

Angelika GRĄS

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## Wykorzystywanie instytucji demokracji bezpośredniej i ich wpływ na bezpieczeństwo państwa. Analiza wybranych przykładów

**Streszczenie:** Choć idea demokracji bezpośredniej została zdominowana przez system rządów przedstawicielskich, to współczesne państwa zapewniają stosunkowo szeroki wachlarz instytucji, które w swoim założeniu mają aktywizować obywateli i dawać im realne szanse na formułowanie nowych rozwiązań prawnych. Z drugiej strony przeprowadzona w artykule analiza wykazuje, że stosowanie takich narzędzi jak referendum czy inicjatywa obywatelska może generować szereg negatywnych skutków, które w konsekwencji będą stanowić poważne zagrożenie dla sytuacji politycznej oraz społecznej w państwie. Nadrzędnym celem artykułu stała się zatem analiza wybranych głosowań referendalnych (przykład Szwajcarii, Wielkiej Brytanii oraz Katalonii), a także inicjatywy ustawodawczej (kazuś Polski), w wyniku której ukazany zostanie pejoratywny wpływ wyżej wymienionych instytucji na szeroko pojęte bezpieczeństwo w państwie.

**Słowa kluczowe:** demokracja bezpośrednia, bezpieczeństwo narodowe, Szwajcaria, Wielka Brytania, Katalonia, Polska

---

### Uwagi wprowadzające

W realiach współczesnego państwa urzeczywistnienie idei demokracji partycypacyjnej stanowi duże ograniczenie głównie ze względu na powierzchnię, liczbę ludności oraz zróżnicowanie postaw i poglądów. W związku z tym, najczęściej wykorzystywanym modelem rządzenia we współczesnych państwach jest system przedstawicielski, w którym korzystanie z wachlarza instytucji demokracji bezpośredniej, sprowadza się jedynie do incydentalnych wydarzeń (Wołpiuk, Kuciński, 2012, s. 185). Tymczasem zwiększająca się aktywność polityczna obywateli, wyrażana przede wszystkim w rozwoju umiejętności definiowania swoich praw i potrzeb, determinuje potrzebę intensyfikacji procesów bezpośrednio angażujących ich w życie polityczne. W tym kontekście niezwykle ważny-

mi składnikami umacniającymi demokrację są normy i wartości moralne, ponieważ tolerancja, sprawiedliwość społeczna oraz przestrzeganie praw oraz wolności są jednymi z fundamentalnych zasad, które zapewniają nie tylko realizację celów suwerena, ale stoją także na straży bezpieczeństwa i spokoju wewnątrz państwa. W związku z powyższym, wszelkie nieprzemyślane zrywy słabo ukształtowanych grup interesu zwiększają prawdopodobieństwo powstania konfliktu na płaszczyźnie społeczno-politycznej, stanowiąc jednocześnie impuls do rozpoczęcia wewnętrznych procesów destabilizacyjnych w kraju (Grąs, 2018, s. 4–5).

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie wpływu stosowania instytucji demokracji bezpośredniej na bezpieczeństwo państwa. Kazy przytoczone w pracy odnosić się będą do trzech głosowań referendalnych: w sprawie wznoszenia minaretów w szwajcarskich meczetach; dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w strukturach Unii Europejskiej oraz niepodległości wspólnoty autonomicznej Hiszpanii. Przedmiot czwartej analizy stanowić będzie inicjatywa obywatelska dotycząca projektu ustawy wprowadzającej całkowity zakaz aborcji w Polsce. Analiza omawianych zagadnień i proces eksploracji literatury, nawiązującej do wyżej wymienionych wydarzeń, posłużą dowiedzeniu tezy, iż bez względu na przyjęte w państwie rozwiązania ustrojowe, rozstrzygnięcia podejmowane w ramach stosowania demokracji bezpośredniej mogą stanowić zagrożenie dla szeroko pojętego bezpieczeństwa, głównie poprzez generowanie konfliktów w wymiarze społeczno-politycznym.

### **Uwarunkowania bezpieczeństwa państwa w kontekście poruszanej tematyki**

Źródeł jednego z głównych zagrożeń bezpieczeństwa państwa należy upatrywać w sposobach prowadzenia polityki, będącej rezultatem niekorzystnych trendów rozwojowych mających miejsce w trakcie procesu integracji europejskiej i międzynarodowej (Chojnowski, 2012, s. 118). W ramach niniejszej pracy należy wskazać dwie skrajne sytuacje. Pierwszą z nich jest lekceważenie przez instytucje ponadnarodowe zasady wzajemnej nieinterwencji w kwestiach wewnętrznych danego kraju. Drugą zaś, kwestionowanie decyzji podejmowanych przez środowisko międzynarodowe, które mają na celu wyznaczenie zgodnego kierunku wspólnej polityki. Obie okoliczności intensywnie oddziałują na podmioty zaangażowane w daną sprawę, zagrażając niekiedy ideologii państwowej, suwe-

renności oraz stabilności organizacyjnej jednostek politycznych. Innym rodzajem wyzwań dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa są przejawy nacjonalizmu oraz separatyzmu, które jednocześnie stanowią pewną formę sprzeciwu wobec globalizacji. Tendencje te wzmagają aktywność obywateli o charakterze niekonwencjonalnym, która może stać się przyczyną eskalacji konfliktów nie tylko o podłożu *stricte* kulturowym czy etnicznym, ale również społeczno-gospodarczym<sup>1</sup>. W związku z tym kwestia radykalizacji nastrojów społecznych – a w dalszej kolejności – potencjalne konflikty między grupami interesu, mogą przyczynić się do zachwiania wewnętrznej równowagi państwa.

