

Mirosław Matyja

Dysfunkcjonalność szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej na przykładzie procesu integracji mniejszości muzułmańskiej

Abstract: Dysfunctionality of the Swiss system of direct democracy on the example of the integration of the Muslim minority

Analysing the role of the Muslim minority in Switzerland is important to specify the role of Swiss direct democracy, which determines the status of religious minorities in this country. The Swiss political system is blocking the rights of Muslim religious minority and its full integration in Switzerland and in the Swiss society. In Switzerland exists the negative impact of direct democracy on the integration of Muslim religious minority. Limitation of full rights for the minority confirms the phenomenon of dysfunctionality in the Swiss direct democracy system. The analysis of this unexplored or wrongly interpreted problem is the subject of this article.

Key words: system of direct democracy, dysfunctionality, Musslim minority

Wstęp

Celem postanowionym w niniejszym artykule jest zbadanie wpływu szwajcarskiego systemu politycznego na integrację mniejszości muzułmańskiej oraz analiza uzależnienia statusu religijnego tej mniejszości od elementów demokracji bezpośredniej w Szwajcarii.

Szwajcarski system polityczny różni się od innych znanych systemów demokratycznych krajów europejskich. Poprzez ustawodawstwo konstytucyjne i specyficzne instrumenty, jakimi są referendum i inicjatywa ludowa, naród stał się prawdziwym suwerenem mającym głos w każdej ważnej spra-

wie: od rozstrzygnięć na poziomie gminy po wypowiedzenie się na temat zmian konstytucji na poziomie federacji. Kolektywny system władzy oraz duży wpływ grup interesów, elit politycznych i obywateli nie znajdują odpowiednika w żadnym innym państwie. Dlatego wnikliwa analiza funkcjonowania mniejszości narodowych w państwie szwajcarskim możliwa jest jedynie za pośrednictwem zbadania specyfiki funkcjonowania systemu politycznego republiki alpejskiej, który determinuje egzystencję tych mniejszości. Funkcjonowanie wskazanego systemu zostanie przedstawione w pierwszej części niniejszego artykułu.

Czy szwajcarska forma rządzenia państwem stanowi niebezpieczeństwo dla mniejszości narodowych, etniczno-językowych i religijnych?

Czy inicjatywa ludowa i referendum są instrumentami demokratycznymi stojącymi w sprzeczności z polityką integracyjną w tym państwie?

Niewątpliwie, stosunek między demokracją bezpośrednią a prawami człowieka jest bardzo ambiwalentny. Dzięki instrumentom demokracji bezpośredniej społeczeństwo ma dużo większe szanse przeformowania swoich racji aniżeli w ramach struktur reprezentatywnego systemu politycznego. Demokracja bezpośrednia reaguje bardziej wrażliwie na preferencje społeczeństwa i elit politycznych, a w ekstremalnych wypadkach może dojść do przegłosowania danego wotum wbrew prawom człowieka i obywatela. Rodzi się więc konflikt między prawami podstawowymi i tak zwaną tolerancją religijną. Staje się on — podobnie jak w innych krajach europejskich — praktycznie konfliktem między światem chrześcijańskim a muzułmańskim.

Podczas trwania badań na zaprezentowany temat, przeanalizowane zostały nie tylko ogólnie dostępna literatura i materiały, lecz także źródła niepublikowane, często dotąd niedostępne, a także materiały statystyczne. Przeprowadzono także i zweryfikowano wiele wywiadów.

Analiza wyników referendum kantonalnych i federalnych pozwoliła udowodnić tezę, że demokracja bezpośrednia w wydaniu szwajcarskim, z jej instrumentami, jakimi są inicjatywa ludowa i referendum, stanowi czynnik hamujący na drodze do uzyskania pełnych praw polityczno-religijnych przez mniejszość muzułmańską zamieszkującą ten kraj, co wskazuje na zjawisko dysfunkcjonalności omawianego systemu politycznego.

Szwajcarski federalizm — subsydiarność

Szwajcaria, oficjalnie Konfederacja Szwajcarska (Confoederatio Helvetica — CH), jest państwem federacyjnym funkcjonującym w trzech płaszczy-

znach politycznych: federacja, 26 kantonów oraz około 2600 gmin. Zdecentralizowana organizacja zadań państwa i dążenie do wykonywania ich na możliwie najniższym szczeblu leżą u podstaw państwa związkowego¹, istniejącego w praktycznie niezmienionej formie od 1848 roku. Szwajcarskie państwo federacyjne, choć do dziś w oficjalnej nazwie znajduje się słowo „konfederacja”, stosuje demokrację bezpośrednią, w której najwyższą władzę państwową sprawuje naród².

Konstytucja federalna³ została uchwalona 18 grudnia 1998 roku, poddana pod referendum 18 kwietnia 1999 roku, a w życie weszła 1 stycznia 2000 roku. Ogólnie, rok 1999 przyjmuje się za datę wejścia w życie konstytucji. Wcześniej obowiązywała konstytucja z 29 maja 1874 roku, która powstała w efekcie gruntownej rewizji konstytucji z 12 września 1848 roku.

W aktualnej konstytucji istotny jest art. 3: „Kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez Konstytucję Federalną; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane Federacji”. Artykuł ten jest w zasadzie podstawą systemu politycznego i wskazuje na wyraźną rolę kantonów w ramach tego systemu.

Podstawowa wartość konstytucji polega na tym, że ustawa nie kwestionuje w żadnym wypadku tożsamości prawnej kantonów. Bohdan Górski słusznie stwierdza: „Konstytucja nie zwraca się przeciw patriotyzmowi, przywiązaniu do regionalnej kultury i tożsamości. Wręcz przeciwnie, integruje patriotyzm w systemie federalnym, gdzie jest wielką siłą w służbie kantonu i Konfederacji”⁴.

Ustrój Szwajcarii opiera się na zasadzie subsydiarności, co oznacza, że wszelkiego rodzaju decyzje podejmowane są oddolnie, z bezpośrednim udziałem obywateli⁵. Decyzje, które nie mogą być podjęte na szczeblu gminy, podejmowane są przez władze kantonalne. W wielu dziedzinach (np. budowa dróg, opieka społeczna) regułą jest, że rząd federalny tworzy prawo, ale jego wdrożenie pozostawia kantonom, a one czynią to w sposób stosowny do swoich wymogów. Władze kantonów kultywują tradycję, zgodnie z którą należy zajmować się własnymi problemami i powstrzymywać się od krytykowania działań innych kantonów⁶.

¹ Por. *Föderalismus — Zukunftstauglich?! Hrsg. R.L. Frey. Zürich 2005.*

² Niem. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; fr. Constitution fédérale de la Confédération suisse; wł. Costituzione federale della Confederazione Svizzera; retorom. Constituziun federala da la Confederaziun svizra.

³ B. Górski: *Jak przeżyć kapitalizm.* Warszawa 2013, s. 78—79.

⁴ Por. H. Blöchliger: *Kantone — Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone. Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz.* Zürich 2005.

⁵ W. Linder: *Schweizerische Demokratie. Institutionen — Prozesse — Perspektiven.* Bern—Stuttgart—Wien 2005.

⁶ Por. M. Matyja: *Szwajcarski system federalny.* „Stosunki Międzynarodowe” 30.11.2009 [<http://www.stosunki.pl/?q=content/szwajcarski-system-federalny> (dostęp: 12.10.2014)].

Nie można porównywać kantonów do prowincji lub dystryktów administracyjnych w innych krajach demokratycznych⁷. Są to w zasadzie niezależne jednostki terytorialne o charakterze państwa i same siebie nazywają „państwem” (niem. *Staat*, franc. *État*, wł. *stato*). Mają właściwie wszystkie prawa państwa, z wyjątkiem tych, których zrzekły się dobrowolnie na rzecz federacji⁸. Zgodnie z ogólną doktryną polityczną Szwajcarii, należy powierzać jak najwięcej zadań politycznych instancjom jak najniższym⁹. Sprawia to, że państwo szwajcarskie wykazuje bardzo niski poziom konfliktowych lub pokrywających się postanowień prawnych federacji, kantonów i społeczności lokalnych¹⁰. Przynależność lokalno-polityczna jest bardzo głęboko wrośnięta w mentalność obywatela, który zdecydowanie utożsamia się przede wszystkim z gminą i kantonem, a potem dopiero z państwem federalnym.

