emerytalne.
 - 4) Akceptacja inicjatywy oznaczałaby częściowe pozbawienie gospodarki wartościowego personelu fachowego. Tysiące dobrze wykształconych i doświadczonych pracowników odchodziłoby na wcześniejszą, pełną emeryturę, zobowiązując się, że nie podejmą żadnej pracy. Gospodarka odczułaby utratę fachowych sił, nie da się ich zastąpić przez rekrutację osób bezrobotnych i młodych.

W ogólnonarodowym referendum w 2008 r. 58,6% głosujących odrzuciło inicjatywę, opowiadając się za utrzymaniem wcześniejszych przepisów dotyczących emerytury.

Niedawno Szwajcarzy zgodzili się na podwyższenie wieku emerytalnego. W czerwcu 2021 parlament szwajcarski zaproponował podniesienie wieku emerytalnego kobiet z 64 do 65 lat, tym samym zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W referendum, które odbyło się we wrześniu 2022 r., większość głosujących Szwajcarów zaakceptowała tę propozycję. Reforma wprowadziła równocześnie możliwość wyboru wieku przejścia w stan spoczynku między 63 i 70 rokiem życia (przejście na emeryturę przed upływem wieku emerytalnego wiąże się z obniżeniem świadczeń). Zmiany te zapewniają stabilność AHV w najbliższych latach. Weszły w życie w 2024 r.

Druga z przedstawianych inicjatyw ludowych, inicjatywa na rzecz wydłużenia urlopu (6 Wochen Ferien für alle), lansowana była przez związek zawodowy *Travail Suisse*. Głosowanie nad nią odbyło się 11 marca 2012 r. Pomysłodawcy inicjatywy domagali się, by wszyscy pracownicy otrzymali gwarancje przynajmniej 6 tygodni bezpłatnych ferii.

W Szwajcarii od 1984 r. osoby pracujące na pełny etat mają zagwarantowane przynajmniej 4 tygodnie urlopu, gwarancje 5 tygodni urlopu mają osoby w wieku

poniżej 20 lat i uczniowie. Faktycznie osoby zatrudnione w Szwajcarii mają jednak przeciętnie 5 tygodni urlopu, jego długość zależy często od umowy o pracę.

Autorzy inicjatywy uznali, że dotychczasowe przepisy gwarantujące 4 tygodnie urlopu są niesprawiedliwe i niewystarczające. Uzasadniali potrzebę ich zmiany przedstawiając m.in. następujące argumenty (Blank, 2012):

- 1) Świat pracy znacznie się zmienia: wzrasta wydajność pracowników, częściej umowy o pracę podpisywane są na czas określony, więcej jest szkoleń związanych m.in. ze stosowaniem nowych technologii, krótsze są terminy zakończenia różnych przedsięwzięć. Coraz więcej zatrudnionych narzeka na stres związany z pracą zawodową. Rosnące obciążenie pracą negatywnie wpływa na zdrowie, ogranicza życie rodzinne i zaangażowanie społeczne, skraca długość czynnego życia. Wydłużenie czasu gwarantowanego urlopu pozwoliłoby ograniczyć negatywne skutki zmian warunków pracy.
- 2) Więcej urlopu to dobry sposób na odzyskanie równowagi między życiem zawodowym i prywatnym. Dłuższy wypoczynek przyczyni się do tego, że starsi pracownicy będą zdolni do bardziej wydajnej pracy, rzadziej będą wymagać renty, co będzie korzystne dla szwajcarskiej gospodarki.
- 3) Dłuższy urlop, na jaki zasługują Szwajcarzy, nie przekracza finansowych możliwości państwa. Dzięki wydłużeniu czasu wolnego można zaoszczędzić na kosztach związanych z opieką zdrowotną.

Rząd szwajcarski i parlament rekomendował głosowanie przeciwko inicjatywie, odwołując się m.in. do następujących argumentów (Bundesrat, 2010, 2012):

- 1) Wydłużenie urlopu spowoduje utratę licznych miejsc pracy (firmy będą przenosić się za granicę, w Niemczech koszty pracy są niższe) i straty finansowe. Dłuższe ferie oznaczałyby dla firm albo zatrudnienie dodatkowego personelu, albo wykonywanie takiej samej pracy w krótszym czasie.
- 2) Regulacje z 1984 r. są wystarczające; dają możliwości uzyskania urlopu dłuższego niż 4 tygodnie lub pracy w niepełnym wymiarze godzin.
- 3) Dłuższy urlop nie zawsze oznacza lepszy wypoczynek i ochronę zdrowia. Tak bywa wtedy, gdy pracodawca chce i jest w stanie zatrudnić dodatkowy personel. Możliwa jest jednak inna sytuacja: wskutek konieczności dłuższych urlopów może wzrosnąć fizyczne i psychiczne obciążenie w miejscu pracy; gdy pracownicy wrócą z urlopu, będą musieli pracować więcej godzin dziennie i w większym stresie. Dla równowagi między pracą i wypoczynkiem ważne są oprócz długości urlopu inne czynniki, takie jak możliwość pracy w niepełnym wymiarze godzin, dobra opieka wychowawcza.