W naukach humanistycznych trwa również dyskusja odnosząca się do funkcji sporów w życiu publicznym, ponieważ problemy występujące między grupami interesu mogą wzmacniać bądź osłabiać istniejącą więź obywatelską. Pierwsze stanowisko podkreśla, że wspólnoty powinny ze sobą kooperować i dążyć do konsensusu wśród obywateli – w innym razie ład społeczny zostanie zakłócony. Drugi pogląd natomiast wychodzi z założenia, że jest to naturalne zjawisko, które w sprzyjających warunkach może być okolicznością, która doprowadzi do pozytywnej intensyfikacji procesów partycypacyjnych w państwie (Gierszewski, 2013, s. 111–112). Nawiązując od powyższego, warto odnieść się do problematyki konfliktów mających charakter etniczny i religijny, bowiem mimo powszechnego uznania tolerancji za jeden z fundamentów nowożytnej demokracji, można zauważyć jej narastający deficyt, rodzący spory natury światopoglądowej. Nader ważny w tym kontekście staje się wymiar wielokulturowości, ponieważ w dobie globalizacji oraz konfrontacji odmiennych wyznań i obyczajów może dochodzić do nasilania się konfliktów międzygrupowych.

Kluczowym argumentem podnoszonym w dyskursie politycznym przeciwko bezpośredniemu angażowaniu ludności w procesy stanowienia prawa jest niekompetencja obywateli. Dyletantyzm ten może mieć wiele źródeł, jednak najważniejszym z nich zdaje się być skomplikowana i dynamiczna natura procesów politycznych, która może przekraczać zdolności poznawcze obywateli (Marczewska-Rytko, 2001 s. 41). Druga kwestia – równie istotna, mając na względzie przedmiot niniejszej

<sup>1</sup> Do niekonwencjonalnych form partycypacji politycznej możemy zaliczyć udział w strajkach, demonstracjach, marszach oraz pikietach, a także formy bardziej radykalne takie jak: blokady dróg, pisanie hasła na budynkach użyteczności publicznej oraz akty przemocy skierowane na polityków czy niszczenie cudzej własności (zob. szerzej: Rachwał, 2017, s. 21–22).

pracy – to psychologiczne błędy występujące w myśleniu politycznym. Jednym z nich jest błąd fałszywej powszechności, polegający na przecenianiu przez jednostkę stopnia rozpowszechniania własnych przekonań i preferencji – szczególnie w gronie, z którym jednostka się identyfikuje. Zjawisko to skutkuje silnym poczuciem zgodności opinii z grupą, które redukuje niepewność i nadaje subiektywnym opiniom status rzetelności. Innym przejawem jest syndrom myślenia grupowego, który poprzez zjawisko filtrowania wiadomości stwarza iluzję jednomyślności oraz zwalnia jednostki z weryfikowania informacji. Integracja zjawiska myślenia grupowego z konformizmem prowadzi do stanu, w którym podejmowana decyzja nie jest korzystna ani dla grupy, ani dla społeczeństwa – stanowi jedynie sposób uniknięcia konfliktu. W skrajnych przypadkach takie działania mogą prowadzić do przeceniania przez grupę własnych możliwości działania, skutkując utratą poczucia rzeczywistości (zob. szerzej: Skarżyńska, 2005, s. 77–85). Łatwo zatem dojść do wniosku, że niedojrzałość obywatelska i wątpliwa wiedza polityczna, a także powszechne błędy występujące w myśleniu o polityce są potencjalnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa w państwie w sytuacji wykorzystywania demokracji bezpośredniej.

### **Głosowanie referendalne dotyczące wznoszenia minaretów w szwajcarskich meczetach**

Jednym z najbardziej obrazowych przykładów pejoratywnego wpływu demokracji bezpośredniej na szeroko pojęte bezpieczeństwo jest referendum, zorganizowane w 2009 roku w Szwajcarii, dotyczące wprowadzenia zakazu wznoszenia minaretów. W odniesieniu do tego wydarzenia należy zwrócić uwagę na dwa kluczowe aspekty. Po pierwsze, jednym z najwyraźniejszych przejawów szwajcarskiego, zdecentralizowanego federalizmu jest respektowanie zasady subsydiarności, która wzmacnia oddolne procesy partycypacji obywateli poprzez częste wykorzystywanie instrumentów demokracji bezpośredniej. Dzięki temu rozwiązaniu obywatele dysponują realnym wpływem na proces podejmowania decyzji zarówno na szczeblu krajowym, jak i kantonalnym. Po drugie, na terenie Helwecji krzyżują się silne wpływy cywilizacyjne, będące konsekwencją specyficznego położenia geograficznego – w związku z czym występuje tam duże zróżnicowanie kulturowe oraz religijne (zob. szerzej: Matyja, 2009, s. 46–47).