Jest to na pewno system skomplikowany organizacyjnie i kosztowny, jednak w praktyce generuje autentyczną partycypację obywateli w życiu politycznym państwa i daje uprawnionym do głosowania satysfakcję współdecydowania w sprawach, które dotyczą ich bezpośrednio.

Mówiąc o szwajcarskim systemie politycznym, należy szczególnie podkreślić znaczenie gmin, które stanowią fundament państwa — istniały jeszcze przed jego powstaniem, a swoje prawa zachowały do dziś. Samorządność gmin wiejskich i miejskich jest zagwarantowana konstytucyjnie, natomiast ich organizacja wykazuje podobieństwa strukturalne — i to w organach ustawodawczych oraz wykonawczych.

System polityczny Szwajcarii

Rada Federalna i parlament

Państwową władzę ustawodawczą w Szwajcarii sprawuje dwuizbowy parlament, zwany Zgromadzeniem Federalnym, o czteroletniej kadencji, składający się z Rady Narodowej (izba niższa) i Rady Kantonów (izba wyższa). Do Rady Narodowej wchodzi 200 deputowanych wybieranych w wyborach

⁷ M. Matyja: *Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz. Föderalismus und direkte Demokratie*. „Europa Regionum” 2009, nr 12, s. 15.

⁸ M. Matyja: *Oddolna samorządność i partycypacja obywateli — specyfika systemu federalnego Szwajcarii*. „Obywatel” 2009, nr 2, s. 46—47.

⁹ A. Vatter: *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen 2002.

¹⁰ *Föderalismus — Zukunftstauglich?!...*

powszechnych i proporcjonalnych. Rada Kantonów liczy 46 deputowanych, wybieranych na okres od 1 roku do 4 lat, w zależności od kantonu, przez zgromadzenia ustawodawcze w poszczególnych kantonach. Każdy kanton wybiera po 2 reprezentantów do izby wyższej.

Prawa obu izb parlamentarnych są równe, postępowanie ustawodawcze czy działalność kontrolna mogą być zainicjowane w każdym z tych gremiów, a każdy akt prawny musi być zatwierdzony przez obie izby.

Parlament powołuje rząd, Trybunał Federalny, wybiera co roku prezydenta Federacji, a także generała dowodzącego armią w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia narodowego. Pełni również funkcję prawodawczą, wyrażającą się w uchwalaniu poprawek do konstytucji i ustaw. Do funkcji kontrolnej Zgromadzenia Federalnego należy nadzorowanie działalności rządu i Trybunału Federalnego oraz uchwalanie budżetu państwa. Parlament sprawuje także kontrolę nad kantonami, zajmuje się bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym państwa oraz ratyfikuje traktaty i umowy międzynarodowe¹¹.

Rząd, zwany Radą Federalną, składa się z 7 ministrów i pełni praktycznie funkcję raczej koordynatora aniżeli klasycznego rządu znanego z innych państw demokratycznych. Rada Federalna powoływana jest na cztery lata przez Zgromadzenie Federalne. Podczas ustalania jej składu bierze się pod uwagę reprezentacje francuskiej i włoskiej mniejszości narodowej w celu utrzymania równowagi językowej oraz uwzględnia się przedstawicielstwo wszystkich dużych partii politycznych i największych kantonów.

Rada Federalna działa na zasadzie kolegalności, co oznacza, że każda wiążąca decyzja musi zapaść na posiedzeniach rządu z udziałem wszystkich członków, a głosowanie poprzedzone jest dyskusją. Z powodu natłoku zadań na mocy konstytucji powołuje się „departamenty federalne” będące odpowiednikami ministerstw, z szefami departamentów na czele, z których każdy jest jednocześnie członkiem Rady Federalnej¹².

Rada Federalna — jako najwyższa władza wykonawcza — jest skonstruowana zgodnie z zasadą zachowania równorzędności stanowisk ministrów i kieruje się nią w swojej działalności. W ustroju, o którym mowa, nie przewiduje się stanowiska premiera, a w pracy Rady obowiązuje zasada kolegalności podczas podejmowania decyzji.

Rada nie funkcjonuje jako klasyczny rząd, ponieważ nie odpowiada politycznie przed parlamentem, co znacznie wzmacnia jej pozycję. Parlament w Szwajcarii ogranicza się jedynie do kontroli i krytyki rządu oraz jego posunięć. W konstytucji szwajcarskiej nie przewiduje się możliwości udzielenia rządowi wotum nieufności. Brak odpowiedzialności politycznej ma uzasad-

¹¹ *Föderalismus — Zukunftstauglich?!...*

¹² W Szwajcarii istnieją następujące departamenty: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, wymiaru sprawiedliwości i policji, finansów i cel, gospodarki, komunikacji i energetyki, spraw wojskowych.

nienie w systemie kooperacji partii politycznych reprezentowanych w rządzie i dążeniu do konsensu¹³. Prezydent jest jednym z członków Rady Federalnej, wybieranym co roku przez Zgromadzenie Federalne Konfederacji Szwajcarskiej.

Partie polityczne i „formuła magiczna”

Istotną cechą szwajcarskiego systemu politycznego jest kooperacja największych partii politycznych polegająca na tym, że zdobywają one mandaty w wyborach i wspólnie powołują rząd. Funkcjonuje tutaj tak zwane przyjacielskie porozumienie — rządzą najważniejsze partie, które reprezentowane są w parlamencie, co oznacza, że rządy szwajcarskie są wielopartyjne, ale nie koalicyjne. Nie funkcjonuje w tym kraju opozycja parlamentarna. Podczas tworzenia rządu przestrzegana jest zasadniczo „formuła magiczna” (niem. *Zauberformel*): 2/2/2/1 (po 2 członków rządu z 3 partii, które zdobyły największą liczbę mandatów, i 1 członek z czwartej partii)¹⁴. „Formuła magiczna” polega na tym, że mimo wyników wyborów władze zawsze (z wyjątkami od 1959 r.) sprawują 4 główne partie¹⁵, które reprezentują prawie 70% społeczeństwa:

- Socjaldemokratyczna Partia Szwajcarii,
- Liberalno-Demokratyczna Partia Szwajcarii,
- Demokratyczno-Chrześcijańska Partia Ludowa Szwajcarii,
- Szwajcarska Partia Ludowa.

W każdym kantonie funkcjonuje inny zestaw działających partii, a także widoczne są inne postawy polityczno-programowe w obrębie jednej partii. Już sam system wyborczy przyczynia się do osłabienia dyscypliny frakcji parlamentarnej. Dzięki głosowaniu imiennemu, a dopiero wtórnie — głosowaniu na listę partyjną, kandydaci mają świadomość, że wybór zawdzięczają jedynie swoim osobistym walorom, natomiast zaufanie wyborców do konkretnej partii ma znaczenie drugorzędne. Często dochodzi do sytuacji, kiedy partie porozumiewają się między sobą i liczba kandydatów odpowiada liczbie mandatów. Wówczas zamiast głosowania rząd kantonalny uznaje tych kandydatów za wybranych.

W warunkach stałej koalicji mniejsze partie z reguły nie mają większego znaczenia. Opozycję dla władzy stanowi społeczeństwo — dzięki instytucji demokracji bezpośredniej.

¹³ J.M. Gabriel: *Das politische System der Schweiz*. Bern 1997.

¹⁴ Por. L. Neidhart. *Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen*. Zürich 2002.

¹⁵ Po 2003 r. „formuła magiczna” przestała być wiążąca, jednak nadal bierze się ją pod uwagę w procesie tworzenia rządu.

Instrumenty demokracji bezpośredniej

Idea udziału obywateli w formie demokracji bezpośredniej w procesie podejmowania decyzji politycznych stanowi istotną część historii Szwajcarii. Wśród instrumentów demokracji bezpośredniej w tym państwie wyróżniamy:

- zgromadzenie ludowe,
- inicjatywę ludową,
- referendum oraz weto ludowe.

Instrumenty charakterystyczne dla demokracji bezpośredniej były w latach 1848—2010 stosowane 570 razy¹⁶.

Nawet jeśli w innych krajach funkcjonują systemy zbliżone do demokracji bezpośredniej, to jednak nie da się ich porównać z systemem szwajcarskim ze względu na jego specyfikę i rozbudowaną formę decyzji podejmowanych oddolnie¹⁷. W tym miejscu powstaje problem sprawnie działającego systemu demokratycznego z jego instrumentami opartymi na subsydiarności¹⁸.

