



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 4/2023

DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W SZWAJCARII. CZYLI O TYM, W JAKI SPOSÓB RZĄDZĄ I O CZYM DECYDUJĄ SZWAJCARZY

prof. dr hab. Magdalena Musiał-Karg

Nie tylko z perspektywy europejskiej, ale i świata, współczesna Szwajcaria postrzegana jest jako państwo pod wieloma względami wyjątkowe. Ten niewielki kraj określany jest często jako „*Sonderfall Schweiz*”, czyli szczególny, rzadko spotykany przypadek państwa, które charakteryzuje się przede wszystkim tym, że jest neutralne, bezpieczne i bogate[1]. W stereotypowych opiniach, jakie często słyszalne są o Szwajcarii, wskazuje się na bogactwo kulturowe, poziom rozwoju cywilizacyjnego i zorganizowanie. Jak zaznacza Andrzej Porębski – Szwajcaria to „kraj wielce przywiązany do tradycji, czysty, uporządkowany, przyjazny dla przybyszów”[2]. Szwajcaria to także państwo wyjątkowe pod względem wypracowanych politycznych metod rozwiązywania konfliktów i sposobów podejmowania decyzji politycznych. Dla pełnego zobrazowania państwowości szwajcarskiej niezbędne jest przypomnienie, iż funkcjonuje ona w specyficznych warunkach geograficznych i politycznych, w obrębie oddziaływania kształtowanej przez stulecia tradycji sprawowania bezpośrednich form władzy. Przedmiotem niniejszych rozważań jest właśnie szwajcarska demokracja bezpośrednia. Celem tekstu jest odpowiedź na pytanie o uwarunkowania i formy bezpośredniego sprawowania władzy – szczególnie na poziomie krajów związkowych (kantonów) i gmin.

Różnorodność - europejski mikrokosmos

Przez wieki Szwajcaria wypracowała sobie niepowtarzalną i nieistniejącą nigdzie indziej państwowość, opartą na zróżnicowaniu kulturowym, językowym, regionalnym i wyznaniowym[1]. Federacja powstawała inaczej niż większość państw w Europie: od dołu do góry – od samorządnych górskich gmin, poprzez kantony, do związku kantonów, które łącząc się stopniowo ze sobą, utworzyły jedno – choć bardzo zróżnicowane państwo. W tych warunkach od wielu lat praktykowane są formy demokracji bezpośredniej, które nie odgrywają tak dużego znaczenia w procesie rządzenia w żadnym innym państwie na świecie.

[1] J. Michalczak, *Nowy symbol Szwajcarii*, 19.08.2011, „Dziennik Polski”.

<http://www.dziennikpolski24.pl/pl/magazyny/magazyn-piatek/1166465-nowy-symbol-szwajcarii.html>, 3.11.2022.

[2] A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Kraków 2009, s. 9.

[3] J. Steiner, *Przedmowa*, [w:] W. Linder, *Demokracja Szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1995, s.7.

A. Zróżnicowanie geograficzne

Pod względem geograficznym Szwajcaria leży w centralnej części Europy Zachodniej i graniczy z pięcioma państwami: Niemcami na północy, z Austrią i Lichtensteinem na wschodzie, z Włochami na południu i z Francją na Zachodzie[4].

Mapa 1. Szwajcaria – podział geograficzny



Źródło: opracowanie własne

Szwajcaria jest państwem składającym się z trzech diametralnie odmiennych regionów geograficznych:

- Alp (które zajmują około 60% powierzchni kraju);
- Wyżyny Szwajcarskiej (*Plateau Suisse*), zajmującej około 30% powierzchni kraju, która rozciąga się od Jeziora Genewskiego, na granicy z Francją, aż do Jeziora Bodeńskiego na granicy z Austrią i Niemcami. Na tym terenie znajdują się prawie wszystkie (poza Genewą i Bazyleą) największe miasta Szwajcarii: Berno, Zurych, Lozanna, Lucerna i Winterthur i mieszka około 60% ludności Szwajcarii;
- pasma górskiego Jury (około 10% powierzchni kraju), rozciągającego się wzdłuż granicy z Francją. Tereny Jury, a także pasma Alp, są bardzo rzadko zaludnione, z wyjątkiem niektórych większych dolin.

A. Federalizm – podział na kantony i gminy

Szwajcaria jest państwem związkowym, składającym się z 26 kantonów, które z kolei dzielą się na gminy. Zasada federalizmu jest więc pierwszą i najważniejszą zasadą konstytucyjną tego państwa, stanowiąc jednocześnie gwarancję istnienia kantonów[5]. Można rzec, iż funkcjonowanie szwajcarskich krajów związkowych jako odrębnych organizmów oprócz tego, że jest usankcjonowane prawnie, posiada także u swego podłoża silne zróżnicowanie społeczno-polityczne, a także kulturowe.

Kantony są suwerennymi jednostkami o charakterze państwowym. Posiadają swoją własną konstytucję (akceptowaną, a także zmienianą przez mieszkańców kantonu w formie kantonalnego obligatoryjnego referendum konstytucyjnego), która jest zgodna z prawem federalnym. Każdy z krajów związkowych ma konstytucyjne prawo do autonomicznego ustalania struktur władzy, administracji czy prawa.

[4] *Geography of Switzerland*, Information about Switzerland. <http://www.about.ch/geography/index.html>, 2.11.2022.

[5] P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze 2003, s. 337.

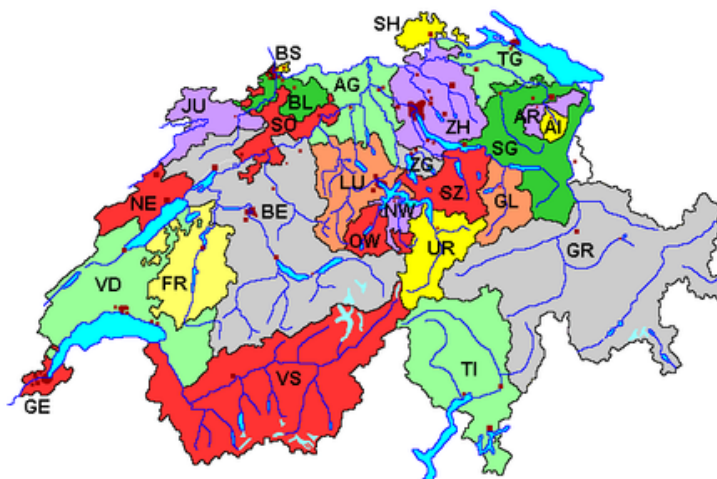
Ponadto, kantony mają prawo do swobodnego wyboru składu swoich instytucji politycznych, co jest jednoznaczne z tym, że władze federalne nie mogą ingerować w wybór władz, a także narzucać np. systemu wyborczego w wyborach kantonalnych[6].

Zaznaczyć należy, iż we wszystkich krajach związkowych funkcjonuje klasyczny trójpodział władz. Jednak przeciwnie do federalnej dwuizbowej legislatury, w kantonach istnieją jednoizbowe parlamenty kantonalne, które w różnych częściach państwa przyjmują różne nazwy – np. *Landsrat*, *Kantonsrat*, *Grand Conseil* czy *Gran Consiglio*. Organy te zróżnicowane są pod względem długości kadencji oraz liczebności. Kantony mają również swoje kantonalne rządy, w skład których wchodzi od 5 do 7 ministrów. Ich skład jest zależny od struktury społecznej poszczególnych kantonów. Prawo kantonalne nie podlega kontroli ze strony instytucji państwowych – musi być co prawda zgodne z prawem federalnym (w sprawach dotyczących całego państwa), ale w sprawach niezarezerwowanych dla federacji, kantony mają swobodę w zakresie decydowania[7].

