

MNIEJSZOŚCI NARODOWE W SZWAJCARSKIM SYSTEMIE DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

MIROSLAW MATYJA

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA

Polski Uniwersytet na Obczyźnie (PUNO) w Londynie

Uniwersytet Guadalajara, Campus Tabasco w Villahermosa, Meksyk

Krakowska Akademia im. Frycza Modrzewskiego

NATIONAL MINORITIES IN THE SWISS SYSTEM OF DIRECT DEMOCRACY

National minorities in Switzerland should be divided into traditional minorities and the so-called new minorities, i.e. those which have developed in effect of immigration in the last 50 years. The role of national minorities in the political system of the country is shaped by the specificity of direct democracy. The influence of politics, and especially of the people's initiative and the referendum, on legal regulations concerning minorities have not been fully researched in the literature thus far. The aim of the article is to demonstrate this influence and, specifically, to analyze the dependency of the status of non-Christian minorities in Switzerland on the elements of direct democracy in the country.

Key words: migrations, cultural pluralism, national minorities

WPROWADZENIE

Dokonując analizy rozwoju mniejszości narodowych¹ w Szwajcarii, należy uwzględnić podział na mniejszości tradycyjne i te, które wyodrębniły się w ostatnich dziesięcioleciach. Od dziesiątków lat Szwajcaria jest konfrontowana z nasiloną imigracją, która przybrała szczególnie duże rozmiary w okresie intensywnego wzrostu gospodarczego lat 60. i 70. ubiegłego wieku, co bezpośrednio doprowadziło do tzw. zmasowanej imigracji najpierw z Włoch, a później z Hiszpanii i Portugalii. W latach 90. poprzedniego wieku nastąpił dodatkowo napływ obcokrajowców z krajów bałkańskich, a w ostatnich latach, już w XXI wieku – z krajów północnoafrykańskich.

Wzrastająca liczba imigrantów miała silny wpływ na wzrost mniejszości językowych i religijnych w kraju alpejskim. W 1960 roku innymi językami niż oficjalnie obowiązujące w Szwajcarii posługiwało się zaledwie 1,4% społeczeństwa, w 1980 roku wskaźnik ten wzrósł do 6%, a w 2000 roku wynosił już 9%².

Fakt, iż liczba ludności posługującej się innym językiem niż jeden z języków oficjalnych nie wzrosła jeszcze bardziej, spowodowany jest imigracją obywateli krajów sąsiednich, którzy używają jednego z obowiązujących w Szwajcarii języków. Stosunkowo nowym zjawiskiem jest natomiast szybki wzrost wyznawców religii niechrześcijańskich, szczególnie islamu.

Publiczna debata, która rozgorzała w ostatnich latach na temat migracji i języka oraz migracji i religii, sprowokowała pytania, które stawiane są bardzo często, np. czy imigranci mają obowiązek uznania jednego z oficjalnych szwajcarskich języków oraz czy należy przyznać muzułmanom pełne prawa religijne i wyznaniowe.

W dyskusjach publicystycznych i politycznych definiowana jest konkretna obawa o jedność narodu szwajcarskiego w przypadku zwiększającej się liczby imigrantów i mniejszości narodowych³. Podkreśla się nie bez przyczyny ryzyko zubożenia kulturowego narodu i wyobcowania tożsamości narodowej.

¹ W literaturze przedmiotu mniejszość narodowa to grupa ludzi zamieszkująca obszar danego państwa, odróżniająca się od większości społeczeństwa językiem, kulturą, pochodzeniem etnicznym bądź religią. Mniejszość narodowa w odróżnieniu od mniejszości etnicznej posiada lub posiadała własne państwo, które zgodnie z funkcjonalną teorią powstania państwa, jest najwyższą formą rozwoju grupy społecznej, por. G. Marshall (red.) (2008), *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Warszawa: PWN, .

² Dane pochodzą z Federalnego Departamentu ds. Statystyki w Neuchâtel.

³ B. Frey, L. Goette (1998), Does the Popular Vote Destroy Civil Rights, „American Journal of Political Science”, nr 42, s. 13431348.

Zdaniem autora tego artykułu, istnieje bezpośredni związek między integracją „nowych” mniejszości narodowych w społeczeństwie szwajcarskim a specyficznymi instrumentami demokracji bezpośredniej, stanowiącymi podstawę systemu politycznego tego kraju.

