

DOI : 10.14746/pp.2019.24.1.5

Maciej ALEKSANDROWICZ

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0001-7142-4837

Konsultacje ludowe. Kilka uwag na tle rozwiązań szwajcarskich

Streszczenie: Konsultacje ludowe są jedną ze współcześnie spotykanych form partycypacji obywateli w procesach podejmowania rozstrzygnięć spraw ogólnospołecznych, w tym w procesach prawotwórczych. W czasie nasilonych dyskusji w polskiej sferze publicznej na temat kształtu modelu demokratycznego warto przedstawić, jak tego typu rozwiązanie uregulowane jest w państwie o ugruntowanej demokracji, to jest w Szwajcarii oraz jakie są konsekwencje praktyczne takich unormowań. Wnioski płynące z porównania obu systemów są następujące: choć regulacje polskie można, z pewnymi zastrzeżeniami, ocenić pozytywnie, jako potencjalnie umożliwiające współdziałanie jednostek w procesach decyzyjnych, to realizacja tych założeń normatywnych, na tle praktyki szwajcarskiej nie wygląda okazale.

Słowa kluczowe: partycypacja, konsultacje ludowe, Konfederacja Szwajcarska, Polska

1. Uwagi wstępne

Trwające w polskiej sferze publicznej dyskusje (toczące się w gruncie rzeczy wokół szeroko rozumianych kwestii światopoglądowych) skłaniają do kilku refleksji na temat współczesnego pojmowania modelu demokratycznego. Rozpocząć trzeba od założeń całkowicie podstawowych. Po pierwsze spór polityczny dotyczący nawet najbardziej wrażliwych (i drażliwych zarazem kwestii) jest normalnym elementem demokratycznej rzeczywistości¹, gdzie „procedura konsensu odwołująca się do zasady, że słuszność bądź prawdziwość jakiegokolwiek twierdzenia musi być potwierdzona, i w efekcie wzmocniona, krytyką i sporami” (Sartori, 1998, s. 122). Po drugie, abstrahując od kwestii potrzeby (czy też późniejszej skuteczności) zmian legislacyjnych, nawet w kwestiach światopoglądowych, trzeba stwierdzić, że rozstrzygnięcia w tym względzie mogą być podejmowane w ramach rozwiązań demokracji politycznej. Po trzecie wreszcie, wciąż trzeba powtarzać, że demokracja polityczna współcześnie rozpoczyna się w miejscu stosowania, jak to określał Schumpeter, metody demokratycznej, to jest tam, gdzie mamy do czynienia z instytucjonalnym rozwiązaniem dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców (Schumpeter, 1995, s. 336, 337). Należy podkreślać, że cykliczne i rywalizacyjne wybory, choć stanowią warunek konieczny współczesnej demokracji, to nie wyczerpują całokształtu tego zagadnienia.

Element demokracji przedstawicielskiej uzupełnia się przecież na ogół rozwiązaniami demokracji bezpośredniej, przede wszystkim w postaci referendum, którego do-

¹ Przy oczywistym założeniu, że celem władzy politycznej jest pokojowe jego rozwiązanie lub przynajmniej załagodzenie.

² Przykładowo jak w polskiej konstytucji: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio” (*Konstytucja RP*, 1997, art. 4 ust. 2).

minującą funkcją³ może być legitymowanie określonych rozwiązań proponowanych najczęściej przez rządzących. Przywołać tu trzeba jednak konstatację G. Sartoriego, że w okresie pomiędzy głosowaniami władza ludu (suwerena) jest w „zasadzie uszpięta a ponadto istnieje spory rozróżnienie (żeby nie powiedzieć – sprzeczność⁴) między szerokimi opcjami wyborczymi a konkretnymi decyzjami rządowymi” (Sartori, 1998, s. 115). Powstaje jednak wątpliwość, czy wpływ suwerennego ludu (społeczeństwa obywatelskiego), na rozstrzygnięcie spraw ogólnospołecznych musi się ograniczać jedynie do okazjonalnego głosowania przy okazji referendum bądź cyklicznego w ramach wyborów? Czy jedyną formą przeciwstawienia się fikcji parlamentarnego przedstawicielstwa pozostaje wyłącznie realizacja koncepcji demokracji konstytucyjnej, z jej immanentnym elementem, jakim jest (realizowane tak czy inaczej, tj. w sposób skupiony w jednym bądź rozproszony w wielu organach) sądownictwo konstytucyjne⁵?

W różnych państwach przewiduje się również inne formy wpływu obywateli (rzadziej mieszkańców) na rozstrzygnięcia istotnych dla nich spraw. Spośród wielu rozwiązań, warto zwrócić uwagę na jedną z już klasycznych form partycypacji (jako współuczestnictwa) jednostki lub grup jednostek, które poza (a raczej obok) procedur głosowania mogą istotnie wpływać na podejmowane rozstrzygnięcia o znaczeniu ogólnospołecznym. Interesującym rozwiązaniem jest instytucja konsultacji ludowych realizowanych nie w postaci głosowania (tzw. referendum konsultacyjnego), lecz jako formy opiniodawania projektowanych rozstrzygnięć przez tych spośród członków kolektywnego suwerena, których mogą one dotyczyć, bądź które w ogóle z jakichś względów znajdują się w zakresie ich zainteresowania⁶.

Instytucje szwajcarskie postrzegane z polskiej perspektywy jawią się często jako przykład rozwiązań niemal doskonałych, wszak kraj ten określa się nieraz mianem „perły demokracji”. Porównanie, przykładowo szwajcarskich i polskich regulacji normatywnych częstokroć wypadało na niekorzyść tych ostatnich. Historycznie uwarunkowane procedury szwajcarskie stawiane czasem były jako wzór do naśladowania zwłaszcza dla ewolucyjnie kształtujących się młodych demokracji. Uwaga ta dotyczy też szwajcarskiej procedury konsultacyjnej (*Vernehmlassungsverfahren*)⁷.

