

Magdalena Musiał-Karg*

**DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA
W SZWAJCARSKICH KANTONACH.
WYBRANE UWAGI NA TEMAT
REFERENDUM, INICJATYWY LUDOWEJ
ORAZ ZGROMADZENIA LUDOWEGO**

Federalizm jest jednym z najbardziej znaczących wektorów helweckiej demokracji (Sarniecki 2003: 342). Federalna struktura Szwajcarii (wspierająca się na trzech poziomach podziału administracyjnego: federacja – kantony – gminy) wyrosła na naturalnym podłożu społecznym, a cały system państwa oparto na zdecentralizowanej władzy publicznej. Dla wielu obserwatorów (czasami i dla samych obywateli) szwajcarska demokracja jest skomplikowanym, trudnym do scharakteryzowania i zrozumienia labiryntem politycznych instytucji (*The Swiss Labyrinth...* 2001), które oprócz tego, że służą podejmowaniu decyzji państwowych, włączają także obywateli w proces decyzyjny. To właśnie demokracja bezpośrednia stanowi drugi wektor państwowości w tym niewielkim europejskim państwie i dlatego też Szwajcaria nazywana jest „perłą demokracji bezpośredniej”.

Bezpośrednie procedury demokratyczne są stosowane w Szwajcarii na wszystkich trzech poziomach podziału administracyjnego państwa (Frey 2011: 137). Przedmiotem rozważań w niniejszym tekście jest rola demokracji bezpośredniej na poziomie kantonalnym w Szwajcarii, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji zgromadzenia ludowego (*Landsgemeinde*). Motywacją do zajęcia się tą wyjątkową (jak można stwierdzić) formą sprawowania władzy demokratycznej jest przede wszystkim fakt, iż rola demokracji bezpośredniej doceniana jest w coraz większej liczbie państw europejskich (czego dowodem jest m.in. duża liczba – ponad 50 – głosowań referendalnych w kwestiach związanych z integracją europejską), a szwajcarskie rozwiązania postrzegane są jako wzor-

* Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ul. Umultowska 89a, 61-614 Poznań, e-mail: magda.musial@interia.pl

cowe – nie tylko dla innych państw, ale także np. dla Unii Europejskiej (np. w kontekście wdrożenia Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej). Stąd analiza funkcjonowania bezpośrednich form decydowania obywatelskiego na płaszczyźnie kantonowej w Szwajcarii wydaje się niezmiernie interesującym i istotnym z perspektywy naukowca zagadnieniem badawczym. Bardzo ciekawie na tym tle jawi się instytucja zgromadzenia ludowego, która jeszcze kilkanaście lat temu wykorzystywana była w ośmiu krajach związkowych. Obecnie *Landsgemeinde* funkcjonuje wyłącznie w dwóch kantonach szwajcarskich.

Celem niniejszego tekstu jest zatem odpowiedź na pytanie o rolę demokracji bezpośredniej w szwajcarskich krajach związkowych, a w tym kontekście – przede wszystkim – o rolę instytucji zgromadzenia ludowego¹. Autorka zamierza odpowiedzieć na pytania: jak funkcjonują formy bezpośredniego sprawowania władzy w Szwajcarii? Jaki jest zakres wykorzystania tych form obywatelskiego rządzenia? Jakie zmiany zachodzą w zakresie funkcjonowania form demokracji bezpośredniej w helweckich kantonach?

Aby zrealizować założony cel badawczy, autorka wykorzystwała następujące metody badawcze: analizę instytucjonalno-prawną, która pozwoliła na zbadanie rozwiązań prawnych instytucji demokracji bezpośredniej w kantonach szwajcarskich, analizę ilościową – w oparciu o dane statystyczne autorka mogła ocenić zakres wykorzystania czy zakres przedmiotowy w głosowaniach bezpośrednich. Niezmiernie pomocne w procesie badawczym okazały się wyniki obserwacji uczestniczącej i zindywidualizowanych wywiadów swobodnych, które podczas pobytu w Appenzell Innerhoden w dniu 28 kwietnia 2013 r. oraz w Glarus w dniu 5 maja 2014 r. pozwoliły na analizę funkcjonowania i postaw wyborców w zakresie funkcjonowania tamże *Landsgemeinde*.

Demokracja bezpośrednia i zgromadzenie ludowe – wymiar teoretyczny

Jedną z podstawowych form demokratycznego sprawowania władzy jest demokracja bezpośrednia. Zgodnie z tradycją grecką, przez wiele lat utrzymywano, że demokratyczne rządzenie opierać się może wyłącznie na formach bezpośrednich.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na poglądy Andrew Reeve’a i Alana Ware’a, prezentujących opinie, iż demokracja bezpośrednia po-

¹ Niniejszy tekst stanowi niejako kontynuację badań, które autorka prowadziła w latach 2010–2012. W tekście zostały uwzględnione najnowsze dane – z czerwca 2014 r. Wcześniejsze dane: por. Musiał-Karg 2012.

strzegana jest przede wszystkim przez pryzmat realizacji zasady suwerenności narodu oraz jako odzwierciedlenie woli ludu (Reeve, Ware 1992: 75). Podobnego zdania jest Wolf Linder, który utrzymuje, iż bezpośrednie formy uczestnictwa obywateli „poprawiają” niedoskonałości demokracji przedstawicielskiej: „demokratyczna władza dla ludu stanowi rozwiązanie realistyczne w tym sensie, że znaczna większość obywateli nie jest – i prawdopodobnie nigdy nie będzie – politycznie aktywna. Jednak w demokracjach takich jak Stany Zjednoczone Ameryki (USA) i Konfederacja Szwajcarska obywatele oczekują czegoś więcej. To właśnie niedostatki władzy przedstawicielskiej, jak również domaganie się przez obywateli możliwości osobistej ekspresji oraz partycypacji politycznej, zapewniły ruchom populistycznym sukces we wprowadzaniu, do początkowo przedstawicielskich systemów, mechanizmów demokracji bezpośredniej. Doświadczenia z tym amalgamatem rozwijały początkowe nadzieje populistów, a jednocześnie zaprzeczyły większości obaw przeciwników demokracji bezpośredniej – przynajmniej w praktyce [...] Demokracja bezpośrednia, dając ludziom władzę określania kiedy i w jakich kwestiach biorą sprawy we własne ręce, działa zawsze jako czynnik korygujący rządy przedstawicielskie” (Linder 1996: 226).

