

Magdalena Musiał-Karg

ELEKTRONICZNE REFERENDUM W SZWAJCARII

**WYBRANE KIERUNKI ZMIAN
HELWECKIEJ DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ**



**Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM
Poznań 2012**

Praca finansowana ze środków na naukę w ramach projektu badawczego własnego (o numerze NN116451040) realizowanego na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu

Recenzent:

Prof. dr hab. Tadeusz Wallas

Autor zdjęcia na okładce:

Marc Hutter

Projekt okładki:

Filip Biały

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 08

ISBN 978-83-62907-43-4

Skład komputerowy – „MRS”
60-408 Poznań, ul. P. Żołotowa 23, tel. 61 843 09 39
Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Przemkowi i Tobiaszowi

Spis treści

Przedmowa (Lukas Beglinger)	7
Wstęp	9
Rozdział 1. Demokracja bezpośrednia – ujęcie teoretyczne	15
1.1. Demokracja bezpośrednia – próba zdefiniowania	16
1.2. Instytucje demokracji bezpośredniej	32
1.2.1. Inicjatywa ludowa (powszechna)	33
1.2.2. Referendum	34
1.2.3. Pozostałe instytucje demokracji bezpośredniej	43
1.3. Podsumowanie	45
Rozdział 2. Elektroniczna demokracja – ujęcie teoretyczne	46
2.1. Elektroniczna demokracja – próba zdefiniowania	48
2.2. Wpływ ICT na demokrację – kwestie teoretyczne	58
2.3. Głosowanie elektroniczne – próba zdefiniowania	72
2.3.1. Fazy e-głosowania	75
2.3.2. Elektroniczne wybory i elektroniczne referendum	76
2.3.3. Elektroniczne głosowanie – argumenty zwolenników i przeciwników	78
2.4. Podsumowanie	84
Rozdział 3. Uwarunkowania szwajcarskie	86
3.1. Początki państwa szwajcarskiego. Jak tworzyła się federacja szwajcarska?	87
3.2. Europejski mikrokosmos. O różnorodności państwa szwajcarskiego	97
3.2.1. Zróżnicowanie geograficzne	97
3.2.2. Zróżnicowanie kantonalne i gminne	98
3.2.2.1. Współpraca pomiędzy jednostkami federacji	107
3.2.3. Pluralizm językowy	109
3.2.4. Zróżnicowanie religijne w Szwajcarii	113
3.3. Podsumowanie	116
Rozdział 4. Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii	121
4.1. Demokracja bezpośrednia na szczeblu federalnym	121
4.2. Demokracja bezpośrednia w szwajcarskich kantonach	134
4.3. Demokracja bezpośrednia w szwajcarskich gminach	148
4.4. Podsumowanie	154
Rozdział 5. Od „tradycyjnego” do „elektronicznego” referendum. Jak zmienia się szwajcarska demokracja bezpośrednia?	156
5.1. Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii. Wybrane obszary zmian i ich konsekwencje	157
5.2. Kształtowanie demokracji partycypacyjnej	163
5.3. Sposoby głosowania w Szwajcarii	166

5.3.1. Głosowanie korespondencyjne	166
5.3.2. Głosowanie elektroniczne	172
5.3.2.1. Motywy wdrażania e-głosowania w Szwajcarii	173
5.3.2.2. Wdrażanie systemów e-głosowania w Szwajcarii	176
5.4. Podsumowanie	186
Rozdział 6. Elektroniczne referendum – wymiar praktyczny	188
6.1. Systemy e-głosowania w Szwajcarii	190
6.1.1. <i>Geneva E-voting System</i>	190
6.1.2. <i>Zurich E-voting System</i>	195
6.1.3. <i>Neuchâtel E-voting System</i>	201
6.2. Wykorzystanie systemów e-głosowania	203
6.2.1. Elektroniczne referenda w Szwajcarii	205
6.2.2. E-referenda w kantonie Genewa	206
6.2.3. E-referenda w kantonie Zurych	215
6.2.4. E-referenda w kantonie Neuchâtel	226
6.3. Podsumowanie	228
Zakończenie	231
Spis tabel, map, schematów, rysunków i wykresów	235
Bibliografia	239

PRZEDMOWA

W Szwajcarii funkcjonuje kompleksowy system polityczny złożony z instytucji, które wzajemnie się uzupełniają. Struktura taka wykształciła się w wyniku rozwoju historycznego. Do jej podstawowych elementów należą demokracja bezpośrednia na wszystkich szczeblach państwowości, federalizm i zasada konsensusu. Wbrew szeroko rozprzestrzenionej opinii, model szwajcarski w żadnej mierze nie ma charakteru statycznego. Utrzymanie stabilności całego systemu narzuca wprawdzie pewne ograniczenia we wprowadzaniu zmian i reform, zwłaszcza, że te grożą ryzykiem wystąpienia czasowej destabilizacji. Mimo to szwajcarskie instytucje polityczne modyfikują się, i choć proces ten przebiega wolno, to jednak udaje się dostosować je do zmieniających się warunków. Zmiany takie z jednej strony wymuszane są przez przeobrażenia w sferze kultury politycznej i w polityczno-partyjnym układzie sił, z drugiej zaś strony są odpowiedzią na naciski wywierane przez siły zewnętrzne. Nie prowadzi to jednak w żadnym razie do upadku szwajcarskiego systemu politycznego, lecz, wręcz przeciwnie, do ukształtowania innowacyjnych instytucji, które są w stanie sprostać aktualnym wyzwaniom. W tym tkwi tajemnica trwałej stabilności politycznej Szwajcarii.

Jednym z tych procesów przeobrażeniowych zajęła się w przedłożonej książce pani doktor Magdalena Musiał-Karg, analizując sposób, w jaki szwajcarscy obywatele w przyszłości brać będą udział w referendum i wyborach. Tak zwany *e-voting* to ważna innowacja. Stanowi bowiem uzupełnienie dotychczasowych metod głosowania dokonywanego przy urnie bądź za pomocą poczty. Wydaje się, że wykorzystanie Internetu także do umożliwienia i ułatwienia obywatelom partycypacji w procesach politycznych jest naturalną konsekwencją jego upowszechnienia. Związane z tym wyzwania dotyczą przede wszystkim praktycznej strony funkcjonowania *e-voting* i kwestii bezpieczeństwa. Czy *e-voting* wpłynie również na frekwencję wyborczą i czy dzięki temu rozwiązaniu uda się w dłuższej perspektywie zmobilizować do udziału w głosowaniach nowe grupy społeczne? – oto interesujące ze względów politycznych pytania, budzące dziś wiele kontrowersji.

Pani doktor Magdalena Musiał-Karg przybliży polskojęzycznym czytelnikom demokrację szwajcarską, a także wprowadza ich w kwestie funkcjonowania *e-voting* i skutków, jakie niesie ze sobą ten sposób głosowania. Mam nadzieję, że ta ważna publikacja znajdzie wielu zainteresowanych odbiorców.


Lukas Beglinger, Ambasador Szwajcarii

WSTĘP

Technologie informacyjne i komunikacyjne (*Information and Communication Technologies* – ICT) odgrywają obecnie coraz bardziej istotną rolę, przenikając niemal każdą dziedzinę funkcjonowania współczesnego człowieka i znajdując zastosowanie nie tylko w życiu społecznym czy gospodarczym, ale i politycznym¹. Wpływ ICT na procesy polityczne i relacje państwo–obywatel jest określany za pomocą takich pojęć, jak *teledemokracja*, *demokracja cyfrowa*, *cyberdemokracja*, *wirtualna demokracja*, czy najczęściej spotykanego określenia – *elektroniczna demokracja*². Niezależnie od przyjętej nazwy i zakresu definicyjnego samego pojęcia, wspólne dla tych koncepcji jest przekonanie, że dzięki nowym technologiom (które gwarantują interaktywność, szybszy tryb przekazywania informacji, możliwość komunikacji zwrotnej) możliwe jest oddziaływanie na mechanizmy demokratyczne³.

Szwajcaria jest przykładem państwa, gdzie technologie teleinformatyczne stosowane są w procedurach wyborczych⁴. Od roku 2000 prowadzone są w tym federalnym państwie prace nad wykorzystaniem elektronicznego głosowania w referendach i wyborach. Przedsięwzięcie to wzbudza coraz większą uwagę nie tylko w helweckich kantonach zainteresowanych nowym sposobem uczestnictwa obywatelskiego, ale także w innych państwach Europy i świata.

W Konfederacji Szwajcarskiej wdrażane są trzy projekty, których celem jest wykorzystanie głosowania elektronicznego: *Geneva E-voting System*, *Zurich E-voting System*

¹ *Electronic Democracy*, red. M. Stein, J. Trent, Opladen–Berlin–Toronto 2012; I. Horrocks, L. Pratchett, *Democracy and New Technology*, *Electronic Democracy: Central Themes and Issues*, <http://www.clubofamsterdam.com/content/articles/Democracy%20and%20New%20Technology.pdf>, 12.05.2012.

² Według Lewisa A. Friedlanda „koncept elektronicznej demokracji oznacza radykalnie nową formę praktyki demokratycznej zmodyfikowaną przez nowe technologie informacyjne”, L. A. Friedland, *Electronic Democracy and the New Citizenship*, „Media, Culture & Society”, vol. 18, nr 2/1996, s. 185. Termin *e-demokracja* po raz pierwszy pojawił się w roku 1994 i związany był z działaniami online prowadzonymi przez mieszkańców stanu Minnesota w Stanach Zjednoczonych. Pamiętać jednak należy, iż podobne działania właściwie od przełomu lat 60-tych i 70-tych XX wieku funkcjonowały pod wspólną nazwą *teledemokracja*. Jednym z najbardziej popularnych podejść do demokracji elektronicznej jest to formułowane przez Martina Hagen, według którego „elektroniczna demokracja to każdy demokratyczny system polityczny, w którym używa się komputerów i sieci komputerowych do realizacji podstawowych funkcji procesu”; M. Hagen, *A Typology of Electronic Democracy*, 1997, <http://www.martin-hagen.net/pub/typology.html>, 12.11.2012.

³ D. Grodzka, *E-demokracja*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze”, Biuro Analiz Sejmowych nr 14(61)/16 lipca 2009, s. 1.

⁴ Por. np.: *Making a Difference. A Comparative View of the Role of the Internet in Election Politics*, red. S. Ward, D. Owen, R. Davis, D. Taras, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Playmouth UK 2008.

oraz *Neuchâtel E-voting System*. Wszystkie trzy przedsięwzięcia oparte są na wykorzystaniu *e-voting* w procesie podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym, kantonalnym i federalnym. Projekty, mimo iż wdrażane są w jednym państwie, różnią się od siebie, uwzględniając w nieco innym zakresie wykorzystanie nowoczesnych technologii (systemy Zurychu i Genewy umożliwiają wyłącznie głosowanie, natomiast projekt Neuchâtel stanowi rozbudowaną platformą usług administracyjnych). Cechą wspólną szwajcarskich systemów jest to, że głosowanie możliwe jest za pośrednictwem Internetu (warto nadmienić, iż *Zurych E-voting System* w początkowej fazie umożliwiał głosowanie za pomocą telefonu komórkowego – przez wysłanie odpowiednio zakodowanego SMS-a). Głównymi założeniami towarzyszącymi władzom federalnym we wdrażaniu tych nowatorskich rozwiązań (pomijając znaczną redukcję kosztów) było przede wszystkim doskonalenie procedur politycznych do rozwoju społeczeństwa, dodanie nowej, atrakcyjnej formy partycypowania oraz możliwe zwiększenie frekwencji wyborczej.

Wartym zatem naukowej eksploracji, co stanowi zarazem cel niniejszej książki, jest analiza doświadczeń tego niewielkiego państwa w zakresie wykorzystania technologii teleinformatycznych w procesach podejmowania decyzji na różnych poziomach podziału administracyjnego państwa. Jednym z najważniejszych pytań badawczych, jakie pojawia się w tym kontekście jest pytanie: czy i na ile systemy głosowania elektronicznego w Szwajcarii wpływają na kształt funkcjonującej współcześnie demokracji bezpośredniej?, oraz czy i w jakim stopniu obserwuje się wpływ e-głosowania na szwajcarski elektorat? Odpowiedzi na postawione pytania są o tyle istotne, iż coraz więcej państw rozważa wprowadzenie różnych form *e-voting* (np. głosowania przez Internet) i wzbogacenie dotychczasowych procedur o nową formę uczestnictwa w wyborach, a analiza doświadczeń Szwajcarii może okazać się w tym kontekście cennym wkładem nie tylko na etapie dyskusji nad tym zagadnieniem, ale także w fazie implementacji tych nowych rozwiązań do już obowiązujących procedur wyborczych.

Zakres rzeczowy niniejszej książki wyznacza jej tytuł. Przedmiotem analizy jest szwajcarska demokracja bezpośrednia, a precyzyjniej jedna z jej instytucji – referendum. Tematem rozważań są zmiany, jakie dotyczą bezpośrednią formę sprawowania władzy w wyniku zastosowań nowych technologii w procedurach wyborczych. Analiza praktyki wykorzystania *e-voting* w ramach trzech różnych systemów e-głosowania w zróżnicowanej pod wieloma względami Konfederacji Szwajcarskiej, wskazuje na duże walory heurystyczne takiego podejścia.

Główną tezą badawczą postawioną w kontekście analizowanej problematyki jest twierdzenie, że szwajcarska demokracja bezpośrednia ulega istotnym przeobrażeniom w wyniku zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procedurach podejmowania decyzji przez zbiorowego suwerena. O ile w większości państw zmiany będące rezultatem wykorzystania ICT w wielu dziedzinach życia społecznego są określane jako rewolucyjne⁵, to w przypadku demokracji w Konfederacji Szwajcarskiej (i zastosowania w tym państwie e-głosowania w bezpośrednich procedurach rządzenia)

⁵ *E-voting: the Last Electoral Revolution*, red. J. M. Reniu, Barcelona 2008; R. O. Keohane, J. Nye Jr, *Power and Interdependence in the Information Age*, w: *Democracy.com? Governance in a Networked World*, red. E. Kamarck, J. Nye Jr, Hollis 1999; S. Davis, L. Elin, G. Reeher, *Click on Democracy. The Internet's ower to Change Political Apathy into Civic Action*, Colorado 2004; *The Internet Democracy and Democratization*, red. P. Ferdinand, Routledge 2005.

wydać się, że mamy do czynienia z zaplanowaną w czasie, dokonywaną krok po kroku ewolucją: zarówno jeśli chodzi o zmiany w samych formach głosowania, jak i w zmianach zachodzących w samym elektoracie.

Próbując zatem zrealizować cel pracy i odpowiedzieć na postawione pytania badawcze, autorka odwołuje się do różnych schematów eksplanacyjnych, próbując zbadać, czy różnicowanie szwajcarskiego społeczeństwa, szwajcarskich gmin i kantonów, zmiany wywołane wykorzystaniem nowych technologii w życiu politycznym, a także będące ich konsekwencją funkcjonowanie (specyfika) trzech szwajcarskich systemów głosowania elektronicznego wpływają na przeobrażenia szwajcarskiej demokracji bezpośredniej.

Zakres chronologiczny w niniejszej pracy obejmuje praktykę wykorzystania *e-voting* w Szwajcarii od ostatniego dziesięciolecia XX wieku do listopada 2012 r. Za przyjęciem właśnie takich ram czasowych przemawiało to, by spojrzeć na wykorzystanie *e-voting* od momentu powstania pomysłu wdrożenia tego rozwiązania aż do chwili obecnej, co związane było przede wszystkim z chęcią zarysowania jak najbardziej aktualnych danych dotyczących praktyki *e-voting* w Konfederacji. Zaznaczyć przy tym należy, iż w pracy czynione są również odniesienia do historii rozwoju instytucji demokracji bezpośredniej, a także do powstania państwa szwajcarskiego, które to rozważania sięgają nawet XIII wieku.

Rozległość zamierzenia badawczego, różnorodność opracowań naukowych i same badania nad instytucją referendum oraz zastosowaniem ICT w procedurach wyborczych wymagały zastosowania urozmaiconych metod i narzędzi, które stały się podstawą prowadzonej analizy. W toku postępowania badawczego zastosowano zarówno analizę ilościową, jak i jakościową. Badaniu poddano dane statystyczne obrazujące wyniki głosowań referendalnych (a także innych instytucji demokracji bezpośredniej). Wykorzystano tu przede wszystkim dane z urzędu statystycznego, Kancelarii Federalnej i kantonu Genewa. Posłużono się ponadto danymi udostępnionymi przez Electronic Democracy Centre i Centre for Research on Direct Democracy w Aarau. Analiza ilościowa uzupełniona została badaniem jakościowym, opierającym się głównie na materiałach pochodzących m.in. z wymienionych wcześniej instytucji oraz ze stron internetowych kantonów wdrażających systemy *e-voting* w Szwajcarii. Systemy jak i doświadczenia w poszczególnych kantonach postanowiono rozpatrywać dodatkowo w ujęciu porównawczym. Takie podejście umożliwiło dostrzeżenie podobieństw i różnic badanych przypadków.

Dzięki metodom statystycznym możliwe było przedstawienie liczby e-głosowań oraz ich wyników w postaci wymiernych wielkości, które były pomocne w określeniu rozmiaru różnicowania praktyki związanej z *e-voting* w krajach związkowych w Szwajcarii.

Poza wspomnianymi już metodami skorzystano również z metody instytucjonalno-prawnej, która pozwoliła na wnikliwą analizę aktów prawnych, które zawierają regulacje dotyczące elektronicznego głosowania. Posłużono się również genetyczną metodą historyczną, która w kontekście badania rozwoju demokracji bezpośredniej w Szwajcarii, pozwoliła wskazać na historię jej instytucji oraz to, jak poszczególne formy demokracji bezpośredniej ewoluowały w praktyce poszczególnych gmin, krajów związkowych czy całej federacji.

Podstaw teoretycznych związanych z elektronicznym głosowaniem dostarczyła przede wszystkim specjalistyczna literatura autorstwa badaczy zagranicznych. Szczególnie przydatne okazały się prace (lub prace zbiorowe pod redakcją) m.in. Roberta

Krimmera⁶, R. Michaela Alvareza, Alexandra H. Trechsela⁷, Barry'ego N. Hague, Briana Loadera⁸, a także wydana przez Radę Europy praca pt. *E-voting handbook. Key steps in the implementation of e-enabled elections*⁹.

Struktura książki wspiera się na sześciu rozdziałach. Pierwszy z nich ma charakter teoretyczny i dotyczy koncepcji demokracji bezpośredniej. W pierwszej jego części zdefiniowano pojęcie *demokracji bezpośredniej*, a także przedstawiono rys historyczny rozwoju tej formy rządzenia. W drugiej części rozdziału postanowiono skoncentrować się na najważniejszych formach bezpośredniego sprawowania władzy. Analizując demokrację bezpośrednią nie sposób bowiem pominąć szerokiego wachlarza instytucji (narzędzi), którymi ta forma sprawowania władzy dysponuje. Na kanwie prowadzonych rozważań sformułowano tezę, iż demokracja bezpośrednia stwarza obywatelom szczególne możliwości uczestnictwa w sprawowaniu władzy w państwie. Za pomocą bezpośrednich narzędzi władczych wszyscy uprawnieni obywatele mogą wyrazić aprobatę lub dezaprobatę wobec przedłożonych im spraw, mogą zaakceptować lub odrzucić kwestie przekazane pod głosowanie, co jednocześnie oznacza realizację woli lub dobra ogółu.

W rozdziale drugim podjęto rozważania teoretyczne nad zagadnieniem wpływu ICT na współczesną demokrację. Pierwsza część rozdziału poświęcona jest próbie zdefiniowania tzw. *elektronicznej demokracji*. Zwrócono uwagę na niejednoznaczność w pojmowaniu e-demokracji, zaznaczając rozbieżności w rozumieniu m.in. takich terminów, jak *teledemokracja* czy *cyberdemokracja*. Odwołano się ponadto do poglądów Martina Hagena, który definiując elektroniczną demokrację, wyróżnił jej trzy typy: teledemokrację, cyberdemokrację i elektroniczną demokratyzację. W rozdziale skoncentrowano się także na różnych teoretycznych ujęciach wpływu nowoczesnych technologii na demokrację, analizując przy tym różne formy tzw. e-partycypacji.

W części poświęconej elektronicznemu głosowaniu, podjęto również próbę zdefiniowania elektronicznych wyborów i elektronicznego referendum, będącego przedmiotem rozważań w niniejszej pracy.

Celem rozdziału trzeciego jest analiza uwarunkowań funkcjonujących w Konfederacji Szwajcarskiej oraz odpowiedź na pytanie, jak te specyficzne warunki wpływają przede wszystkim na szwajcarską – wyjątkową formę demokracji. Nie bez znaczenia jest fakt, iż Szwajcaria stanowi państwo różnorodne nie tylko pod względem geograficznym, ale i narodowo-społecznym. Zamysłem autorki było ukazanie, w jaki sposób tworzyło się państwo szwajcarskie, jak kształtowały się wspomniane różnice społeczne, narodowe i językowe oraz jak te procesy wpływały na społeczeństwo oraz na system po-

⁶ *Electronic Voting 2006. 2nd International Workshop Co-organized by Council of Europe, ESF TED, IFIP WG 8.5 and E-Voting.CC August, 2nd–4th, 2006 in Castle Hofen, Bregenz, Austria*, red. R. Krimmer, Gesellschaft für Informatik 2006, Bonn 2006; R. Krimmer, R. Schuster, *The E-Voting Readiness Index*, w: *Electronic Voting 2008 (EVOTE08), 3rd International Conference Co-organized by Council of Europe, Gesellschaft für Informatik and E-Voting.CC August 6th–9th, 2008, in Castle Hofen, Bregenz, Austria*, red. R. Krimmer, R. Grimm, Gesellschaft für Informatik e.V. (GI), Bonn 2008.

⁷ *The European Union and E-Voting. Addressing the European Parliament's Internet Voting Challenge*, red. A. H. Trechsel, F. Mendes, Routledge, New York 2005.

⁸ B. N. Hague, B. Loader, *Digital democracy: an introduction*, w: *Digital Democracy: Discourse and Decision-making in the Information Age*, red. B. N. Hague, B. Loader, New York 1999.

⁹ *E-voting handbook. Key steps in the implementation of e-enabled elections*, Council of Europe, Strasburg 2010.

lityczny. W niniejszej części zwrócono również uwagę na to, w jaki sposób różnice te odzwierciedlone są w federalnych instytucjach politycznych.

Rozdział czwarty poświęcono praktycznemu wymiarowi funkcjonowania w Szwajcarii instytucji demokracji bezpośredniej na wszystkich poziomach podziału administracyjnego państwa (w federacji, w kantonach i w gminach). Federalna struktura Szwajcarii wyrosła na naturalnym podłożu społecznym, a cały system państwa oparto na zdecentralizowanej władzy publicznej. Federalizm i demokracja bezpośrednia są zatem jednym z najbardziej znaczących wektorów helweckiej państwowości. Bezpośrednie procedury demokratyczne są stosowane w Szwajcarii na wszystkich trzech poziomach podziału administracyjnego państwa. W rozważaniach uwzględniono aspekty prawne związane z funkcjonowaniem instytucji demokracji bezpośredniej, zakres wykorzystania tych form demokratycznych, liczbę głosowań, przedmiot głosowań czy frekwencję.

W rozdziale piątym skoncentrowano się na przedstawieniu najważniejszych w opinii autorki zmian obserwowalnych w demokracji bezpośredniej w Szwajcarii. Celem tej części książki jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, w jakim wymiarze demokracja bezpośrednia w tym państwie ulega przeobrażeniom? Częściowa odpowiedź na postawione pytanie zawarta jest w tytule pracy oraz w tytule tego rozdziału. Wydaje się bowiem, że jednym z najważniejszych wymiarów zmian w kontekście wykorzystania instytucji bezpośredniej w Szwajcarii jest umożliwianie wyborcom nowych, a także „nowoczesnych” sposobów uczestnictwa w głosowaniach powszechnych. W latach 90-tych szwajcarscy wyborcy „wyposażeni zostali” w nową – nietradycyjną formę partycypacji w referendach oraz wyborach – głosowanie korespondencyjne. Następnie – po około 10 latach – umożliwiono im głosowanie przez Internet. W pierwszej części rozdziału zwrócono uwagę na najważniejsze wymiary zmian oraz na konsekwencje wprowadzenia głosowania korespondencyjnego, natomiast w drugiej części rozdziału uwagę skupiono na elektronicznym głosowaniu w Szwajcarii, omawiając motywy wdrażania *e-voting*, podstawy prawne elektronicznego głosowania oraz projekt *Vote électronique* (oparty na trzech systemach e-głosowania: *Geneva E-voting System*, *Neuchâtel E-voting System*, *Zurich E-voting System*).

W rozdziale ostatnim – szóstym skoncentrowano się na przedstawieniu trzech wdrażanych w Szwajcarii systemów e-głosowania oraz na analizie referendów, w których wykorzystano elektroniczne formy partycypacji. Na tej podstawie dokonano próby oceny roli elektronicznych form uczestniczenia w procedurach demokracji bezpośredniej w Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem e-referendum.

Taka struktura wywodu pozwoliła odpowiedzieć na pytanie o to, w jaki sposób wykorzystanie Internetu wpływa na współczesną demokrację bezpośrednią w Konfederacji Szwajcarskiej oraz jakie przyszłe wyzwania mogą stać przed społeczeństwem szwajcarskim właśnie w kontekście wykorzystania nowych mediów w sprawowaniu demokratycznej władzy.

Szwajcarskie projekty *e-voting* stanowią niezwykle interesujący przykład zastosowań ICT w procedurach demokratycznych, a praktyka wykorzystania e-głosowania w referendach może wpłynąć na kształt i charakter systemów *e-voting* w innych państwach. Stąd też helweckie projekty oraz konsekwencje ich funkcjonowania dla szwajcarskiej demokracji bezpośredniej mogą stanowić interesujące pod względem badawczym zagadnienie z punktu widzenia nauk politycznych, ale także z perspektywy tych, którzy chcieliby wdrożyć tego typu rozwiązania. Podjęta w niniejszej pracy analiza praktyki za-

stosowania *e-voting* w demokracji szwajcarskiej (z uwzględnieniem specyfiki każdego z systemów e-głosowania, wykorzystania *e-voting* w referendach, wpływu na mechanizmy szwajcarskiej demokracji bezpośredniej, czy wpływu na postawy elektoratu) może zatem stworzyć istotną platformę do określenia kierunków rozwoju elektronicznej demokracji w innych państwach.

Warto przy tym zaznaczyć, że dotychczas opublikowane prace polskich autorów stanowią dopiero początek badań nad zastosowaniem nowoczesnych technologii w procedurach demokracji bezpośredniej, a zagadnienie tzw. elektronicznego referendum jest tematem bardzo rzadko poruszonym¹⁰. Istnieje zatem konieczność prowadzenia dalszych, pogłębionych studiów nad ewolucją bezpośrednich form rządzenia związaną z wykorzystaniem ICT w mechanizmach decyzyjnych. Niniejsza praca pomyślana została jako przyczynek do dalszych badań w obszarze wpływu technologii informacyjnych i komunikacyjnych na procedury wyborcze. W związku z niezwykle dynamicznym rozwojem ICT następne lata powinny dostarczyć kolejnych ciekawych materiałów badawczych, a prezentowana książka powinna stać się inspiracją do ich naukowej eksploracji.

* * *

Pragnę wyrazić ogromną wdzięczność wszystkim, którzy przyczynili się do powstania tej książki. W pierwszej kolejności wymienić pragnę Dziekana Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu – prof. Tadeusza Wallasa, który kilkanaście lat temu skierował moje zainteresowania na szwajcarską demokrację i który szczególnie podczas pisania niniejszej pracy udzielał mi wielu cennych wskazówek. Dziękuję również kierownikowi Zakładu Systemów Politycznych WNPiD UAM, prof. Andrzejowi Stelmachowi, na którego życzliwość i wsparcie zawsze mogłam liczyć.

Kluczowe znaczenie dla zebrania materiałów do książki miały wyjazdy badawcze do Szwajcarii (w lipcu 2011 r., w czerwcu i w listopadzie 2012 r.), podczas których nieocenioną pomocą służyli mi m.in. dr Peter Moser z Urzędu Statystycznego Kantonu Zurych, Michel Warynski oraz Michel Chevalier z Kancelarii Kantonu Genewa oraz Anina Weber z Kancelarii Federalnej.

Ogromną wdzięczność winnam Ewie Łodwig-Głąb za wnikliwą lekturę niniejszej książki i pomoc w wyeliminowaniu wielu potknięć i niedociągnięć tekstu.

W szczególnie sposób dziękuję mojemu mężowi Przemkowi i 2-letniemu synkowi Tobiaszowi za cierpliwość, wyrozumiałość i nieustanne wspieranie mnie we wszystkich moich przedsięwzięciach.

¹⁰ Warto przy tym zwrócić uwagę, iż problematyka szeroko rozumianej elektronicznej demokracji oraz elektronicznego głosowania jest coraz częstszym tematem rozważań polskich autorów. Tego zagadnienia dotyczą m.in. następujące prace: L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Kraków 2001; *Wpływ Internetu na ewolucję państwa i prawa*, red. R. Grabowski, Rzeszów 2008; P. Maj, *Internet i demokracja. Ewolucja systemu politycznego*, Rzeszów 2009; A. Kaczmarczyk, *Cyberdemocracy. Change of Democratic Paradigm in the 21st Century*, Toronto 2010; L. Porębski, *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Kraków 2012.

Rozdział 1

DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA – UJĘCIE TEORETYCZNE

W nowożytnej refleksji historycznej, filozoficznej i politycznej *demokracja* zajmuje znaczące miejsce w hierarchii wyzwań i problemów. Według wielu teoretyków polityki spośród wszystkich ustrojów, które legły u podstaw historii człowieka, żaden tak nie zrewolucjonizował zwykłych ludzkich nadziei jak *demokracja*¹¹.

W dzisiejszym świecie idea demokracji właściwie nie podlega dyskusji, a literalne i etymologiczne rozumienie *demokracji* jako *rządów ludu* jest stale najbardziej rozpowszechnionym i najczęściej stosowanym. Powszechnie przyjęło się, że demokracja może być rozumiana m.in. jako ustrój polityczny oparty na założeniu, iż źródłem oraz podmiotem (piastunem) władzy zwierzchniej jest lud¹². Kluczową dla funkcjonowania państwa demokratycznego jest zatem – prócz zasady trójpodziału władzy, czy zasady państwa prawa – zasada suwerenności narodu¹³, polegająca na tym, że władza zwierzchnia znajduje się w rękach narodu, który rozumiany jest jako wspólnota prawna tworzona przez wszystkich obywateli¹⁴. Zasada suwerenności narodu urzeczywistniana może być w sposób bezpośredni i pośredni. Bezpośrednie sprawowanie władzy przejawia się m.in. w prawie do referendum czy inicjatywy ludowej, natomiast pośrednie sprawowanie władzy przejawia się w organizacji wyborów i przez wybór parlamentarzystów, którzy po uzyskaniu mandatu w imieniu społeczeństwa sprawują władzę¹⁵. Przedmiotem niniejszego rozdziału jest zagadnienie demokracji bezpośredniej, której założenia, w tym idea udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji, stanowią istotną część historii politycznej wielu państw świata. W rozdziale zdefiniowano pojęcie demokracji bezpośredniej, a także przedstawiono rys historyczny rozwoju tej formy rządzenia.

W drugiej części rozdziału postanowiono skoncentrować się na najważniejszych formach bezpośredniego sprawowania władzy. Analizując demokrację bezpośrednią nie sposób bowiem pominąć szerokiego wachlarza instytucji (narzędzi), którymi ta forma rządzenia dysponuje. Współcześnie najpopularniejszymi instytucjami demokracji bezpośredniej są inicjatywa ludowa i referendum. Warto jednak przypomnieć, iż nadal w niektórych państwach funkcjonują zgromadzanie ludowe, a także inne formy demokracji bezpośredniej, jak: weto ludowe, plebiscyt, konsultacje czy *recall*.

¹¹ M. Novak, *Duch demokratycznego kapitalizmu*, Poznań 2001, s. 25.

¹² J. Bartyzel, *Demokracja*, Radom 2002, s. 7.

¹³ Ojcem koncepcji zasady suwerenności narodu jest Jean Jacques Rousseau, który pisał o niej w *Umowie społecznej*. Według Rousseau władza jest przejawem samoorganizacji narodu i jest ona przywilejem nadawanym przez lud określonym jednostkom.

¹⁴ *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 129.

¹⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, art. 4.

1.1. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA – PRÓBA ZDEFINIOWANIA

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

Co ciekawe, w początkowym okresie kształtowania się współczesnego konstytucjonalizmu, w ustawach zasadniczych wielu państw demokratycznych przeważały zapisy dotyczące kluczowej roli demokracji przedstawicielskiej. Jak podaje Bogusław Banaszak, przykładem może być konstytucja francuska z 1791 r., która stanowiła, iż: „naród, z którego emanują wszystkie władze, może je wykonywać jedynie przez delegację”¹⁶. Godzi się zauważyć, iż pod koniec XVIII stulecia uznanie zyskała, wyrażona przez Charlesa Louisa Montesquieu¹⁷ w dziele *O duchu praw* koncepcja trójpodziału władz. Monteskiusz, inspirowany myślą Johna Locke’a, potwierdził, iż aby obywatele mogli zachować wolność polityczną, władzę w państwie należy podzielić pomiędzy niezależne, dopełniające, hamujące i kontrolujące się wzajemnie podmioty¹⁸. Według niego w każdym państwie funkcjonuje władza ustawodawcza (i winna ona być sprawowana przez bikameralny parlament), władza wykonawcza (którą dysponuje monarcha) oraz

¹⁶ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze 2004, s. 322; *The French Constitution of September 3, 1791*, Title III, „Of Public Powers”, art. 2, <http://www.duke.edu/web/secmod/primarytexts/FrenchConstitution1791.pdf>, 10.05.2012.

¹⁷ Warto przypomnieć, iż Monteskiusz wypowiadał się również w duchu ochrony obywateli przed nadużyciami władzy. Jego dzieła, będące nie tylko mistrzowską krytyką francuskiego absolutyzmu, ale i uzasadnieniem możliwości adaptacji angielskich wzorców na gruncie Francji, powitane były z olbrzymim entuzjazmem. Monteskiusz dokonał systematyki i oceny znanych mu ustrojów politycznych według kryteriów natury rządu oraz jego zasad, wymieniając trzy rodzaje ustroju politycznego: republikański, monarchiczny i despotyczny. Według niego republika jest ustrojem, w którym władza jest przymiotem ludu i w tym przypadku przybiera ona postać demokracji lub też przymiotem części ludu i w tym przypadku republika jest strukturą nierealną. Zasadami demokracji jest cnota i skromność. Cechy te są jednak tak rzadkie, że nie mogą być fundamentem władzy suwerennego ludu. Poza tym bardzo ważną zasadą demokracji jest równość praw. Według Monteskiusza nie istnieje taka równość, ponieważ z samej natury tego ustroju wynika potrzeba ustanowienia cenzusu majątkowego. Nieroztropne i lekkomyślne byłoby więc dopuszczenie do urzędów ludzi biednych. Za najlepszy ustrój Monteskiusz uznał monarchię, która zgodnie z jego przekonaniem, stanowiła najpewniejszą gwarancję przeciwko despotyzmowi. Uważał ją za synonim umiarkowania, a w konsekwencji – miarę wolności i praworządności. Ten słynny autor epoki oświecenia dokonał sformułowania klasycznych zasad liberalizmu arystokratycznego. Dodać należy, iż wysokie wymagania, jakie demokracja nakłada na obywateli, sprawiają, iż może ona zaistnieć i funkcjonować jedynie w niewielkich miastach-państwach (Ateny za czasów Solona, Sparta, Kartagina, późniejsza republika rzymska), w których dzięki bliskim relacjom między obywatelami przedkładanie dobra publicznego nad prywatne jest czymś naturalnym. Jego ideologia zawarta w dziele *O duchu praw* inspirowała polityczny ruch burżuazji, a podstawowe hasła Monteskiusza: wolności politycznej i praworządności, nierówności prawa, relatywizmu konwencji ustrojowych i społecznych, koncepcja prawa jako zjawiska społecznego były całkowicie do przyjęcia przez państwo liberalno-mieszczańskie. Monteskiusz zdyskredytował monarchię absolutną i przyspieszył jej rozkład, przygotowując tym samym podatny grunt pod wydarzenia 1789 r. Wpłynęło to na fakt, iż stał się patronem i promotorem nie tylko sojuszu burżuazji z arystokracją, ale i klasykiem teorii państwa kapitalistycznego; S. Łojek, *Postłowie: Wolność, cnota i filozofia w liberalnym państwie*, w: Monteskiusz, *O duchu praw*, Kraków 2003, s. 604; H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 160–163.

¹⁸ L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2007, s. 233–234.

władza sądownicza (sprawowana przez niezależne sądy)¹⁹. Poglądy Monteskiusza zawarte zostały w *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela*, *Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki*, *Konstytucji 3 Maja* i wspomnianej powyżej konstytucji francuskiej z 1791 r.

W wieku XIX największe znaczenie zaczęto przypisywać reprezentacyjnej formie sprawowania władzy. W tym kierunku zaczęły ewoluować ówczesne ustroje demokratyczne. Zarówno w doktrynie, jak i w praktyce ustrojowej za wzorcowe rozwiązanie uznaje się więc to, w którym władza sprawowana jest za pośrednictwem wyłonionych w demokratycznych wyborach przedstawicieli. Należy jednak zaznaczyć, iż z punktu widzenia analizy problemów związanych z wykorzystaniem demokracji bezpośredniej istotnym jest, aby odrzucić opinie o antynomii obu tych form demokratycznych.

Mimo iż demokracja reprezentacyjna może efektywnie funkcjonować samodzielnie, to współcześnie ulega ona wielu modyfikacjom. Dzisiejsze demokracje w znakomitej większości opierają się na przyjęciu jako wiodącej tzw. pośredniej formy sprawowania rządów. Wspomniane przeobrażenia państw demokratycznych doprowadziły do ugruntowania się systemu demokracji przedstawicielskiej, którego częścią komplementarną stały się instytucje bezpośredniego sprawowania władzy²⁰. W wielu państwach narzędzia demokracji bezpośredniej uzupełniają zatem rządy reprezentacyjne, co przejawia się m.in. w organizowanych co jakiś czas referendum państwowych w różnego rodzaju sprawach.

Dodatkowo, wydaje się, że instytucje demokracji bezpośredniej zaczynają w wielu państwach odgrywać coraz większą rolę, czego dowodem może być zwiększająca się liczba przeprowadzanych w państwach europejskich²¹ referendum (dotyczących m.in. reform, spraw moralno-społecznych, ratyfikowania umów międzynarodowych, niepodległości, zmian prawa itp.) w ostatnich kilkudziesięciu latach. Prócz tego zwrócić należy uwagę na imponującą liczbę głosowań referendalnych (ponad 50 referendum) w Europie w sprawach związanych z procesem integracji europejskiej²². Od pierwszego referendum w 1972 r. we Francji (w sprawie pierwszego rozszerzenia Unii Europejskiej o Danię, Irlandię i Wielką Brytanię) kwestie integracji w Europie były przedmiotem 53 referendum ogólnonarodowych w 31 państwach, z których 28 (włączając Chorwację) jest państwami członkowskimi UE (referendum „europejskiego” nie przeprowadzano w Belgii, w Niemczech, w Portugalii, na Cyprze oraz w Bułgarii), a 3 nie należą do tej struktury (Szwajcaria, Lichtenstein, Norwegia)²³. Dane te niewątpliwie potwierdzają tezę o zwiększającej się roli instytucji demokracji bezpośredniej na kontynencie europejskim.

¹⁹ Ibidem, s. 240.

²⁰ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 16–17.

²¹ M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008; A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.

²² L. Morel, *Party Attitudes Towards Referendum in Western Europe*, „West European Politics”, vol. 16, nr 3/1993, s. 225–226.

²³ E. Kuźlewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 327–330; M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich...*, op. cit., s. 308–311; *Initiative & Referendum Monitor 2004 /2005 The IRI Europe Toolkit for Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives*, red. B. Kaufmann, Amsterdam 2004, s. 7.

Z oczywistych względów konieczne wydaje się w tym miejscu syntetyczne przedstawienie współczesnego rozumienia demokracji bezpośredniej oraz jej najważniejszych instytucji. Zwrócić przy tym należy uwagę, iż określenie czym demokracja bezpośrednia w swej istocie jest, stanowi od dawna skomplikowane wyzwanie badawcze²⁴. Jak zauważa Maria Marczevska-Rytko, nie ma bowiem jednego szablonu, za pomocą którego można by mierzyć poszczególne instytucje pod kątem przynależności do tej formy sprawowania władzy²⁵. Co więcej, w literaturze prawniczej i politologicznej spotkać można wiele definicji terminu *demokracja bezpośrednia*, co też jeszcze bardziej utrudnia zadanie doprecyzowania, czym jest ta forma sprawowania władzy.

Zanim zostaną przedstawione kwestie definicyjne związane z *demokracją bezpośrednią*, warto przypomnieć, że w dyskusji nad jej istotą pojawia się wątek dotyczący polemiki między dwiema różnymi szkołami: zwolennikami demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej.

W Stanach Zjednoczonych od początku obecne były dwa różne nurty demokracji. Pierwszy reprezentowali – Benjamin Franklin i Thomas Jefferson, traktujący władzę z niedowierzaniem, ale ufający w zdrowy rozsądek ludu. Szczególnie ten drugi traktował wolę ludu jako jedyną prawomocną podstawę władzy, postulując by „republikańska zasada społecznej kontroli znalazła najpełniejsze zastosowanie”²⁶. Po drugiej stronie stali John Adams i James Madison. Ci z kolei byli zwolennikami obieralnych rządów przedstawicielskich, opartych na mądrości, odpowiedzialności i dobrym poinformowaniu wybranych uprzednio reprezentantów. Wiele wątpliwości i obaw u Adamsa i Madisonsa wzbudzały możliwości nadużywania demokracji przez uprawnionych do głosowania obywateli, którzy ich zdaniem są słabo poinformowani i w związku z tym podejmują raczej emocjonalne, a nie racjonalne, decyzje w głosowaniach²⁷.

Władza przedstawicielska jest współcześnie standardem, który służy za normatywny punkt odniesienia w teorii demokracji. Można zauważyć, iż od czasów Madisonsa wiele argumentów przeciwnych bezpośredniej formie rządów pozostało tych samych. Przywołać tu można m.in. stwierdzenia, że inne niż wybory formy uczestnictwa obywateli przerastają kompetencje większości uprawnionych, którzy nie chcą pogłębiać swojej wiedzy na temat istotnych spraw państwowych, iż budowanie konsensu i podejmowanie państwowych decyzji powinno leżeć w gestii wybieranych elit politycznych itd. Z kolei zwolennicy demokracji bezpośredniej zwracają uwagę na niedostatki modelu reprezentacyjnego oraz nierozstrzygniętą kwestię dyskusji pomiędzy teoretykami „mandatu wyborczego” (reprezentanci muszą reprezentować poglądy swoich wyborców) a teoretykami „niezależności”²⁸. Najważniejsze elementy obu form demokracji zaprezentowano w tabeli 1.

²⁴ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 11.

²⁵ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2002, s. 31–33.

²⁶ T. E. Cronin, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Massachusetts–London 1989, s. 40.

²⁷ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 224.

²⁸ H. F. Pitkin, *The Concept of Representation*, w: *Representations*, red. H. F. Pitkin, New York 1969, s. 19–20; por. M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich...*, op. cit., s. 53–54.

Demokracja bezpośrednia a przedstawicielska

Demokracja bezpośrednia	Demokracja przedstawicielska
Rousseau, Franklin, Jefferson jako twórcy	Burke, Adams, Madison jako twórcy
Maksymalna i ciągła odpowiedzialność (<i>accountability</i>)	Maksymalna odpowiedzialność (<i>responsibility</i>)
Partycypacja obywateli	Dyskusja między poinformowanymi elitami
Zaufanie do ludzi	Zaufanie do przedstawicieli
Umożliwienie ludziom samorządzenia	Wzmacnianie procesów legislacyjnych
Reguła większościowa przełożona w demokrację proceduralną	Reguła większościowa zrównoważona w stosunku do praw mniejszości
Rządzenie przez ludzi	Rządzenie przez demokratycznie wybranych przedstawicieli

Źródło: T. E. Cronin, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Massachusetts–London 1989, s. 249.

Kluczowe znaczenia dla współczesnego rozumienia demokracji bezpośredniej miały poglądy Jeana Jaquesa Rousseau, który był zwolennikiem ustroju zasadzonego na demokracji bezpośredniej. Rousseau twierdził, że demokracja skupiać się powinna wokół racjonalnie rozpoznawalnego dobra wspólnego. W swym drugim dziele²⁹ pt. *Rozprawa o pochodzeniu nierówności między ludźmi* z 1753 r. Rousseau wystąpił z kontrowersyjną tezą mówiącą, że społeczeństwo jest niesprawiedliwe, gdyż oszukuje i demoralizuje ludzi. Dwie pierwsze prace Rousseau stanowiły przygotowanie fundamentów pod najważniejszą pracę tego autora – *Umowę społeczną* z 1762 r. Jego radykalna koncepcja demokracji wyrastała z przekonania, że podstawą wszelkiej władzy jest wspólnota polityczna i jej dobro. Celem demokracji, zgodnie z przekonaniami Rousseau, powinien być wielostronny rozwój wspólnoty. Negując światopogląd indywidualistyczny, myśliciel akcentował znaczenie idei równości oraz suwerenności władzy ludu.

Założenie, iż wolność ostatecznie oznacza posłuszeństwo wobec woli powszechnej, przyczyniło się do tego, że model Rousseau uznany był za nowatorski i oryginalny. W *Umowie społecznej* czytamy: „(...) wolę czyni powszechną nie tyle liczba głosów, co wspólny interes, który je łączy; w takiej wspólnotcie każdy poddaje się z konieczności warunkom, które nakłada na innych: przedziwna to harmonia interesu i sprawiedliwości, nadająca wspólnym obradom cechę bezstronności”³⁰. Można uznać wolę powszechną za zawsze dobrą i zgodną z interesami całego społeczeństwa, jednak wcale nie wynika z tego, iż wyniki obrad ludu są zawsze trafne. Rousseau wyjaśnił, że lud w każdym momencie pragnie swego dobra, jednak nie zawsze to dobro jest w stanie spostrzec. Głosił również poglądy mówiące o tym, że wolność ludu zachowana jest dopóty, dopóki realizacja suwerenności nie jest przekazana zgromadzeniom ustawodawczym. Idealne państwo – zdaniem Rousseau – powinno być ograniczone do rozmiarów raczej małego państwa, a jako wzór służyła mu Genewa. Teorie tego myśliciela pomogły ukształtować nowoczesną ideę demokracji partycypacyjnej, wychwalającą cnoty „społeczeństwa

²⁹ Po tym jak wydana została praca *Czy odrodzenie nauk i sztuk przyczyniło się do poprawy obyczajów?*

³⁰ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Kęty 2002, s. 23.

uczestniczącego”, w którym każdy obywatel może się rozwijać poprzez uczestnictwo w podejmowaniu decyzji, które w rezultacie kształtują życie jednostek. Ów cel może być osiągnięty tylko poprzez promowanie otwartości, odpowiedzialności i decentralizacji we wszystkich kluczowych instytucjach społeczeństwa: wewnątrz rodziny, miejsca pracy i wspólnot lokalnych, podobnie jak w instytucjach politycznych takich jak: partie polityczne, grupy interesu lub ciała legislacyjne. Sercem tego modelu jest wiara w to, iż władza polityczna powinna być sprawowana na możliwie jak najniższym szczeblu³¹.

Koncepcja Rousseau wysuwała zatem propozycję bezpośredniego udziału ludu w procesie decyzyjnym, odrzucając jednocześnie postulat rządów reprezentacyjnych. Pod wieloma względami idee Rousseau oznaczały odejście od dominującej w XVIII wieku koncepcji demokracji. Demokracja według niego miała być przede wszystkim środkiem, za pomocą którego jednostki ludzkie mogły osiągnąć wolność i suwerenność, w sensie zgodności z prawem przypisanym przez jednych dla drugich. Innymi słowy – obywatele mogli być wolni tylko wówczas, gdy uczestniczą bezpośrednio i stale w kształtowaniu własnej wspólnoty³². Rousseau uważał, że wola suwerena może być wyrażana wyłącznie bezpośrednio, dlatego też postulował „periodyczne zwoływanie zgromadzeń ludowych w celu realizacji uprawnień prawodawczych”, którymi dysponował lud³³. Rousseau doskonale zdawał sobie sprawę z tego, że w dużych zbiorowościach funkcjonowanie zgromadzeń ludowych jest praktycznie niemożliwe, więc zwracał uwagę na to, by wiele miast nie łączyło się w jedną wspólnotę³⁴.

Podsumowując, podkreślenia wymaga fakt, iż model demokracji Rousseau próbował łączyć elementy antycznego ideału z warunkami wyidealizowanego społeczeństwa. Demokracja związana była ze społecznością, w której legislatura i system rządów znajdują się w rękach całej wspólnoty lub jej większej części. Zgodność interesów i cnót obywatelskich stanowiły dla J. J. Rousseau niezbędny warunek istnienia republiki. Jak już wcześniej wspomniano, w czasach, które nastąpiły po tym, jak Rousseau zaprezentował swoje poglądy w *Umowie społecznej*, swoistą przewagę zdobyli oponenci demokracji bezpośredniej. Podkreślali oni za Monteskiuszem, że ze względu na niemożliwość, by lud w dużych państwach posiadał kompetencje prawodawcze (a małych państwach jest to dość niedogodne), istnieje potrzeba „aby lud pełnił przez swoich przedstawicieli wszystko to, czego nie można pełnić osobiście”³⁵. Mimo głosów mniej radykalnych (godzących się z możliwością bezpośredniej realizacji władzy zwierzchniej przez lud), pojawiały się również postulaty bardziej skrajne – dające demokracji przedstawicielskiej wyłączność na realizację zasady suwerenności narodu. Stanowisko to było wynikiem wątpliwości co do skuteczności decyzyjnej obywateli oraz przekonania o efektywniejszym i sprawniejszym działaniu wybranych przez lud przedstawicieli³⁶.

Idee związane z uczestnictwem w demokracji były bardzo często odrzucane, ponieważ nie dotyczyły społeczeństw nowoczesnych. Dyskusję z poglądami Rousseau podjął m.in. Benjamin Constant, który twierdził, że idea władzy ludu i koncepcja demokracji

³¹ A. Heywood, *Politics*, Hampshire 2002, s. 74–75.

³² Ibidem, s. 74.

³³ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*, op. cit., s. 12.

³⁴ J. J. Rousseau, *Umowa...*, op. cit., s. 27.

³⁵ Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 1957, s. 237.

³⁶ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*, op. cit., s. 13.

były próbą narzucenia nowożytnemu człowiekowi takiej wolności, która funkcjonowała za czasów starożytnych i którą mogli się cieszyć obywatele ateńskiej *polis*. Z drugiej jednak strony inni badacze – m.in. Carole Poteman³⁷ czy Crawford Brough Macpherson³⁸ są zdania, że teorie Rousseau są zgodne z cechami nowoczesnych społeczności, a rządy reprezentatywne mogą być łączone z elementami uczestnictwa bezpośredniego³⁹.

Obecnie najczęściej pojawiającymi się problemami związanymi z definiowaniem demokracji bezpośredniej jest porównywanie współczesnych modeli z modelem starożytnej greckiej *polis* lub też funkcjonujących m.in. w Stanach Zjednoczonych w XVII w. tzw. *town meetings*. Zarówno pierwsza, jak i druga z wymienionych form zaliczane są do instytucji demokracji bezpośredniej ze względu na fakt, iż wszyscy uprawnieni obywatele (choć w angielskich miasteczkach ograniczenia co do posiadania obywatelstwa były łagodniejsze niż w *polis*, gdzie kobiety, niewolnicy i cudzoziemcy pozbawieni byli praw politycznych) mogli uczestniczyć w podejmowaniu decyzji o charakterze politycznym. Współcześnie najistotniejszą trudnością w funkcjonowaniu podobnych form demokracji bezpośredniej i kolektywnego (jednoczesnego, albo jak określał Max Weber, „natychmiastowego”) podejmowania decyzji jest fakt, iż część uprawnionych do głosowania obywateli nie ma możliwości spotkania się (o określonej godzinie, w określonym dniu i miejscu) i wspólnotowego podejmowania decyzji kluczowych dla danego terytorium⁴⁰. Dlatego też o wiele lepszym sposobem jest przyjęcie rozwiązań charakterystycznych dla demokracji pośredniej i przekazanie części uprawnień wybranym przedstawicielom, którzy otrzymawszy w wyborach odpowiedni mandat społeczny, w imieniu uprawnionych podejmują najważniejsze decyzje.

Jednym z zasadniczych problemów, pojawiających się przy charakteryzowaniu demokracji bezpośredniej, jest trudność w znalezieniu jednej uniwersalnej definicji tego terminu, co powoduje powstawanie licznych sporów wokół rozumienia bezpośredniej formy sprawowania władzy, który to problem z kolei często skupia uwagę wielu badaczy i teoretyków.

Termin *demokracja bezpośrednia* nie ma dziś precyzyjnie określonego znaczenia. Wspólną cechą większości definicji *demokracji bezpośredniej* jest osobisty udział członków zbiorowego podmiotu suwerenności w wypełnianiu przez nich różnorodnych funkcji publicznych. Istotą jej jest to, że uprawnieni obywatele mogą bezpośrednio decydować, w drodze głosowania, o ważnych sprawach dotyczących bytu danego państwa czy społeczeństwa⁴¹. Fundamentem demokracji bezpośredniej jest to, że decyzje polityczne podejmowane są przez uprawnionych obywateli, a nie przez wybranych w elekcjach reprezentantów czy urzędników⁴². Dlatego też demokrację bezpośrednią uważa się za najpełniejszą, najczystsza formę sprawowania władzy demokratycznej, bowiem w ten

³⁷ C. Poteman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970, s. 27.

³⁸ C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford 1977.

³⁹ M. Marczevska-Rytke, *Demokracja bezpośrednia w teorii...*, op. cit., s. 80–82.

⁴⁰ Ibidem, s. 31.

⁴¹ S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawno-porównawcze*, Rzeszów 2005, s. 18.

⁴² M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 55.

sposób naród ma możliwość bezpośredniego decydowania o swoim losie, o tym, co jest dla niego najważniejsze.

W polskiej literaturze specjalistycznej można znaleźć informacje na temat wielu koncepcji i sposobów rozumienia pojęcia *demokracja bezpośrednia*. Najczęściej pojawiają się poglądy wskazujące na to, że ten typ demokracji opiera się na bezpośrednim udziale „członków zbiorowego podmiotu suwerenności (obywateli państwa-miasta, wolnej ludności męskiej, narodu, ludu, ludu pracującego⁴³) w wypełnianiu przez nich funkcji publicznych”⁴⁴. Rzeczywistość – jak zauważa Piotr Uziębło – nie jest jednak tak jednoznaczna i zazwyczaj stopień udziału uprawnionych obywateli w procesie sprawowania władzy w państwie jest różny⁴⁵. Biorąc ten aspekt pod uwagę, Grażyna Ulicka i Konstanty A. Wojtaszczyk wskazują na funkcjonowanie dwu form demokracji bezpośredniej: formy proceduralnej i formy władczej. Te pierwsze są traktowane jako bodziec do podjęcia działania przez właściwe organy państwowe, natomiast te drugie są wyrazem bezpośredniego zaangażowania uprawnionych obywateli w proces podejmowania decyzji dotyczących określonych rozstrzygnięć⁴⁶.

Postrzegając demokrację bezpośrednią jako pewnego rodzaju konkurentkę dla demokracji reprezentacyjnej, Władysław Kulesza i Piotr Winczorek zwracają uwagę, iż „gdy odzywa się sam suweren, milczeć muszą ci, którzy są jedynie jego reprezentantami. Dlatego też w państwach głęboko przywiązanych do tradycji parlamentaryzmu (np. w Wielkiej Brytanii) na demokrację bezpośrednią patrzy się niechętnym okiem i niezwykle rzadko sięga się do jej instrumentów. Niektórzy myśliciele polityczni twierdzą, że lud (naród) sam nie potrafi się mądrze rządzić. I nawet jeśli przyznaje się mu status suwerena, powinien się ograniczyć do wyłonienia tych, którzy będą decydować (w domyśle – mądrzej) w jego imieniu i interesie. Jak łatwo się zorientować, nie są to poglądy w pełni zgodne z ideałem demokracji”⁴⁷, co potwierdza niejako praktyka polityczna wielu państw, które szczególnie w ostatnich latach odwołują się do instrumentów demokracji bezpośredniej w coraz większej liczbie spraw nie tylko o charakterze państwowym, ale i lokalnym oraz ponadpaństwowym.

W opinii Marii Marczewskiej-Rytko demokracja bezpośrednia to taka forma sprawowania rządów, gdzie poszczególni uprawnieni obywatele podejmują decyzję o przyjmowanej przez państwo (region, gminę) polityce i o funkcjonujących tamże zasadach. Aby te decyzje podejmować, wyborcy mogą skorzystać z systemu głosowania lub wyrazić swoją opinię w mniej formalny sposób, który prowadzi do osiągnięcia porozumienia⁴⁸.

Według Bronisława Świderskiego istota demokracji bezpośredniej opiera się na takiej wizji społeczeństwa, które pozwala obywatelom „aktywnie i konsekwentnie wyrażać postawy i przekonania polityczne, podejmować inicjatywy ustawodawcze, kontrolować swoich przedstawicieli, i – w szczególnych przypadkach – odwoływać ich przed upływem kadencji”⁴⁹. Autor zachęca przy tym, szczególnie obecnie – w obliczu poja-

⁴³ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 299.

⁴⁴ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 137.

⁴⁵ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*, op. cit., s. 12.

⁴⁶ G. Ulicka, K. Wojtaszczyk, *Instytucjonalne aspekty polityki*, w: *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2003, s. 174.

⁴⁷ W. T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s. 41.

⁴⁸ M. Marczevska-Rytka, *Demokracja bezpośrednia w teorii...*, op. cit., s. 37.

⁴⁹ B. Świderski, *Gdańsk i Ateny. O demokracji bezpośredniej w Polsce*, Warszawa 1996, s. 9.

wiających się wielu nowych koncepcji politycznych, do dyskusji i odpowiedzi na pytania o ideę bezpośredniego sprawowania władzy, a także o relacje między demokracją bezpośrednią a przedstawicielską⁵⁰.

Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę na opinię Tomasza Merty, który recenzując pracę *Gdańsk i Ateny. O demokracji bezpośredniej w Polsce* pisał o demokracji bezpośredniej jako tej, która z dużym prawdopodobieństwem „ma mocniejsze filozoficzne uzasadnienie jako pozostająca nieporównanie bliżej etymologicznego znaczenia słowa demokracja i jej greckiego źródła. Wedle tej koncepcji polityka nie jest sztuką dla wybranych, ale częścią ludzkiego doświadczenia, miejscem realizacji wolności jednostki i poszukiwania prawdziwego szczęścia”. Merta utrzymywał, iż demokracja oparta na rządzeniu elit, kładzie nacisk na wolność od polityki, natomiast demokracja bezpośrednia, oparta na obywatelach, docenia wolność skierowaną w przeciwną stronę: do sfery publicznej, do polityki⁵¹.

Należy zauważyć, iż zainteresowanie demokracją bezpośrednią wynika między innymi z natury zmian politycznych, które dokonywały się i nadal dokonują we współczesnej cywilizacji. Jak utrzymuje Paweł Śpiwak, aby demokracja i jej wartości były doceniane przez społeczeństwo i aby potrafiło ono rozsądnie się nią posługiwać, fundamentem tego sposobu sprawowania władzy winni być dojrzały politycznie obywatele oraz, co za tym idzie, mądra opinia publiczna. Teoretycy demokracji wierzą, iż rozszerzając partycypację obywatelską, czyli rozszerzając demokrację bezpośrednią, pogłębia się obywatelską świadomość polityczną i moralną. Wpłyne to na zmniejszenie niebezpieczeństwa tyranią i na poprawę jakości rządzenia⁵². Demokracja bezpośrednia wychowuje zatem obywateli, wykształca w nich odpowiedzialność, zdolność do współdziałania czy samoorganizowania się. Bardzo ważną cechą takiej demokracji jest fakt, iż w wyniku stosowania jej procedur zwiększana jest wiedza, pogłębiane są kompetencje polityczne obywateli, którzy poprzez głosowanie mogą podejmować decyzje i działać racjonalnie⁵³. Kompetencje obywatelskie i poziom wiedzy wyborców na temat życia publicznego może być pogłębiany nie tylko przez rozwijanie w społeczeństwie postaw obywatelskich (aktywne uczestnictwo w organizacjach publicznych, społecznych, pozarządowych), ale także poprzez rzetelnie przygotowane informacyjne kampanie wyborcze, czy też przez debaty publiczne na temat istotnych zagadnień i problemów wymagających rozstrzygnięcia. Zwolennicy bezpośredniej formy rządów zauważają, że umożliwiając społeczeństwu partycypację w życiu politycznym, wychowuje się aktywnego, zaangażowanego, roztropnego i odpowiedzialnego obywatela. W ten sposób można bowiem ograniczyć władzę partyjną i władzę państwowej biurokracji. Demokracja bezpośrednia jest w związku z tym traktowana jako taka, której celem nie jest zaspokajanie wyłącznie politycznych interesów systemu, ale także zaspokajanie potrzeb psychologicznych oby-

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ T. Merta, *Recenzja książki B. Świdorskiego, Gdańsk i Ateny. O demokracji bezpośredniej w Polsce*, Warszawa 1996, „Res Publica Nowa”, nr 3/1996, s. 3; za: M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii...*, op. cit., s. 39.

⁵² P. Śpiwak, *Obietnice demokracji*, Kraków 2004, s. 82.

⁵³ Kompetencje obywateli oraz wiedza na temat życia publicznego mogą być pogłębiane nie tylko przez rozwijanie w społeczeństwie postaw obywatelskich (aktywne uczestnictwo w organizacjach publicznych, społecznych, pozarządowych), ale i przez rzetelnie przygotowane informacyjne kampanie wyborcze.

wateli: integracji z innymi wyborcami, poczucia przynależności do grupy, zaangażowania w realizację dobra wspólnego, dumy wynikającej z podejmowania wysiłku zbiorowego.

Analizując próby definiowania terminu *demokracja bezpośrednia*, zauważa się wielość dyskusji na ten temat wśród teoretyków i badaczy zagranicznych. Generalnie, mianem demokracji bezpośredniej określane są formy rządu, w których wszyscy uprawnieni obywatele uczestniczą w procesie podejmowania decyzji politycznych. Literatura politologiczna i prawnicza wymienia wiele koncepcji i sposobów rozumienia pojęcia demokracji bezpośredniej. Jak już wspomniano, większość autorów, zabierających głos w deliberacji na temat tej formy demokracji, wskazuje na bezpośredni udział obywateli w wypełnianiu przez nich funkcji publicznych. Większość teoretyków demokracji uważa, że bez istotnego zaangażowania obywateli w proces podejmowania decyzji państwowych, postulaty demokracji bezpośredniej nie zostaną osiągnięte. Sugeruje się również, iż zaangażowanie obywateli wpływa zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na wiele aspektów życia politycznego. Zwolennicy popularnej partycypacji argumentują, że uczestnictwo obywateli w ważnych wyborach państwowych odzwierciedla i wzmacnia demokratyczną legitymizację, która pomaga ograniczyć przemoc i ukierunkować ją w stronę prawidłowej rywalizacji⁵⁴. Z kolei *demokratyczni elityści* (*democratic elitists*) sugerują, że zaangażowanie obywateli powinno zostać zminimalizowane przede wszystkim po to, aby system polityczny i decyzje o kształcie tegoż systemu pozostały w rękach tych, którzy są lepiej poinformowani i w większym stopniu wspierający wartości tego systemu⁵⁵.

Biorąc zatem pod uwagę definicje demokracji bezpośredniej i próby scharakteryzowania czym ona w swej istocie jest, przywołać warto poglądy zagranicznych badaczy, którzy zajmują się tą formą demokratycznego rządzenia.

I tak na przykład Giovanni Sartori w swojej najpopularniejszej pracy *Teoria demokracji* pisząc o różnych formach demokracji, oprócz demokracji wyborczej (proceduralnej)⁵⁶ oraz przedstawicielskiej⁵⁷ wyróżnia również demokrację partycypacyjną, bezpośrednią i demokrację przez referendum. Demokracja bezpośrednia, według Sartoriego, definiowana *a contrario*, jest po prostu demokracją bez przedstawicieli. Każda demokracja bezpośrednia jest swojego rodzaju demokracją samorządną, ale ze względu na znaczenie czynnika wielkości – jako autentycznie samorządne demokracje bezpośrednie uznaje on tylko grupy względnie małe – takie, które można łatwo obserwować. Przykładem takiej demokracji jest demokracja starożytna, w której zachowania uczestników mogły być poddane obserwacji. Dokonywała się ona na zebraniach obywateli. Sartori twierdzi, że

⁵⁴ G. B. Powell Jr, *Contemporary democracies. Participation, Stability, and Violence*, Cambridge 1982, s. 2; J. R. Pennock, *Democratic Political Theory*, Princeton 1979, s. 442.

⁵⁵ G. B. Powell Jr, *Contemporary democracies...*, op. cit., s. 12.

⁵⁶ Demokracja wyborcza rozumiana jest po schumpeterowsku: „(...) rola ludu polega na wyłonieniu rządu albo też jakiegoś ciała pośredniego, które z kolei wyłoni władzę wykonawczą na szczeblu krajowym czy rząd (...) metoda demokratyczna jest rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”; J. A. Schumpeter, *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa 1995, s. 336–337.

⁵⁷ W demokracji przedstawicielskiej – wg Sartoriego – lud wybiera swoich reprezentantów i pozwala im w swoim imieniu podejmować decyzje. Demokracja proceduralna (wyborcza) jest niezbędna, choć z drugiej strony niewystarczająca, dla demokracji przedstawicielskiej; G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1988, s. 38–42.

monitorowanie demokracji możliwe jest przy wielkości zgromadzenia rzędu kilku tysięcy, a i tak już wielkość ta jest przyczyną wielu „pośredniości” w demokracji bezpośredniej. Dlatego też autor jest zdania, że „demokracja grecka była prawdziwie i autentycznie bezpośrednia tylko po części”. W sytuacji gdy ma się do czynienia z demokracją bezpośrednią, której wielkość uniemożliwia jej obserwację, „jedynym czynnikiem przesądającym o jej bezpośredniości jest – zasadniczo – konkluzja, że nie jest to demokracja przedstawicielska”.

Demokracja przez referendum – zdaniem G. Sartoriego – jest zatem demokracją, w której ludzie podejmują decyzje bezpośrednio, ale nie na wspólnym zgromadzeniu, tylko w referendum. Sartori traktuje tę demokrację jako rodzaj demokracji bezpośredniej, a co więcej, utrzymuje, że dzięki dynamicznemu rozwojowi nowych technologii, demokracja przez referendum przewyższa pewne ograniczenia (związane z wielkością i przestrzenią) demokracji bezpośredniej. Z drugiej jednak strony, z dwóch powodów można tę demokrację traktować jako odrębny rodzaj. Mimo iż demokracja poprzez referendum jest bezpośrednia w tym sensie, że nie ma w niej ciał pośredniczących, to jednak z tej kategorii dyskwalifikuje ją brak elementu bezpośredniości wzajemnych oddziaływań. Dlatego też Sartori mówi o „demokracji bezpośredniej odizolowanych, odrębnych jednostek nie oddziałujących na siebie uczestników”. Kolejną przyczyną takiego patrzenia owego teoretyka jest fakt, iż instytucję referendum wprowadzić można jako jeden z elementów demokracji przedstawicielskiej. Wówczas można mówić o funkcji uzupełniającej referendum, które pozwala deputowanym w parlamencie, a także obywatelom z prawem wyborczym – decydować czy też wyrażać swoją opinię w różnych kwestiach państwowych. Referendum traktowane jest wówczas jako jeden z mechanizmów demokracji reprezentacyjnej: uczestnik referendum działa bowiem w odosobnieniu, bez uczestniczenia w dyskusji, decyzję podejmując samodzielnie.

Odpowiadając na pytanie o istotę i miejsce demokracji partycypacyjnej wśród wymienionych powyżej form, Sartori pisze o tym, że zwolennicy demokracji partycypacyjnej pielęgnują ideał demokracji bezpośredniej, jednak rzadko nawiązują do niego w swojej teorii. Autor zgadza się przy tym z opinią *partycypacjonistów*, że *uczestnictwo wyborcze* nie jest ani prawdziwym, ani właściwym miejscem uczestnictwa (...) uczestnictwo, właściwie i sensownie rozumiane, polega na osobistym udziale, aktywnym i chętnym włączaniu się⁵⁸.

Również Robert Dahl nawiązywał do istoty demokracji bezpośredniej. W swojej książce pt. *O demokracji* wyrażał opinię, że demokracja bezpośrednia łączy się z możliwością wspólnego, rzeczywistego podejmowania decyzji przez obywateli w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą, są dla nich ważne. W opinii Dalha niezbędnym warunkiem demokracji bezpośredniej jest kolektywne dyskutowanie nad ważnymi zagadnieniami życia danej społeczności, a następnie decydowanie⁵⁹. Co więcej, autor utrzymywał (podobnie zresztą jak G. Sartori), że prawdziwa demokracja bezpośrednia możliwa jest wyłącznie w niewielkich wspólnotach: „im więcej obywateli żyje w demokracji, w tym mniejszym stopniu obywatele mogą bezpośrednio uczestniczyć w decyzjach rządu”⁶⁰.

⁵⁸ G. Sartori, *Teoria...*, op. cit., s. 145–151.

⁵⁹ R. A. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 97–98.

⁶⁰ Ibidem, s. 103.

Andrew Heywood utrzymuje, iż klasyczna koncepcja demokracji, która przetrwała do XIX stulecia, była mocno zakorzeniona w powszechnej partycypacji (w „rządach ludu”), czerpiąc z przykładu ateńskiego miasta-państwa. Jak pisze Heywood „kamień węgielny demokracji ateńskiej stanowiło bezpośrednie i ciągłe uczestnictwo wszystkich obywateli w życiu polis (...) demokracja ateńska była więc systemem «demokracji bezpośredniej», czy też używając pojawiającego się czasem określenia «demokracji uczestniczącej», gdzie obywatele mogli samodzielnie – bez wyłaniania klasy profesjonalistów – podejmować decyzje»⁶¹.

Arendt Lijphart utrzymywał, iż demokracja bezpośrednia nie ogranicza się do udziału obywateli w stanowieniu prawa, ale obejmuje także możliwość podejmowania decyzji personalnych (do czego mogła być wykorzystywana instytucja *recall*)⁶². Demokracja bezpośrednia jest również rozumiana jako system polityczny, „w którym obywatele uczestniczą w sprawowaniu władzy w sposób wolny i równy. Naród spotyka się w tym samym miejscu i wyraża swą wolę, uznając głos większości w głosowanych kwestiach prawnych”⁶³.

W większości współczesnych definicji demokracji bezpośredniej zwraca się uwagę na to, że bezpośrednia forma rządzenia nie istnieje w izolacji od demokracji pośredniej (reprezentacyjnej), ale współgra z nią i stanowi jej istotny komponent. Ponadto, zauważyć należy, iż demokracji bezpośredniej poświęcono znacznie mniej uwagi aniżeli demokracji przedstawicielskiej.

Warto w tym miejscu powołać się na opinię Johna G. Matsusaka, według którego demokracja bezpośrednia postrzegana jest jako tzw. *umbrella term* dla wielorakich procesów decyzyjnych, poprzez które obywatele mają możliwość zatwierdzać prawa bezpośrednio – bez delegowania uprawnień na swych przedstawicieli⁶⁴.

Należy podkreślić, iż analiza aparatu definicyjnego demokracji bezpośredniej pozwala wyodrębnić różnice, które występują w pojmowaniu tego pojęcia. W literaturze wyodrębnić można trzy kluczowe poglądy, które charakteryzują się dużą rozbieżnością, jeśli chodzi o rozumienie pojęcia *demokracja bezpośrednia*⁶⁵.

Pierwsze podejście jest najbardziej restrykcyjne i dotyczy doktryny wielu państw (szczególnie Ameryki Łacińskiej), gdzie spotyka się opinię, że demokracja bezpośrednia to termin zarezerwowany wyłącznie dla starożytnych Aten. Współcześnie można mówić tylko o demokracji semibezpośredniej (półbepośredniej). Jest to konsekwencja tego, że brakuje obecnie spełnienia warunku jedności miejsca i czasu oraz udziału całego zbiorowego podmiotu suwerenności we wszystkich etapach procesu decyzyjnego⁶⁶.

⁶¹ A. Heywood, *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Warszawa 2009, s. 215.

⁶² A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven 1997; A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Democracy in Twenty One Countries*, New Haven 1984.

⁶³ S. Zogg, *Typologie des systèmes démocratiques*, „Le référendum – Documents réunis et commentés par François Hamon”, Paris 1997, Documentation française no. 1. 21.

⁶⁴ J. G. Matsusaka, *Direct Democracy works*, „Journal of Economic Perspectives” vol. 19, nr 2/2005, s. 187; J. G. Matsusaka, *Direct Democracy*, forthcoming w: *Encyclopedia of Public Choice*, red. C. K. Rowley, F. Schneider, Kluwer Academic Publishers; <http://www-rcf.usc.edu/~matsusak/research.htm>, 14.03.2005.

⁶⁵ M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia...*, op. cit., s. 57–58.

⁶⁶ P. Uziębło, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII/2004, s. 300.

W oparciu o to rozumienie, wypada stwierdzić, że poza kilkoma wyjątkami demokracja bezpośrednia współcześnie nie funkcjonuje.

Drugie podejście przyjęte przez wielu autorów utrzymuje, że z demokracją bezpośrednią mamy do czynienia tylko wówczas, gdy w rękach suwerena leżą finalne, ostateczne decyzje. W sytuacji, gdy tak nie jest, a uprawnieni do głosowania mają wyłącznie możliwość pośredniego wpływu na kształt decyzji politycznych, wówczas można mówić o demokracji semibezpośredniej, gdzie decyzje ostateczne podejmowane są przez określone organy. Do zbiorowego podmiotu suwerenności należy funkcja inicjowania zmian⁶⁷. W tym nurcie mieści się więc definicja skonstruowana przez Feliksa Siemieńskiego, utrzymującego, że w ramach demokracji bezpośredniej mogą funkcjonować „takie formy bezpośredniego sprawowania władzy przez lud, gdy suweren (...) podejmuje decyzje ostatecznie”. Formą bezpośredniej demokracji nie są zatem instytucje, pozwalające ludowi „wpływać na sprawowanie władzy przez organy przedstawicielskie czy aparat administracji państwowej poprzez występowanie z inicjatywami, wnioskami, rządami”⁶⁸. Stosując kryterium związane z finalizacją decyzji przez suwerena, wnioskować można, że do instytucji demokracji bezpośredniej zaliczyć nie można np. referendum konsultacyjnego czy inicjatywy powszechnej. Te bowiem instrumenty nie oznaczają podjęcia decyzji: w pierwszym przypadku jest to tylko wyrażenie opinii w jakiejś sprawie, natomiast w drugim – jest to w zależności od charakteru inicjatywy (czy jest bezpośrednia, czy też nie jest) rozpoczęcie procesu przygotowania do głosowania powszechnego lub np. zainicjowania głosowania w parlamencie nad wnioskiem o przeprowadzenie referendum.

Według trzeciego podejścia, do instytucji demokracji bezpośredniej można zaliczyć wszystkie instytucje, które opierają się na zasadzie współdziałania obywateli w procesie podejmowania decyzji. Zatem zarówno inicjatywa powszechna, referendum konsultacyjne czy ostateczne zatwierdzenie jakiegoś prawa w wiążącym głosowaniu powszechnym należą – według tego ujęcia – do bezpośrednich form rządzenia. Do tego podejścia zaliczyć można przywołaną już wcześniej definicję B. Banaszaka i A. Preisnera, którzy utrzymują, że cechą demokracji bezpośredniej jest bezpośredni udział uprawnionych w realizowaniu funkcji o charakterze publicznym⁶⁹. To ujęcie traktuje demokrację bezpośrednią najszerzej i pozwala do jej instytucji zaliczyć zarówno inicjatywę, jak i wszystkie typy referendum oraz zgromadzenie ludowe.

W kontekście rozważań nad istotą demokracji bezpośredniej i uczestnictwa suwerena w procesie podejmowania decyzji politycznych warto przywołać poglądy Benjamina Barbera. Ten amerykański teoretyk polityki jest propagatorem ponownego skupienia się na społecznościach obywatelskich i obywatelstwie zaangażowanym – jako na narzędziach budowania efektywnej demokracji. Barber utrzymuje, iż bezpośrednia partycypacja obywateli w podejmowaniu istotnych dla państwa decyzji jest tym, co może

⁶⁷ M. A. Fernandez Ferrero, *Iniciativa legislative popular*, Madrid 2001, s. 24–27; za: P. Uziębło, *Konstrukcja prawna i funkcjonowanie instytucji demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej w państwach Europy Centralnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XIV/2005, s. 300.

⁶⁸ F. Siemieński, *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, w: *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, A. Burda, M. Rybicki, W. Skrzydło, T. Szymczak, Wrocław–Warszawa–Kraków 1969, s. 206; za: M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia...*, op. cit., s. 57.

⁶⁹ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne...*, s. 152.

zaradzić niedoskonałościom demokracji przedstawicielskiej i przyczynić się do powstania silnej, stabilnej demokracji. Barber jest zdania, iż demokracja musi dawać obywatelom wolność i jako zaangażowanie obywatelskie stanowi ona źródło zarówno cnót obywatelskich, jak i poczucia wspólnoty⁷⁰.

Andrew Reeve i Alan Ware prezentują podobne poglądy. Odwołując się niejako do koncepcji J. J. Rousseau piszą, iż demokracja bezpośrednia postrzegana jest przede wszystkim przez pryzmat realizacji zasady suwerenności narodu oraz jako odzwierciedlenie woli ludu⁷¹.

Do powyższych poglądów nawiązuje również Wolf Linder twierdząc, że bezpośrednie formy uczestnictwa obywateli „poprawiają” niedoskonałości demokracji przedstawicielskiej: „demokratyczna władza dla ludu stanowi rozwiązanie realistyczne w tym sensie, że znaczna większość obywateli nie jest – i prawdopodobnie nigdy nie będzie – politycznie aktywna. Jednak w demokracjach takich jak Stany Zjednoczone Ameryki (USA) i Konfederacja Szwajcarska obywatele oczekują czegoś więcej. To właśnie niedostatki władzy przedstawicielskiej, jak również domaganie się przez obywateli możliwości osobistej ekspresji oraz partycypacji politycznej, zapewniły ruchom populistycznym sukces we wprowadzaniu, do początkowo przedstawicielskich systemów, mechanizmów demokracji bezpośredniej. Doświadczenia z tym amalgamatem rozwijały początkowe nadzieje populistów, a jednocześnie zaprzeczyły większości obaw przeciwników demokracji bezpośredniej – przynajmniej w praktyce (...) Demokracja bezpośrednia, dając ludziom władzę określania kiedy i w jakich kwestiach biorą sprawy we własne ręce, działa zawsze jako czynnik korygujący rządy przedstawicielskie”⁷².

W dyskursie nad istotą współczesnej demokracji bezpośredniej nie sposób pominąć konceptu Thomasa E. Cronina, który niejako w odpowiedzi na mocne i słabe strony obu podstawowych typów demokracji, przedstawił trzeci model: *sensible democracy* – demokrację racjonalną. Jego zdaniem model ten łączy w sobie zalety rządów przedstawicielskich oraz bezpośrednich.

Demokrację racjonalną, w której istnieje możliwość odwołania się do referendum czy inicjatywy ludowej, charakteryzuje Cronin m.in. następującymi cechami:

- uznanie instytucji przedstawicielskich i przekazanie ustawodawcy oraz innym wybieralnym urzędnikom zadań stanowienia większości praw;
- uznanie rządów większości przy jednoczesnym poszanowaniu i ochronie praw mniejszości;
- dążenie do doskonalenia procesów legislacyjnych oraz przeprowadzanie okazjonalnych głosowań w sprawach publicznych;
- ustanowienie instytucji odwołania lub procedury wotum nieufności względem funkcjonariuszy publicznych nieodpowiednio pełniących swoje funkcje;
- dążenie do doskonalenia i zwiększenia kompetencji zwykłych ludzi zarówno w zakresie obejmowania urzędów, jak i stosowania procedur demokracji bezpośredniej⁷³.

⁷⁰ B. Barber, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkley–London 1984, s. 179–180.

⁷¹ A. Reeve, A. Ware, *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*, Londyn 1992, s. 75.

⁷² W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 226.

⁷³ Por. M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich...*, op. cit., s. 54–56.

Można zauważyć, iż racjonalna demokracja opiera się na zasadniczej roli zaufania do przedstawicieli (przy nieufnym stosunku do koncentracji władzy w jakiegokolwiek instytucji) oraz ograniczonego zaufania do decyzji społeczeństwa (przy przejawianej niekiedy nieufności wobec opinii większości). Dodać należy, iż z tej perspektywy – w koncepcji Cronina zauważa się dwuznaczny stosunek do demokracji ludowej – teoretycznie ją faworyzujący, a z drugiej strony zachowujący sceptyczną postawę wobec sposobu, w jaki ta forma demokracji jest realizowana w poszczególnych stanach i miejscowościach⁷⁴.

Wolf Linder pojmuje jednak politykę z proponowanym przez Thomasa Cronina konceptem współczesnej demokracji. Linder, bazując na praktyce szwajcarskiej i zakładając, że „relacje między demokracją bezpośrednią a rządami przedstawicielskimi mogą rozwijać się także w mniej harmonijny sposób, niż sugerowałby to Cronin”⁷⁵, poddaje pod dyskusję trzy kwestie. Po pierwsze utrzymuje, iż ważną cechą demokracji bezpośredniej jest podatność na nierówność obywatelskiej partycypacji, na nierówne możliwości różnych grup w przyciąganiu uwagi publicznej oraz wywieraniu wpływu na opinię publiczną. W związku z tym, wymieniane przez T. Cronina dążenie do zmniejszenia wpływu elementów tajnych, a także pieniędzy i grup partykularnego interesu w publicznym procesie decyzyjnym, są cechami nazbyt optymistycznymi, a modele demokracji bezpośredniej i model demokracji racjonalnej nie dają w tej kwestii przekonującej, jednoznacznej odpowiedzi⁷⁶. Po drugie, w związku z tym, że Cronin sprzeciwia się stosowaniu ogólnonarodowych inicjatyw i referendów⁷⁷, do rangi zasadniczego problemu, a nawet źródła konfliktów politycznych, może urosnąć kwestia wyłączenia pewnych spraw spod głosowania powszechnego⁷⁸. Trzecią kwestią poddawaną przez Lindera pod rozwałę są preferencje obywateli, które powinny mieć decydujący wpływ na politykę i władzę. Demokracja racjonalna z przeprowadzanym od czasu do czasu głosowaniem powszechnym, zdaje się spełniać to kryterium. Punkt ciężkości leży jednak na dodatkowych właściwościach instytucji oraz na tym, czy potrafią one w racjonalny sposób zapewnić odpowiedni wpływ obywateli⁷⁹. Najbardziej racjonalny system z punktu widzenia preferencji wyborców może stanowić dwupartyjna demokracja parlamentarna, będąca wrażliwą na niezbyt duże zmiany elektoratu i skutecznie potrafiąca neutralizować opór pluralistycznych grup interesu. Sprawą najwyższej wagi powinno być poszerzanie uczestnictwa obywatelskiego w dziedzinach społeczno-ekonomicznych, a nie w sferze instytucji politycznych⁸⁰.

⁷⁴ T. E. Cronin, *Direct Democracy...*, op. cit., s. 249–250.

⁷⁵ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 227.

⁷⁶ Ibidem, s. 228.

⁷⁷ „Zbyt dużo kwestii na poziomie państwowym dotyczy bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowych stosunków gospodarczych”; T. E. Cronin, *Direct Democracy...*, op. cit., s. 251.

⁷⁸ W modelu demokracji racjonalnej brak jest odpowiedzi na pytanie o funkcje demokratycznych procedur – tzn. czy demokracja ma rozstrzygać tylko sprawy dotyczące rządzenia, czy też może dotyczyć innych płaszczyzn życia społecznego. W teorii partycypacji demokracja jest wartością i służy emancypacji obywateli. W związku z tym, żaden z przedmiotów głosowania nie powinien być wyłączony spod jej zasad.

⁷⁹ Optymalny wpływ obywateli może być zapewniony poprzez łączenie w określone kombinacje elementów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej, czego dowodem empirycznym może być demokracja szwajcarska; W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 229.

⁸⁰ F. Scharpf, *Demokratie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970, s. 54; por. W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 229.

Podsumowując, zaznaczyć należy, iż istotą demokracji bezpośredniej jest bezpośrednie uczestnictwo uprawnionych w procesie decyzyjnym. Zdaniem zwolenników tej formy sprawowania władzy państwowej, to właśnie udział suwerena w procesie decyzyjnym, a także wzrost poziomu wykształcenia i wiedzy oraz rozwój nowoczesnych technik informacji i komunikacji mogą przyczynić się do przezwyciężenia różnego rodzaju przeszkód w upowszechnianiu bezpośredniej formy rządów.

Procedury demokracji bezpośredniej są z jednej strony źródłem wielu obaw, z drugiej zaś – nadziei na kształtowanie demokratycznej przyszłości. Hanspeter Kriesi twierdzi, że bezpośrednio narzędzia władcze mogą funkcjonować prawidłowo, nawet jeśli bezpośrednia partycypacja nie do końca spełnia swoją rolę edukacyjną, w której to roli pokładają nadzieje zwolennicy rozważanej formy sprawowania władzy. Innymi słowy Kriesi dodaje do „realistycznej” teorii demokracji przedstawicielskiej w stylu Schumpetera, „realistyczną” teorię demokracji bezpośredniej⁸¹. Według H. Kriesi elity stanowią swojego rodzaju siłę napędową w procesie podejmowania decyzji politycznych oraz, że obywatele w niewielkim stopniu są zainteresowani polityką, a także są niewystarczająco o niej poinformowani⁸². Prócz tego w podejmowaniu politycznych decyzji obywatele uciekają się do różnorodnych strategii sygnifikujących, skonfrontowani z problemem podjęcia decyzji zachowują się jak *poznawczy minimaliści (cognitive minimalists)*⁸³. Warto nadmienić, iż Anthony Downs – twórca ekonomicznej teorii demokracji – zastosował założenia Kriesi do analizy zachowań wyborców podczas wyborów w demokracjach przedstawicielskich. Dowodził, że obywatele upraszczają swoje wybory i często przekazują akt podjęcia decyzji innym aktorom, których darzą zaufaniem, wierząc w ich kompetencje⁸⁴. Jest bardzo prawdopodobnym, że obywatele będą postępować w ten sposób również w procedurach demokracji bezpośredniej.

Rozstrzygająca rola elit politycznych w podejmowaniu decyzji politycznych stanowi drugi element wyżej wymienionego rdzenia *realistycznej* teorii demokracji bezpośredniej, która to teoria w centrum uwagi stawia interakcję między elitą i obywatelami. Stwierdzić można, że elita polityczna jest siłą napędową procesu formowania opinii publicznej, a konkurujące ze sobą obozy elity politycznej próbują kontrolować decyzje obywateli. Jak długo funkcjonują elity o odmiennych punktach widzenia, tak długo nie będzie zagwarantowana całkowita kontrola jednej z nich nad procesem decyzyjnym. Dodać należy, iż nawet jeśli elity odgrywają kluczową rolę w procedurach demokracji bezpośredniej, to i tak zachowany będzie element niepewności w odniesieniu do rezultatu konkretnych głosowań. W związku z tym słusznie zauważa Adam Przeworski, iż zarówno demokracja bezpośrednia, jak i przedstawicielska, nie tylko uwzględniają element dominacji elit, ale i element zasadniczej otwartości na rezultat wyżej wymienionych procedur⁸⁵.

⁸¹ M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich...*, op. cit., s. 58–59.

⁸² H. Kriesi, *How direct-democratic decisions are made. Towards a 'realistic' theory of direct democracy*, ECPR joint session, warsztaty pt. „Deliberative Democracy in Theory and Practice”, Turyn, 23–27.03.2002, s. 4; <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin.aspx>, 9.02.2005.

⁸³ Ibidem, s. 5.

⁸⁴ A. Downs, *An economic theory of democracy*, New York 1957, s. 230–231.

⁸⁵ A. Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge 1991, s. 13.

Warto pamiętać, że w literaturze w kontekście dyskusji nad demokracją bezpośrednią spotkać można termin *demokracja semibezpośrednia*. Jest on tożsamy z współczesną demokracją bezpośrednią, funkcjonującą obecnie w warunkach, w których nie są spełnione dwa kluczowe wymagania (występujące w starożytnych Atenach): zaistnienie jednościsła i czasu, a także udział całego zbiorowego podmiotu suwerenności w całym procesie podejmowania decyzji. Biorąc jednak pod uwagę element ostateczności głosu suwerena w procesie decyzyjnym, można stwierdzić, że większość instytucji umożliwiających udział obywateli w realizacji władzy zwierzchniej ma charakter demokracji bezpośredniej. Ze względu na to, iż tylko w przypadku konsultacji oraz inicjatywy ludowej suweren nie jest ostatecznym decydem w poruszanych za pomocą tych instytucji kwestiach, uznane one mogą być za instytucje demokracji semibezpośredniej⁸⁶.

Znawca szwajcarskiego systemu politycznego – Wolf Linder – pisze o demokracji tzw. półbezpośredniej i charakteryzuje ją na przykładzie kształtowania się demokracji w Szwajcarii. Szwajcarzy mieli świadomość tego, że podejmowanie decyzji w każdym przypadku przez lud nie jest możliwe. Dążono jednak do tego, by społeczeństwo brało udział w podejmowaniu decyzji najważniejszych dla obywateli. Zwolennicy tego podejścia domagali się również ugody między władzami a społeczeństwem we wszystkich istotnych kwestiach. W związku z tym rozróżnił Linder trzy podstawowe typy spraw, które rozstrzygane są w szwajcarskim systemie: kwestie konstytucyjne, które są najważniejsze⁸⁷, kwestie o drugorzędnym znaczeniu (ustawy zwykłe i regulacje zatwierdzane przez parlament)⁸⁸ oraz kwestie mniejszej wagi (wiązące się ze zwykłymi regulacjami czy rozporządzeniami władz)⁸⁹. Trzy (wymienione w tabeli 2) kategorie kwestii przyporządkowane są różnym formom prawnym, władzom i postaciom powszechnej partycypacji. Społeczeństwo nie partycypuje w pewnych decyzjach i dlatego ten system szwajcarski – jako pewnego rodzaju specyficzny przypadek – często określany bywa jako *demokracja półbezpośrednia*.

Tabela 2

Schemat pojęciowy: instytucjonalna selekcja kwestii, podlegających demokracji bezpośredniej na szczeblu związkowym

Kwestie	Forma prawna	Obradująca władza	Partycypacja społeczna
Mniejszej wagi	Regulacje prawne	Parlament, władza wykonawcza	–
Ważne	Zwykłe ustawodawstwo	Parlament	Referendum (opcjonalne)
Najważniejsze	Poprawka do konstytucji	Parlament	Inicjatywa, referendum (obligatoryjne)

Źródło: W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996, s. 143.

⁸⁶ P. Uziębło, *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia – wybrane zagadnienia*, <http://pedrou.w.interia.pl/demokracja.htm>, 19.05.2012.

⁸⁷ Społeczeństwo partycypuje w tym przypadku w formie inicjatyw (proponując głosowanie nad poprawkami do konstytucji) lub w formie obligatoryjnych referendów (głosując nad wszystkimi poprawkami proponowanymi przez parlament).

⁸⁸ W tym przypadku obywatele mogą interweniować, jeśli tylko sobie tego życzą. Referendum opcjonalne umożliwia zakwestionowanie parlamentarnych decyzji. Nie można jednak na drodze inicjatywy proponować zwykłego ustawodawstwa federalnego.

⁸⁹ Pozostawione są one w gestii rządu lub niekiedy parlamentu.

Warto nadmienić, iż obok terminu demokracja semibezpośrednia czy demokracja półbezpośrednia dla określenia systemu Szwajcarii (jako pewnej całości wraz z obecnymi w nim elementami demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej) używa się również określenia demokracja mieszana. W tej sytuacji pojęcie *demokracja bezpośrednia* stosowane jest w odniesieniu do instrumentów referendum i inicjatywy oraz ich praktykowania⁹⁰.

Wracając jednak do koncepcji Lindera, która jest niezwykle interesująca z perspektywy teorii demokracji, należy zauważyć, iż wedle jego podejścia najważniejsze kwestie leżą w gestii społeczeństwa, ważne kwestie należą do parlamentu, a sprawy najmniejszej wagi należą do rządu. Logika, charakteryzująca demokrację półbezpośrednią jest oczywista. W ideologii *suwerenności ludu* decyzje podejmowane przez samo społeczeństwo uważane są za „najczystsza” postać demokracji. „Autentyczne” decyzje ludu mają najwyższą prawomocność, podczas gdy parlament i rząd reprezentują rodzaj demokracji pośredniej. Dlatego też ich decyzje charakteryzuje prawomocność drugiej lub trzeciej kategorii⁹¹.

Idee demokracji bezpośredniej, w tym idea udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji, stanowią istotną część historii politycznej wielu państw świata. Jeszcze większe znaczenie zaczęto przypisywać bezpośrednim formom sprawowania władzy w momencie, gdy powstała duża liczba nowych państw demokratycznych w Europie Wschodniej, Afryce, Azji i Ameryce Łacińskiej. Prócz wielu nadziei, jakie wiązano z coraz większym wykorzystywaniem narzędzi demokracji bezpośredniej, w tym samym czasie zaczęło narastać coraz więcej obaw o zagrożenia związane z przekazaniem ludowi większego zakresu uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji. Mimo tego – szczególnie proces integracji europejskiej (choć nie tylko) – przyczynił się do coraz częstszego oddawania wielu istotnych spraw związanych z funkcjonowaniem poszczególnych państw w ręce uprawnionych do głosowania obywateli. Co jest charakterystyczne – nie tylko państwa będące członkami Unii Europejskiej – stosują referenda w celu rozwiązania spraw „unijnych-europejskich”, ale także państwa, które nie mają statusu państwa członkowskiego w wielu sytuacjach decydują się na oddanie kwestii „okołounijnych” do rozstrzygnięcia elektoratowi.

1.2. INSTYTUCJE DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

Analizując demokrację bezpośrednią nie sposób pominąć szerokiego wachlarza instytucji (narzędzi), którymi ta forma sprawowania władzy dysponuje. Współcześnie najpopularniejszymi instytucjami demokracji bezpośredniej są inicjatywa ludowa i referendum. Warto jednak przypomnieć, iż nadal w niektórych państwach funkcjonują zgromadzenie ludowe (np. Szwajcaria, Stany Zjednoczone), a także inne formy demokracji bezpośredniej, jak: weto ludowe, plebiscyt, konsultacje czy *recall*. Przybliżenie definicji i istoty bezpośrednich form demokratycznych w niniejszej pracy jest niezbędne z dwu

⁹⁰ Takie podejście przyjęto w niniejszej pracy.

⁹¹ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 144.

przyczyn: po pierwsze, pełne zobrazowanie funkcjonowania demokracji bezpośredniej wymaga również analizy jej głównych narzędzi, a po drugie trzy najpopularniejsze instytucje bezpośrednie występują w porządku prawnym i praktyce politycznej w Konfederacji Szwajcarskiej. Stąd całkowicie uzasadnioną wydaje się być niniejsza część rozdziału⁹².

1.2.1. Inicjatywa ludowa (powszechna)

Jedną z najczęściej spotykanych w ustawodawstwie i praktyce form demokracji bezpośredniej jest inicjatywa ludowa. Źródeł tej instytucji należy upatrywać w starożytnych Atenach. Według ówczesnego prawa każdy obywatel mógł wystąpić z wnioskiem o zmianę dotychczas obowiązujących regulacji.

Współcześnie funkcjonująca inicjatywa powszechna zakorzeniona jest w XVIII-wiecznej Francji, gdzie w 1793 r. w konstytucji jakobińskiej pojawił się zapis wprowadzający taką instytucję władczą. W podobnym czasie do inicjatywy ludowej zaczęto odwoływać się w niektórych stanach USA, natomiast w XIX stuleciu ta forma demokracji bezpośredniej pojawiła się w szwajcarskich konstytucjach kantonalnych.

W literaturze prawniczej instytucja inicjatywy powszechnej definiowana jest jako uprawnienie określonej liczby członków zbiorowego podmiotu suwerenności do wszczęcia postępowania ustawodawczego. W różnych państwach liczba osób wymagana do zainicjowania tej procedury jest ustalona na różnym poziomie.

Piotr Uziębło zwraca uwagę na fakt, iż w doktrynie hiszpańskojęzycznej pojawiły się opinie głoszące, iż w zależności od formy, inicjatywa ludowa może być uznana za instytucję demokracji bezpośredniej lub też semibezpośredniej. I tak inicjatywa traktowana jako forma demokracji bezpośredniej jest w sposób immanentny związana z instytucją referendum. W tym przypadku określona liczbowo grupa obywateli występuje z wnioskiem, który w przypadku nieprzyjęcia go przez organ przedstawicielski zostanie przedłożony do akceptacji pod głosowanie ludowe. Często tenże organ przedstawicielski może przedstawić własną kontrpropozycję. Druga forma inicjatywy – określana mianem pośredniej inicjatywy ludowej – polega na tym, że określona liczba uprawnionych obywateli ma prawo tylko do przedstawienia własnej propozycji, przy czym o tym, co się z tą propozycją stanie, decyduje już samodzielnie organ przedstawicielski (ta forma inicjatywy powszechnie występuje w wielu państwach europejskich)⁹³.

W odniesieniu do powyższej klasyfikacji inicjatywy ludowej, wyróżnić można dwa kolejne rodzaje tej instytucji: inicjatywę bezpośrednią, gdzie złożenie stosownego projektu popartego podpisami skutkuje niejako automatycznym przekazaniem go do rozstrzygnięcia elektoratowi w głosowaniu; oraz inicjatywę pośrednią, kiedy to ostateczną decyzję o przeprowadzaniu referendum (o którego przeprowadzenie wnioskował komitet inicjatywny) podejmuje organ przedstawicielski.

⁹² Niniejsza część rozdziału w dużej mierze stanowi nawiązanie do jednej z części pracy M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008.

⁹³ P. Uziębło, *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia...*, op. cit.

W literaturze specjalistycznej znaleźć można również definicję, mówiącą, iż inicjatywa ludowa to „wniosek skierowany przez lud do ludu”⁹⁴, które to sformułowanie wydaje się w pełni oddawać istotę tej formy uczestnictwa w procesie legislacyjnym.

Ze względu na przedmiot inicjatywy powszechnej, wyróżnia się dwa jej rodzaje. Pierwszą jest konstytucyjna inicjatywa ludowa, która dotyczy – jak sama nazwa mówi – materii konstytucyjnej. Ta forma demokracji bezpośredniej funkcjonuje w niektórych państwach, gdzie przyjęto wyłączną możliwość zastosowania inicjatywy ludowej w sprawie całkowitej lub częściowej zmiany konstytucji. Ustawodawcza inicjatywa powszechna związana jest natomiast z ustawodawstwem zwykłym. W ustawodawstwach niektórych państw przyjęto rozwiązania, ograniczające możliwości zgłaszania projektów ustaw, w kwestiach, w których zgodnie z konstytucją prawo inicjatywy ustawodawczej zastrzeżone jest dla określonych podmiotów⁹⁵.

Ze względu na formę przedstawienia wniosku wyróżnić można dwa rodzaje inicjatywy powszechnej: sformułowaną – kiedy grupa inicjatywna prezentuje gotowy projekt ustawodawczy⁹⁶ oraz inicjatywę niesformułowaną, cechująca się tym, że wnioskodawcy występują tylko z wnioskiem o dokonanie odpowiedniej regulacji prawnej⁹⁷.

Warto przypomnieć, iż w każdym państwie o występowaniu, jak i o samej formie inicjatywy decyduje ustrojodawca. Obecnie jest ona rozwiązaniem przyjętym w wielu państwach na świecie. W sprawach konstytucyjnych procedurę tę stosuje się m.in. w Austrii, Ekwadorze, Kirgistanie, Kolumbii, Lichtensteinie, Liberii, Litwie, Łotwie, Macedonii, Peru, Rumunii czy Włoszech. Inicjatywa ustawodawcza jest rozwiązaniem przyjętym m.in. w Albanii, Andorze, Argentynie, Brazylii, Gruzji, Hiszpanii, Litwie, Łotwie, Macedonii, Peru, Polsce, Wenezueli, Węgrzech i Włoszech. Największe jednak zastosowanie tego narzędzia w obu formach (konstytucyjnej i ustawodawczej) obserwuje się w Szwajcarii⁹⁸.

1.2.2. Referendum

Najpopularniejszą formą demokracji bezpośredniej wydaje się być referendum. Źródeł tej instytucji należy upatrywać w zgromadzeniu ludowym (o którym w dalszej części rozdziału). W związku z tym, że zgromadzenie efektywnie funkcjonowało

⁹⁴ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 153.

⁹⁵ Przywołać tu warto przykład rozwiązań z *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*: „Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej” (art. 235 ust. 1) i „Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów” (art. 221).

⁹⁶ Wniosek taki traktowany jest wówczas jak wniesiony projekt regulacji prawnej, w którym widoczne będzie czynne zaangażowanie wnioskodawcy w dalszej części prac nad nim.

⁹⁷ Przy tego rodzaju inicjatywie właściwy organ ustawodawczy bierze na siebie odpowiedzialność przeprowadzenia odpowiedniej procedury legislacyjnej; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 320–321.

⁹⁸ M. A. Fernandez Ferrero, *La iniciativa legislativa popular*, Madrid 2002; F. Camps, *Iniciativa legislativa popular*, Barcelona 1997; za: P. Uziębło, *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia – wybrane zagadnienia*, <http://pedrou.w.interia.pl/demokracja.htm>, 19.01.2005.

wyłącznie w małych (możliwych do obserwacji) społecznościach, w miarę wzrostu liczby mieszkańców poszczególnych wspólnot trudno było o jednoczesne głosowanie i podejmowanie decyzji przez dużą liczbę osób na dużym obszarze. Prócz tego – ze względu na fakt, iż niektórzy wyborcy mieszkali w dużych odległościach od siebie, zaistniała potrzeba stworzenia systemu, który umożliwiłby przeprowadzenie głosowania bez konieczności zebrania uprawnionych w jednym miejscu. Przyczyniło się to do wprowadzenia zasady, zgodnie z którą głosowanie przeprowadzane było w tym samym czasie w różnych miejscach. Zsumowane wyniki z całego terytorium dawały konkretne rozstrzygnięcie. System ten jest stosowany do dziś⁹⁹.

Fundament ideowy dla instytucji referendum stanowią koncepcje *woli powszechnej* oraz *zwierzchnictwa ludu* J. J. Rousseau wyrażone w *Umowie społecznej*¹⁰⁰. Podkreśla się, że formuła tej procedury demokratycznej pozwoliła na realizację obu idei Rousseau w warunkach nowoczesnych społeczeństw¹⁰¹, szczególnie w przypadku państw o dużych obszarach.

Genezy praktyki referendalnej poszukiwać należy w XVI wiecznej Szwajcarii, gdzie stosowano przede wszystkim instytucję *zgromadzenia ludowego* (*Landsgemeinde*). „Specyfika niektórych rozwiązań tych zgromadzeń wykraczała poza zakres terytorium poszczególnych gmin, stąd też konieczne stało się stworzenie związków gmin. Wspólne dla nich sprawy rozwiązywano na sejmach zwoływanych przez istniejące w kantonach ligi. Gminy, zaopatrzywszy w instrukcje swoich mandatariuszy, wysyłały ich na związkowe sejmy. Reprezentanci poddawali te kwestie pod głosowanie (*ad referendum*) wszystkich posiadających uprawnienia polityczne mieszkańców gminy. Z upływem czasu głosowania w gminach zaczęto nazywać *głosowaniami nad referendum* (*votations sur referendum*) i stąd dzisiejsze znaczenie referendum jest równoznaczne z głosowaniem ludowym (*votation populaire*)”¹⁰². Regularnie zaczęto w Szwajcarii odwoływać się do referendum dopiero po 1830 r., pomimo tego, że już pierwsza szwajcarska konstytucja z 1798 r. ustanawiała referendum obligatoryjne jako narzędzie wprowadzania wszelkich poprawek konstytucyjnych¹⁰³.

W XIX wieku prócz Szwajcarii do instytucji referendum odwoływało się niewiele państw. Instytucję tę przewidziano w ustawach zasadniczych m.in. Francji, Australii oraz niektórych stanów USA. W okresie dwudziestolecia międzywojennego siedemnaście konstytucji państwowych przewidywało przeprowadzenie referendum. Wiele innych państw przeprowadzało głosowania referendalne, mimo że ich konstytucje nie zawierały takich regulacji. Referenda zyskały istotnie na znaczeniu po II wojnie światowej, gdy wzrosła ich liczba oraz różnorodność kwestii będących przedmiotem głosowania.

W najogólniejszym znaczeniu referendum jest rozumiane jako forma bezpośredniego sprawowania władzy przez zbiorowy podmiot suwerenności, polegająca na wypowiedzeniu się uprawnionych obywateli w głosowaniu powszechnym w określonej

⁹⁹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 301.

¹⁰⁰ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Kęty 2002, s. 86.

¹⁰¹ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii...*, op. cit., s. 111; por: K. W. Kobach, *The referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth 1993, s. 56–60.

¹⁰² B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 302; M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach europejskich...*, op. cit., s. 62–63.

¹⁰³ M. Suksi, *Bringing the people. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dordrecht–Boston–Londyn 1993, s. 47.

sprawie (zwykle przyjęcia konstytucji, traktatów międzynarodowych, projektu jakiejś ustawy czy też środków przedsięwziętych przez rząd, a także zmian w ustawie zasadniczej)¹⁰⁴.

W literaturze prawniczej referendum jest definiowane jako „sposób bezpośredniego decydowania przez osoby uprawnione w drodze głosowania o ważnych sprawach życia państwowego lub określonego terytorium, będących przedmiotem głosowania”¹⁰⁵ lub „forma ustrojowa zapewniająca bezpośrednie decydowanie wyborców w drodze głosowania o różnych sprawach życia państwowego (kraju lub określonego terytorium) będących przedmiotem głosowania (konstytucja, ustawy zwykle itp.) i ze skutecznością wskazaną w akcie głosowania”¹⁰⁶.

Eugeniusz Zieliński określa referendum przez pryzmat trzech istotnych cech: bezpośredniego udziału obywateli w wyrażaniu własnej opinii, posiadania tylko jednego głosu przez każdego z wyborców, uznania woli większości za podstawę decydowania w procesie ustanawiania aktów prawnych. Definiuje tym samym to narzędzie jako „instytucję ustrojowoprawną, której istota sprowadza się do tego, iż obywatele, posiadający prawa wyborcze zostają powołani do tego, aby wyrazić swoje zdanie w głosowaniu na temat konstytucji, ustaw czy też ważniejszych problemów życia państwowego”¹⁰⁷.

Nieco odmienne ujęcie terminu referendum prezentuje Krzysztof Zwierzchowski, według którego jest to akt głosowania powszechnego o charakterze rzeczowym, czyli takiego głosowania, którego celem nie jest obsadzenie organów przedstawicielskich. Autor zwraca uwagę na dwa, funkcjonujące w tej materii, podejścia metodologiczne. Pierwsze, w skrajnej postaci prowadzi do wyeliminowania z grupy instytucji demokracji bezpośredniej inicjatywy obywatelskiej czy weta obywatelskiego. Drugie podejście, przy założeniu, że referendum będzie stanowić fragment tych dwu instytucji, dopuszcza ich odrębność. Termin *referendum* według Zwierzchowskiego, w kontekście inicjatywy obywatelskiej czy też weta obywatelskiego, oznacza sam akt głosowania „kulminujący procedurę stosowania obu tych instytucji”¹⁰⁸. Należy zatem przyjąć jedną z dwu możliwości. W pierwszym przypadku referendum jest elementem procedury instytucji inicjatywy obywatelskiej i weta obywatelskiego. W drugim, natomiast, inicjatywa obywatelska i weto obywatelskie są wariantem procedury rozpisania referendum. Literatura tematu właściwie nie rozstrzyga problemu tej dychotomii pojęciowej, a co więcej, autor nie przewiduje rozwiązania tego dylematu, gdyż oba wyżej wymienione stanowiska terminologiczne są w pewnym sensie racjonalne. Dodać należy, że pojęcia inicjatywa obywatelska i weto obywatelskie określają instytucje służące inicjowaniu procedury referendum na wniosek określonej liczby obywateli¹⁰⁹. Takie rozumowanie zostało przyjęte w dalszej części rozważań.

Analizując instytucję referendum warto jeszcze przytoczyć definicję sformułowaną przez W. Lindera, który z perspektywy badań nad demokracją bezpośrednią w Szwajcarii określa referendum jako „konstytucyjne prawo zmuszające władze federalne do

¹⁰⁴ *Słownik polityki*, red. M. Bankowicz, Warszawa 1999, s. 208.

¹⁰⁵ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 154.

¹⁰⁶ E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968, s. 9.

¹⁰⁷ E. Zieliński, I. Bokszczyński, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 13.

¹⁰⁸ K. Zwierzchowski, *Referendum stanowe w USA*, Katowice 2002, s. 15.

¹⁰⁹ M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach europejskich...*, op. cit., s. 85, 92.

poddawania ważniejszych ustaw lub traktatów pod powszechne głosowanie”¹¹⁰. Oczywiście, definicja Lindera nie ujmuje kwestii zarządzenia referendum w państwie unitarnym, jednak analogicznie przyjąć można (w przypadku referendum obligatoryjnego), że jest to konstytucyjne prawo zmuszające władze państwowe do poddawania ważnych z punktu widzenia państwa ustaw lub traktatów pod głosowanie powszechne.

W tym miejscu należałoby zwrócić uwagę na fakt, iż prócz trudności w zdefiniowaniu *referendum*, dużą uwagę przykuwają także zagadnienia związane z wielością klasyfikacji tej instytucji. Warto zauważyć, iż w zależności od przyjętych kryteriów można wyróżnić szereg różnych systematyzacji, które wynikają z uwzględnienia różnych czynników.

Biorąc pod uwagę przesłanki występujące w konstytucjach oraz praktykę referendalną państw, można dokonać m.in. następujących klasyfikacji referendum:

1. Pierwsza dotyczy kryterium wymagalności. W zależności od tego, czy przeprowadzenie referendum jest niezbędnym warunkiem dla ustanowienia określonego prawa lub podjęcia określonej decyzji wyróżnia się: referendum obligatoryjne i referendum fakultatywne.

W przypadku tego pierwszego przepisy stanowią, iż w określonej prawnie sytuacji, uprawniony organ państwowy ma obowiązek poddania danej kwestii pod głosowanie. Obowiązek ten wynika z zapisów konstytucyjnych, które precyzują, jakie decyzje i w jakich okolicznościach muszą zostać przyjęte w referendum, aby stały się prawomocne. W tej sytuacji sprawy zastrzeżone do interwencji obywateli nie mogą być uregulowane inaczej aniżeli przez referendum. Organy prawotwórcze we wskazanych sytuacjach prawnych (dot. kwestii niektórych aktów prawnych) zobowiązane są zatem do spełnienia wyższych wymogów proceduralnych i przekazania danej kwestii pod głosowanie wyborców. Odnotować należy, iż ta formuła referendum ma doniosłe znaczenie szczególnie przy uchwalaniu oraz zmianach konstytucji. E. Zieliński twierdzi, że obligatoryjne referendum pełni funkcję pewnego rodzaju zapory przed pochopnymi i nieprzemyślanymi zmianami aktów prawnych. Zmusza również do głębszej refleksji i dokładniejszego wypracowywania projektów aktów prawnych przedkładanych do głosowania¹¹¹.

O referendum fakultatywnym można mówić, gdy konstytucja lub ustawa, przewidując odwołanie się do głosowania, zastrzegają, że pewne określone akty prawne (np. konstytucja, ustawa) mogą (ale nie muszą) być przekazane do rozstrzygnięcia elektoratowi. Przedłożenie wyborcom w referendum aktu prawnego uzależnione jest od wystąpienia z inicjatywą (w prawnie określonym czasie od opublikowania projektu) przez wskazany organ państwowy lub określoną w konstytucji liczbę obywateli. Jeśli w określonym terminie akt prawny nie został przekazany pod głosowanie w referendum, wówczas staje się prawomocny i wchodzi w życie bez interwencji wyborców. Z drugiej strony, inicjatywa w określonej przez konstytucję formie i w określonym czasie skutkuje przekazaniem danego aktu do rozstrzygnięcia w referendum. W porównaniu do referendum obligatoryjnego, można stwierdzić, iż głosowanie fakultatywne jest dla organów władzy państwowej pod pewnym względem wygodniejsze – nie nakłada bowiem obowiązku do przedkładania określonych aktów prawnych wyborcom.