Kantony szwajcarskie różnią się od siebie – występują między nimi różnice historyczne, różnice w położeniu geograficznym, w wielkości populacji i w gęstości zaludnienia, w statusie i charakterze ekonomicznym, a przez to i w poziomie życia. Prócz tego, poszczególne kantony różnią się między sobą rozmiarem oraz zróżnicowaniem przestrzennym. Na przykład, w skład kantonu Genewa wchodzi praktycznie tylko miasto o tej samej nazwie. Z kolei inne kantony – np. Uri – utworzone są w całości przez praktycznie niezamieszkałe tereny górskie i doliny. Podobnie jest jeśli chodzi o najmniejszy kanton Appenzell Innerrhoden, który usytuowany jest w północno-wschodniej części państwa, w paśmie Alp.

Dodać należy, że struktura Szwajcarii jako państwa federalnego nie jest sztywna – tzn. niezmiennalna. Szczególnie w ostatnich latach pojawiają się dyskusje na temat łączenia się ze sobą kantonów. W kontekście pozycji poszczególnych kantonów, należy zwrócić uwagę, iż konstytucyjnym zadaniem federacji jest ochrona egzystencji, integralności i autonomii kantonów wchodzących w jej skład. Ważnym wyzwaniem państwa jest również troska o wyrównywanie szans pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi.

Mapa 2. Szwajcaria – podział na kantony



Źródło: *Political Map of Switzerland's Cantons*, All about Switzerland, <http://swiss-government-politics.all-about-switzerland.info/swiss-federal-states-cantons.html>, 4.11.2022.

[6] Oczywiście dopóki kantony nie łamią w tym zakresie zasad demokracji; H. Kriesi, A. H. Trechsel, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2008. s. 37.

[7] Ibidem.

Kantony składają się z gmin, które są istotnymi aktorami w systemie szwajcarskim. Liczba gmin w Szwajcarii wynosi 2172[8]. Warto odnotować, iż liczba ta stale się zmniejsza, co jest wynikiem łączenia się ze sobą poszczególnych jednostek podziału administracyjnego. W 1848 r. w Szwajcarii istniało 3205 gmin.

W Konstytucji Federalnej pozycja ustrojowa gmin została precyzyjnie określona. Autonomia gmin szwajcarskich jest zagwarantowana stosownie do prawa kantonalnego. Silna pozycja gmin w systemie federalnym jest wynikiem oddolnego rozwoju federacji. Konstytucja szwajcarska stanowi, iż federacja ma obowiązek uwzględniać w swoich działaniach następstwa, które mogą być odczuwalne dla gmin[9].

Mapa 3. Szwajcaria - podział na gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Statistischer Atlas der Schweiz*, Bundesamt für Statistik.

Gminy w federacji szwajcarskiej mają prawo decydować o swojej organizacji administracyjnej w ramach prawa kantonalnego. Uznaje się je za jednostki administracyjne, które są najbliższe obywatelom.

O autonomii jednostek gminnych stanowią następujące prawa:

- konstytucyjne prawo do istnienia (wraz z prawem do łączenia się z innymi gminami lub zachowania niezależności, która z kolei nie może być odebrana przez kantony);
- swoboda wyboru odpowiadającej danej gminie struktury politycznej i administracji (określona w ramach ustawodawstwa kantonalnego);
- prawo nakładania podatków w celu zaspokajania własnych potrzeb;
- swoboda działania w sprawach, nie należących do kompetencji kantonów i federacji[10].

Podobnie jak kantony, gminy mają swoje własne wybieralne władze administracyjne. Wynikiem federalnej struktury państwa jest zakres kompetencji decyzyjnych gmin: w niektórych kwestiach (należących do kompetencji władz lokalnych) gminy samodzielnie podejmują decyzje, natomiast w innych sprawach odpowiednie decyzje podejmowane są na szczeblu kantonalnym lub federalnym.

[8] Key figures. Regional portraits 2021: Communes, Statistical Atlas of Switzerland Switzerland / Municipalities / 1.1.2021, Bundesamt für Statistik BFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/regional-statistics/regional-portraits-key-figures/communes/data-explanations.html>, 1.11.2022.

[9] *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, art. 50 ust. 1 i 2. tłum. i wstęp. Z. Czeszejko Sochacki, Warszawa.

[10] W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1995, s. 87-89; W. Linder, A. Iff, *Swiss Political System*, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland, Bern 2011, s. 11-12.

Gminy szwajcarskie – w zależności od przyjętej struktury politycznej – można podzielić na dwie grupy: te, w których funkcjonują wybieralne parlamenty lokalne oraz te, w których to obywatele na zgromadzeniu lokalnym podejmują najistotniejsze decyzje. W związku z niewielkim rozmiarem większości gmin w Szwajcarii, tych drugich – z *Einwohnerversammlung* – jest o wiele więcej niż tych z parlamentem – około 80%. Większość z gmin, które przyjęły rozwiązanie lokalnego parlamentu, jest położonych we francuskojęzycznej części państwa.

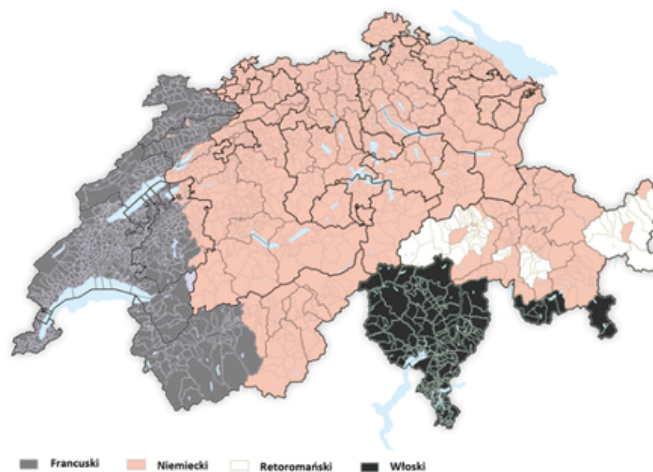
Rozważając zagadnienie gmin w Konfederacji Szwajcarskiej należy zwrócić uwagę na fakt, iż wszyscy Szwajcarzy są przede wszystkim obywatelami gmin, w których mieszkają. Wynikiem obywatelstwa gminnego jest obywatelstwo kantonalne i federalne, otrzymywane automatycznie niejako na mocy obywatelstwa gminnego. Obcokrajowcy, którzy chcieliby uzyskać obywatelstwo szwajcarskie, muszą ubiegać się o nie w gminach, na terenie których mieszkają.

A. Zróżnicowanie językowe

Trzecim elementem różnicującym Szwajcarię jest język. Wielojęzyczność stanowi ważny „aspekt historycznej integracji mniejszości kulturowych w społeczeństwie szwajcarskim”[1].

W federacji istnieją cztery strefy językowe. Większość Szwajcarów mieszka w strefie niemieckojęzycznej, która obejmuje 19 z 26 kantonów Szwajcarii. Pod względem procentowym około 64% społeczeństwa posługuje się językiem niemieckim. Drugim pod względem użytkowania jest język francuski, którym mówią mieszkańcy 4 kantonów: Genewa, Vaud, Neuchâtel i Jura[2]. Ponadto w części 3 kantonów (Berno, Fryburg, Valais) mówi się po niemiecku i francusku. Łącznie około 20% mieszkańców Szwajcarii posługuje się językiem francuskim.

