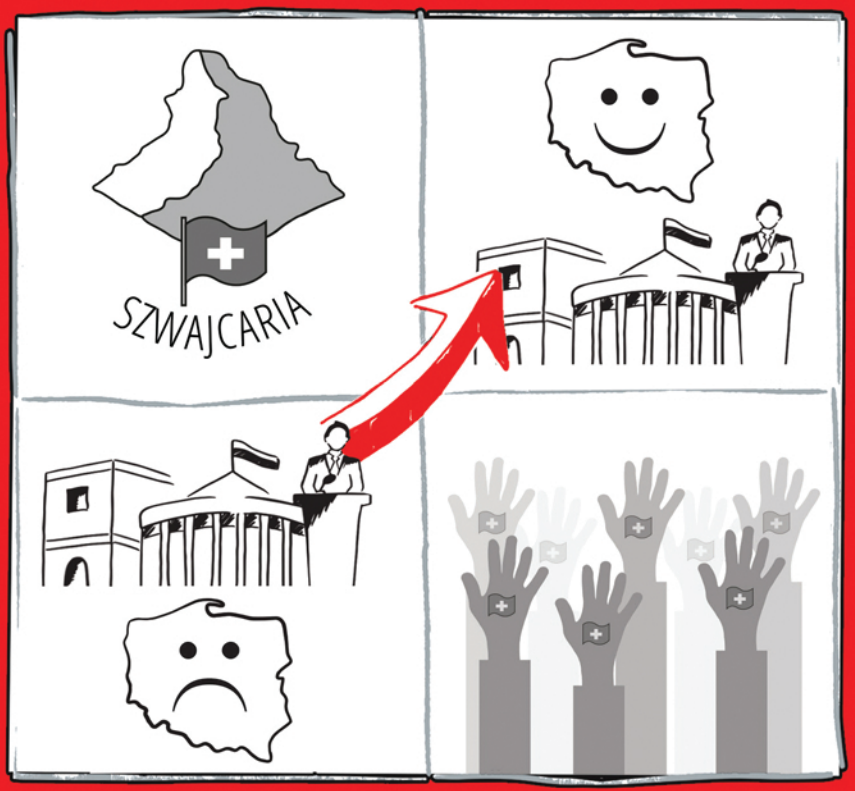
PAFERE

Mirosław Matyja

Szwajcarska demokracja szansą dla Polski?



Biblioteka Rządzących i Rządzonych 008

Szwajcarska demokracja
szansą dla Polski?

Szwajcarska demokracja szansą dla Polski?

Mirosław Matyja

Warszawa, luty 2018

Szwajcarska demokracja szansą dla Polski?

Autor: Mirosław Matyja

Redaktor: Jan Kubań

Korekta: Mateusz Błaszczyk

Koncepcja okładki: Marian Waszkielewicz

Projekt okładki: Katarzyna Jackiewicz

Skład i łamanie: Katarzyna Jackiewicz

Wydawcy:
Polsko-Amerykańska Fundacja
Edukacji i Rozwoju
Ekonomicznego PAFERE
01-517 Warszawa,
ul. Mickiewicza 16/12A

www.pafere.org

QBS - Quality Business
Software Sp. z o.o.
02-656 Warszawa,
ul. Ksawerów 30/85

www.physicsoflife.pl

© Copyright do tekstu polskiego: Fundacja PAFERE oraz Jan Kubań

Treść może być rozpowszechniana bez ograniczeń pod warunkiem podania źródła.

ISBN: 978-83-950564-0-6

Główne przesłania

1. System polityczny Szwajcarii nie jest idealny, lecz z pewnością najlepszy spośród istniejących.

2. Po 1848 roku, kiedy wprowadzono w życie szwajcarską konstytucję i obowiązujący do dziś ustrój, Szwajcaria przekształciła się z zacofanego i biednego narodu w społeczeństwo cieszące się niespotykanym w świecie dobrobytem i stabilnością polityczną.

3. Gminy i kantony były nie tylko zróżnicowane, lecz także skłócone. To właśnie wola i kompromis oraz związana z tym akceptacja poglądów przeciwników politycznych leżą u podstaw systemu demokracji bezpośredniej.

4. Szwajcarów nazywa się stereotypowo narodem policyjnym, ponieważ każdy dobrze strzeże wspólnego dobra.

5. Szwajcarskie państwo federacyjne stosuje demokrację bezpośrednią, w której najwyższą władzę państwową sprawuje naród, a obywatele kreują prawo za pomocą referendum.

6. Referendum jest narzędziem kontroli władz, kształtowania ustroju i wyrazem woli społeczeństwa.

7. Silna tradycja federalistyczna wymaga od władz w poszczególnych kantonach zajmowania się własnymi problemami i powstrzymywania się od

krytykowania działań w innych kantonach. Można to porównać do zasady, na jakiej funkcjonują konkurujące ze sobą firmy, które nie krytykują się nawzajem, lecz bacznie przyglądają się stosowanym przez inne metodom. Jeśli dana metoda się sprawdza, to każdy natychmiast zaczyna ją stosować u siebie.

8. Gminy były w Szwajcarii przez stulecia uosobieniem oddolnej demokracji.

9. Rządy w Szwajcarii są tylko na tyle scentralizowane, na ile to konieczne; i tak zdecentralizowane, jak to tylko możliwe.

10. Zdaniem liberałów osoba bez własności i wykształcenia nie była zdolna do podejmowania decyzji politycznych w oparciu o rozsądek i mając na względzie dobro wspólne.

11. Z kolei według radykalnych demokratów zasada suwerenności narodu nie oznacza, iż obywatele powinni przekazywać swoją władzę wyłonionym w wyborach reprezentantom, ale że to lud winien mieć ostatnie słowo w procesie decyzyjnym.

12. Należy podkreślić, że dojście do obecnej postaci szwajcarskiej demokracji bezpośredniej było procesem stopniowym, który rozpoczęto na poziomie gmin i kantonów, a dopiero później przeniesiono go na poziom federacji.

13. Referendum to podstawowy, kształtowany przez stulecia instrument demokracji bezpośredniej,

umożliwiający obywatelom decydowanie o sprawach publicznych.

14. Władza liczy się ze społeczeństwem, bo ma świadomość siły narzędzi, jakimi ono dysponuje.

15. Każdy obywatel rozlicza swoje podatki sam i w związku z tym doskonale wie, ile i z jakiego powodu musi ich płacić.

16. W gminie każdy obywatel ma pełny dostęp do deklaracji podatkowej innego obywatela tej gminy.

17. Wiedza polityczna społeczeństwa funkcjonującego w demokracji bezpośredniej stoi na wyższym poziomie niż w systemach opartych na demokracji przedstawicielskiej.

18. Kreowanie prawa przez obywateli dla obywateli na pewno nie jest polityczną utopią, lecz szansą na podejmowanie w określonych warunkach optymalnych decyzji politycznych.

19. W Polsce szczególna odpowiedzialność w tym względzie spoczywa na mediach i politykach, którzy winni przełamać swą „niechęć" do społeczeństwa i zainicjować proces wcielania instrumentów demokracji bezpośredniej.

20. Oczywiście proces wprowadzania demokracji bezpośredniej będzie długotrwały, ale im wcześniej zostanie zapoczątkowany, tym lepiej dla przyszłości polskiej państwowości i polskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Spis treści

Główne przesłania 5
PAFERE 10
Biblioteka Rządzących i Rządzonych 10
Świat Oczami Przedsiębiorcy 11
Akademia PAFERE 12
Wsparcie 12
Prof. dr Mirosław Matyja 14
Przedmowa Tomasza J. Kaźmierskiego 15
Od Wydawcy 18
Sukces szwajcarskiej demokracji 21
Wstęp 23
Wprowadzenie 24
1. Uwarunkowania instytucjonalno-historyczne systemu politycznego Szwajcarii 30
1.1. Początki szwajcarskiej państwowości 30
1.2. Sytuacja polityczna przed rokiem 1848 33
1.3. Konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej w 1848 roku 36
1.1.1. Modyfikacje Konstytucji w latach 1874 i 1891 39
1.1.2. Konstytucja z roku 1999 40
1.4. Podsumowanie rozdziału pierwszego 43
2. Założenia i funkcjonowanie szwajcarskiego federalizmu 44
2.1. Federalizm przez integrację 44
2.2. Subsydiarność – rola kantonów i gmin 49
2.3. System partyjny i „formuła magiczna" 55
2.3.1. Partie polityczne 55
2.3.2. Formuła magiczna 58
2.4. Główne instytucje ustrojowe 60
2.4.1. Parlament 60
2.4.2. Rada Federalna i prezydent federalny 62

2.4.3. Sąd Federalny ... 65
2.5. Podsumowanie rozdziału drugiego ... 66
3. Charakterystyka demokracji bezpośredniej w Szwajcarii ... 67
3.1. Geneza i ewolucja szwajcarskiej demokracji bezpośredniej ... 67
3.1.1. Okres przed rokiem 1848 ... 67
3.1.2. Rozwój nowoczesnej demokracji bezpośredniej ... 71
3.2. Instrumenty demokracji bezpośredniej w Szwajcarii ... 73
3.2.1. Referendum ... 75
3.2.2. Inicjatywa ludowa ... 79
3.2.3. Zgromadzenie ludowe ... 82
3.3. Podsumowanie rozdziału trzeciego ... 83
4. Debata na temat demokracji bezpośredniej w Szwajcarii ... 83
4.1. Efektywność demokracji bezpośredniej ... 83
4.2. Zalety demokracji bezpośredniej ... 90
4.3. Wady demokracji bezpośredniej ... 92
4.4. Podsumowanie rozdziału czwartego ... 94
Zakończenie ... 95
Demokracja bezpośrednia w Polsce ... 99
Aneksy ... 103
Aneks I – Fakty i liczby ... 103
Aneks II – Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej (Tytuły I i IV) ... 104
Preambuła ... 104
Tytuł 1: POSTANOWIENIA OGÓLNE ... 105
Tytuł 4. NARÓD I KANTONY ... 106
Wybrana bibliografia ... 110
Monografie i artykuły ... 110
Encyklopedie, słowniki, leksykony ... 115
Prasa ... 115
Źródła internetowe ... 116

PAFERE

PAFERE rozwija się jako Polsko-Amerykańska Fundacja Edukacji i Rozwoju Ekonomicznego. Jest to niezależny, pozarządowy think tank, zajmujący się wolnorynkową edukacją ekonomiczną, promocją wolności gospodarczej i wolnego handlu, związkami między etyką a ekonomią, a także rozwojem nauk ekonomicznych.

Misją fundacji jest tłumaczenie, dlaczego „Nie pożądaj cudzego" i „Nie kradnij" stanowią nie tylko nakazy moralne, lecz także imperatywy gospodarcze, których nieprzestrzeganie, zwłaszcza przez państwo i stanowione przezeń prawa, jest źródłem prawie wszystkich poważnych problemów i kryzysów gospodarczych, prowadzących do biedy i niedoli.

Fundacja PAFERE została założona w 2007 roku przez Jana Michała Małka – polskiego emigranta i prywatnego przedsiębiorcę, na stałe mieszkającego w Stanach Zjednoczonych.

Biblioteka Rządzących i Rządzonych

Celem tej serii jest przybliżenie bardzo trudnych i skomplikowanych zagadnień rządzenia i zarządzania. Wielu osobom wydaje się, że są one proste, ale to nieprawda. Pragniemy, aby dzięki tym książeczkom rządzący podejmowali roztropne i dalekowzroczne decyzje, mające na celu pokojowy rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny, z kolei by rządzeni nie byli łatwą „zdobyczą" dla polityków i w większym stopniu sami aktywnie wpływali na sytuację w kraju i na świecie.

W serii Biblioteka Rządzących i Rządzonych ukazały się:

008	Mirosław Matyja	„Szwajcarska demokracja szansą dla Polski?”
007	Magdalena Spendel	„Jak Zostać Tygrysem Europy”
006	John Glubb	„Cykl Życia Imperium”
005	Joanna Lampka	„Czy wiesz, dlaczego nie wiesz, kto jest prezydentem Szwajcarii?”
004	Anatolij Fiedosiejew	„Zapadnia. Człowiek i socjalizm”
003	Ludwig von Mises	„Biurokracja”
002	Ludwig von Mises	„Planowany chaos”
001	Ludwig von Mises	„Mentalność antykapitalistyczna”

Świat Oczami Przedsiębiorcy

To seria wywiadów dostępna na naszym kanale YouTube. Przybliżamy w niej sylwetki i historie ludzi, którzy dzięki własnej pomysłowości, konsekwencji, a przede wszystkim wytężonej pracy odnieśli sukces zawodowy. Chcemy pokazać, jak z perspektywy małych i średnich firm wygląda polska gospodarka, „kuchnia” zarządzania firmą i codzienność na froncie walki o klienta.

Wierzymy, że nasi rozmówcy – praktycy biznesu – zachęcą do aktywnego działania mającego na celu dobro naszej Ojczyzny. Za pomocą tej serii pragniemy zerwać ze stereotypem z czasów PRL, który przedstawiał przedsiębiorców jako aferzystów, wyzyskiwaczy i krwiopijców. My chcemy pokazywać ich prawdziwe oblicze. To oni – jak powiedziała Margaret Thatcher – przez swoją ciężką pracę dźwigają na

swoich barkach ogromne koszty sektora publicznego. Warto przekonać się, kim tak naprawdę są przedsiębiorcy.

Akademia PAFERE

To cykl internetowych wykładów, w których w przystępny sposób omawiamy kluczowe zagadnienia wolnościowe. Za darmo i bez wychodzenia z domu każdy ma dostęp do wykładów prowadzonych przez czołowych ekspertów z kraju i zagranicy. Kanał YouTube PAFERE to prawdziwa skarbnica wiedzy ekonomicznej, która w wolnorynkowym duchu wyjaśnia sposób funkcjonowania społeczeństw.

Wsparcie

Fundacja PAFERE, w przeciwieństwie do innych podobnych organizacji działających w Polsce, utrzymuje się wyłącznie ze środków prywatnych i ma statutowy zakaz korzystania ze środków publicznych zabranych podatnikom pod przymusem – co stanowi gwarancję jej niezależności. Dlatego bardzo liczymy na dobrowolne wsparcie naszych inicjatyw. Jeśli uważają Państwo, że to, co robimy, ma sens, pomóc można na wiele sposobów.

Pierwszym jest przekazywanie informacji o tym, co robimy, innym osobom. Można podać adres naszej strony internetowej www.pafere.org lub dać komuś tę książeczkę po jej przeczytaniu.

Drugim jest wsparcie finansowe, można przelać dowolną kwotę na nasze konto:
PLN: 76 1050 1012 1000 0090 3041 9197
USD: SWIFT INGBPLPW PL 32 1050 1012 1000 0090 3041 9213

Donacje mogą być ogólne albo celowe, np. na książki z serii „Biblioteki Rządzących i Rządzonych", cykl wywiadów „Świat oczami przedsiębiorców", „Akademię PAFERE" lub konkurs „Magister PAFERE", a każda ofiarowana kwota będzie rozsądnie wydana na realizację naszej misji.

Można również przekazać 1% podatku dochodowego. Rozliczając PIT, wystarczy do rubryki „1% dla OPP" wpisać nasz numer KRS 0000278610 oraz kwotę w wysokości 1% wyliczonego podatku, zaokrąglając do pełnych złotych.

Trzecim sposobem jest współpraca z nami na zasadzie wolontariatu. Chętnych prosimy o kontakt mailowy na adres sekretariat@pafere.org.

Z góry serdecznie dziękujemy.

Zespół PAFERE

Prof. dr Mirosław Matyja

Mirosław Matyja, z wykształcenia ekonomista, historyk i politolog, jest profesorem Polskiego Uniwersytetu na Obczyźnie (Polish University Abroad) w Londynie, gdzie kieruje Zakładem Kultur Mniejszości Narodowych. Wykładał również na uniwersytecie Gualadajara w Meksyku i na Krakowskiej Akademii w Krakowie.

Doktoryzował się w dziedzinie nauk ekonomicznych na uniwersytecie we Frybourgu w Szwajcarii, w zakresie nauk filozoficznych na Polskim Uniwersytecie na Obczyźnie w Londynie i w dziedzinie nauk społecznych na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Mirosław Matyja zajmuje się naukowo między innymi problematyką funkcjonalności i dysfunkcjonalności szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej. Jest autorem i współautorem 13 monografii i ponad 120 artykułów naukowych i popularnonaukowych w języku polskim, niemieckim i angielskim oraz autorem ponad 70 recenzji książkowych.

Z zamiłowania alpinista i himalaista oraz badacz najnowszej historii Polski.

Żonaty, ma dwóch synów – bliźniaków.

Prof. dr Mirosław Matyja
Tulpenweg 15, 3177 Laupen, Szwajcaria
m.matyja@sunrise.ch

Polski Uniwersytet na Obczyźnie (PUNO)
Zakład Kultur Mniejszości Narodowych Instytutu Kultury Europejskiej (IKE)

Przedmowa Tomasza J. Kaźmierskiego

Książka profesora Mirosława Matyi ma przybliżyć polskiemu czytelnikowi główną cechę szwajcarskiego systemu konstytucyjnego: bezpośredni udział społeczeństwa w tworzeniu prawa i decydowaniu o sprawach publicznych. Szwajcarskie referenda są nie tylko potężnym instrumentem ustrojowym realizującym zasadę ludowładztwa, ale też służą ochronie wolności i skuteczniej niż jakikolwiek inny mechanizm antykorupcyjny kontrolują urzędników państwowych oraz wybranych reprezentantów. Cechy te czynią Szwajcarię jednym z najbardziej stabilnych państw demokratycznych na świecie i wzorem dobrze funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego.

Nasza kultura ustrojowa jest zbliżona do szwajcarskiej. Polski parlamentaryzm wyrósł z samorządności lokalnej, której burzliwy rozwój rozpoczął przywilej koszycki z 1374 roku. Polska samorządność już w czasach Średniowiecza opierała się na decyzjach podejmowanych przez rycerstwo na sejmikach funkcjonujących podobnie do szwajcarskich zgromadzeń ludowych. Na te podobieństwa zwracano uwagę od stuleci. Stanisław Leszczyński w traktacie „Głos wolny wolność ubezpieczający" opublikowanym w Nancy w 1743 roku postuluje nawet unię państw wolnych, do których oprócz Rzeczypospolitej zaliczał m.in. kantony szwajcarskie. Jest prawdopodobne, że traktat Leszczyńskiego wpłynął na światopogląd polityczny filozofa Jeana Jacquesa Rousseau, Szwajcara, wielkiego przyjaciela Polaków i orędownika polskich zasad ustrojowych. Rousseau twierdził, że **ustrój polityczny kształtuje cechy moralne obywateli** i w tym kontekście wysoko oceniał charakter Polaków. Rousseau w pracy „Uwagi o rządzie Polski" (1771) postulował

naprawę polskiego ustroju w taki sposób, by nie zaprzepaścić tych jego cech, które uczyniły Polaków wolnym narodem. „Kochacie wolność i jesteście jej godni" pisał Rousseau do Polaków.

Niniejsza książka ukazuje się w roku 2018, czyli ważnym dla polskiego życia publicznego czasie, kiedy na nowo rozgorzała debata konstytucyjna. Artykuł 4 obecnie obowiązującej Konstytucji RP mówi, że „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli oraz bezpośrednio". Niestety, posłowie do Sejmu wybierani są w sposób wadliwy, dyskryminujący kandydatów indywidualnych i czyniący z partii politycznych wąskie grupy interesu, a nie wolne stowarzyszenia wyborców. Na tę wadę zwraca m.in. uwagę Raport OBWE o ocenie polskich wyborów parlamentarnych w 2015 r. Natomiast instytucja referendum, główny instrument bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli, została w Polsce zredukowana do narzędzia sondowania opinii publicznej. O tej wadzie polskich referendów i konieczności przywrócenia tej instytucji rangi aktu ustawodawczego pisze Autor w swej książce.

Mirosław Matyja jest profesorem Polskiego Uniwersytetu na Obczyźnie w Londynie, uczelni, która przez pięćdziesięcioletni okres obejmujący lata drugiej wojny światowej i narzuconego Polsce antydemokratycznego ustroju komunistycznego, była jedyną wolną polską uczelnią wyższą na świecie. PUNO skupia pod swą egidą rzeszę rozsianych po świecie polskich badaczy nauki pracujących poza Krajem i szczególnie aktywnie wspiera badania mające związek z Polską i rozwijające współpracę z krajowymi uczelniami. Profesor Matyja jest kierownikiem Zakładu Kultur Mniejszości Narodowych w PUNO, gdzie publikuje prace

z dziedziny demokracji bezpośredniej. Na inauguracji roku akademickiego w 2015 r. została w PUNO przedstawiona monografia profesora Matyi „Granice demokracji bezpośredniej. Wpływ szwajcarskiego systemu politycznego na proces integracyjny muzułmańskiej mniejszości religijnej' (Poligraf, 2014). W 2016 roku profesor Matyja obronił swój trzeci doktorat w UMCS w Lublinie na temat dysfunkcjonalności demokracji bezpośredniej. Rezultatem doktoratu była wydana w Kraju publikacja jego autorstwa „Dysfunkcjonalność szwajcarskiej demokracji bezpośredniej" (Adam Marszałek Toruń, 2016).

Przed wejściem do polskiego muzeum w Rapperswil w Szwajcarii znajduje się kolumna z napisem „Magna Res Libertas" (Wolność jest rzeczą wielką). Trudno lepiej podsumować wspólne Polakom i Szwajcarom ideały w jednym zdaniu. W niniejszej pracy znajduje się bogaty i precyzyjnie przedstawiony materiał, mogący wpłynąć na kształt debaty o naprawie ustroju III Rzeczypospolitej w duchu ochrony wolności.

Prof. dr inż. Tomasz J. Kaźmierski – Rektor PUNO
Southampton, 19 lutego 2018

Od Wydawcy

Utopia czy szansa? Szwajcarzy udowodnili, że nie utopia. Szansa dla obywateli, degradacja dla zawodowych polityków. W tym największy kłopot, bo szwajcarski model funkcjonowania państwa mogą wprowadzić tylko politycy, a oni przecież nie chcą być zdegradowani do roli wykonawców woli obywateli. Dziś panują nad obywatelami i dobrze się czują w tej roli. Dobrze się czują jako opozycja i jeszcze lepiej jako większościowa koalicja, a najlepiej wówczas, kiedy większość sejmową stanowi jedno ugrupowanie, kiedy nie muszą dzielić się zyskami wynikającymi z wyborczego zwycięstwa i kiedy wszystkie funkcje polityczne, administracyjne i gospodarcze mogą obsadzić swoimi ludźmi. Polityka staje się doskonałym biznesem. Odpowiedzialność tak naprawdę tylko przed Bogiem i historią, a władza i apanaże olbrzymie.

Ze względu na tradycję ustrojową, niechęć polityków do wprowadzenia szwajcarskiego modelu funkcjonowania państwa i znikomą wiedzą obywateli dotyczącą zasad szwajcarskiej demokracji można byłoby powiedzieć, że na dzień dzisiejszy model szwajcarski w Polsce jest nie do zrealizowania.

Potrzebna jest olbrzymia praca uświadamiająca obywateli, czym jest szwajcarska demokracja bezpośrednia. Mam nadzieję, że książka Pana Profesora Mirosława Matyi da Polakom podstawową wiedzę na ten temat.

Wszystko, co dotyczy szwajcarskiego modelu ustrojowego, jest ważne, potrzebne i dobrze przemyślane w ciągu niemal 170 lat wdrażania demokratycznego ustroju. Najważniejszy

jest jednak fakt suwerenności kantonów i gmin oraz wprowadzenie na żądanie 50 000 obywateli lub ośmiu kantonów referendum fakultatywnego, które poddaje pod głosowanie między innymi ustawy.

Co to oznacza, że ustawa może być poddana pod głosowanie? To zmienia ustrój państwa, odbiera absolutną władzę większości sejmowej, wręcz likwiduje pojęcie większości sejmowej. Partie, które dostały się do sejmu, MUSZĄ ze sobą współpracować, bo jeśli wyłoni się jakakolwiek większość nieuwzględniająca w podziale stanowisk rządowych interesów innych partii sejmowych, to te inne partie przejdą do opozycji i będą odwoływać się do woli obywateli przez referendum fakultatywne w sprawie każdej kontrowersyjnej ustawy. Nawet jeśli taka ustawa kontrowersyjną nie będzie, to opozycja wykaże, że jednak jest kontrowersyjną, niekorzystną dla Polski. Oni to potrafią robić. Wprowadzenie referendum fakultatywnego wydłuża procedowanie, ale ustawy są wynikiem kompromisu wszystkich sił politycznych będących w sejmie. To ogranicza wpływ lobbystów na tworzenie ustaw, bo sam fakt istnienia przepisu umożliwiającego poddanie ustawy pod referendum czyni obawy, czy opłaca się skorumpować 231 posłów w celu wprowadzenia do ustawy przecinka, kropki, „lub czasopisma" itp. co na pozór niczego nie zmienia, jednak daje korzyści mocodawcom lobbystów. Ustawy po prostu nie da się kupić.

