

Marcin ŁUKASZEWSKI 

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

marcin.lukaszewski@amu.edu.pl

WETO W USTROJU SZWAJCARSKIM I LIECHTENSTEIŃSKIM JAKO KONSTYTUCYJNE PRAWO SUWERENA

ABSTRACT

Veto in the Swiss and Liechtenstein Systems as a Constitutional Right of a Sovereign

The article is devoted to the place of the sovereign's veto in the constitutional systems of Switzerland and Liechtenstein in relation to the position of each within the system. Due to the very unique constitutional structure of Switzerland (a special role of the parliament, a wide catalog and high frequency of using direct democracy tools) and Liechtenstein (sovereign defined in two entities – the prince and the nation; the exceptionally strong position of the head of state, who has the right to veto both laws adopted by the parliament and motions in referendums), attempts were made to analyze the political position of sovereigns in both countries, relying solely on the right to block legal acts adopted by the parliament (refusal to sign the law by the prince in Liechtenstein and people's veto in both countries).

Keywords: right of veto, Liechtenstein, Switzerland, sovereign

Słowa kluczowe: prawo weta, Liechtenstein, Szwajcaria, suweren

WPROWADZENIE

System konstytucyjny Liechtensteinu pozostaje wyjątkowym ustrojem na skalę przynajmniej europejską. Silna pozycja ustrojowa księcia (porównywalna w Europie jedynie z pozycją księcia Monako)¹, która potwierdzona została w referendum konstytucyjnym z 2003 roku, połączona z wysokim poziomem zaufania do Domu Książęcego² stanowi bardzo ciekawy temat badań³. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie jednak nie sama pozycja ustrojowa księcia Liechtensteinu, ale jej określony aspekt. Ze względu na specyficzną ukształtowaną konstytucyjnie konstrukcję władzy suwerennej w Liechtensteinie i jednocześnie brak weta ustawodawczego w rękach kolegalnej głowy państwa w Szwajcarii autor podejmuje się próby odpowiedzi na pytanie o wykorzystanie przez szwajcarskiego i liechtensteińskiego suwerena prawa do blokowania decyzji politycznych poprzez instytucję weta. Do odpowiedzi na to pytanie konieczne będzie wykorzystanie dwóch metod badawczych. Metoda dogmatyczna pozwoli na poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, jakie normy obowiązują w systemach konstytucyjnych obu państw, jak są stosowane i interpretowane. Z kolei wykorzystanie metody porównawczej wydaje się uzasadnione ze względu na możliwość wskazywania różnic i podobieństw między instytucjami weta w obu porządkach konstytucyjnych. W ramach procesu badawczego konieczne będzie również odpowiedzenie na pytanie pomocnicze o wzajemną relację weta obywateli i weta księcia w ramach systemu liechtensteińskiego (tj. między innymi o to, czy w przypadku sporu między tymi podmiotami ostateczna decyzja w zakresie dalszych losów danej decyzji politycznej, np. wejścia w życie aktu prawnego, należy do monarchy czy jednak do obywateli). Ze względu na podjęcie się analizy współczesnych systemów konstytucyjnych dwóch państw zasadniczą początkową cezurą czasową przyjętą w niniejszym opracowaniu będzie data przyjęcia obecnie obowiązującej konstytucji Liechtensteinu (1921)⁴, przy czym ze względu na konieczność odwołania się do genezy instytucji weta w systemach konstytucyjnych obu państw przydatne będzie odwołanie się do rozwiązań ustrojowych wcześniejszych niż ta data⁵.

¹ Nie należy zapominać o watykańskich rozwiązaniach ustrojowych, które umieszczają suwerena – papieża – w centrum systemu konstytucyjnego tego wyjątkowego podmiotu państwowego.

² Wniosek taki można sformułować, chociażby opierając się na wynikach referendum z 2003 i 2012 roku, w których to zdecydowaną większością w obu przypadkach (w pierwszym dwie trzecie, a w drugim ponad trzy czwarte) obywatele opowiedzieli się za rozwiązaniami konstytucyjnymi wspieranymi przez Dom Książęcy (o tym szerzej dalej).

³ Por. W. Veenendaal, *The Curious Case of Liechtenstein: A Country Caught Between a Prince and Democracy*, LSE, 30 I 2017, [online] <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/01/30/the-curious-case-of-liechtenstein/>, 19 IV 2022.

⁴ Konstytucja drugiego z państw weszła w życie w 2000 roku, przy czym warto zaznaczyć, że akty konstytucyjne obu państw podlegały bardzo wielu nowelizacjom: ostatnia nowelizacja aktu szwajcarskiego miała miejsce w lutym 2022 roku (i była wynikiem referendum), z kolei akt liechtensteiński ostatni raz został znowelizowany w 2020 roku.

⁵ Końcową cezurą czasową (będącą tym samym datą stanu prawnego i faktycznego niniejszego opracowania) jest 31 maja 2022 roku.

Założeniem wstępnym jest przyjęcie, że skoro suweren jest podmiotem, który posiada władzę polityczną (którą to władzę ów podmiot może wykonywać przez swoich przedstawicieli i/lub bezpośrednio), to winien on mieć ostateczne zdanie w kwestii zgody na wejście w życie lub jego powstrzymanie wejścia w życie danego aktu prawnego przyjętego wcześniej przez parlament. Tym samym poddaną weryfikacji hipotezą będzie zdanie, że taka zależność ma miejsce w obu systemach konstytucyjnych poddanych analizie.

SUWEREN W KONSTYTUCJI LIECHTENSTEINU I SZWAJCARII

W kwestii wskazania suwerena w Szwajcarii nie można nie zacząć od zaznaczenia, że Szwajcaria jako taka występowała przez stulecia nie jako organizm państwowy, ale zbiór luźno powiązanych ze sobą podmiotów – kantonów. Od zawarcia tzw. przymierza trzech kantonów leśnych (1291), który powołał do życia sojusz obronny⁶, aż do ery napoleońskiej zwieńczonej powstaniem Republiki Helweckiej (1798) w dużej mierze można było mówić nie o Szwajcarii jako o podmiocie, ale o kantonach szwajcarskich działających w ramach tzw. Starej Konfederacji Szwajcarskiej (łac. *Confoederatio helvetica*)⁷. Radykalna centralizacja władzy⁸ związana była nie tylko z przebudową samego aparatu państwowego, ale i z związaniem z tym przeniesieniem suwerenności z poziomu kantonalnego na szczebel centralny. Obywatelstwo wynikało z przynależności już nie do kantonu, ale do wspólnoty politycznej Republiki Helweckiej. Wreszcie najważniejsze z punktu widzenia rozważań niniejszego artykułu – suwerenem był lud⁹. Tak wyraźnie zarysowana zasada w 1798 roku¹⁰ w kolejnych konstytucjach Republiki Helweckiej już nie była tak oczywista, co mogło wynikać z chęci łagodzenia rozwiązań pierwszej konstytucji i nieznacznego cofnięcia się w swoistej radykalności (rewolucyjności?) rozwiązań przez decydentów.

Po upadku Napoleona tzw. pakt związkowy z 1815 roku przywrócił zasadę suwerenności kantonalnej: w art. 1 aktu mowa jest wyraźnie o 22 suwerennych kantonach szwajcarskich (*les vingt-deux cantons souverains de la Suisse*). Z kolei pierwsza konstytucja federalna (1848) zmierzała już w stronę przekazania suwerenności w ręce politycznego ludu, stanowiąc w art. 1, że *lud 22 suwerennych kantonów [...] wspólnie tworzy*

⁶ Na ten temat zob. szerzej: T. Branecki, *Powstanie i rozwój Konfederacji Szwajcarskiej w latach 1291-1515*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, nr 19, s. 83 i n.

⁷ W literaturze funkcjonuje też jako Dawna Konfederacja. Por. M. Aleksandrowicz, *Władza wykonawcza w Szwajcarii. Perspektywa historyczna i współczesność*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, s. 225.

⁸ Radykalność polegała na tym, że luźno powiązane ze sobą kantony w ramach konfederacji nie przekształcono w federację, ale scentralizowane państwo unitarne.

⁹ Warto tu przytoczyć dwa pierwsze zdania art. 2 konstytucji z 1798 roku: *L'universalité des citoyens est le souverain. Aucune partie ou aucun droit de la souveraineté ne peut être détaché de l'ensemble pour devenir une propriété particulière*; Première Constitution helvétique, art. 2. Tekst konstytucji dostępny na stronie: J.-P. Maury, *Suisse – République helvétique – Première Constitution helvétique*. (Aarau, 12 avril 1798), [online] <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1798.htm>, 19 IV 2022.