W referendum inicjatywa nie została zaakceptowana, przeciw niej głosowało 66,5% Szwajcarów.

Instytucja inicjatywy obywatelskiej w Polsce

Instytucja inicjatywy obywatelskiej (w wersjach mniej lub bardziej zbliżonych do szwajcarskiej inicjatywy ludowej) znana jest w wielu krajach. Funkcjonuje ona m.in. w Polsce. Odpowiednie zapisy zostały wprowadzone do art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, 1997). Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje m.in. obywatelom (grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawa uczestniczenia w wyborach do Sejmu). Ustawa o wykonywaniu inicjatywy przez obywateli (*Ustawa z dnia 24 czerwca 1999*) zawiera jednak wiele przepisów, które w praktyce ograniczają możliwość praktycznego jej stosowania jako instrumentu wpływania obywateli na polski system prawny.

Aby obywatele wystąpili z ogólnokrajową inicjatywą ustawodawczą, musi zostać utworzony odpowiedni komitet składający się z 15 osób. Komitet inicjatywy ustawodawczej opracowuje projekt nowej ustawy, prowadzi kampanię promocyjną i zbiera co najmniej 1000 podpisów osób popierających ten projekt, następnie zawiadamia Marszałka Sejmu o swoim powstaniu. Jeśli Marszałek przyjmie zawiadomienie, należy – w ciągu 3 miesięcy od daty postanowienia o jego przyjęciu – zebrać 100 000 podpisów osób popierających projekt, które są obywatelami polskimi i posiadają prawa wyborcze. Marszałek Sejmu, po przeprowadzeniu procedur obejmujących sprawdzenie liczby podpisów, może przyjąć wniesiony projekt ustawy (do którego obok wykazu osób popierających projekt należy dołączyć dokument określający skutki finansowe jej wykonania), ale może też odmówić nadania biegu temu projektowi. Jeśli przyjmie, to dalsze losy projektu zależą od Sejmu (3 czytania w komisji sejmowej), Senatu i prezydenta. Zatem, co należy podkreślić, obywatele tracą kontrolę nad swym projektem. Możliwość oddolnego (niezależnego od rządzących) wpływania na ustawodawstwo ulega radykalnemu ograniczeniu. Co więcej, członkowie Rady Ministrów, posłowie i senatorowie mogą wprowadzać poprawki do projektu. Teoretycznie rzecz biorąc, parlamentarzyści mogą zmienić zapisy w projekcie ustawy tak, że będzie on niezgodny z intencjami jego twórców. Wnioskodawcy mogą wtedy wycofać projekt ustawy, nie później jednak niż do czasu zakończenia drugiego czytania projektu w Sejmie.

Od roku 1997, w którym uchwalona została konstytucja dająca obywatelom prawo do inicjatywy ustawodawczej, do roku 2023 w polskim parlamencie procedurze legislacyjnej było poddane około 80 obywatelskich projektów ustaw (licząc jako osobne nawet te projekty, które niewiele różniły się od siebie). 13 inicjatyw zakończyło się uchwaleniem proponowanej ustawy. W wyniku różnych inicjatyw obywatelskich zmieniono m.in. ustawy o emeryturach i rentach, o systemie oświaty, o ordynacji

wyborczej, uchwalono ustawy o świadczeniach przedemerytalnych, o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, o handlu w niedziele. Niemal wszystkie te inicjatywy były wspierane przez duże organizacje o zasięgu ogólnokrajowym, takie jak związki zawodowe, stowarzyszenia, partie polityczne (Rytel-Warzocha i Uziębło, 2017: 81, 83). Ich obywatelski charakter może zatem budzić wątpliwości.

Na szczeblu centralnym polski system prawny dopuszcza możliwość obywatelskiej inicjatywy referendalnej w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Inicjatywa referendalna została wprowadzona ustawą o referendum z 1995 roku, obecnie zamiast niej obowiązuje ustawa o referendum ogólnokrajowym z 2003 roku (*Ustawa o referendum z 14 marca 2003*). Dotychczas wszystkie wniesione pod obrady Sejmu wnioski obywatelskie o przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum zostały odrzucone przez większość sejmową w 1 czytaniu (Jabłoński, 2001: 127; zob. też Kozięłło, 2010).

Na szczeblu lokalnym możliwa jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Do niedawna nie była ona regulowana ustawowo, wprowadzały ją nieliczne samorządy. Jednak w roku 2018 uchwalono ustawę mającą na celu zwiększenie udziału obywateli w życiu politycznym (*Ustawa z 11 stycznia 2018*). Czyni ona obywatelską inicjatywę uchwałodawczą uprawnieniem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Umożliwia występowanie z inicjatywą obywatelską na szczeblu gminy, powiatu i województwa (zob. Sześciło, 2018).

Porównanie polskiej i szwajcarskiej instytucji inicjatywy obywatelskiej

Różnice między inicjatywą obywatelską w Szwajcarii i w Polsce są znaczące.