Mapa 4. Strefy językowe w Szwajcarii



Źródło: opracowanie własne danych Bundesamt für Statistik

W języku włoskim mówią mieszkańcy kantonu Ticino (na południu Alp) oraz czterech południowych dolin kantonu Gryzonia – łącznie około 6,5% populacji. Warto przypomnieć, że kanton ten jest regionem wielojęzycznym. Tu mówi się generalnie po niemiecku, ale także po włosku (w czterech południowych dolinach) oraz w języku retoromańskim (w kilku regionach tego kantonu)[13]. Tym ostatnim językiem posługuje się łącznie około 0,5% mieszkańców całego państwa.

[1] K. D. McRea, *Switzerland: Example of Cultural Coexistence*, The Canadian Institute of International Affairs, Toronto 1964, za: W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 49.

[2] K. Jones, *Swiss Democracy a model for Britain*, Bury St. Edmunds 2009, s. 111.

[13] G. Lüdi, I. Werlen, *Sprachenlandschaft in der Schweiz*. Eidgenössische Volkszählung 2000, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2005, s. 98.

Zauważyć należy, iż na przestrzeni lat liczba osób posługujących się poszczególnymi językami w Szwajcarii ulegała zmianie.

Tabela 1. Zróżnicowanie językowe w Szwajcarii – 2020 r. (%)

Język	2020 (%)
niemiecki	62
włoski	8
retoromański	0,5
inne języki, w tym:	23
- angielski	6
- portugalski	4
- albański	3
- hiszpański	2
- serbski i chorwacki	2

Źródło: Federal Statistical Office, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/population/languages-religions.assetdetail.21184258.html>, 1.11.2022.

Rola języka niemieckiego w tym kontekście – mimo iż nadal jest on dominujący – zmalała o niecałe 10%. Językiem francuskim posługuje się – podobnie jak w roku 1950 – 20% mieszkańców. Tak samo rzecz ma się z językiem włoskim. W porównaniu do roku 1950 najbardziej zmieniła się liczba mieszkańców posługujących się językiem retoromańskim – zmalała o połowę. Natomiast innymi językami w Szwajcarii (głównie językiem angielskim) posługuje się prawie trzynastokrotnie więcej ludzi niż było to jeszcze w roku 1950.

Rozpatrując kwestię języka w Szwajcarii, zaznaczyć należy, iż „na początku [od czasów średniowiecza – M. M.-K.] naród ten kształtował się na zasadzie wyodrębnienia z niemieckojęzycznego dominium habsburskiego. Dopiero przystąpienie Berna oraz ekspansja Konfederacji na południe (...) otworzyły rozwijający się organizm na odmienne kultury romańskie”[13]. W wyniku tego kilkusetletniego procesu uformowała się wielojęzyczność w Szwajcarii, a instytucjonalizacja pluralizmu językowego w wersji – jak to określa A. Porębski – tradycyjnej, „przyjęła formę konstytucyjnego uznania w 1938 r. czterech języków za narodowe języki szwajcarskie: niemieckiego, francuskiego, włoskiego i retoromańskiego”[14]. O ile uznanie trzech najbardziej popularnych języków w Szwajcarii (niemieckiego, francuskiego, włoskiego) za języki narodowe i urzędowe było oczywiste, to najwięcej kontrowersji budziło uznanie języka retoromańskiego – najpierw za narodowy, a następnie za urzędowy w całej Konfederacji.

Zgodnie z art. 70 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 1999 r.:

1. Językami urzędowymi Federacji są niemiecki, francuski i włoski. W kontaktach z osobami posługującymi się językiem retoromańskim także retoromański jest językiem urzędowym Federacji.
2. kantony określają swoje języki urzędowe. Aby zapewnić zgodne współżycie między wspólnotami językowymi, zwracają one uwagę na tradycyjną strukturę regionu oraz uwzględniają autochtoniczne mniejszości językowe.
3. Federacja i kantony popierają porozumienie i wymianę między wspólnotami językowymi.
4. Federacja wspiera wielojęzyczne kantony w spełnianiu poszczególnych zadań.
5. Federacja wspomaga działania kantonów Gryzonii i Tessin dla zachowania i popierania retoromańskiego i włoskiego języka”[15].

[13] A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Kraków 2009, s. 132.

[14] Ibidem, s. 132-133.

[15] *Konstytucja Federalna*..., op. cit., art. 70.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż w porównaniu z wcześniejszymi ustawami zasadniczymi, w zrewidowanej konstytucji poświęcono dużo więcej miejsca na kwestie językowe, niż było to dotychczas – aż pięć artykułów[17]. W dokumencie – wprowadzając określenie „wspólnoty językowe” – podkreślono wspólnototwórczą rolę języka w federacji oraz uznano Szwajcarię za kraj, którego składowymi są właśnie wspomniane wspólnoty językowe[18].

Mimo, iż w społeczeństwie szwajcarskim istnieją głębokie podziały przebiegające wzdłuż granic językowych, to Szwajcarzy szanują swoją odrębność językową[19]. Większość mieszkańców – oprócz znajomości swojego języka kantonalnego – posługuje się również drugim językiem narodowym. Odnotowania godnym jest fakt, iż w ostatnich latach coraz więcej Szwajcarów wykazuje się znajomością języka angielskiego jako tego drugiego po swoim języku narodowym. Do tej różnorodności językowej, a w jej konsekwencji również do odmienności kulturowej, doprowadziły – oprócz uwarunkowań historycznych również usytuowanie Szwajcarii w samym centrum trzech ważnych europejskich kręgów kulturowych. Szwajcaria leżąc pomiędzy obszarem niemieckojęzycznych, granicząc z Francją oraz z Włochami jest pod silnym wpływem sąsiadujących z nią kultur. „Szwajcarska twórczość kulturalna charakteryzuje się wewnętrzną różnorodnością, regionalnymi i lokalnymi wpływami oraz otwartością na sąsiadujące kraje (...) Ta [szwajcarska – M. M.-K.] językowa mozaika „wielości w jedności” potwierdza fakt szwajcarskiej tolerancji kulturowej”[20] widocznej w całej federacji.

Zróżnicowanie religijne w Szwajcarii

Kolejnym elementem różnicującym Szwajcarię jest religia, która również w istotny sposób wpływa na społeczeństwo. Zróżnicowanie religijne ma w Szwajcarii długą historię. Praktycznie do pierwszej dekady XVI stulecia Szwajcaria była katolicka. W wyniku reformacji, Szwajcaria została podzielona „pomiędzy rzymskich katolików i wyznawców kalwinizmu, ze skomplikowaną mozaiką mniejszości w obszarze niemal całego kraju”[21]. Działania kontrreformacyjne oraz dwie wojny domowe o charakterze religijnym – między szwajcarskimi katolikami a protestantami, spowolniły postępy reformacji, a w poszczególnych kantonach wykształciły się większości katolickie (np. Fryburg, Valais, Ticino, Uri, Schwyz, Zug, Lucerna, Appenzell Innerrhoden) czy protestanckie (np. Bazylea-Miasto, Bazylea-Okręg, Berno, Vaud, Szafuza, Zurych). Kilka kantonów – np. Gryzonia, Sankt Gallen, Argowia, Turgowia – można scharakteryzować jako mieszane wyznaniowo, w nich bowiem nie ukształtowały się wspomniane większości wyznaniowe, a wyznawcy katolicyzmu, protestantyzmu i innych grup religijnych wspólnie funkcjonowali w poszczególnych państwach związkowych. Zdecydowana większość kantonów zachowała jednolitość religijną, a z czasem wypracowały sobie one własne modele regulowania kwestii wyznaniowych oraz rozwiązywania problemów na tym tle. Współistnienie katolików i protestantów umożliwiło znalezienie pokojowych odniesień tych dwóch społeczności wywodzących się z religii chrześcijańskiej[22].

