

Politeja

Nr 1(82), 2023, s. 5-20

<https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2023.82.01>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Marek BANKOWICZ 

Uniwersytet Jagielloński

marek.bankowicz@uj.edu.pl

## SYSTEM POLITYCZNY SZWAJCARII, CZYLI PRZYPADEK JEDYNY W SWOIM RODZAJU

### ABSTRACT Political System of Switzerland or One of a Kind Case

Switzerland has a unique political system, because of its institutional curiosities and unique democratic procedures. It seems that everyone should be surprised by the same state construction that dialectically combines confederation with federation. The Swiss political system represents a rare model of assembly government, known also as parliamentary-committee system. Its main trait is the lack of power division as a foundation of democratic order. Bicameral parliament – the Federal Assembly, composed of the National Council as representation of people and the Council of States representing the cantons acts as supreme authority and appoints all remaining federal institutions. The mode of election of the National Council is based on strict proportional representation without electoral thresholds and with maximal openness of the whole electoral process. The Federal Council that is popularly considered as government is executive institution and always has seven members. The Swiss governments acts as a collective body without prime minister. One of the members of the Federal Council serves as president. He has only formal procedural duties and has no political prerogatives. And, what is important, contrary to the name of his office, the president is not head of federation, because this role falls to the entire Federal Council. Four strongest political parties of country are represented in the government, and in a result of this, the permanent cooperation of the Swiss system makes a unique consensus democracy.

**Keywords:** Switzerland, Federal Assembly (parliament), Federal Council (government), president, institutional and political curiosities of the Swiss system, consensus democracy

**Słowa kluczowe:** Szwajcaria, Zgromadzenie Federalne (parlament), Rada Federalna (rząd), prezydent, osobliwości instytucjonalne, demokracja konsensualna

Celem opracowania jest ukazanie specyficznego charakteru systemu politycznego Szwajcarii, który reprezentuje unikatowy przypadek ustroju demokratycznego. Jakkolwiek nie jest to system doskonały i pozbawiony pewnej dozy kontrowersji, gdyż takie fenomeny są wyłącznie domeną utopii, to w przekonaniu autora stanowi najbardziej konsekwentne i najpełniejsze urzeczywistnienie porządku demokratycznego w dobie współczesnej. System szwajcarski pozwala bowiem w skali gdzie indziej niespotykanej uzewnętrznić się suwerenności narodu i sprawić, że ta fundamentalna zasada demokracji przejawia się tu nie tylko poprzez epizodyczne akty wyborcze mające miejsce raz na kilka lat, ale jest urzeczywistniana w trybie ciągłym, stając się praktyką ustrojową dającą obywatelom możliwość bieżącego kształtowania polityki państwa. O ile inne współczesne demokracje są niemal wyłącznie demokracjami przedstawicielskimi, czyli pośrednimi, o tyle demokracja szwajcarska w sposób niezwykle tworczy zespala bezpośrednio władztwo narodu jako suwerena w państwie z niezbędnymi wymogami przedstawicielstwa politycznego. Nadzwyczaj oryginalny system organów państwowych zapewnia wysoką jakość mechanizmu państwowego, wykazującego przy tym zdumiewającą zdolność szybkiego reagowania na potrzeby społeczeństwa. Szwajcaria sytuuje się więc bliżej ideału demokracji niż jakikolwiek inny system polityczny. Teza ta podlega rozwinięciu w przeprowadzonym wywodzie, broniąc się zarówno w procesie weryfikacji, jak i falsyfikacji. Stwierdziwszy to, autor stawia zarazem drugą tezę, dowodząc również jej słuszności, o niepowtarzalności tak wysoko ocenionego systemu ustrojowego. Nie posiada on bowiem waloru uniwersalnej aplikacji; jest konsekwencją i wypadkową zjawisk oraz procesów występujących tylko w Szwajcarii, a to sprawia, iż nie może być zastosowany w innych państwach.

Artykuł będący studium przypadku ustroju szwajcarskiego skupia się na badaniu jego podstaw konstytucyjnych oraz mechanizmów funkcjonowania organów państwowych na szczeblu federacji. Prowadzony wywód utrzymany jest w paradygmacie hermeneutycznym, co skutkuje połączeniem opisu z rozbudowanymi interpretacjami, nie rzadko o mocno subiektywnym charakterze. Dla realizacji założonego celu posłużyły dwie główne metody badawcze. Pierwsza z nich to metoda instytucjonalno-prawna, pozwalająca przedstawić stan formalny systemu politycznego Szwajcarii na podstawie materiału źródłowego, jakim jest tu konstytucja. Zaś druga to metoda systemowa, dająca sposobność uchwycenia rzeczywistej dynamiki ustrojowej poprzez badanie funkcji poszczególnych organów państwa tudzież relacji zachodzących pomiędzy nimi.

\*\*\*

Szwajcaria symbolizuje i zarazem reprezentuje tradycję republikańską, demokratyczną i wolnościową w sposób pełniejszy, trwalszy i bardziej konsekwentny niż jakiegokolwiek inne państwo europejskie. Jej wypracowany w XIX stuleciu, a potem poddawany

procesom odnowy i doskonalony system polityczny jest specyficzny i odznacza się wielką oryginalnością. Jest niepowtarzalny i niemożliwy do zastosowania w innych warunkach społecznych i politycznych. Simon Geissbühler słusznie zanotował: *Szwajcarska demokracja nie jest, rzecz jasna, produktem eksportowym. Może jednak posłużyć jako inspiracja*<sup>1</sup>. I właśnie od lat inspiruje do snucia pogłębionej refleksji nad naturą demokracji oraz możliwościami aplikacji ideałów demokratycznych w praktycznym funkcjonowaniu systemów politycznych. *Szwajcaria* – zauważył Christopher T. Husbands – *jest paradoksem dla wielu jej obserwatorów*<sup>2</sup>. To jednak tego rodzaju paradoks, który przyciąga uwagę, budząc nie sceptycyzm czy krytykę, ale życzliwe zainteresowanie i podziw. Szwajcaria stanowi ustrojowy unikat, zbiór instytucjonalnych osobliwości oraz niespotykanych gdzie indziej mechanizmów i procedur demokratycznych. Kraj w oczach wielu uchodzi za wzorzec demokracji, miejsce, gdzie doszło do najpełniejszego wcielenia w życie ideałów, zasad i mechanizmów tego ustroju. Ewa Myślak pisała: *Szwajcaria jest państwem szczególnym, gdyż łączy najbardziej zdecentralizowaną strukturę ze wszystkich federacji na świecie, najwyższy stopień stosowania demokracji referendalnej oraz kolegialną głowę państwa z cechami systemu rządów zgromadzenia*<sup>3</sup>. To wszystko powoduje niezwykle spotęgowanie i zwielokrotnienie potencjału demokratycznego w jej systemie politycznym.