Często w dyskusjach przejawia się twierdzenie, że szwajcarski model zarządzania państwem jest możliwy do zastosowania tylko w Szwajcarii. Polskie społeczeństwo nie dorosło mentalnie do tej formy demokracji, bo natychmiast zażyczylibyśmy sobie po 10 000,00 zł minimalnego uposażenia, czterogodzinnego dnia pracy, dwumiesięcznych

urlopów, emerytury w wieku czterdziestu lat itp. Uważa się dość powszechnie, że jesteśmy społeczeństwem roszczeniowym. Chcę rozwiać te obawy. Po wprowadzeniu szwajcarskiego modelu zarządzania państwem:

Referendum na życzenie obywateli może dotyczyć ustawy lub inicjatywy zmiany konstytucji. W sprawie ustawy na żądanie co najmniej 300 000 obywateli (w Szwajcarii 50 000), a inicjatywa zmiany konstytucji będzie musiała być poparta co najmniej 500 000 podpisami (w Szwajcarii 100 000). 300 000 i 500 000 podpisów to oczywiście moja propozycja.

Szwajcarscy obywatele mogą jedynie w referendum odrzucić lub zaakceptować ustawę uchwaloną przez parlament. Szwajcarska konstytucja nie przewiduje referendum na żądanie obywateli w sprawie uchwalenia ustawy. Stąd wymienione wyżej obawy stają się bezprzedmiotowe.

Polska stanie się naszym państwem obywatelskim, a nie ICH, rządzących, bo my uzyskamy realny wpływ na obowiązujące prawo. Dzięki temu staniemy się społeczeństwem obywatelskim, gotowym do poświęcenia własnych korzyści dla dobra wspólnego.

Marian Waszkielewicz

Szwajcarska demokracja szansą dla Polski?

Sukces szwajcarskiej demokracji

Głównym założeniem demokracji jest udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym państwa. Im udział ten jest większy, tym bardziej ustrój spełnia założenia idei demokracji. Sztandarowym przykładem wysoko rozwiniętej demokracji bezpośredniej jest model szwajcarski określany przez wielu badaczy „demokratycznym fenomenem". Szwajcaria jest jedynym krajem o tak bardzo wysoko rozwiniętych instrumentach demokracji bezpośredniej i bez wątpienia pod tym względem wyróżnia się na tle innych demokratycznych państw.

Sukces szwajcarskiej demokracji bezpośredniej można scharakteryzować w następujących punktach:

1. Konstytucja szwajcarska jest podstawą szwajcarskiego sukcesu ustrojowego.
2. System polityczny Szwajcarii zmieniał się, a jego demokratyczny charakter dojrzewał i doskonalił się na przestrzeni wieków.
3. Istotnym elementem tego systemu jest duża niezależność i samodzielność kantonów i gmin, które są podstawą szwajcarskiej demokracji oddolnej.
4. Pod względem systemowo-ustrojowym główne cechy charakteryzujące Szwajcarię to trójstopniowy federalizm połączony z zasadą subsydiarności.
5. Zgromadzenie Federalne (odpowiednik polskiego parlamentu) stanowi najwyższą władzę rządzącą w Szwajcarii – tzw. Rządy Zgromadzenia.

6. Skład Rady Federalnej (odpowiednik polskiego rządu), będącej organem wykonawczym, wyłaniany jest na podstawie tzw. formuły magicznej, według której najsilniejsze partie polityczne, ugrupowania językowe i religijne winny być w niej reprezentowane.
7. Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii daje obywatelom możliwość poruszania kwestii i decydowania w sprawach, które w innych warunkach nigdy nie stałyby się obiektem zainteresowania władz.
8. Zasadniczymi instrumentami demokratycznymi w tym państwie są: referendum, inicjatywa ludowa i zgromadzenie ludowe.
9. Inicjatywa ludowa ma charakter innowacyjny. Oznacza to prawo do inicjatywy ustawodawczej dla obywateli oraz ugrupowań politycznych i społecznych.
10. Referendum jest narzędziem kontroli władz, kształtowania ustroju i wyrazem woli społeczeństwa.
11. Trudno jest porównać system demokracji bezpośredniej w Szwajcarii z systemami politycznymi innych państw, ponieważ jest to system unikalny w skali świata.

Wstęp

Wielokulturowa, uboga w bogactwa naturalne i górzysta Szwajcaria funkcjonuje w zasadzie niezmiennie od drugiej połowy XIX wieku. W tym państwie nie liczą się głoszone hasła, pochodzenie, bogactwo czy kolor skóry, lecz przede wszystkim merytoryczne argumenty i ochrona własnych obywateli. **Po 1848 roku, kiedy wprowadzono w życie szwajcarską konstytucję i obowiązujący do dziś ustrój, Szwajcaria przekształciła się z zacofanego i biednego narodu w społeczeństwo cieszące się niespotykanym w świecie dobrobytem i stabilnością polityczną.** Dzięki odważnym rozwiązaniom systemowym i instytucjonalnym, które oparte są na instrumentach demokracji bezpośredniej, korzystnej sytuacji ekonomicznej i specyficznym okolicznościom historycznym, kraj ten, w którym istnieje cała mozaika mniejszości narodowych, językowych i religijnych, radzi sobie skutecznie w sytuacjach konfliktowych, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

W doktrynie wielu państw podkreśla się, że pojęcie demokracji bezpośredniej charakteryzuje system rządów obowiązujący w starożytnych Atenach i innych demokracjach greckich. Dziś natomiast można mówić o demokracji półbezpośredniej, ponieważ nie są równocześnie spełnione dwie przesłanki konieczne do uznania współczesnych instytucji za klasyczny model demokracji bezpośredniej, czyli zaistnienie jedności miejsca i czasu oraz udział całego zbiorowego podmiotu suwerenności[1] we wszystkich etapach procesu podejmowania decyzji od zgłoszenia wniosku aż do zatwierdzenia decyzji. Biorąc jednak pod uwagę

1 Podmiot suwerenności to zdolność do samodzielnego, niezależnego od innych podmiotów, sprawowania władzy politycznej nad określonym terytorium, grupą osób lub samym sobą. Suwerenność państwa obejmuje niezależność w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych [przyp. autora].

ostateczność głosu suwerena[2] przy realizacji decyzji, można uznać, że znaczna większość instrumentów umożliwiających udział obywateli w realizacji władzy w Szwajcarii ma charakter demokracji bezpośredniej.

Demokracja bezpośrednia wywarła istotny wpływ na historię Szwajcarii oraz jej obywateli. Nic tak bowiem nie jednoczy ludzi, jak świadomość podstawowej wartości ich demokratycznych, suwerennych praw, i opieka nad wspólnie wypracowanym bogactwem. Na usta ciśnie się pytanie, dlaczego Szwajcaria – bogaty, położony w centrum Europy kraj, posiadający długą historię współistnienia wielu kultur – wybrała niespotykaną gdzie indziej drogę rozwoju? Celem tej książki jest udzielenie odpowiedzi na to pytanie.

Wprowadzenie

Szwajcarski sukces jest rezultatem wielu politycznych, ekonomicznych, społecznych i psychologicznych czynników, które w zasadzie idealnie się ze sobą zgrały na przestrzeni dziejów tego kraju.

Po pierwsze, Szwajcaria jest narodem opartym na woli politycznej, inaczej bowiem nie mogłoby powstać państwo złożone z różnych mniejszości etnicznych, językowych i religijnych. Od początku państwowości szwajcarskiej ogromne znaczenie miała wola jego współtwórców i zasada wypracowywania kompromisu. **Gminy i kantony były nie tylko zróżnicowane, lecz także skłócone. To właśnie wola i kompromis oraz związana z tym akceptacja poglądów przeciwników politycznych leżą u podstaw systemu demokra-**

2 Suweren to podmiot polityczny sprawujący niezależną władzę zwierzchnią [przyp. autora].

cji bezpośredniej. Szwajcarzy nigdy nie odnieśliby takiego sukcesu politycznego i ekonomicznego, gdyby nie te cechy charakteru narodowego. Cechy, które zostały wypracowane przez wieki biedy, konieczności obrony swojego terytorium przed potężnymi sąsiadami i współistnienia w wielokulturowym, zróżnicowanym społeczeństwie o długiej tradycji samodecydowania o sobie. Szwajcarski rząd (Rada Federalna) jest formowany w sposób kolegialny, uwzględniający wszystkie cechy szwajcarskiej różnorodności. Sprawia to, że bardzo trudno jest szybko zmienić prawo – każda uchwalana ustawa może być poddana referendum ogólnokrajowemu. Dzięki temu w zasadzie nie jest możliwa nagła zmiana kierunku polityki Szwajcarii.

Po drugie, okupacja francuska na przełomie XVIII i XIX wieku wpłynęła pozytywnie na rozwój szwajcarskiej państwowości. Mamy wiele przykładów w historii Europy i świata, które wskazują na pozytywny efekt rozwoju instytucji państwowych i konsolidacji społeczeństwa w okresie podboju, najazdu czy okupacji. Podobnie było w Szwajcarii, gdy Napoleon objął pełną kontrolę nad krajem. W konsekwencji utrwalił się model państwowości, który z jednej strony przejął szwajcarską tradycję oddolnej demokracji, a z drugiej – dzięki Napoleonowi – wprowadził zasady państwa prawa[3].

Po trzecie, na rozwój systemu politycznego Szwajcarii pozytywnie wpłynęła neutralność państwa. Podczas Kongresu Wiedeńskiego w 1815 roku Szwajcaria uzyskała status

3 Państwo prawa (państwo prawne) – koncepcja państwa, w którym stanowione w procesie demokratycznym prawo ma pozycję nadrzędną w systemie politycznym, wiąże rządzących i wyznacza zakres ich kompetencji, a obywatelom gwarantuje szereg praw i wolności. W państwie prawa organy i instytucje państwowe mogą działać jedynie w zakresie określonym przez prawo, natomiast obywatele mogą czynić to wszystko, czego prawo nie zakazuje [przyp. autora].

państwa wieczyście neutralnego[4]. W uchwalonej w 1848 roku pierwszej Konstytucji Szwajcarii kraj usankcjonował prawnie swoją neutralność i określił zasadę autonomii kantonów. Był to zdecydowanie punkt zwrotny w historii Szwajcarii, wcześniej targanej wojnami religijnymi i konfliktami międzykantonalnymi. Kraj skupił się na obronie swoich granic i utrzymaniu wewnętrznego pokoju zamiast angażować się w konflikty międzynarodowe.

Pierwsza wojna światowa była prawdziwym wyzwaniem dla Szwajcarii. Kraj był neutralny, ale nastroje wśród obywateli zależały od miejsca zamieszkania. Szwajcarzy z części francusko- i włoskojęzycznej popierali państwa Ententy, podczas gdy większość z części niemieckojęzycznej sympatyzowała z państwami centralnymi. Było wiadomo, że jeśli Szwajcaria złamie warunki neutralności i zaangażuje się w konflikt, dojdzie do krwawej wojny domowej i rozpadu państwa. Dlatego rząd nieustannie odwoływał się do szwajcarskich ideałów i apelował o jedność narodową. Szwajcaria wyszła z tej próby zwycięsko – praktycznie nie została dotknięta przez pierwszą wojnę światową, która zrujnowała niemal całą Europę.

Podczas drugiej wojny światowej kraj również potrafił zachować neutralność. Przede wszystkim dzięki korzystnej sytuacji geopolitycznej, lecz także za sprawą doskonale uzbrojonej armii typu milicyjnego oraz solidnym bankom przestrzegającym tajemnicy bankowej.

---

4 Państwo wieczyście neutralne to państwo, którego neutralność jest stanem trwałym. Do uzyskania statusu państwa wieczyście neutralnego nie wystarcza jednostronna deklaracja państwa. Musi ona zostać uznana przez inne państwa (innych członków społeczności międzynarodowej). Trwała neutralność wynika z umowy międzynarodowej lub decyzji samego państwa, ale akceptowanej przez społeczność międzynarodową [przyp. autora].

Po czwarte, istotnym czynnikiem rozwoju systemu demokracji w Szwajcarii jest bogactwo tego kraju. Nie trzeba nikogo przekonywać, że stabilność polityczna jest kluczem do rozwoju gospodarczego kraju. Ale i *vice versa*: rozwój gospodarczy i dobrobyt zapewniają stabilizację polityczną. System demokracji bezpośredniej jest kosztowny i aby go utrzymać, potrzebne są odpowiednie środki finansowe. Tu rodzi się pytanie: skąd wziął się dobrobyt w tym małym alpejskim kraju, pozbawionym surowców i dostępu do morza?

Struktura ekonomiczna Szwajcarii opiera się głównie na przemyśle precyzyjnym i chemicznym, turystyce, rolnictwie zorientowanym na eksport oraz bankowości i usługach finansowych. We wczesnym średniowieczu górale w Alpach zrezygnowali z uprawy roli, ograniczając się do hodowli zwierząt mlecznych oraz produkcji mleka i serów. To dlatego światową wizytówką Szwajcarii są jej słynne do dzisiaj sery i czekolady.

Konflikty religijne w Europie sprawiły, że w Genewie, zdominowanej od XVI wieku przez Kalwina, pojawili się francuscy hugenoci, którzy zajmowali się produkcją zegarków. Był to początek przemysłu zegarmistrzowskiego w Szwajcarii. Zegarki niemal od razu zaczęły być eksportowane do bogatszych krajów europejskich.

W XIX wieku szwajcarskie Alpy zostały odkryte przez zamożnych Brytyjczyków. To oni jako pierwsi zdobywali najwyższe szczyty tego kraju. W ten sposób rozwinęła się turystyka.

Pod koniec XIX wieku, w epoce industrializacji, rozwinął się przemysł tekstylny, a z niego wyrósł chemiczny, mechaniczny i farmaceutyczny. Przemysł szwajcarski nie miał żadnych ograniczeń patentowych. Poza tym Szwajcaria

wprowadziła bardzo niskie cła importowe, dzięki czemu szwajcarskie produkty stały się konkurencyjne. W 1934 roku wprowadzona została tajemnica bankowa, będąca bezpośrednią przyczyną rozwoju sektora finansowego. Tak sprzyjające rozwojowi gospodarki warunki wpłynęły na polityczną stabilizację kraju i zaczęły przyciągać do Szwajcarii licznych imigrantów, wśród których znalazło się wielu przedsiębiorców.

Prawdziwy boom gospodarczy w Szwajcarii zaczął się jednak po drugiej wojnie światowej, gdy zniszczona Europa podnosiła się z ruin. Ponieważ Szwajcarska gospodarka i przemysł pozostały niezniszczone, to kraj zaczął masowo eksportować swoje produkty do zrujnowanych przez wojnę sąsiadów: Niemiec, Francji i Włoch. Późniejszy okres zimnej wojny również okazał się sprzyjający. W szwajcarskich bankach lokowane były pieniądze zachodnich polityków i przedsiębiorców, „czerwonej arystokracji" z Europy Wschodniej oraz dyktatorów z całego świata.

Po piąte, Szwajcarzy są odpowiedzialni za siebie i swoje otoczenie, a ponadto cechuje ich pracowitość. **Nazywa się ich stereotypowo narodem policyjnym, ponieważ każdy dobrze strzeże wspólnego dobra.** Sami decydują o każdej dziedzinie swojego życia, więc dbają o własność publiczną jak o swoją. Odnosi się to również do polityki, którą uprawia się w Szwajcarii aktywnie przede wszystkim na poziomie gminy. Szwajcarzy uczą się współodpowiedzialności za wspólne dobro już od dziecka – to procentuje później w dorosłym życiu. Decyzje podejmowane w ramach referendum nie są pochopne, lecz dokładnie przemyślane i podejmowane z poczuciem odpowiedzialności za siebie, za państwo i za przyszłe pokolenia.

Wieki biedy i ubóstwa odbiły się pozytywnie na pracowitości helweckiego narodu. Praca, dla Szwajcarów, stanowi dużą wartość i jest kultywowana w społeczeństwie. Sondaże pokazują, że dla Szwajcarów jest prawdziwym źródłem nie tylko bogactwa, lecz także satysfakcji. Poza tym bardziej cenią funkcjonalność niż zbytek, mało komu imponują dobra materialne, a jeśli nawet tak jest, to nikt tego nie pokazuje na zewnątrz. Odpowiedzialność za wspólne dobro jest zdecydowanie ważniejsza od bogactwa, a praca jest wartością samą w sobie, nie tylko źródłem utrzymania.

Po szóste, często zapomina się o tym, jak wielką rolą odgrywa w rozwoju społeczno-politycznym państwa edukacja. W Szwajcarii jest ona określana, nie bez przyczyny, bogactwem narodowym. System oświatowy skonstruowany jest pragmatycznie i opiera się na dwóch filarach: kształceniu ogólnym i zawodowym. Żadna z wybranej drogi nie zamyka uczniom drzwi bezpowrotnie do dalszego kształcenia. Jeśli ktoś, na przykład, kończy zawodową szkołę średnią, może dodatkowo zrobić tzw. roczny kurs dokształcający i studiować zupełnie inny kierunek. Dlatego w Szwajcarii mówi się, że każda droga edukacyjna prowadzi do zamierzonego celu. Poza tym uczniowie uczą się tzw. biznesu nie w wyższych szkołach, lecz w praktyce – od podstaw. Ciekawe, że szkoły zawodowe i branżowe są bardziej popularne niż ogólnokształcące.

Po siódme, mentalność Szwajcarów odgrywa istotną rolę w rozwoju i utrzymaniu systemu demokracji bezpośredniej. Mentalność, z pozoru nieciekawa, bo nacechowana spokojem, równowagą ducha, pozorną powolnością, akceptowaniem autorytetów, punktualnością i dokładnością.

Z obcego punktu widzenia wydaje się co najmniej dziwne, że to właśnie demokracja bezpośrednia w wydaniu szwajcarskim stanowi jeden z najstabilniejszych systemów politycznych na świecie. Wydawałoby się, że oddanie władzy ludziom winno prowadzić budżet państwa do totalnej ruiny. Jednak przykłady wielu szwajcarskich referendów obalają tę teorię. Obywatele szwajcarscy musieli i muszą ustosunkować się często do bardzo odważnych i nietypowych wniosków – na przykład: przedłużenia płatnego urlopu do sześciu tygodni, wprowadzenia bezwarunkowego minimalnego dochodu lub likwidacji armii szwajcarskiej. Szwajcarzy jednak udowodnili, że potrafią się rządzić mądrze i dalekowzrocznie, bez ulegania nierealnym sloganom i niejasnym wizjom.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wiekowa socjalizacja obywatelska, polityczna wola narodu, dyscyplina i pracowitość, odpowiedzialność za siebie i za państwo, skłonność do kompromisów, korzystna sytuacja geopolityczna oraz mentalność i edukacja sprawiły, że Szwajcarzy wypracowali unikalny, sprawnie funkcjonujący system polityczny, niemający odpowiednika we współczesnym świecie.

1. Uwarunkowania instytucjonalno-historyczne systemu politycznego Szwajcarii

1.1. Początki szwajcarskiej państwowości

Historia Szwajcarii jest niewątpliwie kluczem do zrozumienia ustroju oraz mechanizmów działania instytucji tego państwa. Proces historycznego kształtowania się systemu politycznego w Szwajcarii charakteryzuje się oryginalnymi rozwiązaniami, mimo że – w porównaniu z innymi państwami – jest to stosunkowo krótka i „uboga" historia.

W czasach starożytnych obszar dzisiejszego państwa szwajcarskiego zamieszkiwany był przez plemiona Retów i Celtów. Nazwa *Helvetia* pochodzi od Helwetów – przedstawicieli jednego z plemion celtyckich, którzy osiedlili się w dolinie rzeki Aare. Jednak początki współczesnej Szwajcarii związane są z datą 1 sierpnia 1291 r., kiedy to w ramach konfederacji[5] trzy kantony: Uri, Schwyz i Unterwalden zawarły przymierze w celu wspólnej obrony swych ziem przed Habsburgami. Doszło wtedy do utworzenia tzw. związku wieczystego, stanowiącego fundament państwa szwajcarskiego.

Powstały 1 sierpnia 1291 r. pakt nazywany *Eidgenossenschaft*, czyli „związek zawarty pod przysięgą", potwierdzony został specjalną deklaracją, tzw. *Listem Federalnym*, który był jednocześnie pierwszym aktem ustrojowym Konfederacji Szwajcarskiej. Mieszkańcy kantonów, sygnatariusze paktu, wyrazili przekonanie o trwałości zawartego sojuszu i deklarowali wzajemną pomoc przy obronie wolności i suwerenności. Oświadczali również, że nie będą uznawali żadnych rozstrzygnięć narzucanych im z zewnątrz, oraz zobowiązali się rozsądzać wszelkie spory na drodze pokojowego arbitrażu. Dokument ten początkowo był tajny. Jego treść ujawniono dopiero w 1315 roku przed bitwą pod Morgarten[6]. Później zaginął i został odnaleziony w archiwum w Stans dopiero w 1760 roku. Przetłumaczono go na język niemiecki i opublikowano.

---

5 Konfederacja to luźny związek państw oparty na umowie, zawieranej z reguły w celu prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej. Państwa tworzące konfederację pozostają suwerennymi podmiotami, z reguły brak jest scentralizowanej władzy [przyp. autora].

6 Bitwa pod Morgarten – starcie zbrojne (15 listopada 1315 r.), w którym mieszkańcy kantonów Uri, Schwyz oraz Unterwalden bronili swoich praw do niezawisłości przeciwko Habsburgom w pobliżu miejscowości Morgarten w kantonie Zug [przyp. autora].

Państwowość Szwajcarii rozwijała się przez wieki, system polityczny tego kraju zmieniał się, do konfederacji dołączały kolejne gminy i kantony, przy czym dalej rządziły się własnymi prawami.

Przełomowym wydarzeniem w historii Szwajcarii był koniec XVIII wieku, kiedy wojska francuskie, dowodzone przez Napoleona Bonapartego, zajęły jej terytorium i zniszczyły dotychczasowy porządek polityczny i społeczny państwa.

Bezpośrednią przyczyną wkroczenia wojsk francuskich były zamieszki międzykantonalne. W styczniu 1798 r., niewątpliwie pod wpływem rewolucji francuskiej, mieszkańcy kantonu Waadt, zagrożeni przez władze kantonu Berno, wezwali na pomoc wojska napoleońskie. Po zakończeniu walk Berno, a potem całe ówczesne państwo szwajcarskie, zostało opanowane przez Francuzów. 12 kwietnia 1798 r. w miejscowości Aarau doszło do oficjalnego proklamowania konstytucji tzw. Republiki Helweckiej. Utworzono ją w oparciu o wzorzec francuski, a zatem na zasadzie państwa unitarnego[7] o charakterze scentralizowanym. Opracowana w Paryżu konstytucja stanowiła próbę połączenia postępowych i światłych idei, będących wynikiem rewolucji francuskiej, z dotychczas zupełnie obcą federalnej Szwajcarii koncepcją państwa kierowanego odgórnie. W konstytucji Republiki Helweckiej dokonano kluczowych zmian dotyczących statusu kantonów, radykalnie ograniczając ich kompetencje. W miejsce związku suwerennych krajów utworzono państwo unitar-

7 Państwo unitarne to forma państwa, która charakteryzuje się wewnętrzną jednolitością polityczną i administracyjną. Wszystkie jednostki administracyjne wchodzące w jego skład są jednakowo zorganizowane i podporządkowane organom centralnym [przyp. autora].

ne, bez granic pomiędzy kantonami, które, na wzór francuski, zostały nazwane departamentami.

1.2. Sytuacja polityczna przed rokiem 1848

Na rozkaz Napoleona Bonapartego wojska francuskie wycofały się z Republiki Helweckiej w lecie 1802 roku. Powodem tego były narastające protesty Szwajcarów oraz wyrachowanie samego Napoleona, który przewidywał rychły powrót Francuzów do Republiki jako wybawców ratujących skłócony kraj.