Należy podkreślić, iż analiza aparatu definicyjnego demokracji bezpośredniej pozwala wyodrębnić różnice, które występują w pojmowaniu tego pojęcia. W literaturze wyróżnić można bowiem trzy kluczowe grupy poglądów, które charakteryzują się dużą rozbieżnością, jeśli chodzi o rozumienie pojęcia *demokracja bezpośrednia* (Rachwał 2010: 57–58, Musiał-Karg 2012: 26–28).

Pierwsze podejście jest najbardziej restrykcyjne i dotyczy doktryny wielu państw (szczególnie Ameryki Łacińskiej), gdzie spotyka się opinię, że demokracja bezpośrednia to termin zarezerwowany wyłącznie dla starożytnych Aten. Współcześnie można mówić tylko o demokracji semibezpośredniej (półbezpośredniej). Jest to konsekwencja tego, że brakuje obecnie spełnienia warunku jedności miejsca i czasu oraz udziału całego zbiorowego podmiotu suwerenności we wszystkich etapach procesu decyzyjnego (Uziębło 2004: 300). Rozumując w ten sposób, wypada stwierdzić, że poza kilkoma wyjątkami demokracja bezpośrednia współcześnie nie funkcjonuje.

Drugie podejście przyjęte przez wielu autorów polega na tym, że z demokracją bezpośrednią mamy do czynienia tylko wówczas, gdy w rękach suwerena leżą finalne, ostateczne decyzje. W sytuacji, gdy tak nie jest, a uprawnieni do głosowania mają wyłącznie możliwość pośredniego wpływu na kształt decyzji politycznych, wówczas można mówić o demokracji semibezpośredniej, w której ostateczne decyzje podejmowane

są przez określone organy. Do zbiorowego podmiotu suwerenności należy funkcja inicjowania zmian (Fernandez Ferraro 2001: 24–27). Stosując kryterium związane z finalizacją decyzji przez suwerena, wnioskować można, że do instytucji demokracji bezpośredniej zaliczyć nie można np. referendum konsultacyjnego czy inicjatywy powszechnej. Te bowiem instrumenty nie oznaczają podjęcia decyzji: w pierwszym przypadku jest to tylko wyrażenie opinii w jakiejś sprawie, natomiast w drugim – jest to w zależności od charakteru inicjatywy (czy jest bezpośrednia, czy też nie jest) rozpoczęcie procesu przygotowania do głosowania powszechnego lub np. zainicjowanie głosowania w parlamencie nad wnioskiem o przeprowadzenie referendum.

Według trzeciego podejścia, do form demokracji bezpośredniej można zaliczyć wszystkie instytucje, które opierają się na zasadzie współdziałania obywateli w procesie podejmowania decyzji. Zatem zarówno inicjatywa powszechna, referendum konsultacyjne czy ostateczne zatwierdzenie jakiegoś prawa w wiążącym głosowaniu powszechnym należą – według tego ujęcia – do bezpośrednich form rządzenia. Do tego podejścia zaliczyć można definicję B. Banaszaka i A. Preisnera, którzy utrzymują, że cechą demokracji bezpośredniej jest bezpośredni udział uprawnionych w realizowaniu funkcji o charakterze publicznym (Banaszak, Preisner 1996: 152). To ujęcie traktuje demokrację bezpośrednią najszerzej i pozwala do jej instytucji zaliczyć zarówno inicjatywę, jak i wszystkie typy referendum oraz zgromadzenie ludowe.

Analizując demokrację bezpośrednią, nie sposób zapomnieć o szerokim wachlarzu instytucji (narzędzi), którymi ta forma sprawowania władzy dysponuje. Współcześnie najpopularniejszymi instytucjami demokracji bezpośredniej są inicjatywa ludowa i referendum. Warto jednak przypomnieć, iż nadal w niektórych państwach funkcjonują inne formy demokracji bezpośredniej, np.: weto ludowe, plebiscyt, konsultacje czy *recall*. Oprócz tego – co niezwykle istotne z perspektywy tego artykułu – w niektórych państwach (Szwajcaria, Stany Zjednoczone) występuje również instytucja zgromadzenia ludowego.

Zgromadzenie ludowe jest najstarszą formą demokracji bezpośredniej. Klasycznym przykładem tej znanej ze starożytności instytucji było odbywające się co jakiś czas w Atenach w VI i V wieku p.n.e. zgromadzenie obywateli. Obywatele zebrani na zgromadzeniu ludowym decydowali o polityce wewnętrznej i zewnętrznej państwa-miasta. Zebrania odbywały się w miejscu, które mogło pomieścić wszystkich uprawnionych i tam też podejmowano wszelkie decyzje (Banaszak 2004: 300). Instytucje podobne do greckiej eklezji (gr. ἐκκλησία – ekklesia – „zgroma-

dzenie”) wykształciły się również w starożytnym Rzymie oraz w plemionach chrześcijańskich.

Współczesne zgromadzenia ludowe mają swoje źródła w XV- i XVI-wiecznej Szwajcarii, gdzie w kilku kantonach przyjęto tę formę jako sposób sprawowania władzy, podejmowania decyzji kantonalnych. *Landsgemeinde* odbywało się w tamtym czasie w kantonach: Unterwalden (półkantony: Obwalden i Nidwalden), Appenzell (półkantony Appenzell Outer Rhodes i Appenzell Inner Rhodes), Glarus, Zug, Uri i Schwyz. W zgromadzeniach uczestniczyli mężczyźni zdolni do noszenia broni (Banaszak 2004). Co ciekawe, rządy dwu kantonów: Berna i Zurychu wprost zasięgały opinii mieszkańców podległych im gmin wiejskich czy cechów rzemieślników. Warto nadmienić, iż zgromadzenie ludowe odbywało się kilkakrotnie w ciągu roku, na świeżym powietrzu, na centralnym placu miasta. Było zebraniem wolnych obywateli, którzy omawiali i rozstrzygali najważniejsze sprawy danej społeczności.

Współcześnie istniejące zgromadzenia ludowe to zebrania wszystkich zainteresowanych obywateli uprawnionych do podejmowania decyzji. Rozmiary dzisiejszych państw są przyczyną, która sprawia, iż zgromadzenia powszechne są dzisiaj bardzo rzadkim zjawiskiem. Obecnie instytucja *Landsgemeinde* funkcjonuje tylko w dwóch kantonach szwajcarskich – Glarus i Appenzell-Innerhoden, a w nieco odmiennej (ale nadal bardzo zbliżonej) formie – jako lokalne zgromadzenie mieszkańców – w większości (80%) gmin federacji. Głosowania odbywają się tam w sposób jawny i mają miejsce po dyskusji nad danym projektem.

