

Aleksandra MATYKIEWICZ 

Uniwersytet Jagielloński

[a.matykiewicz-wlodarska@uj.edu.pl](mailto:a.matykiewicz-wlodarska@uj.edu.pl)

## WPŁYW STOSOWANIA FORM DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ ORAZ ZASADY FEDERALIZMU NA KSZTAŁT POLITYKI IMIGRACYJNEJ I INTEGRACYJNEJ SZWAJCARII

### ABSTRACT

**The Influence of Using Forms of Direct Democracy and the Principle of Federalism on the Shape of Swiss Immigration and Integration Policy**

Switzerland's migration policy today is the result of international commitments, the needs of the labor market and an aging society, as well as the fears of some Swiss people about the influx of foreigners. Despite the restrictive immigration policy, 39.5% of permanent residents of Switzerland are immigrants or descendants of immigrants in the first generation. Such a state requires measures to integrate newcomers with the host society. The aim of the article is to show to what extent Switzerland's immigration and integration policy is dependent on the political solutions characteristic of this country – often used forms of direct democracy, such as referendum or popular legislative initiative, and the strong position of the cantons.

**Keywords:** Switzerland, migration, migration policy, integration policy

**Słowa kluczowe:** Szwajcaria, migracja, polityka migracyjna, polityka integracyjna

Szwajcaria – federacja autonomicznych kantonów; uznająca cztery równorzędne języki narodowe: niemiecki, francuski, włoski i retoromański; historycznie podzielona między dwie konfesje – katolicką i protestancką; z wyraźnie różniącymi się stylami życia; alpejskimi wioskami i kosmopolitycznymi miastami – nigdy nie była krajem homogenicznym. Scalenie tej wielopłaszczyznowej różnorodności w stabilne państwo jest jednym z fenomenów Szwajcarii, podobnie jak wypracowanie złożonej szwajcarskiej tożsamości. Od XX wieku, a szczególnie od końca drugiej wojny światowej, różnorodność społeczeństwa szwajcarskiego znacząco się potęguje, przede wszystkim za sprawą nieprzerwanego napływu imigrantów. Jak wynika z danych Federalnego Urzędu Statystycznego (Bundesamt für Statistik, BFS), 25% ludzi na stałe zamieszkujących dziś Szwajcarię<sup>1</sup> nie ma szwajcarskiego obywatelstwa. W tym odsetku znaleźć można obywateli niemal każdego kraju świata, a najliczniejsze grupy stanowią obywatele Włoch (15%), Niemiec (14%), Portugalii (12%), Francji (7%) oraz Kosowa (5%)<sup>2</sup>. Wielu mieszkańców Szwajcarii używa na co dzień innego języka niż jeden z czterech języków narodowych. Dla przykładu po angielsku, portugalsku, albańsku, hiszpańsku, serbsko-chorwacku i w dialekcie lombardzkim mówi więcej osób niż w języku retoromańskim<sup>3</sup>. Tradycyjny podział na dwie konfesje – katolicką i protestancką – także nie wystarcza już do opisu współczesnego społeczeństwa szwajcarskiego. Odnotowując przedstawicieli tylko największych wspólnot religijnych, 35% mieszkańców Szwajcarii to katolicy, 23% protestanci, 5% muzułmanie oraz wyznawcy religii wywodzących się z islamu, 2,5% prawosławni. Z kolei 28% badanych deklaruje się jako niewierzący<sup>4</sup>.

Dziś różnorodność społeczeństwa szwajcarskiego postrzegana jest jako jego szansa, ale też wyzwanie. Dla wielu obywateli ta heterogeniczność i zachodząca na ich oczach zmiana społeczna są źródłem niepokoju, a nawet sprzeciwu, któremu dają wyraz w debacie publicznej, a także organizowanych referendum i ludowych inicjatywach ustawodawczych, których władza nie może ignorować. Pytania badawcze postawione w niniejszym opracowaniu dotyczą wpływu systemu politycznego Szwajcarii – zwłaszcza obecnych w nim form demokracji bezpośredniej oraz zasady federalizmu – na politykę migracyjną i integracyjną<sup>5</sup> tego kraju. Czy polityka ta narzucona jest przez ramy instytucjonalne czy determinowana przez postawy ludności? Jest bardziej liberalna

<sup>1</sup> Według metodologii Federalnego Urzędu Statystycznego stały rezydent to osoba, która w momencie badania od co najmniej 12 miesięcy mieszka w Szwajcarii.

<sup>2</sup> *Zusammenleben in der Schweiz: Ergebnisse des Moduls Diversität 2021, Einstellungen gegenüber Diversität und Engagement gegen Rassismus*, Neuchâtel 2022, s. 2, [online] <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/21784928>, 30 IV 2022.

<sup>3</sup> Po angielsku mówi na co dzień 6,1% stałych mieszkańców Szwajcarii, po portugalsku 3,7%, po albańsku 3,2%, po hiszpańsku 2,8%, po serbsko-chorwacku 2,4%, w dialekcie lombardzkim 1,4%, podczas gdy retoromańskim posługuje się 0,5% mieszkańców (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/sprachen.html>, 30 IV 2022).

<sup>4</sup> *Zusammenleben...*, s. 2.

<sup>5</sup> Współcześnie polityka migracyjna prowadzona przez państwo składa się z dwóch obszarów: zarządzania procesami migracyjnymi (*stricte* polityka migracyjna – ochrona granic, zasady wydawania wiz, pozwoleń na pobyt, przyznawania statusu uchodźcy, nadawania obywatelstwa etc.) oraz polityki wobec

i inkluzywna, czy raczej konserwatywna i wykluczająca? Jakie są perspektywy Szwajcarii w tym zakresie? Niniejszy artykuł powstał na podstawie krytycznej analizy literatury przedmiotu, danych statystycznych zawartych w raportach i opracowań Federalnego Urzędu Statystycznego oraz Federalnego Urzędu ds. Migracji. Zastosowano w nim także metodę porównawczą, jak również analizę historyczną.

Szwajcaria jako kraj zamożny i uważany za bezpieczny, przede wszystkim z powodu konsekwentnej neutralności, jest wymarzonym celem migracyjnym wielu ludzi o rozmaitych motywacjach – szukających interesującej pracy i ciekawego miejsca do życia, wyższych dochodów czy miejsca, w którym mogą otrzymać azyl polityczny. Jest też krajem niewielkim, zamieszkiwanym przez zaledwie 8,7 mln mieszkańców<sup>6</sup>, który wprawdzie potrzebuje imigrantów, ale nie wszystkich jest gotów przyjmować. Jak pokazuje poniższa tabela, saldo migracji wyniosło w 2021 roku niecałe 49 tys. osób.