Po wycofaniu się wojsk francuskich Szwajcarzy mogli samodzielnie podjąć próby reformowania państwa, jednak nawet przyjęcie tzw. Drugiej Konstytucji Helweckiej nie doprowadziło do złagodzenia niepokojów i zamieszek w kraju. Na terenie całej ówczesnej Szwajcarii dochodziło do buntów i konfliktów. Do głosu dochodzili zwolennicy samodzielności kantonów i przywrócenia federalnej struktury państwa. Wobec tego Napoleon 19 lutego 1803 r. narzucił Szwajcarom nową konstytucję – tzw. Akt Mediacyjny (Rozjemczy), na mocy którego przywrócono zasadę federalizmu. Akt Mediacyjny wszedł definitywnie w życie 10 marca 1803 r. i ostatecznie zakończył istnienie Republiki Helweckiej, co w konsekwencji doprowadziło do przywrócenia dawnych struktur państwowych.

Tak więc ustrój narzucony przez Francję nie przetrwał długo, scentralizowanie konfederacji wolnych państw okazało się niemożliwe. Natomiast Akt Mediacyjny okazał się bardziej trwały i jego znaczenie było odczuwane jeszcze w roku 1848, w trakcie tworzenia nowej konstytucji[8].

8 Chodziło m.in. o rozdział kościoła od państwa, ujednolicenie miar i wag, ustanowienie wspólnej waluty, prawodawstwo i funkcjonowanie wojska [przyp. autora].

Kompetencje władz federalnych zostały ograniczone w nim do: polityki zagranicznej, wojskowości, ratyfikacji taryf celnych i arbitrażu w konfliktach pomiędzy kantonami. Te kompetencje władzy centralnej należały na początku XIX wieku do zgromadzenia przedstawicieli kantonów, a w okresie pomiędzy jego sesjami do *Landammanna* (przewodniczącego), który reprezentował również Szwajcarię w stosunkach z zagranicą. Niemniej jednak polityka zagraniczna konfederacji była w tych czasach ściśle uzależniona od Francji.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że czasy Aktu Mediacyjnego były epoką równowagi politycznej wewnątrz konfederacji. Biorąc jednak pod uwagę ścisłe powiązania z Francją, Szwajcaria była bardzo wrażliwa na wydarzenia polityczne w innych krajach. Upadek Napoleona w 1814 roku był jednocześnie końcem ustroju opartego na Akcie Mediacyjnym. Pierwsza połowa XIX wieku, aż do roku 1848, była bardzo trudną epoką dla Szwajcarii. Wielkie zmiany, nie tylko polityczne, lecz także społeczne, gospodarcze i technologiczne zmieniły życie kraju i jego obywateli.

Decyzja co do dalszego statusu konfederacji podjęta została na kongresie wiedeńskim, podczas którego 20 marca 1815 r. zagwarantowano ówczesnemu państwu szwajcarskiemu wieczystą neutralność oraz nietykalność terytorialną. Mocarstwa europejskie były zgodne, że neutralna Szwajcaria będzie doskonałą strefą buforową między Francją a Austrią, co przyczyni się do stabilności w Europie. W międzyczasie Szwajcaria odzyskała stare tereny konfederacji, a 7 sierpnia 1815 r. pomiędzy ówczesnymi 22 krajami związkowymi podpisana została umowa – pakt międzykantonalny, któ-

ry nadawał państwu szwajcarskiemu charakter federacji[9] w odróżnieniu od dotychczasowego statusu konfederacji[10].

Około 1830 r. pojawiły się zmiany w myśleniu politycznym, idące w kierunku powrotu do państwa scentralizowanego, a także próby zdyskredytowania paktu międzykantonalnego i instytucji zgromadzenia przedstawicieli kantonów.

W latach 1830-31 miały miejsce rewolucje demokratyczne w dwunastu kantonach, co doprowadziło do zastąpienia starej władzy nowoczesnymi instytucjami demokratycznymi. Obywatele wciąż jednak nie mieli jeszcze bezpośredniego wpływu na ustawodawstwo i proces decyzyjny. W okresie 1831-35 rozpoczęły się próby modernizacji paktu federalnego z 1815 roku. Początek lat trzydziestych XIX wieku był okresem wielu projektów jego rewizji, które jednak nie wróżyły powodzenia. Opozycja podczas debat konstytucyjnych w latach 1830-31, a następnie ruchy społeczne z lat 1839-41 domagały się wprowadzenia prawa weta wobec podejmowanych decyzji. Obecnie można je uznać za pierwowzór dzisiejszych referendów. Pierwszy raz weto zostało wprowadzone w 1831 roku w kantonie Sankt Gallen. Weto – jako instrument demokracji – nie było praktyczne, nie stanowiło zagrożenia dla liberalnej demokracji parlamentarnej. Opozycja demokratyczna wciąż była jeszcze zbyt słaba, aby móc skutecznie korzystać z prawa weta. Ostatecznie w 1848

9 Federacja – w odróżnieniu od konfederacji jest formą państwa składającego się z części autonomicznych, ale posiadających wspólny (federalny) rząd. Części tworzące federację posiadają autonomię wewnętrzną i tworzą w niektórych dziedzinach własne prawa. Wspólna jest natomiast waluta oraz polityka zagraniczna i obronna [przyp. autora].

10 Związek cały czas nosił i nosi tradycyjną nazwę nawiązującą do sojuszu zawartego pomiędzy trzema kantonami w 1291 r. na wzgórzu Rütli – Konfederacja Szwajcarska (niem. *Schweizerische Eidgenossenschaft*, franc. *Confédération suisse*, wł. *Confederazione Svizzera*) [przyp. autora].

roku zgromadzenie przedstawicieli kantonów ogłosiło samorozwiązanie, rozpoczynając w ten sposób modernizację państwa federalnego i zmieniając pakt z 1815 r. w konstytucję. Ten projekt zmian, nazwany później Projektem Berneńskim, został zaakceptowany przez czternaście kantonów i jeden półkanton. Miasto, w którym odbywała się dana sesja parlamentu, stawało się natenczas stolicą kraju.

1.3. Konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej w 1848 roku

W 1847 roku wybuchła wojna domowa pomiędzy kantonami katolickimi i protestanckimi. Katolicy starali się nie dopuścić do wzmocnienia władzy centralnej, do czego dążyli rządzący wówczas przedstawiciele Partii Radykalnej. W wyniku miesięcznych walk zginęło około 100 osób i był to ostatni poważniejszy konflikt zbrojny na terytorium Szwajcarii. Później kraj ten już nigdy nie zaznał grozy działań wojennych. W wyniku tych starć w 1848 r. stworzono konstytucję federalną, której uchwalenie było przełomowym etapem w kształtowaniu systemu politycznego Szwajcarii. Utworzono wówczas system zarządzania państwem oparty na instrumentach demokracji bezpośredniej, konsekwentnie pozostawiając kwestie lokalne w gestii władz kantonalnych i gminnych. Państwo określiło w nowej konstytucji swój status jako neutralne wyznaniowo i przyjęło jednocześnie zasadę terytorialności, zgodnie z którą w wielojęzycznej Szwajcarii zostały uznane prawnie wszystkie używane tam języki. Poszczególne wspólnoty językowe uzyskały prawo proporcjonalnej do swojej wielkości reprezentacji w politycznych instytucjach państwowych. W ten sposób pierwsze państwo oparte na instrumentach demokracji bezpośredniej w czasach nowożytnych stało się faktem.

Nowa konstytucja składała się z preambuły i z trzech zasadniczych rozdziałów, które zawierały 114 artykułów oraz przepisy przejściowe. Konfederacja kantonów została zastąpiona oficjalnie federacją, a jej członkowie – kantony – musieli zrezygnować z pewnej części niezależności, podporządkowując się dobrowolnie nowej władzy. Nowa federacja, która zachowała tradycyjną nazwę Konfederacji, zobowiązywała się zapewnić jedność narodu szwajcarskiego, gwarantując utrzymanie porządku i pokoju wewnątrz kraju. W ten sposób, oprócz kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej, prawa wypowiadania wojny i zawierania pokoju, praw w dziedzinie organizacji wojska, praw celnych, poczty i systemu monetarnego, federacja gwarantowała sobie prawo interwencji w przypadku lokalnych konfliktów pomiędzy kantonami lub na wypadek ewentualnego zagrożenia wojną domową.

Oprócz gwarancji niezależności w stosunku do zagranicy i pokoju wewnętrznego, federacja stawiała przed sobą dwa zasadnicze cele: ochronę praw i wolności kantonów oraz dążenie do ogólnego dobrobytu obywateli. W kompetencjach kantonów pozostały kwestie szkolnictwa, sądownictwa i ustawodawstwa oraz policji. Związek gwarantował wszystkim obywatelom wolność wyznania, słowa i stowarzyszeń oraz prawo do zgromadzeń. Istotne jest to, że federacja od początku istnienia stawiała sobie ambitny cel stworzenia narodu szwajcarskiego. W tym celu ustanowiono wolność zamieszkania, co oznaczało, że każdy obywatel nowo utworzonego państwa szwajcarskiego miał prawo wyboru miejsca zamieszkania na terytorium federacji bez ryzyka utraty swoich podstawowych praw.

Jednakże największą innowacją wprowadzoną przez Konstytucję roku 1848 było niewątpliwie ustanowienie usta-

wodawczych i wykonawczych organów władzy centralnej: parlamentu, rządu i trybunału federalnego. Parlament – Zgromadzenie Federalne, wybierane podczas wyborów powszechnych, składał się z dwóch izb: Rady Narodowej, która była reprezentantem narodu, i Rady Kantonów (dwóch deputowanych z każdego kantonu). Ważną nowość stanowiła władza wykonawcza – Rada Federalna, w skład której wchodziło siedmiu członków – reprezentantów różnych kantonów, ugrupowań politycznych, grup językowych i religijnych. Pierwsza Rada Federalna została wybrana 16 grudnia 1848 roku i przyjęła kolegialny system podejmowania decyzji (ustawa z 16 maja 1849 r.). 6 listopada 1848 roku, w Bernie, które to miasto zostało wybrane na siedzibę władz nowo utworzonego państwa, doszło po raz pierwszy do zgromadzenia się obu izb Parlamentu Federalnego. Do dzisiaj Berno traktowane jest jako miasto – siedziba władz federalnych, a nie jako stolica państwa w pełnym tego słowa znaczeniu. Słowo „stolica" wiąże się z dominacją, a Szwajcarzy nie tolerują dominujących elementów w życiu politycznym i społecznym.

W konstytucji federalnej z 1848 roku, obok instytucjonalizacji nowego porządku państwowego, przewidziano również możliwość jej nowelizacji – oprócz obowiązkowego referendum konstytucyjnego[11] wprowadzono możliwość zmian konstytucji przez inicjatywę ludową, a więc przez zwykłych obywateli. Stworzyło to ramy dla ówczesnego liberalnego rządu i jego polityki o charakterze modernizacyjnym. Jednocześnie konstytucję z 1848 roku należy postrzegać jako deklarację woli: demokracja i naród Szwaj-

11 Referendum obowiązkowe określane jest w konstytucji szwajcarskiej mianem referendum obligatoryjnego, a referendum nieobowiązkowe mianem referendum fakultatywnego [przyp. autora].

carii, państwo narodowe i system federalny były wtedy raczej nowo kreowanym celem młodego państwa, a nie konkretną rzeczywistością.

1.1.1. Modyfikacje Konstytucji w latach 1874 i 1891

Proces centralizacji władzy i ograniczania władzy kantonalnej na rzecz władzy federalnej nie przebiegał w Szwajcarii bez problemów. Konstytucje kantonalne nie mogły zawierać żadnych zapisów, które byłyby sprzeczne z nowym porządkiem federalnym i musiały być poddawane zmianom na żądanie większości obywateli. Konstytucje te, jak również Konstytucja Federalna, zostały w latach 1848-1874 wielokrotnie poddawane rewizji. Najważniejsza z nich miała miejsce w roku 1874, ale stanowiła – mimo wielu zmian i poprawek – kontynuację założeń ustrojowych z 1848 roku. Zmiany, które przyjęto w nowej ustawie zasadniczej, dotyczyły głównie przeniesienia niektórych uprawnień o charakterze gospodarczym z władz kantonalnych na władze federalne oraz umożliwienia unifikacji prawa cywilnego – głównie handlowego.

Rewizja Konstytucji w roku 1874 nie była rewizją całkowitą i zachowała podstawowe instytucje federalne, takie jak dwuizbowy parlament, Radę Federalną, jak również normy dotyczące praw i wolności obywatelskich. Zmodyfikowana konstytucja zwiększyła kompetencje władz centralnych, szczególnie w kwestiach militarnych. Rząd Federalny wziął na siebie odpowiedzialność za całość spraw związanych z wojskowością, jak również prawem handlowym. Federacja uzyskała duży wpływ na kwestie religijne, rozszerzono również kompetencje Trybunału Federalnego w sprawach konfliktów między kantonami a rządem centralnym.

Najważniejszą zmianą konstytucji z 1874 r. było wprowadzenie referendum nieobowiązkowego[12], co wywarło wpływ na rozwój ustroju konstytucyjnego w Szwajcarii i miało znaczące konsekwencje dla całego systemu politycznego. Poprawiona konstytucja dawała rządowi centralnemu istotne kompetencje, ale wprowadzenie w życie jego decyzji musiało być realizowane etapami, ponieważ władze musiały brać pod uwagę postawy i atmosferę, jaka panowała wśród obywateli biorących udział w referendach. Wniesione poprawki, wprowadzające zwiększone kompetencje Rady Federalnej, uwzględniały wprowadzenie wspólnej waluty oraz zmiany wymuszone przez rozwój populacji i rewolucję przemysłową. Wprowadzono między innymi prawo do inicjatywy ustawodawczej dla obywateli, umożliwiające częściową zmianę konstytucji.

Kolejna modyfikacja konstytucji miała miejsce w 1891 roku. Rozszerzono wówczas zakres inicjatywy ludowej[13], która odtąd miała na celu nie tylko przyjęcie nowej konstytucji, lecz także wniesienie pojedynczych poprawek konstytucyjnych.

1.1.2. Konstytucja z roku 1999

Obowiązująca obecnie Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej została uchwalona w 1999 roku. Jeśli chodzi o pozycję parlamentu, nie dokonano radykalnych zmian i „na tym odcinku Szwajcaria pozostała wierna swej tradycji ustrojowej, zachowując w zasadniczych zrębach system ukształtowany jeszcze przez konstytucję z roku 1848”[14]. Nikomu nawet nie przyszło do głowy, aby zmieniać sprawdzone przez 150 lat zasady ustrojowe.

12 Zob. aneks II.
13 Ibidem.
14 P. Sarnecki, *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2003, s. 7.

18 grudnia 1998 roku Zgromadzenie Federalne zaproponowało tekst nowej Konstytucji Federalnej. Została ona zaakceptowana przez naród i kantony w referendum obowiązkowym w dniu 18 kwietnia 1999 roku i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2000 roku. W ten sposób, po 125 latach, zastąpiono tekst ustawy zasadniczej z roku 1874. Należy podkreślić, że podstawowe wartości demokracji szwajcarskiej, jak federalizm, demokracja bezpośrednia, państwo socjalne[15] i liberalne państwo prawa, zostały zachowane i jedynie dostosowane do czasów współczesnych. W konstytucji z roku 1999 głównymi zasadami są: godność człowieka jako nadrzędna wartość w państwie, zasada federalizmu, zasada państwa socjalnego, zasada wolnej konkurencji i zasada subsydiarności[16].

Konstytucja składa się z preambuły i sześciu jasno sformułowanych tytułów:

- Tytuł I: Postanowienia ogólne,
- Tytuł II: Prawa podstawowe, prawa obywatelskie i cele socjalne,

15 Zasada państwa socjalnego jest zobowiązaniem politycznym, na mocy którego państwo musi zapewnić swoim obywatelom podstawy do egzystencji. Jest to także zobowiązanie do wyrównywania różnic między biedniejszymi a bogatszymi przez zastosowanie zasady równości socjalnej. Zabezpieczenie starości oraz zabezpieczenie ryzyka życiowego – jak na przykład choroby, stanu wymagającego opieki czy bezrobocia spowodowanego utratą pracy – są fundamentem państwa socjalnego [przyp. autora].

16 Zasada subsydiarności głosi, że każda władza, a w szczególności władza polityczna, powinna mieć znaczenie pomocnicze (wspierające) i pobudzające w stosunku do wysiłków podejmowanych przez autonomiczne i samodzielne jednostki, które ją ustanowiły. Gdziekolwiek jest to możliwe i konieczne, państwo nie powinno odbierać ludziom władzy (rodzicielskiej, służbowej, politycznej na wszystkich szczeblach), którą są oni w stanie sprawować z własnej woli i za pomocą własnych środków, i za której pośrednictwem mogą z pożytkiem realizować się zarówno dla interesu ogółu, jak i własnego. Naczelnym motywem każdej społecznej interwencji winno być niesienie pomocy członkom społeczeństwa, a nie zastępowanie bądź niszczenie ich własnej aktywności, Encyclopedia PWN, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/subsydiarnosc;4836984.html, [dostęp z 10.08.2017].

• Tytuł III: Federacja, kantony i gminy,
• Tytuł IV: Naród i kantony,
• Tytuł V: Władze federalne,
• Tytuł VI: Zmiana Konstytucji Federalnej i przepisy przejściowe.

Nowa konstytucja zachowała „trójpoziomowy" system polityczny, złożony z gmin, kantonów i federacji. Podstawowymi jednostkami terytorialnymi i politycznymi są kantony, ale ogromną wagę przywiązuje się do polityczno-administracyjnej roli gmin[17].

Podstawowa wartość szwajcarskiej konstytucji polega na tym, iż nie kwestionuje ona tożsamości prawnej kantonów. Bohdan Górski słusznie stwierdza: „Konstytucja nie zwraca się przeciw patriotyzmowi, przywiązaniu do regionalnej kultury i tożsamości. Wręcz przeciwnie, integruje patriotyzm w systemie federalnym, gdzie jest wielką siłą w służbie kantonu i Konfederacji"[18].

Jak już wspomniałem, Szwajcaria jest krajem bardzo zróżnicowanym – i to właściwie pod każdym względem. Stąd wynika szczególna rola konstytucji, która jest nie tylko – jak w innych krajach – aktem normatywnym, lecz rzeczy-

17 Do zadań gminy należą: wybór władz, zarządzanie majątkiem przez zawieranie umów, finanse publiczne, ustalanie i egzekwowanie podatków gminnych, przyznawanie obywatelstwa, podstawowe i średnie szkolnictwo publiczne, utrzymywanie i budowanie placówek szkolnych oraz wybieranie władz szkolnych i nauczycieli, ochrona zdrowia i opieka społeczna, zapewnienie powszechnie dostępnej niespecjalistycznej opieki lekarskiej, a osobom potrzebującym środków do egzystencji, zapewnienie utrzymania spokoju i porządku publicznego, planowanie lokalne, opracowywanie planów zabudowy terenu oraz wydawanie decyzji lokalizacyjnych, organizowanie robót publicznych, budowa, rozbudowa i utrzymanie urządzeń technicznych i służb przemysłowych oraz urządzeń kulturalnych i sportowych [przyp. autora].

18 B. Górski, *Jak przeżyć kapitalizm*, Retro-Art, Warszawa 2013, s. 78-79.

wistą podstawą procesu integracji i tożsamości helweckiego państwa. Nie wolno zapominać, że narodowość szwajcarska opiera się na woli jego obywateli. Również dlatego zasady zawarte w konstytucji mają szczególne znaczenie. Na nich opiera się, między innymi, szwajcarski patriotyzm, co z punktu widzenia innych narodów może brzmieć dziwnie.

1.4. Podsumowanie rozdziału pierwszego

Na przestrzeni dziejów państwowość Szwajcarii rozwijała się, a jej demokratyczny charakter dojrzewał i doskonalił się. Proces ten nadal trwa. Obecnie system tego kraju można określić jako parlamentarno-kantonalny. W Szwajcarii w 1848 roku stworzono konstytucję federalną oraz system oparty na referendach, a takie kwestie lokalne, jak podatki, sądownictwo, szkolnictwo, policję i sprawy socjalne, pozostawiono w gestii kantonów. W 1874 roku wniesiono poprawki, wprowadzając referendum nieobowiązkowe. W 1891 roku konstytucja została ponownie poprawiona, i można powiedzieć, że utworzono wtedy jedyny w swoim rodzaju system, silnie oparty na demokracji bezpośredniej. Obecna konstytucja Szwajcarii została przyjęta przez ogół wyborców w referendum w 1999 roku.

Najważniejszą innowacją konstytucji z 1848 roku, modyfikowaną później w latach 1874, 1891 i 1999, było stworzenie systemu politycznego opartego na formach demokracji bezpośredniej. Dawała ona obywatelom szereg praw i wolności, w tym wolność wypowiedzi, wolność wyznania i wolny wybór miejsca zamieszkania. Dokonano zinstytucjonalizowania nowego porządku państwowego zgodnie z dążeniami liberalno-demokratycznych kantonów. Od początku przewidziano możliwość nowelizacji ustawy zasadniczej – nie

tylko na drodze obowiązkowego referendum konstytucyjnego, lecz także przez inicjatywę ludową. Ówczesną konstytucję należy postrzegać jako deklarację woli jej twórców. Przyszłość pokazała, że nowy ustrój demokratyczny, oparty na instrumentach bezpośredniego rządzenia państwem z silnymi tendencjami federalnymi, nie pozostał wyimaginowanym celem, lecz urzeczywistnił się w praktyce.

2. Założenia i funkcjonowanie szwajcarskiego federalizmu

2.1. Federalizm przez integrację

Państwo federalne odróżnia się od państwa unitarnego, tzn. kierowanego odgórnie, tym, że stara się przekazywać zadania państwowe na niższe poziomy administracyjno -terytorialne. Państwo posiada kompetencje powierzone mu bezpośrednio przez naród. W przypadku Szwajcarii to obywatele decydują o kształcie i funkcjonowaniu państwa, którego podstawę stanowią gminy i kantony, sfederalizowane i pozbawione tylko tych kompetencji, które przekazały dobrowolnie na wyłączność federacji. Niemniej jednak większość państwowych uprawnień zostaje przekazana z poziomu federacji na niższe poziomy, w oparciu o zasadę subsydiarności. Jednostki terytorialne, tworzące państwo federalne, posiadają tak znaczącą autonomię w dziedzinie konstytucjonalności, legislacji, władzy wykonawczej i prawodawstwa, że mogą zostać praktycznie nazwane państwami, chociaż nie posiadają pełnych uprawnień państwowych w sprawach międzynarodowych i obronnych.

Szwajcaria jest pierwszą federacją na świecie, która zrodziła się przez zbliżenie się do siebie wielu suwerennych państw

-kantonów. Federalizm szwajcarski jest zatem przykładem federalizmu przez integrację, natomiast nazwa „Konfederacja" ma już znaczenie jedynie symboliczne.

Szwajcaria jest przykładem federalizmu przez integrację, co oznacza, że w momencie utworzenia państwa szwajcarskiego kantony musiały zrezygnować z pewnej części swoich kompetencji na rzecz nowego organizmu państwowego. Mówiąc o federalizmie szwajcarskim, trzeba wziąć pod uwagę specyfikę tego kraju. W Szwajcarii, na ograniczonej przestrzeni, istnieje ogromna wielokulturowość, z czterema różnymi regionami językowymi i dwiema dominującymi religiami. Niewielkie terytorium Szwajcarii, jak również różnorodność kulturowa, historyczna i religijna, nadały szczególny charakter federalizmowi w tym kraju. Po pierwsze, zrezygnowano z idei utworzenia kraju monokulturowego, bazującego na jednym języku urzędowym i jednej oficjalnej religii, a po drugie, Szwajcarzy zdołali utworzyć taki typ demokracji, który umożliwia podział władzy pomiędzy katolików i protestantów, między większość niemieckojęzyczną i mniejszości, które mówią po francusku, włosku i retoromańsku. Jest to więc model kraju o ogromnej woli utworzenia niezależnego narodu, który opiera się na wzajemnym poszanowaniu jego mniejszości i obywateli.