Idea dialogu społecznego jest obecna w polskim systemie prawa. Jej realizację deklaruje konstytucja⁸. Regulacje normatywne dotyczące zasięgania opinii podmiotów spoza grup sprawujących realną władzę znajdują się w wielu aktach. Obecnie dialog ten (w różnych formach) realizowany jest na wszystkich szczeblach samorządu teryto-

³ Zresztą tylko w razie odpowiedniej frekwencji (por. Michalak, Sokala, Uziębło, 2013, s. 60).

⁴ Na marginesie warto zasygnalizować swoisty szok poznawczy tych, którzy do obietnic wyborczych podchodzą z dużym sceptycyzmem, w sytuacji, gdy paradoksalnie, rządzący faktycznie realizują zapowiadane hasła.

⁵ Kompleksowo o koncepcji demokracji konstytucyjnej zob. wciąż aktualnie: Granat, 1994, s. 131 i n.

⁶ Ze względu na niewiążący charakter konsultacje, zalicza się do szerokiej grupy instytucji tzw. demokracji semibezpośredniej, szerzej o tym zagadnieniu zob. Musiał-Karg, 2012, s. 26–27, 31.

⁷ Przykładowo syntetycznie szwajcarską procedurę konsultacyjną, jako godną naśladowania, nawet na poziomie ponadnarodowym (UE) opisano w: Aleksandrowicz, 2009, s. 65 i n.

⁸ O dialogu społecznym traktuje m.in. konstytucyjna preambuła oraz wskazuje się ją jako jedną z zasad, na których oparta jest społeczna gospodarka rynkowa będąca podstawą ustroju gospodarczego państwa (*Konstytucja RP*, 1997, art. 20).

rialnego⁹, jak również na poziomie ogólnokrajowym i w bardzo różnych dziedzinach życia¹⁰. Zdawać się mogło, że takie założenia jak np. zawarte w ustawie o działalności lobbingsowej z 2005 r. będą stanowić prawdziwie skuteczne narzędzie pozwalające na udział zainteresowanych spoza elity politycznej w procesie stanowienia prawa. Potencjalnie ważnym elementem takiego współuczestnictwa może być instytucja wysłuchania publicznego¹¹. Równie interesująco przedstawiają się (potencjalnie merytorycznie bardzo obszerne, bo mogące dotyczyć każdego powszechnie obowiązującego aktu normatywnego o zasięgu ogólnokrajowym, w którego wydaniu bądź przygotowaniu uczestniczy rząd), funkcjonujące od 2014 r. tzw. konsultacje publiczne¹².

Założenia normatywne rodzimych regulacji należy, w ogólnym ujęciu, oceniać pozytywnie, jako potencjalnie zapewniające transparentność działań prawodawcy oraz możliwie szeroki udział w procesie prawodawczym osób zainteresowanych projektowanymi aktami normatywnymi. Niemniej, uwypuklić też można pewne słabości polskich instytucji dialogu społecznego. Przywołane wyżej przykłady wskazują jednak na pewien przerost liczby i stopnia szczegółowości regulacji normatywnych. Mnogość ciał konsultacyjnych (w których udział nie jest oparty na zasadzie swobodnego dostępu) przyczynia się do rozmycia znaczenia samej instytucji. W efekcie konsultacje, nie zawsze są traktowane przez rządzących w sposób poważny. Dotyczy to zwłaszcza procedur realizowanych na poziomie ogólnokrajowym. Jedną z zasadniczych słabości wysłuchania publicznego jest umiejscowienie istotnych regulacji na szczeblu pozastawowym. Pozwala to przede wszystkim na faktyczne uzależnienie przeprowadzenia wysłuchania publicznego na temat projektu ustawy od woli polityków¹³. Nie odby-

⁹ Patrz odpowiednio: konsultacje z mieszkańcami gminy (Ustawa o samorządzie gminnym, 1990, art. 5a), z mieszkańcami powiatu (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998, art. 3d) i z mieszkańcami województwa (Ustawa o samorządzie województwa, 1998, art. 10a).

¹⁰ Patrz (przykładowo): obszerne kompetencje Rady Dialogu Społecznego, w tym opiniowanie przygotowanych przez Radę Ministrów oraz jej członków projektów założeń projektów ustaw i projektów innych aktów prawnych z dziedziny szeroko rozumianej pracy (na co wskazuje skład obejmujący przedstawicieli pracowników, pracodawców i strony rządowej) oraz odpowiednie kompetencje struktur regionalnych (w postaci Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego) i Trójstronnych Zespołów Branżowych (Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego, 2015), kompetencje Rady Rynku Pracy (oraz wojewódzkich i powiatowych rad) w zakresie opiniowania m.in. właściwych planów działania (Ustawa o promocji zatrudnienia, 2004), konsultacje z jednostkami samorządowymi niższego stopnia powiatowych (lub wojewódzkich) strategii w zakresie polityki społecznej (Ustawa o pomocy społecznej, 2004), konsultacje w zakresie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pożytku publicznego czy też projektów aktów normatywnych ze sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego (Ustawa o działalności pożytku publicznego, 2003), konsultacje projektów strategii rozwoju (Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, 2006), udział społeczeństwa w zakresie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, jak też różnego rodzaju dokumentach planistycznych (Ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku, 2008) czy wreszcie złożony system opiniowania, konsultowania i debatowania planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 2003).