[17] Art. 4, art. 8 ust.2, art. 18, art. 69 ust. 3 oraz art. 70.

[18] R. Coray, *Minderheitenschutz und Beziehungspflege: die zweite revision des Sprachenartikels (1985-1996)*, [w:] J. Widmer, R. Ciray, D. Acklin Muji, E. Godel, *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000*, Bern-New York 2004, s. 385-386.

[19] Jak pisze Urs Altermatt, „Szwajcaria stanowi klasyczne przeciwieństwo europejskiego nacjonalizmu językowego (...) w Szwajcarii są aż cztery języki ogólnokrajowe: niemiecki, francuski, włoski i retoromański, Szwajcarskie prawo językowe nie zna pojęcia ‘mniejszość językowa’, albowiem wszystkie wspólnoty językowe mają identyczny status prawny”; U. Altermatt, *Sarajewo przestrzega. Etnonacjonalizm w Europie*, Znak, Kraków 1998, s. 190.

[20] M. Matyja, *Swiss Made. Jak funkcjonuje wielokulturowa Szwajcaria?* Poligraf, Brzezia Łąka 2010, s. 19-20.

[21] Ibidem, s. 21.

[22] A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii...*, op. cit., s. 111-112.

Tabela 2. Przynależność religijna ludności Szwajcarii w roku 2020 (%)

Kościół rzymsko-katolicki	34
Kościół ewangelicko-reformowany	22
Bez wskazania przynależności	31
Inne przynależności religijne, w tym:	14
- inne wspólnoty chrześcijańskie	5,6
- Judaizm	0,2
- Islam	5,4
- Hinduizm	0,5
- Buddyzm	0,5
- inne wspólnoty	0,2
- przynależność religijna nieznaną	1,0

Źródło: Federal Statistical Office, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/population/languages-religions.html>, 1.11.2022.

We współczesnej Szwajcarii dominują dwa wyznania chrześcijańskie: katolickie (około 34% populacji) i protestanckie (około 22% populacji). Pamiętać jednak należy, że funkcjonują one razem z wyznawcami innych religii i grup wyznaniowych, co też przekłada się na nowe wyzwania związane z sytuacjami konfliktowymi pomiędzy różnymi grupami religijnymi. Zapewne za jeden z ważniejszych przykładów pojawiających się problemów na gruncie religijnym uznać można dyskusję nad budową minaretów w Szwajcarii oraz będące jej konsekwencją – referendum federalne przeprowadzone 29 listopada 2009 r. Wyniki głosowania nad inicjatywą „Stop minaretom” uzewnętrzyły obawy Szwajcarów względem 400-tysięcznej społeczności muzułmańskiej żyjącej w federacji. Za Wolfem Linderem można stwierdzić, iż występujące w poprzednich stuleciach konflikty kulturowe między katolikami i protestantami straciły w dzisiejszych czasach na znaczeniu[23], a ich miejsce zajęły raczej nieporozumienia na linii chrześcijanie a inne grupy religijne (szczególnie muzułmanie).

Perła „demokracji bezpośredniej”

Demokracja bezpośrednia jest znakiem rozpoznawczym Konfederacji Szwajcarskiej. W żadnym innym państwie na świecie instytucje demokracji bezpośredniej nie są stosowane w takim zakresie, jak w tym niewielkim europejskim państwie federalnym. W Szwajcarii bezpośrednie demokratyczne procedury stosowane są na każdym poziomie podziału administracyjnego: na szczeblu federalnym, kantonalnych i gminnym. Wielopoziomowa struktura państwa jest odzwierciedleniem szerokiego wachlarza różnych form demokratycznej formy rządzenia.

Tabela 3. Instytucje demokracji bezpośredniej w Szwajcarii (federacja, kantony, gminy)

Federacja	Kantony	Gminy
Referendum obligatoryjne	Referendum obligatoryjne	Referendum obligatoryjne
Referendum fakultatywne	Referendum fakultatywne	Referendum fakultatywne
Inicjatywa ludowa	Inicjatywa ludowa	Inicjatywa ludowa
Kontrprojekt	Zgromadzenie ludowe (<i>Landsgemeinde</i>)	Inicjatywa indywidualna
		Zgromadzenie lokalne (<i>Gemeindeversammlung</i> , <i>Einwohnerversammlung</i>)

Źródło: opracowanie własne.

Na szczeblu państwowym najbardziej popularnymi instytucjami są referenda obligatoryjne oraz inicjatywa ludowa. W nieco mniejszym stopniu stosowane jest referendum fakultatywne. W kantonach najczęściej wykorzystywane są referenda, a swoistą „perleńką” bezpośredniego rządzenia jest instytucja *Landsgemeinde* funkcjonująca w dwóch krajach związkowych – Glarus i Appenzell Innerrhoden. Na szczeblu gminnym działa podobny system form demokracji bezpośredniej, jak na szczeblu federalnym czy kantonalnym.

Zakres przedmiotowy głosowań w poszczególnych jednostkach federalnych wyznacza szwajcarskie ustawodawstwo. To, co nie jest zarezerwowane dla federacji, może być przedmiotem decydowania kantonalnego. Z kolei o zakresie kompetencyjnym gmin decydują kantony, w których skład one wchodzi.

Szwajcaria to państwo, w którym w drodze referendum, czy też w drodze głosowań na zgromadzeniach ludowych podejmuje się największą liczbę decyzji państwowych, kantonalnych (regionalnych) i lokalnych. Każdego roku wyborca szwajcarski ma okazję głosować w referendum przynajmniej kilkakrotnie. Praktyka dowodzi, że liczba głosowań czasami przekracza nawet 20. Wszystko to wpływa na fakt, iż Szwajcaria określana jest „perłą demokracji bezpośredniej”.

Analizując wykorzystanie demokracji bezpośredniej na poziomie kantonów zauważyć należy, iż dysponują one dużą swobodą w ustalaniu procedur dotyczących wykorzystania narzędzi bezpośredniego sprawowania władzy. Generalnie, wszystkie kraje związkowe mają do dyspozycji praktycznie te same narzędzia demokracji bezpośredniej, które wykorzystywane są na szczeblu federalnym. Cechą wspólną wszystkich krajów związkowych jest ustanowienie instytucji kantonalnego obligatoryjnego referendum konstytucyjnego, którego przedmiotem jest przyjęcie lub rewizja (częściowa lub całkowita) konstytucji kantonowej.

Oprócz referendum w sprawie konstytucji we wszystkich kantonach przewidziane jest referendum ustawodawcze. Może ono występować w dwojakiej postaci: jako referendum obligatoryjne bądź/i referendum fakultatywne. W przypadku referendum opcjonalnych – podobnie jak przy tego typu głosowaniach na szczeblu federalnym – w odpowiednim czasie wymagane jest zebranie wymaganej liczby podpisów uprawnionych do głosowania mieszkańców kantonu. W poszczególnych kantonach liczba ta jest inna – np. w Bazylei-Okręgu – 1,5 tys. uprawnionych[24], w Bazylei-Mieście – 2 tys. uprawnionych[25], natomiast w Bernie – 10 tys.[26]. Wnioski o przeprowadzenie referendum fakultatywnych w różnych krajach związkowych wymagają poparcia przez bardzo różne pod względem rozmiaru „reprezentacje uprawnionych”, sprzyjające referendum w danej sprawie.