Już sama formuła państwa zaskakuje osobliwością. Oficjalna nazwa państwa brzmi – Konfederacja Szwajcarska. Ale jak powszechnie wiadomo, konfederacja to nie pojedyncze państwo, lecz związek suwerennych państw, które powołują wspólne organy dla prowadzenia pewnych spraw i przekazują im określone kompetencje, niemniej jednak ciągle pozostają samodzielnymi państwami. Oficjalna nazwa Szwajcarii nakazywałaby sądzić, że nie jest ona państwem, lecz właśnie związkiem państw. Wszelako żadna analiza empiryczna nie prowadzi do konkluzji, iż mamy tu do czynienia z taką właśnie sytuacją. Jest dokładnie na odwrót – Szwajcaria wykazuje wszystkie cechy i znamiona pojedynczego państwa, funkcjonuje we wszelkich możliwych wymiarach w sposób typowy dla państwa, jest również postrzegana jako państwo zarówno przez jej obywateli, jak i społeczność międzynarodową. Nie jest więc konfederacją – związkiem państw, lecz federacją, czyli państwem związkowym, które wyposaża swe części składowe – w tym przypadku kantony – w szerokie kompetencje, niekiedy wręcz takie, jakimi dysponują państwa. A zatem Szwajcaria nominalnie jest konfederacją, w rzeczywistości jednak jest federacją. Ów dualizm – konfederacja/federacja – jest konsekwencją tego, że 26 kantonów będących podmiotami federacji szwajcarskiej uporczywie – i rzecz jasna nieco wbrew empirii – utrzymuje, że są one samodzielnymi państwami, suwerennymi republikami, co uroczyście deklarują w swoich konstytucjach. Oswald Sigg pisał: *Kantony, nazywane też stanami, pozostają suwerenne. Są małymi państewkami o sprawnie*

<sup>1</sup> S. Geissbühler, *Wprowadzenie*, [w:] *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011, s. 8.

<sup>2</sup> Ch.T. Husbands, *Switzerland: Right-Wing and Xenophobic Parties, from Margin to Mainstream?*, „Parliamentary Affairs” 2000, vol. 53, no. 3, s. 501.

<sup>3</sup> E. Myślak, *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 2014, s. 121.

*funkcjonujących instytucjach politycznych, takich jak rządy, parlamenty i sądy*<sup>4</sup>. Podobnie sytuację kantonów ocenił Arthur Baur: *Kantony są państwami i same używają w stosunku do siebie tej nazwy. Mają wszelkie prawa państwa z wyjątkiem tych, które scedowały na rzecz federacji. Nie jest więc tak, że upoważniona do wszystkiego federacja udziela praw kantonowi, ale całkiem odwrotnie*<sup>5</sup>. Owa parapaństwowa natura kantonów, a także starszeństwo wielu z nich względem państwa, które tworzą, a nie są przez to państwo tworzone, to czynniki, które powodują, iż federalizm szwajcarski jest głębszy, mocniejszy i bogatszy niż inne federalizmy światowe.

Konfederację Szwajcarską tworzą dwa podmioty – naród szwajcarski i kantony. Ten podwójny suweren jest źródłem władzy oraz politycznym decydentem. Stąd też fundamentalne dla państwa rozstrzygnięcia, w tym odnoszące się do materii konstytucyjnej, wymagają przyjęcia przez naród i kantony. Obowiązująca konstytucja (uchwalona przez parlament 18 grudnia 1998 roku, przyjęta przez naród i kantony w referendum konstytucyjnym 18 kwietnia 1999 roku) weszła w życie 1 stycznia 2000 roku. Zastąpiła ona konstytucję pochodzącą z 1874 roku. Od wielu lat podnoszono bowiem argument, że XIX-wieczny akt konstytucyjny to dokument z innej epoki, nieco anachroniczny zarówno pod względem stylu przekazu, jak i zawartości merytorycznej poszczególnych przepisów, z których niektóre na dodatek wyraźnie straciły na aktualności. Co więcej, wprowadzane na przestrzeni lat liczne nowelizacje konstytucji uczyniły ją dokumentem dość zagmatwanym i trudnym w odbiorze. To wszystko zrodziło potrzebę modyfikacji aktu konstytucyjnego poprzez uczynienie go klarownym, a także dostosowanym do potrzeb i wyzwań współczesności. Wypada jednak bardzo mocno podkreślić, że przy tym wszystkim nowa konstytucja nie przyniosła żadnych jakościowych przeobrażeń w obrębie organizacji i trybu działania organów państwa.

Konstytucja z 1999 roku posługuje się nazwą Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, łącząc w ten sposób w twórczy i skądinąd dialektyczny sposób dwa zdawałoby się zupełnie rozłączne i niepołączalne – o czym już była uprzednio mowa, a co należy w kontekście konstytucji powtórzyć – byty ustrojowe, tj. konfederację i federację, w jedną całość znoszącą wszelkie sprzeczności. Nowością jest wprowadzenie do porządku konstytucyjnego formuły „naród szwajcarski”. O ile w starej konstytucji była mowa o narodach suwerennych kantonów tworzących Konfederację Szwajcarską, o tyle nowa stanowi, iż Konfederację Szwajcarską tworzą naród szwajcarski i kantony (art. 1)<sup>6</sup>. Ten stan rzeczy można zinterpretować jako pewnego rodzaju poluzowanie aksjomatu konfederacyjnego na skutek wyraźnego powiązania go z zasadą federalizmu, której – nawiasem mówiąc – pośrednio nadano swoisty prymat. Począwszy od 1999 roku, oblicze państwowości szwajcarskiej w sensie nie tylko faktycznym, ale również ściśle formalnym kształtuje bowiem obok suwerennych kantonów tak samo suwerenny – a może nawet bardziej – naród szwajcarski. *Kantony* – jak czytamy w art. 3 – *są suwerenne, o ile ich*

<sup>4</sup> O. Sigg, *Instytucje polityczne Szwajcarii*, Warszawa 1990, s. 12.

<sup>5</sup> A. Baur, *Szwajcarski fenomen*, Warszawa 1992, s. 40.

<sup>6</sup> *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, art. 1.

suwerenność nie została ograniczona przez *Konstytucję Federalną*; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane *Federacji*. Kantony swobodnie decydują o własnym porządku ustrojowym, chociaż zobowiązane są respektować dwa wymogi: po pierwsze – ich konstytucje muszą być demokratyczne, zaś po drugie – konstytucje te wymagają gwarancji federacji, co oznacza, że federacja uznaje, iż nie są one sprzeczne z prawem federalnym (art. 51). Co więcej, zadaniem federacji jest ochrona porządku konstytucyjnego kantonów, obejmująca prawo do ingerencji w sprawy kantonu, jeżeli porządek ten został zakłócony lub zagrożony, a kanton nie jest w stanie obronić go samodzielnie lub z pomocą innych kantonów (art. 52). Wszystkie te regulacje powodują faktyczne zrelatywizowanie modelu konfederacyjnego, ponieważ wyraźnie limitują zadeklarowaną uprzednio suwerenność kantonów. Natomiast w konstytucji nie znajdziemy żadnego przepisu, który by ograniczał czy warunkował suwerenność drugiego obok kantonów podmiotu konfederacji, tj. narodu szwajcarskiego. Dużą wagę przywiązuje się w konstytucji z 1999 roku do praw i wolności obywatelskich, co też jest nowością w stosunku do dawnej regulacji. Odnotujmy jeszcze w tym miejscu, niejako na marginesie, że konstytucja szwajcarska odznacza się w ogóle wielką skrupulatnością i drobiazgowością, starając się uregulować częstokroć bardzo szczegółowe kwestie. Pojawiają się w niej – dla przykładu – przepisy poświęcone ruchowi drogowemu, kolejom żelaznym i innym środkom komunikacji, drogom pieszym i turystycznym, budownictwu mieszkaniowemu, czynszom, inżynierii genetycznej, a nawet alkoholowi i grom hazardowym.