- 1) Szwajcarzy dzięki inicjatywie obywatelskiej mogą zmieniać zapisy konstytucyjne. W Polsce możliwa jest tylko obywatelska inicjatywa ustawodawcza i referendalna. Inicjatywa dotycząca zmiany konstytucji przysługuje jedynie prezydentowi, Senatowi i Sejmowi (1/5 ustawowej liczby posłów).
- 2) W Szwajcarii czas zbierania podpisów osób popierających inicjatywę obywatelską wynosi 18 miesięcy i nie uchodzi on za nazbyt długi (np. we Włoszech nie ma formalnych ograniczeń okresu zbierania takich podpisów). W Polsce czas ten wynosi tylko 3 miesiące, co ogranicza możliwość rzetelnej kampanii promocyjnej, rozpowszechnienia wiedzy o projekcie ustawy i o argumentach, które za nią stoją.
- 3) W Szwajcarii o losach inicjatywy decyduje głosowanie obywateli w referendum. Jeśli obywatele opowiedzą się za projektem nowej ustawy, to staje się ona obowiązująca niezależnie od stanowiska rządu, parlamentu i liczby osób biorących

udział w głosowaniu. W Polsce projekt zmiany ustawy będący przedmiotem inicjatywy (poparty przez odpowiednią ilość osób) trafia do Sejmu i jego uchwalenie w niewielkim stopniu zależy już od obywateli.

- 4) W systemie politycznym Szwajcarii instytucja referendum odgrywa olbrzymią rolę; jest ono wiążące, jeśli za jakimś rozwiązaniem opowie się większość głosujących i większość kantonów. Nie ma progów wyborczych dotyczących liczby osób uczestniczących w referendum. Obywatele polscy mogą wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia referendum, ale szanse na referendum są niewielkie, a na to, by miało ono charakter wiążący znikome (z uwagi na wymóg dotyczący udziału w referendum większości osób uprawnionych do głosowania).
- 5) W Szwajcarii ograniczono czas na decyzję parlamentu dotyczącą terminu głosowania nad inicjatywą. W Polsce nie ma takiego ograniczenia. Inicjatywa może być rozpatrywana (lub blokowana) przez Sejm tej kadencji, w czasie której została wniesiona, przez Sejm następnej kadencji, a po upływie tego czasu jest unieważniana.

Wskazane różnice między inicjatywą ludową w Szwajcarii i inicjatywą obywatelską w Polsce stanowią niejako drogowskaz wytyczający kierunki modyfikacji tej drugiej instytucji w celu jej udoskonalenia. Modyfikacja ta powinna obejmować m.in. ustawowe wydłużenie czasu zbierania podpisów osób popierających inicjatywę umożliwiające rzetelną kampanię promocyjną oraz ograniczenie możliwości blokowania inicjatywy przez zawodowych polityków (Sejm, Senat). Jeśli polska instytucja inicjatywy obywatelskiej miałaby zostać zmieniona na wzór szwajcarskiej inicjatywy ludowej, to zmiany powinny też uzależnić losy inicjatywy od referendum, które byłoby wiążące przy stosunkowo niskim progu wyborczym lub niezależnie od liczby osób biorących udział w głosowaniu.

Wielokrotnie podejmowano próby skorygowania obowiązującej ustawy o inicjatywie ustawodawczej z roku 1997 (Rachwał, 2016: 81–93). Opracowano nowy, szczegółowy projekt wolny od wielu słabości obowiązującej ustawy (Instytut Spraw Obywatelskich, 2021). Dotychczas próby te nie przyniosły oczekiwanego rezultatu.

Demokracja bezpośrednia a dojrzałość obywatelska

Szwajcarzy bardzo cenią funkcjonujące w ich państwie formy demokracji bezpośredniej. Wielu z nich nie chce przystąpienia ich państwa do Unii Europejskiej z uwagi na obawę, że grozi to zastąpieniem ich mechanizmów demokracji bezpośredniej regulacjami prawa unijnego (Wiśniewska-Paź, 2009: 17; Sporek, 2009: 77–78, 94). Nasuwa się pytanie, czy modyfikacja niektórych form demokracji bezpośredniej

na wzór szwajcarski, w szczególności – inicjatywy obywatelskiej, miałyby korzystny wpływ na polski system polityczny. Na ogół spotykam się z poglądem, że demokracja szwajcarska jest unikalna, powstała w wyniku niepowtarzalnego spłotu okoliczności i zdaje swój egzamin tylko w jednym, wyjątkowym kraju; nie można przenieść demokracji bezpośredniej w jej szwajcarskiej wersji z korzyścią do innych krajów, a szczególnie do krajów stosunkowo jednorodnych kulturowo i etnicznie, takich jak Polska. Odmienny pogląd wyraża Mirosław Matyja.