¹⁰ T. Branecki, *Konstytucja helwecka (1798) – pierwsza konstytucja Szwajcarii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5(21), s. 62.

*Konfederację Szwajcarską*¹¹, przy czym nadal wyraźnie podkreślano przymiot suwerenności kantonów¹². Idea ta została powtórzona w konstytucji z 1874 roku¹³, ale kolejna (i jednocześnie obecnie obowiązująca) konstytucja z 1999 roku w art. 1 odwołuje się już nie do ludu kantonów, ale stanowi o ludzie szwajcarskim i o kantonach. Warto jeszcze wspomnieć, że w art. 3 trzech kolejnych konstytucji (1848, 1874 i 1999) powtórzone zostaje zdanie, że *Kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez konstytucję federalną; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane federacji*.

W przypadku Liechtensteinu kwestia określenia suwerena w kolejnych konstytucjach nie sprawia większych trudności. W pierwszej ustawie zasadniczej (1818) utrzymano system z silną pozycją monarchy, który był suwerenem. Taka konstrukcja, która w bardzo niewielkim stopniu ograniczała władzę księcia, została utrzymana w kolejnych rozwiązaniach konstytucyjnych¹⁴ aż do 1921 roku, kiedy to wprowadzono obecnie obowiązującą ustawę zasadniczą. Warto przy tym wspomnieć, że przez kolejne 100 lat artykuł regulujący określenie suwerena nie został zmieniony i brzmi następująco: *Księstwo jest konstytucyjną monarchią dziedziczną, demokratyczną i parlamentarną (art. 79 i 80); władza państwowa należy do Księcia i Narodu, i jest przez nich wykonywana zgodnie z postanowieniami niniejszej Konstytucji*. Tym samym władza suwerenna nie została określona jak w wielu przypadkach nawet nie republikańskich (gdzie suwerenem jest naród/lud) czy monarchicznych (gdzie suwerenem jest lud lub monarcha) państw europejskich, ale w obu tych podmiotach. To rozwiązanie na tyle wyjątkowe, że w Europie nie znalazło naśladownictwa, gdyż z reguły suwerenem jest lud/naród (np. Hiszpania) bądź monarcha (np. Monako)¹⁵.

WETO I PRAWO ODMOWY UDZIELENIA SANKCJI MONARSZEJ

Weto (łac. *veto* – „nie pozwalam”) jest zwykle rozumiane jako prawo podmiotu do wyrażenia sprzeciwu wobec dowolnej decyzji. Bardzo często w literaturze pojawia się podział na weta absolutne i zawieszające, których zastosowanie kolejno kończy albo

¹¹ Tu warto wskazać, że szwajcarska federacja zachowała starą nazwę związku, który zwykle w j. polskim tłumaczony jest jako „konfederacja” (fr. *Les peuples des vingt-deux cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance [...] forment dans leur ensemble la Confédération suisse*).

¹² W ten sposób m.in. w art. 3 konstytucji z 1848 roku: *Kantony są suwerenne tak długo jak ich suwerenność nie jest ograniczona przez konstytucję federalną [...]*; *Constitution fédérale de 1848*, art. 3. J.-P. Maury, *Confédération suisse...*

¹³ A. Abegg zaznacza, że konstytucja z 1874 roku wskazała, że suwerenność leżała *przede wszystkim (primarily)* w kantonach; zob. A. Abegg, *Extraterritoriality and Sovereignty – A Swiss Perspective*, SSRN Electronic Journal, 2015, s. 4.

¹⁴ Przepisy konstytucyjne wymagały składania przysięgi wierności suwerenowi – księciu. W ten sposób m.in. art. 124 konstytucji z 1862 roku. *Verfassung des Fürstenthums Liechtenstein vom 26. September 1862*, art. 124. Tekst konstytucji dostępny na stronie: J.-P. Maury, *Verfassung des Fürstenthums Liechtenstein vom 26. September 1862*, [online] <https://www.verfassungen.eu/lie/verf62-i.htm>, 19 IV 2022.

¹⁵ Swoistym wyjątkiem zdaje się tutaj być monarchia brytyjska, gdzie – nie wdając się w szersze rozważania – suwerenem zwykle wskazywany jest parlament.

wstrzymuje (opóźnia) wejście w życie jakiejś decyzji (zazwyczaj projektu aktu prawnego). Poza tak rozumianym wetem (które zwykle nazywane jest po prostu wetem ustawodawczym, gdy sprawa dotyczy się uchwalenia ustawy) leżącym co do zasady w gestii głowy państwa wyróżniane jest również bardzo specyficzne rozwiązanie konstytucyjne, które prawo sprzeciwu wejścia w życie jakiejś decyzji politycznej może wyrazić lud poprzez głosowanie referendalne.

Samo powstanie instytucji weta zwykle w literaturze wiązane jest z czasami starożytnego Rzymu, kiedy to trybun ludowy, reprezentujący interesy plebejuszy, miał prawo blokowania prac nad ustawami w sprawach publicznych, przy czym mógł on blokować nie tylko prace senatu nad ustawą, ale i decyzje innych plebejuszy.

Samo prawo blokowania wejścia w życie ustawy należało przez stulecia, co oczywiste, do monarchów, którzy jako suwereni musieli wyrazić zgodę na wejście w życie określonych regulacji prawnych. Ta zasada z czasem powstawania kolejnych ciał paraprzedstawicielskich, na które cedowano coraz większe zakresy władzy, głównie prawodawczej, prowadziła do ukształtowania się formuły, w myśl której wola ludu politycznego zgromadzonego w parlamencie wymaga zatwierdzenia przez monarchiczną głowę państwa. Z czasem, z racji pojawiających się kolejnych państw o republikańskiej formie rządów, takie prawo przysługiwało również prezydentom. O ile było oczywiste, że prawo do odmowy podpisania ustawy przysługiwać może prezydentom czerpiącym legitymację do rządzenia z woli wybierających ich obywateli lub organów, o tyle pozostawała pewna wątpliwość, czy takie prawo przysługuje również monarchom. Z czasem jednak monarchowie (głównie europejscy) zaprzestali odmawiania udzielania sankcji pod aktami parlamentarnymi, niejako godząc się ze swoją rolą w warunkach demokracji parlamentarnej. Przykładem może być monarcha brytyjski, który ostatni raz skorzystał z prawa odmowy udzielenia sankcji w 1708 roku, przy czym warto wskazać, że nawet wtedy doszło do tego na skutek rady ministrów, a nie decyzji samego monarchy.

Kwestia możliwości wstrzymania się od udzielenia sankcji królewskiej aktowi parlamentu, pod którym monarcha nie chce złożyć swojego podpisu, nie jest jednak aspektem jedynie odległej historii: w 1990 roku belgijski król odmówił podpisania przyjętej przez parlament ustawy legalizującej aborcję¹⁶, z kolei w 2008 roku luksemburski wielki książę nie chciał podpisać ustawy legalizującej eutanazję.

Należy tutaj raz jeszcze wyraźnie podkreślić, że o ile nie budzi większego sprzeciwu sytuacja, w której to lud bądź pochodzący bezpośrednio lub pośrednio z wyboru obywateli prezydent (albo inna republikańska głowa państwa) ma prawo odmowy podpisania przyjętej przez parlament ustawy, o tyle pewną wątpliwość z punktu widzenia demokratyczności danego systemu może budzić pozostawienie takiego prawa w rękach monarchy, który nie został powołany z wyboru ludu. Taka sytuacja w Europie

¹⁶ W efekcie tego, by zażegnać kryzys konstytucyjny, król uzgodnił z premierem, że rząd skorzysta z konstytucyjnych mechanizmów pozwalających na uznanie monarchy za niezdolnego do piastowania swojego urzędu, w efekcie czego król został odsunięty od władzy na kilkadziesiąt godzin, podczas których ustawa została podpisana przez rząd, po czym król został przywrócony do swoich funkcji; M.M. Wiszowaty, *Abdykacja króla Belgów*, Konstytuty, 3 VII 2013, [online] <http://www.konstytuty.pl/archives/1526,23 XII 2022>.

występuje w sensie konstytucyjnym i faktycznym właściwie w dwóch demokratycznych państwach monarchicznych¹⁷: w Monako¹⁸ i w Liechtensteinie, przy czym zastrzeżenie to należy pozostawić w formie względnej (warunkowej), a nie bezwzględnej, gdyż o ile doprowadzono do zmian konstytucyjnych w Luksemburgu celem uniknięcia powtórzenia kryzysu konstytucyjnego z 2008 roku, o tyle w wielu innych monarchiach odpowiednich zmian konstytucyjnych nie dokonano, a tym samym ewentualne literalne trzymanie się zapisów konstytucyjnych przez wielu europejskich monarchów mogłoby doprowadzić do powtórzenia wyżej zarysowanego scenariusza belgijskiego¹⁹.