Tabela 1. Migracja do i ze Szwajcarii w 2021 roku

	Imigracja (w tys.)	Emigracja (w tys.)	Saldo migracji (w tys.)
Razem	165,6	116,8	48,9
Państwa EU/EFTA	98,5	60,9	37,5
Pozostałe kraje europejskie	14,3	8,1	6,3
Afryka	5,3	2,9	2,5
Ameryka <sup>7</sup>	9,0	5,5	3,5
Azja	15,8	10,1	5,7
Oceania, bezpaństwowcy	0,5	0,6	0,0

Źródło: dane Federalnego Urzędu Statystycznego (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration.html>, 30 IV 2022).

W najnowszych szwajcarskich opracowaniach poświęconych migracji – zarówno pracach naukowych, jak i dokumentach urzędowych czy statystykach – korzysta się z trzech typologii opisujących migrantów. Pierwsza, która posługuje się kategorią obywatelstwa, dzieli stałych mieszkańców Szwajcarii na posiadających szwajcarskie obywatelstwo i osoby, które tego obywatelstwa nie posiadają. Posługując się tymi kategoriami podziału, łatwo wskazać, że w Szwajcarii mieszkają ponad 2 mln obcokrajowców, co stanowi 25% wszystkich mieszkańców. Ten prosty podział na posiadających i nieposiadających obywatelstwa szwajcarskiego nie wystarcza jednak dla głębszego badania

migrantów (polityka integracyjna mająca ułatwić funkcjonowanie imigrantów w społeczeństwie przyjmującym i przyspieszyć ich integrację).

<sup>6</sup> W 1830 roku Szwajcaria miała 3 mln mieszkańców, w 1994 roku – a więc nieco ponad sto lat później – 7 mln, a w 2002 roku już 8 mln mieszkańców (J. Lampka, *Czy wiesz, dlaczego nie wiesz, kto jest prezydentem Szwajcarii?*, Warszawa 2017, s. 48). Tak znaczący przyrost populacji w relatywnie niedługim czasie także może wywoływać obawy u części mieszkańców.

<sup>7</sup> Ameryka Północna i Południowa łącznie.

skutków migracji oraz społeczności migrantów, nikną w nim bowiem z pola widzenia osoby naturalizowane. Tu pomocna może być druga typologia uwzględniająca miejsce urodzenia – w Szwajcarii lub poza granicami tego kraju. I tak ponad jedna trzecia mieszkańców Szwajcarii (ponad 2,5 mln osób) urodziła się poza granicami tego państwa. Spośród nich 32% posiada już szwajcarskie obywatelstwo, a 68% ma obywatelstwo innego kraju<sup>8</sup>. Praktyka wielu krajów migracyjnych pokazuje, że doświadczenie migracji ma wpływ na losy, pozycję społeczną czy szanse życiowe także drugiego czy trzeciego pokolenia, a więc dzieci i wnuków migrantów. Problemy integracji ze społeczeństwem przyjmującym nie znikają ani w momencie naturalizacji, ani nawet nie są od nich wolne generacje urodzone już w kraju migracji. Aby uchwycić w badaniach losy tych osób, stosuje się coraz częściej pojęcie „osoba z tłem migracyjnym” (niem. *Personen mit Migrationshintergrund*). W szwajcarskich statystykach także używa się tej kategorii. Według typologii opartej na kryterium doświadczenia migracji osoba z tłem migracyjnym to ktoś, kto sam doświadczył migracji lub była ona doświadczeniem przynajmniej jednego z jego rodziców. Ta kategoria jest najszerza – obejmuje, jak już wspomniano, także osoby mające szwajcarskie obywatelstwo, a nawet urodzone w Szwajcarii – i posiada ją dziś 39,5% mieszkańców tego kraju<sup>9</sup>. Dopiero uwzględniając wszystkie te czynniki – miejsce urodzenia danej osoby, miejsce urodzenia obojga jej rodziców, obywatelstwo – można zdaniem Federalnego Urzędu Statystycznego najbardziej precyzyjnie określić status migracyjny danej osoby<sup>10</sup>. Poniższa tabela przedstawia odsetek osób z tłem migracyjnym w poszczególnych regionach Szwajcarii z podziałem na pierwsze i drugie pokolenie.

Tabela 2. Populacja Szwajcarii z tłem migracyjnym (stan na 31 grudnia 2021 roku)

Region	Nazwa funkcjonująca w języku polskim	Odsetek mieszkańców z tłem migracyjnym (w %)	Ilość mieszkańców z tłem migracyjnym (w tys.)	Pierwsze pokolenie (w tys.)	Drugie pokolenie (w tys.)
Schweiz	Szwajcaria	39,5	2 890	2 275	615
Aargau	Argowia	39,3	231	174	57
Appenzell Ausserrhoden	Appenzell Ausserrhoden	24,0	11	8	3
Appenzell Innerrhoden	Appenzell Innerrhoden	20,2	3	3	–
Basel-Landschaft	Bazylea-okręg	35,7	89	68	21

<sup>8</sup> F. Bartosik, *Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Profil und Integrationsaussichten*, [w:] *Panorama Gesellschaft Schweiz 2020. Migration – Integration – Partizipation*, Neuchâtel 2020, s. 18-19.

<sup>9</sup> Trzeba zaznaczyć, że te dane statystyczne podawane są przez Federalny Urząd Statystyczny z zastrzeżeniem, że dotyczą mieszkańców Szwajcarii powyżej 15. roku życia.

<sup>10</sup> *Bevölkerung nach Migrationsstatus*, [online] <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/nach-migrationsstatuts.html>, 30 IV 2022.

Region	Nazwa funkcjonująca w języku polskim	Odsetek mieszkańców z tłem migracyjnym (w %)	Ilość mieszkańców z tłem migracyjnym (w tys.)	Pierwsze pokolenie (w tys.)	Drugie pokolenie (w tys.)
Basel-Stadt	Bazylea-miasto	54,4	92	77	15
Bern	Berno	25,2	223	176	48
Freiburg	Fryburg	33,1	90	73	17
Genf	Genewa	63,3	257	199	58
Glarus	Glarus	35,2	12	9	3
Graubünden	Gryzonja	27,9	48	40	9
Jura	Jura	23,6	15	12	2
Luzern	Lucerna	27,6	97	76	22
Neuenburg	Neuchâtel	41,9	62	48	14
Nidwalden	Nidwalden	22,8	9	8	2
Obwalden	Obwalden	21,1	6	5	1
Schaffhausen	Szafuza	38,7	28	22	5
Schwyz	Schwyz	33,1	46	36	10
Solothurn	Solura	32,1	76	55	21
St. Gallen	St. Gallen	35,5	155	117	38
Tessin	Tessyn	49,9	152	114	38
Thurgau	Turgowia	38,0	91	68	23
Uri	Uri	15,0	5	4	1
Waadt	Vaud	51,9	352	290	63
Wallis	Wallis	34,6	103	84	19
Zug	Zug	44,1	48	41	7
Zürich	Zurych	44,9	589	467	122

Źródło: dane Federalnego Urzędu Statystycznego (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/nach-migrationsstatuts.assetdetail.23324736.html>, 30 IV 2022).