Być może daleką konsekwencją nominalnej konfederacyjności Szwajcarii jest to, że nie posiada ona formalnej i konstytucyjnie potwierdzonej stolicy. Berno nie jest stolicą, lecz tylko faktyczną siedzibą władz państwowych.

Konstrukcja systemu politycznego Szwajcarii jest na wskroś unikalna. Ten niesłychanie sporadycznie występujący model ustrojowy, który tu ma zastosowanie, w konstytucjonalizmie określa się mianem „systemu rządów zgromadzenia” bądź „systemu parlamentarno-komitetowego”.

Termin „rządy zgromadzenia” został po raz pierwszy użyty na określenie ustroju rewolucyjnej Francji w okresie Konwentu (lata 1792-1795)<sup>7</sup>. Formalnie do tego modelu ustrojowego odwoływały się państwa komunistyczne, w których w sensie konstytucyjnym ciała przedstawicielskie – z parlamentem na czele – były jedynymi podmiotami i dysponentami władzy. Wszelako wiadomo było, iż porządek konstytucyjny pełnił tu rolę fasadową, bowiem rzeczywistym centrum decyzyjnym państwa były kierownicze gremia partii komunistycznej. Systemem rządów parlamentarno-komitetowych – z jednoczesnym zastosowaniem pewnego wariantu systemu dyktatorialnego jako konstrukcji egzekutywy – jako formą ustrojową posługuje się Szwajcaria, którą oczywiście nic nie łączy ani z rewolucyjną Francją końca XVIII stulecia, ani z państwami komunistycznymi.

Rządy zgromadzenia czy – mówiąc inaczej – rządy parlamentarno-komitetowe w wydaniu Szwajcarii to specyficzny porządek demokratyczny, a jego fundamentem

<sup>7</sup> P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 138.

jest to, iż nie opiera się on na podziale władzy, lecz na zasadzie jednolitości władzy państwowej, której jedynym i niepodzielnym podmiotem jest parlament<sup>8</sup>. Szwajcarski parlament o nazwie Zgromadzenie Federalne sprawuje – jak stanowi art. 148 Konstytucji – najwyższą władzę w federacji, z zastrzeżeniem praw narodu i kantonów. Zgromadzenie Federalne jest dwuizbowe i składa się z będącej reprezentacją narodu Rady Narodowej oraz stanowiącej przedstawicielstwo kantonów Rady Kantonów (aczkolwiek bliższe oryginalnej nazwie konstytucyjnej – niem. Ständerat, fr. Conseil des États, wł. Consiglio degli Stati, rom. Cussegl dals Stadis – byłoby określenie Rada Państw). Mamy tu do czynienia z dwuizbowością doskonałą, co oznacza absolutną równość kompetencyjną obu izb<sup>9</sup>. Parlament jako piastun najwyższej władzy państwowej realizuje kompetencje ustawodawcze, kontrolne, jak i wykonawcze, co jest sytuacją niespotykaną w innych państwach. W pewnych szczególnych okolicznościach Zgromadzeniu Federalnemu przysługują nawet uprawnienia sądowe, jako że rozstrzyga ono spory kompetencyjne pomiędzy federacją a kantonami, ocenia legalność i ważność inicjatywy ludowej, a także stosuje prawo łaski. Wszelkie rozstrzygnięcia parlamentu mają walor prawomocności, uchwalone ustawy niejako *ex definitione* są zgodne z konstytucją. W Szwajcarii nie ma sądownictwa konstytucyjnego i w związku z tym nikt nie ma prawa badania zgodności ustaw z konstytucją.

Warte podkreślenia jest to, że członkowie parlamentu szwajcarskiego są deputowanymi niezawodowymi, w konsekwencji są zmuszeni łączyć mandat z pracą zarobkową. Koncepcja niezawodowego parlamentarzysty jest na pewno romantyczną i szlachetną konstrukcją przedstawicielstwa politycznego rozumianego jako społeczna służba dla dobra wspólnego, aczkolwiek niesie ona za sobą pewne ograniczenia. Deputowani, którzy w tej sytuacji muszą podejmować inną pracę, nie poświęcają się zupełnie i bez reszty aktywności parlamentarnej, a także często nie są w ogóle profesjonalistami politycznymi. To wszystko może wywoływać negatywny wpływ na działalność parlamentu jako organu, któremu konstytucja przypisuje nadrzędną rolę w systemie politycznym. Nie można zatem wykluczyć, iż w przyszłości Szwajcaria porzuci model niezawodowego parlamentu<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Niektórzy badacze głoszą pogląd, że w Szwajcarii ma miejsce podział władzy, bo w porządku konstytucyjnym występuje nie tylko Zgromadzenie Federalne (parlament), ale również Rada Federalna (rząd) i Trybunał Federalny (sąd najwyższy). W moim przekonaniu stan ten można co najwyżej zinterpretować jako istnienie pewnego rodzaju funkcjonalnego podziału władzy. W żadnym wypadku nie jest to jednak znany z innych systemów podział władzy rozumiany i praktykowany jako kardynalna zasada ustrojowa państwa. Z konstytucji Szwajcarii wyraźnie wynika, że pełne atrybuty władzy politycznej posiada wyłącznie parlament jako instytucja nadrzędna, zaś inne organy nie tylko są przezeń bezpośrednio powoływane, ale i działają niejako z jego mandatu, aczkolwiek przy tym wszystkim nie są rzecz jasna pozbawione określonej samodzielności kompetencyjnej. Bardzo przekonująco słuszność tezy o nadrzędności parlamentu i braku w Szwajcarii podziału władzy jako zasady organizującej aparat państwa dowodził polski autor A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 217-218.

<sup>9</sup> Szczegółowo o specyfice funkcjonowania i organizacji wewnętrznej szwajcarskiego parlamentu pisze A. Huber-Hotz, *System dwuizbowy – model i rzeczywistość*, [w:] *Parlament Szwajcarii*, red. i tłum. B. Banaszek, Warszawa 2000.

<sup>10</sup> Por. na ten temat E. Myślak, *System polityczny...*, s. 47.



Cechująca się specyficzną konstrukcją Rada Federalna, czyli szwajcarski rząd, o czym będzie jeszcze mowa, jest powoływana przez parlament, nie zaś przez głowę państwa, co stanowi ewenement na gruncie ustrojów demokratycznych. W tym systemie rząd, podkreślmy z dużą mocą, iż jest to tylko potoczne określenie tego organu, gdyż konstytucja szwajcarska tak go nie nazywa, staje się szczególnego rodzaju organem wykonawczym przeznaczonym do sprawowania bieżącej administracji. Skoro parlament i rząd tworzą swoistą jedność ustrojową, to nie ma powodu, aby działały tu mechanizmy odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. System szwajcarski więc – to kolejna już jego oryginalność – nie zna takich procedur, jak wotum zaufania czy wotum nieufności. Powołany przez parlament rząd ma realizować swe zadania przez pełną czteroletnią kadencję i nie można go wcześniej odwołać, aczkolwiek pozostaje pod ogólnym kierownictwem i kontrolą ciała przedstawicielskiego, co sprawia, że nie może podejmować działań arbitralnych.