WETO W SYSTEMACH REPUBLIKAŃSKICH

Prawo odmowy podpisywania ustaw, które przejawia się zwykle w formie przekazania uchwalonej w parlamencie ustawy przez prezydenta do ponownego rozpatrzenia przez ten organ, jest jedną z dość typowych form wpływu jednej z instytucji politycznych na tworzone prawo. W literaturze dość zgodnie podkreśla się reaktywny charakter tego instrumentu²⁰, wskazując, że zwykle prezydent (jeśli on jest głową państwa) jedynie ogranicza się do zablokowania wejścia w życie przyjętego aktu prawnego (tj. swoistej obrony *status quo*) ze względu na konieczność ochrony konstytucji, wystąpienia w obronie wspólnego dobra²¹. W związku z tym, że weto służyć może republikańskiej głowie państwa do skutecznego przynajmniej opóźniania wejścia w życie określonych przepisów, należy podkreślić, że jest to narzędzie wyjątkowo silne. Stąd, co nie będzie zaskoczeniem, znajduje uzasadnienie przyznawanie prawa wetowania ustaw prezydentom w ustrojach prezydenckich i semiprezydenckich, gdzie głowa państwa odgrywa pierwszorzędną rolę w systemie konstytucyjnym, a brak tego prawa w rękach prezydenta

¹⁷ Stąd należy tu pominąć chociażby Watykan.

¹⁸ Konstytucja Monako wyraźnie stanowi, że ustawa wymaga uzgodnienia woli parlamentu i księcia, co tym samym nie pozostawia wątpliwości, że książę *de facto* posiada prawo weta absolutnego wobec jakichkolwiek aktów parlamentu (nie wykluczając tutaj poprawek do konstytucji); *Constitution de la Principauté de Monaco – 17 Décembre 1962 (modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002)*, art. 94. Do analizy obecnie obowiązujących aktów konstytucyjnych w niniejszym opracowaniu wykorzystano z wersji zamieszczonych na rządowych stronach internetowych danych państw, o ile wyraźnie nie wskazano inaczej.

¹⁹ W związku z tym, że temat miejsca monarchów we współczesnych systemach konstytucyjnych państw demokratycznych jest dużo bardziej rozbudowany – na temat prawa monarchów do odmowy podpisania ustaw zob. szerzej M. Łukaszewski, *Acquis Européen in the Field of Monarchical Power: The Future of the Monarchical Form of Government in Europe in the Face of the Limitation of the Monarch's Power – Scandinavian Monarchy as a Model for European Monarchies?*, [w:] *The process of Politicization: How Much Politics Does a Society Need?*, red. W. Wacławczyk, A. Jarosz, Newcastle upon Tyne 2017, s. 175-199.

²⁰ Nieco odmienne stanowisko zajmuje E. Bulmer. Zob. szerzej E. Bulmer, *Presidential Veto Powers*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), wyd. 2, Stockholm 2017, s. 4-5, [online] <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/presidential-veto-powers-primer.pdf>, 23 XII 2022.

²¹ *Tamże*.

w systemie parlamentarno-gabinetowym nie wydaje się rozwiązaniem niekonsekwentnym, w szczególności jeśli zauważymy, że prezydent w reżimie parlamentarnym ma do odegrania rolę w dużej mierze ceremonialną i na ile jest to możliwe, zostaje odcięty od bieżącego sporu politycznego²².

Współcześnie weto traktuje się jako pozostawioną w rękach prezydenta możliwość zablokowania ustawy będącej wyrazem poparcia większości społeczeństwa, która to ustawa mogłaby uderzyć w mniejszość bądź w dobro ogółu (wspólnoty państwowej). Warto w tym miejscu wskazać na klasyczną dla amerykańskiej doktryny konstytucjonalizmu formułę *checks & balances*, która pozwala amerykańskiemu prezydentowi na kontrolowanie władzy ustawodawczej przez możliwość odmówienia swojego podpisu pod przyjętą przez obie izby Kongresu ustawą, a parlamentowi jednocześnie na swoiste zmuszenie prezydenta do przyjęcia tej ustawy (stąd swoiste kontrnarzędzie Kongresu), jeśli ten odpowiednią większością²³ opowie się za tym.

WETO LUDOWE

Weto ludowe stanowi bardzo specyficzne narzędzie w rękach obywateli. Owa specyfika bierze się nie tylko z faktu, że jest ono stosowane na świecie w bardzo niewielu państwach. Weto ludowe służy określonej grupie obywateli do zainicjowania głosowania w sprawie zablokowania wejścia w życie procedowanego w parlamencie aktu prawnego. Warto w tym miejscu wskazać wreszcie cel istnienia takiego narzędzia w systemie konstytucyjnym państwa, którym ma być zabezpieczenie interesu obywateli przed arbitralnym narzuceniem im przez władze praw i obowiązków, których owi obywatele nie chcieliby przyjąć²⁴. Tym samym weto ludowe zabezpiecza obywateli przed koniecznością czekania kilka lat na kolejne wybory, w wyniku których mogłoby dojść do zmiany

²² Bardzo ciekawą klasyfikację prezydentur, gdzie za kryterium przyjęto weto ustawodawcze, podaje E. Bulmer: lider (aktywna prezydentura) – weto ma służyć jako przedłużenie władzy prezydenta jako lidera wspólnoty państwowej; w odróżnieniu do pozostałych typów istnieje dość dużo wariacji, jeżeli chodzi o trudność w obalaniu weta; głowa administracji – weto służy głównie jako narzędzie do blokowania szkodliwej (*harmful*) legislacji i niejako dodatkowo ma stanowić ochronę przed błędami proceduralnymi lub naruszeniami konstytucji; obalenie weta jest utrudnione; prezydent jako obrońca porządku konstytucyjnego/wspólnego dobra – weta ograniczone jedynie do kwestii ewentualnego naruszania porządku konstytucyjnego (a celem użycia weta ma być jedynie zagwarantowanie ochrony przed błędami proceduralnymi lub przed naruszeniem konstytucji); weta mogą zostać stosunkowo łatwo przegłosowane (obalone); *tamże*, s. 11.

²³ Tu chodzi o większość kwalifikowaną dwóch trzecich w obu izbach, co w warunkach systemu dwupartyjnego i zbliżonego do podziału 50 : 50 w wyższej izbie parlamentu powoduje, że weto ma w znaczącej większości przypadków charakter weta absolutnego. Na poparcie tego warto wskazać, że na ponad 1500 wet zwykłych, jakie prezydenci (od George’a Waszyngtona do Donalda Trumpa włącznie) zastosowali, jedynie niewiele ponad 100 zostało odrzuconych przez Kongres. Por. *Presidential Vetoes*, The Office of the Historian and the Clerk of the House’s Office of Art and Archives, 1 I 2021, [online] <https://history.house.gov/Institution/Presidential-Vetoes/Presidential-Vetoes/>, 3 V 2022.

²⁴ M. Marmola, *Společné postrzeżenie institucji recall i weta ludowego w warunkach polskich*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 113.

politycznej, a w jej konsekwencji do uchylenia bądź zmiany przyjętego kontrowersyjnego aktu prawnego²⁵.

Należy tu wyraźnie odróżnić weto ludowe od tzw. referendum abrogacyjnego (referendum uchylającego), którego celem jest usunięcie aktu prawnego (bądź nawet samej normy prawnej) z systemu prawnego. Tym samym różnica między nimi jest dość wyraźna: o ile weto ludowe traktuje o przepisach, które mają wejść w życie, referendum abrogacyjne ma uchylić przepisy już funkcjonujące. Pomimo tej różnicy w polskiej literaturze wielokrotnie spotkać można się ze stwierdzeniem, że są to wyrażenia synonimiczne²⁶, z czym – zdaniem piszącego te słowa – nie można się zgodzić²⁷. Tym samym w Europie weto ludowe na szczeblu centralnym występuje właściwie jedynie w Szwajcarii i Liechtensteinie (we Włoszech tak często przywoływanych w różnych źródłach mamy do czynienia z referendum abrogacyjnym)²⁸. Narzędzie to, tak bardzo niepopularne na Starym Kontynencie, cieszy się dużo większym uznaniem w ustrojach państw Ameryki Południowej oraz w niektórych stanach USA.