ZASADA JEDNOŚCI W WIELOŚCI

Zasadę szwajcarskiej jedności w wielości najlepiej odzwierciedla wielokulturowość i wielojęzyczność, ale także stosunkowo wysoki procent obcokrajowców mieszkających w tym kraju. Szwajcaria posiada wszystkie elementarne cechy konfliktu, począwszy od głębokich różnic etnicznych, językowych, kulturowych, a na religijnych skończywszy. Powinna być zatem miejscem nieustannych walk politycznych, przejawów dyskryminacji itp. Tymczasem prezentuje ona światu zadziwiające połączenie zgody i wolności, przy czym jej polityka państwowa wyrosła bezpośrednio z niemieckiej, francuskiej i włoskiej kultury politycznej⁴.

Na czym zatem Szwajcarzy opierają swoją zgodę? Na pewno nie na wspólnej religii czy języku. Czyli język, wspólne dziedzictwo kulturowe, a tym bardziej religia nie stanowią źródła pokojowego współistnienia szwajcarskiego społeczeństwa, ale właśnie jego różnorodność w jedności kraju (jedność w wielości). Integracyjne procesy wewnątrz Konfederacji, w której zasadniczą rolę odgrywa konstytucja, określająca stosunek między kantonami a państwem, stanowiły podstawę stworzenia multikulturowego państwa i społeczeństwa – konfederacyjna ustawa zasadnicza nie kwestionuje niezależności prawnej kantonów i nie zwraca się przeciwko regionalnej kulturze i lokalnej tożsamości obywateli⁵.

W Szwajcarii praktycznie nie występują sytuacje konfliktowe między obiema podstawowymi religiami chrześcijańskimi – katolikami i protestantami. Natomiast pojawił się konflikt związany ze społeczno-prawną akceptacją mniejszości niechrześcijańskich, przy czym zarysowuje się zasadniczy podział na mniejszość muzułmańską, naprzeciw której stoi chrześcijańska większość. Jest to nowa sytuacja w państwie, w której dominują takie negatywne reakcje, jak obawa przed utratą podstawowych historycznych wartości i uczucie zagrożenia narodowego.

⁴ Por. W. Linder, R. Zürcher, Ch. Bolliger (2008), *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*, Baden.

⁵ M. Matyja (2010), *Swiss Made – Jak funkcjonuje wielokulturowa Szwajcaria*, Brzezia Łąka, s. 28 i n.

PODSTAWY PRAWNE

Wolność religijna, czyli wolność sumienia i wyznania, jako prawo do wyznania wybranej religii bądź niewyznawania żadnej, wykluczając zarówno uprzywilejowanie, jak i prześladowania czy dyskryminację na tym tle, jest określona w art. 15. konstytucji, w którym państwo jest zobowiązane zagwarantować obywatelom ich religijną i wyznaniową neutralność:

1. Gwarantuje się wolność sumienia i wyznania.
2. Każdy ma prawo swobodnie wybierać swoją religię i swoje przekonania światopoglądowe i wyznawać je indywidualnie lub wspólnie z innymi.
3. Każdy ma prawo wstępowania lub należenia do wspólnoty wyznaniowej i pobierania nauczania religijnego.
4. Nikt nie może być zmuszany do wstąpienia lub należenia do wspólnoty wyznaniowej, do wykonywania praktyk religijnych i pobierania nauczania religijnego.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że, według konstytucji, państwo gwarantuje ochronę i neutralność religijną, jednak – w przeciwieństwie do polityki wobec mniejszości językowych – nie przejmuje aktywnej roli w odniesieniu do mniejszości religijnych⁶.

Prawa językowe lub językowe prawa człowieka pojmuje się jako prawa człowieka dotyczące indywidualnego i grupowego prawa do wyboru języka lub języków do komunikacji, zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej, bez względu na pochodzenie narodowe, etniczne albo liczbę osób posługujących się językiem na danym terytorium. Prawa językowe realizowane są przez działania prawne, administracyjne i sądowe oraz przez edukację i media dostępne w języku dowolnie wybranym przez osoby zainteresowane.

Konstytucja szwajcarska zawiera także regulacje kwestii mniejszości językowych, nawiązujące do językowych praw człowieka, gwarantowanych przez prawo międzynarodowe, m.in. przez *Powszechną deklarację praw językowych*, *Europejską kartę języków regionalnych i mniejszościowych* oraz *Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych*.