W dziedzinie reprezentacji politycznej i relacji zachodzących na linii wyborczy-członkowie parlamentu Szwajcaria twardo stoi na gruncie ortodoksyjnej proporcjonalności. Prawo wyborcze do Rady Narodowej, uregulowane przez przepisy ustawy z 1976 roku, dąży do zapewnienia maksymalnej korelacji między procentem głosów oddawanych przez obywateli w wyborach na poszczególne ugrupowania i komitety wyborcze a procentem mandatów przypadających im w Radzie Narodowej. Zresztą identyczne założenie leżało u podstaw wcześniejszej ordynacji wyborczej, pochodzącej z 1918 roku, która położyła kres wyborom przeprowadzanym w formule większościowej. Szwajcaria jest obecnie jedną z nielicznych demokracji na świecie stosujących ordynację proporcjonalną, gdzie nie obowiązują progi wyborcze, umożliwiające uzyskanie miejsc w parlamencie dopiero po przekroczeniu określonego przez przepisy prawa poziomu procentowego poparcia w wyborach. Proces zgłaszania kandydatów i ubiegania się o mandaty parlamentarne jest bardzo otwarty, wymogi rejestracyjne są minimalne, co bardzo dobrze koresponduje z najszczytniejszymi ideałami demokracji, zgodnie z którymi nie tylko każdy może być wyborcą, ale i każdy może być wybrany. Okręgami wyborczymi w wyborach do Rady Narodowej są kantony. Listę kandydatów ma prawo wystawić już 15-osobowa grupa wyborców.

Możliwości, jakimi dysponują obywatele szwajcarscy podczas głosowania, obejmują całe spektrum przypadków, co – mówiąc nieco kolokwialnie – może przyprawić o prawdziwy zawrót głowy wyborców z innych krajów. Szwajcar głosuje jednocześnie na listę danej partii czy komitetu wyborczego, a także na poszczególnych kandydatów z tej listy. Może ich wszystkich bez wyjątku poprzeć, ale nie musi. Ma bowiem prawo pewnym kandydatom odmówić poparcia poprzez skreślenie ich z listy, a w ich miejsce wpisać nazwiska innych kandydatów z tej samej listy. Tym samym ci kandydaci uzyskują dwa głosy od wyborcy – jest to tzw. głos skumulowany. Ale to nie wszystko, bowiem wyborca posiada jeszcze w zanadrzu tzw. głos panaszowany (od fr. *panachage*), stanowiący wielką osobiliwość na gruncie systemów wyborczych. Umożliwia on wyborcy skreślenie niektórych kandydatów z popieranej przez niego listy, a na ich miejsce wpisanie kandydatów wysuniętych przez konkurencyjne komitety wyborcze. Powiada się, że wówczas wyborca „ułożył pióropusz polityczny”. Głosujący ma nawet sposobność

stworzenia własnej, niejako osobistej, listy wyborczej poprzez wpisanie na specjalnej pustej karcie do głosowania nazwisk dowolnych kandydatów. *W sumie – zauważył Andrzej Pullo – możliwości, jakimi dysponuje wyborca, prowadzą do tego, że to nie partia szereguje kandydatów na posłów, a właśnie wyborcy*<sup>11</sup>. Szwajcaria jest zatem w gronie współczesnych demokracji unikalna również dlatego, że jej procedury wyborcze wyraźnie osłabiają partie polityczne, które gdzie indziej są prawdziwym hegemonem procesu elektoralnego, a tu muszą ustępować pola wyborcom. Określenie zasad wyborów do drugiej izby parlamentu, tj. do Rady Kantonów, pozostaje w gestii kantonów. Obecnie jednak niemal wszystkie kantony – z wyjątkiem kantonów Jura i Neuenburg, gdzie w użyciu jest system proporcjonalny – stosują procedurę wyborczą w trybie większości bezwzględnej, co pociąga za sobą niejednokrotnie konieczność przeprowadzenia dwóch tur głosowania.

Wolf Linder, szwajcarski politolog, wybitny znawca ustroju swojego kraju, skonstatowawszy krytyczny stosunek współczesnej teorii demokracji do demokracji bezpośredniej, traktowanej w najlepszym razie jako mechanizm obciążony wieloma ograniczeniami, a w najgorszym – jako procedura wręcz bezcelowa i z natury utopijna, pisał: *Uparta Szwajcaria, wprowadzając prawa narodu, urzeczywistniła więc model demokracji, który wszędzie indziej uważany jest za utopię*<sup>12</sup>. Szwajcaria jest właśnie taką upartą, zupełnie niekonwencjonalną demokracją z uwagi na to, że zdołała przekształcić to, co się uważa za utopię, w rzeczywistość, ponieważ mechanizm władzy w tym kraju odwołuje się wprost do demokracji bezpośredniej i bynajmniej nie jest to fikcja czy fasada ustrojowa. Obywatele stale uczestniczą w podejmowaniu czy opiniowaniu kluczowych rozstrzygnięć natury ustawodawczej i politycznej poprzez rozbudowane formy referendów obligatoryjnych i fakultatywnych, ludowych inicjatyw ustawodawczych oraz wet zawieszających. Demokracja przedstawicielska, która gdzie indziej absolutnie dominuje w procesie decyzyjnym państwa, tu współlistnieje z demokracją bezpośrednią, a niejednokrotnie sytuuje się wobec niej na drugim planie. W tym sensie Szwajcaria jest najbliższej pierwotnemu, antycznemu sposobowi rozumienia i praktykowania demokracji jako ustroju, w którym o polityce państwa na bieżąco decyduje ogół obywateli. 100 tys. Szwajcarów uprawnionych do głosowania może zainicjować całkowitą lub częściową zmianę konstytucji. Na żądanie 50 tys. obywateli lub 8 kantonów przedstawia się narodowi pod głosowanie ustawy i uchwały przyjęte w parlamencie, a także zawarte przez państwo umowy międzynarodowe. Żądanie takie musi być zgłoszone nie później niż w ciągu 100 dni od momentu urzędowego ogłoszenia kwestionowanego aktu prawnego. Rozstrzygnięcie referendalne staje się wówczas ostateczne i obowiązujące. W ogóle w Szwajcarii wszelkie najważniejsze sprawy podlegają głosowaniu referendalnemu. Mało tego, własne referenda organizują kantony, a nawet gminy. W efekcie do rozmaitych głosowań referendalnych obywatele są wzywani kilka razy w roku<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> A. Pullo, *Ustroje...*, s. 224.

<sup>12</sup> W. Linder, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej*, [w:] *Demokracja bezpośrednia...*, s. 21.