Na sam koniec tych rozważań warto odnotować, że w literaturze przedmiotu spotkać można się też z poglądem, w myśl którego weto ludowe ma po prostu dwie odslony: jednym jest to polegające na stosunkowo krótkim wstrzymaniu wejścia w życie aktu prawnego do czasu rozpisania z inicjatywy obywatelskiej referendum decydującego o dalszych losach aktu, a drugim ma być po prostu referendum abrogacyjne²⁹.

Warto wreszcie przywołać bardzo ciekawą obserwację poczynioną przez Piotra Uziębłą, który wskazuje, że zwykle prawo korzystania z narzędzi demokracji bezpośredniej z reguły jest ograniczone wskazaną w konstytucji liczbą podpisów, którą wnioskodawcy muszą złożyć, by wnieść projekt ustawy bądź wnioskować o jego uchylenie (czy to w formie weta ludowego, czy też referendum abrogacyjnego). W pierwszym przypadku, zdaniem Uziębły, liczba podpisów jest zwykle mniejsza od drugiej, co tym samym ma utrudnić paraliż państwa, a weto ludowe ma stanowić jedynie ochronę praw jednostek, które mogłyby zostać poszkodowane w wyniku wejścia w życie danego aktu prawnego. W przypadku Szwajcarii ta reguła nie do końca ma zastosowanie ze względu na to, że ustrój ten nie przewiduje możliwości wniesienia do parlamentu projektu ustawy zwykłej. Niemniej warto zwrócić uwagę, że z wnioskiem o weto ludowe zwrócić się mogą obywatele w liczbie 50 tys. (lub 8 kantonów), a z wnioskiem o nowelizację konstytucji (zmiana częściowa) lub przyjęcie nowej (zmiana całkowita) może się zwrócić 100 tys. obywateli, stąd pomijając różnicę aktów prawnych, których obie inicjatywy dotyczą, warto zwrócić uwagę na relatywnie

²⁵ *Tamże*, s. 119.

²⁶ W ten sposób traktuje je m.in. J. Barcikowski, *Zgodnie z prawem przeciwko obywatelom. Dramat polskiej samorządności*, Warszawa 2018, s. 31.

²⁷ Por. M. Lorencka, *Rola i znaczenie instytucji referendum we współczesnych Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 185.

²⁸ Taki sam typ referendum występuje również m.in. w graniczącej z Włochami Republiką San Marino.

²⁹ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 56-57. W podobny sposób m.in. M. Jabłoński, *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, red. R. Balcicki i in., Warszawa 2021, s. 312.

niewielką różnicę, gdy porówna się chociażby Włochy, gdzie wniosek w ramach inicjatywy ludowej wymaga zaledwie 50 tys. podpisów, a wniosek o referendum abrogacyjne aż 10 razy więcej³⁰.

WETO LUDOWE W SZWAJCARII

Pośród demokratycznych państw europejskich Szwajcarzy rozwinęli ideę demokracji bezpośredniej w stopniu o ile nie najwyższym to jednym z najwyższych. Mnogość instytucji (narzędzi) demokracji bezpośredniej (od referendum, przez *Landsgemeinde* i inicjatywę ludową, na wiecie ludowym skończywszy) połączona z częstotliwością ich wykorzystywania przez Szwajcarów zdecydowanie potwierdza to stwierdzenie. Weto ludowe, stanowiące przedmiot rozważań w niniejszym opracowaniu, pojawiło się w ustroju szwajcarskim początkowo na poziomie kantonalnym. Małgorzata Kwella i Michalina Marcia wskazują, że swoistym prototypem weta ludowego w Szwajcarii była konstytucja kantonalna St. Gallen z 1831 roku. Zgodnie z art. 3 każde prawo miało być uzależnione od jego akceptacji wyrażonej przez lud, a art. 135 stanowił, że uznanie aktu normatywnego dotyczyć ma w szczególności wszystkich części ustawodawstwa cywilnego, ogólnych przepisów podatkowych, przepisów dotyczących spraw społecznych oraz militarnych. Prawo zainicjowania procedury należało do zebrania mieszkańców gminy³¹. Jak uwagę zwracają Małgorzata Kwella i Michalina Marcia, akt prawny uznawano za odrzucony, jeśli opowiedziała się przeciw niemu bezwzględna większość uprawnionych. Głosy nieobecnych liczone były jako głosy popierające akt prawny. Jednak akt uznawano za ostatecznie odrzucony dopiero, gdy w ciągu 45 dni od uchwalenia, w skali całego kantonu, większość posiadających prawo głosowania opowiedziała się wobec niego negatywnie³².

Kolejnymi kantonami po St. Gallen wprowadzającymi do swojego ustroju weto ludowe były m.in. Bazylea-Okręg czy Lucerna. W końcu zdecydowano się skopiować tę instytucję i przenieść ją na poziom federalny. Uwe Serdült zwraca uwagę, że na pierwszym etapie rozwoju weto ludowe opierało się na zasadzie prostej większości wszystkich obywateli (a nie jedynie wyborców). Stąd, z racji tego, że początkowo osoby niegłosujące były liczone jako wyrażające zgodę na *status quo*, podjęto decyzję o zastosowaniu kryterium uczestnictwa w głosowaniu³³. Praktyka korzystania z weta miała być bardzo ograniczona. Jak wskazuje Mirosław Matyja, weto ludowe nie było praktyczne, ponieważ nie stanowiło zagrożenia dla liberalnej demokracji parlamentarnej. Demokratyczna

³⁰ P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 57.

³¹ Tu wniosek musiał być złożony przez przynajmniej 50 obywateli; *Verfassung des Cantons Sanct Gallen vom 1. März 1831*, art. 137.

³² M. Kwella, M. Marcia, *Instytucja weta ludowego w Szwajcarii w kontekście projektu ustawy „Gripen-Fonds-Gesetz”*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, red. O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2016, s. 54.

³³ U. Serdült, *Referendums in Switzerland*, [w:] *Referendums Around the World*, red. M. Qvortrup, Basingstoke 2014, s. 67-68.

opozycja była jeszcze zbyt słaba, by móc efektywnie wykorzystać prawo weta³⁴. Uwe Serdült wskazuje również na bardzo praktyczne powody nieefektywności tego narzędzia, zauważając, że na prawie 200 ustaw przyjętych w okresie 1831-1861 do 40 złożono zastrzeżenie w formie weta, ale doszło do jedynie 4 głosowań w ramach weta ludowego. Powodem tego miała być dość skomplikowana i trudna do wnioskodawców procedura skorzystania z tego narzędzia. Jednocześnie w literaturze podkreśla się kwestię skutków pojawienia się samej instytucji w systemie politycznym kantonu (a później i całej federacji): skoro istniała trudność w zebraniu odpowiedniej liczby podpisów pod wnioskiem o weto ludowe, wokół komitetów referendalnych niejako naturalnie zaczęły tworzyć się pierwsze partie polityczne, które skupiały osoby niezadowolone z przyjętych przez parlament aktów prawnych³⁵.

Instytucja weta ludowego na poziomie federalnym pojawiła się niedługo potem, bo w 1874 roku³⁶, kiedy to nowa konstytucja federalna przewidywała możliwość zażądania przez 50 tys. obywateli³⁷ lub 8 kantonów referendum w sprawie wejścia w życie aktów federalnych (art. 89 i 89bis). Zmiany w zakresie wniosku o zastosowanie weta ludowego wynikały w dużej mierze z przyczyn praktycznych: początkowo w ciągu 90 dni od publikacji aktu prawnego w publikatorze obywatele musieli zgromadzić 30 tys. podpisów, jednak rozszerzenie praw wyborczych na kobiety doprowadziło do zwiększenia wymaganej liczby podpisów do 50 tys. w 1977 roku. Czas na zgromadzenie podpisów wydłużono z 90 do 100 dni w 1997 roku³⁸. Wskazując na późniejsze zmiany w kwestii zakresu weta ludowego, warto wskazać chociażby rok 1921, kiedy to postanowiono o przyznaniu obywatelom prawa do zawetowania traktatu międzynarodowego, a także rok 1949, kiedy to wprowadzono instytucję referendum w sprawie ustaw federalnych uznanych za pilne.