Artykuł 18. ustawy zasadniczej gwarantuje wolność językową i wolność posługiwania się językiem ojczystym i innymi językami. To podstawowe prawo gwarantuje więc możliwość porozumiewania się jakimkolwiek językiem na

⁶ Por. Z. Czeszejko-Sochacki (2002), *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

terytorium Szwajcarii, bez żadnych ograniczeń. Natomiast art. 8. pkt 2. zabrania jakiegokolwiek dyskryminacji na tle językowym⁷:

Nikt nie może być dyskryminowany, zwłaszcza ze względu na pochodzenie, rasę, płeć, wiek, język, pozycję społeczną, sposób życia, religijne, światopoglądowe bądź polityczne przekonania albo z powodu ograniczenia jego fizycznej, umysłowej czy psychicznej sprawności.

Artykuł 70. konstytucji podkreśla rolę systemu federalistycznego w ramach szwajcarskiej polityki językowej:

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 językowo 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 ich szczególnych zadań.
5. Federacja wspomaga działania kantonów Gryzonii i Tessin dla zachowania i popierania retoromańskiego i włoskiego języka.

Jakie znaczenie mają powyższe regulacje konstytucyjne dla nowych mniejszości językowych i religijnych w helweckim kraju? Przede wszystkim zagwarantowana jest wolność językowa w sferze prywatnej i publicznej. W kontaktach z urzędami państwowymi występuje pewne ograniczenie, ponieważ w tym wypadku obowiązuje jeden z języków oficjalnie uznanych za państwowe. Ograniczenie wolności językowej daje się również zauważyć na skutek funkcjonowania zasady terytorialności w obrębie szwajcarskich kantonów. Nowe mniejszości językowe czują się pokrzywdzone tym, że zasada ta ich nie obejmuje, a zagwarantowana jest dla szwajcarskiej społeczności włoskojęzycznej i retoromańskiej. Wydaje się, że dopasowanie aktów prawnych do aktualnych wymogów i sytuacji jest wręcz pożądane. Istnieje jednak obawa, iż bieżąca debata polityczna i pospiesznie podjęte środki prawne wywołają negatywną reakcję tradycyjnych mniejszości językowych i zburzą dotychczasowy porządek w państwie, tak długo budowany i celebrowany przez ludność tego kraju⁸.

⁷ W. Haller (2005), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich – Basel Genf.

⁸ A. Vatter (2011), *Vom Schächt – zum Minarettverbot*, Zürich.

Wśród mniejszości religijnych dominują muzułmanie, którzy stanowią trzecią co do wielkości grupę religijną, jej aktualna liczebność to ponad 350 tysięcy osób⁹. Współzycie chrześcijan i muzułmanów wymaga rozwiązania problemów, które rodzą się niejako automatycznie w zetknięciu tak różnych religii i kultur¹⁰. Nie jest to łatwe nawet w tak liberalnym i demokratycznym kraju jak Szwajcaria. Dużą trudność stanowi choćby pogodzenie kwestii prawnych ze względu na odmiennosc systemów prawnych tych dwóch światów. Muzułmańskie prawo opiera się na woli boskiej, zaś demokracja szwajcarska na woli społeczeństwa, co generuje problem stosunku muzułmanów do państwa świeckiego i jego demokratycznej państwowości. Rodzi się więc konflikt między prawami podstawowymi i tzw. tolerancją religijną, który – podobnie jak w innych europejskich krajach – jest konfliktem między światem chrześcijańskim a muzułmańskim¹¹. Trudności w nawiązaniu dialogu islamsko-chrześcijańskiego dotyczą również języka, ponieważ jednakowe sformułowania czy określenia mają niejednokrotnie odmienne znaczenie.

Prawdopodobnie również w najbliższej przyszłości tendencje społeczne podczas głosowania na temat rozszerzenia praw dla mniejszości muzułmańskiej (np. tolerowanie zakrywania głowy w miejscach publicznych przez kobiety wyznania islamskiego) pozostaną te same, jak bowiem uprzednio wspomniałem, nie chodzi tu tylko o konflikt religijny w wąskim tego słowa znaczeniu, lecz o etniczno-kulturowy podział mieszkańców. Jest on zdominowany z kolei rozłamek na zwolenników wartości tradycyjnych i narodowych z jednej strony i protagonistów otwartej i zglobalizowanej Szwajcarii z drugiej strony¹².

Podczas analizy prawa federalnego i kantonálního nasuwa się wniosek, iż aktualne ustawy w ogóle nie odzwierciedlają realnej sytuacji „nowych” mniejszości narodowych. Jest to niewątpliwie zadanie wchodzące w zakres polityki integracyjnej państwa, która została wylansowana na szczeblu federacji z wielkim opóźnieniem.