<sup>13</sup> Na temat różnych aspektów szwajcarskich referendów i innych form demokracji bezpośredniej zob. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001,



Bardzo charakterystyczne dla Szwajcarii, ale wielce nietypowe dla standardów współczesnych demokracji, jest także to, iż konkurencyjność polityczna jest tam zachowana jedynie w fazie wyborów, natomiast podlega zawieszeniu w sferze rządzenia. Wielkie zróżnicowanie kraju, pomimo niewielkiej jego powierzchni (41,3 tys. km<sup>2</sup>) i równie niewielkiej liczby ludności (8,5 mln), a także skłonność do poszukiwania zgody w każdej sytuacji i przekonanie, iż pokój społeczny stanowi niedająca się przecenić wartość – jak wywodziła Beata Kosowska-Gąstoł – *wpłynęły na wykształcenie się na przestrzeni wieków specyficznego systemu politycznego, w którym reprezentowane są różne poglądy i interesy, a miejsce rywalizacji politycznej jako dominującego sposobu podejmowania decyzji zajął konsensus*<sup>14</sup>. Tym samym Szwajcaria, przełamując rozumienie i praktykowanie polityki demokratycznej jako konfliktu, reprezentuje dość zdumiewający i absolutnie nowatorski przypadek demokracji uzgodnieniowej czy – to drugie określenie pada również w tym kontekście – demokracji konsensualnej (*Konkordanzdemokratie*).

Rząd, czyli siedmioosobowa Rada Federalna (o takiej liczebności przesądza sama konstytucja), nie jest tworzony na bazie przetargów partyjnych. Największe partie, niezależnie od tego, w jakich stosunkach w danym momencie pozostają, zobowiązane są na mocy politycznego zwyczaju do współpracy oraz wspólnego zgłoszenia kandydatów do rządu. Zasadę kierującą powoływaniem rządu z udziałem głównych partii politycznych określa się mianem „magicznej formuły” (*Zauberformel*) i jest ona przestrzegana od 1959 roku. Trwała kooperacja kilku najważniejszych ugrupowań, coś w rodzaju „korporacyjnej koalicji”<sup>15</sup>, czyni ze Szwajcarii unikatowy przypadek szczególnej demokracji bez opozycji. Z uwagi na to, że system partyjny jest ustabilizowany, przyjęto w Radzie Federalnej podział miejsc wedle formuły 2:2:2:1, co odwzorowuje układ najsilniejszych partii. Trzy partie, radykalno-demokratyczna (liberalna), chrześcijańsko-demokratyczna i socjaldemokratyczna, przez długi czas desygnowały po dwóch członków rządu, natomiast czwarta – ludowa (konserwatywno-nacjonalistyczna) – jednego. Partie te w sumie reprezentują około 70% elektoratu<sup>16</sup>. Wybory parlamentarne w XXI wieku przyniosły przesunięcie polityczne. Polegało ono na tym, że najlepiej notowaną partią w oczach wyborców stali się dotychczas najsłabsi uczestnicy układu rządowego – ludowcy (SVP), skądinąd mocno radykalizujący się w swoich prawicowych przekonaniach<sup>17</sup>. W konsekwencji po pewnych zawirowaniach politycznych SVP, która na-

s. 166-177; E. Myślak, *System polityczny...*, s. 25-36; W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996, s. 135-209; *tenże*, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Basingstoke–New York 2010, s. 92-127 oraz J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 239-244.

<sup>14</sup> B. Kosowska-Gąstoł, *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, [w:] *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki*, t. 2: *Ustroje państw współczesnych*, red. M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstoł, Kraków 2020, s. 231.

<sup>15</sup> Ch.T. Husbands, *Switzerland...*, s. 501.

<sup>16</sup> W. Linder, *Swiss Democracy...*, s. 4.

<sup>17</sup> Roger Eatwell uważa, że zasadniczych powodów skokowego wzrostu notowań politycznych SVP należy upatrywać z jednej strony w rozczarowaniu wyborców niezdolnością klasy politycznej do skontrowania rozprzestrzeniającego się na świecie krytycyzmu odnośnie do roli Szwajcarii w drugiej wojnie światowej, zaś z drugiej – w coraz większym napływie imigrantów do kraju; zob. R. Eatwell, *The*

wet w 2008 roku opuściła Radę Federalną i przez prawie rok pozostawała w opozycji, ostatecznie uzyskała drugiego członka rządu kosztem chadeków, mających najgorsze wyniki wyborcze spośród formacji reprezentowanych w rządzie<sup>18</sup>. Nieformalnie uznaje się, że aspiracje do posiadania członka rządu może zgłosić partia, która w sposób trwały zdobywa przynajmniej 10-15% głosów w wyborach powszechnych. Obecnie blisko spełnienia tego warunku są dwa ugrupowania zielonych, które uzyskują dobre rezultaty wyborcze. Nie można zatem wykluczyć, iż w jakiejś perspektywie „magiczna formuła” ulegnie pewnemu przeobrażeniu politycznemu, jakkolwiek sama koncepcja kooperacji głównych formacji nie zostanie zakwestionowana.

Rząd tworzony jest nie tylko z uwzględnieniem omówionej powyżej zasady politycznej. Dochodzą do niej jeszcze inne zasady. Pierwsza z nich to zasada kantonalna. Przez długie dekady zapewniała ona trzem największym kantonom – Zurych, Berno, Vaud – w zasadzie trwały udział w rządzie. Obecnie działa ona w zmodyfikowanej postaci, nakazując powoływanie członków Rady Federalnej z uwzględnieniem reprezentacji poszczególnych regionów geograficznych kraju. Druga to zasada językowa. Zgodnie z nią przynajmniej dwóch ministrów powinno wywodzić się ze społeczności posługującej się mniejszościowymi językami (w Szwajcarii dominuje język niemiecki, a poza nim status oficjalnych języków urzędowych mają jeszcze francuski, włoski i retoromański). Trzecia zasada odnosi się do sfery religijnej. Ona z kolei każe zachować równowagę wyznaniową wśród osób zasiadających w gabinecie. Ostatnim, najnowszym pryncypium, jest zasada zakładająca, że w rządzie nie powinno zabraknąć kobiet.

Skonstruowany z poszanowaniem powyższych prawideł rząd cechuje się maksymalną reprezentatywnością polityczną i społeczną. *Szwajcarska egzekutywa* – pisał Daniele Albertazzi – *to mikrokosmos odzwierciedlający naród z wielką dokładnością*<sup>19</sup>. Wszystko to powoduje, iż powołaniu rządu, jak i później jego funkcjonowaniu nie towarzyszy jakakolwiek rywalizacja polityczna, zgodnie z zasadą, że *Szwajcaria potrzebuje raczej politycznego kompromisu, a nie decyzji większości*<sup>20</sup>. Nic więc dziwnego, iż szwajcarska Rada Federalna uchodzi za najstabilniejszy gabinet świata. Decyzje w rządzie zapadają kolegią. Pozycja formalna wszystkich członków rządu, którzy nie mogą jednocześnie zasiadać w parlamencie, jest identyczna. Warto odnotować, że radcy federalni (ewentualnie można użyć określenia „radni federalni”), tj. członkowie rządu, nie mają rangi ministerialnej, a kierowane przez nich struktury wykonawczo-zarządzające to nie mi-

---

*Rebirth of the „Extreme Right” in Western Europe?*, „Parliamentary Affairs” 2000, vol. 53, no. 3, s. 419. Interesującą analizę profilu ideowo-politycznego i elektorального SVP jako partii nowej radykalnej prawicy przynosi artykuł A.J. McGann, H. Kitschelt, *The Radical Right in the Alps. Evolution of Support for the Swiss SVP and Austrian FPÖ*, „Party Politics” 2005, vol. 11, no. 2, s. 147-171.

