

Białystok, dn. 8.07.2020 r.

mgr Kamil Stępnik

Wydział Prawa

Uniwersytet w Białymstoku

Streszczenie rozprawy doktorskiej

pt. *Partycypacja społeczna w procesie stanowienia prawa w Konfederacji Szwajcarskiej*

przygotowanej w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Systemów Politycznych

Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

pod kierunkiem dr. hab. Grzegorza Kryszenia, prof. UwB

Partycypacja społeczna stanowi klasyczny już przedmiot badań w nauce prawa konstytucyjnego. Zjawisko demokratyzacji ustrojów państwowych sprawiło, że partykularne władze poszczególnych krajów zaczęły wprowadzać do swoich systemów konstytucyjnych instytucje prawne, które pozwoliły społeczeństwu na aktywny udział w procesie legislacyjnym. Takie działania stały się wyrazem, a jednocześnie środkiem do bezpośredniej realizacji zasady suwerenności narodu (ludu). Dzięki implementacji instytucji jak: referendum, inicjatywa ustawodawcza, a także: konsultacje społeczne, budżety partycypacyjne, czy mniej popularne panele obywatelskie, *century town meeting* lub komórki planujące, jednostki mogą bezpośrednio wpływać na rzeczywistość społeczną. W moim przekonaniu nie można poddawać pod wątpliwość faktu, że zjawisko partycypacji społecznej będzie przybierało coraz bardziej zaawansowane formy. Badania wskazują, że czas ekspansji idei partycypacji społecznej oraz związany z tym rozwój instytucji prawnych umożliwiających działanie obywateli, bezsprzecznie nadejdzie w przeciągu kilkunastu najbliższych lat.

Krajem, który już od średniowiecza wiódł prym w udostępnianiu obywatelom mechanizmów bezpośredniego sprawowania władzy publicznej była Konfederacja Szwajcarska. Powstanie *Landsgemeinde* (funkcjonującego w praktycznie niezmienionej

formie do dziś), plebiscytów, referendów, a także umożliwienie wnoszenia inicjatywy obywatelskiej, stało się symptomatyczne dla ustroju helweckiego. Przy czym należy zauważyć, że w czasie przyjmowania niniejszych instytucji do szwajcarskiego prawa konstytucyjnego były one ewenementem na skalę światową. Co więcej, praktyka bezpośredniego sprawowania władzy publicznej przez obywateli nie ogranicza kompetencji organów przedstawicielskich - nie doprowadziła do ich degradacji w systemie władzy państwowej. Co za tym idzie, Szwajcaria może być doskonałym przykładem państwa, gdzie bezpośredni udział obywateli w procesie stanowienia prawa może funkcjonować w zgodnej symbiozie z klasycznym przedstawicielstwem.

Partycypacja społeczna nie pozostaje bez znaczenia dla procesu legislacyjnego. To aktów prawotwórczych w większości bowiem dotyczą działania obywateli w sferze uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej. Dlatego też bezsprzeczna wydaje się konieczność podjęcia refleksji na temat tego, w jaki sposób instytucje partycypacyjne wpływają na proces prawodawczy – zarówno w kwestii jego przebiegu, jak i samych rezultatów.

Szwajcaria jest krajem w którym obywatele stanowią bardzo istotny podmiot procesu prawodawczego. Posiadają oni bowiem uprawnienia do inicjowania postępowania legislacyjnego, udziału w nim – poprzez referendum obligatoryjne, postępowanie konsultacyjne, czy także finalnie, możliwość derogowania aktu prawnego z systemu (referendum abrogacyjne). Dlatego też, Konfederacja Szwajcarska jest państwem, którego system partycypacyjny warto analizować i wyciągać z niego wnioski: zarówno o charakterze konkretnym (względem przedmiotowego państwa) jak i generalnym.