Jak wiadomo, nacjonalizm odnosi się do etnicznej tradycji i chęci uniezależnienia się części kraju od jego całości. W Szwajcarii było natomiast dokładnie na odwrót: mieszkańcy kantonów, reprezentujących różne języki, grupy etniczne i religijne, rozwinęli w sobie przekonanie o konieczności utworzenia organizmu politycznego, nieopartego na wspólnej tradycji i kulturze, przez co kraj ten może wydawać się tworem sztucznym. Aby dobrze zrozumieć federa-

lizm szwajcarski, nie należy zapominać, że państwo to tworzy dwadzieścia sześć kantonów[19], które są w dużej mierze autonomiczne i które z dumą nazywają siebie „republikami" czy „państwami". To właśnie kantony są podstawowym fundamentem federacji, a nie – jak się powszechnie wydaje – wspólnoty językowe. Wszystkie kantony, za wyjątkiem czterech, są jednolite językowo i wciąż istnieje potencjalne ryzyko konfliktu w przypadku ewentualnego powstania bloków kantonów, których mieszkańcy posługują się tym samym językiem. Jednakże do konfliktów pomiędzy kantonami dochodzi niezwykle rzadko. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest fakt, że granica pomiędzy Szwajcarią francuskojęzyczną i niemieckojęzyczną przechodzi przez trzy kantony z dwoma językami urzędowymi. Innym ważnym zjawiskiem dla federalizmu szwajcarskiego jest to, że granice między regionami zdominowanymi przez jedną religię nie pokrywają się z granicami regionów językowych czy z granicami kantonów. Istnieją w Szwajcarii kantony niemieckojęzyczne zdominowane przez katolików, jak również kantony francuskojęzyczne zdominowane przez protestantów.

Innym ważnym elementem jest nieistnienie dominującej stolicy. Władza federalna ma swoją siedzibę w Bernie, ale na przykład Sąd Federalny usytuowany jest w Lozannie. Berno jest zaledwie czwartym miastem pod względem wielkości. Zurych, Bazylea i Genewa przewyższają Berno nie tylko pod względem liczby mieszkańców, lecz także pod względem przemysłu i bankowości. Czynnikami pozytywnie wpływającymi na współpracę między kantonami są: skoncentrowanie siedzib banków we wszystkich większych

19 Trzy kantony są podzielone na półkantony: Bazylea, Appenzell i Unterwalden [przyp. autora].

miastach, fakt, że wszystkie cztery regiony językowe mają swoje miejscowości turystyczne oraz to, że duże zakłady przemysłowe znajdują się w przynajmniej dwóch regionach językowych. W sytuacji istnienia wielu powiązań między kantonami (językowych, religijnych, ekonomicznych i kulturowych) polityka szwajcarska charakteryzuje się zawiązywaniem wielu zmiennych koalicji, które się wzajemnie zazębiają, ale i konkurują ze sobą. Żadna z tych koalicji nie stanowi trwałej większości i nie dominuje na żadnej płaszczyźnie. Słusznie twierdzi Christoph Büchi, że bitwy o „*Röstigraben*"[20] nie należy brać dosłownie, ponieważ jedność Szwajcarii jest w każdym wypadku zagwarantowana[21].

Sukces przedsiębiorczości i polityki gospodarczej Szwajcarii rozkwita również dzięki otwartości na różnorodność. Choć powszechne kojarzy się Szwajcarię z konkretnymi produktami, jak zegarki, czekolada, ser i banki, to jednak szwajcarski sukces wynika z tego, jak rozmaite wynalazki i innowacje, podobnie jak kantony, są ze sobą powiązane. Właśnie ta typowa dla Szwajcarii różnorodność (wielość w jedności), która poniekąd łączy się z federalizmem, cechuje szwajcarską innowacyjność, od turystyki przez technologię medyczną, produkcję środków chemicznych i farmaceutyków, aż po bankowość i przemysł zegarmistrzowski.

---

20 Pojęcie *Röstigraben* powstało w trakcie pierwszej wojny światowej, kiedy to mieszkańcy francuskiej części popierali działania Ententy, a mieszkańcy niemieckiej – Sojuszu Trzech Cesarstw na czele z Cesarstwem Niemieckim. Co dziwne, sympatie społeczeństwa pokrywały się dokładnie z granicą między częściami językowymi Szwajcarii, tak jakby w miejscu, gdzie istnieje granica między częścią społeczeństwa, która mówi po niemiecku, a częścią, która mówi po francusku, istniała prawdziwa bariera mentalności, tak jakby były to dwa oddzielne narody. Obecnie używa się tego określenia przy analizowaniu wyników referendów [przyp. autora].

21 Ch. Büchi, *Röstigraben. Das Verhältnis zwischen deutscher und welscher Schweiz. Geschichte und Perspektiven*, NZZ Libro, Zürich 2000, s. 15.

Ważną kwestią dla federalizmu jest dwuizbowość parlamentu federalnego, która zdecydowanie różni się od dwuizbowości parlamentu w krajach o charakterze scentralizowanym. Parlament szwajcarski składa się, jak wszystkie parlamenty państw federalnych, z dwóch izb. Pierwsza z nich – Rada Narodowa – reprezentuje naród i w trakcie jej wyboru i podziału mandatów brana jest po uwagę liczba ludności kantonów. Natomiast podczas wyboru drugiej izby – Rady Kantonów – każdy kanton uzyskuje dwa mandaty, bez względu na liczbę swoich mieszkańców (półkantony po jednym mandacie). Procedura legislacyjna może być wszczęta w każdej izbie, a w celu zaakceptowania danej ustawy konieczna jest zgoda obu izb, co podkreśla jeszcze bardziej wagę kantonów w procesie podejmowania decyzji na poziomie konfederacji.

Należy również dodać, że Szwajcarzy prowadzą tzw. dialog federalny. Jest to forum, które służy regularnym spotkaniom politycznym – z zasady dwa razy w roku – między delegacją Rady Federalnej i delegacją Konferencji Rządów Kantonalnych[22] reprezentującą kantony. Te konsultacje są okazją do wymiany informacji i punktów widzenia na ważne tematy dotyczące relacji konfederacja – kantony. Dyskutowane są głównie kwestie instytucjonalne, polityka zagraniczna i projekty o charakterze międzydepartamentalnym. Celem dialogu federalnego jest harmonizacja polityki federacji i kantonów w momencie podejmowania nowych projektów i przy okazji ich wdrażania. **Wszystko według zasady: dialog jest źródłem kompromisu.** Przykładem może być budowa tuneli w kantonach alpejskich, którą dofinansowuje federacja, co wymaga wielu żmudnych pertraktacji na szczeblu federacja – kantony.

22 W jęz. niemieckim: *Konferenz der Kantonsregierungen* [przyp. autora].

2.2. Subsydiarność – rola kantonów i gmin

Tym, co jest bardzo istotne w szwajcarskim systemie politycznym, jest zasada subsydiarności, która przypisuje gminom i kantonom wszystkie prawa nienależące wyraźnie do władz szczebla federalnego.

Szwajcaria – jak już uprzednio podkreśliłem – jest państwem federacyjnym posiadającym trzy poziomy polityczne: federację, 26 kantonów oraz około 2850 gmin. Zdecentralizowana organizacja zadań państwowych i dążenie do wykonywania ich, zgodnie z zasadą subsydiarności, na możliwie najniższym szczeblu – leżą u podstaw państwa istniejącego praktycznie w niezmienionej formie od 1848 roku.

Szwajcarskie państwo federacyjne stosuje demokrację bezpośrednią, w której najwyższą władzę państwową sprawuje naród, a obywatele kreują prawo za pomocą referendum. Powszechne prawo wyborcze czynne i bierne dla mężczyzn zostało wprowadzone na szczeblu ogólnoszwajcarskim w 1848 roku, natomiast dla kobiet – w 1971 roku. Demokracja nie zaprasza w naturalny sposób wszystkich do udziału w życiu politycznym, może też wykluczać. I tak właśnie działo się w Szwajcarii: dorośli mężczyźni wielokrotnie korzystali ze swojego demokratycznego przywileju odmawiania prawa do głosowania kobietom. Od lat 80. XIX wieku Szwajcarki coraz liczniej domagały się praw wyborczych od mężczyzn. Mężczyźni konsekwentnie im tego odmawiali, co w demokracji bezpośredniej jest jak najbardziej zgodne z prawem. Potwierdza się tu zasada, że demokracja i postęp nie zawsze idą w parze.

W aktualnie obowiązującej konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej istotny jest art. 3, który zasadniczo określa federalny i subsydiarny system tego państwa: „Kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez Konstytucję Federalną; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane Federacji".

To zaledwie jedno zdanie, ale zawiera w sobie cały sens szwajcarskiego federalizmu i zasady subsydiarności. Tym bardziej ważna jest interpretacja tego artykułu konstytucji, który sugeruje, że wszystkie organy państwa działają w granicach prawa i w dobrej wierze, natomiast ich kompetencje są podzielone między władze federalne a kantonalne. Pierwsze z nich wypełniają tylko te zadania, które wyraźnie przekazuje im konstytucja, a spory kompetencyjne są rozwiązywane przez rokowania lub mediacje, oba szczeble władzy wzajemnie się bowiem przenikają. Stosunkowo często obowiązki w wykonywaniu przepisów prawa federacji są przekazywane kantonom, ale nie jest to regułą. Ten zdecentralizowany federalizm oparty na zasadzie subsydiarności oznacza, że wszelkie decyzje podejmowane są oddolnie, z bezpośrednim udziałem obywateli. Decyzje, które nie mogą być podjęte na szczeblu gminy, podejmowane są przez władze kantonalne. W wielu dziedzinach regułą jest, że rząd federalny tworzy prawo, ale jego wdrożenie pozostawia kantonom, które dokonują tego w sposób stosowny do własnych wymogów. **Silna tradycja federalistyczna wymaga od władz w poszczególnych kantonach zajmowania się własnymi problemami i powstrzymywania się od krytykowania działań w innych kantonach. Można to porównać do zasady, na jakiej funkcjonują konkurujące ze sobą firmy, które nie krytykują się nawzajem, lecz bacznie przyglądają się sto-**

sowanym przez inne metodom. Jeśli metoda się sprawdza, to każdy natychmiast zaczyna ja stosować u siebie.

Kantonów nie można porównywać do regionów, prowincji lub dystryktów administracyjnych w innych krajach demokratycznych, np. do polskich województw. Są to w zasadzie niezależne jednostki terytorialne o charakterze państwa, posiadają własne konstytucje i same używają w stosunku do siebie nazwy „państwo" (niem. *Staat*, franc. *Etat*). Mają właściwie wszystkie prawa państwa z wyjątkiem tych, których zrzekły się dobrowolnie na rzecz federacji, a więc np. obronności i polityki zagranicznej. Zgodnie z ogólną doktryną polityczną Szwajcarii, kantony, oprócz przestrzegania własnych, ustalonych autonomicznie praw, mają obowiązek wprowadzania w życie ogólnych praw federalnych. Sprawia to, że państwo wykazuje bardzo niski poziom konfliktowych lub blokujących się postanowień prawnych na osi federacja – kantony – społeczności gminne.

W miarę przekazywania kompetencji federacji, swobody polityczne, które posiadały kantony przed rokiem 1848, zostały znacznie ograniczone. Jednakże, nawet jeśli konfederacja uzyskała z czasem więcej uprawnień, to kantony i tak zachowały swoją kluczową pozycję. Nie należy również zapominać, że duża część dochodów federalnych przypada na kantony. W początkowej fazie istnienia państwa szwajcarskiego finanse konfederacji i kantonów były wyraźnie rozdzielone. Każdy kanton był zobligowany do wypełniania swoich zadań jedynie za pomocą środków własnych. Nawet na wykonanie zadań federacyjnych kantony nic od federacji nie dostawały i utrzymywały się z własnych podatków. Obecnie federacja jest zobowiązana do podziału pewnej części swoich dochodów z kantonami.

Ma to bezpośredni związek ze szwajcarskim systemem podatkowym, który należy do jednych z najbardziej skomplikowanych na świecie. Związane jest to ze zróżnicowaniem stawek podatkowych w różnych częściach kraju i w kantonach. W Szwajcarii występują trzy rodzaje podatku dochodowego, co wiąże się z zasadą subsydiarności: gminny, kantonalny i federalny. Każdy z 26 szwajcarskich kantonów ustała swoją stawkę podatku obowiązującą w kantonie. Podobnie czynią szwajcarskie gminy, które na swoim obszarze również wprowadzają określoną przez siebie wysokość należnego do zapłacenia podatku. Każdy z kantonów i każda z gmin ma swoją własną ustawę podatkową, która ustala dochody i majątek. System ten sprawia, że kantony oraz gminy konkurują między sobą, a konkurencyjnymi stawkami podatkowymi próbują przyciągać firmy i zamożnych obywateli.

Najważniejszym czynnikiem autonomii państw/kantonów jest to, że każde z nich może ustanowić swoją własną konstytucję, z jednym wszak ograniczeniem: konstytucja taka musi respektować zasady Konstytucji Federalnej i przyczyniać się do podtrzymania spójności federacji.

Warto wymienić konstruktory – czyli podstawowe czynniki polityczno-prawne, które gwarantują autonomię szwajcarskich kantonów.

Po pierwsze, istnienie kantonów jest zagwarantowane konstytucyjnie: ustawodawca federalny nie może ani utworzyć, ani zlikwidować żadnego kantonu wbrew jego woli. Jest to zagwarantowane w art. 53 Konstytucji Federalnej. Aby dokonać zmiany liczby kantonów, a nawet aby zmodyfikować ich terytorium, zainteresowana ludność musi wyrazić na

to zgodę, co powoduje długą i skomplikowaną procedurę, łącznie z referendum kantonalnym.

Po drugie, kantony organizują swoje życie polityczne w autonomiczny sposób. Każdy z nich tworzy własne władze, rozdziela między nie kompetencje, określa prawa i obowiązki obywateli. Prawo federalne narzuca jedynie kilka elementarnych zasad, które praktycznie ograniczają się do idei równości i do zasady demokracji. Oprócz tych zasad kantony posiadają całkowitą wolność w zakresie organizacji swojego wewnętrznego życia politycznego.

Po trzecie, kantony swobodnie wybierają swoje władze. Rada Federalna nie narzuca ani nie sugeruje kantonom kandydatów w wyborach, nie bierze udziału ani w wyborach deputowanych, ani w wyborach członków parlamentów kantonalnych. Nie posiada również uprawnień do rozwiązania parlamentu kantonalnego lub odwołania jego rządu.

Po czwarte, kantony nie podlegają politycznej kontroli Federacji. Konstytucje kantonalne są poddane akceptacji Zgromadzenia Federalnego. Pewne prawa kantonalne są poddawane kontroli Rady Federalnej. Większość decyzji i orzeczeń sądowych podlega apelacji przed Trybunałem Federalnym. Jednakże te kontrole różnią się od kontroli władzy w państwach unitarnych tym, że ograniczają się jedynie do sprawdzenia legalności, a nie właściwości. Rada Federalna może, na przykład, odmówić akceptacji danego prawa jedynie wtedy, kiedy uzna, że gwałci ono prawo federalne.

Rządy kantonalne są organami nadzoru nad gminami, natomiast władzę ustawodawczą sprawuje rada kantonalna, czyli parlament, złożony zazwyczaj ze 100 radnych. Radę

wybiera społeczeństwo kantonu co cztery lata w wyborach powszechnych. Parlament kantonalny zatwierdza budżet i uchwala ustawy przygotowywane przez rząd. Wybiera też najważniejszych urzędników kantonalnych i kontroluje istotne operacje finansowe.

Analizując szwajcarski system polityczny, należy podkreślić szczególne znaczenie gmin, które stanowią fundament państwa. Gminy wiejskie i miejskie zachowały swoje prawa do dziś, a ich samorządność jest zagwarantowana konstytucyjnie. Organizacja gmin w poszczególnych szwajcarskich kantonach wykazuje podobieństwa strukturalne i jest zapisana w gminnych konstytucjach, co jest nietypowe w innych państwach. W skład zgromadzenia gminy wchodzą wszyscy obywatele uprawnieni do głosowania. W zależności od przyjętego w kantonie systemu organizacji, zgromadzenie ma moc ustawodawczą lub zbiera się w celu powołania organu przedstawicielskiego mającego taką moc.

Kwestia autonomii gmin potwierdza się chociażby w takich przywilejach, jak prawo opodatkowania w celu zaspokojenia własnych potrzeb albo swoboda działania w kwestiach nienależących do zakresu kompetencyjnego kantonów czy samej federacji. Przyznawane jest także obywatelstwo gminy i jest ono warunkiem otrzymania obywatelstwa krajowego. Jak określa Zdzisław Czeszejko-Sochacki w swojej monografii, zasady te składają się na tzw. jądro autonomii gmin[23]. Nie wolno zapominać, że to właśnie **gminy były w Szwajcarii przez stulecia uosobieniem oddolnej demokracji**.

23 Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe 2002, s. 39.

Subsydiarny federalizm Szwajcarii jest na pewno skomplikowanym organizacyjnie i kosztownym systemem. W praktyce sprawia jednak, że obywatele w sposób rzeczywisty i autentyczny uczestniczą w życiu politycznym państwa, i daje uprawnionym do głosowania satysfakcję współdecydowania o sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą. Oczywiście konflikty i mediacje między poszczególnymi szczeblami federalnymi są na porządku dziennym. Przykładem jest kwestia rozmieszczenia uchodźców przybywających do Szwajcarii. Decyzje o ich przyjmowaniu podejmują władze federalne. Umieszczani są jednak – logicznie rzecz biorąc – na terytorium poszczególnych kantonów. Są kantony, które nie zgadzają się na to, są również i takie, które się zgadzają, bez stawiania dodatkowych warunków. W grę wchodzi tutaj również finansowanie pobytu uchodźców. Niektóre kantony żądają od federacji wsparcia, nie posiadają bowiem środków na utrzymywanie rzeszy nowoprzybyłych.

Przynależność lokalno-polityczna jest bardzo głęboko wrośnięta w mentalność obywatela szwajcarskiego, który zdecydowanie utożsamia się przede wszystkim z gminą i kantonem, a dopiero potem z federacją. Inny kanton dla typowego Szwajcara to już „zagranica", a ludzie bardzo niechętnie przeprowadzają się z kantonu do kantonu.

2.3. System partyjny i „formuła magiczna"

2.3.1. Partie polityczne

Z reguły system polityczny obejmuje partie i instytucje polityczne oraz organizacje i osoby specjalizujące się w dziedzinie polityki.

System polityczny w Szwajcarii tworzą wszyscy aktorzy, którzy biorą udział w podejmowaniu decyzji politycznych[24]. Innymi słowy, cała populacja mająca prawa wyborcze należy do systemu politycznego tego państwa – uczestniczą w nim nie tylko partie, lecz także wszyscy obywatele bezpośrednio przez głosowanie w referendach lub przez angażowanie się w inicjatywy ludowe[25]. W porównaniu do innych państw szwajcarski system partyjny jest dosyć słaby, co przejawia się w ogromnym rozbiciu każdej partii z osobna. Struktura tego systemu jest zdeterminowana podziałami społecznymi i kulturowymi oraz, z drugiej strony, przez instytucje federalizmu i demokracji bezpośredniej[26]. Rozczłonkowanie systemu partyjnego jest wynikiem mnogości partii oraz zmienności jego struktury na niższych poziomach federalnych. Konfiguracja partii zmienia się w zależności od poziomu lokalnego systemu politycznego, to znaczy: jest różna w zależności od kantonu czy nawet gminy. Charakterystyczne jest, że na poziomie kantonu i gminy struktura systemu partyjnego jest bardziej spójna niż na poziomie federacji. O randze partii politycznej decydują dwa kryteria: to, czy może być partnerem w koalicji rządowej, a jeśli nie, to czy może skutecznie wetować decyzje rządu. Kryteria te sprawiają, że w Szwajcarii istnieją cztery znaczące partie polityczne:

- Socjaldemokratyczna Partia Szwajcarii (*Sozialdemokratische Partei der Schweiz*),
- Szwajcarska Partia Ludowa (*Schweizerische Volkspartei*),

24 System polityczny to ogół organów państwowych, partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych (formalnych i nieformalnych), uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa oraz ogół generalnych zasad i norm regulujących wzajemne stosunki między nimi, przyp. autora.

25 M. Matyja, *Dysfunkcjonalność szwajcarskiej demokracji bezpośredniej*, Adam Marszalek, Toruń 2016, s. 71 i nast.

26 Por. W. Sokół, *System partyjny współczesnej Szwajcarii*, [w:] Annales UMCS, vol. V, 1998, s. 45-56.

- Szwajcarska Partia Radykalno-Demokratyczna (*Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz*)
- Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa (*Christlich-Demokratische Volkspartei der Schweiz*).

Oprócz nich istnieje cały szereg mniejszych partii:
Zielona Partia Szwajcarii (*Grüne Partei der Schweiz*), Liberalna Partia Szwajcarii (*Liberale Partei der Schweiz*), Szwajcarscy Demokraci (*Schweizer Demokraten*), Protestancka Partia Ludowa (*Evangelische Volkspartei der Schweiz*), konserwatywna Federalna Unia Demokratyczna (*Eidgenössische Demokratische Union*), komunistyczna Szwajcarska Partia Pracy (*Partei der Arbeit der Schweiz*), Liga Ticino (*Lega dei Ticinese*), konserwatywna Partia Wolności (*Freiheitspartei der Schweiz*), ekologiczno-socjalistyczna Lista Alternatywna (*Alternative List*), socjalistyczna Solidarność (*Solidarités*) i postępowa Partia Chrześcijańsko-Społeczna (*Christlich-Soziale Partei*).

W każdym kantonie działa inny zestaw partii, a także w ramach jednej partii spotyka się inne postawy polityczno-programowe. Powodem tego jest między innymi system wyborczy, który przyczynia się do osłabienia dyscypliny frakcji parlamentarnej. Dzięki głosowaniu imiennemu (do parlamentu nie wchodzi pierwsza osoba z listy, tylko ta, która zdobyła najwięcej głosów), a dopiero wtórnie – na listę partyjną, kandydaci mają świadomość, że wybór zawdzięczają jedynie osobistym walorom, natomiast zaufanie wyborców do konkretnej partii ma znaczenie drugorzędne. Często partie porozumiewają się między sobą i wystawiają taką liczbę kandydatów, jaka odpowiada liczbie mandatów. W takiej sytuacji rząd kantonalny uznaje tych kandydatów za wybranych i nie rozpisuje się wyborów.

W warunkach stałej koalicji rządowej mniejsze partie z reguły nie mają wpływu na procesy polityczne państwa. Opozycję dla władzy stanowi społeczeństwo, które wypowiada się przez najważniejszy instrument demokracji bezpośredniej – referendum.

2.3.2. Formuła magiczna

Istotną cechą szwajcarskiego systemu politycznego jest współpraca największych partii politycznych, polegająca na powoływaniu Rady Federalnej. Funkcjonuje to na zasadzie tzw. przyjacielskiego porozumienia, co oznacza, że rządy szwajcarskie są wielopartyjne, ale nie koalicyjne, jak np. w Polsce. Stąd też nie funkcjonuje w tym kraju klasyczna opozycja parlamentarna. Podczas tworzenia rządu przestrzegana była do 2003 roku zasadniczo tzw. formuła magiczna[27]. Na podstawie tej formuły członkowie siedmioosobowego gabinetu byli wybierani w latach 1959-2003 na następujących – nigdzie niezapisanych ustawowo – zasadach:

- po dwóch członków Rady obsadzały trzy partie, które uzyskały najlepsze wyniki w wyborach,
- po dwóch reprezentantów przysługiwało kantonom włoskojęzycznym i francuskojęzycznym,
- obowiązkowo reprezentowane musiały być kantony Berno, Zurych i Vaud,
- żaden kanton nie mógł mieć więcej niż jednego reprezentanta.

Obecnie, po wieloletniej przerwie, w Radzie Federalnej zasiadają ponownie przedstawiciele czterech najsilniejszych

27 Formuła magiczna określana jest również mianem „Złotej siódemki" (niem. *Zauberformel*) [przyp. autora].

partii[28]. Trwają jednak negocjacje nad nowym algorytmem formuły magicznej ze względu na nowy układ partii politycznych reprezentowanych w rządzie w ostatnich latach. Reasumując, formuła magiczna polegała na tym, że – mimo wyników wyborów – władzę sprawowały w latach 1959-2003 (i sprawują ponownie obecnie) zasadniczo cztery główne partie, które reprezentują prawie 70% społeczeństwa: Socjaldemokratyczna Partia Szwajcarii (SP), Liberalno-Demokratyczna Partia Szwajcarii (FDP), Demokratyczno-Chrześcijańska Partia Ludowa (CVP) oraz Szwajcarska Partia Ludowa (SVP).