¹¹⁰ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 33.

¹¹¹ E. Zieliński, *Referendum w państwie...*, op. cit., s. 27–28.

Regulacje konstytucyjne dotyczące referendum fakultatywnego mogą mieć różną treść: mogą nie określać dokładnie przedmiotu referendum, a wskazywać jedynie ogólnie (tak, jak np. w konstytucji polskiej¹¹²), że sprawa przedłożona pod głosowanie w referendum powinna być istotna dla państwa¹¹³. Należy jednak zauważyć, iż to niedoprecyzowanie konstruuje w pewnym sensie zasadę abstrakcyjnego określenia przedmiotu referendum i może przyczynić się do powstawania wielu trudności w jego interpretacji¹¹⁴.

Dodać jeszcze warto, że referendum fakultatywne organizowane może być w sprawach o bardzo różnym charakterze – przedmiotem głosowania mogą być bowiem regulacje konstytucyjne, kwestie ustrojowe państwa, sprawy o charakterze społecznym, moralnym, różnorodne sprawy publiczne i jeszcze wiele innych.

2. Uwzględniając kolejne kryterium – zasięg przestrzenno-terytorialny – można wyróżnić referenda mające zastosowanie na terytorium całego państwa (i obejmujące swym zasięgiem wszystkie jednostki podziału administracyjnego) lub też referenda ograniczone tylko do określonej części danego kraju. W oparciu o powyższe wymienia się dwa podstawowe typy referendum: ogólnokrajowe (ogólnonarodowe, ogólnopństwowe) i lokalne. Zaznaczyć jednak należy, iż podział ten jest bardzo ogólny i możliwy do przyjęcia w państwach unitarnych.

W przypadku państw federalnych należy dokonać kilku uzupełnień w odniesieniu do jednostek składowych państwa związkowego. Biorąc zatem pod uwagę federalną strukturę państwa, można wyróżnić referendum federalne (związkowe), następnie referendum stanowe, kantonalne, krajowe lub republikańskie, a na końcu referendum lokalne (gminne).

Pamiętać jednak trzeba, iż nie funkcjonuje tu jakaś ustalona reguła, że w konstytucji czy w praktyce jakiegoś państwa występuje referendum zgodne z przyjętym powyżej wzorcem. Z drugiej strony nie znaczy to, że wymieniony podział nie ma zastosowania w rzeczywistości. Jest on wynikiem praktyk wykorzystywania tej instytucji i regulacji jej dotyczących w poszczególnych ustawach zasadniczych¹¹⁵.

Warto jeszcze wspomnieć, iż E. Zieliński nawiązując do rozważanej klasyfikacji referendum zaznacza, iż w państwach federalnych do czynienia mamy z trzema typami zasięgu referendum. Pierwsze z tych rozwiązań charakteryzuje się tym, że referendum występuje na trzech szczeblach: w skali federacji, kantonu (kraj, republiki) oraz lokalnie (np. w gminach). Drugie rozwiązanie opiera się na tym, że referendum występuje w częściach składowych państwa federalnego oraz lokalnie, a nie jest przeprowadzane na szczeblu ogólnokrajowym (np. w Stanach Zjednoczonych). W trzecim przypadku referendum stosowane jest na poziomie federacji i republiki (np. Federacja Rosyjska)¹¹⁶. W państwach o charakterze unitarnym stosowane są dwa typy rozwiązań związanych z zasięgiem głosowania referendalnego. Pierwsze rozwiązanie dopuszcza przeprowadzanie referendum ogólnokrajowego oraz lokalnego (np. we Włoszech). Drugi typ rozwiązania związanego z zasięgiem referendum ograniczony jest do stosowania wyłącznie referendum ogólnokrajowego (np. Szwecja).

¹¹² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., art. 125.

¹¹³ Brak bliższego określenia przedmiotu referendum nie oznacza tego, że organy o nim decydujące nie mają pełnej swobody w zakresie jego zarządzania.

¹¹⁴ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 310–311.

¹¹⁵ A. Auer, *Le referendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis: droit positif, histoire et fonctionnement*, „Revue Française de Droit Constitutionnel”, nr 7/1991, s. 389.

¹¹⁶ E. Zieliński, *Referendum w państwie...*, op. cit., s. 23.

W odniesieniu do zasięgu głosowania, pamiętać należy, iż wiąże się on z przedmiotem głosowania oraz wyznacza grupę uprawnionych do oddania głosu. W referendum ogólnokrajowym do uczestnictwa w głosowaniu uprawniony jest ogół obywateli danego państwa, a samo głosowanie dotyczy szczególnie ważnych spraw państwowych. W niektórych państwach prawo przewiduje wprowadzanie ograniczeń w postaci uprawnienia do oddania głosu tylko dla obywateli zamieszkujących terytorium danego kraju¹¹⁷. Referendum kantonalne (stanowe, krajowe, republikańskie) znajduje swoje zastosowanie w federacjach i w drodze takich głosowań rozstrzygane są kwestie dotyczące problemów konkretnego kraju związkowego. Takie referendum nie jest równoznaczne z głosowaniem lokalnym, a najistotniejsza różnica tkwi w przedmiocie referendum i organie je zarządzającym¹¹⁸. Referendum lokalne – dopuszcza udział wyłącznie obywateli konkretnej jednostki podziału terytorialnego państwa (gminy), a dotyczy kwestii o charakterze lokalnym i o istotnym znaczeniu dla społeczności lokalnej. Najczęściej spotykana formą tego głosowania jest referendum gminne, które służyć może jako środek demokracji uczestniczącej w sprawach lokalnych¹¹⁹ i stanowić może istotne narzędzie wskazujące, na czym opiera się bezpośrednia forma sprawowania władzy.

3. Bardzo często spotykaną klasyfikacją referendów jest ta, która uwzględnia kryterium czasu przeprowadzenia referendum¹²⁰. Na tej podstawie wyodrębnia się referenda ratyfikacyjne i opiniodawcze. Referenda ratyfikacyjne są przeprowadzane po podjęciu stosownej decyzji przez parlament. Z takim głosowaniem obywatele mają do czynienia, gdy akt prawny, który został przyjęty przez organ państwowy nie ma jeszcze mocy prawnej, a uzyskuje ją dopiero po przyjęciu go w referendum. Referendum opiniodawcze (konsultacyjne, konsultatywne) przeprowadzane jest zazwyczaj przed podjęciem decyzji przez parlament¹²¹. Występuje wówczas, gdy organ państwowy, który ma uprawnienia do uchwalania aktów prawnych, przed podjęciem decyzji wyraża chęć zapoznania się z opinią obywateli w sprawie danego aktu. Zwrócić należy w tym miejscu uwagę na opinię B. Banaszaka, twierdzącego, że „uznawanie takiego rodzaju działań za instytucję referendum nie jest (...) uprawnione. Istotą «referendum opiniodawczego» nie jest bowiem podjęcie przez ogół uprawnionych wiążącej decyzji, lecz tylko wyrażenie opinii. Skutkiem takiego działania nie musi być więc, wynikający z wyników głosowania, obowiązek wypełnienia woli suwerena przez właściwe organy. Sprzeczne jest to z istotą referendum. Niektóre konstytucje (np. ustawa zasadnicza RFN z 1949 r.) wyraźnie zresztą odróżniają referendum od konsultacji ludowej”¹²².

4. W zależności od tego, w czym rękę spoczywa faktyczna inicjatywa zarządzania referendum, można wyróżnić referenda kontrolowane (inicjowane przez siły rządzące,

¹¹⁷ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 312. Niewątpliwą zaletą takiego głosowania jest stworzenie możliwości wypowiedzenia się w danej kwestii wszystkim obywatelom oraz kształtowanie powszechności opinii na problemy poddawane pod głosowanie. Wpływa to na nadawanie temu głosowaniu czołowego miejsca w hierarchii zasięgu referendów.

¹¹⁸ E. Zieliński, *Referendum w państwie...*, op. cit., s. 25.

¹¹⁹ J. Naisbitt, *Megatrends. Ten New Directions Transforming Our Lives*, London 1984, s. 103.

¹²⁰ Mówiąc o czasie przeprowadzenia referendum mamy na myśli czas zorganizowania głosowania po uchwaleniu jakiegoś aktu prawnego lub też przed jego uchwaleniem.

¹²¹ *Demokracje zachodnioeuropejskie Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 215.

¹²² B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 315.

np. prezydenta, rząd, większość parlamentarną)¹²³ oraz referenda niekontrolowane (przeprowadzane są z inicjatywy mniejszości parlamentarnej – opozycji)¹²⁴.

5. Z kolei biorąc pod uwagę, kto dysponuje prawem ubiegania się o referendum, wyróżnia się trzy podstawowe jego typy¹²⁵. Pierwszy – referendum kontrolowane przez rząd, w przypadku którego wyłączne prawo decydowania o przeprowadzeniu głosowania ma większość parlamentarna lub prezydent. Do nich też należy decyzja co do przedmiotu referendum i sformułowania propozycji pytań przedkładanych pod głosowanie. Drugim typem głosowań są referenda wymagane na mocy konstytucji, które charakteryzują się tym, że w ustawie zasadniczej zawarto przepis prawny, stawiający warunek, by pewne decyzje miały aprobatę wyborców, nim nabiorą mocy obowiązującej. W trzecim przypadku – referendów przeprowadzanych z inicjatywy obywateli – określona prawem liczba wyborców ma prawo domagania się głosowania powszechnego nad określonymi posunięciami rządu przed lub po ich wejściu w życie¹²⁶.

6. Wyróżnia się również referenda prohegemoniczne – wyrażające się w utrzymaniu lub umocnieniu pozycji sprawujących władzę oraz referenda antyhegemoniczne, których konsekwencją jest przejęcie władzy przez opozycję lub zablokowanie decyzji grupy rządzącej¹²⁷. Ta klasyfikacja dotyczy kryterium rezultatu referendum dla układu sił politycznych.

7. Markku Suksi z kolei wyróżnia referenda uregulowane (*pre-regulated*) w porządku prawnym państwa oraz referenda nieuregulowane (*non-regulated*). Te pierwsze wynikają z przepisów konstytucyjnych lub regulacji ustawowych, w których zawarto również normy regulujące strukturę, tryb przeprowadzenia oraz przedmiot głosowania. Z kolei referendum nieuregulowane nie jest – jak sama nazwa mówi – określone w prawie i zwykle jest zdarzeniem jednorazowym¹²⁸. Bazując na powyższej klasyfikacji i uzupełniając ją jeszcze o kilka czynników, Suksi wprowadził jeszcze dodatkowe typy głosowań referendalnych. Autor bierze pod uwagę element partycypacji (uczestnictwo bowiem charakteryzuje rolę wyborców w procesie podejmowania decyzji w drodze referendum), dzieląc referenda na *aktywne* lub *bierne*, a także wykorzystuje wspomniany już wcześniej dychotomiczny podział na – referenda *ratyfikacyjne* oraz *opiniodawcze* (*konsultacyjne*). W części dotyczącej tzw. uregulowanych referendów Suksi wprowadza dwie możliwości głosowań: obligatoryjne lub fakultatywne. Natomiast tam, gdzie nie uregulowano kwestii referendów, możliwe jest – zdaniem autora – odwołanie się wyłącznie do referendum fakultatywnego, co jest wynikiem tego, że przeprowadzenie głosowania zależne jest tylko od istniejących okoliczności¹²⁹.

¹²³ Referenda kontrolowane są bardzo często postrzegane jako dodatkowy sprawdzian popularności ekipy rządzącej lub jej lidera.

¹²⁴ W tym przypadku opozycja ma możliwość mobilizowania poparcia społecznego na rzecz własnych projektów rozwiązania danego problemu (co określone jest mianem inicjatywy pozytywnej) albo na rzecz zakwestionowania decyzji już podjętej przez większość parlamentarną lub rząd (inicjatywa negatywna); G. Smith, *The Functional Properties of the Referendum*, „European Journal of Political Research”, vol. 4, nr 1/1976, s. 6.

¹²⁵ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 212.

¹²⁶ Określona w ustawie zasadniczej liczba obywateli może wysunąć wniosek o przeprowadzenie referendum w sprecyzowanej w owym wniosku kwestii. W niektórych państwach dopuszcza się również sytuację, w której obywatele mogą przygotować konkretny projekt prawa, które poparte określoną liczbą podpisów zostanie przedłożone pod głosowanie.

¹²⁷ G. Smith, *The Functional Properties of the Referendum...*, op. cit., s. 6.

¹²⁸ M. Suksi, *Bringing in the People...*, op. cit., s. 29.

¹²⁹ Ibidem, s. 30–31.

Typologia referendum według M. Suksi

System		Uregulowany		Nieuregulowany
		r. obligatoryjne	r. fakultatywne	r. fakultatywne
Czynny	r. ratyfikacyjne	1.	2. np. Szwajcaria, Włochy	3. głównie teoretycznie
	r. konsultacyjne	4.	5. np. Illinois	6. głównie teoretycznie
Bierny	r. ratyfikacyjne	7. np. Irlandia, Dania	8. np. Dania	9. wotum zaufania
	r. konsultacyjne	10. Zagłębie Saary 1935	11. np. Finlandia po 1987	12. głosowanie polityczne

Źródło: M. Suksi, *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the referendum*, Dordrecht–Boston–London 1993, s. 31.

Różne typy głosowań ujęto w tabeli wraz z ich przykładami.

Według Suksi'ego można zatem wymienić następujące referenda¹³⁰: czynne–ratyfikacyjne/uregulowane–obligatoryjne (1), czynne–ratyfikacyjne/uregulowane–fakultatywne (2), czynne–ratyfikacyjne/nieuregulowane–fakultatywne (3), czynne–konsultacyjne/uregulowane–obligatoryjne (4), czynne–konsultacyjne/uregulowane–fakultatywne (5)¹³¹, czynny–konsultacyjny/nieuregulowany–fakultatywny (6), biernie–ratyfikacyjne/uregulowane–obligatoryjne (7), biernie–ratyfikacyjne/uregulowane–fakultatywne (8)¹³², biernie–ratyfikacyjne/nieuregulowane–fakultatywne (9)¹³³, biernie–konsultacyjne/uregulowane–obligatoryjne (10)¹³⁴, biernie–konsultacyjne/uregulowane–fakultatywne (11)¹³⁵ oraz biernie–konsultacyjne/nieuregulowane–fakultatywne (12)¹³⁶.

¹³⁰ Szerzej o wszystkich typach referendów w: M. Suksi, *Bringing in the People...*, op. cit., s. 29–32.

¹³¹ To zestawienie nie wydaje się być atrakcyjną alternatywą. Takie referendum w praktyce byłoby prawdopodobnie ratyfikacyjne, nawet jeśli formalnie miałoby ono charakter opiniodawczy. Pokrywałoby się z kombinacją nr 2 i dostarczałoby efektywnego narzędzia dla silnych grup interesu.

¹³² Ten typ referendum najlepiej opisuje art. 11 Konstytucji Republiki Francuskiej: „Prezydent Republiki, na wniosek Rządu przedstawiony w okresie trwania sesji lub na łączny wniosek obydwu izb ogłoszony w «Journal Officiel», może poddać referendum każdy projekt ustawy dotyczący organizacji władz publicznych, reform w zakresie polityki ekonomicznej lub społecznej Narodu i służb publicznych, które w tym uczestniczą, lub upoważniających do ratyfikacji traktatu, który nie będąc sprzeczny z Konstytucją, wywierałby wpływ na funkcjonowanie instytucji” [*Konstytucja Francji z dnia 4 października 1958 r.*, (stan prawny na dzień 22 lutego 1996 r.), art. 11, w: *Konstytucja Republiki Francuskiej*, Wstęp, W. Skrzydło, Warszawa 2000].

¹³³ Celem takiego głosowania referendalnego jest w rzeczywistości wyrażenie zaufania konkretnej osobie czy rządowi.

¹³⁴ Podobnie jak kompilacja 5., ten typ referendum jest nieznany w wielu konstytucjach, jednak głosowanie w Zagłębiu Saary w 1935 r. i towarzysząca temu decyzja Ligi Narodów mogą być przyporządkowane tej kategorii.

¹³⁵ Zestawienie jest raczej nieznane w konstytucjach. Gdy głosowanie uchodzi za biernie, konsultacyjne i fakultatywne, wygodniej jest uregulować je przez zwykłe akty legislacyjne odpowiednie w szczególnych okolicznościach.

¹³⁶ Ta kombinacja przedstawia głosowanie polityczne i oznacza w pewnym sensie prawo nadane ludziom przez rząd do wyrażania opinii w ważnych dla państwa sprawach. Fińskie referendum z 1931 r. w sprawie prohibicji może być zaliczone do tej kategorii.

Zaznaczyć przy tym należy, iż referenda oznaczone w tabeli numerami: 1 i 4 oraz 3 i 6 są niemożliwe do zastosowania, po pierwsze dlatego, że zmienne *czynna i obligatoryjna* nie istnieją razem (czynna rola obywateli jest zawsze elementem fakultatywnym), a po drugie nieprawdopodobnym jest, żeby system polityczny tolerował wysiłki w celu zaaranżowania czynnego referendum z ratyfikacyjnym wynikiem w nieuregulowanym systemie¹³⁷.

Podsumowując, należy nadmienić, iż zakres stosowania instytucji referendum i praktyka referendalna w wielu państwach zasadniczo się różnią. Niektóre państwa bardzo często odwołują się do referendum w rozstrzyganiu i konsultowaniu ze społeczeństwem wielu istotnych kwestii, w innych natomiast państwach referendum jest instytucją bardzo rzadko stosowaną. Ten różny zakres wykorzystania głosowania referendalnego jest wynikiem m.in. argumentacji przeciwników tej instytucji twierdzących, iż referendum jest efektywnym narzędziem w rękach mniejszości politycznych¹³⁸ – głównie opozycji. Z kolei zwolennicy referendum utrzymują, że jest ono ważnym i za mało jak dotąd stosowanym mechanizmem mediacji, który pozwala na przezwyciężenie podziałów wewnątrzpartyjnych, a także jest pewnego rodzaju „terminem ochronnym” dla społecznej niejednomyslności. Zwrócić można również uwagę na opinię wyrażaną przez Jahna Detlefa i Ann-Sofie Storsved twierdzących, iż referendum spełnia również funkcję „legitymowania opinii establishmentu politycznego przez sceptyczny elektorat”¹³⁹. Spotkać można również opinie, według których referendum w większym stopniu służy partiom politycznym niż wyborcom.

Z punktu widzenia nauk politycznych, w kontekście analizy instytucji referendum, podkreśla się przede wszystkim konsekwencje zastosowania takiego głosowania dla systemu politycznego czy układu sił politycznych. Zwraca się uwagę z jednej strony na fakt, iż poprzez referendum dochodzi do zmodyfikowania „klasycznego” parlamentarnego trybu decydowania, co z kolei nie tylko bardziej komplikuje standardowy mechanizm decyzyjny, ale także go wydłuża i w rezultacie prowadzi do osłabienia pozycji parlamentu¹⁴⁰. Z drugiej zaś strony przekazanie wyborcom jakichś kwestii do rozstrzygnięcia w drodze referendalnej włącza suwerena w proces decyzyjny i przez to zwiększa jego rolę w procesie stanowienia prawa i podejmowania decyzji politycznych. Dlatego też współcześnie referendum uznawane jest za „najbardziej demokratyczną formę sprawowania rządów, która w swoim założeniu nie ma rozstrzygać konfliktów powstających między członkami ciał przedstawicielskich, a dać pełny wyraz woli suwerena”¹⁴¹.

¹³⁷ Jednak w określonych warunkach, np. jeśli środowisko polityczne jest niestabilne a rząd słaby, może istnieć możliwość użycia inicjatywy i referendum.

¹³⁸ Tutaj można odwołać się do referendum antyhegemonicznego, powodującego przejście władzy przez opozycję.

¹³⁹ J. Detlef, A. Storsved, *Legitiacy Through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU Referendum in Austria, Finland, Sweden and Norway*, „West European Politics”, vol. 18, nr 4/1995, s. 19–20.

¹⁴⁰ Niekiedy w praktyce zwoływania referendum upatruje się zamachu na suwerenność parlamentu i posiadany przezeń monopol władzy ustawodawczej; M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, op. cit., s. 82.

¹⁴¹ M. Jabłoński, *Referendum Ide lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXXIX, Wrocław 1997, s. 78.

1.2.3. Pozostałe instytucje demokracji bezpośredniej

Jakkolwiek instytucje referendum oraz inicjatywy ludowej są najbardziej rozpoznawalnymi formami demokracji bezpośredniej, to jednak nie wyczerpują one całkowicie tego zagadnienia. Wyróżnić można jeszcze następujące instrumenty zaliczane do bezpośrednich form sprawowania władzy.

Zgromadzenie ludowe

Pierwszą z nich jest zgromadzenie ludowe, które z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy jest niezwykle istotnym narzędziem. Zgromadzenie ludowe jest najstarszą formą demokracji bezpośredniej. Klasycznym przykładem tej znanej ze starożytności instytucji jest odbywające się co jakiś czas w Atenach w VI i V wieku p.n.e. zgromadzenie obywateli. W wyniku przeniesienia uprawnień Areopagu na pełnoprawnych obywateli Aten, zgromadzenie uczyniono najwyższym organem państwowym. Obywatele zebrani na zgromadzeniu ludowym – nazywanym *eklezją* (gr. *ekklesia* – zgromadzenie) – decydowali o polityce wewnętrznej i zewnętrznej państwa-miasta. Zebrania odbywały się w miejscu, które mogło pomieścić wszystkich uprawnionych i tam też podejmowano wszelkie decyzje. W kompetencjach zgromadzenia ludowego leżało również sprawowanie funkcji wymiaru sprawiedliwości¹⁴². Instytucje podobne do greckiej eklezji wykształciły się również w starożytnym Rzymie oraz w plemionach chrześcijańskich.

Współczesne zgromadzania ludowe mają swoje źródła w XV- i XVI-wiecznej Szwajcarii, gdzie w kilku kantonach przyjęto tę formę jako sposób sprawowania władzy, podejmowania decyzji kantonalnych. *Landsgemeinde* odbywało się w tamtym czasie w kantonach: Unterwalden (półkantony: Obwalden i Nidwalden), Appenzell (półkantony Appenzell Outer Rhodes i Appenzell Inner Rhodes), Glarus, Zug, Uri i Schwyz. W zgromadzeniach uczestniczyli mężczyźni zdolni do noszenia broni¹⁴³. Co ciekawe, rządy dwu kantonów: Berna i Zurychu wprost zasięgały opinii mieszkańców podległych im gmin wiejskich czy cechów rzemieślników. Warto nadmienić, iż zgromadzenie ludowe odbywało się kilkakrotnie w ciągu roku, na wolnym powietrzu, na centralnym placu miasta. Było zebraniem wolnych obywateli, którzy omawiali i rozstrzygali najważniejsze sprawy danej społeczności.

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

Plebiscyt

Kolejną instytucją demokracji bezpośredniej jest plebiscyt. W rozumieniu prawa międzynarodowego jest to głosowanie, w którym ludność zamieszkująca dane terytorium

¹⁴² B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 300.

¹⁴³ Ibidem.

wypowiada się co do przynależności państwowej tego terytorium. W prawie konstytucyjnym zaobserwować można jednak pewne rozbieżności w definiowaniu plebiscytu. W Szwajcarii na przykład, referendum i plebiscyt to synonimy¹⁴⁴. We Francji uznaje się, że plebiscyt oznacza pośrednie głosowanie „za”, bądź „przeciw” jednostce sprawującej władzę (głosowanie na jednostkę). Z kolei doktryna hiszpańska pod pojęciem *plebiscyt* rozumie rozstrzygnięcie i decydowanie przez zbiorowy podmiot suwerenności o sprawach publicznych bądź konstytucyjnych¹⁴⁵. Według Banaszaka, „plebiscyt jest rodzajem referendum, a jeżeli już szukać różnic, to sprowadzają się do treści – plebiscyt służy wyrażeniu woli przez obywateli w kwestii zaufania dla rządu i w kwestii granic”¹⁴⁶.

Konsultacja ludowa

Konsultacja ludowa to kolejna forma bezpośredniego sprawowania władzy, polegająca na wyrażeniu opinii w drodze głosowania w jakiejś sprawie przez uprawnionych obywateli. Podstawa prawna takiego głosowania z reguły ma charakter pozakonstytucyjny¹⁴⁷. Wyniki konsultacji ludowej nie są wiążące i mają charakter wyłącznie opiniodawczy. Będąc jednak swoistą dyrektywą dla organów państwowych, może mieć duże znaczenie polityczne. Niekiedy konsultacja ludowa nazywana jest referendum konsultacyjnym, co ma miejsce np. we Włoszech. Nie jest ona jednak referendum *sensu stricto* i zdaniem Banaszaka, jest to nazwa myląca¹⁴⁸.

Dodać warto jeszcze opinię Sabiny Grabowskiej, która podaje, iż konsultacja polega na wyrażaniu i przekazywaniu opinii od społecznych podmiotów władzy bezpośrednio do organów, które podejmują ważniejsze decyzje społeczne i gospodarcze z zagwarantowaniem wpływu tych opinii na ostateczną treść decyzji¹⁴⁹.

Recall (odwołanie)

Celem głosowania nazywanego *recall* jest usunięcie lub zwolnienie ze stanowiska osoby pełniącej urząd państwowy¹⁵⁰. Ta instytucja demokracji bezpośredniej uznawana jest za prawo określonej liczbowo grupy osób wchodzących w skład zbiorowego podmiotu suwerenności do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie osób piastujących funkcje z wyborów powszechnych. Procedura ta jest zainicjowana zwykle poprzez wniosek poparty określoną liczbą ważnych podpisów, a zakończona głosowaniem. Funkcjonuje m.in. w Kolumbii, w Argentynie, w Ekwadorze, w Panamie czy Peru, a także w części stanów USA¹⁵¹. Co ciekawe, w Wenezueli możliwe jest odwołanie osób ze wszystkich stano-

¹⁴⁴ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 318.

¹⁴⁵ P. Uziębło, *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia...*, op. cit.

¹⁴⁶ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 318.

¹⁴⁷ Zdarza się jednak, iż z przepisów zawartych w konstytucji, wynika obowiązek przeprowadzenia konsultacji; *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.*, art. 29 i 118, w: *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1997; *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.07.2012* (BGBl. I S. 1478) m.W.v. 17.07.2012, <http://dejure.org/gesetze/GG>.

¹⁴⁸ Ibidem, s. 321.

¹⁴⁹ S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy...*, op. cit., s. 28–29.

¹⁵⁰ T. E. Cronin, *Direct Democracy...*, op. cit., s. 2.

¹⁵¹ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 187.

wisk obsadzanych w ramach głosowania powszechnego, w tym prezydenta¹⁵² i parlamentarzystów¹⁵³.

Weto ludowe

Weto ludowe jest stosowane w niektórych państwach i daje możliwość zakwestionowania w określonym czasie, uchwalonego już aktu prawnego przez grupę obywateli danego państwa. W praktyce stosuje się również termin *referendum-weto* ze względu na to, że konsekwencją złożenia takiego sprzeciwu wobec aktu prawnego jest zwykle konieczność poddania tegoż aktu pod głosowanie. Odrzucenie w referendum takiej ustawy odbywa się ze skutkiem *ex tunc*¹⁵⁴. Instytucja ta rzadko występuje w praktyce ustrojowej. Odwołanie się do weta ludowego przewidziane jest we Włoszech, Szwajcarii, Kolumbii, Peru, Urugwaju, Wenezueli i USA¹⁵⁵.

1.3. PODSUMOWANIE

Na kanwie przedstawionych bezpośrednich instytucji demokratycznych sformułować można tezę, iż demokracja bezpośrednia stwarza obywatelom szczególne możliwości uczestnictwa w sprawowaniu władzy w państwie. Wszyscy uprawnieni obywatele, za pomocą bezpośrednich narzędzi władczych, mogą wyrazić aprobatę lub dezaprobatę wobec przedłożonych im spraw, mogą zaakceptować lub odrzucić kwestie przekazane pod głosowanie, co jednocześnie oznacza realizację woli ogółu.

Instytucje demokracji bezpośredniej są sposobem na upodmiotowienie społeczeństwa, ponieważ właśnie w drodze referendum, inicjatywy ludowej czy innych form bezpośrednich, uprawnieni obywatele stają się swego rodzaju ośrodkiem decyzyjnym. Dzięki wprowadzeniu do porządku prawnego i korzystaniu z narzędzi demokracji bezpośredniej, niezależnie od działających równolegle instytucji demokracji przedstawicielskiej, możliwe staje się pełne urzeczywistnianie zasady zwierzchnictwa zbiorowego podmiotu suwerenności.

Jednym z najbardziej ewidentnych przykładów współczesnego państwa, stosującego narzędzia demokracji bezpośredniej jest Konfederacja Szwajcarska, gdzie uprawnieni obywatele mają możliwość odwoływać się do inicjatywy powszechnej czy referendum praktycznie na każdym szczeblu podziału administracyjnego państwa. Dodatkowo mieszkańcy dwu krajów związkowych sprawują władzę na *Landsgemeinde*, a w większości gmin na lokalnych zgromadzeniach. Wszystko to sprawia, że Szwajcaria – jako jedyne państwo na świecie – określana jest „perłą demokracji bezpośredniej”.

¹⁵² *Recall* nie powinna być rozumiana jako synonim *impeachmentu*, gdyż w pierwszym przypadku obywatele, a nie legislatura, inicjują wybory i uzależniają ich rezultat od swoich głosów. T. E. Cronin, *Direct Democracy...*, op. cit., s. 2.

¹⁵³ P. Uziębło, *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia...*, op. cit.

¹⁵⁴ S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 217.

¹⁵⁵ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*, op. cit., s. 20.

Rozdział 2

ELEKTRONICZNA DEMOKRACJA – UJĘCIE TEORETYCZNE

Technologie informacyjne i komunikacyjne odgrywają we współczesnym świecie bardzo istotną rolę, przenikając niemalże każdy aspekt życia społeczeństw większości państw.

Jedną z najbardziej zauważalnych konsekwencji dynamicznego rozwoju ICT jest pojawienie się szeregu pojęć określanych przymiotnikiem „elektroniczny(a)” lub słów z przedrostkiem „-e”. Nowoczesne technologie tak bardzo się rozwinęły i nadal rozwijają, że absorbując uwagę badaczy, stały się popularnym tematem dociekań akademickich. Zainteresowanie przedstawicieli nauki, szczególnie nauk politycznych, koncentruje się głównie na wpływie ICT na funkcjonowanie systemu demokratycznego. Zwiększająca się rola Internetu (jako najbardziej dynamicznie rozwijającego się narzędzia ICT) w szeroko rozumianej polityce oraz coraz istotniejszy jego wpływ na społeczeństwo wydaje się być jednym z najważniejszych argumentów uzasadniających podjęcie badań na tą problematykę.

Warto zwrócić uwagę, iż pierwsze próby wykorzystania nowych technologii (wówczas interaktywnej telewizji kablowej) miały miejsce w latach siedemdziesiątych¹⁵⁶ ubiegłego stulecia w mieście Columbus (stan Ohio w Stanach Zjednoczonych)¹⁵⁷. Stosowany tam system o nazwie Qube umożliwiał jego użytkownikom bezpośrednie kontaktowanie się ze studiem telewizyjnym poprzez naciśnięcie odpowiedniego przycisku na specjalnym urządzeniu zainstalowanym przy telewizorze. Osoba prowadząca program na żywo zadawała ze studia telewizyjnego pytania, a abonenci telewizji kablowej mogli na nie odpowiadać, wyrażając w ten sposób swoje zdanie. Oddane odpowiedzi zliczane były przez centralny komputer, co po chwili umożliwiało natychmiastowe ogłoszenie wyników głosowania¹⁵⁸.

Kolejna ważna próba wykorzystania systemu Qube miała miejsce w 1978 r. w miejscowości Upper Arlington (przedmieście Columbus), gdzie przeprowadzono transmisję z posiedzenia komisji planowania rady miasta¹⁵⁹. Mieszkańcy Upper Arlington, którzy

¹⁵⁶ A. Kaczmarczyk, *Cyberdemocracy...*, op. cit., s. 72.

¹⁵⁷ R. Reeves, *Qube offers TV democracy*, 14.03.1982, Internetowe archiwa dziennika „Lakeland Ledger”, <http://news.google.com/newspapers?nid=1346&dat=19820314&id=1qZOAAAAIIBAJ&sjid=QvsDAAAIAIBAJ&pg=2818,4111459>, 12.11.2012; P. Constantakis-Valdez, *Interactive Television*, The Museum of Broadcast Communication, <http://www.museum.tv/eotvsection.php?entrycode=interactivetv>, 12.11.2012; *Platform Status Report: Interactive Television Advertising*, http://www.iab.net/media/file/ITV_Platform_Status_Report.pdf, s. 2.

¹⁵⁸ *The Qube Initiative 1978*, <http://www.youtube.com/watch?v=M-tRWnHrUnw&feature=related>, 12.11.2012; por. L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki...*, op. cit., s. 74; J. Bethke Elshtain, *Democracy and the Qube Tube*, *The Nation*, August 1982, s. 108–109.

¹⁵⁹ D. Lyon, *The Information Society: Issues and Illusions*, Polity, Cambridge, za: L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki...*, op. cit., s. 74; por. L. Porębski, *Lokalny wymiar...*, op. cit., s. 31.

oglądali transmisję w telewizji, mogli aktywnie uczestniczyć w obradach komisji, bowiem propozycje radnych pojawiające się podczas obrad nad kolejnymi punktami porządku dziennego poddawane były pod elektroniczne głosowanie widzów. Spośród około 32 tys. mieszkańców Upper Arlington, transmisję z posiedzenia komisji oglądało około 2,5 tys. (8%), a około 50% widzów (4% wszystkich mieszkańców) uczestniczyło w elektronicznym głosowaniu¹⁶⁰.

Eksperymenty związane z systemem Qube dały początek kolejnym próbom wykorzystania nowych technologii w procedurach demokratycznych. Przedsięwzięcia te miały zwykle dwa cele: z jednej strony zwiększenie spadającej frekwencji wyborczej, co miało przeciwdziałać kryzysowi demokracji, natomiast z drugiej strony miały odzwierciedlać przekonania, że minimalizowanie „kosztów udziału obywateli w procedurach demokratycznych przyczyni się do wzrostu poziomu uczestnictwa. Nowe technologie niewątpliwie ułatwiają techniczną stronę «aktywności wyborczej», stąd stały się nie tylko istotnym elementem diagnozy kryzysu demokracji, ale i częścią kuracji mającej pomóc w przezwyciężeniu problemów”¹⁶¹.

W ciągu ponad trzydziestu lat, które minęły od pierwszych prób wykorzystania telewizji interaktywnej w Columbus czy Upper Arlington, zastosowanie nowoczesnych technologii przeszło z etapu eksperymentów do fazy wykorzystania technik informacyjnych i telekomunikacyjnych w standardowych procedurach demokratycznych¹⁶². Jednym z kluczowych wydarzeń z tym związanych były amerykańskie wybory prezydenckie roku 2000, kiedy to Partia Demokratyczna przeprowadzając swoje prawyborzy w stanie Arizona umożliwiła – po raz pierwszy w historii USA – głosowanie za pośrednictwem Internetu¹⁶³. W prawyborach uczestniczyło 86 907 wyborców, spośród których 46% oddało głos internetowo¹⁶⁴.

Eksperyment internetowych prawyborów w Arizonie dowiódł, iż duża część wyborców wyrażała zaufanie wobec nowoczesnych internetowych rozwiązań w procedurach demokratycznych. Warto jednak nadmienić, iż mimo pozytywnych doświadczeń w sta-

¹⁶⁰ A. Targowski, *Information Infrastructure. The Birth, Vision and Architecture*, London 1996, za: L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki...*, op. cit., s. 74.

¹⁶¹ L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki...*, op. cit., s. 75.

¹⁶² Ibidem, s. 76. Szerzej o pierwszych próbach wykorzystania narzędzi elektronicznych w Stanach Zjednoczonych w latach 70-tych i 80-tych pisze Christopher F. Arterton w: *Teledemocracy. Can technology Protect Democracy?*, London 1987. Autor analizuje wpływ rewolucji komunikacyjnej na procesy polityczne. W pracy Arterton wykorzystując badania empiryczne usiłuje odpowiedzieć na pytanie czy poziom bezpośredniego uczestnictwa obywateli może efektywnie być zwiększany poprzez wykorzystanie mediów elektronicznych. Arterton proponuje niejako nowe podejście w rozważaniach na temat komunikacji politycznej, podkreślając udział uprawnionych, a nie ich zachowania w procesach politycznych.

¹⁶³ R. Gibbson, *Elections Online: Assessing Internet Voting in Light of the Arizona Democratic Primary*, „Political Science Quarterly”, vol. 116, nr 4/2001–2002, s. 561.

¹⁶⁴ W sposób elektroniczny można było głosować w dniach 7–10 marca 2000 r. Spośród 46% głosujących internetowo 6% głosowało w lokalu wyborczym za pośrednictwem maszyn do głosowania podłączonych do Internetu, a 41% głosowało w oparciu o zdalne głosowanie internetowe; F. Solop, *Digital Democracy Comes of Age in Arizona. Participation and Politics in the First Binding Internet Election*, Arizona 2000, s. 6, referat wygłaszany na konferencji Amerykańskiego Towarzystwa Nauk Politycznych w Waszyngtonie, 31.08–3.09.2000, <http://www.public.asu.edu/~mlim4/jus394/votingAZ.pdf>, 14.12.2012; F. I. Solop, *Digital Democracy Comes of Age: Internet Voting and the 2000 Arizona Democratic Primary Election*, „Political Science & Politics”, vol. 34, nr 2, s. 289–293.

nie Arizona¹⁶⁵ wykorzystanie Internetu w demokracji nie zostało nad wyraz docenione. Ani politycy, ani osoby odpowiedzialne za organizację i administrowanie wyborów, ani większość z firm działających przy ich obsłudze nie postulowała zastąpienia dotychczas działających tradycyjnych rozwiązań metodami nowoczesnymi. Wyrażano opinię, że procedury wyborcze bazujące na wykorzystaniu nowoczesnych technologii winny być traktowane komplementarnie względem form już istniejących. Zauważyć jednocześnie należy, iż mimo narastającej fali krytyki, jaka przy okazji prawyborów w Arizonie wzbudzona została względem głosowania elektronicznego (zarówno w wymiarze jego bezpieczeństwa, a także wyzwań natury prawnej)¹⁶⁶, w wielu stanach i miejscowościach w USA wyrażano zainteresowanie wykorzystaniem Internetu w nadchodzących wyborach¹⁶⁷.

Nie budzi żadnych wątpliwości fakt, iż pierwsze próby głosowań elektronicznych – za pośrednictwem interaktywnej telewizji, Internetu, czy np. telefonu komórkowego¹⁶⁸ – stały się przyczynkiem do dyskusji na temat wpływu zastosowania ICT na procesy demokratyczne, instytucje czy na samą demokrację. W tym kontekście zauważyć należy, iż oprócz coraz szerszego wpływu nowych technologii na procesy wyborcze, szczególnie w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat obserwuje się bardzo szerokie wykorzystanie ICT w procesach informowania i komunikowania politycznego. Mimo że do dziś – jak zauważa Leszek Porębski – nie ma pełnej jednomyślności co do nazwania efektu wpływu ICT na system demokratyczny, to wielu badaczy usiłuje scharakteryzować demokrację przez pryzmat nowoczesnych technologii¹⁶⁹. Celem niniejszego rozdziału jest próba zdefiniowania tzw. elektronicznej demokracji, a także analiza różnych teoretycznych ujęć tej formy sprawowania władzy. W rozdziale dużo uwagi poświęcono zagadnieniu elektronicznego głosowania, które stanowi jedno z najważniejszych narzędzi e-demokracji.

2.1. ELEKTRONICZNA DEMOKRACJA – PRÓBA ZDEFINIOWANIA

Zastosowanie narzędzi elektronicznych w demokracji poskutkowało pojawieniem się co najmniej kilku pojęć charakteryzujących tę formę sprawowania władzy. Wymienić zatem należy m.in. takie terminy jak: *teledemokracja*, *technopolityka*, *wirtualna demokracja*, *cyberdemokracja* czy wreszcie *elektroniczna demokracja*. Określenia tych nowych form demokracji czy nowej jakości życia politycznego świadczą o zmieniającym się paradygmacie demokratycznej formy rządzenia¹⁷⁰.

¹⁶⁵ Doświadczeń, które przejawiały się m.in. w relatywnie wysokiej internetowej frekwencji wyborczej oraz w tym, że nie odnotowano większych uchybień w funkcjonowaniu elektronicznego systemu do głosowania.

¹⁶⁶ N. Dixon, *E-Voting: Elections via the Internet?*, Research Brief 1/01, Queensland Parliamentary Library – Parliament House, Brisbane February 2001, s. 1.

¹⁶⁷ D. M. Phillips, D. Jefferson, *Is Internet Voting Safe? Voting Integrity Project Reports*, 10.07.2000, <http://www.voting-integrity.org/text/2000/internetsafe.shtml>, za: R. Gibbson, *Elections Online...*, op. cit., s. 581.

¹⁶⁸ Głosowanie za pośrednictwem telefonów komórkowych przewidziane było początkowo we wdrażanym w kantonie Zurych systemie głosowania elektronicznego.

¹⁶⁹ L. Porębski, *Lokalny wymiar elektronicznej...*, op. cit., s. 30.

¹⁷⁰ B. N. Hague, B. D. Loader, *Digital democracy: an introduction...*, op. cit., s. 3; T. Becker, *Governance and electronic innovation: A clash of paradigms*, „Information, Communication and Society”, vol. 1, nr 3/1998, s. 343.

Jednym z pierwszych terminów charakteryzujących zmiany, które zachodzą w demokracji za pośrednictwem nowych technologii było pojęcie *teledemokracja*. Pod tym określeniem Scott London rozumie zastosowanie w szeroko rozumianym życiu politycznym technologii takich, jak np. satelita, kabel światłowodowy, interaktywna telewizja, sieci komputerowe itp. Według Londona narzędzia te uzupełniają dyskurs polityczny o nowy jego wymiar¹⁷¹.

Zauważyć można, iż wielu ekspertów analizujących wpływ nowych technik na demokrację, dla określenia tej formy sprawowania rządów używa(ło) pojęcia *teledemokracja*. *Teledemokracja* – według Paule Groswillera – stanowi system, którego celem jest m.in. edukowanie obywateli poprzez umożliwienie im dostępu do baz danych, do informacji¹⁷². Zdaniem Teda Beckera *teledemokracja* ma na celu zapewnienie i intensyfikowanie dyskusji oraz elektronicznych zgromadzeń wspólnotowych pomiędzy politykami i obywatelami. Taki sposób sprawowania władzy promuje systemy elektronicznego głosowania oraz elektroniczne dyskusje między obywatelami¹⁷³.

Sam Lehman-Wilzig definiuje *teledemokrację* jako wykorzystanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych w celu zwiększenia partycypacji politycznej¹⁷⁴. Warto w tym kontekście nadmienić, iż w wąskim ujęciu *teledemokracja* może być rozumiana jako forma wspomagania procesów demokratycznych między członkami jakiejś politycznej grupy i ich przedstawicielami w instytucjach politycznych – taka forma określana jest jako zewnętrzna teledemokracja (*external teledemocracy*)¹⁷⁵. W szerokim ujęciu *teledemokracja* może być rozumiana jako wykorzystanie nowych technologii w celu poprawy wewnętrzno państwowych procedur – m.in. świadczenia usług (czasami określanych jako *e-government*) i wówczas nazywana jest wewnętrzną teledemokracją (*internal teledemocracy*)¹⁷⁶.

Wydaje się, że jedną z najbardziej popularnych definicji *teledemokracji* jest ta sformułowana przez F. Christophera Artertona, według którego jest taką formą rządzenia, gdzie wykorzystywane są technologie komunikacyjne, mające usprawnić proces przekazywania informacji i komunikowania pomiędzy politykami a obywatelami¹⁷⁷. Z kolei William H. Dutton postrzega *teledemokrację* jako pojęcie szersze – „(...) obejmujące

¹⁷¹ S. London, *Teledemocracy vs. Deliberative Democracy? A Comparative Look at Two Models of Public Talk*, „Journal of Interpersonal Computing and Technology”, vol. 3, nr 2/1995, s. 33–34, <http://www.scottlondon.com/reports/tele.html>, 15.05.2012.

¹⁷² P. Grosswiler, *Historical hopes, media fears, and the electronic town meeting concept: where technology meets democracy or demagogy*, „Journal of Communication Inquiry”, vol. 22, nr 2/1998, s. 133.

¹⁷³ T. Becker, *Teledemocracy: gathering momentum in state and local governance*, „The Journal of State Government”, vol. 66, nr 2/1993, s. 14–15.

¹⁷⁴ S. Lehman-Wilzig, *Teledemocracy from the top. Comment*, „Telecommunications Policy”, marzec 1983, s. 5.

¹⁷⁵ J. Åström, *Should Democracy Online be Quick, Strong or Thin?*, „Communications of the ACM”, vol. 44, nr 1/2001, s. 49–51.

¹⁷⁶ A. K. Elmagarmid, W. J. Mciver Jr, *The Ongoing March Toward Digital Government*, „IEEE Computer”, vol. 1, nr 2/2001, s. 32; por: P. Beynon-Davies, M. D. Williams, N. Hayward, *Tele-Democracy and the National Assembly of Wales [Case Study]*, w: *Proceedings of the 9th European Conference on Information Systems, Global Co-operation in the New Millennium, ECIS June 27–29, 2001*, red. S. Smithson, J. Gricar, M. Podlogar, S. Avgerinou, Bled 2001, s. 943.

¹⁷⁷ F. C. Arterton, *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?*, Sage, Newbury Park-CA 1987, s. 14–15.

różne wizje dotyczące tego, jak użycie mediów elektronicznych może ułatwić bardziej bezpośredni i równy udział w życiu politycznym”¹⁷⁸.

Warto jeszcze przywołać definicję Bernta Krohn Solvanga, zwracającego uwagę na to, że źródeł *teledemokracji* należy upatrywać w eksperymentach bazujących na elektronicznych badaniach opinii publicznej. Koncept *teledemokracji* pojawił się jeszcze zanim powszechnym narzędziem stał się Internet i koncentruje się na zdalnym (na odległość) praktykowaniu aktywności o charakterze demokratycznym. Według Solvanga *teledemokracja* polega na celowym wykorzystaniu nowych technologii w procesie interakcji pomiędzy rządzącymi a obywatelami¹⁷⁹.

Zauważyć należy, iż również polscy uczeni, poruszając temat nowej formy demokracji, posługują się terminem *teledemokracja*. Na przykład Mirosława Grabowska i Tadeusz Szawiel wskazują, że *teledemokracja* jest w stanie umożliwić milionom obywateli uczestniczenie w debacie oraz podejmowanie decyzji poprzez głosowanie¹⁸⁰.

Oprócz terminu *teledemokracja* w literaturze politologicznej pojawiło się także pojęcie *cyberdemokracja*, które przez wielu autorów utożsamiane jest z terminem *elektroniczna demokracja* lub *internetowa demokracja*, co z kolei dowodzi braku zgodności badaczy co do tego, jak określać zmiany w rozumieniu demokracji, wynikające z zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na przedrostek „cyber-”, który w dzisiejszym rozumieniu wiąże się z nowymi technologiami i jest używany w znaczeniu *informatyczny*, *interaktywny* (określa wszystko, co wiąże się z komputerami) czy *internetowy*. W definiowaniu *cyberdemokracji* warto odnieść się do definicji cyberprzestrzeni, która pozwoli niejako ukierunkować rozważania. „Cyberprzestrzeń rozumiana jest jako przestrzeń komunikacyjna tworzona przez system powiązań internetowych”¹⁸¹. Cyberprzestrzeń stanowi przestrzeń „otwartego komunikowania się za pośrednictwem połączonych komputerów i powiązań informatycznych pracujących na całym świecie”¹⁸². *Cyberdemokrację* można zatem zdefiniować jako demokrację, w której różne aktywności dokonywane są przez system powiązań internetowych, za pośrednictwem połączonych komputerów.

Wydaje się zatem, że synonimiczne traktowanie wszystkich trzech wspomnianych powyżej pojęć nie jest do końca zasadne. Abstrahując bowiem od wspólnej dla tych kon-

¹⁷⁸ W. H. Dutton, *Political Science Research on Teledemocracy*, „Social Science Computer Review”, nr 10/1992, s. 505; por.: L. Porębski, *Elektroniczne oblicze...*, op. cit., s. 36.

¹⁷⁹ B. Krohn Solvang, *Political Participation and Democracy in the Information Age: Effects of ICT-based Communication Forms between the Authorities and the Citizens on Traditional Channels of Participation and Democracy*, w: *Proceedings. The Third International Conference on Digital Society ICDS 2009*, red. Y. Takahashi, L. Berntzen, Å. Smedberg, Los Alamitos–California–Washington–Tokyo 2009, s. 47.

¹⁸⁰ M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2003, s. 84.

¹⁸¹ Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni RP na lata 2009–2011 – założenia, Warszawa 2009, s. 4, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, <http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/6966/>, 13.12.2012.

¹⁸² K. Wach, *Internet jako środek promocji oraz element konkurencyjności firm w dobie globalizacji*, http://www.zti.com.pl/instytut/pp/referaty/ref5_full.html, 13.12.2012; por. J. Jedel, *Cyberprzestrzeń nową płaszczyzną zagrożeń terrorystycznych dla morskich centrów logistycznych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, rok XLIX, nr 2 (173)/2008, s. 56; A. Kaczmarczyk, *The Cyberspace*, „Techniki komputerowe”, nr 1/2004, Instytut Maszyn Matematycznych, s. 17–36.

cepcji wiary, w pozytywny wpływ rozmaitych nowych technologii na demokrację, a biorąc pod uwagę zakres samego pojęcia, zauważalne są pewne różnice. Najważniejszą jest ta, że pojęcie *elektroniczna demokracja* jest znacznie szersze znaczeniowo od *cyberdemokracji*. Warto jednak zauważyć, że słowa *cyberdemokracja*, *internetowa demokracja* czy *wirtualna demokracja* mogą być rozumiane w bardzo zbliżony sposób.

Według Andrzeja Kaczmarczyka *cyberdemokracja* jest konsekwencją funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego. Cechą charakterystyczną *cyberdemokracji* jest wysoki stopień obywatelskiej partycypacji (głównie za pośrednictwem narzędzi demokracji bezpośredniej) i wykorzystanie cyberprzestrzeni do realizacji praw i obowiązków obywatelskich¹⁸³.

Leszek Porębski zwraca uwagę na nieco inną definicję *cyberdemokracji*, stanowiącą, że jest to system „...umożliwiający demokratyczny dialog, dyskurs i aktywną partycypację – wspierane przez ogólnie rozumiane sieci komputerowe, a w szczególności przez procesy globalizacyjne związane z Internetem”¹⁸⁴.

Piotr Lisowski wskazuje, iż *cyberdemokracja* „denotuje w zasadzie mnogość środków technicznych na usługach demokracji [...] Pojęcie cyberdemokracji budowane na możliwościach technologii w służbie społeczeństwa zawiera dwie składowe: pojęcie *demokracji* i *cyber, digital* (cyfrowego narzędzia). Wprowadza do dysputy o współczesnej demokracji nawiązanie do potrzeby przywrócenia przymiotnikowego pojmowania demokracji jako szczególnego rodzaju uzasadnia jej zróżnicowania, ale także wątek technicznych środków wykorzystywanych w polityce jako nadziei na uporanie się ze skutkami słabnięcia tradycyjnych instytucji współczesnych demokracji, a szczególnie z problemem partycypacji”¹⁸⁵.

Mimo bogactwa stosowanych określeń co do opisu zmian wynikłych z zastosowania nowych technologii w demokracji, terminem najczęściej obecnie stosowanym jest *demokracja elektroniczna*. Na dużą popularność tego pojęcia wskazuje m.in. znacząca liczba publikacji zagranicznych¹⁸⁶, ale także coraz większy dorobek

¹⁸³ A. Kaczmarczyk, *Cyberdemocracy Ante Portas*, Instytut Maszyn Matematycznych, <http://www.imm.org.pl/news.php?id=93>, 22.11.2008; A. Kaczmarczyk, *Cyberdemokracja jako przyszły produkt inżynierii systemów politycznych*, w: *Demokracja w obliczu nowych mediów. Elektroniczna demokracja, wybory przez Internet, kampania w sieci – teoria, doświadczenia, perspektywy*, red. M. Musiał-Karg, Toruń 2013, s. 141–178 (w druku); A. Kaczmarczyk, *Cyberdemocracy. Change...*, op. cit.

¹⁸⁴ J. Taylor, E. Burt, *Parliaments on the Web: Learning through Innovation*, w: *Parliaments in the Age of the Internet*, eds. S. Coleman, C. Taylor, W. Van de Donk, Oxford 1999, s. 142; por.: L. Porębski, *Elektroniczne oblicze...*, op. cit., s. 36.

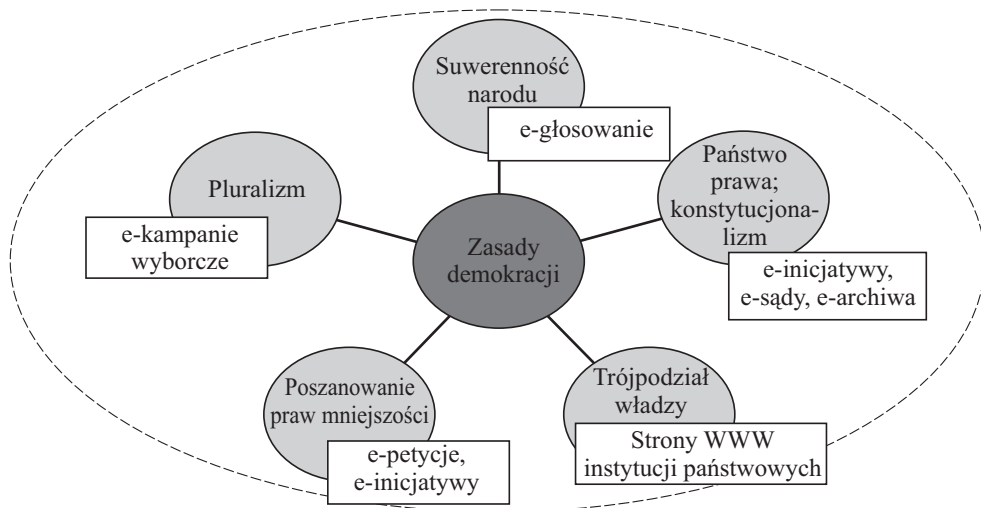
¹⁸⁵ P. Lisowski, *Cyberdemokracja? Internetowe iluzje*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3/2002, s. 114, 116; por.: M. Nowina Konopka, *Rola Internetu w rozwoju demokracji w Polsce*, Kraków–Nowy Sącz 2008, s. 17.

¹⁸⁶ Jako przykładowe publikacje autorów zagranicznych wymienić należy np.: G. Browning, *Electronic Democracy. Using the Internet to Transform American Politics*, Bedford–New Jersey 2005; *Electronic Democracy*, red. N. Kersting, Opladen–Berlin–Toronto 2012; N. Kersting, *The Future of Electronic Democracy*, w: *Electronic Democracy*, red. N. Kersting, Opladen–Berlin–Toronto 2012; B. S. Noveck, *Paradoxical Partners: Electronic Communication and Electronic Democracy*, w: *The Internet, Democracy and Democratization*, red. P. Ferdinand, Routledge 2004; R. Tsagarousianou, D. Tambini, C. Brian, *Electronic Democracy and the Civic Networking Movement in Context*, w: *Cyberdemocracy. Technology, Cities and Civic Network*, red. R. Tsagarousianou, D. Tambini, C. Brian, Routledge, New York 1998; Ch. Weale, J. Musso, M. Hale, *Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California*, „Administration & Society”, vol. 31, nr 1/1999; L. K. Grossman, *The Electronic Republic. Res-*

naukowy wśród polskich badaczy, poruszających tematykę *demokracji elektronicznej*¹⁸⁷.

Należy zauważyć, iż w większości tekstów poświęconym temu zagadnieniu, poruszany jest temat zmiany funkcjonowania „tradycyjnych” form sprawowania władzy i uczestnictwa obywatelskiego, a także – co się z tym bezpośrednio wiąże – ewolucji sposobów realizowania demokratycznych zasad.

W wyniku zastosowania ICT fundamentalne zasady demokracji nabierają innej, „unowocześnionej” jakości. Oprócz tradycyjnego ich wymiaru, pryncypia demokratyczne (suwerenność narodu, trójpodział władzy, pluralizm, konstytucjonalizm, praworządność czy ograniczone rządy większości (rządy większości z poszanowaniem praw mniejszości)) zaczynają funkcjonować w nieco, wydaje się, szerszym wymiarze. Obok tradycyjnych form realizacji tych zasad, pojawiają się nowe rozwiązania – oparte na nowoczesnych technologiach, co zilustrowane zostało na schemacie 1. (przerywana linia symbolizuje nowy, elektroniczny wymiar zasad), prezentującym najważniejsze zasady demokratyczne wraz formami ich realizacji.



Schemat 1. Zasady demokracji a nowe technologie

Źródło: Opracowanie własne.

haping Democracy in the Information Age, New York 1995; R. Tsagarousianou, *Electronic Democracy in Practice: One, Two, Three... Countless Variants*, „HERMÈS”, nr 26–27/2000.

¹⁸⁷ Jako prace polskich autorów wymienić należy m.in. L. Porębski, *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Kraków 2012; L. Porębski, *Elektroniczne oblicze...*, op. cit.; M. Nowina Konopka, *Rola Internetu w rozwoju demokracji w Polsce*, OMP, Kraków–Nowy Sącz 2008; T. Białobłocki, J. Moroz, M. Nowina Konopka, L. W. Zacher, *Spółeczeństwo informacyjne. Istota. Rozwój. Wyzwania*, Warszawa 2006; M. Musiał-Karg, *Electronic democracy and its organization – a revolution or a modernization? The example of e-voting*, „Politbook”, nr 2/2012; M. Musiał-Karg, *Elektroniczna demokracja w Szwajcarii na przykładzie e-głosowań referendalnych w wybranych kantonach i gminach*, w: *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczeńska-Rytka, S. Michałowski, Lublin 2012; A. Kaczmarczyk, *Cyberdemocracy...*, op. cit.; M. Łuszczuk, *Elektroniczna demokracja czy wirtualna biurokracja? Wykorzystania Internetu w działalności Unii Europejskiej*, w: *Internet. Fenomen społeczeństwa informacyjnego*, red. T. Zasepa, Częstochowa 2001.

Zasada suwerenności wiąże się z instytucjami demokracji przedstawicielskiej oraz bezpośredniej. Zwierzchnictwo narodu urzeczywistniane więc jest przede wszystkim w drodze form zbiorowego podejmowania decyzji – w wyborach i referendum. Obecnie obserwuje się coraz częstszą tendencję, polegającą na tym, że w wielu państwach Europy i świata testowane, wdrażane (lub przynajmniej szeroko dyskutowane) są różne nowoczesne formy oddawania głosów, do których zaliczyć należy przede wszystkim głosowanie elektroniczne za pośrednictwem np. Internetu czy telefonii komórkowej.

Także w kontekście realizacji zasady trójpodziału władzy obserwowane powszechnie jest wykorzystanie nowych technologii np. w procesie informowania obywateli. Internet stał się bowiem niezastąpionym narzędziem polityki, co przejawia się na przykład w tym, że instytucje polityczne posiadają swoje oficjalne strony internetowe, przez które informują osoby zainteresowane o swojej działalności.

Oprócz organów władzy ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej, także partie polityczne oraz różnorodne organizacje ekonomiczne, społeczne, wyznaniowe itp. posiadają swoje strony WWW. Jest to niezbity dowód na to, iż demokratyczna zasada pluralizmu nabrała również szerszego wymiaru aniżeli jeszcze kilkanaście lat temu. Jeśli chodzi szczególnie o partie polityczne, zauważyć należy, że technologie informacyjne i komunikacyjne umożliwiają ugrupowaniom prowadzenie kampanii wyborczych za pośrednictwem nowych mediów – szczególnie Internetu.

Dzięki ICT (a zwłaszcza dzięki możliwości składania tzw. e-petycji, e-inicjatyw ludowych) grupy mniejszościowe mają możliwość zainicjować proces legislacyjny w ważnej dla nich kwestii lub też złożyć petycję w jakiejś sprawie, a także – gdy naruszane są ich prawa – skierować np. skargę do rzecznika praw obywatelskich. Wskazane na schemacie e-narzędzia w dużej mierze przyczynić się mogą do tego, że żadna mniejszość nie będzie czuła się represjonowana lub „pomijana” w społeczeństwie. Ten sam proces, polegający na dostosowywaniu niektórych elementów demokracji do poziomu rozwoju technologicznego, w praktyce dotyczy działań związanych z niemal każdą zasadą demokracji¹⁸⁸.

Charakteryzując wpływ nowoczesnych technologii na system demokratyczny, zaznaczyć trzeba, iż w literaturze odnotowuje się duże zróżnicowanie, jeśli chodzi o pojmowanie *demokracji elektronicznej*. Jak wskazuje Paweł Wimmer, *elektroniczna demokracja* określana jest często mianem *cyfrowej demokracji*, *cyberdemokracji* lub *technodemokracji* i rozumiana może być jako wykorzystanie technik elektronicznej komunikacji we wzmacnianiu demokratycznych procesów w państwie¹⁸⁹. Taka charakterystyka potwierdza duży chaos definicyjny co do wspomnianego terminu. Pojęcie *elektronicznej demokracji* nie jest jednoznacznie interpretowane w literaturze specjalistycznej. Wielu autorów te wymienione różne znaczeniowo terminy rozumie niemalże w ten sam sposób, co wprowadza zamęt definicyjny zamiast porządku na poziomie semantycznym.

Znalezienie jednego określenia dla analizowanych przeobrażeń w demokracji jest o tyle trudne, że w literaturze specjalistycznej oprócz kilku różnych (ale określających

¹⁸⁸ M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji?*, „Przegląd Polityczny”, nr 4/2010, s. 124–125.

¹⁸⁹ P. Wimmer, *Elektroniczna demokracja*, 2004, <http://www.uce.pl/InternetDemocracy.htm>, 22.10.2008.

podobne zjawiska) terminów pojawia się także kilka odmiennych definicji dla demokracji przekształcanej przez ICT¹⁹⁰. Warto zatem uporządkować podstawowe zagadnienia związane z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych w państwach demokratycznych.

W kontekście prowadzonych rozważań godną uwagi jest opinia Martina Hagen, według którego „elektroniczna demokracja to każdy demokratyczny system polityczny, w którym używa się komputerów i sieci komputerowych do realizacji podstawowych funkcji procesu demokratycznego takich, jak informowanie i komunikacja, artykulacja i agregacja interesów oraz proces decyzyjny (zarówno w sensie dyskusji, jak i w głosowaniu)”,¹⁹¹.

Uwzględnienie wymienionych definicji *demokracji elektronicznej* pozwala zauważyć, że z racji szerokiego rozumienia tego pojęcia oraz wielości jego definicji, termin ten stanowić może punkt wyjścia dla różnych rodzajów demokracji z wykorzystaniem ICT. Taką propozycję stanowi typologia sformułowana przez Martina Hagen. Wydaje się, że podejście tego badacza pozwala na pewnego rodzaju „uporządkowanie” aparatu terminologicznego – pojęcie *demokracja elektroniczna* jest bowiem według Hagen terminem najszerszym znaczeniowo, a pozostałe (niezależnie od ich nazw) składają się niejako na ten pierwszy.

Hagen wyróżnia trzy różne formy elektronicznej demokracji: *teledemokrację*, *cyberdemokrację* oraz *elektroniczną demokratyzację*¹⁹².

Najstarszą formą, która rozwijała się już w latach 70-tych – jak wspomniano już wcześniej, jest według tego autora *teledemokracja*. Jej istotą jest wprowadzenie większej ilości form demokracji bezpośredniej w ramach systemu politycznego oraz wykorzystanie w ich ramach nowych technologii komunikacyjnych. *Teledemokracja* rozumiana w takim ujęciu stanowi model, którego celem jest wzmocnienie bezpośrednich procedur demokratycznych, „a więc swoiste przeniesienie władzy ze zburokratyzowanych struktur reprezentacyjnych, z powrotem w ręce narodu. Nacisk jest zatem kładziony przede wszystkim na zachowania wyborcze i takie wykorzystanie nowych technologii, które pozwoli na maksymalizację udziału szerokich rzesz obywateli w procesach demokratycznych”¹⁹³.

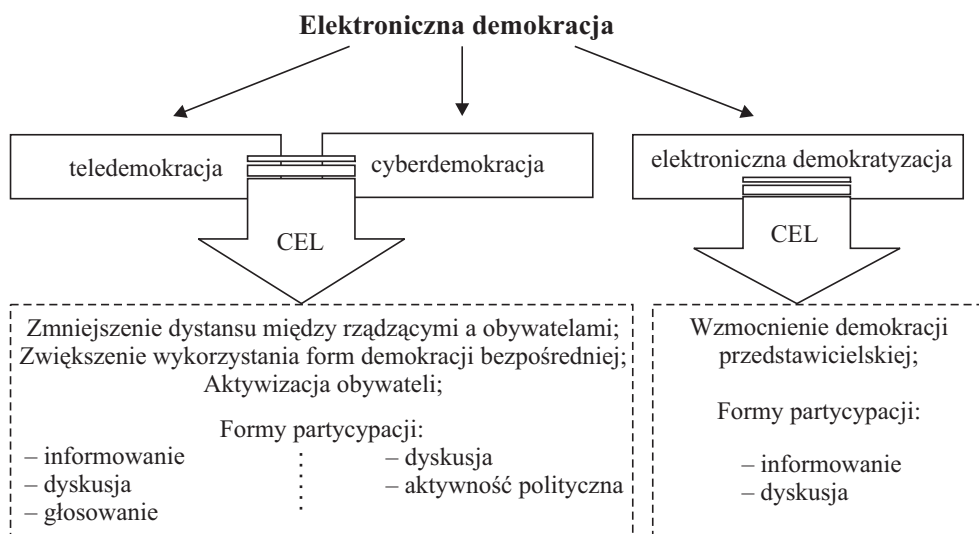
Podczas gdy koncept *teledemokracji* zrodził się w rezultacie rozwoju telewizji kablowej, to *cyberdemokracja* związana jest z ewolucją sieci komputerowych. Warto nadmienić, że termin *cyberprzestrzeń* jest jednym z kluczowych pojęć używanych przez naukowców, socjologów, politologów czy artystów, korzystających z rozwoju sieci

¹⁹⁰ L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Kraków 2004, s. 36.

¹⁹¹ „An Electronic Democracy is any democratic political system in which computers and computer networks are used to carry out crucial functions of the democratic process – such as information and communication, interest articulation and aggregation, and decision-making (both deliberation and voting)”; M. Hagen, *A Typology of Electronic Democracy*, 1997, <http://www.martin-hagen.net/pub/typology.html#2b>, 12.12.2012.

¹⁹² Koncepcje te różnią się między sobą założeniami normatywnymi związanymi z wykorzystaniem bezpośrednich i pośrednich form demokratycznego rządu, a także z różnymi rolami (biernymi lub czynnymi), które winny być realizowane przez obywateli w demokracji; M. Hagen, *A Typology of Electronic Democracy*, 1997, <http://www.martin-hagen.net/pub/typology.html>, 12.11.2012.

¹⁹³ L. Porębski, *Elektroniczne oblicze...*, op. cit., s. 188; por. M. Hagen, *Typology...*, op. cit.



Schemat 2. Typologia demokracji elektronicznej wg M. Hagen

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Hagen, *A Typology of Electronic Democracy*, 1997, <http://www.martin-hagen.net/pub/typology.html>, 12.11.2012.

komputerowych w życiu społecznym. *Cyberdemokracja* jest według Hageny taką formą demokracji, której celem jest – podobnie jak w przypadku *teledemokracji* – wzmocnienie procedur demokracji bezpośredniej przez zwiększenie udziału obywateli w procesie rządzenia. Jeśli chodzi jednak o *cyberdemokrację*, oprócz tego, że duża wartość przypisywana jest dyskusjom i zaangażowaniu obywateli jako sposobom ich politycznej partycypacji na poziomie lokalnym, to potencjał technologii informacyjnych i komunikacyjnych (w tym szczególnie Internetu) leży także w swoistej „rewitalizacji” wspólnot (zarówno tych wirtualnych, jak i tradycyjnych)¹⁹⁴ traktowanych jako przeciwwaga dla dominujących obecnie scentralizowanych struktur rządowych¹⁹⁵.

Z kolei *elektroniczna demokratyzacja* – w przeciwieństwie do *teledemokracji* i *cyberdemokracji* – nie zmierza do wzmacniania bezpośrednich form demokracji, ale do zwiększania efektywności demokracji przedstawicielskiej poprzez umożliwianie pełniejszego dostępu do ważnych informacji państwowych, a także przez polepszenie efektywności komunikacji pomiędzy obywatelami a ich reprezentantami w strukturach władzy¹⁹⁶. *Elektroniczna demokratyzacja* jest definiowana jako forma rozwoju, wzmocnienia demokracji poprzez nowe technologie komunikacyjne i informacyjne w sposób, który zwiększałby władzę polityczną tych, których rola w najbardziej znaczących procesach politycznych jest zazwyczaj minimalizowana¹⁹⁷. W przypadku *elektronicznej demokratyzacji* jednym z kluczowych rozwiązań jest organizowanie „elektronicznych

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ M. Hagen, *Typology...*, op. cit.

¹⁹⁶ Potencjał Internetu jest w tym kontekście wiązany ze stworzeniem możliwości powstania nowych kanałów informacji i komunikacji politycznej.

¹⁹⁷ K. L. Hacker, M. A. Toino, *Virtual Democracy at the Clinton White House: An Experiment in Electronic Democratisation*, „Javnost/the public”, vol. 3, nr 1/1996, s. 72; http://www.javnost-the-public.org/media/datoteke/Hacker_Todino_1-1996.pdf, 15.11.2008.

agor” (*electronic town meetings*), które umożliwiałyby powstanie powiązań między elektoratem a jego reprezentantami politycznymi. E-agory, będąc przestrzenią służącą wspólnym debatom, stanowić mogą istotny przyczynek do odrodzenia poczucia wspólnoty wśród wyborców¹⁹⁸. Rozwiązania możliwe dzięki ICT stanowić mogą alternatywę w stosunku do obecnie dominujących rozwiązań – nie tylko pod względem technicznym, ale przede wszystkim ze względu na bardziej obywatelską logikę funkcjonowania.

M. Hagen utrzymuje, że rozróżnienie między trzema scharakteryzowanymi powyżej „paradygmatami” demokracji jest dobrym punktem wyjścia dla zrozumienia dynamiki dyskursu dotyczącego *elektronicznej demokracji*. Trzy wyróżnione przez autora formy demokratyczne różnią się bowiem założeniami normatywnymi (forma demokracji) oraz punktami odniesienia (np. wykorzystanie technologii komunikacyjnych, takie jak telewizja kablowa czy sieci komputerowe). We wszystkich trzech podejściach dotyczących form demokracji elektronicznej w inny sposób rozłożone są akcenty: jedne odnoszą się do demokracji bezpośredniej, inne do przedstawicielskiej, a także w każdym z przypadków położony jest nacisk na różne wymiary uczestnictwa w życiu politycznym. Hagen podsumowuje swoje rozważania stwierdzeniem, że mimo iż wskazana przez niego typologia „typów idealnych” pomaga lepiej zrozumieć debatę nad demokracją elektroniczną, to jednak trzeba mieć na uwadze fakt, iż w praktyce niemożliwym jest znalezienie „czystej” wersji form elektronicznej demokracji¹⁹⁹.

Nie ulega wątpliwości, że współczesne społeczeństwa stoją w obliczu ery *demokracji elektronicznej*. Taki pogląd wyraża m.in. Lorence K. Grossman, który twierdzi, iż amerykański system polityczny ewoluuje w kierunku republiki elektronicznej, w której obywatele mają bezpośredni wpływ na politykę państwa²⁰⁰. Tej wizji poświęcona jest książka tego autora o wiele sugerującym tytule: *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*. Grossman twierdzi, że „dzięki telekomunikacji interaktywnej dziesiątki milionów ludzi, rozrzucone na wielkiej przestrzeni, mają szansę zdobyć informacje niezbędne do przejęcia obowiązków rządu w swoje ręce, uzyskać wstęp do świata polityki i odzyskać przynajmniej część władzy nad swoimi losami i dobrami, które – jak wierzy wielu – wybierani liderzy nadużywają²⁰¹. Autor utrzymuje ponadto, że tzw. rewolucja elektroniczna możliwa jest dzięki zapewnieniu równości politycznej wszystkim obywatelom oraz dzięki rozwojowi nowych środków telekomunikacyjnych²⁰².

Wykorzystanie nowoczesnych technologii w sprawowaniu demokratycznej władzy stanowi bez wątpienia rewolucję, choć zapewne trudności techniczne i ograniczenia natury mentalnej rozciągną ją prawdopodobnie na długie lata. Sugerować to może m.in. duża ostrożność wyrażana przez rządy, a także społeczeństwa w wielu państwach w stosunku do wprowadzenia nowoczesnych metod głosowania opartych na ICT. Z jednej strony widać w tym kierunku coraz większą „otwartość” tłumaczoną dynamicznym rozwojem technologii obecnych niemal w każdej dziedzinie życia społecznego, z drugiej natomiast strony nierzadko słyszalne są również głosy krytyczne względem np. odpo-

¹⁹⁸ M. Nowina Konopka, *Rola Internetu...*, op. cit., s. 20.

¹⁹⁹ M. Hagen, *Typology...*, op. cit.

²⁰⁰ L. K. Grossman, *The Electronic Republic...*, op. cit.

²⁰¹ Ibidem, s. 287; por. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii...*, op. cit., s. 180.

²⁰² L. K. Grossman, *Maintaining Diversity in the Electronic Republic*, „Technology River”, vol. 98/1995, s. 22–26; por. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii...*, op. cit., s. 181.

wiedniego zabezpieczenia systemów elektronicznych – szczególnie przed atakami hakerskimi. To z kolei poddawać może pod wątpliwość zasadę tajności głosowania, a także np. rzetelność przy przeliczaniu głosów oddanych w elekcjach.

Wydaje się jednak, że mimo tych negatywnych głosów przemiany związane z wpływem ICT na demokrację są nieuniknione i nieodwracalne. Taka forma demokracji stanowi wydaje się bowiem stanowić jeden z nowych sposobów komunikowania się z obywatelami²⁰³.

Elektroniczna demokracja może zdefiniowana być jako zastosowanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w celu zwiększenia uczestnictwa obywateli w procesach demokratycznych, zarówno w ujęciu ilościowym, jak i w formie realnego wpływu wywieranego przez jednostki na funkcjonowanie instytucji publicznych²⁰⁴. Zwolennikiem takiego szerokiego rozumienia jest Lewis A. Friedland, według którego „koncept *elektronicznej demokracji* oznacza radykalnie nową formę praktyki demokratycznej zmodyfikowaną przez nowe technologie informacyjne”²⁰⁵.

W dokumencie opublikowanym przez Parlament stanu Wiktorii w Australii *Inquiry into Electronic Democracy. Final Report* elektroniczną demokrację zdefiniowano jako nieograniczone czasem i miejscem wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych przez obywateli w celu poszerzania ich możliwości wyborów i działalności. Kulminacją tego procesu są większe wspólne wolności pod rządami prawa²⁰⁶. „Elektroniczna demokracja wykorzystuje istniejące i pojawiające się media jako forum pozwalające członkom danej wspólnoty wyrażać opinie i wpływać na proces podejmowania decyzji w danej społeczności. Media, które mogą być wykorzystywane w procesach demokratycznych obejmują telewizję i radio, ale Internet jest podstawowym sposobem, przy pomocy którego dostrzegalne jest działanie elektronicznej demokracji”²⁰⁷.

Według Richarda K. Moore, *demokracja elektroniczna* stanowi „użycie sieci elektronicznych do stworzenia bardziej bezpośredniej formy demokracji – do ‘splaszczczenia’ procesu reprezentacji i zwiększenia roli przeprowadzanych w sieci plebiscytów i oficjalnych debat prowadzonych online; w decydowaniu o konkretnych kwestiach w ramach procesu rządzenia”²⁰⁸.

W kontekście prowadzonych rozważań należy przypomnieć, że wraz z wymienionymi w niniejszej części definicjami elektronicznej demokracji, powszechne stało się używanie terminu *e-demokracja*²⁰⁹, który bardzo często wykorzystywany jest zamiennie

²⁰³ S. London, *Teledemocracy vs. Deliberative Democracy?*..., op. cit., s. 33–34.

²⁰⁴ M. Marczevska-Rytka, *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, w: *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny lokalny*, red. M. Marczevska-Rytka, A. K. Piasecki, Lublin 2010, s. 23.

²⁰⁵ L. A. Friedland, *Electronic Democracy and the New Citizenship*, „Media, Culture & Society”, vol. 18, nr 2/1996, s. 185.

²⁰⁶ *Inquiry into Electronic Democracy. Final Report*, Parliament of Victoria, Australia, Scrutiny of Acts and Regulations Committee, 2003, s. xlv; http://www.parliament.vic.gov.au/SARC/E-Democracy/Final_Report/Final_Report.pdf, 25.11.2008.

²⁰⁷ Australian General Practice Network, <http://www.agpn.com.au/site/index.cfm?display=24907>, 25.11.2008.

²⁰⁸ R. K. Moore, *Democracy and Cyberspace*, w: *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Digital Age*, New York 1999, s. 55; por.: T. Białobłocki, J. Moroz, M. Nowina Konopka, L. W. Zacher, *Spoleczeństwo informacyjne...*, op. cit., s. 85.

²⁰⁹ Przedrostek „e-” kojarzy się zazwyczaj wyłącznie z Internetem. W rzeczywistości przedrostek „e-” oznacza „elektroniczny”. Tak więc e-urząd wytłumaczyć można jako „urząd zorganizowany/do-

względem pojęcia *demokracja elektroniczna*. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy może być jedna z bardziej szczegółowych definicji prezentowana przez Andrzeja Kaczmarczyka i Romana Czajkowskiego, zgodnie z którą *demokracja elektroniczna* pojmowana jest jako zespół procesów, realizowanych przy użyciu mediów elektronicznych, prowadzących od powstania koncepcji, dotyczących spraw obywatelskich i sformułowania propozycji, aż do wcielenia tych koncepcji w życie. Na kompleks ten składają się działania w zakresie badań, planowania, wdrożenia, zarządzania – podejmowania decyzji, kontroli, informacji, komunikacji i wielu innych. Zdaniem tych autorów społeczeństwo informacyjne wytworzy nowy wzorzec demokracji zbudowany w oparciu o wykorzystanie technologii informacji oraz komunikacji – *e-demokrację*²¹⁰. Definicja Kaczmarczyka i Czajkowskiego jest względnie szeroko rozumianym pojęciem i wydaje się być tożsama z definicją *elektronicznej demokracji*. Potwierdza to także przyjęty i ostatnio bardzo rozpowszechniony obyczaj językowy, polegający na skracaniu formy *elektroniczna demokracja* do formy *e-demokracja*. Uzasadnionym jest zatem używanie obu form zamiennie, co też poczynione zostało w dalszej części tekstu.

W dalszej części niniejszej pracy przyjęto szeroką perspektywę rozumienia *elektronicznej demokracji*. Pod tym pojęciem rozumiana jest tak forma praktyki demokratycznej, w której wykorzystywane są nowe technologie informacyjne i komunikacyjne. *E-demokracja* polega w głównej mierze na umożliwieniu obywatelom danego państwa wpływania na podejmowane decyzje polityczne w drodze demokracji bezpośredniej i pośredniej przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii teleinformatycznych. Uzasadnieniem dla takiego podejścia, zgodnie z koncepcją M. Hagena, jest fakt, iż termin ten jest bardzo szeroki i zawiera w sobie inne węższe znaczenia demokracji.

Wspomnieć należy, iż szczegółowa analiza zakresu pojęciowego poszczególnych terminów oraz wzajemnych ich relacji wykracza poza podstawową tematykę tego rozdziału. Nie rozstrzygając wyczerpująco ewentualnych kontrowersji terminologicznych, jednak biorąc pod uwagę przekonanie, że termin ten uznać można za kategorię najszerszą i najbardziej adekwatną dla prawidłowego zarysowywania obszaru analizy, w celu zachowania spójności wyводу, autorka konsekwentnie będzie się posługiwała właśnie pojęciem *elektronicznej demokracji* (*e-demokracji*).

2.2. WPŁYW ICT NA DEMOKRACJĘ – KWESTIE TEORETYCZNE

Analiza aparatu pojęciowego oraz rozważania związane z tematem *elektronicznej demokracji* skłaniają do zwrócenia uwagi na bardzo interesujące podejście sformułowane

stepny drogą „elektroniczną”, e-learning jako „nauczanie, szkolenie przeprowadzane drogą elektroniczną”; A. Kupczyk, M. Spierczyński, *Informatyka wymusza zmiany organizacyjne w pracy urzędów*, eGov.pl – Forum Nowoczesnej Administracji Publicznej, <http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=24&Itemid=62>, 27.11.2008.

²¹⁰ R. Czajkowski, A. Kaczmarczyk, *E-Głosowanie – niezbędny element elektronicznej platformy do obsługi procedur w demokracji w społeczeństwie informacyjnym. E-vote – an essential element of electronic platform for services for democratic procedures in the Information Society*, referat prezentowany na konferencji „Tworzenie mechanizmów i struktur rozwoju elektronicznej gospodarki w Polsce”, Warszawa, 12.06.2001, s. 48; <http://www.logistyka.net.pl/images/articles/1375/Ref-Czajkowski.doc>, 23.04.2006.

przez Tero Päävärinta i Øysteina Sæbø. Wychodząc z założenia, że nowe technologie zmieniają warunki komunikacji w życiu społeczno-politycznym oraz zwiększają zainteresowanie wykorzystaniem nowych technologii m.in. na płaszczyźnie uczestnictwa obywateli w procesach politycznych²¹¹, autorzy ci definiują *e-demokrację* jako tę formę, która odnosi się do korzystania z technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) w debatach politycznych i procesach podejmowania decyzji. Päävärinta i Sæbø zaznaczają przy tym, iż nowe (elektroniczne) środki wpływania politycznego stanowią uzupełnienie w stosunku do tradycyjnych środków²¹² z jednej strony, z drugiej zaś strony traktowane są również jako ich przeciwwaga²¹³. Biorąc jednak pod uwagę dynamiczny rozwój ICT oraz ich zastosowywanie w różnych dziedzinach życia społecznego, uznać należy, że postrzeganie nowych technologii jako elementów komplementarnych względem form tradycyjnych jest w tym kontekście właściwsze. Takie podejście poparte może być m.in. wieloma pojawiającymi się w ostatnich latach inicjatywami wspierającymi e-demokrację. Dodać warto, poparcie dla elektronicznej formy sprawowania władzy płynie zarówno z poziomu społeczności lokalnych²¹⁴, jak i społeczności międzynarodowych²¹⁵, które wyrażają wiarę w to, że nowe technologie mają potencjał zwiększenia poziomu demokratyzacji²¹⁶. Päävärinta i Sæbø biorąc pod uwagę dwa czynniki: 1) kto ustala agendą polityczną oraz 2) zakres włączenia obywateli do procesów podejmowania decyzji państwowych, wyróżnili na tej podstawie cztery modele *elektronicznej demokracji*.

Tabela 4

Modele e-demokracji

	Obywatele niebezpośrednio (domyślnie) uczestniczą w procesie podejmowania decyzji	Obywatele mają szeroko zdefiniowane role w procesie podejmowania decyzji
Obywatele ustalają agendę	demokracja partyjna	demokracja bezpośrednia
Rząd (politycy i urzędnicy) ustalają agendę	demokracja liberalna	demokracja deliberatywna

Źródło: T. Päävärinta, Ø. Sæbø, *Models of E-Democracy*, „Communications of the Association for Information Systems”, vol. 17/2006, s. 823.

²¹¹ J. Van Dijk, *Models of democracy and concepts of communication*, w: *Digital Democracy, Issues of theory and practice*, red. K. L. Hacker, J. Van Dijk, London 2000.

²¹² Takich jak komunikacja *face-to-face* lub jednokierunkowe media (np. radio czy telewizja).

²¹³ T. Päävärinta, Ø. Sæbø, *Models of E-Democracy*, „Communications of the Association for Information Systems”, vol. 17/2006, s. 818.

²¹⁴ Å. Grönlund, *Emerging electronic infrastructures – Exploring democratic components*, „Social Science Computer Review”, nr 1(21)/2003, s. 55–72; Ø. Sæbø, T. Päävärinta, *Autopoietic Cybergenres for e-Democracy? Genre analysis of a Web-Based Discussion Board*, w: *Proceedings of the 38th Annual Hawaii International Conference on System Sciences; Genre in Digital Documents*, red. R. H. J. Sprague, Hawaii: IEEE Computer Society, Big Island 2005.

²¹⁵ *eEurope 2005: An information society for all. An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002*, Commission of the European Communities, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:EN:PDF>, 12.12.2011.

²¹⁶ T. Päävärinta, S. Øystein, *Models of...*, op. cit., s. 818.

Demokracja partyjna to taka, w której kładziony jest nacisk na zasadnicze znaczenie partii politycznych dla idei i praktyki demokracji²¹⁷. Według T. Päivärinta, Ø. Sæbø w tym modelu obywatele tylko – jak piszą – domyślnie uczestniczą w procesie podejmowania decyzji. Największy bowiem wpływ na rzeczywistość polityczną (mimo że obywatele uczestniczą w wyborach) mają partie polityczne. W przypadku modelu demokracji liberalnej agenda polityczna określana jest przez aparat rządowy – polityków oraz urzędników. Jak zaznacza Michael Saward, demokracja liberalna jest „związana blisko z demokracją współzawodnictwa elit i demokracją reprezentatywną (...) w zależności od tego, która z jej cech jest podkreślana, do koncepcji jej przeciwnych należą demokracja bezpośrednia, demokracja starożytna, demokracja ludowa i demokracja deliberatywna”²¹⁸.

Jeśli chodzi o koncepcję demokracji deliberatywnej, zwrócić należy uwagę na dużą rolę przypisywaną w praktyce demokratycznej rozmowie, dyskusji i debacie. Fakt, iż dana decyzja zapadła w wyniku procesu argumentacji wolnej od przemocy i przymusu jest o wiele ważniejszy aniżeli samo głosowanie.

Dodać należy, iż za najbardziej cenionych teoretyków koncepcji demokracji deliberatywnej uznawani są Jürgen Habermas²¹⁹ oraz John Rawls²²⁰, którzy „stworzyli najpełniejsze, względnie niezależne od siebie koncepcje demokracji deliberatywnej”²²¹. Zasadą obu koncepcji jest nastawienie procesu decyzyjnego na dyskusję, dialog i deliberację jako sposób kształtowania woli i opinii publicznej.

Jeśli zaś chodzi o wyróżniony przez Päivärinta, Sæbø model demokracji bezpośredniej, należy zaznaczyć, iż w tym przypadku funkcja obywateli w życiu politycznym jest bardzo szeroko zdefiniowana: obywatele odgrywają istotną rolę w procesie podejmowania decyzji oraz są tymi, którzy określają agendę polityczną.

Wszystkie koncepcje zostały zestawione i scharakteryzowane w tabeli 5, w której zaznaczono również modele demokracji, do których wyróżnione cztery (a precyzyjniej trzy modele e-demokracji – bowiem nie wskazano odniesień w kontekście e-demokracji partyjnej) się odnoszą.

²¹⁷ M. Saward, *Demokracja*, Warszawa 2008, s. 177.

²¹⁸ Ibidem.

²¹⁹ J. Habermas, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge 1998; J. Habermas, *Faktyczność i obowiązki. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005; J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, t. I, PWN, Warszawa 1999; J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, t. II, Warszawa 2002; por. P. Baciał, *Internet – Agora XXI wieku? Rozważania w świetle teorii demokracji deliberatywnej autorstwa Jürgena Habermasa*, „Global Media Journal-Polish Edition”, nr 2 (2)/Fall 2006; B. Abramowicz, *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXIII, z. 4/2011.

²²⁰ Th. McCarthy, *Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue*, „Ethics” nr 105/1994; T. Buksiński, *Dylematy demokracji deliberatywnej Johna Rawlsa i Jürgena Habermasa*, w: *Rozum jest wolny, wolność – rozumna*, red. R. Marszałek, E. Nowak-Juchacz, Warszawa 2002; A. Krzyńówek, *Państwo i sfera publiczna w modelu demokracji dyskursowej*, w: *Pytania współczesnej filozofii polityki*, red. D. Pietrzyk-Reeves, Kraków 2007; J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, przeł. A. Romaniuk, Warszawa 1998.

²²¹ M. Żardecka-Nowak, *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych”, Lublin 2008, s. 31.

Modele e-demokracji (charakterystyka)

Model e-demokracji	Odniesienie do modelu demokracji	Charakterystyka
1	2	3
e-demokracja liberalna	demokracja liberalna i rozwojowa (<i>Liberal and developmental democracy</i>) ²²²	Przedstawiciele, rząd (obywatele są zaangażowani przez głosowanie) jako reprezentanci na szczeblu lokalnym i uczestnicy w debacie politycznej.
	demokracja agregacyjna (<i>Aggregative democracy</i>) ²²³	Polityka jest walką między sprzecznymi indywidualnymi interesami. Politycy są odpowiedzialni za agregację interesów wyborców, które wyrażane są w wyborach.
	demokracja pluralistyczna (<i>Pluralism democracy</i>) ²²⁴	Konkurencyjny system wyborczy z przynajmniej dwoma partiami politycznymi, zabezpieczany jest przez istnienie mniejszości wolności politycznej. Obywatele mają prawo do wyrażania swoich opinii i pomysłów, głosują oraz zrzeszają się.
	konkurencyjna elitystyczna demokracja (<i>Competitive democracy</i>) ²²⁵ , demo-elitystyczna demokracja (<i>Demo elitist democracy</i>) ²²⁶	Parlamenty pochodzące z wyborów są fundamentem demokracji. Ekspersi reprezentujący (lub twierdzący, że reprezentują) różne interesy społeczeństwa działają w sieciach politycznych, Ekspersi polityczni reprezentują elitę, która jest mocno zaangażowana w formowanie polityki i definiowanie usług publicznych.
	legalistyczna demokracja (<i>Legalist democracy</i>) ²²⁷	Zasada większości chroni jednostki przed rządami arbitralnymi. Efektywne przywództwo polityczne opiera się na zasadach liberalizmu. Istnieje minimalny poziom interwencjonizmu państwowego w funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego i w życie prywatne.
	demokracja konsumencka (<i>Consumer democracy</i>) ²²⁸ , cienka (słaba) demokracja (<i>Thin democracy</i>) ²²⁹	Główna wartość demokracji tkwi w prawie obywateli do świadczenia usług. Ten model koncentruje demokrację wokół efektywnego świadczenia usług publicznych. Kompetentni konsumenci muszą być dobrze poinformowani; sugeruje to istotną rolę systemów informacyjnych i komunikacyjnych, przez które politycy informować mogą obywateli.

²²² D. Held, *Models of Democracy*, Oxford 1996; por. M. Saward, *Demokracja...*, op. cit., s. 175.

²²³ E. Eriksen, J. Weigård, *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati: Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*, Bergen 1999; za: T. Päiväranta, Ø. Sæbø, *Models of...*, op. cit., s. 839; por. J. A. Schumpeter, *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa 1995, s. 336–337; M. Marczevska-Rytko, *W granicach wyobraźni, czyli o wpływach procesów globalizacyjnych na demokrację*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” Lublin 2007, s. 52–53.

²²⁴ D. Held, *Models...*, op. cit.; J. Van Dijk, *Models of democracy and concepts of communication*, w: *Digital Democracy, Issues of theory and practice*, red. K. L. Hacker, J. Van Dijk, London 2000.

²²⁵ D. Held, *Models...*, op. cit.

²²⁶ C. Bellamy, *Modelling electronic democracy, Towards democratic discourses for an information age*, w: *Democratic governance and new technology, technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*, red. J. Hoff, I. Horrocks, P. Tops, London 2000.

²²⁷ D. Held, *Models...*, op. cit.; J. Van Dijk, *Models of democracy...*, op. cit.

²²⁸ C. Bellamy, *Modelling electronic democracy...*, op. cit.

²²⁹ J. Åström, *Should democracy online be quick, strong, or thin?*, „Communications of the ACM”, vol. 44, nr 1/2001.

1	2	3
e-demokracja deliberatywna	demokracja partycypacyjna (<i>Participatory democracy</i>) ²³⁰	Równe prawa mogą być osiągnięte jedynie w społeczeństwie, które sprzyja poczuciu politycznej skuteczności. Świadomi obywatele są w stanie wykazywać stałe zainteresowanie procesem rządzenia. Zaangażowanie obywateli jest bardziej doceniane niż władza biurokratyczna.
	demokracja neo-republikańska (<i>Neo-Republican democracy</i>) ²³¹ , plebiscytarna demokracja (<i>Plebiscitary democracy</i>) ²³²	Obywatele uznawani są za zaangażowanych szczególnie na poziomie mikro- oraz na szczeblu lokalnym. W modelu przyjęto radykalne założenie dotyczące wspólnych społecznych praw i obowiązków, gdzie „ożywienie” obywatelskiego ducha jest głównym celem. ICT przyczyniają się do wzrostu liczby uczestników, podniesienia jakości debaty, a także do społecznej integracji w procesie podejmowania decyzji.
	demokracja deliberatywna (<i>Deliberative democracy</i>) ²³³ , silna demokracja (<i>Strong democracy</i>) ²³⁴	Przypisuje dużą rolę otwartym dyskusjom, znaczeniu obywatelskiej partycypacji oraz istnieniu dobrze funkcjonującej sfery publicznej.
e-demokracja partyjna		Nie sformułowano żadnych teoretycznych podstaw.
e-demokracja bezpośrednia	demokracja klasyczna (<i>Classical democracy</i>) ²³⁵ /zgromadzeniowa ²³⁶	Charakteryzowała się równością polityczną obywateli, wolnością do rządzenia i bycia rządzonym. Główne decyzje były podejmowane na zgromadzeniu uprawnionych obywateli.
	demokracja bezpośrednia (<i>Direct Democracy</i>) ²³⁷ , cyberdemokracja (<i>Cyberdemocracy</i>) ²³⁸	Rozwiązanie alternatywne względem tradycyjnych przedstawicielskich instytucji demokratycznych. Duża rola przypisywana usieciowionym grupom i jednostkom. ICT nie jest już tylko dodatkiem do tradycyjnych kanałów komunikacji, ale stanowi kluczowy element demokracji.
	demokracja libertariańska (<i>Libertarian democracy</i>) ²³⁹ , szybka demokracja (<i>Quick democracy</i>) ²⁴⁰	Podkreśla wyłączność w realizowaniu polityki przez obywateli w oparciu o zastosowanie ICT. Instytucje tradycyjne zebrane zostały na bok przez aktywność polityczną w sieci.

Źródło: T. Pääväranta, Ø. Sæbø, *Models of E-Democracy*, „Communications of the Association for Information Systems”, vol. 17/2006, s. 839.

W powyższym zestawieniu w części poświęconej e-demokracji bezpośredniej zwrócić należy uwagę na definicję cyberdemokracji, która odbiega nieco od definicji przyto-

²³⁰ D. Held, *Models...*, op. cit.; J. Van Dijk, *Models of democracy...*, op. cit.; C. Poteman, *Participation and democratic theory*, Cambridge 1970.

²³¹ C. Bellami, *Modelling electronic democracy...*, op. cit.

²³² J. Van Dijk, *Models of democracy...*, op. cit.

²³³ A. Gimmler, *Deliberative democracy, the public sphere and the internet*, „Philosophy Social Criticism”, vol. 27, nr 4/2001, s. 21–39.

²³⁴ B. Barber, *Strong democracy: participatory politics for a new age*, Berkeley 1984.

²³⁵ D. Held, *Models...*, op. cit.

²³⁶ M. Saward, *Demokracja*, op. cit., s. 173.

²³⁷ Ibidem; J. G. Matsusaka, *Direct Democracy Works*, w: *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*, red. K. L. Lindaman, Ney York–Amsterdam 2011.

²³⁸ C. Bellamy, *Modelling electronic democracy...*, op. cit.

²³⁹ J. Van Dijk, *Models of democracy...*, op. cit.

²⁴⁰ J. Åström, *Should democracy...*, op. cit.

czonych we wcześniejszej części rozdziału. Według tej koncepcji ICT nie są tylko uzupełnieniem istniejących tradycyjnych form sprawowania władzy, ale wyparły je na rzecz właśnie form opartych na nowoczesnych technologiach. Biorąc pod uwagę fakt, iż rozważania Päivärinta i Sæbø dotyczą modeli e-demokracji, przyjąć należy takie rozumowanie, pamiętając jednak, że praktyka polityczna współczesnych społeczeństw znacznie odbiega od teorii, a modele upraszczają rzeczywistość i nie pozwalają na jej zrozumienie w pełnej złożoności²⁴¹.

Dla wielu teoretyków wykorzystywania ICT – e-demokracja oznacza większy niż dotychczas udział obywateli, którzy mając do dyspozycji nowoczesne technologie mogą stać się bardziej zaangażowani w procesy natury politycznej – szczególnie w demokracji przedstawicielskiej. Zwrócić jednak trzeba uwagę na fakt, że zastosowanie ICT w demokracji skutkuje również ewolucją ról rządów (ograniczeniami), a tym samym zwiększeniem zakresu uczestniczących form obywatelskiej aktywności (form demokracji bezpośredniej)²⁴². O zjawisku zwiększenia zaangażowania obywateli w życie polityczne za pośrednictwem ICT pisze Jan van Dijk, określając tę obywatelską aktywność mianem elektronicznej partycypacji (e-partycypacji)²⁴³. E-partycypację delfiniuje van Dijk jako „wykorzystanie mediów cyfrowych w pośredniczeniu i przekształcaniu stosunków pomiędzy obywatelami a rządami oraz administracją publiczną w kierunku większego uczestnictwa obywatelskiego”²⁴⁴.

W odniesieniu do faz procesu politycznego van Dijk wyróżnia szereg form e-partycypacji, które mogą być zastosowane w decydowaniu politycznym. Autor wskazuje, iż w pierwszym etapie, polegającym na ustalaniu planu działań (ustalanie agendy), rządzący nie tylko informują obywateli o swoich poczynaniach na oficjalnych rządowych stronach internetowych, ale także zapraszają ich do wypowiedzania się na temat już prowadzonych, a także planowanych przedsięwzięć politycznych. Co więcej, sprawujący władzę zachęcają społeczeństwo do proponowania swoich pomysłów, do sugerowania zmian itd. Mimo iż dostarczanie wyborcom informacji jest najczęstszą formą zastosowań narzędzi ICT, to jednak samo informowanie nie jest wystarczające, by mówić o e-partycypacji – w tym zakresie dodane powinno być również zaangażowanie obywateli. Dlatego też coraz częściej przewidywana jest możliwość, by obywatele w drodze np. e-petycji wpływali na rządzących²⁴⁵. Obecnie, w „dobie Internetu”, rozwój technologiczny umożliwia organizowanie również m.in. elektronicznych konsultacji, dyskusji na forach internetowych czy na portalach społecznościowych, które wymienione są przez van Dijka w drugim etapie procesu politycznego, polegającym na przygotowaniu pro-

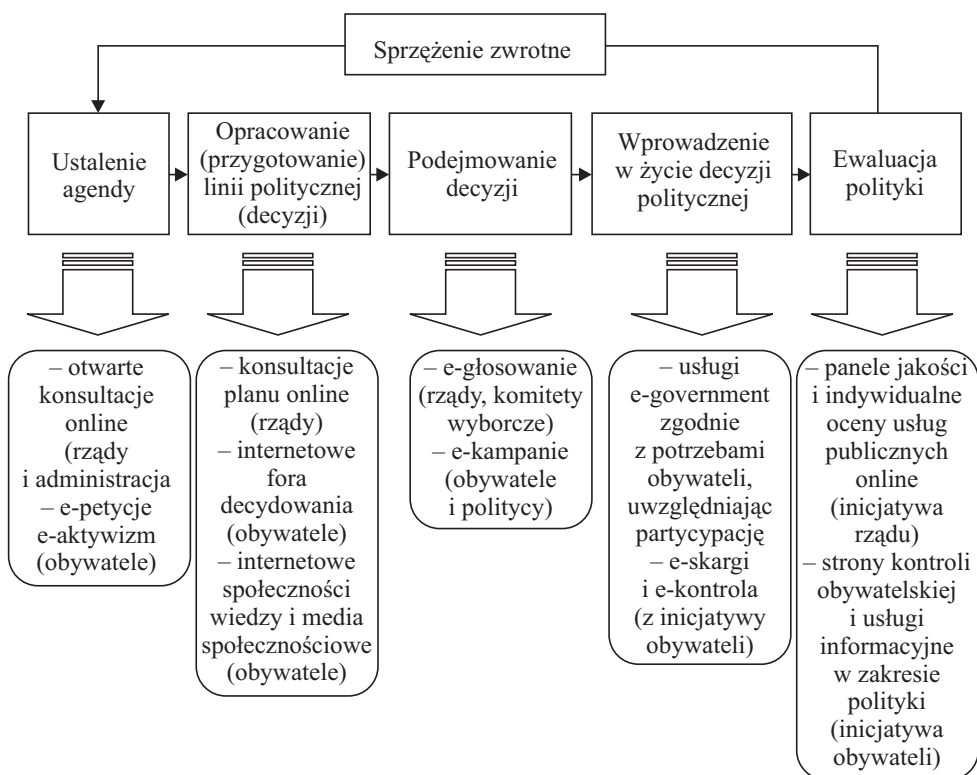
²⁴¹ A. W. Jabłoński, *Czym jest teoria w politologii? Teoria polityki: między nauką a interpretacją*, materiały konferencji „Czym jest teoria w politologii?”, 12 maja 2010 r., http://wnpid.amu.edu.pl/attachments/787_Prof.%20Jablonski%20-%20referat.pdf, 14.11.2012.

²⁴² S. Clift, *E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work (Government 2.0) – Overview*, 2003, <http://stevenclift.com/?p=104>, 13.11.2012.

²⁴³ J. A. G. M. van Dijk, *Digital Democracy: Vision and Reality*, w: *Public Administration in the Information Age: Revisited*, red. I. Snellen, W. van de Donk, IOS-Press 2013, s. 8 (w druku).

²⁴⁴ J. A. G. M. van Dijk, *Participation in Policy Making*, w: *Study on the Social Impact of ICT. Report for European Commission*, Information Society and Media Directorate-General, European Communities DOI, Luxemburg 2010, ec.europa.eu/, 17.09.2012.

²⁴⁵ Przykładem jest Szkocja, gdzie obywatele mogą wypełniać stosowne wnioski na stronie internetowej.



Schemat 3. Główne zastosowania narzędzi e-partycypacji w procesie politycznym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. A. G. M. van Dijk, *Digital Democracy: Vision and Reality*, w: *Public Administration in the Information Age: Revisited*, red. I. Snellen, W. van de Donk, IOS-Press 2013, s. 9–10 (w druku).

jektu jakiejś decyzji. Sugestie i uwagi uczestników takich elektronicznych form dyskusji mogą odgrywać ważną rolę przy np. opracowywaniu ostatecznych projektów ustaw czy doprecyzowaniu planów polityków w konkretnej dziedzinie²⁴⁶.

Jeśli zaś mowa o samym podejmowaniu decyzji i zastosowaniu na tymże etapie ICT, wymienione zostały dwie formy partycypacji: elektroniczne głosowanie²⁴⁷ (zarówno w wyborach, referendach, jak i w przypadku badania opinii publicznej) oraz prowadzenie tzw. e-kampanii wyborczych. Bardzo dobrym przykładem potwierdzającym skuteczność e-kampanii były obie kampanie prezydenckie Baracka Obamy, który wykorzystał narzędzia elektroniczne (e-mail, YouTube, media społecznościowe, swoją oficjalną stronę internetową i in.) do promowania swojej kandydatury. Oprócz polityków również

²⁴⁶ Szerzej na ten temat: J. Katz, R. Rice, *Social Consequences of Internet Use, Access, Involvement, and Interaction*, London 2002; J. Brundige, R. Rice, *Political engagement online: do the information rich get richer and the like-minded more similar?*, w: *Routledge Handbook of Internet Politics*, red. A. Chadwick, Ph. Howard, London–New York 2009; M. ter Hedde, J. Svensson, *Online Discussion on Government Websites: Fact and Failure?*, w: *ICT, Citizens and Governance: After the Hype!*, red. A. Meijer, K. Boomsma, P. Wagenaar, Amsterdam–Berlin–Tokio 2009; J. van Dijk, *The Network Society, Social Aspects of New Media*, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006.

²⁴⁷ O tej formie głosowania mowa jest w dalszej części rozdziału.

obywatele mogą wykorzystywać potencjał e-kampanii w celu np. wywarcia presji na sprawujących władzę. Warto w tym miejscu nadmienić, iż ostatnio jednym z coraz bardziej popularnych zastosowań nowych technologii w aspekcie podejmowania decyzji są tzw. systemy wspomagania decyzji (*smart voting systems* lub *e-voting guides*), które oferowane są zwykle przez niezależne instytuty badawcze, organizacje, fundacje. Systemy te mają na celu pomóc w wyborze „najbardziej pasującego” do preferencji wyborcy kandydata czy ugrupowania politycznego oraz pozwalają podjąć najlepszą z perspektywy poglądów i interesów wyborcy decyzję w referendum. Nadmienić warto, że systemy takie funkcjonują np. w Stanach Zjednoczonych (<http://votesmart.org/>) czy w Szwajcarii (<http://www.smartvote.ch/>).

Przy charakterystyce kolejnego etapu – realizacji polityki – van Dijk zaznacza, że ICT mogą być wykorzystywane nie tylko przez rządzących w celu „wyłapywania” przestępstw np. w Internecie, ale sprawujący władzę mogą również zwrócić się o pomoc do obywateli, by ci zgłaszali różnego rodzaju naruszenia prawa, a także informowali o nieprawidłowym funkcjonowaniu instytucji publicznych właśnie za pośrednictwem narzędzi elektronicznych: portali internetowych, specjalnych elektronicznych kiosków miejskich, telefonii komórkowej itd. Takie formy „donoszenia” w celu zapewnienia porządku publicznego stają się coraz bardziej popularne, czego przykładem może być brytyjski portal *Fix My Street* (<http://www.fixmystreet.com/>), za pośrednictwem którego można przysyłać do odpowiednich instytucji informacje o uszkodzeniach dowolnej drogi wraz z wnioskiem o jej naprawę.

Z kolei do form e-partycypacji na etapie oceny polityki zaliczone zostały m.in. działania, polegające na przekazaniu odpowiednim instytucjom informacji zwrotnej o jakości świadczonych przez nie usług. Za pomocą specjalnych paneli (czy tzw. zakładek) na stronach internetowych poszczególnych instytucji publicznych lub za pomocą automatycznie wysłanego specjalnego formularza, obywatele mogą wyrazić swoją opinię na temat jakiejś usługi. Takie narzędzia często wykorzystywane są przez instytucje administracji lokalnej i przyczyniać się mogą do wzrostu jakości świadczonych tamże usług²⁴⁸.

J. van Dijk zauważa, że różne formy e-partycypacji stosowane są najczęściej na etapach ustalania agendy i przygotowywania projektów. Faza oceny polityki jest kolejnym obszarem elektronicznej aktywności – głównie za sprawą inicjatyw obywateli i organizacji obywatelskich. Z kolei w przypadku etapów, polegających na podjęciu stosownej decyzji i jej wykonaniu, zakres wykorzystania form e-partycypacji wydaje się być dość ograniczony, co zapewne wynika z faktu, iż sprawujący władzę nie chcą dopuścić obywateli do tych działań. Warto jednocześnie dodać, że decydującym sprawdzianem dla form e-uczestnictwa w kontekście demokracji jest wykorzystanie ich w momencie podejmowania decyzji politycznych. W tym jednak względzie – jak zasygnalizowano – wpływ e-narzędzi zwiększających zaangażowanie obywateli jest niewielkie²⁴⁹.

Z punktu widzenia tematyki powyższych rozważań niezmiernie istotnym jest fakt, iż elektroniczna demokracja może być rozpatrywana w kontekście rynku politycznego, który rozumiany jest jako część przestrzeni społecznej, gdzie relacje oparte są na

²⁴⁸ J. A. G. M. van Dijk, *Digital Democracy: Vision...*, op. cit., s. 11–13.

²⁴⁹ J. A. G. M. van Dijk, *Participation in Policy...*, op. cit.

rywalizacji między podmiotami politycznymi²⁵⁰ i gdzie zachodzą transakcje polityczne, polegające na wymianie dóbr politycznych między aktorami życia politycznego. Wprowadzając pewne uproszczenie zawitych stosunków rynkowych, można stwierdzić, iż na rynku politycznym wyróżnia się trzy główne zbiory aktorów: po pierwsze – partie polityczne, instytucje i organizacje o charakterze politycznym (które są najaktywniejszymi aktorami, inicjującymi najczęściej procesy rynkowe i usiłującymi sprzedać swoje „produkty”), po drugie – wyborców (wraz z różnego rodzaju stowarzyszeniami i grupami społecznymi, które pełnią rolę kupujących produkty oferowane przez pierwszą grupę aktorów rynku politycznego) oraz po trzecie – media masowe (które odgrywają najczęściej rolę pośredników, kanałów dystrybucji w transakcjach politycznych)²⁵¹. Oczywiście, aktorzy rynku politycznego funkcjonują w konkretnym środowisku, gdzie istotne znaczenie odgrywają czynniki o charakterze: politycznym, gospodarczym, prawnym czy demograficzno-społecznym. Te z kolei wpływają na aktorów politycznych oraz na same procesy zachodzące na rynku politycznym²⁵².

Zauważyć przy tym należy, iż podobnie jak w wyniku zastosowania ICT zmienia się społeczeństwo (przechodząc do tzw. *społeczeństwa informacyjnego*), tak samo, a przynajmniej w bardzo zbliżony sposób – zmieniają się instytucje polityczne, partie polityczne, których liderzy, członkowie czy pracownicy bardzo dobrze (szczególnie w ostatnich latach) zdają sobie sprawę z dużej roli ICT i ich wpływu na rzeczywistość polityczną. Oprócz tego ewoluują również relacje pomiędzy wspomnianymi instytucjami a społeczeństwem, które w coraz większym stopniu ma dostęp do technologii komunikacyjnych i informacyjnych, korzystając z nich w dużo większym niż wcześniej zakresie.

Występowanie tych nowych cech charakteryzujących relacje zachodzące na rynku politycznym, w oczywisty sposób wpływa na samą demokrację i przestrzeń polityczną. Ten wpływ ICT widoczny jest m.in. w procesach zachodzących na rynku politycznym. Odnotować należy, że przekazywanie informacji, komunikacja między politykami i wyborcami oraz akty głosowania w wielu państwach uzupełniane są poprzez zastosowanie nowoczesnych rozwiązań opartych na najnowszych technologiach (przede wszystkim Internecie)²⁵³. Roza Tsagarousianou zauważa, że nowe technologie wpływają na procesy demokratyczne uzupełniając, przyspieszając i usprawniając wspomniane trzy różne typy aktywności: przekazywanie informacji, proces komunikacji związany w dużej mierze z zaangażowaniem w debatę polityczną oraz uczestnictwo w podejmowaniu decyzji politycznych²⁵⁴. Coraz większa rola technologii informacyjnych i komunikacyjnych w sferze politycznej, a tym samym coraz istotniejszy wpływ ICT na uczestników życia politycznego wydaje się być zatem ważnym argumentem uzasadniającym podejmowanie badań nad tą problematyką.

²⁵⁰ A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1998, s. 372–373.

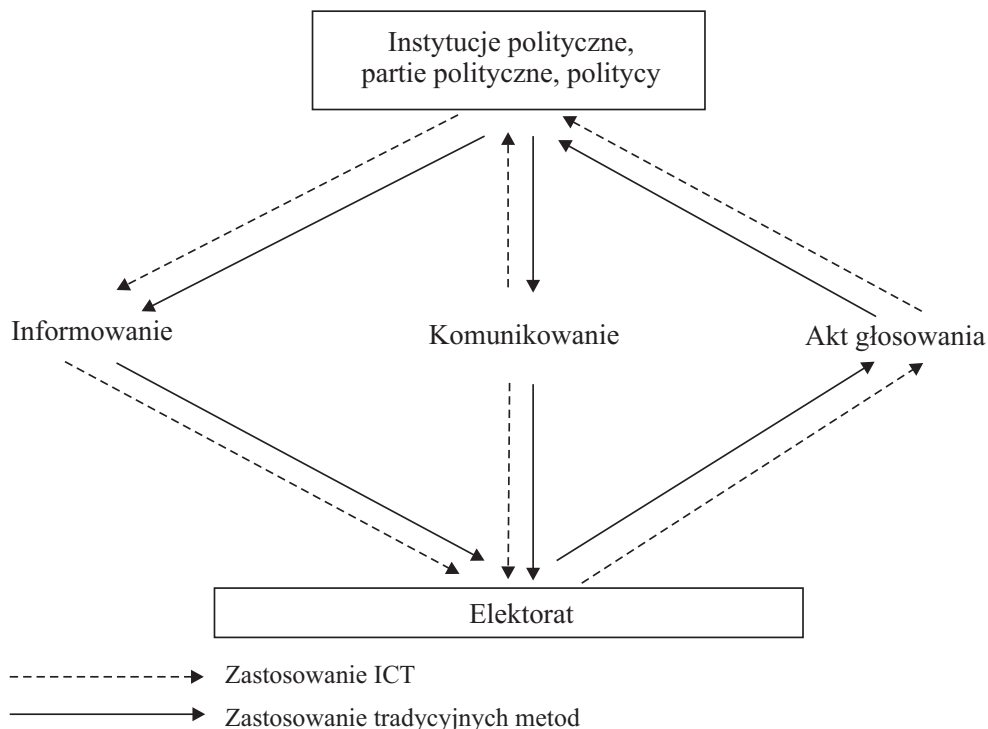
²⁵¹ M. Cichosz, *(Auto)kreacja wizerunku polityka na przykładzie wyborów prezydenckich w III RP*, Toruń 2003, s. 6.