Warto to jeszcze raz podkreślić: wśród ludzi zamieszkujących dziś Szwajcarię 25% nie ma obywatelstwa tego kraju, 33% nie urodziło się w Szwajcarii, a 38% ma doświadczenie migracyjne. Część Szwajcarów zapewne zdaje sobie sprawę z tego, że ich kraj potrzebuje imigrantów – wysoko rozwinięta gospodarka wymaga zarówno wykształconych za granicą specjalistów, jak i osób gotowych podjąć się prac niewymagających kwalifikacji lub niecieszących się prestiżem społecznym. Podobnie napływu imigrantów potrzebuje starzejące się społeczeństwo szwajcarskie, w którym wskaźnik przyrostu

naturalnego wynosi zaledwie 1,46, co nie zapewnia zastępowalności pokoleń<sup>11</sup>. Coraz więcej głosów w toczącej się debacie na temat migracji podkreśla, że nie tylko jest to zjawisko, które będzie się nieuchronnie nasilało w XXI wieku – z powodów politycznych, ekonomicznych, klimatycznych – ale także migrowanie jest stałą cechą gatunku ludzkiego<sup>12</sup>. A zatem nie jest to problem, który można w sposób polityczny rozwiązać, a stan, którym polityka migracyjna i integracyjna może starać się zarządzać. Jednak wszędzie tam, gdzie napływ obcych jest zauważalny, u części społeczeństwa przyjmującego budzi obawę i niechęć. Podobnie jest w Szwajcarii, gdzie obawa przed *Überfremdung* – zagrożeniem dla własnej tożsamości narodowej, kultury, stylu życia wynikającym z nadmiarowej liczby obcych – pojawiła się już w latach 30. XX wieku<sup>13</sup>, a zatem niedługo po tym, kiedy Szwajcaria z kraju tradycyjnej emigracji zmieniła się w kraj imigracyjny. Współcześnie napływ imigrantów wywołuje nadal u części społeczeństwa szwajcarskiego obawy przed niepożądaną zmianą wzorców kultury i tożsamości narodowej, ale także przed spadkiem poziomu życia oraz narastającą przestępczością, którą mają generować obcy.

Federalny Urząd Statystyczny stara się te nastroje badać. Przykładem może być przeprowadzone w 2021 roku badanie dotyczące różnorodności, postaw wobec niej oraz zaangażowania przeciwko rasizmowi pt. *Zusammenleben in der Schweiz: Ergebnisse des Moduls Diversität 2021, Einstellungen gegenüber Diversität und Engagement gegen Rassismus*<sup>14</sup>, którego celem było nakreślenie wiarygodnego obrazu współistnienia różnych grup w społeczeństwie szwajcarskim, analiza postaw wobec „innych” oraz ich postrzegania. Badano poziom akceptacji i tolerancji dla różnorodności, poczucie wykluczenia oraz to, jak postrzegany jest rasizm. Szczególnie interesujące są wyniki drugiej części tego badania poświęconej postrzeganiu różnorodności, w której pytano badanych, czy przeszkadzają im „inni”; czy ludzie postrzegani przez nich jako obcy kulturowo lub etnicznie budzą ich niepokój. Spośród badanych 9% czuło się w życiu codziennym zaniepokojonych obecnością takich osób. Pięć najczęściej wymienianych powodów tego zaniepokojenia to: nieprzestrzeganie przez obcych zasad obowiązujących w kraju (np. agresywne, głośne zachowanie, używanie substancji psychoaktywnych, przynależność do gangów); sama obecność imigrantów, cudzoziemców, osób ubiegających się o azyl; brak integracji ze społeczeństwem szwajcarskim (co może się objawiać wyznawaniem wartości i kultury kraju pochodzenia czy stylem życia, który różni się od

<sup>11</sup> Dane Eurostatu z 2020 roku; *How Many Children Were Born in 2020?*, Eurostat, 28 IV 2022, [online] <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220428-2>, 30 IV 2022.

<sup>12</sup> A nawet wszystkich organizmów żywych na świecie; por. S. Shah, *Kolejna wielka migracja. O wędrówkach ludzi i zwierząt na zmieniającej się planecie*, Warszawa 2022.

<sup>13</sup> Odczuwanie *Überfremdung*, swojego przeciążenia i poczucia zagrożenia wynikającego z obecności obcych, nie było wówczas adekwatne do rzeczywistej liczby obcokrajowców przebywających w Szwajcarii. Wątek ten był jednak chętnie podejmowany przez Szwajcarską Partię Ludową, która na podgrzewaniu tego nastroju zyskiwała popularność. Jak pisze Justyna Turek, negatywne nastawienie wobec imigrantów przejawiali także przedstawiciele elit kulturalnych Szwajcarii; J. Turek, *Szwajcaria wobec imigrantów. Studium na przykładzie rynku pracy*, [w:] *Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, red. J. Balicki, M. Chamarczuk, Warszawa 2013, s. 95.

<sup>14</sup> *Zusammenleben...*



zachowań większości); obecność muzułmanów (szczególny niepokój budzą elementy wyglądu kojarzone z islamem – u kobiet hidżab i burka, u mężczyzn charakterystyczna broda); a także nadużywanie szwajcarskiego systemu opieki socjalnej (także potencjalne nadużywanie)<sup>15</sup>. Wszystkie te obawy – zarówno dotyczące cech obcych (np. bycie obcokrajowcem, muzułmaninem), jak i ich zachowań (np. obcy styl życia, agresywne zachowanie, nadużywanie szwajcarskiego systemu opieki społecznej) – biorą się przede wszystkim z obecności w społeczeństwie szwajcarskim imigrantów i osób z tłem migracyjnym.