POLITYKA INTEGRACYJNA

Dzięki utworzeniu w 1848 roku szwajcarskiego państwa federalnego mogły zostać spełnione w dużym stopniu oczekiwania mniejszości językowych i reli-

⁹ Dane pochodzą z Federalnego Departamentu ds. Statystyki w Neuchâtel.

¹⁰ Por. B. Allenbach, M. Sökefeld (2010), *Muslims in der Schweiz*, Seismo.

¹¹ W. Hassemer (2004), *Religiöse Toleranz im Rechtsstaat : das Beispiel Islam*, München.

¹² B. Frey, L. Goette, *Does the Popular Vote...*, op. cit., s. 1345–1347.

gijnych w ramach samostanowienia kantonów. Także dzisiaj szwajcarski system polityczny uznawany jest za wzorcowy w ramach rozwiązywania multietnicznych problemów. Jednak nie wszystkie tradycyjne mniejszości narodowe mogą w jednakowym stopniu korzystać z zalet systemu federalnego¹³. Jaskrawym tego przykładem była polityka Konfederacji Szwajcarskiej wobec Romów, która doprowadziła w latach 1930-1970 do zniszczenia ich wędrującego sposobu życia. Podobnie polityka Rady Federalnej wobec tzw. nowej imigracji rozpoczętej w latach 50. XX wieku nie daje się porównać ze wspaiałomyślnym nastawieniem Helwetów do tradycyjnych mniejszości narodowych.

Konieczność prowadzenia systematycznej polityki integracyjnej pojawiła się w polityce dopiero w latach 90. ubiegłego wieku, po odsunięciu tendencji antymigracyjnych. Aktualna polityka integracyjna Szwajcarii została sformułowana w raporcie rządowym dotyczącym Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych¹⁴. Konfederacja Szwajcarska, ratyfikując tę konwencję w 1998 roku, sformułowała definicję mniejszości narodowych, dostosowując ją do własnego kraju. Według tej definicji, uwzględniającej z jednej strony sugestie Rady Europy, a z drugiej – szwajcarskie położenie geopolityczne, mniejszości narodowe w Szwajcarii to grupy osób, które liczbowo są mniejsze od reszty ludności kraju lub odpowiedniego kantonu i które posiadają obywatelstwo szwajcarskie. Osoby te powinny mieć tradycyjne i solidne powiązania ze Szwajcarią, jednocześnie jednak powinny kultywować własną tożsamość narodową, w szczególności tradycje kraju pochodzenia, własną kulturę, religię i (lub) język¹⁵.

Dyskusja na temat obcokrajowców i nowych mniejszości narodowych w Szwajcarii sprowadza się z reguły do potwierdzenia konieczności integracji. Głównym jej tematem jest – obok integracji w procesie podejmowania pracy – znajomość jednego z obowiązujących w Szwajcarii języków, określana jako motor lub klucz do pełnej integracji. Debata publiczna przebiega podobnie jak w krajach Unii Europejskiej, przy czym poszukuje się najlepszej koncepcji integracyjnej¹⁶.

Proces integracji jest nie do uniknięcia, Szwajcaria jest bowiem krajem przyjmującym imigrantów i uzależnionym ekonomicznie od napływającej siły roboczej. Biorąc pod uwagę znaczenie procesu integracji imigrantów, dziwi to,

¹³ Por. S. Cattacin, C. R. Famos, M. Duttwiler, H. Mahnig (2003), *Staat und Religion in der Schweiz – Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen*, Bern.

¹⁴ Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. Nr 22, Poz. 209).

¹⁵ Por. T. Milic (2008), *Ideologie und Stimmverhalten*, Zürich.

¹⁶ S. Riedel (2005), *Muslims in der Europäischen Union. Nationale Integrationskonzepte im Vergleich*, Berlin.

iz szwajcarski ustawodawca dopiero w ostatnich latach uznal integracje za jedno z kluczowych zadan państwa. Oczywiście, integracja obcokrajowców ze społeczeństwem dotyczy, oprócz znajomości języka, wielu innych czynników, które można określić ogólnie mianem respektowania wartości zawartych w konstytucji. Jednak możliwość porozumiewania się w języku kraju przyjmującego jest kryterium najłatwiejszym do oceny i dlatego w publicznej debacie wysuwany na czołowe miejsce¹⁷.