¹¹ Szczególnie znaczące są przepisy mówiące o prawie uczestniczenia w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy i o prawie do uczestniczenia w wysłuchaniu każdego, kto zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia (Ustawa o działalności lobbingsowej, 2005, art. 8 i 9).

¹² Pojęcie to zawiera obecnie obowiązująca *Regulamin pracy Rady Ministrów* z 2013 r.

¹³ „Uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję [...] na pisemny wniosek złożony komisji przez posła” (*Regulamin Sejmu*, 1992, art. 70a).

wa się ich zatem zbyt wiele¹⁴. Konsultacje publiczne wprowadzono uchwałą rządową, czyli również aktem prawa wewnętrznym obowiązującym. Co za tym idzie, ewentualne konsekwencje za naruszenie takich postanowień nie mogą być, moim zdaniem, wprost porównywalne z sankcjami za złamanie regulacji ustawowych. W gruncie rzeczy naruszenia tego typu niosą za sobą odpowiedzialność o charakterze politycznym, nie zaś prawnym.

Należy dodać, że w stosunku do aktów normatywnych o powszechnym i ogólnokrajowym zasięgu obowiązywania, naruszenia procedury stanowienia prawa mogą być oceniane przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do kwestii złamania konstytucji (gdy ta przewiduje określony tryb procedowania) lub ustaw.

Można nadto zasygnalizować niechlubną praktykę pozostawiania uprawnionym do wyrażenia opinii bardzo krótkiego terminu na ustosunkowanie się do danej propozycji. Za skrajnie niewłaściwą (choć legalną) należy uznać, obecnie powszechną, praktykę unikania konsultacji publicznych poprzez wykorzystywanie procedury przygotowywania i składania projektów ustawodawczych w postaci projektów poselskich, nie zaś rządowych.

Ze względu na łatwość w dotarciu do treści polskich regulacji normatywnych, ograniczam się jedynie do powyższych uwag ogólnych. W dalszej części niniejszego tekstu natomiast, zostaną przedstawione konsultacje ludowe realizowane w Szwajcarii. Ze względu na planowany rozmiar tego artykułu, skupiam się jedynie na rozwiązaniach obowiązujących na szczeblu ogólnokrajowym (federalnym).

2. Uwarunkowania historyczne rozwiązań szwajcarskich

Pisząc o danym rozwiązaniu ustrojowym na gruncie szwajcarskim, nie sposób nie poświęcić kilku słów na temat tamtejszych uwarunkowań historycznych rzutujących na obraz ich swoistej mentalności narodowej, której cechą do czasów obecnych jest ciągle poszukiwanie możliwie szerokiego konsensu – porozumienia ponad podziałami. Osi tych podziałów w społeczeństwie szwajcarskim jest wiele i są one nader wyraziste. Począwszy od różnic etnicznych, w tym językowych i religijnych, poprzez stały dysonans pomiędzy uboższymi (przez wieki) kantonami wiejskimi (także górskimi) a zamożniejszymi regionami miejskimi, po współczesne podziały o charakterze *stricte* politycznym. Nie bez powodu za święto narodowe Szwajcarii przyjęto 1 sierpnia, jako datę symbolicznego zapoczątkowania państwowości szwajcarskiej, czyli zawarcia Układu na *Rütli* w 1291 r. Była to umowa (zawarta przez przedstawicieli wolnych gmin górskich) o charakterze przede wszystkim wojskowym (jej celem była wspólna obrona przed dominacją austriacką), niemniej zawierała także postanowienia o tym, że rozwiązywanie ewentualnych sporów między stronami będzie się odbywać jedynie w drodze arbitrażu przeprowadzanego przez własnych rozjemców (Marchal, 1991, s. 8–9). Tym samym porozumiano się, by napięcia prowadzące do agresji rozstrzygać w sposób pokojowy. Znamienne, że choć na przestrzeni wieków Szwajcarzy nie unikali udziału w wojnach,

¹⁴ Na oficjalnej stronie polskiego Sejmu można odnaleźć informacje na temat jedynie 2 wysłuchań zrealizowanych w bieżącej kadencji – por. http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page/inf_wys_pub, 2.01.2018.

to jednak nie bitwy¹⁵ a właśnie porozumienia (umowy) wyznaczają kolejne etapy w rozwoju państwowości. Kolejne, licznie zawierane traktaty pomiędzy poszczególnymi suwerennymi w swej istocie kantonami utworzyły z czasem swoistą sieć związkową (*Bundesgeflecht*), jako prawną formę określającą zasady współegzystowania i współpracy krajów szwajcarskich (Häfelin, Haller, 2001, s. 13).

Dążenie do zachowania pokoju i ładu społecznego wymaga współdziałania ze strony części sfragmentaryzowanego kulturowo społeczeństwa. Każde z uzgodnień, z natury rzeczy, jest tu efektem osiągnięcia określonego kompromisu. Charakterystycznie szwajcarskie jest stałe jego poszukiwanie, tym samym przyjmowane rozwiązanie danej kwestii doniosłej społecznie nie jest tylko wynikiem, matematycznie dającej się wyliczyć, politycznej większości. Ważne, by rozwiązania podejmowane (siłą rzeczy – jak to w demokracji) przez polityczną większość nie tylko nie prowadziły do unicestwienia mniejszości, czy chociaż tylko jej zlekceważenia, a wręcz przeciwnie. Siłą (i mądrością) Szwajcarów jest takie sprawowanie władzy przez aktualną (w danym czasie) większość polityczną, by w procesach jej sprawowania (chodzi tu przede wszystkim o procedury prawotwórcze) uwzględniać nie tylko istnienie, ale również interesy grup mniejszościowych. Nie jest to sprawa prosta. Dla swej realizacji wymaga odpowiedniego (wysokiego) poziomu kultury politycznej i prawnej już nie tylko elit politycznych, ale liczącej się masy społeczeństwa uczestniczącego w życiu publicznym (choćby tylko w drodze udziału w głosowaniach powszechnych).