Dla Matyji (2019a: 141–142) jest oczywiste, że najbardziej efektywną formą demokracji jest ta, która umożliwia obywatelom szeroką partycypację w podejmowaniu decyzji politycznych i angażuje obywateli w podejmowanie takich decyzji. Według niego w Polsce funkcjonuje system pół-demokratyczny (Koydl określiłby zapewne ten system mianem „partiokracji”) z fundamentalnym podziałem społeczeństwa na dwie grupy: polityków posiadających olbrzymią władzę i rządzonych przez nich zwykłych obywateli (2019a: 135). Należy zmienić ten system, wprowadzając instytucję weta ludowego i radykalnie zwiększając rolę innych narzędzi demokracji bezpośredniej (referendum, inicjatywa), które sprawdziły się w Szwajcarii. Za sprawą stosowania tych narzędzi w znacznie większym zakresie niż dotychczas nastąpi daleko idące przekazanie władzy skupionej w Polsce dotychczas w partiach i agencjach rządowych w ręce obywateli, co zbliży nas do ideału społeczeństwa obywatelskiego (Matyja 2019a: 150). Według Matyji większa władza obywateli będzie wiązać się z wydawaniem bardziej trafnych decyzji politycznych, decyzje te służyć będą dobrobytowi ogółu obywateli, a nie przede wszystkim osiągnięciu różnych korzyści przez wąską grupę rządzącą. Obywatele wiedzą lepiej niż zawodowi politycy, czego potrzebują i potrafią skuteczniej rozwiązywać problemy, które ich bezpośrednio dotyczą.

Moje stanowisko we wskazanej kwestii różni się istotnie od wyżej wskazanych poglądów. Niektóre idee przedstawione w książce Matyji wydają mi się jednak warte uwagi. Tak jak on opowiadał się zasadniczo za zwiększeniem udziału obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych. Różnice między naszymi stanowiskami dotyczą kwestii zakresu demokracji bezpośredniej w Polsce i uwarunkowań, od których zależy efektywność zmian w tym zakresie. Ograniczam się do propozycji dotyczących poważnych zmian w ustawie o inicjatywie obywatelskiej (wzorowanych częściowo na rozwiązaniach szwajcarskich), a w ustawie o referendum – jedynie takich, które wiążą się ze zmianami instytucji inicjatywy.

Nadto, zwracam uwagę na niektóre odmienności kontekstów społecznych i kulturowych życia politycznego w Szwajcarii i Polsce oraz na ignorowane przez Matyję warunki funkcjonowania demokracji bezpośredniej z korzyścią dla życia politycznego w danym państwie. Uważam, że nie wszystkie te warunki mogą zostać spełnione w Polsce w najbliższych latach.

Warunkiem wprowadzenia niektórych rozwiązań szwajcarskiej demokracji bezpośredniej jest rezygnacja polityków z części swych uprawnień ustawodawczych na rzecz obywateli. Wiele wskazuje na to, że politycy posiadający władzę nie są do tego skłonni. Oznacza to bowiem mniejszą moc sprawczą, mniejsze wpływy polityczne i korzyści materialne.

W Szwajcarii, dzięki szczególnym okolicznościom historycznym, warunek ten – ograniczenia przez polityków swej władzy – musiał być spełniony tylko w ograniczonym stopniu, bowiem władza centralna w tym państwie nigdy (od czasu przekształcenia się konfederacji w federację) nie posiadała dużych kompetencji. Szwajcaria jako jednolite państwo o strukturze federacji została utworzona (ze względu na bezpieczeństwo obywateli i korzyści gospodarcze) dzięki temu, że kantony rzekły się na rzecz władz centralnych tylko tych uprawnień, które były konieczne lub wskazane, by mogło powstać jedno dobrze funkcjonujące i bezpieczne państwo (kompetencje dotyczące wojska, polityki zagranicznej i ceł). W chwili powstania federacji w kantonach ukształtowana była już tradycja demokracji bezpośredniej, która się sprawdzała i została przeniesiona na szczebel centralny. W innych krajach (nie tylko u nas) politycy czynią wiele, by nie musieć dzielić się władzą.

Samo wprowadzenie zmian w ustawach o inicjatywie zwiększających wpływ obywateli na decyzje polityczne nie gwarantuje jeszcze funkcjonowania demokracji bezpośredniej z korzyścią dla państwa. Należy spełnić dalsze warunki. Niektóre z nich są łatwiejsze do spełnienia, inne – trudniejsze, wiążą się ze zmianami w społeczeństwie, które nie mogą zajść w krótkim czasie.

Do tych pierwszych należy m.in. odpowiednie przygotowanie i przeprowadzenie referendum (ograniczające możliwość nadużyć i manipulacji). W stosunkowo krótkim czasie można też przekazać wyborcom opracowania dotyczące kwestii będących przedmiotem inicjatywy lub referendum. Szwajcarzy przed terminem głosowania otrzymują dokumenty, dzięki którym mogą zapoznać się ze stanowiskiem rządu w sprawie inicjatywy, parlamentu, najważniejszych partii, związków zawodowych, grup ekspertów. Dokumenty te zawierają liczne dane i wyliczenia, obraz konsekwencji różnych decyzji w danej sprawie. Rzetelni wyborcy przyswajają sobie tę wiedzę (w odpowiednim zakresie) i na jej podstawie podejmują decyzje dotyczące głosowania w danej sprawie.