Taki podział we władzy wykonawczej powoduje, że w skład rządu wchodzą przedstawiciele różnych środowisk politycznych, kulturowych oraz grup interesów. Dzięki temu istnieje duże prawdopodobieństwo wypracowania kompromisu uwzględniającego potrzeby wszystkich ważnych aktorów politycznych. Głównym czynnikiem poniekąd zmuszającym partie polityczne do współpracy i podzielenia się stanowiskami w Radzie Federalnej w ramach formuły magicznej była eliminacja ryzyka referendum nieobowiązkowego (fakultatywnego) w sprawie odrzucenia ustawy uchwalonej przez Zgromadzenie Federalne. Ta współpraca pozwala również zmniejszyć ryzyko przeprowadzenia inicjatywy ludowej w przypadku nieusatysfakcjonowania danej części społeczeństwa decyzjami organów władzy.

Niesłusznie stwierdzają niektórzy autorzy, że członkowie Rady Federalnej są zwykłymi urzędnikami. Są to politycy „z krwi i kości", jednak nie ma miejsca w rządzie szwaj-

28 W 2003 roku nastąpił rozłam w Szwajcarskiej Partii Ludowej SVP. Doszło do utworzenia Szwajcarskiej Partii Burżuazyjno-Demokratycznej, której przedstawicielem w Radzie Federalnej była Eveline Widmer-Schlumpf [przyp. autora].

carskim dla charyzmatycznych postaci. Związane jest to między innymi ze wspomnianą formułą magiczną, według której polityk musi spełnić tyle podstawowych wymogów (przynależność partyjna, kantonalna i językowa), że charyzma przestaje być istotna.

2.4. Główne instytucje ustrojowe

2.4.1. Parlament

Państwową władzę ustawodawczą sprawuje w Szwajcarii, jak uprzednio wspomniałem, dwuizbowy parlament, zwany Zgromadzeniem Federalnym, o czteroletniej kadencji. Parlament składa się z Rady Narodowej (izba niższa) i Rady Kantonów (izba wyższa). Pełni on, podobnie jak w innych państwach, funkcję ustawodawczą, wyrażającą się w uchwalaniu poprawek do konstytucji i ustaw.

W skład Rady Narodowej wchodzi 200 deputowanych wybieranych w wyborach powszechnych i proporcjonalnych. Okręgami wyborczymi do Rady Narodowej są kantony, a liczba wybieranych przez nie deputowanych winna być, zgodnie z zasadą równości wyborów, proporcjonalna do liczby mieszkańców.

Rada Kantonów liczy 46 deputowanych wybieranych na okres od roku do czterech lat przez kantonalne zgromadzenia ustawodawcze. Każdy kanton wybiera po dwóch reprezentantów do izby wyższej, natomiast półkanton – jednego reprezentanta. Wybory odbywają się na zasadzie większościowej, w dwóch turach glosowania. W pierwszej turze wymagana jest większość bezwzględna, w drugiej zwykła.

Prawa obu izb parlamentu są równorzędne. Postępowanie ustawodawcze czy działalność kontrolna mogą być zainicjowane przez każdą z nich. Natomiast każdy akt prawny musi być zatwierdzony przez obie izby. Czyli nie ma ustawy, jeśli nie uchwali jej zarówno izba wyższa, jak i niższa. Ustawa jest zawsze kompromisem obu izb. Na czele każdej z nich stoi przewodniczący wybierany na roczną kadencję, bez prawa ponownego wyboru. Przewodniczący, który ma do pomocy dwóch wiceprzewodniczących, kieruje obradami izby. W przypadku równej liczby głosów w głosowaniu jego głos jest głosem rozstrzygającym.

Parlament powołuje Radę Federalną (rząd), Trybunał Federalny (na okres pięciu lat), spośród członków Rady Federalnej wybiera co roku prezydenta Federacji (jest to tzw. funkcja rotacyjna, ale musi być zatwierdzona przez parlament), a także generała dowodzącego armią w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia narodowego. Do funkcji kontrolnej Zgromadzenia Narodowego należy nadzorowanie działalności rządu i Trybunału Federalnego oraz uchwalenie budżetu państwa. Parlament sprawuje także kontrolę nad kantonami, zajmuje się bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym państwa oraz ratyfikuje traktaty i umowy międzynarodowe. W Szwajcarii nie obowiązuje klasyczny trójpodział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sadowniczą, które powinny być równoważne i wzajemnie się kontrolować. Parlament jest najwyższą władzą wybieralną i jemu podlega władza wykonawcza i sądownicza. Tak więc szwajcarski system polityczny polega na zapewnieniu przewagi parlamentowi, głównie przez odrzucenie założenia o konieczności organizacyjnego podziału władzy. Związane jest to z wielostronnością funkcji parlamentu, który nie tylko realizuje zadania ustawodawcze, kontrolne i te zwią-

zane z wymiarem sprawiedliwości, lecz także funkcje kierowania/rządzenia państwem. Nie występują w Szwajcarii znane w systemach parlamentarnych ograniczenia parlamentu, tj. skracanie kadencji, zwoływanie i zamykanie sesji przez egzekutywę, sądownictwo konstytucyjne czy sądowa kontrola ważności wyborów. Natomiast funkcje kontrolną wobec parlamentu sprawuje społeczeństwo – na żądanie 50 000 obywateli uprawnionych do głosowania może zostać odrzucona każda ustawa w ramach referendum nieobowiązkowego.

2.4.2. Rada Federalna i prezydent federalny

W Szwajcarii funkcję rządu pełni Rada Federalna. Konstytucja Federalna z 1999 r. w art. 174 określa ją jako „najwyższą władzę rządową i wykonawczą". Rada Federalna, składająca się z siedmiu ministrów, pełni w praktyce bardziej rolę koordynatora niż klasycznego rządu znanego z innych państw demokratycznych. Organ ten powoływany jest na cztery lata przez Zgromadzenie Narodowe. Przy ustalaniu jej składu bierze się pod uwagę wspomnianą uprzednio formułę magiczną.

Rada Federalna jest organem kolegialnym, co oznacza, że każda wiążąca decyzja musi zapaść na jej posiedzeniu, na którym obecni są wszyscy członkowie, a głosowanie poprzedzone jest dyskusją. Wiąże się to z zasadą równorzędności stanowisk ministrów, którzy podejmują decyzje wspólnie. Kolegialność powoduje, że członkowie Rady nie odpowiadają osobiście za podejmowane decyzje. Złośliwi twierdzą, że aktorzy zarabiają więcej od szwajcarskich ministrów, ci ostatni nie odgrywają bowiem żadnej roli. Decyzje podejmowane przez Radę Federalną muszą być kom-

promisem wszystkich partii politycznych, bowiem każda z nich, posiadając struktury terenowe, może zebrać 50 000 podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum nieobowiązkowego w sprawie dowolnej ustawy. Formuła magiczna praktycznie likwiduje w Szwajcarii podział parlamentu na większość i opozycję, ustawy tworzone są zaś jako porozumienie wszystkich sił politycznych.

Z powodu mnogości zadań parlament powołuje departamenty federalne, będące odpowiednikami ministerstw w innych krajach, z szefami departamentów na czele, z których każdy jest jednocześnie członkiem Rady Federalnej[29]. Działalność departamentów podlega kontroli i krytyce parlamentu, a dokładnie – jego fachowych komisji. Istotne jest to, że szefowie departamentów nie mogą być przez parlament odwoływani. Parlament posiada prawo zlecania zadań Radzie Federalnej przez rezolucje i postulaty. Rezolucję może wydać jedna z izb, druga musi ją jednak zatwierdzić. Zobowiązuje ona Radę Federalną do przedłożenia projektu ustawy federalnej lub uchwały bądź wydania wiążących zaleceń. Postulat wzywa rząd do zbadania określonej sprawy i złożenia raportu zawierającego plan dalszych działań.

Konstytucja nie przewiduje stanowiska premiera, a w pracy rządu obowiązuje wspomniana zasada kolegialności i kooperacji przy podejmowaniu decyzji. Do jego zadań należy troska o sprawy zagraniczne, w tym o kwestię neutralności, sprawy wewnętrzne i bezpieczeństwo, w którego zakres wchodzi zwierzchnictwo nad armią federalną. Do spraw administracyjnych należy sprawowanie nadzoru nad dzia-

29 W Szwajcarii istnieją następujące departamenty: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, wymiaru sprawiedliwości i policji, finansów i ceł, gospodarki, komunikacji i energetyki, spraw wojskowych [przyp. autora].

łaniem wszystkich urzędników administracji federalnej. W jej gestii leżą także takie zadania władzy wykonawczej, jak realizacja przepisów konstytucji, ustaw i uchwał parlamentu. Organ ten posiada również kompetencje prawodawcze (wydawanie rozporządzeń wykonawczych, o ile jest do tego upoważniony przez konstytucję lub odpowiednią ustawę) oraz nadzorcze w stosunku do władz kantonalnych.

Rada Federalna nie funkcjonuje jako klasyczny rząd, ponieważ nie odpowiada politycznie przed parlamentem, a to znacznie wzmacnia jej pozycję. Parlament w Szwajcarii, w ramach swej funkcji kontrolnej, ogranicza się jedynie do kontroli i krytyki rządu oraz jego posunięć. Szwajcarski system polityczny nie dysponuje instrumentem wotum nieufności dla rządu. Brak odpowiedzialności politycznej Rady Federalnej ma uzasadnienie w systemie opartym na zasadzie współpracy partii politycznych reprezentowanych w rządzie i w dążeniu do konsensu.

Członkowie Rady Federalnej sami decydują o swojej dymisji lub odejściu na emeryturę, co oczywiście ma swoje negatywne strony. Z reguły jednak rezygnują ze stanowiska ministra, gdy nie czują poparcia własnej partii politycznej.

Prezydent jest jednym z członków Rady Federalnej wybieranym co roku przez Zgromadzenie Federalne Konfederacji Szwajcarskiej. Instytucja prezydenta federalnego nie ma większego znaczenia politycznego. Minister piastujący ten urząd nie przestaje być szefem swego departamentu. Prezydent federalny nie ma statusu głowy państwa, nie odgrywa również roli premiera, aczkolwiek stoi na czele Rady Federalnej. Spośród jej członków wybierany jest również na okres jednego roku wiceprezydent federalny, który nie po-

siada praktycznie żadnych uprawnień, oprócz zastępowania prezydenta w wypadku jego choroby.

Do kompetencji prezydenta federalnego należy kierowanie pracami Rady i wstępne rozpatrywanie spraw napływających z poszczególnych departamentów. Jego najważniejszą funkcją jest reprezentowanie państwa szwajcarskiego na forum zagranicznym. Fakt, że prezydent federalny w Szwajcarii wybierany jest co roku i że nie odgrywa większej roli w procesie decyzyjnym państwa, powoduje, że mieszkańcy tego kraju często nie wiedzą, kto aktualnie sprawuje ten urząd.

Niektórzy autorzy i nawet politolodzy błędnie porównują stanowisko prezydenta federalnego w Szwajcarii do prezydentów innych państw, nie biorąc pod uwagę słowa „federalny", które wyraźnie wskazuje na jego rolę jako przewodniczącego Rady Federalnej, a nie głowy państwa.

2.4.3. Sąd Federalny

Najwyższą władzę wymiaru sprawiedliwości pełni w Szwajcarii Sąd Federalny[30], z siedzibą w Lozannie. Jako samodzielny organ państwowy pojawił się on w konstytucji szwajcarskiej w 1874 r. Jest on najwyższą instancją federacji w sprawach karnych, cywilnych, administracyjnych i konstytucyjnych, zapewniając jednolite stosowanie prawa federalnego w poszczególnych kantonach. Jako instytucja niezależna, Sąd Federalny pełni funkcję administracyjnego organu nadzoru federalnych sądów pierwszej instancji: Federalnego Sądu Karnego, Federalnego Sądu Administracyjnego i Federalnego Sądu Patentowego[31].

30 Por. art. 188 ust. 1 Konstytucji Federalnej.
31 Ibidem.

Specyficzną cechą Sądu Federalnego jest rozpatrywanie skarg wnoszonych przez obywateli dotyczących naruszenia ich praw konstytucyjnych w zakresie aktów władz kantonalnych ostatniej instancji. Procedura ta jest stosunkowo powszechnie wykorzystywana. W ten sposób obywatele pośrednio kontrolują i modyfikują prawo federacji.

2.5. Podsumowanie rozdziału drugiego

Pod względem systemowo-ustrojowym główną cechą charakteryzującą Szwajcarię jest trójstopniowy federalizm połączony z zasadą subsydiarności, którą konstytucja jest wręcz przesiąknięta. Nawet jeśli kontury tej zasady wydają się być nieostre, to debata w parlamencie w toku prac nad nową konstytucją ciągle obraca się wokół tej zasady, a mianowicie zarówno w relacjach między państwem a społeczeństwem, jak i również między federacją a kantonami. Zasada ta opiera się na pomocniczości, odpowiedzialności i pewnej współzależności obywatelskiej, obejmujących wszystkie trzy szczeble państwa. Jednakże istotą owej zasady jest fakt, że poszczególne sprawy powinny być rozwiązywane na takim szczeblu, aby efektywność działań była jak największa. Towarzyszy temu zasada współpracy między kantonami i instytucjami na szczeblu federalnym. Istotnym elementem szwajcarskiego systemu politycznego jest – zgodnie z zasadami federalizmu – duża niezależność i samodzielność kantonów i gmin. Każdy kanton posiada własną konstytucję, rząd i parlament, natomiast prawo kantonalne musi być zgodne z prawem ogólnokrajowym. Zaznaczyć należy, że kantony tworzące Konfederację Szwajcarską dysponują wieloma uprawnieniami właściwymi suwerennym państwom.

Konstytucja federalna Szwajcarii pozwala centralnym organom państwa wydawać ogólne dyrektywy, ale tworzenie

konkretnych przepisów pozostawia w gestii 26 kantonów – dając im znaczne możliwości w kształtowaniu swojej polityki. Federacja zasadniczo zajmuje się tymi kwestiami, które wymagają jednolitych przepisów w całym kraju. O reszcie spraw decydują kantony i gminy. Mówiąc inaczej: rządy w Szwajcarii są tylko tak scentralizowane, jak to konieczne, i tak zdecentralizowane, jak to tylko możliwe. Władza centralna może narzucić jako jednolite prawo jedynie to, co zostało wcześniej zatwierdzone przez większość obywateli i kantonów w obowiązkowym referendum.

Zgromadzenie Federalne (parlament) stanowi najwyższą władzę w Szwajcarii. Parlament posiada przewagę nad pozostałymi organami władzy, które sam powołuje, sam nimi kieruje oraz je kontroluje. Nie mają one możliwości hamowania jego poczynań lub tym bardziej przeciwstawiania się mu.

Rada Federalna, będąca organem wykonawczym, wyłaniana jest na podstawie tzw. formuły magicznej, według której najsilniejsze partie polityczne, największe kantony i grupy językowe winny być reprezentowane w rządzie.

3. Charakterystyka demokracji bezpośredniej w Szwajcarii

3.1. Geneza i ewolucja szwajcarskiej demokracji bezpośredniej

3.1.1. Okres przed rokiem 1848

Struktura polityczna Szwajcarii – instytucje państwowe, całość władzy i sił, które uczestniczą w wypracowaniu i wprowadzeniu w życie decyzji politycznych, np. partie polityczne

oraz metody i procedury stosowane w tym celu – odzwierciedla system społeczny narodu szwajcarskiego. Narodu, którego istnienie opiera się na woli politycznej jego obywateli. Szwajcarska tożsamość narodowa, czyli poczucie odrębności wobec innych narodów, wspólna dla wszystkich mieszkańców tego kraju, jest tożsamością polityczną, natomiast instytucje polityczne i społeczne, które powstały i rozwinęły się w Szwajcarii, zostały utworzone w celu podtrzymywania tej tożsamości.

Cechy szczególne trójpoziomowej struktury politycznej Szwajcarii mają historyczne korzenie. To z historii Szwajcarii wywodzi się podział na gminy, kantony i spajającą je federację. Podstawą tej struktury są z pewnością gminy, które były na początku uniami właścicieli ziem i gospodarstw, kierowanymi oddolnie przez ich obywateli. Unie te tworzone były w celu wspólnego rozwiązywania problemów związanych właśnie z posiadaniem ziemi. Na przestrzeni lat zaczęły się one zajmować innymi kwestiami, dotyczącymi całej wspólnoty mieszkańców, takimi jak utrzymanie dróg, transport, cła itd. W ten sposób przekształciły się w stowarzyszenia o charakterze publiczno-politycznym.

Drugim poziomem systemu politycznego Szwajcarii, o szczególnej dla niego wadze, są kantony, które składają się z gmin połączonych w dystrykty. W czasach paktu z roku 1291, według historyka Stanisława Grodziskiego, to właśnie wolne gminy chłopskie zostały nazywane kantonami[32].

Pierwsze próby stworzenia czegoś na kształt organizacji państwowej, konfederacji kantonów, sięgają roku 1291

32 S. Grodziski: *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, UNIVERSITAS, Kraków 1998, s. 159.

– daty aliansu podpisanego przez przedstawicieli kantonów Uri, Schwyz i Unterwalden. Był to pakt o charakterze obronnym i z pewnością w XIII wieku nie myślano o utworzeniu państwa szwajcarskiego. Jednakże w tym pakcie była również mowa o regulacji stosunków między jego sygnatariuszami. Dla ówczesnych mieszkańców dzisiejszych ziem szwajcarskich pakt z 1291 roku nie miał z pewnością takiej wagi, jaką mu się dzisiaj przypisuje. Został on zresztą szybko zapomniany, a przypomniano sobie o im dopiero w XVIII wieku. Według historyka Guy P. Marchala ważne jest podkreślenie, że został on zawarty przez wspólnoty, których przedstawiciele mieli dużą świadomość własnej niezależności. Jego zawarcie pociągnęło za sobą nawiązywanie innych układów między niezależnymi gminami.

Z czasem wszystkie te układy i umowy między gminami/kantonami miały charakter obronny i nie stawiały sobie za cel utworzenia państwa szwajcarskiego, ale konfederacji, czyli luźnego związku wolnych kantonów. Wszystkie kantony, miasta i gminy zachowywały swoje przywileje i w całkowicie suwerenny sposób kreowały własną politykę zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną. Same też narzucały opłaty celne i podatki. Kantony zachowywały niezależność i wszystkie swoje szczególne cechy ustrojowe. W wielu gminach w życiu politycznym i publicznym dużą rolę odgrywały tzw. *Landsgemeinde*, to znaczy zgromadzenia wszystkich dorosłych i zdolnych do służby w armii mężczyzn. Podejmowały one ważne dla gminy decyzje, ale zajmowały się przede wszystkim kwestiami gospodarczymi. Dopiero w miarę upływu lat zaczęły pojawiać się kwestie polityczne. Władza w kantonach należała do zgromadzeń ludności, to znaczy przedstawicieli wchodzących w nie gmin. Władzę nadrzędną sprawowało zgromadzenie federalne kantonów, które jednak nie tworzyło władzy central-

nej. W celu wypracowania rozwiązań dotyczących wszystkich kantonów wysyłały one swoich delegatów na coroczne obrady. Od roku 1415 stałym miejscem tych zgromadzeń było miasto Baden. Podczas zgromadzeń obowiązywała jednomyślność, zgromadzenie federalne nie mogło zatem nikomu narzucić praw przegłosowanych większością głosów. Delegaci dążyli podczas zgromadzenia do wypracowania i osiągnięcia kompromisu. Zgromadzenie nie posiadało organów wykonawczych, a ustawy wchodziły w życie przez odpowiednie decyzje władz kantonalnych i w ramach ich własnych środków. To gremium posiadało uprawnienia w takich dziedzinach jak: budowa i naprawa dróg oraz udzielanie gwarancji bezpieczeństwa dla kupców działających na terenie konfederacji. Podczas zgromadzeń podejmowano również decyzje dotyczące obrony i sądownicze w sprawach prywatnych i publicznych. Jednakże głównym zadaniem zgromadzeń była obrona niezależności, przede wszystkim przed Habsburgami, którzy nie rezygnowali ze swoich pretensji do ówczesnych ziem szwajcarskich. Niebezpieczeństwo z zagranicy było głównym czynnikiem integracji konfederacji, która nie stanowiła jednak harmonijnej całości i była sceną wielu konfliktów wewnętrznych. Kantony próbowały powiększyć swoje terytoria za pomocą traktatów i podbojów, co prowadziło do konfliktów międzykantonalnych. Zwłaszcza Zurych przez swoją ekspansywna politykę prowokował wojny domowe i wystawiał na niebezpieczeństwo jedność konfederacji.

Z czasem ukształtowały się w Szwajcarii dwie opcje polityczne: liberałowie i radykalni demokraci. Ci pierwsi zasadniczo zgadzali się, że suwerenem jest naród, jednak uzasadniali swój model demokracji polityczną niedojrzałością i niekompetencją zwykłego obywatela. **Zdaniem liberałów osoba bez własności i wykształcenia nie jest zdolna do**

podejmowania decyzji politycznych w oparciu o rozsądek i mając na względzie dobro wspólne. Z kolei radykalni demokraci uważali, że zasada suwerenności narodu nie oznacza, że **obywatele powinni przekazywać swą władzę wyłonionym w wyborach reprezentantom, ale że to lud winien mieć ostatnie słowo w procesie decyzyjnym.** Zdaniem radykalnych demokratów model demokracji bezpośredniej wcale nie odzwierciedla zdrowego rozsądku i dobra wspólnego w najlepszy możliwy sposób. Niemniej jednak chcieli dać wszystkim obywatelom równe uprawnienia w procesie politycznym i tym samym ograniczyć wpływ liberalnego establishmentu.

3.1.2. Rozwój nowoczesnej demokracji bezpośredniej

Szwajcarska demokracja bezpośrednia po roku 1848 może być rozumiana jako połączenie całkowicie nowych idei i instytucji ze starą tradycją uczestnictwa politycznego (np. zgromadzeń gminnych). Demokracja i wolność nie są już przedstawiane jako historyczny przywilej jakiejś grupy, który ma swe źródła w oporze przeciwko tyranii. Tyranii, przeciwko której walczył Wilhelm Tell[33]. Wiodącym mot-

33 Wilhelm Tell to legendarna postać szwajcarskiego bohatera narodowego – kusznika. Tradycja głosi, że Wilhelm Tell nie chciał ukłonić się przed symbolem władzy cesarskiej, za co został ukarany przez austriackiego starostę Hermanna Gesslera. Gessler postawił na rynku w Altdorf (stolicy kantonu Uri) słup, na którym zatknął swój kapelusz. Mieszkańcy, przechodząc obok, mieli oddawać mu pokłon. Wilhelm Tell tego nie uczynił, więc pojmano go i sprowadzono przed oblicze starosty, który, słysząc o sławie kusznika, wymyślił próbę: Tell musiał zestrzelić z kuszy jabłko ustawione na głowie swojego syna Waltera. Jeśliby chybił, obu czekała śmierć. Z próby wyszedł jednak zwycięsko. Spytany, w jakim celu w jego kołczanie znajdowały się dwa bełty, odparł, że gdyby pierwszym trafił syna, drugim zabiłby starostę. Za zamiar zabójstwa Gesslera skazano Tella na dożywocie w twierdzy Küssnacht. W trakcie transportu łodzią przez Urnersee Wilhelm Tell uciekł. Wkrótce też zabił Gesslera, dając tym samym znak do powstania, które doprowadziło do uniezależnienia się od władzy cesarskiej kantonów sprzysiężonych na wzgórzu Rütli. Według tradycji zdarzenie to miało miejsce w 1307 roku [przyp. autora].

tem nowoczesnej demokracji bezpośredniej staje się odtąd: **wolność i równość dla wszystkich obywateli**. Wcześniejsza postać demokracji szwajcarskiej (przed 1848 r.) była bowiem postrzegana jako przywilej danej grupy (liberałów), która przyzwalała na ciemiężenie innych grup społecznych.

Dzięki instrumentom wprowadzonym w 1848 roku obywatele Szwajcarii mogli w znacznym stopniu wpływać na organa władzy, ich decyzje oraz sam proces sprawowania władzy. Społeczeństwo szwajcarskie mogło stosować instrumenty współkształtujące ustrój państwa na wszystkich jego poziomach. Mowa tu o referendum, inicjatywie ludowej, wecie ludowym, konsultacji ludowej oraz odbywających się gdzieniegdzie zgromadzeniach ludowych.

Należy wskazać na dwa konstruktory szwajcarskiej demokracji bezpośredniej po 1848 roku: idee rewolucji francuskiej oraz szwajcarską kulturą zgromadzeń ludowych. Rewolucja francuska wprowadziła zasady państwa prawa, głównie trójpodział władzy, natomiast doświadczenia wynikające z zarządzania gminą ukształtowały szwajcarską demokrację bezpośrednią opartą na referendach.