²⁵² M. Cichosz, *Metody analizy i diagnostyki rynku politycznego*, w: *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 2002, s. 93–94.

²⁵³ Por. m.in.: J. A. G. M. van Dijk, *Digital Democracy: Vision...*, op. cit.; J. A. G. M. van Dijk, *Participation in Policy...*, op. cit.; L. Porębski, *Elektroniczne oblicze...*, op. cit.

²⁵⁴ R. Tsagarousianou, *Electronic democracy: Rhetoric and reality*, „Communications: The European Journal of Communication Research”, vol. 24, nr 2/1999, s. 189–208.

Na schemacie 4. przedstawiono trzy najważniejsze z punktu widzenia demokracji procesy, które zachodzą na rynku politycznym i które angażują wspomniane powyżej podmioty rynku politycznego: proces informowania, proces komunikowania oraz głosowanie. Oprócz tradycyjnego wymiaru wspomnianych procesów (co przedstawiono na schemacie za pomocą ciągłych strzałek), dzięki rozwojowi ICT pojawił się nowy sposób komunikowania, informowania czy głosowania (co przedstawiono za pomocą przerywanych strzałek).



Schemat 4. Wpływ ICT na procesy zachodzące na rynku politycznym

Źródło: Opracowanie własne.

Ta nowa formuła procesów politycznych ma potencjał usprawniać, przyspieszać, ułatwiać różnego rodzaju relacje między instytucjami politycznymi, partiami itp. oraz wyborcami, zwiększając w ten sposób partycypację obywateli oraz ich zaangażowanie w politykę²⁵⁵.

²⁵⁵ A. Prosser, R. Krimmer, *The Dimensions of Electronic Voting. Technology, Law, Politics and Society*, w: *Electronic Voting in Europe. Workshop of the ESF TED Programme together with GI and OCG. July, 7th–9th, 2004 in Schloß Hofen/Bregenz, Lake of Constance, Austria*, red. A. Prosser, R. Krimmer, Bonn 2004; M. Musiał-Karg, *The Political Market and the Application of the Internet*, w: *EDEM2011. Proceedings of the 5th Conference on Electronic Democracy 2011*, red. A. Prosser, Vienna 2011; M. Musiał-Karg, *Wpływ ICT na życie polityczne*, w: *Nowe media we współczesnym świecie*, red. M. Jeziński, A. Seklecka, Ł. Wojtkowski, Toruń 2011; M. Musiał-Karg, *E-voting as a New Form of Civic Participation in Democratic Procedures*, „Polish Political Science Yearbook” 2010/XXXIX; por. J. A. G. M. van Dijk, *Digital Democracy: Vision...*, op. cit.

Pierwszym i zarazem najmniej skomplikowanym procesem na rynku politycznym jest przekazywanie informacji. Instytucje publiczne, partie polityczne i sami politycy generują ogromne ilości informacji, które dzięki zastosowaniu nowych technologii (szczególnie Internetu), mogą być szybko dostarczone zainteresowanym obywatelom. Umożliwienie społeczeństwu „elektronicznego” dostępu do informacji (bez potrzeby wychodzenia z domu i podróży do odpowiedniej instytucji, bez konieczności stania w kolejkach) stanowi rewolucyjny postęp z punktu widzenia obywateli (zmuszonych wcześniej do korzystania z tradycyjnych sposobów uzyskiwania informacji, co wiązało się często z długotrwałymi, biurokratycznymi procedurami). „Poprzez zastosowanie m.in. Internetu, a tym samym przez fakt istnienia stron internetowych instytucji rządowych, partii politycznych, różnych organizacji politycznych czy też poprzez internetowe serwisy informacyjne, umożliwiono społeczeństwu uzyskanie potrzebnych informacji np. o rządzie lub jego działalności. Strony WWW²⁵⁶ stanowią swego rodzaju pomost pomiędzy daną instytucją a społeczeństwem”²⁵⁷. Warto przy tym nadmienić, iż autor jednej z pierwszych polskich prac poświęconych wpływowi ICT na politykę – Leszek Porębski – zauważył, iż z perspektywy początku XXI wieku można mówić również o zauważalnym nasycaniu funkcjonowania organów ustawodawczych elementami najnowszych technologii²⁵⁸.

ICT znajdują również swoje szerokie zastosowanie jako narzędzie komunikacji pomiędzy politykami i wyborcami. Dzięki takiej funkcji technologie informacyjne i komunikacyjne stały się ważnym instrumentem redukującym dystans pomiędzy obywatelami a środowiskiem politycznym. Sprawujący władzę uświadamiając sobie – szczególnie w dzisiejszych czasach – coraz większą konieczność docierania do społeczeństwa i wymiany poglądów z wyborcami – stają się coraz bardziej „otwarcą” na korzystanie z nowych technologii właśnie w celu sprawniejszej, szybszej komunikacji z obywatelami. Potwierdzać to może fakt, że instytucje polityczne, organy administracji państwowej mają na swoich oficjalnych stronach internetowych formularze, kwestionariusze, które służą temu, by zainteresowani jakąś kwestią obywatele mieli możliwość wysłania przy pomocy poczty elektronicznej (e-mail) swoich pytań czy uwag w danej sprawie. Coraz częściej pojawiają się również informacje na temat profili poszczególnych instytucji czy polityków na portalach społecznościowych, które stanowią ważny kanał komunikowania się z użytkownikami Internetu. „Podobne zjawiska obserwowalne są na poziomie relacji partia polityczna–wyborca, polityk–wyborca. Rozwój ICT stworzył nową perspektywę dla kształtowania dialogu demokratycznego i jest w stanie umożliwić milionom obywateli uczestniczenie w debacie publicznej. Fakt ten wykorzystują ugrupowania polityczne

²⁵⁶ „Witryny te pełnią zazwyczaj kilka istotnych funkcji: po pierwsze informacyjno-edukacyjną (na stronach bardzo często widnieją informacje dotyczące mechanizmów procesów legislacyjnych, informacje na temat aktualnych prac parlamentów, a także szczegółowe stenogramy z posiedzeń komisji parlamentarnych); po drugie funkcję «usługową» – tj. dostarczanie «usług» wspierających demokrację (poprzez zamieszczanie informacji na temat możliwości zamówienia publikacji parlamentarnych, na temat możliwości odbycia praktyk, na temat wolnych miejsc pracy itp.) oraz po trzecie, stymulują do aktywnego zaangażowania obywateli (informując np. o planach prac parlamentu. Dodatkowo funkcja ta przejawia się w umożliwieniu dostępu do pełnego zapisu posiedzeń parlamentu, tekstów ustaw czy innych oficjalnych dokumentów)”; M. Musiał-Karg, *Wpływ ICT na życie...*, op. cit., s. 284.

²⁵⁷ Ibidem, s. 283.

²⁵⁸ L. Porębski, *Elektroniczne oblicze...*, s. 117–119.

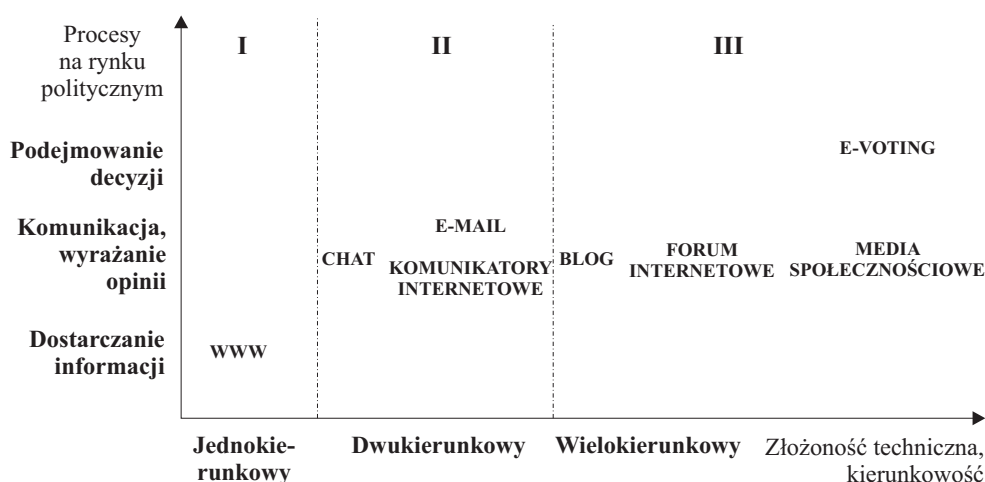
i sami politycy, zakładając swoje strony internetowe, prowadząc swoje blogi, videoblogi czy umieszczając swoje materiały wyborcze w Internecie”²⁵⁹.

Trzecim rodzajem relacji na rynku politycznym jest głosowanie. Mimo że na gruncie społecznym technologie informacyjne i komunikacyjne są stosowane bardzo szeroko: w biznesie, pracy czy nauce, to nadal władze w wielu państwach są powściągliwe w wykorzystaniu ICT w procedurach głosowania. Jednocześnie zauważyć należy, że e-głosowania jest coraz częściej przedmiotem różnorodnych badań, analiz, czy przedsięwzięć pilotażowych. Wynika to z faktu, iż – jak słusznie zauważył van Dijk²⁶⁰ – e-głosowanie²⁶¹ winno być jednym z najważniejszych instrumentów elektronicznej partycypacji obywateli, a tym samym elektronicznej demokracji, która ma potencjał przełamywać bariery utrudniające bądź ograniczające uprawnionym do głosowania bezpośredni udział w procesie decyzyjnym.

W związku z tym, że najpowszechniejszym narzędziem ICT wykorzystywanym w demokracji jest Internet (na którego zastosowaniu bazują w zdecydowanej większości formy e-partycypacji) na wykresie 1. przedstawiono zastosowanie tego narzędzia w różnych procesach na rynku politycznym.

Najmniej skomplikowanym procesem wydaje się być przekazywanie informacji, dlatego też na schemacie strony WWW znajdują się w pierwszej jego części. Chat, poczta elektroniczna oraz komunikatory internetowe (np. skype) są generalnie narzędziami wykorzystywanymi w komunikacji pomiędzy dwoma podmiotami, jednak w niektórych sytuacjach adresatów przekazu może być więcej. Dlatego też na początku dwukierunkowe zjawisko może przekształcić się w proces wielokierunkowy, z większą liczbą podmiotów komunikujących się ze sobą (część druga schematu).

Wykres 1. Zastosowanie ICT w procesach na rynku politycznym



Źródło: Opracowanie własne; por: Figure 1 w tekście: A. Prosser, R. Krimmer, *The Dimensions of Electronic Voting. Technology, Law, Politics and Society*, w: *Electronic Voting in Europe. Workshop of the ESF TED Programme together with GI and OCG. July, 7th–9th, 2004 in Schloß Hofen/Bregenz, Lake of Constance, Austria*, red. A. Prosser, R. Krimmer, Bonn 2004, s. 22.

²⁵⁹ M. Musiał-Karg, *Wpływ ICT na życie...*, op. cit., s. 286–287.

²⁶⁰ J. A. G. M. van Dijk, *Digital Democracy: Vision...*, op. cit., 11–13.

²⁶¹ Szerzej o elektronicznym głosowaniu w dalszej części rozdziału.

Ze względu na wielość podmiotów biorących udział w komunikacji i decydowaniu oraz na złożoność samego procesu na rynku politycznym w części trzeciej schematu umiejscowiono narzędzia takie, jak: blog, forum internetowe, media społecznościowe oraz *e-voting*.

Do poglądów J. van Dijka oraz do zagadnienia zastosowania ICT na rynku politycznym nawiązuje Joachim Åström, próbując znaleźć odpowiedź na pytanie o to, czy demokracja powinna być *cienka*, *mocna* – tak jak w rozumieniu Barbera – czy też *szybka*. Uwzględniając czynniki takie, jak cel demokracji, źródło legalności władzy czy rolę obywatela oraz obszar zastosowania narzędzi teleinformatycznych, Åström wskazuje trzy typy demokracji elektronicznej.

Pierwszym jest *cienka demokracja*, która charakteryzuje się tym, że głównym zadaniem wyborcy jest wybór swojego przedstawiciela w wyborach parlamentarnych. W konsekwencji wyborca jest informowany np. o tym, jakie decyzje w jego imieniu podejmowane są przez tegoż reprezentanta.

W drugim typie e-demokracji – w *mocnej demokracji* – obywatele stale podejmują decyzje w kwestiach przedkładanych im przez polityków. W tym ujęciu widoczna jest interakcja pomiędzy obywatelami i politykami.

Tabela 6

Typy elektronicznej demokracji

	„Cienka”	„Mocna”	„Szybka”
Cel	efektywność/możliwość wyboru	konsensus	władza dla ludzi
Źródło legalności	rozliczenie	debata publiczna	zasada większości
Rola obywatela	klient	kształtujący opinię	decydent
Uprawnienia wybranego	wolna ręka	interakcja	zobowiązanie
Główne zastosowanie ICT	informacja	dyskusja	decyzja

Źródło: R. Czajkowski, A. Kaczmarczyk, *E-głosowanie – niezbędny element elektronicznej platformy do obsługi procedur demokracji w społeczeństwie informacyjnym*, w: *Tworzenie mechanizmów i struktur rozwoju elektronicznej gospodarki w Polsce*. Warszawa, 12 czerwca 2001 r. *Materiały pokonferencyjne*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań 2001, s. 48.

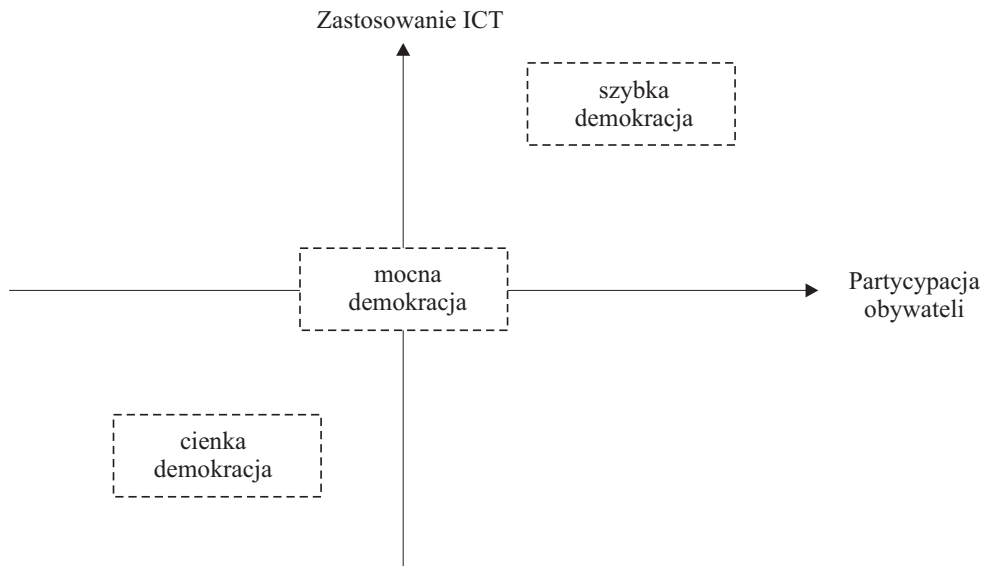
Z kolei w *szybkiej demokracji* wyborcy są tymi, od których w największej mierze zależą decyzje polityczne – to oni są decydentami²⁶² (szerzej: tabela 6).

Na wykresie 2. zaprezentowano wszystkie trzy wymienione powyżej typy demokracji elektronicznej. Szybka demokracja to taka, gdzie dzięki zastosowaniu ICT zwiększa się zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne, co też – jak twierdzi Åström – przekłada się na zwiększenie roli obywateli w rządzeniu państwem, a także zwiększa efektywność samej demokracji²⁶³. W typologii wskazanej przez tego autora słusznie zwrócono uwagę na dwie istotne cechy, które uznawane są jako kluczowe dla rozwoju e-demokracji. Zaangażowanie obywateli i dzięki temu większa efektywność rządzenia

²⁶² M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne – nowe...*, op. cit., s. 127–128.

²⁶³ J. Åström, *Should Democracy Online be Quick, Strong, or Thin?*, „Communications of the ACM”, vol. 44, nr 1/2001, http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-10566163_ITM, 14.11.2012.

Wykres 2. Różne formy demokracji a wykorzystanie ICT



Źródło: J. Åström, *Should Democracy Online be Quick, Strong, or Thin?*, „Communications of the ACM”, vol. 44, nr 1/2001, za: A. Prosser, R. Krimmer, *The Dimensions of Electronic Voting. Technology, Law, Politics and Society*, w: *Electronic Voting in Europe – Technology, Law, Politics and Society. Workshop of the ESF TED Programme together with GI and OCG July, 7th–9th, 2004 in Schloß Hofen/Bregenz, Lake of Constance, Austria*, red. A. Prosser, R. Krimmer, Bonn 2004, s. 23.

stanowią bowiem o jakości demokracji: im większy poziom obu tych wskaźników, tym „lepsz” demokracja.

Podsumowaniem prowadzonych rozważań o wpływie ICT na demokrację może być opinia wspomnianych już wcześniej A. Kaczmarczyka i R. Czajkowskiego, zdaniem których nowy typ społeczeństwa – *społeczeństwo informacyjne*²⁶⁴ – wytworzy nowy

²⁶⁴ Określenie *społeczeństwo informacyjne* narodziło się na początku lat 60-tych XX wieku w Japonii i służyło przede wszystkim opisowi planu rozwoju nowoczesnych technologii. W najbardziej ogólnym ujęciu można stwierdzić, że za *społeczeństwo informacyjne* uznaje się nowy typ społeczeństwa. Ta kategoria społeczeństwa ukształtowała się w krajach, w których rozwój nowoczesnych technologii teleinformatycznych osiągnął (czy też osiąga) bardzo szybkie tempo. Według Luca Soete, *społeczeństwo informacyjne* „to społeczeństwo, które właśnie się kształtuje, gdzie technologie gromadzenia i transmisji informacji i danych są powszechnie dostępne po niskich kosztach. Powszechnemu użyciu informacji i danych towarzyszą organizacyjne, komercyjne, społeczne i prawne zmiany, które głęboko zmieniają życie, pracę i społeczeństwo jako takie”. Zgodnie z koncepcją Andrzeja Zielińskiego, *społeczeństwo informacyjne* jest całokształtem stosunków ekonomiczno-społecznych, „powstających pod wpływem szerokiej implementacji systemów informacyjnych wykorzystujących elektroniczne środki przekazu i przetwarzania informacji, takie jak telekomunikacyjne systemy i sieci (dziś w pełni prawie cyfrowe i optoelektroniczne), techniki informatyczne, w tym sieci komputerowe, systemy i sieci przenoszenia i obróbki obrazu”; L. Porębski, *Elektroniczne oblicze...*, op. cit., s. 13; L. Soete, *Building the Information Society for All Us*, Final Report of the High Level Export Group, Bruksela 1997; por. K. Doktorowicz, *Koncepcja społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej*, w: *Polskie doświadczenia w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Dylematy cywilizacyjno-kulturowe*, red. L. Haber, Kraków 2002, s. 100; A. Zieliński, *Stan obecny i perspektywy rozwoju społeczeństwa informacyjnego na wsi*, Materiały konferencyjne V Krajowej Konferencji Telekomunikacji Wiejskiej, Kielce 2002.

wzorzec demokracji zbudowany w oparciu o wykorzystanie technologii informacji oraz komunikacji – e-demokrację²⁶⁵. Autorzy ci przewidują wzrastający wraz z rozwojem e-demokracji udział ogółu obywateli w inicjowaniu, przygotowywaniu i zatwierdzaniu ustaw – w życiu politycznym. Jądem tej infrastruktury mają stać się systemy elektronicznego głosowania, niezbędne zarówno w demokracji przedstawicielskiej, jak i bezpośredniej²⁶⁶.

2.3. GŁOSOWANIE ELEKTRONICZNE – PRÓBA ZDEFINIOWANIA

Elektroniczne głosowanie (określane jako *e-voting*) jest jednym z tzw. alternatywnych sposobów głosowania i stanowi jedno z narzędzi demokracji elektronicznej²⁶⁷. *E-voting*, w najprostszym ujęciu „oznacza głosowanie za pomocą środków elektronicznych”²⁶⁸. Technologiami elektronicznymi wykorzystywanymi w procesach głosowania są przede wszystkim Internet, telefonia, telewizja, platformy cyfrowe.

W przyjętym 10 stycznia 2007 r. *Stanowisku Stowarzyszenia Internet Society Poland (ISOC) w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych*²⁶⁹ zaznaczono, że głosowanie oparte o metody elektroniczne jest pojęciem o szerokim znaczeniu, a techniki teleinformatyczne są wykorzystywane w systemie wyborczym w następujący sposób:

- w procesie zbierania, opracowania i wizualizacji wyników przesyłanych z komisji wyborczych, w których głosy oddaje się tradycyjnie – za pomocą kart do głosowania²⁷⁰;

²⁶⁵ Według Kaczmarczyka i Czajkowskiego, e-demokracja pojmowana jest jako zespół procesów, realizowanych przy użyciu mediów elektronicznych, prowadzących od powstania koncepcji dotyczących urzędzenia spraw obywatelskich i sformułowania propozycji, aż do wcielenia tych koncepcji w życie. Na kompleks ten złożą się działania w zakresie badań, planowania, wdrożenia, zarządzania – podejmowania decyzji, kontroli, informacji, komunikacji i wielu innych. W działaniach będą zaangażowane, obok milionów obywateli, tysiące specjalistów z różnych dziedzin; R. Czajkowski, A. Kaczmarczyk, *E-Głosowanie...*, op. cit., s. 48.

²⁶⁶ M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne – nowe...*, op. cit., s. 128.

²⁶⁷ R. Krimmer, *E-voting as a New Form of Voting*, w: *Explorations in eGovernment & eGovernance*, vol. 2: *Selected proceedings of the Second International Conference on eGovernment and eGovernance*, red. A. Balci, C. Can Actan, O. Dalbay, Antalya 2010, s. 148; M. Musiał-Karg, *E-voting (as a form of E-democracy) in the European Countries*, w: *Explorations in eGovernment & eGovernance*, vol. 2: *Selected proceedings of the Second International Conference on eGovernment and eGovernance*, red. A. Balci, C. Can Actan, O. Dalbay, Antalya 2010, s. 156–157.

²⁶⁸ A. Kaczmarczyk, R. Czajkowski, *E-Głosowanie – niezbędny element elektronicznej platformy do obsługi procedur w demokracji w społeczeństwie informacyjnym. E-vote – an essential element of electronic platform for services for democratic procedures in the Information Society*, referat prezentowany na konferencji „Tworzenie mechanizmów i struktur rozwoju elektronicznej gospodarki w Polsce”, Warszawa, 12.06.2001, s. 50; <http://www.logistyka.net.pl/images/articles/1375/Ref-Czajkowski.doc>, 13.12.2009.

²⁶⁹ *Stanowisko Stowarzyszenia Internet Society Poland w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych przyjęte przez Zarząd Stowarzyszenia w dniu 10 stycznia 2007 roku* (uchwała Zarządu ISOC Polska nr 2/2007), 11.01.2007, Internet Society Poland, <http://www.isoc.org.pl/200701/wybory>, 26.06.2010.

²⁷⁰ Taki system został wprowadzony np. w Polsce, gdzie obwodowe komisje wyborcze zanim prześlą oficjalne protokoły wyborcze do komisji wyborczych wyższego szczebla, przekazują dane do systemu teleinformatycznego, który prowadzony jest przez Państwową Komisję Wyborczą.

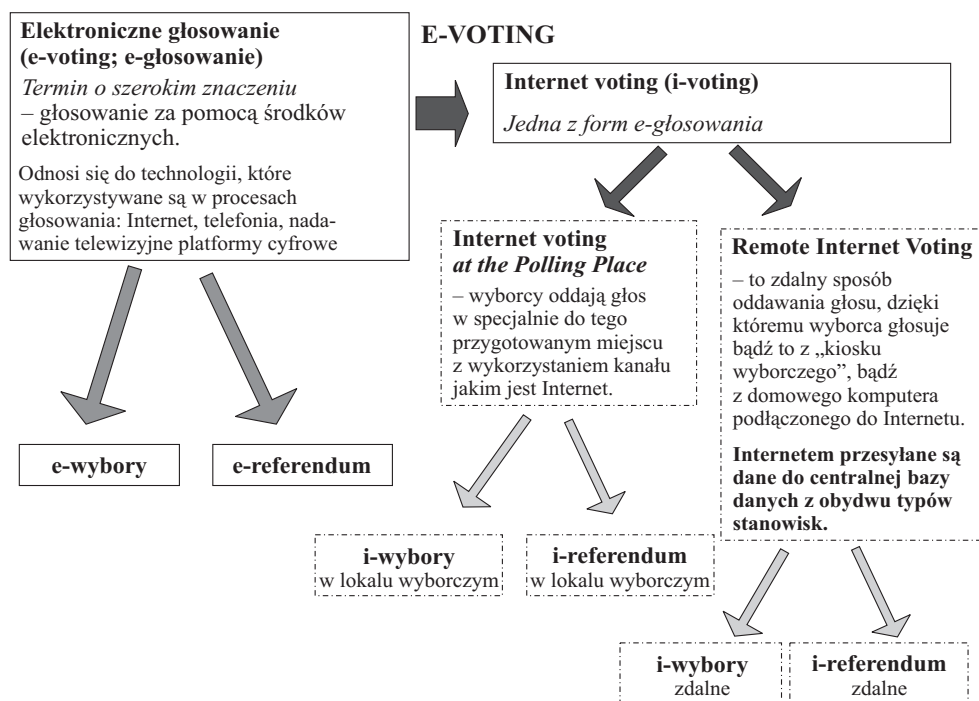
- w procesie przyjmowania i zliczania głosów²⁷¹;
- w zdalnym głosowaniu przez Internet²⁷².

Wykorzystanie narzędzi teleinformatycznych w procedurze przyjmowania czy liczenia głosów i w zdalnym głosowaniu internetowym określane są mianem *e-głosowania*.

Zgodnie z „Zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich dotyczącymi prawnych, praktycznych standardów głosowania elektronicznego” (*Recommendation Rec (2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004 at the 898th meeting of the Ministers’Deputies*) głosowanie elektroniczne może być podzielone na dwie główne kategorie: głosowanie zdalne oraz głosowanie w tzw. kiosku.

Zdalne głosowanie elektroniczne (*Remote Electronic Voting*) jest głosowaniem z wykorzystaniem mediów elektronicznych, przy czym akt głosowania może być dokonany z dowolnego miejsca. Takie głosowanie polegać może na głosowaniu przez Internet, wiadomości tekstowe, interaktywną telewizję cyfrową czy telefony dotykowe.

Głosowanie z kiosku polega na tym, że wyborca w celu zarejestrowania swojego głosu musi udać się do lokalu wyborczego lub innej wskazanej przez organy wyborcze



Schemat 5. Formy elektronicznego głosowania

Źródło: Opracowanie własne.

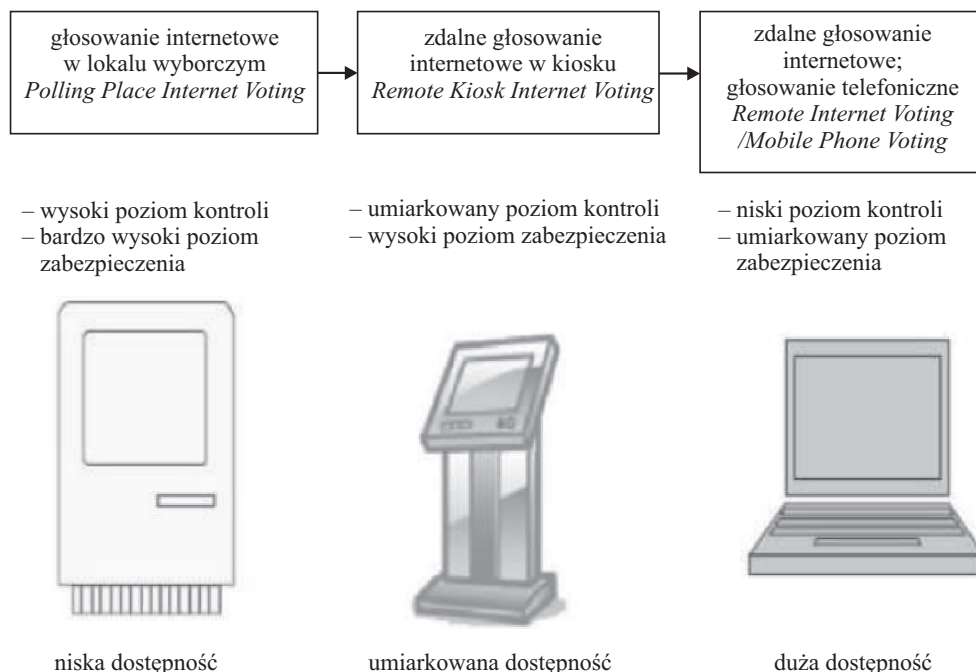
²⁷¹ Głosy są oddawane przez wyborców osobiście w lokalach wyborczych na specjalnie do tego przygotowanych komputerach wyborczych (tzw. maszyny do głosowania – *voting machines*).

²⁷² W zdalnym głosowaniu przez Internet głosy oddawane są zdalnie z dowolnej lokalizacji za pomocą Internetu, a ich przyjmowaniem i zliczaniem zajmuje się centralny komputerowy system wyborczy.

lokalizacji²⁷³. Wyborcy oddają głos elektronicznie – często za pomocą ekranów dotykowych. Głosy są zliczane na odrębnych urządzeniach znanych jako *DRE machines* (*Direct Recording Electronic machines* – elektroniczne maszyny bezpośrednio rejestrujące/zapisujące), a następnie przekazywane do centralnego rejestru oddanych głosów.

W literaturze specjalistycznej najczęściej wskazywane są dwa rodzaje e-głosowania: głosowanie elektroniczne (*e-voting*, tzw. e-głosowanie) oraz głosowanie internetowe (*i-voting*, tzw. i-głosowanie). E-głosowanie to pojęcie szersze znaczeniowo i zawiera w sobie formę głosowania internetowego. Głosowanie elektroniczne odnosi się także – jak już zostało wcześniej nadmienione – do wykorzystywania w procesie techniki wyborczej m.in.: telewizyjnych platform cyfrowych, telefonii, Internetu²⁷⁴.

Głosowanie internetowe natomiast dzieli się na dwie kategorie: głosowanie w lokalu wyborczym (*Internet Voting at the Polling Place*) lub głosowanie zdalne (*Remote Internet Voting*). W tym pierwszym – wyborcy oddają głos w specjalnie do tego kiosku wyborczym z wykorzystaniem kanału, jakim jest Internet. Natomiast *Remote Internet Voting* jest zdalnym sposobem oddawania głosu, dzięki któremu wyborca głosuje bądź to z „kiosku wyborczego” (tyle że znajdującego się poza lokalem wyborczym), bądź z domowego komputera podłączonego do Internetu. Internetem przesyłane są dane do centralnej bazy danych z każdego z wymienionych typów stanowisk.



Rys. 1. Sposoby głosowania internetowego

Źródło: *A Comparative Assessment of Electronic Voting*, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/tech/ivote/comp&document=description&lang=e#fg1>, 11.10.2012.

²⁷³ *Kiosk Voting*, Electronic voting in Ireland, <http://evoting.cs.may.ie/Report/node15.html>, 15.09.2012.

²⁷⁴ M. Nowina-Konopka, *Elektroniczna urna*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12066058070.pdf>, 15.09.2012.

Na rysunku przedstawiono wybrane cechy (mocne i słabe strony) trzech sposobów głosowania przez Internet: głosowania internetowego za pomocą maszyn do głosowania umiejscowionych w lokalu wyborczym, za pomocą kiosku wyborczego znajdującego się poza lokalem wyborczym oraz za pomocą zdalnego głosowania online (z komputera lub telefonu komórkowego).

Pierwszy sposób głosowania internetowego – w lokalu wyborczym – gwarantuje wysoki poziom kontroli, zapewnia duży stopień bezpieczeństwa, ale jednocześnie w porównaniu do dwóch pozostałych głosowań internetowych jest mniej dostępną metodą dla elektoratu (tzn. wyborca, żeby zagłosować, musi pójść do konkretnego miejsca przeznaczonego do głosowania). W przypadku zdalnego głosowania z kiosku wyborczego zapewniony jest umiarkowany poziom kontroli (mniejszy niż w lokalu wyborczym), wysoki poziom bezpieczeństwa, a dodatkowo – kiosk wyborczy jest nieco bardziej dostępny dla przeciętnego wyborcy. Zaznaczyć przy tym należy, że sposób ten może generować więcej problemów technicznych w porównaniu do pierwszego sposobu głosowania internetowego.

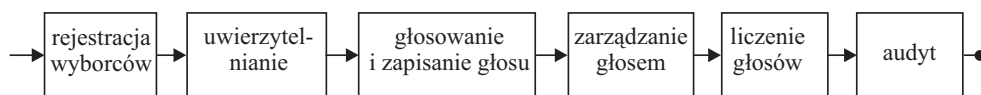
Zdalne głosowanie internetowe przeprowadzone za pomocą komputera czy telefonu komórkowego wydaje się być sposobem mniej narażonym na różnego rodzaju problemy techniczne (choćby z powodu małej liczby użytkowników – głosowanie z pośrednictwem komputera czy telefonu przeprowadza zwykle jego właściciel). Takie głosowanie z perspektywy wyborcy może być dokonane o dowolnej porze z dowolnego miejsca (jest zatem o wiele bardziej dostępne dla wyborcy niż dwa poprzednie sposoby głosowania). Dodać warto, że *Remote Internet Voting* gwarantuje o wiele niższy poziom kontroli i w tym sposobie nie można zapewnić bardzo wysokiego poziomu bezpieczeństwa – to występuje na poziomie pomiędzy niskim i umiarkowanym²⁷⁵.

2.3.1. Fazy e-głosowania

Poruszając zagadnienie elektronicznego głosowania, warto zwrócić uwagę na fakt, iż proces głosowania elektronicznego można podzielić na sześć kluczowych faz.

Pierwsza – rejestracja wyborców – polega na określeniu wyborców, którzy mają prawo zadecydowania za pomocą systemu głosowania elektronicznego i przekazania wskazanym wyborcom danych uwierzytelniających potrzebnych do zalogowania się do systemu *e-voting*.

Druga faza ma na celu zweryfikowanie czy osoba logująca się posiada prawo dostępu do systemu oraz czy ma prawo głosować. W trzeciej fazie, uprawniony wyborca oddaje głos, a system *e-voting* ten głos zapisuje.



Schemat 6. Fazy e-głosowania

Źródło: T. Mägi, *Practical Security Analysis of E-voting Systems*, Master Thesis, Tallin 2007, s. 16.

²⁷⁵ *A Comparative Assessment of Electronic Voting*, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/tech/ivote/comp&document=description&lang=e#fg1>, 11.10.2012.

W kolejnym etapie wszystkie głosy są odpowiednio posortowane i przygotowywane do procesu liczenia. W fazie liczenia oddanych głosów są one odszyfrowywane, a następnie ostatecznie przeliczane i zestawiane. Audyt ma służyć sprawdzeniu, czy oddane głosy są uwzględniane w ostatecznych zestawieniach wyników i wskaźników głosowania²⁷⁶.

Oczywiście, na schemacie tylko w skrócie i w dużym uogólnieniu przedstawiono wybrane – wydaje się najważniejsze – fazy e-głosowania. Zaznaczyć jednak należy, iż wyróżnia się inne, pośrednie fazy, które ze względu na fakt, iż praca nie ma charakteru analizy systemów *e-voting* pod kątem technicznym, nie zostały uwzględnione. Warto przynajmniej wymienić kilka przykładowych etapów *e-voting* takich, jak: rejestracja list kandydatów, przygotowanie rejestru uprawnionych do e-głosowania, zapisywanie danych i archiwizacja systemu.

Znaczenie każdej ze wskazanych faz elektronicznego głosowania jest bardzo istotne z punktu widzenia wiarygodności całego systemu. Dlatego też na każdym etapie e-głosowania zagwarantowane powinno być bezpieczeństwo i prawidłowe działanie całego systemu *e-voting*²⁷⁷.

2.3.2. Elektroniczne wybory i elektroniczne referendum

Rozróżniając między formami demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej wymienić można dwa rodzaje głosowania elektronicznego: *elektroniczne wybory* (*e-wybory*) i *elektroniczne referendum* (*e-referendum*). Pod względem technologicznym – ten drugi rodzaj głosowania wydaje się być mniej skomplikowanym do wprowadzenia – głównie ze względu na zwykle dwie możliwe odpowiedzi w głosowaniu („Tak” lub „Nie”). W przypadku bowiem wyborów karta do głosowania jest zwykle bardziej skomplikowana i obszerniejsza co do treści niż karta referendalna.

Aby zdefiniować pojęcia *elektroniczne wybory* i *elektroniczne referendum* – uwzględnić należy znaczenie słów składających się na te terminy: *wybory* i *referendum* oraz *elektroniczne*.

Wybory stanowią cykliczny proces powoływania przez obywateli w drodze głosowania przedstawicieli na określone stanowiska lub do pełnienia określonych funkcji²⁷⁸. *Elektroniczne wybory* można zdefiniować zatem jako wybieranie przedstawicieli na stanowiska i urzędy publiczne w oparciu o wykorzystanie nowoczesnych technologii komunikacyjnych i informacyjnych.

Podobnie rzecz ma się z definiowaniem *referendum elektronicznego*. Z uwagi na wielość i różnorodność definicji *referendum*, a także z racji, iż ten termin został szeroko omówiony w pierwszym rozdziale książki (poświęconym instytucjom demokracji

²⁷⁶ T. Mägi, *Practical Security Analysis of E-voting Systems*, Master Thesis, Tallin 2007, s. 16.

²⁷⁷ Ibidem.

²⁷⁸ Wybory są procesem składającym się z wielu etapów i różnych czynności wyborczych – błędem jest zatem utożsamianie wyborów wyłącznie z samym aktem głosowania, który jest jedynie elementem procesu wyborczego. Wybory są elementem niezbędnym demokracji, ale występują również w systemach niedemokratycznych; B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 167.

bezpośredniej), w niniejszej części postanowiono jedynie zaznaczyć, iż w dużym uogólnieniu *referendum* jest jedną z form demokracji bezpośredniej, polegającą na wypowiedzeniu się obywateli w głosowaniu powszechnym w określonej sprawie²⁷⁹. Słowo *elektroniczne* w tym ujęciu – podobnie zresztą jak w przypadku e-wyborów – wiąże się z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych. *Referendum elektroniczne (e-referendum)* jest zatem głosowaniem powszechnym w określonej sprawie, w którym to głosowaniu obywatele oddają głosy nie w sposób tradycyjny – przy urnach wyborczych, ale przy użyciu nowoczesnych technologii teleinformatycznych – np. Internetu czy telefonii cyfrowej, a także maszyn do głosowania. Elektroniczne referendum jest zwykle alternatywną metodą głosowania w referendach tradycyjnych.

W zależności od zastosowanych technologii w procedurze głosowania, referendum może mieć charakter szerszy – e-referendum (głosowanie za pośrednictwem maszyn do głosowania, telewizji interaktywnej, krótkiej wiadomości tekstowej SMS, czy internetowego serwisu wyborczego). Natomiast gdy mowa o referendum wspomagany Internetem – wówczas takie głosowanie ma charakter węższy i nazywane jest i-referendum. I-referendum, jak wynika ze schematu, może być zdalne – oparte na tzw. *Remote Internet Voting* lub też przeprowadzane w lokalu wyborczym, gdzie maszyny do głosowania podłączone są do Internetu (co pomaga zliczać głosy i przysyłać je do centralnej komisji wyborczej).

Podsumowując, zauważyć w tym miejscu należy, że wszystkie formy głosowania elektronicznego (a tym samym także głosowania internetowego) stosowane mogą być przy okazji dowolnych wyborów państwowych (np. parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych) – i wtedy będą nosiły one miano e-wyborów (elektronicznych wyborów) czy i-wyborów (internetowych wyborów – wyborów za pośrednictwem Internetu) – lub przy okazji referendum – wówczas określane mogą być jako e-referendum (elektroniczne referendum) czy i-referendum (referendum internetowe).

Porównując liczbę państw, w których zastosowano e-głosowanie w wyborach i referendach, należy zaznaczyć, że tych pierwszych – z e-wyborami – jest znacznie więcej, a na gruncie europejskim prym w tym zakresie wiedzie Estonia, gdzie działa system głosowania internetowego z wykorzystaniem dowodów osobistych nowej generacji (ze specjalnymi chipami). W Irlandii, na przykład, stosowane są maszyny do głosowania²⁸⁰.

Jeśli chodzi natomiast o wykorzystanie elektronicznego głosowania w referendach, to liderem w tym przypadku jest Szwajcaria, gdzie *e-voting* służy przede wszystkim (choć nie tylko) jako narzędzie udziału w często organizowanych głosowaniach referendalnych. Prócz Szwajcarii również w kilku innych państwach Europy postanowiono wykorzystać elektroniczne metody głosowania w referendach. Łącznie podjęto cztery takie próby²⁸¹.

Pierwszym takim zastosowaniem e-głosowania było referendum we włoskim Ladi-spoli we wrześniu 2004 r.²⁸² Druga próba przeprowadzona została w styczniu 2005 r.

²⁷⁹ *Słownik polityki...*, op. cit., s. 208.

²⁸⁰ M. McGaley, J. P. Gibson, *Electronic Voting: A Safety Critical System*, marzec 2003, <http://e-voting.cs.may.ie/Project/report.pdf>, 13.11.2012.

²⁸¹ M. Musiał-Karg, *E-voting jako nowa forma głosowania w referendach. Przykłady zastosowań, w: Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym Świecie*, red. M. Marczevska-Ryt-ko, Lublin 2011, s. 128.

²⁸² Elektroniczne głosowanie przeprowadzane było w ramach programu *E-Poll* (elektroniczny system wyborów zdalnych), który poparty został przez Unię Europejską. Celem projektu było opracowanie

w estońskim Tallinie. Przedmiotem pilotażowego e-referendum była lokalizacja Pomnika Wolności²⁸³. W 2005 r. dokonano jeszcze dwu prób elektronicznego głosowania przy okazji referendum w sprawie ratyfikacji *Traktatu ustanawiającego „Konstytucję dla Europy”* w Hiszpanii (gdzie głosowano w lutym 2005 r. – zastosowano zdalne głosowanie internetowe) oraz we Francji (gdzie głosowano w maju – zdecydowano się wykorzystać specjalne maszyny do głosowania)²⁸⁴. Doświadczenia europejskie, jeśli chodzi o wykorzystanie e-głosowania w referendach, są bardzo ograniczone. Właściwie jedynym przykładem państwa, które efektywnie wykorzystuje e-referenda jest Szwajcaria.

2.3.3. Elektroniczne głosowanie – argumenty zwolenników i przeciwników

Rozważania nad zagadnieniem wdrażania e-głosowania prowadzą do analizy motywów i potencjalnych korzyści, którymi kierują się trzy – według Roberta Krimmera – najważniejsze grupy „beneficjentów” tego narzędzia: wyborcy, administracja i politycy²⁸⁵.

Ze strony wyborców najkorzystniejszą zmianą, jaką może przynieść głosowanie elektroniczne jest zwiększenie ich mobilności. Elektroniczny system głosowania umożliwia bowiem oddanie głosu w dowolnym miejscu i w dowolnym czasie (w granicach określonych prawem) – nawet pozostając poza miejscem swojego zamieszkania. Ponadto dzięki nowym technologiom zwiększa się komfort oddawania głosów – wyborca już nie musi wychodzić z domu do lokalu wyborczego (lub na pocztę w przypadku głosowania korespondencyjnego), by tam oddać lub wysłać swój głos, ale może zrobić to w dowolnym czasie z dowolnego miejsca – czy to korzystając z komputera osobistego, czy np. z tzw. publicznego kiosku do głosowania. Głosowanie elektroniczne (szczególnie internetowe) przynosi jednak najwięcej korzyści osobom niepełnosprawnym, które często mają trudności z dotarciem do lokali wyborczych. Dzięki e-głosowaniu osoby z orzeczoną stopniem niepełnosprawności nie muszą już wkładać wysiłku, by np. zorganizować sobie transport do lokalu wyborczego, a mając dostęp do komputera z Internetem bez opuszczania miejsca swojego zamieszkania mogą uczestniczyć w głosowaniu.

technologii, które mogłyby umożliwić obywatelom głosowanie drogą elektroniczną (ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych i niewidomych). System opierał się na jednej platformie technicznej, która służyć mogła do głosowania za pomocą różnych technologii, np. z wykorzystaniem danych biometrycznych (odciski palców lub optyczne rozpoznawanie, za pomocą komputera podłączonego do Internetu, czy telefonów komórkowych; *Biometrics and democracy*, 27.03.2007, EurActiv.com, <http://www.euractiv.com/en/security/biometrics-democracy-archived/article-139471>, 28.06.2010; *E-voting becomes a reality*, European Commission, Governance: eGovernment & eDemocracy, Information Society Policy Link, http://ec.europa.eu/information_society/activities/policy_link/documents/factsheets/egov_e_poll.pdf, 28.06.2010.

²⁸³ W referendum można było oddać głos w tradycyjnych kabinach do głosowania, ale także przez Internet. W głosowaniu oddano 703 głosy drogą elektroniczną. *I-voting pilot in Tallinn*, Estonian National Electoral Committee, <http://www.vvk.ee/public/dok/pilotdescription.txt>, 28.06.2010; *I-voting pilot in Tallinn. January 2005*, Estonian National Electoral Committee, http://www.vvk.ee/public/dok/pilotresult_eng.pdf, 28.06.2010.

²⁸⁴ W przypadku Francji – dane liczbowe są praktycznie niedostępne, natomiast w Hiszpanii – w 53 gminach, gdzie istniała możliwość głosowania elektronicznego – zagłosowało około 1% uprawnionych; M. Musiał-Karg, *E-voting jako nowa forma głosowania...*, op. cit., s. 129.

²⁸⁵ R. Krimmer, *E-Voting in Austria. Current Status in and around Austria*, 11 marca 2010 r., IECEG Conference, Belek, Turcja.

Z punktu widzenia administracji głosowanie elektroniczne ma potencjał przyspieszyć oraz zwiększyć dokładność przeliczania oddanych w wyborach czy referendum głosów. W tym kontekście zwraca się przede wszystkim uwagę na wyeliminowanie prawdopodobieństwa popełnienia błędu przez urzędników wyborczych. Ponadto wprowadzenie elektronicznego systemu rejestru wyborców mogłoby wyeliminować zdarzające się czasami przypadki wielokrotnego głosowania, a w państwach, gdzie jeszcze nie wprowadzono e-głosowania (np. RIV) elektroniczny centralny rejestr wyborców mógłby być zapewne pierwszym etapem na drodze do wprowadzenia *i-voting*²⁸⁶.

E-głosowanie oparte na elektronicznym centralnym rejestrze wyborców może przyczynić się do redukcji kosztów związanych z organizacją wyborów czy referendum. Argument ten jest uzasadniany tym, że przy okazji e-głosowania nie ma potrzeby angażowania do pracy w lokalach wyborczych dużej liczby urzędników wyborczych, którzy są niezbędni, gdy wybory organizowane są tradycyjnie (przy urnach wyborczych). Jeśli chodzi o koszty związane z wdrożeniem *e-voting*, to jak już wspomniano powyżej, opracowanie, przygotowanie i samo wdrożenie systemu elektronicznego głosowania w krótkiej perspektywie czasu wiąże się z wysokimi kosztami, które – jak jednak argumentują zwolennicy e-głosowania – będą znacznie mniejsze w długim okresie czasu.

Również politycy upatrują wielu korzyści we wdrożeniu systemów *e-voting*. Chodzi tu np. o zmianę w percepcji konkretnych polityków czy ugrupowań: ci bowiem, którzy popierają rozwój technologiczny i wprowadzanie nowinek technologicznych, by udowodnić wiele procedur obywatelom – postrzegani są jako bardziej otwarci, przyjaźni i innowacyjni. W ten sposób partie polityczne mogą kierować swoje działania na pozyskanie szerszego elektoratu – np. wyborców z najmłodszych grup wiekowych. Prócz tego, politycy zdają sobie świetnie sprawę, że elektroniczne systemy głosowania przykładają się na szybszy dostęp do informacji na temat zwycięzcy wyborów, a przez to i stwarzają szansę na szybsze tworzenie koalicji itd. Dodatkowo, klasa polityczna jest świadoma tego, że e-głosowanie ma potencjał przyczynienia się do wzrostu frekwencji wyborczej, od której zależeć może podział mandatów w parlamencie. Większa frekwencja poprawi może wynik wyborczy jednej, a jednocześnie może być niekorzystna dla innych ugrupowań²⁸⁷.

Podsumowując, warto zauważyć, że wykorzystanie ICT w procedurach głosowania niesie za sobą przede wszystkim eliminację barier związanych z rzeczywistym oddaleniem wyborców od lokali wyborczych, a także wiele ułatwień zarówno dla administracji, jak i polityków, którzy wydają się mieć świadomość, że *e-voting* może przynieść im dodatkowy kapitał wyborczy. Dlatego też przyjęło się stwierdzenie, że wykorzystanie nowych metod w sprawowaniu demokratycznej władzy – szczególnie w procesie głosowania – stanowi swoistą rewolucję.

Nie ma wątpliwości co do tego, że popularność głosowania elektronicznego wzrasta – głównie dlatego, że jest ono nowym i – jak się wydaje – atrakcyjnym zjawiskiem dla setek milionów ludzi na całym świecie. Wielu wyborców woli e-głosowanie (w szczególności głosowania online) od metod tradycyjnych²⁸⁸. Wynika to przede wszystkim

²⁸⁶ A. Rakowska, M. Rulka, *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 14.

²⁸⁷ R. Krimmer, *E-Voting in Austria...*, op. cit.

²⁸⁸ *The I's Have It*, http://www.everyonecounts.com/index.php/why_everyone_counts/why_i-voting, 14.02.2010.

z faktu, że głosowanie z komputera podłączonego do Internetu jest wygodniejsze (szczególnie dla tych, którzy ze względów zdrowotnych nie mogą udać się do lokalu wyborczego lub dla tych, których w czasie głosowania nie ma w ich miejscu zamieszkania) i szybsze.

Włączanie do procedury głosowania coraz większej liczby uprawnionych obywateli oraz umożliwianie im podejmowania w ten sposób decyzji o istotnych z punktu widzenia państwa sprawach jest trzonem systemu demokratycznego. Ten właśnie aspekt jest jednym z motywów wprowadzania e-głosowania w państwach, które już wdrożyły bądź są na etapie wdrażania systemu głosowania elektronicznego (np. w Szwajcarii czy Estonii). Należy jednak podkreślić, że celem implementacji głosowania elektronicznego nie jest zwykłe zastąpienie tradycyjnego sposobu uczestniczenia w wyborach. Głównym założeniem inicjatorów implementacji *e-voting* jest dodanie alternatywnej możliwości udziału, a przez to zwiększenie dostępności do procesu głosowania szerszej rzeszy obywateli, w tym osobom niepełnosprawnym, osobom mieszkającym lub pracującym za granicą²⁸⁹.

Wprowadzenie nowych form demokratycznych procedur wywołuje dyskusję na temat słabych stron e-głosowania. Choć powszechnie stosuje się nowoczesne technologie w biznesie, handlu, administracji czy nauce, niektórzy politycy, eksperci i naukowcy są nadal powściągliwi, jeśli chodzi o wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procedurach głosowania. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest m.in. fakt, że wiele państw wyraziło zaniepokojenie, iż głosowanie elektroniczne może doprowadzić do masowych oszustw wyborczych. Takie wątpliwości były wynikiem m.in. analiz tzw. *Raportu Zettera* (Kim Zetter jest dziennikarzem czasopisma „Wired”), który po wyborach 2006 r. złożył w amerykańskiej komisji wyborczej wniosek z prośbą o informacje o konkretnych problemach, jakie wystąpiły w trakcie wyborów. Zetter zebrał ponad 150 przypadków zgłoszenia konkretnych problemów w tylko jednym hrabstwie Sarasota na Florydzie. *Raport Zettera* „zawiera bardzo szczegółowe informacje m.in. o numerach seryjnych konkretnych komputerów wyborczych, nazwiska członków komisji, opis problemu oraz – co istotne – liczbę głosów straconych w wyniku awarii. Z zestawienia wynika, że awarie komputerów wyborczych były nagminne i prowadziły do gubienia głosów bądź rejestrowania głosów nieważnych [co wpływało w oczywisty sposób na wyniki wyborów – M. M.-K.] (...) Poza tymi typowo «komputerowymi» problemami wyborcy zgłosili szereg problemów budzących wątpliwości co do uczciwości głosowania: wyborca głosował na kandydata A, na ekranie podsumowującym wyskakuje kandydat B; niezależnie od oddanego głosu na ekranie ciągle «wyskakuje» tylko kandydat A; na ekranie podsumowującym głos widnieje jako «nieważny» (nie wybrano żadnego kandydata), pomimo że wyborca twierdzi, iż wybrał kandydata A lub B”²⁹⁰.

Kolejny problem związany jest z przejrzystością procesu wyborczego²⁹¹. Elektroniczny system głosowania jest czasem nazywany „czarną skrzynką” ze względu na to, że

²⁸⁹ Ibidem.

²⁹⁰ P. Krawczyk, *E-voting: omówienie raportu Zettera*, 28.12.2007, IPsec.pl, <http://ipsec.pl/e-voting%3A-om%C3%B3wienie-raportu-zettera.html>, 7.10.2012.

²⁹¹ J. Gerlach, U. Gasser, *Three Case Studies from Switzerland: E-Voting*, „Berkman Center Research Publication”, nr 03.1/2009, s. 5.

wyborcy, kandydaci, a nawet urzędnicy nie wiedzą, jak naprawdę funkcjonują maszyny do głosowania, a jedynie niewielka grupa specjalistów (administrator systemów) i inni eksperci mają pojęcie o tym, jak technicznie odbywa się głosowanie oraz jak prowadzone jest liczenie głosów. W tym miejscu nadmienić warto, że wątpliwości te są w dużej mierze oparte na doświadczeniach np. Wielkiej Brytanii, gdzie 29 stycznia 2007 r. opublikowano raport, dotyczący brytyjskich pilotażowych głosowań elektronicznych prowadzonych w Anglii, Walii i Szkocji od roku 2000²⁹². W raporcie komisji wyborczej określono ryzyka związane z e-głosowaniem jako „znaczące i nieakceptowane”²⁹³, rekomendując równocześnie zatrzymanie projektów pilotażowych dopóki nie zostanie wypracowana spójna strategia określająca co właściwie takie głosowanie ma dać²⁹⁴.

Dodatkowo, bardzo ważnym argumentem przeciwko e-głosowaniu jest obawa, że *e-voting* może podzielić społeczeństwo na dwie części. Pierwszą grupę stanowić będą ci, którzy mają dostęp do Internetu, a druga grupa to ci, którzy z niego korzystają. Taka sytuacja może być przyczyną zaistnienia podziału na tych wykształconych, wykwalifikowanych, zamożnych obywateli z jednej strony oraz tych gorzej zarabiających i niewykształconych z drugiej. To z kolei może spowodować zwiększającą się tzw. lukę uczestnictwa, a zjawisko to jest znane jako „cyfrowa przepaść” (cyfrowy podział – *digital divide*)²⁹⁵ i stanowić może ważny problem, który przełoży się na zwiększenie dysproporcji społecznych w wielu regionach geograficznych.

Innym ważnym wskazywanym problemem jest identyfikacja wyborców. Z jednej strony należy przyznać, że hasło i podpis elektroniczny mogą być pomocne na etapie głosowania, ale z drugiej strony należy być świadomym, iż dane te mogą być niekoniecznie wykorzystane przez wyborcę, któremu zostały przypisane²⁹⁶.

Elektroniczne systemy głosowania narażone są ponadto na wiele problemów technicznych. Głosowania oparte na ICT mogą być przedmiotem ataków (np. z komputerów prywatnych), które z kolei mogą doprowadzić do istotnych zakłóceń procesu głosowania. Dlatego też serwery, systemy, komputery czy kioski do głosowania powinny być zabezpieczone na tyle, aby nie mogły być naruszone lub zainfekowane wirusami²⁹⁷.

²⁹² Łącznie takich głosowań pilotażowych było 158 w ramach sześciu procedur wyborczych, począwszy od wyborów samorządowych w 2000 r., przez wybory do parlamentu i Europarlamentu i skończywszy na wyborach samorządowych w 2007 r.; P. Krawczyk, *Brytyjski raport o e-votingu*, 7.08.2007, IPsec.pl, <http://ipsec.pl/brytyjski-raport-o-e-votingu.html>, 10.10.2012.

²⁹³ *May 2007 pilot scheme*, The Electoral Commission, http://www.electoralcommission.org.uk/elections/modernising_elections/May2007/, 9.10.2012.

²⁹⁴ S. J. Murdoch, *Electoral Commission releases e-voting and e-counting reports*, 2.08.2007, Light Blue Touchpaper, <http://www.lightbluetouchpaper.org/2007/08/02/electoral-commission-releases-e-voting-and-e-counting-reports/>, 10.10.2012.

²⁹⁵ Termin *digital divide* pojawił się w użyciu na początku lat dziewięćdziesiątych i pierwotnie oznaczał podział na tych, którzy mają dostęp do Internetu, i tych, którzy tego dostępu nie posiadają. Cyfrowy podział (cyfrowa przepaść) jest często określany jako jedno z największych zagrożeń związanych z istnieniem i funkcjonowaniem społeczeństwa informacyjnego. Zjawisko to polega na rozwarstwieniu społecznym wynikającym z informatycznego analfabetyzmu, którego przyczynami mogą być warunki ekonomiczne, brak możliwości technicznych, wiek, status społeczny, niepełnosprawność, bariery mentalne czy niedostatki w wykształceniu; O zjawisku *digital divide* pisze Pippa Morris w pracy: *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge 2001.

²⁹⁶ *Online Voting...*, op. cit., s. 4.

²⁹⁷ Ibidem.

W kontekście słabych stron e-głosowania i różnych urządzeń wykorzystywanych w głosowaniu, zauważyć należy, że w praktyce stosowania maszyn do głosowania (komputerów wyborczych) pojawić się mogą następujące trudności:

- po pierwsze, „niezdefiniowany poziom bezpieczeństwa komputerów wyborczych (...) opartych przeważnie o systemy operacyjne ogólnego przeznaczenia (np. *Microsoft Windows*) i specjalizowane oprogramowanie, niepoddawane jednak niezależnej certyfikacji bezpieczeństwa według uznanych norm (*Common Criteria*), co nie daje gwarancji uczciwości głosowania”²⁹⁸;
- po drugie, problemy z uruchamianiem oraz stabilnością komputerów wyborczych, co przy ściśle określonym czasie prowadzenia wyborów może przełożyć się na brak możliwości zagłosowania przez znaczną część wyborców (takie problemy występowały m.in. w amerykańskich wyborach roku 2006)²⁹⁹;
- po trzecie, bardzo wysoki koszt zakupu maszyn do głosowania (co jest szczególnie istotnym argumentem w początkowym okresie wdrażania e-głosowania). W porównaniu z tradycyjnym głosowaniem (na karcie wyborczej w lokalu wyborczym) koszt takiego e-głosowania jest bardzo duży. Jak zaznacza Piotr Krawczyk, ten koszt jest szczególnie odczuwalny, „przy konieczności zakupu kilku komputerów na każdą komisję i przy niskiej amortyzacji (używane co kilka lat, plus koszty składowania w tym czasie)”³⁰⁰.

Natomiast w przypadku głosowania internetowego pojawiają się problemy innego rodzaju. Wymienić tu należy przede wszystkim:

- potrzebę zagwarantowania silnego i jednoznacznego potwierdzenia tożsamości, np. za pomocą podpisu kwalifikowanego³⁰¹. Z tym jednak wiąże się zdecydowanie mniejsza dostępność takiej procedury wyborczej ze względu na małe rozpowszechnienie takiego sposobu potwierdzania tożsamości, a także ze względu na wysoki koszt wdrożenia takiego rozwiązania;
- „brak gwarancji anonimowości, która stoi w sprzeczności z wymaganiem silnego uwierzytelnienia (anonimizację głosów prowadzi jedynie system centralny, pozostający – w przeciwieństwie do niepodpisanej karty wyborczej – poza kontrolą wyborcy)”³⁰².

Dodać należy, iż zarówno w przypadku głosowania za pomocą maszyn do głosowania, jak i głosowania online zmniejsza się także transparentność i audytowalność procedury wyborczej. Wynika to z faktu, że członkowie komisji wyborczej i mężowie zaufania nie mają bezpośredniego wglądu w proces zliczania głosów, który odbywa się

²⁹⁸ P. Krawczyk, *E-voting – głosowanie wspomagane elektronicznie i przez Internet*, 16.11.2011, IPsec.pl, <http://ipsec.pl/evoting>, 7.09.2012.

²⁹⁹ P. Krawczyk, *E-voting: omówienie...*, op. cit.

³⁰⁰ Ibidem.

³⁰¹ To technika potwierdzania autentyczności dokumentów i tożsamości ich nadawców. Aby go złożyć potrzebna jest specjalna karta z mikroprocesorem zawierającym tzw. kwalifikowany certyfikat potwierdzający tożsamość użytkownika, czytnik oraz odpowiednie oprogramowanie. Podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu został zrównany pod względem prawnym z podpisem odręcznym. Certyfikat wystawiany jest przez tzw. centra certyfikacji, firmy uprawnione do świadczenia tego typu usług; *E-podpis na drodze PIT-a składanego przez Internet*; 1.04.2008, Money.pl, <http://www.money.pl/gospodarka/raporty/artikul/e-podpis;na;drodze;pit-a;skladanego;przez;internet,70,0,332358.html>, 9.08.2012.

³⁰² P. Krawczyk, *E-voting: omówienie...*, op. cit.

w systemie stanowiącym z ich punktu widzenia „czarną skrzynkę”. Aby zminimalizować te problemy proponowane są różne systemy *e-votingu*, łączącego komputerowe zliczanie głosów z papierowym potwierdzeniem oddania głosu (np. *Punchscan*³⁰³) oraz wykorzystujące zaawansowane techniki kryptograficzne, nie rozwiązują one jednak wszystkich wymienionych problemów³⁰⁴.

Analizując literaturę poświęconą elektronicznemu głosowaniu można wskazać najczęściej pojawiające się mocne i słabe strony *e-voting*. Większość ze wskazywanych cech została ujęta w tabeli 7., która stanowi podsumowanie jednej z części raportu szwedzkiego International Institute for Democracy and Electoral Assistance pt. *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*.

Tabela 7

Mocne i słabe strony elektronicznego głosowania

Mocne strony elektronicznego głosowania	Słabe strony elektronicznego głosowania
1	2
– szybsze zliczanie i segregowanie oddanych głosów; – dokładniejsze wyniki dzięki wykluczeniu błędu ludzkiego; – skuteczna obsługa skomplikowanych systemów, które wymagają żmudnych procedur zliczania głosów; – lepsza prezentacja treści kart wyborczych; – większa wygoda dla wyborców; – potencjalne zwiększenie uczestnictwa i frekwencji wyborczej, szczególnie w przypadku głosowania internetowego; – dostosowanie wyborów do potrzeb bardziej niż wcześniej mobilnego społeczeństwa; – zapobieganie oszustwom w lokalach wyborczych oraz w trakcie transferu i segregowania wyników przez zmniejszenie interwencji ludzkiej; – zwiększona dostępność głosowania internetowego, na przykład dla niewidomych wyborców (audio-karty wyborcze), dla tych, którzy nie mogą wychodzić z domu, czy dla wyborców z zagranicy; – możliwość stworzenia wielojęzycznych interfejsów użytkownika, które mogą służyć obcojęzycznym wyborcom lepiej niż głosowanie na kartach drukowanych;	– brak przejrzystości; – ograniczona otwartość i zrozumienie systemu dla nie-specjalistów; – brak uzgodnionych standardów dla systemów e-głosowania; – możliwość naruszenia tajności głosowania, zwłaszcza w systemach, w których odbywa się zarówno uwierzytelnianie wyborców i głosowanie; – ryzyko manipulacji przez tzw. insiderów (administratorów, obsługę systemów) z szerszym dostępem do systemu lub przez hakerów z zewnątrz; – zwiększone koszty zarówno w przypadku zakupu, jak i utrzymania systemu e-głosowania; – zwiększone wymogi bezpieczeństwa jeśli chodzi o ochronę systemu głosowania w czasie i między wyborami w tym podczas transportu, składowania i konserwacji;

³⁰³ System *Punchscan* to zdaniem P. Krawczyka „wygodny i bezpieczny system głosowania wspomagane elektronicznie (nie jest to głosowanie internetowe), który ma wyeliminować znane słabości i luki w komputerach do głosowania stosowanych dotychczas w niektórych państwach zachodnich. W systemie *Punchscan* wyborca otrzymuje złożoną z dwóch sklejonych stron kartę do głosowania, na której flamastrem zaznacza nazwiska swoich kandydatów. Ponieważ w górnej kartce są dziurki, więc zaznaczone kropki przebijają na drugą kartkę. Po oddaniu głosu wyborca rozdziela kartki i dolną wkłada do skanera, który zapisuje jego preferencje. Górna kartka jest niszczone. Ponieważ symbole na dolnej kartce nie są powiązane z żadnymi nazwiskami, chroniona jest tajność głosowania oraz nie ma możliwości sprzedaży głosów”. P. Krawczyk, *Nowości w e-votingu*, 30.07.2007, [SecurityStandard.pl](http://blog.securitystandard.pl/news/118832.html). Kravietz. Blog Pawła Krawczyka o bezpieczeństwie IT, <http://blog.securitystandard.pl/news/118832.html>, 9.08.2012; *Electronic Voting, including: DRE Voting Machine, Mercuri Method, Punchscan, Optical Scan Voting System, Bingo Voting, Indian Voting Machines, Electronic Voting in Ireland, Electronic Voting in Belgium, Electronic Voting in Canada, Blind Signature*, Hephaestus Books, s. 4–8.

³⁰⁴ P. Krawczyk, *E-voting: omówienie...*, op. cit.

1	2
– redukcja liczby nieważnie oddanych głosów (system elektroniczny może ostrzegać głosujących o nieprawidłowym wypełnieniu e-karty (choćby uwzględnić również należy możliwość wrzucenia przez wyborcę pustej karty do e-urny); – potencjalne długoterminowe oszczędności kosztów dzięki ograniczeniu czasu pracowników „wyborczych” i niższe koszty e-głosowania ze względu na pominięcie produkcji i dystrybucji kart wyborczych; – oszczędności dzięki głosowaniu internetowemu, m.in. przez brak kosztów wysyłki, brak opóźnień w wysyłaniu materiałów oraz oczekiwaniu na nie; – w porównaniu do głosowania korespondencyjnego, i-głosowanie może zmniejszyć zjawisko handlowania głosami	– zmniejszony poziom kontroli przez administrację wyborczą; – ograniczone możliwości ponownego liczenia głosów; – potrzebne dodatkowe kampanie edukujące wyborców; – możliwy konflikt z istniejącymi przepisami prawnymi; – możliwy brak zaufania wyborców wobec wyborów elektronicznych, co jest skutkiem wskazanych powyżej słabych stron

Źródło: *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Policy Paper, December 2011, s. 8–9.

Analizując motywy wprowadzenia elektronicznego głosowania w wielu państwach Europy i świata widać, że znaczna część argumentów powtarza się w dyskusjach nad tym zagadnieniem. Do najczęściej podawanych motywów zaliczane są: zwiększenie mobilności wyborców, umożliwienie uczestnictwa w wyborach wyborcom, przebywającym poza granicami kraju, zwiększenie frekwencji wyborczej poprzez dostarczenie dodatkowej platformy do głosowania, poszerzenie dostępu do procedur demokratycznych obywatelom starszym, chorym i niepełnosprawnym, zmniejszenie kosztów wyborów, dostarczenie wyników wyborów w sposób niezależny i o wiele szybszy³⁰⁵.

Uwzględniając wyłącznie niektóre argumenty przeciwników e-głosowania, w wielu państwach (mimo dużego zainteresowania tą formą uczestnictwa wyborczego) zrezygnowano z wdrażania systemów *e-voting*, utrzymując m.in., że jest ono zbyt ryzykowne dla przebiegu wyborów. Inne państwa z kolei wydają się nie uznawać zalet głosowania elektronicznego w porównaniu do tradycyjnej formy oddawania głosów lub też utrzymują, że stan i zasięg infrastruktury internetowej uniemożliwia im wdrożenie takiego typu rozwiązań.

2.4. PODSUMOWANIE

Podsumowując rozważania prowadzone w niniejszym rozdziale należy zaznaczyć, iż *elektroniczna demokracja* staje się terminem coraz częściej stosowanym przez teoretyków demokracji i badaczy wpływu ICT na systemy polityczne współczesnych państw. Ta popularność nowego wymiaru sprawowania władzy jest konsekwencją powszechnego wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych praktycznie we wszystkich dziedzinach życia społecznego – także w życiu politycznym. W wyniku tego procesu e-demokracja wydaje się być bardzo ważnym elementem uzupełniającym tradycyjne formy sprawowania demokratycznej władzy. Elektroniczna demokracja – ze

³⁰⁵ M. Remmert, *Towards European Standards on Electronic Voting*, w: *Proceedings of the 1st ESF TED Workshop on Electronic Voting*, red. A. Prossner, R. Krimmer, GI LNI P-47, Bregenz 2004, s. 13–16.

względem na praktykowanie wielu jej form – w opinii niektórych staje się na tyle istotna, że można mówić o nowym paradygmacie realizowania zasady suwerenności narodu. Zasada ta realizowana jest w oparciu o pośrednie i bezpośrednie instytucje demokratyczne. W warunkach funkcjonowania ICT tradycyjne wybory i referenda uzupełniane są nowymi formami – opartymi na zastosowaniu nowoczesnych technologii. Jednak mimo dużego potencjału, jaki jest przypisywany elektronicznemu głosowaniu, rozwiązanie to nie zostało jeszcze przyjęte powszechnie w państwach demokratycznych. Co ciekawe, tylko niewielka liczba państw na świecie może wykazać się sukcesem, jeśli chodzi o proces implementacji *e-voting*. Na gruncie europejskim do takich wyjątków zaliczyć należy zapewne Estonię i Szwajcarię. Ze względu jednak na wiele problemów natury technicznej, ale także społecznej (brak zaufania do systemu), elektroniczne głosowanie jeszcze przez co najmniej kilka, kilkanaście lat będzie w wielu państwach – nie tylko na starym kontynencie, ale także na świecie – zapewne jednym z planów politycznych (a nie wdrażanym rozwiązaniem). Potwierdzają to nieudane pilotażowe próby e-głosowania przeprowadzane w ostatnich latach w kilku państwach europejskich, np. w Holandii, czy Austrii.

Rozdział 3

UWARUNKOWANIA SZWAJCARSKIE

Nie tylko z perspektywy europejskiej, ale i świata, współczesna Szwajcaria postrzegana jest jako państwo pod wieloma względami wyjątkowe. Ten niewielki kraj określany jest często jako „Sonderfall Schweiz”, czyli szczególny, rzadko spotykany przypadek państwa, które charakteryzuje się przede wszystkim tym, że jest neutralne, bezpieczne i bogate³⁰⁶. W stereotypowych opiniach, jakie często słyszalne są o Szwajcarii, oprócz tego, że jest to kraj bogaty w sensie materialnym, wskazuje się często na jego bogactwo kulturowe, poziom rozwoju cywilizacyjnego i zorganizowanie. Jak zaznacza Andrzej Porębski – Szwajcaria to „kraj wielce przywiązany do tradycji, czysty, uporządkowany, przyjazny dla przybyszów; kraj, w którym można się porozumiewać w kilku różnych językach, kraj nietypowy pod względem składu narodowego”³⁰⁷.

Niezaprzeczalnym jest przy tym fakt, iż symbolami, niejako znakami rozpoznawczymi tego niewielkiego państwa są oczywiście banki, tamtejsza waluta – frank szwajcarski, szwajcarskie czekoladki czy sery. Charakterystyczne dla Szwajcarii jest również to, że obywatele Konfederacji mają pozwolenie na posiadanie broni w swoich domostwach, przez co kultywują tradycję, pozwalającą każdemu mężczyźnie, który ukończył 18 lat i odbył służbę wojskową, trzymać broń w domu³⁰⁸. Co ciekawe, mimo przeprowadzonego głosowania powszechnego (w wyniku inicjatywy ludowej *Schutz vor Waffengewalt*) udało się Szwajcarom utrzymać to liberalne prawo. Propozycja zakazu trzymania broni palnej w domach została odrzucona przez 56,30% głosujących i przez zdecydowaną większość kantonów – bo aż 20³⁰⁹ (sześć kantonów poparło inicjatywę – cztery francuskojęzyczne: Genewa, Waadt, Jura, Neuenburg oraz dwa niemieckojęzyczne – Bazylea-Miasto i Zurych³¹⁰)³¹¹.

Wspomnieć także należy o najbardziej popularnej legendzie i największym helweckim bohaterze – Wilhelmie Tellu, który dla wielu jest symbolem tego niewielkiego europejskiego państwa³¹².

³⁰⁶ J. Michalczak, *Nowy symbol Szwajcarii*, 19.08.2011, „Dziennik Polski”, <http://www.dziennikpolski24.pl/pl/magazyny/magazyn-piatek/1166465-nowy-symbol-szwajcarii.html>, 25.08.2011.

³⁰⁷ A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Kraków 2009, s. 9.

³⁰⁸ Po podstawowym szkoleniu każdy żołnierz przenoszony jest do rezerwy wraz z karabinem maszynowym i pięćdziesięcioma sztukami amunicji, na wypadek gdyby wybuchła wojna. Wraz z tym ekwipunkiem musi się zgłaszać do 34. roku życia na ćwiczenia; A. Rybińska, „Nie” dla rozbrojenia narodu, 14.02.2011, „Rzeczpospolita”, http://www.rp.pl/artukul/611851_-Nie---dla-rozbrojenia-narodu.html, 15.08.2011.

³⁰⁹ *Armeewaffen dürfen weiterhin mit nach Hause*, 13.02.2011, 20 Minuten Online, <http://www.20min.ch/news/dossier/abstimmresultat/story/Waffen-Initiative-am-Staendemehr-gescheitert-17045623>, 15.08.2011.

³¹⁰ W pracy autorka posługuje się różnymi nazwami poszczególnych kantonów czy miast szwajcarskich, używając zarówno nazw w języku polskim, jak i niemieckim, francuskim czy włoskim. Takie ujęcie jest wynikiem różnorodnych źródeł, z których autorka korzystała w trakcie pisania pracy.

³¹¹ *Volksinitiative „Für den Schutz vor Waffengewalt”*, Volksabstimmung vom 13. Februar 2011, <http://www.bfm.admin.ch/c/content/ejpd/de/home/dokumentation/abstimmungen/2011-02-13.html>, 15.08.2011.

³¹² M. Matyja, *Swiss made. Jak funkcjonuje wielokulturowa Szwajcaria?*, Brzezia Łąka–Łódź 2010, s. 12–14; *Wilhelm Tell*, http://www.tell.ch/t_story.htm, 15.08.2011.

Wilhelm Tell nazywany jest często ojcem szwajcarskiej niepodległości. Według podania urodził się w Bürglen w kantonie Uri, był chłopem i myśliwym, cieszącym się sławą najlepszego łucznika w całym kraju. Należał do utworzonego 7 listopada 1307 r. w Rütli związku, którego celem było uwolnienie kraju spod panowania austriackiego. 18 listopada 1307 r. w wiosce Altdorf nie chciał złożyć pokłonu wystawionemu przez wiedeńskiego gubernatora Hermanna Geisslera kapelusowi jako oznace zwierzchnictwa Austrii (gdy gubernator wyjeżdżał, zawieszane na słupie okrycie głowy symbolizowało jego władzę). Kolejnego dnia musiał z tego powodu zestrzelić jabłko z głowy własnego syna – owoc umieścił na głowie kilkuletniego chłopca Geissler. Tellowi udało się zestrzelić jabłko z głowy syna, jednak przy okazji na jaw wyszło, że miał on przygotowaną drugą strzałę, by zabić gubernatora. Z tego powodu Wilhelm Tell został skazany na dożywocie w twierdzy Küssnacht. Podczas transportu do twierdzy, Tell uciekł i przy pierwszej nadarżającej się okazji zabił Geisslera. „Wolne są nasze domostwa, niewinność jest bezpieczna, a ty nie będziesz już szkodził naszemu krajowi” krzyknął miał Tell, co oznaczać miało początek walki Szwajcarów o niepodległość. W ten sposób myśliwy stał się przywódcą ludowego powstania przeciwko Habsburgom³¹³.

W kontekście wszystkich przywołanych powyżej elementów, dla pełnego zobrazowania państwowości szwajcarskiej niezbędne jest przypomnienie, iż funkcjonują one w specyficznych warunkach geograficznych i politycznych, w obrębie oddziaływania kształtowanej przez stulecia tradycji sprawowania bezpośrednich form władzy. Tworzeniu się państwa szwajcarskiego towarzyszyło wiele obaw. Jak zauważa Magdalena Ratajczak, „dla wielu wspólne państwo oznaczało zagrożenie dla mniejszości. Dziś Szwajcarzy twierdzą, że pomocne w tej sytuacji okazało się połączenie demokracji i federalizmu”³¹⁴. Przedmiotem niniejszego rozdziału jest analiza uwarunkowań funkcjonujących w Konfederacji Szwajcarskiej oraz odpowiedź na pytanie, jak te specyficzne warunki wpływają przede wszystkim na specyficzną, szwajcarską formę demokracji. Zamysłem autorki jest ukazanie, w jaki sposób tworzyło się państwo szwajcarskie oraz to, w jaki sposób funkcjonuje współcześnie demokracja w tym państwie związkowym. Koncentrując się na wspomnianych zagadnieniach, autorka zwróci również uwagę na elementy różnicujące społeczeństwo szwajcarskie oraz na to, w jaki sposób elementy te odzwierciedlone są w federalnych instytucjach politycznych.

3.1. POCZĄTKI PAŃSTWA SZWAJCARSKIEGO. JAK TWORZYŁA SIĘ FEDERACJA SZWAJCARSKA?

Historia Szwajcarii jest zapewne kluczem do rozumienia funkcjonowania jej instytucji ustrojowych oraz mentalności szwajcarskiego społeczeństwa. Proces historycznego kształtowania się tego państwa charakteryzuje się – jak zaznacza Zdzisław Czeszejko-Sochacki – dużą oryginalnością³¹⁵. Niniejsza część pracy koncentruje się na ukazaniu

³¹³ A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii...*, op. cit., s. 22.

³¹⁴ M. Ratajczak, *Jak porozumiewają się Szwajcarzy? Media w wielokulturowej Szwajcarii*, Wrocław 2004, s. 33.

³¹⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Wstęp*, w: *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, tłum. i wstęp. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, s. 5.

specyfiki kształtowania się szwajcarskiej federacji na przestrzeni wieków w oparciu o – wydaje się – najważniejsze wydarzenia z historii tego państwa³¹⁶.

W czasach starożytnych obszar dzisiejszego państwa szwajcarskiego zamieszkiwany był przez plemiona Retów i Celtów. Nazwa *Helvetia* pochodzi od Helwetów – przedstawicieli jednego z plemion celtyckich, którzy osiedlili się w dolinie, drugiej co do długości w tym regionie, rzeki Aare³¹⁷.

Jednak początki współczesnej Szwajcarii wiążą się z datą 1 sierpnia 1291 r., kiedy to w ramach konfederacji trzy kantony Uri, Schwyz i Unterwalden zawarły przymierze w celu obrony przed Habsburgami. Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż historyczne źródła datują początki rodu Habsburgów na około X wiek, a za protoplastę tegoż rodu uznawany jest Guntram der Reiche (Guntram Bogaty)³¹⁸. Habsburgowie, obrawszy sobie za siedzibę zamek w Habichtsburgu (Habsburgu), zaczęli systematycznie powiększać swoje posiadłości ziemskie, a tym samym swoje wpływy³¹⁹. „Dzięki przemysłanym małżeństwom i dziedziczeniu posiadłości po wymierających rodach feudalnych Habsburgowie przejęli większość dóbr w tzw. kantonach leśnych: Uri, Schwyz i Unterwalden. To z kolei nie było na rękę mieszkańcom owych kantonów, wolnym chłopom i pasterzom, którzy źle znosili rządy lokalnych przedstawicieli feudalnej władzy”³²⁰. W ten sposób Habsburgowie stali się w XIII wieku w Szwajcarii³²¹ najważniejszym rodem, którego przedstawiciele pretendowali do objęcia tronu cesarskiego po wygaśnięciu dynastii Hohenstaufów. Po okresie bezkrólewia, w roku 1273 na tron cesarski został wybrany Rudolf z Habsburga. Koronował się w Rheinstadt na króla Niemiec, umacniając w ten sposób swój ród. Rudolf przeniósł stolicę do Wiednia i stale poszerzał swoją władzę na terenie ziem szwajcarskich. Wykupił w Szwajcarii wiele dóbr ziemskich i miast, wzmacniając tym samym kontrolę nad szlakami handlowymi³²². Działania te spowodowały konflikty z wolnymi chłopami zamieszkałymi w leśnych kantonach w centralnej Szwajcarii, które w tej sytuacji zaczęły dążyć do tego, by wzmacniać więzi między sobą.

Po śmierci cesarza Rudolfa (15 lipca 1291 r.), przedstawiciele trzech wspomnianych wyżej kantonów – Uri, Schwyz i Unterwalden (a właściwie część tego ostatniego nazywana – Nidwalden) – zawarli wspólne porozumienie³²³, którego głównym celem była obrona przed ekspansywnymi dążeniami dynastii Habsburgów³²⁴. W ten sposób doszło

³¹⁶ Autorka jednocześnie pragnie zaznaczyć, iż w pracy nie zamierza się szczegółowo analizować dziejów historycznych Szwajcarii, a jedynie zasygnalizować takie wydarzenia, które miały kluczowe znaczenia dla kształtu federacji i funkcjonowania współczesnego państwa.

³¹⁷ M. Matyja, *Swiss made...*, op. cit., s. 12.

³¹⁸ *Guntram der Reiche (?-973)*, <http://www.planet-vienna.com/habsburger/bios/guntram/guntram.htm>, 27.07.2012.

³¹⁹ S. Grodziski, *Habsburgowie*, w: *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

³²⁰ A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii...*, op. cit., s. 22.

³²¹ Szerzej o dynastii Habsburgów w: E. Crankshaw, *The Habsburgs*, London 1972; A. Wandruszka, *Das Haus Habsburg. Die Geschichte einer europäischen Dynastie*, Wien 1978; B. Hamann, *Die Habsburger. Ein biographisches Lexicon. III Auflage*, Wien 1993.

³²² Szczególnie chodzi tu o drogę łączącą północ kraju z południową częścią imperium niemieckiego, J. Wojtowicz, *Historia Szwajcarii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 38.

³²³ Ustanowione prawdopodobnie na łącznie Rütli nad Jeziorem Czterech Kantonów.

³²⁴ Dodać w tym miejscu warto, iż w podobnym czasie w Kerzers przedstawiciele różnych rodów możnowładczych (Sabaudów, Toggenburgów, Nellenburgów, a także niektórych linii Habsburgów),

do utworzenia tzw. związku wieczystego, stanowiącego fundament powstania państwa szwajcarskiego. Powstały 1 sierpnia 1291 r. pakt nazywany *Eidgenossenschaft*, czyli „związek zawarty pod przysięgą”³²⁵ potwierdzono specjalną deklaracją, tzw. *Listem Federalnym*³²⁶, przechowywanym w archiwum w Schwyz. Mieszkańcy kantonów – sygnatariuszy, wyrażając przekonanie o wieczystości zawartego sojuszu, deklarowali wzajemną pomoc przy obronie ich wolności, oświadczała także, że nie będą uznawać żadnych rozstrzygnięć narzucanych im z zewnątrz oraz przyrzekali rozsądzać wszelkie spory w drodze arbitrażu³²⁷. W sporządzonej w języku łacińskim umowie ustanawiającej sojusz między trzema kantonami zagwarantowano:

- 1) pomoc pokrzywdzonym w razie gwałtu lub bezprawia, dokonanego na ich osobach lub rzeczach;
- 2) nieuznawanie sędziów, którzy swój urząd kupili i nie należeli do obywateli związkowych;
- 3) rozstrzyganie sporów co do *casus foederis* przez własnych rozjemców;
- 4) przyjęcie przepisów karnych dotyczących zabójstwa, podpalenia, rabunku i kradzieży;
- 5) sankcje dotyczące egzekucji wyroków³²⁸.

Warto w tym miejscu przywołać słowa Mariana Rybickiego, który pisał o podjętej przez sojusz walce z Habsburgami w następujący sposób: „Związek Szwajcarski szukał początkowo oparcia na władzy cesarskiej, dla której istnienie wolnych kantonów było o tyle korzystne, że pozwalało utrzymywać bezpieczne przejście na ważnej drodze prowadzącej z Niemiec i Francji do Włoch, przez alpejską przełęcz św. Gotarda. Bezpośrednia zależność od wielkiego cesarstwa rzymskiego zapewniała zarówno rozwijającym się miastom, jak i chłopom z górskich kantonów, położenie znacznie korzystniejsze niż pod panowaniem Austrii. Dzięki umiejętnej polityce oraz walce zbrojnej, prowadzonej zwycięsko przez skonfederowane kantony, udało się Szwajcarom wyprzeć Habsburgów i zmusić ich do rezygnacji z utraconych ziem”³²⁹.

Pamiętać również należy, iż w większości przypadków do czasów rewolucji francuskiej, związki kantonów przyjmowały charakter dość luźnych sojuszy różnych wspólnot. Jeśli chodzi o Związek Szwajcarski to w jego skład – oprócz kantonów (*Stände*) – wchodziły miejscowości (*Orte*): połączone umową związkową (właściwe miejscowości), zaprzyjaźnione ze Związkiem, czyli takie, które zawarły przymierze z miejscowościami właściwymi, pozostające we wspólnym władaniu dwu lub więcej miejscowości właściwych oraz te, które pozostawały w wyłącznym władaniu poszczególnych miejscowości zaprzyjaźnionych ze Związkiem³³⁰.

dążąc do obalenia potęgi Habsburgów, zawarli anthabsurską koalicję – jak się okazało – nieskuteczną; W. Meyer, H. D. Finck, *Die Schweiz in die Geschichte 700–1700*, Band 1, Zürich 1995, s. 6, za: A. Porebski, *Wielokulturowość Szwajcarii...*, op. cit., s. 23.

³²⁵ A. Baur, *Fenomen szwajcarski*, Warszawa 1979, s. 13.

³²⁶ *The Rütli oath – English translation of Latin original of 1291*, http://www.lexilogos.com/declaration/suisse_federal_charter.htm, 15.08.2012.

³²⁷ P. Dürenmatt, *Schweitzer Geschichte*, t. I, Erich 1976, s. 87–89.

³²⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 5.

³²⁹ M. Rybicki, *Uwagi wstępne do: Konstytucja Związkowa Konfederacji Szwajcarskiej*, w: *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii i Szwajcarii*, Wrocław 1970, s. 194, za: Z. Czeszejko-Sochacki, *Wstęp*, w: *Konstytucja Federalna...*, op. cit., s. 5–6; Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 5–6.

³³⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 6.

Do prowadzonej przez kantony i miejscowości walki o uniezależnienie się od dynastii Habsburgów nawiązują legendy o sławetnej przysiędze na łącznie Rütli, o wspomnianym już wcześniej Wilhelmie Tellu czy o Arnoldzie Winkelriedzie ze Stans, który w roku 1386 w bitwie pod Sempach, z okrzykiem na ustach: *Droga dla Wolności!*, poprowadził wojska szwajcarskie do boju przeciwko Austriakom. Winkelried poświęcił w ten sposób własne życie – skierował na swoje piersi kopie nieprzyjaciela, tworząc wyłom w szeregach wroga i przyczyniając się do zwycięstwa. Dzięki swojemu czynowi uznawany jest za symbol poświęcenia własnego życia dla dobra ojczyzny³³¹.

Zwycięstwa Szwajcarów nad Habsburgami – w 1315 r. pod Morgarten, w 1386 r. pod Sempach i w 1388 r. pod Näfels, potwierdziły niezależność polityczną kraju helweckiego, a sukcesy wojsk szwajcarskich wpłynęły na większą dynamikę kształtowania się szwajcarskiej państwowości. Habsburgowie niezdolni do pokonania walecznych szwajcarskich górali porzucili próby przejęcia rejonu jako lenno rodzinne, a konfederacja stała się zależna bezpośrednio od cesarza. Taki bieg wydarzeń spowodował systematyczne rozszerzanie się Związku – częściowo w drodze akcesu – jak było w przypadku Lucerny i Zurychu, częściowo w drodze podbojów – jak było z kantonami Glarus, Zug i Berno. Niemniej jednak w latach 1332–1353 do Związku przystąpiło pięć kantonów: Zurych, Glarus, Berno, Lucerna i Zug³³², tworząc odtąd federację ośmiu krajów³³³, która przetrwała do XV wieku.

Mimo że liczba członków konfederacji pozostała stała przez ponad 100 lat, nie oznaczało to, że terytorium Związku się nie zmieniało. W 1415 r. konfederaci odbili Austriakom Argowię, dzieląc region między siebie: niektóre z miast trafiły pod kontrolę, Berna, Lucerny czy Zurychu, a reszta ziem pozostała pod wspólnym panowaniem. Podobnie było w przypadku Turgowii – siedem kantonów (poza Bernem) w 1460 r. odfiliło to terytorium Austriakom. Appenzell, Toggenburg (część obecnego kantonu Sankt Gallen), Klasztor i Miasto St. Gallen, Szaфуza, Fryburg, Solura i Biel przeszły pod wpływy konfederacji jako kraje stowarzyszone³³⁴.

Nadmienić należy, iż w 1436 r. doszło do pierwszego poważniejszego kryzysu Związku, za przyczyną kantonu Zurych, który rozpoczął spór o terytoria po grafie Toggenburgu. Po trwającej 10 lat wojnie, podczas której grożono secesją Zurychu – zbuntowany kanton (który nawet uciekał się do sojuszu z Habsburgami) zmuszony został do ustąpienia. Jednak pomimo wewnętrznych napięć i pojawiających się problemów w XV wieku konfederacja umocniła znacznie swoją pozycję³³⁵. Konfederacja została

³³¹ D. Piwowarczyk, *Arnold von Winkelried – wymyślony bohater*, „Mówią Wieki”, nr 6/2012 (629), s. 28–33. Wspomnieć warto, iż legenda o Arnoldzie von Winkelriedzie stała się inspiracją dla wielu pisarzy i poetów – m.in. dla Juliusza Słowackiego, który w *Kordianie*, gdzie tytułowy bohater wygłaszając monolog na górze Mont Blanc, porównuje Polskę do Winkelrieda (*Polska Winkelriedem narodów!*).

³³² M. Matyja, *Swiss made...*, op. cit., s. 14; Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 6.

³³³ Warto zaznaczyć, iż słowo „kanton” nie było wówczas używane. Zamiast tego związek ośmiu kantonów określany był jako „osiem starych miejscowości” lub „osiem miejscowości” (*Acht Orte*).

³³⁴ *Swiss history*, Federal Department of Foreign Affairs, http://www.swissworld.org/en/history/swiss_history/swiss_history/, 15.08.2012.

³³⁵ Zawarła w tym czasie (1453 r.) sojusz z Francją, a także zawiązała sojusz z miastem i opactwem Sankt Gallen (lata 1451–1454). Ponadto w 1460 r. – jak wspomniano wcześniej – uzależniła od siebie Turgowie; A. Baur, *Szwajcarski...*, op. cit., s. 20; A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii...*, op. cit., s. 23.

jeszcze bardziej wzmocniona po tym, jak w 1481 r. jej członkowie zawarli w Stans umowę, której celem było ustalenie zasad wspólnego funkcjonowania, a także podziału łupów wojennych. Od tej pory – jak zauważa Andrzej Porębski – sztuka zawierania kompromisów stała się jedną z ważniejszych cech tożsamości narodowej Szwajcarów³³⁶.

Po przyłączeniu się do Związku dwu kolejnych kantonów – Solury i dwujęzycznego Fryburga – regiony wiejskie (ziemskie) (które były początkowo „trzonem” sojuszu) stały się mniejszością względem regionów miejskich. Ludność wiejska stawiała opór i buntowała się wobec takiego stanu rzeczy, co było tłumione – niejednokrotnie krwawo.³³⁷ „To, co pierwotnie było wynikiem chłopskiej rewolucji, przekształciło się w ustrój feudalnych przywilejów (...) a faktyczna władza Związku znalazła się w rękach bogatego patrycjatu miejskiego i szlachty. Spowodowało to, iż uspokojenie, jakie po wojnie 30-letniej zapanowało w krajach Europy Środkowej, doznało rychłego zaburzenia na ziemiach Związku Szwajcarskiego”³³⁸.

Niezwykle istotnym czynnikiem, który wpłynął na dalsze funkcjonowanie mieszkańców Związku była reformacja, która wyrosła w Szwajcarii na tym samym podłożu, co w innych państwach europejskich³³⁹. Szwajcaria stała się jednym z głównych ośrodków reformacji, ze względu na Ulricha Zwingliego (działającego w Zurychu) oraz Jana Kalwina (prowadzącego swoją działalność w Genewie). Jeśli chodzi o kantony, to największy wpływ na ich funkcjonowanie wywarły idee głoszone przez tego pierwszego: żądał on zniesienia podziału kantonów na mniej i bardziej uprzywilejowane, a także domagał się wzmocnienia władzy związkowej. Wyznanie protestanckie znalazło zatem podatny grunt przede wszystkim w miastach. W przeciwieństwie do nich – kantony wiejskie pozostały przy katolicyzmie. Zdecydowany opór wobec nowych nauk proponowanych przez reformatorów stawiały stare kantony leśne: Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug i Lucerna, a takie stanowisko tych regionów było konsekwencją przywiązania do tradycji i obrządków, niechęci do zmian oraz względów finansowych³⁴⁰. Ponadto zaznaczyć warto, iż katolicycy konserwatyści (mimo że pod względem ludności mniej liczni), popierali utrzymanie zasady jednomyślności przy decyzjach, które wywierać mogły wpływ na wszystkie kantony należące do Związku³⁴¹.

³³⁶ Ten sposób postępowania (przedkładanie zgody ponad klótnie) doradzony został reprezentantom skonfliktowanych kantonów przez Niklasa von Flüe (Brata Klaus) – szwajcarskiego pustelnika, ascetę i mistyka – obecnie patrona Szwajcarii. Prawdopodobnie zasada „by nie mieszać się w sprawy innych” (kładąca podwaliny pod później przyjętą szwajcarską neutralność) pochodzi także od Brata Klaus; A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii...*, op. cit., s. 31; Nikolaus von Flüe; auch: Niklaus, Bruder Klaus, Ökumenisches Heiligenlexikon, http://www.heiligenlexikon.de/BiographienN/Nikolaus_von_Fluue.htm, 15.08.2012.

³³⁷ A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii...*, op. cit., s. 31.

³³⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 7–8.

³³⁹ Za jej główne przyczyny uznać można moralny upadek Kościoła katolickiego, jego komercjalizacja, powiązania Kurii Rzymskiej z wrogimi Szwajcarom Habsburgami, a także inne czynniki charakteryzujące Szwajcarię: najem wojskowy „demoralizujący bardzo życie społeczne i rodzinne, a praktykowany na szeroką skalę przez kantony uboższe, tzw. leśne”; J. Wojtowicz, *Historia...*, op. cit., s. 78.

³⁴⁰ Nie chciano zrezygnować z przynoszących dochody pielgrzymek, świąt, odpustów itp., a dodatkowo „żołnierka (*Reislauf*) w ubogich dolinach górskich stanowiła niezbędne źródło utrzymania sporego odsetka ludności”, J. Wojtowicz, *Historia...*, op. cit., s. 80.

³⁴¹ M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009, s. 37.

W okresie reformacji podejmowano próby znalezienia porozumienia oraz przywrócenia jedności religijnej – jak się okazało próby te były nieefektywne. Przykładem takich posunięć może być zorganizowane przez katolików, w Baden w maju 1526 r., spotkanie obu grup wyznaniowych, które zostało zignorowane przez reprezentantów Zwingliego. Finalnie, 97 uczestników spotkania zagłosoowało za katolicyzmem (11 było przeciw) i uznało nauki Zwingliego jako herezję³⁴². Decyzji tej nie przyjęły Berno, Bazylea i Szafuza. Podobne spotkanie miało miejsce w styczniu 1528 r. w Bernie, jednak podobnie jak to pierwsze nie przyniosło rozwiązania problemu i nie zagwarantowano jedności religijnej. Konsekwencją porozumienia z 1527 r. między Zurychem i Konstancją (do którego przyłączyły się: Berno, Bazylea, Szafuza, Sankt Gallen, Miluza i Strasburg) oraz porozumienia z 1527 r. między popieranymi przez Austrię: Lucerną, Schwyz, Uri, Unterwalden i Zug, było wykształcenie się w łonie Związku dwu grup wyznaniowych: reformowanych – protestantów (z miastami Zurych, Berno i Lozanna) oraz katolików z Lucerną, Fryburgiem, Schwyz i Altdorfem na czele. Współistnienie pozostawiających w izolacji od siebie dwu stref wyznaniowych stanowiło ważną przeszkodę na drodze do tworzenia nowoczesnego państwa. Sytuacja była dodatkowo skomplikowana, ponieważ obie strefy wyznaniowe nie stanowiły zwartych, spójnych obszarów, a ich terytoria stanowiły swoistą „mozaikę wzajemnie przenikających się enklaw”³⁴³.

Konflikt wyznaniowy i polityczny³⁴⁴ został rozstrzygnięty w wyniku wojen między kantonami. Pierwszy pokój po agresji wojsk Zwingliego na katolickie kantony zawarto w Kappel w 1529 r. Zagwarantowano w nim prawo każdego kantonu do zachowania swojego wyznania. Takie rozwiązanie nie było akceptowane przez zwolenników Zwingliego. Po kontrofensywie katolików i porażce protestantów zawarto drugi rozejm w Kappel w 1531 r., gwarantując autonomię kantonów co do wyboru wyznania. Z tego punktu widzenia najważniejszy wydaje się być rok 1712, kiedy to w wyniku pokoju w Aarau wprowadzono na całym terytorium Związku równość i swobodę wyznania. Zwycięstwo protestantów pod Villmergen znosiło katolicką hegemonię w konfederacji³⁴⁵. Co bardzo ciekawe, ten religijny podział Szwajcarii miał swoje odzwierciedlenie instytucjonalne w zgromadzeniach nadzwyczajnych: w Aarau obradowali protestanci z Zurychu, Berna, Bazylei, Szafuzy, Appenzell-Ausserrhoden i ewangelickiej części Glarus, natomiast w Lucernie zbierali się katolicy, reprezentujący kantony Uri, Schwyz, Unterwalden, Lucerna, Zug, Fryburg, Solura, Appenzell-Innerhoden oraz katolicką część Glarus³⁴⁶.

XVIII wiek stanowił okres względnego spokoju i dobrobytu, aż do jego ostatniej dekady, kiedy francuskie wojska najechały na Związek, niszcząc dotychczasowy porządek polityczny. Pod wpływem rewolucji francuskiej mieszkańcy kantonu Waadt (uciskani przez władze Berna) w styczniu 1798 r. wezwały na pomoc wojska francuskie. Po zakończeniu walk, Berno, a potem całe państwo przeszły w ręce Francji. 12 kwietnia 1798 r. w Aarau doszło do oficjalnego proklamowania konstytucji Republiki Helweckiej, która została przygotowana w oparciu o wzorzec francuski, a zatem w oparciu o założenia

³⁴² J. Wojtowicz, *Historia...*, op. cit., s. 81.

³⁴³ Ibidem.

³⁴⁴ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 29.

³⁴⁵ Ibidem, s. 28–29.

³⁴⁶ M. Aleksandrowicz, *System prawny...*, op. cit., s. 38.

zarezerwowane dla państwa unitarnego i scentralizowanego, w którym kantony stanowiły, charakterystyczne dla państw jednolitych, jednostki podziału administracyjnego. Opracowana w Paryżu konstytucja stanowiła próbę połączenia światłych (będących wynikiem rewolucji francuskiej³⁴⁷) idei z totalnie obcą dotychczas federalnej Szwajcarii koncepcją państwa unitarnego³⁴⁸.

Można stwierdzić, iż w *Konstytucji Helweckiej* dokonano kluczowych zmian dotyczących statusu kantonów. W miejsce związku suwerennych krajów utworzono unitarną republikę, bez granic pomiędzy kantonami i krajami poddanymi, ani między poszczególnymi kantonami, które zostały zepchnięte w swojej pozycji do zwykłych departamentów. Zdecydowany sprzeciw wobec nowego porządku wyraziły kantony Glarus i Schwyz, a także Uri, Zug, Nidwalden i Appenzell Innerroden – nie przyjmując w ogóle lub odrzucając konstytucję na zgromadzeniach ludowych³⁴⁹. Od 1798 r. Szwajcaria stała się zatem terenem, na którym toczyły się walki przeciwko Francuzom, a w kantonach leśnych wybuchło powstanie przeciwko republikańcom³⁵⁰ (m.in. w Appenzell, Uri, Schwyz, Tessinie i Wallis). Po wycofaniu się wojsk francuskich w 1802 r. Szwajcarzy mogli samodzielnie podjąć się prób reformowania państwa, jednak nawet przyjęcie tzw. *II Konstytucji Helweckiej* nie załagodziło niepokojów i nie zmniejszyło obaw ludności. W kraju nadal dochodziło do zamieszek, a dodatkowo zwolennicy samodzielności kantonów i przywrócenia federalnej struktury państwa zaczęli rosnąć w siłę. Wobec tego Napoleon 19 lutego 1803 r. narzucił Szwajcarom nową konstytucję – tzw. *Akt Mediacyjny (Rozjemczy)*, mocą którego przywrócił zasadę federalizmu w państwie. *Akt Mediacyjny* wszedł w życie 10 marca 1803 r., a data ta oznaczała zakończenie istnienia Republiki Helweckiej³⁵¹. W pierwszych dziewiętnastu częściach dokumentu zawarto krótko zredagowane konstytucje kantonalne (dziewiętnastu ówczesnych kantonów – w tym sześciu nowych: Appenzell, Bazylea, Berno, Fryburg, Glarus, Lucerna, Szafluz, Schwyz, Solura, Unterwalden, Uri, Zug i Zurych, a także Argowia, Sankt Gallen, Gryzonia, Ticino, Turgowia i Waadt). W dwudziestym rozdziale zawarta była właściwa konstytucja ogólnopaństwowa³⁵², która nie gwarantowała jednak Szwajcarii wyłącznie luźniejszego niż poprzednio charakteru państwa, ale przewidywała kilka organów sprawujących władzę w imieniu całego związku. Do takich organów należało Zgromadzenie Związkowe – *Tagsatzung*, w którego skład wchodziło 19 reprezentantów poszczególnych kantonów.

³⁴⁷ W konstytucji proklamowano m.in., że „suwerenem jest ogół obywateli”, a „naturalna wolność człowieka jest niezbywalna”. Tekst konstytucji w języku niemieckim za: *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, t. 1: *Vom Ende den Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, red. A. Kölz, Berno 1992, s. 126–128; *Najstarsze konstytucje z końca XVIII i I połowy XIX wieku*, tłum. i Wstęp: P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 90–92.

³⁴⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 9.

³⁴⁹ J. Wojtowicz, *Historia...*, op. cit., s. 144; E. Gruner, *Die Schweizerische Eidgenossenschaft von der Französischen Revolution bis zur Reform der Verfassung (1789–1874)*, w: *Geschichte der Schweiz-Handbuch der europäischen Geschichte*, red. T. Schieder, Monachium 1991, s. 113–115.

³⁵⁰ J. Wojtowicz, *Historia...*, op. cit., s. 147.

³⁵¹ M. Aleksandrowicz, *System prawny...*, op. cit., s. 38; Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 9.

³⁵² *Quellenbuch zur neueren schweizerischen...*, op. cit., za: M. Aleksandrowicz, *System prawny...*, op. cit., s. 50.

Jerzy Wojtowicz pisze, iż okres pod rządami *Aktu Mediacyjnego*, mimo powrócenia Szwajcarii do federalnej struktury państwa, oznaczał regres w rozwoju demokracji helweckiej. Za przyczynę tego stanu rzeczy należy uznać fakt, iż ustrój ten wykorzystywany był przez Napoleona dla zabezpieczenia sił zbrojnych oraz interesów gospodarczych Francji³⁵³. Po porażce Napoleona pod Lipskiem w 1813 r. obradujące w Zurychu *Tagsatzung* podjęło decyzję o uchyleniu *Aktu Mediacyjnego*.

Decyzja co do dalszego statusu związku podjęta została na kongresie wiedeńskim, gdzie 20 marca 1815 r. zagwarantowano mu neutralność oraz nietykalność terytorialną. Dodać należy, że „w międzyczasie Szwajcaria odzyskała stare tereny Konfederacji, przy czym Genewa, Wallis i księstwo Neuenburg zostały przyłączone jako samodzielne kantony”. 7 sierpnia 1815 r. pomiędzy 22 krajami związkowymi podpisana została umowa, która dawała kantonom szwajcarskim charakter federacji – związku państw (*Staatenbund*). Związek od tego czasu nosi nazwę nawiązującą do sojuszu zawartego pomiędzy trzema kantonami na Rütli – Konfederacja Szwajcarska (*Schweizerische Eidgenossenschaft*)³⁵⁴.

W kolejnych 15 latach działalność związku skupiała się głównie na przywracaniu organizacji sprzed 1798 r. Okres ten określa się mianem restauracji (przywracaniu stanu poprzedniego)³⁵⁵. Z kolei zdarzenia po roku 1830 kształtowały się pod wpływem hasel głoszonych podczas rewolucji lipcowej (1830 r.) i w Szwajcarii nazywane są okresem regeneracji, którego niejako zamknięciem jest podjęcie decyzji o reformie państwa oraz uchwalenie nowej ustawy zasadniczej. W tym czasie większość kantonów do swoich konstytucji wprowadziła istotne zmiany, zmierzające do wzmocnienia realizacji zasad suwerenności ludu³⁵⁶ oraz demokracji przedstawicielskiej. Nowe konstytucje – szczególnie tych największych krajów związkowych – stały w oczywistej sprzeczności wobec paktu z 1815 r., co też było przyczynkiem do pojawienia się głosów nawołujących do rewizji układu i wzmocnienia władzy federalnej³⁵⁷.

Warto nadmienić, iż w czasie tych kluczowych dla Szwajcarii przemian, kształtowały się kolejne instytucje demokracji bezpośredniej – inicjatywa powszechna (o charakterze konstytucyjnym) oraz weto ludowe.

17 marca 1832 r. siedem kantonów (Zurych, Berno, Lucerna, Solura, Sankt Gallen, Argowia i Turgowia) podpisały tzw. Umowę Siedmiu (*Siebner Konkordat*), której głównym celem była pokojowa rewizja *Paktu Związkowego* w kierunku liberalnym³⁵⁸.

³⁵³ Szwajcaria miała obowiązek werbunku do wojsk francuskich i utrzymania kontyngentu wojskowego, a także płaciła Francuzom wysoką kontrybucję; J. Wojtowicz, *Historia...*, s. 150.

³⁵⁴ Pakt z 1815 r. stanowi pierwszy dokument o randze konstytucyjnej, w którym użyto wprost nazwy Konfederacja Szwajcarska. W dokumencie istnieje zapis: „Dwadzieścia dwa kantony tworzą wspólnie Konfederację Szwajcarską” – „Die XXII Cantone konstituieren sich als Schweizerische Eidgenossenschaft”; tekst Paktu w: *Quellenbuch zur neueren schweizerischen...*, op. cit., s. 192 i n.

³⁵⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 10.

³⁵⁶ Zasada ta miała być urzeczywistniana przede wszystkim poprzez udział w wyborach do kantonalnych organów ustawodawczych – Wielkich Rad oraz udział w konstytucyjnych obligatoryjnych referendach, które odbyły się we wszystkich (za wyjątkiem Fryburga) kantonach przyjmujących nowe konstytucje; A. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, t. 1: *Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berno 1992, s. 220–222.

³⁵⁷ Zgodnie z postanowieniami Paktu, władza federalna była bardzo słaba, a Zgromadzenie Związku (*Tagsatzung*) oraz Kancelaria Federalna były jedynymi organami ogólnozwiązkowymi.

³⁵⁸ E. Gruner, *Die Schweizerische Eidgenossenschaft von Französischen Revolution...*, op. cit., s. 62.

Inicjatywa ta okazała się jednak nieskuteczna, przyczyniając się do tego, że 15 czerwca kantony konserwatywne (Uri, Schwyz, Unterwalden, Neuchâtel i Wallis) na forum *Tagsatzung* zaprotestowały przeciwko rozbijaniu Związku, a w nocy z 14 na 15 listopada tego samego roku wraz z Bazyleą-Miasto utworzyły tzw. Związek Sarneński (*Sarnerbund*). Po tym, jak Lucerna odłączyła się od liberałów i w 1844 zawarła współpracę z jezuitami, niezadowolone kantony protestanckie za pomocą ochotniczych oddziałów (*Freikorbs*) postanowiły zbrojnie „wyzwolić” mieszkańców kantonów konserwatywnych spod rządów katolików. W odpowiedzi – w dniu 11 grudnia 1845 r. kantony katolickie (Lucerna, Zug, Uri, Schwyz, Wallis, Fryburg i Unterwalden) zawarły separatystyczny układ (*Sonderbund*) o charakterze polityczno-militarnym, którego celem była obrona własnych interesów oraz zachowanie *status quo*, jeśli chodzi o stosunki panujące w państwie. 16 sierpnia 1847 r. *Tagsatzung* decyzją większości kantonów (12 kantonów i 2 półkantony) uznało, że działania katolików zmierzają do rozkładu Konfederacji i postanowiło zdelegalizować sprzeczny z *Paktem Związkowym Sonderbund*, podejmując jednocześnie decyzję o powołaniu komisji do spraw reformy³⁵⁹. Przedstawiciele kantonów katolickich opuścili Zgromadzenie, co zostało uznane przez protestantów za secesję. 4 listopada podjęto uchwałę o interwencji zbrojnej, której konsekwencją była wojna domowa (*Sonderbundkrieg*), zakończona po 26 dniach porażką katolików³⁶⁰.

Wojna domowa stanowiła ostatni konflikt zbrojny w historii współczesnej Szwajcarii³⁶¹. Po jej zakończeniu wrócono do prac nad nową konstytucją – „27 lipca 1848 r. Zgromadzenie przedstawiło kantonom poprawiony projekt, z wezwaniem, aby do dnia 1 września rozstrzygnęły kwestię jego przyjęcia lub odrzucenia”³⁶². W wymaganym terminie projekt został przyjęty przez 15 kantonów i 1 półkanton. Negatywnie wypowiedzieli się mieszkańcy 7 kantonów i 1 półkantonu³⁶³. Dodać w tym miejscu należy, że Szwajcarzy wyrażali swoje zdanie co do konstytucji w drodze referendum lub *Landsgemeinde*. Wielkie Rady podjęły decyzję wyłącznie we Fryburgu i Gryzonii. Konstytucja została przyjęta w następujących kantonach (prócz dwóch wymienionych): Zurych, Berno, Lucerna, Glarus, Solura, Bazylea-Okręg, Bazylea-Miasto, Szaфуza, Appenzell-Ausserrhoden, Sankt Gallen, Argowia, Turgowia, Waadt, Neuchâtel i Genewa. Nową ustawę zasadniczą odrzuciły natomiast: Schwyz, Zug, Wallis, Uri, Nidwalden, Obwalden, Appenzell-Innerhoden oraz Ticino³⁶⁴.

Odnótować w tym miejscu należy, iż przy okazji przyjmowania nowej ustawy zasadniczej po raz pierwszy zastosowano w Szwajcarii mechanizm tzw. podwójnej większości w referendach: brano zatem pod uwagę nie tylko liczbę osób głosujących za przyjęciem projektu, ale także liczbę kantonów, które opowiedziały się za konstytucją.

W dniu 12 września *Tagsatzung* zarejestrowało wyniki głosowań w sprawie przyjęcia nowej konstytucji i oficjalnie ogłosiło jej przyjęcie, rozstrzygając w ten sposób ostatecz-

³⁵⁹ U. Häfelin, W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurych 2001, s. 16.