Celem rozprawy doktorskiej jest odpowiedzenie na pytanie: czy i w jakim zakresie mechanizmy partycypacji społecznej wpływają na proces stanowienia prawa w Konfederacji Szwajcarskiej? Aby udzielić odpowiedzi na główne pytanie badawcze sformułowałem szereg pytań pomocniczych i hipotez badawczych, do których confirmacji (bądź wyjątkowo falsyfikacji) dążyłem.

Na dysertację składa się osiem rozdziałów, a także wprowadzenie, podsumowanie, spis treści, spis skrótów i spis tabel. Praca obejmuje 537 stron. Tematycznie można podzielić ją na dwa duże moduły merytoryczne. Pierwsza część rozprawy dotyczy zagadnień wprowadzających, ustrojowych, historycznych oraz tych o charakterze doktrynalnym – w kontekście konstytucjonalizmu szwajcarskiego. Część druga natomiast odnosi się do

szczegółowych form i instytucji partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa w Konfederacji Szwajcarskiej.

Pierwszy rozdział pracy doktorskiej wprowadza czytelnika w zagadnienia związane z teoretyczno-prawną warstwą całej dysertacji. Składa się na niego geneza myśli demokratycznej i doktrynalny opis współczesnych systemów demokratycznych ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju instytucji partycypacyjnych. W rozdziale tym analizuję także takie zagadnienia jak: demokracja deliberatywna, *e-voting*, *deliberative polls* czy też koncepcja *civilocracy*. W ostatniej części tego rozdziału wskazuję na problematykę partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa jako elementu władzy demokratycznego państwa.

W rozdziale drugim wskazuję na problematykę partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa jako elementu władzy demokratycznego państwa. Uważam że odniesienie charakterystyki zjawiska partycypacji oraz podjęcie tematyki związanej z wdrożeniem jej w proces legislacyjny jest kluczowe z punktu widzenia omawianej problematyki szwajcarskiej. Staram się również wywieść z przepisów prawnych oraz orzecznictwa części składowe podmiotowego prawa do partycypacji społecznej i wskazać na elementy treściowe takiego uprawnienia. Następnie analizuję takie zagadnienia na styku demokracji i nowoczesnych technologii jak np. demokracja delibaratywna, *e-voting*, *deliberative polls* czy też koncepcja *civilocracy*. Te nowoczesne idee i rozwiązania znacznie mogą wpłynąć bowiem na udział społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej. Zwracam również uwagę na zagrożenia związane z wykorzystaniem technologii informacyjnych w systemach demokratycznych (por. algorytmy prioretyzujące, *fake newsy* czy też targetowanie i tworzenie tzw. wirtualnych profili politycznych).

W rozdziale trzecim przechodzę do analizy idei demokracji w konstytucjonalizmie szwajcarskim. Dokładna eksploracja rozwoju państwa Helwetów pozwala na zauważenie równoległej dynamizacji instytucji partycypacyjnych; pomaga również zrozumieć ich genezę oraz znaczenie dla systemu. W tym miejscu dokonuję również dokładnej analizy Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r. wraz z podkreśleniem federalnego charakteru przedmiotowego państwa. W niniejszej części pracy odnoszę się także do ukształtowania zasady suwerenności narodu (ludu), co jest kluczowe dla instytucji demokracji bezpośredniej.

Rozdział czwarty to charakterystyka szwajcarskiego postępowania legislacyjnego, a także systemu źródeł prawa z uwzględnieniem znaczenia federacji, kantonów i gmin. Ponadto podejmuję tematykę pozycji Zgromadzenia Federalnego w kontekście kompetencji prawodawczych. Dodatkowo wskazuję na zagadnienia związane z instytucjami partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa w Konfederacji Szwajcarskiej.