Demokracja bezpośrednia na poziomie szwajcarskich kantonów (referendum i inicjatywa ludowa)

Szwajcaria – jako jedyne państwo na świecie – określana jest „perłą demokracji bezpośredniej”, co wynika z faktu, iż jest jedynym przykładem państwa, gdzie procedury demokracji bezpośredniej stosowane są na każdym poziomie podziału administracyjnego państwa. Na poziomie kantonalnym szwajcarscy obywatele – podobnie jak na poziomie federacji – mają możliwość odwoływać się do inicjatywy powszechnej czy referendum.

Celem niniejszej części tekstu jest analiza funkcjonowania demokracji bezpośredniej w szwajcarskich kantonach ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń wykorzystania referendów kantonalnych oraz kantonalnej inicjatywy ludowej.

W myśl szwajcarskiej ustawy zasadniczej, w skład federacji wchodzi 26 wymienionych z nazwy kantonów (w praktyce 23 kantony, z których 3 zostały podzielone na 2 półkantony – choć w konstytucji nazwa „półkanton” nie pojawia się) (*Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej...*, Preambuła, art. 1, art. 3, Tytuł 4). Jak zauważa Paweł Sarnecki, „zasada federalizmu jest więc pierwszą [i najważniejszą – M. M.-K.] zasadą konstytucyjną tego państwa. Każdy kanton posiada swoją własną konstytucję [akceptowaną, a także zmienianą przez mieszkańców kantonu w formie kantonalnego obligatoryjnego referendum konstytucyjnego – M. M.-K], która jest zgodna z prawem federalnym (*Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej...*). We wszystkich krajach związkowych funkcjonuje klasyczny trójpodział władz. W kantonach istnieją jednoizbowe (zróżnicowane pod względem długości kadencji oraz liczebności) parlamenty kantonalne (*Landsrat, Kantonsrat, Grand Conseil* czy *Gran Consilio*), kantonalne rządy, a także sądy” (Musiał-Karg 2012).

Zakres i sposób odwoływania się do instytucji demokracji bezpośredniej w każdym z kantonów uregulowany został w konstytucjach kantonalnych. Generalnie, wszystkie kraje związkowe mają do dyspozycji praktycznie te same narzędzia demokracji bezpośredniej, które wykorzystywane są na szczeblu federalnym. Kantony dysponują dużą swobodą w ustalaniu procedur dotyczących wykorzystania narzędzi demokracji bezpośredniej. Cechą wspólną wszystkich krajów związkowych jest ustanowienie instytucji kantonalnego obligatoryjnego referendum konstytucyjnego, którego przedmiotem jest przyjęcie lub rewizja (częściowa lub całkowita) konstytucji kantonalnej.

Oprócz referendum w sprawie konstytucji we wszystkich kantonach przewidziane jest referendum ustawodawcze. Może ono występować w dwojakiej postaci: jako referendum obligatoryjne bądź/i referendum fakultatywne. W przypadku referendum opcjonalnych – podobnie jak przy tego typu głosowaniach na szczeblu federalnym – w odpowiednim czasie wymagane jest zebranie wymaganej liczby podpisów uprawnionych do głosowania mieszkańców kantonu. W poszczególnych kantonach liczba ta jest inna – np. w Bazylei-Okręgu – 1,5 tys. uprawnionych (*Mögliche Referenden...*), w Bazylei-Mieście – 2 tys. uprawnionych (*Verfassung des Kantons Basel-Stadt ...*, § 52), natomiast w Bernie – 10 tys. (*Gesetz über die politischen Rechte (GPR)*, 5. Mai 1980, art. 53–59b; *Referenden*, Kanton Bern). Wnioski o przeprowadzenie referendum fakultatywnych w różnych krajach związkowych wymagają poparcia przez bardzo różne pod względem rozmiaru „reprezentacje uprawnionych” sprzyjające referendum w danej sprawie.

**Tabela 1. Wybrane instytucje demokracji bezpośredniej
w szwajcarskich kantonach**

Kanton / skrót	Przedmiot referendum (rodzaj referendum)	Inicjatywa		Referendum fakultatywne	
		liczba podpisów*	okres na zebranie podpisów	liczba podpisów*	okres na zebranie podpisów
1	2	3	4	5	6
Aargau / AG	prawo [o+f], finanse [f]	0,9	12 miesięcy	0,9	90 dni
Appenzell Ausserrhoden / AR	prawo [o+f], finanse [f]	zgromadzenie ludowe			
Appenzell Innerrhoden / AI	prawo [o+f], finanse [o+f]	2		2	60 dni
Bazylea-Okręg / BL	prawo [o+f], finanse [f], administracja [o]	0,9		0,9	56 dni
Bazylea-Miasto / BS	prawo [f], finanse [f]	3,2		1,6	42 dni
Berno / BE	prawo [f], finanse [f], administracja [f]	2,2	6 miesięcy	1,5	90 dni
Freiburg / FR	prawo [f], finanse [o+f]	3,9	3 miesiące	1,5	90 dni
Genewa / GE	prawo [f], finan- se [f], administracja [f]	4,8	4 miesiące	3,4	40 dni
Glarus / GL	prawo [o], finanse [o], administracja [o]	zgromadzenie ludowe			
Graubünden / GR	prawo [o+f], finanse [o+f], administracja [o]	4,0	12 miesięcy	2,4	90 dni
Jura / JU	prawo [f], finanse [o+f], administracja [o]	3,9	12 miesięcy	3,9	60 dni
Lucerna / LU	prawo [f], finanse [o+f]	2,2	12 miesięcy	1,3	60 dni
Neuenburg / NE	prawo [f], finanse [o], administracja [o]	5,7	6 miesięcy	5,7	40 dni
Nidwalden / NW	prawo [f], finanse [o+f], administracja [o]	1,9	2 miesiące	1,0	30 dni
Obwalden / OW	prawo [o+f], finanse [o+f]	2,3		0,5	30 dni