Pierwsze dwa weta ludowe na szczeblu federalnym odbyły się 23 maja 1875 roku. W pierwszym głosowaniu zapytano obywateli o standaryzację przepisów dotyczących praw wyborczych. Niewielką większością³⁹ ustawa federalna została przez głosujących odrzucona. W drugim z głosowań liczba głosów za i przeciw była podobna, ale tym razem na korzyść aktu federalnego. Głosowanie dotyczyło ustawy regulującej kwestię statusu małżeństw w kantonach.

Przyjęta ponad stulecie później obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza utrzymała weto ludowe jako narzędzie w rękach suwerena. W rozdziale 2 Konstytucji, po ustanowieniu zasad dotyczących inicjatywy ludowej ws. całkowitej i częściowej zmiany konstytucji, inicjatywy i kontrpropozycji oraz referendum obligatoryjnego, w art. 141

³⁴ M. Matyja, *The Swiss Model of Direct Democracy*, „Technium Social Sciences Journal” 2019, nr 1(1), s. 44.

³⁵ U. Serdült, *Referendums...*, s. 69-70.

³⁶ M. Marczevska-Rytka, *Inicjatywa ludowa i referendum w Szwajcarii w latach 2000-2010*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 9, s. 276.

³⁷ M. Aleksandrowicz, *Parlament Szwajcarii. Uwarunkowania historyczne i współczesność*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6(161), s. 22.

³⁸ U. Serdült, *Referendums...*, s. 72.

³⁹ Niecałe 5 tys. głosów.

wskazano, że jeśli w ciągu 100 dni 8 kantonów lub 50 tys. obywateli zażąda tego, określone akty prawne podlegają zatwierdzeniu przez naród w referendum. Aktami tymi są: (1) ustawy federalne; (2) ustawy federalne uznane za pilne, których czas obowiązywania przekracza rok; (3) niektóre uchwały federalne; (4) umowy międzynarodowe. Przy czym w ostatnim wypadku umowy międzynarodowe muszą spełniać następujące trzy warunki: są bezterminowe i nie przewidują wypowiedzenia; przewidują przystąpienie do organizacji międzynarodowych; wprowadzają wielostronne ujednolicenie prawa. Należy przy tym zaznaczyć, że Zgromadzenie Federalne (szwajcarski parlament) może zdecydować o poddaniu pod głosowanie również innych umów międzynarodowych. Projekty przedstawione pod głosowanie narodowi stają się obowiązujące, jeśli opowie się za nimi większość głosujących. Warto też dodać, że pytanie referendalne sformułowane jest w ten sposób, że wyborcy mają opowiedzieć się za przyjęciem ustawy lub przeciwnie, stąd głosy na „nie” są głosami wspierającymi inicjatorów weta ludowego.

ZNACZENIE WETA LUDOWEGO W SZWAJCARII

Praktyka referendum fakultatywnego (weta ludowego) w Szwajcarii z inicjatywy kantonów do 2004 roku była znikoma. Niech świadczy o tym fakt, że do tej daty ani razu grupie kantonów nie udało się zorganizować głosowania⁴⁰. Do 2019 roku odbyły się 183 referenda fakultatywne⁴¹, co oznacza, że w ciągu niecałych 150 lat odbywało się średnio ponad jedno referendum w formie weta ludowego rocznie. Liczba 200 referendów fakultatywnych została przekroczona w lutym 2022 roku⁴².

Jeżeli rozpatrzmy liczbę głosowań w ramach referendum fakultatywnego, to uwagę zwraca przewaga nieskutecznych wet: na łączną liczbę 202 referendów fakultatywnych 86 wet było skutecznymi, a 116 zakończyło się porażką inicjatorów⁴³. Natomiast patrząc na ostatnie kilkadziesiąt lat, w latach 2000-2010 na 30 referendów fakultatywnych w jedynie 5 przypadkach udało się inicjatorom odrzucić daną kwestię. W kolejnych 10 latach odbyło się 26 referendów fakultatywnych. W tej dekadzie liczba skutecznych głosowań wzrosła do 8. Od końca 2020 roku do początku maja 2022 roku⁴⁴ odbyło się 9 referendów fakultatywnych, z których aż 4 były skuteczne.

⁴⁰ *Swiss Direct Democracy*, The ACE Electoral Knowledge Network, [online] https://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/cs-swiss/mobile_browsing/onePag, 7 V 2022.

⁴¹ *Swiss democratic culture – Mandatory and Optional Referendum*, s. 1-3, [online] <https://www.aph.gov.au/DocumentStore.ashx?id=5b3c2b9b-f82a-49ca-b40c-355b1997a9bc&subId=673090>, 7 V 2022.

⁴² Do połowy maja liczba ta będzie równa 205. Dane za *Abstimmungen*, Année Politique Suisse, [online] <https://swissvotes.ch/votes>, 10 V 2022.

⁴³ Dane za *tamże*.

⁴⁴ W połowie maja odbędą się aż trzy głosowania w formie referendum fakultatywnego, które mają dotyczyć: dekretu federalnego dotyczącego dalszego rozwoju dorobku prawnego porozumienia z Schengen (współdziałanie w zakresie granicy europejskiej; z wnioskiem zwróciły się ugrupowania lewicowe wspierane przez organizacje pozarządowe i zebrano prawie 55 tys. podpisów); poprawki do ustawy federalnej dotyczącej transplantologii – ze względu na wątpliwości etyczne grupa obywateli wspierana m.in. przez etyków, teologów i duchownych zebrała ponad 55 tys. podpisów; poprawki do

Należy wreszcie przedstawić choćby kilka skutków pojawienia się w systemie konstytucyjnym Szwajcarii instytucji weta ludowego. Przede wszystkim warto podkreślić siłę, jaką może mieć w swoich rękach zmobilizowana grupa obywateli, która wbrew woli rządzących i większości parlamentarnej może zorganizować referendum, w efekcie którego rozwiązanie prawne pożądane, ale niepopularne może zostać odrzucone. Jednocześnie nie można zapominać, że skoro to suweren jest ostatecznym czynnikiem politycznym decydującym w danej sprawie, to weto ludowe jest idealnym narzędziem, by umożliwić suwerenowi-ludowi podjęcie ostatecznej decyzji. Nie można wreszcie nie zwrócić uwagi na fakt, że w wielu przypadkach samo weto nie będzie skutecznym narzędziem wywierania wpływu na rządzących, ale zupełnie wystarczająca będzie groźba jego użycia. Tym samym rząd musi liczyć się z możliwością bycia zmuszonym do prowadzenia rozmów z inicjatorami weta ludowego, w efekcie którego inicjatorzy zrezygnują z organizowania referendum, a większość parlamentarna jeszcze na etapie prac legislacyjnych doprowadzi do odpowiednich zmian w treści ustawy, które będą do zaakceptowania przez inicjatorów weta ludowego i decyzji o rezygnacji z podjęcia się zbierania podpisów pod wnioskiem o weto ludowe po publikacji problematycznego aktu prawnego.

WETO LUDOWE W LIECHTENSTEINIE

Liechtenstein nie miał żadnych form demokracji bezpośredniej aż do drugiej dekady XX wieku. W 1919 roku odbyło się pierwsze referendum, jeszcze w ramach reżimu konstytucji z 1862 roku. Dotyczyło zwiększenia liczby deputowanych do Landtagu (parlamentu) z 12 do 17 oraz obniżenia wieku wyborczego (dla mężczyzn)⁴⁵ z 24 do 21 roku życia. Warto przy tym dodać, że referendum z 1919 roku przeprowadzono bez odpowiedniej podstawy konstytucyjnej⁴⁶. Pomimo porażki obu inicjatyw nie zrezygnowano z tej nowej dla Liechtensteińczyków formy partycypacji obywatelskiej i wpisano ją do ustawy zasadniczej w 1921 roku. W kolejnych latach rozszerzano listę narzędzi demokracji bezpośredniej (m.in. w 1992 roku wprowadzono instytucję referendum w sprawie ratyfikacji traktatu międzynarodowego, w 1987 roku wprowadzono możliwość formułowania przez parlament kontrpropozycji dla projektów obywatelskich i prawo popierania lub odrzucania obu projektów przez obywateli), a jednocześnie zwiększała się częstotliwość korzystania z nich przez obywateli⁴⁷, w efekcie czego kolejne sprawy poddawane były pod głosowanie referendalne średnio raz na rok⁴⁸. W tym samym

ustawy filmowej (zwana bardzo często *lex Netflix* – pod inicjatywą podpisali się liberalowie, SVP, GPS (zieloni). Zebrano prawie 52 tys. podpisów; Zob. szerzej *Abstimmungen*, Bundesamt für Statistik, [online] <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html>, 10 V 2022.