RÓWNOUPRAWNIENIE SZWAJCARSKICH MNIEJSZOŚCI NIECHRZEŚCIJAŃSKICH

Demokracja bezpośrednia utrudnia i przeciąga przeprowadzenie równouprawnienia nowych mniejszości narodowych. Analizy Narodowego Programu Badawczego na uniwersytecie w Bernie wykazują, iż referenda dotyczące mniejszości narodowych, przeprowadzone w Szwajcarii w ciągu ostatnich 120 lat, wypadły z reguły na niekorzyść tychże mniejszości¹⁸. Ich równouprawnienie za każdym razem odwlekano, a odpowiednie ustawy, na podstawie których przyznanie praw mniejszościom byłoby możliwe, zaostrzano. Jednak nie tylko instrumenty demokracji bezpośredniej, czyli referendum i inicjatywa obywatelska, wpływały negatywnie na położenie mniejszości niechrześcijańskich, a szczególnie ugrupowań muzułmańskich. Dużą rolę odgrywały, i odgrywają nadal, urzędy państwowe i elity polityczne. Mimo że elity polityczne akceptują i uznają prawa mniejszości niechrześcijańskich, to jednak nie przedstawiają ich postulatów na forum parlamentu – w obawie przed walką polityczną w wypadku ewentualnego referendum¹⁹. Oprócz taktyki elit politycznych i administracji państwowej istotne są wartości i poglądy społeczeństwa. Kto opowiada się za otwartą Szwajcarią, ten z reguły opowiada się jednocześnie za rozszerzeniem praw dla mniejszości narodowych w tym kraju. Konserwatyści, reprezentowani przez partie prawicowe, usiłują te prawa ograniczać do minimum, argumentując to stanowisko obawą przed wyobcowaniem społecznym i utratą szwajcarskiej tożsamości narodowej. Również same mniejszości narodowe wpływają na własne pozycje i szanse rów-

¹⁷ A. Porębski (2010), *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrozu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 135 i n.

¹⁸ Program został przeprowadzony w 2011 roku pod nazwą „Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft”.

¹⁹ B. Gamble (1997), Putting Civil Rights to a Popular Vote, „American Journal of Political Science”, nr 41, s. 245–269.

nouprawnień. Mniejszości niepotrafiące się zasymilować i reprezentujące prowokująco obce wartości mają nikle szanse na akceptację w ramach referendum.

Podobna sytuacja miała miejsce w Szwajcarii w XIX wieku, kiedy to głównie katolicy i żydzi byli ofiarami negatywnych głosowań i referendum²⁰. W 1874 roku ograniczone zostały prawa katolików w zmodyfikowanej wówczas konstytucji, dopiero w 1973 roku zniesiono zakaz funkcjonowania zakonu Jezuitów²¹.

Również żydzi byli przez długi okres dyskryminowani na terytorium państwa szwajcarskiego. Już w pierwszej wersji konstytucji z 1848 roku zostały ograniczone ich prawa wyznaniowe i prawo do osiedlania się. Dopiero w zmodyfikowanej konstytucji z 1874 roku zrównano tę mniejszość religijną pod względem prawnym i społecznym²².

W ostatnich latach jaskrawym przykładem negatywnego wpływu demokracji bezpośredniej na równouprawnienie mniejszości narodowych było referendum na temat budowy w Szwajcarii minaretów. Naród republiki alpejskiej opowiedział się w 2009 r. zdecydowanie przeciwko budowaniu muzułmańskich świątyń.

KONFLIKT MIĘDZY DEMOKRACJĄ BEZPOŚREDNIĄ A PRAWAMI MNIEJSZOŚCI

Kwestia przewagi wad nad zaletami, lub odwrotnie, systemu federalnego Szwajcarii w odniesieniu do mniejszości narodowych w tym kraju powoduje dyskusję ideologiczną, ponieważ brakuje tu bezpośrednich porównań z systemami politycznymi innych państw. Federalizm Szwajcarii ma wiele uwarunkowań, które w zależności od punktu widzenia i od sytuacji można uznać za pozytywne lub negatywne dla stosunku państwa szwajcarskiego do mniejszości narodowych²³.

Ze względu na wielokulturowość tego kraju trudno byłoby osiągnąć społeczno-polityczny konsens bez federalizmu. Wiele decyzji podejmuje się na najniższym szczeblu politycznym, co chroni obywatela przed nieuzasadnioną bądź

²⁰ Por. P. Krauthammer (2000), *Das Schächtverbot in der Schweiz 1854–2000: die Schächtfrage zwischen Tierschutz, Politik und Fremdenfeindlichkeit*, Zürich.