1	2	3	4	5	6
Szafuza / SH	prawo [o+f], finanse [o+f], administracja [o]	2,1		2,1	90 dni
Schwyz / SZ	prawo [o+f], finanse [o]	2,4		2,4	30 dni
Solura / SO	prawo [o+f], finanse [o+f], administracja [o]	1,8	18 miesięcy	0,9	90 dni
Sankt Gallen / SG	prawo [f], finanse [o+f]	2,8	3–6 miesiące	1,4	30 dni
Ticino / TI	prawo [f], finanse [f]	5,3	2 miesiące	3,7	30 dni
Turgowia / TH	prawo [f], finanse [o+f]	2,9	6 miesięcy	1,4	90 dni
Uri / UR	prawo [o+f], finanse [o+f]	2,4		1,8	90 dni
Waadt / VD	prawo [f], finanse [o]	3,3	3 miesiące	1,7	40 dni
Wallis / VS	prawo [f], finanse [f], administracja [o]	3,3	12 miesięcy	1,7	90 dni
Zug / ZG	prawo [f], finanse [o]	3,2		2,4	60 dni
Zurych / ZH	prawo [f], finanse [o+f], administracja [o]	1,3 inicjatywa indywidualna	6 miesięcy	0,6	60 dni

[o] = obligatoryjne / [f] = fakultatywne (referendum konstytucyjne jest obligatoryjne w każdym z kantonów)

* wymagana liczba podpisów (jako udział procentowy elektoratu)

Źródło: A. Vatter, *Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politische Institutionen in der Schweizer Kantonen*, Opladen 2002, s. 226–227; B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, IRI-Europe, Marburg 2010, s. 137–139.

W kantonach Obwalden i Zurych przeprowadzenie referendum fakultatywnego wymaga zebrania odpowiednio 0,5% i 0,6% podpisów wszystkich uprawnionych, natomiast największe wymagania w tym zakresie stawiane są obywatelom kantonów Neuenburg, Jura i Ticino – tam trzeba zebrać 5,7%, 3,9% i 5,7% głosów wszystkich uprawnionych do głosowania. Różnice występują ponadto w terminach ustalonych na zebranie stosownego poparcia: od 30 dni np. w Sankt Gallen, Ticino czy Nidwalden aż po 90 dni m.in. w Argowii, Bernie czy Solurze. Widać zatem, że demokracja bezpośrednia stawia różne warunki wyborcom poszczególnych kantonów szwajcarskich.

Na szczeblu kantonalnym oprócz referendów obligatoryjnych i fakultatywnych stosowana jest instytucja inicjatywy powszechnej. Procedura ta – podobnie jak referendum fakultatywne – wymaga zebrania odpowiedniej liczby podpisów, co ustalono prawem kantonalnym. Wielkość poparcia (liczba podpisów) w poszczególnych krajach związkowych jest różna. I tak np. w kantonie Obwalden wymagana jest liczba 500 podpisów pod daną inicjatywą (*Allgemeine Informationen zum Volksbegehren (Initiativrecht)*, Kanton Obwalden), w Bazylei-Okregu – 1,5 tys. (*Ausführliche Informationen über Initiativen*, Kanton Basel-Landschaft), w Bazylei-Mieście – 3 tys. (*Verfassung des Kantons Basel-Stadt...*, art. 47 ust. 1), a w Bernie – 15 tys. (w przypadku całkowitej rewizji konstytucji – 30 tys.) (*Gesetz über die politischen...*, art. 58 i art. 62 ust. 2; *Initiativen*, Kanton Bern).

Dane dotyczące inicjatywy powszechnej wskazują, że pomysły będące jej przedmiotem wymagają uzyskania różnego poparcia w różnych krajach związkowych. Najmniejsze (pod względem liczby wymaganych podpisów w stosunku do liczby uprawnionych) wymagania postawiono mieszkańcom kantonów Argowia (0,9% podpisów wszystkich uprawnionych), Bazylea-Okreęg (0,9% podpisów wszystkich uprawnionych), Zurych (1,3% podpisów wszystkich uprawnionych oraz inicjatywa indywidualna) czy Solura (1,8% podpisów wszystkich uprawnionych). Natomiast w kantonach Neuenburg, Ticino, Genewa i Graubünden komitety inicjatywne muszą uzyskać kilkakrotnie większe poparcie (pod względem procentowym), odpowiednio: 5,7%, 5,3%, 4,8% i 4,0% podpisów.

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

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

Pod względem liczby zastosowań poszczególnych form demokracji bezpośredniej zauważyć należy, iż we wszystkich krajach związkowych w ciągu minionych ponad 40 lat (w okresie 1970–2014)² przeprowadzono łącznie 4690 różnych głosowań.

² W niniejszej części – dotyczącej liczby zastosowań poszczególnych form demokracji bezpośredniej – z powodu braku danych dotyczących wszystkich głosowań od

Tabela 2. Instytucje demokracji bezpośredniej w kantonach szwajcarskich w okresie 1.01.1970–14.16.2014

Kanton / skrót	Inicjatywa ludowa	Kontrprojekt	Referendum obligatoryjne	Referendum fakultatywne	Łącznie
Aargau / AG	35	4	197	7	242
Appenzell Ausserrhoden / AR	11	3	21	7	42
Appenzell Innerrhoden / AI	15	1	6	8	30*
	zgromadzenie ludowe				
Bazylea-Okręg / BL	65	15	261	32	373
Bazylea-Miasto / BS	81	20	40	140	281
Berno / BE	22	4	64	24	113
Freiburg / FR	12	3	64	23	102
Genewa / GE	57	25	117	76	275
Glarus / GL	zgromadzenie ludowe				0
Graubünden / GR	11	5	266	8	290
Jura / JU	5	0	49	14	68
Lucerna / LU	38	8	66	42	154
Neuenburg / NE	10	4	50	14	78
Nidwalden / NW	33	1	9	13	56
Obwalden / OW	6	2	17	10	35
Szaфуza / SH	36	12	273	0	321
Schwyz / SZ	17	2	163	13	195
Solura / SO	31	7	316	16	370
Sankt Gallen / SG	27	5	106	26	164
Ticino / TI	33	7	33	32	105
Turgowia / TH	16	6	157	14	193
Uri / UR	24	5	201	23	253
Waadt / VD	49	7	43	24	123
Wallis / VS	5	0	134	9	148
Zug / ZG	32	6	68	35	139
Zurych / ZH	120	29	348	43	540
Łącznie	791	181	3069	653	4690

* wszystkie głosowania odbywały się podczas *Landsgemeinde*.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Center for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch>, 14.06.2014.

początku ich zastosowania, wykorzystano dane Center for Research on Direct Democracy (<http://www.c2d.ch>). Szczegółowe dane dotyczące okresu 1.01.1970–14.06.2014 przedstawione są w tabeli 2.