W Szwajcarii, jako w państwie federalnym (czyli od połowy XIX w.), poszukiwano tego porozumienia w drodze konsultowania określonych rozwiązań normatywnych z kantonami. Szacunek wobec swoiście pojmowanej suwerenności kantonów przejawiał się w konstytucyjnym obowiązku wysłuchania ich opinii w zakresie regulacji dotyczących bardzo różnych dziedzin. W sposób, częstokroć bardzo szczegółowy, jednak co do zasady jedynie punktowo, wymieniała¹⁶ je Konstytucja Federalna z 1874 r. W czasie

¹⁵ Warto zauważyć, że ostatnim konfliktem zbrojnym, jaki miał miejsce na terytorium Szwajcarii była wojna domowa 1847 r. między kantonami katolickimi i protestanckimi. Szerzej o tle tego konfliktu: Kölz, 1992, s. 395 i n. Fakt ten jest jednym z podstawowych czynników, które umożliwiają budowanie społeczeństwa demokratycznego w warunkach długotrwałego pokoju.

¹⁶ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 1874 r. obowiązywała przez 125 lat (do końca 1999 r.). Przywoływane w niniejszym przypisie regulacje pochodzą z tego właśnie aktu. Mowa w nim o obowiązku wysłuchania opinii kantonów w zakresie regulacji obrony cywilnej (por. art. 22^{bis}), wysłuchania zdania ich, jak również właściwych stowarzyszeń kulturalnych i gospodarczych przed wydaniem aktów federalnych dotyczących kinematografii (por. art. 27^{ter}), wysłuchania kantonów w kwestii regulacji dotyczących stypendiów szkolnych (por. art. 27^{quater}), wysłuchania kantonów i właściwych organizacji w zakresie spraw gimnastyki i sportu (por. art. 27^{quinquies}), wysłuchania opinii kantonów w sprawach podniesienia dobrobytu ludności, zabezpieczenia gospodarczego obywateli, handlu i przemysłu, rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarki lub zawodów, utrzymania silnego stanu chłopskiego i wydajnego produkcyjnie rolnictwa, umocnienia chłopskiej własności gruntów rolnych, przeciwdziałania szkodliwym gospodarczo i społecznie skutkom działalności karteli, wspierania budownictwa mieszkaniowego (por. art. 32), zachowania związków (w zakresie posiadanych praw i obowiązków) Szwajcarów żyjących poza granicami kraju (por. art. 45^{bis}), współpracy z kantonami i prywatnymi przedsiębiorcami przy podejmowaniu środków w celu zapobieżenia kryzysom gospodarczym oraz zwalczania bezrobocia (por. art. 31^{quinquies}) oraz wysłuchania kantonów i organizacji gospodarczych przed wydaniem przepisów federalnych z zakresu zabezpieczenia społecznego osób bezrobotnych (art. 34^{novies}). Ponadto przewidywano, że kantony mogą upoważnić Federację do wydawania aktów nor-

jej obowiązywania, przez bardzo długi okres brakowało jednolitej regulacji procedury konsultowania spraw federalnych. Dopiero w 1991 r. Rada Federalna (rząd) wydała stosowne rozporządzenie¹⁷. Zgodnie z nim przedmiotem konsultacji mogły być projekty ustawodawcze, projekty aktów niższego rzędu, także istotne planowane umowy międzynarodowe oraz w określonych przypadkach inicjatywy ludowe¹⁸ (Rozporządzenie, 1991, art. 1). W ramach konsultacji należało wysłuchać zdania kantonów, partii politycznych reprezentowanych w parlamencie oraz ogólnoszwajcarskich organizacji, których zakres działalności obejmował sprawy będące przedmiotem projektowanej regulacji. Ponadto wszelkie inne zainteresowane organizacje, jak również poszczególne jednostki były uprawnione do zajęcia stanowiska w danej kwestii (Rozporządzenie, 1991, art. 4).

Procedura konsultacyjna jest zatem historycznie uwarunkowanym postępowaniem przygotowawczym (*Vorverfahren*) realizowanym na etapie poprzedzającym właściwe postępowanie prawodawcze.

3. Obecne szwajcarskie regulacje federalne

Problematyka procedury konsultacyjnej w aktualnie obowiązującej Konstytucji Federalnej została potraktowana w sposób kompleksowy. W miejsce przedmiotowo rozbudowanego i „rozrzuconego” w wielu miejscach tekstu konstytucji z 1874 r., katalogu spraw podlegających konsultacjom, wprowadzono jednolity zapis o ich przeprowadzaniu przy przygotowaniu ważniejszych aktów normatywnych i innych projektów o dużej doniosłości oraz ważniejszych umów międzynarodowych. Wśród zapraszanych do zajęcia stanowiska konstytucja wymienia teraz: kantony, partie polityczne oraz zainteresowane środowiska (*Konstytucja*, 1999, art. 147). Przeniesienie regulacji procedury konsultacyjnej ze szczebla jedynie rozporządzenia rządowego na poziom konstytucyjny dowodzi tego, jak bardzo doceniono znaczenie tejże procedury w systemie prawnym Szwajcarii. Regulacje z 1991 r. zostały ostatecznie zastąpione przez ustawę federalną z 2005 r. i stosowne do niej rozporządzenie wykonawcze. Prześledźmy zatem najważniejsze postanowienia aktualnych¹⁹ regulacji.