²¹ W. Linder, R. Zürcher, Ch. Bolliger, *Gespaltene Schweiz...*, op. cit.

²² F. T. Külling (1977), *Antisemitismus in der Schweiz zwischen 1866 und 1900*, Zürich.

²³ A. Christmann (2010), *Demoklesschwert Volksabstimmung? Genese von Anerkennungsregeln für Religionsgemeinschaften in den Schweizer Kantonen*, „Swiss Political Science Review“, nr 16 (1), s. 141.

nietrafioną ingerencją państwa²⁴. Federalizm powinien hamować napięcia międzykulturowe i etniczne oraz dopasowywać działania państwa do różnic międzyregionalnych. Nikłe lokalne napięcia, jak również znikome konflikty polityczne, są najlepszym świadectwem tego, iż państwo federalne w szwajcarskim wydaniu funkcjonuje sprawnie. Wprawdzie negocjacje na płaszczyźnie międzykantonalnej i na szczelbu federacja kantony są niejednokrotnie długotrwałe, co dla osób z zewnątrz jest często niezrozumiałe, ale jednak w efekcie końcowym prowadzi do pozytywnych i pozbawionych większego ryzyka rezultatów²⁵. Konsekwentnie broni się kantonalnych kompetencji i demokracji bezpośredniej, a tam, gdzie dochodzi do kontrowersji międzykantonalnych, szuka się pokojowych rozwiązań na zasadzie tzw. konkordatu, czyli umowy międzykantonalnej.

Szwajcarski system polityczny – jak już wspomniałem – różni się od innych znanych systemów demokratycznych krajów europejskich. Przez ustawodawstwo konstytucyjne i specyficzne narzędzia, jakimi są referendum i inicjatywa ludowa, naród stał się prawdziwym suwerenem, mającym głos w każdej ważnej sprawie: od spraw na poziomie gminy po wypowiedzenie się na temat zmian konstytucji na poziomie federacji. Kolektywny system władzy oraz duży wpływ grup interesów i obywateli nie znajdują odpowiednika w żadnym innym państwie. Dlatego szwajcarski federalizm, z jego całą kompleksowością i specyfiką, bardzo trudno jest porównać z innymi systemami politycznymi²⁶. Wnikliwa analiza funkcjonowania mniejszości narodowych w państwie szwajcarskim możliwa jest jedynie po zbadaniu specyfiki systemu politycznego tej republiki, to on bowiem determinuje funkcjonowanie nowych mniejszości. W tym miejscu nasuwają się zasadnicze pytania:

Czy demokracja bezpośrednia jako forma rządzenia państwem stanowi niebezpieczeństwo dla narodowych, etniczno-językowych i religijnych mniejszości w Szwajcarii? Czy inicjatywa ludowa i referendum są narzędziami demokratycznymi stojącymi w sprzeczności z polityką integracyjną w tym państwie?

Powszechnie wiadomo, że istnieje konflikt interesów między demokracją a państwem prawa oraz między zasadą większości demokratycznej a zasadami liberalnymi²⁷. Sytuacje konfliktowe można regulować, lecz nie można ich osta-

²⁴ Por. R. Eichenberger (2002), *Starke Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren Föderalismus*, Zürich.

²⁵ T. B. Donovan (1999), *Direct Democracy and Minority Rights: An Extension*, „American Journal of Political Science”, nr 45, s. 1020–1024.

²⁶ G. Kirchgässner, F. Gebhard, P. Lars, M. R. Savioz (1999), *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel – Genf München.

²⁷ Por. W. Linder (1996), *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów: Wydawnictwo WSP.

tecznie rozwiązać. Krytycy demokracji bezpośredniej wychodzą z założenia, że większości w danym społeczeństwie nie wykazują się wobec mniejszości ani rozsądkiem, ani altruizmem, dlatego głosując w sprawie mniejszości narodowych, członkowie większości nie kierują się poczuciem odpowiedzialności, lecz przede wszystkim względami ekonomicznymi²⁸.

Mimo to wyniki referendum dotyczących mniejszości narodowych z lat 1970-1996 wykazują, iż w 64 głosowaniach aż 70% głosujących poparło prawa tych mniejszości²⁹.

Dzięki narzędziom tej demokracji większości mają większe szanse przeфорsowania swoich racji niż w strukturach reprezentatywnego systemu politycznego. Ale jednocześnie demokracja bezpośrednia reaguje bardziej wrażliwie na preferencje społeczne, a w ekstremalnych wypadkach może dojść do przegłosowania danego *votum* wbrew prawom człowieka i obywatela.