Najwięcej razy odwoływano się do referendum obligatoryjnego. To obowiązkowe głosowanie – głównie w sprawach związanych z przyjmowaniem konstytucji, z poprawkami wnoszonymi do kantonalnej ustawy zasadniczej oraz z kantonalnymi kwestiami finansowymi – przeprowadzono 3069 razy. Najwięcej referendów obligatoryjnych przeprowadzono w kantonie Zurych – 348, następnie w Szafuzie – 273, w Gryzonii – 266 oraz w kantonie Bazylea-Okręg – 261 głosowań. Najmniej głosowań obligatoryjnych odbyło się w kantonach Appenzell Innerrhoden, Nidwalden i Obwalden – odpowiednio: 6, 9 i 17.

Drugim najczęściej wykorzystywanym narzędziem bezpośredniej demokracji na płaszczyźnie kantonalnej jest inicjatywa ludowa, w wyniku której odbyło się 791 głosowań. Najbardziej aktywni w odwoływaniu się do tej procedury są mieszkańcy kantonów: Zurych (120 głosowań) i Bazylea-Miasto (81 głosowań). Najmniej razy skorzystano z tego narzędzia w pięciu krajach związkowych: Jura (5 głosowań), Wallis (5 głosowań) i Obwalden (6 głosowań) oraz Neuchâtel i Gryzonii (10 i 11 głosowań).

Trzecim pod względem wykorzystania narzędziem demokracji bezpośredniej w szwajcarskich kantonach jest referendum fakultatywne, do którego odwoływano się 653 razy. Zdecydowanym liderem, jeśli chodzi o liczbę przeprowadzonych głosowań fakultatywnych, jest kanton Bazylea-Miasto, gdzie aż 140 spraw rozstrzygnięto w oparciu o tę procedurę. Drugim wynikiem w tym zakresie poszczycić się może kanton Genewa, w którym – w porównaniu do Bazylei-Miasta – liczba referendów fakultatywnych jest dwukrotnie mniejsza (76 głosowań). Najmniej decyzji w drodze referendów fakultatywnych zapada w kantonach Argowia (7 referendów), Appenzell Ausserrhoden (7 referendów) oraz Gryzonii (8 referendów). W przypadku Appenzell zaznaczyć należy, iż mała liczba głosowań jest konsekwencją tego, że do września 1997 r. w kantonie tym funkcjonowała instytucja zgromadzenia ludowego, podczas którego głosowano nad najważniejszymi sprawami kantonalnymi. Ostatnie *Lands-gemeinde* miało miejsce 27 kwietnia 1997 r. Pierwszym głosowaniem przy urnach było referendum z 28 września 1997 r. w sprawie zniesienia zgromadzenia ludowego. Wcześniej (podczas zgromadzeń ludowych) w drodze inicjatywy rozstrzygnięto 5 kwestii (w latach 1972, 1984, 1994, 1996 i 1997), nad kontrprojektem głosowano jeden raz (w 1997 r.). Podobnie zresztą było, jeśli chodzi o głosowanie w drodze referendum obligatoryjnego – takie głosowanie odbyło się jednokrotnie – w dniu zgromadzenia ludowego – 27 kwietnia 1997 r.

Warto zauważyć, iż w omawianym okresie żadnego referendum fakultatywnego nie przeprowadzono w kantonie Szafuza, w którym mimo iż istnieje taka możliwość, uprawnieni o wiele częściej korzysta-

ją z trzech pozostałych form uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji kantonalnych.

Najmniej głosowań kantonalnych – jak wynika z tabeli 2 – przeprowadzono nad kontrprojektami. Odbyło się ich łącznie 181. Prym w tym zakresie wiodły miasta: Zurych (29 głosowań), Genewa (25 głosowań) i Bazylea-Miasto (20 głosowań). W Wallis nie przeprowadzono żadnego głosowania tego typu, w dwóch kantonach (Appenzell Innerrhoden, Nidwalden) odbyło się po jednym takim głosowaniu.

Warto zatem przypomnieć, iż w przypadku, gdy chodzi o zakres przedmiotowy, inicjatywy i referenda kantonalne mogą być związane ze wszystkimi sprawami niezastrzeżonymi w konstytucji państwowej dla federacji. Zagadnienia przedkładane wyborcom pod głosowanie dotyczą zatem kwestii konstytucyjnych, stanowionego w kantonach prawa, spraw finansowych czy zagadnień administracyjnych.

W kontekście przedmiotu referendum warto odnotować fakt, iż w wielu szwajcarskich kantonach wykształciła się praktyka obowiązkowego akceptowania wydatków na różnego typu przedsięwzięcia kantonalne. Zanim pieniądze zostaną wydane (przez kantonalny rząd) na jakiś cel, musi być przeprowadzone referendum w tej sprawie. Lars P. Feld oraz John G. Matsusaka w latach 1980–1998 prowadzili w 26 szwajcarskich krajach związkowych badania, których przedmiotem były relacje pomiędzy istnieniem instytucji referendum obligatoryjnego w kwestiach finansowych a poziomem wydawanych przez rządy kantonalne pieniędzy. Okazało się, że kantony, gdzie obowiązkowo przeprowadza się „finansowe” referenda, wydają znacząco mniej pieniędzy niż pozostałe kraje związkowe (Feld, Matsusaka 2003: 2705). Wniosek ten jest o tyle interesujący, że wskazuje na brak zbieżności pomiędzy intencjami rządzących a oczekiwaniami społecznymi.

***Landsgemeinde* w szwajcarskich kantonach: Appenzell Innerrhoden i Glarus**

Analizując doświadczenia szwajcarskich kantonów w zakresie wykorzystania instytucji demokracji bezpośredniej celem rozstrzygnięcia kwestii kantonalnych, zaznaczyć należy, iż mieszkańcy dwóch krajów związkowych sprawują władzę na *Landsgemeinde*. Nadmienić należy, iż w większości gmin – podobnie jak w przypadku kantonów z *Landsgemeinde* – decyzje gminne podejmowane są na lokalnych zgromadzeniach.

W dwóch szwajcarskich kantonach – Appenzell Innerrhoden i Glarus – do dziś funkcjonuje instytucja zgromadzenia ludowego, określana mianem *Landsgemeinde* (Schaub 2010: 6). Nazwa ta dosłownie oznacza

wspólnotę zamieszkującą dany kraj (Uziębło 2009: 40). Geneza szwajcarskich zgromadzeń ludowych sięga okresu średniowiecza. Jak pisze Łukasz Jakubiak, początek *Landsgemeinde* należy łączyć „z przejściem od urzędników sądowych uprawnień do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (*Reichsvogtei*). Z czasem zgromadzenia ludowe zaczęły dysponować kompetencjami do stanowienia prawa oraz administrowania. W ich trakcie podejmowane były także najważniejsze decyzje w sprawach dotyczących stosunków zewnętrznych kantonu”³.