Podmiotami właściwymi do zainicjowania procedury konsultacyjnej początkowo były Rada Federalna i komisje parlamentarne. Obecnie kompetencje w tym zakresie posiada również każdy z departamentów rządu, Kancelaria Federalna oraz jednostki organizacyjne parlamentu. Celem konsultacji jest uczestnictwo kantonów, partii politycznych oraz zainteresowanych środowisk w procesach kształtowania politycznej woli

matywnych dotyczących materii, które nie wymagają obligatoryjnej regulacji ogólnokrajowej; w tym także przypadku przed wydaniem stosownych regulacji wymagane było uprzednie wysłuchanie ich opinii (por art. 31^{ter} ust. 2).

¹⁷ Podstawą prawną tego rozporządzenia była jedynie blankietowa delegacja ustawowa stanowiąca, że Rada Federalna wydaje rozporządzenia niezbędne dla procesu ustawodawczego (*Ustawa o organizacji administracji*, 1978, art. 7 ust. 2).

¹⁸ Chodzi tu o te inicjatywy, które zostały uznane za skuteczne, w efekcie, wobec których rząd formułował propozycje konkurencyjne (tzw. *Gegenentwurf*).

¹⁹ Obecnie obowiązujące unormowania w zasadniczym zarysie nie odbiegają od opisanych w: Aleksandrowicz, 2009, s. 69–71, niemniej w 2013 r. i w 2016 r. wprowadzone zostały zmiany w *Ustawie o procedurze konsultacyjnej*, 2005, zaś w 2016 r. w *Rozporządzeniu*, 2005.

Federacji i rozstrzygnięć decyzyjnych w tym zakresie. Z jednej strony chodzi tu o ocenę racjonalności i faktycznej możliwości realizacji danego projektu, z drugiej zaś o akceptację składanych propozycji (Tschannen, 2007, s. 579). Postępowanie konsultacyjne przeprowadzane jest w stosunku do projektów:

- 1) zmian konstytucji federalnej;
- 2) ustaw federalnych, których przedmiot obejmuje materie wskazane w konstytucji, tj.
 - a) wykonywanie praw politycznych,
 - b) ograniczenia praw konstytucyjnych,
 - c) prawa i obowiązki jednostek,
 - d) określenie kręgu zobowiązanych do płacenia podatków oraz przedmiotu i wymiaru podatków,
 - e) zadania i świadczenia ze strony Federacji,
 - f) obowiązki kantonów w zakresie wdrażania i wykonywania prawa federalnego oraz
 - g) organizacja i postępowanie przed władzami federalnymi;
- 3) umów międzynarodowych:
 - a) o przystąpieniu przez Szwajcarię do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych,
 - b) zawierających istotne regulacje prawne, których wykonanie wymaga uchwalenia ustawy federalnej (które mogą być poddane referendum) lub które dotyczą istotnych interesów kantonów.

Od 2016 r. obligatoryjnej procedurze konsultacyjnej podlegają także projekty:

- 4) rozporządzeń i innych aktów, które:
 - a) dotyczą doniosłych kwestii politycznych, finansowych, gospodarczych, ekologicznych, socjalnych lub kulturalnych albo
 - b) w istotnym zakresie odnoszą się do spraw kantonalnych lub których realizacja odbywać się ma w znacznym zakresie poza strukturami administracji federalnej²⁰.

W tym samym okresie wprowadzono nowy zapis dotyczący konsultacji fakultatywnych – mogą one dotyczyć każdego projektu, o ile podmiot wszczynający postępowanie uzna to za stosowne. Ponadto wyraźnie określono przesłanki dopuszczalności rezygnacji z przeprowadzenia konsultacji. Obecnie jest to możliwe w sytuacji, gdy projekt dotyczy spraw z zakresu organizacji lub procedury działania organów federalnych, lub też kwestii rozdzielania lub przyznania właściwości któremuś z nich. Ponadto nieprzeprowadzenie konsultacji dopuszczalne jest wobec projektów, wobec których opinia zainteresowanych środowisk jest już znana, zwłaszcza jeśli w danej kwestii konsultacje odbyły się już w przeszłości. Należy podkreślić, że rezygnacja z przeprowadzenia konsultacji musi być zawsze merytorycznie uzasadniona. (Por. Ustawa o procedurze konsultacyjnej, 2005, art. 1–3, 3a).

Jeśli chodzi o krąg uczestników omawianej procedury, to w Szwajcarii gwarantuje się prawo każdej osobie i każdej organizacji do udziału w konsultacji lub do przedstawienia swojego stanowiska (Tschannen, 2007, s. 579). Ponadto ustawa uszczegóławia postanowienia konstytucji w zakresie kręgu podmiotów obligatoryjnie zapraszanych do konsultacji. Obecnie są to rządy kantonalne, partie posiadające swoich przedstawicieli w parlamencie, ogólnoszwajcarskie związki gmin, miast i terenów górskich, ogólno-

²⁰ Warto zauważyć, że od 2016 r. nie przewiduje się już uproszczonej procedury, tzw. wysłuchania (*Anhörung*) przewidzianej wcześniej dla spraw mniejszej wagi.

szwajcarskie organizacje gospodarcze oraz w szczególnych przypadkach komisje poza-parlamentarne i inne podmioty (Ustawa o procedurze konsultacyjnej, 2005, art. 4).