⁴⁵ Pośród demokracji parlamentarnych Szwajcaria z Liechtensteinem były ostatnimi państwami w Europie, które zagwarantowały kobietom prawa wyborcze.

⁴⁶ M. Łukaszewski, *Alpejskie księstwo. Współczesny system polityczny Liechtensteinu*, Poznań 2016, s. 102.

⁴⁷ K. Koźbiał, *System polityczny Księstwa Liechtensteinu*, Kraków 2013, s. 81.

⁴⁸ M. Łukaszewski, *Alpejskie księstwo...*, s. 102.

czasie w związku z wzrastającą liczbą uprawnionych do głosowania zwiększano liczbę podpisów wymaganych do uruchomienia instrumentów demokracji bezpośredniej: począwszy od 400 podpisów w 1921 roku (i 600 podpisów pod zmianami konstytucji), przez 600 (odpowiednio 900) w 1947 roku, aż po obecnie obowiązujący limit 1000 (i 1500) podpisów, który wprowadzono w 1984 roku⁴⁹. Ostatni wzrost minimalnej liczby podpisów był w dużej mierze pochodną rozszerzenia praw wyborczych na kobiety. W podobny sposób zwiększano sumę wydatków przewidzianą uchwałą finansową. Obecnie każda uchwała finansowa nieuznana przez parlament za pilną, która skutkuje jednorazowymi wydatkami w kwocie co najmniej 500 000 CHF lub rocznymi, cyklicznymi wydatkami na sumę 250 000 CHF, podlega referendum, jeżeli Landtag podejmie taką uchwałę, lub jeżeli z takim wnioskiem zgłosi się co najmniej 1000 obywateli lub 3 gminy. Zmiana ta rozpoczęła się od sumy początkowej 10 000 CHF i 4000 CHF, by w 1947 roku została podwyższona do 50 000 CHF (i 20 000 CHF), w 1996 roku do 300 000 CHF (i 150 000 CHF), a w 2010 roku osiągnęła obecną wielkość.

Konstytucja Liechtensteinu przewiduje szeroki katalog rozwiązań z zakresu narzędzi demokracji bezpośredniej, w tym i takich, których próżno szukać w innych chociażby europejskich konstytucjach: wniosek o wotum nieufności dla panującego księcia, wniosek o zmianę formy rządów na republikańską, wspomniane wcześniej referendum w sprawie ratyfikacji traktatów międzynarodowych, referenda w sprawie rozwiązania parlamentu i zwołania jego posiedzenia, referendum w sprawie kandydata na sędziego. Konstytucja przewiduje wreszcie, poza niewymienionymi innymi narzędziami demokracji bezpośredniej, referenda fakultatywne, które jako weto ludowe mogą być zgłaszane przez obywateli, gdy ci nie chcą wyrazić zgody na przyjęty przez parlament akt prawny. By do takiego głosowania doszło, konieczne są trzy uchwały zgromadzeń gminnych lub podpisy 1000 obywateli uprawnionych do głosowania (jeśli uchwała parlamentu dotyczy ratyfikacji traktatu, zmian konstytucji jako całości lub jej poszczególnych części, konieczne jest zebranie 1500 podpisów lub co najmniej czterech uchwał zgromadzeń gminnych). Wniosek taki musi zostać zgłoszony w ciągu 30 dni od urzędowego ogłoszenia uchwały parlamentu. Warto przy tym zaznaczyć różnicę między rozwiązaniami konstytucyjnymi Szwajcarii i Liechtensteinu, gdyż w przypadku zmiany ustawy zasadniczej pierwszego z państw nie ma możliwości jej akceptacji bez uzyskania zgody ludu (i kantonów), a w przypadku księstwa referendum odbędzie się jedynie, gdy z odpowiednim wnioskiem zgłoszą się obywatele (1500) lub gminy (cztery)⁵⁰.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na treść art. 66 liechtensteińskiej konstytucji, w myśl której każda ustawa uchwalona przez Landtag i nieuznana przez niego za pilną oraz każda uchwała finansowa nieuznana za pilną [...] podlega referendum, jeżeli Landtag podejmie taką uchwałę, lub jeżeli co najmniej 1000 obywateli uprawnionych do głosowania lub trzy gminy złożą wniosek w tej sprawie. Tym samym należy zauważyć,

⁴⁹ Zob. szerzej W. Marxer, *Referendum*, Historical Encyclopedia of the Principality of Liechtenstein online (eHLFL), 31 XII 2011, [online] <https://historisches-lexikon.li/Referendum>, 10 V 2022.

⁵⁰ W. Marxer, Z.T. Pällinger, *Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte*, „Beiträge Liechtenstein-Institut” 2006, Nr. 36, s. 36.

że zastosowano w tym przypadku rozwiązanie podobne do szwajcarskiego, które polega na wyłączeniu z decyzji obywateli aktów, które mają charakter pilny. W związku z tym pojawia się niejako naturalna wątpliwość co do tego, jak rozróżnić akty pilne od tych, które takiej klauzuli nie posiadają. Tutaj w dużej mierze w Liechtensteinie ustrojodawca pozostawił tę kwestię parlamentowi, uznając – jak się wydaje – że organ ten będzie korzystał z tego prawa w sposób wyważony i ograniczony jedynie do decyzji samych parlamentarzystów, którzy nie powinni, nakładając na akt rygor pilności, wykorzystywać tego do swoistego wyjęcia danej sprawy z władztwa obywateli uprawnionych do głosowania⁵¹. Nie można przy tym nie wspomnieć, że podobnie jak to ma miejsce w rozwiązaniach szwajcarskich, tak i w Liechtensteinie istnieje pewien katalog spraw, które nie podlegają głosowaniu. Poza wspomnianymi aktami przyjmowanymi w trybie pilnym, warto wskazać jeszcze chociażby decyzje finansowe poniżej określonego poziomu wydatków, decyzje personalne (poza kwestiami mianowania sędziów), orzecznictwo sądowe, niektóre akty rządu (m.in. rozporządzenia), a także księcia, dom księcia i prawo z tym związane (poza wnioskiem o wotum nieufności dla księcia)⁵².

Do połowy 2022 roku w Liechtensteinie 27 razy odbyły się referenda fakultatywne z inicjatywy obywateli. Jedyne głosowanie z inicjatywy gmin odbyło się w 1937 roku. Wówczas z odpowiednim wnioskiem zwróciło się pięć gmin (głosowanie dotyczyło zakazu budowania centrów handlowych). Jeżeli chodzi o skuteczność inicjatyw, to na łączną liczbę 28 inicjatyw 16 było skutecznych (odrzucono akt prawny), a pozostałe 12 było nieskutecznych (akt został zaakceptowany). W ramach obecnego reżimu konstytucyjnego (tj. wymaganego 1000 podpisów) od 1993 roku do połowy maja 2022 roku liczba zebranych podpisów wahała się od 1208 (weto ludowe ws. uchylenia ustawy o związkach partnerskich z 2011 roku) do 3658 (weto ludowe ws. braku zgody na rozbudowę budynków sił porządkowych). Średnia w tym okresie to 2230 podpisów⁵³.

WETO KSIĘCIA W LIECHTENSTEINIE

Konstytucje Liechtensteinu zawierały typowe dla ówczesnej rzeczywistości rozwiązania wymagające złożenia sankcji pod aktem parlamentu, przy czym nawet jeżeli taki zapis nie znajdował się wprost w konstytucji, to nie budziło wątpliwości, że skoro suwerenem pozostaje książę, to jego zgoda na ustawodawstwo jest elementem fundamentalnym. Nowelizacja konstytucji z 2003 roku zapis ten wystrzyła (co spotkało się z krytyką m.in. Komisji Weneckiej), wskazując aż w dwóch miejscach (art. 9 i 65⁵⁴), że

⁵¹ Zob. szerzej P. Bussjäger, *Art. 66, Verfassungskommentar*, 17 II 2017, [online] https://verfassung.li/Art._66, 11 V 2022.

⁵² W. Marxer, Z.T. Pállinger, *Direkte Demokratie...*, s. 38.

⁵³ Obliczenia własne w niniejszym akapicie na podstawie kompilacji wielu źródeł, w tym m.in. *Liechtenstein*, Database and Search Engine for Direct Democracy, [online] <https://www.sudd.ch/>, 10 V 2022.