W początkach swojego istnienia *Landsgemeinde* były zgromadzeniami mężczyzn zdolnych do noszenia broni. W kantonach Uri oraz Schwyz pierwszych śladów zgromadzeń można się doszukiwać już w XIII w. Podobnie w Unterwalden – instytucja funkcjonowała tam od roku 1300. Po podzieleniu kantonu na Obwalden i Nidwalden – w obu jednostkach powstały odrębne zgromadzenia ludowe. W latach 1376 i 1387 *Landsgemeinde* po raz pierwszy ustanowiono w kantonach Zug i Glarus. W kantonie Appenzell pierwsze zgromadzenie ludowe obradowało w 1403 r. (Carlen 1976: 6–8). Po podzieleniu kantonu na Appenzell Ausserrhoden oraz Appenzell Innerrhoden instytucję tę wykorzystywano w obu kantonach. Zgromadzenia ludowe występowały w ośmiu wymienionych kantonach i półkantonach do połowy XIX stulecia (Schaub 2010: 5).

Współcześnie występujące zgromadzenia ludowe można zdefiniować jako przewidziane w konstytucjach kantonalnych zebrania uprawnionych mieszkańców danego kantonu, podczas których korzystają z przyznanych im przez prawo kantonalne uprawnień. *Landsgemeinde* odbywa się jeden raz w roku – w Glarus zwykle w pierwszą niedzielę maja (w roku 2012 odbyło się 6 maja, w roku 2013 – 5 maja, w roku 2014 – 4 maja) (*Glarner Landsgemeinde*), natomiast w Appenzell Innerhoden – w ostatnią niedzielę kwietnia (w roku 2012 odbyło się 29 kwietnia, w roku 2013 – 28 kwietnia, a w roku 2014 – 27 kwietnia) (*Landsgemeinde*, Kanton Appenzell Innerrhoden).

Zgromadzenie ludowe jest swoistym spotkaniem uprawnionych obywateli, którzy gromadzą się na świeżym powietrzu na centralnym placu kantonu (*Landsgemeindeplatz*), by debatować i decydować o najważniejszych kantonalnych kwestiach. Całemu wydarzeniu towarzyszy bardzo uroczysta oprawa. Przedmiotem każdego zgromadzenia ludowego są sprawy istotne z punktu widzenia mieszkańców kraju związkowego.

³ „Mimo podobieństw do sposobu funkcjonowania ateńskiej eklezji, nie ma podstaw, by domniemywać, że w okresie wyłaniania się średniowiecznych szwajcarskich zgromadzeń ludowych świadomie odwoływano się do wzorców starożytnych. Formułowano pogląd o wywodzeniu się instytucji *Landsgemeinde* z wieców (*Thing*) odbywanych wśród plemion germańskich” (Jakubiak 2010; Hansen 1992; Carlen 1976).

Podczas tych corocznych spotkań wybierane są władze kantonalne, wskazuje się skład sądów, a ponadto decyduje się m.in. o prawie czy o wydatkach kantonalnych. Każdy uczestnik *Landsgemeinde* ma możliwość zabrania głosu w czasie debaty. Głosowanie odbywa się poprzez podniesienie ręki i każdorazowo traktowane jest jako referendum o charakterze obligatoryjnym. Jak podaje B. Banaszak, istnieje możliwość przeprowadzenia głosowania tajnego lub też ograniczenia przedmiotu zgromadzenia ludowego tylko do wyboru określonych organów bądź głosowania nad jakąś sprawą bez uprzedniej dyskusji (*Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden...*, art. 45 ust. 3).

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

Pierwsza różnica dotyczy wieku uprawniającego do głosowania: w Appenzell – 18 lat, w Glarus – 16 lat. Druga różnica wiąże się ze sposobem głosowania: w Appenzell wyborcy podnoszą rękę do góry (niektórzy szpadę, która niegdyś była symbolem praw wyborczych), w Glarus – karty wyborcze (które co roku drukowane są na papierze innego koloru). Trzecia różnica to termin *Landsgemeinde*: w Appenzell – ostatnia niedziela kwietnia, w Glarus – pierwsza lub druga (w przypadku złej pogody w pierwszą niedzielę) maja. Przebieg zgromadzenia ludowego w obu kantonach również jest odmienny. W Appenzell – uroczystość rozpoczyna się o godz. 9 mszą św. w kościele pod wezwaniem św. Mauritusa. Potem o godz. 12 ma miejsce trwająca 30–40 minut procesja z miejscowego ratusza do placu *Landsgemeinde* (*Landsgemeindeplatz*). Na początku procesji (prowadzonej przez oddział straży pożarnej) idzie orkiestra kantonalna, a za nią podążają przedstawiciele władz kantonu, zaproszeni goście, a następnie mieszkańcy kantonu. Wydarzeniu towa-

rzyszy wiele odwołań do tradycji i historii kantonu: flagi kantonalne, tradycyjne ubrania, orkiestra w historycznych strojach, władze kantonalne w pelerynach w „kolorach kantonalnych”, w cylindrach, u boku z tradycyjnymi floretami, które niegdyś były atrybutem uprawnionych do głosowania mężczyzn. Po procesji odbywa się zgromadzenie, podczas którego wybierane są kantonalne władze, sędziowie czy Landammann (prezydent zgromadzenia), a następnie prowadzona jest dyskusja nad wnioskami oraz przeprowadza się głosowania.

W Glarus zgromadzenie rozpoczyna się o godz. 9. Na początku ma miejsce krótka procesja (gdzie w przeciwieństwie do Appenzell znacznie mniej widoczne są symbole kantonalne), na której czele idzie orkiestra, a za nią oddział żołnierzy. Za nimi podążają wóldarze kantonu wraz z zaproszonymi ważnymi oficjelami. Następnie – po rozpoczęciu zgromadzenia przemówieniem Landammanna – jest czas na rozpatrzenie kolejnych spraw z porządku obrad oraz czas głosowań. Istotną różnicą, jeśli chodzi o *Landsgemeinde* w obu kantonach, jest miejsce obrad: w Appenzell wyborcy gromadzą się w centrum placu, które ma kształt koła i oddzielone jest specjalnymi barierkami – tak by pomiędzy uczestnikami *Landsgemeine* a obserwatorami całego zdarzenia było miejsce dla procesji. W Glarus natomiast uczestnicy *Landsgemeinde* stoją na drewnianej platformie, która ma owalny kształt. Część uczestników siedzi na drewnianych ławkach.