Takie nastroje – obawy, ale też niechęć przed napływem obcych – wpływają na kształt polityki migracyjnej Szwajcarii. Przez całe dziesięciolecia polityka ta sprowadzała się do ograniczania i kontrolowania napływu imigrantów, których pobyt w Szwajcarii – jak zakładano – miał być tymczasowy, a zatem nie było potrzeby prowadzenia dalekowzrocznej i konsekwentnej polityki integracyjnej. Przez większą część swojej historii Szwajcaria była krajem emigracyjnym<sup>16</sup>, dopiero industrializacja i powstawanie nowych miejsc pracy w przemyśle odwróciły ten proces i w drugiej połowie XIX wieku Szwajcaria zaczęła przyciągać imigrantów. W 1888 roku po raz pierwszy odnotowano w Szwajcarii dodatnie saldo migracji<sup>17</sup>. W czasie pierwszej wojny światowej wielu imigrantów powróciło do swoich krajów. Od 1925 roku, kiedy polityka migracyjna została scentralizowana na szczeblu federalnym, stała się dużo bardziej restrykcyjna, niż gdy była prowadzona przez kantony. Zaczęły obowiązywać wizy wjazdowe do Szwajcarii, a liczba obcokrajowców przebywających na terenie Szwajcarii zaczęła być kontrolowana. W 1931 roku weszła w życie Ustawa federalna o pobycie i osiedlaniu się cudzoziemców (ANAG<sup>18</sup>), która do 2008 roku stanowiła podstawę szwajcarskiej polityki migracyjnej<sup>19</sup>. Po drugiej wojnie światowej potrzeby rozwijającej się gospodarki szwajcarskiej starano się zaspokoić, sprowadzając z zagranicy pracowników kontraktowych. Z Włochami, krajem, który dostarczał najwięcej takich pracowników, podpisano

<sup>15</sup> *Zusammenleben...*, s. 3 i n.

<sup>16</sup> Historia polityki migracyjnej Szwajcarii jest szczegółowo opisana także w polskiej literaturze przedmiotu – m.in. w publikacjach Andrzeja Porębskiego czy Justyny Turek, przedstawię ją zatem w tym miejscu w najkrótszym możliwym zarysie jako tło do rozważań o współczesnej polityce migracyjnej i integracyjnej tego kraju. Por. A. Porębski, „Obcy” we współczesnej Szwajcarii. *Problematyka imigranczka w referendum federalnych po 2000 roku*, „Journal of Modern Science” 2021, t. 1, nr 46, s. 269-286; *Zróżnicowanie religijne Szwajcarii. Problem muzułmanów*, [w:] *Polityka wielokulturowości a migracje*, red. M. Bienkowska, A. Sadowski, Białystok 2012; *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Kraków 2010; J. Turek, *Szwajcaria wobec imigrantów. Studium na przykładzie rynku pracy*, [w:] *Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, red. J. Balicki, M. Chamarczuk, Warszawa 2013; J. Turek, *Wyzwania migracji i integracji w społeczeństwie wielokulturowym Konfederacji Szwajcarii*, „Społeczeństwo i Polityka” 2017, nr 3(52), s. 121-138.

<sup>17</sup> Czyli liczba imigrantów była większa od liczby osób emigrujących ze Szwajcarii. Niektóre publikacje podają rok 1890; zob. A. Porębski, „Obcy”..., s. 271.

<sup>18</sup> *Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer*, Fedlex, [online] [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/49/279\\_279\\_293/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/49/279_279_293/de), 30 IV 2022.

<sup>19</sup> L. Huter, *Migration und Migrationspolitik in der Schweiz*, Bundeszentrale für politische Bildung, 20 IX 2021, [online] <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/schweiz/340227/migration-und-migrationspolitik-in-der-schweiz/>, 30 IV 2022.

w 1948 roku umowę regulującą ich rekrutację. Podobnie jak w Niemczech, gdzie masowo sprowadzano *gastarbeiterów* od lat 50. XX wieku, także w Szwajcarii starano się, by byli to pracownicy zatrudniani na krótkie kontrakty i nie przewidywano ich trwałego osiedlenia. Już w latach 60. model ten został uznany w Szwajcarii za nieefektywny; ciągle poszukiwanie nowych pracowników i szkolenie ich było niepotrzebnym kosztem dla pracodawców. Coraz więcej pracowników zagranicznych zaczęło więc dostawać zgody na pobyt stały oraz zostało dopuszczonych do świadczeń socjalnych. Ta zmiana nie przeszła bez echa – część Szwajcarów była zaniepokojona napływem zbyt wielkiej ilości obcokrajowców, czemu dała wyraz, popierając tzw. inicjatywę Schwarzenbacha w 1970 roku czy referendum „przeciwko obcej inwazji i przeludnieniu Szwajcarii”<sup>20</sup>. Choć inicjatywa Schwarzenbacha nie zdobyła poparcia ponad 50% głosujących, to aprobatą rządu 46% przy frekwencji 75% zmusiła władze Szwajcarii do podjęcia działań ograniczających imigrację – miało temu służyć wprowadzenie ograniczeń dotyczących zmiany miejsca pracy i zamieszkania imigrantów<sup>21</sup>. Recesja gospodarcza, którą zapoczątkował światowy kryzys paliwowy na początku lat 70., ograniczyła zapotrzebowanie na pracowników z zagranicy; w latach 80. liczba cudzoziemców mieszkających na stałe w Szwajcarii znacząco spadła<sup>22</sup>. W latach 90. władze Szwajcarii dążyły do zacieśnienia współpracy z Unią Europejską<sup>23</sup>, co oznaczało konieczność otwarcia się na imigrację z krajów Unii. W reakcji na te działania u części opinii publicznej powróciła – wspomniana już wcześniej – obawa przed *Überfremdung*. By uspokoić te nastroje, rząd szwajcarski wprowadził zasady uzależniające przyjmowanie imigrantów od kraju ich pochodzenia i tak zwanej bliskości kulturowej. Wprowadzono trzy kategorie krajów pochodzenia imigrantów – w pierwszym kręgu znaleźli się obywatele państw UE i EFTA, po których spodziewano się łatwego zintegrowania się ze społeczeństwem szwajcarskim, w drugim kręgu obywatele USA i Kanady, w trzecim zaś obywatele pozostałych krajów świata, których szanse na integrację oceniono jako niskie; na imigrację pozwalano tylko wysoko wykwalifikowanym specjalistom z tego kręgu. Pod wpływem międzynarodowej krytyki – zarzucającej temu rozwiązaniu dyskryminujący charakter – zrezygnowano w 1998 roku z systemu trzech kręgów i zastąpiono go systemem punktowym, który nadal uprzywilejowywał imigrację z krajów UE i EFTA oraz ograniczał imigrację z krajów trzecich, ale brał również pod uwagę wykształcenie czy

<sup>20</sup> W projekcie ustawy zaproponowanej w trybie inicjatywy ludowej nazwanym inicjatywą Schwarzenbacha – od nazwiska prawniczo polityka Jamesa Schwarzenbacha – ustalono górną granicę rezydentów na maks. 10% ludności kantonu, z wyjątkiem kantonu Genewy, gdzie ta granica została podniesiona do 25%; zakładano również, że żaden Szwajcar nie może zostać zwolniony z pracy w przedsiębiorstwie zatrudniającym obcokrajowców oraz wprowadzano ograniczenia w łączeniu rodzin. Postulowane rozwiązania nie uwzględniały potrzeb gospodarki, istniały też wątpliwości, czy są zgodne z Europejską deklaracją praw człowieka; J. Turek, *Szwajcaria wobec imigrantów. Studium na przykładzie rynku pracy*, [w:] *Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, red. J. Balicki, M. Chamarczuk, Warszawa 2013, s. 99.