<sup>18</sup> Na temat zawirowań na szwajcarskiej scenie politycznej w pierwszej dekadzie XXI wieku zob. W. Linder, *Swiss Democracy...*, s. 146-147; A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Kraków 2009, s. 107 i J. Kozierska, *Szwajcarska Partia Ludowa – zmiana polityczna w Szwajcarii?*, [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, red. J.M. Dewaele, A. Pacześniak, Warszawa 2010, s. 185-194.

<sup>19</sup> D. Albertazzi, *Switzerland: Yet Another Populist Paradise*, [w:] *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, red. A. Albertazzi, D. McDonnell, New York 2008, s. 102.

<sup>20</sup> W. Linder, *Swiss Democracy...*, s. 128.

nisterstwa, lecz departamenty, co potwierdza bardziej administracyjny niż polityczny charakter aktywności tych struktur. Wszystko to wskazuje na właśnie administracyjny, nie zaś władczy charakter Rady Federalnej i może być kolejnym argumentem uzasadniającym brak podziału władzy w tym kraju. Podobnie jak fakt, że konstytucja – przypomnijmy – tylko sporadycznie i pośrednio posługuje się w odniesieniu do egzekutywy określeniem „rząd”, konsekwentnie używając nazwy własnej organu – Rada Federalna<sup>21</sup>. Andrzej Pułło nader trafnie odnotował, że pozycja ustrojowa szwajcarskiej egzekutywy jest znacznie słabsza od pozycji, którą zajmuje rząd w systemie parlamentarno-gabinetowym<sup>22</sup>. Zawarte w konstytucji stwierdzenie, że *Rada Federalna jest najwyższą władzą rządzącą i wykonawczą Federacji* (art. 174) jest nieco mylące. Ujęte w całym kompleksie spraw związanych z rządem i jego pozycją ustrojową nie może być zinterpretowane inaczej, jak tylko górnolotne określenie naczelnego organu wykonawczego państwa. Co ciekawe, w rządzie nie ma szefa rządu (premiera).

Mimo że członkowie rządu są wysuwani przez partie polityczne, to z reguły nie działają w trybie motywacji politycznej, lecz z pobudek merytorycznych, ponieważ Rada Federalna zasadniczo nie jest forum debat i sporów między ugrupowaniami. Arthur Baur dowodził: *Przynależność radcy federalnego do określonej partii nie ma tak wielkiego znaczenia, jak w systemach, gdzie partie sprawują władze na zmianę. Od członka rządu oczekuje się, żeby uważał się w mniejszym stopniu za członka swojej partii, a w większym – za reprezentanta całego narodu*<sup>23</sup>. Widzimy więc, że szwajcarski rząd to wysoce ekscentryczna egzekutywa, zupełnie nieporównywalna i niepodobna do innych rządów. Cytowany powyżej szwajcarski autor, starając się uchwycić specyfikę Rady Federalnej, pokusił się o taką uwagę: *Porównywano już rząd szwajcarski do rady nadzorczej spółki akcyjnej i być może porównanie to pomoże wyjaśnić ten jedyny w swoim rodzaju, lecz sprawnie funkcjonujący system*<sup>24</sup>. Istotnie coś tu jest na rzeczy. Szwajcaria to spółka akcyjna, której właścicielami są naród i kantony, parlament jawi się jako zarząd tej spółki, zaś rząd jest jej radą nadzorczą.

Rząd Szwajcarii można uznać za osobliwość instytucjonalną, ale jeszcze większą osobliwością jest z całą pewnością szwajcarski model prezydentury. Prezydenta Konfederacji Szwajcarskiej z innymi prezydentami poza nazwą nie łączy zgoła nic. Trzeba zacząć od tego, że wbrew nazwie swojego urzędu szwajcarski prezydent nie jest głową państwa. Głowa państwa ma tu – co jest ustrojową rzadkością – charakter kolegialny, a z tekstu konstytucji jednoznacznie wynika, że funkcję tę sprawuje siedmioosobowa Rada Federalna (rząd), która reprezentuje Szwajcarię na zewnątrz (art. 184 ust. 1), podpisuje umowy międzynarodowe i je ratyfikuje (art. 184 ust. 2), odpowiada za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa (art. 185) oraz troszczy się o pielęgnowanie stosunków federacji z kantonami i współpracuje z nimi (art. 186). Wybierany przez parlament prezydent przewodniczy posiedzeniom rządu, a zatem jest to instytucja ściśle związana

<sup>21</sup> Zwrócił na to uwagę P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 305.

<sup>22</sup> A. Pułło, *Ustroje...*, s. 219.

<sup>23</sup> A. Baur, *Szwajcarski...*, s. 49-50.

<sup>24</sup> *Tamże*, s. 47.

z rządem, działająca w jego obrębie. *Rada Federalna* – zauważył Paweł Sarnecki – *jest więc również i pod tym względem organem nader osobliwym, że nie wybiera ani nawet nie uczestniczy w wyborze swego przewodniczącego*<sup>25</sup>. O tym, kto będzie prezydentem, decyduje staż zasiadania w rządzie. Stanowisko to powierza się bowiem w cyklu rotacyjnym najdłużej zasiadającym w gabinecie radcom federalnym. Tak więc wybór prezydenta nie dokonuje się w trybie rywalizacji politycznej, co stanowi kolejny przejaw skrupulatnie realizowanej formuły demokracji konsensualnej. Przewodniczenie rządowi jest jedynym zadaniem prezydenta określonym w konstytucji<sup>26</sup>. W Szwajcarii – powtórzmy to raz jeszcze z naciskiem – nie ma prezydentury w powszechnie przyjętym rozumieniu tej instytucji. Stanowisko prezydenta, który realizuje wyłącznie zadania proceduralne, protokolarne i reprezentacyjne, przejmuje jeden z radców federalnych – członków rządu. W okresie sprawowania prezydentury, notabene trwającym tylko przez rok, zachowuje on kierownictwo w swoim departamencie. Stanowisko prezydenta jeden z członków rządu piastuje zatem niejako równolegle do podstawowej dla siebie funkcji radcy federalnego. Po upływie roku urząd prezydenta przypada kolejnemu członkowi rządu, który dotychczas zajmował stanowisko wiceprezydenta.

Razem z prezydentem na takiej samej zasadzie spośród członków rządu wybierany jest wspomniany wiceprezydent – również na roczną kadencję. Konstytucja nie dopuszcza sytuacji, aby prezydent i wiceprezydent na kolejny rok byli wybrani na te same stanowiska, ustępujący prezydent nie może też być od razu wybrany na wiceprezydenta (art. 176 ust. 3). Co ciekawe, wiceprezydentowi nie przypisano żadnych uprawnień, osoba piastująca ten urząd ma po prostu zastępować prezydenta w przypadku jego nieobecności na posiedzeniu rządu. Wybór wiceprezydenta po wygaśnięciu jego kadencji na kolejnego prezydenta federacji jest skrupulatnie przestrzegany zwyczajem. *Szwajcaria* – konstatawał Zdzisław Czeszejko-Sochacki – *wykształciła niespotykany w innych państwach system „rotacyjnego prezydenta i wiceprezydenta”*<sup>27</sup>.