Porównując przebieg i funkcjonowanie zgromadzeń w obu kantonach, można odnieść wrażenie, że w Appenzell Innerhodem przywiązanie do tej instytucji jest większe niż w Glarus. Przemawia za tym m.in. fakt, iż data *Landsgemeinde* w Appenzell jest sztywna i nie może być zmieniana – nawet w przypadku niesprzyjającej pogody. Ponadto – wydaje się, że mieszkańcy Appenzell traktują to wydarzenie w poważniejszy, donioślejszy sposób, za czym przemawia fakt, iż biesiada mieszkańców i gości kantonu ma miejsce po zakończeniu zgromadzenia ludowego. Podczas obrad panuje podniosła atmosfera. W Glarus natomiast równoległe z *Landsgemeinde* – wokół *Landsgemeindeplatz* porozstawiane są stoiska gastronomiczne, gdzie wiele osób spożywa posiłki i popija je piwem lub winem. Atmosfera przy tym jest bardziej biesiadna niż podniosła. Oprócz tego z punktu widzenia obserwatora obu zgromadzeń (w takiej roli występowała autorka tekstu) wydaje się, że mieszkańcy kantonu Appenzell Innerhoden w o wiele większym stopniu niż mieszkańcy Glarus traktują *Landsgemeinde* jako istotny element swojej tożsamości. W wywiadach, które przeprowadziła autorka, zawsze pojawiały się opinie, że nie ma możliwości, by w Appenzell zlikwidowano zgromadzenie ludowe, że ta instytucja stanowi o unikatowości kantonu. Podobne opinie wyrażali mieszkańcy Glarus, jednak nie były one już tak stanowcze jak w Appenzell.

Wykorzystanie demokracji bezpośredniej w kantonach – uwagi końcowe

Reasumując powyższe rozważania, należy zaznaczyć, iż biorąc pod uwagę zakres wykorzystania demokracji bezpośredniej (od roku 1970 do czerwca 2014) na poziomie krajów związkowych, wyróżnić można kilka grup kantonów.

Pierwsze rozróżnienie, które zostało już wcześniej zaznaczone, to podział na kantony z *Landsgemeine* (Appenzell Innerrhoden i Glarus) oraz te, które mają parlamenty krajowe, a część decyzji przekazywana jest do rozstrzygnięcia uprawnionym do głosowania mieszkańcom.

Drugim kryterium pozwalającym dokonać podziału kantonów jest liczba głosowań „bezpośrednich”: referendum oraz tych, które są wynikiem inicjatywy ludowej lub złożenia kontrprojektu. I tu wyróżnić można następujące grupy kantonów:

1. kantony głosujące bardzo często⁴ (w każdym z kantonów przeprowadzono powyżej 300 głosowań). Do tej grupy zaliczyć należy kanton Zurych, gdzie do bezpośrednich głosowań odwoływano się 540 razy. Tak duża liczba głosowań pozwala określić ten kraj związkowy mianem *heavy user*. Żaden z pozostałych krajów związkowych nie przeprowadził podobnej liczby głosowań. Ze względu na znaczącą (choć o wiele mniejszą) liczbę kwestii poddanych do rozstrzygnięcia w drodze demokracji bezpośredniej do tej samej grupy zaliczono również kantony Solura, Bazylea-Okręg i Szafuza, w których mieszkańcy wypowiedali się 370, 373 i 321 razy na temat najważniejszych dla nich spraw. W tych czterech kantonach odwołano się do demokracji bezpośredniej łącznie 1604 razy. 34,2% wszystkich głosowań kantonalnych odbyło się w tej grupie państw.

2. kantony często odwołujące się do instytucji demokracji bezpośredniej (od 100–299 głosowań). Do tej kategorii zaliczono 15 krajów związkowych: Argowia, Bazylea-Miasto, Berno, Fryburg, Genewa, Gryzonia, Lucerna, Schwyz, Sankt Gallen, Ticino, Turgowia, Uri, Waadt, Wallis i Zug. W tych kantonach odwołano się do głosowań bezpośrednich łącznie 2776 razy. 59,19% wszystkich głosowań kantonalnych odbyło się w tej grupie państw.

3. kantony odwołujące się do rozwiązań demokracji bezpośredniej niesystematycznie, można rzec – od czasu do czasu. Do tej grupy zakwalifikowano oba kantony Appenzell, Jurę, Neuchâtel, Nidewalden i Obwalden. W tej grupie przeprowadzono łącznie 309 głosowań (6,6% wszystkich głosowań kantonalnych).

⁴ Używając określenia „bardzo często”, autorka ma na myśli największą liczbę głosowań.

4. kantony niekorzystające z tzw. bezpośrednich głosowań powszechnych. W tej grupie znajduje się kanton Glarus. Do tej grupy można zaliczyć również Appenzell Innerrhoden, gdzie przeprowadza się również zgromadzenie ludowe. Wszystkie uwzględnione w tabeli głosowania miały miejsce podczas *Landsgemeinde*.

Demokracja bezpośrednia to niewątpliwie jeden z kluczowych elementów szwajcarskiej tożsamości narodowej. Mimo iż przeciętny Szwajcar na poziomie tylko państwowym ma możliwość głosowania co najmniej cztery razy w ciągu roku (głosowania federalne odbywają się co kwartał), a dodając głosowania kantonalne i gminne – nawet kilkanaście razy rocznie – trudno wyobrazić sobie, by w tym niewielkim europejskim państwie zrezygnowano z wykorzystania bezpośrednich form rządzenia w procesie podejmowania decyzji (nawet jeśli głosowań w ciągu roku jest relatywnie wiele). Potwierdza to analiza praktyki wykorzystania instytucji demokracji bezpośredniej (przede wszystkim referendum, inicjatywy ludowej) w szwajcarskich kantonach, gdzie w analizowanym okresie przeprowadzono łącznie 4690 głosowań. Dodać w tym miejscu należy, iż każdy kanton – z wyjątkiem tych z *Landgemeinde* – ma doświadczenie w odwoływaniu się do opinii wyborców za pośrednictwem narzędzi bezpośredniego sprawowania władzy.