Należy podkreślić, że dojście do obecnej postaci szwajcarskiej demokracji bezpośredniej było procesem stopniowym, który rozpoczęto na poziomie gmin i kantonów, a dopiero później przeniesiono go na poziom federacji.

Pierwszy etap instytucjonalizacji demokracji bezpośredniej w kantonach miał miejsce już w latach trzydziestych XIX w. i charakteryzował się ostrożnym wprowadzaniem reform ludowych, dokonywanych przez liberałów, pod silnym naciskiem chłopstwa i radykalnych demokratów.

Niemniej jednak nadal dominowała zasada zwierzchnictwa parlamentu. Drugi etap miał miejsce w połowie XIX wieku i był bezpośrednio związany z wprowadzeniem nieobowiązkowego i obowiązkowego referendum ustawodawczego w większości kantonów. Trzeci etap to okres tuż po założeniu federacji. Szczególnie w latach sześćdziesiątych XIX wieku kolejne kantony domagały się odejścia od prawa weta wobec ustaw i wprowadzenia nieobowiązkowego i obowiązkowego referendum oraz inicjatywy ludowej.

Nieco inaczej wyglądała sytuacja na poziomie federacji, gdzie rozwiązania prawne dotyczące instytucji demokracji bezpośredniej zostały zagwarantowane konstytucyjnie w 1848 roku. Wówczas wprowadzono obowiązkowe referendum konstytucyjne oraz inicjatywę ludową w sprawie całkowitej rewizji konstytucji. Rozszerzenie instytucji demokracji bezpośredniej nastąpiło w ramach pełnej nowelizacji konstytucji w 1874 r. przez wprowadzenie nieobowiązkowego referendum ustawodawczego. W 1891 r. wprowadzono z kolei możliwość zgłaszania przez obywateli na drodze inicjatywy ludowej propozycji poprawek do konstytucji.

Kolejne zmiany rozszerzały stosowanie referendum obowiązkowego o tzw. przepisy pilne pozbawione podstawy konstytucyjnej (1949 r.) oraz o członkostwo w organizacjach międzynarodowych (1977 r.).

3.2. Instrumenty demokracji bezpośredniej w Szwajcarii

Idea udziału obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych stanowi istotną część historii Szwajcarii. Rządy w tym państwie sprawowane są przez naród za pomocą instrumentów demo-

kracji bezpośredniej. Głównymi z nich są: inicjatywa ludowa oraz referenda realizowane na wszystkich poziomach politycznych, tj. gminnym, kantonalnym i federalnym (tabela 1).

Tabela 1. Formy demokracji bezpośredniej w Szwajcarii (federacja, kantony, gminy)

Federacja	**Kantony**	**Gminy**
Referendum obowiązkowe	Referendum obowiązkowe	Referendum obowiązkowe
Referendum nieobowiązkowe	Referendum nieobowiązkowe	Referendum nieobowiązkowe
Inicjatywa ludowa (kontrprojekt)	Inicjatywa ludowa	Inicjatywa ludowa
	Zgromadzenie ludowe	Inicjatywa indywidualna
		Zgromadzenie lokalne

Źródło: M. Musiał-Karg, Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej, Wyd. WNPiD UAM, Poznań 2012, s. 154.

Dzięki tym instrumentom naród stał się prawdziwym suwerenem – podmiotem sprawującym niezależną władzę zwierzchnią. Każdy dorosły Szwajcar ma możliwość decydowania w każdej ważnej kwestii, począwszy od spraw na poziomie gminy aż po zmianę konstytucji federacyjnej. Ten system władzy, nacechowany dużym wpływem grup interesów i obywateli na proces decyzyjny, nie znajduje odpowiednika w żadnym innym współczesnym państwie.

Szwajcarska demokracja bezpośrednia ma bardzo szerokie doświadczenia, jej instrumenty są zaś wykorzystywane powszechnie i często (tabela 2).

Tabela 2. Stosowanie instytucji demokracji bezpośredniej w Szwajcarii w latach 1840-2014

Okres	Głosowania ogółem	Akceptacja	Odrzucenie	Inicjatywy ludowe		Referenda obowiązkowe		Referenda nieobowiązkowe	
				Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie
1840-1899	55	22	33	1	3	13	13	8	17
1900-1949	88	42	46	6	27	24	4	12	15
1950-1999	298	149	149	5	86	96	27	48	36
2000-2014	121	52	69	10	56	12	4	30	9
RAZEM	562	265	297	22	172	145	48	98	77

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Center for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=-country_information&countrygeo=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe, dostęp z 20.08.2017.

W latach 1840-2014 Szwajcarzy 562 razy korzystali z instrumentów demokracji bezpośredniej. 47% głosowań zakończyło się akceptacją proponowanych rozwiązań. Inicjatywa ludowa stosowana była 194 razy. W przypadku 22 inicjatyw społeczeństwo wypowiedziało się na „tak". Należy jednak zauważyć, że zaakceptowane inicjatywy stanowią jedynie 11% rozwiązań sugerowanych przez społeczeństwo. Widać tu zatem niewielki wkład tego instrumentu w zmiany proponowane przez obywateli. Do referendum sięgano częściej, skuteczność tego instrumentu demokracji bezpośredniej jest odpowiednio większa, aniżeli inicjatywy ludowej (tabela 2).

3.2.1. Referendum

Referendum to podstawowy, kształtowany przez stulecia instrument demokracji bezpośredniej, umożliwiający obywatelom decydowanie o sprawach publicznych. Największe zastosowanie ma ono na poziomie gminy, w mniejszym wymiarze zaś na szczeblu kantonu i federacji. Referendum

stanowi wiążącą dla władz wypowiedź społeczną, rodzącą skutki prawne w temacie, którego dotyczy głosowanie.

W Szwajcarii funkcjonują dwa rodzaje referendum: obowiązkowe (obligatoryjne) i nieobowiązkowe (fakultatywne). Zgodnie z art. 140 konstytucji przedmiotem referendum obowiązkowego na poziomie federalnym są trzy grupy zagadnień:

- zmiany Konstytucji Federalnej;
- akcesja do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych;
- ustawy federalne uznane za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania jest dłuższy niż jeden rok (wówczas w ciągu roku od przyjęcia takiej ustawy przez Zgromadzenie Federalne musi ona być przedłożona pod głosowanie)[34].

Do pozytywnego przegłosowania danej kwestii przedmiotu w referendum obowiązkowym konieczne jest opowiedzenie się większości społeczeństwa i większości kantonów. Natomiast referendum nieobowiązkowe, zwane również wetem ludowym, wprowadzono w 1874 r. Zwołuje się je na żądanie 50 000 obywateli dla wyrażenia sprzeciwu wobec przyjętych już rozwiązań. Instrument ten stosowany jest przeciwko uchwalonym ustawom federalnym i umowom międzynarodowym. Według art. 142 konstytucji Szwajcarii projekty przedstawione pod głosowanie narodowi stają się obowiązujące wtedy, gdy opowie się za nimi większość głosujących.

Przykładowo, w latach 2000-2014 odwołano się do obu form referendum 55 razy. W 42 przypadkach społeczeń-

34 Zob. aneks II.

stwo i kantony wyraziły zgodę na proponowane zmiany, w 13 przypadkach odrzuciły je (tabela 3).

Tabela 3. Referenda w Konfederacji Szwajcarskiej (stan na 28.09.2014)

Okres	Łącznie	Referenda obowiązkowe		Referenda nieobowiązkowe	
		Tak	Nie	Tak	Nie
1840-1899	51	13	13	8	17
1900-1949	55	24	4	12	15
1950-1999	207	96	27	48	36
2000-2014	55	12	4	30	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Center for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=-country_information&countrygeo=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe, dostęp z 22.08.2017.

Po dzień dzisiejszy wszystkie pozostałe kraje razem wzięte przeprowadziły 2 razy mniej referendów niż Szwajcarzy.

Kwestie podejmowane w ramach referendów dotyczą bogatego i szerokiego zakresu tematycznego. Konkretne przykłady głosowań referendalnych: obowiązkowe używanie pasów bezpieczeństwa w samochodach (1980 – referendum nieobowiązkowe, 51.6% głosów na *tak*), przystąpienie do ONZ (1986 – obowiązkowe referendum konstytucyjne, 75.7% głosów na *nie*), przymus ubezpieczeń macierzyńskich i chorobowych (1987 – referendum nieobowiązkowe, 57.0% głosów na *tak*)[35].

Najważniejszymi referendami wśród obowiązkowych są te zatwierdzające lub odrzucające nową konstytucję.

35 W. Linder, *Demokracja szwajcarska*, Rzeszów 1996, s. 152- 153.

W historii Konfederacji Szwajcarskiej na drodze referendum uchwalono trzy konstytucje. Miało to miejsce w latach 1848, 1874 oraz 1999, z kolei w 1972 r. odrzucono ustawę zasadniczą. Obecna Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej została poddana głosowaniu w referendum 18 kwietnia 1998 roku. Zdobyła poparcie 59.2% głosujących oraz 12 kantonów i 2 półkantonów. Większość obywateli zdecydowała, że główne zasady ustrojowe zawarte w tym dokumencie powinny wejść w życie i stanowić podstawę ustrojową Konfederacji Szwajcarskiej. Równe osiem miesięcy później konstytucja została uchwalona przez Zgromadzenie Federalne. Zasadnicze znaczenie dla wpływu obywateli na władzę i ustrój Konfederacji Szwajcarskiej miało odrzucenie w drodze referendum idei przystąpienia do europejskiego Obszaru Gospodarczego w 1992 roku. „Żadna inna decyzja od czasów drugiej wojny światowej nie miała dla Szwajcarii tak zasadniczego znaczenia" – pisze Eugeniusz Zieliński w książce *Referendum w państwach Europy*[36]. W sumie, na przestrzeni historii w Szwajcarii, miały miejsce setki, a lokalnie tysiące różnego rodzaju referendów.

Wiele osób uważa, według mnie błędnie, że referendum można skopiować od Szwajcarów ot tak sobie – i wprowadzić je do systemu politycznego innych państw. Nie jest to proste, zważywszy na fakt, że instrument ten rozwijał się w Szwajcarii od stuleci i w miarę tego rozwoju została wypracowana swoista „praktyka referendalna". Z drugiej strony zapomina się niejednokrotnie o tym, że referenda przeprowadzane w innych państwach z reguły nie mają podstaw

36 E. Zieliński (red.), *Referendum w państwach Europy*, ASPRA 2005, s. 301-302.

prawno-konstytucyjnych. Poza tym społeczeństwo Szwajcarii wyrosło w tradycji referendalnej. Szwajcar od dziecka konfrontowany jest z wysoko pojętą postawą obywatelską. Uznaje obowiązujące zasady, zostały one bowiem przegłosowane w referendum. Jeśli jakaś zasada się nie podoba, to należy wszcząć kampanię społeczną i zorganizować referendum mające na celu jej zmianę. Wyniki referendum często zaskakują zagranicznych obserwatorów. Jednym z wielu przykładów było głosowanie w 2012 r. dotyczące wprowadzenia publicznego ubezpieczenia zdrowotnego. Miało ono zostać wprowadzone obok funkcjonującego prywatnego. Prawie 62% głosujących opowiedziało się jednak za utrzymaniem systemu wyłącznie prywatnego, mimo apeli lewicowych środowisk. Nie pomogło straszenie, że dojdzie do wzrostu składek. Szwajcarzy udowodnili, że liczy się dla nich przede wszystkim wysoka jakość świadczeń, uznawana za jedną z najlepszych, ale i najdroższych na świecie.

3.2.2. Inicjatywa ludowa

Drugim instrumentem szwajcarskiej demokracji bezpośredniej jest inicjatywa ludowa, o której mowa w art. 138 i 139 ustawy zasadniczej z 1999 r. (aneks II). Przedmiotem takiej inicjatywy może być całkowita lub częściowa zmiana Konstytucji Federalnej, zaproponowana przez 100 000 obywateli uprawnionych do głosowania, którzy w ciągu 18 miesięcy zbiorą wymagane podpisy. Mogą oni wystąpić o wprowadzenie poprawek albo uchylenie zapisów już funkcjonujących, lub nawet zaproponować nowe rozwiązania.

Inicjatywa może dotyczyć zarówno rozwiązań szczegółowych, jak i ogólnych. Jeśli taka propozycja się pojawi, to

jest poddawana pod dyskusję na forum Rady Federalnej oraz Zgromadzenia Federalnego, które ustosunkowują się formalnie do proponowanych rozwiązań. Mogą one zgłosić inne propozycje lub uszczegółowić te przedstawione. Następnie wszystkie inicjatywy, łącznie z kontrpropozycjami, są poddawane w referendum pod osąd społeczeństwa i kantonów. Inicjatywa ludowa uzyskuje akceptację wtedy, gdy opowie się za jej przyjęciem większość społeczeństwa i większość kantonów.

Nadmienić należy, że jeżeli Zgromadzenie Federalne zaleca nieprzyjmowanie projektu, którego dotyczy inicjatywa ludowa, może wówczas przedstawić swoją kontrpropozycję. Naród i kantony głosują wówczas jednocześnie nad inicjatywą oraz nad kontrprojektem Zgromadzenia.

Obcokrajowcom procedura ta wydaje się skomplikowana, jednak dla Szwajcarów, przyzwyczajonych do oddolnego kierowania państwem, jest to chleb powszedni.

W kantonach, w których nadal funkcjonuje zgromadzenie ogółu obywateli (zgromadzenie ludowe), przedmiotem inicjatywy ludowej może być w zasadzie każdy projekt. Z wnioskiem o podjęcie proponowanego rozwiązania może wystąpić każdy obywatel, który jest członkiem zgromadzenia. W kantonach, gdzie funkcjonują przedstawicielskie organy ustawodawcze, prawo wnoszenia inicjatywy ludowej przysługuje tylko określonej liczebnie grupie obywateli, a dotyczyć może jedynie spraw zastrzeżonych do kompetencji głosowania powszechnego (wybór władz, budżet, ważniejsze wydatki, obsada personalna urzędów).

Tabela 4. Inicjatywa ludowa w Konfederacji Szwajcarskiej (stan na 28.09.2014)

Okres	Łącznie	Inicjatywa ludowa		Kontrprojekt	
		Tak	Nie	Tak	Nie
1840-1899	4	1	3	0	0
1900-1949	41	6	27	6	2
1950-1999	112	5	86	13	8
2000-2014	76	10	56	4	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Center for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=-country_information&countrygeo=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe, dostęp z 22.09.2017.

Inicjatywa ludowa daje obywatelom możliwość przedstawienia ważnej kwestii lub problemu, które nie są zauważane przez władzę. Pozwala również na ich zmianę. Jest to ważne, gdyż to mieszkańcy Szwajcarii wiedzą najlepiej, czego potrzebują i co trzeba zmienić, oczywiście w ramach obowiązującego prawa. Za pomocą inicjatywy ludowej obywatel może ingerować w takie zagadnienia jak podatki, finanse, gospodarka, armia, rolnictwo, alkohol i tytoń, telekomunikacja, kwestia cudzoziemców, edukacja, energia atomowa, praca, ochrona zdrowia, temat ochrony środowiska naturalnego itd.

Warto zaznaczyć, że każda zaakceptowana inicjatywa kończy się de facto głosowaniem na drodze referendum. Jeśli inicjatywa zostanie w nim odrzucona, to problem, którego dotyczy, zostaje zasygnalizowany zarówno politykom, jak i społeczeństwu. I z reguły nie przechodzi bez śladu w procesie decyzyjno-politycznym: władze zwykle reagują w taki czy inny sposób, a wynika to z obawy przed kolejną inicjatywą.

3.2.3. Zgromadzenie ludowe

Zgromadzenie ludowe, które – w przeciwieństwie do referendum i inicjatywy ludowej – nie jest zapisane w Konstytucji Federalnej, jest swoistym zebraniem uprawnionych obywateli, którzy gromadzą się na wolnym powietrzu na centralnym placu kantonu (*Landsgemeindeplatz*), aby debatować i decydować o najważniejszych dla kantonu kwestiach. Podczas tych corocznych spotkań decyduje się m.in. o prawie czy o wydatkach kantonalnych. Każdy uczestnik *Landsgemeinde* ma możliwości zabrania głosu w czasie debaty. Głosowanie odbywa się przez podniesienie ręki i traktowane jest jako referendum o charakterze obowiązkowym. Istnieje możliwość przeprowadzenia głosowania tajnego lub ograniczenia przedmiotu zgromadzenia ludowego tylko do wyboru określonych organów bądź głosowania nad jakąś sprawą bez uprzedniej dyskusji. Z powodów praktycznych *Landsgemeinde* zostało zniesione we wszystkich kantonach z wyjątkiem dwóch, gdzie nadal jest najwyższą instytucją polityczną. Tymi wyjątkami są kantony Glarus i Appenzell Innerhoden.

W około 80% gmin funkcjonuje tzw. zgromadzenie obywateli (zgromadzenie lokalne) – *Gemeindeversammlung* (znane też pod pojęciem *Einwohnerversammlung*). Podczas tego zgromadzenia wszyscy zainteresowani i uprawnieni do głosowania spotykają się, aby podejmować decyzje o najważniejszych dla swoich wspólnot kwestiach. Zgromadzenia te, które są w swojej istocie kopią kantonalnych *Landsgemeinde*, organizowane są kilka razy w roku.

Landsgemeinde to niewątpliwie najczystszy instrument demokracji bezpośredniej, przypominający do złudzenia głosowania w starożytnych Atenach. Mimo że instrument

ten jest już obecnie przestarzały, to jednak jest bardzo ważny dla przywiązanych do tradycji Szwajcarów. To właśnie zgromadzenia ludowe były przez stulecia jedyną formą oddolnej demokracji na terenie dawnej Szwajcarii i podstawą obecnego ustroju tego państwa.

3.3. Podsumowanie rozdziału trzeciego

Istota szwajcarskiego systemu politycznego polega na tym, że obywatele mają ogromy wpływ na podejmowanie decyzji politycznych. Zasadniczymi instrumentami tego systemu, kształtowanymi przez stulecia, są: referendum i inicjatywa ludowa.

Referendum umożliwia obywatelom decydowanie o sprawach publicznych. Jego wynik stanowi dla władz wiążącą wypowiedź społeczną, powodującą skutki prawne w dziedzinie, której dotyczy. 100 000 obywateli uprawnionych do głosowania, którzy w ciągu 18 miesięcy zbiorą wymagane podpisy za pomocą inicjatywy ludowej, może poddać pod referendum każdą kwestię przedmiotową, prowadzącą do zmiany Konstytucji Federalnej.

4. Debata na temat demokracji bezpośredniej w Szwajcarii

4.1. Efektywność demokracji bezpośredniej

Należy jeszcze raz podkreślić, że uczestnictwo obywateli we władzy jest podstawą skutecznego funkcjonowania szwajcarskiego państwa. Głosujący obywatele określani są mianem suwerena. Decyzje podejmuje jednak nie naród, jak błędnie podają niektóre media, lecz uprawnieni do głosowania, a ci w Szwajcarii stanowią około 60%. Średnia

frekwencja waha się w okolicy 40%. W rezultacie decyzje podejmowane są przez około 25% populacji, czyli mniej więcej 2 miliony obywateli. Przeciętna większość, która wymagana jest do przegłosowania danej kwestii, to ponad milion obywateli, czyli 12-13% całej populacji. To taki procent wszystkich mieszkańców Szwajcarii odrzuca lub aprobuje propozycje wysuwane przez organy władzy lub autorów inicjatyw oraz decyduje o kwestiach najwyższej wagi. Szczególny wzrost ich liczby zanotowano w latach siedemdziesiątych. Spowodowane to było przyznaniem w 1971 r. praw wyborczych kobietom. W związku z tym liczba ta wzrosła z ok. 514% do ok. 12-18%[37]. Okazuje się więc, że decydującą większość głosujących stanowi mniejszość obywateli. W związku z tym pojawia się problem identyfikacji poglądów głosujących z resztą społeczeństwa, które nie uczestniczy w głosowaniu.

Mając świadomość liczebnej siły decydujących Szwajcarów, można wysnuć prowokacyjny wniosek, że w tym przypadku wystarczającym wyrazicielem woli narodu szwajcarskiego byłby sam parlament. Jednak trzeba wziąć pod uwagę fakt, że – bez względu na stopień uczestnictwa obywateli w bezpośrednich rządach społeczeństwa – jest to zawsze najbardziej właściwy sposób legitymizacji. Wola narodu wyrażana jest przez tych, którzy tego chcą. Niegłosujący nie mają zakazu uczestnictwa w referendach, nikt im tego nie zabrania. Mimo niskiego procentu głosujących i zarzutu dyktatury większości, będącej w istocie mniejszością na tle ogółu, to naród (a właściwie elektorat), a nie poszczególne organy władzy, jest głównym podmiotem nadającym kształt ustroju Konfederacji Szwajcarskiej.

37 Na podstawie obliczeń autora.

Wolf Linder, uwzględniając motywy podejmowania decyzji w referendach, wyróżnia trzy grupy uprawnionych do głosowania Szwajcarów[38]:

1. głosujących „portfelem", czyli preferujących własne, indywidualne korzyści i w zależności od własnego interesu oddających głos za lub przeciw,
2. kierujących się w głosowaniu tym, co sugeruje im opcja polityczna, z którą sympatyzują,
3. kierujących się w głosowaniu „sercem", tzn. oddających taki głos, który sugerują im ich autorytety – religia, stowarzyszenia, tradycja itd.

Autor ten wskazuje, że 30% głosujących to osoby świadome swoich obowiązków obywatelskich, które regularnie głosują. Około 20% to tzw. *abstynenci*, którzy nigdy nie głosowali z różnych przyczyn. Najliczniejsza jest jednak grupa trzecia, stanowiąca blisko 50% wyborców. Jak określa ją Linder – to głosujący à la carte, a więc od czasu do czasu. To, czy wezmą udział w głosowaniu czy nie, zależy od przedmiotu głosowania[39].

Jak już wspomniałem, w zasadzie każda kwestia poddawana pod głosowanie przez społeczeństwo może być przyczyną zmian agendy politycznej w szwajcarskim procesie politycznym. Często kłopotliwe kwestie są z niej usuwane przez organy władzy i świadomie nie są poruszane przez polityków. Ma to na celu uniknięcie sprzeciwu społeczeństwa. Z drugiej strony demokracja bezpośrednia w Szwajcarii daje obywatelom możliwość poruszania kwestii i decydowania w sprawach, które nigdy nie znalazłyby się w agendzie politycznej państw demokracji parlamentarnej. Służą

38 W. Linder, s. 147-148.
39 Ibidem, s. 148.

temu dwa omówione już instrumenty: referendum i inicjatywa ludowa. Ta ostatnia ma „innowacyjny" charakter i powoduje poszerzenie agendy politycznej o nowe kwestie. Skuteczność inicjatywy jest jednak niska, co nie zmniejsza jej wagi. Już samo zasygnalizowanie danego problemu przez inicjatywę ma duże znaczenie.

Referendum natomiast jest narzędziem kontroli, kształtowania ustroju oraz zobowiązującym wyrazem woli społeczeństwa. W głosowaniach referendalnych obywatele mogą określić swoje stanowisko przez poparcie bądź odrzucenie danego rozwiązania. Sprawy najwyższej wagi są rozpatrywane w ramach obowiązkowego referendum. Przy zmianie konstytucji władza liczy się z tym, że poprawka konstytucyjna może zostać całkowicie odrzucona przez elektorat. W takim wypadku organ władzy stara się sformułować jej treść tak, aby uniknąć potencjalnego referendum. Zagrożenie nim istnieje zawsze i powoduje, że władza – w obawie przed całkowitym odrzuceniem – dostosowuje treść ustawy, starając się zachować kompromis między swoimi celami a głosem społeczeństwa. Dochodzi do konsultacji władzy ze społeczeństwem, jego różnymi grupami interesów, związkami zawodowymi itp. Zjawisko to ma także miejsce w przypadku kwestii podlegających referendum nieobowiązkowemu. Pokazuje to, że ten instrument nie tylko ma bezpośredni wpływ na władzę, lecz także jest też pośrednim czynnikiem kształtowania ustroju. **Władza liczy się ze społeczeństwem, bo ma świadomość siły narzędzi, jakimi ono dysponuje**. Przykładem jest dyskusja nad zakupem nowych samolotów wojskowych i systemów obrony przeciwrakietowej dla armii szwajcarskiej. Rząd robi wszystko, aby uniknąć w tym wypadku referendum, odrzucenie kupna tego wyposaże-

nia wojskowego miałoby bowiem negatywne skutki dla obronności Szwajcarii.