<sup>21</sup> *Tamże*, s. 100.

<sup>22</sup> L. Huter, *Migration und Migrationspolitik...*

<sup>23</sup> Jednym z powodów, dla których Szwajcarzy nie zdecydowali się na przystąpienie ich kraju do Unii Europejskiej, była obawa przed koniecznością otwarcia się na swobodny przepływ osób.



znajomość języka. Federalna Ustawa o cudzoziemcach (AuG<sup>24</sup>) z 2008 roku utrzymała ten model. W 2000 roku wszedł w życie pakiet umów dwustronnych z Unią Europejską, w 2002 roku umowa o swobodnym przepływie obywateli. W następnych latach do tych porozumień dopuszczano kolejne kraje wstępujące do Unii; w 2006 roku zaczęła obowiązywać dla grupy krajów przyjętych do Unii w 2004 roku, w 2009 roku obywatele Bułgarii i Rumunii, w 2017 roku Chorwacji. Szwajcaria przystąpiła również do układu z Schengen i konwencji dublińskiej. Podobnie jak wcześniej w historii taka liberalizacja przepisów migracyjnych wywołała zaniepokojenie wśród części Szwajcarów, którzy zgłoszali w referendum z 2014 roku, zainicjowanym przez Szwajcarską Partię Ludową, „przeciw masowej imigracji”. Inicjatywa ta wzywała do wprowadzenia kwot imigracyjnych i rocznego limitu imigrantów oraz do renegotjacji umowy o swobodnym przepływie osób zawartej z UE. W 2016 roku szwajcarski parlament przyjął ustawę wprowadzającą część tych żądań w życie (np. regulacje dotyczące rynku pracy), nie wpisano natomiast kwot migracyjnych do szwajcarskiej konstytucji, czego oczekiwali inicjatorzy referendum. Nieusatysfakcjonowana tymi rozwiązaniami Szwajcarska Partia Ludowa powróciła w 2020 roku z referendum na temat zawieszenia umowy o swobodnym przepływie osób z UE, który to pomysł Szwajcarzy jednak w głosowaniu odrzucił.

Jeśli chodzi o prawo azylowe, to jest ono najbardziej restrykcyjne w Europie. Pierwsza ustawa regulująca te kwestie została przyjęta w 1981 roku, a wszystkie przyjęte w późniejszym czasie poprawki zmierzały do ograniczenia prawa ubiegania się o azyl i zaostrzały warunki jego przyznania<sup>25</sup>. Intencją władz było uczynienie ze Szwajcarii kraju mniej atrakcyjnego dla osób ubiegających się o azyl i utrudnienie otrzymania tego statusu. Polityka azylowa jest tematem silnie polaryzującym szwajcarską scenę polityczną. Szczególnie Szwajcarska Partia Ludowa podsyciła obawy przed „fałszywymi uchodźcami” i „zagraniczną infiltracją” społeczeństwa szwajcarskiego oraz „nadużyciami systemu azylowego”<sup>26</sup>, a szerzej zagrożeniem dla bezpieczeństwa, tożsamości kulturowej i pozycji ekonomicznej Szwajcarów, jakie niesie imigracja w ogóle. Na drugim biegunie są organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które wzywają do przeciwstawienia się populistom i dostosowania prawa azylowego w Szwajcarii do wyzwań XXI wieku. W 2012 roku przeprowadzono reformę prawa azylowego mającą usprawnić rozpatrywanie wniosków o azyl, w tym duchu szły również przepisy przyjęte w roku 2019, których celem było skrócenie czasu rozpatrywania wniosków przez centralizację tego procesu, wprowadzenie sztywnych terminów rozpatrywania wniosków oraz zaproponowanie osobom ubiegającym się o azyl bezpłatnych porad prawnych i konsultacji, co miało ograniczyć liczbę decyzji odmownych w pierwszej instancji.

Kwestie dotyczące polityki imigracyjnej – m.in. zasad przyjmowania imigrantów, udzielania azylu, naturalizacji – oraz miejsca imigrantów w społeczeństwie

<sup>24</sup> *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer*, Staatssekretariat für Migration, 31 XII 2007, [online] <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/rechtsetzung/archiv/aug.html>, 30 IV 2022.

<sup>25</sup> *Chronologie: Asylrecht sukzessive verschärft*, Schweizer Radio und Fernsehen, 8 IV 2013, [online] <https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen/abstimmung-vom-9-6-2013/asylgesetz/chronologie-asylrecht-sukzessive-verschaerft>, 30 IV 2022.

<sup>26</sup> Ta narracja kontynuowana jest od lat 80. XX wieku; L. Huter, *Migration und Migrationspolitik...*

szwajcarskim są ważnym tematem w debacie publicznej. Dowodzi tego choćby liczba inicjatyw ustawodawczych i referendum dotyczących tej problematyki, które podejmowane są w ostatnich latach. Andrzej Porębski szczegółowo przeanalizował 16 takich głosowań przeprowadzonych w okresie od 2000 do 2021 roku, które dotyczyły – jak pisze – regulacji prawa do azylu, ułatwienia naturalizacji, ograniczenia imigracji, deportacji imigrantów dopuszczających się czynów karalnych, kwestii kulturowych oraz przystąpienia do Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Inicjatorami analizowanych głosowań był zarówno rząd, jak i obywatele. Nie ma zależności pomiędzy ich efektem a tym, kto był inicjatorem głosowania. Trudno nie odnieść wrażenia, że poprawę sytuacji imigrantów udało się osiągnąć tą drogą tylko w sytuacjach, kiedy oznaczało to również korzyść dla państwa lub społeczeństwa szwajcarskiego – jak w przypadku referendum z 24 września 2006 roku mającego na celu przyjęcie nowej ustawy o obcokrajowcach w miejsce obowiązującej wcześniej i nieadekwatnej do współczesności ustawy z 1934 roku. Zdarzało się natomiast, że nie udało się wprowadzić zmian, które oznaczałyby jedynie rozszerzenie na całą federację rozwiązań, które już funkcjonowały w większości kantonów i wydają się niezbędne – mianowicie ułatwienie naturalizacji przedstawicieli drugiego i trzeciego pokolenia imigrantów (referendum z 26 września 2004 roku). W zestawieniu tytułów referendum analizowanych przez Porębskiego widać wyraźnie, że te organizowane z inicjatywy obywateli mają często funkcję perswazyjną, np. O wydalaniu obcokrajowców-przestępców (z 28 listopada 2010 roku) czy Stop przeludnieniu – zabezpieczyć naturalne podstawy życia (z 30 listopada 2014 roku). Szczególne emocje rozbudzały referenda dotyczące kwestii kulturowych: Przeciwno budowie minaretów (z 29 listopada 2009 roku) i O zakazie zakrywania twarzy (z 7 marca 2021 roku). W obu przypadkach chodziło o obecność w przestrzeni publicznej symboli religii i kultury muzułmańskiej. O ile w przypadku budowy minaretów można rzeczywiście zrozumieć obawy części Szwajcarów przed trwałą zmianą krajobrazu ich kraju, zwłaszcza że obraz alpejskiej wioski silnie łączy się z mitami założycielskimi Szwajcarii, o tyle zakaz zakrywania twarzy dotyczył tak niewielkiej liczby muzułmanek, że był wyraźnie wynikiem zbiorowych fobii, a nie odpowiedzią na realny problem społeczny. Obu referendom towarzyszyła intensywna kampania reklamowa oraz ogromne zainteresowanie zagranicy. Warto zaznaczyć, że nawet te referenda, organizowane z woli obywateli, które