W demokracji reprezentatywnej proces podejmowania decyzji politycznej związany jest z debatą polityczną, przytaczaniem argumentów, ale przede wszystkim z tworzeniem koalicji politycznych. W demokracji bezpośredniej również istnieje dyskusja polityczna, lecz brakuje innych mechanizmów filtrujących decyzje polityczne, zanim zostaną one definitywnie podjęte przez ludność przy urnie³⁰.

Negatywne kulturowo nastawienie w czasie referendum decydujących o przyznaniu praw mniejszościom należy tłumaczyć obawą głosujących przed *Überfremdung*, a więc wyobcowaniem mniejszości w społeczeństwie szwajcarskim³¹. Niewątpliwie, społeczeństwo to jest bardziej skłonne – poprzez narzędzia demokracji bezpośredniej – w głosowaniu powszechnym zwiększyć swobodę ekonomiczną mniejszościom, niż zgodzić się na przyznanie im większych uprawnień w sferze politycznej i kulturowo-wyznaniowej. Przyczyną takiego nastawienia jest obopólna korzyść w przypadku uznania swobód ekonomicznych dla mniejszości, natomiast przyznanie im pełnych praw politycznych uderza, w mniemaniu większości, bezpośrednio w tożsamość narodową Szwajcarii.

²⁸ L. P. Feld, M. R. Savioz (1997), *Direct Democracy Matters for Economic Performance. An Empirical Investigation*, „Kyklos”, nr 50, s. 507–538.

²⁹ Według badań autora.

³⁰ B. Frey, L. Goette, *Does the Popular Vote...*, op. cit., s. 1343–1344.

³¹ L. P. Feld, M. R. Savioz, *Direct Democracy...*, op. cit., s. 507–538.

PODSUMOWANIE

Szwajcarski system polityczny, polegający na dominacji demokracji bezpośredniej, wpływa negatywnie na rozwój i równouprawnienie mniejszości religijnych w tym kraju. Szczególnie wobec tzw. nowych mniejszości naród szwajcarski, wykorzystując instrumenty demokracji bezpośredniej, opowiada się przeciwko rozszerzeniu praw politycznych i społecznych. Status tradycyjnych mniejszości językowych jest natomiast zagwarantowany konstytucyjnie, co również jest przyczyną pozytywnego do nich nastawienia w ogólnokrajowych głosowaniach dotyczących zwiększenia dla nich uprawnień. Negatywny wpływ na proces integracji muzułmanów z ogółem ma także strategia działania urzędów i elit politycznych, które blokują niejednokrotnie dyskusje parlamentarne na temat tej mniejszości w obawie przed eskalacją walki wyborczej w przypadku przeprowadzenia referendum. Tworzy się w ten sposób patowa sytuacja, która bynajmniej nie jest odzwierciedleniem tego, co rozumiemy przez pojęcie wielokulturowego społeczeństwa³².

Szwajcaria, jak cała współczesna Europa, stoi dziś przed podjęciem strategicznych wyzwań cywilizacyjnych. Jednym z kluczowych problemów jest przyszły kształt społeczeństwa z jego całą mozaikową różnorodnością mniejszości i grup narodowych. Jest to szczególnie symptomatyczne dla najbardziej rozwiniętych pod względem ludnościowym i gospodarczym krajów Europy – widoczna jest narastająca presja demograficzna imigrantów zachowujących odrębność kulturową³³. W przeciwieństwie do większości współczesnych państw europejskich Szwajcaria nigdy nie miała jednorodnego narodu, w którym wewnętrzną spójność kreuje i wzmacnia jednolita tożsamość, historia i kultura. Obecnie jednak, na skutek pojawienia się nowych mniejszości niechrześcijańskich, zauważa się istotny wzrost napięć wśród mieszkańców i zmianę nastawień i preferencji wyborczych, co oznacza z kolei wyraźny renesans poparcia dla ugrupowań skrajnej prawicy.

Postępująca integracja europejska, która wpływa również na życie polityczne i społeczne, mimo iż Szwajcaria nie jest państwem członkowskim Unii Europejskiej, generuje konieczność ewolucji społecznej również w tym kraju³⁴. W takiej samej mierze jakościowym zmianom ulegać będzie – wyrażana nadal

³² Szerzej na ten temat w: H. Bielefeldt (2003), *Muslimen im säkularen Rechtsstaat: Integration durch Religionsfreiheit*, Bielefeld.