Podmiot właściwy dla zainicjowania konsultacji informuje o tym zamiarze Kancelarię Federalną. Ta, co pół roku, zawiadamia Radę Federalną, Biuro izb parlamentu, partie polityczne i środki masowego przekazu o planowanych konsultacjach. Ponadto prowadzona jest (obligatoryjnie od 2016 r.) aktualizowana na bieżąco lista planowanych konsultacji, która udostępniana jest do publicznej wiadomości w formie elektronicznej²¹ (Rozporządzenie, 2005, art. 5). Należy zaznaczyć, że transparentność postępowania zapewnia m.in. upublicznianie wszystkich dokumentów konsultacyjnych w Internecie²².

Procedurę konsultacyjną, co do zasady²³, otwiera i prowadzi Rada Federalna (natomiast Kancelaria Federalna jest koordynatorem prowadzonych konsultacji). Otwierając procedurę, organ ją prowadzący, przedstawia wstępny raport wyjaśniający (*erläuternder Bericht*), w którym obok tekstu przygotowanego projektu mogą znaleźć się także pytania szczegółowe dotyczące danego zagadnienia. Jest on skierowany do wszystkich uczestników konsultacji. Obok tego raportu przedkłada się również pismo orientujące (*Orientierungsschreiben*), w którym wskazane są oczekiwania podmiotu prowadzącego postępowanie, co do wyników konsultacji (Rozporządzenie, 2005, art. 8–9).

Konsultacje zasadniczo²⁴ trwają trzy miesiące. Realizowane są w formie pisemnej (drukowanej lub elektronicznej).

Organ prowadzący procedurę konsultacyjną zobowiązany jest zapoznać się z przedkładanymi mu opiniami, waży zawarte w nich argumenty oraz dokonuje ich oceny (Ustawa o procedurze konsultacyjnej, 2005, art. 8). Formalnie końcowym efektem tych czynności jest raport wyników (*Ergebnisbericht*), w którym przedstawia się (w sposób przejrzysty, ale pozbawiony wypowiedzi wartościujących) otrzymane opinie (Rozporządzenie, 2005, art. 20). Raport kierowany jest do uczestników postępowania, jest również zamieszczany w Internecie.

Wyniki konsultacji muszą być następnie uwzględnione w treści wniosku²⁵ rozpoczynającego właściwą procedurę prawodawczą (przykładowo są częścią każdego orędzia rządowego (*Botschaft des Bundesrates*) kierowanego do parlamentu w związku z przedkładanym projektem ustawy).

²¹ Lista jest obecnie dostępna na stronie *Das Portal der Schweizer Regierung*, <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/preview.html>, 5.01.2018.

²² Można je odnaleźć na przywoływanym już portalu, *Das Portal der Schweizer Regierung*, pod adresem www.admin.ch.

²³ Od 2016 r. Departament rządu albo Kancelaria Federalna są właściwe w zakresie otwierania i prowadzenia procedury konsultacyjnej w stosunku do tych rozporządzeń bądź innych aktów, które w istotnym zakresie odnoszą się do spraw kantonalnych lub których realizacja odbywać się ma w znacznym zakresie poza strukturami administracji federalnej. Ponadto na podstawie przepisów szczególnych kompetencje otwierania i prowadzenia konsultacji mogą posiadać inne jednostki administracji federalnej. W stosunku do projektów aktów pochodzących od parlamentu (są to sytuacje stosunkowo rzadkie, bowiem większość federalnych projektów prawodawczych pochodzi od rządu) właściwe w sprawach konsultacji są komisje parlamentarne (Ustawa o procedurze konsultacyjnej, 2005, art. 5).

²⁴ Mogą być wydłużane ze względu na okresy ferii świątecznych i wakacji. Skracanie terminów konsultacji dopuszczalne jest tylko wyjątkowo i wymaga merytorycznego uzasadnienia (Ustawa o procedurze konsultacyjnej, 2005, art. 7).

²⁵ We wniosku takim musi się znaleźć merytoryczne uzasadnienie rezygnacji lub skróconego terminu procedury konsultacyjnej (Rozporządzenie, 2005, art. 21a).

4. Uwagi końcowe

Można byłoby teraz zadać pytanie, czy rozwiązania szwajcarskie na tle regulacji polskich są czymś zgoła wyjątkowym. Moim zdaniem nie. Może, co prawda, w polskich unormowaniach nieco „drażnić” rozdrobnienie materii spraw²⁶ (dotyczy to zwłaszcza konsultacji innych niż konsultacje z mieszkańcami przewidziane przez ustawy samorządowe), czy swoiste „zadekretowanie” konsultacji przez szczególne ciała opiniodawcze (których członkowie są powoływani przez organy władzy). Niemniej, jeżeli weźmie się pod uwagę założenia normatywne (zwłaszcza dotyczące konsultacji publicznych (także wysłuchania publicznego), musimy stwierdzić, że nasze (polskie) rozwiązania są co najmniej przyzwoite, jeśli nie rzecz wprost: dobre. Istotnym zarzutem, o czym już wyżej wspomniano mógłby być szczebel regulacji – uchwały nie zaś ustawa. Z drugiej strony nie można się łudzić, że uchwalenie szczegółowej ustawy „o konsultacjach publicznych i wysłuchaniu publicznym” zmieniłoby społeczne postrzeganie tych instytucji, czy że w prosty sposób prowadziłoby do zwiększenia wpływu obywateli na treść stanowionego prawa.