Funkcjonowanie prezydenta jest sprzężone z działalnością rządu, któremu – jak już wiemy – przewodniczy. Skoro tak, można by sądzić, że szwajcarska oryginalność polega na tym, iż premier występuje tam pod nietypową dla tego stanowiska nazwą prezydenta. Ale i to przypuszczenie rozmija się z rzeczywistością, bowiem prezydent Konfederacji Szwajcarskiej nie jest również szefem rządu, miejscowym odpowiednikiem premiera. Wymaga to wyjątkowo mocnego podkreślenia, ponieważ w odniesieniu do prezydenta tego kraju zagranicą formułowane są liczne błędne oceny, w tym niekiedy również przez uznanych na świecie badaczy, co ugruntowuje nieporozumienia. Dla przykładu, Arend Lijphart powiedział, że w Szwajcarii występuje system zakładający zespolenie funkcji prezydenta i premiera, w rezultacie czego *szef rządu, urząd prezydenta Rady Federalnej obsadzany co roku przez kolejnego jej członka, działa również jako szef państwa*<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 311.

<sup>26</sup> Por. A. Pułło, *Ustroje...*, s. 240.

<sup>27</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 59.

<sup>28</sup> A. Lijphart, *Le democratie contemporanee*, Bologna 2001, s. 161-162. Tego rodzaju stanowisko możemy spotkać również na gruncie polskiej literatury przedmiotu; zob. P. Jakubowski, *System polityczny*

Nie jest to poprawne ujęcie fenomenu prezydenta Konfederacji Szwajcarskiej, nawet jeśliby przyjąć, iż dokonywane jest ono w formie pewnego skrótu myślowego. Prezydent Szwajcarii nie jest ani szefem rządu, ani szefem państwa, w obu przypadkach odnosi się to do sfery nie tylko formalnej, lecz również i faktycznej. Co do tego autorzy specjalizujący się w problematyce polityki szwajcarskiej nie mają żadnych wątpliwości<sup>29</sup>. Inaczej niż premierzy w innych państwach szwajcarski prezydent nie jest ani formalnym przełożonym członków rządu, ani też ich politycznym zwierzchnikiem<sup>30</sup>. *W rozstrzygnięciach podejmowanych przez Radę* – odnotował Paweł Sarnecki – *nie posiada żadnego uprzywilejowanego stanowiska*<sup>31</sup>. Prawdą jest jednak, że jako przewodniczący kieruje posiedzeniami rządu i również do pewnego stopnia organizuje jego prace, a zatem posiada pozycję bardziej eksponowaną, niż ta należąca do pozostałych radców federalnych. Staje się w konsekwencji szczególnym członkiem Rady Federalnej, innym niż – chciałoby się powiedzieć – zwykli jej członkowie. Skonkludujmy ten wątek takim oto stwierdzeniem – prezydentura szwajcarska to jedyny w swoim rodzaju przypadek nieprezydenckiej prezydentury<sup>32</sup>.

Zaznaczmy w tym miejscu, że szwajcarska demokracja wykształciła mechanizmy w dużej mierze likwidujące politykę jako materię władzy i przekształcające ją w domenę czysto administracyjną. Daniele Albertazzi zauważył, że Szwajcaria to *kraj, gdzie silne przywództwo zawsze było traktowane z wielką podejrzliwością*<sup>33</sup>. Od polityków nie oczekuje się tam bowiem przywództwa i celebrowania władzy, ale zdolności do skutecznego rozwiązywania konkretnych problemów.

Konfederacja Szwajcarska stosuje wysoce oryginalny model systemu politycznego, który wyróżnia się – podsumujmy – trzema najważniejszymi cechami. Po pierwsze, brak jest tam podziału władzy jako fundamentalnej normy ustrojowej. Po drugie, mechanizm decyzyjny państwa oparty jest w poważnym stopniu na instytucjach demokracji bezpośredniej. A po trzecie, realizuje się tu formuła demokracji uzgodnieniowej, konsensualnej, bezkonfliktowej, opartej na zgodzie i współpracy najważniejszych partii politycznych. Tego rodzaju ustrój ukształtował się w toku długotrwałej ewolucji i odpowiada naturze Szwajcarów. Przeniesienie mechanizmów ustrojowych typowych dla Szwajcarii do innego kraju – wypada to powtórzyć – wydaje się niemożliwe, zaś próba forsowania tego rodzaju rozwiązań na siłę byłaby wielce ryzykowna. Drugiej Szwajcarii bowiem nie uda się zbudować. *Czy szwajcarska demokracja* – takie pytanie stawiał Wolf Linder – *jest nie tylko inna, ale także lepsza od innych?*<sup>34</sup>. W świetle poczynionych uwag

---

Szwajcarii, [w:] *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012, s. 854.

<sup>29</sup> Zob. np. O. Sigg, *Instytucje polityczne Szwajcarii*, Warszawa 1990, s. 41.

<sup>30</sup> Por. W. Linder, *Swiss Democracy...*, s. 10.

<sup>31</sup> P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 312.

<sup>32</sup> Na temat szwajcarskiego modelu nieprezydenckiej prezydentury zob. szerzej M. Bankowicz, *Prezydentury*, Kraków 2013, s. 113-118.

<sup>33</sup> D. Albertazzi, *Switzerland...*, s. 102.

<sup>34</sup> W. Linder, *Blaski i cienie...*, s. 21.



sformułujmy klarowną i zdecydowaną konkluzję, że demokracja szwajcarska jest jednak lepszym wariantem demokracji niż ten, który obecnie powszechnie jest praktykowany i przynosi ustrój zapewniający faktyczne rządy przedstawicielom narodu, natomiast sam naród redukujący w większym czy mniejszym stopniu jedynie do roli podmiotu wyborczego. Wolf Linder miał całkowitą rację, gdy puentował: *Szwajcarska demokracja nie zgadza się z aktualną koncepcją demokracji jako rywalizacji elit*<sup>35</sup>. Jest to demokracja nie tylko bardziej ambitna niż panujący obecnie czysto przedstawicielski model, ale i bez wątpienia sytuuje się znacznie bliżej idealnego wzorca demokracji, która kiedyś pojawiła się przecież jako konstrukt ustrojowy umożliwiający po prostu bezpośrednie rządy ludu. *Non plus ultra*.