W Szwajcarii praktycznie każda ustawa federalna i lokalna może być poddana pod referendum, które pozwala obywatelom zweryfikować decyzję parlamentu na szczeblu ogólnospołecznym i zmusić instytucje ustawodawcze do modyfikacji danego aktu. Stosowanie instytucji demokracji bezpośredniej obejmuje wszystkie szczeble, od władzy lokalnej poczynając, na federalnej kończąc. Służy ona społecznej kontroli władzy przedstawicielskiej. Stanowi także istotny czynnik, który muszą brać pod uwagę rządzący. Pod głosowanie poddawane są różnorodne problemy o mniejszym i większym ciężarze gatunkowym, co wynika w dużej mierze ze swobody Szwajcarów, dzięki której każdy problem polityczny może stać się przedmiotem inicjatywy ludowej.

W modelu szwajcarskim istotną rolę odgrywa instytucja **inicjatywy ludowej**. Najogólniej mówiąc, polega ona na tym, że grupa 100 tys. obywateli uprawnionych do głosowania może wystąpić z żądaniem wprowadzenia poprawek konstytucyjnych czy też zaproponować nowe rozwiązania prawne oraz uchylić funkcjonujące. Inicjatywa może dotyczyć zarówno rozwiązań szczegółowych, jak i problemów natury ogólnej. W sytuacji, gdy taka inicjatywa powstanie, jest poddawana pod dyskusję na forum Rady Federalnej oraz Zgromadzenia Federalnego, które ustosunkowuje się formalnie do proponowanych rozwiązań. Wówczas mogą być zgłoszone inne propozycje lub mogą być uszczegółowione te dotąd obowiązujące. Następnie wszystkie inicjatywy, łącznie z kontrpropozycjami, są poddawane pod osąd społeczeń-

¹⁶ Dane pochodzą z Departamentu ds. Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej w Neuchâtel.

¹⁷ Por. A. Kost: *Direkte Demokratie*. Wiesbaden 2008.

¹⁸ T. Meyer: *Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung*. Wiesbaden 2009.

stwa i poszczególnych kantonów. Inicjatywa zyskuje akceptację wtedy, kiedy opowie się za nią większość społeczeństwa i większość kantonów¹⁹. Przykładowo, w latach 2000—2010 odwołano się do instytucji inicjatywy ludowej i kontrpropozycji 54 razy oraz doprowadzono do głosowania nad 48 inicjatywami ludowymi²⁰.

W Szwajcarii wyróżniamy **referenda** obligatoryjne, zwane również konstytucyjnymi, i fakultatywne o charakterze opcjonalnym, określane także jako ustawodawcze²¹. Referendum obligatoryjne weszło w życie już w roku 1848 i znalazło zastosowanie w sytuacji zmian wprowadzanych w konstytucji. Natomiast od roku 1977 referendum to odnosi się także do decyzji o przystąpieniu do organizacji ponadnarodowych. W art. 140 konstytucji Szwajcarii zawarto postanowienia dotyczące zastosowania referendum obligatoryjnego w art. 140 pkt 2: narodowi przedstawia się pod głosowanie:

- inicjatywy ludowe w sprawie całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej;
- inicjatywy ludowe w sprawie częściowej zmiany Konstytucji Federalnej w formie propozycji o ogólnym charakterze, która została odrzucona przez Zgromadzenie Federalne;
- pytanie, czy należy przeprowadzić całkowitą zmianę Konstytucji Federalnej w razie niejednoznaczności obu izb.

Naród i kantony wyrażają wolę w sprawach zasadniczych: zmiany Konstytucji Federalnej; przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych; ustaw federalnych uznanych za pilne — czas ich obowiązywania nie przekracza 1 roku — ustawy te w ciągu roku od przyjęcia przez Zgromadzenie Federalne muszą być poddane pod głosowanie.

Referendum fakultatywne, zwane również **wetem ludowym**, wprowadzono w 1874 roku. Oznacza ono wyrażenie sprzeciwu wobec rozwiązań przyjętych w obowiązującym systemie prawnym. Instytucja ta jest stosowana przeciwko uchwalonemu aktowi prawnemu. Zgodnie z art. 141 konstytucji Szwajcarii, za jego przeprowadzeniem musi opowiedzieć się grupa 50 tys. osób lub co najmniej 8 kantonów. Pod głosowanie narodu przedstawia się: ustawy federalne; ustawy federalne uznane za pilne, których czas obowiązywania przekracza rok; uchwały federalne, których czas obowiązywania przekracza rok; umowy międzynarodowe. Zgodnie z konstytucją, Zgromadzenie Federalne może poddać pod głosowanie w referendum fakultatywnym także

¹⁹ W szwajcarskim systemie politycznym wyróżnia się inicjatywę mającą na celu przyjęcie nowej konstytucji oraz inicjatywę mającą na celu wniesienie poprawek konstytucyjnych. Pierwszy rodzaj jest praktykowany od 1848 r., drugi zaś — od 1891 r.

²⁰ Dane pochodzą z Departamentu ds. Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej w Neuchâtel.

²¹ B. Degen. *Referendum*, [hasło w:] *Historisches Lexikon der Schweiz*. Bd. 10: *Pro-Schafroth*. Basel 2011, s. 166—168.

inne umowy międzynarodowe. Według art. 142 konstytucji Szwajcarii, projekty przedstawione pod głosowanie narodowi stają się obowiązujące, jeśli opowie się za nimi większość głosujących²².

W latach 2000—2010 odwołano się do instytucji referendum obligatoryjnego i referendum fakultatywnego (weto ludowe) 45 razy²³. W 11 przypadkach społeczeństwo i kantony wyraziły zgodę na proponowane zmiany, w 4 przypadkach odmówiły poparcia proponowanych zmian.

Funkcjonalność i dysfunkcjonalność szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej

Ze względu na wielokulturowość Szwajcarii trudno byłoby osiągnąć społeczno-polityczny konsens bez federalizmu i demokracji bezpośredniej²⁴. Wiele decyzji podejmuje się na najniższym szczeblu politycznym, co winno chronić obywatela przed nieuzasadnioną lub nietrafioną ingerencją państwa²⁵.

Proces negocjacji na płaszczyźnie międzykantonalnej i na szczeblu federacja — kantony jest niejednokrotnie długotrwały, co często jawi się jako niezrozumiałe w innych krajach, poza tym rezultaty referendum bywają często do końca nieprzewidywalne²⁶. W tym miejscu pojawia się pytanie dotyczące funkcjonalności lub dysfunkcjonalności szwajcarskiego systemu politycznego opartego na demokracji bezpośredniej. Funkcjonalność systemu demokracji bezpośredniej związana jest przede wszystkim z szeroko rozumianą partycypacją obywateli i politycznych aktorów w procesie decyzyjnym państwa, kantonów i gmin.

Po pierwsze — demokracja bezpośrednia ułatwia obywatelom udział w bezpośrednim podejmowaniu decyzji politycznych. Nawet podmioty polityczne niewchodzące w struktury rządowe współdecydują w procesie politycznym²⁷.

²² Por. S. Hug: *Occurrence and Policy Consequences of Referendums*. „Journal of Theoretical Politics” 2004, Vol. 16, s. 321—336.

²³ M. Marczevska-Rytko: *Inicjatywa ludowa i referendum w Szwajcarii w latach 2000—2010*. „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 9, s. 272—283.

²⁴ Por. M. Matyja: *Federalism and Multiethnicity in Switzerland*. In: *Essays on Regionalisation. Collection of Reports Submitted at the International Conference. Regionalisation in Southeast Europe. Comparative Analysis and Perspectives*. Ed. Agencja Lokalne Demokracije, Center — Agency of Local Democracy. Subotica 2001, s. 129—136.

²⁵ J.G. Matsusaka: *The Eclipse of Legislatures. Direct Democracy in the 21st Century*. „Public Choice” 2000, Vol. 124, s. 157—177.

²⁶ R. Eichenberger: *Starke Föderalismus. Drei Reformvorschläge für fruchtbaren Föderalismus*, Orell Füssli. Zürich 2002.

²⁷ S. Möckli: *Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie*. „Beiträge und Berichte“ 1995, Nr. 237, s. 9.

Po drugie — każdy podmiot polityczny jest w stanie skutecznie artykułować swoje żądania polityczne. Podejmuje się nawet takie inicjatywy i przeprowadza się takie referenda, które od początku nie mają szans powodzenia. Stanowią jednak pewnego rodzaju *input* polityczny i oddziałują pośrednio na kształtowanie opinii publicznej²⁸.