Niemniej, stosunkowo nowym zjawiskiem wynikającym z migracji ekonomicznej i politycznej jest masowy napływ Muzułmanów, którzy obecnie są trzecią co do wielkości grupą religijną w Szwajcarii (Tobiasz, 2017, s. 80). W związku z tym prawa wspomnianej mniejszości od kilku lat stanowią przedmiot dyskusji nie tylko na poziomie ogólnokrajowym, ale przede wszystkim w wymiarze kantonalnym<sup>2</sup>. Głównymi przyczynami rozgorzenia debaty publicznej na temat asymilacji Muzułmanów oraz rozpoczęcia kampanii referendalnej, stawiającej sobie za cel wprowadzenie zakazu wnoszenia minaretów, stały się apele wyznawców islamu dotyczące budowy tychże wież w trzech szwajcarskich miejscowościach oraz inicjatywa budowy Islamskiego Centrum w Bernie, które miało być największym takim centrum w Europie (zob. szerzej: Matyja, 2014, s. 107–110). Jednym z ważniejszych argumentów wysnuwanych przez przeciwników tego pomysłu był głos, jakoby minarety nie były budowlami o znamionach religijnych, a jedynie „symbolami żądzy władzy islamu, który chce ustanowić porządek prawno-społeczny sprzeczny ze swobodami zagwarantowanymi w konstytucji” (Kaźmierczak, 2009). Innym uzasadnieniem była obawa o przyszłość demokratycznych tradycji i wartości – uważano bowiem, że wyrażenie społecznej zgody na wnieślenie minaretów będzie przyzwoleniem na rozwój niedemokratycznych tendencji w Szwajcarii. Zwolennicy natomiast wykazywali swoje racje, posługując się prawem do swobodnego praktykowania swojej religii, twierdząc jednocześnie, że w obecnych czasach minarety są jedynie dekoracyjnym elementem kulturowym, przez co zgoda na ich wznoszenie w Szwajcarii powinna być symbolem uznania islamu w tym państwie. Ponadto twierdzono, że akceptacja pomysłów budowy wież i Islamskiego Centrum mogłaby posłużyć procesom asymilacyjnym społeczności muzułmańskiej (Matyja, 2014, s. 112; Barnecki, 2012, s. 107–108). Nieprzychylność wobec propozycji zakazującej budowy minaretów wyraziła również Szwajcarska Rada Związkowa oraz parlament federalny, podkreślając, iż inicjatywa ta jest swoistym naruszeniem zasad wolności wiary i wyznania oraz zagraża równouprawnieniu i stabilności wewnątrz państwa. Mimo usilnych działań rządu pomysłodawcy projektu zebrali

<sup>2</sup> Szwajcarski rząd podejmował działania mające na celu wsparcie pozytywnej wolności religijnej Muzułmanów poprzez organizację referendów lokalnych dążących do publiczno-prawnego uznania Islamu. Jednak głosowania kantonalne rozstrzygały się na niekorzyść tejże mniejszości (zob. szerzej: A. Porębski, 2009, s. 129–130). Już w tej sytuacji można zauważyć, iż instytucje demokracji bezpośredniej – tak chętnie wykorzystywane w Szwajcarii – stanowią barierę w procesie asymilacji Muzułmanów.

ponad 113 tysięcy podpisów, jednoznacznie świadczących o aprobacie wprowadzenia zakazu wznoszenia minaretów (ibidem, s. 106–107)<sup>3</sup>. Tym samym w państwowym referendum, które zostało przeprowadzone 29 listopada 2009 roku, aż 57,5% głosujących powiedziało „Stop budowie minaretów”. Rezultatem tej decyzji było wprowadzenie uzupełnienia art. 72 pkt 3 konstytucji, które brzmi: „Budowa minaretów jest zabroniona” (Matyja, 2014, s. 111).

Konsekwencją często powracającej debaty na temat asymilacji Muzułmanów jest rosnąca niechęć Szwajcarów do wspomnianej mniejszości i negatywne procesy socjologiczne mające charakter wykluczenia społecznego, prowadzące do skrajnego podziału szwajcarskiej ludności. Zastosowanie demokracji bezpośredniej w powyższym przypadku uwidocznilo poważny kryzys w procesie budowania wielokulturowej społeczności, wykazując rozbieżność postrzegania tego problemu. Wprowadzony zakaz budowy minaretów stoi także w wyraźnej opozycji wobec zakazu dyskryminacji, generując tym samym szereg niekorzystnych skutków społeczno-politycznych. Jednym z nich jest jawna ignorancja głosu mniejszości oraz wyraźny przejaw ograniczenia praw i wolności obywateli. Rezultatem tego głosowania referendalnego jest także obnażenie słabości państwa opierającego się o system demokracji bezpośredniej. Wykazano bowiem, iż koncepcja sprawowania rządów przez obywateli może stać w sprzeczności z podstawowymi prawami człowieka. Wobec powyższego idea demokracji partycypacyjnej została znacząco nadszarpnięta, a doktryna suwerennego narodu sprowadzona do swoistej tyranii większości, która intensyfikuje proces izolacji mniejszości muzułmańskiej w Szwajcarii. Wszystkie te okoliczności mogą być także impulsem do nasilenia konfliktów na tle religijnym, narodowym lub politycznym.

### **Referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w strukturach Unii Europejskiej**

W ostatnich latach, na tle kryzysu finansowego oraz migracyjnego, można było dostrzec eskalację niechęci i rosnący sceptycyzm Zjednoczonego Królestwa wobec rozwiązań proponowanych przez instytucje międzyna-

---

<sup>3</sup> Zgodnie ze szwajcarskim prawem w celu poddania pod głosowanie przedmiotu inicjatywy obywatelskiej, winno go poprzeć 100 tysięcy obywateli.

rodowe, a także pozostawanie w opozycji do wielu decyzji podejmowanych w ramach Unii Europejskiej (Musiał-Karg, 2016, s. 10). Okazją do wyrażenia swojej dezaprobaty względem działań podejmowanych w ramach struktur europejskich i manifestacji wyższości własnych interesów nad interesy całej wspólnoty, stały się wybory parlamentarne w 2015 roku, w których zapowiedziano organizację referendum w sprawie dalszego członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE. Na wstępie warto jednak zwrócić uwagę na rozwiązania ustrojowe tego państwa, które opierają się przede wszystkim na zwierzchnictwie parlamentu oraz niepisanej konstytucji. Wymienione kwestie stanowią znaczne utrudnienie dla stosowania demokracji bezpośredniej, ponieważ oparcie funkcjonowania państwa o rządy przedstawicielskie i zasadę supremacji parlamentu wyraźnie ogranicza możliwość angażowania obywateli w procesy decyzyjne. Drugą nader ważną sprawą – determinującą wręcz symboliczne doświadczenie związane z demokracją partycypacyjną – jest brak skonkretyzowanych przepisów, które pozwalałyby na swobodne stosowanie instytucji referendum (zob. szerzej: *ibidem*, s. 7).