Kolejną cechą szwajcarskiego referendum jest jego „wetujący" charakter. Stanowi ono bowiem istotne narzędzie mogące blokować decyzje władzy. Bardzo często społeczeństwo nie popiera decyzji parlamentu federalnego lub kantonalnego i inicjuje referendum, w którym odrzuca niechcianą ideę lub ustawę.

W przypadku spraw natury konstytucyjnej społeczeństwo oczywiście nie musi inicjować referendum, ponieważ jest ono każdorazowo i obowiązkowo organizowane przez organy państwowe.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że to demokracja bezpośrednia spowodowała ewolucję ustroju. Dzięki instrumentowi referendum zdołano poszerzyć demokrację konsensualną[40], opartą na zasadach porozumienia i współpracy, przez co umocniono ideę współrządzenia. Jednak referendum może być również skutecznym narzędziem w rękach niewielkich grup interesów, które – kiedy wysuwają swoje propozycje – potrafią zebrać większość, aby przeforsować bądź odrzucić daną ustawę. Grupy interesów są bardzo ważnym aktorem kształtującym szwajcarski ustrój. Wywodzące się ze społeczeństwa ugrupowania walczą o swoje racje. Są to na przykład ugrupowania ekologiczne, związki branżowe lub zawodowe. Referendum, a w głównej mierze potencjalne zagrożenie jego przeprowadzenia, jest w rękach lobbystów

40 Demokracja konsensualna to koncepcja państwa charakteryzująca się rozdzieleniem władzy między różne instytucje i poziomy systemu politycznego. Brak koncentracji władzy w rękach jednego ośrodka decyzyjnego zapobiega podejmowaniu przez większość decyzji niezgodnych z interesem mniejszości [przyp. autora].

narzędziem, którym mogą straszyć władzę i wywierać na nią wpływ. Przebiega to na zasadzie: jak nie uzyskamy tego, co chcemy, to doprowadzimy do referendum. Co istotne, konsultacje ludowe, odbywające się przed przeprowadzeniem referendum, dają szansę negocjacji wszystkim grupom. Jest to potwierdzeniem panującej w Szwajcarii zasady, w myśl której „zwycięzca nie bierze wszystkiego, lecz każdy coś wygrywa". Bardzo często dzieje się tak w ramach wypracowanego kompromisu grup interesów negocjujących z rządem, który ma świadomość siły obywateli i ich formalnych i nieformalnych ugrupowań.

Popularność demokracji bezpośredniej w Szwajcarii jest bardzo wysoka. Obywatele tego kraju mają świadomość potencjału, jaki znajduje się w dostępnych instrumentach tego systemu. Wykorzystują to, kiedy zachodzi taka potrzeba, i to wyróżnia Szwajcarię na tle innych demokracji. Wielu politologów zarzuca jej jednak brak innowacyjności oraz otwarcia na społeczeństwo międzynarodowe. Szwajcaria na przykład przystąpiła do Organizacji Narodów Zjednoczonych – po przegłosowaniu w referendum – dopiero w 2002 roku. Stało się to aż po 57 latach istnienia organizacji, która skupia ponad 190 członków. Również współczesne trendy integracyjne stawiają państwo szwajcarskie pod tym względem na dalekiej pozycji. Jak już uprzednio wspomniałem, postęp nie zawsze idzie w parze z demokracją. Sami Szwajcarzy natomiast uważają, że są powolniejsi przy podejmowaniu decyzji, ale ta powolność z reguły wychodzi im na dobre.

Trzeba przyznać, że szwajcarski system demokracji bezpośredniej działa praktycznie bez zarzutu. Nikt nikogo nie obwinia o podjęcie złej decyzji, sam bierze bowiem (albo może brać) udział w procesie decyzyjnym. Jeśli nie idzie do

urny, sam sobie szkodzi. W Szwajcarii mówi się humorystycznie, że najgorsze decyzje podejmowane są przez tych, którzy nie głosują.

Równość i otwartość obywateli przejawia się na przykład w tym, że **każdy obywatel rozlicza i płaci swoje podatki sam i w związku z tym doskonale wie, ile i z jakiego powodu musi je płacić**. Każdy oczywiście się gimnastykuje, aby ograniczyć ich wysokość do minimum, jednak wszystko w ustawowych ramach. Poza tym każdy ma świadomość, że może zainicjować proces, którego celem byłaby ich zmiana. Świadomość płacenia podatków powoduje, że obywatel wymaga od gminy, kantonu i federacji rozliczeń budżetowych. Poza tym w gminie **każdy obywatel ma pełny dostęp do deklaracji podatkowej innego obywatela tej gminy, a federalny urząd podatkowy udostępnia wszystkim obywatelom dostęp do informacji dotyczących podatku dochodowego, majątkowego i od nieruchomości osób fizycznych i prawnych na terytorium całej Szwajcarii**. Obywatel może również sprawdzić, ile zarabia urzędnik gminny albo ile gmina wydała na kulturę albo budowę szkoły. Te wszystkie dane są do wglądu na żądanie. Poza tym wielu informacji nie musi wcale żądać, bo muszą być podane do publicznej wiadomości, aby była podstawa do ewentualnej inicjatywy. Na przykład: budowa sali gimnastycznej w gminie musi być przegłosowana, a w dzienniku urzędowym gminy podaje się cały kosztorys na długo wcześniej, aby w razie czego obywatele mogli złożyć protest. Zarobki urzędników w gminie są publiczne, podobnie jak zarobki proboszcza, prezydenta gminy, szefa lokalnego banku itp. Nikt też nie daje księdzu na msze, nie płaci za chrzest, ślub czy pogrzeb etc. W tych celach Szwajcarzy sami na siebie nałożyli tzw. podatek dla kościoła. Sam kościół może być dowolnym z listy oficjalnie zatwierdzonych.

Przykłady można by tutaj mnożyć. Chodzi bardziej o pokazanie, że system demokracji bezpośredniej jest efektywny i sprawdza się w praktyce, choć – jak każdy system polityczny – ma swoje wady i zalety.

4.2. Zalety demokracji bezpośredniej

Po pierwsze – demokracja bezpośrednia ułatwia obywatelom udział w podejmowaniu decyzji politycznych. Nawet podmioty polityczne niewchodzące w struktury rządowe mają możliwość decydowania o losach kraju. Ważne jest również to, że obywatele mają świadomość odpowiedzialności za podjęte przy urnie decyzje.

Po drugie – każdy podmiot polityczny, w tym nawet pojedynczy obywatel, jest w stanie skutecznie wysunąć swoje żądania. Podejmuje się nawet takie inicjatywy i przeprowadza takie referenda, które od początku nie mają szans powodzenia. Stanowią one jednak pewnego rodzaju wkład w politykę, ponieważ pośrednio oddziałują na kształtowanie się opinii publicznej.

Po trzecie – demokracja bezpośrednia charakteryzuje się silną tendencją do tworzenia kompromisów i liczenia się z opinią publiczną. Dla polityków oznacza to stały kontakt ze społeczeństwem w obawie przed nieprzewidzianym przeprowadzeniem inicjatywy ludowej; szczególnie dla mniejszości jest to szansa na przeforsowanie ich sugestii i żądań politycznych.

Po czwarte – w systemie demokracji bezpośredniej występuje szeroka akceptacja podjętych decyzji politycznych przez wszystkich aktorów sceny politycznej, ekonomicz-

nej i społecznej. Decyzja przyjęta w referendum na pewno w o wiele większym stopniu przekonuje społeczeństwo niż decyzja przyjęta przez wąską elitę polityczną. W znacznym stopniu łagodzi to napięcia społeczne i ogranicza wpływ lobbystów – opracowany pod ich naciskiem projekt ustawy może być bowiem odrzucony na drodze referendum.

Po piąte – fakt, że w skład Rady Federalnej wchodzą członkowie partii politycznych o największym poparciu w wyborach, eliminuje w parlamencie wrogie sobie obozy polityczne, zwane w innych państwach opozycją. W ten sposób nie dochodzi do „zawłaszczenia" kraju przez zwycięską większość.

Po szóste – demokracja bezpośrednia spełnia dwie ważne funkcje obywatelskie w procesie decyzyjnym: funkcję politycznej komunikacji i funkcję politycznej socjalizacji. Pierwsza wiąże się z wieloma zaangażowanymi w proces decyzyjny podmiotami politycznymi, co doprowadza do sytuacji, w której tzw. **wiedza polityczna w społeczeństwie stoi na wyższym poziomie niż w systemach opartych na demokracji przedstawicielskiej**. Wiąże się też z usilnym dążeniem do osiągnięcia kompromisu i pociąga za sobą całą gamę politycznych i społecznych powiązań, w ramach których dochodzi do wymiany informacji. Polityczna socjalizacja oznacza z kolei, że uczestnictwo w systemie demokracji bezpośredniej sprzyja ugruntowaniu w świadomości społecznej podstawowych praw demokratycznych, takich jak np. respektowanie argumentów przeciwników politycznych. Do podmiotów socjalizacji politycznej zalicza się: rodzinę, szkołę, środowisko rówieśnicze i zawodowe oraz media masowe. W tak ustabilizowanym systemie politycznym, z jakim mamy do czynienia w Szwajcarii, socjalizacja

polityczna przyczynia się w skali całego społeczeństwa do zapewnienia trwałości systemu.

4.3. Wady demokracji bezpośredniej

Wady demokracji bezpośredniej, podobnie jak jej zalety, są zagadnieniem względnym, złożonym i wielowymiarowym[41].

Po pierwsze – system ten umożliwia wprawdzie szeroki udział obywateli w życiu politycznym państwa, jednak tylko część społeczeństwa angażuje się aktywnie w ten proces. Stanowią ją ci, którzy głosują, i to z ich zdaniem i poglądami muszą się liczyć ci, którzy nie głosują. Potwierdza to frekwencja w głosowaniach: przeciętnie do urn idzie 40% uprawnionych do glosowania, a obcokrajowcy (ponad 20% społeczeństwa) nie mogą aktywnie uczestniczyć w życiu politycznym państwa.

Po drugie – demokracja bezpośrednia spowalnia proces decyzyjny, przez co ogranicza i blokuje znalezienie pożądanych rozwiązań. Ze względu na to, że w procesie politycznym bierze udział wielu aktorów (partie polityczne, grupy interesów, społeczeństwo), powoduje to żmudne i długotrwałe szukanie kompromisów. Oczywiście, można dyskutować, czy jest to wada systemowa czy też zaleta.

Po trzecie – demokracja bezpośrednia osłabia pozycje ustabilizowanych aktorów politycznych, stwarza bowiem możliwość pominięcia kompetencji decyzyjnych organów państwowych. Grupy interesów mogą w ten sposób eksponować tematy ważne dla ich partykularnych interesów, nie ponosząc żadnej odpowiedzialności politycznej. Z tego po-

41 M. Matyja, M., op. cit., s. 112 i nast.

wodu ugrupowania te stają między społeczeństwem i państwem jako konkurencja w stosunku do partii politycznych, a to z kolei osłabia rolę partii. Najlepszym przykładem jest tutaj lobby szwajcarskich rolników.

Po czwarte – demokracja bezpośrednia, ze swoją wielością i różnorodnością decyzji podejmowanych przez wyborców, sprawia, że społeczeństwo staje się bierne politycznie. Wyborcy nie są w stanie informować się na bieżąco o wszystkich zmianach, bo wiąże się to ze zbyt wysokimi kosztami przekazywania informacji, szczególnie przy podejmowaniu decyzji w sprawach złożonych. W Szwajcarii zaledwie 1/6 wyborców jest w pełni doinformowana w przededniu referendum.

Po piąte – system demokracji bezpośredniej może doprowadzić do zaognienia konfliktów politycznych. Szczególnie łatwo może się to stać przy głosowaniach „o wszystko albo nic". Istnieje wtedy ryzyko eskalacji walki politycznej[42].

Po szóste – dysfunkcjonalność systemu demokracji bezpośredniej związana jest również z procesem wdrażania przegłosowanego w referendum rozwiązania. Rzadko się zdarza, aby to wdrożenie było wiernym odzwierciedleniem woli większości społeczeństwa przy urnie. Proces wdrożenia zostaje bowiem przegłosowany w parlamencie. Uwzględniane są przy tym dodatkowe aspekty, zasady prawa międzynarodowego i kompatybilność wdrażanego w życie postanowienia z konstytucją federalną. W konsekwencji wprowadzenie nowej zmiany konstytucji czy ustawy często ma charakter rozwiązania „rozmytego", czyli nieodpowia-

42 Przykładem jest głosowanie z 2009 roku dotyczące zakazu budowy minaretów [przyp. autora].

dającego w stu procentach oczekiwaniom grupy inicjującej. A to wywołuje rozczarowanie i niezadowolenie. Przykładem może być inicjatywa wydalania tzw. kryminalnych obcokrajowców. Zgromadzenie parlamentarne uchwaliło w tym wypadku decyzję, na mocy której istnieje możliwość wyjątków od tej zasady, a to było niezgodne z postulowaną inicjatywą. Jednak wdrożone rozwiązanie jest zgodne z odpowiednimi artykułami konstytucji federalnej i z zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe wady demokracji bezpośredniej w wydaniu helweckim nie są jednak aż tak poważne, aby mogły w jakikolwiek sposób zagrozić racji stanu państwa szwajcarskiego. Niemniej jednak warto wziąć pod uwagę fakt, że nawet system polityczny Szwajcarii, gloryfikowany przez wielu polityków i politologów, ma swoje cienie.

4.4. Podsumowanie rozdziału czwartego

W dyskusjach dotyczących demokracji szwajcarskiej często podnoszone są argumenty mające wskazywać na jej wady, spośród których najważniejszymi są:

1. Polityką powinny zajmować się osoby kompetentne.
2. Demokracja bezpośrednia wydłuża proces podejmowania decyzji.

Argumenty te nie wydają się jednak przekonujące. Badania wykazują, że poziom kompetencji wyborców nie ma istotnego znaczenia dla wyniku referendów. Należy natomiast przyznać rację tym, którzy twierdzą, że demokracja bezpośrednia wydłuża proces podejmowania decyzji, i wskazać, że nie wszystko, co przeprowadzane pośpiesznie, jest dobre.

Często niezwykle istotne jest szerokie i merytoryczne przedyskutowanie problemu.

Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii daje obywatelom możliwość poruszania kwestii i decydowania w sprawach, które w innych warunkach nigdy nie znalazłyby się w programie politycznym **władzy.**

Szwajcarski model demokracji ma, jak każdy inny system polityczny, zarówno zalety, jak i wady. Wydaje się jednak, że zalety znacznie przeważają nad wadami, a te ostatnie nie zagrażają sprawnemu funkcjonowaniu systemu jako całości.

Zakończenie

Pytanie, czy system polityczny Szwajcarii jest efektywny, pociąga za sobą dyskusję ideologiczną, ponieważ brak jest bezpośrednich porównań z systemami politycznymi innych państw. Federalizm tego kraju w powiązaniu z demokracją bezpośrednią ma wiele uwarunkowań, które w zależności od punktu widzenia i sytuacji można uznać bądź za wady, bądź za zalety.

Ze względu na wielokulturowość Szwajcarii trudno byłoby osiągnąć społeczno-polityczny konsensus bez demokracji bezpośredniej. Dzięki temu systemowi mniejszości narodowe, językowe czy religijne nie czują się pokrzywdzone lub gorzej traktowane. Wiele decyzji podejmowanych jest na najniższym szczeblu politycznym, a to chroni obywatela przed nieuzasadnioną lub nietrafioną ingerencją państwa.

W ten sposób demokracja bezpośrednia hamuje napięcia międzykulturowe i etniczne oraz dopasowuje działalność

państwa do różnic międzyregionalnych. Nikłe napięcia regionalne lub lokalne i znikome konflikty polityczne są najlepszym dowodem na to, że państwo federalne w szwajcarskim wydaniu funkcjonuje prawidłowo i na wskroś demokratycznie. Wprawdzie proces negocjacji na płaszczyźnie międzykantonalnej i na szczeblu federacja – kantony jest nierzadko długotrwały, co często jest niezrozumiałe zagranicą, to jednak w efekcie prowadzi do pozytywnych rezultatów.

Do ujemnej strony tego systemu niewątpliwie należą koszty. Każdy kanton ma własny rząd, administrację, uregulowania sądownicze itp. Nawet uniwersytety finansowane są przez kantony. System federalny Szwajcarii, jak każdy system polityczny, nie jest idealny. Biorąc jednak pod uwagę sytuację wewnętrzną i zewnętrzną tego kraju, Helweci nie wyobrażają sobie innego systemu, mimo globalizacji i mimo rozszerzającego się procesu integracji europejskiej. Kantonalne kompetencje i demokracja bezpośrednia bronione są w Szwajcarii konsekwentnie, a tam, gdzie dochodzi do kontrowersji międzykantonalnych, szuka się pokojowych rozwiązań na zasadzie porozumienia.

Z drugiej strony, brak konkretnego podziału władzy w oczywisty sposób stawia reguły demokracji pod znakiem zapytania. W praktyce ustrojowej system ten na pewno nie gwarantuje przejrzystych relacji między parlamentem a rządem, które – mając bardzo podobne uprawnienia – mogą się nawzajem blokować. Brak odpowiedzialności politycznej rządu może też skutkować różnymi problemami, np. nie sposób odwołać źle działającego rządu, który tym samym musi być tolerowany przez całą kadencję. Nie istnieje bowiem instytucja wotum nieufności dla rządu. Rozbudowa procedur demokracji bezpośredniej i częste

korzystanie z referendum daje wprawdzie ludziom jedyny w swoim rodzaju wpływ na kształtowanie polityki państwa, skutkuje jednak zarazem dezawuowaniem kluczowej dla demokracji instytucji przedstawicielstwa politycznego, czyli parlamentu. Problemy pogłębiają się jeszcze bardziej, gdy rozstrzygnięcia referendalne mają słabą legitymizację na skutek niskiej frekwencji przy głosowaniu.

Czy zatem system demokracji bezpośredniej w Szwajcarii jest funkcjonalny? Celowe wydaje się zaproponowanie uproszczonej konstrukcji teoretycznej, mającej na celu ukazanie głównych pól wyboru i wyzwań stojących przed gremiami decydującymi o kształcie strategii i polityki szwajcarskiej. Zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i w świetle obserwacji praktycznych doświadczeń wydaje się nie budzić wątpliwości teza o konieczności odrzucenia *a priori* czystej, skrajnej oceny typu „albo-albo". W praktyce bowiem nie da się jednoznacznie ocenić poszczególnych decyzji politycznych w ramach demokracji bezpośredniej jako tylko funkcjonalnych bądź tylko dysfunkcjonalnych. W rachubę wchodzi także formuła, którą kolokwialnie można określić jako „zarówno to, jak i to". To właśnie ta formuła, nacechowana typowym szwajcarskim kompromisem, sprawdza się w procesie decyzyjnym tego państwa. Podobnie należy spojrzeć na zalety i wady szwajcarskiego systemu politycznego.

Narastająca zewnętrzna i wewnętrzna presja powoduje, że coraz bardziej oczywistym celem Szwajcarów staje się pogodzenie dwóch zależnych zjawisk: międzynarodowej współpracy z jednej strony oraz niezależności i neutralności z drugiej strony, przy jednoczesnym ich zrównoważeniu. Nie jest to łatwe dla stosunkowo małego państwa szwajcar-

skiego w dzisiejszym zglobalizowanym świecie. Niemniej jednak historia Szwajcarii i jej systemu politycznego uczy, szczególnie na tle innych narodów, że przekazanie władzy w ręce prawdziwego suwerena – czyli obywateli – przynosiło, jak dotąd, bardzo pozytywne rezultaty.

Tu pojawia się kolejne pytanie: czy instrumenty demokracji szwajcarskiej mogą zostać przejęte przez inne państwa? Jeśli chodzi o referendum, to na pewno jest to jak najbardziej możliwe. Najlepszym przykładem jest głosowanie w Wielkiej Brytanii na temat Brexitu. Należy jednak sobie uświadomić to, że referendum w większości państw nie jest usankcjonowane prawnie, nie posiada więc konstytucyjnej mocy wiążącej. Trudniej jest z wprowadzeniem inicjatywy ludowej, nie wspominając już o zgromadzeniu ludowym. Szwajcaria ma w tym wypadku wielowiekowe doświadczenie, sprawdzone w specyficznych warunkach. Jest wątpliwe, aby te instrumenty sprawdziły się ad hoc w innych krajach. Demokracja bezpośrednia może funkcjonować przede wszystkim w małych państwach, takich jak Szwajcaria. W większych krajach ten sposób rządzenia jest znacznie utrudniony i dlatego występuje konieczność wyłonienia w społeczeństwie jego przedstawicieli.

Poza tym zapomina się często o tym, że demokracja bezpośrednia jest systemem bardzo kosztownym (choć pozory mogą mylić). Szwajcaria, jako jedno z najbogatszych państw świata, może sobie pozwolić na ten „demokratyczny luksus". Warto jednak zwrócić uwagę na to, że jeszcze 150 lat temu Szwajcaria była krajem bardzo biednym.

W realnym świecie polityki należy poszukiwać właściwych proporcji między wyborem jednej a drugiej demokratycznej

drogi rozwoju państwa, przy czym nie jest to łatwe. Punkt równowagi jest zmienny w czasie i zależy m.in. od stopnia rozwoju i dojrzałości danego systemu politycznego oraz wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych. W tym przypadku w rachubę wchodzi raczej zdefiniowanie tzw. kierunku działania w politycznym procesie decyzyjnym, abstrahując od rodzaju instrumentów demokratycznych. System demokracji bezpośredniej w szwajcarskim wydaniu i decyzje podejmowane przez elektorat przy urnie to właśnie szwajcarski kierunek, który wskazuje władzom państwowym i kantonalnym drogę albo obszar działania. **Przy czym kreowanie prawa przez obywateli dla obywateli na pewno nie jest polityczną utopią, lecz szansą na podejmowanie w określonych warunkach optymalnych decyzji politycznych**.

Demokracja bezpośrednia w Polsce

W polskim systemie ustrojowym rysuje się istotne napięcie między dwoma rodzajami demokracji: pośrednią (parlamentarną) i bezpośrednią. Przy czym mechanizmy i instrumenty demokracji pośredniej zajmują w nim pierwszoplanowe miejsce, a bezpośredniej – jedynie pomocnicze i raczej symboliczne. Namiastkami instrumentów demokracji bezpośredniej w Polsce są głównie referenda lokalne w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego, referenda ogólnopolskie w najważniejszych sprawach ustrojowych oraz obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Jednak tylko referendum lokalne, pozwalające na odwołanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta i ich rad, spełnia warunki demokracji bezpośredniej.

Nie ma jednak w Polsce powszechnej tradycji podejmowania decyzji w ramach referendum, praktycznie wszystkie

ważne decyzje podejmowane są przez rząd i parlament, a więc typowe dla demokracji pośredniej instytucje decyzyjne. Referendum w ważnych sprawach dla Polski zgodnie z art. 125 Konstytucji RP organizuje Sejm i Prezydent za zgodą Senatu, natomiast obywatele służą jedynie do poparcia lub odrzucenia kwestii poddanej w referendum.

Polskie prawo zakłada, że jeśli frekwencja w referendum przekroczy 50%, to jego wynik jest wiążący i organy państwowe nie mogą w takim wypadku podjąć decyzji sprzecznych z wynikiem referendum. Jeśli natomiast mniej niż 50% uprawnionych do głosowania weźmie udział w referendum, ma ono jedynie charakter opiniotwórczy i nie wiąże organów państwa w ich decyzjach dotyczących przedmiotu referendum. W Polsce po 1989 roku przeprowadzono kilka znaczących referendów na szczeblu ogólnopaństwowym: referendum uwłaszczeniowe i prywatyzacyjne w 1996 r., referendum konstytucyjne w 1997 r., na mocy którego weszła w życie nowa Konstytucja RP, referendum akcesyjne dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz w 2015 r. – referendum w sprawach:

a. wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu,
b. stosunku do dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz
c. interpretacji zasad prawa podatkowego.