Po trzecie — demokracja bezpośrednia charakteryzuje się silną tendencją do tworzenia kompromisów i liczenia się z opinią publiczną²⁹. Dla polityków oznacza to stały kontakt ze społeczeństwem w obawie przed nieprzewidywanym przeprowadzeniem inicjatywy ludowej; szczególnie dla mniejszości jest to szansa na przeforsowanie ich sugestii i żądań politycznych.

Po czwarte — w systemie demokracji bezpośredniej występuje szeroka akceptacja podjętych decyzji politycznych przez wszystkich aktorów sceny politycznej, ekonomicznej i społecznej. Decyzja polityczna podjęta w referendum bezsprzecznie ma lepszy oddźwięk społeczny niż decyzja forsowana przez elity polityczne.

Po piąte — demokracja bezpośrednia spełnia dwie ważne funkcje systemowe w procesie decyzyjnym: funkcję politycznej komunikacji i funkcję politycznej socjalizacji³⁰. Pierwsza funkcja wiąże się z wieloma podmiotami politycznymi zaangażowanymi w proces decyzyjny, co doprowadza do sytuacji, w której tak zwana wiedza polityczna w społeczeństwie stoi na wyższym poziomie niż w systemach opartych na demokracji reprezentatywnej. Wiąże się też z usilnym dążeniem do kompromisu i pociąga za sobą całą gamę politycznych i społecznych powiązań, w ramach których dochodzi do wymiany informacji.

Polityczna socjalizacja oznacza z kolei, że partycypacja w systemie demokracji bezpośredniej sprzyja ugruntowaniu w świadomości społecznej podstawowych praw demokratycznych, na przykład respektowaniu argumentów przeciwników politycznych. Dysfunkcjonalność tej formy demokracji, podobnie jak jej funkcjonalność, jest zagadnieniem kompleksowym i wielowymiarowym.

Po pierwsze — system ten umożliwia wprowadzić szeroką partycypację obywateli w życiu politycznym państwa, jednak tylko nikła mniejszość społeczeństwa angażuje się w ten proces. Jest to taka mniejszość obywateli, która — abstrahując od systemu politycznego — przejmie bądź przejmowałyby inicjatywę polityczną i aktywnie uczestniczy bądź uczestniczyłaby w każdym procesie decyzyjnym państwa. Mniejszość tę stanowią elity polityczne, tak zwana *classe politique*, z których zdaniem i poglądami liczy się większość społeczeństwa. Polityczne prądy o charakterze *input* w systemie

²⁸ A. Vatter: *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden 2014, s. 358 i n.

²⁹ S. Möckli: *Funktionen...*, s. 10.

³⁰ Ibidem, s. 11.

politycznym nie są więc silniejsze w demokracji bezpośredniej niż w demokracji reprezentatywno-parlamentarnej³¹.

Po drugie — demokracja bezpośrednia spowalnia proces decyzyjny, a przez to ogranicza i blokuje znalezienie pożądanых rozwiązań. W procesie politycznym bierze udział wielu aktorów (partie polityczne, grupy interesów, społeczeństwo), co generuje poszukiwanie kompromisów. Celem elit politycznych natomiast nie jest wciąganie przedstawicieli społeczeństwa w proces podejmowania decyzji, lecz wręcz przeciwnie — elity dążą do ograniczenia liczby głosowań i referendum w obawie przed niepożądanymi decyzjami przy urnie.

Po trzecie — demokracja bezpośrednia osłabia pozycje ustabilizowanych aktorów politycznych, stwarza bowiem możliwość pominięcia kompetencji decyzyjnych organów państwowych. Tym samym system ten wzmacnia rolę opozycji i dopuszcza o wiele rzadziej niż w demokracji reprezentatywno-parlamentarnej proces negocjacji decyzji w postaci dyskusowania przeciwnych argumentów, szukania kompromisu, doradztwa i osobistej konfrontacji politycznych kontrahentów.

Grupy interesów mogą w ten sposób eksponować tematy ważne dla ich partykularnych interesów, nie ponosząc żadnej odpowiedzialności politycznej. Z powodu takiej polityki lobbyści stają między społeczeństwem i państwem jako konkurencja w stosunku do partii politycznych, co z kolei osłabia rolę partii.

Po czwarte — demokracja bezpośrednia ze swoją wielością i różnorodnością decyzji podejmowanych przez wyborców sprawia, że społeczeństwo staje się bierne politycznie. Wyborcy nie są w stanie informować się na bieżąco o wszystkich zmianach, wiązałoby się to ze zbyt wysokimi kosztami informacyjnymi, szczególnie podczas podejmowania decyzji w sprawach złożonych i kompleksowych. W Szwajcarii zaledwie 1/6 wyborców jest w pełni doinformowana w przededniu referendum³².

Po piąte — system demokracji bezpośredniej może doprowadzić do zaognienia konfliktów politycznych. Szczególnie łatwo może się to stać w trakcie głosowań o wszystko albo o nic. Istnieje wtedy ryzyko eskalacji walki politycznej, a niekiedy dochodzi nawet do tyranizowania mniejszości przez większość.

³¹ Ibidem, s. 12.

³² Ibidem, s. 14.

Wpływ szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej na proces integracji mniejszości muzułmańskiej

Oddziaływanie bezpośrednie

Wpływ bezpośredni szwajcarskiego systemu politycznego na status publicznoprawny i integrację mniejszości muzułmańskiej odbywa się w ramach referendum. Wszystkie ważne decyzje dotyczące akceptacji religijnej mniejszości muzułmańskiej w Szwajcarii zostały przegłosowane na niekorzyść tychże. Głównym czynnikiem, który zdecydował o wyniku tych referendum, była aktywna kampania partii politycznych, a zwłaszcza ich elit, które propagowały hasła braku harmonii między światem chrześcijańskim i niechrześcijańskim³³. Im bardziej zdecydowanie partie polityczne występowały przeciwko przyznaniu dodatkowych praw mniejszości muzułmańskiej, tym większe było poparcie wśród społeczeństwa. W trzech kampaniach przedreferendalnych partie konserwatywno-prawicowe prowadziły otwartą kampanię przeciwko rozszerzeniu praw muzułmanów³⁴. Jednak sukces mogły odnieść tylko dzięki poparciu partii burżuazyjno-liberalnych i dzięki aktywnym populistycznym akcjom niektórych liderów partyjnych.

Bezpośrednimi czynnikami wywołującymi kampanie przedreferendalne i prowadzącymi ostatecznie do głosowania na niekorzyść muzułmanów były również zajścia poza granicami Szwajcarii. Wymienić tu należy wydarzenia z 11 września 2001 roku w USA, kampanię rozpętaną przez Ajatollaha Chomeiniego przeciwko pisarzowi Salmanowi Rushdiemu oraz akcje sprzeciwu wobec noszenia nakrycia głowy przez muzułmanki we Francji. Te wydarzenia były mocnymi argumentami dla partii konserwatywnych podczas kampanii przedreferendalnych. Były to przyczyny, dla których na początku XXI wieku islam i jego ideologiczno-społeczne wartości stały się centralnym punktem politycznej dyskusji również w Szwajcarii³⁵.

Oddziaływanie pośrednie

Pośrednie oddziaływanie demokracji w wydaniu szwajcarskim na proces integracji religijnej mniejszości muzułmańskiej odbywa się w ramach debat

³³ Por. E. Tanner: *Die muslimische Minderheit und ihre Religion. Strukturrechtliche und institutionsrechtliche Grundfragen im Bereich des Religionsrechts der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Fribourg 2008, s. 193 i nast.

³⁴ W kantonie zuryskim w latach 1982 i 2003 oraz w kantonie berneńskim w 1990 r.

³⁵ Por. E.J. Nagel: *Minderheiten in der Demokratie, Politische Herausforderung und interreligiöser Dialog*. Stuttgart 1998, s. 176.

parlamentarnych, szczególnie jeśli głosowanie dotyczy zmian ustaw o charakterze liberalnym, i poprzedzone jest jedynie marginalnymi debatami publicznymi. Jak dotąd było możliwe przeforsowanie rozszerzenia praw mniejszości niechrześcijańskich, w tym mniejszości muzułmańskiej, właśnie w takim głosowaniu. Oddziaływanie pośrednie polega bowiem na tym, że elementy demokracji bezpośredniej funkcjonują jako „straszak” powodujący, że kwestie istotne dla mniejszości rozstrzyga się w procedowaniu ustawowym, by uniknąć zastosowania mechanizmów demokracji bezpośredniej, które z pewnością przyniosą wynik negatywny.