Wynik głosowania referendalnego z dnia 23 czerwca 2016 r. w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii, które dotyczyło dalszego członkostwa tego państwa w Unii Europejskiej rozstrzygnął się na korzyść Brexitu. Poddając pod analizę oficjalne informacje można zauważyć, że przy stosunkowo wysokiej frekwencji wynoszącej 72,2%, za wyjściem z UE zagłosowało 51,9% Brytyjczyków, natomiast 48,1% opowiedziało się przeciwko tej procedurze. Dodatkowo warto przyjrzeć się rozkładowi głosów w strukturach państwowych, ponieważ zauważono wyraźną polaryzację społeczeństwa przejawiającą się w powstaniu dwóch obozów. Pierwszy z nich skupiał mieszkańców Anglii oraz Walii, którzy aprobowali Brexit, natomiast drugi, w którym dominowali Szkoci i Irlandczycy, stał w niewątpliwej opozycji wobec tego pomysłu (*ibidem*, s. 14). Decyzja Brytyjczyków została także skrytykowana przez szkockie i irlandzkie partie polityczne, które wyrażały jawny sprzeciw względem wyjścia z Unii Europejskiej. Ten zero-jedynkowy podział elektoratu i struktur politycznych stanowił wyraźny głos protestu dwóch organizmów państwowych zwartych w Zjednoczonym Królestwie, które zostały przegłosowane przez angielską większość (*Szkoci są wściekli...*, 2016). Warto także podkreślić fakt, że wynik referendum nie był wiążący, jednak rozstrzygnięcie zostało uznane przez rządzących za legalny „głos ludu”, czego skutkiem było uruchomienie przez Wielką Brytanię artykułu 50. Traktatu o Unii Europejskiej, który

przewiduje, iż „każde państwo członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii” (Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1).

W konsekwencji ustalenia podjęte przez obywateli Wielkiej Brytanii na drodze głosowania referendalnego rozstrzygnęły nie tylko o losach ponad 66 milionów Brytyjczyków, ale również o półmiliardowej społeczności funkcjonującej w ramach organizacji UE. Ponadto wynik referendum wiąże się z konsekwencjami natury politycznej, gospodarczej oraz strategicznej, bowiem generuje szereg zmian w Zjednoczonym Królestwie i w pozostałych dwudziestu siedmiu państwach członkowskich. Mówiąc o tych pierwszych, można wskazać niebagatelne osłabienie kooperacji między oboma podmiotami oraz zachwianie dotychczasowej równowagi międzynarodowej. Co do skutków ekonomicznych i gospodarczych warto zauważyć, iż Brexit ma ogromny wpływ na gospodarkę strefy euro, który może spowodować, na przykład, spadek wartości funta brytyjskiego do euro, co znajdzie swój wyraz w zmniejszeniu popytu w Zjednoczonym Królestwie na towary z państw unijnych (Węgrzyn, s. 119). Oprócz tego potencjalne konsekwencje będą miały charakter strategiczny, ponieważ jakiegokolwiek decyzje i działania podejmowane w sferze wojskowości i polityki bezpieczeństwa będą analizowane przez londyńskie władze z perspektywy swoich korzyści i strat – nie jak dotąd – z perspektywy jednego z kluczowych członków Unii Europejskiej. Szereg zmian, jakie czekają Wielką Brytanię, nadal stanowi potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz stwarza ryzyko zachwiania równowagi sił politycznych w całym regionie.

Mając na uwadze powyższe skutki decyzji podjętej w ramach głosowania referendalnego, warto również przytoczyć dane z serwisu Google Trends, które wykazały, iż niespełna dwie godziny od zakończenia referendum w Zjednoczonym Królestwie nastąpił 250 procentowy wzrost pytań, które dotyczyły kwestii związanych z Brexitem. Jednymi z najpopularniejszych zapytań były: „Czym jest Unia Europejska?”, „Czy jesteśmy w Unii Europejskiej?” oraz „Co oznacza wyjście z Unii Europejskiej?” (*Google spike shows...*, 2016). Powyższe zachowania jednoznacznie dowodzą tezy, iż brytyjskie społeczeństwo nie wiedziało czego dotyczy referendum i jakie konsekwencje niesie za sobą wyjście ze struktur europejskich. Wynik głosowania oraz zmiany jakie czekają Wielką Brytanię są przedmiotem rozważań nie tylko działaczy sceny politycznej, ale także tysiący obywateli, którzy wyrażają swoją dezaprobatę wobec Brexitu poprzez udział w licznych manifestacjach,



domagając się jednocześnie rozpisania nowego referendum. Analizując powyższy kazus można wysnuć wniosek, iż wykorzystanie instytucji demokracji bezpośredniej w tym przypadku uwypukliło jej dysfunkcjonalność w państwie, w którym *de facto* rola partycypacji ludności jest ograniczana do koniecznego minimum.