Na szczeblu kantonalnym, oprócz referendum obligatoryjnych i fakultatywnych, stosowana jest instytucja inicjatywy powszechnej. Procedura ta – podobnie jak referendum fakultatywne – wymaga zebrania odpowiedniej liczby podpisów, co ustalono prawem kantonalnym. Wielkość poparcia (liczba podpisów) w poszczególnych krajach związkowych jest różna. I tak np. w kantonie Obwalden wymagana jest liczba 500 podpisów pod daną inicjatywą[27], w Bazylei-Okręgu – 1,5 tys.[28], w Bazylei-Mieście – 3 tys.[29], a w Bernie – 15 tys. (w przypadku całkowitej rewizji konstytucji – 30 tys.)[30].

Różnice występują również w wymaganiach czasowych co do zebrania odpowiedniej liczby podpisów. Podczas gdy w niektórych kantonach w ogóle nie ma ustalonych ram czasowych, to w innych krajach związkowych podpisy pod wnioskiem inicjatywy muszą być zebrane w okresie: 2 miesiące np. w Ticino, 3 miesiące we Freiburgu, 12 miesięcy w Wallis i Lucernie oraz w ciągu 18 miesięcy w Solurze.

[24] *Mögliche Referenden, Kanton Basel-Landschaft*, <https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/referenden/moegliche-referenden>, 1.11.2011.

[25] *Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Stand am 22. März 2019)*, § 52. Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/131_222_1/index.html, 1.11.2022.

[26] *Gesetz über die politischen Rechte (GPR)*, 05.06.2012 (Stand 01.01.2014), <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/14>, 1.11.2022.

[27] *Informationen zum Initiativrecht, Kanton Obwalden*, http://www.ow.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=2048, 1.11.2022.

[28] *Ausführliche Informationen über Initiativen, Kanton Basel-Landschaft*, <https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/initiativen/infos-und-merkblatt-zu-initiativen/ausfuhrliche-informationen-uber-initiativen>, 11.11.2022.

[29] *Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Stand am 22. März 2019)*, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/131_222_1/index.html, 1.11.2022.

[30] *Gesetz über die politischen Rechte (GPR)*, vom 05.06.2012 (Stand 01.01.2014), <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/14>, 1.11.2022.

Wskazane różnice w odwoływaniu się i w praktykowaniu instytucji demokracji bezpośredniej na płaszczyźnie kantonowej stanowią dodatkowe wsparcie twierdzenia, iż demokracja bezpośrednia jest zróżnicowana pod względem oczekiwań co do zaangażowania wyborców poszczególnych kantonów szwajcarskich. Wpływa to zapewne na odmienne w poszczególnych częściach Szwajcarii wykorzystanie form demokracji bezpośredniej (przede wszystkim, jeśli chodzi o liczbę głosowań, ale nie tylko – także jeśli chodzi o przedmiot głosowań).

Dane dotyczące inicjatywy powszechnej wskazują, że pomysły będące jej przedmiotem wymagają uzyskania różnego poparcia w różnych krajach związkowych. Najmniejsze (pod względem liczby wymaganych podpisów w stosunku do liczby uprawnionych) wymagania postawiono mieszkańcom kantonów:

- Argowia (0,9% podpisów wszystkich uprawnionych),
- Bazylea-Okręg (0,9% podpisów wszystkich uprawnionych),
- Zurych (1,3% podpisów wszystkich uprawnionych oraz inicjatywa indywidualna),
- Solura (1,8% podpisów wszystkich uprawnionych).

Natomiast w kantonach Neuenburg, Ticino, Genewa i Graubünden komitety inicjatywne muszą zyskać kilkakrotnie większe poparcie (pod względem procentowym), odpowiednio: 5,7%, 5,3%, 4,8% i 4,0% podpisów.

W kantonach oprócz obu typów referendum oraz inicjatywy, funkcjonuje jeszcze instytucja zgromadzenia ludowego – *Landsgemeinde* (wyłącznie w dwóch kantonach: Glarus i Appenzell Innerrhoden)[31]. Podobnie jest w gminach; tam prócz referendum i inicjatywy mamy również do czynienia ze zgromadzeniami ludowymi, z tym jednak zastrzeżeniem, iż niemal w 80% gmin ta instytucja nadal funkcjonuje.

Nazwa *Landsgemeinde* dosłownie oznacza wspólnotę zamieszkujejącą dany kraj[32]. Geneza szwajcarskich zgromadzeń ludowych sięga okresu średniowiecza. Współcześnie występujące zgromadzenia ludowe można zdefiniować jako przewidziane w konstytucjach kantonalnych zebrania uprawnionych mieszkańców danego kantonu, podczas których korzystają oni z przyznanych im przez prawo kantonalne uprawnień. *Landsgemeinde* odbywa się jeden raz w roku – w Glarus zwykle w pierwszą niedzielę maja, natomiast w Appenzell Innerhoden – w ostatnią niedzielę kwietnia.

Zgromadzenie ludowe jest swoistym spotkaniem uprawnionych obywateli, którzy gromadzą się na wolnym powietrzu na centralnym placu kantonu (*Landsgemeindeplatz*), by debatować i decydować o najważniejszych kantonalnych kwestiach. Całemu wydarzeniu towarzyszy bardzo uroczysta oprawa. Przedmiotem każdego zgromadzenia ludowego są sprawy istotne z punktu widzenia mieszkańców kraju związkowego. Podczas tych corocznych spotkań wybierane są władze kantonalne, wskazuje się skład sądów, a ponadto decyduje się m.in. o prawie czy wydatkach kantonalnych. Każdy uczestnik *Landsgemeinde* ma możliwość zabrania głosu w czasie debaty. Głosowanie odbywa się poprzez podniesienie ręki (w Glarus z kartą do głosowania – co roku karta ma inny kolor) i każdorazowo traktowane jest jako referendum o charakterze obligatoryjnym[33].

[31] Instytucja *Landsgemeinde* ze względów praktycznych została zniesiona we wszystkich kantonach z wyjątkiem dwóch wymienionych powyżej. Tam nadal corocznie odbywają się zgromadzenia ludowe: w Glarus - w pierwszą niedzielę maja, a w Appenzell Innerrhoden - w ostatnią niedzielę kwietnia. We wszystkich pozostałych kantonach funkcjonowanie *Landsgemeinde* zostało zaniechane, ponieważ niepraktyczne było funkcjonowanie zgromadzenia z ogromną liczbą obywateli uprawnionych do brania w nim udziału. Dodatkową przyczyną zlikwidowania *Landsgemeinde* była krytyka tego, że ta formuła nie zapewnia jednej z fundamentalnych zasad demokracji- tajności głosowania.

[32] P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 40.

[33] *Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden*, vom 30. April 1995, art. 45 ust. 3, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/131.224.1.de.pdf>, 1.11.2022.