Interesujące jest to, że do dokonania zmian ustaw na korzyść mniejszości muzułmańskiej nie dochodzi z reguły wtedy, kiedy istnieje ryzyko przeprowadzenia referendum z realnym brakiem akceptacji dla proponowanych zmian ustawodawczych przez społeczeństwo szwajcarskie³⁶.

Reasumując, należy stwierdzić, że to nie islam jest przyczyną restryktywnego głosowania w parlamencie szwajcarskim oraz w parlamentach kantonalnych na niekorzyść mniejszości muzułmańskiej, lecz perspektywa przeprowadzenia referendum i odrzucenia w nim zmian na korzyść tejże mniejszości³⁷. Charakter pośredni wpływu szwajcarskiego systemu politycznego na przyznanie statusu publicznoprawnego muzułmańskiej mniejszości religijnej odbywa się więc w kuluarach parlamentu i podyktowany jest kalkulacją możliwości ominięcia instrumentów demokracji bezpośredniej³⁸.

Biorąc pod uwagę bardzo słaby lobbying mniejszości muzułmańskich w parlamencie ogólnoszwajcarskim i w parlamentach kantonalnych, szanse na zaakceptowanie nowych ustaw na rzecz tej mniejszości są nikłe i zależne od konfiguracji politycznej w organach ustawodawczych.

Referenda kantonalne dotyczące muzułmańskiej mniejszości religijnej

W latach 1974—2013 doszło ośmiokrotnie do głosowania na szczeblu kantonów na temat społeczności muzułmańskiej. W czterech wypadkach (Fryburg 1982 r. i 1986 r., Berno 1990 r., Zurych 2003 r.) referenda dotyczyły

³⁶ D. Danaci: *Die Macht sozialer Identitäten*. Bern 2011, s. 131 i nast.

³⁷ Por. A. Christmann: *Damoklesschwert Volksabstimmung? Genese von Anerkennungsregeln für Religionsgemeinschaften in den Schweizer Kantonen*. „Swiss Political Science Review” 2010, Vol. 16(1), s. 1—41.

³⁸ A. Christmann: *Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat*. Zürich, s. 191 i nast.

publicznoprawnego uznania mniejszości muzułmańskiej za mniejszość religijną. W każdym wypadku wynik głosowania był negatywny i społeczeństwa kantonalne wypowiedziały się zdecydowanie przeciwko przyznaniu praw religijnych tej mniejszości (por. tab. 1).

Tabela 1

Wyniki referendum kantonalnych dotyczących przyznania religijnych praw mniejszości muzułmańskiej

Kanton	Rok	Wynik głosy na nie [%]	Udział głosujących [%]	Forma prawna*
Wallis	1974	58,5	22,6	RO
Ticino	1075	89,5	60,6	RO
Berno	1979	66,2	19,1	RO
Fryburg	1982	72,7	35,7	RO
Zurych	1982	46,9	31,3	RO
Fryburg	1986	48,4	34,0	RF
Berno	1990	39,5	15,8	RF
Zurych	2003	39,5	40,4	RF

* RO — referendum obligatoryjne, RF — referendum fakultatywne

Źródło: Federalny Departament ds. Statystyki w Neuchâtel

W kantonie zuryskim w 1982 roku Kościoły: rzymskokatolicki i ewangelicko-reformowany były publicznoprawnie uznanymi wyznaniem. W referendum chodziło o przyznanie takiego samego statusu pozostałym, dotąd nieuznanym ugrupowaniom religijnym. Referendum miało charakter obligatoryjny i dało wynik negatywny³⁹.

W 1986 roku w katolickim kantonie Fryburg uznano prawa, podobnie jak w kantonie zuryskim, Kościołów: katolickiego i ewangelicko-reformowanego. W referendum zdecydowano o uznaniu publicznoprawnym pozostałych religii, w tym islamu, oraz o nowych uregulowaniach budżetowych w parafiach katolickich. Głosujący w kantonie fryburskim opowiedzieli się przeciwko nowym uregulowaniom, mimo że wszystkie ważniejsze partie polityczne poleciły przegłosowanie nowo zaproponowanych zmian na „tak”.

Następne referendum dotyczące bezpośrednio muzułmańskiej mniejszości religijnej odbyło się w 1990 roku w kantonie berneńskim, w którym 3 Kościoły posiadały już wtedy status publicznoprawny: katolicki, ewangelicko-reformowany i chrześcijańskokatolicki. Również w tym referendum chodziło o rozszerzenie statusu publicznoprawnego na inne religie, przede wszystkim

³⁹ M. Matyja: *Granice demokracji. Wpływ szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej na proces integracyjny muzułmańskiej mniejszości religijnej*. Brzezia Łąka 2014, s. 104 i nast.

muzułmańską i judaizm. Próba rewizji odpowiedniej ustawy została jednak przegłosowana negatywnie.

Ostatnim z kantonalnych referendów, dzięki któremu miało dojść do przyznania religijnej mniejszości muzułmańskiej pełni praw, było głosowanie w kantonie zuryskim w 2003 roku. Przedstawiono wtedy do przegłosowania trzy propozycje: uregulowanie stosunków między państwem (kantonem) a Kościołem przez wprowadzenie poprawki do konstytucji kantonalnej, ustawę kościelną i ustawę o uznaniu publicznoprawnym dotąd nieuznanych religii, w tym przede wszystkim religii muzułmańskiej. Wszystkie trzy propozycje zmian zostały przegłosowane negatywnie.

Analiza referendów

Każde z opisanych referendów kantonalnych dotyczących przyznania statusu prawnego religijnej mniejszości muzułmańskiej zostało przez społeczeństwa poszczególnych kantonów odrzucone.

W kantonie zuryskim w 1982 roku powodem negatywnego głosowania w referendum było przypuszczalnie nastawienie partii prawicowych, które sprzeciwiły się przyznaniu praw mniejszościom niechrześcijańskim. Kampanie przeciw uznaniu statusu publicznoprawnego „nowych” mniejszości religijnych prowadziły szczególnie Szwajcarska Partia Ludowa i Akcja Narodowa⁴⁰, później przyłączyły się partie liberalne. Motywem debaty politycznej, skierowanej głównie przeciwko muzułmanom i uznaniu tej religii, była obawa przed potencjalnym wpływem islamu na płaszczyznę edukacji oraz obawa przed zdominowaniem przez wyznawców tej religii niektórych funkcji państwa.

W kantonie fryburskim w 1986 roku celem referendum było również podjęcie przez społeczeństwo decyzji o przyznaniu statusu publicznoprawnego nieuznanym dotąd mniejszościom religijnym, głównie wyznawcom judaizmu, islamu i prawosławia. Partie konserwatywne prowadziły w tym wypadku mniej intensywną kampanię negatywną. Jednak obawy społeczeństwa fryburskiego spowodowały, że wynik referendum był negatywny. Skrajnie prawicowe ugrupowania polityczne odegrały tu olbrzymią rolę, mobilizując rzesze społeczeństwa przeciwko „rosnącemu w siłę islamowi”, jak podawały media.

W 1990 roku w Bernie i kantonie berneńskim intensywną kampanię prowadziły, podobnie jak w Zurychu w 1982 roku, partie konserwatywne: Szwajcarska Partia Ludowa, Unia Demokratyczna i Akcja Narodowa. Lide-

⁴⁰ Niem. Nationale Aktion (NA).

rzy polityczni głosili, że jeśli muzułmańskiej mniejszości religijnej zostanie przyznany status publicznoprawny, to będzie to zdrada wartości chrześcijańskich. Działacze partii konserwatywnych dowodzili publicznie, że islam stanowi zagrożenie dla szwajcarskiego państwa prawa⁴¹. Sytuacja przedreferendalna żydów berneńskich była całkowicie dwuznaczna, z jednej strony bowiem dążyli do uznania własnej religii, z drugiej jednak tradycyjnie sprzeciwiali się przyznaniu takich samych praw muzułmanom. Ostatecznie żydzi zaczęli propagować przyznanie praw muzułmanom, dowodząc, że ich konflikt z religią islamu może stanowić dla obydwu ugrupowań religijnych kreatywną konfrontację⁴². W efekcie społeczeństwo przychyliło się do argumentów przedstawicieli partii konserwatywnych i przegłosowało inicjatywę kantonalną na „nie”.