Niemniej jednak nader pozytywna ogólna ocena systemu politycznego Szwajcarii nie prowadzi do stwierdzenia, iż jest on pozbawiony wszelkich mankamentów. W tym systemie rządów dostrzec można bowiem kilka usterek czy rozwiązań mogących przerozdzić się w źródła potencjalnych problemów. Brak podziału władzy, rozumianego i praktykowanego jako zasadnicza norma ustrojowa, jest ryzykowny z punktu widzenia proceduralnych standardów współczesnej demokracji, która zakłada rozproszenie władzy państwowej, nie zaś jej koncentrację w gestii jednego organu. W skrajnym przypadku w takich realiach ustrojowych może zaistnieć niebezpieczeństwo urzeczywistnienia się nie tyle supremacji parlamentu, co jej dyktatury. Szwajcaria uniknęła takiej sytuacji, jednak jest ona swoistą piętą achillesową systemu rządów zgromadzenia (parlamentarno-komitetowego). W praktyce ustrojowej model szwajcarski na pewno nie gwarantuje przejrzystych relacji pomiędzy parlamentem a rządem, które mając bardzo podobne uprawnienia, mogą sobie wzajemnie przeszkadzać. Brak odpowiedzialności politycznej egzekutywy może też skutkować różnymi problemami, np. nie sposób odwołać źle działającego, ale niedopuszczającego się naruszania prawa rządu, który tym samym musi być tolerowany przez całą kadencję. Rozbudowa procedur demokracji bezpośredniej i częste korzystanie z referendum z jednej strony daje ludziom olbrzymi wpływ na kształtowanie polityki państwa, z drugiej wszakże skutkuje pewnym dezawuowaniem kluczowej dla współczesnej demokracji instytucji przedstawicielstwa politycznego. Z całą pewnością jednak korzyści przeważają tu zdecydowanie nad ewentualnymi zagrożeniami. Problemem jest natomiast to, że rozstrzygnięcia referendalne niekiedy mają słabą legitymizację na skutek niskiej frekwencji przy głosowaniach, a to obecnie w Szwajcarii mocno daje o sobie znać. Można tam zaobserwować niepokojące zjawisko znużenia demokracją i licznymi głosowaniami u niektórych grup obywateli. Być może środkiem zaradczym będzie upowszechnienie form głosowania elektronicznego<sup>36</sup>.

Wreszcie Szwajcaria, która na całym świecie cieszy się zasłużoną opinią jednego z najbardziej demokratycznych państw – wielu nie bez racji przyznaje jej wręcz pierwsze miejsce w rankingu jakości demokracji – ma w swej historii poważną czarną kartę. Państwo to bardzo długo odmawiało kobietom praw wyborczych. Politykę państwową i towarzyszące jej rozbudowane procedury demokratyczne uważano za

<sup>35</sup> W. Linder, *Swiss Democracy...*, s. 151.

<sup>36</sup> Pisze o tym interesująco M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii*, Poznań 2012.

domenę zastrzeżoną wyłącznie dla mężczyzn. Szwajcarki uzyskały prawa wyborcze dopiero w 1971 roku. W konsekwencji aż do tej pory – wedle określenia Wolfa Lindera – *Szwajcaria była demokracją stosunkowo niepełną*<sup>37</sup>. I właśnie tak to należy ocenić. Była to demokracja niepełna, o charakterze ekskluzywnym, a zatem z pewną organiczną wadą. A i tak potem, tj. po 1971 roku, kilka kantonów wciąż nie dopuszczało kobiet do głosowania i kandydowania w wyborach kantonalnych i gminnych. Najbardziej oporny i nieprzychylny kobietom okazał się mały niemieckojęzyczny kanton Appenzell Inner-rhoden, który nadał prawa wyborcze kobietom dopiero w 1990 roku, zmuszony zresztą do tego stanowczą interwencją ze strony Trybunału Federalnego.

Mocno kontrowersyjny wydzźwięk miało uporczywe utrzymywanie się Szwajcarii poza systemem Organizacji Narodów Zjednoczonych, do której przystąpiła dopiero w 2002 roku. Uzasadnianie tego stanu rzeczy koniecznością zachowania neutralności kraju nie było przekonujące, ponieważ nigdy nie występowała i nie występuje kolizja między polityką neutralności a członkostwem w ONZ. Stanowiło to raczej przejaw przywiązania do neutralności izolacionistycznej, a przecież Szwajcaria zawsze miała potencjał do tego, aby praktykować o wiele bardziej ambitny i pożyteczny model neutralności aktywnej.

Powyższe przykłady pokazują, że, zdawałoby się, niezwykła i bliska ideału demokracja szwajcarska miała również ograniczenia i słabości, które z trudem przełamywała, co skądinąd było skutkiem głęboko zakorzenionego w historii konserwatyizmu Szwajcarów.

## BIBLIOGRAFIA

- Albertazzi D., *Switzerland: Yet Another Populist Paradise*, [w:] *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*, red. A. Albertazzi, D. McDonnell, New York 2008.
- Bankowicz M., *Prezydentury*, Kraków 2013.
- Baur A., *Szwajcarski fenomen*, Warszawa 1992.
- Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.
- Eatwell R., *The Rebirth of the „Extreme Right” in Western Europe?*, „Parliamentary Affairs” 2000, vol. 53, no. 3, <https://doi.org/10.1093/pa/53.3.407>.
- Geissbühler S., *Wprowadzenie*, [w:] *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbial, Warszawa 2011.
- Huber-Hotz A., *System dwuizbowy – model i rzeczywistość*, [w:] *Parlament Szwajcarii*, red. i tłum. B. Banaszak, Warszawa 2000.
- Husbands Ch.T., *Switzerland: Right-Wing and Xenophobic Parties, from Margin to Mainstream?*, „Parliamentary Affairs” 2000, vol. 53, no. 3, [https://doi.org/10.1057/9780230509160\\_8](https://doi.org/10.1057/9780230509160_8).
- Jakubowski P., *System polityczny Szwajcarii*, [w:] *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012.

<sup>37</sup> W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, s. 68; *tenże*, *Swiss Democracy...*, s. 37.

- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.
- Kosowska-Gąstoł B., *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, [w:] *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki*, t. 2: *Ustroje państw współczesnych*, red. M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstoł, Kraków 2020.
- Kozierska J., *Szwajcarska Partia Ludowa – zmiana polityczna w Szwajcarii?*, [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, red. J.M. Dewaele, A. Paczeński, Warszawa 2010.
- Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna 2001.
- Linder W., *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej*, [w:] *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011.
- Linder W., *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996.
- Linder W., *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Basingstoke–New York 2010.
- Marczewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.
- McGann A.J., Kitschelt H., *The Radical Right in the Alps. Evolution of Support for the Swiss SVP and Austrian FPÖ*, „Party Politics” 2005, vol. 11, no. 2, <https://doi.org/10.1177/1354068805049734>.
- Musiał-Karg M., *Elektroniczne referendum w Szwajcarii*, Poznań 2012.
- Myslak E., *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 2014.
- Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Kraków 2009.
- Puřło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008.
- Sarnecki P., *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Sigg O., *Instytucje polityczne Szwajcarii*, Warszawa 1990.
- Steiner J., *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993.

---

**Marek BANKOWICZ** – prof. dr hab., politolog, profesor z tytułem honorowym profesora zwyczajnego w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, kieruje Katedrą Współczesnych Systemów Politycznych i Partijnych. Przewodniczący Rady Dyscypliny Nauki o polityce i administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Ostatnio opublikował książki: *Maestro politologii. Eksploracje polityki Giovanniego Sartorio*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2018 i *Masarykova teorie demokracie*, Nakladatelství Karolinum, Praha 2022.