³⁶⁰ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 29.

³⁶¹ Więcej o szwajcarskich wojnach religijnych w: G. A. Fossedall, *Direct Democracy in Switzerland*, New Brunswick-London 2009, s. 33-39.

³⁶² Z. Czeszejko-Sochacki, *Wstęp...*, op. cit., s. 10.

³⁶³ J. Wojtowicz, *Historia...*, op. cit., s. 170; A. Baur, *Szwajcarski...*, op. cit., s. 33.

³⁶⁴ W kantonie Ticino projekt przyjęto z zastrzeżeniem jednak, iż miały być zachowane miejscowe cła. Stąd umiejscowienie tego kantonu w grupie, gdzie zanegowano przyjęcie konstytucji; M. Aleksandrowicz, *System prawny...*, op. cit., s. 63.

nie kwestię nowego ustroju państwa³⁶⁵. Dodatkowo państwo związkowe określiło swój status jako neutralne wyznaniowo, przyjmując jednocześnie zasadę terytorialności, zgodnie z którą w wielojęzycznej Szwajcarii uznane zostały wszystkie używane tam języki. Poszczególne wspólnoty językowe uzyskały prawo (proporcjonalnej do swojej wielkości) reprezentacji w instytucjach o charakterze politycznym³⁶⁶.

Konstytucja z 1874 r. była kontynuacją założeń ustrojowych z 1848 r. Przyjęto ją w głosowaniu powszechnym 18 kwietnia większością 340 tys. głosów w stosunku do 200 tys. przeciwko projektowi³⁶⁷. Zmiany, które przyjęto w nowej ustawie zasadniczej, dotyczyły głównie przeniesienia niektórych uprawnień (o charakterze gospodarczym oraz umożliwienia unifikacji prawa cywilnego – głównie handlowego) z władz kantonalnych na władze federalne. Najważniejsze zasady ustrojowe Szwajcarii, przepisy związane z prawami jednostek i kantonów, a także z funkcjonowaniem i zakresem kompetencyjnym federacji pozostały niezmienione³⁶⁸.

Nowa *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej* została uchwalona po ponad 125 latach od przyjęcia ustawy zasadniczej z roku 1874. Zauważyć należy, iż zmiana istniejącej Konstytucji nie sprzyjała sytuacja polityczna w Europie przełomu XIX i XX wieku, a także potrzeba dalszej konsolidacji systemu federalnego w Szwajcarii. Konstytucja została jednak wielokrotnie częściowo zmieniana w zakresie poszczególnych przepisów – w drodze referendum. Całkowita zmiana ustawy zasadniczej umożliwiona została dopiero w 1965 r. po przyjęciu przez Zgromadzenie Federalne postulatów wysuniętych przez dwóch deputowanych – Karla Obrechta³⁶⁹ z Rady Kantonów oraz Petera Dürrenmatta³⁷⁰ z Rady Narodowej. Dopiero w 1995 r. Rada Federalna opublikowała swój projekt konstytucji i rozpoczęła procedurę konsultacyjną, wykorzystując m.in. publiczną dyskusję nad przedłożonym projektem. Od stycznia do grudnia 1998 r. obie rady szwajcarskiego parlamentu obradowały nad całkowitą zmianą konstytucji. 18 grudnia uchwalono nową ustawę zasadniczą. Należy odnotować, że w Radzie Narodowej konstytucję poparło 134 deputowanych, 14 było przeciwko, natomiast 31 wstrzymało się od głosu. W Radzie Kantonów wszyscy obecni – 44 deputowani zagłosowali za przyjęciem projektu³⁷¹. W 150. rocznicę uchwalenia pierwszej konstytucji federalnej – 18 kwietnia 1999 r. przeprowadzono w Szwajcarii referendum w sprawie przyjęcia nowej ustawy zasadniczej. Przy frekwencji 35,89% większość głosujących – 59,2% (969 310 uprawnionych) poparła projekt, natomiast 40,8% (669 158 uprawnionych) wyraziło sprzeciw wobec przyjęcia nowej ustawy zasadniczej. Jeśli chodzi o kantony, to 12 kantonów i 2 półkantony zagłosowały „za”, a 8 kantonów i 2 półkantony – „przeciw” konstytucji. *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej* weszła w życie 1 kwietnia 2000 r.³⁷²

³⁶⁵ J. Wojtowicz, *Historia...*, op. cit., s. 170.

³⁶⁶ U. Altermatt, *Sarajewo przestrzega. Etnonacjonalizm w Europie*, Kraków 1998, s. 190, za: M. Marczevska-Rytka, *Szwajcarski model...*, op. cit., s. 325.

³⁶⁷ J. Wojtowicz, *Historia...*, op. cit., s. 179.

³⁶⁸ M. Rybicki, *Uwagi wstępne do Konstytucji...*, op. cit., s. 200–201.

³⁶⁹ V. Pacillo, *Federalism and Religions in the Swiss Confederation's Institutional Dynamics*, „Journal of Church and State”, vol. 51, nr 4/2009, s. 617–633.

³⁷⁰ Dürrenmatt, Peter, *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6272.php>, 12.09.2012.

³⁷¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Wstęp...*, op. cit., s. 14.

³⁷² G. A. Fossedal, *Direct Democracy...*, op. cit., s. 45.

Nowa konstytucja zreformowała głównie system podstawowych wolności obywatelskich i relacje między federacją a kantonami. W przypadku pozycji parlamentu nie dokonano radykalnych zmian i jak pisze Paweł Sarnecki, „na tym odcinku Szwajcaria pozostała wierna swej tradycji ustrojowej, zachowując w zasadniczych zrębach system ukształtowany jeszcze przez konstytucję z roku 1848”³⁷³.

3.2. EUROPEJSKI MIKROKOSMOS. O RÓŻNORODNOŚCI PAŃSTWA SZWAJCARSKIEGO

Przez wieki Szwajcaria wypracowała sobie niepowtarzalną i nieistniejącą nigdzie indziej państwowość, a nieżyjący już norweski politolog i socjolog, profesor politycznej analizy porównawczej Uniwersytetu w Bergen – Stein Rokkan – nazwał Szwajcarię europejskim mikrokosmosem z powodu jej zróżnicowania kulturowego, językowego, regionalnego i wyznaniowego³⁷⁴.

Federacja – jak zaznaczono we wcześniejszej części pracy – powstawała inaczej niż większość państw w Europie: od dołu do góry – od samorządnych górskich gmin, poprzez kantony, do związku kantonów, które łącząc się stopniowo ze sobą, utworzyły państwo.

Dla pełnego zrozumienia specyfiki rozwiązań przyjętych w Szwajcarii przybliżyć zatem należy uwarunkowania geograficzne tego państwa, ponieważ te również wydają się mieć wpływ na to, w jaki sposób funkcjonują instytucje demokracji bezpośredniej w tym państwie.

3.2.1. Zróżnicowanie geograficzne

Szwajcaria leży w centralnej części Europy Zachodniej i graniczy z pięcioma państwami: Niemcami na północy (długość linii granicznej – 346 km), z Austrią i Lichtensteinem na wschodzie (długość linii granicznej z tymi państwami wynosi 165 km i 41 km), z Włochami na południu (długość linii granicznej – 734 km) i z Francją na Zachodzie (długość linii granicznej wynosi 572 km)³⁷⁵. Jest jednym z najmniejszych państw Europy – jego rozciągłość z północy na południe wynosi 220 km, a ze wschodu na zachód 350 km³⁷⁶.

Szwajcaria jest państwem składającym się z trzech diametralnie odmiennych regionów geograficznych. Pierwszy z nich to Alpy, które zajmują około 60% powierzchni kraju i są głównym rejonem turystycznym Szwajcarii. Kolejnym regionem geograficznym jest Wyżyna Szwajcarska (*Plateau Suisse*), zajmująca około 30% powierzchni kraju.

³⁷³ P. Sarnecki, *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2003, s. 7.

³⁷⁴ J. Steiner, *Przedmowa*, w: W. Linder, *Demokracja Szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1995, s. 7.

³⁷⁵ *Geography of Switzerland*, Information about Switzerland, <http://www.about.ch/geography/index.html>, 12.08.2012.

³⁷⁶ *Raum und Umwelt*, Februar 2012, Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/01/pan.html>, 12.08.2012.

Rozciąga się od Jeziora Genewskiego, na granicy z Francją, aż do Jeziora Bodeńskiego na granicy z Austrią i Niemcami. Średnia wysokość terenu wynosi na tym obszarze 580 m, a cała wyżyna pokryta jest wzgórzami, małymi jeziorami i rzekami. Na tym terenie znajdują się prawie wszystkie (poza Genewą i Bazyleą) największe miasta Szwajcarii: Berno, Zurych, Lozanna, Lucerna i Winterthur. Obszar ten jest więc gęsto zaludniony – mieszka tam większość (około 60%) ludności Szwajcarii.



Mapa 1. Szwajcaria – podział geograficzny

Źródło: Opracowanie własne.

Ostatnim regionem geograficznym jest pasmo górskie Jury (zajmujące 10% powierzchni kraju), rozciągające się wzdłuż granicy z Francją, od kantonu o tej samej nazwie na północnym wschodzie, po kantony Neuchâtel i Vaud na południowym zachodzie. Tereny Jury, a także pasma Alp są bardzo rzadko zaludnione, z wyjątkiem niektórych większych dolin.

3.2.2. Zróżnicowanie kantonalne i gminne

Szwajcaria jako państwo związkowe – podzielona jest na kraje związkowe – kantony, które z kolei dzielą się na gminy³⁷⁷. W systemie administracyjnym Konfederacji Szwajcarskiej wyróżnia się zatem trzy grupy jednostek: na najwyższym szczeblu – fede-

³⁷⁷ C. Chuch, P. Dardaneli, *The Dynamics of Confederalism and Federalism: Comparing Switzerland and the EU*, „Regional and Federal Studies”, vol. 15, nr 2/2005, s. 172.

rację, następnie – kantony i na trzecim poziomie – najmniejsze i najbardziej liczne jednostki podziału administracyjnego – gminy³⁷⁸.

W myśl szwajcarskiej ustawy zasadniczej, w skład federacji wchodzi 26 wymienionych z nazwy kantonów (w praktyce 23 kantony, z których 3 zostały podzielone na 2 półkantony – choć w konstytucji nazwa „półkanton” nie pojawia się³⁷⁹). Jak zauważa Paweł Sarnecki, „zasada federalizmu jest więc pierwszą [i najważniejszą – M.M.-K.] zasadą konstytucyjną tego państwa. To wymienienie nazw oznacza konstytucyjną gwarancję istnienia każdego z nich i nawet w drodze umowy żaden nie mógłby zostać zlikwidowany. Dopiero po wyrażeniu zgody zainteresowanej ludności, zainteresowanych kantonów mogą nastąpić zmiany w liczbie i statusie poszczególnych kantonów”³⁸⁰. Można rzec, iż funkcjonowanie szwajcarskich krajów związkowych – jako odrębnych organizmów oprócz tego, że jest usankcjonowane prawnie, ale także posiada u swego podłoża silne zróżnicowanie społeczno-polityczne, a także kulturowe.

Kantony są jednostkami o charakterze państwowym, co potwierdzono w art. 3 ustawy zasadniczej, wedle którego: „Kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez Konstytucję Federalną; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane Federacji”³⁸¹. Konstytucja w art. 51 stanowi o tym, że każdy kanton posiada swoją własną konstytucję [akceptowaną, a także zmienianą przez mieszkańców kantonu w formie kantonalnego obligatoryjnego referendum konstytucyjnego – M. M.-K], która jest zgodna z prawem federalnym³⁸².

Jeśli chodzi o system instytucji politycznych w kantonach, to każdy z krajów związkowych ma konstytucyjne prawo do autonomicznego ustalania struktur władzy, administracji czy prawa. Ponadto, kantony mają prawo do swobodnego wyboru składu swoich instytucji politycznych, co jest jednoznaczne z tym, że władze federalne nie mogą ingerować w wybór władz, a także narzucać np. systemu wyborczego w wyborach kantonalnych³⁸³.

Zaznaczyć należy, iż we wszystkich krajach związkowych funkcjonuje klasyczny trójpodział władz. Jednak przeciwnie do federalnej dwuizbowej legislatury, w kantonach istnieją jednoizbowe parlamenty kantonalne, które w różnych częściach państwa przyjmują różne nazwy – np. *Landsrat*, *Kantonsrat*, *Grand Conseil* czy *Gran Consiglio*. Organy te zróżnicowane są pod względem długości kadencji oraz liczebności, tzn. kadencja parlamentów trwa od 2 do 4 lat³⁸⁴, natomiast skład poszczególnych izb kantonalnych liczy od 55 (w Obwalden) do 200 deputowanych (w Bernie, Waadt i Argowii)³⁸⁵. Liczebność parlamentów kantonalnych uzależniona jest w dużym stopniu od liczby mieszkańców (im mniejszy kanton, tym mniej deputowanych) oraz od stopnia jednolito-

³⁷⁸ H. Kriesi, A. H. Trechsel, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge 2008, s. 34–46.

³⁷⁹ *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, Preambuła, art. 1, art. 3, Tytuł 4.

³⁸⁰ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze 2003, s. 337.

³⁸¹ *Konstytucja Federalna...*, op. cit., art. 3.

³⁸² *Ibidem*, art. 51.

³⁸³ Oczywiście dopóki kantony nie łamią w tym zakresie zasad demokracji; H. Kriesi, A. H. Trechsel, *The Politics of...*, op. cit. s. 37.

³⁸⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 41.

³⁸⁵ H. Kriesi, A. H. Trechsel, *The Politics of...*, op. cit. s. 37.

ści społecznej (im bardziej jednolity kanton, tym mniej deputowanych)³⁸⁶. Wyjątkiem – w przypadku legislatywy na szczeblu kantonalnym – są dwa małe kraje – Glarus³⁸⁷ i Appenzell Innerrhoden³⁸⁸, gdzie do dziś funkcjonuje instytucja tzw. *Landsgemeinde*, czyli zgromadzenia związkowego. W innych niewielkich kantonach, jeszcze do niedawna występowała ta instytucja, jednak zniesiono ją, a w to miejsce powołano wybieralne parlamenty kantonalne.

Kantony mają również swoje kantonalne rządy, w skład których wchodzi od 5 do 7 ministrów. Ich skład jest również zależny od struktury społecznej poszczególnych kantonów.

Istotnym jest zapewne fakt, iż każdy z kantonów może dowolnie „definiować” elektorat – czego wynikiem jest zapewne późne, w stosunku do innych państw, wprowadzenie czynnego i biernego prawa wyborczego dla kobiet w Szwajcarii, a jeszcze późniejsze w niektórych kantonach. O ile w kilku państwach związkowych Szwajcarii uzyskały prawa wyborcze zanim jeszcze uczyniono to w federacji, to jednak większość kantonów uczyniła to praktycznie po federalnym referendum z 7 lutego 1971 r. Ostatnie dwa kantony Appenzell odmawiały wprowadzenia ww. zmian prawie przez 20 lat po decyzji na szczeblu federacji. W Appenzell Ausserrhoden mężczyźni przyjęli zmianę podczas *Landsgemeinde* 30 kwietnia 1989 r. W Appenzell Innerrhoden projekt przyjęto 27 listopada 1990 r. – decyzja nie została podjęta podczas corocznego zgromadzenia ludowego, ale była konsekwencją orzeczenia Trybunału Federalnego³⁸⁹.

Jeśli chodzi o autonomię szwajcarskich krajów związkowych, dodać trzeba, iż ustawodawstwo kantonalne nie podlega kontroli ze strony instytucji państwowych – musi być co prawda zgodne z prawem federalnym (w sprawach dotyczących całego państwa), ale w sprawach niezarezerwowanych dla federacji, kantony mają swobodę w zakresie decydowania³⁹⁰.

Władza sądownicza funkcjonuje w kantonach w oparciu o organizację i właściwość określoną przez prawo kantonalne. Każdy z kantonów cieszy się zatem swoim systemem sądownictwa, co jest konsekwencją – po pierwsze dużej autonomii krajów związkowych, a także struktury federalnej państwa³⁹¹.

Kantony szwajcarskie różnią się między sobą – występują między nimi zarysowane wcześniej różnice historyczne, różnice w położeniu geograficznym, a także w statusie

³⁸⁶ A. Auer, J. D. Delley, *Structure politique des cantons*, w: *Maunel système politique de la Suisse*, vol. 3, red. R. E. Germann, E. Weibel, Berno 1986, s. 98.

³⁸⁷ *Landsgemeinde*, Kanton Appenzell Innerrhoden Online, <http://www.ai.ch/de/politik/sitzung/>, 20.10.2012.

³⁸⁸ *Landsgemeinde*, Kanton Glarus, http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d11/f12.cfm, 20.10.2012.

³⁸⁹ Orzeczenie Trybunału Federalnego było skutkiem sporu wokół interpretacji słowa „obywatel” w konstytucji federalnej. Trybunał 27 listopada 1990 r. orzekł, że przyznanie kobietom praw wyborczych w Appenzell Innerrhoden nie wymaga zmiany konstytucji kantonalnej. W związku z tym zmiana prawa weszła w życie w dniu orzeczenia Trybunału; P. Funk, Ch. Gathmann, *What women want: Suffrage, female voter preferences and the scope of government*, 2005, s. 18, http://www.eea-esem.com/files/papers/EEA-ESEM/2006/337/Women_Suffrage.pdf, 12.06.2012; M. Musiał-Karg, *Demokracja bezpośrednia a wprowadzenie praw wyborczych dla kobiet – przykład Szwajcarii*, „Studia Środkowoeuropejskie”, nr 4/2012.

³⁹⁰ H. Kriesi, A. H. Trechsel, *The Politics of...*, op. cit. s. 37.

³⁹¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 41;

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

Różnice występują również w wielkości populacji i w gęstości zaludnienia poszczególnych kantonów. Kanton Bazylea-Miasto (o powierzchni 37,1 km²) ma tyle mieszkańców (około 184 950)³⁹², co największy kanton Graubünden (192 621³⁹³), którego obywatele zamieszkują 150 dolin na powierzchni 7105,2 km². W Kantonie Zurych populacja liczy 1 373 068, podczas gdy w Appenzell Innerrhoden mieszka tylko 15 688 osób³⁹⁴. Szczegółowe dane dotyczące wszystkich kantonów (ich wielkości terytorialnej, populacji, gęstości zaludnienia oraz liczby gmin wchodzących w skład poszczególnych krajów związkowych i ich datę przyłączenia się do federacji) umieszczono w tabeli 8.

Tabela 8

Wykaz kantonów w Szwajcarii

Kanton / skrót	Powierzchnia	L. mieszkańców ^a	Gęstość zaludnienia (km ²)	Liczba gmin ^b	Rok przyłączenia się do związku
1	2	3	4	5	6
Argowia / Aargau / AG	1404	600 040	427	219	1803
Appenzell Ausserrhoden / AR	243	53 043	218	20	1513
Appenzell Innerrhoden / AI	173	15 681	91	6	1513
Bazylea-Okręg / BL	518	272 815	527	86	1501
Bazylea-Miasto / BS	37	187 898	5078	3	1501
Berno / BE	5959	974 235	164	382	1353
Fryburg / Freiburg / FR	1671	273 159	164	165	1481
Genewa / GE	282	453 292	1607	45	1805
Glarus / GL	685	30 478	56	3	1352
Gryzonia / Graubünden / GR	7105	191 861	27	178	1803
Jura / JU	838	70 134	84	64	1979
Lucerna / LU	1493	372 964	250	87	1332
Neuchâtel / Neuenburg / NE	803	171 647	214	53	1815
Nidwalden / NW	276	40 794	148	11	1291
Obwalden / OW	491	35 032	71	7	1291
Szafuza / SH	298	75 657	254	27	1501

³⁹² *Basel-Stadt*, stan na 1.01.2010, Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/kantone/bs/key.html>, 15.09.2012.

³⁹³ *Graubünden*, stan na 1.01.2010, Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/kantone/gr/key.html>, 15.09.2012.

³⁹⁴ *Zürich*, stan na 1.01.2010, Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/kantone/zh/key.html>, 15.09.2012.

1	2	3	4	5	6
Schwyz / SZ	908	144 686	159	30	1291
Solura / SO	791	252 784	329	120	1481
Sankt Gallen / SG	2026	474 676	234	85	1803
Ticino / TI	2812	335 720	119	176	1803
Turgowia / TH	991	244 805	247	80	1803
Uri / UR	1077	35 335	33	20	1291
Waadt / VD	3212	701 526	218	326	1803
Valais / Wallis / VS	5227	307 392	59	141	1815
Zug / ZG	239	110 890	464	11	1352
Zurych / ZH	1729	1 351 297	782	171	1353

^a wg stanu na dzień 1 stycznia 2010 r.

^b wg stanu na 1 stycznia 2012 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Bundesamt für Statistik oraz innych zebranych materiałów.

W związku z tym, że kantony szwajcarskie różnią się między sobą wielkością terenu i populacją je zamieszkującą, w poszczególnych krajach związkowych odnotowuje się odmienną gęstość zaludnienia. Na 1 km² w największej pod względem powierzchni, Gryzonii mieszka średnio 27 osób, podczas gdy w najmniejszym kantonie: Bazylea-Miasto liczba ta jest 188 razy większa i wynosi średnio 5078 osób na km². W kantonie Uri – siedem razy mniejszym od Gryzonii, na km² przypada średnio 33 osoby, a w prawie czterokrotnie mniejszym kantonie Genewa – 1607. W innych niewielkich pod względem powierzchni kantonach średnia gęstość zaludnienia wynosi: w Appenzell Innerhoden – 91 osób, a np. w Zug – 464 osoby na km². Taki sam wskaźnik gęstości zaludnienia – na poziomie 218 osób na km² odnotowano w kantonach Appenzell Ausserrhoden oraz w ponad trzynastokrotnie w większym Waadt.

Nie wszystkie kantony są jednostkami jednolitymi terytorialnie – w dwu z nich usytuowane są eksklawy (enklawy), czyli terytoria państw trzecich³⁹⁵ – Büsingen am Hochrhein i Campione d'Italia. Ta pierwsza – znana jako Büsingen – jest miastem należącym do Niemiec i w całości leży w kantonie Szafuza, granicząc od południa z Renem oraz kantonami Zurych i Turgowia. Campione d'Italia jest z kolei gminą włoską należącą do Prowincji Como w regionie Lombardii. Podobnie jak Büsingen – Campione d'Italia otoczone jest w całości terenami szwajcarskiego kraju związkowego – Ticino³⁹⁶.

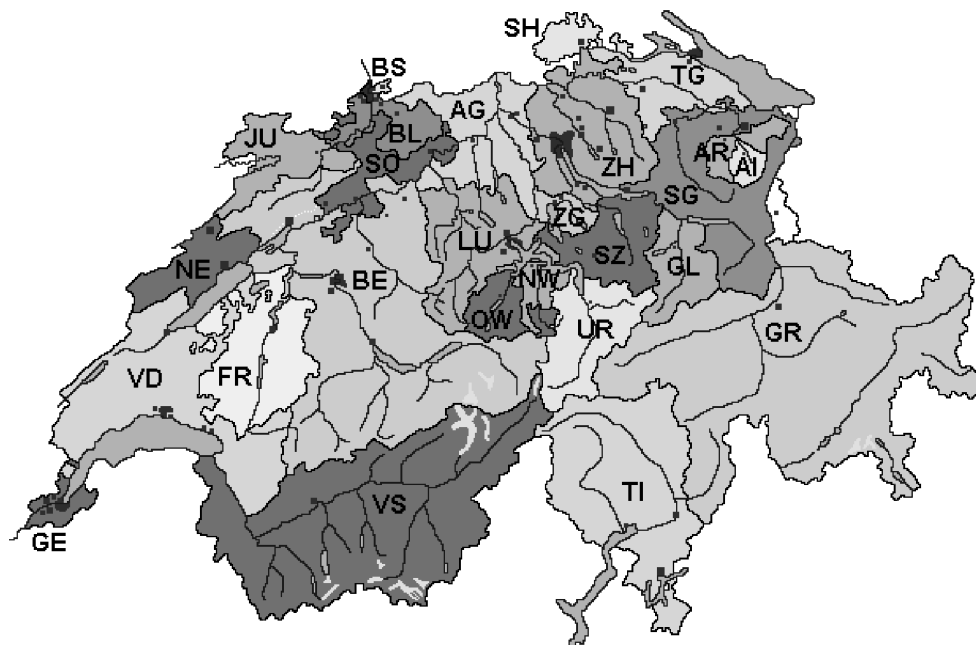
Dodać należy, że struktura Szwajcarii jako państwa federalnego nie jest sztywna – tzn. niezmiennalna. Szczególnie w ostatnich latach pojawiają się dyskusje na temat łączenia się ze sobą poszczególnych kantonów. W 2002 r. obywatele kantonów Genewa i Waadt mieli okazję głosować w referendach dotyczących fuzji obu krajów związkowych

³⁹⁵ Eksklawa stanowi część terytorium państwa położoną w oddzieleniu od głównego jego obszaru. Eksklawa jest oddzielona od terytorium państwa, do którego przynależy, terytorium innego państwa (stanowi wówczas jego enklawę) lub np. wodami morskimi; R. Bierzaniek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, p. 196.

³⁹⁶ M. Musiał-Karg, *Switzerland's German and Italian „Islands” – Büsingen and Campione d'Italia*, w: *European Exclaves in the Process of De-bordering and Re-bordering*, red. J. Jańczak, P. Osiewicz, Berlin 2012, s. 33–34, 38.

– w obu przypadkach inicjatyw z 2 czerwca 2002 r. uprawnieni do głosowania w Genewie (79,98%)³⁹⁷ i w Waadt (77,35%)³⁹⁸ zagłosowali przeciw proponowanej zmianie.

W kontekście pozycji poszczególnych kantonów, należy zwrócić uwagę, iż konstytucyjnym zadaniem federacji jest ochrona egzystencji, integralności i autonomii poszczególnych kantonów wchodzących w jej skład. Ważnym wyzwaniem państwa jest również troska o wyrównywanie szans pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi. Bardzo duże zróżnicowanie kantonów – można by rzec właściwie pod każdym względem (np. obszary, wielkości populacji, rozwoju gospodarczego czy geografii) – „nie dają im takich samych możliwości w rozwiązywaniu powstających problemów”³⁹⁹.



Mapa 2. Szwajcaria – podział na kantony

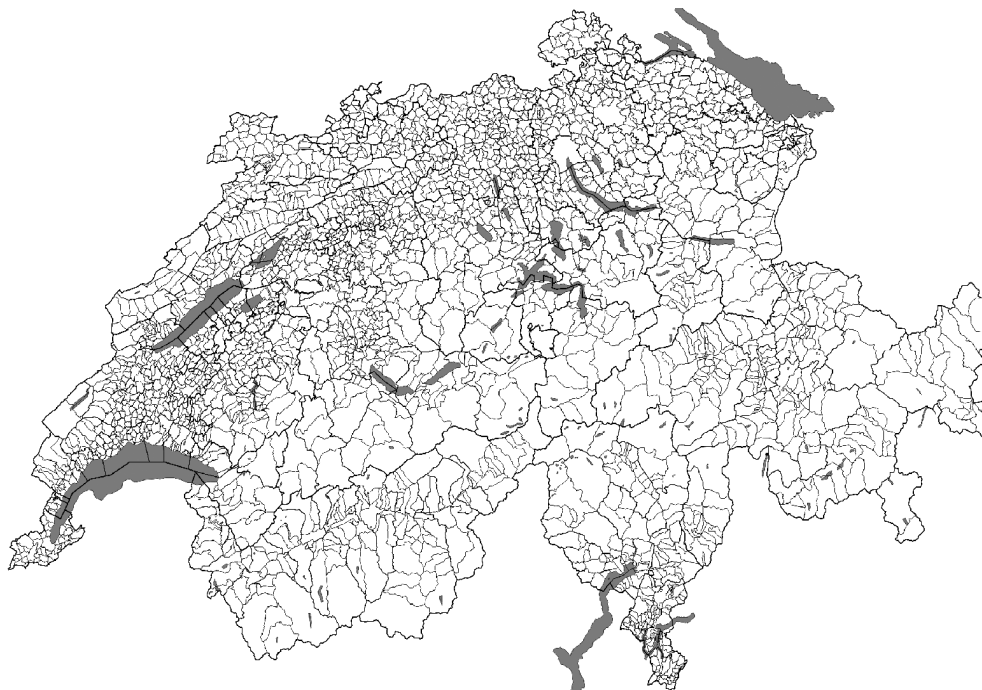
Źródło: Political Map of Switzerland's Cantons, All about Switzerland, <http://swiss-government-politics.all-about-switzerland.info/swiss-federal-states-cantons.html>, 15.09.2012.

³⁹⁷ *Initiative populaire Oui à la région (Création d'un canton Genève-Vaud)*, Centre for Research on Direct Democracy (c2d), http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=1148&profile=1&continent=Europe&insti=26&res=0&year=2000-2009&page=1, 15.09.2012.

³⁹⁸ *Initiative populaire „Vaud-Genève”*, Centre for Research on Direct Democracy (c2d), http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=2848&profile=1&continent=Europe&insti=&res=1&year=2000-2009&page=1, 15.09.2012.

³⁹⁹ Przykładem mogą być przytoczone w tekście dane dot. wielkości populacji poszczególnych kantonów, gęstości zaludnienia itd. Z. Czeszejko-Sochacko dodaje jeszcze dane związane z wysokością dochodu na jednego mieszkańca, który to wskaźnik „w całej Szwajcarii w 2000 r. wynosił średnio na głowę 51 055 szwajcarskich franków rocznie, to najwyższy był w [najmniejszym terytorialnie – M. M.-K.] kantonie Bazylea-miasto – 82 318, nieco niższy w stosunkowo małym kantonie Zug – 75 583, natomiast najniższy w kantonie Jura – niecałe 40 000, choć w dużym kantonie Berno – 42 500”; Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 42.

Kantony składają się z gmin, które są również istotnymi aktorami w systemie szwajcarskim. Liczba gmin w Szwajcarii wynosi 2495⁴⁰⁰. Warto odnotować, iż liczba gmin stale się zmniejsza, co jest wynikiem łączenia się ze sobą poszczególnych jednostek podziału administracyjnego. W 1848 r. w Szwajcarii istniało 3205 gmin. Już w roku 1900 liczba gmin wynosiła 3164, w roku 1950 – 3101, zmniejszając się stale w kolejnych latach – do liczby 2955 w roku 1990, w roku 2000 – do 2899 i do 2636 w 2009 r. 1 stycznia 2010 r. liczba gmin wynosiła już 2596 gmin, natomiast rok później – 2551⁴⁰¹.



Mapa 3. Szwajcaria – podział na gminy

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

W okresie 1850–1990 zarejestrowano 250 fuzji tych jednostek, a kolejnych 100 zanotowano w latach 1990–2001⁴⁰². Tylko w roku 2008 79 gmin zniknęło z mapy Szwajcarii (łącząc się w większe jednostki) – co okazało się największą liczebną stratą państwa od 1848 r.⁴⁰³

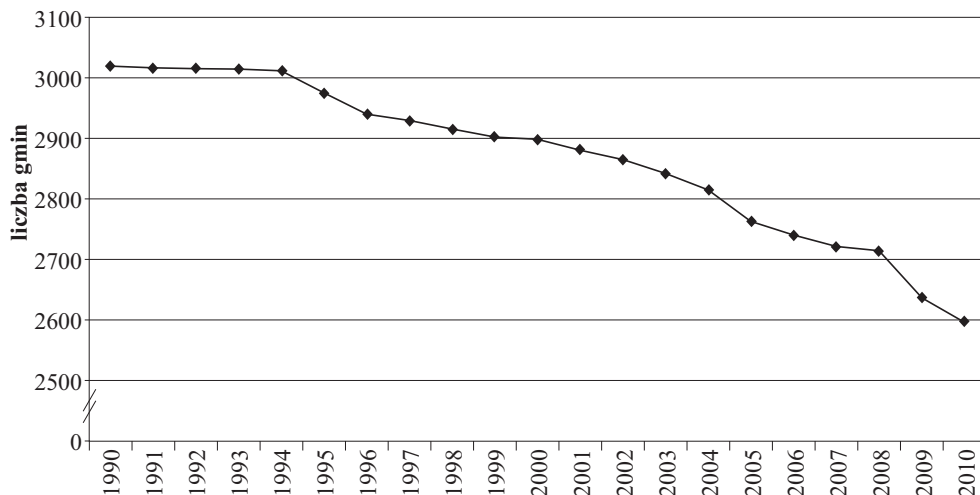
⁴⁰⁰ *Institutionelle Gliederungen der Schweiz Die Gemeinden*, Bundesamt für Statistik, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/00.html, 12.10.2012.

⁴⁰¹ Stan na 31.12.2011 r., Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch>, 15.08.2012.

⁴⁰² D. Papacella, *Swiss communes merge in struggle to survive*, 4.02.2004, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/Swiss_communes_merge_in_struggle_to_survive.html?cid=3751794, 15.09.2012.

⁴⁰³ M.-A. Miserez, *Switzerland: a country of politicians*, 24.08.2009, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland_for_the_record/world_records/Switzerland:_a_country_of_politicians.html?cid=669352, 15.09.2012.

**Wykres 3. Zmiana liczby gmin w Szwajcarii w latach 1990–2010
(stan na 1 stycznia każdego roku)**



Źródło: *Räumliche Struktur. Deutliche Abnahme der Anzahl Gemeinden zwischen 2000 und 2010*, Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch>, 15.08.2012.

Gminy w federacji różnią się od siebie wielkością powierzchni oraz populacją. Najmniejszą pod względem terytorialnym jest gmina Rivaz w Kantonie Vaud (o wielkości 0,3 km²), podczas gdy największa gmina – Bagnes⁴⁰⁴ – leży w Kantonie Valais i liczy 282 km².

Pod względem liczby osób zamieszkałych w szwajcarskich gminach występuje bardzo duże zróżnicowanie. Niektóre jednostki lokalne mają większą populację aniżeli najmniejsze kantony, natomiast w innych gminach mieszka tylko 100–200 osób. Większość z gmin ma mniej niż 1 tys. mieszkańców⁴⁰⁵. Około 1 tys. gmin zamieszkała jest przez mniej niż 5 tys. osób⁴⁰⁶. Warto zauważyć, iż około połowy Szwajcarów mieszka w gminach, których populacja jest większa niż 10 tys. osób. Co ciekawe, te duże gminy stanowią tylko około 4% wszystkich gmin szwajcarskich⁴⁰⁷. Najmniej zaludniona jest gmina Corippo w kantonie Ticino – w roku 2009 mieszkało w niej 17 mieszkańców. Największą gminą jest Zurych, którego populacja wynosiła około 345 tys. osób⁴⁰⁸.

W Konstytucji Federalnej pozycja ustrojowa gmin została precyzyjnie określona. Autonomia gmin szwajcarskich jest zagwarantowana stosownie do prawa kantonálnego. Silna pozycja gmin w systemie federalnym jest wynikiem oddolnego rozwoju federacji. Konstytucja szwajcarska stanowi, iż federacja ma obowiązek uwzględniać w swoich działaniach następstwa, które mogą być odczuwalne dla gmin⁴⁰⁹. Jak zważa Z. Czeszej-

⁴⁰⁴ *Communes, Your gateway to Switzerland*, http://www.swissworld.org/en/politics/general_information/communes/, 15.09.202.

⁴⁰⁵ W roku 2009 takich gmin było 1300.

⁴⁰⁶ W roku 2009 takich gmin było 1028.

⁴⁰⁷ W roku 2009 takich gmin było 105.

⁴⁰⁸ M.-A. Miserez, *Switzerland...*, op. cit.

⁴⁰⁹ *Konstytucja Federalna...*, op. cit., art. 50 ust. 1 i 2.

ko-Sochacki, „w swym orędziu inicjującym uchwalenie konstytucji, Rada Federalna (rząd) zwróciła uwagę na różne w poszczególnych kantonach ukształtowanie komunalnej samorządności, od silnie ugruntowanej w kantonach Gryzonii i Wallis, do słabej w innych. Dlatego właśnie gwarancja autonomii odwołuje się do prawa kantonalnego”⁴¹⁰. Zgodnie z art. 189 ust. 1 lit. b, środkiem konstytucyjnej autonomii gmin jest skarga do Trybunału Federalnego⁴¹¹.

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

Nadmienić należy, iż o autonomii jednostek gminnych stanowią następujące prawa: konstytucyjne prawo do istnienia (wraz z prawem do łączenia się z innymi gminami lub zachowania niezależności, która z kolei nie może być odebrana przez kantony); swoboda wyboru odpowiadającej danej gminie struktury politycznej i administracji (określona w ramach ustawodawstwa kantonalnego); prawo nakładania podatków w celu zaspokajania własnych potrzeb; swoboda działania w sprawach, nienależących do kompetencji kantonów i federacji⁴¹².

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

Gminy szwajcarskie – w zależności od przyjętej struktury politycznej – można podzielić na dwie grupy: te, w których funkcjonują wybieralne parlamenty lokalne oraz te, w których to obywatele na zgromadzeniu lokalnym podejmują najistotniejsze decyzje. W związku z niewielkim rozmiarem większości gmin w Szwajcarii, tych drugich – z *Landgemeinde* (a precyzyjniej *Einwohnerversammlung*) – jest o wiele więcej niż tych z parlamentem – około 80%. Większość z gmin, które przyjęły rozwiązanie lokalnego parlamentu, jest położonych we francuskojęzycznej części państwa. Jak zauważa Andreas Ladner, we francuskojęzycznych kantonach Genewa i Neuchâtel – wszystkie (nawet te najmniejsze gminy) mają swoje parlamenty. Z kolei w gminach w części niemieckojęzycznej parlamenty gminne występują znacznie częściej w gminach, gdzie mieszka od około 8 tysięcy do 10 tys. mieszkańców. Mimo tego – jak zaznacza Ladner – zdarzają się również gminy duże z populacją przewyższającą 10 tys. osób, gdzie nadal utrzymano instytucję *Landsgemeinde*⁴¹³.

Rozważając zagadnienie gmin w Konfederacji Szwajcarskiej należy zwrócić uwagę na fakt, iż wszyscy Szwajcarzy są przede wszystkim obywatelami gmin, w których mieszkają. Wynikiem obywatelstwa gminnego jest obywatelstwo kantonalne i federalne, otrzymywane automatycznie niejako na mocy obywatelstwa gminnego. Obcokra-

⁴¹⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 39.

⁴¹¹ *Konstytucja Federalna...*, op. cit., art. 189 ust. 1 lit. b.

⁴¹² W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 87–89; W. Linder, A. Iff, *Swiss Political System*, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland, Bern 2011, s. 11–12.

⁴¹³ A. Ladner, *Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland*, „Environment and Planning” C: Government and Policy, vol. 20/2002, s. 815.

jowcy, którzy chcieliby uzyskać obywatelstwo szwajcarskie, muszą ubiegać się o nie w gminach, na terenie których mieszkają.

3.2.2.1. Współpraca pomiędzy jednostkami federacji

Wynikiem federalnej struktury państwa jest wiele form współpracy tzw. wertykalnej (pomiędzy jednostkami z różnego szczebla podziału administracyjnego państwa) oraz horyzontalnej (pomiędzy jednostkami z tego samego poziomu podziału administracyjnego). Poza wertykalną formą współpracy między federacją i kantonami, poprzez implementację prawa federalnego w kantonach, istnieją również inne przykłady takiej kooperacji. „Konsekwencją coraz większej internacjonalizacji i globalizacji, stosunki zagraniczne stały się egzemplifikacją współpracy wertykalnej pomiędzy kantonami i władzami federalnymi. W ostatnich latach pojawiły się nowe formy kooperacji pomiędzy trzema poziomami sprawowania rządów: Konferencja Trójstronnej Aglomeracji jest polityczną platformą współpracy pomiędzy federacją, kantonami i miastami. Została założona po to, by znajdować polityczne rozwiązania problemów miast, szczególnie dużych aglomeracji takich jak Zurych i Genewa, które sięgają poza granice kantonalne, a nawet państwowe”⁴¹⁴.

Tabela 9

Podział władzy, kompetencji, obowiązków

Federacja	Kantony	Gminy
Organizacja instytucji federalnych	Organizacja instytucji kantonalnych (konstytucje, hymn, flaga)	Edukacja (przedszkola i szkoły podstawowe)
Sprawy zagraniczne	Współpraca transgraniczna	Zarządzanie odpadami
Wojsko i ochrona cywilna	Policja	Drogi lokalne
Drogi krajowe (autostrady)	Stosunki państwo a kościół	Lokalna infrastruktura
Energia atomowa	Kultura	Policja lokalna
usługi pocztowe i telekomunikacja	Zdrowie publiczne	Gospodarka przestrzenna
Polityka monetarna	Drogi kantonalne	Obywatelstwo
Ochrona socjalna	Lasy, woda, zasoby naturalne	Podatki gminne
Prawo cywilne, prawo karne	Edukacja (szkoły średnie i uniwersytety)	
Procedury cywilne i karne	Ochrona środowiska	
Cła	Ochrona natury i dziedzictwa	
Edukacja (uniwersytety techniczne)	Obywatelstwo	
Polityka energetyczna	Podatki kantonalne	
Zasady gospodarowania przestrzeni		
Obywatelstwo		
Podatki federalne		

Źródło: W. Linder, A. Iff, *Swiss Political System*, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland, Bern 2011, s. 5.

⁴¹⁴ W. Linder, A. Iff, *Swiss Political...*, op. cit., s. 8.

Współpraca horyzontalna przekłada się na relacje pomiędzy poszczególnymi kantonami czy gminami. W federacji wszystkie jednostki mają prawo do podejmowania współpracy ze sobą i zachęcane są również do tego. Obecnie odnotować można ponad 700 międzykantonalnych umów dotyczących współpracy w różnych obszarach (głównie finansów, podatków, edukacji, policji, infrastruktury i zdrowia). Większość z tych umów angażuje po dwa kantony. Relatywnie młodą instytucją, w przestrzeni której dokonuje się współpraca między kantonami jest Konferencja Rządów Kantonalnych, skupiająca wszystkie rządy krajów związkowych. Celem konferencji jest m.in. ustalanie wspólnego stanowiska kantonów w relacji do władz federalnych – szczególnie jeśli chodzi o politykę zagraniczną⁴¹⁵.

Współpraca pomiędzy poszczególnymi gminami przebiega podobnie do tej kantonalnej. Warto zauważyć, iż w wielu przypadkach kooperacja pomiędzy jednostkami lokalnymi skutkuje połączeniem się dwu jednostek w jedną gminę.

Reasumując, należy zwrócić uwagę na różnice w kompetencjach poszczególnych jednostek podziału administracyjnego państwa szwajcarskiego (tabela 10).

Tabela 10

Podział władzy na różnych poziomach federacji

	Legislatywa		Egzekutywa	Sądownictwo
Federacja	Rada Narodowa: 200 przedstawicieli wybieranych wg systemu. Liczba przedstawicieli z poszczególnych kantonów zależna jest od wielkości populacji	Rada Kantonów: 46 przedstawicieli: po 2 z 20 kantonów i po 1 z kantonów mniejszych	Rada Związkowa: 7 radców federalnych wybieranych przez Zgromadzenie Federalne. Radcy stoją na czele siedmiu departamentów	Sąd Federalny: (Trybunał Federalny): 35–48 sędziów (i ich zastępców) wybieranych przez Zgromadzenie Federalne
Kantony	Parlament kantonalny: wybory w oparciu o system proporcjonalny (2 kantony z <i>Landsgemeinde</i>)		Rada kantonalna: wybierana przez obywateli co 4–5 lat. Skład: od 5–7 członków	Sąd Kantonalny: wybierany przez parlament kantonalny lub radę kantonalną
Gminy	Zgromadzenie gminne: w mniejszych gminach tworzą je wszyscy obywatele (<i>Landsgemeinde</i> – w 80% gmin); w większych gminach parlamenty gminne wybierane przez obywateli		Rada gminna: wybierana przez obywateli	Sąd dystryktu: wybierany przez gminy tworzące dystrykt lub wskazane instytucje kantonalne

Źródło: W. Linder, A. Iff, *Swiss Political System*, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland, Bern 2011, s. 26; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze 2003, s. 347–387.

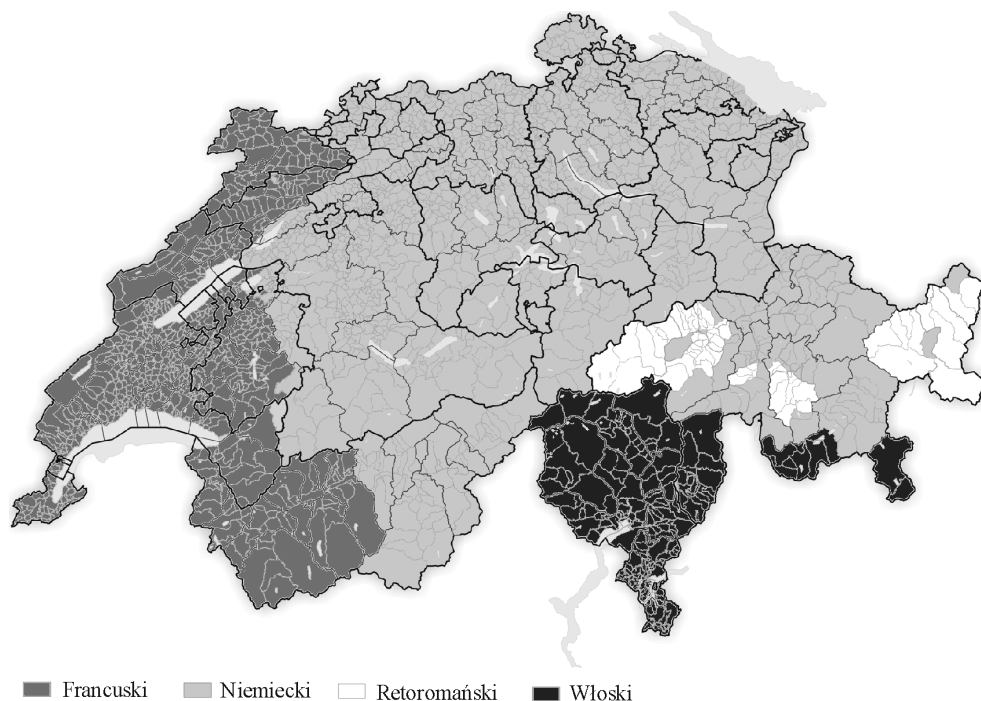
Poszczególne jednostki charakteryzują się również odmiennymi instytucjami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, co również jest istotnym elementem wpływającym na autonomię poszczególnych części składowych helweckiego państwa.

⁴¹⁵ Ibidem.

3.2.3. Pluralizm językowy

Trzecim elementem różnicującym Szwajcarię jest język. Wielojęzyczność stanowi ważny „aspekt historycznej integracji mniejszości kulturowych w społeczeństwie szwajcarskim”⁴¹⁶.

W federacji istnieją cztery strefy językowe. Większość Szwajcarów mieszka w strefie niemieckojęzycznej, która obejmuje 19 z 26 kantonów Szwajcarii. Pod względem procentowym około 64% społeczeństwa posługuje się językiem niemieckim. Drugim pod względem użytkowania jest język francuski, którym mówią mieszkańcy 4 kantonów: Genewa, Vaud, Neuchâtel i Jura⁴¹⁷. Ponadto w części 3 kantonów (Bern, Fryburg, Valais) mówi się po niemiecku i francusku. Łącznie około 20% mieszkańców Szwajcarii posługuje się językiem francuskim.



Mapa 4. Strefy językowe w Szwajcarii

Źródło: Opracowanie własne danych Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch>, 15.08.2012.

W języku włoskim mówią mieszkańcy kantonu Ticino (na południu Alp) oraz czterech południowych dolin kantonu Gryzon – łącznie około 6,5% populacji. Warto przypomnieć, że kanton ten jest regionem wielojęzycznym. Tu mówi się generalnie po niemiecku, ale także po włosku (w czterech południowych dolinach) oraz w języku reto-

⁴¹⁶ K. D. McRea, *Switzerland: Example of Cultural Coexistence*, The Canadian Institute of International Affairs, Toronto 1964, za: W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 49.

⁴¹⁷ K. Jones, *Swiss Democracy a model for Britain*, Bury St. Edmunds 2009, s. 111.

romańskim (w kilku regionach tego kantonu)⁴¹⁸. Tym ostatnim językiem posługuje się łącznie około 0,5% mieszkańców całego państwa.

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

Tabela 11

Procentowy udział języków w latach 1950–2000

Język	1950 (%)	1960 (%)	1970 (%)	1980 (%)	1990 (%)	2000	
						(%)	liczba osób
Francuski	20,3	18,9	18,1	18,4	19,2	20,04	1 485 056
Niemiecki	72,1	69,4	64,9	65,0	63,6	63,7	4 640 359
Retoromański	1,0	0,9	0,8	0,8	0,6	0,5	35 095
Włoski	5,9	9,5	11,9	9,8	7,6	6,5	470 961
Języki nienarodowe	0,7	1,4	4,3	6,0	8,9	9,0	656 539

Źródło: G. Lüdi, I. Werlen, *Sprachenlandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000*, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2005, s. 7–8.

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

Rozpatrując kwestię języka w Szwajcarii, zaznaczyć należy, iż „na początku [od czasów średniowiecza – M. M.-K.] naród ten kształtował się na zasadzie wyodrębnienia z niemieckojęzycznego dominium habsburskiego. Dopiero przystąpienie Berna oraz ekspansja Konfederacji na południe (...) otworzyły rozwijający się organizm na odmienne kultury romańskie”⁴¹⁹. W wyniku tego kilkusetletniego procesu uformowała wielojęzyczność w Szwajcarii, a instytucjonalizacja pluralizmu językowego w wersji – jak to określa A. Porębski – tradycyjnej, „przyjęła formę konstytucyjnego uznania w 1938 r. czterech języków za narodowe języki szwajcarskie: niemieckiego, francuskiego, włoskiego i retoromańskiego”⁴²⁰.

O ile uznanie trzech najbardziej popularnych języków w Szwajcarii (niemieckiego, francuskiego, włoskiego) za języki narodowe i urzędowe było oczywiste, to najwięcej kontrowersji budziło uznanie języka retoromańskiego – najpierw za narodowy, a następnie za urzędowy w całej Konfederacji.

W konstytucji z 1848 r. art. 109 – określany mianem „artykułu językowego” – stanowił, że „główne języki Szwajcarii, niemiecki, francuski i włoski, są narodowymi języka-

⁴¹⁸ G. Lüdi, I. Werlen, *Sprachenlandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000*, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2005, s. 98.

⁴¹⁹ A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii...*, op. cit., s. 132.

⁴²⁰ Ibidem, s. 132–133.

mi Związku”⁴²¹. Jego treść wskazywała na ujęcie wielojęzyczności społeczeństwa szwajcarskiego w formule trójjęzyczności symetrycznej (egalitarnej, równoprawnej), w której wszystkie wymienione w ustawie zasadniczej języki są traktowane tak samo – na równi.

Dążenie do włączenia języka retoromańskiego do wachlarza narodowych języków Konfederacji uwidoczniło się w 1919 r., kiedy powstała Liga Retoromańska. Zdając sobie sprawę, że bardzo trudno będzie włączyć język retoromański do grupy języków urzędowych, Liga postanowiła zrównać go z trzema językami narodowymi. Cel Ligi Retoromańskiej został osiągnięty w 1937 r., kiedy poprawka artykułu językowego została zaakceptowana przez obie izby parlamentu oraz poparła ją większość wyborców i kantonów w federalnym referendum z 20 lutego 1938 r.⁴²² Przy frekwencji 54,33% (661 022 uczestniczących w głosowaniu) poprawkę poparło 91,55% wyborców oraz wszystkie kraje związkowe – 22 kantony (19 kantonów pełnych oraz 6 półkantonów)⁴²³. W wyniku głosowania język retoromański został ostatecznie uznany za czwarty język narodowy. Nie zaliczono go natomiast do grupy języków urzędowych.

Kolejną ważną zmianą w kształtowaniu się pluralizmu językowego w Szwajcarii był rok 1996, kiedy podjęto się kolejnej rewizji artykułu językowego. W referendum przeprowadzonym 10 marca⁴²⁴, w którym głosowało 31,03% uprawnionych (1 427 282 osoby) przyjęto zmianę art. 116, którego treść brzmiała:

- „1. Niemiecki, francuski, włoski i retoromański są językami narodowymi Szwajcarii.
2. Federacja i kantony popierają porozumienie i wymianę między wspólnotami językowymi.
3. Federacja wspomaga działania kantonów Gryzonii i Tessin dla zachowania i popierania języka retoromańskiego i włoskiego.

4. Językami urzędowymi Federacji są niemiecki, francuski i włoski. W kontaktach z osobami posługującymi się językiem retoromańskim także retoromański jest językiem urzędowym Federacji. Sprawy szczegółowe regulowane są przez ustawę”⁴²⁵.

W Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 1999 r. oprócz numeracji, w brzmieniu artykułu językowego, w stosunku do jego treści sprzed kilku miesięcy, dokonano niewielkich zmian:

⁴²¹ E. Godel, D. Acklin Muji, *Nationales Selbstverständnis und Sprache in der Bundesverfassung von 1848*, w: J. Widmer, R. Ciray, D. Acklin Muji, E. Godel, *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000*, Bern–New York 2004, s. 48.

⁴²² *Bundesbeschluss über die Revision der Art. 107 und 116 der Bundesverfassung (Anerkennung des Rätoromanischen als Nationalsprache) – Federal decree on revision of articles 107 and 116 of the Federal Constitution (recognition of Rhaeto-Romanic as a national language)*, Center for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=34438&profile=1&continent=Europe&insti=&res=1&year=1930-1939&page=1, 20.08.2012.

⁴²³ Ibidem.

⁴²⁴ *Bundesbeschluss über die Revision des Sprachenartikels in der Bundesverfassung (Art. 116 BV) – Federal decree on revision of the language article in the Federal Constitution (Art. 116)*, Center for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=34724&profile=1&continent=Europe&insti=28&res=1&year=1990-1999&page=1, 23.08.2012.

⁴²⁵ A. Baur, *Viva la Grischia*, Freauenfeld 1997, s. 47; za: A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii...*, op. cit., s. 143.

„1. Językami urzędowymi Federacji są niemiecki, francuski i włoski. W kontaktach z osobami posługującymi się językiem retoromańskim także retoromański jest językiem urzędowym Federacji.

2. Kantony określają swoje języki urzędowe. Aby zapewnić zgodne współżycie między wspólnotami językowymi, zwracają one uwagę na tradycyjną strukturę regionu oraz uwzględniają autochtoniczne mniejszości językowe.

3. Federacja i kantony popierają porozumienie i wymianę między wspólnotami językowymi.

4. Federacja wspiera wielojęzyczne kantony w spełnianiu poszczególnych zadań.

5. Federacja wspomaga działania kantonów Gryzonii i Tessin dla zachowania i popierania retoromańskiego i włoskiego języka”⁴²⁶.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż w porównaniu z wcześniejszymi ustawami zasadniczymi, w zrewidowanej konstytucji poświęcono dużo więcej miejsca na kwestie językowe, niż było to dotychczas – aż pięć artykułów dotyczy kwestii językowych⁴²⁷. W dokumencie – wprowadzając określenie „wspólnoty językowe” – podkreślono wspólnototwórczą rolę języka w federacji oraz uznano Szwajcarię za kraj, którego składowymi są właśnie wspomniane wspólnoty językowe⁴²⁸.

Reasumując, warto zaznaczyć, że mimo iż w społeczeństwie szwajcarskim istnieją głębokie podziały przebiegające wzdłuż granic językowych, to Szwajcarzy szanują swoją odrębność językową⁴²⁹. Większość mieszkańców – oprócz znajomości swojego języka kantonowego – posługuje się również drugim językiem narodowym. Odnotowania godnym jest fakt, iż w ostatnich latach coraz więcej Szwajcarów wykazuje się znajomością języka angielskiego, jako tego drugiego po swoim języku narodowym. Do tej różnorodności językowej, a w jej konsekwencji również do odmienności kulturowej, doprowadziły – oprócz uwarunkowań historycznych również usytuowanie Szwajcarii w samym centrum trzech ważnych europejskich kręgów kulturowych. Szwajcaria, leżąc pomiędzy obszarem niemieckojęzycznych, granicząc z Francją oraz z Włochami jest pod silnym wpływem sąsiadujących z nią kultur. „Szwajcarska twórczość kulturalna charakteryzuje się wewnętrzną różnorodnością, regionalnymi i lokalnymi wpływami oraz otwartością na sąsiadujące kraje (...) Ta [szwajcarska – M. M.-K.] językowa mozaika „wielości w jedności” potwierdza fakt szwajcarskiej tolerancji kulturowej”⁴³⁰ widocznej w całej federacji.

⁴²⁶ *Konstytucja Federalna...*, op. cit., art. 70.

⁴²⁷ Art. 4, art. 8 ust. 2, art. 18, art. 69 ust. 3 oraz art. 70.

⁴²⁸ R. Coray, *Minderheitenschutz und Beziehungspflege: die zweite revision des Sprachenartikels (1985–1996)*, w: J. Widmer, R. Ciray, D. Acklin Muji, E. Godel, *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000*, Bern–New York 2004, s. 385–386.

⁴²⁹ Jak pisze Urs Altermatt, „Szwajcaria stanowi klasyczne przeciwieństwo europejskiego nacjonalizmu językowego (...) w Szwajcarii są aż cztery języki ogólnokrajowe: niemiecki, francuski, włoski i retoromański, Szwajcarskie prawo językowe nie zna pojęcia ‘mniejszość językowa’, albowiem wszystkie wspólnoty językowe mają identyczny status prawny”; U. Altermatt, *Sarajewo przestrzega...*, op. cit., s. 190.

⁴³⁰ M. Matyja, *Swiss Made...*, op. cit., s. 19–20.

3.2.4. Zróżnicowanie religijne w Szwajcarii

Kolejnym elementem różnicującym Szwajcarię jest religia, która również w istotny sposób wpływa na społeczeństwo oraz relacje pomiędzy poszczególnymi grupami wyznaniowymi w całym kraju. Zróżnicowanie religijne ma tam długą historię.

Przypomnieć należy, że praktycznie do pierwszej dekady XVI stulecia Szwajcaria była krajem katolickim. W wyniku reformacji, która wyznaczana była przez dwu duchownych (Zwinglego oraz Kalwina), Szwajcaria została podzielona „pomiędzy rzymskich katolików i wyznawców kalwinizmu, ze skomplikowaną mozaiką mniejszości w obszarze niemal całego kraju”⁴³¹. Działania kontrreformacyjne oraz dwie wojny domowe o charakterze religijnym – między szwajcarskimi katolikami a protestantami, spowolniły postępy reformacji, a w poszczególnych kantonach wykształciły się większości katolickie (np. Fryburg, Valais, Ticino, Uri, Schwyz, Zug, Lucerna, Appenzell Innerrhoden) czy protestanckie (np. Bazylea-Miasto, Bazylea-Okręg, Berno, Vaud, Szaфуza, Zurych). Kilka kantonów – np. Gryzonja, Sankt Gallen, Argowia, Turgowia – można scharakteryzować jako mieszane wyznaniowo, w nich bowiem nie ukształtowały się wspomniane większości wyznaniowe, a wyznawcy katolicyzmu, protestantyzmu i innych grup religijnych wspólnie funkcjonowali w poszczególnych państwach związkowych. Zdecydowana większość kantonów zachowała jednolitość religijną, a z czasem wypracowały sobie one własne modele regulowania kwestii wyznaniowych oraz rozwiązywania problemów na tym tle. Współistnienie katolików i protestantów umożliwiło znalezienie pokojowych odniesień tych dwu społeczności wywodzących się z religii chrześcijańskiej⁴³².

W procesie kształtowania się szwajcarskiego zróżnicowania religijnego, wyróżnić można dwa okresy: pierwszy – charakteryzujący się stabilną, uregulowaną prawnie obecnością w przestrzeni społecznej czterech grup religijnych: rzymskiego katolicyzmu, protestantyzmu, chrześcijańskiego katolicyzmu i judaizmu; okres drugi – będący wynikiem różnorodnych ruchów migracyjnych i trendów rozwojowych – charakteryzuje się zmianą tradycyjnego pluralizmu religijnego i pojawieniem się wielu liczących się społeczności wyznaniowych⁴³³.

Tabela 12

Przynależność religijna ludności Szwajcarii w latach 1970–2000 (%)

Religia	1970	1980	1990	2000
1	2	3	4	5
Kościół ewangelicko-reformowany	46,42	43,87	38,51	33,04
Kościół ewangelicko-metodystyczny	0,17	0,09	0,15	0,12
Kościół nowoapostolski	0,49	0,46	0,45	0,38
Pozostałe Kościoły i wspólnoty protestanckie	0,42	0,37	1,32	1,44
Kościół rzymskokatolicki	49,39	47,60	46,15	41,82
Kościół chrześcijańskokatolicki	0,32	0,26	0,17	0,18

⁴³¹ Ibidem, s. 21.

⁴³² A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii...*, op. cit., s. 111–112.

⁴³³ Ibidem, s. 134.

1	2	3	4	5
Kościoły prawosławne	0,33	0,58	1,04	1,82
Inne wspólnoty chrześcijańskie	0,05	0,30	0,12	0,20
Judaizm	0,33	0,29	0,26	0,25
Muzułmanie	0,26	0,89	2,21	4,26
Świadkowie Jehowy	0,17	0,23	0,28	0,28
Inne Kościoły i wspólnoty wyznaniowe	0,12	0,19	0,42	0,78
Bez wskazania przynależności	1,14	3,79	7,43	11,11
Nie podano danych w formularzy spisu ludności	0,39	1,09	1,48	4,33
Ludność państwa ogółem (w tys.)	6 269 783	6 365 960	6 873 687	7 288 010

Źródło: C. Bovay (współpraca R. Broquet), *Religionslandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000*, Bundesamt für Statistik (BFS), Neuchâtel 2004, s. 11.

W dzisiejszej Szwajcarii dominują dwa wyznania chrześcijańskie: katolickie (około 42% populacji) i protestanckie (około 35% populacji). Pamiętać jednak należy, że funkcjonują one razem z wyznawcami innych religii i grup wyznaniowych. Niecałe 2% ludności to wyznawcy prawosławia. Prócz chrześcijan wyróżnia się również przedstawiciele innych religii: islamu (4,3% mieszkańców), judaizmu, a także innych religii lub sekt (łącznie około 2% mieszkańców).

Szczegółowe dane wraz ze zmianą udziału w poszczególnych latach zaprezentowano w tabeli 12.

Dzisiejsza sytuacja językowa Szwajcarii (będąca wynikiem m.in. napływu obco-krajowców o zupełnie odmiennej kulturze) stawia przed federacją i przed kantonami nowe wyzwania związane z radzeniem sobie z sytuacjami konfliktowymi pomiędzy różnymi grupami religijnymi. Zapewne najbardziej aktualnym przykładem pojawiających się problemów na gruncie religijnym jest dyskusja nad budową minaretów w Szwajcarii oraz będące jej konsekwencją – referendum federalne przeprowadzone 29 listopada 2009 r. Zagadnienie jest o tyle warte uwagi, iż sam pomysł głosowania nad kwestią funkcjonowania islamu oraz wyniki referendum odbiły się szerokim echem w Europie, budząc duże zainteresowanie szczególnie w państwach, gdzie istnieją duże społeczności muzułmańskie.

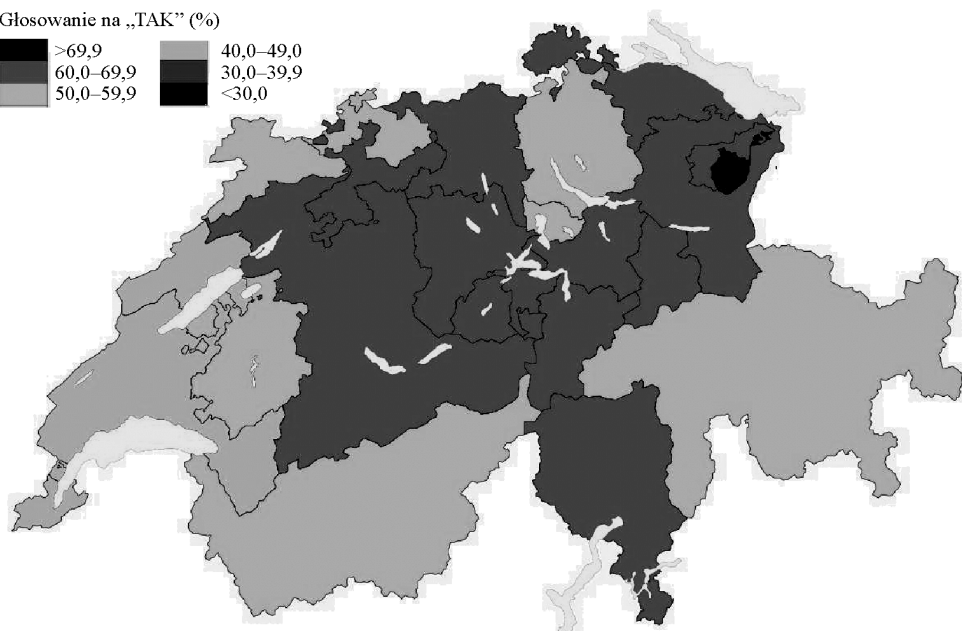
Referendum w sprawie zakazu budowania minaretów było zorganizowane na mocy inicjatywy ludowej z 8 lipca 2008 r. wniesionej przez komitet inicjatywny „Przeciwko budowie minaretów” (inicjatywa znana była pod nazwą „Stop minaretom”)⁴³⁴.

Wyniki referendum były o tyle zaskakujące, że Szwajcarzy mieli przeciwne zdanie niż przedstawiciele w obu izbach parlamentu⁴³⁵. Przy frekwencji 53,4% większość

⁴³⁴ Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 29. November 2009 (Spezialfinanzierung Luftverkehr; Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten»; Volksinitiative «Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten») vom 5. Mai 2010, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2012; Volksinitiative vom 08.07.2008 „Gegen den Bau von Minaretten”, Citizen's initiative of 8.7.2008 „Against the construction of minarets”, http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=62667&profile=1&continent=Europe&insti=&res=1&year=2000-2009&page=1, 22.09.2012.

⁴³⁵ Te zagłosowały przeciwko inicjatywie: w Radzie Narodowej – 132 głosy na „Tak” i 51 głosów na „Nie”, 11 głosów wstrzymujących się, w Radzie Kantonów – 3 głosy na „Tak”, 39 głosów na „Nie”,

Głosowanie na „TAK” (%)



Frekwencja w skali kraju: 53,4% Głosy na „TAK” w skali kraju – 57,5% Kantony: „TAK” 0150 17 5/2, „NIE” 3 1/2

Mapa 5. Wyniki głosowania nad inicjatywą „Stop minaretom” z dnia 29 listopada 2009 r.
Źródło: Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 29. November 2009 (Spezialfinanzierung Luftverkehr; Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten»; Volksinitiative «Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten») vom 5. Mai 2010, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2012.

głosujących poparła inicjatywę (57,5% głosów na „Tak”), a w przypadku głosowania na poziomie kantonów – tylko 3 duże kantony (Waadt, Neuchâtel i Genewa) oraz jeden mały kanton – Bazylea-Miasto sprzeciwiły się proponowanemu zakazowi.

Konkludując, można stwierdzić, iż wyniki referendum nad inicjatywą „Stop minaretom” uzewnętrzyły obawy Szwajcarów względem 400-tysięcznej społeczności muzułmańskiej żyjącej w federacji. Jak zauważył Tadeusz Branecki, „Szwajcarzy boją się tej 400-tysięcznej społeczności, której konstytucja gwarantuje swobodę praktykowania swojej religii. U źródeł tej obawy leży realność zagrożenia ekspansją islamu w krajach europejskich”⁴³⁶.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, iż występujące w poprzednich stuleciach konflikty kulturowe między katolikami i protestantami straciły w dzisiejszych czasach na znaczeniu⁴³⁷, a ich miejsce zajęły raczej nieporozumienia na linii chrześcijaństwo a inne grupy religijne (szczególnie muzułmanie).

2 – wstrzymujące się; *Volksinitiative vom 08.07.2008...*, op. cit.; *Volksabstimmung vom 29. November 2009. Erläuterungen des Bundesrates*, Schweizerische Eidgenossenschaft, s. 22, http://www.c2d.ch/files/voting%20message_authorities_11_29_2009.pdf, 22.09.2012.

⁴³⁶ T. Branecki, *Szwajcarskie referendum „Stop minaretom” – podstawa prawna, wyniki, skutki*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” nr 32/2011, s. 184–185.

⁴³⁷ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 47.

3.3. PODSUMOWANIE

Mimo że Szwajcaria jest jednym z najmniejszych państw kontynentu europejskiego, to przez minione 150–160 lat zdołano wypracować polityczne metody rozwiązywania konfliktów w zróżnicowanym pod wieloma względami narodzie, a przez to osiągać wielokulturowe porozumienie. Ten stan rzeczy wymagał wprowadzenia w życie dwu koncepcji: po pierwsze – założenia, że Szwajcarzy wyrzekną się idei tworzenia homogenicznego społeczeństwa, opartego na zaakceptowaniu tylko jednego języka narodowego; a po drugie – rozwinięcia przez Szwajcarów specyficznego typu demokratycznego rządzenia, faworyzującego i wzmacniającego podziały władzy politycznej między zróżnicowane społeczeństwo: protestantów i katolików, największą liczbowo grupę niemieckojęzyczną oraz pozostałe grupy językowe (francuskojęzyczną, włoskojęzyczną i retoromańskojęzyczną), pomiędzy kantony usytuowane w trzech diametralnie różnych regionach geograficznych. Jak pisze W. Linder, takie działania przełożyły się na wyjątkową integrację społeczną Szwajcarów, co w znakomitej mierze umacniane jest pokojowym „rozwiązywaniem konfliktów na drodze negocjacji i narodowej zgody wewnątrz niegdyś sfragmentaryzowanej i heterogenicznej populacji”⁴³⁸. Szwajcarzy zdołali to wszystko osiągnąć m.in. dzięki niewielkiemu obszarowi terytorium swojego państwa – idee integracji, pokojowego współistnienia oraz współrzędzenia o wiele łatwiej udaje się wdrażać w relatywnie małych społecznościach. Bez wątpienia istotnym czynnikiem, który wspomógł integrację Szwajcarów stanowiły kwestie obronne przed silnymi sąsiadami: Niemcami, Francją czy Włochami⁴³⁹. Przypomnieć należy, iż właściwie do połowy XIX stulecia państwo szwajcarskie nie charakteryzowało się zintegrowanym społeczeństwem⁴⁴⁰, a transformacja konfederacji w państwo federalne okazała się wyzwaniem bardzo trudnym. Aby stworzyć silne państwo narodowe mieszkańcy poszczególnych kantonów (z różnych grup językowych, etnicznych i wyznaniowych) musieli „rozwinąć w sobie przekonanie o potrzebie stworzenia jednego narodu, który w tym przypadku był pod każdym względem czymś całkowicie sztucznym”⁴⁴¹. Dodatkowo, w obliczu zagrożenia polegającego na pojawianiu się coraz to bardziej ostrych sporów wewnętrznych w poszczególnych kantonach oraz perspektywy zniknięcia z mapy Europy, kraje związkowe postanowiły doprowadzić do zespolenia poszczególnych części składowych w jeden organizm⁴⁴². Jak zauważa Denis de Rougemont: „Szwajcaria powstała jako system federalny, który gwarantuje każdemu z członków federacji własną wolność. To nie ambicja stworzenia wspólnej potęgi i powiększenia terytorium zachowała Szwajcarię do dziś. Przeciwnie, istnieje tam wspólna wola zachowania lokalnych odrębności i autonomii”⁴⁴³. Mimo iż tworzeniu federacji szwajcarskiej towarzyszyło

⁴³⁸ Ibidem, s. 14.

⁴³⁹ W. Schenk, *Überleben von Kleinststaaten*, „Schweizer Monatshefte” nr 7(8)/2002, s. 35–37.

⁴⁴⁰ W. Linder, A. Vatter, *Institutions and Outcomes of Swiss Federalism. The Role of the Cantons in Swiss Politics*, w: *The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*, red. J.-E. Lane, Londyn 2001, s. 95.

⁴⁴¹ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 35.

⁴⁴² Ibidem.

⁴⁴³ D. de Rougemont, *La Suisse l’histoire d’un peuple heureux*, Paris 1965, za: A. Baur, *Szwajcarski fenomen...*, op. cit., s. 8.

wiele obaw⁴⁴⁴, to można stwierdzić, iż Szwajcarzy zdając sobie sprawę, że nie mają alternatywy (nie są w stanie zbudować państwa opartego na jednym języku, jednej religii itd.), postanowili zdecydować się na wspólne funkcjonowanie (na równych prawach) wszystkich grup społecznych w ramach jednego terytorium. W ten oto sposób „Szwajcaria stała się społeczeństwem o określonej własnej tożsamości dzięki swoim instytucjom politycznym”⁴⁴⁵

Na uwagę zasługuje fakt, iż szwajcarski system polityczny (m.in. ze względu na to, że funkcjonuje w realiach swoistej „mozaiki kulturowo-językowo-religijnej”) jest jednym z bardziej kompleksowych wśród współczesnych państw demokratycznych, przez co przykuwa uwagę nie tylko przedstawicieli nauki, ale także praktyków polityki, dziennikarzy, analityków życia społeczeństw wielokulturowych. Potwierdza to Linder pisząc, iż „Instytucje polityczne odegrały zasadniczą rolę w jednoczeniu społeczeństwa o czterech językach, dwóch wyznaniach oraz różnych kantonach regionalnych i przekształcaniu tych niedogodności w zalety. Klucz do tego procesu stanowiła integracja oraz szczególnie sposób podejścia do konfliktów i problemów na pokojowej drodze”⁴⁴⁶.

Analizowane w niniejszym rozdziale różnice występujące w społeczeństwie szwajcarskim odzwierciedlone są w znakomitym stopniu w systemie instytucjonalno-prawnym Konfederacji. Konstytucja Federalna wskazuje na te różnice co najmniej kilkakrotnie – zaznaczając tym samym wielowymiarowość i wagę podziałów społecznych w tym państwie.

Już sama *Preambula* ustawy zasadniczej stanowi, że „Naród szwajcarski i kantony (...) w dążeniu do odnowienia Federacji, przez wzmocnienie wolności i demokracji, niezawisłość i pokoju, w duchu solidarności i otwartości wobec świata, zdecydowani żyć w jedności, we wzajemnej życzliwości i poszanowaniu ich różnorodności (...) ustanawiają niniejszą Konstytucję”⁴⁴⁷. W tekście ustawy zasadniczej już w art. 1 wymieniono wszystkie kantony z nazwy, a w art. 3 wskazano na złożoną formę państwa – zaznaczając suwerenność kantonów⁴⁴⁸. W art. 2 ust. 2 konstytucji umieszczono zapis, iż jednym z celów Konfederacji Szwajcarskiej jest wspieranie ogólnego dobrobytu, trwałego rozwoju, wewnętrznej spójności oraz kulturalnej różnorodności kraju⁴⁴⁹.

Należy nadmienić, iż również inne przepisy szwajcarskiej konstytucji odnoszą się do różnic występujących w strukturze społecznej tego państwa. Art. 4 wskazuje na cztery języki narodowe Konfederacji, natomiast w przytoczonym we wcześniejszej części art. 70 mowa jest o językach urzędowych. Na odrębność i samodzielność kantonów wskazują odpowiednio art. 46 ust. 2 oraz art. 47. O tym, że Federacja „przy spełnianiu swoich zadań uwzględnia (...) kulturalną i językową różnorodność kraju” stanowi art. 69 ust. 3, natomiast w art. 72 zatytułowanym „Kościół a państwo” zapisano, że zarówno Federacja, jak i kantony mogą „podejmować działania dla zachowania pokoju publicznego między członkami różnych wspólnot religijnych”⁴⁵⁰.

⁴⁴⁴ M. Ratajczak, *Jak porozumiewają się Szwajcarzy...*, op. cit., s. 33.

⁴⁴⁵ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 26.

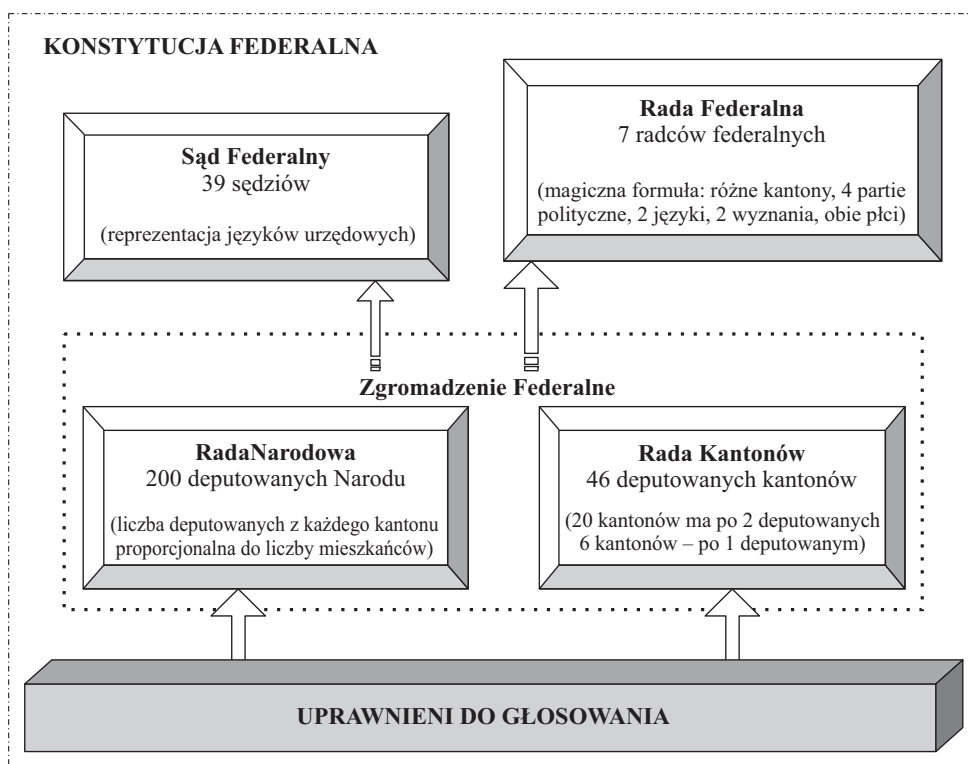
⁴⁴⁶ Ibidem.

⁴⁴⁷ *Konstytucja Federalna...*, op. cit., *Preambula*.

⁴⁴⁸ Ibidem, art. 3.

⁴⁴⁹ Ibidem, art. 2 ust. 2.

⁴⁵⁰ Ibidem, art. 72 ust. 2.



Schemat 7. Federalne instytucje w Szwajcarii

Źródło: Opracowanie własne.

Oczywiście, w art. 150 w Rozdziale 2. Tytułu 5. „Zgromadzenie Federalne”, w części poświęconej Radzie Kantonów, zwrócono uwagę na reprezentację każdego kantonu w tym organie oraz na samodzielność kantonów, jeśli chodzi o tryb wyboru deputowanych kantonalnych do Rady. Warto również zwrócić uwagę na art. 175 ust. 3, dotyczący składu Rady Federalnej, w którym to przepisie zaznaczono, iż z jednego kantonu może być wybrany maksymalnie jeden członek Rady Federalnej – m.in. po to, by żaden z kantonów nie był „nadreprezentowany” w rządzie.

W wyborze sędziów Sądu Federalnego również brana jest pod uwagę zasada zagwarantowania różnorodności społeczeństwa szwajcarskiego. Zgromadzenie Federalne, które wybiera sędziów, musi uwzględniać reprezentację języków urzędowych w składzie tego organu⁴⁵¹.

Jak już zostało wspomniane, w Konfederacji Szwajcarskiej właściwie we wszystkich naczelnych instytucjach państwowych odzwierciedlona jest (choć w różnym zakresie) złożoność struktury społeczeństwa szwajcarskiego. Oprócz tego, że w obu izbach parlamentarnych oddany jest podział administracyjny państwa (Rada Narodowa składa się z 200 deputowanych, którzy wybierani są z każdego kantonu⁴⁵² w liczbie proporcjonalnej do liczby mieszkańców; Rada Kantonów składa się z przedstawicieli każdego kraju

⁴⁵¹ Ibidem, art. 188 ust. 4.

⁴⁵² Kantony są w tym przypadku okręgami wyborczymi.

związkowego⁴⁵³), a we władzy sądowniczej reprezentowane są wszystkie grupy językowe, to także – a może przede wszystkim – egzekutywa jest obrazem różnic występujących w szwajcarskim społeczeństwie.

Siedmioosobowa Rada Federalna wybierana jest przez Zgromadzenie Federalne. Wybór radców federalnych „ograniczony jest przez wiele norm politycznych i zwyczajowych, z których najważniejsza jest [była?] zasada wybierania Rady Federalnej o odpowiednim składzie partyjnym⁴⁵⁴. Reguła wybierania członków Rady Federalnej nazywana jest „magiczną regułą” i wprowadzono ją w 1959 r.⁴⁵⁵ Oprócz tego zwyczajowo wymaga się odpowiedniej reprezentacji głównych grup językowych (co najmniej dwu przedstawicieli tzw. Szwajcarii Romańskiej, tj. francusko- i włoskojęzycznej oraz retoromańskiej), grup wyznaniowych, a także stałego udziału osób pochodzących z trzech największych kantonów: Zurychu, Berna i Vaud⁴⁵⁶. Nadmienić należy, iż w ostatnich latach do wachlarza cech gwarantowanych ową formułą dodano jeszcze, zasadę by do szwajcarskiego rządu wybierana była przynajmniej jedna kobieta. Taki sposób kreowania rządu powoduje, że temu procesowi nie towarzyszy jakakolwiek rywalizacja polityczna. Godzi się przy tym zauważyć, iż skład partyjny Rady nie uległ zmianie od 1959 r. – aż do 2003. Wszystko to przyczyniło się do opinii, że szwajcarska Rada Federalna jest jednym z najstabilniejszych rządów świata⁴⁵⁷.

Podsumowując, godzi się zauważyć, iż w tym niewielkim państwie związkowym stworzono specyficzny system polityczny, który odzwierciedla mozaikę różnych cech społeczeństwa szwajcarskiego. Konstytucja i normy zwyczajowe umożliwiają każdej

⁴⁵³ Duże kantony mają po 2 deputowanych, natomiast kantony Appenzell Innerhoden, Appenzell Ausserrhoden, Bazylea-Miasto, Bazylea-Okręg, Obwalden i Nidwalden mają po 1 deputowanym. Rada Kantonów składa się więc z 46 deputowanych kantonalnych.

⁴⁵⁴ Do 2008 r. wg formuły obowiązywała zasada, by w składzie rządu zawsze były reprezentowane cztery największe partie polityczne, niezależnie od szczegółowych wyników wyborów powszechnych. Stąd w Radzie zasiadało bez względu na wynik wyborów po dwóch przedstawicieli: Szwajcarskiej Partii Ludowej (SVP), Demokratycznej Partii Wolności (FDP) i Partii Socjaldemokratycznej Szwajcarii (SPS) i jeden przedstawiciel Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (CVP). Taka dystrybucja mandatów funkcjonowała od roku 2003 do czerwca 2008 r. W 2003 w wyniku zwycięstwa wyborczego najmniejszej dotąd partii – SVP doszło do modyfikacji (po raz pierwszy od 44 lat) formuły magicznej. Odtąd SVP miała swoich dwóch przedstawicieli w Radzie (zamiast jednego), a partia chadecka (CVP) straciła jedno miejsce i obecnie ma tylko jednego przedstawiciela w rządzie. Od czerwca 2008 r. w wyniku rozłamu w SVP (sekcja gryzońska utworzyła nowe ugrupowanie, Konserwatywno-Demokratyczną Partię Szwajcarii (*Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz* – BDP), partia ta straciła jedno miejsce w radzie na rzecz BDP; por. M. Musiał-Karg, *Rada Federalna i prezydent w Szwajcarii. Specyfika i funkcjonowanie rozwiązań szwajcarskich na tle innych państw federalnych*, w: *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 266.

⁴⁵⁵ O. Pauchard, *A winning formula*, 25.11.2002, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/A_winning_formula.html?cid=3031406, 15.09.2012. Zaznaczyć należy, iż 7 lipca 2011 r. przedstawiciele SVP zdołali zebrać wymagane 100 tysięcy podpisów pod inicjatywą ludową o zmianę konstytucji, umożliwiającą bezpośredni wybór Rady Federalnej. SVP chce by rząd wybierany był przez obywateli. Referendum federalne w tej kwestii planowane jest na 9 czerwca 2013 r. Parlament zaleca odrzucenie proponowanej zmiany.

⁴⁵⁶ Wybór Rady Federalnej dokonywany jest na wspólnym posiedzeniu obu izb parlamentu. Wyborów dokonuje się oddzielnie na każde stanowisko rządowe. Zgłaszanie kandydatów polega na wpisaniu nazwiska kandydata na karcie do głosowania. Aby dokonać wyboru potrzebne jest uzyskanie ponad połowy oddanych głosów przez deputowanych, por.: P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, op. cit., s. 371.

⁴⁵⁷ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 101.

grupie społecznej posiadanie swego przedstawicielstwa na każdym szczeblu władzy. Reelekcja sprzyja ciągłości i przewidywalności działań egzekutywy, zaś kooperacja między partiami pozwala uniknąć częstych zatargów i przetasowań na scenie politycznej⁴⁵⁸. Słuszną wydaje się opinia Joanny Irzabek, która twierdzi, iż „demokracja w Szwajcarii jest odwrócona do góry nogami w stosunku do tych, które znamy z innych krajów (...) ustrój polityczny w Szwajcarii wykształcił się bez silnego podziału na rządzących i opozycję. Zamiast tego, uwzględnia się głos opozycyjnych partii, organizacji pozarządowych, kościołów, pracodawców i związków zawodowych, jeszcze zanim sprawa trafi pod łaskę marszałkowską (...) Podczas gdy w innych krajach, opcje polityczne w cyklu wyborczym zamieniają się miejscami w rządzie i ławach opozycji, w Szwajcarii od 50 lat te same cztery partie wyłaniają rząd konsensusu, dzieląc między siebie siedem tek ministerialnych według warunków umowy, którą nazwano «magiczną formułą»”⁴⁵⁹.

⁴⁵⁸ M. Musiał-Karg, *Rada Federalna i prezydent w Szwajcarii...*, op. cit., s. 282–283.

⁴⁵⁹ J. Irzabek, *Zdrowy rozsądek ludu*, „Polityka”, 2.10.2007, <http://www.polityka.pl/zdrowy-rozsadek-ludu/Lead30,934,230889,18/>, 5.10.2007.

Rozdział 4

DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W SZWAJCARII

Federalna struktura Szwajcarii wyrosła na naturalnym podłożu społecznym, a cały system państwa oparto na zdecentralizowanej władzy publicznej. Federalizm – jak zaznacza Paweł Sarnecki – jest jednym z najbardziej znaczących wektorów helweckiej demokracji⁴⁶⁰. Dla wielu obserwatorów (czasami i dla samych obywateli) szwajcarska demokracja jest skomplikowanym, trudnym do scharakteryzowania i zrozumienia labiryntem politycznych instytucji⁴⁶¹, które oprócz tego, że służą podejmowaniu decyzji państwowych, to także włączają obywateli w proces decyzyjny. To właśnie demokracja bezpośrednia stanowi drugi wektor państwowości w tym niewielkim europejskim państwie i dlatego też Szwajcaria nazywana jest „perłą demokracji bezpośredniej”.

Bezpośrednie procedury demokratyczne są stosowane w Szwajcarii na wszystkich trzech poziomach podziału administracyjnego państwa⁴⁶². W niniejszym rozdziale skoncentrowano się zatem na formach bezpośredniego rządzenia zarówno w federacji, jak i w jej kantonach oraz gminach. W rozważaniach uwzględniono uregulowania prawne dotyczące demokratycznych instytucji bezpośrednich oraz zakres wykorzystania tych narzędzi.

4.1. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA NA SZCZEBLE FEDERALNYM

Konstytucja Federalna poświęca tej formie sprawowania władzy Rozdział 2. Tytułu 4. „Naród i Kantony”. Rozdział zatytułowany jest „Inicjatywa i referendum” i składa się z 5 obszernych artykułów: od art. 138 do art. 142.

W szwajcarskiej ustawie zasadniczej przewidziano istnienie dwu podstawowych form demokracji bezpośredniej: instytucji referendum federalnego oraz inicjatywy ludowej.

Jeśli chodzi o referendum, to w Szwajcarii funkcjonują dwie postaci tego instrumentu: referendum obligatoryjne oraz referendum fakultatywne. Zgodnie z art. 140 przedmiotem referendum obligatoryjnego są trzy grupy zagadnień:

- zmiany Konstytucji Federalnej;
- akcesja do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych;
- ustawy federalne uznane za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania jest dłuższy niż jeden rok (wówczas w ciągu roku od

⁴⁶⁰ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, op. cit., s. 342.

⁴⁶¹ *The Swiss Labyrinth...*, op. cit.

⁴⁶² B. S. Frey, *Direct Democracy: Politico-Economic lessons from Swiss Experience*, w: *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*, red. K. L. Lindaman, New York 2011, s. 137.

przyjęcia takiej ustawy przez Zgromadzenie Federalne musi ona być przedłożona pod głosowanie)⁴⁶³.

Wszystkie wymienione powyżej kwestie są przekazywane pod głosowanie obywatelom oraz kantonom⁴⁶⁴ i w tym przypadku, aby głosowana kwestia została przyjęta niezbędnym jest uzyskanie tzw. podwójnej większości głosów⁴⁶⁵: większości obywateli uczestniczących w referendum oraz większości głosów poszczególnych krajów związkowych. Wynik głosowania w kantonie oznacza zatem głos tego kantonu. Należy jednak zastrzec, iż sześć spośród wszystkich krajów związkowych – Obwalden, Nidwalden, Bazylea-Miasto, Bazylea-Okręg, Appenzell Innerrhoden i Appenzell Ausserrhoden – ma po 1/2 głosu⁴⁶⁶.

Przeprowadzenie referendum (obligatoryjnego) jest wymagane również w sytuacji, gdy pod głosowanie przedstawione są:

- inicjatywy ludowe w sprawie całkowitej zmiany Federalnej Konstytucji;
- inicjatywy ludowe w sprawie częściowej zmiany Federalnej Konstytucji w formie propozycji o ogólnym charakterze, którą odrzuciło Zgromadzenie Federalne;
- pytanie o całkowitą zmianę ustawy zasadniczej w przypadku, gdy obie izby Zgromadzenia Federalnego nie są jednomyślnie⁴⁶⁷.

Nad wskazanymi w art. 140 ust. 2, trzema problemami głosują wyłącznie obywatele – nie przelicza się głosów poszczególnych kantonów⁴⁶⁸.

Referendum fakultatywne w Szwajcarii przeprowadza się na żądanie 50 tys. uprawnionych obywateli lub ośmiu kantonów. Wymagana liczba podpisów pod wnioskiem o takie referendum musi być zebrana w okresie 100 dni⁴⁶⁹ od ogłoszenia (publikacji) tek-

⁴⁶³ *Federalna Konstytucja...*, op. cit., art. 140 ust. 1.

⁴⁶⁴ Ibidem.

⁴⁶⁵ Procedura ta nazywana jest również „podwójnym referendum” (zob: P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 323; M. Aleksandrowicz, *System prawny...*, s. 118; T. Branecki, *Szwajcarskie referendum...*, op. cit., s. 175). Zdaniem autorki bardziej odpowiadającym rzeczywistości jest określenie „podwójna większość w referendum”. Nie chodzi bowiem w tej procedurze o dwa referenda: jedno federalne, a drugie kantonalne – ale o jedno głosowanie, tyle że oddane w nim głosy popierające przedmiot głosowania i jemu przeciwne przeliczane są w dwojaki sposób: najpierw uwzględniając wszystkie oddane głosy przez wyborców w całym państwie, a następnie zliczane są głosy kantonów (czyli głosy mieszkańców w poszczególnych kantonach). W ten sposób widać, jak głosowali wyborcy w federacji oraz poszczególne kantony (wyborcy w kantonach). Na poparcie tej opinii warto, zauważyć, iż takiego terminu używa się także w literaturze anglojęzycznej, a także na oficjalnych portalach Szwajcarii. (*People's rights*, Swissworld.org, http://www.swissworld.org/en/politics/peoples_rights/peoples_rights/, 15.10.2012; *Right to request a referendum*, The Swiss portal ch.ch, http://www.ch.ch/abstimmung_gen_und_wahlen/01277/01285/index.html?lang=en, 15.10.2012; A. Twomey, *The involvement of sub-national entities in direct and indirect constitutional amendment within federations*, s. 1, <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/workshop11greece07/workshop11/Twomey.pdf>, 15.10.2012; A. Schmid, *Democracy from Below: Environmental Concerns and Swiss Direct Democracy*, International Symposium on Initiatives, Referendums, and Direct Democracy, The Taiwan Foundation for Democracy (TFD), Taipei – Taiwan 2004, s. 62).

⁴⁶⁶ *Federalna Konstytucja...*, op. cit., art. 142 ust. 2–4.

⁴⁶⁷ Ibidem., art. 140 ust. 2.

⁴⁶⁸ T. Branecki, *Szwajcarskie referendum...*, op. cit., s. 175.

⁴⁶⁹ M. Ohndorf, R. Schubert, *International Cooperation Behind National Borders: Country Case Study on Switzerland*, United Nations Development Programme, New York 2005, s. 9; S. Häusermann, A. Mach, Y. Papadopoulos, *Reconfiguration of national decision-making structures under external and financial pressure: the Swiss case*, Paper presented at the ECPR Joint sessions of Workshops 2002 Torino (22–27.03.2002), Workshop 19. Europeanisation and National Political Institutions, s. 13.

stu aktu prawnego będącego przedmiotem głosowania w Dzienniku Federalnym (*Bundesblatt*)⁴⁷⁰.

Zgodnie z art. 141 ustawy zasadniczej przedmiotem referendum fakultatywnego mogą być:

- ustawy federalne;
- ustawy federalne uznane za pilne, których czas obowiązywania jest dłuższy niż jeden rok;
- uchwały federalne, jeśli przewidziane jest to w konstytucji lub ustawie;
- umowy międzynarodowe, które są bezterminowe i nie przewidują wypowiedzenia (1), przewidują przystąpienie do organizacji międzynarodowych (2), wprowadzają wielostronne ujednolicenie prawa (3).

W Federalnej Konstytucji zastrzeżono również, iż przedmiotem referendum fakultatywnego mogą być także inne umowy międzynarodowe, a stosowna decyzja o referendum podejmowana jest wówczas przez Zgromadzenie Federalne⁴⁷¹.

Umowa międzynarodowa zatwierdzona w referendum obligatoryjnym wymaga, by Zgromadzenie Federalne przyjęło stosowne zmiany w ustawie zasadniczej, przenosząc do niej odpowiednie zapisy z rzeczonyj umowy. Natomiast, gdy umowa międzynarodowa jest przyjmowana w referendum fakultatywnym, wówczas należytą zmianę ustawy przygotowuje Zgromadzenie Federalne⁴⁷².

Drugą formą demokracji bezpośredniej na szczeblu federalnym w Szwajcarii jest inicjatywa ludowa, o której mowa w art. 138, 139 i 139b ustawy zasadniczej z 1999 r. Przedmiotem takiej inicjatywy może być całkowita⁴⁷³ lub częściowa⁴⁷⁴ rewizja Konstytucji Federalnej. Całkowita zmiana ustawy zasadniczej może być zaproponowana przez 100 tys. obywateli uprawnionych do głosowania, którzy w ciągu 18 miesięcy zbiorą wymagane podpisy⁴⁷⁵.

Ta sama liczba obywateli może domagać się częściowej zmiany Federalnej Konstytucji. Inicjatywa ludowa w tej sprawie może mieć postać ogólnej propozycji lub też wypracowanego, zredagowanego projektu⁴⁷⁶.

W tym pierwszym przypadku, jeśli Zgromadzenie Federalne zgadza się z inicjatywą o ogólnym charakterze, wówczas – jak zapisano w Konstytucji – „opracowuje częściową zmianę w duchu tej inicjatywy i przedstawia ją narodowi i kantonom pod głosowanie [wtedy wymagana jest podwójna większość: wszystkich szwajcarskich wyborców i kantonów – M. M.-K.]. Jeżeli odrzuca inicjatywę, przedstawia ją narodowi pod głosowanie i naród rozstrzyga, czy inicjatywie należy nadać bieg. Jeżeli naród zgodzi się z inicjatywą, Zgromadzenie Federalne opracowuje odpowiedni projekt”⁴⁷⁷.

⁴⁷⁰ B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Initiative & Referendum Institute Europe 2010, s. 26; N. Braun, *Direct Democracy in Switzerland. Case Study*, w: *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, Stockholm 2008, s. 28.

⁴⁷¹ *Federalna Konstytucja...*, op. cit., art. 141.

⁴⁷² T. Brancki, *Szwajcarskie referendum...*, op. cit., s. 176.

⁴⁷³ *Federalna Konstytucja...*, op. cit., art. 138; *Federal Constitution of the Swiss Confederation of April 18, 1999*, art. 138, The Federal Authorities of the Swiss Confederation, <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=en>, 15.09.2012.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, art. 139.

⁴⁷⁵ N. Braun, *Direct Democracy in Switzerland...*, op. cit., s. 27.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, s. 28; *Federalna Konstytucja...*, op. cit., art. 139 ust. 2.

⁴⁷⁷ *Federalna Konstytucja...*, op. cit., art. 139 ust. 4.

Z kolei w sytuacji, gdy inicjatywa ma formę opracowanego projektu, wówczas obligatoryjnie przeprowadzane jest głosowanie powszechne, gdzie wymagane jest zdobycie większości głosów społeczeństwa i kantonów. Zgromadzenie Federalne zaleca wówczas przyjęcie lub odrzucenie inicjatywy. Jeśli Zgromadzenie zaleca nieprzyjmowanie projektu, wówczas może przedstawić swój kontrprojekt (*counter-proposal*) wobec projektu inicjatywy⁴⁷⁸. Po przedstawieniu kontrprojektu naród i kantony głosują jednocześnie nad inicjatywą oraz nad projektem sformułowanym przez Zgromadzenie. Zgodnie z nowym artykułem (przyjętym w głosowaniu 9 lutego 2003 r.) – 139b, „Uprawnieni do głosowania mogą poprzeć obie propozycje. Mogą też wskazać, która z propozycji (jeśli obie byłyby przyjęte) winna mieć pierwszeństwo”⁴⁷⁹. W ust. 3 tego przepisu zaznaczono, iż jeśli w trzecim pytaniu jeden projekt uzyskuje większość głosów wyborców, a drugi zdobywa większość głosów kantonów, wówczas w życie wchodzi ten projekt, który zdobywa większość po zsumowaniu udziału procentowego w kantonach oraz udziału procentowego elektoratu⁴⁸⁰.

Instytucje demokracji bezpośredniej stanowią kwintesencję szwajcarskiego systemu politycznego. Za najbardziej znamienne dla procesu tworzenia szwajcarskiego państwa oraz kształtu współczesnej Konfederacji Szwajcarskiej uznać należy rozwój instrumentów bezpośredniego sprawowania władzy. „Idea bezpośredniej partycypacji i zbiorowego podejmowania decyzji jest głęboko zakorzeniona w szwajcarskich dziejach”⁴⁸¹, a dowodem na to jest zapewne fakt, że mimo systematycznego wzrostu liczby głosowań referendalnych w wielu państwach całego globu (a szczególnie w Europie)⁴⁸², to nadal jeszcze ponad połowa wszystkich referendów na świecie odbywa się w Konfederacji Szwajcarskiej⁴⁸³. Większość systemów politycznych składa hołd zasadzie demokracji bezpośredniej w swych konstytucjach, ale tylko niewielka liczba państw przeprowadza referenda regularnie. Wyjątkiem jest Szwajcaria.

Pierwsze referendum szwajcarskie odbyło się przy okazji przyjmowania Konstytucji Federalnej z 1848 r.⁴⁸⁴, a więc – jak słusznie zauważył Zdzisław Czeszejko-Sochacki – gdy jeszcze nie było obowiązku prawnego zatwierdzania ustawy zasadniczej w drodze głosowania powszechnego⁴⁸⁵. „Można nawet powiedzieć, że zanim konstytucja wykreowała referendum jako instytucję prawną, referendum stało się czynnikiem kreującym ten akt”⁴⁸⁶.

⁴⁷⁸ Ibidem, art. 139 ust. 5.

⁴⁷⁹ *Federal Constitution...*, op. cit., art. 139b ust. 2.

⁴⁸⁰ Ibidem, art. 139b ust. 3.

⁴⁸¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 31.

⁴⁸² M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, op. cit.

⁴⁸³ D. Butler, A. Ranney, *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Londyn 1994; H. Kriesi, *Direct Democratic Choice*, Lahnham–Boulder–New York–Toronto 2005; N. Braun, *Direct Democracy in Switzerland...*, op. cit.; A. Vatter, *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii: historia, debaty i skutki*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011, s. 29.

⁴⁸⁴ *Total revision of 12 September 1848*, Center for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=34319&profile=1&continent=Europe&insti=&res=1&year=1840-1849&page=1, 12.09.2012.

⁴⁸⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 31.

⁴⁸⁶ Ibidem, s. 31–31; por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze”, z. 2–3/1989, s. 27.

To pierwsze referendum dało początek przyszłemu zwyczajowi, a następnie prawu do akceptowania lub odrzucania nowych konstytucji lub poprawek konstytucyjnych za pośrednictwem referendum.

Od 1848 r. referendum zaczęło stawać się coraz częstszą praktyką stosowaną w państwie helweckim, o czym świadczą liczby zaprezentowane w tabeli 9. Analizując dane dotyczące wykorzystania referendów, widać iż w kolejnych dekadach rola głosowań powszechnych (o różnym charakterze: inicjatywy lub referendum) systematycznie wzrastała. O ile w pierwszym stuleciu stosowania referendów przeprowadzano średnio 13,45⁴⁸⁷ głosowań w ciągu dekady, to już w kolejnych latach ta liczba diametralnie wzrastała, osiągając średni wynik 61,71 głosowań. Świadczy to o dużym zainteresowaniu formami demokracji bezpośredniej i o dużej roli, jaka przypisywana jest tym narzędziom w procesie sprawowania władzy w Szwajcarii.

Jeśli uwzględnić rodzaj głosowania, widać iż zarówno inicjatywa ludowa, jak i oba typy referendów są często wykorzystywaną formą rządzenia obywatelskiego w Konfederacji.

Od początku stosowania instytucji referendum (6 czerwca 1848 r.) najwięcej razy odwoływano się do głosowania obligatoryjnego, które przeprowadzono łącznie 190 razy. W 143 przypadkach przedmiot referendum zaakceptowano, natomiast 43 razy wyborcy sprzeciwili się przedkładanym propozycjom.

Drugim pod względem liczby głosowań narzędziem demokracji bezpośredniej jest inicjatywa ludowa. W jej wyniku przeprowadzono łącznie 183 głosowania, z czego 164 zakończyły się odrzuceniem propozycji, a tylko 19 z przedłożonych obywatelom kwestii zaakceptowano.

Z kolei referendum fakultatywne było stosowane w Szwajcarii 169 razy. W większości głosowań ich przedmiot został zaakceptowany (93 referenda), natomiast w 73 przypadkach propozycje przedłożone wyborcom do rozstrzygnięcia zostały odrzucone.

Tabela 13

Institucje demokracji bezpośredniej w Konfederacji Szwajcarskiej (stan na 1.11.2012)

Okres	Wynik		Kontyrprojekt		Referendum obligatoryjne		Referendum fakultatywne		Łącznie
	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1840–1849	0	0	0	0	1	0	0	0	1
1850–1859	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1860–1869	0	0	0	0	1	8	0	0	9
1870–1879	0	0	0	0	2	1	3	5	11
1880–1889	0	1	0	0	2	1	2	6	12
1890–1899	1	2	0	0	7	3	3	6	22
1900–1909	1	3	1	0	3	1	3	2	14
1910–1919	1	2	0	0	7	0	1	0	11
1920–1929	3	11	1	1	7	2	2	5	32

⁴⁸⁷ Uwzględniono okres od 6 czerwca 1848 r. do 6 czerwca 1948 r.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1930–1939	0	6	3	0	6	0	2	6	23
1940–1949	1	5	1	1	1	1	4	3	17
1950–1959	0	10	2	2	13	7	3	8	45
1960–1969	0	5	0	0	12	1	4	4	26
1970–1979	0	23	4	3	29	9	11	7	86
1980–1989	2	22	5	2	16	5	6	4	62
1990–1999	3	26	2	1	26	5	24	13	100
2000–2009	5	39	1	5	9	3	24	4	90
2010–2019	2	9	2	1	1	0	1	3	19
Łącznie (ze wzgl. na wynik)	19	164	22	16	143	47	93	76	
Łącznie	183		38		190		169		580

Źródło: Center for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch>, 1.11.2012.

Ostatnią formą głosowania stosowaną w Szwajcarii jest głosowanie nad kontrprojektem Zgromadzenia Federalnego względem przedmiotu inicjatywy ludowej. Kontrprojekty były przedmiotem 38 głosowań, spośród których 22 razy przyjęto propozycje Zgromadzenia, a 16-krotnie elektorat wypowiedział się negatywnie co do przedłożonych mu kwestii.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy federalnych głosowań powszechnych w Szwajcarii, to zauważyć należy, iż jest on bardzo zróżnicowany. Problemy poruszane w referendum dotyczą zarówno regulacji o mniejszym, jak i większym ciężarze gatunkowym (np. głosowania w sprawach zasiłków, rozwiązywania armii, systemu edukacji itd.). Dodatkowo, pytania przekazywane do rozstrzygnięcia dotyczyć mogą spraw o charakterze ściśle krajowym (np. prawa ubezpieczeń, liczby dni wolnych od pracy), a także mogą być związane z zagadnieniami natury ponadnarodowej (np. zobowiązaniami Szwajcarii wynikającymi z członkostwa w strefie Schengen czy współpracą z państwami Europy Wschodniej).

Szeroki wachlarz spraw, które były przedmiotem głosowań federalnych na przestrzeni minionych ponad 40 lat przedstawiono w zestawieniu tabelarycznym.

Tabela 14

Przedmiot wybranych głosowań federalnych w latach 1970–2012

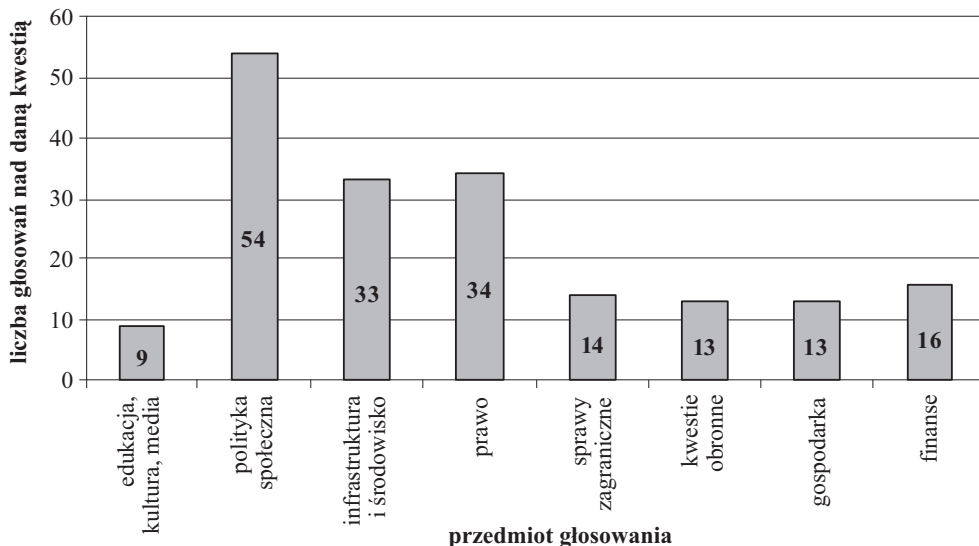
Problem poddany pod głosowanie	Typ głosowania	Rok
1	2	3
Redukcja liczby cudzoziemców	Inicjatywa ludowa	1970, 1974, 1977, 1988
Służba zastępcza dla uchylających się od służby wojskowej ze względów religijnych	Inicjatywa ludowa	1977, 1984
Wprowadzenie podatku VAT	Referendum konstytucyjne (obligatoryjne)	1977
Aborcja na żądanie do 12 tygodni	Inicjatywa ludowa	1977
Dwanaście niedziel bez ruchu samochodowego	Inicjatywa ludowa	1978
Wstrzymanie programu budowy elektrowni jądrowych	Inicjatywa ludowa	1979, 1984, 1990

1	2	3
Obowiązkowe używanie pasów bezpieczeństwa w samochodach	Referendum ustawodawcze (opcjonalne)	1980
Rozdział kościoła od państwa	Inicjatywa ludowa	1980
Jednakowe prawa dla mężczyzn i kobiet	Inicjatywa ludowa	1981
Kontrola cen	Inicjatywa ludowa	1982
Federalna polityka energetyczna	Referendum konstytucyjne (obligatoryjne)	1983, 1990
Cztery tygodnie płatnego urlopu	Inicjatywa powszechna	1985
Przystąpienie do ONZ	Referendum konstytucyjne (obligatoryjne)	1986
Ubezpieczenie chorobowe i macierzyńskie	Referendum ustawodawcze (opcjonalne)	1987
Ochrona lokatorów	Referendum konstytucyjne (obligatoryjne)	1986
Powstrzymanie budowy bazy wojskowej w Rothenthurm (w celu ochrony wrzosowisk)	Inicjatywa ludowa	1987
Czterdziestogodzinny tydzień pracy	Inicjatywa ludowa	1989
Ograniczenie szybkości jazdy na autostradach do 130 km/h	Inicjatywa ludowa	1989
Rozwiązanie armii	Inicjatywa ludowa	1989
Obrona cywilna	Referendum fakultatywne (ustawodawcze)	2003
Armia i administracja wojskowa – poprawka do ustawy federalnej	Referendum fakultatywne (ustawodawcze)	2003
Usługi pocztowe dla wszystkich	Inicjatywa ludowa	2004
Umowy dwustronnych między Szwajcarią a UE (sprawie Schengen i porozumienia z Dubliną); paszporty biometryczne i dokumenty podróży	Referendum fakultatywne (traktatowe)	2005, 2009
Współpraca z państwami Europy Wschodniej	Referendum fakultatywne (ustawodawcze)	2006
Prawo ubezpieczeń – dot. niepełnosprawności	Referendum fakultatywne (ustawodawcze)	2007
Rozsądna polityka dot. posiadania marihuany oraz skuteczne ochrony młodzieży	Inicjatywa ludowa	2008
Zakaz budowy minaretów	Inicjatywa ludowa	2009
Zakaz eksportu broni	Inicjatywa ludowa	2009
Inicjatywa „ochrona przed przemocą z bronią w ręku”	Inicjatywa ludowa	2011
Deportacja przestępców zagranicznych	Referendum konstytucyjne (kontrprojekt)	2010
Promocja muzyki wśród dzieci i młodzieży	Kontrpropozycja	2012
Bezpieczne warunki (budownictwo) mieszkaniowe dla osób starszych	Inicjatywa ludowa	2012

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996, s. 153 oraz danych Center for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch>, 1.11.2012.

Analizując dane zawarte w tabeli 14., sformułować można wniosek, iż w Szwajcarii praktycznie prawie każdy problem nurtujący obywateli może stać się przedmiotem debaty politycznej, a następnie głosowania powszechnego. Świadczyło zapewne o znaczącej roli obywatelskich decyzji, które w dużej mierze wpływają na kształt szwajcarskiej polityki.

Wykres 4. Przedmiot federalnych głosowań powszechnych w latach 1991–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Statistical Data on Switzerland 2012*, Federal Statistical Office, Neuchâtel 2012, s. 40.

Na powyższym wykresie przedstawiono liczbę głosowań, które odbyły się w latach 1991–2011 nad różnymi zagadnieniami. Wszystkie kwestie podzielono na osiem kategorii. W zestawieniu widać, iż najwięcej razy szwajcarscy wyborcy wypowiadali się w sprawach związanych z problematyką polityki społecznej, a także stanowionego prawa oraz infrastruktury i środowiska. Najmniej uwagi w analizowanym okresie poświęcono sprawom edukacji, kultury oraz mediów społecznego przekazu.

W tym miejscu dodać należy, iż statystyki dotyczące przedmiotów w głosowaniach federalnych na przełomie ostatnich 40 lat wyglądały nieco inaczej niż w okresie uwzględnionym na wykresie. Kwestie społeczne, podobnie jak w latach 1991–2011, wiodły prym – od roku 1971 do końca 2011 r. przeprowadzono nad tą tematyką 80 głosowań. 10 mniej dotyczyło infrastruktury i środowiska. Kolejne pod względem popularności były: prawo, gospodarka i finanse, w których to sprawach głosowano odpowiednio 49, 37 i 35 razy. W okresie 1971–2011 najmniej referendów – 22, 20 i 18 – dotyczyło odpowiednio: edukacji, kultury i mediów (9 referendów), następnie polityki obronnej (13 referendów), a na końcu – polityki zagranicznej (14 referendów).