<sup>27</sup> O ile w latach 1970-1999 11 głosowań dotyczyło tej problematyki, o tyle w analizowanym przez Porębskiego okresie od 2000 do 2021 roku 16 z 66 wszystkich głosowań w mniejszym lub większym stopniu dotyczyło imigrantów. Były to kolejno referenda z: 24 września 2000 roku O regulację imigracji, 4 marca 2001 roku TAK dla Europy, 24 listopada 2002 roku Przeciwno nadużywaniu prawa azylowego, 26 września 2004 roku O ułatwioną naturalizację obcokrajowców drugiego i trzeciego pokolenia (dwa wnioski), 24 września 2006 roku Prawo o obcokrajowcach oraz zmiana prawa azylowego (2 wnioski), 1 czerwca 2008 roku O demokratyczną naturalizację, 29 listopada 2009 roku Przeciwno budowie minaretów, 28 listopada 2010 roku O wydalaniu obcokrajowców-przestępców, 9 czerwca 2013 roku O pilne zmiany w prawie azylowym, 9 lutego 2014 roku Przeciwno masowej imigracji, 30 listopada 2014 roku Stop przeludnieniu – zabezpieczyć naturalne podstawy życia, 28 lutego 2016 roku O wydalanie obcokrajowców-kryminalistów, 5 czerwca 2016 roku O zmianę prawa azylowego, 12 lutego 2017 roku O ułatwioną naturalizację obcokrajowców trzeciego pokolenia, 27 września 2020 roku W sprawie masowej imigracji (inicjatywa ograniczająca), 7 marca 2021 roku O zakaz zakrywania twarzy (A. Porębski, „Obcy”..., s. 271 i n.).

zakończyły się niepowodzeniem dla organizatorów, są formą nacisku na władze, ponieważ praktyka pokazuje, że niezaspokojone w swoich oczekiwaniach środowiska niechętnie imigracji prędzej czy później powrócą ze swoją inicjatywą – przykładem może być wniosek o zaostrenie prawa azylowego, nad którym – w różnej formie – głosowano w 1996, 2000 i 2002 roku.

Interesującym zagadnieniem jest także zależność polityki imigracyjnej od federalnego charakteru państwa. Konfederacja Szwajcarska składa się z kantonów o dużej autonomii. Ustawy przyjmowane są na poziomie federacji, natomiast wdrażane w życie w poszczególnych kantonach, które mogą przy ich realizacji brać pod uwagę lokalne okoliczności i priorytety. Ten sposób sprawowania władzy zwiększa jej legitymację, ale też sprawia, że rozwiązania prawne obowiązujące w poszczególnych kantonach mogą się od siebie znacznie różnić. Przykładem może tu być kwestia nadawania obywatelstwa. W poszczególnych kantonach obowiązują różne regulacje i różne wymogi dotyczące nabycia obywatelstwa. Różnice dotyczą wymaganej długości pobytu, poziomu znajomości języka, integracji społecznej i kulturowej, reputacji i sytuacji finansowej osoby starającej się o naturalizację<sup>28</sup>. Bardzo interesujące badania uwarunkowań polityki naturalizacyjnej poszczególnych kantonów przeprowadził w 2019 roku zespół Johanny Probst<sup>29</sup>. Celem badania było znalezienie odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki decydują o stopniu inkluzywności polityki prowadzonej przez kanton w kwestii nadawania obywatelstwa. Stopień inkluzywności był w tym przypadku rozumiany jako stopień łatwości/trudności zdobycia szwajcarskiego obywatelstwa. W badaniu przeanalizowano kilka grup czynników. Pierwsza obejmowała zmienne dotyczące populacji zamieszkującej kanton (m.in. wzrost liczby ludności w kantonie, odsetek cudzoziemców, odsetek osób z tłem migracyjnym, odsetek ludności miejskiej, wskaźnik naturalizacji, poziom bezrobocia, odsetek mieszanych małżeństw i poziom wykształcenia). Na drugą grupę analizowanych danych składały się wyniki głosowań dotyczących polityki migracyjnej przeprowadzanych w poszczególnych kantonach. Trzecią grupę stanowiły dane dotyczące inkluzywności każdego z kantonów (m.in. przyznawanie prawa azylu, warunki naturalizacji, poziom integracji). Przeanalizowanie tych wszystkich czynników potwierdziło m.in. intuicyjną opinię, iż bardziej inkluzywną politykę prowadzą kantony bardziej liberalne politycznie – co jest wyrażane w postawach wyborców, składzie parlamentu, polityce rządu – niż kantony o bardziej konserwatywnej orientacji wyborców oraz sprawujących władze polityków. Bardziej inkluzywna polityka naturalizacyjna prowadzona jest w kantonach miejskich niż kantonach wiejskich oraz w kantonach z dużym odsetkiem ludności z tłem migracyjnym niż w tych, w których takich osób jest mniej. Efektem wspomnianych badań jest opracowanie wskaźnika inkluzywności dla poszczególnych kantonów wyrażonego w skali od 0 (najniższa) do 1 (najwyższa

<sup>28</sup> Generalizując, trzeba zaznaczyć, że obowiązujące w Szwajcarii zasady nabywania obywatelstwa oparte na prawie miejsca urodzenia (*ius soli*) oraz zasady naturalizacji rezydentów długoterminowych są najbardziej restrykcyjne w Europie; M. Aeberli, G. D'Amato, *Der Weg zur Inklusion: Institutioneller Rahmen und Einstellungen zum Bürgerrecht*, [w:] *Panorama...*, s. 98.