Znaczenie procedury konsultacyjnej na gruncie szwajcarskim musi być postrzegane przez pryzmat innych instytucji demokracji bezpośredniej. Ze względu na możliwość wnoszenia w określonych przypadkach weta ludowego²⁷, skutkującego przecież referendum, prawodawca jest w stanie jeszcze na etapie przygotowywania projektu zająć stanowisko kompromisowe. W toku wymiany poglądów (temu przecież służą konsultacje) jest szansa, by, przy zachowaniu typowo szwajcarskiej stałej dążności do osiągnięcia porozumienia, ocenić przydatność i wartość proponowanych regulacji. Jak wskazano wyżej – choć raport wyników nie zawiera ocen otrzymanych stanowisk – to prowadzący postępowanie konsultacyjne dokonują wartościowania tych opinii. Rządzący chcą uniknąć oprostowania aktu. W pierwszej kolejności istnieje zatem możliwość przygotowywania takiej propozycji rozwiązań, które znajdą uznanie wśród możliwie szerokich kręgów osób zainteresowanych daną materią. W dalszej kolejności, w razie występowania różnic, których nie daje się przezwyciężyć, zaś głosów przeciwnych projektowi pojawia się w konsultacjach szczególnie wiele, ostatecznie można zrezygnować z przedłożonej do zaopiniowania propozycji (Müller, 2001, s. 1109), względnie powrócić do niej (ewentualnie przeprowadzić kolejne konsultacje) w późniejszym czasie, gdy zmianie ulegną nastroje społeczne.

Szwajcarzy wskazują nieraz na pewną prawidłowość socjologiczną. Zauważają bowiem słusznie, że zdecydowanie łatwiej jest skłonić kogoś do sprzeciwienia się jakiemuś rozwiązaniu, niż odnaleźć liczną grupę jego zwolenników. Akt prawny można wszak krytykować z rozmaitych punktów widzenia: moralności, religii, zakazu dyskryminacji, w tym feminizmu, ekologii itp. Konsultacje ludowe, choć formalnie są prawnie niewiążące dla rządzących, to jednak mają istotne znaczenie polityczne. Powtórzmy to: pozwalają politykom na ocenę ryzyka przyjęcia danego aktu, w kontekście ewentualnego weta ludowego. Szwajcarzy są na co dzień bardzo racjonalni i pragmatyczni, co za tym idzie oszczędni. Wyborcy niechętnie będą popierać polityków, którzy w czasie trwania kadencji doprowadzili do ustanowienia takiego prawa, które spotkało się z wetem ludo-

²⁶ Przypomina to nieco sytuację w Szwajcarii przed wydaniem Rozporządzenia, 1991, gdy procedura konsultacyjna mogła odbywać się w zakresie określonym ówczesną konstytucją.

²⁷ Referendum fakultatywne odbywa się na żądanie 50 000 uprawnionych do głosowania lub ośmiu kantonów (*Konstytucja*, 1999, art. 141).

wym (referendum przecież oznacza koszty). Eliminuje się w ten sposób pokusę, niestety charakterystyczną dla polskiej praktyki prawodawczej, „przepychania kolanem” danej regulacji np. przez parlament. Dzięki funkcjonowaniu w Szwajcarii ciągu instytucjonalnego – procedura konsultacyjna – potencjalne weto ludowe – referendum ogólnokrajowe, władza najwyższa realnie pozostaje w ręku suwerennego ludu i nie jest w trakcie parlamentarnej kadencji zawłaszczana przez aktualną większość.

Mimo szerokiego zakresu spraw, które mogą być poddawane w Szwajcarii procedurze konsultacyjnej, postępowań tych nie odbywa się drastycznie wiele. Przykładowo w 2015 r. zakończyło się (jako tzw. *abgeschlossene Vernehmlassungen*) 118 postępowań, w 2016 r. – 70, zaś w 2017 – 71²⁸. Dodajmy, że obecnie (wg stanu na 3 stycznia 2018 r.) trwają (jako tzw. *laufende Vernehmlassungen*) 23 postępowania konsultacyjne²⁹ oraz że już planuje się kolejne 35 (jako tzw. *geplante Vernehmlassungen*)³⁰.

Na zakończenie jeszcze jedna uwaga. Sztandarowym przykładem konsultacji ludowych, którym częstokroć szczycą się Szwajcarzy, jest zrealizowana (od lipca 1995 r. do lutego 1996 r.) procedura konsultacyjna dotycząca tekstu przyszłej³¹ konstytucji federalnej. Warto zauważyć, że po pierwsze: społeczeństwo³² wiedziało nad czym prowadzona jest publiczna dyskusja. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Radę Federalną, w tym czasie wydano 174 000 broszur informacyjnych, 143 000 egzemplarzy tekstu projektu konstytucji oraz 17 000 publikacji zawierających wyjaśnienia o bardziej szczegółowym charakterze. Po drugie, w procedurze konsultacyjnej (formalnie) wzięły udział następujące podmioty: wszystkie rządy kantonalne z osobna, konferencja rządów kantonalnych, 20 kantonalnych urzędów i organizacji, 57 gmin i urzędów gminnych, 64 partie i sekcje, 15 organów federalnych (sądów i komisji), 17 organizacji gospodarczych, 26 organizacji zawodowych (branżowych), 10 związków zawodowych, 54 organizacje działające w sferze edukacji, nauki, kultury i sportu, 25 organizacji kościelnych i religijnych, 5 organizacji kobiecych oraz 211 innych organizacji społecznych. Ponadto złożono 11 183 opinie pochodzące od osób prywatnych (*Orędzie*, 1996, s. 78–79)³³.

Rok 2018 w wypowiedziach czołowych polskich polityków ma być czasem ogólnonarodowej debaty nad kształtem nowej konstytucji. Przyszłość pokaże w jaki sposób (sformalizowany czy też raczej „publicystyczno-wieczowy”) konsultacje te zostaną przeprowadzone.