Warto w tym miejscu pamiętać, że funkcjonowanie form demokracji bezpośredniej może być elementem hamującym niektóre ważne zmiany społeczno-polityczne. Przywołania wymaga przypadek późnego wprowadzenia czynnego i biernego prawa wyborczego dla kobiet. Najpierw uczyniono to na poziomie federalnym w Szwajcarii (po pierwszym negatywnie zakończonym referendum z 1959 r., a potem przyjęciu zmiany w referendum w roku 1971), a następnie w większości kantonów tuż po pozytywnie zakończonym głosowaniu 7 lutego 1971 r. Ostatnie dwa kantony Appenzell podczas obrad zgromadzeń ludowych odrzucały projekt wprowadzenia ww. zmian prawie przez 20 lat po decyzji na szczeblu federacji. W Appenzell Ausserrhoden mężczyźni przyjęli zmianę podczas *Landgemeinde* 30 kwietnia 1989 r. (wówczas ta instytucja funkcjonowała tamże). W Appenzell Innerrhoden projekt przyjęto 27 listopada 1990 r. – decyzja nie została jednak podjęta podczas corocznego zgromadzenia ludowego, ale była konsekwencją orzeczenia Trybunału Federalnego (Funk, Hathmann 2005: 18; Musiał-Karg 2012b). Mimo – jak się wydaje – negatywnych, albo raczej „trudnych” doświadczeń z podejmowaniem niektórych decyzji na płaszczyźnie *Landsgemeinde* oraz mimo rezygnacji przez niektóre kraje związkowe z instytucji zgromadzenia – nic nie wskazuje na to, by podobnie uczyniono w Appenzell Innerrhoden czy w Glarus.

Bibliografia

- Allgemeine Informationen zum Volksbegehren (Initiativrecht)*, Kanton Obwalden, http://www.ow.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=2048 (16.06.2014).
- Auer A., Delley J.D., 1986, *Structure politique des cantons [w:] Manuel système politique de la Suisse*, vol. 3, red. R.E. Germann, E. Weibel, Berno.
- Ausführliche Informationen über Initiativen*, Kanton Basel-Landschaft, http://www.baselland.ch/achermann_ini-htm.273750.0.html#body-over (16.06.2014).
- Banaszak B., 2004, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków.
- Banaszak B., Preisner A., 1996, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław.
- Carlen L., 1976, *Die Landsgemeinde in der Schweiz. Schule der Demokratie*, Sigmaringen. Center for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch> (16.06.2014).
- Czeszejko-Sochacki Z., 2002, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa.
- Feld L.P., Matsusaka J.G., 2003, *Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons*, „Journal of Public Economics”, nr 87.
- Fernandez Ferrero M.A., 2001, *Iniciativa legislativa popular*.
- Frey B.S., 2011, *Direct Democracy: Politico-Economic lessons from Swiss Experience [w:] Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*, red. K.L. Lindaman, New York.
- Funk P., Gathmann Ch., 2005, *What women want: Suffrage, female voter preferences and the scope of government*, http://www.eea-esem.com/files/papers/EEA-ESEM/2006/337/Women_Suffrage.pdf (16.06.2014).
- Gesetz über die politischen Rechte (GPR), 5. Mai 1980*, http://www.sta.be.ch/belex/d/1/141_1.html (16.06.2014).
- Glarner Landsgemeinde*, Kanton Glarus, <http://www.landsgemeinde.gl.ch/node/1> (16.06.2014).
- Hansen M.H., 1992, *The Tradition of the Athenian Democracy A.D. 1750–1990*, „Greece & Rome”, nr 1.
- Initiativen*, Kanton Bern, <http://www.sta.be.ch/sta/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen/initiativen.html> (16.06.2014).
- Jakubiak L., 2010, *Kantonalne zgromadzenie ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. LXXII z. 4.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.* 2000, tłum. i wstęp Z. Czeszejko Sochacki, Warszawa.
- Konstytucja kantonu Appenzell-Ausserrhoden*, art. 45 ust. 3, *Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, vom 30. April 1995*, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/131.224.1.de.pdf> (16.06.2014).
- Kriesi H., Trechsel A.H., 2008, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge.
- Landsgemeinde*, Kanton Appenzell Innerhoden Online, <http://www.ai.ch/de/politik/sitzung/> (20.05.2014)
- Landsgemeinde*, Kanton Glarus, http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d11/fl2.cfm, (20.05.2014)
- Linder W., 1996, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów.
- Mögliche Referenden*, Kanton Basel-Landschaft, http://www.baselland.ch/ref_moegl-htm.273729.0.html (20.05.2014).

- Musiał-Karg M., 2012a, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań.
- Musiał-Karg M., 2012b, *Demokracja bezpośrednia a wprowadzenie praw wyborczych dla kobiet – przykład Szwajcarii*, „Studia Środkowoeuropejskie”, nr 4.
- Rachwał M., 2010, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa.
- Reeve A., Ware A., 1992, *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*, Londyn.
- Referenden, Kanton Bern, <http://www.sta.be.ch/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen/referenden.html> (10.01,2014).
- Sarnecki P., 2003, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków.
- Schaub H.P., *Maximising direct democracy – by popular assemblies or by ballot votes?*, paper presented at the 3rd ECPR Graduate Conference Dublin City University (30.8. – 1.9.2010), <http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/752.pdf> (16.06.2014).
- The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*, red. J.E. Lane, Londyn 2001.
- Uziębło P., 2004, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII.
- Uziębło P., 2009, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk.
- Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, vom 30. April 1995*, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/131.224.1.de.pdf> (17.01.2014)
- Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Stand am 24. Oktober 2006)*, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/131_222_1/index.html (16.06.2014).

**DIRECT DEMOCRACY IN THE SWISS CANTONS:
SOME REMARKS ON REFERENDUMS,
POPULAR INITIATIVES AND POPULAR ASSEMBLIES**

Abstract

The main goal of the article is to answer the question about the role of direct democracy in Swiss Cantons. The author in her considerations concentrates on such institutions as: cantonal referendum, cantonal popular initiatives and popular assembly (Landsgemeinde). The questions that were posed in this article were the following: how do the direct democratic institutions work in the Swiss Confederation? What kind of changes are taking place when it comes to cantonal forms of direct democracy? What is the role of Landsgemeinde and how does it function in practice?

In the research process several research methods have been used by the author. They were: institutional-legal analysis that helped to study the legal acts on direct democratic forms in Swiss cantons; quantitative analysis – basing on statistical data it was possible to evaluate the use of direct democratic forms of civic involvement. Also participative observation and individual interviews were very helpful in the research process – they were used during the author's stays in Switzerland, where she was able to observe both Landsgemeinde – in 2013 in Appenzell Innerhoden and in 2014 in Glarus.

Key words: direct democracy, Switzerland, cantons, referendum, Landsgemeinde, popular initiative.