### **Referendum dotyczące niepodległości wspólnoty autonomicznej Hiszpanii**

Destrukcyjny wpływ demokracji bezpośredniej miał także miejsce w Katalonii, która charakteryzuje się jednym z najsilniejszych ruchów separatystycznych w Europie. Warto w tym miejscu podkreślić, że w latach 70. w Hiszpanii zostały podjęte szerokie działania mające na celu ograniczenie potencjalnego nacjonalizmu. Przejawem tych starań była reforma terytorialna i regionalizacja, na skutek której utworzono wspólnoty autonomiczne będące nowym szczeblem samorządowym. Oprócz tego uchwalono kompromisową konstytucję, mającą na celu utworzenie silnie zdecentralizowanego organizmu państwowego, który przekazał część kompetencji regionom (zob. szerzej: Szul, 2015, s. 19–20). Dzięki tym działaniom mieszkańcy Katalonii mają prawo do samostanowienia i kreowania władzy regionu – jednak pomimo, zdaje się, wypracowanego konsensusu oraz szerokiej swobody – nadal dochodzi tam do aktów nieposłuszeństwa wobec władz centralnych mających na celu odłączenie wspólnoty autonomicznej od reszty kraju.

Radykalizacja nastrojów społecznych dała o sobie znać w 2015 roku podczas wyborów do autonomicznego parlamentu Katalonii, w których proseparatystyczne ugrupowania zdobyły większość. Dzięki temu jeszcze w tym samym roku przyjęto deklarację w sprawie niepodległości, wyznaczającą okres półtorarocznych przygotowań do odłączenia się od struktur Królestwa Hiszpanii (Pobóg-Lenartowicz, 2016, s. 315–316). Jedną z ważniejszych przesłanek do podjęcia tych działań była sytuacja ekonomiczna Katalonii, która należy do najbogatszych regionów tego państwa. W związku z tym, wśród mieszkańców wspomnianej krainy geograficznej panuje głębokie przekonanie o sile swojej gospodarki, która poradziłaby sobie, funkcjonując jako samodzielne państwo. Kluczowym argumentem determinującym działania Katalończyków jest jednak kwestia kulturowa, a sama idea uzyskania niepodległości skupia się przede wszystkim na silnym poczuciu odrębności narodowej

(Szul, 2015, s. 23)<sup>4</sup>. Tymczasem najwyraźniejszym świadectwem chęci utworzenia odrębnego państwa stało się głosowanie referendalne przeprowadzone w październiku 2017 roku. Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż hiszpańska konstytucja nie zakłada możliwości wyjścia regionu ze struktur państwowych, ani nawet organizacji referendum niepodległościowego bez wyrażenia na to uprzedniej zgody przez władze centralne.

W związku z tym na kilka dni przed głosowaniem rząd zamknął strony internetowe informujące o referendum, natomiast w dzień głosowania doszło do incydentów rekwirowania kart wyborczych i urn. Brak przyzwolenia na organizację głosowania ze strony hiszpańskich władz spowodował, że na ulicach Katalonii rozpoczęły się masowe uliczne protesty i manifestacje, a w trakcie głosowań dochodziło do przepychanek między funkcjonariuszami a obywatelami<sup>5</sup>.

Za niepodległością Katalonii opowiedziało się nieco ponad 90% wyborców przy frekwencji wynoszącej 43,03%. Oszacowano również, że 770 tysięcy Katalończyków zostało pozbawionych możliwości zagłosowania ze względu na zamknięcie lokali wyborczych (zob. szerzej: Soares, Cotovio, 2017). Następstwem referendum niepodległościowego w Katalonii stał się hiszpański kryzys konstytucyjny, w ramach którego władze centralne ogłosiły uruchomienie artykułu 155 ustawy zasadniczej, który stanowi *quo* możliwości przejęcia uprawnień władz regionu. W celu ustabilizowania sytuacji wewnątrz państwa odwołano regionalny rząd oraz rozwiązano jego parlament i postanowiono roz�isać przyspieszone wybory samorządowe w Katalonii.

Ta budząca kontrowersje proaktywność separatystyczna stała się kluczowym celem katalońskiego ruchu niepodległościowego – wszakże wizja odłączenia wspólnoty w dalszym ciągu cieszy się silnym poparciem Katalończyków. Funkcja takiego głosowania jest silnie legitymizacyjna, podejmując bowiem działania mające na celu autonomizację, najważniejszą kwestią powinna być wola ludności zamieszkującej dany region. Kazus katalońskiego referendum wywarł znaczący wpływ na intensywność konfliktu na linii rząd Hiszpanii – wspólnota autonomicz-

---

<sup>4</sup> Niewątpliwie potwierdzeniem tego stanu rzeczy są dostrzegalne na co dzień formy manifestacji tej indywidualności (np. dwujęzyczne szyldy katalońskich sklepów czy domena internetowa .cat).

<sup>5</sup> Rzecznik katalońskiego rządu stwierdził, że zastosowane przez hiszpańską policję metody siłowe godziły w podstawowe prawa człowieka (*Katalonia wybierze niepodległość? ...*, 2017; *Referendum niepodległościowe...*, 2017).

na Katalonii, wprowadzając tym samym dylemat demokratycznego państwa. Problem ten sprowadza się do zasadności przestrzegania konstytucyjnego zapisu dotyczącego integralności terytorialnej, postrzeganej przez pryzmat międzynarodowej zasady samostanowienia narodu w sytuacji silnego poczucia odrębności narodowej danej wspólnoty. Sprzeczność interesów i wyraźnie napięte stosunki wynikające z wzajemnej niechęci do wypracowania satysfakcjonujących obie strony rozwiązań poskutkowały szeregiem niekorzystnych zjawisk, które silnie wpłynęły na sytuację wewnątrz kraju. Dokonując analizy wyniku referendum niepodległościowego, wyróżnić należy szereg czynników implikujących regresję bezpieczeństwa w państwie, którymi są przede wszystkim: bunt ludności, konflikt grup interesów oraz narastająca dezintegracja. Wszystkie te zjawiska spowodowały zachwianie stabilności struktur państwowych, skutkując tym samym reperkusjami ze strony hiszpańskich władz.