Trudne do spełnienia są warunki związane ze stanem społeczeństwa obywatelskiego, z dojrzałością obywatelską. Wyniki badań empirycznych świadczą na ogół o niskim poziomie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Świadectw takich dostarczały m.in. diagnozy społeczne przeprowadzane przez zespół Janusza Czapińskiego do roku 2015.

Zgodnie z ostatnią taką diagnozą (Czapiński i Panek, 2015) ogół Polaków cechuje daleko idąca obojętność wobec różnych form naruszania dobra wspólnego, postawa dominacji społecznej (dążenie do zachowania hierarchicznej struktury społeczeństwa, w której własna grupa dominuje nad innymi), postawa autorytarna, niechęć wobec „obcych”, ksenofobia, niska bezwzględna akceptacja demokracji, niewielkie zaufanie do innych osób i do instytucji publicznych, niski stopień zrzeszania się, rzadkie włączanie się w jakieś działania na rzecz społeczności, na rzecz osób spoza rodziny i kręgu bliskich znajomych.

Wyniki badań opisanych w ostatnim raporcie „Diagnoza społeczna 2015” skłoniły jednego z autorów opracowania (Janusza Czapińskiego) m.in. do następującego wniosku. „Polacy nie umieją się organizować i skutecznie działać wspólnie (...). Nie umieją, bo nie działają, a nie działają, bo nie umieją – jest to błędne koło dla działań dla społeczności” (Czapiński i Panek, 2015: 348).

W ostatnich latach wyniki badań dotyczących poziomu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce nie uległy na ogół istotnym zmianom. Świadczą o tym m.in. raporty publikowane przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Wśród respondentów CBOS niezmiennie (od roku 2002) dominuje przekonanie, że w relacjach z innymi ludźmi trzeba zachowywać daleko idącą ostrożność. Według badań z lutego 2024 przekonanie takie wyrażało 73% badanych, stosunkowo niewielkie osoby były przekonane o tym, że większości ludzi można ufać (24%). Ponad połowa badanych nie ufa nieznanym, a co dziesiąty respondent traktuje osoby spotykane po raz pierwszy bardzo nieufnie i podejrzliwie (Cybulska, 2024). Niewielkie jest też zaufanie Polaków do polityków i organizacji publicznych; w lutym 2024 r. zaufanie do rządu wynosiło 43% (w 2022 r. – 32%), do parlamentu 34% (29%), do partii politycznych 25% (18%) (Cybulska, 2024).

W badaniach CBOS (z lutego 2024 r.) Polacy w większości przyznawali, że nie angażują się w pracę na rzecz swojego środowiska lub osób potrzebujących, ani też w pracę społeczną w organizacjach obywatelskich. Dobrowolną pracę na rzecz swojej społeczności lokalnej lub innych osób deklarowało 20% badanych (Głowacki, 2024). W społeczeństwie polskim silnym więziom rodzinnym (i wąskiego kręgu koleżeńskiego) towarzyszą wyjątkowo słabe więzi między członkami szerszych społeczności. Stefan Nowak (1979) nazwał to zjawisko próżnią socjologiczną. Można rzec, że w czasach demokracji próżnia ta została wypełniona tylko w niewielkim stopniu (Kubiak i Miszańska, 2004; Zybala, 2015).

Niektóre przekonania wyrażane w trakcie badań stanu społeczeństwa obywatelskiego leżą u podstaw decyzji osób biorących udział w głosowaniach, wpływają na trafność decyzji w kwestiach będących przedmiotem inicjatywy lub referendum;

umożliwiają lub utrudniają funkcjonowanie form demokracji bezpośredniej z korzyścią dla danego kraju.

Jeśli w społeczeństwie dominuje postawa braku (lub bardzo ograniczonego) zaufania do innych, niewielu obywateli będzie współpracować z sobą, niewielu będzie angażować się po stronie inicjatywy obywatelskiej, co ograniczy możliwość jej skutecznego oddziaływania. W społeczeństwie, które cechuje daleko idąca nieufność do polityków i organizacji publicznych, niewiele osób ma poczucie, że ich głos zostanie wysłuchany. Ogół nie będzie uczestniczyć w inicjatywach o charakterze politycznym, uważając, że jakiegokolwiek obywatelskie starania na rzecz korzystnych zmian w państwie nie mają szans powodzenia, bo politycy będą je kontrolować (w Polsce mają możliwości kontrolowania m.in. losów inicjatywy obywatelskiej) i nie dopuszczą do żadnych zmian, które dla nich są niekorzystne.

Jeśli obywatele uważają za właściwe (czy też normalne) ograniczanie swych wysiłków do działań na rzecz siebie, swojej rodziny i ewentualnie bliskich znajomych, a nie widzą potrzeby współdziałania na rzecz bardziej licznych społeczności, nie będą angażować się w działalność publiczną. Skuteczność niektórych inicjatyw obywatelskich będzie ograniczona w społeczeństwach, w których obywatele rzadko starają się rozumieć innych, w których rozpowszechniona jest postawa dominacji społecznej, często przejawiane są postawy ksenofobiczne, homofobiczne.