Tak duża liczba rozstrzyganych przez społeczeństwo kwestii może być konsekwencją posiadanej przez Szwajcarów swobody w doborze spraw, które winny ich zdaniem stać się przedmiotem inicjatywy czy referendum fakultatywnego. Linder rozważając zakres przedmiotowy głosowań szwajcarskich i próbując rozwiązać wątpliwości co do tego,

czy niektóre problemy nie powinny zostać usunięte z listy głosowań, jako posiadające albo zbyt małe, albo zbyt duże znaczenie, stwierdził, że nie należy ograniczać rozpiętości problemów przedkładanych wyborcom pod głosowanie, bo takie posunięcie byłoby sprzeczne z mentalnością Szwajcarów⁴⁸⁸. W mentalności narodu szwajcarskiego tkwi bowiem przekonanie, że to właśnie społeczeństwo, partie polityczne i inne organizacje mają prawo decydować o tym, czy jakaś kwestia zasługuje na to, by stać się przedmiotem referendum bądź inicjatywy powszechnej, czy też nie. Dobór kwestii „nadających się” do głosowania należy zatem – w opinii Szwajcarów – przede wszystkim do nich samych.

Zakres przedmiotowy inicjatyw i referendum w Szwajcarii wyznacza podział kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy federację, kantony i gminy. W zamieszczonej w poprzednim rozdziale tabeli wskazano na kwestie, które leżą w ramach działań federalnych, poszczególnych państw związkowych i wspólnot lokalnych. Wyszczególnione problemy mogą stać się przedmiotem głosowań na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego państwa szwajcarskiego. Przypomnieć w tym miejscu warto, iż wyłączna władza ustawodawcza federacji obejmuje następujące sprawy: sprawy zagraniczne, obronę narodową, prawo celne, system walutowy i monetarny, komunikację, massmedia, transport kolejowy, lotnictwo, energię jądrową, prawo cywilne i karne, ochronę socjalną i ubezpieczenia. Wyłączna władza ustawodawcza kantonów dotyczy głównie dwóch kwestii: policji i kościoła. Z kolei do ustawodawstwa zarówno federalnego, jak i kantonalnego zaliczane są zagadnienia dotyczące: wykorzystania energii wodnej, dróg, handlu, przemysłu i ustawodawstwa pracy, szkół publicznych i edukacji oraz podatków. Wyróżnić można jeszcze ustawodawstwo federacyjne, wdrażane przez poszczególne kantony. W tym przypadku reguluje ono cztery kwestie: rolnictwo, prawo cywilne i karne, ochronę socjalną i ubezpieczenia, ochronę środowiska⁴⁸⁹. Jeśli chodzi o gminy, w ich kompetencji leży stanowienie prawa w kwestiach dotyczących m.in. szkolnictwa administrowanego na szczeblu lokalnym, gminnej policji czy lokalnych podatków. Stąd – sprawy niejako przewidziane dla poszczególnych jednostek administracyjnych w Szwajcarii – mogą być przedmiotem stosownych głosowań powszechnych na odpowiednich szczeblach federacji.

Konkludując niniejsze rozważania, należy zaznaczyć, że przyjęta w Konfederacji Szwajcarskiej konstrukcja prawna obu form demokracji bezpośredniej (które są inicjowane przez uprawnionych do głosowania) przesądza niejako o tym, że w wielu przypadkach proces ustawodawczy znajduje się w rękach społeczeństwa, a nie Zgromadzenia Federalnego.

Analizując zakres przedmiotowy wszystkich federalnych głosowań, odnieść można wrażenie, iż szwajcarska demokracja bezpośrednia jest „przeciążona” – głównie poprzez niepriorytetowe, mało znaczące kwestie. Świadczyć o tym mogą m.in. dane dotyczące finalnych wyników głosowań, będących konsekwencją przede wszystkim inicjatyw ludowych. W głosowaniach powszechnych przyjęto tylko około 10% z nich. Mimo tak małej efektywności tego narzędzia, ze względu na rolę przypisywaną bezpośrednim procedurom demokratycznym w tym kraju oraz ze względu na szwajcarską mentalność, tamtejsi politycy raczej nie posuneliby się do zakwestionowania prawa jakiegokolwiek

⁴⁸⁸ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 153.

⁴⁸⁹ Ibidem, s. 76–77; W. Linder, A. Iff, *Swiss Political...*, op. cit., s. 5.

grupy do zgłaszania pod głosowanie kłopotliwych, mało ważnych z punktu widzenia całego społeczeństwa spraw, jeśli uzyskałyby one wymaganą liczbę podpisów.

Trafne wydaje się zatem stwierdzenie, że obie instytucje – referendum i inicjatywa – odgrywają zasadniczo odmienną rolę w systemie politycznym Szwajcarii. Rola referendum polega raczej na utrzymywaniu *status quo* (lub wprowadzenie zmian do już istniejących rozwiązań), natomiast funkcją inicjatywy ludowej jest raczej proponowanie rozwiązań nowatorskich (często takich, które nie były jeszcze przedmiotem głosowań).

Referenda i inicjatywy powszechne są narzędziami, które w pewien sposób „korygują” politykę rządową (realizowaną przez Radę Federalną) oraz strategię Zgromadzenia Federalnego. Referendum, szczególnie w swej opcjonalnej formie, umożliwia uprawnionym zgłaszanie wszelkich zastrzeżeń do propozycji ustawodawstwa federalnego. Natomiast inicjatywa ludowa jest swoistym powszechnym sposobem kształtowania ustawodawstwa konstytucyjnego – w większości przypadków wbrew jawnej woli rządu czy parlamentu. W. Linder potwierdza, iż z perspektywy obywatela uznać można, że referendum ma efekt „hamujący”, a inicjatywa „innovacyjny”⁴⁹⁰. Według opinii tego znawcy szwajcarskiego systemu, referendum charakteryzuje się nie tylko funkcją „hamującą”, ale stanowi również część typowego wzorca ustawodawczego, który sprzyja kompromisowi w państwie helweckim. Autor zaznacza, że kompromis w Szwajcarii jest równoznaczny z tym, że klarowne rozwiązania poszczególnych kwestii są rzadkością, a w rezultacie radykalne innowacje stają się mniej prawdopodobne od stopniowych zmian⁴⁹¹.

Oczywistym jest, że wprowadzenie jakiegoś zagadnienia, jakiejś propozycji na płaszczyznę debaty publicznej, nie jest równoznaczne z uzyskaniem dla niej większości poparcia społecznego. Potwierdzają to dane, zgodnie z którymi wysuwane inicjatywy w 90% stanowią porażki ich inicjatorów oraz zwolenników. Niemniej jednak, czasami władze federalne „podchwytyją”, przejmują idee proponowane w ramach inicjatyw i po ich przedłożeniu, przygotowują kontrpropozycje lub nawet wprowadzają je do aktualnego projektu. Jak wykazano w tabeli 14., w drodze inicjatyw powszechnych poruszany jest bardzo szeroki wachlarz kwestii: od opieki społecznej aż po problemy ekologiczne i równość praw. Tak więc jasny jest wniosek, że idee wysuwane w inicjatywach mogą czasami przekształcić się w projekty możliwe do zaakceptowania przez większość. Co więcej, liczne są opinie, iż pośrednie skutki inicjatywy ludowej są ważniejsze niż raczej rzadkie bezpośrednie sukcesy z nią związane. Innowacyjne efekty inicjatywy powszechnej wyrażają się zatem w trzech wymiarach: po pierwsze – umożliwiają uzupełnienie programu politycznego o nowe kwestie, odbiegające od tego, co stanowi problem, lub będące pomijanymi przez polityczny establishment; po drugie – mogą przyspieszać instytucjonalne procesy z powodu tego, że użyte są w celu poparcia innowacji, których chce koalicja rządząca; wreszcie po trzecie – umożliwiają wyrażenie niezadowolenia z establishmentu, co może wpłynąć na zmianę polityki rządzącej koalicji.

Podsumowując, zauważyć trzeba, że wszystkie wymienione funkcje referendum i inicjatywy powszechnej dają społeczeństwu szwajcarskiemu możliwość bezpośredniej interwencji w proces ustawodawczy, co bez wątpienia zwiększa rolę suwerena w tym państwie w stosunku do innych demokracji. Stwierdzić można, że demokracja bezpo-

⁴⁹⁰ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 157.

⁴⁹¹ Ibidem, s. 161.

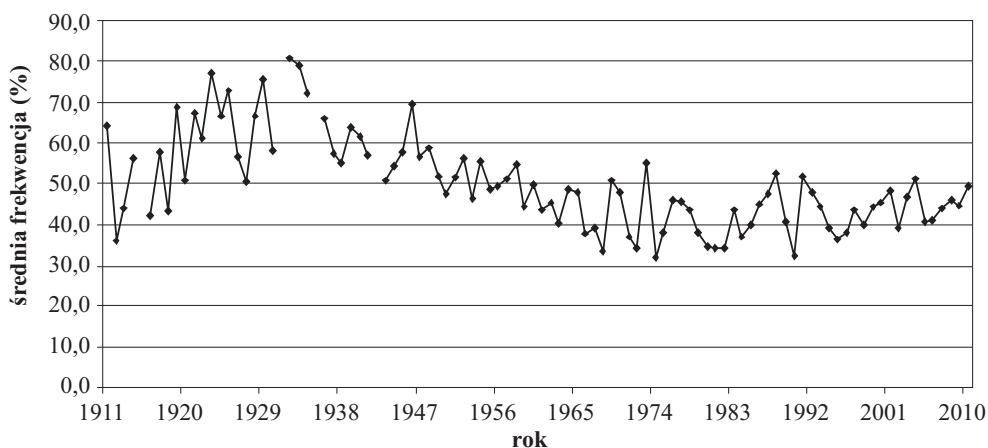
średnia w wydaniu szwajcarskim jest rozwiązaniem wyjątkowym. Stanowi dowód na to, że poza sporadycznymi wyborami elity politycznej – intensywna partycypacja polityczna jest możliwa i może odgrywać ważną rolę. Jest dowodem również na to, że znaczna część populacji chce brać udział w debatach i dawać wyraz swym preferencjom, nawet w najbardziej złożonych politycznych kwestiach.

Dzięki narzędziom demokracji bezpośredniej obywatele uprawnieni do głosowania mają możliwość partycypowania w procesach stanowienia prawa państwowego. Każdego roku wyborca szwajcarski ma okazję głosować w referendum przynajmniej kilkakrotnie – referenda federalne organizowane są co kwartał, a ich daty (do roku 2031) ogłoszone są na stronach Szwajcarskiej Kancelarii Federalnej⁴⁹².

Jeśli uwzględnimy fakt, że częstą praktyką w Szwajcarii jest przekazywanie uprawnionym kilku federalnych kwestii pod głosowanie tego samego dnia, a dodatkowo – poszczególne kantony i gminy mogą „dołączyć” do głosowania federalnego swoje (kantonalne czy lokalne kwestie), to okazuje się, że liczba zagadnień do rozstrzygnięcia przez suwerena znacznie może wzrosnąć. Gdy zaś pomnoży się takie głosowania przez liczbę dni referendalnych, wówczas liczba pytań, na które wyborcy mają odpowiedzieć może być kilkakrotnie większa. Praktyka dowodzi, że liczba głosowań referendalnych ze wszystkich szczebli podziału administracyjnego łącznie może przekraczać czasami liczbę 20.

Jeśli mowa o liczbie referendów federalnych, zwrócić należy również uwagę na frekwencję, towarzyszącą poszczególnym referendom. Analizując średnią frekwencję w głosowaniach na szczeblu państwowym, zaobserwować można, iż w rozpatrywanych latach partycypacja wyborcza oscylowała średnio w granicach od około 32% (w roku 1991) nawet do 80% (w roku 1933). Rozpatrując poszczególne dwudziestolecia uwzględnione w tabeli 15, zauważyć należy, iż poziom średniej frekwencji wykazuje tendencję spadkową. Podczas gdy w okresach 1911–2030 oraz 2031–2050 w referendach uczestni-

Wykres 5. Frekwencja wyborcza w referendach federalnych w latach 1911–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Entwicklung der Stimmbeteiligung 1) bei eidgenössischen Volkssabstimmungen*, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2012, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.html>, 25.10.2012.

⁴⁹² *Blanko-Abstimmungstermine*, http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_1_3_3_1.html, 25.10.2012.

czyło średnio 58,69% i 61,69% uprawnionych do głosowania, to już w następnych dwudziestoleciach ten wskaźnik widocznie zmalał.

W latach 1951–1970 średni poziom frekwencji był o około 13% mniejszy niż w poprzednim okresie, natomiast w dekadach 1971–1990 i 1991–2010 w referendach federalnych uczestniczyło 41,33% i 43,25% wszystkich uprawnionych. Zauważyć przy tym należy, iż po referendum federalnym z 1971 r. (w sprawie przyznania kobietom czynnego i biernego prawa wyborczego) liczba uprawnionych zwiększyła się praktycznie dwukrotnie, ponieważ do uprawnionych do głosowania mężczyzn dołączyły Szwajcarki.

Biorąc pod uwagę średnie frekwencje ze wszystkich lat, w których przeprowadzano w Szwajcarii referenda na szczeblu federalnym, uśredniony poziom udziału wyborców w tego typu głosowaniach – 49,88% – uznać należy za stosunkowo wysoki. Tym bardziej, że liczba głosowań w ostatnich latach (w porównaniu do wcześniejszych okresów) systematycznie wzrasta, co również może istotnie wpływać na uczestnictwo obywateli w procedurach podejmowania decyzji. Ważną determinantą poziomu frekwencji wyborczej jest przedmiot głosowania – im bardziej kontrowersyjny, im ważniejszy z punktu

Tabela 15

Średnia frekwencja w referendach federalnych w latach 1911–2011

Rok	Śr. frekwencja (%)	Rok	Śr. frekwencja (%)	Rok	Śr. frekwencja (%)	Rok	Śr. frekwencja (%)	Rok	Śr. frekwencja (%)	Rok	Śr. frekwencja (%)
1911		1931	57,8	1951	47,7	1971	47,8	1991	32,3	2011	49,2
1912	64,3	1932		1952	51,5	1972	37,1	1992	52,0		
1913	36,0	1933	80,5	1953	56,2	1973	34,3	1993	48,0		
1914	44,1	1934	79,0	1954	46,5	1974	55,0	1994	44,3		
1915	56,0	1935	72,1	1955	55,5	1975	32,1	1995	39,1		
1916		1936		1956	48,6	1976	38,1	1996	36,4		
1917	42,1	1937	65,9	1957	49,2	1977	46,2	1997	38,1		
1918	57,4	1938	57,2	1958	51,1	1978	45,6	1998	43,7		
1919	43,3	1939	55,1	1959	54,8	1979	43,6	1999	39,9		
1920	68,6	1940	63,6	1960	44,4	1980	38,3	2000	44,3		
1921	50,8	1941	61,4	1961	49,7	1981	34,7	2001	45,3		
1922	67,4	1942	56,7	1962	43,6	1982	34,1	2002	48,2		
1923	61,2	1943		1963	45,3	1983	34,1	2003	39,2		
1924	77,0	1944	50,9	1964	40,2	1984	43,6	2004	46,8		
1925	66,4	1945	54,2	1965	48,6	1985	37,2	2005	51,2		
1926	72,7	1946	57,7	1966	48,0	1986	40,1	2006	40,7		
1927	56,6	1947	69,5	1967	38,0	1987	45,0	2007	41,2		
1928	50,4	1948	56,6	1968	39,4	1988	47,4	2008	43,8		
1929	66,5	1949	58,5	1969	33,4	1989	52,6	2009	46,2		
1930	75,7	1950	51,9	1970	50,8	1990	40,7	2010	44,8		

Źródło: *Entwicklung der Stimmbeteiligung 1) bei eidgenössischen Volksabstimmungen*, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2012, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.html>, 25.10.2012.

widzenia społeczeństwa, tym poziom zaangażowania wyborców jest większy. Za przykład mogą posłużyć dwa głosowania powszechne: w pierwszym (fakultatywnym referendum ustawodawczym) z 26 września 2010 r. w sprawie przyjęcia poprawki dotyczącej ubezpieczenia dla osób bezrobotnych frekwencja wyniosła 35,84%, natomiast w głosowaniu z 29 listopada 2009 r. nad inicjatywą zakazującą budowy minaretów („Stop minaretem”) uczestniczyło prawie 20% więcej uprawnionych. Dodać należy, iż zwiększeniu frekwencji w Szwajcarii sprzyja zapewne poddawanie pod głosowanie kilku kwestii jednocześnie. W ten sposób osoby zainteresowane jedną sprawą głosują nad nią, ale także nad pozostałymi kwestiami, których dotyczy pytanie na karcie do głosowania.

Dodatkowo, godnym uwagi jest także fakt, iż przy analizie uwarunkowań związanych z partycypacją wyborczą w Szwajcarii, za Linderem można podzielić uprawnionych do głosowania na trzy grupy (czynnikiem je różnicującym, są ich zachowania wyborcze oraz motywacja do wzięcia udziału w referendum). Pierwszą grupę wyborców stanowi około 30% uprawnionych, którzy praktycznie zawsze biorą udział w głosowaniu. Te osoby postrzegane są jako rozumiejące swoje prawo do głosowania również jako obowiązek obywatelski. Druga grupa wskazana to około 20% obywateli z prawem wyborczym, którzy nigdy nie głosują. Brak uczestnictwa w głosowaniach ma podłoże m.in. w tym, że część uprawnionych jest rozczarowana prowadzoną w państwie polityką, część nie ma zdania na temat głosowanych kwestii, a jeszcze inni w ogóle nie interesują się sprawami związanymi z polityką. Wszystkie te przyczyny skutkują brakiem zaangażowania w proces podejmowania decyzji politycznych i absencją w głosowaniach. Na trzecią i zarazem największą grupę składa się około 50% uprawnionych. Ci głosują niesystematycznie, od czasu do czasu – zazwyczaj wtedy, gdy są żywo zainteresowani kwestią będącą przedmiotem referendum (lub gdy w związku z decyzją podejmowaną w referendum spodziewają się jakichś korzyści dla siebie). Takie selektywne podejście wyborców prowadzi do zjawiska tzw. partycypacji fluktuującej. Wówczas poziom frekwencji waha się między 30 a 70%⁴⁹³.

Wszystko to rzutuje na fakt, iż wskaźniki partycypacji Szwajcarów charakteryzują się dość dużą zmiennością – co w przypadku wysokich wartości postrzegane jest na korzyść demokracji bezpośredniej, natomiast w sytuacji niskiego udziału uprawnionych – traktowane jest jako słabość tej formy rządzenia. Niski poziom partycypacji prowadzi również do wielu wątpliwości co do legitymizacji podjętych decyzji.

Na podstawie powyższych rozważań stwierdzić można, iż demokracja bezpośrednia w wydaniu szwajcarskim stawia bardzo wysokie wymagania – przede wszystkim uprawnionym do głosowania. Linder zwraca uwagę, iż zdarzający się w niektórych referendach niski poziom frekwencji (która w niektórych kantonach spada nawet do około 15%) może dyskredytować demokrację bezpośrednią. W Konfederacji Szwajcarskiej, gdzie corocznie przed potencjalnym uprawnionym stoi rozstrzygnięcie co najmniej kilku federalnych kwestii, szansa na to, że jego głos okaże się decydujący dla ostatecznego wyniku głosowania wydaje się nieskończenie mała. Z punktu widzenia indywidualnych korzyści racjonalny wybór podpowiada wyborcy, aby ten pozostał w domu i nie uczestniczył w głosowaniu. Zatem zgromadzenie przy urnach około 30–40% uprawnionych – jak to zwykle bywa w głosowaniach szwajcarskich – stanowi wynik relatywnie wysoki.

⁴⁹³ W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, op. cit., s. 148.

4.2. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W SZWAJCARSKICH KANTONACH

Szwajcarskie kantony są uważane za perfekcyjne laboratoria demokracji bezpośredniej, ukazujące wpływ decyzji podjętych za pośrednictwem narzędzi bezpośredniego sprawowania władzy na politykę realizowaną przede wszystkim w krajach związkowych (ale także w federacji)⁴⁹⁴. Każdy, z tworzących to państwo kantonów, może być traktowany jako osobny przypadek, różniący się od pozostałych 25 stopniem wykorzystania demokracji bezpośredniej⁴⁹⁵.

Zakres i sposób odwoływania się (w celu rozstrzygania spraw odpowiednich dla poszczególnych krajów związkowych) do instytucji demokracji bezpośredniej w każdym z kantonów uregulowany został w konstytucjach kantonalnych. Generalnie, wszystkie kraje związkowe mają do dyspozycji praktycznie te same narzędzia demokracji bezpośredniej, które wykorzystywane są na szczeblu federalnym. Wyjątek stanowi instytucja zgromadzenia ludowego (*Landsgemeinde*), która wykorzystywana jest w dwu małych kantonach – Appenzell Innerrhoden oraz Glarus.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż kantony dysponują dużą swobodą w ustalaniu procedur dotyczących wykorzystania narzędzi demokracji bezpośredniej. Cechą wspólną wszystkich krajów związkowych jest ustanowienie instytucji kantonalnego obligatoryjnego referendum konstytucyjnego, którego przedmiotem jest przyjęcie lub rewizja (częściowa lub całkowita) konstytucji kantonalnej.

Oprócz referendum w sprawie konstytucji we wszystkich kantonach przewidziane jest referendum ustawodawcze. Może ono występować w dwojakiej postaci: jako referendum obligatoryjne bądź/i referendum fakultatywne. W przypadku referendum opcjonalnych – podobnie jak przy tej instytucji na szczeblu federalnym – w odpowiednim czasie wymagane jest zebranie odpowiedniej liczby podpisów uprawnionych do głosowania mieszkańców kantonu. W poszczególnych kantonach liczba ta jest inna – np. w Bazylei-Okręgu – 1,5 tys. uprawnionych⁴⁹⁶, w Bazylei-Mieście – 2 tys. uprawnionych⁴⁹⁷, natomiast w Bernie – 10 tys.⁴⁹⁸ W tabeli 16. – z racji wskazanych różnic – liczba podpisów odzwierciedlona została jako odsetek wszystkich uprawnionych do głosowania w kantonie. Takie ujęcie wskaźnika pozwala porównywać omawiane wielkości w poszczególnych kantonach. Na tej podstawie można konkludować, iż wnioski o przeprowadzenie referendum fakultatywnych w różnych krajach związkowych wymagają

⁴⁹⁴ J. A. V. Fischer, *Development of Direct Democracy in Swiss Cantons between 1997 and 2003*, Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 16140/2009, s. 3; szerzej: G. Kirchgässner, *Direkte Demokratie: Das Beispiel der Schweiz*, „Zeitschrift für Politik”, nr 49/2002, s. 306–331; G. Kirchgässner, *Wirtschaftliche Auswirkungen der direkten Demokratie*, „Perspektiven der Wirtschaftspolitik”, nr 1/2000, s. 161–180.

⁴⁹⁵ J. A. V. Fischer, *Development of Direct...*, op. cit., s. 3.

⁴⁹⁶ *Mögliche Referenden*, Kanton Basel-Landschaft, http://www.baselland.ch/ref_moegl-htm.273729.0.html, 17.10.2012.

⁴⁹⁷ *Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Stand am 24. Oktober 2006)*, § 52, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/131_222_1/index.html, 17.10.2012.

⁴⁹⁸ *Gesetz über die politischen Rechte (GPR)*, 5. Mai 1980, art. 53–59b; http://www.sta.be.ch/bellex/d/1/141_1.html, 17.10.2012; *Referenden*, Kanton Bern, <http://www.sta.be.ch/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen/referenden.html>, 17.10.2012.

poparcia przez bardzo różne wielkościami „reprezentacje uprawnionych” sprzyjające referendum w danej sprawie.

Tabela 16

Wybrane instytucje demokracji bezpośredniej w szwajcarskich kantonach

Kanton / skrót	Przedmiot referendum [rodzaj referendum]	Inicjatywa		Referendum fakultatywne	
		liczba podpisów*	okres na zebranie podpisów	liczba podpisów*	okres na zebranie podpisów
1	2	3	4	5	6
Aargau / AG	prawo [o+f], finanse [f]	0,9	12 miesięcy	0,9	90 dni
Appenzell Ausserrhoden / AR	prawo [o+f], finanse [f]	zgromadzenie ludowe			
Appenzell Innerrhoden / AI	prawo [o+f], finanse [o+f]	2,0		2,0	60 dni
Bazylea-Okręg / BL	prawo [o+f], finanse [f], administracja [o]	0,9		0,9	56 dni
Bazylea-Miasto / BS	prawo [f], finanse [f]	3,2		1,6	42 dni
Berno / BE	prawo [f], finanse [f], administracja [f]	2,2	6 miesięcy	1,5	90 dni
Freiburg / FR	prawo [f], finanse [o+f]	3,9	3 miesiące	1,5	90 dni
Genewa / GE	prawo [f], finanse [f], administracja [f]	4,8	4 miesiące	3,4	40 dni
Glarus / GL	prawo [o], finanse [o], administracja [o]	zgromadzenie ludowe			
Graubünden / GR	prawo [o+f], finanse [o+f], administracja [o]	4,0	12 miesięcy	2,4	90 dni
Jura / JU	prawo [f], finanse [o+f], administracja [o]	3,9	12 miesięcy	3,9	60 dni
Lucerna / LU	prawo [f], finanse [o+f]	2,2	12 miesięcy	1,3	60 dni
Neuenburg / NE	prawo [f], finanse [o], administracja [o]	5,7	6 miesięcy	5,7	40 dni
Nidwalden / NW	prawo [f], finanse [o+f], administracja [o]	1,9	2 miesiące	1,0	30 dni
Obwalden / OW	prawo [o+f], finanse [o+f]	2,3		0,5	30 dni
Szafuza / SH	prawo [o+f], finanse [o+f], administracja [o]	2,1		2,1	90 dni
Schwyz / SZ	prawo [o+f], finanse [o]	2,4		2,4	30 dni
Solura / SO	prawo [o+f], finanse [o+f], administracja [o]	1,8	18 miesięcy	0,9	90 dni
Sankt Gallen / SG	prawo [f], finanse [o+f]	2,8	3–6 miesięcy	1,4	30 dni
Ticino / TI	prawo [f], finanse [f]	5,3	2 miesiące	3,7	30 dni
Turgowia / TH	prawo [f], finanse [o+f]	2,9	6 miesięcy	1,4	90 dni
Uri / UR	prawo [o+f], finanse [o+f]	2,4		1,8	90 dni
Waadt / VD	prawo [f], finanse [o]	3,3	3 miesiące	1,7	40 dni

1	2	3	4	5	6
Wallis / VS	prawo [f], finanse [f], administracja [o]	3,3	12 miesięcy	1,7	90 dni
Zug / ZG	prawo [f], finanse [o]	3,2		2,4	60 dni
Zurych / ZH	prawo [f], finanse [o+f], administracja [o]	1,3 inicjatywa indywidualna	6 miesięcy	0,6	60 dni

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

* wymagana liczba podpisów (jako udział procentowy elektoratu).

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

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

Na szczeblu kantonalnym oprócz referendum obligatoryjnych i fakultatywnych stosowana jest instytucja inicjatywy powszechnej. Procedura ta – podobnie jak referendum fakultatywne – wymaga zebrania odpowiedniej liczby podpisów, co ustalono prawem kantonalnym. Wielkość poparcia (liczba podpisów) w poszczególnych krajach związkowych jest różna. I tak np. w kantonie Obwalden wymagana jest liczba 500⁴⁹⁹ podpisów pod daną inicjatywą, w Bazylei-Okregu – 1,5 tys.⁵⁰⁰, w Bazylei-Mieście – 3 tys.⁵⁰¹, a w Bernie – 15 tys. (w przypadku całkowitej rewizji konstytucji – 30 tys.)⁵⁰².

W tabeli – analogicznie do referendum fakultatywnych – z racji różnic w wymaganej liczbie podpisów wskaźnik ten został przedstawiony jako odsetek wszystkich uprawnionych do głosowania w kantonie. Dane dotyczące inicjatywy powszechnej wskazują, że pomysły będące jej przedmiotem wymagają uzyskania różnego poparcia w różnych krajach związkowych. Najmniejsze (pod względem liczby wymaganych podpisów w stosunku do liczby uprawnionych) wymagania postawiono mieszkańcom kantonów Argowia (0,9% podpisów wszystkich uprawnionych), Bazylea-Okręg (0,9% podpisów wszystkich uprawnionych), Zurych (1,3% podpisów wszystkich uprawnionych oraz inicjatywa indywidualna) czy Solura (1,8% podpisów wszystkich uprawnionych). Natomiast

⁴⁹⁹ *Allgemeine Informationen zum Volksbegehren (Initiativrecht)*, Kanton Obwalden, http://www.ow.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=2048, 17.10.2012.

⁵⁰⁰ *Ausführliche Informationen über Initiativen*, Kanton Basel-Landschaft, http://www.baselland.ch/achermann_ini-htm.273750.0.html#body-over, 17.10.2012.

⁵⁰¹ *Verfassung des Kantons Basel-Stadt...*, op. cit., art. 47 ust. 1.

⁵⁰² *Gesetz über die politischen...*, op. cit., art. 58 i art. 62 ust. 2; *Initiativen*, Kanton Bern, <http://www.sta.be.ch/sta/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen/initiativen.html>, 17.10.2012.

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

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

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

Jak zaznaczono wcześniej, w dwu szwajcarskich kantonach – Glarus i Appenzell Innerrhoden – do dnia dzisiejszego funkcjonuje instytucja zgromadzenia ludowego, określana mianem *Landsgemeinde*⁵⁰³. Nazwa ta dosłownie oznacza wspólnotę zamieszkującą dany kraj⁵⁰⁴. Geneza szwajcarskich zgromadzeń ludowych sięga okresu średniowiecza⁵⁰⁵. Jak pisze Łukasz Jakubiak, początek *Landsgemeinde* należy łączyć „z przejęciem od urzędników sądowych uprawnień do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (*Reichsvogtei*). Z czasem zgromadzenia ludowe zaczęły dysponować kompetencjami do stanowienia prawa oraz administrowania. W ich trakcie podejmowane były także najważniejsze decyzje w sprawach dotyczących stosunków zewnętrznych kantonu”⁵⁰⁶.

W początkach swojego istnienia *Landsgemeinde* były zgromadzeniami mężczyzn zdolnych do noszenia broni. W kantonach Uri oraz Schwyz pierwszych śladów zgromadzeń można się doszukiwać już w XIII w. Podobnie w Unterwalden – instytucja funkcjonowała tam od roku 1300 r. Po podzieleniu kantonu na Obwalden i Nidwalden – w obu jednostkach powstały odrębne zgromadzenia ludowe. W latach 1376 i 1387 *Landsgemeinde* po raz pierwszy ustanowiono w kantonach Zug i Glarus. W kantonie Appenzell pierwsze zgromadzenie ludowe obradowało w 1403 r.⁵⁰⁷ Po podzieleniu kantonu na

⁵⁰³ H.-P. Schaub, *Maximising direct democracy – by popular assemblies or by ballot votes?*, paper presented at the 3rd ECPR Graduate Conference Dublin City University (30.08–1.09.2010), s. 6, <http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/752.pdf>, 13.11.2012.

⁵⁰⁴ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 40.

⁵⁰⁵ Choć pojawiają się również opinie, że *Landsgemeinde* zakorzenione są w zgromadzeniach obywateli starożytnej Grecji.

⁵⁰⁶ „Mimo podobieństw do sposobu funkcjonowania ateńskiej eklezji, nie ma podstaw, by domniemywać, że w okresie wyłaniania się średniowiecznych szwajcarskich zgromadzeń ludowych świadomie odwoływano się do wzorców starożytnych. Formułowano pogląd o wywodzeniu się instytucji *Landsgemeinde* z wieców (*Thing*) odbywanych wśród plemion germańskich”, Ł. Jakubiak, *Kantonalne zgromadzenie ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXXII, z. 4/2010, s. 108; zob. M. H. Hansen, *The Tradition of the Athenian Democracy A.D. 1750–1990*, „Greece & Rome”, nr 1/1992, vol. 39, s. 21–22; L. Carlen, *Die Landsgemeinde in der Schweiz. Schule der Demokratie*, Jan Thorbecke Verlag, Sigmaringen 1976, s. 9–12; A. Vatter, *Kantonale Demokratie im Vergleich...*, op. cit., s. 228–229.

⁵⁰⁷ A. Vatter, *Kantonale Demokratie im Vergleich...*, op. cit., s. 228–229; L. Carlen, *Die Landsgemeinde in der Schweiz...*, op. cit., s. 6–8.

Appenzell Ausserrhoden oraz Appenzell Innerrhoden instytucję tę wykorzystywano w obu kantonach. Zgromadzenia ludowe występowały w ośmiu wymienionych kantonach i półkantonach do połowy XIX stulecia⁵⁰⁸.

Współcześnie występujące zgromadzenia ludowe można zdefiniować jako przewidziane w konstytucjach kantonalnych zebrania uprawnionych mieszkańców danego kantonu, podczas których to zgromadzeń korzystają oni z przyznanych im przez prawo kantonalne uprawnień. *Landsgemeinde* odbywa się jeden raz w roku – w Glarus zwykle w pierwszą niedzielę maja (w roku 2012 odbyło się 6 maja, w roku 2013 planowane jest na 5 maja)⁵⁰⁹, natomiast w Appenzell Innerrhoden – w ostatnią niedzielę kwietnia (w roku 2012 odbyło się 29 kwietnia, w roku 2013 planowane jest na 28 kwietnia)⁵¹⁰.

Zgromadzenie Ludowe jest swoistym spotkaniem uprawnionych obywateli, którzy gromadzą się na wolnym powietrzu na centralnym placu kantonu (*Landsgemeindeplatz*), by debatować i decydować o najważniejszych kantonalnych kwestiach. Całemu wydarzeniu towarzyszy bardzo uroczysta oprawa. Przedmiotem każdego zgromadzenia ludowego są sprawy istotne z punktu widzenia mieszkańców kraju związkowego. Podczas tych corocznych spotkań decyduje się m.in. o prawie czy o wydatkach kantonalnych. Każdy uczestnik *Landsgemeinde* ma możliwość zabrania głosu w czasie debaty. Głosowanie odbywa się poprzez podniesienie ręki i każdorazowo traktowane jest jako referendum o charakterze obligatoryjnym. Jak podaje B. Banaszak, istnieje możliwość przeprowadzenia głosowania tajnego lub też ograniczenia przedmiotu zgromadzenia ludowego tylko do wyboru określonych organów bądź głosowania nad jakąś sprawą bez uprzedniej dyskusji⁵¹¹.

Mimo iż wyjątkowy charakter kantonalnych zgromadzeń ludowych stanowi o oryginalności systemu politycznego w Konfederacji Szwajcarskiej, to jednak instytucja ta często poddawana jest krytyce. Jej przyczyną są kontrowersje związane z realizacją jednego z fundamentalnych założeń demokracji – tajności głosowania. Z powodów praktycznych *Landsgemeinde* zostało zniesione we wszystkich krajach związkowych z wyjątkiem dwóch, gdzie nadal jest najwyższą instytucją polityczną na szczeblu kantonalnym.

Pod względem liczby zastosowań poszczególnych form demokracji bezpośredniej zauważyć należy, iż we wszystkich krajach związkowych na przestrzeni minionych ponad 40 lat (w okresie 1970–2012)⁵¹² przeprowadzono łącznie 4568 różnych głosowań.

Najwięcej razy odwoływano się do referendum obligatoryjnego. To obowiązkowe głosowanie – głównie w sprawach związanych z przyjmowaniem konstytucji, z poprawkami wnoszonymi do kantonalnej ustawy zasadniczej oraz z kantonalnymi kwestiami finansowymi – przeprowadzono 3026 razy. Najwięcej referendów obligatoryjnych przeprowadzono w kantonie Zurych – 346, następnie w Szafuzie – 268, w Gryzonii – 264

⁵⁰⁸ H.-P. Schaub, *Maximising direct...*, op. cit., s. 5.

⁵⁰⁹ *Glärner Landsgemeinde*, Kanton Glarus, <http://www.landsgemeinde.gl.ch/node/1>, 17.10.2012.

⁵¹⁰ *Landsgemeinde*, Kanton Appenzell Innerrhoden, <http://www.ai.ch/de/politik/sitzung/>, 17.10.2012.

⁵¹¹ *Konstytucja kantonu Appenzell-Ausserrhoden*, art. 45 ust. 3, *Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden*, vom 30. April 1995, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/131.224.1.de.pdf>, 17.01.2005; B. Banaszak, *Porównawcze prawo ...*, op. cit., s. 301.

⁵¹² W niniejszej części – dotyczącej liczby zastosowań poszczególnych form demokracji bezpośredniej – z powodu braku danych dot. wszystkich głosowań od początku ich zastosowania, wykorzystano dane Center for Research on Direct Democracy (<http://www.c2d.ch>). Szczegółowe dane dotyczące okresu 1.01.1970–1.11.2012 przedstawione są w tabeli.

oraz w kantonie Bazylea-Okręg – 257 głosowań. Najmniej głosowań obligatoryjnych odbyło się w kantonach Appenzell Innerrhoden⁵¹³, Nidwalden i Obwalden – odpowiednio: 9, 6 i 17.

Tabela 17

**Instytucje demokracji bezpośredniej w kantonach szwajcarskich
w okresie 1.01.1970–1.11.2012**

Kanton / skrót	Inicjatywa ludowa	Kontr-projekt	Referendum obligatoryjne	Referendum fakultatywne	Łącznie
Aargau / AG	32	4	197	5	238
Appenzell Ausserrhoden / AR	10	3	21	6	40
Appenzell Innerrhoden / AI	15	1	6	8	30*
	Zgromadzenie ludowe				
Bazylea-Okręg / BL	59	13	257	31	360
Bazylea-Miasto / BS	78	19	38	137	272
Berno / BE	20	3	64	22	109
Freiburg / FR	12	3	62	22	99
Genewa / GE	56	25	115	73	269
Glarus / GL	Zgromadzenie ludowe				0
Graubünden / GR	8	4	264	7	283
Jura / JU	4	0	49	13	66
Lucerna / LU	35	7	63	42	147
Neuenburg / NE	8	4	49	11	72
Nidwalden / NW	30	1	9	11	51
Obwalden / OW	5	1	17	9	32
Szafuza / SH	34	12	268	0	314
Schwyz / SZ	17	2	162	13	194
Solura / SO	30	7	314	15	366
Sankt Gallen / SG	27	5	104	26	162
Ticino / TI	30	6	32	30	98
Turgowia / TH	16	6	157	14	193
Uri / UR	24	5	195	23	247
Waadt / VD	49	7	38	24	118
Wallis / VS	5	0	134	9	148
Zug / ZG	29	6	65	33	133
Zurych / ZH	116	27	346	38	527
Łącznie	749	171	3026	622	4568

* Wszystkie głosowania odbywały się podczas Landsgemeinde.

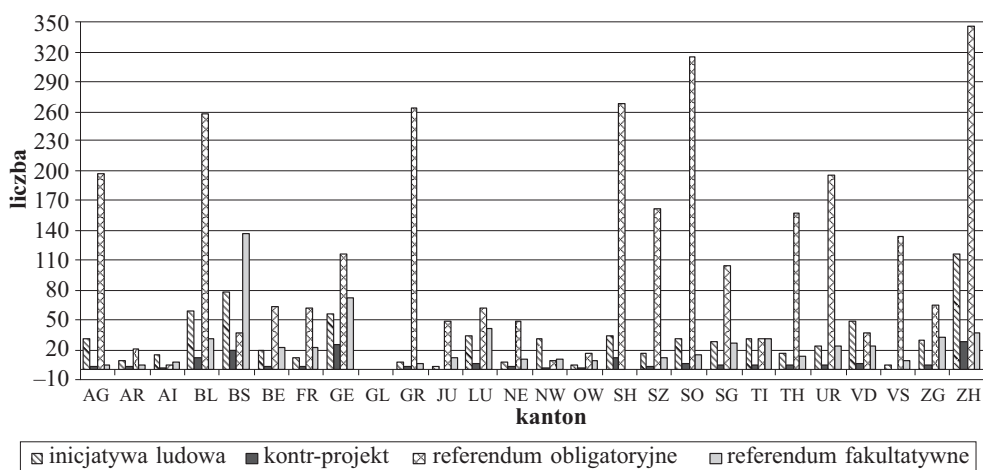
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Center for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch>, 1.11.2012.

⁵¹³ W Appenzell Innerrhoden najważniejszą instytucją demokracji bezpośredniej jest zgromadzenie ludowe, w czasie którego podejmowane są decyzje co do większości kantonalnych spraw, wymagających rozstrzygnięcia.

Drugim najczęściej wykorzystywanym narzędziem bezpośredniej demokracji na płaszczyźnie kantonowej jest inicjatywa ludowa, w wyniku której odbyło się 749 głosowań. Najbardziej aktywni w odwoływaniu się do tej procedury są mieszkańcy kantonów: Zurych (116 głosowań) i Bazylea-Miasto (78 głosowań). Najmniej razy skorzystano z tego narzędzia w pięciu krajach związkowych: Jura (4 głosowania), Obwalden i Wallis (po 5 głosowań) oraz Grayzonii i Neuchâtel (po 8 głosowań).

Trzecim pod względem wykorzystania narzędziem demokracji bezpośredniej w szwajcarskich kantonach jest referendum fakultatywne, do którego odwoływano się 622 razy. Zdecydowanym liderem, jeśli chodzi o liczbę przeprowadzonych głosowań fakultatywnych, jest kanton Bazylea-Miasto, gdzie aż 137 spraw rozstrzygnięto w oparciu o tę procedurę. Drugim wynikiem w tym zakresie poszczycić się może kanton Genewa, w którym – w porównaniu do Bazylei-Miasta – liczba referendów fakultatywnych jest dwukrotnie mniejsza – 73 głosowania. Najmniej decyzji w drodze referendów fakultatywnych zapadło w kantonach Argowia (5 referendów), Appenzell Ausserrhoden (6 referendów) oraz Gryzonia (7 referendów). W przypadku Appenzell zaznaczyć należy, iż mała liczba głosowań jest konsekwencją tego, że do września 1997 r. w kantonie tym funkcjonowała instytucja zgromadzenia ludowego, podczas którego głosowano nad najważniejszymi sprawami kantonalnymi. Ostatnie *Landsgemeinde* miało miejsce 27 kwietnia 1997 r. Pierwszym głosowaniem przy urnach było to z 28 września 1997 r. w sprawie zniesienia zgromadzenia ludowego. Wcześniej (podczas zgromadzeń ludowych) w drodze inicjatywy rozstrzygnięto 5 kwestii (w latach 1972, 1984, 1994, 1996 i 1997), nad kontrprojektem głosowano jeden raz (w 1997 r.). Podobnie zresztą było, jeśli chodzi o głosowanie w drodze referendum obligatoryjnego – takie głosowanie odbyło się jednokrotnie – w dniu zgromadzenia ludowego – 27 kwietnia 1997 r.⁵¹⁴

Wykres 6. Wykorzystanie instytucji demokracji bezpośredniej w kantonach szwajcarskich (1.01.1970–1.11.2012)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Center for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch>, 1.11.2012.

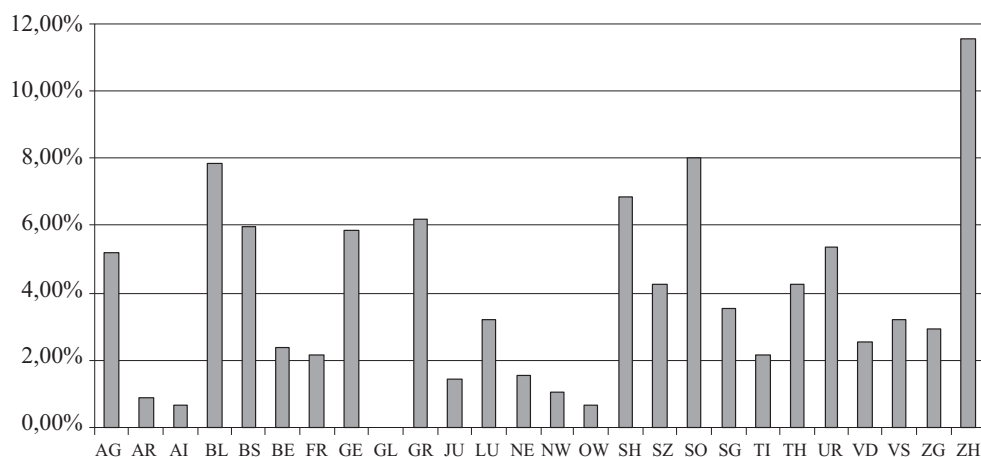
⁵¹⁴ Center for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch>, 1.11.2012.

Warto zauważyć, iż w omawianym okresie żadnego referendum fakultatywnego nie przeprowadzono w kantonie Szaфуza, w którym mimo iż istnieje taka możliwość, uprawnieni o wiele częściej korzystają z trzech pozostałych form uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji kantonalnych.

Najmniej głosowań kantonalnych – jak wynika z tabeli – przeprowadzonych było nad kontrprojektami. Przeprowadzono ich łącznie 171, z czego najczęściej w największych miastach Szwajcarii: Zurychu – 27, Genewie – 25 i Bazylei-Mieście – 19. W Walis nie przeprowadzono żadnego głosowania tego typu, w trzech kantonach (Appenzell Innerrhoden, Nidwalden i Obwalden) odbyło się po jednym takim głosowaniu.

Analizując dane dotyczące wykorzystania demokracji bezpośredniej w poszczególnych kantonach, zauważa się, iż średnia liczba głosowań przypadająca na jeden kanton wynosi około 176, co odpowiada 3,75% wszystkich głosowań kantonalnych.

Wykres 7. Średni udział form demokracji bezpośredniej w kantonach szwajcarskich (1.01.1970–1.11.2012) (łączna liczba głosowań w każdym kantonie w stosunku do łącznej liczby wszystkich głosowań)



Źródło: Opracowanie własne.

Na wykresie 7. odzwierciedlono średnie wykorzystanie instytucji demokracji bezpośredniej we wszystkich krajach związkowych. Widać, że w niektórych kantonach zdecydowana większość najważniejszych kantonalnych decyzji podejmowana jest w drodze form zarezerwowanych dla demokracji bezpośredniej, w innych zaś wiele spraw przekazanych zostało do podjęcia parlamentom kantonalnym.

Biorąc zatem pod uwagę zakres wykorzystania demokracji bezpośredniej, wyróżnić można kilka grup kantonów. Pierwsze rozróżnienie, które zostało już wcześniej zaznaczone, to podział na kantony z *Landsgemeine* (Appenzell Innerrhoden i Glarus) oraz te, które mają parlamenty krajowe, a część decyzji przekazywana jest do rozstrzygnięcia uprawnionym do głosowania mieszkańcom.

Drugim kryterium pozwalającym dokonać podziału kantonów jest liczba głosowań (można je określić – „bezpośrednich”): referendum oraz tych, będących wynikiem inicjatywy ludowej lub złożenia kontrprojektu. I tu wyróżnić można następujące grupy kantonów:

- 1) kantony głosujące bardzo często⁵¹⁵ (w każdym z kantonów przeprowadzono powyżej 300 głosowań). Do tej grupy zaliczyć należy kanton Zurych, gdzie do referendum odwoływano się 527 razy. Tak duża liczba głosowań pozwala określić ten kraj związkowy mianem *heavy user*. Żaden z pozostałych krajów związkowych nie przeprowadził podobnej liczby głosowań. Ze względu na znaczącą (choć o wiele mniejszą) liczbę kwestii poddanych do rozstrzygnięcia w drodze demokracji bezpośredniej, do tej samej grupy zaliczono również kantony Solura, Bazylea-Miasto i Szafluza, w których mieszkańcy wypowiadali się 366, 360 i 314 razy na temat najważniejszych dla nich spraw. W tych czterech kantonach odwołano się do demokracji bezpośredniej łącznie 1567 razy. 34,3% wszystkich głosowań kantonalnych odbyło się w tej grupie państw;
- 2) kantony często odwołujące się do instytucji demokracji bezpośredniej (od 100–299 głosowań). Do tej kategorii zaliczono 13 krajów związkowych: Argowia, Bazylea-Miasto, Berno, Genewa, Gryzonja, Lucerna, Schwyz, Sankt Gallen, Turgowia, Uri, Waadt, Wallis i Zug. W tych kantonach odwołano się do głosowań bezpośrednich łącznie 2513 razy. 55,03% wszystkich głosowań kantonalnych odbyło się w tej grupie państw;
- 3) kantony odwołujące się do rozwiązań demokracji bezpośredniej niesystematycznie, można rzec – od czasu do czasu. Do tej grupy zakwalifikowano oba kantony Appenzell, Fryburg, Jura, Neuchâtel, Nidwalden, Obwalden i Ticino. W tej grupie przeprowadzono łącznie 488 głosowań (11,41% wszystkich głosowań kantonalnych);
- 4) kantony niekorzystające z tzw. bezpośrednich głosowań powszechnych. W tej grupie znajduje się kanton Glarus. Do tej grupy można zaliczyć również Appenzell Innerroden, gdzie przeprowadza się również zgromadzenie ludowe. Wszystkie uwzględnione w tabeli głosowania miały miejsce podczas *Landsgemeinde*.

Jeśli chodzi o wyniki głosowań „bezpośrednich” w szwajcarskich kantonach, to podobnie jak w przypadku procedur na szczeblu federalnym, obserwuje się tu prawidłowość polegającą na tym, że inicjatywy ludowe (które zwykle proponują nowe rozwiązania różnych kwestii), w przywiązaniu do swojej tradycji społeczeństwie szwajcarskim, rzadko trafiają na podatny grunt. Większość z nich jest odrzucana przez elektorat. Jeśli chodzi o referenda, to trudno sformułować „twarde” wnioski. Rezultat bowiem referendów – zarówno obligatoryjnych, jak i fakultatywnych – zależy w znacznej mierze od kwestii poddawanych pod głosowanie, ich znaczenia dla wyborców, a także od zainteresowania mieszkańców przedkładanymi im pod głosowanie problemami.

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

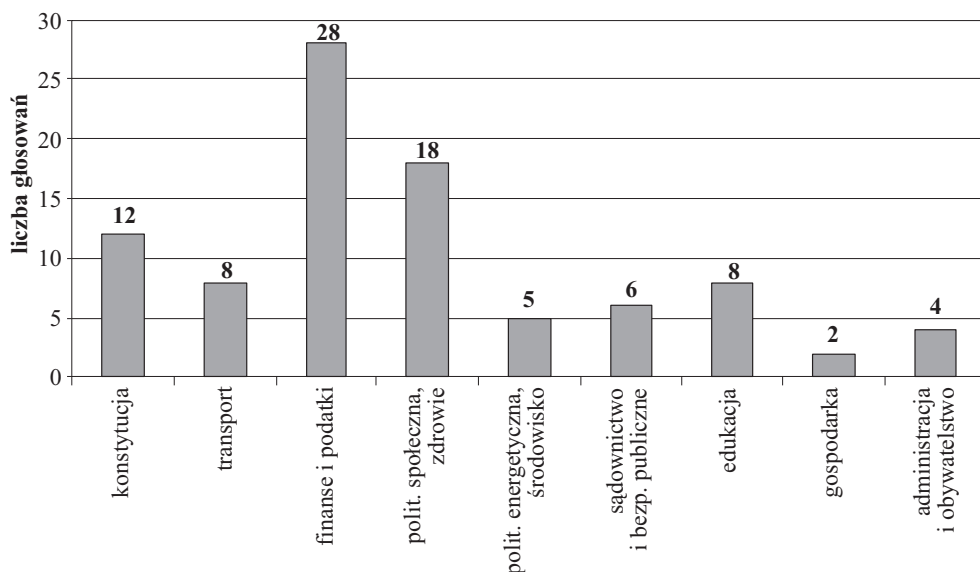
W kontekście przedmiotu referendum warto odnotować fakt, iż w wielu szwajcarskich kantonach wykształciła się praktyka obowiązkowego akceptowania wydatków na różnego typu przedsięwzięcia kantonalne. Zanim pieniądze zostaną wydane (przez kantonalny rząd) na jakiś cel, musi być przeprowadzone referendum w tej sprawie. Lars P. Feld oraz John G. Matsusaka w latach 1980–1998 prowadzili w 26 szwajcarskich kra-

⁵¹⁵ Używając określenia „bardzo często”, autorka ma na myśli największą liczbę głosowań.

jach związkowych badania, których przedmiotem były relacje pomiędzy istnieniem instytucji referendum obligatoryjnego w kwestiach finansowych a poziomem wydawanych przez rządy kantonalne pieniędzy. Okazało się, że kantony, gdzie obowiązkowo przeprowadza się „finansowe” referenda, wydają znacząco mniej pieniędzy niż pozostałe kraje związkowe⁵¹⁶. Wniosek ten jest o tyle interesujący, że wskazuje na brak zbieżności pomiędzy intencjami rządzących a oczekiwaniami społecznymi.

W celu ukazania zakresu przedmiotowego referendów kantonalnych, na poniższym wykresie przedstawiono dane dotyczące liczby głosowań nad różnymi zagadnieniami, które były przedłożone szwajcarskim wyborcom w okresie od 1 stycznia do 1 listopada 2012 r. Zauważyć należy, iż w analizowanym przedziale czasowym najczęściej głosowanymi kwestiami na szczeblu kantonalnym były podatki, sprawy finansowe i budżetowe. Stwierdzić zatem można, że referenda dotyczące majątku finansowego krajów związkowych stanowią dzisiaj ważny element kantonalnej demokracji bezpośredniej.

**Wykres 8. Przedmiot kantonalnych referendów i inicjatyw
w okresie 1.01.2012–1.11.2012 r.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Center for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch>, 1.11.2012.

Drugim pod względem popularności przedmiotem głosowania są sprawy związane z polityką społeczną i problemami dotyczącymi polityki zdrowotnej – przeprowadzono łącznie 18 głosowań na ten temat. Trzecią lokatę na liście najczęściej rozpatrywanych w referendach spraw zajęły poprawki konstytucyjne. Głosowań o takim przedmiocie było w sumie 12.

⁵¹⁶ L. P. Feld, J. G. Matsusaka, *Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons*, „Journal of Public Economics”, nr 87/2003, s. 2705.

W rozpatrywanym okresie najmniej referendów kantonalnych przeprowadzono w sprawach gospodarczych (2 referenda), w sprawach reform administracyjnych (2 referenda) oraz kwestiach związanych z nadawaniem obywatelstwa (2 referenda).

Na podstawie niniejszego zestawienia kwestii przedkładanych wyborcom do rozstrzygnięcia można sformułować wniosek, iż obywatele szwajcarscy zajmują się przede wszystkim „zarządzaniem finansami kantonalnymi”, co niejako potwierdza potoczną opinię o Helwetach – jako narodzie przedsiębiorczym, a dzięki tej właściwości – i bardzo bogatym, żyjącym w dużym dobrobycie.

Tabela 18

Daty i liczba referendów kantonalnych w okresie 1.01.2012–1.11.2012

Kanton	Liczba głosowań				Razem
	11.03	17.06	23.09	data dodatkowa	
Aargau	3	2	2		7
Appenzell Ausserrhoden	2				2
Bazylea-Okreg	2	4	2		8
Bazylea-Miasto		1		3 (5.02)	4
Berno			6		6
Genewa	2	3		1 (14.10)	6
Graubünden	2		1	1 (29.01)	4
Lucerna	2	2			4
Neuchâtel		3	1		4
Obwalden	1				1
Szafuza	1				1
Szwyz		3	3		6
Solura	4	1	1		6
Sankt Gallen		1	1		2
Turgowia		1	2		3
Ticino			3		3
Uri			6	3 (15.04.)	9
Vaud		2			2
Zug	2				2
Zurych	2	7	2		11
	23	30	30	8	91

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Center for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch>, 1.11.2012.

Analiza 91 głosowań referendalnych zorganizowanych w pierwszych 10 miesiącach 2012 r. skłania również do zwrócenia uwagi na liczbę głosowań w poszczególnych krajach związkowych Konfederacji Szwajcarskiej. Godzi się zauważyć, iż liczba referendów w kantonach jest zróżnicowana. Podczas gdy w jednym kantonie uprawnieni decydowali w 11 kwestiach (Zurych), to w innych krajach związkowych odbyło się

jedno (Obwalden, Szaфуza) lub dwa głosowania (Zug, Sankt Gallen). We wszystkich 20 kantonach, w których głosowano łączna liczba referendów wyniosła 91, natomiast (w ciągu rozpatrywanych 10 miesięcy) na każdy kanton przypadało średnio 4,55 głosowania. Wynik ten należy ocenić jako bardzo wysoki i nieporównywalny z tym samym wskaźnikiem w jakimkolwiek innym państwie na świecie.

Większość głosowań kantonalnych odbywa się w tym samym dniu, co referenda federalne. W 2012 r. – 83 spośród 91 głosowań przeprowadzono właśnie „dołączając” referenda kantonalne do spraw państwowych.

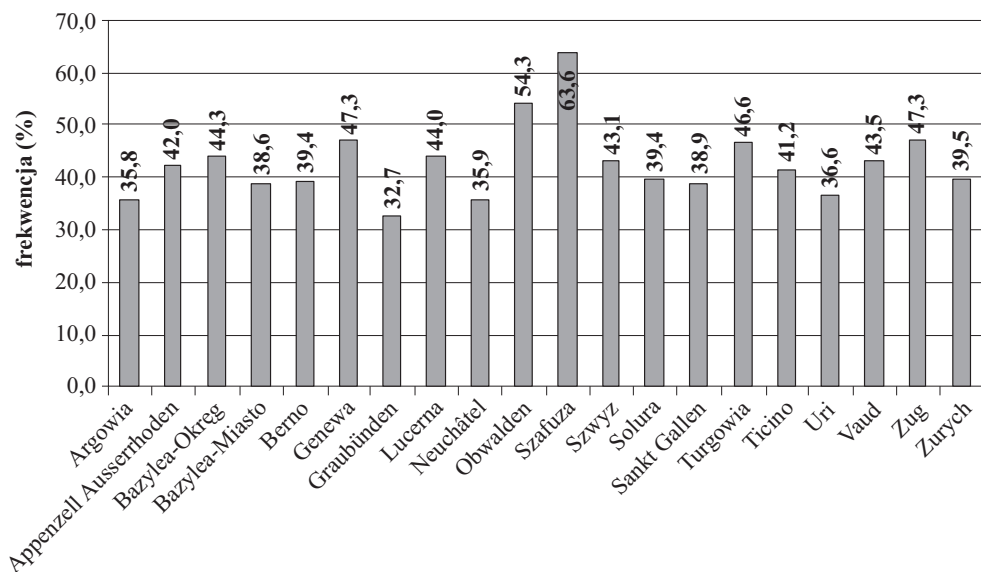
W czterech kantonach postanowiono zorganizować referenda w innych (dodatkowych) terminach aniżeli wskazane przez władze federacji. I tak w Bazylei-Mieście – na cztery głosowania – trzy przeprowadzono 5 lutego 2012 r., w Genewie – jedno spośród sześciu referendów odbyło się 14 października 2012 r., w kantonie Gryzonja jedno spośród czterech głosowań przeprowadzono 29 stycznia 2012 r., natomiast w Uri – trzy z dziewięciu głosowań miały miejsce 15 kwietnia 2012 r.

Przypomnieć należy, iż łączenie (w jednym dniu głosowania) wielu pytań referendalnych, z różnych szczebli podziału administracyjnego państwa, sprzyjać może zwiększaniu partycypacji wyborczej. Trudno jednak jest formułować wnioski na temat zmian w poziomie frekwencji w referendach. Niedogodność ta związana jest przede wszystkim z tym, iż każde głosowanie dotyczy innego zagadnienia, przez co budzi też inne zainteresowanie wyborców, co z kolei rzutuje na poziom udziału uprawnionych. Można rzec, iż każde referendum to innego rodzaju głosowanie i dlatego trudno je ze sobą porównywać. Niezwykle trudnym zadaniem jest zatem konstruowanie jednoznacznych konkluzji. Porównanie jednak poziomów udziału obywateli w głosowaniach „łączonych” (gdzie prócz udzielania odpowiedzi na pytania kantonalne, wyborcy mieli możliwość głosować również w sprawach federacji) pozwala zauważyć, iż w wielu przypadkach referendów organizowanych w terminach dodatkowych (innych niż wskazane przez federację) frekwencja wyborcza jest niższa od tej towarzyszącej głosowaniom nad kwestiami państwowymi i kantonalnymi. Jako stosowne przykłady podać można głosowania przeprowadzone w „dodatkowych terminach” w kantonach Bazylea-Miasto, Genewa i Gryzonja. W porównaniu do frekwencji z poprzedzających je lub następujących po nich referendów „łączonych” poziom udziału uprawnionych był niższy: w Bazylei – 5 lutego frekwencja osiągnęła średni poziom około 36,6%, w Genewie 31,77%, a w Graubünden – 16,77%. Natomiast w kolejnych lub poprzednich głosowaniach partycypacja była wyższa: w Bazylei-Mieście – 44,02% (17 czerwca), w Genewie – 48,05% (17 czerwca), a w Graubünden – 40,32% (11 marca) i 32,06% (23 września). W kantonie Uri taka prawidłowość nie zaistniała – w głosowaniu „łączonym” z 23 września odnotowano obecność około 35,2% uprawnionych, natomiast w dniu 15 kwietnia średnia frekwencja osiągnęła poziom ponad 38,5%⁵¹⁷.

Analiza danych dotyczących poziomu frekwencji wyborczej w głosowaniach kantonalnych pozwala stwierdzić, iż wskaźnik ten kształtuje się inaczej w poszczególnych krajach związkowych, a wpływają na to m.in. przedmiot, data głosowania czy liczba rozstrzyganych kwestii.

⁵¹⁷ Center for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch>, 1.11.2012.

**Wykres 9. Średni poziom frekwencji w referendach kantonalnych
w okresie 1.01.2012–1.11.2012**



Źródło: Opracowanie własne.

W głosowaniach z 2012 r. najwyższy poziom średniej partycypacji odnotowano w kantonie Szaфуza – 63,56%. Wysoka frekwencja zaobserwowana została również w Obwalden – 54,27%. Najmniejsze zaangażowanie wyborców zarejestrowano w dwu krajach związkowych: w Argowii i Graubünden: 35,77% i 32,65%. Średni poziom frekwencji we wszystkich kantonalnych głosowaniach w okresie od 1 stycznia do 1 listopada 2012 r. wyniósł 42,68%. W ośmiu z 20 krajów związkowych średni poziom frekwencji był niższy od tej wartości.

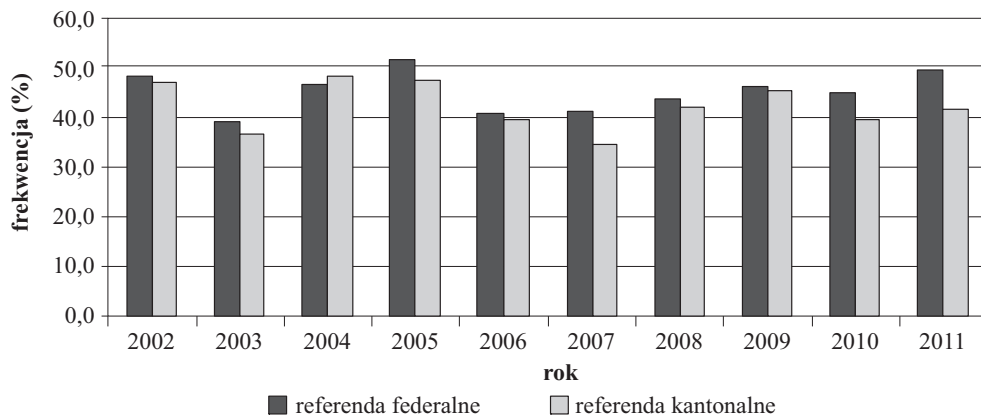
W kontekście kantonów z najwyższym poziomem średniego udziału obywateli w głosowaniach kantonalnych zaznaczyć należy, iż zarówno w Szaфуzie, jak i w Obwalden przeprowadzono tylko jedno głosowanie. W pozostałych krajach związkowych frekwencja mogła „rozłożyć się” na kilka głosowań – stąd niższy poziom wskaźników dotyczących partycypacji. Dodatkowo, w Szaфуzie funkcjonuje głosowanie obowiązkowe, co w znacznej mierze wpływa na poziom udziału obywateli.

Rozważania na temat referendów kantonalnych prowadzą do kilku istotnych wniosków.

Po pierwsze, w szwajcarskich kantonach narzędzia demokracji bezpośredniej – podobnie jak na poziomie państwowym – znajdują bardzo duże zastosowanie, o czym świadczą liczby corocznie przeprowadzanych głosowań nad inicjatywami ludowymi czy liczba przeprowadzonych referendów.

Po drugie, kantonalne rozwiązania dotyczące instytucji demokracji bezpośredniej są bardzo zróżnicowane – zarówno jeśli chodzi np. o liczbę wymaganych podpisów do zainicjowania referendum, czas na zebranie podpisów. Cecha wspólna szwajcarskiej kantonalnej demokracji bezpośredniej jest instytucja obligatoryjnego referendum konstytucyjnego, które funkcjonuje we wszystkich krajach związkowych.

Wykres 10. Średnia frekwencja w referendach federalnych i kantonalnych (2002–2011)



Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 19

Średnia frekwencja w referendach federalnych i kantonalnych (2002–2011)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Federacja	48,2	39,2	46,8	51,2	40,7	41,2	43,8	46,2	44,8	49,2
Kantony	46,9	36,8	48,1	47,3	39,5	34,5	41,7	45,6	39,3	41,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Center for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch>, 1.11.2012.

Po trzecie, zakres przedmiotowy głosowań kantonalnych – mimo tego, że dominują kwestie finansowe i podatkowe – jest bardzo szeroki. Pozwala to stwierdzić, iż w szwajcarskich krajach związkowych niemal każda kwestia może być poddana pod głosowanie obywateli. Daje to szerokie możliwości zaangażowania wyborców w kształtowanie realiów funkcjonowania poszczególnych kantonów.

Po czwarte, powszechnym stało się zjawisko „dołączania” kwestii kantonalnych do głosowań federalnych. Zdarzyć się zatem może, iż wyborca szwajcarski, zamierzając głosować w głosowaniu(ach) na poziomie federalnym i kantonalnym, poproszony będzie o udzielenie kilku, kilkunastu odpowiedzi na pytania z karty wyborczej federalnej oraz kantonalej. W takiej sytuacji jedna osoba uprawniona do głosowania w ciągu roku będzie wyrażać swoje zdanie w co najmniej kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu kwestiach przedłożonych jej w referendach.

Po piąte, w szwajcarskich kantonach – podobnie jak na szczeblu federalnym – wskaźniki partycypacji uprawnionych do głosowania charakteryzują się dość dużą zmiennością. Zależne są one m.in. od przedmiotu głosowania (od tego czy głosowane zagadnienie będzie miało duży wpływ na życie społeczności kantonalej), od tego, czy jednego dnia referendalnego głosuje się w sprawach federalnych i kantonalnych, a także od samego kraju związkowego, w którym przeprowadzane jest referendum.

Po szóste, średnia frekwencja w głosowaniach kantonalnych jest zazwyczaj nieco niższa w porównaniu do tego samego wskaźnika z referendów w sprawach całej federacji. Na wykresie i w tabeli zaprezentowano poziomy frekwencji z wszystkich głosowań,

które odbyły się w federacji oraz w kantonach w dekadzie 2002–2011. Dodać należy, iż podobne poziomy frekwencji są wynikiem tego, że oba typy głosowania przeprowadzane są jednego dnia (łączenie pytań federalnych i kantonalnych).

Widać, iż tylko w jednym roku – 2004 – frekwencja kantonalna była wyższa niż frekwencja z głosowań w sprawach państwowych. Świadczy to zapewne o tym, że kwestie federalne mobilizują do głosowania szersze rzesze uprawnionych. Nie świadczy to jednak o tym, że społeczeństwo szwajcarskie problemy kantonalne traktuje jako mniej istotne – wręcz przeciwnie: to problemy rozstrzygane na poziomie krajów związkowych w o wiele bardziej widoczny sposób wpływają na życie przeciętnego obywatela. Wydaje się jednak, iż kwestie głosowane na poziomie federalnym aktywizują wyborców m.in. dlatego, że tych głosowań państwowych jest mniej, a także, iż dotyczą one spraw o wiele szerszym zasięgu przedmiotowym, a także czasami o większym ciężarze gatunkowym. Dlatego też Szwajcarzy chcą mieć swój udział w tych kilku decyzjach natury ogólnonarodowej. Biorąc zatem pod uwagę średni poziom frekwencji w głosowaniach federalnych i kantonalnych (pamiętając jednocześnie o liczebności pytań referendalnych), oba te wskaźniki uznać można za relatywnie wysokie.

Reasumując powyższe rozważania stwierdzić należy, iż demokracja bezpośrednia funkcjonująca na poziomie kantonów szwajcarskich działa sprawnie. Co ciekawe, porównanie procedur tej formy demokracji bezpośredniej ze szczybłą federacji i kantonów, pozwala formułować wniosek, że te drugie – są efektywniejsze. Między innymi przez to, że w kantonach przeprowadza się więcej głosowań oraz przez to, że czas zainicjowania jakiejś zmiany do momentu jej przyjęcia i wejścia w życie jest znacznie krótszy niż na poziomie państwa (np. okres zbierania podpisów pod inicjatywa lub referendum fakultatywnym). Taki stan rzeczy potwierdza tezę, stawianą przez wielu badaczy, iż demokracja bezpośrednia działa lepiej, bardziej efektywnie w małych wspólnotach i społecznościach.

4.3. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W SZWAJCARSKICH GMINACH

Gminy stanowią jednostki najniższego poziomu struktury państwa. Oprócz zadań, które zostały im przydzielone (przez kantony, w których skład wchodzi, oraz przez federację), jednostki lokalne mają także własne kompetencje w różnych dziedzinach.

Instytucjonalnym wyrazem demokracji bezpośredniej na szczybłą lokalnym w Szwajcarii jest przyjęcie w autonomicznych gminach takich rozwiązań jak *Gemeindeversammlung* (lokalne zgromadzenie wyborców), referenda oraz inicjatywy lokalne.

Niewątpliwie, demokracja bezpośrednia (realizowana na najniższym szczybłą podziału administracyjnego państwa helweckiego) budzi w ostatnich latach duże zainteresowanie. Jeśli można mówić o trendzie w kierunku coraz szerszego zastosowania bezpośrednich procedur, to z pewnością jest on obserwowalny w szwajcarskich gminach. Tam demokracja bezpośrednia – jak zaznacza Andreas Ladner – postrzegana jest jako panaceum na coraz większe rozczarowanie polityką i politykami, a także działalnością partii politycznych⁵¹⁸. Stąd też tak intensywne odwoływanie się do bezpośrednich narzędzi sprawowania władzy.

⁵¹⁸ A. Ladner, *Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland*, „Environment and Planning. Government and Policy”, nr 20/2002, s. 813.

Należy zaznaczyć, iż 26 krajów związkowych mając swoje konstytucje i ustanawiając kantonalny system prawny, wskazuje swoim gminom, w jaki sposób te mają kreować i organizować swoje instytucje polityczne. Każda zatem jednostka lokalna – podobnie jak kantony – ma swoje organy wykonawcze, które w większości przypadków wybierane są bezpośrednio przez obywateli⁵¹⁹ i składają się średnio z sześciu członków⁵²⁰. Jeśli chodzi o instytucje prawodawcze – jak zostało wspomniane w poprzednim rozdziale – w gminach spotyka się dwa odmienne systemy. Niektóre gminy posiadają parlamenty (rady) lokalne (te instytucje występują w około 20% wszystkich gmin), a w innych – około 80% – funkcjonują tzw. zgromadzenia obywateli (zgromadzenie lokalne) – *Gemeindeversammlung* (znane też pod pojęciem *Einwohnerversammlung*).

To czy lokalne decyzje zapadają na zgromadzeniu wyborców czy na forum parlamentu gminnego, w dużej mierze zależne jest od rozmiaru poszczególnych jednostek lokalnych: w mniejszych gminach funkcjonują bowiem zgromadzenia, natomiast w większych – zazwyczaj parlamenty gminne. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż nie oznacza to, że takie instrumenty demokracji bezpośredniej, jak inicjatywy ludowe czy referenda lokalne są tym samym bardziej rozpowszechnione w większych pod względem populacji jednostkach (uzupełniając w ten sposób formy demokracji przedstawicielskiej). Dane liczbowe wskazują, że wykorzystanie inicjatyw i referendów w dużych gminach jest większe aniżeli w gminach małych. Jednak zaznaczyć należy, iż już partycypacja na zgromadzeniach oraz frekwencja w głosowaniach powszechnych w tych dużych jednostkach jest znacznie mniejsza aniżeli w małych gminach. Partycypacja w tych formach demokracji bezpośredniej maleje wraz ze wzrostem liczby mieszkańców poszczególnych gmin⁵²¹.

Analiza wykorzystania narzędzi demokracji bezpośredniej w gminach szwajcarskich i specyfika tych instrumentów narzucają więc niejako prowadzenie rozważań, dzieląc helweckie gminy na te, w których funkcjonują parlamenty lokalne oraz te, w których obywatele gromadzą się na *Gemeindeversammlung*.

Podczas *Gemeindeversammlung* wszyscy zainteresowani uprawnieni do głosowania spotykają się, by podejmować decyzje o najważniejszych dla swoich wspólnot lokalnych kwestiach. Zgromadzenia w gminach są w swej istocie kopią kantonalnych *Landsgemeinde* i zaliczane są do instytucji demokracji bezpośredniej⁵²². Warto zauważyć, iż zgromadzenia gminne – w przeciwieństwie do kantonalnych *Landsgemeinde* – organizowane są kilka razy (najczęściej dwa razy)⁵²³ w roku. Kompetencje rad gminnych

⁵¹⁹ Organy wykonawcze gminy składają się z od 3 do 30 osób; A. Ladner, *Laymen and executives in Swiss local government*, w: *Transforming Political Leadership in Local Government*, red. R. Berg, N. Rao, Londyn 2005.

⁵²⁰ A. Ladner, *Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik*, Chavannes-pre's-Renens: Cahier de l'IDHEAP Nr. 237/2008, s. 11–12.

⁵²¹ A. Ladner, *Size and direct democracy...*, op. cit., s. 813.

⁵²² A. Ladner, *Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy*, w: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford 2011, s. 203.

⁵²³ Za przykład gmin, w których zwykle są po dwa zgromadzenia lokalne rocznie są gminy: Oberrohrdorf i Bettingen; *Einwohnergemeinde (Protokolle)*, Oberrohrdorf Online, <http://www.oberrohrdorf.ch/politik/gemeindeversammlung/einwohnergemeindeversammlung/protokolle.html>, 12.10.2012; *Gemeindeversammlung*, Gemeinde Bettingen, http://www.bettingen.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=59:gemeindeversammlung&catid=52:gemeindeversammlung&Itemid=71, 12.10.2012.

i zgromadzeń gminnych są bardzo zbliżone. Oba typy instytucji pełnią funkcje kontrolne, kreacyjne, prawodawcze, a także decydują w sprawach nieleżących w kompetencjach organów wykonawczych lub nie będących przedmiotem głosowań powszechnych. Typowe zagadnienia rozstrzygane na szczeblu gminnym to przede wszystkim miejskie i gminne projekty o szczególnym charakterze z konsekwencjami finansowymi, zmiany w prawie lokalnym, przyjmowanie lokalnego budżetu czy stawek podatkowych.

W gminach ze zgromadzeniami proces podejmowania decyzji jest całkowicie oparty na demokracji bezpośredniej – bowiem obywatele dwa razy w roku decydują we wszystkich kluczowych sprawach, np. lokalnego budżetu czy finansów gminy. Zdarza się, że w sprawach pilnych (na wniosek od 5% do 30% uprawnionych)⁵²⁴ zgromadzenia zwoływane są w dodatkowym terminie⁵²⁵. Wszyscy uprawnieni do głosowania mieszkańcy gminy mogą uczestniczyć w takim zgromadzeniu, mogą na nim głosować oraz zgłaszać poprawki. Oddawanie głosu podczas głosowania odbywającego się na zgromadzeniu lokalnym polega na podniesieniu ręki. W niektórych przypadkach odpowiednia liczba uprawnionych może zażądać utajnienia głosowania. Wtedy procedura głosowania jest standardowa – przy urnie wyborczej.

Jeśli chodzi o zgromadzenia lokalne, to jedną z najbardziej – wydaje się – interesujących kwestii z nimi związanych, jest kształtowanie się poziomu udziału uprawnionych do głosowania na tego typu zgromadzeniach. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż więcej niż połowa szwajcarskich gmin liczy mniej niż tysiąc mieszkańców. Uwzględniając jednak wielkość populacji całego państwa, okazuje się, że w tych najmniejszych gminach mieszka tylko niewielki odsetek liczby wszystkich mieszkańców federacji. W rzeczywistości prawie połowa Szwajcarów żyje w gminach liczących powyżej 10 tys. mieszkańców. Te największe jednostki lokalne stanowią jednak tylko 4% liczby wszystkich gmin⁵²⁶.

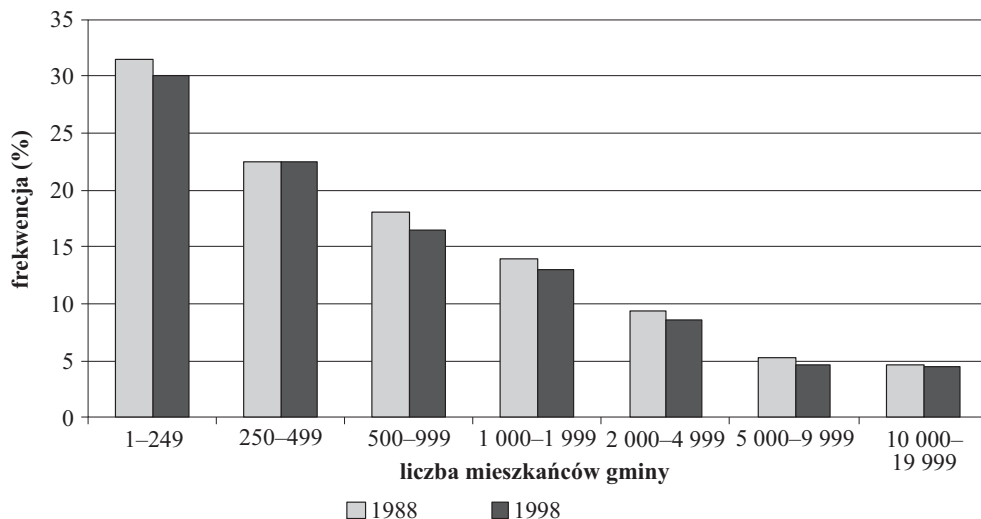
Analiza partycypacji uprawnionych obywateli w zgromadzeniach na szczeblu lokalnym jest stosunkowo trudna, co wynika przede wszystkim z niewielkiej ilości dostępnych informacji dotyczących takich zebrań w poszczególnych gminach. Jedno z najbardziej spójnych i całościowych badań na ten temat przeprowadził Andreas Ladner z Uniwersytetu Berneńskiego. W latach 1988 oraz 1998 przebadał on frekwencję na zgromadzeniach wyborców w 1335 szwajcarskich gminach. Analizowane gminy zostały podzielone na siedem kategorii – w zależności od liczby mieszkańców danej jednostki lokalnej. W grupie gmin zamieszkałych przez maksymalnie 1 tys. osób wyróżnione zostały gminy liczące do 249 mieszkańców, gminy liczące od 250–499 mieszkańców oraz te liczące od 500 do 999 mieszkańców. Większe gminy podzielone zostały na cztery grupy: od 1 tys., do 1999 mieszkańców, od 2 tys. do 4999 mieszkańców, od 5 tys. do 9999 oraz od 10 tys. do 19 999 osób.

⁵²⁴ P. Lafitte, *Les institutions de démocratie directe en suisse au niveau*, Cahiers de l'IDHEAP, Institut de Hautes Etudes en Administration Publique, Lausanne 1987, s. 10, za: A. Ladner, *Size and direct democracy...*, op. cit., s. 818.

⁵²⁵ Gminą, gdzie np. w 2010 i 2011 zorganizowano trzy, a w roku 2009 – cztery zgromadzenia jest gmina Frankendorf; *Gemeindeversammlung*, Frankendorf, http://www.frenkendorf.ch/xml_1/internet/de/application/d7/f137.cfm, 12.10.2012.

⁵²⁶ A. Ladner, *Size and direct democracy...*, op. cit., s. 814.

Wykres 11. Średnia frekwencja na zgromadzeniach lokalnych w 1335 gminach szwajcarskich w latach 1988 i 1998 (w zależności od wielkości populacji poszczególnych gmin)



Źródło: A. Ladner, *Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland*, „Environment and Planning. Government and Policy”, nr 20/2002, s. 823.

Wyniki przeprowadzonych przez Ladnera badań oraz korelację między poziomem partycypacji a wielkością gminy przedstawiono na wykresie. Na podstawie analizy uzyskanych danych wykazano, że średnia partycypacja w zgromadzeniach w roku 1998 wyniosła 17,5%. Na zgromadzeniach przeprowadzanych 10 lat później średnia frekwencja zmalała o 1% w stosunku do tej pierwszej, osiągając poziom 16,5%. Co wydaje się bardzo ciekawe, udział obywateli zmniejszył się we wszystkich kategoriach gmin – poza tymi najmniejszymi, liczącymi od 250 do 499 mieszkańców.

Dane przedstawione na wykresie wskazują na zależność pomiędzy rozmiarem gminy a poziomem frekwencji na *Gemeindeversammlung*. Najwyższą frekwencją podczas zgromadzeń lokalnych cieszą się gminy najmniejsze – liczące do 249 mieszkańców. Około 30% uprawnionych obywateli uczestniczy w zgromadzeniach w tej grupie jednostek.

W drugiej wyróżnionej grupie gmin zauważalny jest spadek frekwencji o prawie 10%. Podobnie w kolejnych grupach: z każdym zwiększeniem liczebności gminy – odnotowuje się mniejszy udział uprawnionych na zgromadzeniach. W każdej z grup do 5 tys. mieszkańców frekwencja jest niższa w stosunku do frekwencji w poprzedniej grupie o niecałe 10%. W gminach, gdzie populacja jest liczbowo największa – partycypacja na zgromadzeniach jest znacznie niższa niż w jednostkach najmniejszych. Różnica w poziomie partycypacji na zgromadzeniach między tymi gminami jest na poziomie około 25%. W gminach powyżej 5 tys. mieszkańców udział na zgromadzeniach wynosi około 5%, co jest równoznaczne z tym, że 5 na 100 uprawnionych decyduje się uczestniczyć w takim wydarzeniu. Gdyby zamienić dane procentowe na liczbowe, okazałoby się, że partycypacja na *Gemeindeversammlung* kształtuje się w sposób następujący: w gminach najmniejszych – do 249 mieszkańców – średnio do 75 osób, w gminach od 250 do 499 mieszkańców średnio od około 55 do 110 osób, w kolejnej grupie gmin od około 80 osób do 165 osób, w gminach liczących od 1000 do 1999 mieszkańców

– w zgromadzeniach uczestniczy średnio od 130 do 260 osób, w kolejnej grupie od 170 do 420 osób, natomiast w dwu ostatnich wyróżnionych grupach gmin liczba uczestników zgromadzeń wynosi średnio od 245 do 490 osób, oraz od około 500 do prawie 1 tys.⁵²⁷ Widać zatem, że mieszkańcy niewielkich wspólnot lokalnych o wiele chętniej angażują się w tego typu formy sprawowania władzy aniżeli ci obywatele, którzy pochodzą z największych gmin.

Słusznym jest zatem stwierdzenie wskazujące na to, że im większa (pod względem liczebności) gmina, tym niższa frekwencja na zgromadzeniach wyborców i mniejsze zaangażowanie obywateli w rządzenie jednostkami lokalnymi.

Rozpatrując zagadnienie poziomu frekwencji uprawnionych w zgromadzeniach lokalnych – *Gemeindeversammlung* – w latach 1988 i 1998, zauważyć należy, iż o ile spadek średniej frekwencji z 17,5% do 16,5% jest stosunkowo niewielki, to sam poziom partycypacji może stanowić powód do niepokoju. Dane bowiem wskazują, że relatywnie mały odsetek społeczeństwa chce decydować o sprawach swojej wspólnoty lokalnej.

Ważnym w tym kontekście wydaje się fakt, iż w mniejszych gminach 75% uczestników zgromadzeń ludowych bierze w nich udział regularnie, podczas gdy w większych – stali uczestnicy zgromadzeń stanowią 50%. Godny uwagi jest również fakt, iż na zgromadzeniach „nadzwyczajnych” – zwoływanych w kontrowersyjnych czy pilnych kwestiach – frekwencja wyborcza w dużych gminach jest trzykrotnie wyższa aniżeli na zwykłych zgromadzeniach. W najmniejszych gminach udział obywateli na nadzwyczajnych zgromadzeniach również wzrasta – tyle że dwukrotnie.

Większy rozmiar gminy wpływa zatem z jednej strony na zmniejszenie skłonności każdego wyborcy do regularnego udziału w zgromadzeniach, z drugiej zaś strony implikuje wyższy odsetek ludzi zmobilizowanych do uczestnictwa w zgromadzeniach nadzwyczajnych – w przypadku najbardziej kontrowersyjnych kwestii⁵²⁸.

Należy zauważyć, iż zgromadzenie lokalne nie jest jedyną instytucją demokracji bezpośredniej w szwajcarskich gminach z *Einwohnerversammlung*. W około 90% tych jednostek podziału administracyjnego wykorzystuje się również lokalne inicjatywy, a w 75% z nich także referendum gminne⁵²⁹.

W ponad połowie gmin, w których stosowana jest instytucja zgromadzeń, uczestniczący w *Gemeindeversammlung* mogą zdecydować o przekazaniu jakiejś kwestii do rozstrzygnięcia elektoratowi w głosowaniu powszechnym. Celem takiego działania jest założenie, że w referendum zgłosuje większa liczba obywateli, czego skutkiem mogłaby być większa legitymizacja podejmowanej decyzji.

Dodatkowo, w ponad 50% gmin sprawa rozstrzygana zwykle na zgromadzeniu wyborców może być przedmiotem referendum, jeśli zażąda tego (w zależności od przepisów gminnych) od 5% do 40% obywateli uprawnionych do głosowania. W niektórych z gmin sprawa co do której już podjęto decyzję na zgromadzaniu, może zostać również

⁵²⁷ Wyczerpania własne na podstawie danych A. Ladnera.

⁵²⁸ A. Ladner, *Size and direct democracy* ..., op. cit., s. 823.

⁵²⁹ Rozważając instrumenty szwajcarskiej demokracji bezpośredniej, przypomnieć należy, iż referenda dotyczą decyzji podjętych przez parlamenty lub/ i rządy lokalne, umożliwiając uprawnionym wyrażenie sprzeciwu wobec działań władz lokalnych. Inicjatywy natomiast służą proponowaniu zmian poprzez zgłaszanie „obywatelskich” pomysłów.

przedłożona wyborcom⁵³⁰. Takie głosowanie traktowane jest jako opcjonalne referendum przeciw decyzji podjętej w sposób bezpośredni na zgromadzeniu lokalnym⁵³¹.

Jeśli chodzi o drugi typ gmin wyróżniony w niniejszej części – gminy z parlamentami – zaznaczyć należy, iż tam obywatele dysponują tymi samymi instrumentami co na szczeblu federalnym: inicjatywą ludową, referendum fakultatywnym oraz obligatoryjnym, a także – w niektórych gminach – inicjatywą indywidualną.

W największej gminie szwajcarskiej – w liczącym 360 tys. mieszkańców (w tym 210 tys. uprawnionych do głosowania) Zurychu – do dyspozycji obywateli są właśnie wymienione powyżej cztery procedury demokracji bezpośredniej. Referendum obligatoryjne przeprowadza się w sprawach: zmian kodeksu gminnego (*Gemeindeordnung*) i ważnych wydatków publicznych⁵³², natomiast przedmiotem referendum fakultatywnego może być decyzja parlamentu lokalnego. Aby takie głosowanie zostało przeprowadzone, musi być spełniony jeden z następujących warunków: większość członków tegoż parlamentu podczas tej samej sesji musi podjąć decyzję o przekazaniu sprawy wyborcom, w ciągu 20 dni od ogłoszenia decyzji przynajmniej 4 tys. uprawnionych zażąda głosowania, lub w ciągu 30 dni 1/3 członków lokalnego parlamentu na piśmie złoży wniosek o referendum.

Aby przeprowadzić inicjatywę ludową w Zurychu, stosowny wniosek w ciągu sześciu miesięcy musi zdobyć poparcie 4 tys. uprawnionych do głosowania. Jeśli inicjatywa dotyczy zakresu przedmiotowego referendum obligatoryjnego, wówczas przeprowadza się głosowanie powszechne. Jeśli inicjatywa nawiązuje do przedmiotu referendum fakultatywnego, wówczas decyzja leży w rękach lokalnego parlamentu. Decyzja podjęta przez parlament, może być poddana pod referendum.

Kolejną instytucją demokracji bezpośredniej w gminie Zurych jest tzw. inicjatywa indywidualna, polegająca na założeniu pisemnego wniosku przez osobę uprawnioną do głosowania. Taki wniosek staje się przedmiotem obrad lokalnego parlamentu, a podczas trzech kolejnych sesji winien zyskać poparcie 2/3 spośród 125 radnych. Po zabraniu odpowiedniego poparcia, inicjatywa trafia do organu wykonawczego lub komisji. Ciała te w ciągu 18 miesięcy wypracowują propozycję projektu, który następnie jest przedmiotem debaty parlamentarnej. Aby inicjatywa była ważna musi ją poprzeć minimum 42 radnych. Wówczas dalsza procedura przebiega tak samo, jak w przypadku inicjatywy ludowej⁵³³.

Podsumowując, zaznaczyć należy, iż na szczeblu lokalnym wykorzystanie instytucji demokracji bezpośredniej, takich jak inicjatywa czy referenda, jest bardzo szerokie. Gminne inicjatywy ludowe oraz referenda stosowane są częściej w większych pod względem ludnościowym gminach. Wynika to z faktu, iż po pierwsze w dużych jednostkach jest zwykle więcej problemów wymagających podjęcia decyzji, a po drugie w dużych gminach występuje większa liczba aktorów politycznych (polityków, partii politycznych, różnorodnych grup interesu), którzy mogą wpływać na wykorzystanie

⁵³⁰ P. Lafitte, *Les institutions de de'mocratie directe...*, op. cit., s. 14.

⁵³¹ A. Ladner, *Size and direct democracy...*, op. cit., s. 816–817.

⁵³² Istnieje zasada, że każdy wydatek i projekt droższy niż 10 mln franków lub bieżące wydatki większe niż 500 tys. franków muszą być przedmiotem głosowania.

⁵³³ A. Ladner, *Size and direct democracy...*, op. cit., s. 817.

konkretnych narzędzi bezpośrednich, a także na zakres przedmiotowy poszczególnych głosowań⁵³⁴. Dodać można również argument, że w przypadku dużych gmin przeprowadzenie referendum jest bardzo wygodnym z perspektywy obywateli sposobem uczestnictwa w procesie rządzenia. Występujące w większości helweckich gmin zgromadzenia lokalne obywateli potwierdzają istotną rolę suwerena w procesie podejmowania decyzji dotyczących funkcjonowania gminy. Taki stan rzeczy świadczy o niezwykle dużym wpływie obywateli na sposób kreowania polityki lokalnej w szwajcarskich gminach, co potwierdza „wyjątkowość” tych jednostek podziału administracyjnego federacji w porównaniu z ich odpowiednikami w innych państwach Europy i świata.

4.4. PODSUMOWANIE

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

Tabela 20

Instytucje demokracji bezpośredniej w Szwajcarii (federacja, kantony, gminy)

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

Źródło: Opracowanie własne.

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

Zakres przedmiotowy głosowań w poszczególnych jednostkach federalnych wyznacza szwajcarskie ustawodawstwo. To, co nie jest zarezerwowane dla federacji, może być

⁵³⁴ Ibidem, s. 826.

przedmiotem decydowania kantonalnego. Z kolei o zakresie kompetencyjnym gmin, decydują kantony, w których skład one wchodzi.

Jeśli chodzi o poziom partycypacji w głosowaniach powszechnych, to zauważyć należy, iż na szczeblu państwowym w ostatnich latach jest on bardzo zróżnicowany: od około 30% do około 50%. Analizując ten wskaźnik na przestrzeni lat, nie da się nie zauważyć, że bynajmniej nie jest on często na najwyższym poziomie. Istnieje przy tym zależność pomiędzy frekwencją a przedmiotem głosowań: partycypacja jest wyższa, gdy rozstrzygane są sprawy bardzo ważne, często międzynarodowe, a także kontrowersyjne. W sprawach mniej istotnych głosuje zazwyczaj około 30% wyborców, czyli – jak dowodzi W. Linder – ta grupa, która praktycznie zawsze uczestniczy w głosowaniach. Dodać warto, że na poziom frekwencji wpływ może mieć również liczba kwestii przedłożonych do rozstrzygnięcia tego samego dnia. Jeśli chodzi o frekwencję na niższych poziomach, to zauważyć należy podobne prawidłowości. W wachlarzu szwajcarskich form demokracji bezpośredniej na uwagę zasługują instytucje kantonalnych zgromadzeń ludowych oraz lokalnych zgromadzeń. Tam średnia partycypacja jest relatywnie niska i zależna od rozmiaru gmin, w których odbywa się zgromadzenie (im mniejsza gmina, tym większy udział wyborców).

Warto wspomnieć w tym miejscu o szczególnej konstrukcji prawnej głosowań w Szwajcarii. Po pierwsze, nie funkcjonują tam progi wyborcze (klausule zaporowe), które decydują o uznaniu referendum za ważne i wiążące. Stąd decyzje podjęte w drodze głosowań obligują odpowiednie organy do wprowadzenia ich w życie. Po drugie, nawet instytucja inicjatywy ludowej (która – jak wykazano – często jest nieefektywna) wydaje się być bardziej skuteczną aniżeli inicjatywy w innych państwach. Owa efektywność wynika przede wszystkim z pominięcia parlamentu w procedurach inicjowania głosowań w przedkładanych przez obywateli kwestiach (bezpośrednia inicjatywa ludowa). W Szwajcarii bowiem wniosek minimum 100 tys. obywateli wiąże władze do przeprowadzenia referendum w proponowanej sprawie. Podobnie rzecz ma się na poziomie kantonów i gmin. Godzi się przy tym zauważyć, że państwo to jest jednym z tych krajów na świecie, w których w drodze referendum, czy też w drodze głosowań na zgromadzeniach ludowych podejmuje się największą liczbę decyzji państwowych, kantonalnych (regionalnych) i lokalnych. Każdego roku wyborca szwajcarski ma okazję głosować w referendum przynajmniej kilkakrotnie. Praktyka dowodzi, że liczba głosowań czasami przekracza nawet 20.

Podsumowując, stwierdzić należy, iż demokracja bezpośrednia oraz towarzysząca jej kultura polityczna o charakterze uczestniczącym to istotne i nieodłączne elementy systemu politycznego Szwajcarii. W porównaniu z innymi państwami Konfederacja Szwajcarska jest zdecydowanym liderem pod względem stosowania bezpośrednich narzędzi demokratycznych. Państwo to jest jedynym takim na świecie, gdzie w drodze głosowań referendalnych podejmuje się tak dużą liczbę decyzji państwowych, kantonalnych i lokalnych. Doświadczenia szwajcarskich gmin, kantonów, jak i całej federacji wskazują na to, że demokracja bezpośrednia jest bardzo często wykorzystywanym, głęboko zakorzenionym, ale przede wszystkim niezmiernie efektywnym elementem systemu politycznego Szwajcarii, bez którego – wydaje się – Szwajcarzy nie wyobrażają sobie funkcjonowania federacji.

Rozdział 5

OD „TRADYCYJNEGO” DO „ELEKTRONICZNEGO” REFERENDUM. JAK ZMIENIA SIĘ SZWAJCARSKA DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA?

Szwajcarski system sprawowania władzy oparty jest w znakomitej mierze na instytucjach demokracji bezpośredniej. Bezpośrednie procedury demokratyczne wykorzystywane są – jak przedstawiono w poprzednim rozdziale – na wszystkich poziomach podziału administracyjnego państwa i mają ponad 150-letnią (a nawet – jak w przypadku *Landsgemeinde* – jeszcze dłuższą) tradycję, co pozwala określać Szwajcarię jako państwo wyjątkowe, jeśli chodzi o rozwój bezpośredniej formy rządów.

Zauważyć należy, iż na początku XIX wieku w Szwajcarii nie było jeszcze mowy o bezpośrednim wpływie narodu na najważniejsze decyzje państwowe. Wyjątek stanowiło jedynie osiem kantonów, w których praktykę polityczną stanowiło rządzenie za pośrednictwem zgromadzenia ludowego. Od 1948 r. przeprowadzono w Szwajcarii niemal 600 referendów na szczeblu federalnym, natomiast w kantonach, tylko w ciągu ostatnich 43 lat, przeprowadzono ponad 4,5 tys. głosowań, będących formami demokracji bezpośredniej. Z kolei na najniższym szczeblu – lokalnym – mimo iż znajdują tam szerokie zastosowanie te same instytucje, co w federacji czy kantonach, największą popularnością cieszy się instytucja zgromadzenia lokalnego wyborców, która w swej istocie jest niemalże kopią kantonalnych *Landsgemeinde* wykorzystywaną w prawie 80% gmin Konfederacji Szwajcarskiej.

Założeniem niniejszego rozdziału jest przedstawienie najważniejszych w opinii autorki zmian obserwowalnych w praktykowaniu demokracji bezpośredniej w Szwajcarii. Celem tej części książki jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, w jakim wymiarze demokracja bezpośrednia w Konfederacji Szwajcarskiej ulega przeobrażeniom? Częściowa odpowiedź na to pytanie zawarta jest w tytule pracy oraz w tytule tego rozdziału. Wydaje się bowiem, że jednym z najważniejszych wymiarów zmian w kontekście wykorzystania instytucji bezpośredniej w Szwajcarii jest umożliwianie wyborcom nowych, a także „nowoczesnych” sposobów uczestnictwa w głosowaniach powszechnych.

W latach 90-tych szwajcarscy wyborcy „wyposażeni zostali” w nową – nietradycyjną formę partycypacji w referendach oraz wyborach – głosowanie korespondencyjne. Następnie – po około 10 latach – umożliwiono im głosowanie przez Internet. Oba nietradycyjne sposoby podejmowania decyzji politycznych stanowią bardzo dobry przykład „otwarcia się” rządzących na potrzeby wyborców. Biorąc bowiem pod uwagę fakt, iż przeciętny Szwajcar corocznie ma możliwość przynajmniej kilkakrotnie odpowiadać na pytania referendalne, decyzję o wprowadzeniu dodatkowych form partycypowania w elekcjach ocenić należy jako pomysł bardzo uzasadniony. Dodatkowo, pamiętać należy również o tym, że wielu Szwajcarów nie mieszka w swoich gminach i kantonach (z różnych przyczyn: m.in. z powodu posiadania pracy poza granicami Szwajcarii) – dla

takich osób alternatywne sposoby głosowania stanowią istotne udogodnienie, pozwalające realizować im swoje prawa polityczne.

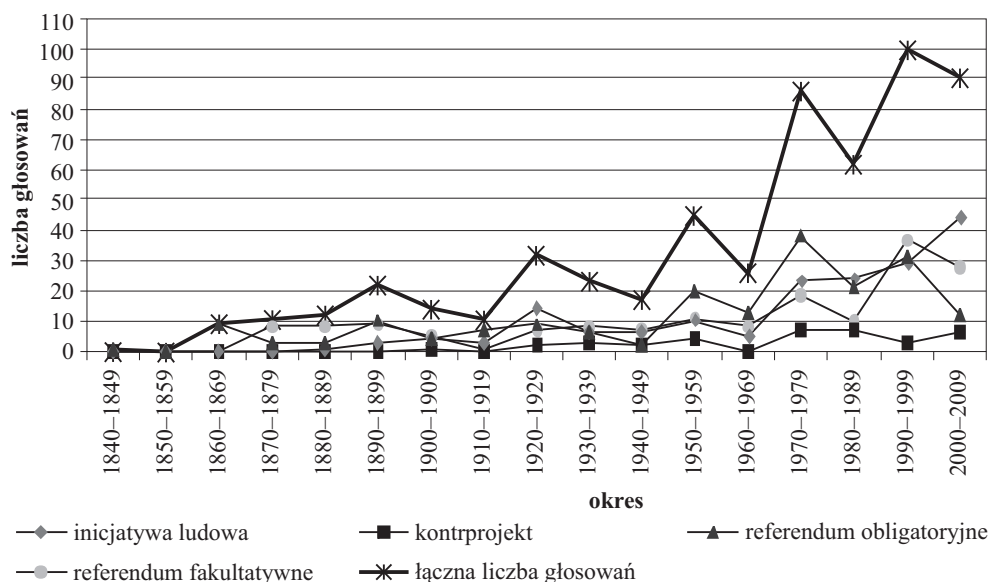
W niniejszym rozdziale zostały zatem uwzględnione następujące aspekty przeobrażeń szwajcarskiej demokracji bezpośredniej. W pierwszej części (można powiedzieć – „wprowadzającej” niejako do najistotniejszego z punktu widzenia pracy zagadnienia elektronicznego głosowania) uwaga została zwrócona na najważniejsze wymiary przeobrażeń obserwowanych w kontekście wykorzystania poszczególnych form demokracji bezpośredniej w Konfederacji Szwajcarskiej. Dużo uwagi poświęcono zmianom w poziomie frekwencji w głosowaniach powszechnych, jako temu wskaźnikowi, który w znacznym stopniu przyczynił się do wdrażania alternatywnych form partycypacji w wyborach i referendach. W kolejnej części rozdziału zaprezentowano najważniejsze koncepcje teoretyczne związane z kształtowaniem partycypacji wyborczej, koncentrując się na ujęciu promowanym przez partycypacjonistów oraz elitarystów. Część trzecia – najbardziej obszerna – poświęcona została alternatywnym sposobom głosowania w Szwajcarii. Przedstawiono przyczyny i konsekwencje wdrożenia głosowania korespondencyjnego. W następnej kolejności zaś uwaga została poświęcona głosowaniu elektrycznemu, które jest trzecią dostępną formą uczestniczenia w głosowaniach powszechnych. Uwzględniono przy tym motywy, dla których postanowiono w Szwajcarii wdrożyć systemy *e-voting*, a także proces realizowania całego projektu *Vote électronique*.

5.1. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W SZWAJCARII. WYBRANE OBSZARY ZMIAN I ICH KONSEKWENCJE

Nie budzącym żadnych wątpliwości jest fakt, iż wraz z upływem lat demokracja helwecka ewoluowała, a wiele przeobrażeń ma miejsce również obecnie. Dynamizm zmian widoczny był przede wszystkim w zakresie i częstotliwości odwoływania się do różnych form demokracji bezpośredniej. Zauważyć należy m.in. zmiany w liczbie wykorzystywanych narzędzi demokracji bezpośredniej na przestrzeni ostatnich ponad 150 lat. Po pierwszym w historii Szwajcarii referendum z 1848 r. nie odwoływano się do tej instytucji na szczeblu federalnym przez ponad 17 lat. Dopiero 14 stycznia 1866 r. przeprowadzono referendum konstytucyjne, w którym uprawnieni do głosowania wypowiadali się w dziewięciu kwestiach dotyczących częściowej rewizji ustawy zasadniczej. Trzecie referendum miało miejsce w roku 1872, a następne w 1874 r. Od tego momentu w kolejnych dekadach liczba przeprowadzanych głosowań zaczęła systematycznie wrosnąć, osiągając nawet liczbę kilkudziesięciu referendów w ciągu dziesięciolecia. Największą liczbę głosowań odnotowano w okresie 1990–1999 – rozstrzygnięto wówczas 100 kwestii. W kolejnym dziesięcioleciu liczba głosowań była również bardzo wysoka – o 10 mniejsza niż w poprzedniej dekadzie. Liczba poszczególnych form głosowań (głosowanie nad inicjatywą ludową i nad kontrprojektem, referendum obligatoryjne i fakultatywne) oraz ich łączna liczba w kolejnych dziesięcioleciach zostały przedstawiona na wykresie 10. Widać tu, iż Szwajcarzy w celu rozstrzygnięcia bardzo dużej liczby kwestii (niespotykanej nigdzie indziej na świecie) zazwyczaj odwołują się do rozwiązań demokracji bezpośredniej. W początkowym okresie stosowania bezpośrednich narzędzi podejmowania decyzji – praktycznie przez pierwsze 50 lat – do roku 1889 liczba referendów w kolejnych dziesięcioleciach nie przekraczała 30. W okresie 1890–1899

liczba pytań referendalnych przedłożonych wyborcom przekroczyła 30, a w następnych siedmiu dekadach liczba pytań wahała się od kilkunastu do ponad 40. Największa zmiana odnotowana została w kolejnych czterech dekadach – wówczas liczba spraw, w których wyborcy podejmowali decyzje – zawsze przekraczała liczbę 60.

Wykres 12. Liczba referendów federalnych w latach 1840–2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Center for Research on Direct Democracy.

Zmiana w liczbie referendów wydaje się być najbardziej istotnym przeobrażeniem „o charakterze ilościowym”, które wpłynęło na to, iż Szwajcaria stawiana jest obecnie jako „wzór”, swoisty „model” państwa o najbardziej zaawansowanym rozwoju procedur demokracji bezpośredniej.

Tak duża liczba głosowań wpływa na to, że Szwajcaria w kontekście wykorzystania procedur demokracji bezpośredniej nie może być porównana z żadnym innym państwem na świecie: po pierwsze dlatego, że nigdzie indziej nie przeprowadza się tylu głosowań „bezpośrednich”, a po drugie dlatego, że w żadnym innym państwie nie spotyka się tak szerokiego zastosowania demokracji bezpośredniej na wszystkich trzech poziomach podziału administracyjnego państwa. Nigdzie indziej na świecie nie ma tak zaawansowanych bezpośrednich form sprawowania władzy na szczeblu państwowym, regionalnym czy lokalnym.

Drugą istotną zmianą obserwowalną w Szwajcarii było odejście na poziomie kantonalnym od instytucji *Landsgemeinde*. Podczas gdy początkowo ta – można rzec – najbardziej bezpośrednia forma demokracji funkcjonowała w ośmiu małych kantonach wiejskich, to – jak zaznaczono we wcześniejszym rozdziale – obecnie procedura ta wykorzystywana jest wyłącznie w dwu krajach związkowych – Appenzell Innerrhoden oraz Glarus⁵³⁵.

⁵³⁵ F. Helg, *Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden*, Juristische Medien AG, Zürich–Basel–Genf 2007, s. 16, 51.

Zauważyć należy, iż wraz z przyjęciem nowoczesnych rozwiązań ustrojowych zapoczątkowany został proces stopniowego znoszenia instytucji *Landsgemeinde* w kolejnych krajach związkowych. Najwcześniej – w roku 1848 – zgromadzenie ludowe zniesiono w kantonach Schwyz⁵³⁶ i Zug⁵³⁷, a instytucja ta została zastąpiona obligatoryjnym i fakultatywnym referendum⁵³⁸. 80 lat później – w dniu 6 maja 1928 r. – z *Landsgemeinde* zrezygnowano w kantonie Uri⁵³⁹, który był jedynym krajem związkowym, gdzie decyzja o zniesieniu zgromadzenia została podjęta właśnie na forum zgromadzenia ludowego. W roku 1953 w wyniku inicjatywy ludowej, której przedmiotem było przywrócenie instytucji *Landsgemeinde*, przeprowadzono referendum, które zakończyło się odmowną decyzją elektoratu (63% głosujących było przeciw)⁵⁴⁰. Ostatnimi krajami związkowymi, które zrezygnowały z instytucji zgromadzenia ludowego były ówczesne półkantony Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden⁵⁴¹ oraz Obwalden⁵⁴². Tam stosowne decyzje zostały podjęte odpowiednio: 1 grudnia 1996 r., 28 września 1997 r. i 29 listopada 1998 r.⁵⁴³

W tym kontekście warto w sposób porównawczy spojrzeć na wykorzystanie instytucji demokracji bezpośredniej w obu grupach kantonów: tych, które do dziś stosują *Landsgemeinde* (Appenzell Innerrhoden i Glarus) oraz tych, w których zniesiono tę formę podejmowania decyzji kantonalnych. Jeśli chodzi o to, w których z kantonów obywatele mają większe możliwości bezpośredniego podejmowania decyzji, to kantony z *Landsgemeinde* wydają się mieć tu przewagę w stosunku do krajów związkowych z systemem referendalnym. Wiąże się to z liczbą i rodzajem instytucji demokracji bezpośredniej w kantonie, z dostępnością tych narzędzi dla obywateli (np. indywidualna inicjatywa), zakresem przedmiotowym kwestii przedkładanych do rozstrzygnięcia podczas zgromadzenia ludowego. Wartością dodaną *Landsgemeinde* jest to, że na forum zgromadzenia przed ostatecznym rozstrzygnięciem danej kwestii prowadzona może być merytoryczna dyskusja zwolenników i przeciwników konkretnej sprawy. Taka możliwość „podnosi” niejako wartość tych rozwiązań demokracji bezpośredniej. W systemach opartych na głosowaniach przy urnach nie ma możliwości prowadzenia bezpośredniej dyskusji przed głosowaniem – temu służy bowiem jedynie kampania wyborcza. Z drugiej jednak strony, gdyby porównać poziom uczestnictwa uprawnionych w zgromadzeniach ludowych i w referendach kantonalnych, to w krajach związkowych z *Landsgemeinde* udział obywateli jest znacząco niższy⁵⁴⁴. Taki stan rzeczy pozwala sformułować wnio-

⁵³⁶ Ostatnie zgromadzenie ludowe przeprowadzono tam 15 grudnia 1847 r.

⁵³⁷ Ostatnie *Landsgemeinde* przeprowadzono tam 3 października 1847.

⁵³⁸ B. Adler, *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789–1866*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2006, s. 187.

⁵³⁹ H.-P. Schaub, *Maximising direct...*, op. cit., s. 6.

⁵⁴⁰ S. Möckli, *Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien*, Bern 1987, s. 54.

⁵⁴¹ Odnotować należy, że w roku 2010 złożono inicjatywę ludową w sprawie przywrócenia *Landsgemeinde*. 70% głosujących nie poparło pomysłu; J. Bendix, *Brauchtum und Politik: Die Landsgemeinde in Appenzell Ausserrhoden*, Herisau 1993; *Kantonale Volksabstimmung vom 13 Juni 2010*, http://www.ar.ch/fileadmin/user_upload/Volksrechte/Abstimmung_Wahlen/130610/Edikt_130610.pdf, 12.10.2012.

⁵⁴² *Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Zürich, Obwalden, Solothurn, Waadt und Genf vom 28. April 1999*, Bundesblatt 1999, Nr. 29, 27. Juli 99, s. 5405; http://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/index0_29.html, 12.10.2012.

⁵⁴³ F. Helg, *Die schweizerischen Landsgemeinden...*, op. cit., s. 24–25.

⁵⁴⁴ H.-P. Schaub, *Maximising direct...*, op. cit., s. 22.

sek, iż o ile oba kantony z *Landsgemeinde* w sposób najbardziej zaawansowany pod względem bezpośredniości umożliwiają partycypację obywateli, to uprawnieni korzystają z tych praw w sposób bardzo wybiórczy⁵⁴⁵.

Można zatem przypuszczać, iż stopniowe odchodzenie od instytucji *Landsgemeinde*, niski poziom frekwencji na zgromadzeniach, a także – sygnalizowane we wcześniejszym rozdziale – problemy z realizacją zasady tajności głosowania, wiązać się będą w przyszłości z przełożeniem akcentów na głosowania referendalne.

Trzecim obszarem zmian w kontekście wykorzystania demokracji bezpośredniej jest frekwencja. Jeśli chodzi o poziom udziału uprawnionych w referendach, zaznaczyć należy, iż w przypadku tego typu głosowań powszechnych, niezwykle trudno jest formułować daleko idące wnioski. Wynika to głównie z faktu, iż poziom frekwencji w poszczególnych latach może znacznie się różnić, co z kolei może być rezultatem materii, które były przedmiotem głosowań. Może zdarzyć się bowiem, że przeprowadzane w ciągu roku referenda będą dotyczyć wyłącznie spraw bardzo istotnych czy kontrowersyjnych z punktu widzenia społeczeństwa – wówczas prawdopodobne jest, że średni poziom frekwencji z referendów z całego roku będzie relatywnie wysoki. Z kolei, gdy w innym roku sprawy przedłożone pod głosowania będą mniej interesujące, wtedy średni poziom uczestnictwa uprawnionych może być niższy. W takiej sytuacji średnie poziomy frekwencji z dwu lat będą wykazywały znaczące różnice, których wyjaśnienie może się wiązać przede wszystkim z kwestią przedmiotów głosowań.

Oprócz tego, wydaje się, że widoczny wpływ na poziom frekwencji może mieć liczba głosowań. Im mniej niekontrowersyjnych zagadnień skumulowanych w głosowaniach w ciągu jednego dnia, wówczas prawdopodobnie mniej osób będzie angażowało się w proces decyzyjny (bo mniejsza liczba osób bezpośrednio zainteresowanych sprawą). Z kolei jeśli przedmiotem głosowań będzie co najmniej kilka zagadnień, wówczas można domniemywać, iż wielość kwestii przełoży się na zaangażowanie większej liczby różnych grup elektoratu (które będą miały jakiś interes w przeforsowaniu lub zablokowaniu głosowanych kwestii)⁵⁴⁶.