³³ W. Kälin (2000), *Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft*, Zürich.

³⁴ Por. S. Riedel (2005), *Muslimen in der Europäischen Union. Nationale Integrationskonzepte im Vergleich*, Berlin.

w demokracji bezpośredniej – aktywność obywatelska, która powinna koncentrować się coraz bardziej na problematyce narodowej i ponadnarodowej, a nie tylko lokalnej. Kwestia ta jest i będzie szczególnie trudna w warunkach ukształtowanych przez bezpośredniodemokratyczną, federalistyczną koncepcję państwa ugruntowaną w świadomości narodu neutralnością. Jako naród i jako konstytuujące go jednostki, Szwajcarzy powinni mieć świadomość, że przyszłość to czas integracji o ponadnarodowym charakterze oraz że dobro wspólne wymagać będzie świadomej, stopniowej rezygnacji z wielu atrybutów dzisiejszej suwerenności narodowej. Związane jest to z przyjęciem odpowiedzialności przez elity polityczne, które są w stanie w pewnym stopniu sterować instrumentami bezpośredniodemokratycznymi w interesie sprawnego funkcjonowania państwa według zasady jedność w wielości. Jest to bardzo trudny proces dla kraju, w którym walka o zdefiniowanie pojęcia własnej narodowości toczy się od początków istnienia państwa.

BIBLIOGRAFIA:

- Allenbach B., Sökefeld M. (2010), *Muslimen in der Schweiz*, Zürich: Seismo.
- Bielefeldt H. (2003), *Muslimen im säkularen Rechtsstaat: Integration durch Religionsfreiheit*, Bielefeld: Transcript.
- Cattacin S., Famos C. R., Duttwiler M., Mahnig H. (2003), *Staat und Religion in der Schweiz – Anerkennungskämpfe, Anerkennungsformen*Bern: EKR.
- Christmann A. (2010), Demoklesschwert Volksabstimmung? Genese von Anerkennungsregeln für Religionsgemeinschaften in den Schweizer Kantonen, „Swiss Political Science Review“, nr 16(1), s. 141.
- Czeszejko-Sochacki Z. (2002), *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Donovan T. B. (1999), Direct Democracy and Minority Rights: An Extension, „American Journal of Political Science“, nr 45, s. 1020–1024.
- Eichenberger R. (2002), *Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren Föderalismus*, Zürich: Orell Füssli.
- Feld L. P., Savioz M. R. (1997), Direct Democracy Matters for Economic Performance. An Empirical Investigation, „Kyklos“, nr 50, s. 507–538.
- Frey B., Goette L. (1998), Does the Popular Vote Destroy Civil Rights, „American Journal of Political Science“, nr 42, s. 1343–1348.
- Gamble B. (1997), Putting Civil Rights to a Popular Vote, „American Journal of Political Science“, nr 41, s. 245–269.
- Haller W. (2005), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich – Basel – Genf: Schulthess.
- Hassemer W. (2004), *Religiöse Toleranz im Rechtsstaat: das Beispiel Islam*, München: Beck C. H..
- Kälin W. (2000), *Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft*, Zürich: NZZ libro.

- Kirchgässner G., Gebhard F., Lars P., Savioz M. R. (1999), *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basel Genf – München: Helbing und Lichtenhahn.
- Krauthammer P. (2000), *Das Schächtverbot in der Schweiz 1854–2000: die Schächtfrage zwischen Tierschutz, Politik und Fremdenfeindlichkeit*, Zürich: Schulthess.
- Külling F. T. (1977), *Antisemitismus in der Schweiz zwischen 1866 und 1900*, Zürich.
- Linder W. (1996), *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów.
- Linder W., Zürcher R., Bolliger Ch. (2008), *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*, Baden: Hier & Jetzt.
- Marshall G. (red.) (2008), *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Warszawa: PWN.
- Matyja M. (2010), *Swiss Made – Jak funkcjonuje wielokulturowa Szwajcaria*, Brzezia Łąka.
- Milic T. (2008), *Ideologie und Stimmverhalten*, Zürich: Rüegger.
- Porębski A. (2010), *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Kraków: Wyd. UJ.
- Riedel S. (2005), *Muslimen in der Europäischen Union. Nationale Integrationskonzepte im Vergleich*, Berlin, SWP-Studien 2005/S 10, kwiecień 2005 .
- Vatter A. (2011), *Vom Schächt – zum Minarettverbot*, Zürich: NZZ libro.