### **Inicjatywa obywatelska w sprawie projektu ustawy wprowadzającej całkowity zakaz aborcji w Polsce**

Innym przykładem szkodliwego wpływu instytucji demokracji bezpośredniej na szeroko pojęte bezpieczeństwo jest kasus polskiej inicjatywy obywatelskiej dotyczącej zaostrzenia prawa aborcyjnego. Niekonsolidowany charakter demokracji w Polsce, który ma swoje odzwierciedlenie w konfrontacyjnych nastrojach międzypartyjnych oraz słabo rozwiniętym społeczeństwie obywatelskim, prowadzi do zachwiania stabilności społeczno-politycznej państwa. W atmosferze braku zaufania do współobywateli i instytucji państwowych, której towarzyszy głęboka radykalizacja poglądów, można zaobserwować deficyt przestrzeni negocjacyjnej. Konsekwencją tego stanu jest drastyczne ograniczenie dialogu między grupami interesu, skutkujące rozbieżnościami w kontekście dążenia do zmian położenia społecznego.

Materią będącą źródłem napięć społeczno-politycznych w Rzeczpospolitej jest niewątpliwie problematyka aborcji, która już w latach 50. XX w. była żywotnym tematem dyskusji publicznej i przyczyną konfliktu między grupami interesu prowadzącą do wyraźnego podziału społeczeństwa (Kowalczyk, 2014, s. 26). Ostatecznie w 1993 roku w życie weszła ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, która zgodnie z art. 4a zabrania aborcji

poza trzema wyjątkami<sup>6</sup>. Prawo to od lat próbują zmieniać zarówno ci, opowiadający się za całkowitym zakazem aborcji, jak i zwolennicy mniej restrykcyjnych przepisów, a sam konflikt o zakres ustawodawstwa jest jednym z najbardziej charakterystycznych podziałów socjopolitycznych w III RP (Kowalczyk, 2014, s. 26). Spór ten rozgrywa się przede wszystkim na linii świeckość *versus* religijność. W związku z tym zwolennicy ruchów pro-choice polegają na prawie i wolności człowieka w zakresie samodecydowania o własnym życiu, łącząc tę kwestię z godnością człowieka, który powinien mieć realny wpływ na to „co należy do obrębu jego ciała, psychiki i rozumu” (zob. szerzej: Stowarzyszenie na Rzecz..., 2007). Entuzjaści pro-life bazują natomiast na nauce chrześcijańskiej i poglądach głoszonych przez Jana Pawła II, który był zdecydowanym przeciwnikiem aborcji, uznając ją za zabójstwo<sup>7</sup>. Oprócz tego powołują się na zapisy Konstytucji RP oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego<sup>8</sup>.

Debata na temat aborcji rozgorzała ponownie w 2016 roku, kiedy złożono do Sejmu projekt ustawy o całkowitym zakazie aborcji, którego inicjatorem był obywatelski komitet inicjatywy ustawodawczej „Stop Aborcji”. Autorzy dokumentu proponowali uchYLENIE całego artykułu 4a, traktującego o wyjątkach pozwalających przerwać ciążę – wspierając się ponad 500 tysiącami podpisów osób, które wyraziły aprobatę dla projektu ustawy (Grochal, Klauziński, 2016). Reakcją na działania Sejmu, który przekazał projekt do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka były tzw. czarne protesty. Wówczas, w poniedziałek 3 października w wielu polskich miastach doszło do strajków, w których obywatele postanowili

---

<sup>6</sup> Ustawa przewiduje, iż ciąża może zostać przerwana jedynie w przypadku gdy: ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety; kiedy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża jest wynikiem czynu zabronionego oraz w sytuacji, gdy istnieją przesłanki, wskazujące na duże prawdopodobieństwo upośledzenia płodu lub nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu (Dz. U. 1993, Nr 17, poz. 78).

<sup>7</sup> Papież w 1995 roku opublikował encyklikę *Evangelium Vitae*, traktującą o wartości i nienaruszalności życia ludzkiego. W 58. punkcie stwierdził, że „wśród wszystkich przestępstw przeciw życiu, jakie człowiek może popełnić, przerwanie ciąży ma cechy, które czynią z niego występki szczególnie poważny i godny potępienia”.

<sup>8</sup> Wyrok Polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1997 r., (sygn. akt K 26/96) mówi, że „od momentu powstania życie ludzkie staje się więc wartością chronioną konstytucyjnie. Dotyczy to także fazy prenatalnej” natomiast ten z dnia 7 stycznia 2004 r. (sygn. akt K 14/03) nosi zapis: „[...] wszelkie możliwe wątpliwości co do ochrony życia ludzkiego powinny być rozstrzygane na rzecz tej ochrony (*in dubio pro vita humana*)”.

manifestować swoją dezaprobatę wobec podjętej inicjatywy. Do strajków przyłączyły się także partie opozycyjne, a swoje wsparcie wobec protestujących wyraziło także tysiące osób z całego świata (*Czarny Poniedziałek...*, 2016; *Przeprowadziły legendarny strajk...*, 2016). Głos sprzeciwu wobec pomysłu zaostrzenia zapisów aborcyjnych zaskoczył wszystkie podmioty biorące udział w polskim życiu społeczno-politycznym, natomiast działania legislatywy, wynikające z czarnego poniedziałku ograniczyły się do odrzucenia inicjatywy „Stop Aborcji”<sup>9</sup>.