⁵⁴ Dodatkowo w art. 66 pojawia się również kwestia decyzji wyrażanych w referendach, które również podlegają sankcji monarszej; *Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921*, art. 66.

każda ustawa wymaga dla swej ważności podpisu księcia. Dodatkowo w art. 65, poza podkreśleniem współudziału parlamentu w uchwalaniu ustaw, konieczności udzielenia kontrasygnaty przez premiera⁵⁵ i publikacji aktu, wprost wskazano skutek nieudzielenia sankcji: jej brak w ciągu sześciu miesięcy traktuje się jako odmowę jej udzielenia. Warto zatem uczynić pewne konstatacje związane z prawem do odmowy sankcji przez księcia Liechtensteinu:

- 1) Konstytucja przyznaje głowie państwa faktyczne prawo wetowania ustaw przyjętych przez parlament.
- 2) Monarcha ma prawo odmowy podpisania również aktów o charakterze konstytucyjnym (tj. nowelizacji ustawy zasadniczej).
- 3) Jedyną decyzją ustawodawczą, która zwolniona jest z wymogu uzyskania książęcej sankcji, jest przyjęta w drodze referendum konstytucja republikańska, która wienczy proces zmiany formy rządów.
- 4) Weto można stosować wyłącznie wobec całego aktu prawnego, a nie jego części.
- 5) Weto księcia ma charakter ostateczny i na jego decyzje nie przysługuje zażalenie do jakiegokolwiek organu (w tym sądu); na skutek decyzji księcia o nieudzieleniu sankcji parlament nie ma możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności głowy państwa, a jedynym podmiotem władnym do zainicjowania instytucji wotum nieufności byłby lud, który na mocy nowelizacji konstytucji z 2003 roku w liczbie 1500 może doprowadzić do referendum w sprawie udzielenia monarsze wotum nieufności; równie mało prawdopodobnym scenariuszem w przypadku nieudzielenia sankcji przez monarchę byłoby uchwalenie przez parlament wotum nieufności wobec rządu (jest to o tyle istotne, że konstytucja nie pozwala na samodzielne uchwalenie wotum nieufności wobec członka rządu).
- 6) Weto księcia może mieć dwojaki charakter: brak decyzji w ciągu sześciu miesięcy powodujący niejako automatyczne weto oraz decyzja księcia o skorzystaniu z prawa odmowy udzielenia sankcji.
- 7) Wysoce pożądane zdaje się być podanie przez księcia do publicznej wiadomości uzasadnienia decyzji o odmowie udzielenia sankcji.
- 8) Podpisanie aktu przyjętego przez parlament nie jest jedynie swego rodzaju notarialnym potwierdzeniem wejścia w życie ustawy stanowiącym zwieńczenie procedury ustawodawczej⁵⁶, jak w dużej mierze ma to miejsce w dwóch innych państwach niemieckojęzycznych: Austrii i Niemczech (tam konstytucje nie przyznają prezydentom prawa odmowy podpisania ustaw, ale do takiej odmowy doszło w obu przypadkach kilkakrotnie [ze względu na rażące wady konstytucyjne]), ale jest suwerennym prawem monarchy do odmówienia udzielenia sankcji.

Nie zapominając o tym, że wielokrotnie groźba skorzystania z prawa do odmowy udzielenia sankcji monarszej powodowała wycofanie aktu prawnego z parlamentu, wymienić należy cztery przypadki odmowy jej udzielenia: ustawa finansowa (1922),

⁵⁵ Kontrasygnaty może udzielać również zastępca premiera; *tamże*, art. 65.

⁵⁶ Tu warto zaznaczyć, że po podpisaniu uchwały przez księcia ta jest jeszcze kontrasygnowana przez przedstawiciela rządu i publikowana w oficjalnym publikatorze. *Tamże*.

nowelizacja ustawy łowieckiej (1961), nowelizacja ustawy o sądzie konstytucyjnym (1994) oraz nowelizacja ustawy o promocji edukacji dorosłych (1998)⁵⁷.

WETO SUWERENA W USTROJU LIECHTENSTEIŃSKIM I SZWAJCARSKIM (WNIOSKI KOŃCOWE)

1. W kwestii weta ludowego w Szwajcarii nie można nie zwrócić uwagi na usprawiedliwiony brak prawa weta ustawodawczego w rękach Rady Federalnej (wypełniającej w tym ustroju funkcję kolegiatnej głowy państwa). O ile w reżimach parlamentarno-gabinetowych, prezydenckich i semiprezydenckich kwestia pozostawienia (w przypadku systemu parlamentarnego) czy przyznania (w przypadku dwóch pozostałych systemów) głowie państwa prawa do odmowy udzielania zgody na przyjęcie danego aktu prawnego znajduje uzasadnienie, o tyle w ramach systemu rządów zgromadzenia takie prawo w rękach głowy państwa takiego uzasadnienia znaleźć nie może. Skoro głową państwa jest kolegium członków Rady Federalnej, której skład zależy wyłącznie od woli parlamentu, a reżim ma charakter parlamentarno-komitetowy, to prawo blokowania decyzji pochodzącego z wyboru suwerena parlamentu, które miałyby zostać przyznane jakimkolwiek organowi państwowemu, byłoby nielogiczne. Tym samym zasadne zdało się być wyposażenie suwerena w prawo blokowania nierozsądnych (z jego punktu widzenia) decyzji, które nie znajdują poparcia w ogóle uprawnionych do głosowania obywateli. Tylko on mógł zostać obdarzony prawem blokowania decyzji centralnie położonego w systemie konstytucyjnym Szwajcarii organu federacji. Konkludując, należy zatem stwierdzić, że w przypadku Konfederacji Szwajcarskiej brak prawa weta w rękach głowy państwa, jak i żadnego innego organu państwa na szczeblu federalnym jest uzasadniony w sposób zupełnie naturalny. Jednocześnie równie naturalne zdaje się być wyposażenie w to prawo grupy obywateli, która może zapytać suwerena o rewizję postanowienia jego reprezentanta parlamentarnego.
2. Warto zwrócić uwagę na nierówność obu podmiotów będących suwerenem w Liechtensteinie. Ograniczając to porównanie jedynie do prawa weta, warto najpierw odwołać się do roli ludu i księcia w ramach procedury z użyciem weta ludowego. To przysługuje – co oczywiste – ludowi (i gminom), jednak nie można nie wspomnieć w tym miejscu o roli księcia, który ma prawo udzielania i odmawiania sankcji ustawom przyjmowanym w referendum. Tym samym należy tutaj przywołać treść art. 66 ust. 5 liechtensteińskiej konstytucji, w myśl którego decyzje o ogłoszeniu ustaw poddanych pod referendum przedkładane są głowie państwa do udzielenia sankcji dopiero po przeprowadzeniu referendum lub po upływie 30 dni dla

⁵⁷ Peter Bussjäger zwraca uwagę, że przed 1921 rokiem zapewne również dochodziło do konfliktów na linii parlament – książę, w efekcie czego ten drugi mógł grozić odmową złożenia swojej sankcji pod aktem parlamentu, jednak nie mamy na to odpowiednich źródeł historycznych. P. Bussjäger, *Art. 9, Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, 3 IX 2015, [online] https://verfassung.li/Art._9, 11 V 2022.

zgłoszenia żądania o przeprowadzenie referendum. Tym samym w sposób wyraźny można zauważyć nierówność w relacji obu podmiotów na korzyść głowy państwa, która niezależnie od woli ludu może zdecydować o nieważności danego aktu prawnego w życie. Konkluzja ta w wyraźny sposób odnosi się do przyjętej we wprowadzeniu niniejszego opracowania hipotezy, w myśl której suweren winien mieć prawo ostatecznej decyzji, co do losów aktu prawnego uchwalonego przez parlament. Tym samym przyjęta hipoteza w odniesieniu do Szwajcarii została potwierdzona, a w przypadku Liechtensteinu jej potwierdzenie ma charakter tylko połowiczny ze względu na nierówność suwerenów w ramach tego systemu konstytucyjnego: lud ma prawo przełamania weta księcia jedynie w bardzo ograniczonym katalogu spraw (o czym szerzej w kolejnych punktach).