Porównując średnią partycypację w poszczególnych latach kolejnych dekad, zauważyć można pewnego rodzaju tendencję spadkową. Z racji istnienia odnotowanych powyżej trudności z formułowaniem szczegółowych wniosków w tym zakresie, należy jedynie zauważyć, iż pewnego rodzaju wskaźnikiem zmian w poziomie frekwencji może być liczba lat, w których średnia partycypacja w referendach przekroczyła poziom 50% (tabela 15 – rozdział 4). I tak, w drugim dziesięcioleciu XX wieku średnia frekwencja z referendów wielokrotnie przekraczała próg 50%. W każdym roku kolejnego dziesięciolecia (1921–1930) w przeprowadzonych referendach uczestniczyła średnio większa część uprawnionych. Podobnie – jeśli chodzi o okresy 1931–1940 i 1941–1950 – we wszystkich latach średnia partycypacja przekraczała 50%. W dekadzie 1951–1960 tylko w pięciu latach frekwencja przekroczyła 50%, natomiast w kolejnych dziesięcioleciach ten wynik systematycznie pogarszał się. W każdej z kolejnych pięciu dekad tylko jeden raz poziom średniego udziału uprawnionych w referendach osiągał poziom 50%: w roku

⁵⁴⁵ Ibidem.

⁵⁴⁶ W tym drugim przypadku pamiętać również należy, iż zbyt duża liczba kwestii przedłożonych wyborcom pod głosowanie może przełożyć się na znacząco niższą partycypację (będącą wynikiem „przeciążenia” elektoratu).

1974 – 55% (1971–1980), w roku 1989 – 52,6% (1981–1990), w roku 1992 – 52% (1991–2000) i w roku 2005 – 51,2% (2001–2010). Widać ponadto, iż wymienione najwyższe poziomy frekwencji również wykazują tendencję spadkową. Przytoczone dane mogą zatem potwierdzać, iż we współczesnej Szwajcarii, w porównaniu do tej sprzed 60–70 lat, poziom zaangażowania wyborców w procesy decyzyjne systematycznie maleje.

Dodatkowo, warto zwrócić uwagę na poziom frekwencji wyborczej w referendach federalnych z perspektywy poszczególnych kantonów. Tam bowiem odnotować można znaczące rozbieżności.

Tabela 21

Średnia frekwencja w referendach federalnych w kantonach w latach 2002–2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Średnio
Łącznie	48,2	39,2	46,8	51,2	40,7	41,2	43,8	46,2	44,8	49,2	45,1
Appenzell A. Rh.	54,2	48,0	53,4	55,9	44,6	41,9	43,2	49,3	46,5	51,7	48,9
Appenzell I. Rh.	48,1	32,9	41,2	48,6	34,3	35,9	34,6	40,2	37,4	44,4	39,8
Argowia	44,4	35,8	43,4	49,2	36,7	35,1	39,8	44,9	41,7	46,4	41,7
Bazylea-Miasto	53,8	48,3	53,3	56,0	45,3	49,2	48,2	51,0	50,9	49,0	50,5
Bazylea-Okręg	49,1	39,5	47,6	49,6	39,4	37,3	43,6	46,0	44,1	49,8	44,6
Berno	46,0	36,3	45,0	45,7	35,5	35,7	39,3	43,5	42,8	52,9	42,3
Freiburg	42,8	34,7	43,3	49,8	40,2	41,1	42,7	43,7	43,1	46,6	42,8
Genewa	53,4	43,4	52,8	56,8	46,9	49,4	52,4	50,7	48,3	47,8	50,2
Glarus	47,8	33,7	42,5	45,8	38,9	35,5	35,5	41,6	36,0	41,7	39,9
Graubünden	41,9	30,9	38,6	45,1	35,3	36,4	39,5	39,3	36,7	44,1	38,8
Jura	39,9	32,9	46,0	48,3	35,7	44,1	42,5	40,0	40,2	39,3	40,9
Lucerna	53,6	41,3	51,5	55,7	43,9	43,0	45,6	45,8	45,2	50,2	47,6
Neuenburg	55,7	47,1	53,3	57,0	45,3	52,2	47,2	48,1	45,6	47,0	49,8
Nidwalden	56,8	41,9	49,9	52,8	42,2	40,1	47,6	48,4	52,1	52,6	48,4
Obwalden	49,4	39,3	49,0	53,7	40,9	41,7	46,7	47,8	50,1	53,9	47,2
Schwyz	54,4	45,9	49,6	54,6	44,7	41,3	44,1	46,0	45,3	51,3	47,7
Solura	51,5	41,3	47,9	49,7	40,2	37,1	42,1	47,4	45,4	48,8	45,1
St. Gallen	48,2	38,3	44,3	49,7	38,7	39,4	40,4	44,8	44,7	47,8	43,6
Szaфуza	66,8	60,7	63,8	66,9	60,2	61,9	61,4	65,1	60,9	64,7	63,2
Ticino	36,4	28,7	42,0	46,4	39,1	40,6	40,7	42,6	40,9	44,0	40,1
Turgowia	48,0	43,5	42,2	50,9	39,9	38,1	38,6	46,1	41,9	49,7	43,9
Uri	43,5	39,7	47,0	45,6	35,0	31,8	35,8	45,4	40,3	43,6	40,8
Waadt	47,7	40,9	48,0	53,0	44,8	50,4	48,6	48,3	47,8	49,4	47,9
Wallis	37,7	27,4	38,3	52,4	39,9	46,9	49,5	49,9	49,8	50,8	44,3
Zug	56,3	43,9	55,0	57,6	46,6	47,2	48,3	52,4	49,6	53,6	51,0
Zurych	51,5	42,5	48,5	53,2	42,1	40,1	45,0	46,5	45,4	49,6	46,4

Źródło: *Entwicklung der Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Volksabstimmungen, nach Kanton (1971–2011)*, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2012, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.html>, 12.10.2012.

Godzi się wspomnieć o tym, że podczas gdy średni poziom frekwencji ze wszystkich referendów w analizowanych latach wynosi 45,1%, to w wielu kantonach średni poziom

udziału uprawnionych w tych głosowaniach istotnie się różni. Największą frekwencją spośród wszystkich krajów związkowych poszczycić się może Szaфуza, gdzie w referendach rocznie glosuje więcej niż 60% uprawnionych, a średnia ze wszystkich referendów na przełomie 10 lat wynosi 63,2% (co jest wynikiem o 18% wyższym od średniej krajowej). Warto jednak zaznaczyć, iż uczestnictwo w tym kantonie ma charakter obligatoryjny, co tłumaczy wysoką frekwencję. Kolejnymi kantonami w rankingu są Zug (51%), Bazylea-Miasto (50,5%) oraz Genewa (50,2%). Najniższą w ciągu ostatniej dekady średnią kantonalną frekwencję z federalnych referendów odnotowano w Gryzonii (38,8%). Podobne wskaźniki osiągnięte zostały w następujących krajach związkowych: Glarus (39,9%), Ticino (40,1%), Uri (40,8%) oraz Jura (40,9%).

Jeśli chodzi o zróżnicowanie średniej frekwencji w poszczególnych kantonach w skali roku, to wartymi szczególnej uwagi wydają się lata 2005 i 2003, w których odnotowano odpowiednio najwyższą (51,2%) i najniższą (39,2%) średnią partycypację w referendach federalnych w ciągu minionej dekady. Uwzględniając perspektywę kantonalną, zauważyć należy, iż w 2005 r. najwyższy udział uprawnionych odnotowano w kantonach: Szaфуza – 63,8% (wynik ten był o ponad 10% wyższy od średniej frekwencji ze wszystkich kantonów), Zug – 57,6%, Neuchâtel – 57% i Genewa – 56,8%. Z kolei najniższy poziom średniej partycypacji w referendach towarzyszył głosowaniom w kantonach: Gryzonia – 45,1%, Uri – 45,6%, Berno – 45,7% i Glarus – 45,8%. Co ciekawe, wskazując kantony z najwyższą i najniższą średnią frekwencją referendalną z roku 2003, nadmienić można, iż niektóre z nich znajdują się w tych samych grupach krajów związkowych: Szaфуza z najwyższą średnią frekwencją – 60,7%, następnie Appenzell Ausserrhoden – z 53,4%, a także Bazylea-Miasto i Neuchâtel z wynikiem takim samym – 53,3%. Najniższą średnią frekwencję odnotowano w Ticino – 28,7%, Wallis – 27,4% oraz Gryzonii – 30,9%.

Analiza rocznej frekwencji we wszystkich kantonach pozwala zauważyć pewne prawidłowości występujące na przełomie rozpatrywanych 10 lat – od 2002 do 2011 r. I tak każdego roku najwyższa średnia frekwencja w referendach kantonalnych odnotowywana była w Szaфуzie. W tym niewielkim terytorialnie kraju związkowym zamieszkałym przez około 75,5 tys. osób, średnio w głosowaniach federalnych uczestniczyło ponad 60% uprawnionych. W żadnym innym kantonie frekwencja nie osiągnęła podobnego poziomu. Drugim kantonem pod względem poziomu średniej frekwencji był Zug (siedem razy w grupie trzech kantonów z najwyższą partycypacją), gdzie każdego roku ten wskaźnik był wyższy od 43,9%, a w ostatnich pięciu latach nawet od 47%. Trzecim krajem związkowym z najwyższą średnią partycypacją jest Bazylea-Miasto (sześciokrotnie w grupie trzech kantonów z najwyższym poziomem frekwencji), gdzie każdego roku w referendach uczestniczyło ponad 45%, a w ostatnich pięciu latach nawet ponad 48%. Kantonami z najniższą frekwencją w danej dekadzie były: Gryzonia (siedmiokrotnie w grupie kantonów z najmniejszym udziałem wyborców, w każdym roku frekwencja poniżej 45,1%, a w ostatnich latach (poza rokiem 2011) – nawet poniżej 40%), Appenzell Innerrhoden, Glarus oraz Jura (czterokrotnie w grupie kantonów z najmniejszym udziałem wyborców; w ostatnich latach średnia frekwencja w tych kantonach oscylowała na poziomie 35% do około 41%⁵⁴⁷).

⁵⁴⁷ Poza wyjątkiem w Gryzonii, gdzie średnia frekwencja w roku 2011 wyniosła około 44%.

Na podstawie powyższych informacji można sformułować wniosek, iż w zróżnicowanej (geograficznie, administracyjnie, językowo, kulturowo) Szwajcarii widoczne są także dysproporcje w zakresie zaangażowania wyborczego osób uprawnionych do głosowania. W państwie tym można bowiem wyróżnić kantony, które w znakomitej mierze realizują założenia uczestniczącej kultury politycznej, gdzie obywatele czynnie zainteresowani są uczestnictwem w życiu swojej wspólnoty i chcą decydować o funkcjonowaniu danej społeczności⁵⁴⁸ oraz takie kantony, w których poziom średniej frekwencji w głosowaniach referendalnych jest znacznie (nawet o kilkanaście punktów procentowych) mniejszy. Nie można jednak oceniać tych państw związkowych przez pryzmat występowania tamże parafialnej czy poddańczej kultury politycznej, bowiem – jak zaznaczono wcześniej – o poziomie udziału uprawnionych do głosowania rokrocznie decyduje wachlarz i liczba spraw przedłożonych im do rozstrzygnięcia w referendach.

Uwzględniając powyższe oraz biorąc pod uwagę fakt, iż w dekadzie 2002–2011 tylko w trzech kantonach średnia frekwencja spadła poniżej 40% (a w większości krajów związkowych wahała się między 40–48%), zaangażowanie Szwajcarów w procesy decyzyjne określić należy jako relatywnie wysokie. Dochodzi tu jednak do pewnego rodzaju sprzeczności: bowiem gdyby porównywać (bez uwzględniania specyfiki rozwiązań i uwarunkowań szwajcarskich) poziom partycypacji Szwajcarów z poziomem frekwencji w innych państwach, wówczas średnia frekwencja w kraju helweckim prawdopodobnie oceniona zostałaby jako relatywnie niska⁵⁴⁹.

5.2. KSZTAŁTOWANIE DEMOKRACJI PARTYCYPACYJNEJ

Rozważając zagadnienie partycypacji uprawnionych w procedurach podejmowania decyzji państwowych, kantonalnych czy lokalnych, warto zwrócić uwagę, iż we współczesnej refleksji nad ustrojami demokratycznymi, problem uczestnictwa obywateli jest kwestią podejmowaną stosunkowo często. Kwestia roli uczestnictwa obywateli w państwach demokratycznych, a tym samym zagadnienie frekwencji wyborczej czy zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne podzieliła teoretyków i badaczy demokracji na dwa obozy – partycypacjonistów oraz elitarystów⁵⁵⁰.

Dla partycypacjonistów najistotniejszym z elementów porządku demokratycznego jest współudział obywateli w sprawowaniu władzy państwowej, a uczestniczenie uprawnionych w życiu politycznym jest najistotniejszym celem demokracji. I nie chodzi tu tylko o udział w wyborach, ale o znacznie szersze zaangażowanie uprawnionych. Partycypacjoniści za swój ideał demokracji uznają grecką polis, w której każdy uprawniony mógł realnie wpływać na losy wspólnoty politycznej. Wpływ ten dokonywał się m.in. poprzez udział w głosowaniach, ale również poprzez uczestnictwo w zgromadzeniach obywateli czy poprzez dyskusję przed podjęciem ostatecznej decyzji⁵⁵¹. Zwolennicy

⁵⁴⁸ G. A. Almond, S. Verba, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton 1963.

⁵⁴⁹ M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, ISP, Warszawa 2009, s. 6.

⁵⁵⁰ M. Cześnik, *Uczestnictwo wyborcze, stosunek do demokracji, legitymizacja władzy. Przypadek Polski*, w: *Populizm a demokracja*, red. R. Markowski, Warszawa 2004, s. 125.

⁵⁵¹ R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 161–164.

tego podejścia przypisywali zatem zaangażowaniu obywatelskiemu niezwykle istotną rolę. Partycypacja bowiem w takim rozumieniu jest czynnikiem legitymizującym system demokratyczny. Co więcej, poprzez zaangażowanie w debatę polityczną oraz poprzez podejmowanie decyzji politycznych (udział w głosowaniach) obywatele mogą się samorealizować⁵⁵², co jest jedną z najważniejszych potrzeb jednostki.

Przeciwą do klasycznej teorii demokracji, jest teoria elitarystyczna, która bazując na założeniach dotyczących ludzkiej natury, nie przypisuje znaczącej roli zdolnościom przeciętnych obywateli do partycypowania w życiu politycznym. Uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy ograniczone zostało w tej koncepcji do udziału w procedurze wybierania przedstawicieli, którzy w imieniu wyborców podejmować będą najważniejsze decyzje państwowe⁵⁵³. Dla elitarystów udział suwerena w życiu politycznym winien ograniczyć się do oddania głosu w wyborach. Ta koncepcja – nazywana teorią demokracji jako konkurencji⁵⁵⁴ (której najważniejsze założenia zostały sformułowane przez Josepha A. Schumpetera⁵⁵⁵) – zakłada, że fundamentalnym elementem systemu demokratycznego jest przede wszystkim konkurencja (współzawodnictwo) między elitami o głosy oddane w wolnych wyborach⁵⁵⁶. Według Schumpetera uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji ma zatem charakter wtórny⁵⁵⁷ względem elekcji ludzi, którzy w imieniu wyborców będą decydować. Można stwierdzić, iż to podejście kwestionuje szerokie uczestnictwo uprawnionych obywateli w procesie sprawowania władzy demokratycznej⁵⁵⁸.

Reasumując, według elitarystów, najważniejszym (i praktycznie jedynym) zadaniem obywateli w systemie demokratycznym jest wybór rządzących, którzy w ich imieniu będą podejmowali decyzje polityczne, natomiast zgodnie z opiniami głoszonymi przez partycypacjonistów – istotą jest „substancjalny” udział uprawnionych we władzy demokratycznej, a wybory przedstawicieli są jedynie fragmentem prawdziwego uczestnictwa⁵⁵⁹. Jak słusznie zauważa Mikołaj Cześnik, partycypacjoniści twierdzą, że demokracja proceduralna (wyborcza) nie jest w stanie realizować ideałów demokracji⁵⁶⁰.

Uczestnictwo obywateli w głosowaniach powszechnych stanowi jedno z najważniejszych zagadnień związanych z rolą suwerena w systemie demokratycznym. Wyróżnić można dwa sposoby patrzenia na rolę partycypacji wyborczej – oba podejścia związane z przedstawionymi powyżej koncepcjami demokracji: partycypacyjną oraz elitarystyczną.

W pierwszym – opierającym się na partycypacyjnej teorii demokracji – dominuje przekonanie, że duże zaangażowanie obywateli przekłada się w pozytywny sposób na

⁵⁵² J. Lively, *Democracy*, Oxford 1975, s. 134.

⁵⁵³ M. Cześnik, *Uczestnictwo wyborcze...*, op. cit., s. 126–127.

⁵⁵⁴ J. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 134–199.

⁵⁵⁵ J. A. Schumpeter, *Kapitalizm...*, op. cit.

⁵⁵⁶ Ibidem, s. 337.

⁵⁵⁷ „(...) typowy obywatel, skoro tylko w sferę polityki, spada na niższy poziom sprawności umysłowej. Argumentuje on i analizuje w sposób (...) infantylny. Staje się na powrót prymitywem”. J. A. Schumpeter, *Kapitalizm...*, op. cit., s. 327.

⁵⁵⁸ M. Cześnik, *Uczestnictwo wyborcze...*, op. cit., s. 126.

⁵⁵⁹ Warto w tym miejscu powołać się na G. Sartoriego, który w *Teorii demokracji* napisał, iż „...uczestnictwo wyborcze nie jest ani prawdziwym, ani właściwym miejscem uczestnictwa”; J. Sartori, *Teoria...*, op. cit., s. 147.

⁵⁶⁰ M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007, s. 18.

funkcjonowanie demokracji. Według Seymoura M. Lipseta państwo, „w którym duża część społeczeństwa jest bierna, niezainteresowana i nieświadoma”, narażone jest na brak przyzwolenia, a także na ograniczoną możliwość wypracowania konsensu. Niska frekwencja i brak zaangażowania obywateli dowodzą natomiast nieistnienia ukształtowanego społeczeństwa obywatelskiego⁵⁶¹.

Podobne założenia przedstawia Benjamin R. Barber, który w swojej książce *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, wprowadza pojęcie *silnej (mocnej) demokracji*, przypisując jej szereg cnót praktykowanych przez wspólny namysł i pracę: obywatelską aktywność, zaangażowanie, obowiązek⁵⁶². Oparcie silnej demokracji m.in. na uczestnictwie, obywatelskości czy dobru publicznym zakłada, że obywatele nie tylko postrzegają je jako wartość, lecz także są zdolni do dokonywania autonomicznych i odpowiedzialnych wyborów. Samo zaś uczestniczenie w procesie decyzyjnym wynika z woli i przekonania obywateli⁵⁶³.

Tej wizji uwagę poświęca również Arendt Lijphart, dla którego partycypacja wyborcza jest najważniejszym sposobem aktywności obywateli⁵⁶⁴. Zdaniem Lijpharta udział uprawnionych w życiu politycznym jest istotny z punktu widzenia równości politycznego wpływu, który to wpływ demokracje przedstawicielskie są w stanie zapewnić jedynie poprzez wybory. Ważnym jest jednak, by obywatele mieli zapewniony równy wpływ także w innych demokratycznych procedurach oraz w innych sferach życia społecznego. Zdaniem tego teoretyka niewielka partycypacja, która z zasady jest nierówna⁵⁶⁵, „prowadzi do nierównej reprezentacji, a przez to do nierównego politycznego wpływu”⁵⁶⁶. Rozważając partycypację obywateli i badając frekwencję wyborczą w różnych elekcjach, należy mieć na uwadze fakt, iż np. wysoki poziom zaangażowania społecznego w procesy wyborcze nie musi być koniecznie synonimem demokracji. Ponadto, wysoki poziom partycypacji wyborców, bez względu na sposób jej mierzenia, nie musi wskazywać na dobrze funkcjonujący proces wyborczy. Czasami sytuacja jest wręcz odwrotna – w wielu systemach autorytarnych regularnie przeprowadza się wybory, w których poziom frekwencji wyborczej oscyluje w granicach 90%. Mimo tak dużego udziału wyborców w państwach, gdzie łamane są zasady wolnych wyborów lub dochodzi do wielu manipulacji na etapie przeliczania głosów – trudno mówić o demokracji⁵⁶⁷.

⁵⁶¹ S. M. Lipset, *Homo Politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1995, s. 231.

⁵⁶² B. R. Barber, *Strong Democracy Participatory Politics for a New Age*, Berkeley–Los Angeles–London 2003, s. 133.

⁵⁶³ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004, s. 237.

⁵⁶⁴ Por.: A. Lijphart, *Unequal Participation. Democracy's Unresolved Dilemma*, „American Political Science Review”, nr 1/1997, s. 1–14.

⁵⁶⁵ Powołać się tu można na „prawo dyspersji” sformułowane przez Herberta Tingstena, który twierdził, że „im wyższa partycypacja wyborcza, tym mniejsze szanse na zaistnienie nierównego jej rozkładu w wyróżnianych strukturalnie grupach społecznych; przy stuprocentowej frekwencji wyborczej nierówności w reprezentacji nie mogą zaistnieć w ogóle”; H. Tingsten, *Political behavior. Studium In Election Statistics*, Londyn 1937, za: M. Cześnik, *Uczestnictwo wyborcze...*, op. cit., s. 128.

⁵⁶⁶ M. Cześnik, *Uczestnictwo wyborcze...*, op. cit., s. 128.

⁵⁶⁷ M. Musiał-Karg, *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 4/2011, s. 80.

Zgodnie z drugim podejściem – w pewnym stopniu związanym z teorią elitarystyczną⁵⁶⁸ – wysoka frekwencja w głosowaniach może czasami wpływać negatywnie na demokrację. Zwolennicy tego ujęcia partycypacji obywatelskiej utrzymują, że małe zaangażowanie uprawnionych jest dowodem ich zadowolenia z funkcjonowania systemu, w którym żyją. Lipset wskazuje, iż ta szkoła myślenia niską frekwencję interpretuje jako „dowód ogólnego zadowolenia elektoratu z istniejącego stanu rzeczy”⁵⁶⁹. Bierność łączona jest tu z założeniem, że ludzie nie interesują się polityką, bo mają ciekawsze zajęcia i mimo tej apatii, instytucje państwowe działają prawidłowo. Obywatele nie chodzą zatem do urn, ponieważ ich zdaniem system funkcjonuje prawidłowo i nie ma dla niego zagrożeń. Tym samym nie ma bodźców, które motywowałyby do uczestnictwa w głosowaniu. Jako odpowiedni przykład wymienić można Szwajcarię, która podawana jest za wzór stabilnego państwa demokratycznego. Frekwencja w głosowaniach na szczeblu federacji jest tam stosunkowo niska – jak zaznaczono – na poziomie od około 30 do około 50%. Mimo to demokracja w tym państwie działa bez zarzutów.

5.3. SPOSOBY GŁOSOWANIA W SZWAJCARII

Rozwiązania szwajcarskie umożliwiają wszystkim uprawnionym obywatelom trzy formy partycypowania w wyborach i referendach. Każdy wyborca może oddać głos w sposób tradycyjny – udając się do lokalu wyborczego, a także w drodze głosowania korespondencyjnego⁵⁷⁰. Od kilku lat w ustawodawstwie federalnym przewidziana jest także możliwość uczestniczenia w wyborach i referendach za pośrednictwem głosowania elektronicznego⁵⁷¹. Do tej pory rozwiązanie to wdrażane jest w trzynastu kantonach w Szwajcarii.

5.3.1. Głosowanie korespondencyjne

W Szwajcarii osoby chcące uczestniczyć w głosowaniach powszechnych nie muszą rejestrować się przed wyborami. W związku z tym, że każdy mieszkaniec (zarówno obywatel Szwajcarii, jak i obcokrajowiec) ma obowiązek zameldować się (w ciągu dwóch tygodni od momentu zamieszkania) w gminie swojego stałego pobytu, każda jednostka

⁵⁶⁸ Powiązań należy szukać głównie w odwołaniach do natury ludzkiej, a w szczególności przekonaniu, że obywatele mają ograniczone zdolności do uczestniczenia w demokracji.

⁵⁶⁹ S. M. Lipset, *Homo Politicus...*, op. cit., s. 232.

⁵⁷⁰ Procedura ta przewidziana jest także w prawie wyborczym wielu państw Unii Europejskiej, m.in. w Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Hiszpanii, Irlandii, Estonii, Litwie, Wielkiej Brytanii czy w Republice Federalnej Niemiec. Głosowanie korespondencyjne jest również stosowane w Stanach Zjednoczonych – ta formuła dotyczy osób, które w dniu wyborów przebywają poza granicami kraju. Wówczas jednostką pośredniczącą i koordynującą jest amerykańska ambasada lub konsulat, których pracownicy instruuja wyborców co do procedury głosowania korespondencyjnego, rejestracji, odesłania karty wyborczej *Głosowanie korespondencyjne za granicą*, Ambasada Stanów Zjednoczonych Ameryki, http://polish.poland.usembassy.gov/poland-pl/visa_requirements/gosowanie-korespondencyjne-za-granic.html, 31.03.2011; Federal Voting Assistance Program, <http://www.fvap.gov/index.html>, 31.01.2011.

⁵⁷¹ Głosowanie elektroniczne jest również umożliwione np. w Estonii.

lokalna dysponuje adresami swoich obywateli. Na około dwa miesiące przed datą głosowania wyborcy otrzymują od komisji wyborczej przesyłkę – tzw. pakiet wyborczy (w kopercie z napisem „Głosowanie”), w której znajdują się materiały wyborcze, m.in.: karta do głosowania wraz z instrukcją głosowania, broszura informująca o proponowanych zmianach w prawie, stanowiska Rady Federalnej, jak i zwolenników każdego z przedmiotów referendum (umożliwiające im promowanie swego punktu widzenia), odpowiednio zaadresowana koperta zwrotna. Po wypełnieniu karty do głosowania wyborca wkłada ją do nieoznakowanej koperty i wraz z potwierdzeniem uprawnień do głosowania (karta identyfikacyjna) w drugiej kopercie odsyła dokumenty do komisji wyborczej lub w dniu głosowania udaje się do lokalu wyborczego, gdzie wrzuca kartę do urny wyborczej.

Wprowadzenie głosowania korespondencyjnego w Szwajcarii podyktowane było przede wszystkim dążeniem do tego, by zredukować czas i koszty dotarcia do lokali wyborczych, a więc zwiększyć tym samym prawdopodobieństwo uczestnictwa obywateli w głosowaniach. Nie jest zatem zaskoczeniem fakt, iż wzrost poziomu partycypacji wyborczej był najważniejszym argumentem wysuwanym przez zwolenników wprowadzenia głosowania korespondencyjnego. Motyw ten stanowił zapewne ważną przesłankę, ponieważ właściwie od zakończenia II wojny światowej praktycznie do lat 70-tych, w kolejnych głosowaniach niemal każdego roku odnotowywano spadki średniego poziomu frekwencji wyborczej. W związku z tym negatywnym trendem, poszczególne rządy kantonalne postanowiły najpierw rozważyć, a następnie wprowadzić możliwość głosowania listownego – za pośrednictwem poczty.

Głosowanie korespondencyjne wdrażane było stopniowo. Na szczęblu federacji ukonstytuowano je w 1965 r. m.in. dla następujących grup wyborców: dla osób chorych, dla osób przebywających w dniu głosowania w szpitalach, dla osób, które ze względu na stan zdrowia nie były w stanie udać się do lokalu wyborczego, dla objętych ubezpieczeniem wojskowym, czy dla osób mieszkających z dala od domu z przyczyn zawodowych⁵⁷².

Począwszy od połowy lat 60-tych zaczęto wprowadzać tę formę głosowania w poszczególnych kantonach. Najwięcej krajów związkowych wdrożyło głosowanie listowne w latach 80-tych i 90-tych XX stulecia. Początkowo kantony umożliwiały tę formę uczestnictwa w wyborach i referendach praktycznie tym samym grupom wyborców, które wskazane były w ustawie federalnej.

W większości kantonów głosowanie za pośrednictwem poczty dozwolone było „na żądanie” – po złożeniu stosownego wniosku. W dwóch kantonach nie wymagano złożenia konkretnego wniosku o umożliwienie takiej formy głosowania. Uwzględniając powyższe, wyróżnić można: głosowanie korespondencyjne dla określonej grupy wyborców na żądanie (po złożeniu stosownego wniosku) oraz głosowanie korespondencyjne przeznaczone dla określonej grupy wyborców bez konieczności składania stosownego wniosku⁵⁷³.

⁵⁷² Bundesgesetz über die Einführung von Erleichterungen der Stimmabgabe an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 25. Juni 1965, art. 5 ust. 1; por. S. Luechinger, M. Rosinger, A. Stutzer, *The Impact of Postal Voting on Participation. Evidence for Switzerland*, „Swiss Political Science Review”, nr 2/2007, s. 171.

⁵⁷³ S. Luechinger, M. Rosinger, A. Stutzer, *The Impact of Postal...*, op. cit., s. 171–172.

Wprowadzenie głosowania korespondencyjnego w Szwajcarii

Kanton / skrót	Głosowanie korespondencyjne ograniczone		Głosowanie korespondencyjne dla wszystkich	
	na żądanie	bez potrzeby wnioskowania	na żądanie	bez potrzeby wnioskowania
Aargau / AG	01.01.1967			01.01.1993
Appenzell Ausserrhoden / AR	01.01.1967			24.05.1988
Appenzell Innerrhoden / AI				11.06.1979
Bazylea-Okręg / BL	01.05.1962			01.07.1978
Bazylea-Miasto / BS	13.06.1976			30.12.1994
Berno / BE	01.01.1967	01.05.1970		01.07.1991
Freiburg / FR	19.09.1966		01.09.1976	23.05.1995
Genewa / GE	25.06.1950			01.01.1995
Glarus / GL	01.01.1967			01.07.1995
Gryzonia / GR	01.01.1967			01.01.1995
Jura / JU	01.01.1979			01.05.1999
Lucerna / LU	01.01.1967		01.12.1978	01.10.1994
Neuenburg / NE	01.01.1967		26.04.1995	01.01.2001
Nidwalden / NW			20.12.1979	29.06.1994
Obwalden / OW	01.04.1974		01.07.1978	01.12.1995
Szafuza / SH	22.03.1968			01.08.1985
Schwyz / SZ	08.10.1971		01.03.1992	01.01.2000
Solura / SO			01.01.1981	01.01.1985
Sankt Gallen / SG	01.06.1967			01.05.1979
Ticino / TI	01.12.1998			15.04.2005
Turgowia / TH	01.01.1967	01.09.1978		01.08.1985
Uri / UR	04.06.1967			01.01.1995
Waadt / VD	07.02.1979		01.01.1990	25.03.2002
Wallis / VS	01.10.1972		01.10.1996	01.01.2005
Zug / ZG	01.07.1969			01.04.1997
Zurych / ZH	17.12.1995		01.01.1985	01.10.1994
SZWAJCARIA	01.01.1967			15.12.1994

Źródło: S. Luechinger, M. Rosinger, A. Stutzer, *The Impact of Postal Voting on Participation. Evidence for Switzerland*, „Swiss Political Science Review”, nr 2/2007, s. 173.

Po tym, jak na poziomie federacji głosowanie za pośrednictwem poczty zostało umożliwione wszystkim obywatelom, w niektórych kantonach podjęto decyzję, że uprawnieni będą mogli oddać głos korespondencyjnie dopiero po złożeniu oficjalnego wniosku lub po zgłoszeniu prośby o przesłanie im materiałów do głosowania listownego. Dodać w tym miejscu należy, iż w kantonach, w których głosowanie korespondencyjne było przewidziane dla ogółu uprawnionych, stosowne materiały wyborcze wysyłano niejako automatycznie do każdego uprawnionego wyborcy. Biorąc to pod uwagę, wyróżnić można dwie kolejne kategorie głosowania korespondencyjnego: głosowanie korespondencyjne dostępne dla wszystkich obywateli po złożeniu wniosku o taką formę

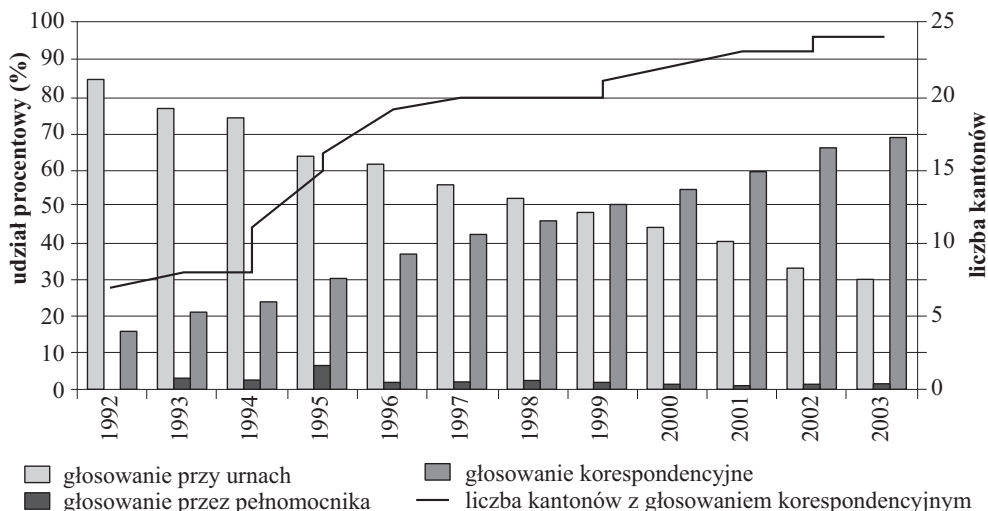
oraz głosowanie korespondencyjne dla wszystkich obywateli dostępne bez żadnych szczególnych warunków (bezwarunkowe głosowanie korespondencyjne)⁵⁷⁴.

Daty wprowadzenia głosowania korespondencyjnego w poszczególnych regionach Konfederacji przedstawiono w tabeli 21. Na poziomie federacji głosowanie korespondencyjne dla wszystkich wyborców zostało wprowadzone pod koniec 1994 r. Do tego czasu dostępne ono było w dziesięciu kantonach: Argowia, Appenzell, Bazylea-Okręg, Berno, Lucerna, Nidwalden, Szafluza, Solura, Sankt Gallen, Turgowia i Zurych. Zaznaczyć przy tym należy, iż w różnych częściach Szwajcarii rozwiązanie to wprowadzano w innym czasie: od 1978 r. (w Bazylei) praktycznie do kilku tygodni przed decyzją federalną (w październiku 1994 r. głosowanie korespondencyjne wprowadzono w Zurychu).

Obecnie głosowanie korespondencyjne zarówno na szczeblu federalnym, jak i kantonalnym, dostępne jest dla wszystkich uprawnionych mieszkańców Szwajcarii. Przed głosowaniem każdy z nich otrzymuje pakiet wyborczy, a zamieszczoną tam kartę (bądź karty) do głosowania po wypełnieniu może odesłać do komisji wyborczej lub wrzucić do urny w lokalu wyborczym. Zgodnie z prawem kantony są odpowiedzialne za zapewnienie łatwej procedury głosowania drogą pocztową. Zobowiązane są również do uchwalenia szczególnych przepisów, gwarantujących możliwość kontrolowania uprawnień do głosowania, zapewnienia tajności głosowania, zliczenia wszystkich głosów i zapobieżenia nadużyciom⁵⁷⁵.

Analiza udziału głosów oddanych za pośrednictwem poczty w stosunku do innych form głosowania (głosowania przy urnach lub przez pełnomocnika) wskazuje na systematyczne zwiększanie się liczby osób oddających głosy listownie. Widoczne jest to na wykresie 13:

Wykres 13. Wykorzystanie różnych form głosowania w głosowaniach federalnych (1992–2003)



Źródło: VoxIt: *The Standardized Post-Vote Surveys*, Neuchâtel: SIDOS, za: S. Luechinger, M. Rosinger, A. Stutzer, *The Impact of Postal Voting on Participation. Evidence for Switzerland*, „Swiss Political Science Review”, nr 2/2007, s. 175.

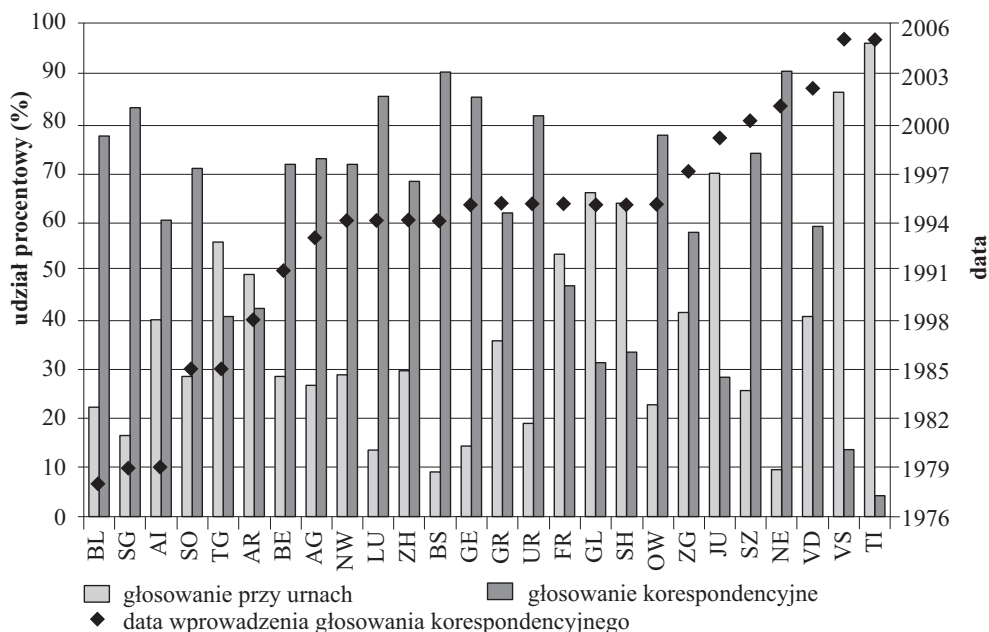
⁵⁷⁴ Ibidem, s. 172.

⁵⁷⁵ *Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (Stand am 1. Februar 2010)*, art. 8 ust. 1, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/161.1.de.pdf>, 8.10.2012.

wraz z biegiem lat wzrastał udział głosów „korespondencyjnych”, przy czym ewidentny jest również spadek liczby osób głosujących w sposób tradycyjny – przy urnach.

W Konfederacji Szwajcarskiej widoczne jest zróżnicowanie w zakresie wykorzystania głosowania listownego w poszczególnych kantonach.

Wykres 14. Wykorzystanie różnych metod głosowania w kantonach szwajcarskich (2001–2003)



Źródło: VoxIt: *The Standardized Post-Vote Surveys*, Neuchâtel: SIDOS; za: S. Luechinger, M. Rosinger, A. Stutzer, *The Impact of Postal Voting on Participation. Evidence for Switzerland*, „Swiss Political Science Review”, nr 2/2007, s. 176.

Na wykresie 14. uwzględniono dane dotyczące udziału osób głosujących za pośrednictwem poczty w kolejnych krajach związkowych w latach 2001–2003. Wskazano również rok wprowadzenia powszechnego głosowania korespondencyjnego na poziomie kantonalnym. W przeciągu rozpatrywanych trzech lat w większości kantonów odnotowano wyższy udział głosów oddanych korespondencyjnie w stosunku do głosów tradycyjnych. W ośmiu krajach związkowych sytuacja była odwrotna. W kantonach: Argowia, Fryburg, Glarus, Jura, Schwyz, Ticino, Turgowia, Wallis było więcej tych, którzy decydowali się głosować w lokalu wyborczym. Zaznać należy, że w sześciu z wymienionych krajów związkowych głosowanie korespondencyjne upowszechniono po decyzji federalnej w tej sprawie. Tylko w Argowii i Turgowii umożliwiono wyborcom listowne oddawanie głosów odpowiednio w 1993 i 1985 r.

Analiza wykresu pozwala zauważyć, iż na przykład w kantonie Turgowia, gdzie relatywnie wcześniej wprowadzono listowne oddawanie głosów dla wszystkich wyborców, udział procentowy tych, którzy z tej metody skorzystali wyniósł około 41%. Z kolei w kantonie Neuchâtel, w którym głosowanie korespondencyjne upowszechniono

niono 7 lat po decyzji państwowej, udział głosujących listownie odnotowano na poziomie 90%⁵⁷⁶.

Podsumowując, zaznaczyć należy dwa najistotniejsze – wydaje się – fakty związane z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego jako narzędzia uczestnictwa w procedurach demokracji bezpośredniej.

Po pierwsze, znaczna część wyborców Szwajcarskich biorących udział w głosowaniach, korzysta z nowych, dodatkowych względem tradycyjnych metod partycypacji wyborczej. Potwierdzają to dane: w większości kantonów wiodącym sposobem oddawania głosu w referendach i wyborach jest właśnie głosowanie korespondencyjne. Zauważyć, również należy, iż w kilku krajach związkowych, np. w Bazylei-Mieście, Genewie, Lucernie czy wspomnianym Neuchâtel, około 85% wyborców głosuje listownie (wykres 14). Można stwierdzić, iż niemal we wszystkich kantonach w Szwajcarii z głosowania korespondencyjnego korzysta nie mniej niż 30% uprawnionych. Utrzymuje się, że średnio 80–90% oddaje głosy listownie. Tylko w Ticino i Wallis nadal największym zainteresowaniem cieszy się głosowanie w lokalu wyborczym.

Oprócz tego, warto zwrócić uwagę na referendum federalne z 27 listopada 2005 r., w którym około 82% Szwajcarów uczestniczących w tym głosowaniu zrezygnowało z pójścia do lokali wyborczych, decydując się na głosowanie w sposób korespondencyjny. W dokumencie zauważono, że najwięcej głosów listownych oddano w kantonie Lucerna – 97,8%, natomiast najmniej w Szafuzie i Glarus – 35,41% oraz 15,8%⁵⁷⁷. Z racji tego, iż głosowanie listowne możliwe było przez cztery tygodnie poprzedzające referendum, głosy oddane za pośrednictwem poczty rozkładały się na cały ten okres. Najwięcej wyborców zagłosowało listownie w ostatnim i przedostatnim tygodniu przed dniem referendum⁵⁷⁸.

Po drugie, badania prowadzone przez szwajcarskich naukowców (S. Luechingera, M. Rosinger, A. Stutzer) dowodzą, że wprowadzenie głosowania korespondencyjnego w Szwajcarii przełożyło się w widoczny (i istotny statystycznie) sposób na wzrost frekwencji w głosowaniach powszechnych. W perspektywie długoterminowej średnia frekwencja w Szwajcarii wykazuje wzrost o około 10%. Biorąc pod uwagę częstotliwość referendów Szwajcarskich oraz różnorodność kwestii przedkładanych wyborcom pod głosowanie – wynik ten wydaje się być znaczący⁵⁷⁹.

Stwierdzić zatem należy, iż głosowanie korespondencyjne okazało się bardzo efektywnym sposobem uczestnictwa szwajcarskich wyborców w często stosowanych w tym państwie procedurach demokracji bezpośredniej (a także – o czym nie można zapomnieć – w procedurach demokracji przedstawicielskiej). Szwajcarzy zdają się doceniać tę formę partycypacji wyborczej głównie ze względu na komfort związany z możliwością oddania głosu w dowolnym (wyznaczonym do tego) czasie i miejscu oraz dlatego, że nie muszą w dniu referendum udawać się do lokalu wyborczego celem zagłosowania. To

⁵⁷⁶ S. Luechinger, M. Rosinger, A. Stutzer, *The Impact of Postal...*, op. cit., s. 177.

⁵⁷⁷ *Briefliche Stimmabgabe Analyse der Eidg. Volksabstimmung vom 27. November 2005*, 31.03.2006 (M. Klaus) Schweizerische Bundeskanzlei, Berno, s. 3; *Druckversion – Briefliche Stimmabgabe – Analyse der eidg. Volksabstimmung vom 27. November 2005*, 31.03.2006, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Bundeskanzlei, Berno, <http://www.evd.admin.ch/aktuell/00120/index.html?lang=de&msg-id=4470>, 11.10.2012.

⁵⁷⁸ *Briefliche Stimmabgabe Analyse...*, op. cit., s. 8–10.

⁵⁷⁹ S. Luechinger, M. Rosinger, A. Stutzer, *The Impact of Postal...*, op. cit., s. 191.

„pozytywne” nastawienie Helwetów do tej metody partycypacji potwierdzone jest w statystykach dotyczących skali wykorzystania poszczególnych sposobów głosowania w referendach i wyborach. Dane te jednoznacznie wskazują, iż najczęściej wybieraną metodą uczestnictwa wyborczego jest głosowanie za pośrednictwem poczty.

5.3.2. Głosowanie elektroniczne

Z biegiem lat i z coraz częściej pojawiającymi się opiniami o „zmęczeniu demokracją” w Szwajcarii (co przejawiało się w stopniowo zmniejszającej partycypacji), zaproponowano wyborcom kolejne rozwiązania zmierzające do modernizacji procedur głosowania w celu uczynienia ich bardziej dostępnymi i „przyjaznymi” obywatelom. Przedsięwzięto kroki, mające na celu zastosowanie nowych technologii w procedurach głosowania w wyborach i referendach. Działania te były wynikiem przede wszystkim przekonania, iż współczesna cywilizacja stoi obecnie w obliczu ery demokracji elektronicznej. Ta forma demokracji stanowi jednocześnie jeden z nowych sposobów komunikowania się z obywatelami⁵⁸⁰ i który w obliczu rozwoju nowych technologii należy wykorzystać.

Szwajcaria jest jednym z przykładów państw europejskich, które jako jedno z pierwszych rozpoczęło proces zmierzający do implementacji głosowania opartego na wykorzystaniu nowych technologii. Helwecki rząd rozpoczął proces wdrażania *e-voting* w 1998 r. Obecnie większość szwajcarskich wyborców oddaje głosy w referendach i wyborach za pośrednictwem poczty. Ta forma głosowania na odległość jest już – można rzec – utartą praktyką w Szwajcarii i, jak twierdzą eksperci, pomogła wyborcom szwajcarskim zaakceptować (przyjąć) kolejny nowy sposób partycypacji – elektroniczne głosowanie. To z kolei w znacznej mierze ułatwiło wprowadzenie tego narzędzia w Konfederacji⁵⁸¹. Sprzyjały temu również następujące okoliczności: po pierwsze, na terenach miejskich bardzo mała część elektoratu (nawet 5%) oddaje głosy w sposób tradycyjny – w lokalu wyborczym, a po drugie, około 74% szwajcarskiej populacji posiada stały dostęp do Internetu (w domu lub w pracy)⁵⁸². W związku z powyższym, zastosowanie nowoczesnych technologii w sprawowaniu demokratycznej władzy w Szwajcarii – mimo iż może być traktowane jako swoista rewolucja – wydaje się ważnym wyzwaniem, od którego nie ma odwrotu. Internet jest obecnie narzędziem najszerzej wykorzystywanym w życiu społecznym i politycznym, a jako medium komunikacyjne typu wielu-do-wielu, jest źródłem najbardziej widocznych zmian współczesnej demokracji⁵⁸³. Zmiany o takim charakterze obserwowalne są w życiu polityczno-społecznym mieszkańców Szwajcarii.

Stosowane w Konfederacji systemy głosowania elektronicznego to przykłady zdalnego głosowania internetowego. Wybory i referenda, w których możliwe jest głosowanie za pomocą przyjętych tam rozwiązań, winny określane być mianem i-wyborów czy

⁵⁸⁰ S. London, *Teledemocracy*, op. cit.

⁵⁸¹ D. Braendli, *The scope of e-voting in Switzerland*, E-Voting and Electronic Democracy: Present and the Future – An International Conference, Seoul, South Korea, March 17–18 2005, s. 2.

⁵⁸² Ibidem.

⁵⁸³ W przeciwieństwie do radia i telewizji oraz telefonu, które są narzędziami o charakterze odpowiednio niewielu-do-wielu i niewielu-do-niewielu; P. Wimmer, *Elektroniczna...*, op. cit.

i-referendów. Systemy rozwijane w Szwajcarii opierają się bowiem na zastosowaniu Internetu w procedurach głosowania. Niemniej jednak, z racji iż Kancelaria Federalna wykorzystuje słowo *e-voting* (e-głosowanie) w oficjalnej nazwie systemów, w dalszym toku rozważań na temat elektronicznego głosowania w Szwajcarii, autorka postanowiła wykorzystywać obie wersje nazw: i-głosowanie oraz e-głosowanie (e-referendum, i-referendum).

5.3.2.1. Motywy wdrażania e-głosowania w Szwajcarii

W Konfederacji Szwajcarii, która słynie z liczby przeprowadzanych tam corocznie referendum wdrażane są trzy projekty pilotażowe – Genewa, Neuchâtel i Zurych – oparte na wykorzystaniu ICT (głównie Internetu) w procedurach głosowania⁵⁸⁴. Pierwso-planowym celem wprowadzania *e-voting* w federacji było dostarczenie uprawnionym obywatelom dodatkowej platformy do oddawania głosów w referendach i wyborach oraz umożliwienie w przyszłości składania tzw. elektronicznego podpisu przy okazji składania wniosków związanych z inicjatywą ludową, referendum czy zgłaszaniem kandydatów przed wyborami parlamentarnymi. Za najważniejszą grupę wyborców potencjalnie zainteresowanych wprowadzaniem *e-voting* uznano ludzi młodych, korzystających z Internetu (wcześniej zazwyczaj nieuczestniczący w głosowaniach) oraz wyborców, którzy nie są zdolni do uczestnictwa w głosowaniach (ze względu np. na ograniczenia natury fizycznej). Ważną grupę docelową stanowią obywatele Szwajcarii, którzy przebywają poza granicami państwa.

Sam pomysł wdrażania systemów głosowania elektronicznego w Szwajcarii jest wynikiem tego, iż tamtejszy rząd chce nadążyć za zmianami związanymi z wprowadzaniem nowoczesnych technologii. Warto dodać, iż Szwajcaria w 2011 r. uplasowała się na 10. miejscu w rankingu dotyczącym rozwoju nowoczesnych technologii (pt. *Measuring the Information Society 2012*) przygotowanego przez *International Telecommunication Union* (ITA). Przed Szwajcarią spośród analizowanych 155 państw znalazły się jedynie Republika Korei, Szwecja, Dania, Islandia, Finlandia, Holandia, Luksemburg, Japonia i Wielka Brytania. Według prezentowanych w zestawieniu danych, w roku 2011 około 90% szwajcarskich gospodarstw domowych miało komputer, a niemal 89% Szwajcarów miało dostęp do Internetu⁵⁸⁵. Tak wysoki poziom rozwoju technologii informacyjnych i komunikacyjnych, a także będący jego konsekwencją dynamiczny rozwój społeczeństwa informacyjnego, stanowił istotną przesłankę wykorzystania ICT w procedurach demokratycznych, które z kolei są niezwykle ważnym elementem życia społeczno-politycznego w Konfederacji Szwajcarskiej.

Warto zaznaczyć, iż jeśli chodzi o motywy wprowadzenia elektronicznego głosowania, wymienić należy sześć głównych przyczyn, które pojawiają się w dyskusjach i różnego rodzaju opracowaniach na temat *e-voting*. Pierwszym z nich jest – odpowiadające

⁵⁸⁴ Projekty w różnym zakresie uwzględniają wykorzystanie nowoczesnych technologii. Umożliwiają głosowanie w wyborach i referendach m.in. przy pomocy Internetu, ale i w drodze SMS-a.

⁵⁸⁵ *Measuring the Information Society 2012*, International Telecommunication Union, Genewa 2012, s. 21; http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/material/2012/MIS2012_without_Annex_4.pdf, 12.11.2012.

postępowi technicznemu związanemu z rozwojem ICT – przybliżenie społeczeństwu procedur politycznych. Zwolennicy wdrażania e-głosowania twierdzą, iż skoro nowe technologie przeniknęły do większości dziedzin życia współczesnego człowieka, to również w sferze polityki winny one znaleźć swoje zastosowanie.

Drugim ważnym argumentem jest ułatwienie wyborcom partycypacji w referendach i wyborach. Przypominając wielość referendów w Szwajcarii oraz biorąc pod uwagę to, że duża część wyborców może być nieobecna podczas głosowania, oczywistym wydaje się być fakt, iż nowa forma – *e-voting* – może być dla nich istotnym narzędziem ułatwiającym udział w referendum. Wówczas z dowolnego miejsca – dysponując komputerem z dostępem do Internetu i danymi ze swojego pakietu wyborczego (chodzi przede wszystkim o odpowiednie kody zabezpieczające) wyborca może oddać swój głos. Podobnie rzecz ma się z osobami niepełnosprawnymi lub w podeszłym wieku, które nie mogą udać się do lokalu wyborczego lub na pocztę; jeśli posługują się komputerem – mogą oddać głos elektronicznie. Włączanie bowiem do głosowania coraz większej liczby osób uprawnionych i umożliwienie im podejmowania w ten sposób decyzji, jest trzonem demokracji.

Podkreślenia wymaga fakt, iż intencją zwolenników e-głosowania nie jest zastąpienie tradycyjnego sposobu uczestnictwa w wyborach, ale dodanie nowej, wygodniejszej, bardziej atrakcyjnej formy partycypowania w procedurach wyborczych. Inicjatorzy *e-voting* chcą w ten sposób zwiększyć dostępność do procesu głosowania szerszym rzeszom uprawnionych.

Kolejnym ważnym aspektem wdrażania *e-voting* jest możliwość zwiększenia frekwencji wyborczej. Założono, że podobnie jak wdrożenie głosowania korespondencyjnego w latach 80. i 90. przełożyło się na zwiększenie poziomu partycypacji, tak i dodatkowa nowoczesna forma udziału w wyborach i referendach wpłynie na zwiększenie poziomu frekwencji o co najmniej kilka punktów procentowych⁵⁸⁶. Rada Federalna wskazywała, że realizacja projektu pt. *Wykorzystanie technologii informacyjnych na rzecz demokracji bezpośrednio (Nutzung der Informationstechnologie für die direkte Demokratie)* wymaga bardzo rzetelnego przygotowania oraz dogłębnej oceny możliwości i zagrożeń związanych z e-demokracją, zakładając jednocześnie, że e-głosowanie może być szansą na odwrócenie spadkowej tendencji związanej z frekwencją w głosowaniach. W raporcie na temat szans i zagrożeń wynikających z wdrożenia *e-voting*, wyrażano nadzieję, że implementacja tego rozwiązania ma potencjał co najmniej zatrzymania spadku poziomu wskaźników partycypacji⁵⁸⁷. Dodać warto, że pozytywne zmiany w tym zakresie odnotowano w Estonii, która nazywana jest często europejskim liderem, jeśli chodzi o wykorzystanie elektronicznego głosowania w procedurach wyborczych. Estończycy od 2005 r. mają możliwość głosowania przez Internet podczas wyborów. Od kilku lat odnotowuje się tam systematyczny wzrost poziomu frekwencji internetowej (liczba i-głosów w stosunku do liczby wszystkich uprawnionych do gło-

⁵⁸⁶ Szerzej o tym zagadnieniu m.in. w: D. Bochsler, *Can the Internet Increase Political Participation? An Analysis of Remote Electronic Voting's Effect on Turnout*, Center for the study of Imperfections in Democracy, Central European University, Budapest DISC Working Paper Series, nr WP 2009/9.

⁵⁸⁷ *Bericht über den Vote électronique Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte vom 9. Januar 2002*, Bundesblatt nr. 4, 29. Januar 2002, s. 645–700 (BBl 2002 645); Bundesblatt, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, www.admin.ch/ch/d/ff/2002/645.pdf, 12.11.2012.

wania). Władze estońskie twierdzą, że tzw. *Remote Internet Voting* jest oczekiwaną społecznie, zaakceptowaną cechą procesu wyborczego w tym kraju, która to cecha jest bardzo istotna z punktu widzenia zaangażowania elektoratu⁵⁸⁸. Potwierdzają to dane Estońskiej Komisji Wyborczej – frekwencja w wyborach parlamentarnych wzrosła z 58,2% w roku 2003 do 61,9% w roku 2009, a w wyborach do Parlamentu Europejskiego z 26,8% w 2004 r. do 43,9% w roku 2009⁵⁸⁹. Ponadto, coraz większy udział i-głosów w strukturze wszystkich oddanych głosów w wyborach, potwierdzać może wysoki poziom zaufania społeczeństwa estońskiego do nowych metod wyborczych⁵⁹⁰.

Zredukowanie kosztów związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów w tradycyjny sposób to kolejny wymieniany przez wielu atut *e-voting*. W długoterminowej perspektywie wdrożenie systemu elektronicznego głosowania może wpłynąć na zmniejszenie kosztów wyborczych (związanych przede wszystkim z organizacją lokali wyborczych, powoływaniem komisji wyborczych i in.). Należy jednak zwrócić uwagę, że w początkowym etapie implementacji, e-głosowanie wiąże się z poniesieniem stosunkowo wysokich nakładów finansowych (opracowanie systemu *e-voting*, przygotowania odpowiedniej infrastruktury, przeprowadzenie fazy pilotażowej i testowej, kampania informacyjna itd.).

W opublikowanym w styczniu 2002 r. raporcie dotyczącym możliwości głosowania elektronicznego oraz związanym z nimi szansami i zagrożeniami, Rada Federalna zwróciła uwagę na powody wdrażania *e-voting* w Szwajcarii. Zgodnie z jej stanowiskiem do istotnych przyczyn wprowadzenia elektronicznego głosowania zaliczyć należy:

- dostosowanie procedur wyborczych do zmian zachodzących w społeczeństwie helweckim;
- dodanie innowacyjnej (w stosunku do metod tradycyjnych), atrakcyjnej dla wyborców formy uczestniczenia w referendach i wyborach;
- ułatwienie uczestnictwa w różnego rodzaju elekcjach państwowych;
- prawdopodobne zwiększenie poziomu frekwencji wyborczej w często przeprowadzanych referendach;
- lepszą ochronę demokratycznej zasady równości głosowania (jedna osoba – jeden głos) w stosunku do naruszeń pojawiających się przy tradycyjnych formach partycypacji w wyborach i referendach⁵⁹¹.

Reasumując, należy zaznaczyć, iż federalna struktura państwa, złożoność systemu wyborczego w Szwajcarii oraz rozwinięte jak nigdzie indziej instytucje demokracji bez-

⁵⁸⁸ N. Goodman, J. H. Pammett, J. DeBardeleben, J. Freeland, *A Comparative Assessment...*, op. cit., s. 35.

⁵⁸⁹ *Voter turnout data for Estonia*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?country=EE, 1.12.2010; Estonian National Electoral Committee, <http://www.vvk.ee/>, 1.12.2010.

⁵⁹⁰ Szczegółowe dane na ten temat w: Ü. Madise, T. Martens, *E-voting in Estonia 2005. The first practice of country-wide binding Internet voting in the world*, w: *Electronic Voting 2006. 2nd International Workshop Co-organized by Council of Europe, ESF TED, IFIP WG 8.5 and E-Voting*, CC, August, 2nd–4th, 2006 in Castle Hofen, Bregenz, Austria, red. R. Krimmer, Bonn 2006; M. Musiał-Karg, *Internetowe głosowanie w Estonii na przykładzie wyborów w latach 2005–2009*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3/2011; M. Musiał-Karg, *The Theory and Practice of Online Voting. The Case of Estonia (selected issues)*, „Athenaeum. Polish Political Science Studies”, nr 29/2011; M. Musiał-Karg, *Is Electronic Voting a Panacea for a Low Turnout? Examples of Estonian e-Elections and Swiss e-Referendums*, „Polish Political Science Yearbook” 2012.

⁵⁹¹ *Bericht über den Vote électronique Chancen...*, op. cit.

pośredniej czynią wykorzystanie e-narzędzi wyjątkowo atrakcyjnymi dla wyborców tego małego, europejskiego kraju. Rząd federalny jest stanowiska, iż e-głosowanie może być w szczególności atrakcyjne ze względu na większą efektywność organizacji głosowań, a także dlatego, że może przyczynić się do podniesienia poziomu partycypacji – szczególnie wśród najmłodszych grup uprawnionych do głosowania⁵⁹².

Bardzo ważnym faktorem (związanym z wyborami i referendum), mającym wpływ na wprowadzanie alternatywnych metod głosowania w Szwajcarii, jest zaufanie społeczne względem szeroko rozumianej administracji państwowej. Jak zaznacza, Anina Weber, „administracja cieszy się wysokim poziomem zaufania wśród (...) wyborców”⁵⁹³. To wysokie poparcie oraz duża liczba referendów w ciągu roku, tłumaczą przyczyny, dla których najpierw wprowadzono głosowanie korespondencyjne, a następnie *e-voting*. Jak wcześniej wspomniano, głosowanie korespondencyjne było punktem startowym w procesie wdrażania głosowania elektronicznego. Z kolei obie formy głosowań stanowią ważne elementy federalnego przedsięwzięcia zmierzającego do zwiększenia możliwości partycypacji w wyborach i referendach dla szwajcarskiego elektoratu.

5.3.2.2. Wdrażanie systemów e-głosowania w Szwajcarii

Elektroniczne głosowanie stało się przedmiotem zainteresowania w Konfederacji w lutym 1998 r., kiedy to Rada Federalna przyjęła *Strategię na rzecz Społeczeństwa Informacyjnego w Szwajcarii* i powołała międzyresortową grupę koordynującą projekt o nazwie „Społeczeństwo Informacyjne”⁵⁹⁴. Grupa przygotowując plan działania, wskazała dwa priorytetowe przedsięwzięcia: po pierwsze tzw. „elektroniczne biurko”, a po drugie głosowanie elektroniczne. Pierwszy projekt polegał na promowaniu internetowych kanałów procedur administracyjnych (np. płacenia podatków), natomiast celem drugiego z projektów był (jest) rozwój bezpiecznych internetowych metod oddawania głosów w referendach i wyborach. Warto w tym miejscu nadmienić, że wiele innych przedsięwzięć przewidzianych w ww. strategii – jak piszą Jan Gerlach i Urs Gasser – zostało w międzyczasie zrealizowanych, a nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne są wdrażane we wszystkich obszarach funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego (w przestrzeni gospodarczej, w procesach opiniotwórczych, w kulturze, w edukacji, w nauce czy w prawie)⁵⁹⁵. Wśród tych przedsięwzięć jest również projekt

⁵⁹² A. Ladner, G. Felder, L. Schädel, *From e-voting to smart-voting – e-Tools in and for elections and direct democracy in Switzerland*, Working Paper de l’IDHEAP no 4/2008, s. 2.

⁵⁹³ A. Weber, *Vote électronique. A joint project between the Confederation and the Cantons*, materiały z konferencji „E-voting: Experiences and Trends in the OSCE Area, in Switzerland and in Geneva”, 24 maja 2012 r., Warszawa.

⁵⁹⁴ *Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz*, Bundesamt für Kommunikation, <http://www.bakom.ch/themen/infosociety/00695/index.html?lang=de&download=M3wBUQCu/8ulmKDu36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnapmmc7Zi6rZnqCkkIN0f3mBbKbXrZ2lhtTN34al3p6YrY7P1oah162apo3X1cjYh2+hoJVn6w==.pdf>, 15.11.2012.

⁵⁹⁵ J. Gerlach, U. Gasser, *Three Case Studies from Switzerland: E-Voting*, „Internet & Democracy Case Study Series”, Berkman Center Research Publication Nr 2009.03.1, s. 3; *Bericht 2009–2011 des Interdepartementalen Ausschusses Informationsgesellschaft (IDA IG) zur Umsetzung der Strategie des Bundesrates für eine Informations-gesellschaft in der Schweiz*, Koordinationsstelle Informationsgesellschaft, grudzień 2011, s. 3, <http://www.bakom.admin.ch/themen/infosociety/00695/01729/in->

e-głosowania, który prócz tego, że jest przedmiotem wielu dyskusji o teoretycznym charakterze, jest także wdrażany w praktyce w różnych kantonach szwajcarskich.

Po głosowaniu tradycyjnym (przy urnach wyborczych) i korespondencyjnym, e-głosowanie jest trzecim kanałem uczestnictwa wyborczego w Konfederacji Szwajcarskiej. Wdrażanie tego narzędzia zostało w praktyce zapoczątkowane w roku 2000 w trzech krajach związkowych – w Genewie, Neuchâtel i Zurychu – gdzie rozpoczęto fazę pilotażową. Pierwsze głosowania odbyły się w kantonie Genewa. Kolejne „pilotaże” miały miejsce w Neuchâtel i Zurychu.

Zaznaczenia wymaga fakt, że rząd federalny wsparł finansowo opracowanie i wdrażanie trzech szwajcarskich systemów *e-voting*, przyjmując również rolę koordynatora w procesie implementacji wszystkich trzech przedsięwzięć. Spodziewane koszty wdrożenia e-głosowania w Szwajcarii w przybliżeniu stanowią równowartość kwoty około 600 mln franków szwajcarskich⁵⁹⁶. Dokładne dane dotyczące poniesionych nakładów pieniężnych przedstawione zostaną w trzecim raporcie dotyczącym e-głosowania w Szwajcarii, który opublikowany zostanie na początku 2013 r.

Kluczowy jest fakt, że *Vote électronique* (bo taka jest oficjalna nazwa całego projektu) jest wspólnym projektem Konfederacji i kantonów. Elektroniczne głosowanie w Szwajcarii oparte jest na trzech odrębnych systemach wdrażanych i testowanych początkowo w trzech kantonach: *Geneva E-voting System*, *Neuchâtel E-voting System*, *Zurich E-voting System*. Trzy kantonalne projekty głosowania elektronicznego uwzględniają różnice w systemach politycznych, na których opierają się wspomniane państwa związkowe.

E-głosowanie w Szwajcarii stanowi jedno z najważniejszych zadań *Szwajcarskiej Strategii eZarządzania (E-Government-Strategie Schweiz)*⁵⁹⁷, która jest wspólnym programem rządu federalnego, kantonów oraz gmin, mającym na celu realizację różnych zadań administracyjnych za pomocą narzędzi opartych na technologiach informacyjnych i komunikacyjnych⁵⁹⁸.

Proces digitalizacji szwajcarskiego systemu głosowania uwzględnia szczególne cechy, na których opiera się Konfederacja. Na etapie opracowywania projektów systemów e-głosowania pod uwagę zostały wzięte zarówno zróżnicowanie terytorialne, administracyjne i językowe, a także – a może przede wszystkim – bardzo szerokie wykorzystanie demokracji bezpośredniej (wraz z różnorodnością jej instrumentów).

Projekt *Vote électronique* podzielono na cztery kluczowe fazy:

- 1) wprowadzenie głosowania elektronicznego w referendach;
- 2) wprowadzenie tego typu głosowania w wyborach;
- 3) elektroniczne zbieranie podpisów pod inicjatywami powszechnymi;
- 4) elektroniczne dostarczanie list kandydatów w federalnych wyborach parlamentarnych.

dex.html?lang=de&download=M3wBUQCu/8ulmKDu36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnappmmc7Zi6rZnqCkklN3gHx9bKbXrZ2lhfTN34al3p6YrY7P1oah162apo3X1cjYh2+hoJVn6w==.pdf, 15.11.2012.

⁵⁹⁶ *E-voting „milestone” heartens Swiss abroad*, 16.06.2009, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/Specials/Elections_2011/Swiss_Abroad/E-voting_milestone_heartens_Swiss_abroad.html?cid=671170, 12.11.2012.

⁵⁹⁷ *Katalog priorisierter Vorhaben. Stand 24. Oktober 2012*, E-Government-Strategie Schweiz, E-Government Schweiz, http://www.egovernment.ch/dokumente/katalog/E-Gov-CH_Katalog_2012-24-10_D.pdf, 15.11.2012.

⁵⁹⁸ *Grundlagen. E-Government Schweiz kurz erklärt*, E-Government Schweiz, <http://www.egovernment.ch/de/grundlagen/>, 15.11.2012.

Obecnie projekt znajduje się w pierwszej fazie realizacji, jednak zaznaczyć należy, iż niektóre kantony są już na etapie drugiej fazy – e-głosowanie wykorzystano tam w państwowych wyborach parlamentarnych w 2011 r. Na poziomie kantonalnym i lokalnym prowadzone są próby zastosowania e-głosowania w wyborach niższego szczebla⁵⁹⁹.

Jak wspomniano, Szwajcaria rozpoczęła wdrażanie e-głosowania w sensie prawnym w 1998 r., a w praktyce – w roku 2000. Szczegółowy plan czasowy (uwzględniający najważniejsze wydarzenia) związany z realizacją projektu ujęty został w tabeli. Całe przedsięwzięcie wprowadzenia w życie elektronicznego głosowania jest projektem długoterminowym – zgodnie z założeniami realizowanym przez około 16 lat. Według informacji uzyskanych w Kancelarii Federalnej (odpowiedzialnej za realizację projektu *e-voting*) projekt jest wdrażany ostrożnie, ale i bardzo konsekwentnie.

Tabela 23

Najważniejsze wydarzenia związane z realizacją projektu *Vote électronique*

Rok	Wydarzenia związane z realizacją projektu <i>Vote électronique</i> (postępy projektu)
1	2
2000	Rozpoczęcie realizacji projektu <i>Vote électronique</i>
2001	Pierwszy raport na temat e-głosowania
2002	Uchwalenie podstaw prawnych: Federalna ustawa o prawach politycznych (<i>Federal Act on Political Rights</i>)
2003	Kanton Genewa – pierwsze głosowania pilotażowe
2004	Kanton Genewa – pierwsze głosowania pilotażowe (referendum federalne)
2005	Kantony Neuchâtel i Zurych – pierwsze głosowania pilotażowe (referendum federalne)
2006	Drugi raport na temat e-głosowania
2007	Uchwalenie podstaw prawnych: Federalna ustawa o prawach politycznych – dot. Szwajcarów przebywających poza granicami państwa
2008	Kantony Genewa, Neuchâtel i Zurych – projekty pilotażowe (jednoczesne głosowania pilotażowe)
2008	Kanton Neuchâtel – pierwsze głosowanie pilotażowe dla Szwajcarów przebywających za granicą
2009	Umowa dotycząca zastosowania genewskiego systemu <i>e-voting</i> pomiędzy kantonami Bazylea-Miasto i Genewa (dot. Szwajcarów przebywających poza granicami państwa) – 15 czerwca 2009 r. W listopadzie 2009 r. kanton Bazylea-Miasto mógł po raz pierwszy wykorzystać e-głosowanie. Do roku 2011 do systemu przyłączyły się również kantony Lucerna i Berno
2009	Poprawki do prawa kantonalnego (harmonizacja przepisów wyborczych)
2009	Analiza bezpieczeństwa komputerów osobistych, jednostka realizująca – Szwajcarski Federalny Instytut Technologiczny w Zurychu
2010	Harmonizacja prawa wyborczego (dot. Szwajcarów przebywających poza granicami państwa)
2010	Pierwsze próby referendum w 12 kantonach, które wdrożyły e-głosowanie (dla Szwajcarów przebywających poza granicami państwa)
2011	Pierwsze próby głosowania (w kantonach: Bazylea-Miasto, Argowia, Gryzonja, Sankt Gallen) dla Szwajcarów przebywających poza granicami państwa – wybory do Rady Narodowej
2012	Cel: 50% Szwajcarów za granicą może głosować elektronicznie w referendach federalnych
2013	Trzeci raport na temat e-głosowania
2013	Ogłoszenie wyników badań bezpieczeństwa komputerów (realizowanych przez Szwajcarski Federalny Instytut Technologiczny w Zurychu)

⁵⁹⁹ A. Weber, *Vote électronique...*, op. cit.

1	2
2013	Kancelaria Federalna wzywa Radę Federalną do zwiększenia limitów dotyczących liczby osób z uprawnieniami do e-głosowania (do tej pory 30% mieszkańców kantonów mogło głosować online); poprawki prawa wyborczego
2014	Wdrożenie nowych środków bezpieczeństwa
2015	Elektroniczne wybory do Rady Narodowej dla większości Szwajcarów przebywających za granicą

Źródło: *Vote électronique: Meilensteine*, Bundeskanzlei BK; *E-voting. Wspólny projekt federalno-kantonalny*, (Broszura informacyjna wydana w ramach projektu *e-voting*, organizowanego przez Ambasadę Szwajcarii w Polsce 24 maja 2012 r.), Berno 2012, s. 14–15.

Warto w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę na kilka istotnych faktów związanych z wdrażaniem projektu *Vote électronique* na przestrzeni kolejnych lat.

Zaznaczyć należy, iż decyzję o wprowadzeniu *e-voting* podjęto w Szwajcarii w 2007 r. najpierw na poziomie ogólnopństwowym, następnie zaś decyzje podejmowane były i nadal są na szczeblu poszczególnych kantonów.

Podstawy prawne dotyczące e-głosowania w Szwajcarii zawarto w kilku dokumentach: w *Federalnej Konstytucji*, w *Federalnej ustawie o prawach politycznych* oraz w *Federalnym rozporządzeniu o prawach politycznych*.

Konstytucja szwajcarska w art. 34 gwarantuje prawa polityczne. Gwarancja ta chroni wolność obywateli do kształtowania woli i niesfałszowanego oddania głosu⁶⁰⁰. W ustawie o prawach politycznych w art. 8a (uchwalony 21 czerwca 2002 r., wszedł w życie 1 stycznia 2003 r.) ustanowiono, iż Rada Federalna w porozumieniu z zainteresowanymi kantonami i gminami pozwala na pilotażowe głosowania elektroniczne, które są ograniczone pod względem geograficznym, są przeprowadzone w określonym czasie i nad określonym przedmiotem. W treści artykułu zaznaczono, że procedura oddawania głosu musi zapewniać weryfikację uprawnień do głosowania, tajność głosowania oraz liczenie wszystkich oddanych głosów, a także musi zapobiegać wszelkiego rodzaju nadużyciom. Rada Federalna odpowiada za ustalenie szczegółów procedury⁶⁰¹. Z kolei w rozporządzeniu o prawach politycznych aż 19 artykułów dotyczy elektronicznego głosowania. Najważniejsze z nich stanowią: że Rada Federalna wydaje pozwolenia na przeprowadzenie testów e-głosowania na szczeblu federalnym (art. 27a – dodany 21 września 2007 r., wszedł w życie 1 stycznia 2008 r.)⁶⁰², Rada Federalna ma zapewnić, że w żadnym z e-referendów udział głosujących elektronicznie nie przekroczy 10% wszystkich szwajcarskich wyborców, a w głosowaniach obligatoryjnych (gdzie przelicza się również głosy kantonów) – 30%⁶⁰³ wyborców z kantonów⁶⁰⁴. Wspomnieć należy, iż we wrześniu

⁶⁰⁰ *Konstytucja Federalna...*, op. cit., art. 34.

⁶⁰¹ *Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (Stand am 1. Februar 2010)*, art. 8a, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/161_1/index.html, 12.11.2012.

⁶⁰² *Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (Stand am 1. Juni 2012)*, art. 27a, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/161_1/index.html, 12.11.2012.

⁶⁰³ Wcześniej obowiązywał limit 20% głosów kantonalnych. Poprawkę wprowadzono 4 kwietnia 2012 r. Przepis wszedł w życie 1 czerwca 2012 r.; *Verordnung über die politischen Rechte. Änderung vom 4. April 2012*, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, <http://www.admin.ch/ch/d/as/2012/1699.pdf>, 12.11.2012.

⁶⁰⁴ *Verordnung über die politischen...*, op. cit., art. 27c.

2009 r. wprowadzono poprawkę do tego przepisu, mówiącą o wyłączeniu ze wskazanych limitów wyborców przebywających za granicą. Oznacza to, że jeśli kanton chce przeprowadzić e-głosowanie, może je „zaferować” prawie wszystkim przebywającym poza granicami kraju, tzn. tym, którzy mieszkają na terytorium Unii Europejskiej oraz na terenie państw sygnatariuszy Porozumienia z Wassenaar⁶⁰⁵ oraz niektórych państw (mikro-państw) europejskich (Andora, Lichtenstein, Monako, San Marino, Watykan i północna część Cypru). Prawie 90% Szwajcarów za granicą żyje w tych państwach⁶⁰⁶.

W art. 27d wspomnianego rozporządzenia zawarto wymagania dotyczące głosowania za pośrednictwem Internetu. Zgodnie z treścią przepisu, z tego sposobu partycypacji skorzystać mogą wyłącznie osoby uprawnione do głosowania (weryfikacja uprawnień). Każdy uprawniony ma wyłącznie jeden głos i tylko raz może zagłosować (niepowtarzalność głosowania). Co więcej, osoby trzecie nie mogą być w stanie systematycznie i skutecznie przechwytywać, modyfikować lub zmieniać głosów oddanych elektronicznie (rzetelność wyrażania prawdziwych intencji osoby głosującej), a także niemożliwym musi być odczytanie, w jaki sposób dana osoba głosowała (tajność głosowania). W treści artykułu zaznaczono ponadto, że każdy oddany głos musi być zliczony – by miał wpływ na rezultat głosowania (rzetelność przeliczania głosów). Wspomniano też o potrzebie zapobiegania nadużyciom w procedurze głosowania⁶⁰⁷.

W kontekście głosowania elektronicznego, zwrócić należy uwagę również na art. 5b *Ustawy federalnej o prawach politycznych Szwajcarów przebywających za granicą*⁶⁰⁸. W treści artykułu zaznaczono, że aby Szwajcarzy za granicą mogli głosować elektronicznie, rejestry wyborców z zagranicy winny być zdigitalizowane, prowadzone w sposób scentralizowany lub też zarządzane przez szwajcarskie gminy w sposób zharmonizowany względem przepisów kantonalnych. Kantony dostały półtora roku (do końca czerwca 2009 r.) na odpowiednie dostosowanie swoich aktów wykonawczych. Z kolei przyjęty w lutym 2010 r. art. 27k^{bis} (*Rozporządzenie o prawach politycznych dla Szwajcarów przebywających za granicą*) również odnosił się do e-głosowania, a precyzyjniej dotyczył wymiany danych pomiędzy kantonami, współpracującymi ze sobą na płaszczyźnie e-głosowania.

Zaznaczyć należy, że stosowne poprawki do ustaw federalnych zostały przyjęte przez parlament oraz były przedmiotem referendum fakultatywnego. Natomiast poprawki do federalnych rozporządzeń zostały przyjęte przez Radę Federalną⁶⁰⁹.

Po tym jak w latach 1998–2002 poczyniono pierwsze kroki w celu wdrożenia projektu e-głosowania w Szwajcarii, w roku 2003 doszło do pierwszych pilotażowych głosowań. Najpierw – w latach 2003–2004 – sposobność do głosowania za pomocą Internetu w projektach pilotażowych mieli mieszkańcy gmin w kantonie Genewa. Następnie w latach 2005–2007 głosowania pilotażowe odbywały się w kantonach Neuchâtel i Zurich.

⁶⁰⁵ Porozumienie Wassenaar w sprawie Kontroli Eksportu Broni Konwencyjnej oraz Dóbr i Technologii Podwójnego Zastosowania zostało zawarte miasteczku Wassenaar koło Hagi 31 marca 1994 r. Porozumienie Wassenaar grupuje 39 państw; <http://www.wassenaar.org/>, 11.11.2012.

⁶⁰⁶ A. Driza-Maurer, O. Spycher, G. Taglioni, A. Weber, *E-voting for Swiss abroad. A joint project between the Confederation and the cantons*, Federal Chancellery, Berne 2012, s. 6.

⁶⁰⁷ *Verordnung über die politischen...*, op. cit., art. 27d.

⁶⁰⁸ *Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (Stand am 1. Januar 2010)*, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/161_5/a5b.html, 12.11.2012.

⁶⁰⁹ A. Driza-Maurer, O. Spycher, G. Taglioni, A. Weber, *E-voting for Swiss abroad...*, op. cit., s. 7.

Bardzo interesującą wydaje się być publikacja w 2006 r. drugiego raportu na temat e-głosowania⁶¹⁰. Rada Federalna oceniała w nim pięć pilotażowych głosowań przeprowadzonych w latach 2004–2005 w trzech kantonach wymienionych powyżej. Pilotaże odbywały się przy okazji referendów federalnych, a z możliwość e-głosowania skorzystać mogli jedynie obywatele mieszkający na terytorium Szwajcarii. Warto dodać, że nie wszyscy uprawnieni – kantony bowiem wskazywały gminy biorące udział w pilotażu (ponadto wprowadzone zostały limity liczby uprawnionych – 10% w referendach fakultatywnych i 30% w obligatoryjnych).

Drugi raport poświęcony projektowi *Vote électronique* oznaczał zakończenie pilotażowej fazy wdrażania *e-voting* oraz początek nowego etapu polegającego na stopniowym i kontrolowanym wprowadzaniu w życie głosowania elektronicznego. Do realizacji celu projektu, czyli wdrożenia e-głosowania – parlament szwajcarski uprawniał rząd federalny, który z kolei przydzielił to zadanie Kancelarii Federalnej. Z jej ramienia projekt jest realizowany w wydziale praw politycznych (*Political Rights Section*). 19 grudnia 2006 r. i 19 marca 2007 r.⁶¹¹ odpowiednio Rada Narodowa i Rada Kantonów przyjęły raport Rady Federalnej z 31 maja 2006 r. na temat pilotażowych projektów elektronicznego głosowania. Strategia implementacji *e-voting* wraz z niezbędnymi poprawkami aktów prawnych została przyjęta przez parlament w dniu 23 marca 2007 r.⁶¹² Biorąc pod uwagę potencjalne korzyści, jakie mogą być odniesione dzięki e-głosowaniu, rząd federalny zdecydował się (zgodnie z przyjętymi ustaleniami) na stopniowe wprowadzenie tej dodatkowej metody głosowania w Szwajcarii.

Federalna Rada – jako organ odpowiedzialny za wdrażanie *e-voting* – upoważnia poszczególne kantony do wykorzystania e-głosowania w referendach, ograniczając jednak liczbę głosowań, by minimalizować ryzyko związane z mogącymi się pojawić trudnościami. Takie podejście wynika z technicznych i organizacyjnych wyzwań, jakie wiążą się z implementacją tej nowej metody oddawania głosu⁶¹³.

W rządowym raporcie o e-głosowaniu zaznaczono, że taka forma demokratycznego uczestnictwa umożliwi przede wszystkim przyszłym pokoleniom dostosować się do zmieniających warunków życia. *E-voting* ułatwia bowiem proces oddawania głosów w o wiele bardziej niż wcześniej mobilnym społeczeństwie, co z kolei może przyczynić się do wzrostu zaangażowania politycznego Szwajcarów i Szwajcerek przebywających poza granicami kraju. Ponadto, zauważono, że głosowanie elektroniczne będzie bardzo przydatne dla osób niepełnosprawnych, które nie wychodząc z domu będą mogły oddać swój głos w wyborach czy referendach (zwiększy to oczywiście tajność głosowania). Oprócz tego, poprzez projekt *Vote électronique* Szwajcaria ma szansę promować instytucje demokracji bezpośredniej na arenie międzynarodowej⁶¹⁴.

⁶¹⁰ *Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique vom 31. Mai 2006*, Bundesblatt nr. 25, 27 Juni 2006, s. 5459–5538 (BBl 2006 5459), Bundesblatt, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/5459.pdf>, 1.11.2012.

⁶¹¹ *Pilotprojekte zum Vote électronique. Bericht. Projets pilotes en matière de vote électronique. Rapport*, Amtliches Bulletin, http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4715/236210/d_n_4715_236210_236662.htm, 1.11.2012.

⁶¹² A. Driza-Maurer, O. Spycher, G. Taglioni, A. Weber, *E-voting for Swiss abroad...*, op. cit., s. 5.

⁶¹³ Ibidem, s. 5.

⁶¹⁴ *Bericht über die Pilotprojekte...*, op. cit.

W raporcie, poza ewidentnymi mocnymi stronami e-głosowania, zaznaczono również istnienie pewnych obaw związanych z wdrażaniem projektem. Najważniejszym i zdaje się największym wyzwaniem dotyczącym *e-voting* jest dysponowanie środkami organizacyjnymi, technicznymi oraz prawnymi. Tak zwana cyfrowa przepaść (*digital divide*), występująca pomiędzy użytkownikami Internetu a tymi, którzy nie mają dostępu do sieci, może zwiększać i niejako „uwypuklać” nierówności w życiu politycznym⁶¹⁵. Ryzyko związane z możliwościami technicznymi wymaga stałego monitorowania oraz permanentnego rozwoju i poprawy środków bezpieczeństwa. Udana czy „pozornie udana” złamanie systemu lub też awaria techniczna mogłyby przyczynić się do powstania wielu niejasności oraz obaw co do jakości systemu, a także mogłyby podważyć zaufanie wyborców wobec demokracji bezpośredniej. Taki stan rzeczy – jak można przypuszczać – przełożyłby się na zablokowanie dalszego wdrażania tego systemu w tym państwie⁶¹⁶.

Do niezwykle ważnych wydarzeń związanych z elektronicznym głosowaniem w Szwajcarii zaliczyć należy przeprowadzenie w roku 2010 pierwszych testowych referendum najpierw w siedmiu, a następnie w dwunastu kantonach, które wdrożyły *e-voting*. Z elektronicznego głosowania skorzystać mogli wyłącznie mieszkańcy wybranych gmin, którzy przebywali poza granicami państwa.

26 września 2010 r. głosowali mieszkańcy następujących kantonów: Genewa (e-głosowanie po raz 8.), Neuchâtel (14-te e-głosowanie), Zurych (11-te e-głosowanie), Bazylea-Miasto (e-głosowanie po raz 3.), Fryburg, Sankt Gallen, Solura (1-sze głosowanie elektroniczne). Łącznie 156 016 osób było uprawnionych do głosowania za pośrednictwem Internetu. Z kolei 28 listopada 2010 r. uprawnionych do korzystania z elektronicznego głosowania było około 190 tys. Szwajcarów, co stanowiło około 4,1% całego elektoratu. Grupa kantonów uczestniczących w projekcie e-głosowania powiększyła się o pięć krajów związkowych: Argowię, Gryzonię, Lucernę, Szafluzę i Turgowię).

Kolejnym ważnym krokiem w procesie wdrażania *e-voting* były wybory do Rady Narodowej przeprowadzone w dniu 23 października 2011 r. Możliwość oddania głosu drogą elektroniczną mieli przebywający poza granicami państwa obywatele z czterech kantonów: Argowia⁶¹⁷, Bazylea-Miasto⁶¹⁸, Gryzonia⁶¹⁹ i Sankt Gallen⁶²⁰. Wybory roku 2011 były pierwszą federalną elekcją w Szwajcarii, kiedy umożliwiono głosowanie

⁶¹⁵ Szerzej o *digital divide* w: P. Norris, *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge 2001; *Falling through the Net. Defining the Digital Divide. A Report on the Telecommunications and Information Technology Gap in America*, National Telecommunications and Information Administration, Department of Commerce, July 1999; C. J. Tolbert, K. Mossberger, *New Inequality Frontier: Broadband Internet Access*, Economic Policy Institute Working Paper No. 275, Washington January 2006; K. Mossberger, C. J. Tolbert, M. Stansbury, *Virtual Inequality: Beyond the Digital Divide*, Wasington D.C. 2003.

⁶¹⁶ Bericht über die Pilotprojekte..., op. cit.

⁶¹⁷ *Vote électronique*, Kanton Aargau, https://www.ag.ch/de/weiteres/aktuelles/wahlen_und_abstimmungen/vote_electronique/vote_electronique.jsp, 12.11.2012.

⁶¹⁸ *e-Voting: Testbetrieb für elektronisches Abstimmen und Wählen*, Basel-Stadt – Regierungsrat, <http://www.regierungsrat.bs.ch/staatskanzlei/e-voting.htm>, 12.11.2012.

⁶¹⁹ *Vote électronique/E-Voting*, Standeskanzlei Graubünden, <http://www.gr.ch/de/institutionen/verwaltung/staka/projekte/politischerechte/webvote/Seiten/default.aspx>, 12.11.2012.

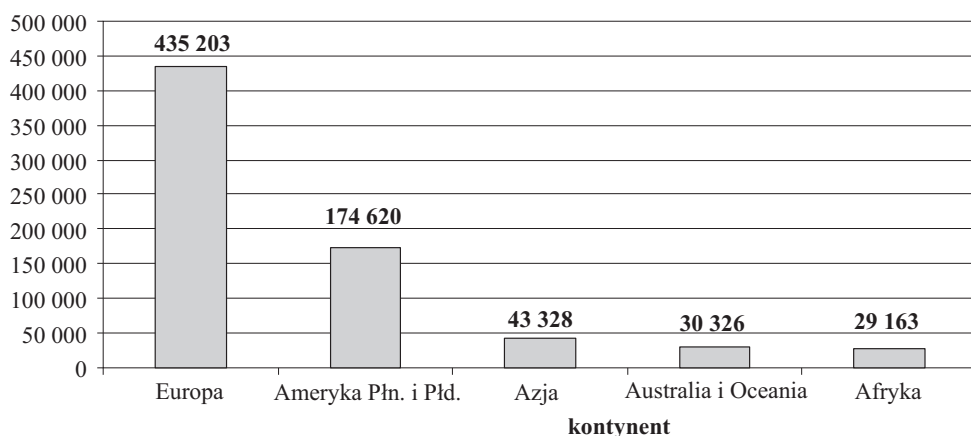
⁶²⁰ *Vote électronique weiterentwickeln*, 24.11.2011, Kanton St. Gallen, http://www.sg.ch/content/applikationen/news/1/2011/11/vote_electronique.html, 11.11.2012.

elektroniczne⁶²¹. Z racji tego, iż *e-voting* jest jeszcze w fazie eksperymentalnej, taka forma głosowania została udostępniona jedynie dla ograniczonej liczby kantonów. Łączna liczba uprawnionych do głosowania wynosiła około 22 tys. osób. Z tej grupy około 3,5 tys. zagłosowało za pośrednictwem Internetu. Warto dodać, iż elektroniczne głosowanie wydaje się najbardziej interesujące w kontekście wyborców mieszkających za granicą. Wynika to z faktu, iż głosowanie korespondencyjne może generować obawy związane z czasem wysyłania materiałów wyborczych oraz z czasem ich odsyłania, co w prawnie określonym terminie mogłoby być niezwykle trudne ze względu na terminy dostarczania przesyłek pocztowych. Trudności te przekładać się mogą na ryzyko, że karty do głosowania nie dotrą na czas.

Aby otrzymać pakiet wyborczy, Szwajcarzy przebywający za granicą muszą zarejestrować się w konsulacie szwajcarskim w kraju, w którym obecnie mieszkają. Dodać należy, iż spośród tych osób, które się rejestrują za granicą, w referendach federalnych głosuje około 50%. W wyborach parlamentarnych frekwencja poza Szwajcarią jest znacznie niższa – deputowanych do Rady Narodowej wybiera około 30% wyborów zarejestrowanych za granicą.

Do 1992 r. Szwajcarzy mieszkający poza granicami swego państwa, chcąc zagłosować w wyborach czy referendach musieli zrobić to osobiście – tzn. przyjechać do Szwajcarii i udać się do lokalu wyborczego w swojej gminie. Od roku 1992 mogą głosować korespondencyjnie. Materiały wyborcze są wysyłane do wszystkich zarejestrowanych wyborców z zagranicy. Wysyłka pakietów odbywa się tydzień wcześniej w porównaniu do wysyłki materiałów do Szwajcarów mieszkających w kraju. Jednak – jak już zasygnalizowano – nie wszyscy wyborcy za granicą mają sposobność do korzystania ze swoich praw politycznych. Zdarza się bowiem, że materiały wyborcze dotrą do wyborców

Wykres 15. Liczba Szwajcarów mieszkających poza granicami Konfederacji Szwajcarskiej w 2011 r.



Źródło: *Auslandschweizerstatistik 2011 nach Wohnländern und Konsularbezirken*, EDA, Konsularische Direktion, Auslandschweizerbeziehungen, <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/recent/media.Par.0107.File.tmp/2011%20Auslandschweizerstatistik.pdf>, 15.11.2012.

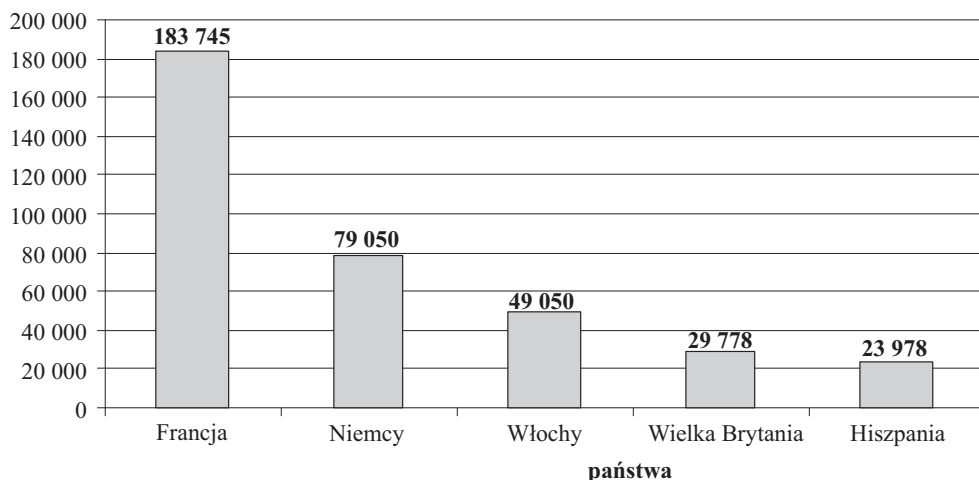
⁶²¹ Z racji iż wybory elektroniczne nie są przedmiotem niniejszej pracy, zagadnienie to nie będzie poruszane szczegółowo w toku dalszych rozważań.

w niektórych państwach za późno (np. z powodu trudności związanych z usługami pocztowymi)⁶²². W związku z pojawiającymi się co jakiś czas problemami związanymi z głosowaniem korespondencyjnym, Organizacja Szwajcarów [przebywających – M. M.-K.] za Granicą (*the Organisation of the Swiss Abroad – OSA*) kilka lat temu zaczęła domagać się wprowadzenia zdalnego elektronicznego kanału głosowania, co w znacznej mierze ułatwiłoby udział w referendach czy wyborach⁶²³.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że OSA reprezentuje interesy szwajcarskich emigrantów na terytorium Szwajcarii. Organizacja informuje Szwajcarów za granicą o bieżących wydarzeniach w Konfederacji, a także świadczy szereg usług na rzecz emigrantów. OSA jest apolityczną, neutralną wyznaniowo i niezależną organizacją pozarządową, a jej organami są rada oraz biuro administracyjne. Współpracuje z wieloma helweckimi instytucjami, organizacjami, stowarzyszeniami, a także szwajcarskimi szkołami itp. z całego świata⁶²⁴.

OSA, reprezentująca około 703 tys. Szwajcarów (w tym 435,2 tys. w Europie⁶²⁵), odegrała istotną rolę, jeśli chodzi o wdrażanie projektów elektronicznego głosowania. Organizacja „naciskała” niejako na władze federalne, by te rozwiązały m.in. problem związany z nieterminowością otrzymywania przez emigrantów pakietów wyborczych, tym bardziej, że znaczący odsetek Szwajcarów za granicą – około 26,2% – zarejestrowa-

Wykres 16. Liczba Szwajcarów mieszkających w różnych państwach Europy w 2011 r.



Źródło: *Auslandschweizerstatistik 2011 nach Wohnländern und Konsularbezirken*, EDA, Konsularische Direktion, Auslandschweizerbeziehungen, <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/recent/media.Par.0107.File.tmp/2011%20Auslandschweizerstatistik.pdf>, 15.11.2012.

⁶²² Większość opóźnień ma miejsce w państwach sąsiadujących ze Szwajcarią i będących członkami UE, zwykle we Włoszech, w Hiszpanii i we Francji.

⁶²³ *E-voting „milestone”*..., op. cit.

⁶²⁴ *Portrait of the Organization of the Swiss Abroad*, The Organization of the Swiss Abroad (OSA), http://aso.ch/files/webcontent/direction/Selbstdefinition_ASO_2010_e.pdf, 13.11.2012.

⁶²⁵ W tym 256,7 tys. we Francji, Włoszech i Hiszpanii, czyli w państwach, gdzie często pojawiają się problemy związane opóźnieniami w otrzymywaniu pakietów wyborczych przez osoby zarejestrowane do głosowania.

nych jest jako wyborcy⁶²⁶. Jedną z proponowanych przez OSA form usunięcia trudności „wyborczych” było właśnie e-głosowanie⁶²⁷. Argumenty wysuwane przez organizację były o tyle istotne, że około 80% Szwajcarów przebywających poza granicami państwa posiada dostęp do Internetu.

Generalnie jeśli chodzi o głosowanie elektroniczne, to godnym uwagi jest fakt, iż po zakończeniu fazy pilotażowej władze państwowe (wspierające finansowo trzy realizowane projekty: Zurych, Genewa i Neuchâtel) podjęły decyzję o zaprzestaniu finansowania przyszłych głosowań testowych⁶²⁸. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, trzy pionierskie kantony – zgodziły się za darmo udostępnić swoje *know-how* i dotychczasowe wyniki wdrażania *e-voting* wszystkim zainteresowanym kantonom. Dzięki temu możliwe stało się zawiązanie współpracy między-kantonalnej o nowatorskim charakterze. Trzy „wiodące” pod względem doświadczenia z *e-voting* kantony, które posiadają i obsługują systemy elektronicznego głosowania, zaoferowały innym krajom związkowym korzystanie z własnych systemów e-głosowania. W związku z tym – jak to już wcześniej zostało wspomniane – narzędzia, które rozwijane i wdrażane były w kantonach „pilotażowych”, mogą być dzisiaj wykorzystane w pozostałych częściach Konfederacji Szwajcarskiej⁶²⁹.

W rezultacie, nie każdy kanton musi inwestować w opracowanie, przygotowanie i wdrożenie własnego systemu. Założono jedynie, że pozostałe państwa związkowe muszą mieć możliwość włączenia się do już istniejących systemów. Z racji federalnej struktury państwa, a także z faktu występujących różnic pomiędzy poszczególnymi kantonami (w tym także różnic w funkcjonujących w kantonach systemów politycznych), szwajcarskie e-głosowanie pomyślane jest w ten właśnie sposób, by każdy z zainteresowanych kantonów mógł wybrać najbardziej odpowiadający mu system. Nadmienić należy, że systemy stosowane w kantonach Zurych i Genewa służą jedynie procedurom wyborczym. Wyborca może jedynie za ich pośrednictwem oddać głos – nic poza głosowaniem nie jest w tych systemach możliwe do zrobienia. Z kolei system funkcjonujący w kantonie Neuchâtel jest o wiele bardziej rozbudowany w porównaniu do dwu poprzednich. Łączy on w sobie zarówno możliwości e-głosowania, jak i innych usług (m.in. administracyjnych) oferowanych w ramach *Guichet unique neuchâtelois*⁶³⁰.

Funkcjonujące w Szwajcarii trzy systemy głosowania elektronicznego (internetowego)⁶³¹ różnią się między sobą strukturą, jednak najważniejsze kroki (etapy) przy oddawaniu głosów za pośrednictwem tych systemów wyglądają bardzo podobnie. Dysponując dokumentem uprawniającym do głosowania (na którym zamieszczone są dane do głosowania elektronicznego), wyborca po wpisaniu swojego identyfikatora (ID

⁶²⁶ *Where do the Swiss voters live?*, http://www.swissinfo.ch/eng/politics/Where_do_the_Swiss_Abroad_live.html?theView=detail&view=popup&cid=671212, 15.11.2012.

⁶²⁷ *E-voting „milestone”...*, op. cit.

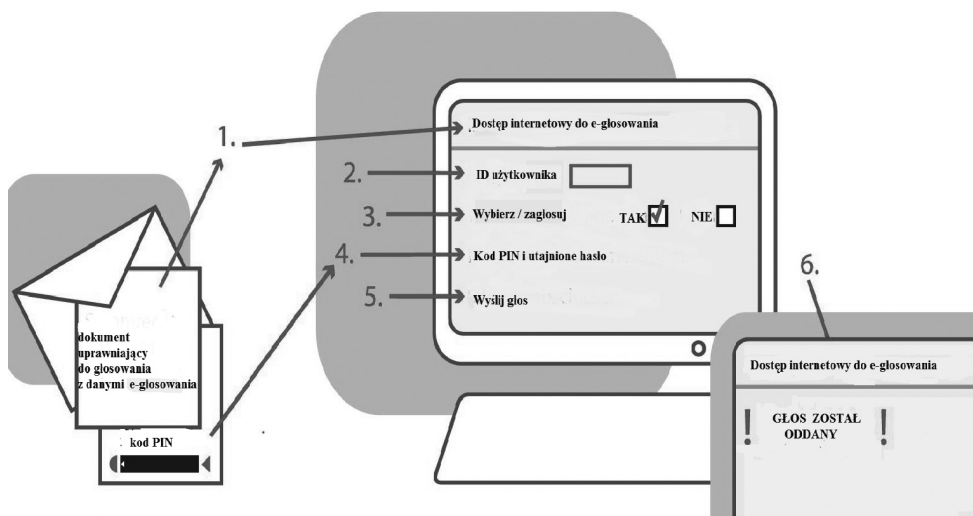
⁶²⁸ Szczegółowa informacja na temat kosztów e-głosowania znajdzie się w trzecim raporcie Rady Federalnej na temat e-głosowania. Raport opublikowany będzie w 2013 r.

⁶²⁹ A. Driza-Maurer, O. Spycher, G. Taglioni, A. Weber, *E-voting for Swiss...*, s. 7.

⁶³⁰ *E-voting. Wspólny projekt federalno-kantonalny*, Broszura informacyjna nt. e-votingu, Bundeskanzlei, Berno 2012, s. 7.

⁶³¹ Szczegółowa analiza szwajcarskich systemów e-głosowania przeprowadzona została w kolejnym rozdziale. W niniejszej części podano jedynie ogólne informacje na temat systemów wdrażanych w Konfederacji.

użytkownika) lub numeru karty do głosowania, wybiera właściwą odpowiedź na pytanie referendalne, następnie wpisuje z karty do głosowania elektronicznego kod PIN i utajnione pod „zdrapką” hasło, a na końcu wysyła głos. Na koniec procedury otrzymuje informację, potwierdzającą oddanie głosu.



Rys. 2. Kolejne etapy głosowania elektronicznego

Źródło: *E-voting. Wspólny projekt federalno-kantonalny*, Broszura informacyjna nt. *e-voting*, Bundeskanzlei, Berno 2012, s. 12–13.

Dodać w tym miejscu należy, że każdy z wdrożonych w Szwajcarii projektów udostępnia demonstracyjną wersję procedury głosowania. Po wejściu na odpowiednie strony internetowe: systemu genewskiego – www.ge.ch.evoting, systemu zuryskiego – www.evotingdemo.zh.ch, systemu Neuchâtel – www.guichetunique.ch, kierując się instrukcjami podawanymi na stronie internetowej można przejść całą procedurę głosowania.

5.4. PODSUMOWANIE

Korzystanie z systemów *e-voting* jest zadaniem względnie łatwym – systemy są proste, a wyborca na każdym etapie głosowania jest informowany o kolejnych krokach, które powinien zrobić, by głos został prawidłowo oddany. Zresztą przypomnieć należy, iż idea wprowadzania w życie e-głosowania w Szwajcarii zakładała, że samo oddanie głosu powinno być nieskomplikowane (i tak samo łatwe jak głosowanie na wydrukowanej karcie do głosowania). Wydaje się zatem, że to zadanie zostało dobrze zrealizowane przez Szwajcarów. Potwierdza to fakt, że część wyborców, która dotychczas głosowała za pośrednictwem poczty, coraz częściej decyduje się oddawać głosy za pośrednictwem głosowania online. Wskazuje na to również systematycznie zwiększająca się liczba kantonów wprowadzających system e-głosowania. Podczas gdy na początku przedsięwzięcia były tylko trzy kantony, w których głosowano internetowo, to z czasem liczba ta

wzrosła do trzynastu (a zainteresowane są kolejne kraje związkowe). Rozważania prowadzone w niniejszym rozdziale pozwalają zatem sformułować jednoznaczny wniosek, że szwajcarska demokracja zmienia się istotnie – szczególnie w ostatnich kilkunastu latach. Po tym, jak w obliczu spadającej frekwencji w głosowaniach federalnych postanowiono wprowadzić nowy – wygodniejszy dla wyborców – sposób uczestniczenia w referendum i wyborach, rząd szwajcarski posunął się jeszcze o krok dalej. W obliczu dynamicznie rozwijających się nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, a szczególnie Internetu, postawiono na implementację narzędzi online do procedur wyborczych. Mimo że całe przedsięwzięcie wdrożenia e-głosowania pociąga za sobą znaczne nakłady finansowe – zainteresowanie tą metodą oddawania głosu systematycznie wzrasta – nie tylko ze strony uprawnionych do głosowania (szczególnie tych mieszkających za granicą), ale także ze strony poszczególnych krajów związkowych, jak i ze strony innych państw, które chcą czerpać z doświadczeń i dorobku Szwajcarów w tej dziedzinie.

Rozdział 6

ELEKTRONICZNE REFERENDUM – WYMIAR PRAKTYCZNY

Współcześnie technologie informacyjne i komunikacyjne w coraz większym zakresie wykorzystywane są w sferze polityki. Z korzyści płynących z zastosowania np. Internetu w procedurach głosowania zdają sobie sprawę rządy wielu państw Europy i świata. Jednak mimo coraz większej popularności e-głosowania, a także mimo dynamicznego rozwoju ICT, władze większości państw nadal wydają się być sceptyczne co do implementacji nowych technologii w demokratycznych procedurach podejmowania decyzji. Stanowisko to jest zapewne jeszcze wzmacniane przez reprezentantów nauk informatycznych, którzy są niemal jednomyślni w kwestii ostrożności przy tzw. *Internet-based elections*⁶³². Wiele państw podchodzi zatem do zagadnienia e-głosowania bardzo powściągliwie – głównie ze względów zastrzeżeń natury technicznej, które obserwowane mogły być w niektórych miejscach podczas pilotażowych głosowań⁶³³.

Zwolennicy zastosowania ICT w procedurach wyborczych zwracają uwagę, że jedną z najbardziej charakterystycznych zalet *e-voting* jest przede wszystkim to, iż dzięki nowym technologiom sama procedura oddawania i zliczania głosów jest znacznie szybsza, a przede wszystkim bardziej komfortowa dla wyborców, których w dniu głosowania nie ma na terenie swojego okręgu wyborczego lub z innych przyczyn nie mogą dotrzeć do lokalu wyborczego.

Argumenty wysuwane przez zwolenników są brane pod uwagę w coraz większej liczbie państw na świecie, gdzie wprowadza się lub przynajmniej dyskutuje się nad implementacją głosowania elektronicznego⁶³⁴. Część państw przedsięwzięła nawet pewne kroki, zmierzające do wprowadzenia *e-voting* jako dodatkowej metody głosowania. Potwierdza to fakt, iż od co najmniej kilku lat podejmowane są różnorodne próby wprowadzania e-głosowania. Jednym z pierwszych państw europejskich, gdzie na poziomie lokalnym wdrożono elektroniczne głosowania za pomocą Internetu, SMS-ów oraz z wykorzystaniem kiosków informacyjnych (infomatów) i kart mikroprocesorowych (słu-

⁶³² A Conversation with Douglas W. Jones and Peter G. Neumann, „ACM Queue” 2006, s. 16–23, www.acm.org, 27.09.2012.

⁶³³ Przykładem mogą być niezbyt owocne próby w Finlandii, gdzie w e-głosowaniu (głosy oddawane przez maszyny do głosowania) przy okazji wyborów lokalnych w gminach Karkkila, Kaunianien, Vihti „zniknęło” 200 głosów oddawanych elektronicznie; *Over 200 electronic votes disappeared*, Helsingin Sanomat, <http://www.hs.fi/english/article/Over+200+electronic+votes+disappeared/1135240641337>, 28.06.2010.

⁶³⁴ Zaznaczyć należy, iż w państwach tych, rozpatrywane są z taką samą (albo i jeszcze większą) uwagą argumenty przeciwników e-głosowania, którzy poddają pod wątpliwość np. realizację zasady powszechności głosowania czy tajności głosowania. Dodać należy, iż w zakresie *e-voting* najbardziej doświadczone są Stany Zjednoczone, gdzie funkcjonuje elektroniczne głosowanie oparte na zastosowaniu maszyn do głosowania.

zących do identyfikacji wyborców w tych kioskach) była Wielka Brytania⁶³⁵. Również w Portugalii wprowadzono możliwość głosowania elektronicznego przy okazji wyborów parlamentarnych w 2005 r.⁶³⁶ *E-voting* wykorzystano ponadto m.in.: w 2005 r. we Włoszech⁶³⁷, w roku 2006 w Austrii⁶³⁸ i w Holandii⁶³⁹, a w Bułgarii⁶⁴⁰ i w Finlandii⁶⁴¹ w 2008 r.

Oprócz wymienionych przykładów państw należy pamiętać również o Estonii, która jest pierwszym państwem na świecie, gdzie przeprowadzono ogólnonarodowe wybory internetowe. I-głosowania o wiążącym charakterze odbyły się tam pięciokrotnie: przy okazji wyborów samorządowych w październiku 2005 r. i 2009 r., przy wyborach parlamentarnych w marcu 2007 r. i w 2011 r. oraz przy wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu roku 2009⁶⁴².

Jednak *e-voting* nie jest wykorzystywane wyłącznie jako narzędzie partycypacji w wyborach do organów o charakterze ustawodawczym. Wybory to tylko jeden z dwu przykładów zastosowania elektronicznego głosowania. *E-voting* – jak już wspomniano w poprzedniej części książki – jest również wykorzystywane w procedurach demokracji bezpośredniej. Państwem, które e-głosowanie stosuje przede wszystkim w referendum, jest Szwajcaria. W niniejszym rozdziale autorka skoncentrowała się na przedstawieniu trzech szwajcarskich systemów e-głosowania oraz na analizie referendum, w których wykorzystano elektroniczne formy partycypacji. Na tej podstawie dokonano próby oceny roli elektronicznych form uczestniczenia w procedurach demokracji bezpośredniej w Szwajcarii, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji referendum. Najwięcej uwagi w prowadzonych rozważaniach poświęcono dwu projektom e-głosowania: genewskiemu i zuryjskiemu. Takie postępowanie badawcze miało dwojakie przyczyny: po pierwsze oba wspomniane systemy *e-voting* różnią się między sobą, a intencją autorki było m.in. zwrócenie uwagi na różne rozwiązania przyjęte w kantonach szwajcarskich; po drugie, informacje na temat systemu wdrożonego przez kanton Neuchâtel są niezwykle trudno osiągalne

⁶³⁵ Tam w dwu obwodach wyborczych w Liverpoolu oraz w trzech w Sheffield zastosowano nowe rozwiązania przy głosowaniach; B. Czerniejewski, *Królewska e-władza. UK online*, „PCkurier”, nr 13/2002, <http://www.pckurier.pl/archiwum/art0.asp?ID=5549>, 22.11.2008.

⁶³⁶ Z e-głosowania mogli skorzystać obywatele przybywający poza granicami Portugalii. Spośród 148 159 uprawnionych do głosowania – w wyborach uczestniczyło 62 906 (42%). Wśród nich 13 191 oddało głos w drodze *Remote Electronic Voting*; Competence Center for Electronic Voting and Participation (E-Voting.CC), <http://db.e-voting.cc/0193>, 22.06.2010.

⁶³⁷ W wyborach administracji w Autonomicznej Prowincji Triest, Competence Center for Electronic Voting and Participation (E-Voting.CC).

⁶³⁸ Gdzie testowano ten sposób partycypacji dla Austriaków mieszkających za granicą, Competence Center for Electronic Voting and Participation (E-Voting.CC).

⁶³⁹ Przy okazji wyborów do izby niższej parlamentu, Competence Center for Electronic Voting and Participation (E-Voting.CC).

⁶⁴⁰ Przy okazji wyborów do Rady Miasta Kazanluk, Competence Center for Electronic Voting and Participation (E-Voting.CC).

⁶⁴¹ W wyborach lokalnych w miejscowościach: Karkkila, Kaunianien, Vihti, Competence Center for Electronic Voting and Participation (E-Voting.CC).

⁶⁴² Głosowanie elektroniczne było częścią programu rządowego nastawionego na informatyzację kraju. Głosowanie w Estonii opiera się na wykorzystaniu specjalnych kart identyfikacyjnych (*eID-cards*), które są odpowiednikiem dowodów osobistych nowej generacji i pełnią również funkcję identyfikacji elektronicznej; *Statistics about Internet Voting in Estonia*, Estonian National Electoral Committee, <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>, 15.11.2012.

– z racji zatem bardzo ograniczonych ilościowo materiałów i dokumentów dotyczących trzeciego projektu e-głosowania, system ten oraz doświadczenia kraju związkowego Neuchâtel w kontekście *e-voting* potraktowano w znacznie mniej szczegółowym wymiarze.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż analiza doświadczeń kantonów Genewa i Zurych (z faktu różnic w funkcjonowaniu obu systemów, a także z faktu odmienności materiałów źródłowych zebranych przez autorkę) nie jest prowadzona w identycznym porządku. Autorka, głównie koncentruje się na doświadczeniach referendalnych w obu kantonach, jednak zwraca uwagę również na inne charakterystyczne aspekty związane z szwajcarskimi systemami e-głosowania.