<sup>29</sup> J. Probst i in., *Kantonale Spielräume im Wandel: Migrationspolitik in der Schweiz*, Neuchâtel 2019, [online] <https://edudoc.ch/record/206384>, 30 IV 2022.

inkluzywność), według którego najbardziej inkluzywnym kantonem jest Bazylea-Miasto (wskaźnik 0,91), a najmniej kanton Uri (0,23). Ciekawie wypada skorelowanie tych wyników z cytowanymi już badaniami dotyczącymi stosunku do różnorodności<sup>30</sup> – wiadać wyraźnie, że w kantonach o wysokim wskaźniku inkluzywności odsetek osób niechętnych „innym” jest najniższy (w kantonie Bazylea-Miasto 16%), zaś w kantonach o niskim wskaźniku inkluzywności jest wysoki (w kantonie Uri 79%). Im wyższy odsetek inkluzywności danego kantonu, tym częstsze wśród jego mieszkańców przekonanie, że osoby urodzone w Szwajcarii powinny nabywać obywatelstwo automatycznie, że cudzoziemcy powinni mieć prawo uczestniczenia w życiu politycznym i udziału w głosowaniu<sup>31</sup>. Polityka integracyjna – działania na rzecz włączania imigrantów i ich potomków do społeczeństwa przyjmującego – nie ma w Szwajcarii długiej tradycji. Przez pierwsze dziesięciolecia powojenne lędzono się, że napływający do Szwajcarii imigranci to pracownicy kontraktowi, którzy prędzej czy później wyjadą, a zatem żadne wysiłki na rzecz ich integracji nie są potrzebne. Kiedy okazało się, że spora część imigrantów pozostaje w Szwajcarii na stałe i sprowadza tam albo zakłada rodziny, spodziewano się z kolei, że integracja tych osób nastąpi automatycznie i wymaga jedynie czasu. Dopiero, kiedy okazało się, że tak się nie dzieje i także w drugim, a nawet trzecim pokoleniu imigrantów są osoby słabo funkcjonujące w społeczeństwie szwajcarskim – niewystarczająco znające język narodowy, niewykształcone, nieradzące sobie ekonomicznie i uzależnione od pomocy socjalnej państwa – zdano sobie sprawę, że potrzebna jest przemyślana i długofalowa polityka integracyjna.

Pierwszy raz polityka integracyjna jako zadanie federacji została wymieniona dopiero w 1986 roku w Ustawie o pobycie i osiedlaniu się cudzoziemców (ANAG)<sup>32</sup>. Kompleksowo kwestia ta została uregulowana w Ustawie o obcokrajowcach z 2005 roku, która po nowelizacji w 2019 roku nosi tytuł Ustawa o obcokrajowcach i integracji (AIG)<sup>33</sup>. Cele integracji zostały wymienione w art. 4 ustawy i są nimi: wspólne życie lokalnych i zagranicznych mieszkańców w oparciu o wartości Konstytucji Federalnej oraz wzajemny szacunek i tolerancję oraz umożliwienie cudzoziemcom uczestnictwa w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym. W myśl tego artykułu integracja zakłada zarówno dobrą wolę obcokrajowców, jak i otwartość społeczeństwa szwajcarskiego, a obcokrajowcy zobowiązani są do zapoznania się z zasadami życia w Szwajcarii, w szczególności do nauki języka narodowego. Ustawa nie definiuje precyzyjnie, czym jest integracja, ani nie wskazuje jej wymiernych wskaźników. W praktyce za sukces integracji uznaje się sytuację, w której poziom życia, sytuacja rodzinna, zatrudnienie, zdrowie, wykształcenie, bezpieczeństwo socjalne, warunki bytowe imigrantów są statystycznie porównywalne do warunków, w jakich żyją Szwajcarzy. Jak pokazują

<sup>30</sup> *Zusammenleben...*

<sup>31</sup> M. Aeberli, G. D'Amato, *Der Weg...*, s. 100-101.

<sup>32</sup> *Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs*, Berno 2006, s. 10.

<sup>33</sup> *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration* (2005), *Ausländer- und Integrationsgesetz AIG* (2019).

badania<sup>34</sup>, podstawowym warunkiem udanej i długotrwałej integracji jest dostęp do pracy zarobkowej i wykształcenie, w tym znajomość jednego z języków narodowych Szwajcarii. Obie kwestie są ze sobą połączone, ponieważ systematycznie maleje liczba miejsc pracy niewymagających kwalifikacji, a zatem edukacja, szkolenie zawodowe stają się warunkiem zatrudnienia. Dostęp do zatrudnienia z kolei zmniejsza zagrożenie przestępczością, uzależnienie od pomocy społecznej, poprawia sytuację zdrowotną oraz zwiększa szanse dzieci imigrantów na zdobycie wykształcenia. Grupą ryzyka, na którą nakierowane powinny być konkretne programy integracyjne, jest zatem młodzież i młodzi dorośli z niskim wykształceniem, szczególnie z drugiej generacji osób z tłem migracyjnym. Oprócz szkoły i miejsca pracy ważną przestrzenią integracji jest miejsce zamieszkania, sąsiedztwo. Szczególnie w dużych aglomeracjach może to być problematyczne – gorzej sytuowani imigranci zamieszkują mniej popularne dzielnice, które z czasem stają się etnicznymi enklawami, nie ma w nich szans na używanie któregoś ze szwajcarskich języków narodowych na co dzień, co utrudnia jego opanowanie, a to z kolei przekłada się na trudności w znalezieniu pracy i ogranicza szanse edukacyjne dzieci. Bezrobocie prowadzi do zagrożenia przestępczością, co dodatkowo pogarsza reputację dzielnic imigranckich. W ten sposób problemy się nawarstwiają, a integracja nie następuje. I znowu punktem wyjścia do zmiany tej sytuacji jest znajomość języka, która umożliwia funkcjonowanie w środowisku lokalnym, w klubach, związkach sportowych, a także znalezienie pracy i sukces edukacyjny dzieci. Dla udanej polityki integracyjnej kluczowe jest koordynowanie działań we wszystkich tych obszarach – nauki języka, edukacji i kształcenia zawodowego, polityki mieszkaniowej, rynku pracy. Jest oczywiste, że najskuteczniejsze działania w tej materii będą podejmowane z poziomu kantonów, a nawet gmin. Pierwsze zapisy dotyczące polityki integracyjnej znalazły się w konstytucjach kantonów, w których odsetek mieszkańców z tłem migracyjnym jest najwyższy tj. kantonu Zurych (w 2004 roku) oraz kantonu Bazylea-Miasto (w 2005 roku)<sup>35</sup>.