Inną namiastką demokracji bezpośredniej w Polsce jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Polscy obywatele posiadają prawo do zgłaszania inicjatywy ustawodawczej od 1999 roku. W tym celu należy założyć komitet inicjatywny i zebrać 100 tysięcy podpisów pod projektem ustawy

w ciągu trzech miesięcy od powstania komitetu (art. 118 Konstytucji RP). Następnie projekt ustawy wraz z podpisami przekazywany jest do Marszałka Sejmu, który procedu-je z nimi tak samo, jak z innymi projektami ustaw. Jednak ze względu na skomplikowany tryb wnoszenia inicjatywy obywatelskiej i krótki termin zbierania podpisów, niewiele projektów ustaw przygotowanych przez obywateli jest roz-patrywanych w Sejmie. W porównaniu ze Szwajcarią taka inicjatywa musiałaby być przegłosowana w referendum, czyli Sejm nie miałby możliwości ukręcenia tematu. Nato-miast w Polsce do referendum dochodzi tylko wtedy, gdy jego wynik będzie korzystny lub co najmniej obojętny dla większości sejmowej. Tak więc trudno tu mówić o oddol-nych formach kierowania państwem.

W dokumentach polskich partii politycznych można zna-leźć wiele informacji zachęcających obywateli do budowy społeczeństwa obywatelskiego, opartego na elementach de-mokracji bezpośredniej. Politycy zachęcają co prawda do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji, jednak nie wyrażają zgody na przeprowadzenie referendum. Mają lek-ceważący stosunek do inicjatyw i żądań obywateli, narzu-cając raczej (egoistyczne i wręcz autorytarne) własne prefe-rencje. Decydentom trudno sobie wyobrazić, że obywatele są zdolni do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji na szczeblu państwowym. Jest to cecha charakterystyczna polskiej władzy, a powód jest prosty: politycy nie chcą się dzielić władzą ze zwykłymi obywatelami.

Błędy modelowe, czyli błędy dotyczące rozwiązań nie-sprawdzonych w działalności politycznej i destruktywna praktyka polskiej demokracji bezpośredniej w wydaniu lokalnym (referenda na szczeblu samorządu terytorialne-

go), nie powinny jednak zniechęcać Polaków do tej formy kierowania państwem. Doświadczenia płynące z polskich referendów lokalnych, mimo że nie zawsze pozytywne, pozwalają przypuszczać, że instrument ten będzie miał coraz szersze zastosowanie w praktyce sprawowania władzy, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i w skali całego kraju.

Warto przeanalizować procesy decyzyjne w wydaniu szwajcarskim. Są one na pewno godne przynajmniej częściowego powielenia. Oczywiście przy uwzględnieniu specyfiki polskiego systemu politycznego, przy czym trzeba potraktować to kompleksowo i przyszłościowo. Należy również wziąć pod uwagę fakt, że Polska jest członkiem Unii Europejskiej, do której Szwajcaria nie należy. To obliguje Polskę do dostosowania prawa wewnętrznego do prawa obowiązującego w UE, co z kolei może utrudnić stosowanie instrumentów demokracji bezpośredniej na szerszą skalę.

Ważne jest informowanie polskiego społeczeństwa o możliwościach i zaletach instrumentów demokracji bezpośredniej. Jest to proces socjalizacji politycznej, w trakcie którego Polacy powinni poznać i przyswoić sobie system wartości i norm oraz wzorów zachowań właściwych dla tego typu demokracji. **Oczywiście taki proces jest długotrwały. Ale… im wcześniej zostanie zapoczątkowany, tym lepiej dla przyszłości Polski i polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Szczególna odpowiedzialność w tym względzie spoczywa na mediach i politykach, którzy winni przełamać swą „niechęć" do społeczeństwa i zainicjować proces wcielania instrumentów demokracji bezpośredniej w życie.** Proces powinien mieć na celu zwiększenie uczestnictwa i współdecydowania obywateli w życiu politycznym i przyczynić się do zlikwidowania tzw. społeczeństwa równoległego (my i wy) w Polsce.

Aneksy

Aneks I – Fakty i liczby

Nazwa: Konfederacja Szwajcarska (*Confoederatio Helvetica*, *Schweiz*, *Schweizerische Eidgenossenschaft*)
Stolica: Berno
Większe miasta: Zurych, Genewa, Bazylea, Berno
Kraje sąsiadujące: Niemcy, Francja, Włochy, Austria, Liechtenstein
Długość granic: 1881 km
Powierzchnia: 41 285 km²
Liczba mieszkańców: 8,2 mln
Forma państwowa: kraj związkowy od 1848 roku, system parlamentarny, demokracja bezpośrednia
Podział administracyjny: 20 kantonów, 6 półkantonów: Argovia, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Bazylea – okręg, Bazylea – miasto, Berno, Fryburg, Genewa, Glarus, Gryzonia, Jura, Lucerna, Neuchâtel, Nidwalden, Obwalden, Schafuza, Schwyz, Solura, St. Gallen, Turgowia, Ticino, Uri, Wallis, Vaud, Zug, Zurych
Waluta: frank szwajcarski (CHF), dzieli się na 100 centymów
Języki: niemiecki (64%), francuski (19%), włoski (8%), retoromański (1%), inne (8%).
Religie: rzymsko-katolicka (38%), protestancka (26%), islam (5%), brak przynaleznosci religijnej (23%), inne (8%).
Najwyższy punkt: szczyt Dufour w masywie Monta Rosa: 4634 m n.p.m.
Najniższy punkt: Lago Maggiore (Ticino): 193 m n.p.m.
Jeziora: 1484
Największe jeziora: Jezioro Lemańskie (Genewskie), Jezioro Bodeńskie, Jezioro Neuchâtel, Lago Maggiore
Największe lodowce: Aletsch, Gorber, Fiescher, Aare

Największe rzeki: Ren, Aare, Rodan, Reuss
Święto narodowe: 1 sierpnia, dzień podpisania przymierza kantonów Uri, Schwyz i Unterwalden na wzgorzu Rütli w kantonie Schwyz w 1291 roku
Nazwa państwa pochodzi od nazwy kantonu Schwyz – jednego z założycieli związku kantonów w 1291 roku. "CH" oznacza skrót od *Confoederatio Helvetica*
Szwajcaria jest członkiem ONZ (od 10.9.2002) i EFTA, nie jest członkiem Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)

Aneks II – Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej (Tytuły I i IV)

Zgromadzenie Federalne Konfederacji Szwajcarskiej, po zaznajomieniu się z orędziem Rady Federalnej z dnia 20 listopada 1996 r., uchwala[43]: KONSTYTUCJĘ FEDERALNĄ KONFEDERACJI SZWAJCARSKIEJ z 18 kwietnia 1999 r.[44]

Preambuła

W imię Boga Wszechmogącego!
Szwajcarski naród i kantony, w poczuciu odpowiedzialności wobec Dzieła Stworzenia, w dążeniu do odnowienia Federacji, przez wzmocnienie wolności i demokracji, niezawisłości i pokoju, w duchu solidarności i otwartości wobec świata, zdecydowani żyć w jedności, we wzajemnej życzliwości i poszanowaniu ich różnorodności, świadomi wspólnych osiągnięć i odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń, pewni, że wolny jest tylko ten, kto korzysta ze swej

43 BBl 1997 I 1 [„Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft" – Federalny Dziennik Ustaw]
44 Data przyjęcia Konstytucji Federalnej przez naród i kantony [przyp. autora].

wolności i że siłę narodu mierzy się dobrem słabych, ustanawiają niniejszą Konstytucję[45]:

Tytuł 1: POSTANOWIENIA OGÓLNE

Art. 1. Konfederacja Szwajcarska
Naród szwajcarski i kantony Zurych, Berno, Lucerna, Uri, Szwyz, Obwalden i Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solura, Bazylea-Miasto i Bazylea-Okręg, Szafuza, Appenzell-Ausserrhoden i Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Gryzonia, Argowia, Turgowia, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genewa i Jura tworzą Konfederację Szwajcarską.

Art. 2. Cel
1. Konfederacja Szwajcarska chroni wolność i prawa narodu oraz strzeże niezawisłości i bezpieczeństwa kraju.
2. Wspiera ogólny dobrobyt, trwały rozwój, wewnętrzną spoistość oraz kulturalną różnorodność kraju.
3. Troszczy się o jak największą równość szans obywatelek i obywateli.
4. Angażuje się na rzecz trwałego zachowania naturalnych warunków życia oraz pokojowego i sprawiedliwego międzynarodowego porządku.

Art. 3. Kantony
Kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie zosta-

45 Podstawę niniejszego przekładu stanowił tekst konstytucji w języku niemieckim Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom… uchwalony przez obie izby Zgromadzenia Federalnego w dniu 18 grudnia 1998 r., ogłoszony jako „Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung vom 18. dezember 1998" i przedstawiony narodowi oraz kantonom pod głosowanie. W pracach nad niniejszym przekładem posiłkowo korzystano z tekstów konstytucji w równoprawnych językach francuskim i włoskim, ogłoszonych również w formie uchwały federalnej z 18 grudnia 1998 r. [przyp. autora].

ła ograniczona przez Konstytucję Federalną; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane Federacji.

Art. 4. Języki narodowe
Językami narodowymi są niemiecki, francuski, włoski i retoromański.

Art. 5. Zasady praworządnego działania państwa
1. Podstawę i granicę działalności państwowej stanowi prawo.
2. Działalność państwa leży w interesie publicznym i jest proporcjonalna do celu.
3. Organy państwowe i osoby prywatne działają w dobrej wierze.
4. Federacja i kantony przestrzegają prawa międzynarodowego.

Art. 6. Odpowiedzialność osobista i społeczna
Każdy ponosi odpowiedzialność za siebie i przyczynia się wedle własnych sił do wykonywania zadań państwa i społeczeństwa.

Tytuł 4. NARÓD I KANTONY

Rozdział 1. POSTANOWIENIA OGÓLNE

Art. 136. Prawa polityczne
1. Prawa polityczne w sprawach federalnych przysługują wszystkim Szwajcarom, którzy ukończyli 18 rok życia i nie są ubezwłasnowolnieni z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego. Wszyscy mają równe prawa polityczne i obowiązki.
2. Mogą oni brać udział w wyborach do Rady Narodowej i w głosowaniach federalnych, jak również mogą podejmować i podpisywać inicjatywy ludowe i referenda w sprawach federalnych.

Art. 137. Partie polityczne
Partie polityczne współdziałają w kształtowaniu poglądów i woli narodu.

Rozdział 2. INICJATYWA I REFERENDUM

Art. 138. Inicjatywa ludowa w sprawie całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej
1. 100 000 uprawnionych do głosowania może zaproponować całkowitą zmianę Konstytucji Federalnej.
2. Żądanie to jest przedstawiane narodowi pod głosowanie.

Art. 139. Inicjatywa ludowa w sprawie częściowej zmiany Konstytucji Federalnej
1. 100 000 uprawnionych do głosowania może żądać częściowej zmiany Konstytucji Federalnej.
2. Inicjatywa ludowa w sprawie częściowej zmiany Konstytucji Federalnej może mieć postać propozycji o ogólnym charakterze lub zredagowanego projektu.
3. Jeżeli inicjatywa narusza jedność formy, jedność materii lub bezwzględnie obowiązujące postanowienia prawa międzynarodowego, Zgromadzenie Federalne uznaje ją za całkowicie lub częściowo nieważną.
4. Jeżeli Zgromadzenie Federalne zgadza się z inicjatywą w postaci propozycji o ogólnym charakterze, opracowuje częściową zmianę w duchu tej inicjatywy i przedstawia ją narodowi i kantonom pod głosowanie. Jeżeli odrzuca inicjatywę, przedstawia ją narodowi pod głosowanie; naród rozstrzyga, czy inicjatywie należy nadać bieg. Jeżeli naród zgodzi się z inicjatywą, Zgromadzenie Federalne opracowuje odpowiedni projekt.
5. Inicjatywa w postaci opracowanego projektu zostaje przedstawiona narodowi i kantonom pod głosowanie.

Zgromadzenie Federalne zaleca przyjęcie inicjatywy lub jej odrzucenie. Jeżeli zaleca odrzucenie, może przedstawić projekt przeciwny.

6. Naród i kantony głosują równocześnie nad inicjatywą i projektem przeciwnym. Uprawnieni do głosowania mogą udzielić poparcia obu propozycjom. Mogą też podać, której propozycji należy dać pierwszeństwo w przypadku, gdy obie zostaną przyjęte; jeżeli jedna propozycja uzyskuje większość w głosowaniu ludowym, a druga więcej głosów kantonów, żadna z nich nie wchodzi w życie.

Art. 140. Referendum obowiązkowe

1. Narodowi i kantonom przedstawia się pod głosowanie:
   a. zmiany Konstytucji Federalnej;
   b. przystąpienie do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych;
   c. ustawy federalne uznane za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania przekracza jeden rok; te ustawy federalne muszą być w ciągu roku po przyjęciu przez Zgromadzenie Federalne przedstawione pod głosowanie.
2. Narodowi przedstawia się pod głosowanie:
   a. inicjatywy ludowe w sprawie całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej;
   b. inicjatywy ludowe w sprawie częściowej zmiany Konstytucji Federalnej w postaci propozycji o ogólnym charakterze, która została odrzucona przez Zgromadzenie Federalne;
   c. pytanie, czy należy przeprowadzić całkowitą zmianę Konstytucji Federalnej w razie niejednomyślności obu izb.

Art. 141. Referendum nieobowiązkowe

1. Na żądanie 50 000 uprawnionych do głosowania lub ośmiu

kantonów przedstawia się narodowi pod głosowanie:

a. ustawy federalne;
b. ustawy federalne uznane za pilne, których czas obowiązywania przekracza rok;
c. uchwały federalne, o ile przewiduje to konstytucja lub ustawa;
d. umowy międzynarodowe, które:

- są bezterminowe i nie przewidują wypowiedzenia;
- przewidują przystąpienie do organizacji międzynarodowych;
- wprowadzają wielostronne ujednolicenie prawa.
- Zgromadzenie Federalne może poddać inne umowy międzynarodowe pod referendum nieobowiązkowe.

Art. 142. Wymagane większości

1. Projekty przedstawione narodowi pod głosowanie zostają przyjęte, jeżeli wypowiada się za tym większość głosujących.
2. Projekty przedstawione narodowi i kantonom pod głosowanie zostają przyjęte, jeżeli wypowie się za tym większość głosujących i większość kantonów.
3. Wynik głosowania ludowego w kantonie oznacza głos tego kantonu.
4. Kantony Obwalden, Nidwalden, Bazylea-Miasto, Bazylea-Okręg, Appenzell-Ausserrhoden i Appenzell-Innerrhoden mają po połowie głosu.

Wybrana bibliografia

Monografie i artykuły

1. Aleksandrowicz M., *System prawny Szwajcarii: historia i współczesność*, Białystok 2009.
2. Altermatt U., *Konkordanz im Spiegel der Bundesratswahlen*, [w:] A. Vatter, F. Varone, F. Sager (Hrsg.), Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie. Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder zum 65. Geburtstag, Haupt, Bern-Stuttgart-Wien 2009, 247-267.
3. Armingeon K., *Direkte Demokratie als Exportartikel*, [w:] Vatter, Adrian; Varone, Frédéric; Sager, Fritz (eds.) Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie. Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder zum 65. Geburtstag, Haupt, Bern 2009, s. 433-442.
4. Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
5. Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006.
6. Baur A., *Fenomen szwajcarski*, Warszawa 1979.
7. Blöchliger H., *Kantone – Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone. Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz*, NZZ Libro, Zürich 2005.
8. Bonjour E., *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Helbing & Lichtenhahn, Basel 1946.
9. Braun N., *Direct Democracy in Switzerland. Case Study*, [w:] *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, Stockholm 2008.
10. Büchi Ch., *Röstigraben. Das Verhältnis zwischen deutscher*

und welscher Schweiz. Geschichte und Perspektiven, NZZ, Zürich 2000.
11. Büchi R., Braun N., Kaufmann B., *Przewodnik po demokracji bezpośredniej,* Initiative & Referendum Institute Europe, Łódź 2013.
12. Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
13. Czeszejko-Sochacki Z., *Wstęp*, w: *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, tłum. i wstęp. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.
14. Degen B., *Referendum*, [hasło w:] *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 10: *Pro-Schafroth*, Schwabe, Basel 2011, s. 166-168.
15. Deszczyński P., Gołata K., *Demokratyczne systemy polityczne,* [w:] System parlamentarno-kantonalny Szwajcarii, red. P. Deszczyński, Poznań 2000.
16. Eichenberger R., *Starke Föderalismus. Drei Reformvorschläge für fruchtbaren Föderalismus*, Orell Füssli, Zürich 2002.
17. *Eine Schweiz – viele Religionen. Risiken und Chancen des Zusammenlebens*, Hrsg. M. Baumann, J. Stolz, Transkript, Bielefeld 2007.
18. Élites politiques et peuple en Suisse. *Analyse des votations fédérales. 1970-1987*, ed. Y. Papadopoulos, Lausanne 1994.
19. Fenner M., Hadorn R., Strahm R. H., *Politszene Schweiz. Politik und Wirtschaft heute*, Verlag für Sozialwissenschaft, Basel 2000.
20. Frey R. L. (Hrsg.), *Föderalismus – Zukunftstauglich?!*, NZZ Libro, Zürich 2005.
21. Gabriel J. M., *Das politische System der Schweiz*, Haupt, Bern 1997.
22. Górski B., *Jak przeżyć kapitalizm*, Retro-Art, Warszawa 2013.

23. Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
24. *Grenzen des Zumutbaren. Erfahrungen mit der französischen Okkupation und der Helvetischen Republik (1798-1803)*, Hrsg. A. Würgler, Schwabe Verl., Basel 2011.
25. Grodziski S., *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, UNIVERSITAS, Kraków 1998.
26. Helg F., *Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appennzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden,* Schulthess Juristische Medien AG, Zürich-Basel-Genf 2007.
27. Hug S., *Occurrence and Policy Consequences of Referendums*, "Journal of Theoretical Politics" 2004, vol. 16, s. 321-336.
28. Jakubowski W., Załęski P., *Systemy polityczne państw Europy Zachodniej nie należących do Unii Europejskiej i wybranych państw pozaeuropejskich – Konfederacja Szwajcarska*, [w:] *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), Warszawa 2003.
29. Kirchgässner G. et al., *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing & Lichtenhahn, Vahlen, Basel–Genf–München 1999.
30. Kost A., *Direkte Demokratie*, Verlag für Sozialwissenschaft,Wiesbaden 2008.
31. Kriesi H., Le système politique suisse, Economica, Paris 1995.
32. Kutter M., Doch dann regiert das Volk. Ein Schweizer Beitrag zur Theorie der direkten Demokratie., Ammann Verlag, Zürich 1996.
33. Leupold M., Besson M., *Gefährden Volksinitiativen die «gute Ordnung» der Verfassung?,*LEGES 2011/3, s. 389 – 407.

34. Linder W., *Demokracja szwajcarska*, Rzeszów 1996.
35. Manatschal A., *Kantonale Integrationspolitik im Vergleich. Eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt*, Nomos, Baden-Baden 2013.
36. Marczewska–Rytko M., *Szwajcarski model demokracji bezpośredniej,* [w:] *Stan i Perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie,* M. Marczewska-Rytko (red.), Lublin 2011.
37. Marczewska-Rytko M., *Inicjatywa ludowa i referendum w Szwajcarii w latach 2000-2010*, „Polityka i Społeczeństwo" 2012, nr 9, s. 272-283.
38. Matsusaka J.G, *The eclipse of legislatures. Direct democracy in the 21st century*, „Public Choice" 2000, vol. 124, s. 157-177.
39. Matyja M, *Federalism and multiethnicity in Switzerland*, [w:] Essays on Regionalisation. Collection of reports submitted at the International Conference. Regionalisation in Southeast Europe. Comparative Analysis and Perspectives, ed. Agencija Lokalne Demokratije, Center – Agency of Local Democracy, Subotica 2001, s. 129-136.
40. Matyja M., *Swiss Made. Jak funkcjonuje międzykulturowa Szwajcaria?,* Poligraf, Brzezia Łąka 2010.
41. Matyja M., *Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz. Föderalismus und direkte Demokratie*, „Europa Regionum" 2009, Bd. 12, s. 13-23.
42. Matyja M., *Oddolna samorządność i partycypacja obywateli – specyfika systemu federalnego Szwajcarii*, „Obywatel" 2009, nr 2.
43. Matyja M., *System polityczny Szwajcarii: federalizm i demokracja bezpośrednia,* „Kultura i Historia", nr 16/2009.
44. Matyja M., *Szwajcarski system federalny*, „Stosunki Międzynarodowe", http://www.stosunki.pl/?q=content/szwajcarski-system-federalny [dostęp z 28.08.2017].

45. Matyja, M., *Dysfunkcjonalność szwajcarskiej demokracji bezpośredniej,* Adam Marszalek Torun 2016.
46. Meyer T., *Was ist Demokratie*, Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden 2009.
47. Möckli S., *Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie*, „Beiträge und Berichte" 1995, Nr 237.
48. Moeckli S., *Das politische System der Schweiz verstehen*, Tobler, Altstätten 2007.
49. Myślak E., *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Wyd. UJ, Kraków 2014.
50. Musiał-Karg M., *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Wyd. WNPiD UAM, Poznań 2012.
51. *Najstarsze konstytucje z końca XVIII i I połowy XIX wieku*, tłum. i wstęp: P. Sarnecki, Warszawa 1997.
52. Neidhart L., *Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen*, NZZ Libro, Zürich 2002.
53. Podolak M., *System polityczny Szwajcarii*, [w:] Współczesne systemy polityczne, red.: Żmigrodzki M, Dziemidok -Olszewska B. (red.), PWN, Warszawa 2013.
54. Pogorzelska-Kliks Agata, *Ewolucja tożsamości narodowej mieszkańców szwajcarskiego kantonu Valais*, praca doktorska, Uniwersytet Śląski Wydział Nauk Społecznych, Katowice 2007.
55. Quermonne J.-L., *Les régimes politiques occidentaux (Zachodnie ustroje polityczne)*, Editions du Seuil, Paryż 1994.
56. Roca R., Wenn die Volkssouveränität wirklich eine Wahrheit werden soll… Die schweizerische direkte Demokratie in Theorie und Praxis – Das Beispiel des Kantons Luzern, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2012.
57. Rybicki M., *Konstytucja Związkowa Konfederacji Szwajcarskiej,* [w:] *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii i Szwajcarii, Wrocław 1970.*

58. Sarnecki P., *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2003.
59. Schulze H., *Państwo i naród w dziejach Europy*, przeł. D. Lachowska, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego,Warszawa 2012.
60. Sokół W., *System partyjny współczesnej Szwajcarii*, [w:] Annales UMCS, vol. V, 1998, s. 45-56.
61. Vatter A., *Das politische System der Schweiz*, Nomos, Baden-Baden 2014.
62. Vatter A., *Direkte Demokratie in der Schweiz. Entwicklungen, Debatten und Wirkungen*, [w:] *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Hrsg. U. Wagschal, M. Freitag, LIT, Münster 2007.
63. Wójtowicz J., *Historia Szwajcarii,* Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.
64. Zieliński E. (red.), *Referendum w państwach Europy*, ASPRA 2005.

Encyklopedie, słowniki, leksykony

1. Encyclopedia PWN, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/subsydiarnosc;4836984.html, (dostęp z 10.08.2017).
2. Historisches Lexikon der Schweiz, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9808.php, (dostęp z 09.08.2017).

Prasa

1. Neue Zürcher Zeitung z 11.03.2015: http://www.nzz.ch/schweiz/nationalrat-setzt-ausschaffungsinitiative-mit-haertefallklausel-um-1.18499799, (dostęp z 12.08.2017).
2. Sadurski W., *Referendum nie jest dobre na wszystko*, „Rzeczpospolita" 1998, nr 81.

Źródła internetowe

1. Bundesblatt nr. 34 von 26. Juli 1873, http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/1873/index_34.html, (dostęp z 10.08.2017).
2. Center for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/inner.php?table=country_information&sublinkname=country_information&countrygeo=1&level=1&menuname=menu&continent=Europe, (dostęp z 20.08.2017).
3. Departament ds. Statystyki w Neuchâtel, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/eidg__volksinitiativen.html, (dostęp z 10.09.2017).
4. Departament ds. Statystyki w Neuchâtel, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/eidg__volksinitiativen.html, (dostęp z 21.08.2017).
5. Die Bundesverfassung von 1874, Historisches Lexikon der Schweiz, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php, (dostęp z 10.08.2017).
6. Konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej:http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html (dostęp z 06.12.2017).
7. Schweizerische Bundeskanzlei, Chronologie Abstimmungen, http://www.admin.ch/ch/d//pore/va/vab_2_2_4_1.html, (dostęp z 27.08.2017).