6.1. SYSTEMY E-GŁOSOWANIA W SZWAJCARII

Elektroniczne referenda w Szwajcarii przeprowadzane są w oparciu o trzy odrębne systemy *e-voting*:

- 1) *Geneva E-voting System*;
- 2) *Zurich E-voting System*;
- 3) *Neuchâtel E-voting System*.

Wszystkie trzy systemy bazują na wykorzystaniu *ICT* w procedurach głosowania na szczeblach lokalnym, kantonalnym i federalnym. Projekty w różnym zakresie uwzględniają wykorzystanie nowoczesnych technologii, umożliwiając głosowanie w wyborach i referendach przy pomocy Internetu. Systemu *e-voting* w Szwajcarii to w rzeczywistości zatem system głosowania internetowego, które przypominać może nieco system bankowości elektronicznej (*e-banking*). W dalszej części rozdziału, gdy będzie mowa o szwajcarskich systemach głosowania lub o szwajcarskich referendach, w których wykorzystywano systemy *e-voting*, autorka używa zamiennie nazw: e-głosowanie, i-głosowanie, e-referendum, i-referendum. Natomiast, gdy rozważania będą dotyczyły frekwencji za pomocą Internetu, w tym przypadku również użyte zostały terminy z przedrostkami „e-” lub „i-”.

Rozpatrując funkcjonowanie samych systemów e-głosowania w Szwajcarii, warto zwrócić uwagę na różnice między wdrażanymi projektami. Krótkie zarysowanie najważniejszych cech każdego z systemów e-głosowania, jest o tyle istotne, że obserwuje się znaczące różnice, jeśli chodzi o stopień zainteresowania projektami *e-voting* wśród pozostałych państw związkowych. Obecnie większość kantonów stosuje system kantonu Zurych, następny w kolejności jest system genewski. *Neuchâtel E-voting System* stosuje się jedynie w kantonie, który ten system przygotował.

6.1.1. *Geneva E-voting System*

Genewski system głosowania elektronicznego – *Geneva web-based e-voting system* – jest jedną z pierwszych powszechnych aplikacji głosowania internetowego na świecie. Wdrażanie tego przedsięwzięcia rozpoczęto w kantonie Genewa już w roku 2000⁶⁴³. Za

⁶⁴³ Szerzej o systemie w: N. Braun, D. Brändli, *Swiss E-Voting Pilot Projects: Evaluation, Situation Analysis and How to Proceed*, w: *Electronic Voting 2006. 2nd International Workshop Co-organized*

pierwszy, niezwykle istotny, krok na tej drodze uznać można implementację głosowania korespondencyjnego, które w tym kraju związkowym wprowadzono dla wszystkich obywateli 1 stycznia 1995 r. Genewa stała się w ten sposób trzynastym kantonem, który zaoferował ten sposób głosowania. Warto zauważyć, iż głosowanie korespondencyjne „przeniosło” akt głosowania z lokali wyborczych do domów wyborców, którzy otrzymując do swoich skrzynek pocztowych materiały wyborcze (wraz z kartą do głosowania), wypełniać je mogli w domu. Wielu uprawnionych wysyłało swój głos za pośrednictwem poczty lub udawało się do lokali wyborczych z uzupełnionymi już kartami do głosowania. Przed wprowadzeniem głosowania drogą korespondencyjną samo głosowanie przeprowadzane było podczas weekendu. Obecnie obywatele mogą głosować przez okres dwóch do trzech tygodni, w zależności od charakteru głosowania (lokalne, kantonalne, federalne). Głosowanie korespondencyjne zaspokoiło potrzebę większej elastyczności wyborów, która bardzo często wyrażana była wcześniej przez elektorat. Co ciekawe, bardzo szybko zauważono wpływ głosowania korespondencyjnego na ostateczną frekwencję w głosowaniach – w Genewie partycypacja wzrosła o około 20% – z uprzednio 30–35% w 1995 r. do poziomu 50–55% pięć lat później. Dodać należy, iż obecnie kanton Genewa jest jednym z kantonów z najwyższą frekwencją w skali kraju, a 95% wyborców oddaje tam głosy za pomocą poczty (średnia w Szwajcarii to około 80%).

Sytuację z 2000 r. uznano zatem za sprzyjającą rozpoczęciu realizacji projektu głosowania przez Internet. Ponadto, stale rosła liczba gospodarstw domowych mających dostęp do Internetu, a ogólnokrajowe badania przeprowadzane co dwa lata pokazały, że dwie trzecie internautów wyrażało chęć głosowania online⁶⁴⁴.

Tego samego roku władze federalne skierowały do kantonów propozycję rozwijania systemów głosowania online. Kantony Genewa, Zurych i Neuchâtel zareagowały pozytywnie na tę ofertę, a rząd federalny zagwarantował dofinansowanie na realizację projektu do roku 2004. W zamian za wsparcie finansowe kantony zgodziły się bezpłatnie udostępniać swój system zainteresowanym krajom związkowym, zamierzającym wdrożyć któryś z systemów⁶⁴⁵.

Ważnym etapem wdrażania genewskiego systemu głosowania elektronicznego był rok 2003, kiedy to przeprowadzono pierwsze wiążące e-referendum w gminie Anières. Referendum to jednocześnie było pierwszym w Europie głosowaniem o takim charakterze. Tego samego roku odbyło się e-referendum – w gminie Cologny⁶⁴⁶.

Godnym uwagi jest również fakt, iż w 2003 i 2005 r. genewski system internetowego głosowania zaliczony został do grona finalistów w konkursie *eEurope Awards* organizowanym przez Unię Europejską⁶⁴⁷. Prócz tych dwóch nagród projekt został także wyróż-

by Council of Europe, ESF TED, IFIP WG 8.5 and E-Voting. CC August, 2nd–4th, 2006 in Castle Hofen, Bregenz, Austria, red. R. Krimmer, Gesellschaft für Informatik 2006, Bonn 2006, s. 27–36.

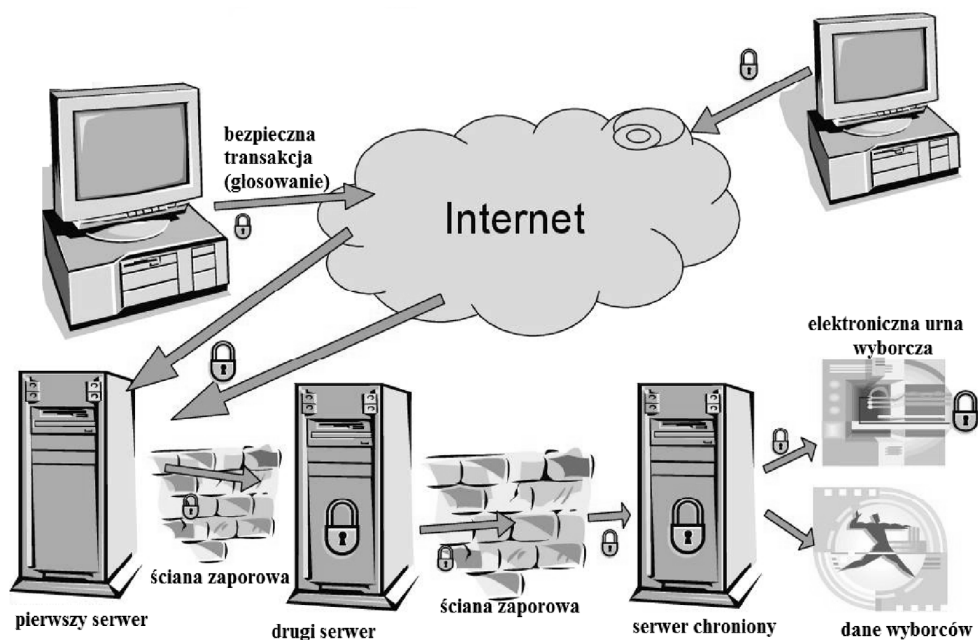
⁶⁴⁴ *E-voting, Online voting: challenges and outcomes*, Republique et Canton de Geneve, http://www.gc.ch/evoting/english/presentation_projet.asp, 15.08.2012.

⁶⁴⁵ Ibidem.

⁶⁴⁶ *The Geneva Internet Voting System*, Geneva State Chancellery, Broszura informacyjna, Genewa 2010.

⁶⁴⁷ Po raz pierwszy nagrody w konkursie przyznano w 2001 r. W okresie 2003 do 2005 r. nagrody eEurope przyznawano w uznaniu dla nowatorskich inicjatyw w dziedzinie e-administracji i e-zdrowia. Ogólnym celem eEurope Awards była promocja dobrych praktyk wśród państw członkowskich w rozszerzonej Unii Europejskiej, państw kandydujących oraz EFTA. Celem konkursu była wymiana do-

niony w 2004 r. przez Szwajcarskie Towarzystwo Nauk Administracyjnych (*Swiss Society for Administrative Science*), a w roku 2006 zakwalifikował się do finału międzynarodowego konkursu *the Stockholm Challenge*⁶⁴⁸.



Rys. 3. Głosowanie za pośrednictwem *Geneva E-voting System*

Źródło: M. Chevalier, *Internet voting: Status, Perspectives and Issues*, prezentacja podczas warsztatów ITU E-Government, Genewa, lipiec 2003, <http://www.itu.int/itudoc/itu-t/workshop/e-gov/e-gov010.pdf>, 11.11.2012.

Właścicielem aplikacji do głosowania elektronicznego jest rząd kantonalny, a aplikacja wyborcza została opracowana i przygotowana przez Kantonalne Centrum Technologii Informacyjnych (*State Information Technology Centre – CTI*) we współpracy z dwoma prywatnymi firmami wybranymi w drodze przetargu. Od roku 2004 za rozwój systemu *e-voting* odpowiadają CTI oraz Wydział Systemów Informacyjnych i Przeliczania Głosów (*Information Systems and Vote Counting Division*) genewskiej kancelarii kantonalf⁶⁴⁹. *Geneva E-voting System* stanowi rozwiązanie o charakterze scentralizowanym – tu na pierwszy plan wysuwa się kanton, który jest właścicielem oprogramowania i operatorem całego systemu⁶⁵⁰.

świadczeń w celu osiągnięcia celów lizbońskich i uczynienia Europy najbardziej konkurencyjną gospodarką opartą na wiedzy. Nagrody finansowane były przez Komisję Europejską; eEurope Awards, Strona Archiwalna, http://eipa.eu/eEurope_Awards/index.htm, 15.11.2012.

⁶⁴⁸ *State Council's Report to the Grand Council on the Geneva electronic voting project*, Republic and Canton of Geneva, State Chancellery, 2007, s. 4.

⁶⁴⁹ *Ibidem*, s. 10.

⁶⁵⁰ A. Weber, G. Taglioni, *Swiss Elections to the National Council: First trials with e-voting in elections at federal level*, Dagstuhl-Seminar 11281: Verifiable Elections and the Public (10–15.07.2011), s. 3; <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1109/1109.2489.pdf>, 12.11.2012.

Głosowanie internetowe odbywa się w czterech etapach:

1. Aby uzyskać dostęp do serwera wyborczego, wyborca musi wpisać do systemu 16-cyfrowy numer ważnej karty do głosowania.

Chancellerie d'Etat
Service des votations et élections

CAN-COM

CARTE DE VOTE

Tout changement d'adresse annoncé à l'office cantonal de la population (OCP) après le 20 MARS 2011 est enregistré mais ne peut figurer sur votre carte de vote, qui atteste de votre domicile à cette date. Une photocopie de cette carte de vote équivaut à l'attestation de résidence officielle délivrée par l'OCP pour 25 F.

VOTE PAR INTERNET

<https://www.ovote.ch/ge>

Numéro de carte de vote : 1351-3865-2036-4214

Code de contrôle : WBPF

Mot de passe :

Empreintes numériques du certificat (certificat fingerprint) :

75:ED:D5:63:FS:DA:13:06:BB:F7:13:36:34:3E:05:42:6C:79:EC:73
du
1E:7B:00:4E:74:62:ED:A1:1D:86:AC:D7:15:A8:D3:7C

Pour être pris en considération, votre vote par internet doit être effectué avant 12h00, le samedi 14 mai 2011

A REMPLIR ET SIGNER OBLIGATOIREMENT POUR VOTER PAR CORRESPONDANCE OU AU LOCAL DE VOTE

Date de naissance complète

JOUR MOIS ANNEE

Signature: _____

1000072

15 mai 2011
VOTATION POPULAIRE
Local fictif Electeurs de Test

6699-9901

PP 1211 Genève 2

Monsieur
CYBER Citojen
Route Cybersadministration 1
1200 Genève 3

Rys. 4. Karta do głosowania

Karta do głosowania podzielona jest na dwie części: lewa strona służy do głosowania online, natomiast strona prawa – do głosowania tradycyjnego lub korespondencyjnego.

Źródło: E-voting, Republique et Canton de Geneve, <http://www.ge.ch/evoting/english/faq/how/>, 17.10.2012.

Po zatwierdzeniu numeru, na ekranie monitora pojawia się informacja przypominająca wymiar kar za nieprawne użycie karty wyborczej (treść tych komunikatów jest podobna do tych z kart wyborczych). Następnie na ekranie pojawia się elektroniczna karta do głosowania.

2. Wyborca oddaje głos, zaznaczając kwadrat z odpowiedzią „Tak” lub „Nie”. Osoba głosująca może zostawić oba pola puste. Na rysunku 5 znajduje się elektroniczna karta do głosowania łącznie z siedmioma pytaniami referendalnymi: trzy z pytań stanowią przedmiot referendów federalnych, natomiast cztery pytania zadawane są wyborcom na płaszczyźnie kantonalnej.

3. System wymaga od wyborcy potwierdzenia dokonanych wyborów. Za pomocą kodu kontrolnego wyborca może sprawdzić (na oficjalnej stronie kantonu Genewa), czy jego głos został uwzględniony w systemie. Następnie wyborca jest proszony o dokona-

BULLETIN DE VOTE

Déroulement du vote

Veuillez répondre aux questions ci-dessous en cochant votre réponse, faute de quoi les considérera que vous n'avez pas répondu à la question.

VOTATION FEDERALE

1 Acceptez-vous l'initiative populaire «Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logements»? OUI NON

2 Acceptez-vous l'initiative populaire «Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux la parole au peuple)»? OUI NON

3 Acceptez-vous la modification du 30 septembre 2011 de la loi fédérale sur l'assurance-malade (LAMal) (Réseaux de soins)? OUI NON

VOTATION CANTONALE

1 Acceptez-vous l'initiative 142 «Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance»? OUI NON

2 Acceptez-vous la loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Contreprojet à RH 143) (A 2 02 - 10595), du 15 décembre 2011? OUI NON

3 Question subsidiaire: Si l'initiative (RH 143 «Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance») et le contreprojet sont acceptés, lequel des deux a-t-il votre préférence? Initiative 143? Contreprojet? IN CP

4 Acceptez-vous la loi sur l'organisation des institutions de droit public (10679), du 18 novembre 2011? OUI NON

Annuler Effacer Continuer >

Rys. 5. Elektroniczna karta do głosowania

Źródło: *E-voting*, Republique et Canton de Geneve, <http://www.ge.ch/evoting/english/faq/how/>, 17.10.2012.

nie procesu uwierzytelnienia poprzez wpisanie daty urodzenia, miejsca pochodzenia, kodu identyfikacyjnego z karty wyborczej (który ukryty jest pod tzw. „zdrapką”⁶⁵¹).

4. System potwierdza, że zarejestrował głos (informacja z datą i godziną rejestracji). Ta informacja jest dostępna w każdym momencie po ponownym „wejściu” do systemu (aby wejść, trzeba wpisać 16-cyfrowy numer karty do głosowania – patrz punkt 1)⁶⁵².

E-głosowania testowe prowadzone od roku 2003 dowiodły bezpieczeństwa i wiarygodności genewskiego systemu i-głosowania.

8 lutego 2009 r. mieszkańcy kantonu Genewa zatwierdzili większością 70,2% głosów wprowadzenie do kantonalnej konstytucji regulacji dotyczących internetowego głosowania. Genewa stała się w ten sposób drugim szwajcarskim kantonem po kantonie Bazylea-Miasto, który zatwierdził podstawy prawne do przeprowadzania głosowań elektronicznych⁶⁵³.

⁶⁵¹ Zdrapka to specjalna technika pokrywania papieru lub kuponu specjalną warstwą ochronną. Powierzchnia do zdrapania zakrywa kod lub symbol, który nie jest możliwy do odczytu bez usunięcia warstwy ochronnej.

⁶⁵² *State Council's Report to...*, op. cit., s. 21–22.

⁶⁵³ *E-voting, Online voting: challenges...*, op. cit.

6.1.2. Zurich E-voting System

System elektronicznego głosowania wdrażany w kantonie Zurych uznany może zostać za unikalny w skali światowej, ponieważ od względem technicznym umożliwia oddanie głosu w wyborach i w referendach za pośrednictwem Internetu lub telefonu komórkowego, a także telewizji interaktywnej czy innych narzędzi cyfrowych⁶⁵⁴.

Realizację projektu pilotażowego, mającego na celu zbadanie i ocenę możliwości wdrożenia *e-voting*, rozpoczęto w Zurychu w roku 2003. Sam system jest w użyciu od grudnia 2004 r. Instytucją odpowiedzialną za planowanie i przeprowadzanie wyborów oraz referendów jest Urząd Statystyczny Kantonu Zurych (*Statistisches Amt des Kantons Zürich*). Jako jedno z zadań z tego zakresu wymienić należy zapewnienie obywatelom i władzom lokalnym zasobów technologicznych, umożliwiających przeprowadzenie głosowań oraz uczestnictwa w tychże demokratycznych procedurach. W 2001 r. Urząd Statystyczny w Zurychu wprowadził całkowicie skomputeryzowane systemy głosowania w wyborach i referendach, które pozwoliły powiązać ze sobą wszystkie 171 gmin wchodzących w skład kantonu. To z kolei pozwoliło na rzeczywisty czasowy postęp w procesie monitorowania głosowań powszechnych na terytorium tego największego pod względem populacji kraju związkowego.

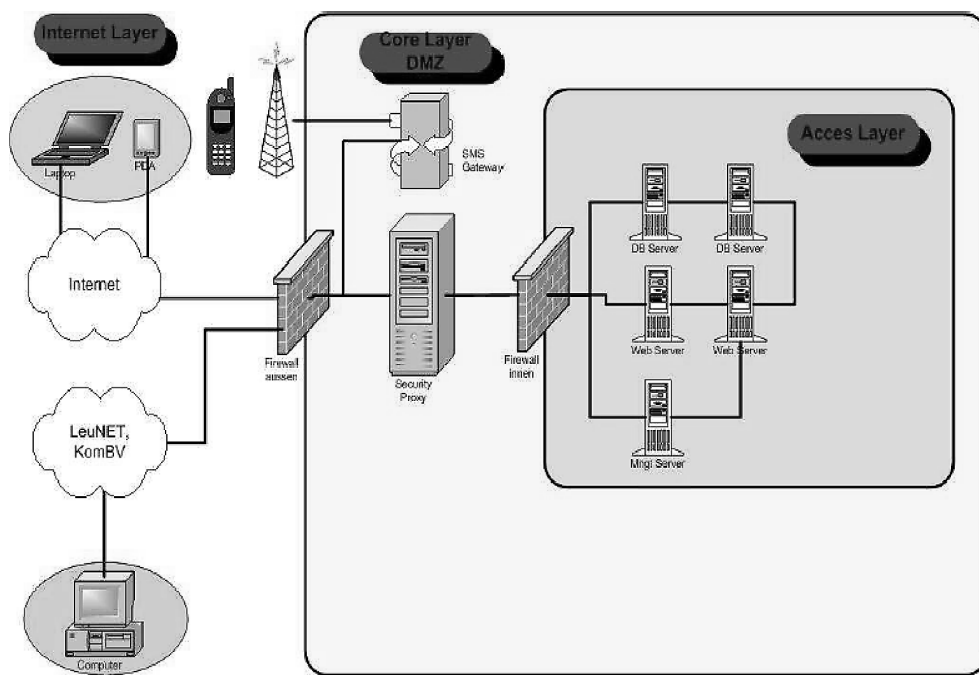
Po raz pierwszy *Zurich E-voting System* testowano przy okazji wyborów do parlamentu studenckiego na Uniwersytecie w Zurychu w grudniu 2004 r. – próba zakończyła się sukcesem. Pierwsze wiążące próby wprowadzania *e-voting* na poziomie lokalnym przeprowadzono w gminie Bülach w październiku roku 2005. W głosowaniu uczestniczyło 3823 uprawnionych (41,5%), spośród których 1461 głosów oddano elektronicznie: 1006 z wykorzystaniem Internetu, a 455 za pomocą telefonów komórkowych⁶⁵⁵.

W Zurychu na podstawie spisów gminnych stworzono kantonalną bazę danych (rejestr) wyborców. *Zurich E-voting System* jest – w przeciwieństwie do systemów e-głosowania z Genewy i Neuchâtel (które opierają się na wysoce scentralizowanych administracjach kantonalnych) – jest systemem o charakterze zdecentralizowanym. Tu pierwszoplanową rolę odgrywają gminy. W funkcjonowaniu rozwiązań zuryskich widoczne są elementy typowe dla regionów niemieckojęzycznych, charakteryzujących się dużą heterogenicznością gmin (m.in. pod względem liczby populacji – od 200 do 350 tys. mieszkańców), dużymi różnicami, jeśli chodzi o stosowane systemy komputerowe i oprogramowanie, a także niejednolitymi systemami organizacji rejestrów wyborców. Biorąc pod uwagę te przesłanki, postanowiono zatem utworzyć wirtualny rejestr wyborców, bazujący na spisach gminnych⁶⁵⁶. W związku z powyższym funkcjonowanie systemu pomyślano w taki sposób, by głosowania przeprowadzane były na poziomie gmin, które przekazują następnie głosy na poziom kantonalny. Schemat głosowania za pośrednictwem projektu kantonu Zurych przedstawiony został na rysunku 6.

⁶⁵⁴ G. E. G. Beroggi, *E-Voting through the Internet and with Mobile Phones*, Statistical Office Canton Zurich, Switzerland, s. 1, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan030950.pdf>, 12.11.2012.

⁶⁵⁵ Bülach <http://www.buelach.ch/>, 15.08.2011.

⁶⁵⁶ H. Geser, *E-voting projects in Switzerland*, University of Zürich, Switzerland, August 2002, http://socio.ch/intcom/t_hgeser12.htm, 13.11.2012.



Rys. 6. Głosowanie za pośrednictwem *Zurich E-voting System*

Źródło: Statistisches Amt des Kantons Zürich, <http://www.statistik.zh.ch>, 14.04.2005.

Dodać w tym miejscu należy, iż właścicielem oprogramowania stosowanego w *Zurich E-voting System* jest kanton Zurych, natomiast przedsięwzięcie od strony technicznej obsługiwane jest przez firmę zewnętrzną⁶⁵⁷.

Cały proces pilotażu zaplanowany został na około cztery lata. Głosowania pilotażowe, wykorzystujące Internet, zostały zakończone sukcesem wiosną roku 2006. Swisscom Solutions, szwajcarska wiodąca firma telekomunikacyjna wprowadzała system oraz prowadziła wewnętrzny audyt pod względem bezpieczeństwa głosowań. Kancelaria Federalna równolegle prowadziła oddzielny audyt, sugerując m.in. wprowadzenie zmian w projekcie systemu, w interfejsie użytkownika oraz w konstrukcji hasła. Projektanci systemu uwzględnili sugerowane zmiany w procesie wdrażania elektronicznego głosowania podczas fazy testowej.

Koszt całego przedsięwzięcia wyniósł 3,7 mln dolarów: 1,9 mln dolarów wydano na planowanie i opracowanie, a 1,8 mln dolarów przeznaczono na implementację całego systemu. Niezmiernie istotnym wydaje się być fakt, iż coroczne koszty operacyjne związane z *e-voting* szacowane są na kwotę 400 tys. dolarów, co w przeliczeniu daje 0,5 dolara na jeden elektronicznie oddany głos⁶⁵⁸.

Jeśli chodzi o kalendarium najistotniejszych wydarzeń związanych z wprowadzeniem e-głosowania, wymienić należy następujące daty⁶⁵⁹:

⁶⁵⁷ A. Weber, G. Taglioni, *Swiss Elections to the National...*, op. cit., s. 3.

⁶⁵⁸ G. E. G. Beroggi, *Secure and Easy Internet Voting*, „Computer”, vol. 41, nr 2/luty 2008, s. 52.

⁶⁵⁹ Ibidem, s. 53.

- październik 2003 r. – firma UNISYS⁶⁶⁰ wygrała przetarg na zaprojektowanie *Zurich E-voting System*, a następnie rozpoczęto prace przygotowawcze do wdrożenia projektu;
- grudzień 2004 r. – w kantonie Zurych odbyło się pierwsze e-głosowanie oparte na wykorzystaniu Internetu oraz telefonów komórkowych w wyborach do 70-osobowej rady studenckiej na Uniwersytecie w Zurychu. Frekwencja w głosowaniu osiągnęła poziom 93%. Spośród 1767 wyborców biorących udział w głosowaniu – 1582 osoby skorzystały z Internetu i 205 zagłosowało przy pomocy telefonów komórkowych. Tylko jedna osoba oddała swój głos w tradycyjnym lokalu wyborczym;
- październik 2005 r. – przeprowadzono pierwsze elektroniczne wybory w mieście Bülach. 37% głosujących oddało głos za pośrednictwem *e-voting*;
- listopad 2005 r. – w trzech gminach odbyło się pierwsze e-głosowanie w wyborach na federalne i regionalne (kantonalne) urzędy. E-frekwencja wyniosła – 37%;
- kwiecień 2006 r. – pierwsze e-głosowanie przez Internet i telefon komórkowy w systemie wyborczym proporcjonalnym. Frekwencja w *e-voting* – 20%;
- lipiec 2006 r. – zakończono pilotażowy etap projektu i wprowadzono elektroniczne głosowania w przyszłych wyborach i referendach. Obecnie kanton Zurych oczekuje na zniesienie ograniczeń rządu tak, aby wszystkie gminy mogły wykorzystywać *e-voting*⁶⁶¹.

Strategia rozwoju systemu e-głosowania była czteropłaszczyznowa. Po pierwsze, założono, że przy głosowaniu przez Internet i telefon komórkowy umożliwić należy większą elastyczność i bezpieczeństwo, bez dodatkowych ograniczeń lub kontroli. Utrzymywano, że zapewnione przy tym muszą być bezpieczeństwo, anonimowości i tajność głosowania. Po drugie, dążono do tego, by system e-głosowania zapewniał lepsze usługi dla obywateli i gmin odpowiedzialnych za organizację wyborów i referendów. Jednym z celów było zintegrowanie z wdrażanym systemem głosowania wszystkich dotychczas stosowanych systemów IT – tak, by władze gminne nie musiały wprowadzać dużych zmian do swoich procedur przeprowadzania wyborów i referendów. Trzecią kwestią były hasła i kody dostępu, które zgodnie z przyjętymi zasadami muszą być całkowicie poufne. W praktyce oznacza to, że drukowanie kodów na kartach wyborczych musi spełniać najwyższe standardy bezpieczeństwa. By zrealizować ten cel, zagwarantowano, by kody dostępu drukowane były w trzech niezależnych firmach poligraficznych. Wreszcie czwarta płaszczyzna realizacji strategii wdrażania *e-voting* dotyczyła bezpieczeństwa serwerów i oprogramowania niezbędnego do elektronicznego głosowania. Kwestie bezpieczeństwa uznane zostały za istotną część procesu projektowania systemu (m.in. w kontekście mechanizmów logowania do systemu). W konsekwencji, na etapie końcowym opracowywania, system e-głosowania spełniał wszystkie

⁶⁶⁰ *Kanton Zürich erhält mit Unterstützung von Unisys Award der Vereinten Nationen für Zürcher e-Voting*, Unisys Schweiz, http://www.unisys.ch/about_unisys/news_a_events/publications/newsletter_technology/august_2007/e_d_voting_award.htm, 15.12.2008.

⁶⁶¹ Od momentu zakończenia fazy testowej w kwietniu 2006 r. szwajcarski rząd zarządził, że tylko 10% elektoratu może korzystać z systemu elektronicznego głosowania. Kiedy tylko Rada Federalna zniesie tę restrykcję, wówczas wszystkie 171 gmin kantonu Zurych będą mogły wykorzystywać system *e-voting*; G. E. G. Beroggi, *Secure and Easy...*, op. cit., s. 53; M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne jako element e-demokracji na przykładzie doświadczeń kantonu Zurych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1/2009, s. 34.

wymogi określone w szwajcarskim prawie federalnym dotyczącym praw politycznych⁶⁶².

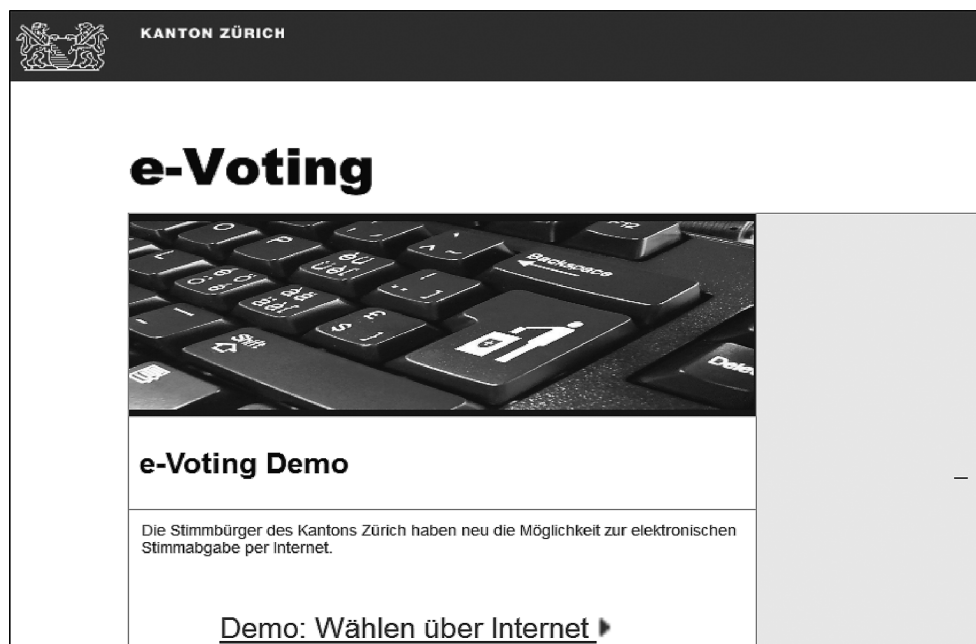
Faza próbna wdrażania e-głosowania w kantonie Zurych rozłożona została na cztery lata i trwała od 2008 do 2011 r. W czasie jej trwania do głosowań testowych (oprócz dotychczas głosujących Bülach, Schlieren i Bertschikon) zostały włączone gminy Mettmenstetten, Kleinandelfingen, Boppelsen, Bubikon, Thalwil, Männedorf, Fehraltorf i Maur, jak również dzielnice miasta Zurych (1 i 2) oraz miasta Winterthur (Altstadt).

Na tym etapie realizacji projektu na uwagę zasługują następujące daty i wydarzenia:

- 2008 r. – rozszerzenie projektu *e-voting* na około 66 tys. obywateli uprawnionych do głosowania (bez miasta Zurych) – głosowanie 28 września 2008 r.
- 2008 r. – rozszerzenie projektu *e-voting* na około 89 tys. osób uprawnionych do głosowania (wszystkie uczestniczące gminy i dzielnice) – głosowanie w dniu 30 listopada 2008 r.
- 2009 r. – e-głosowanie jest wykorzystywane przy okazji wszystkich oficjalnych wyborów i głosowań we wszystkich uczestniczących w projekcie gminach i dzielnicach.
- 2010 r. – uwzględnienie wszystkich mieszkających za granicą obywateli miasta Zurych w głosowaniu próbnym w dniu 28 września 2010 r.

Pod względem samego procesu wyborczego, e-głosowanie w kantonie Zurych podzielone zostało na sześć etapów.

1. Gminy wysyłają do władz kantonalnych listę osób uprawnionych do uczestnictwa w głosowaniu elektronicznym.

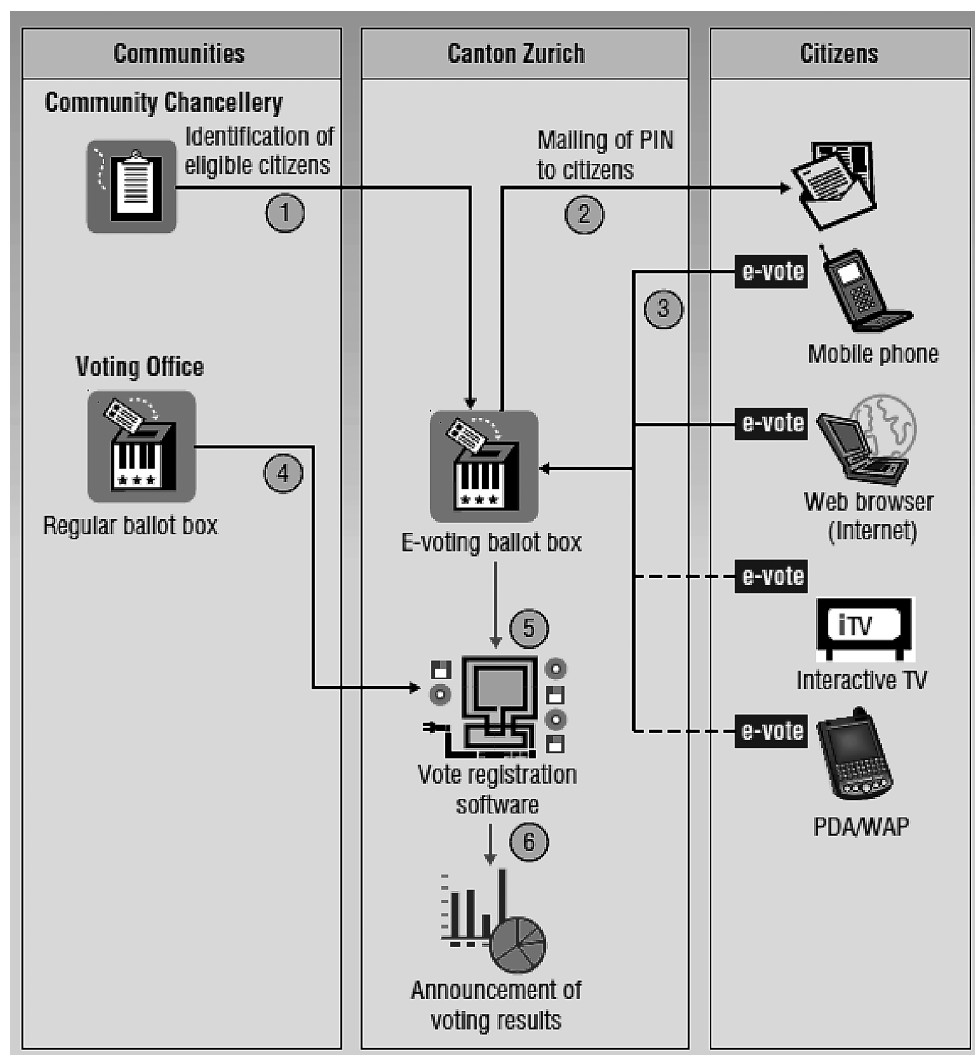


Rys. 7. Strona główna demonstracyjnego e-głosowania w Zurychu

Źródło: *E-voting Kanton Zurich*, <http://evotingdemo.zh.ch/Index.htm>, 13.11.2012.

⁶⁶² G. E. G. Beroggi, *E-Voting through...*, op. cit., s. 2.

Uprawnieni do e-głosowania otrzymują wykaz kodów systemowych, służących do identyfikacji wyborcy, przedmiotu referendów, kandydatów, na których mogą oddać swój głos, czy też identyfikacji kodów zaznaczenie odpowiedzi „Tak” lub „Nie”. Dodać warto, że w pakiecie wyborczym znajdowało się również zestawienie kodów SMS, które mogły być wykorzystane przy głosowaniu za pośrednictwem telefonu komórkowego. Dla celów bezpieczeństwa każdy wyborca otrzymywał inne kody.



Rys. 8. Etapy e-głosowania w kantonie Zurych

Źródło: G. E. G. Beroggi, *Secure and Easy Internet Voting*, „Computer”, vol. 41, nr 2/luty 2008, s. 54.

2. Na kolejnym etapie wyborcy oddają głosy, wykorzystując jeden z dostępnych sposobów do głosowania. Przypomnieć należy, iż obecnie możliwe jest wyłącznie głosowania internetowe. Na początku procesu wdrażania systemu głosowano również za pomocą telefonów komórkowych, jednak z racji małego zainteresowania tą metodą, z głosowania

SMS-owego zrezygnowano. Inne narzędzia głosowania nie zostały jeszcze wykorzystane. Elektroniczne głosowania kończy się na 24 godziny przed ustalonym dniem.



Rys. 9. Głosowania za pomocą telefonu komórkowego (wysyłanie sms-a)

Źródło: E. Prader, *The e-Voting project of the canton of Zurich*, prezentacja z dnia 4.09.2005 r. dla uczestników wyjazdu studyjnego IRI-EUROPE.

4. Gminy wysyłają tradycyjne karty wyborcze do rejestracji w systemie głosowania.
5. Urząd Statystyczny kantonu Zurych przelicza wszystkie głosy (zarówno te oddane elektronicznie, jak i te papierowe).
6. Urząd Statystyczny publikuje ostateczny wynik głosowania.

Z punktu widzenia wyborcy, procedura głosowania elektronicznego w kantonie Zurych jest bardzo zbliżona do tej z kantonu Genewa. Oczywiście, layout strony jest inny (rys. 7).

W kantonie Zurych głosowania w ramach projektu *e-voting* przebiegały dotąd z powodzeniem i władze kantonalne uznały je za sukces. Dowodem dobrej jakości systemu było przyznanie mu przez Szwajcarskie Towarzystwo ICT nagrody w kategorii „Najlepsze Oprogramowanie 2005 r.” Jak zaznaczano w uzasadnieniu tego wyróżnienia, system został doceniony za bardzo wysoki standard bezpieczeństwa, elastyczność w dostosowywaniu się do skomplikowanych procedur wyborczych i za możliwość rozszerzania systemu na inne zainteresowane jednostki⁶⁶³. Dowodem uznania dla tego przedsięwzięcia była nagroda *United Nations Public Service Award* przyznana dla *Zurich E-voting System*⁶⁶⁴.

⁶⁶³ G. E. G. Beroggi, *Secure and Easy...*, op. cit., s. 56.

⁶⁶⁴ *Zurich e-voting system wins UN award*, 26.06.2007, swissinfo.ch, Schweizer News – Weltweit, http://www.swissinfo.org/ger/startseite/Zurich_e_voting_system_wins_UN_award.html?siteSect=105&sid=7964273, 29.12.2008.

6.1.3. Neuchâtel E-voting System

W kantonie Neuchâtel współpraca pomiędzy krajem związkowym a jego gminami (a także chęć zwiększenia efektywności tej kooperacji) zaowocowała stworzeniem portalu internetowego, za pomocą którego realizowane są usługi z zakresu e-administracji. Cała platforma nosi nazwę *Guichet unique*, a elektroniczne głosowanie stanowi jeden z modułów w ramach całego systemu. Neuchâtel był drugim po Genewie krajem związkowym, który przeprowadził wiążące głosowanie elektroniczne.

Proces realizacji projektu zapoczątkowany został w 2002 r. i podzielono go na kilka istotnych faz:

- 1) utworzenie infrastruktury do wprowadzenia głosowania elektronicznego (utworzenie centralnego rejestru wyborców, zawierającego dane 62 gmin, wchodzących w skład kantonu Neuchâtel; zdefiniowanie ujednoliconej karty wyborczej; zarejestrowanie wszystkich uprawnionych do głosowania);
- 2) analizę prawa kantonального w kontekście wprowadzenia e-głosowania, (uwzględniając wymagania dotyczące wyborów m.in. władz regionalnych) i włączenie tych regulacji do systemu *Guichet unique*;
- 3) analizę najbardziej odpowiadających rozwiązań dostępnych na rynku, które to rozwiązania uwzględniałyby wymagania stawiane przez Kancelarię Federalną, jak i te wynikające z analiz wykonanych przez specjalistów z Neuchâtel. Ta część realizacji trwała około roku. Władze Neuchâtel zamierzały znaleźć technologię, która nie tylko oferowała najlepsze zabezpieczenia szyfrowania, ale również byłaby łatwo dostępna, elastyczna i dałaby się łatwo zintegrować z platformą *Guichet unique*. Na tym etapie porównywano kilka systemów, m.in. *Geneva E-voting System*;
- 4) podjęcie decyzji dotyczących technologii: na początku 2004 r. po przeprowadzeniu audytu rząd Neuchâtel zdecydował o wyborze oprogramowania Pnyx.core ScytL (ze względu na bezpieczeństwo, dostępność, elastyczność i łatwość użytkowania);
- 5) implementacja: oprogramowanie Pnyx.core musiało zostać zintegrowane z platformą *Guichet unique*, która była jeszcze wtedy w fazie rozwoju. System e-głosowania od strony technologicznej był gotowy pod koniec roku 2004;
- 6) faza pilotażowa:
 - a) pierwsze głosowanie pilotażowe miało miejsce we wrześniu 2005 r. przy okazji federalnego referendum w sprawie „swobodnego przepływu osób”. Liczba uprawnionych do głosowania elektronicznego wyniosła 2 tys. Z tej możliwości uczestniczenia w wyborach skorzystało 1178 osób⁶⁶⁵;
 - b) drugie głosowanie pilotażowe przeprowadzono przy okazji wyborów uzupełniających do Rady Narodowej w październiku 2005 r. Głosować elektronicznie mogło 4 tys. osób. Z tej możliwości skorzystało 2209 uprawnionych⁶⁶⁶;

⁶⁶⁵ *Statistiques de la votation du 25 septembre 2005*, République et canton de Neuchâtel, Statistiques de la participation, <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=14524>, 15.11.2012.

⁶⁶⁶ *Statistiques de l'élection complémentaire au Conseil des Etats du 30 octobre 2005*, République et canton de Neuchâtel, Statistiques de la participation, <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=14806>, 15.11.2012.

- c) po dwu wiążących głosowaniach pilotażowych, Kancelaria Federalna wydała zgodę na wykorzystanie systemu e-głosowania z Neuchâtel w referendum federalnym (nt. zmian w prawie pracy). Konsultacje prowadzono w listopadzie 2005 r. Elektronicznie mogło głosować 4 tys. uprawnionych. Liczba i-wyborców wyniosła 1345⁶⁶⁷;
- 7) użytkowanie: po tym, jak w 2006 r. Kancelaria Federalna podjęła decyzję o umożliwieniu elektronicznego głosowania na poziomie całego państwa, w Neuchâtel postawiono systematycznie poszerzać zastosowanie *e-voting*, rozpoczynając od promocji platformy *Guichet unique* oraz informowaniu o możliwości e-głosowania w przyszłych referendach i wyborach:
- a) pierwsze e-głosowanie (po decyzji federalnej w sprawie ustanowienia *e-voting*) dotyczyło ustawy o współpracy z krajami Europy Wschodniej oraz ustawy o zasiłku rodzinnym. W przeprowadzonym w listopadzie 2006 r. referendum⁶⁶⁸ na 4 tys. uprawnionych z e-głosowania skorzystało 1311 osób⁶⁶⁹;
 - b) mieszkańcy kantonu, przebywający za granicą, po raz pierwszy mogli skorzystać z e-głosowania w 2008 r. Za pośrednictwem Internetu zagłosowało 1596 wyborców⁶⁷⁰ (spośród ponad 4,7 tys. uprawnionych do e-głosowania) pochodzących z Neuchâtel, a przebywających w państwach UE lub na terytoriów państw sygnatariuszy porozumienia z Wassenaar⁶⁷¹.

Zaznaczyć należy, iż procedura e-głosowania w ramach platformy internetowej *Guichet unique* – podobnie jak w pozostałych kantonach – zbliżona jest do systemu bankowości internetowej. Cały *e-voting* system w Neuchâtel pod względem różnego rodzaju zabezpieczeń (kryptografii i certyfikatów) podobny jest do projektu wdrażanego w kantonie Genewa⁶⁷².

Aby zagłosować za pośrednictwem Internetu, uprawniony mieszkaniec kantonu Neuchâtel musi przejść następujące kroki. Po pierwsze, ma obowiązek rejestracji jako użytkownik portalu *Guichet unique*, co oznacza, że każdy zainteresowany wyborca musi udać się do urzędu kantonalnego, by tam podpisać umowę i otrzymać specjalny kod PIN (pozwalający zidentyfikować użytkownika), który umożliwi mu dostęp do platformy. Przed każdym głosowaniem obywatele otrzymują materiały wyborcze z dodatkowymi, specjalnymi kodami, umożliwiającymi elektroniczne głosowanie w konkretnej kwestii. Wyborca logując się na portalu, w okresie wyborczym ma automatycznie dostęp do apli-

⁶⁶⁷ *Statistiques de la votation du 27 novembre 2005*, République et canton de Neuchâtel, Statistiques de la participation, <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=14861>, 15.11.2012.

⁶⁶⁸ E-głosowanie dostępne było przez miesiąc.

⁶⁶⁹ *Statistiques de la votation du 26 novembre 2006*, République et canton de Neuchâtel, Statistiques de la participation, <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=17018>, 15.11.2012.

⁶⁷⁰ *Statistiques de la votation du 1^{er} juin 2008, et canton de Neuchâtel*, Statistiques de la participation, <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=24304>, 14.11.2012.

⁶⁷¹ G. Cervelló, *The e-participation project of Neuchâtel*, „European Journal of ePractice”, nr 7/marzec 2009, s. 2–3, <http://www.epractice.eu/files/7.7.pdf>, 15.11.2012.

⁶⁷² D. Cavadini, L. Cimasoni, *Case Studies on E-Voting*, Seminar work on E-government, University of Fribourg, 2007, s. 10, http://diuf.unifr.ch/is/studentprojects/pdf/reports/eGov_HS07_Case_Studies_on_E-Voting_%28DanieleCavadini_LorenzoCimasoni%29.pdf, 15.11.2012.



Rys. 10. Strona główna portalu *Guichet sécurisé unique*

Źródło: Guichet unique des collectivités publiques neuchâtelaise, <https://www.guichetunique.ch/public/>, 15.12.2012.

kacji e-głosowania. Po oddaniu głosu (internetowego), wyborca proszony jest o wypełnienie ankiety ewaluacyjnej⁶⁷³.

System wdrożony w kantonie Neuchâtel oparty jest na rozwiązaniach scentralizowanych – zbliżonych do tych z kantonu Genewa. Kanton jest właścicielem oprogramowania, a odpowiedzialną za funkcjonowanie systemu jest firma zewnętrzna. *E-voting* jest integralną częścią *Guichet unique* i stanowi jedną z wielu funkcji w ramach platformy (m.in. oprócz składania deklaracji podatkowych). Nadmienić warto, że *Neuchâtel E-voting System* (podobnie zresztą jak dwa pozostałe systemy) dostępny jest w czterech językach: francuskim, niemieckim, włoskim i retoromańskim.

6.2. WYKORZYSTANIE SYSTEMÓW E-GŁOSOWANIA

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż procedury referendalne i wyborcze są odmienne w poszczególnych krajach związkowych. Aby zaspokoić różne potrzeby szwajcarskich kantonów, postanowiono opracować i wprowadzić w życie trzy różniące się od siebie systemy elektronicznego głosowania.

Systemy w kantonach Genewa i Zurych służą wyłącznie głosowaniu. Natomiast system kantonu Neuchâtel oferuje szeroki wachlarz usług i głosowanie internetowe jest jedną z możliwości.

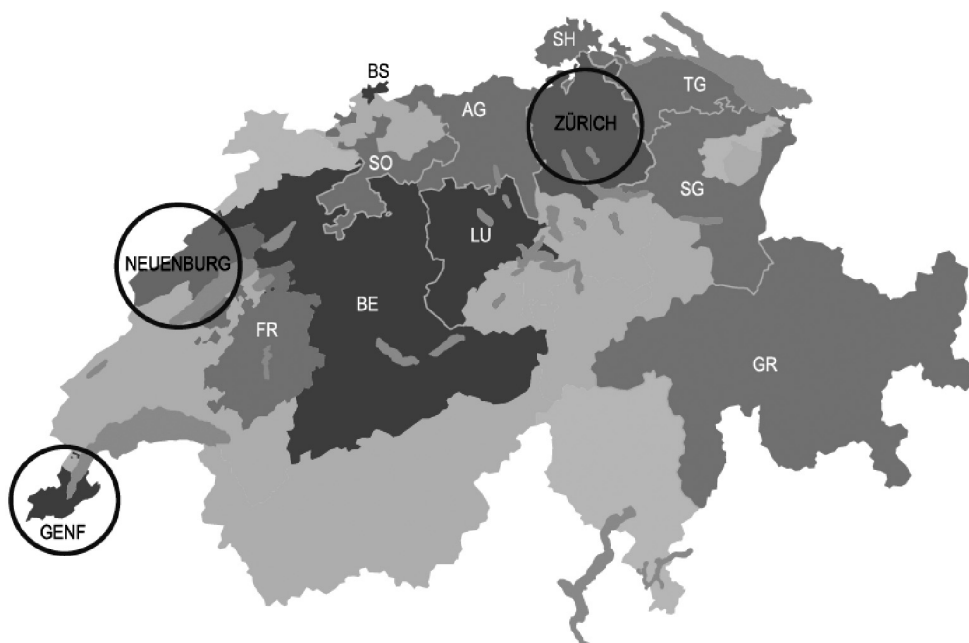
Dodać należy, iż mimo początkowych zamiarów wprowadzania różnych elektronicznych kanałów oddawania głosów w wyborach i referendach, dzisiaj jedynym możliwym sposobem partycypacji jest głosowanie internetowe. Z głosowania za pośrednictwem

⁶⁷³ G. Cervelló, *The e-participation project...*, op. cit., s. 3.

telefonu komórkowego (oferowanego w ramach *Zurich E-voting System*) zrezygnowano po tym, jak odnotowano małe zainteresowanie tą formą uczestnictwa. Stwierdzić zatem można, iż obecnie wykorzystywanie szwajcarskie systemy głosowania elektronicznego są w swej istocie zdalnym głosowaniem internetowym.

Dwa systemy opracowane i wprowadzone przez kantony francuskojęzyczne funkcjonują na zasadach centralizacji – wiodącą rolę odgrywają tu kraje związkowe, które są również właścicielami projektów. W Zurychu natomiast główny „nacisk” w działaniu systemu położony został na gminy, w których gestii leży organizacja głosowań na szczeblu lokalnym, a następnie przekazanie danych do kantonu.

System elektronicznego głosowania został przyjęty w trzynastu krajach związkowych Konfederacji Szwajcarskiej. We wspólnym projekcie federalno-kantonalnym uczestniczą dzisiaj (oprócz Genewy, Zurychu i Neuchâtel) następujące kantony: Argowia, Bazylea-Miasto, Berno, Fryburg, Gryzonia, Lucerna, Szaфуza, Solura, Sankt Gallen i Turgowia.



Mapa 6. Zasięg wykorzystania systemów e-głosowania w kantonach szwajcarskich

Źródło: *E-voting. Wspólny projekt federalno-kantonalny*, Broszura informacyjna nt. *e-voting*, Bundeskanzlei, Berno 2012, s. 6.

Jak widać na mapie 6. większość z kantonów zdecydowała się przyjąć rozwiązania oferowane przez Zurych. *Zurich E-voting System* wykorzystywany jest w Argowii, we Fryburgu, Gryzonii, Sankt Gallen, Solurze, Szaфуzie i Turgowii.

Z kolei projekt Genewy został zaakceptowany w Bazylei-Mieście, Bernie oraz w Lucernie. Żaden z krajów związkowych (oprócz Neuchâtel) nie wykorzystuje systemu *Neuchâtel E-voting System*. Wynika to zapewne z faktu, iż wdrożenie e-głosowania wiązałoby się z potrzebą wykorzystania całej platformy *Guichet unique*, która jest projektem wielowymiarowym. Wdrożenie zatem tego systemu wiązałoby się z wieloma

dostosowaniami ze strony kantonów, a to byłoby zapewne długotrwałym i skomplikowanym procesem.

6.2.1. Elektroniczne referenda w Szwajcarii

Od roku 2004 głosowania elektroniczne odbywają się w Konfederacji Szwajcarskiej systematycznie. Do 11 marca 2012 r. przeprowadzono tam łącznie 79 federalnych głosowań, w których części wyborców mogła oddawać głosy za pośrednictwem Internetu.

Tabela 24

Wykorzystanie elektronicznego głosowania w Szwajcarii

	NE*	GE*	ZH*	BS ¹	SO ²	FR ²	SG ²	AG ²	GR ²	TG ²	SH ²	LU ¹
26.09.04												
28.11.04												
25.09.05												
27.11.05												
26.11.06												
11.03.07												
17.06.07												
24.02.08												
01.06.08												
30.11.08												
08.02.09												
17.05.09												
27.09.09												
29.11.09												
07.03.10												
26.09.10												
28.11.10												
13.02.11												
23.10.11												
11.03.12												

* kantony pilotowe; ¹ kantony korzystające z *Geneva E-voting System*; ² konsorcjum/kantony używające kopii *Zurich E-voting System*;

□ bez udziału Szwajcarów przebywających za granicą;

■ głosowania z udziałem Szwajcarów przebywających za granicą.

Źródło: A. Driza-Maurer, O. Spycher, G. Taglioni, A. Weber, *E-voting for Swiss abroad. A joint project between the Confederation and the cantons*, Federal Chancellery, Berne 2012, s. 9.

Zdecydowaną większość stanowiły referenda i głosowania nad inicjatywami powszechnymi – tych było łącznie 75, natomiast czterokrotnie *e-voting* wykorzystano w wyborach federalnych. Dodać warto, iż systemy e-głosowania stosowane były również w głosowaniach kantonalnych czy lokalnych⁶⁷⁴.

⁶⁷⁴ A. Driza-Maurer, O. Spycher, G. Taglioni, A. Weber, *E-voting for Swiss abroad...*, op. cit., s. 9.

W każdym z głosowań wskazanych w tabeli 24. w sposób elektroniczny mogło uczestniczyć około 170 tys. obywateli. Liczba ta była zgodna z wymogami prawnymi ustalonymi przez władze federalne – nie przekraczała 10% elektoratu.

Analizując tabelę można zauważyć, iż na samym początku wdrażania systemów *e-voting*, głosowania za pomocą Internetu czy telefonii komórkowej (jak to było możliwe w kantonie Zurych) były rzadkością w Konfederacji Szwajcarskiej. Po pierwsze dlatego, że odpowiednimi systemami dysponowały tylko trzy kantony, a po drugie dlatego, że elektroniczne głosowanie nie było jeszcze spopularyzowanym sposobem partycypacji w szwajcarskich krajach związkowych. Nadmienić w tym miejscu również warto, iż same kantony, które uczestniczyły w projekcie *e-voting*, postępowały bardzo ostrożnie jeśli chodzi o wykorzystywanie e-głosowania w referendach. W tabeli widać, iż kantony Genewa i Zurych nie wykorzystywały swoich systemów w każdym kolejnym głosowaniu powszechnym.

Od roku 2009 zauważalny jest wzrost liczby krajów związkowych dysponujących możliwościami *e-voting*. Do Zurychu, Genewy i Neuchâtel dołączył wówczas kanton Bazylea-Miasto. W roku kolejnym liczba kantonów, w których umożliwiono elektroniczną partycypację w wyborach i referendach, zwiększyła się do siedmiu. Solura, Fryburg i Sankt Gallen po raz pierwszy wykorzystały e-głosowanie we wrześniu 2010 r. W listopadzie tego samego roku oraz w lutym 2011 r. z elektronicznego głosowania mogli już skorzystać uprawnieni mieszkańcy trzynastu krajów związkowych. W wyborach parlamentarnych z października 2011 r. część z kantonów, gdzie wcześniej głosowano już elektronicznie, nie podjęła się wyzwania przeprowadzania elekcji w oparciu o *e-voting*. Natomiast w referendum z marca 2012 r. głosowały już praktycznie wszystkie kantony (poza Zurychem), który chwilowo zaprzestał stosowania głosowania elektronicznego.

Zauważyć ponadto należy, iż podczas gdy do lutego 2008 r. z e-głosowania mogli skorzystać wyłącznie wyborcy mieszkający na terytorium Szwajcarii, to już w okresie od czerwca 2008 r. do marca 2010 r. za pośrednictwem Internetu głosować mogli zarówno ci, którzy mieszkali na i poza terytorium Konfederacji. W praktyce do głosowania z września 2009 r. w procesy wyborcze włączani są Szwajcarzy mieszkający za granicą.

Odpowiadając na pytanie o rolę elektronicznego referendum w Szwajcarii, niezwykle istotna wydaje się być analiza wybranych referendów, w których możliwe było głosowanie internetowe. Dlatego też w dalszej części niniejszego rozdziału postanowiono skoncentrować się na wybranych e-referendach w każdym z pilotowych kantonów, które wdrożyły system *e-voting*.

6.2.2. E-referenda w kantonie Genewa

Po raz pierwszy genewski system głosowania online stosowany był w kantonie Genewa w styczniu 2003 r. w gminie Anières. Ostatnie jak dotąd (1 grudnia 2012 r.) głosowanie odbyło się w listopadzie 2012 r. Wszystkie referenda genewskie, w których możliwe było głosowanie za pośrednictwem Internetu, ujęto w tabeli 25.

W pierwszym pilotażowym głosowaniu referendalnym (w sprawie zaciągnięcia przez gminę kredytu na renowację budynków miejskich) udział wzięło ok. 63% wyborców, spośród których 44% oddało głos drogą elektroniczną. W kolejnych referendach

zaobserwować można było spadek liczby głosujących elektronicznie w stosunku do liczby uprawnionych do głosowania. Zmniejszenie udziału osób korzystających z *e-voting* wiązać zapewne należy z niewystępującym już w późniejszych referendach efektem nowości, który mógł w istotnym zakresie podnieść zainteresowanie mieszkańców Anières nowym sposobem uczestnictwa wyborczego. Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż w kolejnych referendach liczba uprawnionych do głosowania była dużo większa niż w pierwszym elektronicznym referendum ze stycznia 2003 r.

Przy analizie *e-voting* w kantonie Genewa zwraca się często uwagę na głosowanie z kwietnia 2005 r., gdzie około 88 tys. zarejestrowanych wyborców (z czternastu gmin: Anières, Bernex, Carouge, Chêne-Bourg, Collonge-Bellerive, Cologny, Grand-Saconnex, Lancy, Meyrin, Onex, Thônex, Vandoeuvres, Vernier, Versoix) mogło za pośrednictwem Internetu oddać swój głos w referendum kantonalnym. Uprawnieni w wymienionych gminach stanowili 40% całego elektoratu w kantonie. Frekwencja wyborcza w głosowaniu wyniosła około 44%, a przez Internet zagłosowało 7911 osób, co stanowiło nieco ponad 20% ważnie oddanych głosów. Według danych władz kantonalnych przy okazji referendum z kwietnia 2005 r. (w przeciwieństwie do poprzednich głosowań) nie odnotowano wzrostu świadomości społecznej na temat *e-voting*, a także nie była prowadzona kampania informacyjna dotycząca nowych metod uczestniczenia w głosowaniu⁶⁷⁵.

Tabela 25

E-głosowania w kantonie Genewa

Data	Gminy głosujące online	Rodzaj głosowania	Liczba uprawnionych do e-głosowania	Frekwencja (%)	E-frekwencja (% e-głosów w stosunku do wszystkich głosów) (%)	E-frekwencja za granicą (% e-głosów z zagranicy stosunku do wszystkich głosów z zagranicy) (%)
1	2	3	4	5	6	7
18.01.2003	A	RG	1 162	63,70	44,00	
29.11.2003	CO	IL	2 521	59,00	29,00	
17.04.2004	C	RG	9 049	44,00	26,00	
12.06.2004	M	IL	9 180	39,00	22,00	
25.09.2004	A, C, CO, M	IF + RF+ RK + RG	22 000	57,10	21,80	
24.10.2004	V	RG	1 382	59,50	32,00	
27.11.2004	A, C, CB, CO, M, O, V, VE	RF + RK	41 200	43,90	22,40	
23.04.2005	A, B, C, ChB, CB, CO, GS, L, M, O, Th, V, VE	RK + IK	88 000	44,10	20,30	
20.11.2008	A, C, ChB, CB, CO, M, Th, V, VE	IF + RF + RK	43 690	44,50	14,00	

⁶⁷⁵ History and results of the tests and official ballots, Republique et Canton de Geneve, <http://www.ge.ch/evoting/english/history.asp>, 15.08.2012.

1	2	3	4	5	6	7
17.05.2009	A, B, ChB, CB, CO, GS, O, PC, PO, Th, V	RF + RK + IK	46 500	43,00	16,90	
27.09.2009	A, B, ChB, CB, CO, GS, O, PC, PO, Th, V, Z	RF + RK	59 650	48,60	19,60 (17,20 bez głosów emigrantów)	32,80
29.11.2009	A, B, ChB, CBS, CB, CO, O, PC, Th, V, Z	IF + RF + RK	59 630	56,40	17,70 (12,80 bez głosów emigrantów)	34,80
7.03.2010	A, AV, B, ChB, CB, ChC, GS, O, PO, Th, V, Z	IF + RF + RK	63 530	48,90	19,20 (14,10 bez głosów emigrantów)	36,30
26.09.2010	A, AV, B, CBS, ChB, CB, CO, GS, O, PO, PC, V, Z	RF + RK	64 000	41,00	19,30 (14,40 bez głosów emigrantów)	36,10
28.11.2010	A, B, CBS, ChB, CB, CO, O, PC, Th, V, Z	IF + RF + RK	64 200	54,90	20,50 (15,80 bez głosów emigra- ntów)	37,80
13.02.2011	AiV, A, AV, B, CBS, ChB, CB, CO, GS, O, PC, PO, V, Z	IF + RF + RK	64 830	48,40	21,80 (16 bez głosów emigrantów)	41,40
15.05.2011	wszystkie 45 gmin i Z	IK (1) + RK	241 780	40,00	22,10 (21,20 bez głosów emigrantów)	44,70
27.11.2011	wszystkie 45 gmin i Z	IK (1) + RK	240 294	34,50	18,9 (17,10 bez głosów emigrantów)	42,50
11.03.2012	AiV, A, AV, B, CBS, ChB, CB, CO, GS, O, PC, PO, V, Z	IF (3) + RF (2) + RK (2)	63 393	53,80	24,30 (18,4 bez głosów emigrantów)	45,30
17.06.2012	AiV, A, AV, BX, B, C, CBS, ChB, CB, CO, CN, GS, M, O, PC, PO, V, Z	IF (2) + FR (1) + IK (1) + kp + RK (1)	89 008	48,10	17,10 (12,8 bez głosów emigrantów)	38,90
23.09.2012	AiV, A, AV, BX, B, C, CBS, ChB, CB, CO, CN, GS, M, O, PC, PO, V, Z	IF (3)	89 000	43,80	20,65 (14,8 bez głosów emigrantów)	48,70

1	2	3	4	5	6	7
14.10.2012	wszystkie 45 gmin i Z	Projekt nowej konstytucji kantonalnej	240 008	31,90	17,1 (14 bez głosów emigrantów)	48,00
25.11.2012	AiV, A, AV, BX, B, C, CBS, ChB, CB, CO, CN, GS, M, O, PC, PO, V, Z	RF (1) + RK (1)	89 000	28,30	19,9 (14,4 bez głosów emigrantów)	46,10

Skróty: Aire-la-Ville, (AiV) Anières (A), Avusy (AV), Bardonnex (BX), Bernex, (B), Carouge (C), Chêne-Bougeries (CBS), Chêne-Bourg (ChB), Chêne-Cologny (ChC), Collonge-Bellerive (CB), Cologny (CO), Confignon (CN), Grand-Saconnex (GS), Lancy (L), Meyrin (M), Onex (O), Perly-Certoux (PC), Plan les Ouates (PO), Thônex (Th), Vandoeuvres (V), Vernier (Vr), Versoix (VE), mieszkańcy kantonu z zagranicy (Z); RF – referendum federalne, RK – referendum kantonalne, RG – referendum gminne, IF – inicjatywa federalna, IK – inicjatywa kantonalna, IL – inicjatywa lokalna, kp – kontrpropozycja; w nawiasach liczba głosowanych kwestii.

Źródło: *List of all eEnabled official ballots conducted in Geneva since the start of the internet voting project*, Republique et Canton de Geneve, <http://www.ge.ch/evoting/english/statistics.asp>, 10.12.2012; *State Council's Report to the Grand Council on the Geneva electronic voting project*, s. 38–39, http://www.ge.ch/evoting/english/doc/rapports/EN_RD_639_and_Annex.pdf, 23.01.2010.

Pewnego rodzaju wyjątkiem jest referendum z października 2004 r. w gminie Vandoeuvres, gdzie zarejestrowanych było 1382 wyborców, a w samym lokalnym głosowaniu w sprawie przepisów ruchu samochodowego uczestniczyło prawie 60%. Wśród wszystkich głosujących, którzy mieli do dyspozycji różne formy partycypacji, w sposób elektroniczny zagłosowało 240 osób, czyli 32% uczestniczących.

W kolejnych referendach – jeśli chodzi o poziom e-frekwencji – zauważa się tendencję spadkową. Pod względem procentowym najmniej osób oddało głosy elektroniczne w referendum federalnym i kantonalnym z listopada 2008 r. Na około 43,7 tys. zarejestrowanych wyborców dziewięciu gmin (Anières, Carouge, Chêne-Bourg, Collonge-Bellerive, Cologny, Meyrin, Thônex, Vandoeuvres i Versoix) nieco ponad 2,7 tys. zagłosowało online, co stanowiło 14% wszystkich uczestniczących w referendum. Tak niski poziom e-frekwencji ma dwojakie przyczyny. Po pierwsze, dwa i pół roku bez elektronicznego głosowania stłumiło niejako wcześniejszy zapal do oddawania głosu w drodze *e-voting*. Po drugie, przyczyną obniżenia e-frekwencji mogły być ograniczenia głosowania przez Internet. System genewski na przestrzeni lat 2005–2008 był permanentnie uaktualniany, modernizowany, co też mogło zniechęcić część wyborców do takiej formy partycypacji w referendach.

Doświadczenia kantonu Genewa z wykorzystaniem e-głosowania można podzielić na dwa okresy: pierwszy – od rozpoczęcia wdrażania *e-voting* w roku 2003 do głosowania z maja 2009 r. – kiedy to możliwość głosowania internetowego mieli tylko uprawnieni mieszkający na terytorium Konfederacji Szwajcarskiej; oraz drugi – od września 2009 r., kiedy to po raz pierwszy możliwość uczestniczenia w e-referendum mieli wyborcy mieszkający poza granicami państwa.

Analiza genewskich doświadczeń związanych z *e-voting* (w okresie do maja 2009 r.) uniemożliwia formułowanie jednoznacznych wniosków dotyczących wykorzystania tej nowej formy partycypacji wyborczej. Wynika to między innymi z faktu, referenda były tam przeprowadzane w różnych gminach i w różnym czasie. Trudno więc byłoby

wyłącznie na tej podstawie budować jakiegokolwiek konkluzje. Aby przynajmniej zarysować pewne tendencje obserwowalne w doświadczeniach kantonu Genewa w związku z wykorzystaniem elektronicznego głosowania, postanowiono porównać ze sobą wyniki trzech głosowań w pięciu gminach (Anières, Colony, Caurage, Meyrin, Vandoeuvres). Postępowanie takie wydaje się być uzasadnione faktem, iż we wszystkich pięciu gminach kraju związkowego Genewa przeprowadzono dwa te same głosowania w tym samym czasie. Można zatem przypuszczać, iż dane statystyczne pozwolą wyciągnąć dalej idące wnioski dotyczące wpływu e-głosowania np. na zmiany w poziomie frekwencji wyborczej.

W tabeli 26. wzięto zatem pod uwagę elektroniczne referenda z pięciu z genewskich gmin. W dwu z rozpatrywanych jednostek lokalnych przeprowadzono pierwsze e-głosowania w roku 2003, a w trzech gminach – w 2004 r.. W tabeli uwzględniono również referenda, gdzie łączono kwestie federalne i kantonalne z 28 listopada 2004 r. oraz referendum kantonalne z 24 kwietnia 2005 r.

Pierwszą gminą wymienioną w tabeli jest Anières. W rozpatrywanych tam referendach liczba osób oddających swoje głosy drogą internetową systematycznie malała – z 323 głosujących online w referendum gminnym w roku 2003, do 176 i 152 e-wyborców w referendach odpowiednio w roku 2004 i 2005.

Tabela 26

E-referenda w kantonie Genewa – 5 wybranych gmin (2003–2005)

Gmina		I głosowanie – lokalne		II głosowanie – 28.11.2004 – federal- ne+kantonalne		III głosowanie – 24.04.2005 – kantonalne	
		e-głosy /liczba uprawnio- nych	e-frekwen- cja (%)	e-głosy /liczba uprawnio- nych	e-fre- kwencja (%)	e-głosy /liczba uprawnio- nych	e-fre- kwencja (%)
Anières	19.01.2003	323/1162	27,79	176/1224	14,37	152/1220	12,46
Cologny	30.11.2003	432/2521	17,13	311/2558	12,16	270/2533	10,65
Caurage	18.04.2004	1024/9049	11,31	771/9179	7,75	587/9152	6,41
Meyrin	26.09.2004	788/9170	8,60	660/9205	7,17	857/9233	9,28
Vandoeuvres	24.10.2004	240/1382	17,37	173/1385	12,49	160/1383	11,56

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *State Council's Report to the Grand Council on the Geneva electronic voting project*, s. 38–39, http://www.ge.ch/evoting/english/doc/rapports/EN_RD_639_and_Annex.pdf, 23.01.2010.

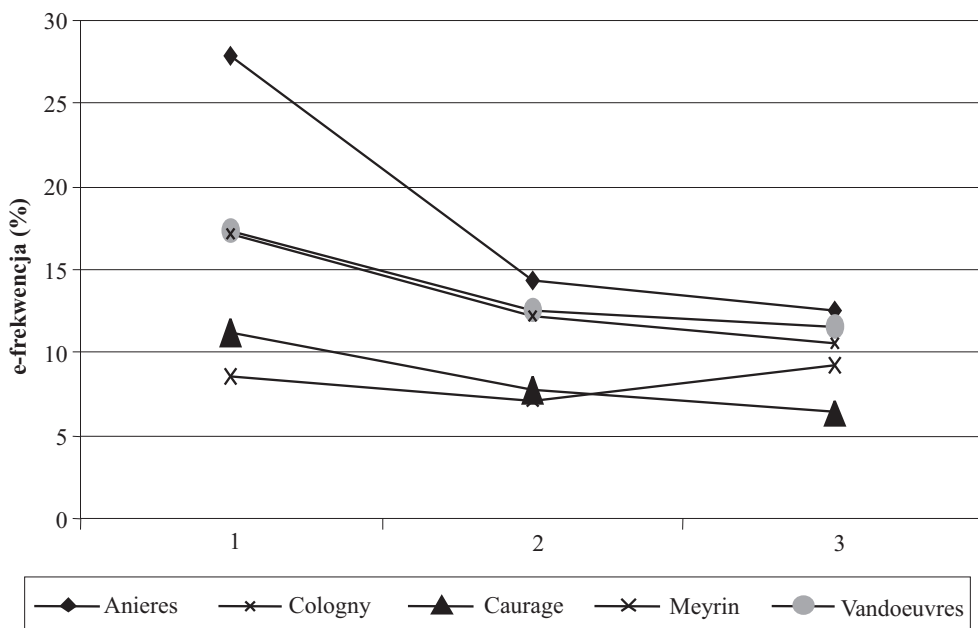
Podobna sytuacja, jeśli chodzi o liczbę głosujących przez Internet, miała miejsce w trzech pozostałych gminach, za wyjątkiem gminy Meyrin. W Colony, Caurage, Vandoeuvres w kolejnych głosowaniach odnotowano spadek liczby osób głosujących w drogą elektroniczną, przy czym w Colony oraz w Vandoeuvres wskaźniki procentowe dotyczące e-frekwencji w każdym z trzech uwzględnionych głosowań kształtowały się na zbliżonych poziomach: około 17%, 12% i 11%.

W gminie Caurage, w której liczba uprawnionych we wszystkich trzech głosowaniach przekroczyła liczbę 9 tys., obserwowana był ta sama tendencja, jeśli chodzi o poziom e-frekwencji. Warto także zauważyć, iż e-partycypacja w Caurage była na niższym

poziomie niż ta sama w Colony czy Vandoeuvres i oscylowała na poziomie od około 11% w roku 2003, przez prawie 8% w roku 2004 i około 6% w roku 2005. Na wykresie 17. przedstawiono zmiany poziomu e-frekwencji w kolejnych trzech głosowaniach (oznaczonych kolejnymi cyframi od 1 do 3) w poszczególnych gminach.

Co ciekawe, w największej pod względem populacji gminie – Meyrin – po spadku e-frekwencji w roku 2004 (z 8,6% w roku 2003) do poziomu 7,17% w referendum kantonalnym (które odbyło się w kwietniu 2005 r.), odnotowano wzrost udziału osób głosujących online o ponad 2% w stosunku do poprzedniego głosowania. Należy zauważyć, iż e-frekwencja w roku 2005 była wyższa od tej z roku 2003.

Wykres 17. E-frekwencja w trzech wybranych referendach w pięciu gminach kantonu Genewa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *State Council's Report to the Grand Council on the Geneva electronic voting project*, s. 38–39, http://www.ge.ch/evoting/english/doc/rapports/EN_RD_639_and_Annex.pdf, 23.01.2010.

Uwzględniając powyższe, można sformułować trzy kluczowe – dla niniejszych rozważań – wnioski. Po pierwsze, wraz z kolejnymi referendami w rozpatrywanych gminach elektroniczna frekwencja przybierała wartości spadkowe (za wyjątkiem jednej gminy – Meyrin), przy czym największy spadek odnotowano w gminie Anières (efekt nowości).

Po drugie, największa e-frekwencja występowała w mniejszych pod względem populacji gminach. Za dowód przyjąć można głosowania w gminach Anières, Colony i Vandoeuvres, gdzie średnia frekwencja w trzech rozpatrywanych głosowaniach wyniosła odpowiednio: 18,21%, 13,31% i 13,81%. W dwu pozostałych gminach, gdzie liczba populacji wynosi około 20 tys., a liczba uprawnionych do głosowania około 9 tys., średnia frekwencja wyniosła około 8,5%.

Po trzecie, jeśli chodzi o zasięg terytorialny referendów, w sposób elektroniczny najwięcej osób głosuje w głosowaniach lokalnych – takich, które dotyczą spraw najbliższych obywatelom. I tak w głosowaniu gminnym średnia e-frekwencja we wszystkich pięciu gminach wyniosła 16,44%, a w kolejnych dwu głosowaniach – odpowiednio 10,79% i 10,1%. Pamiętać przy tym należy, iż wysoka e-partycypacja w roku 2003 może być również wynikiem tego, że były to pierwsze referenda, w których stosowano *e-voting* w poszczególnych gminach. Niezaprzeczalnym zatem jest fakt, iż głosowaniom tym towarzyszył efekt nowości, który przełożył się na większe zainteresowanie wyborców nowymi metodami partycypacji.

Analizując elektroniczne referenda, które odbywały się od września 2009 r., warto przyjrzeć się wskaźnikom odnotowywanym przy kolejnych głosowaniach. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż w przeciwieństwie do referendów uwzględnionych w poprzednim zestawieniu, w przypadku dziesięciu głosowań z lat 2009–2012, prócz e-głosowania dla rezydentów, możliwość elektronicznej partycypacji przewidziano też dla wyborów przebywających za granicą.

Tabela 27

Wybrane elektroniczne referenda w kantonie Genewa (2009–2012)

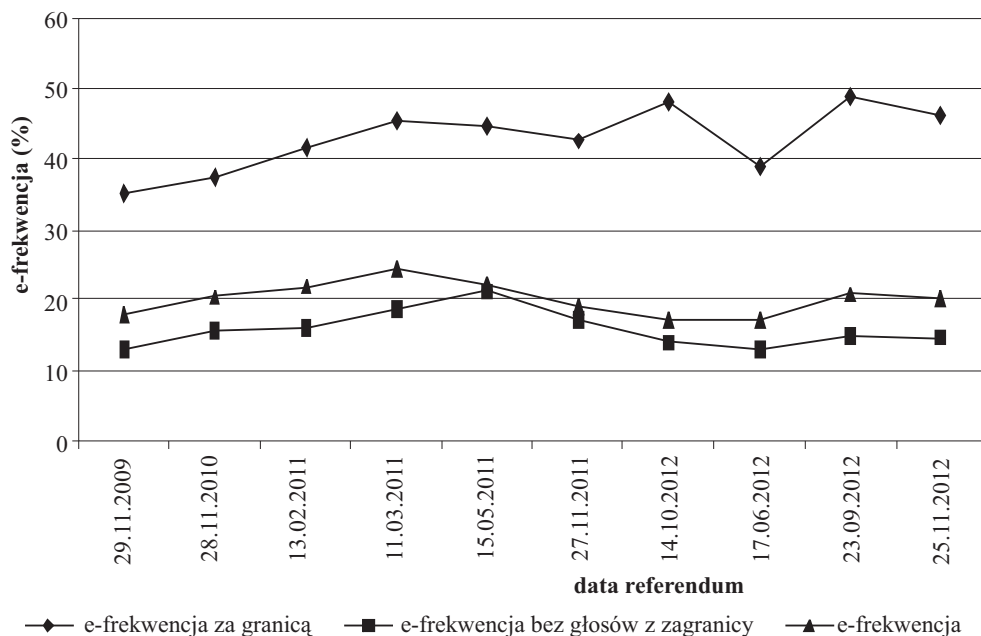
	Data referendum	Frekwencja	E-frekwencja	E-frekwencja bez głosów z zagranicy	E-frekwencja za granicą
10 gmin + Z	29.11.2009	56,4	17,70	12,8	34,8
	28.11.2010	54,9	20,50	15,8	37,5
13 gmin + Z	13.02.2011	48,4	21,80	16,0	41,4
	11.03.2011	53,8	24,30	18,4	45,3
Wszystkie gminy + Z	15.05.2011	40,0	22,10	21,2	44,7
	27.11.2011	34,5	18,90	17,1	42,5
	14.10.2012	31,5	17,10	14,0	48,0
17 gmin + Z	17.06.2012	48,1	17,10	12,8	38,9
	23.09.2012	43,1	20,65	14,8	48,7
	25.11.2012	28,3	19,90	14,4	46,1

Skróty: Z – mieszkańcy kantonu z zagranicy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *List of all eEnabled official ballots conducted in Geneva since the start of the internet voting project*, Republique et Canton de Geneve, <http://www.ge.ch/evoting/english/statistics.asp>, 10.12.2012.

W tabeli 27. ujęte zostały e-referenda, które ze względu na zasięg terytorialny podzielono na cztery grupy. Głosowania w każdej z grup przeprowadzane były w tych samych gminach kraju związkowego Genewa. Pierwsze co nasuwa się po analizie danych z tabeli, to fakt, iż w głosowaniach w mniejszych grupach (pod względem liczby gmin) odnotowywano e-frekwencję (łącznie e-głosy rezydentów i emigrantów) nieco wyższą niż w grupach bardziej licznych. Z kolei w grupach z największą liczbą gmin, poziom e-frekwencji za granicą był na najwyższym poziomie.

Wykres 18. E-frekwencja w wybranych referendach w kantonie Genewa (2009–2012)



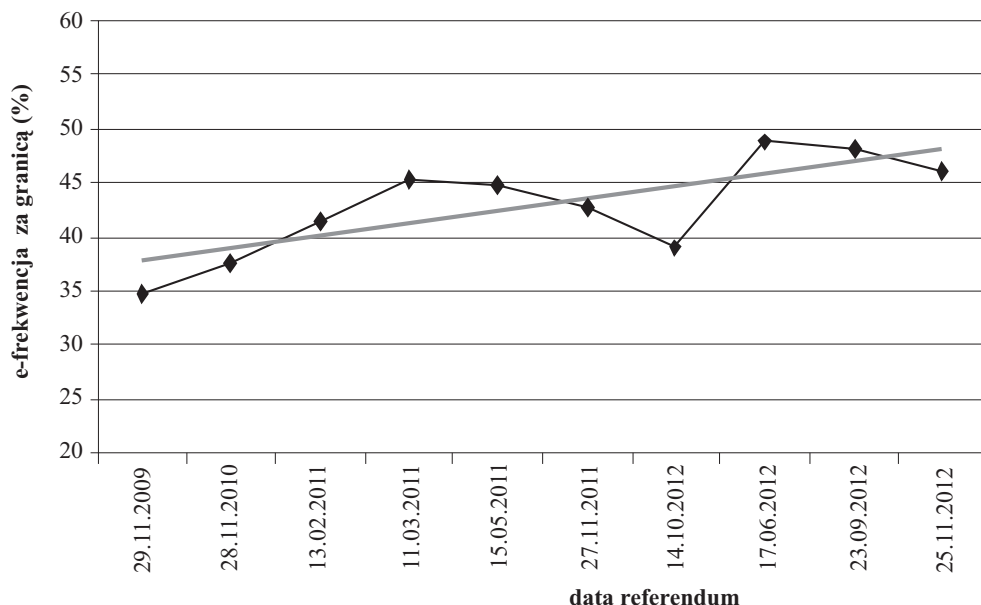
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *List of all eEnabled official ballots conducted in Geneva since the start of the internet voting project*, Republique et Canton de Geneve, <http://www.ge.ch/evoting/english/statistics.asp>, 10.12.2012.

Porównując wykresy trzech typów e-frekwencji, zauważyć można, iż o ile generalnie liczba osób głosujących za pośrednictwem Internetu oraz e-frekwencja z wyłączeniem e-głosów z zagranicy wydają się być na ustabilizowanym poziomie – oscylującym od około 13% do niemal 20%, to już w przypadku e-frekwencji poza granicami Szwajcarii – odnotować należy wzrost tego wskaźnika. W przypadku dwóch pierwszych faktorów (e-frekwencja i e-frekwencja bez głosów z zagranicy) zaznaczyć należy, iż nie wykazują one tendencji wzrostowej, co z kolei sugerować może, iż liczba e-wyborców w kantonie ustabilizował się i nie powinna wykazywać większych wahań od odnotowanych do tej pory wyników.

Jeśli chodzi o wpływ zastosowania głosowania internetowego w referendach na frekwencję wyborczą, to trudno jest w tym przypadku formułować jakiegokolwiek wnioski. Jest to konsekwencją tego, że poziom udziału wyborców w referendach zależy w Szwajcarii przede wszystkim od rodzaju kwestii przedłożonych pod głosowanie. Można domniemywać, iż sprawy kantonalne czy lokalne będą przyciągały do wyborów nieco większe rzesze zainteresowanych, aniżeli referenda federalne. Z kolei jeśli np. w referendum państwowym głosowany będzie bardzo kontrowersyjny problem, wówczas można spodziewać się poziomu partycypacji na wyższym poziomie.

Gdy zaś chodzi o najbardziej ewidentną zmianę wynikającą z zastosowania elektronicznego głosowania w referendach, to odnotować warto, że *e-voting* wydaje się mieć największy wpływ na poziom zaangażowania politycznego Szwajcarów mieszkających poza granicami państwa.

Wykres 19. E-frekwencja za granicą w wybranych referendach w kantonie Genewa (2009–2012)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *List of all eEnabled official ballots conducted in Geneva since the start of the internet voting project*, Republique et Canton de Geneve, <http://www.ge.ch/evoting/english/statistics.asp>, 10.12.2012.

Od momentu umożliwienia szwajcarskim emigrantom partycypacji w oparciu o wykorzystanie nowych mediów, zauważono permanentny wzrost udziału w referendach wyborców z zagranicy. Potwierdzają to dane w tabeli 27. oraz wykres 19. (zob. linia trendu na wykresie), w których widać, że udział procentowy e-głosów z zagranicy w stosunku do wszystkich głosów systematycznie wzrasta osiągając poziom od około 40% do około 50%. Średni poziom e-frekwencji za granicą w dziesięciu rozpatrywanych referendach wynosi 42,8%, co dowodzi tego, że prawie połowa uprawnionych do *e-voting* emigrantów korzysta z tej możliwości. Ta zmiana wydaje się być najistotniejszą z punktu widzenia zaangażowania wyborczego.

W kontekście innych istotnych aspektów wdrażania *Geneva E-voting System*, zwrócić należy uwagę na fakt, iż do sukcesu tego przedsięwzięcia przyczyniło się również to, iż w przeciwieństwie do zuryjskiego systemu, projekt Genewy bazuje na scentralizowanym rejestrze wyborców, co w znacznej mierze przekłada się na zastosowanie e-głosowania nie tylko w referendach lokalnych czy kantonalnych, ale przede wszystkim tych federalnych. Oprócz tego, za Michele Chevallier, Michele Waryńskim i Alainem Sandor wskazać można inne czynniki, dzięki którym udało się efektywnie wdrożyć genewski system e-głosowania. Autorzy ci (wszyscy czynnie uczestniczyli w procesie implementacji projektu) wskazują na trzy najistotniejsze, ich zdaniem, czynniki: po pierwsze, projekt genewskiego *e-voting* został zainicjowany na najwyższym szczeblu kantonalnym – przez kanclerza kraju związkowego – Roberta Henslera, który otwarcie popierał tę nową formę partycypacji wyborczej, informował rząd federalny o postępach realizacji przedsięwzięcia, opracowywał najważniejsze decyzje, informował partie poli-

tyczne o projekcie, a także sprawdzał czy projekt odpowiada oczekiwaniom społeczeństwa oraz partii politycznych; po drugie, projekt był wdrażany systematycznie krok po kroku tak, by z kolejnymi głosowaniami zwiększać liczbę uprawnionych do e-głosowania, a także by zwiększać ważność zagadnień, które były przedmiotem referendów; po trzecie, na różnych etapach wdrażania projektu w jego realizację były zaangażowane interdyscyplinarne grupy specjalistów np. w zakresie prawa (Wydział Prawa Uniwersytetu w Genewie), ochrony danych osobowych (CERN – Europejska Organizacja Badań Jądrowych), kwestii społecznych (uniwersyteckie centrum badań nad demokracją bezpośrednią), informatyki i wielu innych⁶⁷⁶. Te elementy stanowią w opinii wielu klucze do efektywnego zrealizowania projektu e-głosowania.

6.2.3. E-referenda w kantonie Zurych

Po tym, jak w grudniu 2004 r. *Zurich E-voting System* po raz pierwszy testowano w wyborach do parlamentu studenckiego tamtejszego uniwersytetu, pierwsze wiążące próby *e-voting* przeprowadzono w gminie Bülach w październiku roku 2005. Przedmiotem pierwszego referendum była inicjatywa ludowa zatytułowana „*Attraktive Bülacher Wohnquartiere*”⁶⁷⁷, która dotyczyła uczynienia gminy miejscem bardziej przyjaznym, atrakcyjnym do zamieszkania. Frekwencja w tym głosowaniu lokalnym osiągnęła poziom 41,5% (w referendum uczestniczyło 3823 uprawnionych). Dodać warto, iż spośród uczestników głosowania, 1290 osób poparło propozycję poddaną elektoratowi do rozstrzygnięcia w referendum, natomiast 2527 wyborców wyraziło negatywną opinię co do przedłożonej kwestii. Zgodnie z informacjami *Statistisches Amt des Kantons Zürich*, 1461 głosów (ponad 37%) oddano elektronicznie: 1006 z wykorzystaniem Internetu, a 455 za pomocą telefonu komórkowego. Dane te potwierdzają zatem, iż obie metody głosowania wzbudzały relatywnie duże zainteresowanie wśród mieszkańców gminy Bülach: 26% wszystkich głosujących zdecydowało się skorzystać z głosowania internetowego, natomiast 11% wybrało głosowanie ze pośrednictwem wiadomości tekstowej wysyłanej z telefonu komórkowego⁶⁷⁸.

Ważnym przykładem wykorzystania pilotażowego *e-voting* były referenda o charakterze federalnym i kantonalnym przeprowadzone 27 listopada 2005 r. Przy okazji tych głosowań powszechnych uprawnieni mieszkańcy gmin Bülach, Bertschikon oraz Schlieren mogli oddać swój głos za pośrednictwem głosowania elektronicznego (internetowego i telefonicznego).

⁶⁷⁶ M. Chevallier, M. Warynski, A. Sandor, *Success Factors of Geneva's e-Voting System*, „The Electronic Journal of e-Government”, vol. 4, nr 2/2006, s. 57.

⁶⁷⁷ J. Stark, *E-Voting in Bülach. Die Zürcher Gemeinde Bülach wird einen Pilot-Versuch in Sachen E-Voting durchführen*, 11.10.2005, Computerworld.ch, <http://www.computerworld.ch/news/artikel/e-voting-in-buelach-31193/m>, 16.11.2012.

⁶⁷⁸ *E-voting. Urnengang per SMS in der Schweiz war erfolgreich*, 30.10.2005, <http://www.areamobile.de/news/4437-e-voting-urnengang-per-sms-in-der-schweiz-war-erfolgreich>, 10.10.2012; I. Wróbel, *Szwajcarskie doświadczenia w głosowaniu przez internet na przykładzie kantonu Zurych – wnioski dla Polski*, Uniwersytet Wrocławski, „CBKE e-Biuletyn” nr 3/2008, s. 6–7; M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne jako element e-demokracji...*, op. cit., s. 37.

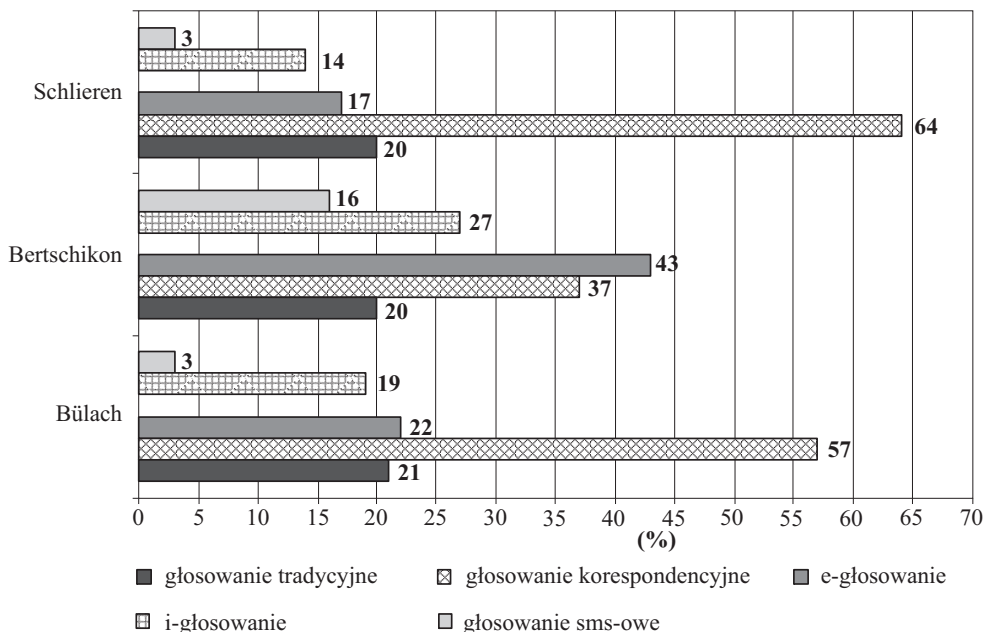
Różne metody głosowania w referendum z 27 listopada 2005 r.
– gminy Bülach, Bertschikon oraz Schlieren (%)

	Głosowanie tradycyjne	Głosowanie korespondencyjne	I-głosowanie	Głosowanie sms-owe
Bülach	21	57	19	3
Bertschikon	20	37	27	16
Schlieren	20	64	14	3

Źródło: Statistisches Amt des Kantons Zürich, <http://www.statistik.zh.ch/>, 12.01.2007; A. Kaczmarczyk, *E-voting. Post Scriptum to a revue on and comments to the presentation of the e-voting project of the canton of Zürich on a workshop led by Elisabeth Prader during Study Tour „Direct Democracy in Switzerland”* 4–7.09.2005.

We wszystkich gminach najmniejsze zainteresowanie wzbudziło głosowanie w lokalu wyborczym – tę możliwość wybrało 20–21% uczestniczących. Na głosowanie korespondencyjne zdecydowało się najwięcej wyborców w gminach Bülach i Schlieren – tam też ten sposób oddawania głosów okazał się najbardziej popularną formą partycypacji w głosowaniach. Pod względem procentowym najmniej wyborców wybrało głosowanie za pomocą krótkiej wiadomości tekstowej SMS. Zarówno w Bülach, jak i w Schlieren z tej opcji skorzystało tylko 3% spośród wszystkich uczestniczących w głosowaniu. W gminie Bertschikon telefonicznie głosowało 16%. Podczas referendum z listopada 2005 r. z głosowania internetowego skorzystało: 14% uczestniczących w Schlieren, 19%

Wykres 20. Różne metody głosowania w referendum z 27 listopada 2005 r.
– gminy Bülach, Bertschikon oraz Schlieren (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Statistisches Amt des Kantons Zürich.

w Bülach i 27% głosujących w gminie Bertschikon⁶⁷⁹. W dwu pierwszych gminach głosowanie online znalazło się na drugim miejscu pod względem zainteresowania, natomiast w Bertschikon i-głosowanie było drugą po głosowaniu korespondencyjnym metodą partycypacji.

Po zsumowaniu wyników procentowych dotyczących obu elektronicznych sposobów głosowania, rysuje się bardzo ciekawy obraz wspomnianych społeczności lokalnych. I tak w rozpatrywanym głosowaniu pilotażowym – jeśli chodzi o wykorzystanie e-głosowania – prym wiodła gmina Bertschikon, gdzie 43% uczestniczących głosowało elektronicznie. *E-voting* było w tej gminie najczęściej wybieraną metodą (głosowanie korespondencyjne było na drugim miejscu). Wyniki te mogły być o tyle zaskakujące, że gmina ta w porównaniu do dwu pozostałych ma charakter bardziej rolniczy i głosowanie przy urnach lub listowne było tam bardzo popularne. Wyniki te mogły zatem sugerować, iż *e-voting* może być szczególnie istotne dla mieszkańców pochodzących z mniej zurbanizowanych i nieco bardziej odizolowanych obszarów⁶⁸⁰.

W gminie Bülach z głosowania elektronicznego skorzystało łącznie 22% uczestniczących w referendum. *E-voting* pod względem wykorzystania zajął zatem drugie miejsce po głosowaniu korespondencyjnym. W Schlieren natomiast, spośród dostępnych sposobów partycypacji, e-głosowanie cieszyło się najmniejszym zainteresowaniem wyborców. W ten sposób zagłosowało 17% uczestniczących.

Powyższe dane pozwalają sformułować trzy – wydaje się – istotne wnioski. Po pierwsze, w kantonie widać duże zróżnicowanie gmin Zurych pod względem wykorzystania nowych metod partycypacji wyborczej. O ile w dwu z gmin najwięcej głosujących wysyłało swoje karty do głosowania za pośrednictwem poczty, to już w trzeciej odnotowano większe zainteresowanie metodami elektronicznymi. Po drugie, jeśli chodzi o elektroniczne głosowanie, to poziom jego wykorzystania przez wyborców uznać należy za relatywnie wysoki (od 17–43% w poszczególnych gminach – średnio około 27%), co zapewne stanowiło istotny bodziec dla władz kantonalnych do dalszych badań nad zastosowaniem *e-voting*. Po trzecie, najmniejsze zainteresowanie spośród uwzględnionych form e-głosowania wzbudzało głosowanie za pomocą telefonu komórkowego, co z kolei stanowiło istotny sygnał dla władz co do kierunków dalszej implementacji tego sposobu udziału w procedurach wyborczych (a precyzyjniej co do rezygnacji z dalszych prac nad tą formą). Jak się zresztą okazało, od głosowania w drodze wiadomości tekstowych odstąpiono w 2007 r. Główną z przyczyn było małe zainteresowanie wyborców. W czerwcu 2007 r. w referendum federalnym jedynie 0,5% z 31,6% uczestniczących zagłosowało przez SMS. 16,5% wszystkich głosujących zdecydowało online⁶⁸¹.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż kolejne głosowania pilotażowe w kantonie Zurych przeprowadzane były najczęściej w trzech wymienionych powyżej gminach: Bülach, Schlieren i Bertschikon przy okazji głosowań federalnych w latach 2005–2007⁶⁸².

⁶⁷⁹ Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique, vom 31. Mai 2006, Bundesblatt, nr. 25, 27. Juni 06, s. 5490, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/5459.pdf>, 10.10.2012; Statistisches Amt des Kantons Zürich, <http://www.statistik.zh.ch/>, 12.01.2007; <http://www.swisspolitics.org/>, 12.01.2007.

⁶⁸⁰ J. Gerlach, U. Gasser, *Three Case Studies...*, op. cit., s. 9.

⁶⁸¹ *E-Voting wird im Jahr 2008 weitergeführt*, Kanton Zürich, <http://www.raonline.ch/pages/edu/ur/evot01c02.html>, 11.09.2011.

⁶⁸² *E-Voting-Versuche*, Statistisches Amt des Kantons Zürich, http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/wahlen_abstimmungen/allgemeine_informationen/e_voting.html, 9.09.2011.

Dane dotyczące wykorzystania systemu *e-voting* w przykładowych referendach zawarte zostały w tabeli 29.

Tabela 29

Przykłady elektronicznych głosowań pilotażowych i testowych podczas głosowań federalnych w latach 2006–2008 w gminach kantonu Zurych

Data	Kanton/Gmina	Zasięg głosowania	Liczba głosów elektronicznych	E-głosy (%)
26.11.2006	Zurich: Bertschikon, Bülach, Schlieren	17 344 wyborców	1 309	7,54
17.06.2007	Zurich: Bertschikon, Bülach, Schlieren	17 292 wyborców	932	5,40
1.06.2008	Zurich: Bertschikon, Bülach, Schlieren	17 777 wyborców	1 209	6,80

Źródło: A. Driza-Maurer, *E-voting projects in Switzerland 2006–2008 and outlook*, CoE, biennial review meeting of CM Recommendation (2004)11, Madrid, 16 october 2008, http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/Democracy_Forum_2008/Maurer_WS3.ppt, 15.12.2008.

Na ich podstawie stwierdzić należy, iż zainteresowanie tą formą partycypacji wyborczej zmalało w stosunku do wcześniejszych e-głosowań. Wśród wyborców uprawnionych do głosowania elektronicznego zwykle co szósty lub co siódmy decydował się zagłosować za pomocą nowych narzędzi partycypacji.

Jeśli uwzględnić dane dotyczące wykorzystania *e-voting* np. w konkretnych gminach, zauważa się, iż zainteresowanie e-głosowaniem z biegiem czasu maleje. Przykładem w tym kontekście jest m.in. gmina Bülach, gdzie w październiku 2005 e-wyborcy stanowili około 37% wszystkich uczestniczących w głosowaniu, miesiąc później – już tylko 30%. W wyborach lokalnych 2 kwietnia 2006 r. głosujący elektronicznie stanowili około 21% wszystkich biorących udział w elekcji⁶⁸³. Podobnie – w gminie Bertschikon, gdzie udział głosów elektronicznych spadł z prawie 43% w głosowaniu z listopada 2005 r. do 35% w kolejnej próbie *e-voting*. Warto nadmienić, iż w trzecim e-głosowaniu e-partycypacja była już na wyższym poziomie. Jak piszą jak J. Gerlach i U. Gasser, te dane mogą sugerować, że efekt nowości, który towarzyszył wszystkim próbom elektronicznego, na początku procesu wdrażania e-głosowania przyczynił się do większego zainteresowania tą formą uczestnictwa. W przyszłości – wraz z coraz większym wykorzystaniem *e-voting*, wykorzystanie tego narzędzia może się zatem systematycznie zmniejszać, m.in. ze względu na fakt dezaktualizacji ww. efektu.

Faza testowa wdrażania projektu e-głosowania w kantonie Zurych miała miejsce w latach 2008–2011 i uczestniczyło w niej 13 spośród 72 gmin. Przez 4 lata odbywały się głosowania, których celem było wielowymiarowe sprawdzanie funkcjonowania systemu. Testowano oprogramowanie, procedurę głosowania, bezpieczeństwo systemu, odbiór nowego kanału oddawania głosów przez wyborców i in.⁶⁸⁴

Na etapie testów systemu wprowadzono ograniczenie, że w e-głosowaniu nie może uczestniczyć więcej niż 100 tys. wyborców mieszkających w kraju i za granicą. W każ-

⁶⁸³ Bericht über die Pilotprojekte..., op. cit., s. 5490; J. Gerlach, U. Gasser, *Three Case Studies...*, op. cit., s. 9.

⁶⁸⁴ G. Beroggi, P. Moser, D. Bierek, *Evaluation der E-Voting...*, op. cit., s. 5; J. Gerlach, U. Gasser, *Three Case Studies...*, op. cit., s. 12–14.

dej z gmin wyznaczono zatem liczbę osób uprawnionych do internetowego głosowania – w kraju mogło skorzystać z *e-voting* łącznie ponad 87 tys. osób. Liczba wyborców uprawnionych mieszkających za granicą była ośmiokrotnie mniejsza (tabela 30).

Tabela 30

**Liczba osób uprawnionych do e-głosowania
w 13 gminach kantonu Zurych**

Gminy	Liczba mieszkańców żyjących w kraju	Szwajcarzy za granicą
Mettmenstetten	2 831	23
Kleinandelfingen	1 431	12
Bülach	9 924	133
Boppelsen	868	12
Bubikon	4 269	66
Thalwil	11 084	250
Männedorf	6 577	162
Fehraltorf	3 452	24
Maur	5 268	131
Bertschikon	740	9
Winterthur Altstadt	11 802	1 525
Schlieren	6 611	96
Zurych, okręg 1+2	22 453	8 189
Łączna liczba uprawnionych	87 310	10 632

Źródło: Statistisches Amt des Kantons Zürich, <http://www.statistik.zh.ch/>, 11.11.2012; G. Beroggi, P. Moser, D. Bierek, *Evaluation der E-Voting Testphase im Kanton Zürich 2008–2011. Testphase basierend auf RRB 1170/2007*, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Zurych 2011, s. 6.

Większość z przeprowadzonych w kantonie Zurych kantonalnych i federalnych e-głosowań przedstawiono w tabeli 31.

Tabela 31

Przykłady elektronicznych głosowań o charakterze federalnym i kantonalnym

Data	Przedmiot głosowania federalnego	Przedmiot głosowania kantonalnego
1	2	3
27.11.2005	żywność wolna od GMO godziny otwarcia sklepów	dofinansowanie kursów integracyjnych dla osób obcojęzycznych
26.11.2006	współpraca z Europą Wschodnią zasiłki rodzinne	tylko jeden język obcy w szkole podstawowej
17.06.2007	5.IV – Poprawka	dodatkowe opłaty medyczne kontrprojekt: dodatkowe opłaty medyczne „Szanse dla dzieci”
25.11.2007		zmiana prawa podatkowego linia tramwajowa Zurych–Zachód realistyczne polityki lotnisk kontrprojekt: realistyczne polityki lotnisk

1	2	3
01.06.2008	demokratyczne obywatelstwo	
	suwerenność ludu zamiast propagandy	
	jakość i efektywność w ubezpieczeniach zdrowotnych	
28.09.2008		ustawa o kształceniu zawodowym (fundusze na kształcenie)
		ustawa o kształceniu zawodowym (bez funduszy na kształcenie)
		inicjatywa ludowa „ochrona przed biernym paleniem”
		kontrprojekt: bierne palenie
30.11.2008	Pornografia jako przestępczość skierowana przeciwko dzieciom	ustawa dot. psów
	elastyczny wiek emerytalny	ustawa dot. psów (zakaz walk psów)
	ograniczenia w zbiorowych pozwach	harmonizacja systemu kształcenia obywatelskiego
	rozsądne regulacje dot. narkotyków miękkich (konopi) ze skuteczną ochroną nieletnich	ograniczenia zadłużenia kantonu kosztem młodszych pokoleń
	ustawa federalna o środkach odurzających	tak dla swobody wyboru leków
		bezpośredni tramwaj do ZOO
08.02.2009	wolny przepływ osób	zniesienie podatku liniowego
17.05.2009	medycyna komplementarna	pół godziny pociągiem za darmo
	paszporty biometryczne	
27.09.2009	dotatkowe finansowanie ubezpieczenia inwalidów	głośność samolotów
	odstąpienie od wprowadzenia ogólnej inicjatywy ludowej	
27.11.2009	specjalne finansowanie ruchu lotniczego	
	zakaz eksportu materiałów wojennych	
	Stop minaretom	
07.03.2010	badania z udziałem ludzi	
	dobre warunki dla zwierząt – inicjatywa	
	zmiana w systemie emerytalnym	
13.06.2010	poprawka dot. ubezpieczenia bezrobotnych	inicjatywa „TAK dla opieki nad dzieckiem”
		kontrprojekt: dodatkowa opieka rodziny
		poprawka konstytucyjna: nowe prawo procesowe
		inicjatywa: „trakcje kolejowe dla Zurychu”

Źródło: Statistisches Amt des Kantons Zürich.

W wielu przypadkach referenda kantonalne „dołączano” do głosowań szczebla państwowego (w tabeli wypełnione są wówczas dwie kolumny: z przedmiotem głosowania federalnego oraz z przedmiotem głosowania na szczeblu kantonalnym). Zdarzały się również e-głosowania, w których przedmiotem były wyłącznie sprawy federalne lub tylko kwestie przedłożone przez mieszkańców kantonu (wówczas w tabeli wypełniona jest tylko jedna z kolumn).

Głosy oddane w drodze e-voting w wybranych głosowaniach kantonalnych i federalnych

	28.09.2008 r.			30.11.2008 r.			8.02.2009 r.			17.05. 2009 r.			27.09.2009 r.		
	eV	L.wyb.	e-fr.	eV	L.wyb.	e-fr.	eV	L.wyb.	e-fr.	eV	L.wyb.	e-fr.	eV	L.wyb.	e-fr.
ME	368	990	37%	533	1 562	34%	538	1 552	35%	420	1 178	36%	378	1 148	33%
K	181	590	31%	207	809	26%	220	823	27%	192	646	30%	165	622	27%
B	738	3 497	21%	998	5 179	19%	1 099	5 020	22%	761	3 872	20%	747	3 908	19%
BO	161	345	47%	195	484	40%	200	514	39%	149	353	42%	135	353	38%
BU	453	1 640	28%	519	2 532	20%				426	1 954	22%	441	1 972	22%
Th	1 258	4 574	28%	1 414	5 950	24%	1 483	6 064	24%	1 134	4 877	23%	999	4 543	22%
M	905	2 832	32%	822	3 721	22%	952	4 131	23%	669	3 145	21%	669	2 957	23%
F	448	1 292	35%	477	1 906	25%	543	1 899	29%	399	1 448	28%	398	1 527	26%
MA	847	2 759	31%	940	3 736	25%	1 020	3 636	28%	810	2 904	28%	777	3 236	24%
BE	79	279	28%	116	451	26%	111	436	25%	82	344	24%	98	387	25%
WA	1 153	4 951	23%	1 323	7 657	17%	1 278	6 454	20%	1 177	6 528	18%	992	5 387	18%
Sch	321	1 945	17%	458	2 994	15%	469	3 009	16%	368	2 290	16%	359	2 294	16%
ZU				1 979	11 758	17%	2 049	11 463	18%	1 303	8 734	15%	1 409	8 613	16%
=	6 912	25 694	27%	9 981	48 739	20%	9 962	45 001	22%	7 890	38 273	21%	7 567	36 947	20%
	29.11.2009 r.			7.03.2010 r.			13.06.2010 r.			26.09.2010 r.			28.11.2010 r.		
	eV	L.wyb.	e-fr.	eV	L.wyb.	e-fr.	eV	L.wyb.	e-fr.	eV	L.wyb.	e-fr.	eV	L.wyb.	e-fr.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
ME	550	1 693	32%	570	1 733	33%	237	655	36%	319	987	32%	632	1 773	36%
K	252	904	28%	221	768	29%	103	385	27%				260	886	29%

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
B	1 278	5 678	23%	1 047	4 431	24%	637	3 219	20%	689	3 139	22%	1 417	5 665	25%
BO	203	575	35%	265	649	41%	89	187	48%	86	202	43%	199	561	35%
BU	640	2 736	23%	589	2 263	26%	239	1 047	23%	333	1 403	24%	701	2 751	25%
Th	1 435	6 174	23%	1 259	5 582	23%	631	2 742	23%	903	3 772	24%	1 646	6 483	25%
M	956	4 027	24%	805	3 480	23%	440	1 884	23%	735	3 091	24%	1 071	4 302	25%
F	628	2 221	28%	535	1 871	29%	389	1 374	28%	339	1 157	29%	666	2 232	30%
MA	1 096	3 723	29%	993	3 606	28%	891	3 012	30%	641	2 373	27%	1 225	4 019	30%
BE	144	505	29%	110	407	27%	66	251	26%	81	282	29%	148	519	29%
WA	1 356	7 023	19%	1 109	6 660	17%	527	3 247	16%	906	4 753	19%	1 600	7 918	20%
Sch	639	3 304	19%				309	1 870	17%	384	2 059	19%	700	3 385	21%
ZU	2 119	11 779	18%	1 828	10 579	17%	1 242	7 966	16%				3 859	14 968	26%
=	11 296	50 342	22%	9 331	42 029	22%	5 800	27 839	21%	5 416	23 218	23%	14 124	55 462	25%

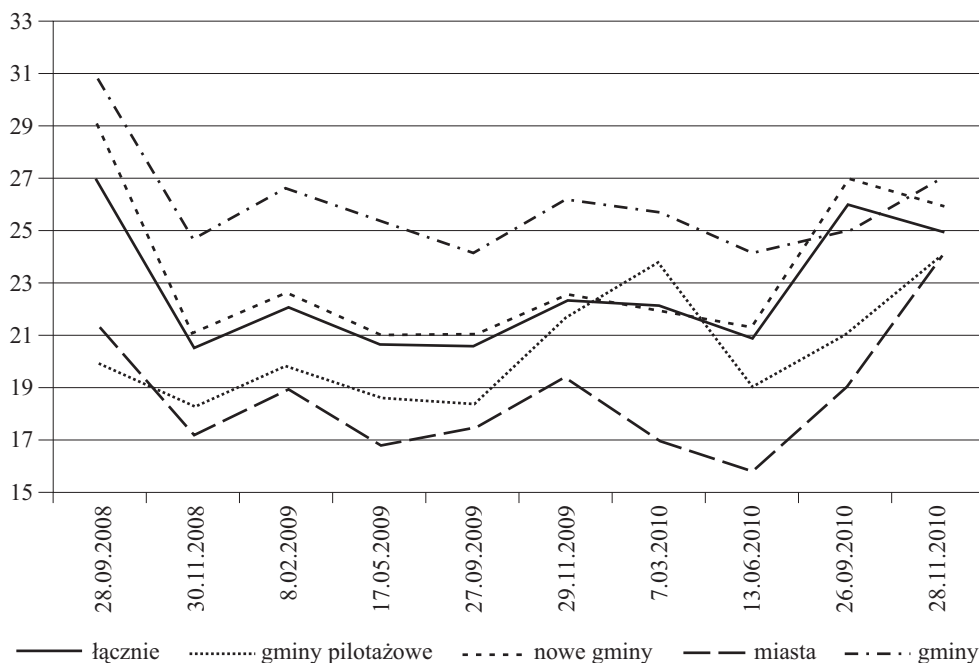
Skróty: eV – liczba e-wyborców; L.wyb. – liczba głosujących; e-fr. – e-frekwencja (liczba głosów oddanych elektronicznie w stosunku do wszystkich głosów); ME – Mettenstetten; K – Kleinandelfingen, B – Bülach, BO – Boppelsen; BU – Bubikon; Th – Thalwil; M – Männedorf; F – Fehraltorf; MA – Maur; BE – Bertschikon; WA – Winterthur Allstadt; Sch – Schlieren; ZU – Zurych (okreg 1 i 2).

Źródło: Statistisches Amt des Kantons Zürich; G. Beroggi, P. Moser, D. Bierek, *Evaluation der E-Voting. Testphase im Kanton Zürich 2008–2011. Testphase basierend auf* RRB 1170/2007, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Zürich 2011, s. 8.

W tabeli 32. zawarto dane statystyczne dotyczące liczby oddanych e-głosów w głosowaniach federalnych oraz kantonalnych prowadzonych w czasie fazy testowej w latach 2008–2010. Na ich podstawie stwierdzić można, iż e-frekwencja w poszczególnych gminach różni się między sobą, osiągając poziom od kilkunastu punktów procentowych (np. gmina Schlieren) do nawet około 50% (np. gmina Boppelsen – czerwiec 2020 r.), natomiast średnia e-frekwencja w kolejnych głosowaniach nie charakteryzuje się widocznym trendem wzrostowym.