Mając na uwadze powyższe, można zauważyć, że obywatelskie projekty ustaw, które dotyczą kwestii będących przedmiotem niejednakowych ocen moralnych, wywołują silne emocje, dogłębnie poruszając społeczeństwo. Regulacje prawne z lat 90. nie satysfakcjonując żadnej grupy interesu, stanowiły bezpośrednią przyczynę podziału opinii publicznej oraz jawnego konfliktu pomiędzy przeciwnikami a zwolennikami nowych regulacji aborcyjnych. Propozycja zmiany zapisów ustawy doprowadziła do intensywnej polaryzacji społeczeństwa polskiego, skutkując eskalacją konfliktów społeczno-ideologicznych oraz naruszeniem porządku publicznego, wynikającego z organizacji wielu manifestacji, które zagroziły równowadze wewnątrz kraju. Można zatem stwierdzić, iż rozwiązania godzące w interesy grupy pozostającej w opozycji, wywierają negatywny wpływ na więzi społeczne oraz degradują poczucie zaufania zarówno do współobywateli, jak i instytucji państwowych, naruszając jednocześnie poczucie wspólnoty oraz bezpieczeństwa.

## **Podsumowanie**

Współcześnie jednym z priorytetów demokratycznego państwa prawa – obok zagwarantowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa – jest zapewnianie jego obywatelom możliwości aktywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych, które mają wpływ na jakość i standard ich życia. Z drugiej strony głównym motywem kreowania nowego prawodawstwa powinno być dobro wspólne, które nie może być prawidłowo postrzegane w sytuacji zagrożenia fundamentalnych dla człowieka war-

<sup>9</sup> 5 października 2016 roku Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka odrzuciła obywatelski projekt ustawy komitetu Stop Aborcji. Dzień później doszło również do ostatecznego odrzucenia projektu przez Sejm. W głosowaniu wzięło udział 428 posłów w tym: za odrzuceniem projektu było 352, przeciw 58, natomiast 18 posłów wstrzymało się od głosu (zob. szerzej: *Czarny Poniedziałek...*, 2016).

tości. Aktywne działania podejmowane przez jednostki wymagają zatem nie tylko zdolności do wypracowywania konsensusu, opartego na przestrzeganiu praw i wolności człowieka i obywatela, ale także – i przede wszystkim – przestrzegania przepisów zawartych w podstawowych aktach prawnych. W przeciwnym razie wszelkie zabiegi godzące w takie wartości jak: sprawiedliwość społeczna, tolerancja czy respektowanie podstawowych norm, skutkują obniżeniem poziomu zaufania do instytucji państwowych i dezintegracji wewnątrzspołnotowej.

Szwajcarskie rozwiązania systemowe i instytucjonalne pozwalają obywatelom na czynny udział w procesach decyzyjnych i realizację idei społeczeństwa obywatelskiego, stanowiąc wzór dla innych państw demokratycznych. Zupełnie odmiennym podejściem charakteryzuje się ustrój Wielkiej Brytanii, który narzędzia demokracji bezpośredniej stosuje rzadko, ograniczając jednocześnie wpływ obywateli na kreowanie rozwiązań prawnych do absolutnego minimum. Mimo podobieństw ustrojowych między Zjednoczonym Królestwem a Królestwem Hiszpanii, można zauważyć, że to drugie, charakteryzując się zdecentralizowaniem i szeroką autonomią regionów, uwidacznia silnie legitymizujący charakter demokracji partycypacyjnej. Tymczasem Polska – jako państwo, które jest najmłodsze w swej demokratyczności – ukazuje, że pomimo niewielkiej praktyki zgłaszania obywatelskich projektów ustaw, istnieją grupy interesu, które starają się mieć realny wpływ na stanowienie prawa.

Przeprowadzona analiza wybranych przykładów potwierdza tezę, iż niektóre rozwiązania kreowane przez mechanizmy demokracji bezpośredniej mogą negatywnie wpływać na obywateli jako jednostki i grupy interesu. W związku z tym, bez względu na przyjęte w poszczególnych państwach rozwiązania ustrojowo-prawne, można uznać tę formę sprawowania władzy jako rozstrzygnięcie generujące potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego. Aspekt ten rodzi dylemat bezpieczeństwa demokratycznego państwa, który tkwi w niewątpliwym obowiązku zapewnienia spokoju wewnętrznego i stabilności na arenie międzynarodowej, przy jednoczesnej ochronie konstytucyjnych wartości. W szerokim ujęciu, wydarzenia opisane w niniejszym artykule, wskazują na wyraźną potrzebę wygenerowania takich rozwiązań systemowych, które zapewniłyby bezpieczeństwo obywatelom, instytucjom państwowym i innym podmiotom życia publicznego bez względu na rozstrzygnięcia referendum czy inicjatyw obywatelskich. Natomiast aktywny udział ludności, przejawiający się w inicjowaniu zmian w prawodawstwie, winien być skutkiem powszechnego kompro-

misu. W przeciwnym razie incydenty bezrefleksyjnej praktyki w wymiarze indywidualnym i zbiorowym będą coraz częstsze, a demokracja partycypacyjna zacznie być postrzegana jako rozwiązanie naruszające równowagę wewnętrzną w państwie.

## Bibliografia

- Barnecki T. (2012), *Zakaz budowy minaretów w Szwajcarii – punkt zapalny konfliktu ze społecznością muzułmańską*, <http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Wschodnioznawstwo/Wschodnioznawstwo-r2012-t6/Wschodnioznawstwo-r2012-t6s103116/Wschodnioznawstwo-r2012-t6-s103-116.pdf>, 21.09.2018.
- Chojnowski L. (2012), *Polityczny sektor bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe WSOW”, nr 3 (165).
- Czarny *Poniedziałek, tłumy na ulicach*. „Ten Sejm dalej nie pojedzie” (2016), <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/czarny-protest-strajk-kobiet-wpolsce,680868.html>, 25.09.2018.
- Gierszewski J. (2013), *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa.
- Google spike shows confused Brits searching for Brexit answers, <https://mashable.com/2016/06/24/brexit-google-trends/?europe=true#aCdktuj2Xqq3>, 22.09.2018.
- Katalonia wybierze niepodległość? Głosowanie pełne napięć (2017), <http://fakty.interia.pl/swiat/news-katalonia-wyberze-niepodleglosc-glosowanie-pelne-napiec,nId,2447130>, 25.09.2018.
- Grąs A. (2018), *Stosowanie instytucji demokracji bezpośredniej a bezpieczeństwo publiczne*, Poznań.
- Grochal R., Klauziński S. (2016), *Organizacje pro-life składają obywatelski projekt ustawy całkowicie zakazującej przerywania ciąży*, <http://wyborcza.pl/1,75398,20338735,bedzie-awantura-o-aborcje-organizacje-pro-life-skladaja-obywatelski.html>, 27.09.2018.
- Każmierczak Ł., *Minarety jak rakiety*, <https://www.przewodnik-katolicki.pl/Archiwum/2009/Przewodnik-Katolicki-50-2009/Spoleczenstwo/Minarety-jak-rakiety>, 21.09.2018.
- Kowalczyk K. (2014), *Partie polityczne i ich elektoraty wobec kwestii nowelizacji ustawy antyaborcyjnej w Polsce (2007–2011)*, „Opuscula Sociologica”, nr 2.
- Marczewska-Rytko M. (2001), *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce*, Lublin.
- Matyja M. (2014), *Granice demokracji bezpośredniej. Wpływ szwajcarskiego systemu politycznego na proces integracyjny muzułmańskiej mniejszości religijnej*, Brzezia Łąka.
- Matyja M. (2009), *Oddolna samorządność i partycypacja obywateli – specyfika systemu federalnego Szwajcarii*, „Obywatel”, nr 2.

- Musiał-Karg M. (2016), *Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku*, „Acta Politica Polonica” nr 3, <https://wnus.edu.pl/ap/file/article/view/1854/12124.pdf>, 23.09.2018.
- Pobóg-Lenartowicz M. (2016), *Imperium bez państwa, państwo bez granic – koncepcja Països Catalans we współczesnej myśli społeczno-politycznej Katalonii*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”, t. 4, nr 2.
- Porębski A. (2009), *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Kraków.
- Przeprowadziły legendarny strajk, dziś dopingują Polki. Głosy wsparcia z Islandii i reszty świata* (2016), <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/czarny-poniedzialek-wspieraja-kobiety-z-calego-swiate,680848.html>, 26.09.2018.
- Rachwał M. (red. nauk.) (2017), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań.
- Referendum niepodległościowe w Katalonii* (2017), <https://sptnkne.ws/f9fA>, 1.05.2018.
- Soares I. Cotovio V., Clarke H. (2017), *Catalonia referendum result plunges Spain into political crisis*, <https://edition.cnn.com/2017/10/01/europe/catalonia-spain-independence-referendum-result/index.html>, 25.09.2018.
- Skarżyńska K. (2005), *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Warszawa.
- Stowarzyszenie na Rzecz Jakości i Godności Ludzkiego Życia (2007), *15 argumentów na rzecz dopuszczalności przerywania ciąży*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5327>, 21.09.2018.
- Szkoci są wściekli na Anglików za Brexit. Teraz muszą zdecydować, czy wola Londyn, czy Brukselę* (2016), <http://forsal.pl/artykuly/957332,skzoci-sa-wsciekli-na-a-anglikow-za-brexit-teraz-musza-zdecydowac-czy-wola-londyn-czy-bruksele.html>, 29.09.2018.
- Szul R. (2015), *Regionalizm Hiszpanii*, „Mazowsze Studia Regionalne”, nr 16.
- Tobiasz L. (2017), *Krajobraz religijny Szwajcarii w obliczu przemian współczesności*, „Język. Religia. Tożsamość”, nr 1(15).
- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o *planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*, Dz. U. 1993, Nr 17, poz. 78 z późn. zm. art. 4a ust. 1.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14803&Itemid=945](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945), 24.09.2018.
- Węgrzyn J., *Referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej*, Uniwersytet Zielonogórski, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79464/03\\_03\\_J\\_Wegrzyn\\_Referendum\\_w\\_sprawie\\_wyjscia\\_Wielkiej\\_Brytanii\\_z\\_Unii\\_Europejskiej.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79464/03_03_J_Wegrzyn_Referendum_w_sprawie_wyjscia_Wielkiej_Brytanii_z_Unii_Europejskiej.pdf), 25.09.2018.
- Wołpiuk W., Kuciński J. (2012), *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa.
- Wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96.



Wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r. sygn. akt K 14/03.

---

## **The use of direct democracy institutions and its influence on national security. Analysis of selected examples**

### **Summary**

Although nowadays the idea of direct democracy has been dominated by the system of representative government, in modern countries a tendency to trust some power to the hands of citizens still can be observed. This solution guarantees each of the interest groups active involvement in political life and thanks to that they are able to have real impact on producing legal solutions in their country. On the other hand, decisions resulting from using participatory democracy institutions may generate several negative effects, both on the political and social levels. The paramount goal of the article is to present the impact of using tools of direct democracy on national security. Accordingly, the practices of using referendum in Switzerland, Great Britain, Catalonia, as well as legislative initiative in Poland were analysed, with special attention given to their impact on safety.

**Key words:** direct democracy, national security, Switzerland, United Kingdom, Catalonia, Poland

### **Informacja o autorze**

**Angelika Graś** [angelika.gras@wp.pl] – absolwentka bezpieczeństwa narodowego, obecnie studentka politologii na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu. Obszary zainteresowań naukowej autorki związane są z kwestiami demokracji bezpośredniej, nowymi technologiami informacyjnymi oraz psychologią polityki.