Szwajcaria jest państwem migracyjnym, nie ma możliwości zamknięcia się na migrację w przyszłości – nie pozwalają na to zobowiązania prawnomiędzynarodowe, wizerunek kraju kierującego się zasadami humanitarnymi, potrzeby gospodarki oraz struktura demograficzna społeczeństwa. Szwajcarskie społeczeństwo jest wielokulturowe, niemal 40% mieszkańców Szwajcarii ma tło migracyjne i odsetek ten będzie zapewne rosł z powodu napływu nowych imigrantów oraz większej diety społeczności imigranckich. Zarządzanie tym stanem rzeczy jest trudne, szczególnie w kraju federalnym z dużą autonomią poszczególnych regionów oraz stosującym formy demokracji bezpośredniej. Jak już wspomniano, wypracowane na poziomie federacji rozwiązania dotyczące polityki imigracyjnej są realizowane w kantonach w różny sposób, a zatem nawet tak jednoznacznie kojarzone z państwem jako całością uprawnienia w rodzaju nadawania obywatelstwa, w realiach szwajcarskich mogą być realizowane w poszczególnych kantonach na różnych zasadach. Podobnie jest z polityką integracyjną. Zaletą takiego modelu jest też to, że kantony mogą się stać swoistymi laboratoriami, w których

<sup>34</sup> *Probleme...*, s. 103 i n.

<sup>35</sup> *Tamże*, s. 11.



na lokalną skalę przetestuje się pewne rozwiązania, które potem mogą być wprowadzone w całej federacji. Są też minusy takiego modelu. Może on prowadzić – jeśli mowa o stosunku do imigrantów – do ich strukturalnej dyskryminacji i nierównego traktowania ze względu na miejsce zamieszkania<sup>36</sup>. Można również zakładać, że różnice pomiędzy kantonami będą się systematycznie pogłębiać – te kantony, w których odsetek osób z tłem migracyjnym jest większy, a obawa przed obcymi mniejsza – z reguły są to kantony miejskie – będą prowadziły coraz bardziej liberalną i inkluzywną politykę, a ich populacja będzie coraz bardziej różnorodna etnicznie i kulturowo. Zaś kantony, w których odsetek osób z tłem migracyjnym jest mniejszy, a obawy przed nimi większe – zwykle kantony wiejskie – będą prowadziły coraz bardziej konserwatywną i wykluczającą politykę, a ich społeczności będą bardziej jednorodne. W dłuższej perspektywie może to prowadzić do pogłębienia się różnic pomiędzy kantonami miejskimi i wiejskimi.

Jak wykazano, w kraju, w którym formy demokracji bezpośredniej – referendum i ludowa inicjatywa ustawodawcza – są trwałymi elementami ustroju i tradycji, polityka imigracyjna jest mocno uzależniona od opinii publicznej, którą łatwo jest polaryzować, szczególnie gdy głosowania dotyczą kwestii kulturowych, a ton debacie publicznej nadają ugrupowania populistyczne, niechętne imigracji. Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, że 25% stałych rezydentów nie ma szwajcarskiego obywatelstwa, nawet jeśli mieszkają w Szwajcarii od dziesięcioleci lub się w niej urodzili. Ludzie ci nie mają praw obywatelskich – nie mogą głosować w wyborach parlamentarnych, a ich interesy nie są należycie reprezentowane, ponieważ dla partii politycznych nie są oni potencjalnymi wyborcami i nie ma powodu, by zabiegać o ich głosy. Prowadzi to do rosnącego deficytu demokracji, podobnie jak w czasach, kiedy uprawnieni do głosowania mężczyźni odmawiali prawa do głosowania kobietom, co w przypadku Szwajcarii opóźniło równoprawnienie kobiet w sferze politycznej o dziesięciolecia.

## BIBLIOGRAFIA

- Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs*, Berno 2006.
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer*, Staatssekretariat für Migration, 31 XII 2007, [online] <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/rechtsetzung/archiv/aug.html>.
- Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.
- Der Stoff aus dem Konflikte sind. Debatten um das Kopftuch in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, red. S. Berghan, P. Rostock, Bielefeld 2009.
- Golemo K., Paleczny T., Więcek E., *Wzory wielokulturowości we współczesnym świecie*, Kraków 2006.
- Gute Sorge ohne gute Arbeit?*, red. B. Aulenbacher, H. Lutz, K. Schwiter, Bazylea 2021.

<sup>36</sup> M. Aeberli, G. D'Amato, *Der Weg...*, s. 99.



- How Many Children Were Born in 2020?*, Eurostat, 28 IV 2022, [online] <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220428-2>.
- Huter L., *Migration und Migrationspolitik in der Schweiz*, Bundeszentrale für politische Bildung, 20 IX 2021, [online] <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/schweiz/340227/migration-und-migrationspolitik-in-der-schweiz/>.
- Lampka J., *Czy wiesz, dlaczego nie wiesz, kto jest prezydentem Szwajcarii?*, Warszawa 2017.
- Naturalnie neutralna. Polityka zagraniczna Konfederacji szwajcarskiej w XXI wieku*, red. A. Nit-szke, Kraków 2014.
- Pankowicz A., *W kręgu kultury. Szkice metodologiczne*, Kraków 2010.
- Panorama Gesellschaft Schweiz 2020. Migration – Integration – Partizipation*, Neuchâtel 2020.
- Polityka wielokulturowości a migracje*, red. M. Bieńkowska, A. Sadowski, Białystok 2012.
- Porębski A., „Obcy” we współczesnej Szwajcarii. Problematyka imigrancka w referendum federalnych po 2000 roku, „Journal of Modern Science” 2021, t. 1, nr 46, <https://doi.org/10.13166/jms/139661>.
- Porębski A., *Polemika do tekstu Mirosława Matyi „Mniejszości narodowe w szwajcarskim systemie demokracji bezpośredniej”*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2015, nr 1(155).
- Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Kraków 2010.
- Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 4.
- Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs*, Berno 2006.
- Probst J. i in., *Kantonale Spielräume im Wandel: Migrationspolitik in der Schweiz*, Neuchâtel 2019.
- Ruedin D., Alberti C., D'Amato G., *Immigration and Integration Policy in Switzerland, 1848 to 2014*, „Swiss Political Science Review” 2015, no. 3.
- Shah S., *Kolejna wielka migracja. O wędrówkach ludzi i zwierząt na zmieniającej się planecie*, Warszawa 2022.
- Turek J., *Wyzwania imigracji i integracji w społeczeństwie wielokulturowym Konfederacji Szwajcarii*, „Społeczeństwo i Polityka” 2017, nr 3(52).
- Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, red. J. Balicki, M. Chamarczuk, Warszawa 2013.
- Zusammenleben in der Schweiz: Ergebnisse des Moduls Diversität 2021, Einstellungen gegenüber Diversität und Engagement gegen Rassismus*, Neuchâtel 2022.