3. Warto przy tym wspomnieć, że o ile w przypadku Szwajcarii prawo blokowania decyzji ma *de facto* dwóch aktorów: parlament i lud, o tyle w przypadku Liechtensteinu ten katalog poszerzony jest dodatkowo o księcia⁵⁸, który – co już wielokrotnie podkreślano – jest w tej trójcy aktorem najsilniejszym. Pominięty w niniejszej analizie parlament ma tutaj w porównaniu z dwoma pozostałymi podmiotami pozycję umiarkowanie słabą.
4. Katalog wyłączeń absolutnego charakteru weta książęcego wobec decyzji referendalnych jest bardzo ograniczony i sprowadza się do zaledwie trzech spraw: decyzja w sprawie mianowania sędziów, decyzja obywateli o wprowadzeniu republikańskiej formy rządów jako ostatni etap procedury zniesienia monarchii oraz wyrażona w referendum decyzja gminy o opuszczeniu organizmu państwowego⁵⁹. Warto zaznaczyć, że obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza z 1921 roku w pierwotnej wersji nie przewidywała referendum obligatoryjnych, a książę mógł blokować wszystkie referenda swoim wetem⁶⁰. Powyższa znikoma liczba spraw (w stosunku do bardzo szerokiego katalogu spraw podejmowanych w referendach), które nie podlegają możliwości odmówienia udzielenia przez monarchę sankcji w sposób wyraźny, potwierdza powyższe twierdzenia o nierówności podmiotów stanowiących suwerena Liechtensteinu.
5. O ile na czoło systemu politycznego (rozumianego tutaj szerzej niż tylko aparat państwowy) Szwajcarii wysuwają się obywatele i parlament, z których to obywatele odgrywają ważniejszą rolę, o tyle w Liechtensteinie sytuacja jest już nieco bardziej skomplikowana, niemniej nie ma wątpliwości, że najważniejszą rolę spełnia tam monarcha, który w swoistym duumwiracie z ludem (narodem) jest podmiotem ważniejszym i dominującym. Nieco na dalszym planie zdają się być parlamentarzyści i rząd. Tak jak w ostatecznym rozrachunku parlamentarzyści niewykonujący woli suwerena (ludu) mogą zostać po prostu niewybrani na kolejną kadencję, tak w Liechtensteinie również możliwa jest wymiana członków parlamentu przez

⁵⁸ W. Marxer, Z.T. Pällinger, *Direkte Demokratie...*, s. 42.

⁵⁹ Przy czym ostatni z przypadków ma i tak charakter teoretyczny, gdyż wydaje się wysoce prawdopodobne, że książę mógłby skutecznie zablokować opuszczenie gminy nie przez odmowę zawetowania samego referendum (bo tego zrobić nie może), ale przez odmowę złożenia podpisu pod ustawą o ratyfikacji traktatu regulującego przyjęcie gminy do innego państwa; por. *tamże*, s. 38.

⁶⁰ *Tamże*, s. 49.

wybory⁶¹, ale już nie ma faktycznej⁶² możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności monarchy za np. zawetowanie ustawy, która byłaby społecznie oczekiwana.

BIBLIOGRAFIA

- Abegg A., *Extraterritoriality and Sovereignty – A Swiss Perspective*, SSRN Electronic Journal, 2015, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2581533>.
- Abstimmungen*, Année Politique Suisse, [online] <https://swissvotes.ch/votes>.
- Abstimmungen*, Bundesamt für Statistik, [online] <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html>.
- Aleksandrowicz M., *Parlament Szwajcarii. Uwarunkowania historyczne i współczesność*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6(161), <https://doi.org/10.31268/PS.2020.78>.
- Aleksandrowicz M., *Władza wykonawcza w Szwajcarii. Perspektywa historyczna i współczesność*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, <https://doi.org/10.15290/bsp.2016.20B.14>.
- Barcikowski J., *Zgodnie z prawem przeciwko obywatelom. Dramat polskiej samorządności*, Warszawa 2018.
- Branecki T., *Konstytucja helwecka (1798) – pierwsza konstytucja Szwajcarii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5(21), <https://doi.org/10.15804/ppk.2014.05.03>.
- Branecki T., *Powstanie i rozwój Konfederacji Szwajcarskiej w latach 1291-1515*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, nr 19, <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2013.19.0.83>.
- Bulmer E., *Presidential Veto Powers*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), wyd. 2, Stockholm 2017.
- Bussjäger P., *Art. 66, Verfassungskommentar*, 17 II 2017, [online] https://verfassung.li/Art._66.
- Bussjäger P., *Art. 9, Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*, 3 IX 2015, [online] https://verfassung.li/Art._9.
- Constitution de la Principauté de Monaco – 17 Décembre 1962 (modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002)*.
- Constitution fédérale de 1848*.
- Jabłoński M., *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, red. R. Balicki i in., Warszawa 2021.
- Koźbiał K., *System polityczny Księstwa Liechtensteinu*, Kraków 2013.
- Kwella M., Marcia M., *Instytucja weta ludowego w Szwajcarii w kontekście projektu ustawy „Gripen-Fonds-Gesetz”*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, red. O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2016.
- Liechtenstein*, Database and Search Engine for Direct Democracy, [online] <https://www.sudd.ch>.
- Lorencka M., *Rola i znaczenie instytucji referendum we współczesnych Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, <https://doi.org/10.15804/ppk.2010.01.14>.

⁶¹ Warto przy tym zauważyć, że obywatele Liechtensteinu mają prawo rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Z wnioskiem o referendum w tej sprawie musi się zwrócić co najmniej 1500 obywateli lub cztery gminy. *Verfassung des Fürstentums Liechtenstein...*, art. 48 pkt 3.

⁶² Tym samym w sensie konstytucyjnym nie można zapominać o wniosku o wotum nieufności wobec księcia oraz procedurze zmiany formy rządów, które to procedury wydają się w tym przypadku nieadekwatne.

- Łukaszewski M., *Acquis Européen in the Field of Monarchical Power: The Future of the Monarchical Form of Government in Europe in the Face of the Limitation of the Monarch's Power – Scandinavian Monarchy as a Model for European Monarchies?*, [w:] *The Process of Politicization: How Much Politics Does a Society Need?*, red. W. Waclawczyk, A. Jarosz, Newcastle upon Tyne 2017.
- Łukaszewski M., *Alpejskie księstwo. Współczesny system polityczny Liechtensteinu*, Poznań 2016.
- Marczewska-Rytko M., *Inicjatywa ludowa i referendum w Szwajcarii w latach 2000-2010*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 9.
- Marmola M., *Społeczne postrzeganie instytucji recall i weta ludowego w warunkach polskich*, „Referencje Polityczne” 2015, nr 10, <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.2059446>.
- Marxer W., Pällinger Z.T., *Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte*, „Beiträge Liechtenstein-Institut” 2006, Nr. 36.
- Marxer W., *Referendum*, Historical Encyclopedia of the Principality of Liechtenstein online (eHLFL), 31 XII 2011, [online] <https://historisches-lexikon.li/Referendum>.
- Matyja M., *The Swiss Model of Direct Democracy*, „Technium Social Sciences Journal” 2019, nr 1(1), <https://doi.org/10.47577/tssj.v1i1.30>.
- Maury J.-P., *Suisse – République helvétique – Première Constitution helvétique. (Aarau, 12 avril 1798)*, <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1798.htm>.
- Presidential Vetoes*, The Office of the Historian and the Clerk of the House's Office of Art and Archives, 1 I 2021, [online] <https://history.house.gov/Institution/Presidential-Vetoes/Presidential-Vetoes>.
- Serdült U., *Referendums in Switzerland*, [w:] *Referendums Around the World*, red. M. Qvortrup, Basingstoke 2014.
- Swiss Democratic Culture – Mandatory and Optional Referendum*, [online] <https://www.aph.gov.au/DocumentStore.ashx?id=5b3c2b9b-f82a-49ca-b40c-355b1997a9bc&subId=673090>.
- Swiss Direct Democracy*, The ACE Electoral Knowledge Network, [online] https://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/cs-swiss/mobile_browsing/onePag.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.
- Veenendaal W., *The Curious Case of Liechtenstein: A Country Caught Between a Prince and Democracy*, LSE, 30 I 2017, [online] <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/01/30/the-curious-case-of-liechtenstein>.
- Verfassung des Cantons Sanct Gallen vom 1. März 1831*.
- Verfassung des Fürstenthums Liechtenstein vom 26. September 1862*.
- Verfassung des Fürstenthums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921*.
- Wiszowaty M.M., *Abdykacja króla Belgów*, Konstytucja, 3 VII 2013, [online] <http://www.konstytucja.pl/archives/1526>.

Marcin ŁUKASZEWSKI – adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; członek Grupy Badawczej „Inicjatywa Helwecka” i opiekun Klubu Debat UAM. Zainteresowania naukowe koncentrują się przede wszystkim wokół systemów politycznych państw europejskich ze szczególnym uwzględnieniem najmniejszych spośród nich, tj. Watykanu, Andory, Liechtensteinu, Monako i San Marino.