Kolejną próbę przyznania pełnych praw muzułmańskiej mniejszości religijnej w kantonie zuryskim — jak uprzednio wspomniano — podjęto w 2003 roku. Już rok przed terminem referendum wystąpili ponownie na forum politycznym przedstawiciele partii konserwatywnych, czyli politycy Szwajcarskiej Partii Ludowej, oraz niektórzy politycy partii liberalnych⁴³. Głównym sloganem kampanii antymuzułmańskiej było pytanie: „Pieniądze podatników na szkoły Koranu?”⁴⁴, co miało być dostatecznym argumentem dla negatywnego przegłosowania statusu muzułmańskiej mniejszości religijnej. Oprócz tego, jak wcześniej wspomniano, referendum obejmowało trzy różne aspekty, dlatego przeciwnicy przyznania praw muzułmanom obawiali się, że religia ta otrzyma aprobatę niejako niepostrzeżenie, w cieniu innych postulatów. W konsekwencji energicznej kampanii przedreferendalnej, podczas której zwolennicy i przeciwnicy zarzucali sobie nawzajem kłamstwa, społeczeństwo kantonu zuryskiego zagłosowało negatywnie.

Inicjatywa i referendum „Przeciwko budowie minaretów”

Inicjatorzy kampanii „Przeciwko budowie minaretów”⁴⁵ argumentowali konieczność wprowadzenia państwowego zakazu budowy minaretów przede wszystkim aspektami politycznymi⁴⁶. Według nich minaret jest religijno-

⁴¹ „Basler Zeitung“, 10.07.1989 [bez autora].

⁴² „Der Bund“, 28.05.1990 [bez autora].

⁴³ Niem. Freisinnig-Demokratische Partei.

⁴⁴ Niem. „Steuergelder für Koranschulen?”

⁴⁵ Niem. „Gegen den Bau von Minaretten”.

⁴⁶ M. Matyja: *Granice demokracji...*, s. 107 i nast.

-politycznym symbolem islamu i demonstrowa potęgę tej konfesji. Praktyki religijne nie stoją tu na pierwszym miejscu⁴⁷. Twórcy kampanii obawiali się również, że pozwolenie na budowę będzie początkiem ustępstw wobec islamu w Szwajcarii.

Zasadniczą motywacją dla zwolenników inicjatywy była teza, że wyrażenie zgody na budowę minaretów w Szwajcarii okaże się jednocześnie zagrożeniem dla wartości demokracji i jawnym przyzwoleniem na rozwój niedemokratycznych tendencji. Przytoczano także argument, że minarety nie są elementami koniecznymi dla meczetów, a zakaz ich budowy nie zagraża wolności religijnej muzułmanów⁴⁸.

Zwolennicy budowy minaretów, będący jednocześnie przeciwnikami inicjatywy, wyznawali pogląd, że minarety są tak samo ważne dla wyznawców islamu, jak wieże kościelne dla wyznawców religii chrześcijańskich. Pierwsze minarety bowiem powstały już 1500 lat temu, zaledwie 60 lat po śmierci proroka Mahometa i od tamtego czasu stanowiły nieodłączną część tradycji religijnej⁴⁹. Rozpoczęcie budowy minaretów przy meczetach winno być symbolem uznania religii muzułmańskiej w Szwajcarii i niejako wyjściem islamu z cienia dominujących religii chrześcijańskich⁵⁰. Dzięki temu muzułmanie mogliby się poczuć bardziej zasymilowani i uznani przez społeczność alpejskiego kraju. Oprócz tego minaret dla muzułmanów jest świadectwem ich tożsamości religijnej i nie zagraża innym religiom.

Przeciwnicy inicjatywy zarzucili inicjatorom zakazu budowy minaretów populizm w przededniu wyborów parlamentarnych, które odbyły się 21 października 2007 roku. Ich głównymi argumentami były: swoboda wyznania w Szwajcarii, wewnętrzny pokój państwa i opinia o nim jako liberalnym i neutralnym kraju — panująca za granicą.

W czasie kampanii przedreferendalnej wiele kontrowersji wywołał plakat komitetu inicjatywy „Przeciwko budowie minaretów”, przedstawiający muzułmankę z twarzą zakrytą kwefem, stojącą przed położonym szwajcarskim krzyżem, na którym wznoszą się liczne minarety. Plakat został ostro skrytykowany, gdyż minarety miały kształt rakiet. W niektórych miastach i kantonach zabroniono umieszczania plakatu w miejscach publicznych.

Szwajcarska Rada Federalna i obydwie izby parlamentu odrzuciły w głosowaniu inicjatywę „Przeciwko budowie minaretów” i poleciły przegłosowa-

⁴⁷ Por. J. El-Sonbati: *Moscheen ohne Minarett. Eine Muslimin in der Schweiz*. Oberhofen am Thunersee 2010.

⁴⁸ Por. A. Kley, A. Schaer: *Gewährleistet die Religionsfreiheit einen Anspruch auf Minarett und Gebetsruf?*. In: *Streit um das Minarett. Zusammenleben in der religiös pluralistischen Gesellschaft*. Hrsg. M. Tanner et al. Zürich 2009, s. 87 i nast.

⁴⁹ *Im Wahljahr gegen Minarette*, „Der Bund” 2.05.2007.

⁵⁰ W Szwajcarii istniało do 2009 r. ok. 160 meczetów i miejsc modlitw dla muzułmanów, które nie miały minaretów.

nie jej na „nie”⁵¹. Rada Federalna podkreśliła na oficjalnej konferencji prasowej 15 października 2009 roku, że inicjatywa narusza zasady wolności wiary i wyznania, równouprawnienie obywateli oraz zagraża stabilności religijnej w państwie. Dla rządu i parlamentu inicjatywa stała w sprzeczności z wartościami wolnego społeczeństwa i zasadami demokracji bezpośredniej. Jednocześnie rząd szwajcarski przeprowadził kampanię za granicą, aby „osłabić” tam eskalację negatywnych reakcji ośrodków politycznych, a szczególnie przedstawicieli świata muzułmańskiego⁵².

Olbrzymia większość społeczeństwa szwajcarskiego 29 listopada 2009 roku głosowała pozytywnie, sprzeciwiając się budowie minaretów na własnym terytorium. Zaledwie w 4 kantonach (Bazylea-Miasto, Genewa, Neuenburg i Waadt) inicjatywę „Przeciwko budowie minaretów” odrzucono, prze głosowano na „nie”.

Rada Kantonów w parlamencie szwajcarskim przegłosowała inicjatywę również zdecydowanie pozytywnie w następujący sposób:

1. Tak (19 1/2 kantonu)
2. Nie (3 1/2 kantonu)

Gminy wiejskie zdecydowanie odrzuciły w referendum możliwość budowy minaretów na terytorium państwa szwajcarskiego (65,9% na „tak”), podczas gdy uprawnieni do głosowania w gminach miejskich (54,2% na „tak”) oddali mniej negatywnych głosów, niż wynosiła średnia krajowa (57,5% na „tak”).

Negatywne nastawienie do postulatu budowy minaretów było najwyższe w Szwajcarii włoskojęzycznej (68,2% na „tak”), podczas gdy część francuskojęzyczna okazała się bardziej liberalna (48,3% na „tak”).

Dla większości głosujących, którzy opowiedzieli się za zakazem budowy minaretów na terytorium państwa, oddanie pozytywnego głosu dla inicjatywy miało być znakiem przeciwko minaretom jako symbolowi islamizacji Szwajcarii i Europy Zachodniej. Oprócz tego, ich zdaniem, tym zakazem nie zostały naruszone podstawy gwarantowanej wolności religijnej dla muzułmanów ani możliwość wykonywania przez nich praktyk religijnych⁵³. Postrzegali w swojej decyzji przy urnie obronę wartości chrześcijańskich i odwet za dyskryminację chrześcijan w niektórych krajach islamu. Stosunkowo częstym argumentem były przyczyny estetyczne: co piąty głosujący uważał, że minarety nie pasują do rodzimego krajobrazu, zdominowanego

⁵¹ *Bundesrat gegen Bauverbott für Minarette*. Komunikat prasowy Rady Federalnej, 27.08.2008.

⁵² *Erhöhte Alarmbereitschaft wegen Minarett-Initiative*, „Neue Zürcher Zeitung” 5.07.2007 [<http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/erhoechte-alarmbereitschaft-wegen-minarett-initiative-1.521420> (dostęp: 23.02.2014)].