Można zaznaczyć, iż w większości z uwzględnionych w tabeli referendów jest ona stała – na poziomie 20–22%. Zawarte w tabeli dane zobrazowane zostały graficznie. Na wykresie 21 widać istotne różnice w wykorzystaniu *e-voting* w poszczególnych typach jednostek lokalnych. Najniższa e-frekwencja towarzyszyła głosowaniom w ośrodkach miejskich (Zurych i Wintertuhr). Z kolei w ośmiu nowych (nie-pilotażowych) gminach (wdrażających *Zurich E-voting System* od 2008 r.) odnotowano podobieństwo w kształtowaniu się średniej e-frekwencji z tym samym wskaźnikiem charakterystycznym dla wszystkich rozpatrywanych typów gmin.

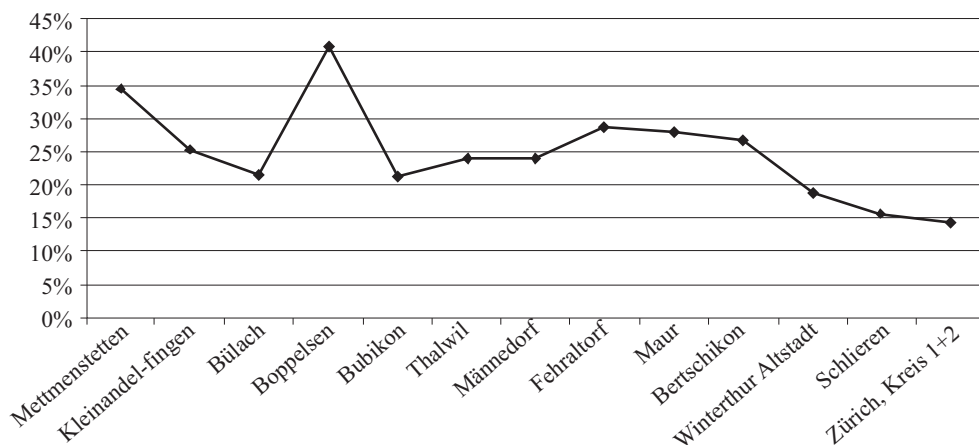
Wykres 21. E-frekwencja (%) w referendach federalnych i kantonalnych w latach 2008–2010 (wg rodzaju gminy)



Źródło: G. Beroggi, P. Moser, D. Bierek, *Evaluation der E-Voting. Testphase im Kanton Zürich 2008–2011. Testphase basierend auf RRB 1170/2007*, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Zürich 2011, s. 8.

Zauważalne są ponadto różnice w średnich poziomach e-partycypacji w gminach uczestniczących w projekcie Zurychu. Na uwagę zasługują przede wszystkim gminy Boppelsen, gdzie odnotowywana jest zwykle najwyższa e-frekwencja oraz gminy Zurych (okręg 1 i 2) oraz Schlieren z najniższym udziałem osób głosujących elektronicznie.

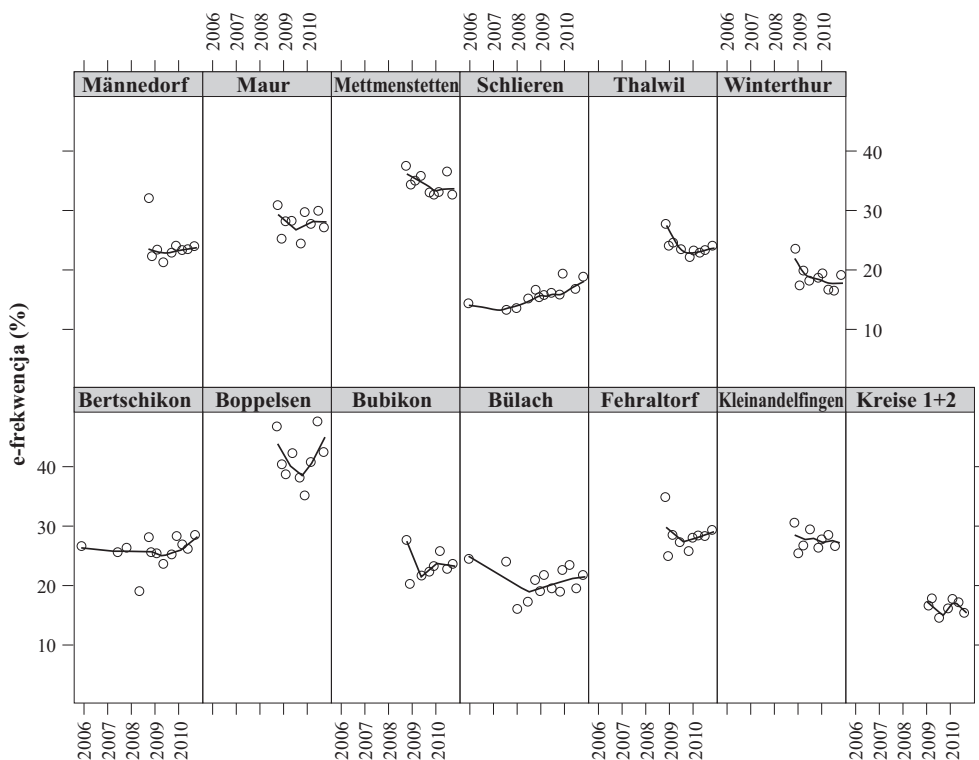
Wykres 22. Średnia e-frekwencja w referendach federalnych i kantonalnych w latach 2008–2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Statistisches Amt des Kantons Zürich.

Jeśli chodzi o kształtowanie się frekwencji wyborczej w poszczególnych gminach, które uczestniczą w przedsięwzięciu, to zwrócić należy uwagę na wykres 23.

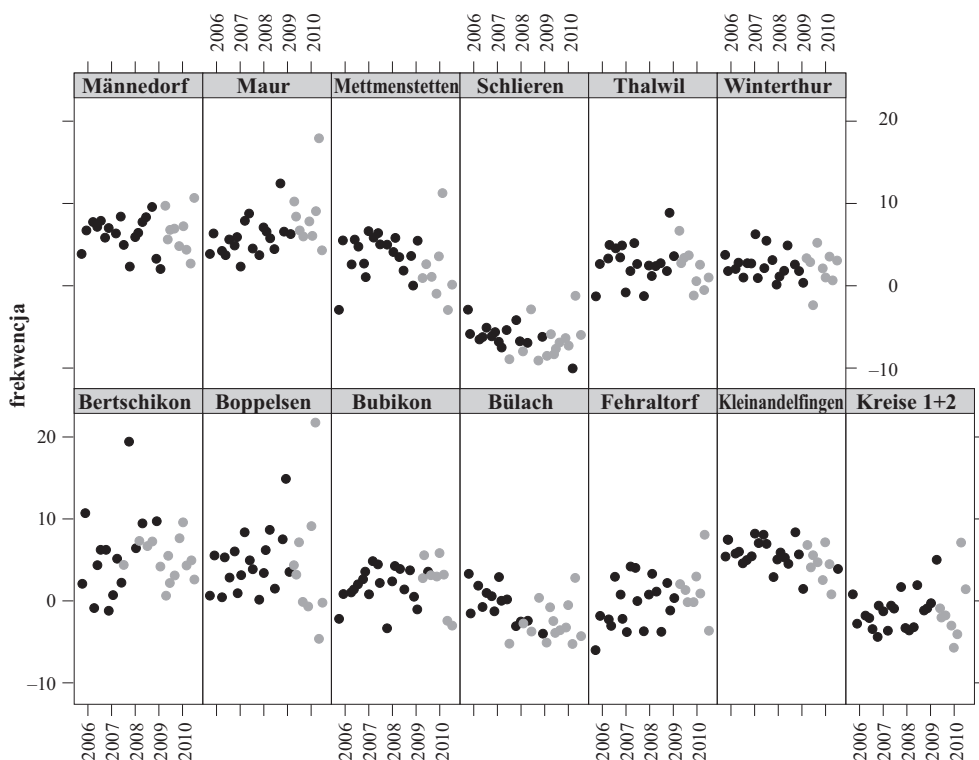
Wykres 23. E-frekwencja w gminach uczestniczących w projekcie Zurychu



Źródło: G. Beroggi, P. Moser, D. Bierek, *Evaluation der E-Voting. Testphase im Kanton Zürich 2008–2011. Testphase basierend auf RRB 1170/2007*, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Zürich 2011, s. 19.

Zaprezentowane dane dowodzą, że elektroniczne głosowanie w kantonie Zurych spotyka się z relatywnie stałą grupą zwolenników tego rozwiązania. Udział procentowy osób, które korzystają z tego rozwiązania stanowi średnio około 22% wszystkich uczestniczących w głosowaniach. Dodatkowo, należy zaznaczyć, iż w przypadku tego kraju związkowego nie odnotowano zmian w poziomie frekwencji wyborczej, które byłyby konsekwencją wykorzystania elektronicznego głosowania w referendum. Potwierdzają to dane analityków szwajcarskich, którzy zestawiając poziomy partycypacji w głosowaniach z wykorzystaniem *e-voting* oraz bez *e-voting*, doszli do wniosku, że nie można mówić o wzroście frekwencji, wynikającej z umożliwienia e-głosowania szerszym grupom wyborców (wykres 24.).

Wykres 24. Frekwencja wyborcza w kantonach uczestniczących w projekcie kantonu Zurych (w kolorze szarym z e-frekwencją (%), w kolorze czarnym bez e-frekwencji)⁶⁸⁵



Źródło: G. Beroggi, P. Moser, D. Bierek, *Evaluation der E-Voting. Testphase im Kanton Zürich 2008–2011. Testphase basierend auf RRB 1170/2007*, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Zürich 2011, s. 18.

Wydaje się, że najważniejszym efektem wprowadzania elektronicznego głosowania są zmiany w strukturze wyborców (jeśli chodzi o wykorzystanie różnych metod partycypacji wyborczej). O ile, jak już wspomniano, nie odnotowano wpływu *e-voting* na

⁶⁸⁵ Wyniki zostały skorygowane o różnice w poziomach frekwencji pomiędzy poszczególnymi datami (poprzez odjęcie odpowiednich średnich frekwencji kantonalnych) – P. Moser.

wzrost frekwencji wyborczej, to jednak zaobserwowano kilkunastoprocentowe „przesunięcie” elektoratu z grupy wyborców głosujących do tej pory za pomocą poczty do grupy tych, którzy oddają swoje głosy elektronicznie.

Faza testowa w kantonie Zurych została zakończona na początku roku 2011. Ostatnie głosowanie z możliwością elektronicznej partycypacji miało miejsce w lutym 2011 r. W związku z zamknięciem etapu testów, władze kantonalne do 2014 r. nie przewidują kolejnych e-głosowań. Zauważyć należy, iż na tym etapie zidentyfikowano trzy obszary systemu *e-voting*, które wymagają zmiany lub modernizacji: po pierwsze, kwestie bezpieczeństwa, po drugie kwestie organizacyjne związane z e-głosowaniem, a po trzecie wysokie koszty wdrażania systemu w przeliczeniu na jednego wyborcę⁶⁸⁶.

Cały czas jednak kanton Zurych – jak deklarują władze wdrażające – będzie brał czynny udział w różnego rodzaju związkowych gremiach wspierających rozwój *e-voting*, a także będzie stale współpracował z innymi kantonami, które są w trakcie wdrażania tych samych rozwiązań, które przyjęto w Zurychu. Jak zapisano w raporcie dotyczącym testów nad e-głosowaniem, w przyszłości możliwym scenariuszem branym pod uwagę jest włączenie Szwajcarów mieszkających za granicą do *Zurich E-voting System* (z tym, że działanie systemu oparte byłoby o scentralizowany rejestr wyborców)⁶⁸⁷. To posunięcie wymagać będzie jednak modernizacji systemu.

Podsumowując rozważania nad procesem implementacji elektronicznego głosowania w kantonie Zurych, zaznaczyć należy, iż doświadczenia tego kraju związkowego stanowią potwierdzenie tezy, że nowe kanały partycypacji wyborczej wzbudzają zainteresowanie wyborców (choć nie tak duże, jak się początkowo spodziewano) i mogą być efektywnym narzędziem głosowania przede wszystkim w tak często przeprowadzanych w Szwajcarii referendum. Co ważne, *e-voting* nie przyciąga do e-urn osób, które wcześniej nie głosowały, ale przede wszystkim te, które zwykle uczestniczą w referendum i wyborach za pośrednictwem głosowania korespondencyjnego. Część tych, którzy do tej pory głosowali listownie, zmienia swoje nawyki i decyduje się głosować internetowo.

6.2.4. E-referenda w kantonie Neuchâtel

Możliwość głosowania online w pierwszych próbach systemu *e-voting* miała ograniczona liczba wyborców zarejestrowanych na portalu *e-government*. Pierwsze głosowania – z roku 2005 – angażowały zatem relatywnie niewielką liczbę osób, co widać w danych zaprezentowanych w tabeli 33. W kolejnych głosowaniach rozmiar grupy zaangażowanej w głosowanie pilotażowe systematycznie zwiększano.

Jeśli chodzi o liczbę głosów elektronicznych w stosunku do liczby wszystkich uprawnionych do głosowania online, zauważyć można, iż roku 2005, kiedy to e-głosy oddawało ponad 50% do tego upoważnionych, w kolejnych latach udział ten znacznie spadł. Podczas gdy w roku 2005 z *e-voting* skorzystało średnio 59%, to już w latach kolejnych e-głosy oddało przeciętnie około 37% w roku 2006, 38,5% w roku 2007 i około

⁶⁸⁶ G. Beroggi, P. Moser, D. Bierek, *Evaluation der E-Voting...*, op. cit., s. 12–13.

⁶⁸⁷ Ibidem, s. 3.

34% w roku 2008. Widać zatem, iż po początkowej „euforii” związanej z nowymi możliwościami partycypacji w wyborach, entuzjazm wyborców nieco opadł, a obecnie zainteresowanie oddawaniem głosów elektronicznie wykazuje około 30–35% uprawnionych.

Tabela 33

E-partycypacja w głosowaniach w kantonie Neuchâtel

Data głosowania	Liczba osób uprawnionych do e-głosowania	Liczba e-wyborców	E-głosy (%) – w stosunku do frekwencji
25.09.2005	1732	1178	68,01
30.10.2005	2209	1194	54,05
27.11.2005	2469	1345	55,07
26.11.2006	3554	1311	36,88
11.03.2007	3757	1538	40,93
17.06.2007	4151	1494	35,99
01.06.2008	4705	1593	33,86

Źródło: G. Cervelló, *The e-participation project of Neuchâtel*, „European Journal of ePractice”, No 7/March 2009, s. 5.

Uwzględniając jednak same dane liczbowe, interesującym jest zapewne fakt, iż każdemu kolejnemu głosowaniu pilotażowemu towarzyszyło więcej głosów elektronicznych niż w głosowaniu poprzednim. Było to wynikiem tego, że coraz więcej obywateli zostało zarejestrowanych na portalu internetowym systemu *e-government*, co z kolei umożliwiało im głosowanie online.

Uwagę może zwracać również to, że – jak zauważa Gerard Cervelló – w pierwszych głosowaniach wskaźnik partycypacji internetowej był wyższy aniżeli wskaźnik udziału za pomocą głosowania korespondencyjnego i w lokalu wyborczym. I tak w kolejnych głosowaniach w roku 2005 i-frekwencja wyniosła ok. 68%, 54% i 55%, natomiast frekwencja w pozostałych metodach głosowania wyniosła odpowiednio 60,31%, 34,04% i 50,53%. Średni poziom internetowej partycypacji w roku 2005 wyniósł 59%, a średnia frekwencja przy urnach i korespondencyjna była o ponad 10% mniejsza (48,29%). W przypadku kolejnych głosowań tendencja ta się odwróciła i tak np. w listopadzie 2006 r. i w czerwcu 2008 r. i-frekwencja wyniosła odpowiednio 37,89% i 33,86%, natomiast z głosowania nieelektronicznego skorzystało odpowiednio 47,83% oraz 48,27%. Władze Neuchâtel uważają, iż do takiego stanu rzeczy przyczynił się przede wszystkim brak kampanii promującej elektroniczne głosowania. Mimo tego jednak za pozytywny sygnał uznać należy wzrost liczby obywateli zainteresowanych usługami portalu *Guichet unique*, co z kolei świadczy o tym, że coraz więcej osób dostrzega korzyści płynące z zastosowania ICT w sferze publicznej i administracyjnej, a także w procedurach wyborczych.

Co więcej, analizując wyniki ankiety, którą wypełniali wyborcy po oddaniu głosu, widać, że 87,1% głosujących uważa system *e-voting* w Neuchâtel za łatwy lub bardzo łatwy w obsłudze, 88,3% twierdzi, że jest on bardzo lub raczej bezpieczny, a 98,7% przyznało, że we wcześniejszych wyborach głosowało w sposób korespondencyjny. W badaniu pytani wskazali najważniejsze atuty e-głosowania, wymieniając: szybkość i łatwość

oddania głosu, redukcję kosztów, a także zwiększenie frekwencji. Co do tej ostatniej korzyści można mieć pewne wątpliwości, bowiem brakuje danych, na podstawie których stwierdzić można, że zastosowanie e-głosowania w Neuchâtel przełożyło się na zwiększenie udziału obywateli w referendach.

6.3. PODSUMOWANIE

Konfederacja Szwajcarska stanowi przykład państwa, w którym obywatele w ciągu roku mają najwięcej (w porównaniu z innymi państwami) możliwości wypowiadania się w referendach w kwestiach całej federacji i kantonów oraz gmin, z których pochodzą. Zdarza się, że głosowania referendalne o różnym zasięgu terytorialnym odbywają się tam nawet sześciokrotnie, a przeciętny Szwajcar jest pytany łącznie nawet o ponad dwadzieścia rozmaitych kwestii.

Z racji, iż w 2000 rozpoczęto proces wdrażania trzech systemów głosowania elektronicznego, obywatele tego europejskiego kraju – oprócz tradycyjnego głosowania przy urnach wyborczych (z którego korzysta średnio około kilkunastu procent głosujących) oraz głosowania korespondencyjnego (za którego pomocą głosuje nawet ponad 80% uczestniczących w referendach i wyborach) – mają możliwość oddania głosu za pomocą tzw. zdalnego głosowania wspomagane go elektronicznie.

W pracach nad wdrożeniem *e-voting* wyróżniają się trzy kraje związkowe (nazywane kantonami „założycielskimi” lub „pilotowymi”): Genewa, Zurych i Neuchâtel, które pracują nad odrębnymi projektami: *Geneva E-voting System*, *Zurich E-voting System* i *Neuchâtel E-voting System*.

Analiza doświadczeń związanych z wykorzystaniem elektronicznego głosowania w referendach szwajcarskich służyła do sformułowania kilku istotnych wniosków.

Po pierwsze, Szwajcaria jest liderem, jeśli chodzi o liczbę przeprowadzonych referendów, w których istniała możliwość elektronicznego oddawania głosów. Funkcjonujący w tym państwie system oparty na bezpośrednim uczestnictwie wyborców w procesach podejmowania decyzji federalnych, kantonalnych i lokalnych wpływa w znacznym stopniu na częstotliwość stosowania e-referendum.

Po drugie, liczba kantonów zaangażowanych w koordynowane przez władze federalne przedsięwzięcie, związane z wdrożeniem elektronicznego głosowania, systematycznie się powiększa, a obecnie grupa kantonów uczestniczących w projekcie składa się z trzynastu krajów związkowych. Taki stan rzeczy świadczy o zwiększającym się zainteresowaniu tą formą partycypacji wyborczej.

Po trzecie, dotychczasowe doświadczenia szwajcarskie wskazują, iż e-głosowanie nie wpływa w istotny sposób na zmiany w poziomie frekwencji w referendach. Głosowanie online wybierane jest najczęściej przez wyborców, którzy systematycznie uczestniczą w referendach i wyborach⁶⁸⁸.

Po czwarte, możliwość głosowania internetowego w referendach wybierana jest przez dużą grupę wyborców, którzy dotychczas głosowali w sposób korespondencyj-

⁶⁸⁸ Th. Christin, A. Trechsel, *Who votes via the Internet? A scientific approach to polling in Carouge and Meyrin. Analysis of questionnaires on voting via the Internet in the communes of Carouge and Meyrin (Geneva)*, Geneva State Chancellery, wrzesień 2004, s. 17.

ny. Jak pokazują doświadczenia szwajcarskie, grupa ta reprezentować może nawet od kilkunastu do dwudziestu punktów procentowych wszystkich uczestniczących w głosowaniu⁶⁸⁹.

Po piąte, jeśli chodzi o profil demograficzno-społeczny szwajcarskich e-wyborców, to według przeprowadzanych badań z *e-voting* najczęściej korzystają uprawnieni w grupie wiekowej 30–39 lat (ponad 50% z nich). Oczywiście, zbyt wcześnie jest by potwierdzać ten trend, jeśli chodzi o generalne wykorzystanie e-głosowania, jednakże (jak się można było spodziewać) ta forma partycypacji jest najbardziej popularna wśród młodszych grup wyborców. Co bardzo interesujące, wśród wyborców za granicą z *e-voting* najczęściej korzystają Szwajcarzy powyżej 50 roku życia⁶⁹⁰.

Kancelaria Federalna postanowiła poszerzyć grupę wykorzystującą elektroniczne głosowania o wyborców szwajcarskich mieszkających poza granicami państwa. Jak się okazuje, posunięcie to okazało się bardzo trafne, a z tej formy uczestnictwa w referendach korzysta ponad 40% uprawnionych emigrantów. Zauważyć należy, iż kantonem, który najwcześniej umożliwił tę formę głosowania był Neuchâtel, gdzie po raz pierwszy Szwajcarzy za granicą mogli uczestniczyć w ten sposób w referendum w czerwcu 2006 r., a następnie w listopadzie roku 2008 oraz lutym i maju 2009 r. Później – we wrześniu 2009 r. – dołączył kanton Genewa, a w marcu 2010 r. – Bazylea-Miasto (stosujący system genewski). Czwartym kantonem, który umożliwił e-głosowanie szwajcarskim emigrantom był Zurych (wrzesień 2010 r.).

Po szóste, każdy z systemów elektronicznego głosowania jest na innym etapie realizacji. W Zurychu zakończono już drugą fazę – testową i do 2014 r. nie przewiduje się tam głosowań, w których będzie istniała możliwość oddawania głosów za pośrednictwem Internetu. W dwu pozostałych kantonach założycielskich stale przeprowadza się głosowania elektroniczne.

Po siódme, poszczególne systemy *e-voting* opierają się na nieco innych rozwiązaniach: projekt Neuchâtel jest elementem bardzo rozbudowanej platformy usług administracyjnych, dwa pozostałe systemy umożliwiają wyłącznie głosowanie internetowe. Przypomnieć warto, że na początku prac nad elektronicznym głosowaniem projekt zurycki umożliwiał głosowanie za pomocą telefonu komórkowego, z którego to rozwiązania zrezygnowano. Ponadto, system genewski i Neuchâtel są systemami bazującymi na scentralizowanych rejestrach wyborczych, co ułatwia im wdrażanie e-głosowania. W Zurychu sytuacja jest odwrotna – tu kluczową rolę odgrywają spisy gminne.

Po ósme, wszystkie systemy e-głosowania działają w czterech wersjach językowych, co w multi-języcznej Szwajcarii jest cechą niezwykle istotną, uwzględniającą różnorodności tego państwa i wyrażającą niejako szacunek dla różnych kultur funkcjonujących w tym państwie.

⁶⁸⁹ Ibidem.

⁶⁹⁰ Badania dotyczą kantonu Genewa i prowadzone były przy okazji referendów z września i listopada 2009 r.; U. Serdült, *Internet Voting for the Swiss Abroad of Geneva: First Online Survey Results*, w: *Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research and Projects of IFIP EGOV and ePart 2010*, red. J.-L. Chappelet, O. Glassey, M. Janssen, A. Macintosh, J. Scholl, E. Tamboursi, M. Wimmer, Schriftenreihe Informatik, 33, Linz 2010, s. 321–322.

Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, iż głosowanie elektroniczne ma wpływ na demokrację bezpośrednią w Szwajcarii. Wprowadzenie *e-voting* wiązało się bowiem z poszerzeniem różnych dostępnych form partycypacji obywateli w procedurach bezpośredniego sprawowania władzy, a przez to i z ułatwieniem wyborcom udziału w głosowaniach, czyniąc bezpośrednie procedury demokratyczne jeszcze bardziej bliskimi obywatelom.

ZAKOŃCZENIE

Dynamiczny, na niespotykaną dotąd skalę, rozwój nowych technologii i będący jego konsekwencją wzrost znaczenia Internetu i telekomunikacji w codziennym życiu, przyczyniają się do coraz szerszego wykorzystania nowoczesnych narzędzi w różnych dziedzinach życia współczesnego człowieka. Dzięki ewolucji nowych technologii można dziś w błyskawicznym tempie komunikować się z innymi osobami, uzyskiwać ważne informacje bezpośrednio po zajściu jakiegoś zdarzenia, można robić zakupy online, a prócz tego w coraz większej liczbie państw na świecie bez konieczności wychodzenia z domu za pośrednictwem Internetu można korzystać z usług administracyjnych.

Technologie informacyjne i komunikacyjne znajdują swoje zastosowanie również w wielu aspektach życia politycznego. Służą jako narzędzie przekazywania informacji, jako kanał w komunikacji pomiędzy politykami i wyborcami, a także są wykorzystywane na różnych etapach procesu wyborczego (np. elektroniczne rejestry wyborców, elektroniczne zliczanie głosów, czy głosowanie wspomagane elektronicznie). Pierwsze próby zastosowania ICT jako instrumentu wspomagającego demokratyczne procesy polityczne miały miejsce w latach siedemdziesiątych XX wieku w Stanach Zjednoczonych⁶⁹¹. Od tego czasu zakres wykorzystania nowoczesnych technologii (szczególnie Internetu) w życiu politycznym systematycznie się zwiększał.

Elektroniczne głosowanie jest jednym z przykładów zastosowań technik teleinformatycznych w procedurach wyborczych i stanowi jeden z najistotniejszych elementów projektów e-rządowych (skoncentrowanych na informatyzacji instytucji i procedur demokratycznych). *E-voting* budzi coraz większe zainteresowanie wielu państw ze względu na korzyści, jakie dzięki temu rozwiązaniu mogą odnieść nie tylko wyborcy, ale również politycy czy administracja – wymienić tu należy m.in. zwiększenie komfortu uczestnictwa w referendum i wyborach, oszczędność czasu (szczególnie jeśli chodzi o zdalne e-głosowanie, w przypadku którego nie ma potrzeby udawania się do lokalu wyborczego), zmniejszenie kosztu w dłuższej perspektywie czasu, czy możliwość większego zaangażowania społeczne w procesy decyzyjne. Wydaje się, że z wymienionych korzyści zdały sobie sprawę rządy wielu państw, w których wprowadzono już, lub też rozpoczęto (a w niektórych przypadkach i zakończono z niepowodzeniem) prace nad wdrożeniem *e-voting* w wyborach i referendach (Estonia, Danie, Finlandia, Austria, Stany Zjednoczone, Brazylia i in.).

Konfederacja Szwajcarska stanowi przykład państwa, w którym proces implementacji elektronicznego głosowania w referendach i wyborach uznany został za sukces władz federalnych i kantonalnych. Pierwsze oficjalne głosowania (referenda) pilotażowe miały miejsce w 2003 r. w gminie Anières, wchodzącej w skład kantonu Genewa. Dwa lata

⁶⁹¹ L. Porębski, *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Kraków 2012, s. 31.

później – we wrześniu przeprowadzono pierwsze pilotażowe e-głosowanie w kantonie Neuchâtel, a następnie w październiku w kantonie Zurych (Bülach).

Wprowadzając głosowanie elektroniczne w Szwajcarii, postanowiono skoncentrować się na procedurze zdalnego głosowania internetowego (choć np. w kantonie Zurych testowano również głosowanie za pomocą SMS), „zdecydowanie pozostawiając na bocznym torze mechanizmy wykorzystania maszyn do głosowania w lokalu wyborczym”⁶⁹². Z racji, iż *e-voting* traktowany jest w federacji jako projekt nie tylko o charakterze społecznym, ale także technologicznym, proces wdrażania elektronicznego głosowania zaplanowano na kilkanaście lat. Celem tej długoterminowej perspektywy było to, by zaangażowani w projekt eksperci mogli opracować szereg analiz socjologicznych, prawnych, politologicznych i informatycznych, a także by możliwe było przeprowadzenie jak największej liczby głosowań pilotażowych i testowych. Takie postępowanie podyktowane zostało potrzebą, by sprawdzić bezpieczeństwo oraz działanie całego systemu w kontekście jego wykorzystania w procedurze głosowania, zliczania głosów, przesyłania ich itd., a także w celu zidentyfikowania jak największej liczby niedociągnięć i tzw. „słabych punktów” systemu. Wszystkie te elementy miały bowiem przełożyć się na udoskonalenie systemu *e-voting* tak, by była to niezawodna forma oddawania głosów, która będzie wzbudzać duże zaufanie wyborców.

Priorytety wdrażania systemu zostały rozplanowane do roku 2015, bowiem wówczas Kancelaria Federalna przewiduje włączenie w procedury głosowania elektronicznego wszystkich Szwajcarów zamieszkających poza granicami kraju. Założono, że w 2015 r. zdecydowana większość helweckich emigrantów będzie głosowała właśnie z wykorzystaniem Internetu (obecnie elektroniczne metody głosowania wybiera ponad 40% Szwajcarów za granicą, reszta nadal głosuje korespondencyjnie). Eksperci odpowiedzialni za wdrożenie e-głosowania podkreślają, że planowaniu całego przedsięwzięcia towarzyszyło hasło: „najpierw bezpieczeństwo, potem tempo”, co też tłumaczy czas, który upłynął od zrodzenia się pomysłu wprowadzenia e-głosowania do chwili obecnej. Wydaje się, że przykład szwajcarski dowodzi tego, że aby proces wprowadzania głosowania elektronicznego mógł zakończyć się powodzeniem, powinien on być zaplanowany na lata⁶⁹³.

Celem niniejszej pracy była analiza doświadczeń szwajcarskich (na płaszczyźnie federacji, kantonów i gmin) w zakresie wykorzystania technologii teleinformatycznych w procedurach demokracji bezpośredniej (ze szczególnym uwzględnieniem instytucji referendum), który to cel zdaniem autorki udało się osiągnąć. Jednym z najważniejszych pytań badawczych, jakie pojawiło się w tym kontekście było pytanie o to, czy i na ile systemy głosowania elektronicznego wpływają na kształt na szwajcarskiej demokracji bezpośredniej, a także na szwajcarski elektorat. Analiza praktyki wykorzystania *e-voting* w referendach szwajcarskich pozwala stwierdzić, że demokracja bezpośrednia pod wpływem tego narzędzia ulega istotnym przeobrażeniom. W warunkach funkcjonowania nowych mediów bezpośrednia forma sprawowania władzy ewoluuje przede wszystkim poprzez zmianę funkcjonowania poszczególnych jej instytucji – m.in. referendum. Poprzez wyeliminowanie problemu fizycznego oddalenia wyborcy od lokalu wyborcze-

⁶⁹² J. Zbieranek, *E-voting – szwajcarska lekcja dla Polski*, 21.06.2012, Obserwator Konstytucyjny, <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/debaty/e-voting-szwajcarska-lekcja-dla-polski/>, 12.07.2012.

⁶⁹³ Ibidem.

go, poprzez szybsze i wygodniejsze z punktu widzenia wyborcy procedury oddawania głosów, a także poprzez umożliwienie Szwajcarom przebywającym za granicą elektronicznej partycypacji, zmienia się także obraz szwajcarskiego elektoratu (w zakresie wykorzystania przez niego dostępnych metod głosowania w tak często przecież organizowanych w Konfederacji referendach). O ile – jak zaznaczono w pracy – nie wydaje się, by dzięki zastosowaniu *e-voting* w referendach zwiększeniu uległa frekwencja wyborcza, to jednak zauważalne jest zmniejszenie liczby wyborców korzystających z głosowania korespondencyjnego na rzecz głosowania internetowego. To „przesunięcie” wyborców głosujących za pomocą poczty do grupy tych, którzy głosują internetowo jest widoczne praktycznie w każdym referendum. O ile zatem głosowanie korespondencyjne – wprowadzone w połowie lat 90-tych – w niektórych przypadkach głosowań zwiększyło poziom partycypacji obywateli nawet o kilkanaście punktów procentowych, to e-głosowanie (e-referendum) nie wydaje się mieć takiego potencjału. Jak już wspomniano, e-referendum „zagospodarowuje” bowiem tych, którzy do tej pory głosowali za pomocą poczty.

Nadmienić ponadto należy, iż niezwykle trudno jest badać zmiany w poziomie frekwencji wyborczej w referendach, których przedmiotem są zwykle zasadniczo różniące się kwestie, budzące różne zainteresowanie elektoratu. Warto jednak zaznaczyć, iż dotychczas przeprowadzone badania, wskazują na niewielką różnicę w poziomie partycypacji w wyniku wykorzystania e-głosowania⁶⁹⁴. Można zatem przypuszczać, iż referendum internetowe może być atrakcyjne dla uprawnionych obywateli, którzy dotychczas głosowali rzadko, nieregularnie, (albo nie głosowali w ogóle), a mają wiedzę i doświadczenie w używaniu komputera. Zgodnie z badaniami prowadzonymi przez specjalistów z E-democracy Centre, kiedy ktoś raz wybierze e-głosowanie, zwykle – przy kolejnych wyborach czyni tak samo⁶⁹⁵.

Jeśli chodzi o perspektywę wykorzystania *e-voting* w referendach w Szwajcarii, to zauważyć należy, iż kolejnym krokiem w procesie wdrażania tego rozwiązania (oprócz umożliwienia tego sposobu partycypacji Szwajcarom przebywającym za granicą) będzie rozszerzenie zastosowania e-głosowania na pozostałe trzynaście krajów związkowych.

Odnotować ponadto warto, iż rozważając najważniejsze wyzwania związane z zastosowaniem ICT w demokracji bezpośredniej, słyszalne są głosy wielu zwolenników bezpośredniej formy rządzenia, którzy sugerują, iż w obliczu dynamicznie rozwijających się nowoczesnych technologii istnieje potrzeba implementacji ICT nie tylko w zakresie *e-voting*, ale także np. w procedurach inicjatywy ustawodawczej. Taka elektroniczna inicjatywa obywatelska polegałaby na zebraniu elektronicznych podpisów przez wymaganą konstytucyjnie liczbę obywateli uprawnionych do głosowania pod projektem jakiegoś aktu prawnego czy pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum⁶⁹⁶. Warto przy tym zwrócić uwagę na niezwykle istotny fakt, który sprawia, że elektroniczna ini-

⁶⁹⁴ 7,8% i 8,7% z uczestniczących w głosowaniach z września i listopada 2009 r. deklarowało, że głosowali tylko dlatego, że mogli oddać swój głos elektronicznie. W innym przypadku nie uczestniczyliby w głosowaniu. Zaznaczyć przy tym należy, iż deklarowane odpowiedzi zwykle są zawyżone, więc w praktyce mogłoby się okazać, że liczba osób, które uczestniczyłyby w referendum tylko dzięki *e-voting*, byłaby znacznie mniejsza; U. Serdült, *Internet Voting for the Swiss...*, op. cit., s. 322.

⁶⁹⁵ E-democracy Centre, <http://www.edemocracycastle.ch/index.php>, 16.11.2012.

⁶⁹⁶ Takie rozwiązanie funkcjonuje już w przypadku zbierania podpisów pod wnioskiem europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

cyjatywa może być o wiele łatwiejsza do wdrożenia niż głosowanie elektroniczne. W tym pierwszym bowiem przypadku nie jest wymagana tajność głosu (anonimowość), co w dużej mierze ułatwia procedurę. Coraz częściej poddawana jest również pod dyskusję kwestia wzbogacenia instytucji zgromadzenia lokalnego o rozwiązanie wspomagane nowoczesnymi technologiami.

W wielu państwach Europy i świata podejmowane są starania mające na celu dostosowywanie procedur demokratycznych do stale rozwijających się nowych technologii. Zakłada się, że w ten sposób instytucje demokratyczne staną się „bardziej przyjazne”, „bardziej dostępne” dla obywateli, a najczęściej dyskutowanym w tym kontekście rozwiązaniem jest głosowanie elektroniczne. Obserwując obecne światowe tendencje wydaje się, że wprowadzenie *e-voting* na szerszą skalę jest nieuchronne. Doświadczenia różnych krajów w zakresie elektronicznego głosowania, pozwalają dostrzec prawidłowość, polegającą na tym, że elektronicznie wspomagane głosowanie wdrażane jest przede wszystkim w krajach otwartych na liberalizację procesu wyborczego, gdzie wprowadzono już pewne zmiany w metodach głosowania (np. głosowanie kilkudniowe lub korespondencyjne). Pońadto, niezwykle istotnym aspektem wdrażania *e-voting* jest dostęp społeczeństwa do infrastruktury internetowej.

Szwajcaria w tym przypadku stanowi niezwykle podatny grunt do wykorzystywania ICT w procedurach głosowania. Wielość przeprowadzanych tam referendów, powszechna dostępność Internetu, a także otwartość Szwajcarów na zmiany natury technologicznej, sprzyjają częstemu testowaniu nowych form partycypacji wyborczej, co Helweci w znakomity sposób wykorzystują m.in. procesie wdrażania elektronicznego głosowania w referendach i wyborach.

Reasumując, stwierdzić należy, iż elektroniczne referendum ma potencjał stać się popularnym sposobem uczestnictwa obywateli w życiu politycznym Konfederacji Szwajcarskiej. Doświadczenia tego państwa w zakresie wykorzystania *e-voting* wskazują na coraz większe zainteresowanie tym sposobem głosowania i mogą zatem stanowić cenny wkład dla innych krajów na etapie rozważania czy też w fazie wprowadzania alternatywnych metod uczestnictwa wyborczego opartych na wykorzystaniu ICT. Praktyka szwajcarska w zakresie elektronicznego referendum (a także elektronicznych wyborów) może więc stworzyć niezwykle pomocną platformę do określenia kierunków rozwoju tzw. elektronicznej demokracji w innych państwach.

SPIS TABEL, MAP, SCHEMATÓW, RYSUNKÓW I WYKRESÓW

SPIS TABEL

1. Demokracja bezpośrednia a przedstawicielska	19
2. Schemat pojęciowy: instytucjonalna selekcja kwestii, podlegających demokracji bezpośredniej na szczeblu związkowym	31
3. Typologia referendum według M. Suksi	41
4. Modele e-demokracji	59
5. Modele e-demokracji (charakterystyka)	61
6. Typy elektronicznej demokracji	70
7. Mocne i słabe strony elektronicznego głosowania	83
8. Wykaz kantonów w Szwajcarii	101
9. Podział władzy, kompetencji, obowiązków	107
10. Podział władzy na różnych poziomach federacji	108
11. Procentowy udział języków w latach 1950–2000	110
12. Przynależność religijna ludności Szwajcarii w latach 1970–2000 (%)	113
13. Instytucje demokracji bezpośredniej w Konfederacji Szwajcarskiej (stan na 1.11.2012)	125
14. Przedmiot wybranych głosowań federalnych w latach 1970–2012	126
15. Średnia frekwencja w referendach federalnych w latach 1911–2011	132
16. Wybrane instytucje demokracji bezpośredniej w szwajcarskich kantonach . .	135
17. Instytucje demokracji bezpośredniej w kantonach szwajcarskich w okresie 1.01.1970–1.11.2012	139
18. Daty i liczba referendów kantonalnych w okresie 1.01.2012–1.11.2012 . .	144
19. Średnia frekwencja w referendach federalnych i kantonalnych (2002–2011)	147
20. Instytucje demokracji bezpośredniej w Szwajcarii (federacja, kantony, gminy)	154
21. Średnia frekwencja w referendach federalnych w kantonach w latach 2002–2011	161
22. Wprowadzenie głosowania korespondencyjnego w Szwajcarii	168
23. Najważniejsze wydarzenia związane z realizacją projektu <i>Vote électronique</i> . .	178
24. Wykorzystanie elektronicznego głosowania w Szwajcarii	205
25. E-głosowania w kantonie Genewa	207
26. E-referenda w kantonie Genewa – 5 wybranych gmin (2003–2005)	210
27. Wybrane elektroniczne referenda w kantonie Genewa (2009–2012)	212

28. Różne metody głosowania w referendum z 27 listopada 2005 r. – gminy Bülach, Bertschikon oraz Schlieren (%)	216
29. Przykłady elektronicznych głosowań pilotażowych i testowych podczas głosowań federalnych w latach 2006–2008 w gminach kantonu Zurych . . .	218
30. Liczba osób uprawnionych do e-głosowania w 13 gminach kantonu Zurych	219
31. Przykłady elektronicznych głosowań o charakterze federalnym i kantonalnym	219
32. Głosy oddane w drodze <i>e-voting</i> w wybranych głosowaniach kantonalnych i federalnych	221
33. E-partycypacja w głosowaniach w kantonie Neuchâtel	227

SPIS MAP

1. Szwajcaria – podział geograficzny	98
2. Szwajcaria – podział na kantony	103
3. Szwajcaria – podział na gminy	104
4. Strefy językowe w Szwajcarii	109
5. Wyniki głosowania nad inicjatywą „Stop minaretom” z dnia 29 listopada 2009 r.	115
6. Zasięg wykorzystania systemów e-głosowania w kantonach szwajcarskich . .	204

SPIS SCHEMATÓW

1. Zasady demokracji a nowe technologie	52
2. Typologia demokracji elektronicznej wg M. Hageny	55
3. Główne zastosowania narzędzi e-partycypacji w procesie politycznym . . .	64
4. Wpływ ICT na procesy zachodzące na rynku politycznym	67
5. Formy elektronicznego głosowania	73
6. Fazy e-głosowania	75
7. Federalne instytucje w Szwajcarii	118

SPIS RYSUNKÓW

1. Sposoby głosowania internetowego	74
2. Kolejne etapy głosowania elektronicznego	186
3. Głosowanie za pośrednictwem <i>Geneva E-voting System</i>	192
4. Karta do głosowania	193
5. Elektroniczna karta do głosowania	194
6. Głosowanie za pośrednictwem <i>Zurich E-voting System</i>	196
7. Strona główna demonstracyjnego e-głosowania w Zurychu	198
8. Etapy e-głosowania w kantonie Zurych	199

9. Głosowania za pomocą telefonu komórkowego (wysyłanie sms-a)	200
10. Strona główna portalu <i>Guichet sécurisé unique</i>	203

SPIS WYKRESÓW

1. Zastosowanie ICT w procesach na rynku politycznym	69
2. Różne formy demokracji a wykorzystanie ICT	71
3. Zmiana liczby gmin w Szwajcarii w latach 1990–2010 (stan na 1 stycznia każdego roku)	105
4. Przedmiot federalnych głosowań powszechnych w latach 1991–2011 . . .	128
5. Frekwencja wyborcza w referendach federalnych w latach 1911–2011 . . .	131
6. Wykorzystanie instytucji demokracji bezpośredniej w kantonach szwajcarskich (1.01.1970–1.11.2012)	140
7. Średni udział form demokracji bezpośredniej w kantonach szwajcarskich (1.01.1970–1.11.2012) (łączna liczba głosowań w każdym kantonie w stosunku do łącznej liczby wszystkich głosowań)	141
8. Przedmiot kantonalnych referendów i inicjatyw w okresie 1.01.2012–1.11.2012 r.	143
9. Średni poziom frekwencji w referendach kantonalnych w okresie 1.01.2012–1.11.2012	146
10. Średnia frekwencja w referendach federalnych i kantonalnych (2002–2011)	147
11. Średnia frekwencja na zgromadzeniach lokalnych w 1335 gminach szwajcarskich w latach 1998 i 1998 (w zależności od wielkości populacji poszczególnych gmin)	151
12. Liczba referendów federalnych w latach 1840–2009	158
13. Wykorzystanie różnych form głosowania w głosowaniach federalnych (1992–2003)	169
14. Wykorzystanie różnych metod głosowania w kantonach szwajcarskich (2001–2003)	170
15. Liczba Szwajcarów mieszkających poza granicami Konfederacji Szwajcarskiej w 2011 r.	183
16. Liczba Szwajcarów mieszkających w różnych państwach Europy w 2011 r.	184
17. E-frekwencja w trzech wybranych referendach w pięciu gminach kantonu Genewa	211
18. E-frekwencja w wybranych referendach w kantonie Genewa (2009–2012)	213
19. E-frekwencja za granicą w wybranych referendach w kantonie Genewa (2009–2012)	214
20. Różne metody głosowania w referendum z 27 listopada 2005 r. – gminy Bülach, Bertschikon oraz Schlieren (%)	216
21. E-frekwencja (%) w referendach federalnych i kantonalnych w latach 2008–2010 (wg rodzaju gminy)	223

22.	Średnia e-frekwencja w referendach federalnych i kantonalnych w latach 2008–2010	224
23.	E-frekwencja w gminach uczestniczących w projekcie Zurychu	224
24.	Frekwencja wyborcza w kantonach uczestniczących w projekcie kantonu Zurych (w kolorze szarym z e-frekwencją (%), w kolorze czarnym bez e-frekwencji)	225

BIBLIOGRAFIA

1. ŹRÓDŁA

Konstytucje

- Federal Constitution of the Swiss Confederation of April 18, 1999*, The Federal Authorities of the Swiss Confederation, <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=en>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Konstytucja Francji z dnia 4 października 1958 r.*, (stan prawny na dzień 22 lutego 1996 r.), w: *Konstytucja Republiki Francuskiej*, Wstęp, W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii i Szwajcarii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, PAN, Wrocław 1970.
- The French Constitution of September 3, 1791*, Title III: *Of Public Powers*, <http://www.duke.edu/web/secmod/primarytexts/FrenchConstitution1791.pdf>.
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.*, w: *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, Poznań 1997.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.07.2012* (BGBl. I S. 1478) m.W.v. 17.07.2012, <http://dejure.org/gesetze/GG>.
- Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, vom 30. April 1995*, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/131.224.1.de.pdf>, 17.01.2005.
- Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Stand am 24. Oktober 2006)*, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/131_222_1/index.html.

Ustawy i inne akty normatywne

- Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (Stand am 1. Februar 2010)*, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/161.1.de.pdf>.
- Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (Stand am 1. Januar 2010)*, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/161_5/a5b.html.
- Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (Stand am 1. Februar 2010)*, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/161_1/index.html.

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 29. November 2009 (Spezialfinanzierung Luftverkehr; Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten; Volksinitiative «Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten») vom 5. Mai 2010, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2012; Volksinitiative vom 8.07.2008 „Gegen den Bau von Minaretten“, Citizen's initiative of 8.7.2008 „Against the construction of minarets“, http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=62667&profile=1&continent=Europe&insti=&res=1&year=2000-2009&page=1.

Bundesbeschluss über die Revision der Art. 107 und 116 der Bundesverfassung (Anerkennung des Rätoromanischen als Nationalsprache) – Federal decree on revision of articles 107 and 116 of the Federal Constitution (recognition of Rhaeto-Romanic as a national language), Center for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=34438&profile=1&continent=Europe&insti=&res=1&year=1930-1939&page=1.

Bundesbeschluss über die Revision des Sprachenartikels in der Bundesverfassung (Art. 116 BV) – Federal decree on revision of the language article in the Federal Constitution (Art. 116), Center for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=34724&profile=1&continent=Europe&insti=28&res=1&year=1990-1999&page=1.

Gesetz über die politischen Rechte (GPR), 5. Mai 1980, http://www.sta.be.ch/belex/d/1/141_1.html.

Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (Stand am 1. Juni 2012), Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, http://www.admin.ch/ch/d/sr/161_11/index.html.

Verordnung über die politischen Rechte. Änderung vom 4. April 2012, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, <http://www.admin.ch/ch/d/as/2012/1699.pdf>.

Dokumenty, informacje, komunikaty, raporty z badań

Bericht 2009–2011 des Interdepartementalen Ausschusses Informationsgesellschaft (IDA IG) zur Umsetzung der Strategie des Bundesrates für eine Informations-gesellschaft in der Schweiz, Koordinationsstelle Informationsgesellschaft, grudzień 2011, <http://www.bakom.admin.ch/themen/infosociety/00695/01729/index.html?lang=de&download=M3wBUQCu/8ulmKDu36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpZLhmfnhnapmmc7Zi6rZnqCkkIN3gHx9bKbXrZ2lhtTN34al3p6YrY7P1oah162apo3X1cjYh2+hoJVn6w==.pdf>.

Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique vom 31. Mai 2006, Bundesblatt nr. 25, 27 Juni 2006, s. 5459–5538 (BBl 2006 5459), Bundesblatt, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/5459.pdf>.

Bericht über den Vote électronique Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte vom 9. Januar 2002, Bundesblatt nr. 4, 29. Januar 2002, s. 645–700 (BBl 2002 645), Bundesblatt, Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, www.admin.ch/ch/d/ff/2002/645.pdf.

Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Zürich, Obwalden, Solothurn, Waadt und Genf vom 28. April 1999, Bundesblatt 1999, Nr. 29, 27. Juli 99, http://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/index0_29.html.

Briefliche Stimmabgabe Analyse der Eidg. Volksabstimmung vom 27. November 2005, 31.03.2006 (M. Klaus), Schweizerische Bundeskanzlei, Berno.

Einwohnergemeinde (Protokolle), Oberrohrdorf Online, <http://www.oberrohrdorf.ch/politik/gemeindeversammlung/einwohnergemeindeversammlung/protokolle.html>.

- eEurope 2005: An information society for all. An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002*, Commission of the European Communities, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:EN:PDF>.
- Falling through the Net. Defining the Digital Divide. A Report on the Telecommunications and Information Technology Gap in America*, National Telecommunications and Information Administration, Department of Commerce, July 1999.
- Inquiry into Electronic Democracy. Final Report*, Parliament of Victoria, Australia, Scrutiny of Acts and Regulations Committee, 2003, <http://www.mmv.vic.gov.au/Assets/576/1/eDemocracyReport.pdf>.
- Katalog priorisierteter Vorhaben. Stand 24. Oktober 2012*, E-Government-Strategie Schweiz, E-Government Schweiz, http://www.egovernment.ch/dokumente/katalog/E-Gov-CH_Katalog_2012-24-10_D.pdf.
- Pilotprojekte zum Vote électronique. Bericht. Projets pilotes en matière de vote électronique. Rapport*, Amtliches Bulletin, http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4715/236210/d_n_4715_236210_236662.htm.
- Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni RP na lata 2009–2011 – założenia*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2009, <http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/6966/>.
- Soete L., *Building the Information Society for All Us*, Final Report of the High Level Expert Group, Bruksela 1997.
- Stanowisko Stowarzyszenia Internet Society Poland w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych przyjęte przez Zarząd Stowarzyszenia w dniu 10 stycznia 2007 roku* (uchwała Zarządu ISOC Polska nr 2/2007), 11.01.2007, Internet Society Poland, <http://www.isoc.org.pl/200701/wybory>.
- Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz*, Bundesamt für Kommunikation, <http://www.bakom.ch/themen/infosociety/00695/index.html?lang=de&download=M3wBUQCu/8ulmKDu36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfnapmmc7Zi6rZnqCkkIN0f3mBbKbXrZ2lhtTN34al3p6YrY7P1oah162apo3X1cjYh2+hoJVn6w==.pdf>.
- Study on the Social Impact of ICT. Report for European Commission*, Information Society and Media Directorate-General, European Communities DOI, Luxembourg 2010, ec.europa.eu/.
- van Dijk J. A. G. M., *Participation in Policy Making*, w: *Study on the Social Impact of ICT. Report for European Commission*, Information Society and Media Directorate-General, European Communities DOI, Luxembourg 2010, ec.europa.eu/.
- Volksabstimmung vom 29. November 2009. Erläuterungen des Bundesrates*, Schweizerische Eidgenossenschaft, http://www.c2d.ch/files/voting%20message_authorities_11_29_2009.pdf.

2. OPRACOWANIA

- Adler B., *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789–1866*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich 2006.
- Aleksandrowicz M., *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Temida 2, Białystok 2009.
- Almond G. A., Verba S., *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton 1963.
- Altermatt U., *Sarajewo przestrzega. Etnonacjonalizm w Europie*, Znak, Kraków 1998.
- Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, ATLA 2, Wrocław 1998.
- Arterton Ch. F., *Teledemocracy. Can technology Protect Democracy?*, Sage, London 1987.
- Auer A., Delley J. D., *Structure politique des cantons*, w: *Maunel système politique de la Suisse*, vol. 3, red. R. E. Germann, E. Weibel, Haupt, Berno 1986.

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.
- Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996.
- Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Barber B., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkley–London 1984.
- Barber B. R., *Strong Democracy Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London 2003.
- Bartyzel J., *Demokracja*, Polwen, Radom 2002.
- Baur A., *Fenomen szwajcarski*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1979.
- Baur A., *Viva la Grischia*, Huber, Freauenfeld 1997.
- Bellamy C., *Modelling electronic democracy. Towards democratic discourses for an information age*, w: *Democratic governance and new technology, technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*, red. J. Hoff, I. Horrocks, P. Tops, Routledge, London 2000.
- Bethke Elshtain J., *Democracy and the Qube Tube*, The Nation, August 1982.
- Bendix K., *Brauchtum und Politik: Die Landsgemeinde in Appenzell Ausserrhoden*, Herisau 1993.
- Beynon-Davies P., Williams M. D., Hayward N., *Tele-Democracy and the National Assembly of Wales [Case Study]*, w: *Proceedings of the 9th European Conference on Information Systems, Global Co-operation in the New Millennium*, ECIS June 27–29, 2001, red. S. Smithson, J. Gri-car, M. Podlogar, S. Avgerinou, Bled 2001.
- Białobłocki T., Moroz J., Nowina Konopka M., Zacher L. W., *Spółeczeństwo informacyjne. Istota. Rozwój. Wyzwania*, WAIp, Warszawa 2006.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Bovay C. (współpraca R. Broquet), *Religionslandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volks-zählung 2000*, Bundesamt für Statistik (BFS), Neuchâtel 2004.
- Braun N., *Direct Democracy in Switzerland. Case Study*, w: *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, IDEA, Stockholm 2008.
- Braun N., Brändli D., *Swiss E-Voting Pilot Projects: Evaluation, Situation Analysis and How to Proceed*, w: *Electronic Voting 2006. 2nd International Workshop Co-organized by Council of Europe*, ESF TED, IFIP WG 8.5 and E-Voting, CC August, 2nd–4th, 2006 in Castle Hofen, Bre-genz, Austria, red. R. Krimmer, Gesellschaft für Informatik 2006, Bonn 2006.
- Browning G., *Electronic Democracy. Rusing the Internet to Transform American Politics*, Information Today Inc., Bedford–New Jersey 2005.
- Brundige J., Rice R., *Political engagement online: do the information rich get richer and the like-minded more similar?*, w: *Routledge Handbook of Internet Politics*, red. A. Chadwick, P. H. Howard, Routledge, London–New York 2009.
- Buksiński T., *Dylematy demokracji deliberatywnej Johna Rawlsa i Jürgena Habermasa*, w: *Rozum jest wolny, wolność – rozumna*, red. R. Marszałek, E. Nowak-Juchacz, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2002.
- Butler D., Ranney A., *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Macmillan, Londyn 1994.
- Camps F., *Iniciativa legislativa popular*, Editorial Mediterània, Barcelona 1997.

- Carlen L., *Die Landsgemeinde in der Schweiz. Schule der Demokratie*, Jan Thorbecke Verlag, Sigmaringen 1976.
- Cichosz M., *(Auto)kreacja wizerunku polityka na przykładzie wyborów prezydenckich w III RP*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2003.
- Cichosz M., *Metody analizy i diagnostyki rynku politycznego*, w: *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Coray R., *Minderheitenschutz und Beziehungspflege: die zweite revision des Sprachenartikels (1985–1996)*, w: J. Widmer, R. Ciray, D. Acklin Muji, E. Godel, *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000*, Peterlang, Bern–New York 2004.
- Crankshaw E., *The Habsburgs*, Corgi Books, London 1972.
- Cronin T. E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Harvard University Press, Cambridge–Massachusetts–London 1989.
- Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Wstęp*, w: *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, tłum. i wstęp Z. Czeszejko Sochacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Czeźnik M., *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Scholar, Warszawa 2007.
- Czeźnik M., *Uczestnictwo wyborcze, stosunek do demokracji, legitymizacja władzy. Przypadek Polski*, w: *Populizm a demokracja*, red. R. Markowski, ISP PAN, Warszawa 2004.
- Cyberdemocracy. Technology, Cities and Civic Network*, red. R. Tsagarousianou, D. Tambini, C. Brian, Rotledge, New York 1998.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków 1995.
- Dahl R. A., *O demokracji*, Znak, Kraków 2000.
- Davis S., Elin L., Reeher G., *Click on Democracy. The Internet's ower to Change Political Apathy into Civic Action*, Westview, Colorado 2004.
- de Rougemont D., *La Suisse l'histoire d'un peuple heureux*, Hachette, Paris 1965,
- Democracy.com? Governance in a Networked World*, red. E. Kamarck, J. Nye Jr, Hollis Publishing, Hollis 1999.
- Democratic governance and new technology, technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*, red. J. Hoff, I. Horrocks, P. Tops, Routledge, London 2000.
- Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Semper, Warszawa 2011.
- Demokracja w obliczu nowych mediów. Elektroniczna demokracja, wybory przez Internet, kampania w sieci – teoria, doświadczenia, perspektywy*, red. M. Musiał-Karg, Toruń 2013 (w druku).
- Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, UMCS, Lublin 2012.
- Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, UMCS, Lublin 2010.
- Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- Digital Democracy: Discourse and Decision-making in the Information Age*, red. B. N. Hague, B. Loader, New York 1999.

- Digital Democracy, Issues of theory and practice*, red. K. L. Hacker, J. Van Dijk, Sage, London 2000.
- Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, IDEA, Stockholm 2008.
- Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*, red. K. L. Lindaman, IDEBATE Press, New York 2011.
- Doktorowicz K., *Koncepcja społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej*, w: *Polskie doświadczenia w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Dylematy cywilizacyjno-kulturowe*, red. L. Haber, Wyd. Akademii Górniczo-Hutniczej, Kraków 2002.
- Downs A., *An economic theory of democracy*, Harper Collins Publishers, New York 1957.
- Dubel L., *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Dürenmatt P., *Schweizer Geschichte*, t. I, Erich 1976.
- Dynamics of Referendum Campaigns, An International Perspective*, red. C. de Vreese, Palgrave, London 2007.
- Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1997.
- Electronic Democracy*, red. N. Kersting, Barbara Burdich Publishers, Opladen–Berlin–Toronto 2012.
- Electronic Democracy*, red. M. Stein, J. Trent, Barbara Budrich Publishers, Opladen, Berlin, Toronto 2012.
- Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research and Projects of IFIP EGOV and ePart 2010*, red. J.-L. Chappelet, O. Glassey, M. Janssen, A. Macintosh, J. Scholl, E. Tamboursi, M. Wimmer, Schriftenreihe Informatik, 33, Trauner Verlag, Linz 2010.
- Electronic Voting 2010 (EVOTE2010)*, 4th International Conference Co-organized by Council of Europe, Gesellschaft für Informatik and E-Voting.CC, July 21st–24th, 2010 in Castle Hofen, Bregenz, Austria, red. R. Krimmer, R. Grimm, Gesellschaft für Informatik e.V. (GI), Bonn 2010.
- Electronic Voting 2008 (EVOTE08)*, 3rd International Conference Co-organized by Council of Europe, Gesellschaft für Informatik and E-Voting.CC August 6th–9th, 2008, in Castle Hofen, Bregenz, Austria, red. R. Krimmer, R. Grimm, Gesellschaft für Informatik e.V. (GI), Bonn 2008.
- Electronic Voting 2006. 2nd International Workshop Co-organized by Council of Europe, ESF TED, IFIP WG 8.5 and E-Voting.CC August, 2nd–4th, 2006 in Castle Hofen, Bregenz, Austria*, red. R. Krimmer, Gesellschaft für Informatik 2006, Bonn 2006.
- Electronic Voting, including: DRE Voting Machine, Mercuri Method, Punchscan, Optical Scan Voting System, Bingo Voting, Indian Voting Machines, Electronic Voting in Ireland, Electronic Voting in Belgium, Electronic Voting in Kanada, Blind Signature*, Hephaestus Books.
- Electronic Voting in Europe. Workshop of the ESF TED Programme together with GI and OCG. July, 7th–9th, 2004 in Schloß Hofen/Bregenz, Lake of Constance, Austria*, red. A. Prosser, R. Krimmer, Gesellschaft für Informatik, Bonn 2004.
- Eriksen E., Weigård J., *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati: Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*, Fagbokforlaget, Bergen 1999.
- E-voting handbook. Key steps in the implementation of e-enabled elections*, Council of Europe, Strasburg 2010.
- E-voting: the Last Electoral Revolution*, red. J. M. Reniu, ICPS, Barcelona 2008.
- E-voting. Wspólny projekt federalno-kantonalny*, Broszura informacyjna nt. e-votingu, Bundeskanzlei, Berno.
- Explorations in eGovernment & eGovernance*, vol. 2: *Selected proceedings of the Second International Conference on eGovernment and eGovernance*, red. A. Balci, C. Can Actan, O. Dalbay,

- The International Satellite and Cable Operator (TURKSAT) and Social Sciences Research Society (SoSReS), Antalya 2010.
- Fernandez Ferrero M. A., *Iniciativa legislativa popular*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2001.
- Fernandez Ferrero M. A., *La iniciativa legislativa popular*, Madrid 2002.
- Fossedall G. A., *Direct Democracy in Switzerland*, Transaction Publishers, New Brunswick–London 2009.
- Frey B. S., *Direct Democracy: Politico-Economic lessons from Swiss Experience*, w: *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*, red. K. L. Lindaman, IDEBATE Press, New York 2011.
- Geschichte der Schweiz – Handbuch der europäischen Geschichte*, red. T. Schieder, Deutschen Taschenbuch Verlag, Monachium 1991.
- Godel E., Acklin Muji D., *Nationales Selbstverständnis und Sprache in der Bundesverfassung von 1848*, w: J. Widmer, R. Coray, D. Acklin Muji, E. Godel, *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000*, Peterlang, Bern–New York 2004.
- Grabowska M., Szawiel T., *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, PWN, Warszawa 2003.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawno-porównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005.
- Grodziski S., *Habsburgowie*, w: *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1997.
- Grossman L. K., *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*, Viking, New York 1995.
- Gruner E., *Die Schweizerische Eidgenossenschaft von der Französischen Revolution bis zur Reform der Verfassung (1789–1874)*, w: *Geschichte der Schweiz – Handbuch der europäischen Geschichte*, red. T. Schieder, Deutschen Taschenbuch Verlag, Monachium 1991.
- Habermas J., *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Polity Press, Cambridge 1998.
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Scholar, Warszawa 2005.
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, t. I, PWN, Warszawa 1999.
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, t. II, PWN, Warszawa 2002.
- Hague B. N., Loader B., *Digital democracy: an introduction*, w: *Digital Democracy: Discourse and Decision-making in the Information Age*, red. B. N. Hague, B. Loader, New York 1999.
- Hamann B., *Die Habsburger. Ein biographisches Lexicon*, III Auflage, Wien 1993.
- Häfelin U., Haller W., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Schulthess, Zurych 2001.
- Held D., *Models of Democracy*, Blackwell, Oxford 1996.
- Helg F., *Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden*, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 175, XXXVII, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich–Basel–Genf 2007.
- Heywood A., *Politics*, Palgrave, Hampshire 2002.
- Heywood A., *Teoria polityki. Wprowadzenie*, PWN, Warszawa 2009.

- ICT, *Citizens and Governance: After the Hype!*, red. A. Meijer, K. Boomsma, P. Wagenaar, IOS Press, Amsterdam–Berlin–Tokio 2009.
- Initiative & Referendum Monitor 2004/2005. *The IRI Europe Toolkit for Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives*, red. B. Kaufmann, IRI-Europe, Amsterdam 2004.
- Internet. *Fenomen społeczeństwa informacyjnego*, red. T. Zasepa, Święty Paweł, Częstochowa 2001.
- Jones K., *Swiss Democracy a model for Britain*, Arena Books, Bury St. Edmunds 2009.
- Kaczmarczyk A., *Cyberdemokracja jako przyszły produkt inżynierii systemów politycznych*, w: *Demokracja w obliczu nowych mediów. Elektroniczna demokracja, wybory przez Internet, kampania w sieci – teoria, doświadczenia, perspektywy*, red. M. Musiał-Karg, Toruń 2013 (w druku).
- Kaczmarczyk A., *Cyberdemocracy. Change of Democratic Paradigm in the 21st Century*, Key Publishing House, Toronto 2010.
- Katz J., Rice R., *Social Consequences of Internet Use, Access, Involvement, and Interaction*, The MIT Press Cambridge MA–London 2002.
- Kaufmann B., Büchi R., Braun N., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Initiative & Referendum Institute Europe, Marburg 2010.
- Kobach K. W., *The referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Aldershot, Dartmouth 1993.
- Keohane R. O., Nye jr J., *Power and Interdependence in the Information Age*, w: *Democracy.com? Governance in a Networked World*, red. E. Kamarck, J. Nye Jr, Hollis Publishing, Hollis 1999.
- Kersting N., *The Future of Electronic Democracy*, w: *Electronic Democracy*, red. N. Kersting, Barbara Burdich Publishers, Opladen–Berlin–Toronto 2012.
- Kölz A., *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, t. 1: *Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Stämpfli, Berno 1992.
- Kriesi H., Trechsel A. H., *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Krimmer R., *E-voting as a New Form of Voting*, w: *Explorations in eGovernment & eGovernance*, vil. 2: *Selected proceedings of the Second International Conference on eGovernment and eGovernance*, red. A. Balci, C. Can Actan, O. Dalbay, The International Satellite and Cable Operator (TURKSAT) and Social Sciences Research Society (SoSReS), Antalya 2010.
- Krimmer R., Schuster R., *The E-Voting Readiness Index*, w: *Electronic Voting 2008 (EVOTE08)*, 3rd International Conference Co-organized by Council of Europe, Gesellschaft für Informatik and E-Voting.CC August 6th–9th, 2008, in Castle Hofen, Bregenz, Austria, red. R. Krimmer, R. Grimm, Gesellschaft für Informatik e.V. (GI), Bonn 2008.
- Krohn Solvang B., *Political Participation and Democracy in the Information Age: Effects of ICT – based Communication Forms between the Authorities and the Citizens on Traditional Channels of Participation and Democracy*, w: *Proceedings. The Third International Conference on Digital Society ICDS 2009*, red. Y. Takahashi, L. Berntzen, Å. Smedberg, IEEE Computer Society, Los Alamitos–California–Washington–Tokyo 2009.
- Krzyżówek A., *Państwo i sfera publiczna w modelu demokracji dyskursowej*, w: *Pytania współczesnej filozofii polityki*, red. D. Pietrzyk-Reeves, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Kulesza W. T., Winczorek P., *Demokracja u schyłku XX wieku*, WSiP, Warszawa 1992.
- Kuźlewska E., *Referendum w procesie integracji europejskiej*, ASPRA, Warszawa 2006.
- Ladner A., *Laymen and executives in Swiss local government*, w: *Transforming Political Leadership in Local Government*, red. R. Berg, N. Rao, Palgrave Macmillan, Londyn 2005.

- Ladner A., *Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy*, w: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Lijphart A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Democracy in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven 1984.
- Lijphart A., *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven 1997.
- Linder W., *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 1996.
- Linder W., Iff A., *Swiss Political System*, Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland, Bern 2011.
- Linder W., Vatter A., *Institutions and Outcomes of Swiss Federalism. The Role of the Cantons in Swiss Politics*, w: *The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*, red. J.-E. Lane, Frank Cass, Londyn 2001.
- Lipset S. M., *Homo Politicus. Społeczne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Lively J., *Democracy*, Blackwell, Oxford 1975.
- Lüdi G., Werlen I., *Sprachenlandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000*, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2005.
- Lyon D., *The Information Society: Issues and Illusions*, Polity, Cambridge.
- Łojek S., *Posłowie: Wolność, cnota i filozofia w liberalnym pastwie*, w: Monteskiusz, *O duchu praw*, Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2003.
- Łuszczuk M., *Elektroniczna demokracja czy wirtualna biurokracja? Wykorzystania Internetu w działalności Unii Europejskiej*, w: *Internet. Fenomen społeczeństwa informacyjnego*, red. T. Zasepa, Święty Paweł, Częstochowa 2001.
- Naisbitt J., *Megatrends. Ten New Directions Transforming Our Lives*, Warner Books, London 1984.
- Macpherson C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford 1977.
- Madise Ü., Martens T., *E-voting in Estonia 2005. The first practice of country-wide binding Internet voting in the world*, w: *Electronic Voting 2006. 2nd International Workshop Co-organized by Council of Europe, ESF TED, IFIP WG 8.5 and E-Voting.CC, August, 2nd–4th, 2006 in Castle Hofen, Bregenz, Austria*, red. R. Krimmer, Gesellschaft für Informatik, Bonn 2006.
- Maj P., *Internet i demokracja. Ewolucja systemu politycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.
- Making a Difference. A Comparative View of the Role of the Internet in Election Politics*, red. S. Ward, D. Owen, R. Davis, D. Taras, Lexington Books, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Plymouth UK 2008.
- Maunel système politique de la Suisse*, vol. 3, red. R. E. Germann, E. Weibel, Haupt, Berno 1986.
- Marczewska-Rytko M., *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, w: *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny lokalny*, red. M. Marczewska-Rytko, A. K. Piasecki, UMCS, Lublin 2010.
- Marczewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, UMCS, Lublin 2002.
- Matyja M., *Swiss made. Jak funkcjonuje wielokulturowa Szwajcaria?*, Polligraf, Brzezia Łąka–Łódź 2010.
- Matsusaka J. G., *Direct Democracy Works*, w: *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*, red. K. L. Lindaman, Idabate Press, Ney York–Amsterdam 2011.

- Mägi T., *Practical Security Analysis of E-voting Systems*, Master Thesis, Tallin 2007.
- McRea K. D., *Switzerland: Example of Cultural Coexistence*, The Canadian Institute of International Affairs, Toronto 1964.
- Meyer W., Finck H. D., *Die Schweiz in die Geschichte 700–1700*, Band 1, Silva Erich, Zürich 1995.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, PWN, Biblioteka Klasyków Filozofii, Warszawa 1957.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2003.
- Moore R. K., *Democracy and Cyberspace*, w: *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Digital Age*, red. B. N. Hague, B. D. Loader, Routledge, New York 1999.
- Mossberger K., Tolbert C. J., Stansbury M., *Virtual Inequality: Beyond the Digital Divide*, Georgetown University Press, Wasington D.C. 2003.
- Möckli S., *Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien*, Haupt, Bern 1987.
- Musiał-Karg M., *Elektroniczna demokracja w Szwajcarii na przykładzie e-głosowań referendalnych w wybranych kantonach i gminach*, w: *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, UMCS, Lublin 2012.
- Musiał-Karg M., *E-voting (as a form of E-democracy) in the European Countries*, w: *Explorations in eGovernment & eGovernance*, vol. 2: *Selected proceedings of the Second International Conference on eGovernment and eGovernance*, red. A. Balci, C. Can Actan, O. Dalbay, The International Satellite and Cable Operator (TURKSAT) and Social Sciences Research Society (SoSReS), Antalya 2010.
- Musiał-Karg M., *E-voting jako nowa forma głosowania w referendach. Przykłady zastosowań*, w: *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym Świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, UMCS, Lublin 2011.
- Musiał-Karg M., *Is Electronic Voting a Panacea for a Low Turnout? Examples of Estonian e-Elections and Swiss e-Referendums*, „Polish Political Science Yearbook” 2012.
- Musiał-Karg M., *Internetowe głosowanie w Estonii na przykładzie wyborów w latach 2005–2009*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3/2011.
- Musiał-Karg M., *Rada Federalna i prezydent w Szwajcarii. Specyfika i funkcjonowanie rozwiązań szwajcarskich na tle innych państw federalnych*, w: *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków–Nowy Sącz 2009.
- Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Musiał-Karg M., *Switzerland's German and Italian „Islands” – Büsingen and Campione d'Italia*, w: *The European Exclaves*, red. J. Jańczak, P. Osiewicz, Berlin 2012.
- Musiał-Karg M., *The Political Market and the Application of the Internet*, w: *EDEM2011. Proceedings of the 5th Conference on Electronic Democracy 2011*, red. A. Prosser, Austrian Computer Society, Vienna 2011.
- Musiał-Karg M., *Wpływ ICT na życie polityczne*, w: *Nowe media we współczesnym świecie*, red. M. Jeziński, A. Seklecka, Ł. Wojtkowski, UMK, Toruń 2011.
- Najstarsze konstytucje z końca XVIII i I połowy XIX wieku*, tłum. i Wstęp: P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Norris P., *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- Novak M., *Duch demokratycznego kapitalizmu*, Poznań 2001.
- Noveck B. S., *Paradoxical Partners: Electronic Communication and Electronic Democracy*, w: *The Internet, Democracy and Democratization*, red. P. Ferdinand, Routledge 2004.

- Nowina Konopka M., *Rola Internetu w rozwoju demokracji w Polsce*, OMP, WSB-NLU, Kraków–Nowy Sącz 2008.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Difin, Warszawa 2002.
- Olszewski H., Zmierzak M., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1994.
- Parliaments in the Age of the Internet*, red. S. Coleman, C. Taylor, W. Van de Donk, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Pennock R., *Democratic Political Theory*, Princeton University Press, Princeton 1979.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, FNP, Wrocław 2004.
- Pitkin H. F., *The Concept of Representation*, w: *Representations*, red. H. F. Pitkin, Atherton, New York 1969.
- Polskie doświadczenia w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Dylematy cywilizacyjno-kulturowe*, red. L. Haber, Wyd. Akademii Górniczo-Hutniczej, Kraków 2002.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, UMCS, Lublin 2008.
- Populizm a demokracja*, red. R. Markowski, ISP PAN, Warszawa 2004.
- Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Porębski L., *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe AGH, Kraków 2001.
- Porębski L., *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Wydawnictwo Akademickie, Kraków 2012.
- Poteman C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1970.
- Powell Jr G. B., *Contemporary democracies. Participation, Stability, and Violence*, Harvard University Press, Cambridge 1982.
- Proceedings of the 1st ESF TED Workshop on Electronic Voting*, red. A. Prossner, R. Krimmer, GI LNI P-47, Bregenz 2004.
- Proceedings of the 38th Annual Hawaii International Conference on System Sciences; Genre in Digital Documents*, red. R. H. J. Sprague, Hawaii: IEEE Computer Society, Big Island 2005.
- Proceedings. The Third International Conference on Digital Society ICDS 2009*, red. Y. Takahashi, L. Berntzen, Å. Smedberg, IEEE Computer Society, Los Alamitos–California–Washington–Tokyo 2009.
- Prosser A., Krimmer R., *The Dimensions of Electronic Voting. Technology, Law, Politics and Society*, w: *Electronic Voting in Europe. Workshop of the ESF TED Programme together with GI and OCG. July, 7th–9th, 2004 in Schloß Hofen/Bregenz, Lake of Constance, Austria*, red. A. Prosser, R. Krimmer, Gesellschaft für Informatyk, Bonn 2004.
- Przeworski A., *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, t. 1: *Vom Ende den Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, red. A. Kölz, Berno 1992.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Ratajczak M., *Jak porozumiewają się Szwajcarzy? Media w wielokulturowej Szwajcarii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Rawls J., *Liberalizm polityczny*, przeł. A. Romaniuk, PWN, Warszawa 1998.

- Remmert M., *Towards European Standards on Electronic Voting*, w: *Proceedings of the 1st ESF TED Workshop on Electronic Voting*, red. A. Prossner, R. Krimmer, GI LNI P-47, Bregenz 2004.
- Reeve A., Ware A., *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*, Routledge, Londyn 1992.
- Rousseau J. J., *Umowa społeczna*, Wydawnictwo ANTYK, Kęty 2002.
- Routledge Handbook of Internet Politics*, red. A. Chadwick, Ph. Howard, Routledge, London–New York 2009.
- Rozum jest wolny, wolność – rozumna*, red. R. Marszałek, E. Nowak-Juchacz, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2002.
- Rybicki M., *Uwagi wstępne do: Konstytucja Związkowa Konfederacji Szwajcarskiej*, w: *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii i Szwajcarii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, PAN, Wrocław 1970.
- Rytel-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Sæbø Ø., Päivärinta T., *Autopoietic Cybergenres for e-Democracy? Genre analysis of a Web-Based Discussion Board*, w: *Proceedings of the 38th Annual Hawaii International Conference on System Sciences; Genre in Digital Documents*, red. R. H. J. Sprague, Hawaii: IEEE Computer Society, Big Island 2005.
- Sarnecki P., *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze 2003.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1988.
- Saward M., *Demokracja*, Warszawa 2008, Sic!, Warszawa 2008.
- Scharpf F., *Demokratie zwischen Utopie und Anpassung*, Universitätsverlag, Konstanz 1970.
- Schmid A., *Democracy from Below: Environmental Concerns and Swiss Direct Democracy*, International Symposium on Initiatives, Referendums, and Direct Democracy, The Taiwan Foundation for Democracy (TFD), Taipei – Taiwan 2004.
- Schumpeter J. A., *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, PWN, Warszawa 1995.
- Secure Electronic Voting*, red. D. Gritzalis, Kluwer Academic Publishers 2002.
- Serdült U., *Internet Voting for the Swiss Abroad of Geneva: First Online Survey Results*, w: *Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research and Projects of IFIP EGOV and ePart 2010*, red. J.-L. Chappelet, O. Glassey, M. Janssen, A. Macintosh, J. Scholl, E. Tamboursi, M. Wimmer, Schriftenreihe Informatik, 33, Linz 2010.
- Siemieniński F., *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, w: *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, A. Burda, M. Rybicki, W. Skrzydło, T. Szymczak, Wrocław–Warszawa–Kraków 1969.
- Słownik polityki*, red. M. Bankowicz, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1999.
- Spółczesność informacyjna. Istota. Rozwój. Wyzwania*, red. M. Witkowska, K. Chława-Sosnowska, WAIp, Warszawa 2006.
- Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, UMCS, Lublin 2011.
- Steiner J., *Przedmowa*, w: W. Linder, *Demokracja Szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 1995.
- Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, A. Burda, M. Rybicki, W. Skrzydło, T. Szymczak, Wrocław–Warszawa–Kraków 1969.

- Suksi M., *Bringing the people. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff Publisher, Dordrecht–Boston–Londyn 1993.
- Śpiewak P., *Obietnice demokracji*, Prószyński i S-ka, Kraków 2004.
- Świdorski B., *Gdańsk i Ateny. O demokracji bezpośredniej w Polsce*, IFiS PAN, Warszawa 1996.
- Targowski A., *Information Infrastructure. The Birth, Vision and Architecture*, Idea Publishing Group, London 1996.
- Taylor J., Burt E., *Parliaments on the Web: Learning through Innovation*, w: *Parliaments in the Age of the Internet*, red. S. Coleman, C. Taylor, W. Van de Donk, Oxford University Press, Oxford 1999.
- ter Hedde M., Svensson J., *Online Discussion on Government Websites: Fact and Failure?*, w: *ICT, Citizens and Governance: After the Hype!*, red. A. Meijer, K. Boomsma, P. Wagenaar, IOS Press, Amsterdam, Berlin, Tokio 2009.
- Tingsten H., *Political behavior. Studium In Election Statistics*, P.S. King, Londyn 1937.
- The European Exclaves*, red. J. Jańczak, P. Osiewicz, Berlin 2012.
- The Geneva Internet Voting System*, Geneva State Chancellery, Broszura informacyjna, Genewa 2010.
- The Internet Democracy and Democratization*, red. P. Ferdinand, Routledge 2005.
- The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford University Press, Oxford 2011.
- The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*, red. J.-E. Lane, Frank Cass, Londyn 2001.
- Transforming Political Leadership in Local Government*, red. R. Berg, N. Rao, Palgrave Macmillan Londyn 2005.
- Trechsel A. H., Mendez F., Kies R., *Remote voting via the Internet? The canton of Geneva pilot-project*, w: *Secure Electronic Voting*, red. D. Gritzalis, Kluwer Academic Publishers 2002.
- Trechsel A. H., *E-voting and Electoral Participation*, w: *Dynamics of Referendum Campaigns, An International Perspective*, red. C. de Vreese, Palgrave, London 2007.
- Tsagarousianou R., Tambini D., Brian C., *Electronic Democracy and the Civic Networking Movement in Context*, w: *Cyberdemocracy. Technology, Cities and Civic Network*, red. R. Tsagarousianou, D. Tambini, C. Brian, Rotledge, New York 1998.
- Ulicka G., Wojtaszczyk K., *Instytucjonalne aspekty polityki*, w: *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Centrum badań Społecznych, Gdańsk 2009.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- van Dijk J. A. G. M., *Digital Democracy: Vision and Reality*, w: *Public Administration in the Information Age: Revisited*, red. I. Snellen, W. van de Donk, IOS-Press 2013 (w druku).
- van Dijk J., *Models of democracy and concepts of communication*, w: *Digital Democracy, Issues of theory and practice*, red. K. L. Hacker, J. Van Dijk, Sage, London 2000.
- van Dijk J., *The Network Society, Social Aspects of New Media*, Sage, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006.
- Vatter A., *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii: historia, debaty i skutki*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Semper, Warszawa 2011.
- Wandruszka A., *Das Haus Habsburg. Die Geschichte einer europäischen Dynastie*, Herder, Wien 1978.

- Widmer J., Coray R., Acklin Muji D., Godel E., *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000*, Peterlang, Bern–New York 2004.
- Władza wykonawcza w Polsce i Europie, red. M. Drzonek, A. Wołek, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków–Nowy Sącz 2009.
- Wojtowicz J., *Historia Szwajcarii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.
- Wpływ Internetu na ewolucję państwa i prawa, red. R. Grabowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
- Zieliński E., *Referendum w świecie współczesnym*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968.
- Zieliński E., Bokszczanin I., Zieliński J., *Referendum w państwach Europy*, Fundacja Europea, Warszawa 2003.
- Zieliński A., *Stan obecny i perspektywy rozwoju społeczeństwa informacyjnego na wsi*, Materiały konferencyjne V Krajowej Konferencji Telekomunikacji Wiejskiej, Kielce 2002.
- Zogg S., *Typologie des systèmes démocratiques*, „Le référendum – Documents réunis et commentés par François Hamon”, Paris 1997, Documentation française no. 1. 21.
- Zwierzchowski K., *Referendum stanowe w USA*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002.

3. ARTYKUŁY NAUKOWE

- Abramowicz B., *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXIII, z. 4/2011.
- Auer A., *Le referendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis: droit positif, histoire et fonctionnement*, „Revue Française de Droit Constitutionnel”, nr 7/1991.
- Åström J., *Should Democracy Online be Quick, Strong or Thin?*, „Communications of the ACM”, vol. 44, nr 1/2001.
- Baciak P., *Internet – Agora XXI wieku? Rozważania w świetle teorii demokracji deliberatywnej autorstwa Jürgena Habermasa*, „Global Media Journal-Polish Edition”, nr 2 (2)/Fall 2006.
- Becker T., *Governance and electronic innovation: A clash of paradigms*, „Information, Communication and Society”, vol. 1, nr 3/1998.
- Becker T., *Teledemocracy: gathering momentum in state and local governance*, „The Journal of State Government”, vol. 66, nr 2/1993.
- Beroggi G. E. G., *E-Voting through the Internet and with Mobile Phones*, Statistical Office Canton Zurich, Switzerland, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan030950.pdf>.
- Beroggi G. E. G., *Secure and Easy Internet Voting*, „Computer”, vol. 41, nr 2/luty 2008.
- Branecki T., *Szwajcarskie referendum „Stop minaretom” – podstawa prawna, wyniki, skutki*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, nr 32/2011, s. 184–185.
- Cavadini D., Cimoni L., *Case Studies on E-Voting*, Seminar work on E-government, University of Fribourg, 2007, http://diuf.unifr.ch/is/studentprojects/pdf/reports/eGov_HS07_Case_Studies_on_E-Voting_%28DanieleCavadini_LorenzoCimoni%29.pdf.
- Cervelló G., *The e-participation project of Neuchâtel*, „European Journal of ePractice”, nr 7/marzec 2009, <http://www.epractice.eu/files/7.7.pdf>.

- Geser H., *E-voting projects in Switzerland*, University of Zürich, Switzerland, August 2002, http://socio.ch/intcom/t_hgeser12.htm.
- Chevallier M., Warynski M., Sandor A., *Success Factors of Geneva's e-Voting System*, „The Electronic Journal of e-Government”, vol. 4, nr 2/2006, <http://www.ejeg.com/issue/download.html?idArticle=78>.
- Christin Th., Trechsel A., *Who votes via the Internet? A scientific approach to polling in Carouge and Meyrin. Analysis of questionnaires on voting via the Internet in the communes of Carouge and Meyrin (Geneva)*, Geneva State Chancellery, wrzesień 2004.
- Chuch C., Dardanelli P., *The Dynamics of Confederalism and Federalism: Comparing Switzerland and the EU*, „Regional and Federal Studies”, vol. 15, nr 2/2005, s. 172.
- Czajkowski R., Kaczmarczyk A., *E-Głosowanie – niezbędny element elektronicznej platformy do obsługi procedur w demokracji w społeczeństwie informacyjnym. E-vote – an essential element of electronic platform for services for democratic procedures in the Information Society*, referat prezentowany na konferencji „Tworzenie mechanizmów i struktur rozwoju elektronicznej gospodarki w Polsce”, Warszawa, 12.06.2001, <http://www.logistyka.net.pl/images/articles/1375/Ref-Czajkowski.doc>.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze”, z. 2–3/1989.
- Cześnik M., *Partycypacja wyborcza Polaków*, ISP, Warszawa 2009.
- Detlef J., Storsved A., *Legitimacy Through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU Referendum in Austria, Finland, Sweden and Norway*, „West European Politics”, vol. 18, nr 4/1995.
- Dixon N., *E-Voting: Elections via the Internet?*, Research Brief 1/01, Queensland Parliamentary Library – Parliament House, Brisbane February 2001.
- Driza-Maurer A., Spycher O., Taglioni G., Weber A., *E-voting for Swiss abroad. A joint project between the Confederation and the cantons*, Federal Chancellery, Berne 2012.
- Dutton W. H., *Political Science Research on Teledemocracy*, „Social Science Computer Review”, nr 10/1992.
- Elmagarmid A. K., Mciver Jr W. J., *The Ongoing March Toward Digital Government*, „IEEE Computer”, vol. 1, nr 2/2001.
- Feld L. P., Matsusaka J. G., *Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons*, „Journal of Public Economics”, nr 87/2003.
- Fischer J. A. V., *Development of Direct Democracy in Swiss Cantons between 1997 and 2003*, Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper no. 16140/2009.
- Friedland L. A., *Electronic Democracy and the New Citizenship*, „Media, Culture & Society”, vol. 18, nr 2/1996.
- Funk P., Gathmann Ch., *What women want: Suffrage, female voter preferences and the scope of government*, 2005, http://www.eea-esem.com/files/papers/EEA-ESEM/2006/337/Women_Suffrage.pdf.
- Gerlach J., Gasser U., *Three Case Studies from Switzerland: E-Voting*, „Internet & Democracy Case Study Series”, Berkman Center Research Publication nr 2009-03.1.
- Gibson R., *Elections Online: Assessing Internet Voting in Light of the Arizona Democratic Primary*, „Political Science Quarterly”, vol. 116, no. 4/2001–02.
- Gimmler A., *Deliberative democracy, the public sphere and the internet*, „Philosophy Social Criticism”, vol. 27, nr 4/2001.
- Grodzka D., *E-demokracja*, Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze, Biuro Analiz Sejmowych, nr 14(61)/16 lipca 2009.
- Grossman L. K., *Maintaining Diversity in the Electronic Republic*, „Technology River”, vol. 98/1995.

- Grosswiler P., *Historical hopes, media fears, and the electronic town meeting concept: where technology meets democracy or demagoguery*, „Journal of Communication Inquiry”, vol. 22, nr 2/1998.
- Grönlund Å., *Emerging electronic infrastructures – Exploring democratic components*, „Social Science Computer Review”, nr 1(21)/2003.
- Hacker K. L., Toino M. A., *Virtual Democracy at the Clinton White House: An Experiment in Electronic Democratisation*, „Javnost/the public”, vol. 3, nr 1/1996, http://www.javnost-the-public.org/media/datoteke/Hacker_Todino_1-1996.pdf.
- Hagen M., *A Typology of Electronic Democracy*, 1997, <http://www.martin-hagen.net/pub/typology.html#2b>.
- Hansen M. H., *The Tradition of the Athenian Democracy A.D. 1750–1990*, „Greece & Rome”, vol. 39, nr 1/1992.
- Häusermann S., Mach A., Papadopoulos Y., *Reconfiguration of national decision-making structures under external and financial pressure: the Swiss case*, Paper presented at the ECPR Joint sessions of Workshops 2002 Torino (22–27.3.2002), Workshop 19. Europeanization and National Political Institutions.
- Horrocks I., Pratchett L., *Democracy and New Technology, Electronic Democracy: Central Themes and Issues*, <http://www.clubofamsterdam.com/contentarticles/Democracy%20and%20New%20Technology.pdf>.
- Jabłoński A. W., *Czym jest teoria w politologii? Teoria polityki: między nauką a interpretacją*, materiały konferencji „Czym jest teoria w politologii?”, 12 maja 2010 r., http://wnpid.amu.edu.pl/attachments/787_Prof.%20Jablonski%20-%20referat.pdf.
- Jabłoński M., *Referendum lde lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXXIX, Wrocław 1997.
- Jakubiak Ł., *Kantonalne zgromadzenie ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXII, z. 4/2010.
- Jedel J., *Cyberprzestrzeń nową płaszczyzną zagrożeń terrorystycznych dla morskich centrów logistycznych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, rok XLIX, nr 2 (173)/2008.
- Kaczmarczyk A., *Cyberdemocracy Ante Portas*, Instytut Maszyn Matematycznych, <http://www.imm.org.pl/news.php?id=93>.
- Kaczmarczyk A., *The Cyberspace*, Instytut Maszyn Matematycznych „Techniki komputerowe”, nr 1/2004.
- Kaczmarczyk A., Czajkowski R., *E-Głosowanie – niezbędny element elektronicznej platformy do obsługi procedur w demokracji w społeczeństwie informacyjnym. E-vote – an essential element of electronic platform for services for democratic procedures in the Information Society*, referat prezentowany na konferencji „Tworzenie mechanizmów i struktur rozwoju elektronicznej gospodarki w Polsce”, Warszawa, 12.06.2001, <http://www.logistyka.net.pl/images/articles/1375/Ref-Czajkowski.doc>.
- Kirchgässner G., *Direkte Demokratie: Das Beispiel der Schweiz*, „Zeitschrift für Politik”, nr 49/2002.
- Kirchgässner G., *Wirtschaftliche Auswirkungen der direkten Demokratie*, „Perspektiven der Wirtschaftspolitik”, nr 1/2000.
- Kriesi H., *Direct Democratic Choice*, Lexington Books, Lahnham–Boulder–New York–Toronto 2005.
- Kriesi H., *How direct-democratic decisions are made. Towards a ‘realistic’ theory of direct democracy*, ECPR joint session, warsztaty pt. „Deliberative Democracy in Theory and Practice”, Turyn, 23–27.03.2002, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin.aspx>.
- Krimmer R., *E-Voting in Austria. Current Status in and around Austria*, 11 marca 2010 r., IECEG Conference, Belek, Turcja.
- Ladner A., Felder G., Schädel L., *From e-voting to smart-voting – e-Tools in and for elections and direct democracy in Switzerland*, Working Paper de l’IDHEAP no. 4/2008.

- Ladner A., *Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik*, Chavannes-pré's-Renens: Cahier de l'IDHEAP no. 237/2008.
- Lafitte P., *Les institutions de démocratie directe en suisse au niveau*, Cahiers de l'IDHEAP, Institut de Hautes Etudes en Administration Publique, Lausanne 1987.
- Ladner A., *Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland*, „Environment and Planning” C: Government and Policy, vol. 20/2002.
- Lehman-Wilzig S., *Teledemocracy from the top. Comment*, „Telecommunications Policy”, marzec 1983.
- Lijphart A., *Unequal Participation. Democracy's Unresolved Dilemma*, „American Political Science Review”, nr 1/1997.
- Lisowski P., *Cyberdemokracja? Internetowe iluzje*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3/2002.
- London S., *Teledemocracy vs. Deliberative Democracy? A Comparative Look at Two Models of Public Talk*, „Journal of Interpersonal Computing and Technology”, vol. 3, nr 2/1995, <http://www.scottlondon.com/reports/tele.html>.
- Luechinger S., Rosinger M., Stutzer A., *The Impact of Postal Voting on Participation. Evidence for Switzerland*, „Swiss Political Science Review”, nr 2/2007.
- Marczewska-Rytko M., *W granicach wyobraźni, czyli o wpływach procesów globalizacyjnych na demokrację*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” OL PAN, Lublin 2007.
- Matsusaka J. G., *Direct Democracy works*, „Journal of Economic Perspectives”, vol. 19, nr 2/2005.
- McCarthy Th., *Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue*, „Ethics”, nr 105/1994.
- McGaley M., Gibson J. P., *Electronic Voting: A Safety Critical System*, marzec 2003, <http://e-voting.cs.may.ie/Project/report.pdf>.
- Merta T., *Recenzja książki B. Świdorskiego, Gdańsk i Ateny. O demokracji bezpośredniej w Polsce*, Warszawa 1996, „Res Publica Nowa”, nr 3/1996.
- Morel L., *Party Attitudes Towards Referendum in Western Europe*, „West European Politics”, vol. 16, nr 3/1993.
- Musiał-Karg M., *Electronic democracy and its organization – a revolution or a modernization? The example of e-voting*, „Politbook”, nr 2/2012.
- Musiał-Karg M., *E-voting as a New Form of Civic Participation in Democratic Procedures*, „Polish Political Science Yearbook” 2010/XXXIX.
- Musiał-Karg M., *Demokracja bezpośrednia a wprowadzenie praw wyborczych dla kobiet – przykład Szwajcarii*, „Studia Środkowoeuropejskie”, nr 4/2012.
- Musiał-Karg M., *Głosowanie elektroniczne jako element e-demokracji na przykładzie doświadczeń kantonu Zurych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1/2009.
- Musiał-Karg M., *Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji?*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2010.
- Musiał-Karg M., *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 4/2011.
- Musiał-Karg M., *The Theory and Practice of Online Voting. The Case of Estonia (selected issues)*, „Athenaeum. Polish Political Science Studies”, nr 29/2011.
- Nowina-Konopka M., *Elektroniczna urna*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12066058070.pdf>.
- Ohndorf M., Schubert R., *International Cooperation Behind National Borders: Country Case Study on Switzerland*, United Nations Development Programme, New York 2005, http://web.undp.org/thenewpublicfinance/casestudies/ccs_switzerland.pdf.
- Pacillo V., *Federalism and Religions in the Swiss Confederation's Institutional Dynamics*, „Journal of Church and State”, vol. 51, nr 4/2009.

- Päivärinta T., Sæbø Ø., *Models of E-Democracy*, „Communications of the Association for Information Systems”, vol. 17/2006.
- Rakowska A., Rulka M., *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Schaub H.-P., *Maximising direct democracy – by popular assemblies or by ballot votes?*, paper presented at the 3rd ECPR Graduate Conference Dublin City University (30.8.–1.9.2010), <http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/752.pdf>.
- Schenk W., *Überleben von Kleinststaaten*, „Schweizer Monatshefte”, nr 7(8)/2002.
- Smith G., *The Functional Properties of the Referendum*, „European Journal of Political Research”, vol. 4, nr 1/1976.
- Solop F., *Digital Democracy Comes of Age in Arizona. Participation and Politics in the First Binding Internet Election*, Arizona 2000, referat wygłoszony na konferencji Amerykańskiego Towarzystwa Nauk Politycznych w Waszyngtonie, 31.08–3.09.2000, <http://www.publib.asu.edu/~mli4/jus394/votingAZ.pdf>.
- Solop F. I., *Digital Democracy Comes of Age: Internet Voting and the 2000 Arizona Democratic Primary Election*, „Political Science & Politics”, vol. 34, no. 2.
- Tolbert C. J., Mossberger K., *New Inequality Frontier: Broadband Internet Access*, Economic Policy Institute Working Paper no. 275, Washington January 2006.
- Tsagarousianou R., *Electronic Democracy in Practice: One, Two, Three... Countless Variants*, „HERMÈS”, nr 26–27/2000.
- Tsagarousianou R., *Electronic democracy: Rhetoric and reality*, „Communications: The European Journal of Communication Research”, vol. 24, nr 2/1999.
- Twomey A., *The involvement of sub-national entities in direct and indirect constitutional amendment within federations*, <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/workshop11greece07/workshop11/Twomey.pdf>.
- Uziębło P., *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XII/2004.
- Weale Ch., Musso J., Hale M., *Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California*, „Administration & Society”, vol. 31, nr 1/1999.
- Weber A., *Vote électronique. A joint project between the Confederation and the Cantons*, materiały z konferencji „E-voting: Experiences and Trends in the OSCE Area, in Switzerland and in Geneva”, 24 maja 2012 r., Warszawa.
- Weber A., Taglioni G., *Swiss Elections to the National Council: First trials with e-voting in elections at federal level*, Dagstuhl-Seminar 11281: Verifiable Elections and the Public (10.–15.07.2011), <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1109/1109.2489.pdf>.
- Wróbel I., *Szwajcarskie doświadczenia w głosowaniu przez internet na przykładzie kantonu Zurych – wnioski dla Polski*, Uniwersytet Wrocławski, „CBKE e-Biuletyn”, nr 3/2008.
- Żardecka-Nowak M., *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych”, OL PAN, Lublin 2008.

4. MATERIAŁY INTERNETOWE

- A *Comparative Assessment of Electronic Voting*, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/tech/ivote/comp&document=description&lang=e#fg1>.
- A *Conversation with Douglas W. Jones and Peter G. Neumann*, „ACM Queue” 2006, www.acm.org.

Allgemeine Informationen zum Volksbegehren (Initiativrecht), Kanton Obwalden, http://www.ow.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=2048.

Armee Waffen dürfen weiterhin mit nach Hause, 13.02.2011, 20 Minuten Online, <http://www.20min.ch/news/dossier/abstimmresultat/story/Waffen-Initiative-am-Staendemehr-gescheitert-17045623>.

Ausführliche Informationen über Initiativen, Kanton Basel-Landschaft, http://www.basel-land.ch/achermann_ini-htm.273750.0.html#body-over.

Australian General Practice Network, <http://www.agpn.com.au/site/index.cfm?display=24907>.

Basel-Stadt, stan na 1.01.2010, Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/kantone/bs/key.html>.

Biometrics and democracy, 27.03.2007, EurActiv.com, <http://www.euractiv.com/en/security/biometrics-democracy-archived/article-139471>.

Blanko-Abstimmungstermine, http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_1_3_3_1.html.

Braendli D., *The scope of e-voting in Switzerland*, E-Voting and Electronic Democracy: Present and the Future – An International Conference, Seoul, South Korea, March 17–18, 2005.

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/>.

Bülach <http://www.buelach.ch/>.

Centre for Research on Direct Democracy (c2d), <http://www.c2d.ch/>.

Chevalier M., *Internet voting: Status, Perspectives and Issues*, prezentacja podczas warsztatów ITU E-Government, Genewa, lipiec 2003, <http://www.itu.int/itudoc/itu-t/workshop/e-gov/e-gov010.pdf>.

Clift S., *E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work (Government 2.0) – Overview*, 2003, <http://stevenclift.com/?p=104>.

Communes, Your gateway to Switzerland, http://www.swissworld.org/en/politics/general_information/communes/.

Constantakis-Valdez P., *Interactive Television*, The Museum of Broadcast Communication, <http://www.museum.tv/eotvsection.php?entrycode=interactivet>.

Czerniejewski B., *Królewska e-władza*. UK online, „PCkurier” 2002, nr 13, <http://www.pckurier.pl/>.

Druckversion – Briefliche Stimmabgabe – Analyse der eidg. Volksabstimmung vom 27. November 2005, 31.03.2006, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Bundeskanzlei, Berno, <http://www.evd.admin.ch/aktuell/00120/index.html?lang=de&msg-id=4470>.

Dürrenmatt, Peter, Historisches Lexikon der Schweiz, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6272.php>.

E-democracy Centre, <http://www.edemocracycentre.ch/index.php>, 16.11.2012.

eEurope Awards, Strona Archiwalna, http://eipa.eu/eEurope_Awards/index.htm.

Electronic voting in Ireland, <http://evoting.cs.may.ie/Report/node15.html>.

Entwicklung der Stimmbeteiligung 1) bei eidgenössischen Volksabstimmungen, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2012, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.html>.

E-podpis na drodze PIT-a składanego przez Internet; 1.04.2008, Money.pl, <http://www.money.pl/gospodarka/raporty/artykul/e-podpis;na;drodze;pit-a;skladanego;przez;internet,70,0,332358.html>.

Estonian National Electoral Committee, <http://www.vvk.ee/>.

E-voting becomes a reality, European Commission, Governance: eGovernment & eDemocracy, Information Society Policy Link, http://ec.europa.eu/information_society/activities/policy_link/documents/factsheets/egov_e_poll.pdf.

E-voting „milestone” heartens Swiss abroad, 16.06.2009, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/Specials/Elections_2011/Swiss_Abroad/E-voting_milestone_heartens_Swiss_abroad.html?cid=671170.

E-voting, Online voting: challenges and outcomes, Republique et Canton de Geneve, http://www.ge.ch/evoting/english/presentation_projet.asp.

e-Voting: Testbetrieb für elektronisches Abstimmen und Wählen, Basel-Stadt – Regierungsrat, <http://www.regierungsrat.bs.ch/staatskanzlei/e-voting.htm>.

E-voting. Urnengang per SMS in der Schweiz war erfolgreich, 30.10.2005, <http://www.aremobi-le.de/news/4437-e-voting-urnengang-per-sms-in-der-schweiz-war-erfolgreich>.

E-Voting-Versuche, Statistisches Amt des Kantons Zürich, http://www.statistik.zh.ch/internet/ju-stiz_innere/statistik/de/wahlen_abstimmungen/allgemeine_informationen/e_voting.html.

E-Voting wird im Jahr 2008 weitergeführt, Kanton Zürich, <http://www.raonline.ch/pages/edu/ur/evot01c02.html>.

Federal Voting Assistance Program, <http://www.fvap.gov/index.html>.

Gemeindeversammlung, Frankendorf, http://www.frenkendorf.ch/xml_1/internet/de/application/d7/fl37.cfm,

Gemeindeversammlung, Gemeinde Bettingen, http://www.bettingen.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=59:gemeindeversammlung&catid=52:gemeindeversammlung&Itemid=71.

The Geneva Internet Voting System, Geneva State Chancellery, Broszura informacyjna, Genewa 2010.

Geography of Switzerland, Information about Switzerland, <http://www.about.ch/geography/index.html>.

Glarner Landsgemeinde, Kanton Glarus, <http://www.landsgemeinde.gl.ch/node/1>.

Głosowanie korespondencyjne za granicą, Ambasada Stanów Zjednoczonych Ameryki, http://polish.poland.usembassy.gov/poland-pl/visa_requirements/gosowanie-korespondencyjne-za-granic.html.

Grundlagen. E-Government Schweiz kurz erklärt, E-Government Schweiz, <http://www.egovernment.ch/de/grundlagen/>.

Guntram der Reiche (?–973), <http://www.planet-vienna.com/habsburger/bios/guntram/guntram.htm>.

History and results of the tests and official ballots, Republique et Canton de Geneve, <http://www.ge.ch/evoting/english/historique.asp>.

Irzabek J., *Zdrowy rozsądek ludu*, „Polityka”, 2.10.2007, <http://www.polityka.pl/zdrowy-rozsadek-ludu/Lead30,934,230889,18/>.

Initiativen, Kanton Bern, <http://www.sta.be.ch/sta/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen/initiativen.html>.

I-voting pilot in Tallinn, Estonian National Electoral Committee, <http://www.vvk.ee/public/dok/pilotdescription.txt>.

I-voting pilot in Tallinn. January 2005, Estonian National Electoral Committee, http://www.vvk.ee/public/dok/pilotresult_eng.pdf.

Kanton Zürich erhält mit Unterstützung von Unisys Award der Vereinten Nationen für Zürcher e-Voting, Unisys Schweiz, http://www.unisys.ch/about_unisys/news_a_events/publications/newsletter_technology/august_2007/e_d_voting_award.htm.

Kantonale Volksabstimmung vom 13 Juni 2010, http://www.ar.ch/fileadmin/user_upload/Volksrechte/Abstimmung_Wahlen/130610/Edikt_130610.pdf.

Kiosk Voting, Electronic voting in Ireland, <http://evoting.cs.may.ie/Report/node15.html>.

Krawczyk P., *Brytyjski raport o e-votingu*, 7.08.2007, IPsec.pl, <http://ipsec.pl/brytyjski-raport-o-e-votingu.html>.

Krawczyk P., *E-voting – głosowanie wspomagane elektronicznie i przez Internet*, 16.11.2011, IPsec.pl, <http://ipsec.pl/evoting>.

Krawczyk P., *E-voting: omówienie raportu Zettera*, 28.12.2007, IPsec.pl, <http://ipsec.pl/e-voting%3A-om%C3%B3wienie-raportu-zettera.html>.

- Krawczyk P., *Nowości w e-votingu*, 30.07.2007, SecurityStandard.pl. Kravietz. Blog Pawła Krawczyka o bezpieczeństwie IT, <http://blog.securitystandard.pl/news/118832.html>.
- Kupczyk A., Sparczyński M., *Informatyka wymusza zmiany organizacyjne w pracy urzędów*, eGov.pl – Forum Nowoczesnej Administracji Publicznej, <http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=24&Itemid=62>.
- Landsgemeinde, Kanton Appenzell Innerhoden Online, <http://www.ai.ch/de/politik/sitzung/>.
- Landsgemeinde, Kanton Glarus, http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d11/f12.cfm.
- Matsusaka J. G., *Direct Democracy, forthcoming*, w: *Encyclopedia of Public Choice*, red. C. K. Rowley, F. Schneider, Kluwer Academic Publishers; <http://www-rcf.usc.edu/~matsusak/research.htm>.
- May 2007 pilot scheme, The Electoral Commission, http://www.electoralcommission.org.uk/elections/modernising_elections/May2007.
- Measuring the Information Society 2012, International Telecommunication Union, Genewa 2012, http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/material/2012/MIS2012_without_Annex_4.pdf.
- Michalczak J., *Nowy symbol Szwajcarii*, 19.08.2011, „Dziennik Polski”, <http://www.dziennikpolski24.pl/pl/magazyny/magazyn-piatek/1166465-nowy-symbol-szwajcarii.html>.
- Miserez M.-A., *Switzerland: a country of politicians*, 24.08.2009, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland_for_the_record/world_records/Switzerland:_a_country_of_politicians.html?cid=669352.
- Mögliche Referenden, Kanton Basel-Landschaft, http://www.baselland.ch/ref_moe-gl-htm.273729.0.html.
- Murdoch S. J., *Electoral Commission releases e-voting and e-counting reports*, 2.08.2007, Light Blue Touchpaper, <http://www.lightbluetouchpaper.org/2007/08/02/electoral-com-mission-releases-e-voting-and-e-counting-reports/>.
- Nikolaus von Flüe; auch: Niklaus, Bruder Klaus, Ökumenisches Heiligenlexikon, http://www.heiligenlexikon.de/BiographienN/Nikolaus_von_Fluee.htm.
- Over 200 electronic votes disappeared, Helsingin Sanomat, <http://www.hs.fi/english/article/Over+200+electronic+votes+disappeared/1135240641337>.
- Papacella D., *Swiss communes merge in struggle to survive*, 4.02.2004, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/Swiss_communes_merge_in_struggle_to_survive.html?cid=3751794.
- Pauchard O., *A winning formula*, 25.11.2002, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/A_winning_formula.html?cid=3031406.
- People's rights, Swissworld.org, http://www.swissworld.org/en/politics/peoples_rights/peoples_rights/.
- Phillips D. M., Jefferson D., *Is Internet Voting Safe?. Voting Integrity Project Reports*, 10.07.2000, <http://www.voting-integrity.org/text/2000/internetsafe.shtml>.
- Platform Status Report: Interactive Television Advertising, http://www.iab.net/media/file/ITV_Platform_Status_Report.pdf.
- Portrait of the Organization of the Swiss Abroad, The Organization of the Swiss Abroad (OSA), http://aso.ch/files/webcontent/direction/Selbstdefinition_ASO_2010_e.pdf.
- Raum und Umwelt, Februar 2012, Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/01/pan.html>, 12.08.2012.
- Reeves R., *Qube offers TV democracy*, 14.03.1982, Internetowe archiwa dziennika „Lakeland Ledger”, <http://news.google.com/newspapers?nid=1346&dat=19820314&id=1qZOAAAIBAJ&sjid=QvsDAAAIBAJ&pg=2818,4111459>.
- Referenden, Kanton Bern, <http://www.sta.be.ch/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen/referenden.html>.

- Remote Electronic Voting*, Competence Center for Electronic Voting and Participation (E-Voting.CC), <http://db.e-voting.cc/0193>.
- Right to request a referendum*, The Swiss portal ch.ch, http://www.ch.ch/abstimmungen_und_wahlen/01277/01285/index.html?lang=en.
- Rybińska A., „Nie” dla rozbrojenia narodu, 14.02.2011, „Rzeczpospolita”, http://www.rp.pl/artykul/611851_-Nie—dla-rozbrojenia-narodu.html.
- Stark J., *E-Voting in Bülach. Die Zürcher Gemeinde Bülach wird einen Pilot-Versuch in Sachen E-Voting durchführen*, 11.10.2005, Computerworld.ch, <http://www.computerworld.ch/news/artikel/e-voting-in-buelach-31193/m>.
- Statistics about Internet Voting in Estonia*, Estonian National Electoral Committee, <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>.
- Statistiques de la votation du 1^{er} juin 2008, et canton de Neuchâtel*, Statistiques de la participation, <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=24304>.
- Statistiques de la votation du 25 septembre 2005*, République et canton de Neuchâtel, Statistiques de la participation, <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=14524>.
- Statistiques de la votation du 26 novembre 2006*, République et canton de Neuchâtel, Statistiques de la participation, <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=17018>.
- Statistiques de la votation du 27 novembre 2005*, République et canton de Neuchâtel, Statistiques de la participation, <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=14861>.
- Statistiques de l'élection complémentaire au Conseil des Etats du 30 octobre 2005*, République et canton de Neuchâtel, Statistiques de la participation, <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=14806>.
- Swiss history*, Federal Department of Foreign Affairs, http://www.swissworld.org/en/history/swiss_history/swiss_history/.
- The I's Have It*, http://www.everyonecounts.com/index.php/why_everyone_counts/why_i_voting.
- The Qube Initiative 1978*, <http://www.youtube.com/watch?v=M-tRWnHrUnw&feature=related>.
- The Rütli oath – English translation of Latin original of 1291*, http://www.lexilogos.com/declaration/suisse_federal_charter.htm, 15.08.2012.
- Total revision of 12 September 1848*, Center for Research on Direct Democracy, http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=34319&profile=1&continent=Europe&insti=&res=1&year=1840-1849&page=1.
- Uziębło P., *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia – wybrane zagadnienia*, <http://pedrou.w.interia.pl/demokracja.htm>.
- Volksinitiative „Für den Schutz vor Waffengewalt”*, Volksabstimmung vom 13. Februar 2011, <http://www.bfm.admin.ch/c,ontent/ejpd/de/home/dokumentation/abstimmungen/2011-02-13.html>.
- Vote électronique*, Kanton Aargau, https://www.ag.ch/de/weiteres/aktuelles/wahlen_und_abstimmungen/vote_electronique/vote_electronique.jsp.
- Vote électronique/E-Voting*, Standeskanzlei Graubünden, <http://www.gr.ch/de/institutionen/verwaltung/staka/projekte/politischerechte/webvote/Seiten/default.aspx>.
- Vote électronique weiterentwickeln*, 24.11.2011, Kanton St.Gallen, http://www.sg.ch/content/applikationen/news/1/2011/11/vote_electronique.html.
- Voter turnout data for Estonia*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?country=EE.

Wach K., *Internet jako środek promocji oraz element konkurencyjności firm w dobie globalizacji*,
http://www.zti.com.pl/instytut/pp/referaty/ref5_full.html.

Wassenaar, <http://www.wassenaar.org/>.

Where do the Swiss voters live?, http://www.swissinfo.ch/eng/politics/Where_do_the_Swiss_Abroad_live.html?theView=detail&view=popup&cid=671212.

Wilhelm Tell, http://www.tell.ch/t_story.htm.

Wimmer P., *Elektroniczna demokracja*, 2004, <http://www.ucze.pl/InternetDemocracy.htm>.

Zbieranek J., *E-voting – szwajcarska lekcja dla Polski*, 21.06.2012, Obserwator Konstytucyjny,
<http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/debaty/e-voting-szwajcarska-lekcja-dla-polski/>.

Zurich e-voting system wins UN award, 26.06.2007, swissinfo.ch, Schweizer News – Weltweit,
http://www.swissinfo.org/ger/startseite/Zurich_e_voting_system_wins_UN_award.html?siteSect=105&sid=7964273.