Jak pokazują m.in. diagnozy społeczne i raporty CBOS, społeczeństwo polskie cechuje m.in. nieufność do polityków i innych osób, niechęć do zrzeszania się i działań na rzecz społeczeństwa, postawa dominacji społecznej. Wyniki badań społeczeństwa polskiego świadczą o tym, że jest ono słabo przygotowane do udziału w demokracji bezpośredniej z korzyścią dla państwa.

Inne cechy wykazuje społeczeństwo szwajcarskie. Wykazują to m.in. wyniki badań przeprowadzanych w ramach Europejskiego Sondażu Społecznego. Sondaż ten przeprowadzany jest zwykle co 2 lata, Polska brała w nim udział ostatni raz w roku 2018. W wyniku analizy zebranych danych opracowano tabele, w których uporządkowano państwa biorące udział w badaniu w kolejności wyznaczonej przez odpowiedzi respondentów z poszczególnych państw na pytania dotyczące danej kwestii.

W tabelach tych (*European Social Survey*, 2018) Szwajcaria zajęła 1 miejsce pod względem poziomu zadowolenia respondentów z funkcjonowania w danym państwie demokracji, Polska – 12 (na 29 państw europejskich). Szwajcaria zajęła też 1 miejsce z uwagi na zaufanie do polityków (Polska – 19), 1 miejsce pod względem zaufania do rządu (Polska – 13) i 2 miejsce (za Norwegią) pod względem zaufania do parlamentu (Polska – 21).

W zestawieniu ukazującym poziom zaufania respondentów z danego państwa do innych osób Szwajcaria zajęła 7 miejsce, Polska – 23. Z uwagi na dostrzeganie potrzeby rozumienia innych osób Szwajcarzy zostali sklasyfikowani na 4 miejscu, Polacy – na 23. Z uwagi na ocenę, że ludzie w większości są pomocni dla innych, Szwajcarzy zajęli 7 miejsce, Polacy – 24 (Polacy uważają znacznie częściej, że większość ludzi troszczy się tylko o siebie i stara wykorzystać innych dla własnych celów).

W klasyfikacji państw z uwagi na poziom zaangażowania obywateli w pracę na rzecz partii politycznej Szwajcaria jest na 6 miejscu, Polska – na 22, z uwagi na zaangażowanie obywateli w pracę na rzecz innych organizacji Szwajcaria jest na 11 miejscu, Polska – na 20.

W Europejskim Sondażu Społecznym, ani też w żadnym innym ze znanych mi sondaży, nie porównywano odpowiedzi obywateli różnych państw na pytanie o skłonność do ograniczenia swoich potrzeb na rzecz innych. Ta skłonność wydaje się niezwykle ważna w przypadku podejmowania przez obywateli decyzji w kwestiach społecznych i politycznych poprzez udział w głosowaniach, w referendum. Decyzje takie powinny (na ogół) przyczyniać się do rozwoju państwa, wyrównywania szans życiowych obywateli różnych grup społecznych, a to np., że dla niektórych uczestników głosowania będą miały negatywne skutki finansowe, nie musi być szczególnie istotne. Wydaje się, że większość Polaków nie wykazuje tego rodzaju skłonności.

Obserwacja życia politycznego w Polsce w ostatnich latach skłania do wniosku, że stosunkowo wielu Polaków wykazuje postawę, którą charakteryzuje silne przedkładanie osobistych korzyści nad dobro wspólne. Tezę o miernej gotowości większości Polaków do przedkładania dobrobytu wspólnoty nad korzyści własne potwierdzają badania empiryczne. W badaniach CBOS z końca 2023 r. na pytanie: „Czy ludzie w Polsce są na ogół skłonni do kompromisów – potrafią ograniczyć swoje potrzeby tak, by uwzględnić interesy innych?” odpowiedź twierdzącą dało 38%, a przeczącą – aż 49% respondentów (13% nie wyraziło swego zdania). Autor raportu z tych badań (obejmujących różne aspekty obrazu Polaków w ich oczach) napisał: „Spośród «narodowych wad» najsilniej obecna w prezentowanym autostereotypie Polaków jest skłonność do realizowania własnego interesu kosztem wspólnoty” (Głowacki 2024: 3).

Czy Szwajcarzy są pod tym względem inni? Nie znam opracowań naukowych, w których porównywano by Szwajcarów i Polaków pod względem skłonności do ograniczania swoich potrzeb na rzecz innych. Wydaje mi się jednak, że informacje zawarte w tym artykule w jakiejś mierze zapełniają tę lukę badawczą. O tym, że Szwajcarzy częściej niż Polacy przejawiają wspomnianą skłonność świadczą wyniki niektórych inicjatyw ludowych, w szczególności wyniki opisanych wyżej inicjatyw dotyczących skrócenia wieku emerytalnego i wydłużenia gwarantowanego urlopu.