⁵³ Por. A. Schaer: *Probleme lösen, nicht schaffen*. „EVP Info” 2009, Nr. 4, s. 1.

symbolami chrześcijańskimi⁵⁴. Natomiast stosunkowo rzadkim argumentem był protest przeciwko osiadłym na stałe muzułmanom.

Dla przeciwników inicjatywy najważniejszym argumentem było naruszenie swobody wyznania i religii oraz dyskryminacyjny charakter inicjatywy⁵⁵. Co szósty głosujący twierdził, że w inicjatywie nie chodzi o zakaz budowy minaretów, a cała kampania ma, w ich mniemaniu, charakter konfrontacji politycznej. Istniejące już na terenie Szwajcarii 4 minarety nie doprowadziły bowiem wcześniej do konfliktu na tle religijnym⁵⁶. Przeciwnicy inicjatywy podawali poza tym jako przyczynę głosowania na „nie” nietolerancję społeczeństwa oraz ryzyko eskalacji konfliktu religijnego z ugrupowaniami muzułmańskimi. Spora grupa była również zdania, że minarety nie przeszkadzają im w ich codziennym życiu⁵⁷, a zakaz budowy minaretów w Szwajcarii stoi w sprzeczności z zakazem dyskryminacji i w rezultacie generuje wiele negatywnych skutków prawnych. Przede wszystkim osłabia politykę przestrzegania praw człowieka, prowadzoną aktywnie przez neutralne państwo, szczególnie wobec państw islamskich. Oprócz tego osłabia koncepcję państwa demokracji bezpośredniej, której utrzymanie niewątpliwie stało pod znakiem zapytania⁵⁸. Decyzja Szwajcarów z 29 listopada 2009 roku udowodniła bowiem, że system demokracji bezpośredniej nie jest w stanie dostatecznie chronić mniejszości religijnych i wchodzi w sprzeczność z prawami podstawowymi⁵⁹. Po raz kolejny okazało się, że elity polityczne mogą manipulować opinią publiczną i sterować decyzjami narodu w kierunku realizacji własnych, partykularnych interesów. Sama idea demokracji bezpośredniej — przez wynik głosowania została znacznie osłabiona, a suwerenność narodu obniżona do rangi absolutyzmu narodu⁶⁰.

⁵⁴ Por. J. Hüttermann: *Das Minarett. Zur politischen Kultur des Konflikts um islamische Symbole*. Weinheim 2006.

⁵⁵ A. Vatter, Th. Milic, H. Hirter: *Das Stimmverhalten bei der Minarettverbots-Initiative unter der Lupe*. In: *Vom Schächt- zum Minarettverbot*. Hrsg. A. Vatter. Zürich 2011, s. 160.

⁵⁶ Por. M. Stüssi: *Schweizer Minarettverbot. Ein Einzelfall?*. „Schweizerische Kirchenzeitung” 2009, Nr. 36, s. 596 [<http://www.kath.ch/skz/index.php?&kz=2807> (dostęp: 25.02.2014)].

⁵⁷ A. Vatter, Th. Milic, H. Hirter: *Das Stimmverhalten...*, s. 160.

⁵⁸ Szerzej na ten temat: *Minarett-Initiative — Von der Provokation zum Irrtum*. Hrsg. A. Gross, F. Krebs, M. Stohler. Saint-Ursanne 2009.

⁵⁹ Por. M. Stüssi: *Muss das Parlament die Minarettverbotsinitiative für ungültig erklären?*. Luzern 2008.

⁶⁰ Por. M. Matyja: *Granice demokracji...*, s. 118 i nast.

Analiza wyniku referendum

Wynik referendum wskazał również na to, że istnieje wpływ polityki innych państw na politykę wewnętrzną Szwajcarii. Negatywny obraz islamu przeniknął bowiem do kraju alpejskiego z zagranicy szczególnie po 11 września 2001 roku i po serii ataków terrorystycznych, które ze Szwajcarią nie miały nic wspólnego. Zrodziła się islamofobia, która pozwoliła elitom politycznym wytworzyć „obraz wroga”, jakim miałby być właśnie islam wraz z jego wyznawcami.

Według opinii ekspertów prawa międzynarodowego, w neutralnym i demokratycznym państwie zostały naruszone podstawy tradycyjnej zasady praworządności. Ta zasada, zwana również „państwem prawa w sensie formalnym”, została zapisana w art. 5 pkt 1 konstytucji szwajcarskiej: „Podstawę i granicę działalności państwowej stanowi prawo”. Przyczyny przegłosowania inicjatywy na „tak” były różnorodne, jednak jedna z nich zdecydowanie dominowała. W różnych badaniach opinii publicznej potwierdziło się, że głosujący za inicjatywą chcieli wyrazić tym swój protest przeciw rozszerzaniu się w Szwajcarii wpływu islamu i przeciw modelowi społeczeństwa propagowanemu przez tę religię. Dla chrześcijan był to niemal automatyczny protest przeciwko obcej religii, bez uprzedzeń do jej założeń, lecz tylko ze względu na odmienność. Dużą rolę odegrała również pewnego rodzaju niepewność polityków i publicystów, wywołana histerią terroryzmu. Przez wiele lat ukazywanie islamu w świetle zagrożenia wpłynęło na przekonanie głosujących o słuszności ich wyboru. Na uwagę zasługuje również to, że 40% zwolenników otwartej na zewnątrz Szwajcarii i równych szans dla Szwajcarów i obcokrajowców głosowało za przyjęciem inicjatywy, a więc za zakazem budowy minaretów. Zaraz po przyjęciu inicjatywy w głosowaniu powszechnym w Szwajcarii rozpoczęła się debata na temat naruszenia zasad konstytucyjnych⁶¹, podstawowych praw człowieka i obywatela oraz relacji zmiany art. 72 konstytucji, mówiącego o zakazie budowy minaretów, z prawem międzynarodowym. Sugerowano nawet, aby unieważnić wyniki referendum⁶². Jest bowiem regułą, że w wypadku częściowych zmian konstytucji szwajcarskiej, które są następstwem inicjatywy ludowej, nie może dojść do konfliktu z prawem międzynarodowym. Potwierdza to art. 193 pkt 4 konstytucji: „Nie mogą zostać przy tym naruszone obowiązujące postanowienia prawa międzynarodowego” oraz art. 194 pkt 2 konstytucji: „Zmiana częściowa musi zachować jedność materii i nie może naruszać obowiązujących postanowień prawa międzynarodowego”. Podobnie rewizja konstytucji,

⁶¹ Por. A. Schaer: *Minarettinitiative — Im Widerspruch zur Verfassung*. „akzente” 2009, Nr. 2, s. 5.

⁶² Por. M. Stüssi: *Muss das Parlament...*

co jest niezmiernie ważne z prawnego punktu widzenia, nie może kolidować z międzynarodowym prawem humanitarnym. Według art. 139 pkt 3 konstytucji: „Jeżeli inicjatywa narusza jedność formy, jedność materii lub bezwzględnie obowiązujące postanowienia prawa międzynarodowego, Zgromadzenie Federalne uznaje ją za całkowicie lub częściowo nieważną”.

Inicjatywa „Przeciwko budowie minaretów” koliduje przede wszystkim z europejską konwencją praw człowieka, której Szwajcaria jest sygnatariuszem. Dlatego już przed głosowaniem 29 listopada 2009 roku dyskutowano nad ewentualnym unieważnieniem omawianej inicjatywy⁶³.

Przeciwnicy zakazu budowy minaretów argumentowali swoje racje ryzykiem ograniczenia wolności religijnej i wyznaniowej w Szwajcarii oraz złamaniem zasady zawartej w art. 9 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka, w którym jest mowa o prawie do wykonywania praktyk religijnych z uwzględnieniem specyficznych zwyczajów i obyczajów. Artykuł 9 ust. 2 konwencji umożliwia jednak uchwalenie ustawy o ograniczeniu wolności religijnej w społeczeństwie demokratycznym w wypadku ochrony praw i wolności innych religii. Zwolennicy inicjatywy twierdzili natomiast, że wolność religii i wyznania nie została naruszona przez przyjęcie inicjatywy, nie zabroniono bowiem budowy meczetów, które są właściwymi świątyniami dla wyznawców islamu, lecz jedynie minaretów.