Opisem inicjatywy ludowej zajmuję się w rozdziale piątym. Należy wskazać, że instytucja ta występuje na wszystkich szczeblach państwowości i posiada znaczący wpływ na proces legislacyjny, a dokładniej na jego inicjację. Na poziomie federalnym w obecnym stanie prawnym funkcjonuje wyłącznie inicjatywa o charakterze konstytucyjnym, co oczywiście rodzi różnego rodzaju implikacje dla systemu partycypacyjnego (np. próby wprowadzenia do konstytucji norm o charakterze indywidualnym i konkretnym). Inaczej niniejsza kwestia kształtuje się w kantonach i gminach, gdyż obywatele mogą poprzez inicjatywę wpływać nie tylko na lokalne akty o charakterze konstytucyjnym, ale także na prawodawstwo zwykłe.

Referendum jest instytucją najczęściej utożsamianą z systemem szwajcarskim. Na poziomie Federacji może mieć ono charakter pojedynczy lub podwójny. Ta druga opcja dotyczy sytuacji, kiedy to zgodę na podjęcie danego rozwiązania musi wyrazić zarówno naród jak i kantony (poprzez uzyskanie większości obydwu suwerenów). W przypadku niespełnienia takiego warunku propozycja poddana pod głosowanie jest odrzucana. Referendum może posiadać także charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Występuje ono również na poziomie kantonów i gmin. Charakterystyka poszczególnych rodzajów tej instytucji oraz możliwości jej przeprowadzenia jest kluczowa dla zrozumienia ustroju szwajcarskiego, a także dla samego ukształtowania procesu legislacyjnego. Nie bez znaczenia pozostaje także tematyka nowoczesnych technik głosowania w referendach. Dlatego też analizuję prawny proces wdrażania głosowania korespondencyjnego, *e-votingu*, a także wskazuję na możliwość wprowadzenia nowych technologii mających na celu intensyfikację udziału Szwajcarów w procesie stanowienia prawa. O niniejszej problematyce piszę w rozdziale szóstym.

Rozdział siódmy to analiza *Landsgemeinde* funkcjonującego w Szwajcarii. Zgromadzenie ludowe jest jedną z najstarszych, a jednocześnie najbardziej symptomatycznych instytucji demokracji bezpośredniej, która jest związana z państwem Helwetów. Dlatego też skupiam się na współczesnym znaczeniu zgromadzenia dla

funkcjonowania partycypacji społecznej. Należy podkreślić, co także widoczne jest w strukturze rozdziału, że obecnie *Landsgemeinde* funkcjonuje w kantonach Glarus i Appenzell Innerrhoden. Zagadnienie działania tej instytucji tworzy nie tylko wartość dodaną pod kątem sposobów uczestniczenia obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, ale także pozwala na uzyskanie kontrastu pomiędzy tradycyjnymi formami partycypacji a nowoczesnymi technikami bezpośredniego udziału obywateli w procesie legislacyjnym.

W rozdziale ósmym podejmuję tematykę uczestniczenia społeczeństwa w postępowaniu konsultacyjnym. Szwajcarski ustawodawca konstytucyjny bowiem w celu zapewnienia jak największej legitymizacji aktów normatywnych przewidział konieczność włączenia podmiotów prywatnych w proces stanowienia prawa. Takie rozwiązanie nie tylko wynika z przepisów konstytucji, ale jest wyrazem pragmatycznego podejścia do tzw. groźby żądania referendum. Określam również prawo petycji – jego zakres, przedmiot oraz gwarancje systemowe. Sygnalizuję także problemy związane z lobbieniem w Szwajcarii.

Rozprawę doktorską kończy podsumowanie, w którym nie tylko dokonuję konkluzji na podstawie wcześniejszych rozważań, ale także odpowiadam na główne pytanie badawcze. Wskazuję także na zalety oraz mankamenty szwajcarskiej demokracji bezpośredniej w procesie stanowienia prawa. W tej części pracy staram się również podjąć generalną refleksję na temat znaczenia instytucji partycypacji społecznej dla procesu legislacyjnego, oraz ogólnie – dla prawa konstytucyjnego.

Stępnik Kamil