Mimo iż wyjątkowy charakter kantonalnych zgromadzeń ludowych stanowi o oryginalności systemu politycznego w Konfederacji Szwajcarskiej, to jednak instytucja ta często poddawana jest krytyce. Jej przyczyną są kontrowersje związane z realizacją jednego z fundamentalnych założeń demokracji – tajności głosowania. Niezwykle istotną kwestią są zarzuty płynące w stronę metody liczenia głosów, a precyzyjniej w stronę szacowania głosów na podstawie tzw. optycznej większości. Oprócz tego podnoszone są również problemy związane z tym, że możliwości głosowania mają tylko osoby uczestniczące w zgromadzeniu. Uprawnieni do głosowania przebywający w dniu *Landsgemeinde* poza kantonem nie mogą oddać głosu w istotnych dla nich kwestiach (mimo tego, że w innych sprawach np. federalnych – mogą głosować w sposób korespondencyjny). Z powodów praktycznych *Landsgemeinde* zostało zniesione we wszystkich krajach związkowych z wyjątkiem dwóch, gdzie nadal jest najwyższą instytucją polityczną na szczeblu kantonalnym. Zauważyć ponadto należy, iż zgromadzenia w obu kantonach – Appenzell Innerhoden i Glarus – różnią się między sobą.

Czy demokracja bezpośrednia zawsze działa?

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że funkcjonowania form demokracji bezpośredniej może być elementem hamującym niektóre ważne zmiany społeczno-polityczne. Przywołania wymaga przypadek późnego wprowadzenia czynnego i biernego prawa wyborczego dla kobiet.

Okres po pierwszej wojnie światowej był dość charakterystyczny w Szwajcarii – podczas gdy w wielu państwach wprowadzano prawa wyborcze dla kobiet, w federacji kolejne projekty były regularnie odrzucane w referendum kantonalnych[34]. W związku z tym, że proponowane rozwiązania korzystne dla kobiet nie były wdrażane na poziomie kantonalnym, rząd federalny ani parlament (składające się wyłącznie z mężczyzn) nie wykazywały inicjatywy w tej sprawie[35]. Za początek tej drogi uznać można lata 60-te XIX stulecia, zaś jej zwieńczeniem był rok 1971 w przypadku federacji oraz rok 1990 w przypadku kantonów.

W dniu 1 lutego 1959 r. odbyło się pierwsze ogólnonarodowe referendum w sprawie praw wyborczych dla kobiet[36]. Głosowanie zakończyło się porażką zwolenników równouprawnienia – przy frekwencji 66,72% tylko 33,1% (323 727 wyborców) poparło kobiety, a 66,9% (654 939 wyborców) zagłosowało przeciw[37]. Na poziomie kantonów – tylko trzy kantony: Vaud (51,3% głosujących), Neuchâtel (52,2% głosujących) i Genewa (60% głosujących) poparły poddany pod głosowanie projekt. W niektórych małych kantonach w centrum kraju przeciwnicy wprowadzenia praw wyborczych dla kobiet stanowili nawet ponad 80% (Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus). Podobna sytuacja pod względem poparcia była w kilku kantonach na wschodzie kraju (Turgowia, Sankt Gallen, Appenzell Ausserrhoden), a na szczególną uwagę zasługuje kanton Appenzell Innerrhoden, gdzie odnotowano 95% głosów na „nie”. Mimo przegranego referendum federalnego kanton Vaud przyznał kobietom prawo głosowania na poziomie kantonalnym i lokalnym (1 lutego 1959 r.). Podobne decyzje podjęto w Neuchâtel (27 września 1959 r.) i w Genewie (6 marca 1960 r.)[38]. Kolejnym kantonem, gdzie wprowadzono prawa wyborcze dla kobiet (w dniu 26 czerwca 1966 r.) była Bazylea-Miasto, będąca jednocześnie pierwszym niemieckojęzycznym kantonem, gdzie wprowadzono w życie tę zmianę. Dwa lata później tę samą decyzję podjęli wyborcy w kantonie Bazylea-Okręg. Jeszcze przed drugim federalnym referendum w sprawie praw wyborczych kobiet dwa kantony zdołały przeforsować zmianę: 19 października 1969 r. – włoskojęzyczny kanton Ticino, 12 kwietnia 1970 r. Valais oraz 15 listopada 1970 r. – kanton Zurych.

[34] *Switzerland's Long Way to Women's Right to Vote, History of Switzerland*, <http://history-switzerland.geschichte-schweiz.ch/chronology-womens-right-vote-switzerland.html>, 1.11.2022.

[35] M. Musiat-Karg, *Demokracja bezpośrednia a wprowadzenie praw wyborczych dla kobiet. Przykład Szwajcarii*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 4/2012, s. 113-131.

[36] G.A. Fossedal, *Direct Democracy in Switzerland*, New Brunswick-London 2009, s. 95.

[37] *Volksabstimmung vom 1. Februar 1959*, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19590201/index.html>, 1.11.2022.

[38] Ladner A., *Switzerland: Subsidiary, power-sharing and direct democracy*, [w:] *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford 2011, s. 198.

Drugie referendum, którego przedmiotem było przyznanie kobietom prawa głosowania w wyborach i referendach oraz prawa do kandydowania w wyborach, zostało przeprowadzone 7 lutego 1971 r.[39], po tym jak z inicjatywy rządu propozycję tę przegłosował parlament federalny [40]. I tak przy frekwencji 57,72% (955 321 wyborców) nowa zmiana zdobyła poparcie 65,7% (621 109 głosów) uczestniczących w głosowaniu. 34,3% wyborców (323 882 głosów) sprzeciwiło się pomysłowi przyznania kobietom praw wyborczych.

Wydaje się, że kierując się czasem wprowadzenia praw wyborczych dla kobiet, można podzielić szwajcarskie kantony na kilka grup. Pierwszą są te regiony, które przyznały kobietom czynne i bierne prawa wyborcze w latach 1959-1960 – niejako „na fali” dyskusji wokół tego zagadnienia oraz pierwszego głosowania referendalnego w tej kwestii – jeszcze zanim uczyniono to na szczeblu federalnym (kantony Vaadt, Neuchâtel i Genewa). Następnie kilka kantonów – Bazylea-Miasto, Bazylea-Okręg, Ticino, Valais i Zurych – wprowadziło prawa wyborcze dla kobiet w latach 1966-1970 – jeszcze przed drugim federalnym referendum w tej sprawie. Do trzeciej grupy zaliczono dziewięć niemieckich kantonów, które implementowały zmianę prawa w roku 1971 r. – w krótkim czasie po referendum państwowym z lutego 1971 r. Dalej można wyróżnić kantony, gdzie kobiety uzyskały prawa wyborcze w roku kolejnym – 1972 (Sankt Gallen, Uri, Schwyz, Gryzonia, Nidwalden i Obwalden). Piątą grupę stanowią dwa niemieckojęzyczne półkantony Appenzell. Tam wprowadzenie praw wyborczych dla kobiet zajęło najwięcej czasu – 147 i 148 lat.

Jeśli chodzi o Appenzell, to podczas gdy większość kantonów rozszerzyła prawa wyborcze na kobiety, praktycznie do 1972 r. te dwa konserwatywne półkantony we wschodniej Szwajcarii odmawiały wprowadzenia zmian. Jednym z argumentów podawanych w literaturze specjalistycznej jest wartość jaka przypisywana jest w Appenzell lokalnej autonomii. Przypomnieć bowiem należy, iż oba półkantony są odizolowane pod względem geograficznym: leżą w górach i z każdej strony są otoczone kantonem Glarus. Analizując mapę Szwajcarii można odnieść wrażenie, że wchodzi one w skład kantonu Glarus. Tym, co odróżnia i jednocześnie izoluje oba Appenzell jest – jak zaznacza Lee Ann Banaszak – ich dialekt i tradycja. Elementy te jeszcze bardziej wzmacniają poczucie lokalnej autonomii wśród mieszkańców obu regionów. Wielu działaczy na rzecz praw wyborczych twierdziło, iż obywatele obu Appenzell są nieufni wobec obcych i czują się urażeni, gdy są zmuszani do zaakceptowania i przyjęcia idei czy pomysłów narzucanych przez rząd federalny. Jeszcze inni aktywiści – według Banaszak – sygnalizowali istnienie pewnego zjawiska, polegającego na tym, iż mężczyźni z Appenzell poczuli się w tym przypadku jakby ich autonomia była zagrożona przez ingerencje z zewnątrz[41].