W referendach decydujących o wyniku tych inicjatyw większość głosujących opowiedziała się za rozwiązaniem, które (na ogół) nie przyniesie im samym doraźnych korzyści (wcześniejszej emerytury, dłuższego urlopu), ale służy rozwojowi gospodarczemu ich państwa, jego konkurencyjności, będzie korzystne pod różnymi względami dla młodych Szwajcarów. Wyniki takich referendów są bardziej wiarygodnym sprawdzianem niektórych kompetencji obywateli niż ich deklaracje w sondażach.

Podsumowanie

Wyżej przedstawione wyniki badań sondażowych oraz wyniki opisanych referendów w Szwajcarii wydają się potwierdzać moją hipotezę, że właściwe zreformowanie instytucji demokracji bezpośredniej w Polsce, w szczególności ewentualne wprowadzenie niektórych szwajcarskich rozwiązań dotyczących inicjatywy obywatelskiej, może przynieść rezultaty korzystne dla kraju dopiero za jakiś czas, gdy wyższy będzie poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, dojrzałości obywatelskiej polskiego społeczeństwa.

Wcześniejsze radykalne zmiany systemu politycznego w rodzaju tych, które proponuje Matyja (oddające w krótkim czasie w zbyt dużej mierze decyzje polityczne w ręce nieprzygotowanych do ich podejmowania obywateli), mogłyby mieć negatywne skutki. Nietrafne decyzje osób biorących udział w głosowaniach mogłyby na długo zniechęcić polityków i ogół społeczeństwa do demokracji bezpośredniej. Rozsądniej będzie zatem ostrożnie i stopniowo poszerzać zakres wpływu obywateli na politykę państwa.

Dzięki ostrożnym modyfikacjom niektórych ustaw dotyczących demokracji bezpośredniej rozpoczynającym się – jak proponuję – od zmian w ustawie o inicjatywie obywatelskiej wyborcy będą mogli zyskać większą (polityczną) moc sprawczą, dodatkową wiedzę w kwestiach politycznych (m.in. dzięki informacjom i analizom dostarczanim im przed głosowaniami), a to wzbogaci ich rozumienie problemów społecznych, zachęci do aktywności politycznej, zwiększy kompetencje obywatelskie, podniesie poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Zmiany takie będą korzystne dla życia politycznego w Polsce, niezależnie od tego, w jakiej mierze wzmacniane będą później elementy demokracji bezpośredniej, czyli również w warunkach dominacji form demokracji przedstawicielskiej. Doświadczenia następujące po modyfikacji instytucji inicjatywy obywatelskiej wykażą, na ile korzystny dla Polski będzie dalszy rozwój demokracji bezpośredniej, zbliżanie się do takiego modelu demokracji, który sprawdza się od dawna w Szwajcarii.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autor poświadcza, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Bibliografia

- Blank, S. (2012). *Hintergrundinformationen und Argumente zur Volksinitiative, 6 Wochen Ferien für alle*, Bern, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/10-057-argumentarien-pro-d.pdf> (dostęp: 20.01.2021).
- Bundesamt für Statistik, *Abstimmungen*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html> (dostęp: 15.03.2024).
- Bundesrat. (2006). *Botschaft zur Volksinitiative, für ein flexibles AHV-Alter*, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2007/63/de> (dostęp: 10.03.2021).
- Bundesrat. (2010). *Botschaft zur Volksinitiative, 6 Wochen Ferien für alle*, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2010/811/de> (dostęp: 10.03.2021).
- Bundesrat. (2012). *Volksabstimmung vom 11. März 2012 Erläuterungen des Bundesrates*, <https://www.parlament.ch/de/services/volksabstimmungen/fruehere-volksabstimmungen/volksabstimmungen-2012/volksabstimmung-2012-03-11> (dostęp: 10.03. 2021).
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, [fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1999-404-20220213-de-pdf-a-4.pdf](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404-20220213-de-pdf-a-4.pdf) (dostęp: 10.03.2024).
- Cybulska, A. (2024). Zaufanie społeczne, CBOS, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_040_24.PDF (dostęp: 20.09.2024).
- Czapiński, J., Panek, T. (2015). Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków – raport, *Contemporary Economics*, 9/4: 3–545, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2015.pdf