Przyjęcie inicjatywy przez społeczeństwo szwajcarskie w listopadzie 2009 roku wywołało mieszane uczucia nie tylko w Szwajcarii, lecz także na świecie. Rozpętała się debata medialna na temat możliwości budowy minaretów i stosunku państw demokratycznych do muzułmańskich mniejszości. Oburzenie wywołało przeciwstawienie się Szwajcarii zasadom prawa międzynarodowego, które propagują i chronią wolność religii oraz wyznania. Jednocześnie decyzja społeczeństwa szwajcarskiego uważana była za odważne opowiedzenie się przeciwko wpływowi islamu w Europie i w obronie wartości chrześcijańskich⁶⁴.

Osobna debata toczyła się na temat wpływu instrumentów demokracji bezpośredniej na przyznanie równych praw wszystkim członkom społeczeństwa bez względu na wiarę, przynależność religijną i światopogląd. Zrodziły się pytania o to, czy istnieją rozsądne granice demokracji bezpośredniej i czy tego rodzaju demokracja nie jest swego rodzaju mieczem Damoklesa, zagrażającym rozwojowi społeczno-instytucjonalnemu państwa szwajcarskiego.

⁶³ *Kein Grund für die Ungültigerklärung*. „Neue Zürcher Zeitung”, 4.05.2007.

⁶⁴ Por. M. Matyja: *Granice demokracji...*, s. 121.

Podsumowanie

W ostatnich latach daje się zaobserwować w Szwajcarii zanik sytuacji konfliktowych w ramach demokracji bezpośredniej między obiema podstawowymi religiami chrześcijańskimi — katolicyzmem i protestantyzmem. Natomiast na porządku dziennym występuje konflikt związany ze społeczno-prawną akceptacją mniejszości niechrześcijańskich, przy czym zarysowuje się zasadniczo podział na mniejszość muzułmańską, naprzeciw której stoi chrześcijańska większość społeczeństwa. Jest to nowa sytuacja w państwie szwajcarskim, dominują przy tym takie negatywne reakcje, jak obawa przed utratą podstawowych historycznych wartości i uczucie zagrożenia. Prawdopodobnie również w najbliższej przyszłości tendencje społeczne podczas głosowania o rozszerzenie praw dla mniejszości muzułmańskiej (np. zakaz noszenia okrycia głowy w miejscach publicznych przez kobiety wyznania islamskiego) pozostaną te same, nie chodzi tu bowiem tylko o konflikt religijny w wąskim tego słowa znaczeniu, lecz o etniczno-kulturowy podział społeczny. Ów podział zdominowany jest z kolei rozłamem w społeczeństwie na zwolenników wartości tradycyjnych i narodowych z jednej strony oraz protagonistów otwartej i zglobalizowanej Szwajcarii z drugiej strony.

Szwajcarski system polityczny, zmajoryzowany przez demokrację bezpośrednią, wpływa negatywnie na rozwój i równouprawnienie mniejszości religijnych w tym kraju. Szczególnie jeśli chodzi o mniejszość muzułmańską, naród szwajcarski — wykorzystując elementy demokracji bezpośredniej — opowiada się przeciwko rozszerzeniu praw politycznych i społecznych dla tej grupy religijnej.

Mimo że elity polityczne akceptują i uznają prawa mniejszości religijnych, to jednak nie przedstawiają tego problemu na forum parlamentu — w obawie przed walką polityczną w wypadku ewentualnego referendum. W ten sposób problem przyznania praw mniejszościom religijnym przesuwany jest w czasie. Obok tej taktyki, prowadzonej przez elity polityczne i administrację państwową, istotne są również wartości i poglądy reprezentowane przez społeczeństwo. Kto opowiada się za otwartą na zewnątrz Szwajcarią, ten z reguły opowiada się jednocześnie za rozszerzeniem praw dla mniejszości narodowych w tym kraju. Partie konserwatywne usiłują te prawa ograniczać do minimum, argumentując swoje stanowisko obawą przed wyobcowaniem społecznym i utratą szwajcarskiej tożsamości narodowej.

Również sami przedstawiciele mniejszości narodowych wpływają zasadniczo na ich pozycję i szanse równouprawnienia w społeczeństwie szwajcarskim. Mniejszości niepotrafiące się zasymilować i reprezentujące prowokująco obce wartości, mają nikłe szanse na ich zaakceptowanie przez wyborców. Niemniej jednak należy stwierdzić, iż tradycyjne mniej-

szości językowe są w pełni akceptowane w społeczeństwie szwajcarskim, natomiast status mniejszości religijnych uzależniony jest w dużym stopniu od nastrojów społecznych i aktualnych tendencji politycznych, mechanizm demokracji bezpośredniej zaś hamuje prawne uznanie tych mniejszości, a szczególnie mniejszości muzułmańskiej.

Szwajcaria, jak cała współczesna Europa, stoi dziś przed koniecznością odpowiedzi na strategiczne wyzwania o cywilizacyjnym charakterze. Jednym z kluczowych problemów jest przyszły kształt tego wielokulturowego społeczeństwa z jego całą mozaiką różnych mniejszości i grup narodowych.

Z jednej strony — co szczególnie symptomatyczne dla najbardziej rozwiniętych społecznie i gospodarczo krajów Europy — widoczna jest narastająca presja demograficzna imigrantów, zachowujących odrębność kulturową. Szwajcaria, w przeciwieństwie do większości współczesnych społeczeństw europejskich, nigdy nie stanowiła społeczeństwa jednorodnego, w którym wewnętrzną spójność kreują i wzmacniają jednolita tożsamość, historia i kultura. Obecnie jednak, na skutek pojawienia się nowych mniejszości niechrześcijańskich, zauważa się istotny wzrost napięć społecznych i zmianę nastawień oraz preferencji wyborczych, co oznacza z kolei wyraźny renesans poparcia społecznego dla ugrupowań skrajnej prawicy.

Z drugiej strony deklarowany powszechnie w Szwajcarii pozytywny stosunek do procesów integracyjnych, budowany na bazie wielowiekowej szwajcarskiej tradycji tolerancji dla „innych”, traci wyraźnie na sile, w konfrontacji z koniecznością ustosunkowania się do nowych, nieznanych dotąd kwestii szczegółowych. Jakże zatem działania i zmiany ze szwajcarskiej perspektywy są niezbędne, aby w istocie nieodwracalny we współczesnej Europie proces przekształcania społeczeństwa jednorodnego w wielokulturowe, przebiegał harmonijnie, bez zbędnych napięć i konfliktów w tym kraju?

Wydaje się, że kluczem do powodzenia są zmiany świadomości społecznej, zwłaszcza zaś niezbędne jest odejście od absolutyzowania dwóch istotnych mitów. Po pierwsze, konieczne jest zerwanie z ortodoksyjnie pojmowanym prymatem religii chrześcijańskich. Jest faktem bezspornym, że podstawy kultury europejskiej w tradycyjnym rozumieniu tworzą: chrześcijaństwo, dorobek greckiej i rzymskiej cywilizacji oraz spuścizna europejskiego oświecenia. Jednak wyzwania, jakie stoją przed Szwajcarią, wymagają uznania prawa do współistnienia na równych zasadach innych hierarchii społecznych, a nade wszystko prawa do istnienia na równych zasadach innych wierzeń i religii. Po drugie konieczna wydaje się rewizja koncepcji narodu. Współczesny, a zwłaszcza przyszły, rozwój społeczno-polityczny Szwajcarii i Europy wymaga istotnej modyfikacji tradycyjnej koncepcji narodu i daleko idących redefinicji związanych z nią kategorii, jakimi są demokracja, państwo narodowe, społeczeństwo obywatelskie. Postępująca integracja europejska, która wpływa również na życie polityczne i społeczne

w Szwajcarii — mimo iż kraj ten nie należy do Unii Europejskiej — generuje konieczność ewolucji społecznej także w tym kraju alpejskim i nowego *modus vivendi* między szwajcarskim państwem narodowym i krajami Unii. W takiej samej mierze jakościowym zmianom ulegać będzie aktywność obywatelska, która winna się koncentrować w coraz większym stopniu na problematyce narodowej i ponadnarodowej, a nie tylko lokalnej, i która ma swój wyraz w systemie demokracji bezpośredniej. Kwestia ta jest i będzie szczególnie trudna w szwajcarskich warunkach, ukształtowanych przez bezpośrednio-demokratyczną i federalistyczną koncepcję „narodu wybranego”, ugruntowaną w świadomości społecznej jej statusem neutralności. Związane jest to z przejściem odpowiedzialności przez elity polityczne, które są w stanie w pewnym stopniu sterować instrumentami demokracji bezpośredniej w interesie sprawnego funkcjonowania tego wielokulturowego państwa i według jego dominującej zasady „wielości w jedności”.