Jednak w latach osiemdziesiątych XX stulecia zwiększyła się znacznie presja opinii publicznej względem obu kantonów w tej kwestii. Dodatkowo, za każdym razem, kiedy w obu kantonach organizowane było coroczne zgromadzenie ludowe – *Landsgemeinde* – pojawiał się tam temat praw wyborczych – przedstawiciele mediów zarówno tych szwajcarskich, jak i zagranicznych licznie przyjeżdżali, by śledzić sprawę przyznania praw wyborczych kobietom. Ich relacje pokazywały, jak zacofane i unikalne są oba kantony szwajcarskie w porównaniu do reszty Europy. Taka sytuacja jeszcze bardziej potęgowała poczucie autonomii i izolacji wśród mieszkańców Appenzell. W związku ze wspomnianą powyżej presją – szczególnie ze strony szwajcarskiej opinii publicznej – mężczyźni z Appenzell Ausserrhoden postanowili jednak poddać pod głosowanie przyznanie kobietom czynnych i biernych praw wyborczych na poziomie kantonu. Projekt został zaakceptowany podczas *Landsgemeinde* w dniu 30 kwietnia 1989 r.

[39] T.S. Aidt, B. Dallal, *Female voting power: the contribution of women's suffrage to the growth of social spending in Western Europe (1869–1960)*, "Public Choice", no 134/200. s. 391.

[40] *Bundesbeschluss über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten. Chronologie*, Schweizerische Bundeskanzlei, <http://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/cr/1970/19700220.html>, 2.11.2022.

[41] L.A. Banaszak, *Why Movements Succeed or Fail: Opportunity, Culture, and the Struggle for Woman Suffrage*, Princeton-New Jersey 1996, ss. 210-211.

Ostatnim kantonem, w którym umożliwiono kobietom uczestniczenie w życiu politycznym, był kanton Appenzell Innerhoden. W tym kantonie decyzja nie została podjęta podczas corocznego zgromadzenia ludowego przez wyborców, ale była konsekwencją orzeczenia Trybunału Federalnego, które to orzeczenie było wynikiem sporu wokół interpretacji słowa „obywatel” w konstytucji federalnej[43]. Konstytucja z 1848 r. nie określała tego, kto jest obywatelem Szwajcarii – czy tylko mężczyźni, czy może również mogą w tę grupę zostać włączone kobiety. Przez długi czas uważano, że wyjaśnienie tej kwestii winno być uczynione wyłącznie w drodze referendum. Jednak po tym, jak mężczyźni z Appenzell Innerrhoden ogłosili, że i tak nie przyjmą zmiany długotrwałej „tradycji”, kobiety skierowały sprawę do rozstrzygnięcia przed sądem. 27 listopada 1990 r. Trybunał orzekł, że przyznanie kobietom praw wyborczych w Appenzell Innerrhoden nie wymaga zmiany konstytucji kantonowej. Skład sędziowski dodał, iż jego stanowisko jest wystarczające, aby interpretować istniejącą konstytucję w taki sposób, że kobiety i mężczyźni są obywatelami państwa[44].

Jak już wspomniano, kanton ten – wraz z Glarus – jest jednym z dwóch, w których odbywa się co roku zgromadzenie wszystkich obywateli. Większość z kantonów zrezygnowała z tej instytucji demokracji bezpośredniej między innymi z powodu technicznych problemów związanych z organizacją takiego wydarzenia dla tak dużej liczby osób. Przyznanie praw wyborczych kobietom spowodowało dodatkowo poszerzenie osób uprawnionych do wzięcia udziału w zgromadzeniu, co utrudnia jeszcze bardziej zapewnienie sprawnego przebiegu głosowań i dyskusji[45].

Mimo – jak się wydaje – negatywnych, albo raczej „trudnych” doświadczeń z podejmowaniem niektórych decyzji na płaszczyźnie *Landsgemeinde* oraz rezygnacji przez niektóre kraje związkowe z instytucji zgromadzenia – nic nie wskazuje na to, by podobnie uczyniono w Appenzell Innerhoden czy w Glarus.

Podsumowanie

Mimo, że Szwajcaria jest jednym z najmniejszych państw kontynentu europejskiego, to przez minione 150-160 lat zdołano wypracować tam polityczne metody rozwiązywania konfliktów w zróżnicowanym pod wieloma względami narodzie, a przez to osiągać wielokulturowe porozumienie. Ten stan rzeczy wymagał wprowadzenia w życie dwóch koncepcji:

- po pierwsze – założenia, że Szwajcarzy wyrzekną się idei tworzenia homogenicznego społeczeństwa, opartego na zaakceptowaniu tylko jednego języka narodowego;
- po drugie – rozwinięcia przez Szwajcarów specyficznego typu demokratycznego rządu, faworyzującego i wzmacniającego podziały władzy politycznej między zróżnicowane społeczeństwo: protestantów i katolików, największą liczbowo grupę niemieckojęzyczną oraz pozostałe grupy językowe (francuskojęzyczną, włoskojęzyczną i retoromańskojęzyczną), pomiędzy kantony usytuowane w trzech diametralnie różnych regionach geograficznych.

Ta wyjątkowa integracja społeczna Szwajcarów w znakomitej mierze umacniana jest pokojowym rozwiązywaniem konfliktów na drodze negocjacji i narodowej zgody wewnątrz niegdyś sfragmentaryzowanej i heterogenicznej populacji.

Niewątpliwie – demokracja bezpośrednia oraz towarzysząca jej kultura polityczna o charakterze uczestniczącym to istotne i nieodłączne elementy szwajcarskiego systemu politycznego. W porównaniu z innymi państwami Szwajcaria jest zdecydowanym liderem pod względem stosowania bezpośrednich narzędzi demokratycznych.

[45] L. Carlen, *Die Landsgemeinde In der Schweiz. Schule der Demokratie*, Sigmaringen 1976, s. 18.

Warto jednak nadmienić, że demokracja bezpośrednia może niekiedy być mechanizmem hamującym istotne zmiany społeczne czy polityczne. Ciekawym przykładem w tym kontekście stało się przyznanie kobietom praw wyborczych, które okazało się procesem niezwykle czasochłonnym i skomplikowanym, m.in. ze względu na mechanizmy demokracji bezpośredniej. To za sprawą decyzji podejmowanych za pośrednictwem referendum federalnych, a następnie kantonalnych, Szwajcarki stały się jednymi z ostatnich kobiet w Europie[46], które mogły uczestniczyć w państwowych i kantonalnych głosowaniach powszechnych w federacji i kantonach.