- Eidg. Departement des Innern und Bundesamt für Sozialversicherungen Eidg. (2008). *Volksabstimmung vom 30. November 2008: Nein zur Volksinitiative «Für ein flexibles AHV-Alter»*, *Argumentarium*, [https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/gesetzgebung/abstimmungen/flexibles-ahv-alter.html#:~:text=November%202008%20stimmten%20die%20B%C3%BCrgerinnen%20und%20B%C3%BCrger%20%C3%BCber,ungek%C3%BCrzte%20AHV-Rente%20gew%C3%A4hren%2C%20wenn%20sie%20ihre%20Erwerbsarbeit%20aufgeben](https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/gesetzgebung/abstimmungen/flexibles-ahv-alter.html#:~:text=November%202008%20stimmten%20die%20B%C3%BCrgerinnen%20und%20B%C3%BCrger%20%C3%BCber,ungek%C3%BCrzte%20AHV-Rente%20gew%C3%A4hren%2C%20wenn%20sie%20ihre%20Erwerbsarbeit%20aufgeben.). (dostęp: 20.01.2021).
- European Social Survey (2018), *ESS9-integrated file*, edition 3.2, <https://ess.sikt.no/en/datafile/b2b0bf39-176b-4eca-8d26-3c05ea83d2cb?tab=0> (dostęp: 10.09.2024).
- Feliksiak, M. (2024), Aktywność w organizacjach obywatelskich, CBOS, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_028_24.PDF (dostęp: 20.09.2024).
- Głowacki, M. (2024). *Dobro wspólne – czym dla nas jest i jak je chronimy?*, CBOS, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_023_24.PDF (dostęp: 20.09.2024).
- Grabowska, S. (2009). *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*. Rzeszów: Wydawnictwo UR.
- Instytut Spraw Obywatelskich (2021). *Projekt ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej*, <https://instytutsprawobywatelskich.pl/publikacje/projekt-ustawy-o-obywatelskiej-inicjatywie-ustawodawczej/> (dostęp: 25.01.2024).
- Jabłoński, M. (2001). *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-16798613> (dostęp: 10.03.2021).
- Koydl, W. (2014). *Die Besserkönnner. Was die Schweiz so besonders macht*. Zürich: Orell Füssli Verlag.
- Koziello, T. (2010). Ogólnokrajowa obywatelska inicjatywa referendalna w Polsce, *Polityka i Społeczeństwo*, 7: 111–119.
- Kubiak, A, Miszańska, A. (2004). Czy nowa próżnia społeczna, czyli o stanie więzi społecznej w III Rzeczypospolitej, *Kultura i Społeczeństwo*, 2.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies*. New Haven–London: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linder W. (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen-Prozesse-Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Marczewska-Rytko, M. (2001) *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Matyja, M. (2019). *Specyfika i efektywność szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej. Polityka wielokulturowości i sektor bankowy*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Matyja, M. (2019a). *Utopia or Chance? Direct Democracy in Switzerland, Poland and other Countries*. Norderstedt: Books on Demand.

- Matyja, M. (2019b). *Polska semidemokracja. Dylematy oddolnej demokracji w III Rzeczypospolitej*. Warszawa: Wydawnictwo WGP.
- Musiał-Karg, M. (2012). *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.
- Nowak, S. (1979). System wartości społeczeństwa polskiego, *Studia Socjologiczne*, 4.
- Rachwał, M. (2016). *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo UAM.
- Rytel-Warzocha, A., Uziębło, P. (2017). Inicjatywa obywatelska w Polsce w praktyce ustrojowej, Instytut Spraw Obywatelskich, <https://instytutsprawobywatelskich.pl/publikacje/obywatele-decyduja-wydanie-drugie/> (dostęp: 25.01.2024).
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund, (2008). *Argumentarium zur Volksinitiative für ein ‚flexibles AHV-Alter‘*. Bern 2008.
- Sporek, T. (2009). Skutki prowadzenia przez Szwajcarię polityki izolacji w Europie. W: *Fenomen Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, B. Wiśniewska-Paź (red.). Warszawa: WN „Semper”.
- Steiner, J. (1993). *Demokracje europejskie*, tłum. E. Gacek. Rzeszów: Wydawnictwo WSP.
- Sześciło, D. (2018). *Nowe narzędzie dla obywateli i radnych w samorządzie*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/Opinia-prawna_Nowela-Kw-a-Samorzad-.pdf (dostęp: 30.09.2024).
- Ustawa o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. (Dz.U. 2003, Nr 57, poz. 507), <https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.2003.057.0000507,ustawa-o-referendum-ogolnokrajowym.html#:~:text=z%20dnia%2014%20marca%202003%20r.%20o%20referendum,art.%20235%20ust.%206%20Konstytucji%20Rzeczypospolitej%20Polskiej.%20Art.> (dostęp: 10.11.2023).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W-DU20180000130> (dostęp: 20.01.2024).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy obywatelskiej przez obywateli (Dz.U. 2018, poz. 2120), <https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.2018.217.0002120,ustawa-o-wykonywaniu-inicjatywy-ustawodawczej-przez-obywateli.html> (dostęp: 20.03.2021).
- Vimentis Team (2008). *Volksinitiative „Für ein flexibles AHV-Alter“, Vernunft Schweiz*, <https://vimentis.ch/wp-content/uploads/2021/07/20081013AHVInitiative.pdf> (dostęp: 25.01.2021).
- Wiśniewska-Paź, B. (2009). Tytułem wstępu. Szwajcaria wobec Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy. W: *Fenomen Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, B. Wiśniewska-Paź (red.). Warszawa: WN „Semper”.
- Zybała, A. (2015). Polityka publiczna w warunkach socjologicznej próżni, *Kultura i Społeczeństwo*, 4.