Ostatecznie podsumowując trzeba stwierdzić, że same tylko zapisy normatywne dotyczące danej instytucji dialogu społecznego (tu: konsultacji), nie stanowią o stopniu

²⁸ Dane zebrane na podstawie informacji ze strony *Das Portal der Schweizer Regierung*, <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2017.html>, 4.01.2018.

²⁹ Dane zebrane na podstawie informacji ze strony *Das Portal der Schweizer Regierung*, <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html>, 4.01.2018.

³⁰ Dane zebrane na podstawie informacji ze strony *Das Portal der Schweizer Regierung*, <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/preview.html>, 4.01.2017.

³¹ Po opracowaniu konsultacji przez rząd, następnie uchwaleniu tekstu przez parlament oraz przyjęciu w referendum przez naród i kantony – obecnie obowiązującej konstytucji federalnej.

³² W tym okresie uprawnionych do głosowania było nieco ponad 4,5 miliona obywateli.

³³ Na marginesie można jednak zauważyć, że rozbudowane konsultacje ludowe dotyczące brzmienia konstytucji federalnej nie przełożyły się na znaczący (liczbowy) udział suwerena w referendum konstytucyjnym, w którym frekwencja nie przekroczyła 36% uprawnionych do głosowania, wyniki głosowania: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19990418/det453.html>, 3.01.2018.

demokratyczności systemu – istotna jest praktyka ich stosowania. O ile zatem założenia regulacji polskich, co do zasady, należy uznać za zadowalające, to już ich dotychczasowa realizacja nie może satysfakcjonować.

Bibliografia

- Aleksandrowicz M. (2009), *Procedura konsultacyjna w Konfederacji Szwajcarskiej*, w: *Fenomen Szwajcarii wobec Unii Europejskiej. Przyczyny i skutki szczególnej pozycji Konfederacji Helweckiej w Europie*, red. B. Wiśniewska-Paź, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa.
- Granat M. (1994), *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Häfelin U., Haller W. (2001), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich.
- Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r.*, t.j. Dz. U. 2017, poz. 2204.
- Kölz A. (1992), *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, t. 1: *Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Verlag Stämpfli+Cie AG, Bern.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r.*, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, SR 101, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>, 2.01.2018. Przekład tekstu pierwotnego na język polski: Z. Czeszejko-Sochacki (2000), *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 29 maja 1874 r.*, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, *Verfassungen der Schweiz*, <http://www.verfassungen.de/ch/verf74-i.htm>, 21.12.2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Marchal G. P. (1991), *Die Schweiz von den Anfängen bis 1499*, w: *Geschichte der Schweiz, Handbuch der europäischen Geschichte*, red. T. Schieder, Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG, München.
- Michalak B., Sokala A., Uziębło P. (2013), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Müller G. (2001), *Rechtsetzung und Staatsverträge*, w: *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, red. D. Thürer, J.-F. Aubert, J. P. Müller, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich.
- Musiał-Karg M. (2012), *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.
- Orędzie Rady Federalnej z 20 listopada 1996 r. o nowej Konstytucji Federalnej*, *Botschaft über eine neue Bundesverfassung*, BBl 1997 I 1, <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrig-Doc.do?id=10054111>, 28.12.2017.
- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.*, t.j.: M. P. 2012, poz. 32 z późn. zm.
- Rozporządzenie z 17 czerwca 1991 r. o procedurze konsultacyjnej, *Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren*, SR 172.062 (akt archiwalny ze zbiorów autora).
- Rozporządzenie z 17 sierpnia 2005 r. o procedurze konsultacyjnej, *Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren*, SR 172.061.1, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20051486/index.html>, 2.01.2018.
- Sartori G. (1998), *Teoria demokracji*, przekł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Schumpeter J. A. (1995), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, przekł. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Tschannen P. (2007), *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Stämpfli Verlag AG, Bern.
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r., *Regulamin pracy Rady Ministrów*, t.j. M. P. 2016, poz. 1006.
- Ustawa federalna z 18 marca 2005 r. *o procedurze konsultacyjnej*, *Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren*, SR 172.061, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html>, 2.01.2018.
- Ustawa federalna z 19 września 1978 r. *o organizacji i prowadzeniu spraw przez Radę federalną i administrację federalną*, *Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz)*, SR 172.010 (akt archiwalny ze zbiorów autora).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, t.j. Dz. U. 2017, poz. 248.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, t.j. Dz. U. 2016, poz. 1817, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, t.j. Dz. U. 2017, poz. 1073.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*, t.j. Dz. U. 2017, poz. 1769.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, t.j. Dz. U. 2017, poz. 1065, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, Dz. U. 2015, poz. 1240, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, t.j. Dz. U. 2017, poz. 1875.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, t.j.: Dz. U. 2017, poz. 1868.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, t.j.: Dz. U. 2017, poz. 2096.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, t.j. Dz. U. 2017, poz. 1405.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, t.j. Dz. U. 2017, poz. 1376.

People's consultation. Several comments concerning Swiss solutions

Summary

People's consultation is one of the forms of citizen participation in processes of settling national cases that can be found nowadays. These processes include legislative processes. During intensive discussions in Polish public sphere regarding the shape of democratic model, it is worth presenting, how that sort of solution is regulated in a country with well-established democracy, i.e. Switzerland, and what are practical consequences of that sort of normalization. The conclusion of comparison of both systems as follows: although the Polish regulations can be, with some objections, positively assessed as the one that can potentially enable entities' participation in decision-making processes, realization of these legal provisions against the background of the Swiss practice does not look impressively.

Key words: participation, people's consultation, Swiss Confederation, Poland