Można zatem sformułować wniosek, że o ile bezpośrednio rządzenie z jednej strony umożliwia efektywne wprowadzanie zmian w państwie, w kantonach, w gminach po ich uprzednim zaakceptowaniu przez wyborców, to z drugiej strony może być także przyczyną spowalniania procesów wprowadzenia ważnych zmian. Krytycy demokracji bezpośredniej zwracają uwagę, że bezpośrednio formy rządzenia mogą być powolne i uciążliwe – przede wszystkim dla instytucji politycznych: parlamentu czy rządu. Przygotowywane przez polityków projekty zmian mogą być odrzucane przez społeczeństwo, co powoduje, że może upłynąć nawet kilka lub kilkanaście lat zanim jakiś projekt wejdzie w życie. Jeśli do tego doda się konieczność uzyskania tzw. „podwójnej większości” (wyborców i kantonów), wówczas dany projekt zmiany konstytucji może być jeszcze bardziej oddalony w czasie. Zaznaczyć warto, iż według niektórych badaczy, „podwójna większość” niesprawiedliwie stawia mniejsze (i bardziej konserwatywne) kantony w lepszej sytuacji w stosunku do reszty regionów. Gdy z kolei jeszcze doda się proces wdrażania decyzji federalnej na poziomie kantonalnym – wówczas okazuje się, że okres wejścia w życie nowego prawa jest jeszcze bardziej wydłużony.

Szwajcaria jest jedynym państwem na świecie, gdzie w drodze głosowań referendalnych podejmuje się tak dużą liczbę decyzji państwowych, kantonalnych i lokalnych. Mimo występujących niejednokrotnie trudności związanych z procesem podejmowania decyzji w drodze demokracji bezpośredniej, doświadczenia szwajcarskich gmin, kantonów, jak i całej federacji wskazują, że ta forma rządzenia jest bardzo głęboko zakorzenionym, ale przede wszystkim niezmiernie efektywnym elementem systemu politycznego Szwajcarii, bez którego – wydaje się – Helweci nie wyobrażają sobie funkcjonowania.

Bibliografia

- Aidt T. S., Dallal B., Female voting power: the contribution of women's suffrage to the growth of social spending in Western Europe (1869-1960), "Public Choice", no 134/2008.
- Altermatt U., Sarajewo przestrzega. Etnonacjonalizm w Europie, Znak, Kraków 1998. Ausführliche Informationen über Initiativen, Kanton Basel-Landschaft, <https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/initiativen/infos-und-merkblatt-zu-initiativen/ausfuhrliche-informationen-uber-initiativen>.
- Banaszak L. A., Why Movements Succeed Or Fail: Opportunity, Culture, and the Struggle for Woman Suffrage, Princeton-New Jersey 1996.
- Bundesbeschluss über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten. Chronologie, Schweizerische Bundeskanzlei, <http://www.admin.ch/ch/d/pore/ef/cr/1970/19700220.html>.
- Carlen L. 1976, Die Landsgemeinde in der Schweiz. Schule der Demokratie, Jan Thorbecke Verlag, Sigmaringen.
- Coray R., Minderheitenschutz und Beziehungspflege: die zweite revision des Sprachenartikels (1985-1996), [w:] J. Widmer, R. Ciray, D. Acklin Muji, E. Godel, Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000, Bern-New York 2004
- Czeszejko-Sochacki Z. 2002, System konstytucyjny Szwajcarii, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Federal Statistical Office, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/population/languages-religions.assetdetail.21184258.html>.
- Fossedal C. A., Direct Democracy in Switzerland, New Brunswick-London 2009, s. 95.
- Funk P., Gathmann Ch., What women want: Suffrage, female voter preferences and the scope of government, 2006, https://www.academia.edu/14890466/What_Women_Want_Suffrage_Gender_Gaps_in_Voter_Preferences_and_Government_Expenditures.
- Geography of Switzerland, Information about Switzerland, <http://www.about.ch/geography/index.html>.
- Gesetz über die politischen Rechte (GPR), vom 05.06.2012 (Stand 01.01.2014) <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/14,1.11.2022>.

[46] M. Musiał-Karg, *Demokracja bezpośrednia a wprowadzenie praw...*, op. cit.

- Hansen M. H., The Tradition of the Athenian Democracy A.D. 1750-1990, „Greece & Rome”, nr 1/1992.
- Informationen zum Initiativrecht, Kanton Obwalden, http://www.ow.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=2048.
- Jakubiak Ł., Kantonalne zgromadzenie ludowe w Szwajcarii, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” rok LXXII z. 4/2010.
- Jones K., Swiss Democracy a model for Britain, Bury St. Edmunds 2009.
- Key figures. Regional portraits 2019: Communes, Statistical Atlas of Switzerland Switzerland / Municipalities / 1.1.2019, Bundesamt für Statistik BFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/regional-statistics/regional-portraits-key-figures/communes/data-explanations.html>.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r. 2000, tłum. i wstęp. Z. Czeszejko Sochacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kriesi H., Trechsel A. H., The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Ladner A., Switzerland: Subsidiary, power-sharing and direct democracy, [w:] The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford 2011.
- Linder W., Demokracja Szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym, Rzeszów 1995.
- Linder W., Iff A., Swiss Political System, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland, Bern 2011.
- Lüdi G., Werlen I., Sprachenlandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2005.
- Matyja M., Swiss Made. Jak funkcjonuje wielokulturowa Szwajcaria? Poligraf, Brzezia Łąka 2010.
- McRea K. D., Switzerland: Example of Cultural Coexistence, The Canadian Institute of International Affairs, Toronto 1964.
- Michalczak J., Nowy symbol Szwajcarii, 19.08.2011, „Dziennik Polski”, <http://www.dziennikpolski24.pl/pl/magazyny/magazyn-piatek/1166465-nowy-symbol-szwajcarii.html>.
- Mögliche Referenden, Kanton Basel-Landschaft, <https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/referenden/moegliche-referenden>.
- Musiał-Karg M., Demokracja bezpośrednia a wprowadzenie praw wyborczych dla kobiet. Przykład Szwajcarii, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 4/2012, s. 113-131.
- Political Map of Switzerland's Cantons, All about Switzerland, <http://swiss-government-politics.all-about-switzerland.info/swiss-federal-states-cantons.html>.
- Porębski A., Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu, Kraków 2009.
- Ratajczak M., Jak porozumiewają się Szwajcarzy? Media w wielokulturowej Szwajcarii, Wrocław 2004.
- Sarnecki P., Ustroje konstytucyjne państw współczesnych, Zakamycze 2003.
- Steiner J., Przedmowa, [w:] W. Linder, Demokracja Szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym, Rzeszów 1995. \
- Switzerland's Long Way to Women's Right to Vote, History of Switzerland, <http://history-switzerland.geschichte-schweiz.ch/chronology-womens-right-vote-switzerland.html>.
- Urteilskopf 116 Ia 359, <http://relevancy.bger.ch/cgi-bin/JumpCGI?id=BGE-116-IA-359>
- Uziębło P., Demokracja partycypacyjna, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
- Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, vom 30. April 1995, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/131.224.1.de.pdf>.
- Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Stand am 22. März 2019), Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/131_222_1/index.html.
- Volksabstimmung vom 1. Februar 1959, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19590201/index.html>.
- Widmer J., Ciray R., Acklin Muji D., Godel E., Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000, Bern-New York 2004.

O AUTORZE

prof. dr hab. Magdalena Musiał-Karg – pracuje na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Jest prodziekanem ds. badań i współpracy naukowej. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z demokracją bezpośrednią oraz wykorzystaniem nowych technologii w systemach demokratycznych, ze szczególnym uwzględnieniem e-voting. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się również na problemach związanych z rolą kobiet w przestrzeni publicznej. Autorka wielu publikacji w Polsce i zagranicą. Wiceprezes Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Prezes Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

.....
Warszawa, marzec 2023
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa