

FUNDAMENTAREA FILOSOFICĂ A GUVERNĂMÂNTULUI DIRECT ȘI ANALIZA FORMELOR DEMOCRAȚIEI DIRECTE ÎN ELVEȚIA

Drd. Nistor Ana-Maria

This text is meant to offer a short analysis of the concept of democracy, using as a starting point the genuine concept of democracy as it was foresen by Jean Jacques Rousseau in the XVIII th century. In its form, this article could be considered an attempt to discuss upon which is the most appropriate means of governing a modern state, taking into account both contemporary common aspects of today's societies as well as their particular features, with special reference to the example of the Swiss government. However, this attempt is not about choosing between various possible types of government, but about pointing out the permanent change that mature democracies go trough in order to achieve the supreme goal, which is the very essence of law itself: the welfare of the individual.

1. Considerații introductive. Guvernământul direct este o formă idilică de guvernământ, o transpunere a ideii de democrație. "Guvernământul este direct atunci cnd întregul popor legiferează și statuează fără intermediar asupra desemnării și orientării guvernului."¹ Fundamentul filosofic al acestei forme de guvernământ rezidă în ideea imposibilității reprezentării poporului, idee bazată pe filosofia lui Rousseau, care, deși afirmându-și cu fermitate aversiunea față de ideea de reprezentare în dreptul public, rezervă guvernământul direct unui popor de zei. "În sensul său cel mai pur, guvernământul direct înseamnă guvernarea poporului prin el însuși."² Dar guvernământul direct nu poate fi o soluție în cazul statelor moderne, a căror dimensiune nu poate permite o consultare directă a poporului în toate problemele de decizie importante. De aceea, el este aproape în totalitate abandonat. Practica guvernământului direct este susceptibilă de critici și dintr-un alt punct de vedere, și anume acela că ea prezintă riscul de a da naștere unor soluții neavizate, neadecvate, unor probleme care nu au fost îndeajuns dezbătute și asupra carora cei ce sunt chemați să-și exprime voința nu pot decide în mod avizat. Există astfel riscul de a ne confrunța cu situații în care poporul, într-un exercițiu de democrație, decide împotriva propriilor interese, pe care nu știe cum să și le apere pentru că fie cunoaște prea puțin despre însemnătatea actului de guvernare, fie nu există la nivelul populației în ansamblul său pregătirea profesională necesară pentru a înțelege conținutul, implicațiile și semnificația profundă a anumitor măsuri. În acest mod, ceea ce numim expresia pură a democrației se reduce la aspectul formalist, în realitate acest procedeu îndepartându-ne din ce în ce mai mult de scopul democrației înseși, și anume evoluția societății și binele general al indivizilor. Este adevărat în același timp că drumul spre aceste țel trebuie să fie construit pe voința individului, întrucât el este singurul care poate să hotărască ceea ce corespunde cel mai bine intereselor sale și de aceea este cel chemat să decidă. Dar modalitatea votului

¹ Dan Claudiu Dănișor - "Drept Constituțional și Instituții Politice 1" , editura Postuniversitaria, Craiova, 1999, p.258

² Idem

universal în conformitate cu principiul majorității , deși frumos fundamentată în teoria lui Rousseau, implică numeroase riscuri atunci cnd avem de-a face cu o societate care nu este pregătită să ia astfel de decizii în mod conștient. Concilierea acestor teorii credem că se regăsește în forma guvernământului reprezentativ. Avem în vedere în acest sens toate aspectele expuse mai sus, privite din perspectiva societăților actuale.

2. Considerații filosofice referitoare la fundamentarea conceptului de democrație directă. Jean Jaques Rousseau debutează "Discursul asupra originii și fundamentelor inegalității dintre oameni" adresat Republicii Genoveze cu o critică ce, analiznd ideea șanselor naturale de naștere într-un anumit spațiu social și politic, enumeră trăsăturile sublime ale unei veritabile democrații lipsite de inegalități. Raportarea este continuă la societatea geneveza de la mijlocul secolului al XVIII-lea. Idealul identității dintre interesele autorităților și poporului, care, prin convergență, să conducă la binele comun, idealul libertății și egalității prin și în fața legii - în măsură să justifice și să sporească sentimentul patriotic, devoțiunea față de patrie și solidaritatea intercetățenească - drepturile conferite de o legislație corect stabilită prin mijlocirea magistraților, acestea sunt cteva dintre premisele disipării inegalităților și reconstruirii unei societăți de egali.

Chiar dacă omul este ca natură ființa cea mai avansată și mai atotcuprinzătoare în cunoștințele sale, înseși cunoștințele despre natura și ființa umană îi par lui Rousseau a fi cele mai puțin explorate de gnditori. Evoluția și integrarea socială nu-i mai permit omului să vadă practic inexistența diferențelor față de semeni - pentru că în mod natural, susținea Rousseau, în momentul nașterii oamenii pleacă teoretic cu șanse egale. Vorbind despre ereditatea conducerii în stat și în funcțiile publice, Rousseau argumentează tarele sistemului ereditar și ale sistemelor electiv. El descrie societatea ca sumă de microsocietăți cu interese contrare, dar unite de țeluri comune și deasupra carora stă un bine comun și o voință generală . Ca voința comună să coincidă voinței generale și chiar mai mult dect att, este necesar ca poporul să exercite direct suveranitatea, nicidecum prin interpuși. Negnd sistemul electiv cu imperfecțiunile sale, filosoful acceptă că acesta reprezintă o formă trunchiată de voință populară, fără a considera regimurile electiv ca democrații autentice.

Aceasta concepție a apărut în Grecia Antică, prototipul guvernământului direct găsiindu-se în Atena secolului lui Pericle. Nici un alt regim politic nu a pus în evidență att de bine puterea poporului. Existau aici reuniuni plenare ale poporului, inițial lunare, apoi chiar mai dese. Alături de popor însă, cei Cinci Sute își asumau, sub controlul său, conducerea afacerilor publice. Dar nici în acest caz nu era vorba de reprezentare, avnd în vedere că , deși membri acestui organ aveau anumite caracteristici comune cu reprezentanții noștri de azi (privilegii, putere de decizie), ei nu erau aleși, ci desemnați prin tragere la sorți. Aceasta pentru că se considera că acesta era singurul procedeu ce nu altera democrația, întrucât alegerile, provocnd o selecție, duc la formarea unei aristocrații sau a unei oligarhii. Astfel, tragerea la sorți împiedică formarea unei clase politice propriu-zise.³

Ideea democrației directe, irealizabilă timp de 3 secole, reprezintă o idee esențială în proiecția democrației viitorului. Ameliorarea condițiilor de viață și era informatică va putea face posibilă în anumite zone ale lumii o participare largită la adoptarea legilor și structurarea lor ca voință generală, chiar dacă inițial "democrația forte" se va hibridiza cu formele instituționale contemporane. Binele comun nu poate fi însă susținut dect pe o bază solidă de legi care să statueze egalitatea, șansele egale ca bază a libertății. Elemente de

³ În acest sens, Gh. Al. Cazan - "Introducere în filosofie, I. Filosofia antică", Editura Proarcadia, 1994

democrație extinsă sau asumată pot fi regăsite în politicul unor țări precum Elveția, care aplică referendumul ca forma de decizie colectivă, și Japonia contemporană, prin voluntarismul de supunere și cooperare a populației la deciziile sociale, economice și politice și corelarea inițiativelor particulare în decizii globale. Contractul Social este contractul tuturor și între toți, reprezentând voința generală, acest contract devenind baza legitimității guvernului (guvern diferit de suveran - prin care se înțelege popor). Suveran este poporul în totalitatea sa prin exercitarea voinței generale. Libertatea se redobândește prin moralitate și virtuți, iar inegalitatea va fi substituită de o egalitate formală. Voința generală este totalitatea și mai mult decât a voinței individuale, fiind caracterizată printr-o accentuată moralitate și virtute, în sensul conceptelor de bine și adevăr derivate din filosofia universală. Individul trebuie să se vadă ca parte a întregului, punând rațiunea mai presus decât pornirile instinctive. Cele 4 caracteristici ale suveranității: inalienabilitatea, indivizibilitatea, infailibilitatea și absolutul țin de caracterul exercitării directe a suveranității poporului, deci a democrației (fără reprezentare electivă), prin acceptarea legilor, prin realizarea binelui comun și absolutul drepturilor omului. Suveranitatea încetează acolo unde împietăză asupra drepturilor cetățenilor priviți ca individualități. Legea ca expresie a voinței generale generează libertatea de a se supune unor legi juste, schițate de către un legislator altruist care nu semnifică puterea și acceptate și aprobate de către popor. Iar guvernarea aparține poporului în totalitatea sa prin acceptarea și aplicarea legilor. Contractul social ca pact nu devine realitate decât dacă toată lumea i se supune. Scopul acestui contract îl reprezintă în final realizarea libertății individuale prin "găsirea unei forme de asociere astfel încât individualitățile reunindu-se să nu se supună decât voinței generale, care în mic reprezintă voința individuală, deci individul se supune propriei voințe, deci este complet liber."⁴ Elocința cu care exprimă ideile sale filosofice și gradul ridicat de generalitate, desprins de reprezentarea reală la care Jean-Jacques Rousseau se raporta ca referință: Republica Geneveza, fac din conceptele pure exprimate în scrierile sale o sursă de inspirație pentru toate orientările spectrului politic, mai ales în contextul contemporan al evoluției economice, al concentrării și regrupării factorilor economici, al revoluției informaționale și democratizării structurilor și instituțiilor statale.

Jean-Jacques Rousseau a sintetizat esențele și aspirațiile filosofice ale secolului său și a ideologizat libertatea și egalitarismul cu o elocință și o conciziune născătoare de pasiuni revoluționare. Raportându-se ca punct de referință la Republica Geneveza, efectul în plan social și politic al scrierilor sale sunt determinante pentru deceniile ce urmează, efectele sale resimțindu-se dincolo de anii 1789 și 1848. Filosofia sa politică, deși cenzurată, interzisă și proscrisă, s-a propagat instantaneu în întreaga Europă, devenind stindardul ideologic al revoluționarilor și democraților de pretutindeni. Asemeni filosofiei și școlii lui Platon care au supraviețuit peste 1000 de ani și sunt referințe constante în istoria social-filosofică a omenirii, curentul de gândire filosofică și politică deschis de Jean-Jacques Rousseau rezistă secolelor, dovedind că, plecând de la realitatea imediată, viziunea sa idealistă și poate chiar utopică a societăților și valorilor pure și absolute are caracteristici perene.⁵ "Globalizarea bunăstării și transformările culturale, economice, informaționale și tehnologice fundamentale legate de expansiunea omului în sistemul solar și exploatarea posibil nelimitată a resurselor Lunii și planetelor învecinate ne apropie de clipa exercitării directe și explicite a actului democratic, poate la început în inima SUA - California, ori de

⁴ Jean-Jacques Rousseau - "Contractul Social", Editura Cartea Noastră, 1943

⁵ Ovidiu Trăsnea - "Democrația azi", Editura Noua Alternativă, 1995

ce nu chiar pe tarm european. Atunci, Jean-Jacques Rousseau nu va mai aparține doar Genevei, doar Elveției și Franței, doar Europei, ci întregii lumi."⁶

3. Gândirea guvernământului direct în epoca actuală. Prezent și perspective

În majoritatea sistemelor contemporane de guvernare însă, cetățenilor li se permite să participe la decizia politică o dată la câțiva ani, politicienii fiind la distanță de electorii lor. În unele țări introducerea dreptului cetățenilor de a iniția legi și referendumuri, de a fi consultați privitor la diverse decizii cu caracter local și de importanță mai mică a reușit într-o mică măsură să compenseze aceste inconveniente ale democrației reprezentative.

Idealul că toți membrii unei comunități, ai unui "polis" să aibă posibilitatea de a participa la luarea în comun a deciziilor a fost deseori respins că fiind nepractic. Aceasta înseamnă atunci când este vorba de populații mari, așa cum am menționat deja. Cu ajutorul tehnologiei moderne, este teoretic posibil să permită tuturor cetățenilor să se informeze despre problemele de interes public și să voteze electronic. Acesta este un vis apărut încă din primele zile ale dezvoltării telecomunicațiilor, iar realizarea lui a fost propusă în detaliu. Pentru cetățean, sistemul modern de comunicații, în special rețelele de calculatoare cum ar fi Internet-ul, au dus la o largă creștere a vitezei și volumului comunicațiilor, precum și a accesului la informație. Grupurile de discuții de pe internet precum și World Wide Web-ul prezintă o cantitate mare de informații și analize politice. Există în acest sens multe dezbateri despre șansele tehnologiei informației de a spori și implicit de a îmbunătăți participarea cetățenilor la viața politică, care datorită noului mediu electronic poate căpăta forme noi și surprinzătoare.

Așa cum am văzut, multe dintre controversile dezbaterii privind sistemele democratice în general datează de secole, unele dintre ele fiind reactivate în acest context al dezvoltării tehnologiei informației. Ne referim cu precădere la tensiunea existentă între democrația reprezentativă și cea directă. Așa cum s-a susținut în doctrină, poate termenul de "democrație prin delegare" este mai potrivit pentru a desemna democrația reprezentativă, având în vedere faptul că de multe ori aleșii se îndepartează simțitor de interesele alegătorilor lor, reprezentarea propriu-zisă a acestora subzistând numai din punct de vedere formal. S-a susținut deseori că în grupurile sociale care sunt sau devin mai mari decât un sat sau un oraș mic este nepractic, inefficient și nefezabil sau chiar imposibil să se proiecteze și să fie făcut operațional un sistem în care orice persoană să aibă dreptul de a participa la luarea deciziilor asupra problemelor de interes public. Ușurința comunicației însă și accesul la informație în contextul progresului actual și viitor al sistemului de telecomunicații i-a făcut pe unii observatori să prezică apariția unei noi arene sau "agore" publice, ajutând colectivitatea în procesul de luare a deciziilor.

Cu toate acestea, în prezent modelul de democrație prin delegare predomină în mod evident. Se pare că atât elitele, cât și restul populației în multe țări susțin modelul reprezentativ ca pe unica formă de democrație posibilă. Explicația ar putea porni de la faptul că deseori sistemele reprezentative de guvernare reprezintă continuarea directă sau indirectă a monopolurilor asupra puterii, ce au apărut inițial prin violență, război și cucerire, tradiție sau ereditate (monarhiile și aristocrațiile, conducerea unor partide revoluționare). Pare astfel natural că acestea s-au îndepărtat puțin de diferitele tipuri de dictatură, și luptând pentru mai multă libertate și justiție, acestea au început să susțină un "nou" sistem în care liderii pot fi respinși sau înlocuiți prin vot popular.

⁶ Ovidiu Trăsnea - "Democrația azi", Editura Noua Alternativă, 1995

Privite în mod critic, deoarece parlamentele sunt deseori lipsite de putere, sistemul modern de partide poate fi privit că o formă de guvernare în care poporului i se permite să aleaga un regim format efectiv din grupuri restrânse de oameni și cțiva lideri proeminenți. Fiind ales, acest regim este deseori criticat ca fiind principalul responsabil pentru sustinatorii sai (în prezent acestia fiind puternice lobby-uri fie ele financiare, industriale sau chiar religioase), alegatorul pastrand un rol minim în derularea vietii politice, neavnd practic nici un contact real cu guvernul, parlamentul sau executivul pe parcursul legislaturilor în intervalul dintre alegeri, deși în acest rastimp procesul decizional este intens.⁷ și chiar avnd în vedere efectul de mediere și contrabalansare al organizațiilor către care sunt delegate interesele anumitor sectoare ale comunității (spre exemplu sindicatele), lobby-urile specializate (grupuri care militeaza pentru protecția mediului, împotriva armelor etc.) și elementele de democrație directă existente pe fondul acestei forme de guvernământ reprezentativ (referendumurile), locul acestora în societatea democratică contemporană nu este suficient de bine conturat. Rolul lor de echilibrare a guvernării implică exercitarea la maximum a tuturor prerogativelor de care dispun. Altfel, aceasta finalitate nu poate fi atinsa.

În consecință, constatarea dezavantajelor guvernământului reprezentativ a avut drept effect introducerea în practică a unor elemente de democratie directa. Dreptul cetățenilor de a propune legi în parlamente, de a iniția și lua parte la referendumuri pe teme de interes local sau național sau de a fi consultate asupra planningului comunitar variază mult de la o țară la alta. De notat faptul că în Bavaria, Republica Federală Germania, o miscare ce a încercat să introducă dreptul cetățenilor de a organiza referendumuri, a organizat un referendum - deja permis de constituția bavareza - asupra acestei probleme la nivelul statului federal. O lege permițnd comunității, fie oraș sau district, să organizeze referendumuri a fost votată cu succes, împotriva dorinței partidului politic aflat la putere. Pe de alta parte, deși în Elveția există componente puternice ale democrației directe, guvernul elvețian a respins propunerea introducerii opțiunii de a vota electronic la alegeri și referendumuri. Propunerea a fost respinsă datorită senzației că securitatea identității alegatorului nu poate fi garantată.⁸

4. Elveția - guvernământ semi-direct înglobând forme tipice ale democrației directe. Elveția este considerată de mulți specialiști drept un exemplu de democrație directă. Dacă privim mai îndeaproape sistemul acestei țări, vom vedea însă că această afirmație nu se confirmă, chiar dacă democrația directă joacă un rol important mai ales în ceea ce privește plebiscitele la nivel cantonal. Constituția Elveției de la 1848 (modificată în 1874) recunoaște că organism suprem al țării Adunarea Federală, constituită din Consiliul Național (Camera Inferioară) și Sfatul (reprezentanții cantoanelor). Bundesrat-ul - guvernul - este ales odată la patru ani de către Adunarea Federală, nefiind prea puternic în comparație cu acesta din urmă. Constituția elvețiană acordă parlamentului cel mai important rol. În realitate însă, guvernul a devenit, la fel că și în celelalte democrații, cea mai importantă din cele trei puteri. și pentru că Bundesrat-ul nu poate dizolva Adunarea

⁷ Pentru o perspectiva istorica asupra sistemelor democratice moderne a se vedea, privitor la Marea Britanie, Ascherson 1994, iar referitor la Statele Unite ale Americii, Costello 1996

⁸Comunicare personala H. Burkert, sursa: NYY International Edition, August 21, 1996, p.25 în Michael Macpherson - "Aplicatii ale tehnologiei informatiei privitoare la participarea cetatenilor la viata politica"

Federală, aceasta din urmă neputând nici ea să îl dizolve pe primul, puterea cea mai mare îi revine Bundesrat-ului, al cărui membri rămân în funcție pentru mult timp. Controlul asupra parlamentului și asupra guvernului este exercitat de către cetățenii cu drept de vot. Populația activă politic decide cu ocazia referendumurilor nu doar în ceea ce privește modificările aduse Constituției, ei au dreptul să abroge prin această metodă și anumite legi, putând cere în plus reglementarea legală a anumitor probleme. Chiar dacă elementele reprezentative sunt puternic dezvoltate în cadrul Constituției elvețiene, cele plebiscitare sunt cu nimic mai prejos. Altfel decât s-a întâmplat în cazul Republicii de la Weimar, elementele democrației directe s-au păstrat în Elveția. Ele nu au dus nici la revoluție și nici la instalarea haosului, având un caracter mai degrabă stabil. Concepția conform căreia în democrație puterea statală vine de la popor - așadar poporul că "pouvoir constituant" - este cel mai bine materializată în Elveția. Electoratul dispune de cele mai multe metode directe de influențare și controlare directă a tuturor democrațiilor, cu toate acestea, pentru buna funcționare a sistemului de guvernare, organele reprezentative sunt indispensabile.

Elveția, republica federală, este compusă din 22 cantoane care prin regrupări interioare se conservă în 25 unități cantonale. Fiecare unitate cantonală se comportă ca un autentic stat, atât prin competențele pe care le are, cât și prin originea lor anterioară confederației, precum și prin existența lor în afara acesteia. Originile istorice ale cantoanelor explică și diferențele dintre acestea: unele din zonele montane nu depășesc 20 000 de locuitori, iar altele depășesc 800 000 locuitori - spre exemplu cantonul Berna.

Cantoanele beneficiază de moduri proprii de organizare, unele supunându-se regulilor ancestrale ale democrației directe, așa cum am precizat deja, adunările lor legislative fiind constituite din totalitatea cetățenilor cantonului. Participanții la aceste adunări aleg un executiv al adunării cantonului, un consiliu prezidat de un Landman. Aceasta formă s-a păstrat de fapt într-un singur canton elvețian, Glaris, și în patru semi-cantoane, cele două Unterwalden: Obwald și Nidwald, și cele două Appenzell: Rhodes interior și Rhodes exterior. Alte două Zug și Schwitz, care cunoscuseră forma încă de la 1240, au renunțat la ea în 1848. De asemenea, în Uri Adunarea Poporului a fost înlocuită prin referendum în 1928.⁹ În aceste statele funcționează încă adunări numite "Landsgemeinde" care reunesc o dată pe an, într-o duminică din aprilie sau mai, toți cetățenii cantonului pentru a vota legile, bugetul și revizuirile constituționale, pentru a desemna funcționarii și a numi deputații în Ansamblurile Federale¹⁰. Menținerea acestei forme de guvernământ în cele câteva cantoane sus-menționate își poate găsi explicația în faptul că cele trei cantoane în care se practică sunt cele mai slab populate din Elveția - cantoane forestiere. De asemenea, lucrările Ansamblurilor populare sunt minuțios pregătite de un consiliu cantonal ales, ele mulțumindu-se practic să aprobe sau să dezaprobe ceea ce este pus la punct de acest consiliu, iar atunci când este vorba despre probleme tehnice sau juridice, Ansamblul este incapabil să le discute și să își justifice un refuz, și în consecință acceptă de o manieră generală toate propunerile care îi sunt făcute.¹¹

⁹ Marcel Prelot, Jean Boulois - "Institutions politiques et droit constitutionnel", Paris, Dalloz, 1990, p.84

¹⁰ Georges Burdeau - "Droit constitutionnel et institutions politiques", Paris, Pichond et Durand-Auzias, 1966, p.132

¹¹ A. Hauriou, J.Gicquel, P. Gelard - "Droit constitutionnel et institutions politiques", Montchrestien, Paris, 1975, p.224 în Dan Claudiu Dănișor - "Drept Constituțional și Instituții Politice 1", editura Postuniversitaria, Craiova, 1999, p.260

Regimul reprezentativ practicat în celelalte cantoane este constituit dintr-o adunare legislativă și un consiliu cantonal.

În ambele cazuri, puterea executivă revine unui Colegiu - Consiliu de stat în Elveția franceză, Consiliul de guvernare în Elveția germană, micul consiliu, comisie de stat. Aceste organe colegiale numără între cinci și nouă membri aleși prin vot direct de către populație, de regulă, pentru un mandat de patru ani. Atât consiliul cantonal ct și parlamentul pot dizolva guvernele cantonale. Organizarea comunală a Elveției este supusă legislației fiecărui canton și în cadrul acestuia comunele sunt subdiviziuni de corporații și asociații. Cantoanele beneficiază de o adunare a tuturor cetățenilor comunității și de un consiliu ales de această adunare. În comunele mici, treburile administrației sunt duse la îndeplinire de către un consiliu comunal sau municipal, format din trei pnă la nouă membri, care este condus de un președinte, de un primar sau de un secretar, în sens de profesionist în probleme de administrație. În comunele mai mari funcționează un mare consiliu cu rol de parlament municipal, care are un organ executiv format din cinci - nouă membri. Ambele consilii sunt alese de adunarea generală a comunei. Fiecare dintre cantoane are deci o constituție, un parlament, tribunal și legi proprii, care sunt însă armonizate cu cele ale Confederației. Cantoanele se bucură de o largă autonomie administrativă, au poliție proprie și exercită control independent asupra sistemului de educație - învățământ, sau a politicii de protecție socială. De asemenea, fiecare canton își poate stabili propriul sistem de taxe. În Elveția structura de stat se desfășoară pe trei niveluri:

- cel al Confederației - cu competențe în materie de politică externă, politică de securitate și apărare, energie atomică, transport la nivel național (căi ferate și autostrăzi), politica vamală, politica monetară, cercetare-dezvoltare, protecția mediului, agricultură și legislație, atunci cnd aceasta are aplicabilitate pe întreg teritoriul național.

- cel al cantoanelor - care au constituție, parlament, guvern și tribunale proprii. Competențele la nivel cantonal se referă la sistemul de educație (învățământ primar, secundar și terțiar), servicii de sănătate, poliție locală, distribuția energiei, transport local (drumuri naționale), promovarea turismului, dezvoltare economică locală, protecția patrimoniului cultural.

- cel al comunelor - unități teritoriale în cadrul cantoanelor (circa 3.000) cu competențe proprii în materie de educație (învățământ primar), furnizarea de apă și electricitate, infrastructuri rutiere locale, taxe și impozite, amenajarea teritoriului.

Sistemul politic elvețian are un pronunțat caracter democratic și combină în mod armonios principiile suveranității cantoanelor și al reprezentativității proportionale cu cel al separării puterii. Referendumul, că parte integrantă a sistemului elvețian de guvernare, este un instrument activ în procesul legislativ, utilizat în cazul amendării Constituției Federale sau pentru adoptarea unor legi importante la nivel federal, cazuri în care este necesară att majoritatea populară - electorală - ct și cea cantonală.

O particularitate a sistemului elvețian ca modalitate de conducere semidirectă în aceste comune și asupra căreia ne vom îndrepta atenția în mod deosebit în cele ce urmează o constituie referendumul. Aici aproape că nu există problemă de interes general care să nu fie supusă unui referendum, începnd de la construcția unui tunel, problema creșterilor salariale ori acordarea subvenției pentru crescătorii de animale și alegerea directorilor de școli. În patria referendumurilor însă partidele și liderii lor au în vedere performanțele alesului, iar deseori partidele ajung la un consens și își dau mna în a impune pe cel mai puternic încă din startul campaniei electorale. Ct privește participarea la vot, adevăratul cetățean, responsabil și atașat țării sale, este acela care participă la decizie și nu doar asistă

sau comentează pe tema unui asemenea moment extrem de important. El devine astfel activ asumându-și parte a responsabilității ca membru al comunității. Orice hotărre se votează astfel prin referendum, avându-se ca bază o puternică descentralizare.

Putem spune că referendumul este procedeul prin care poporul este asociat la decizie. Inițial, termenul avea un înțeles mai restrâns. În confederațiile germanică și elvețiană reprezentanții statelor confederate nu statuasă decât "ad referendum", adică sub rezerva confirmării deciziilor de care guvernământul statului lor. Astăzi suntem în prezența referendumului ori de câte ori un act este supus deciziei populare. El poate interveni fie înainte de adoptarea legii de către Adunarea Legiuitoare, fie ulterior acestei adoptări. În primul caz, Ansamblul legiuitor consultă corpul electoral asupra principiilor legii, pentru a le pune în aplicare atunci când va legifera. În cazul consultării ulterioare a corpului electoral, procedeul este mult mai energic în sensul că de această dată valoarea juridică a legii este legată de acceptarea populară. Legea nu va intra în vigoare decât după referendum. Votul popular negativ nu suspendă doar punerea în aplicare a legii, ca în cazul veto-ului popular, ci blochează formarea însăși a legii. Ca procedeu al guvernământului semi-direct, referendumul a fost și este intens practicat în țările cu tradiție constituțională și politică în acest sens, îndeosebi în Confederația Helvetică avută în vedere de noi. În această țară, numită "țara alegerilor", modalitățile de intervenție directă a poporului formează ceea ce generic s-au numit "drepturi politice" sau "drepturi populare". Avem în vedere aici în special procedeul inițiativei populare și cel al referendumului, pe care îl vom trata mai pe larg în cele ce urmează. Elveția este țara în care procedeele democrației semidirecte sunt cel mai bine ilustrate în practică. Problema intervenției populare poate fi privită aici la două nivele: cel federal și cel cantonal. **La nivel federal**, referendumul este obligatoriu pentru revizuirile constituționale, facultativ pentru legi și facultativ sau obligatoriu pentru anumite tratate internaționale, în funcție de specificul acestora. Toate aceste forme de referendum sunt caracterizate prin imperativitatea rezultatului. Constituția Elveției prevede de asemenea obligativitatea referendumului pentru legile federale cu caracter urgent care nu au o bază constituțională și care au o durată de aplicare ce depășește un an. Aceste legi trebuie să fie supuse votului popular și la nivelul cantoanelor în termen de un an de la adoptarea lor.¹² Referendumul facultativ poate fi declanșat la cererea a 50.000 de cetățeni cu drept de vot sau a 8 cantoane și poate viza legile federale, legile federale declarate urgente și a caror aplicare depășește un an, hotărârile luate la nivel federal dacă o lege specială sau Constituția prevede aceasta procedură, precum și tratatele internaționale care se încheie pe o durată nedeterminată și care nu prevăd procedura denunțării sau că obiectul aderării la o organizație internațională antrenează o unificare generală a legislației¹³

La nivel cantonal, așa cum am precizat deja referendumul este obligatoriu în ce privește revizuirile constituționale. Referendumul legislativ este facultativ în Elveția romanică și obligatoriu în Elveția germanică. Bugetul cantonal este însă sustras de la procedura referendumului.

Potrivit art.142 din Constituție, actele supuse votului poporului sunt acceptate dacă întrunesc votul favorabil al majorității votanților, în timp ce actele supuse referendumului populației și al cantoanelor necesită majoritatea atât din partea votanților, cât și a cantoanelor.

În privința referendumului s-a susținut însă și o altă idee, că reia în parte cele afirmate de noi în primele rânduri ale acestei lucrări. Aceasta susține faptul că atacul cel mai

¹² Cristian Ionescu - "Regimuri politice contemporane", editura All Beck București, 2004, p.261

¹³ Idem

periculos pentru democrație vine, în mod paradoxal, tocmai de la unul dintre mecanismele pur democratice: referendumul. Practica referendumului, dezvoltată în special acolo unde este organizat frecvent la inițiativa cetățenilor - în Elveția și în unele state americane - apare în marea majoritate a Constituțiilor democrațiilor dezvoltate și doar în șase dintre ele (Olanda, Statele Unite, Israel, Japonia, India și Germania) nu a fost aplicată niciodată la nivel național. Din istoria recentă sunt de amintit demisia președintelui Charles de Gaulle în 1969 după pierderea unui referendum în care a cerut puteri sporite, zguduirea Uniunii Europene în 1992, când referendumul cerut de François Mitterrand pentru Tratatul de la Maastricht a primit doar 51% din voturile francezilor, sau consultarea populară care a obligat guvernul Danemarcei să renegocieze același tratat pentru a-l putea semna în cele din urmă. La acestea se adaugă și recentul vot negativ afirmat de populația Franței la adresa Tratatului pentru constituirea Comunității Europene. Partizanii referendumului susțin că el reprezintă însăși substanța democrației și că suveranitatea populară înseamnă tocmai dreptul fundamental de a decide asupra întregului mers al societății, de a pune în discuție teme și de a lua, în cele din urmă, deciziile. A transfera aceste prerogative politicianilor aleși, ale caror interese nu se vor putea niciodată identifica cu cele ale poporului, ar distorsiona inevitabil dorințele alegătorilor. De cealaltă parte, opozanții fervenți ai democrației directe susțin însă că democrația directă este eficientă și oportună doar pentru grupurile politice mici, unde cetățenii pot intra în contact direct, și că aleșii pot stabili mult mai bine prioritățile și pot negocia compromisul între diverse grupuri de interese. În plus, referendumul poate încuraja ocolirea intereselor minorităților, existând pericolul ca aceasta să devină o practică. De asemenea, legislativul, ajungând să se confrunte cu astfel de probleme dificile, va încerca să le ocolească, atitudine ce ar deteriora prestigiul instituțiilor reprezentative. Cu toate acestea, majoritatea analiștilor consideră că șansele ca aceste instituții să piardă teren în fața consultării directe sunt reduse, date fiind volumul legislativ imens căruia trebuie să-i facă față și necesitatea existenței oficialității pentru a conduce mașinaria guvernului. Trebuie avut însă în vedere faptul că într-o lume a comunicării și informației de masă și într-un sistem bazat pe suveranitate populară nu va mai fi justificată absența consultării directe a cetățenilor.

În concluzie, esența problemei nu constă în posibilitatea ca diminuarea respectului față de autoritate să facă societățile occidentale neguvernabile, chiar dacă perspectiva nu poate fi exclusă. Este de remarcat faptul că democrațiile mature, chemate tot mai adesea să ofere soluții pentru controlarea modului în care este împartită puterea, și-au dezvoltat capacitatea fundamentală de a se adapta, în spiritul ideii lui Voltaire din *Candide*: totul este pentru a fi mai bine în cea mai bună dintre lumi posibile. 'Perspectiva istorică și analiza diferitelor ordini democratice ale prezentului ne-au arătat că democrația a fost înțeleasă și practică mereu altfel în decursul timpului și în diferitele țări. Este important să înțelegem că democrația nu este statică, nici că idee și nici că ordine statală, fiind supusă permanent schimbărilor.'¹⁴

¹⁴ Hans-Helmuth Knütter, din: "Bundeszentrale für politische Bildung: Demokratie, Informationen zur politischen Bildung" Nr. 165, Neudruck 1992