

Miroslaw Matyja

Polish University Abroad PUNO¹
ORCID: 0000-0001-6776-9410

SZWAJCARSKA DEMOKRACJA WOBEC KWESTII MNIEJSZOŚCI MUZUŁMAŃSKIEJ

■ WPROWADZENIE

Od dziesiątków lat Szwajcaria jest konfrontowana z nasiloną imigracją, która przybrała szczególnie duże rozmiary w okresie intensywnego wzrostu gospodarczego lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku, co bezpośrednio doprowadziło do tzw. zmasowanej imigracji najpierw z Włoch, a później z Hiszpanii i Portugalii. W latach pięćdziesiątych 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 tym alpejskim kraju. 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%.

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 muzułmanów. 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 narodowych. Podkreśla się nie bez przyczyny ryzyko zubożenia

¹ E-mail: mirosław.matyja@puno.edu.pl

kulturowego narodu i wyobcowania tożsamości narodowej. Zdaniem autora tego artykułu, istnieje bezpośredni związek między integracją muzułmanów w społeczeństwie szwajcarskim a specyficznymi instrumentami demokracji bezpośredniej, stanowiącymi podstawę systemu politycznego Szwajcarii.

■ SPOŁECZNA IZOLACJA MNIEJSZOŚCI MUZUŁMAŃSKIEJ

Dane dotyczące mniejszości muzułmańskiej w Szwajcarii pokazują, że nieproporcjonalnie wielu muzułmanów żyje w gorszych warunkach mieszkaniowych, że ich osiągnięcia edukacyjne nie zbliżają się do średniej, a bezrobocie wśród nich przewyższa średnią krajową. Muzułmanie są często zatrudniani do prac o niższych wymaganiach kwalifikacyjnych i jako grupa społeczna są nadreprezentowani w niskopłacanych sektorach gospodarki. Wielu szwajcarskich muzułmanów, szczególnie młodych ludzi, napotyka na bariery w awansie społecznym, co niejednokrotnie prowadzi do wykluczenia społecznego. Nie można natomiast mówić o jawnym rasizmie i dyskryminacji społecznej muzułmanów, a więc o zjawiskach stanowiących obecnie w innych krajach poważne zagrożenie dla integracji i spójności społeczeństwa.

Niski poziom edukacji jest kolejnym czynnikiem izolowania muzułmanów. W kilku kantonach, w których znaczną część populacji imigrantów stanowią muzułmanie, imigranci i ich potomkowie wykazują niższe wskaźniki wykształcenia i średnio zdobywają niższe kwalifikacje niż populacja większościowa (Allenbach, Sökefeld 2010).

Cztery elementy decydują o tożsamości narodowej muzułmanów w Szwajcarii: język ojczysty, język, którym posługują się na co dzień, kultura kraju pochodzenia lub pochodzenia ich rodziców oraz kultura szwajcarska. Młodzi muzułmanie szukają indywidualnych form wyznawania religii islamu w życiu codziennym, aby uniknąć izolacji społecznej. Dochodzi przy tym do wymieszania elementów generujących ich świadomość narodową. Koran i reguły szariaty nie mogą dać młodym recepty na życie i przerwać ich izolację społeczną w Szwajcarii. Dlatego również sami muzułmanie prowadzą dyskusje na temat usytuowania ich religii i jej praktykowania w nowym dla nich systemie społeczno-politycznym.

W ostatnich latach muzułmanie szwajcarscy wyszli wyraźnie poza ramy anonimowości religijnej i zaczęli jawnie domagać się swoich praw do udziału w życiu społecznym i politycznym kraju. Dla społeczeństwa i państwa oznacza to nowe wyzwania, takie jak: budowa meczetów, akceptacja i integracja muzułmańskich uczniów w szkołach czy specjalne traktowanie muzułmanów w szpitalach, więzieniach i innych instytucjach publicznych. Nowe sytuacje prowokują niejako automatycznie izolację mniejszości muzułmańskiej, pojawia się niepewność, obawa i rodzą się konflikty na tle nie tylko religijnym, lecz także kulturowym.

Demokratycznie zorganizowane społeczeństwo i państwo szwajcarskie dysponują jednak środkami prawnymi i socjalizującymi, aby te obawy i rodzące się konflikty rozwiązywać zawczasu i znajdować drogę do kompromisu. Podstawy prawne to jedno, a realizacja procesu integracji mniejszości muzułmańskiej to drugie. Negatywna decyzja społeczeństwa w sprawie budowy minaretów jest najlepszym przykładem braku zgody na integrację i hamulcem dla rozwoju szwajcarskiego społeczeństwa wielokulturowego.

Jest jednak pewien ważny warunek wyjścia z tej izolacji – wymagana jest otwartość i respektowanie reguł przez obie strony. Kontakty i inicjatywy na szczeblu lokalnym pokazują, że podejmuje się kroki w kierunku integrowania grup imigrantów, np. organizowanie wspólnych imprez religijnych, kulturalnych i sportowych.

Szukając odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób ma przebiegać przełamanie bariery izolacji, należy przypomnieć o znaczeniu konstytucji. Zawiera ona uregulowania zapewniające podstawową ochronę mniejszościom językowym oraz religijnym i stanowi bez wątpienia najważniejszą polityczną platformę określającą współistnienie różnych kultur (por. Richter 2005).

■ IMIGRACJA MUZUŁMANÓW I ICH STATUS PRAWNY

Muzułmanie zaczęli przybywać masowo do Szwajcarii na początku lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia, szczególnie z Turcji. Od tego czasu obserwuje się regularny ich napływ, ale kraje pochodzenia i przyczyny tej migracji są bardzo zróżnicowane. W latach dziewięćdziesiątych pojawili się poszukujący azylu muzułmanie z państw byłej Jugosławii i Albanii, a później z krajów północnoafrykańskich. W 1992 roku było ich łącznie około 3%, obecnie liczba muzułmanów wynosi w Szwajcarii 5,1% ludności kraju.

Muzułmańskie wspólnoty cały czas starają się o stworzenie dla siebie optymalnych warunków kultywowania religii i obyczajów, walczą o miejsca modlitwy, centra kultury i szkoły koraniczne. Instytucje te mieszczą się aktualnie z reguły na obrzeżach miast, w dostosowanych do tego celu halach fabrycznych i garażach. Sprawia to, że część muzułmanów chcących praktykować swoją religię czuje się dyskryminowana. Do tej pory w Szwajcarii powstało około 160 meczetów, ale zaledwie kilka minaretów.

Należy zaznaczyć, że zaledwie około 12% muzułmanów w Szwajcarii ma obywatelstwo tego kraju.

Zarówno sposób i forma życia, jak i mentalność i stosunek do religii są wśród muzułmanów zróżnicowane. Powodem jest przede wszystkim różnorodność krajów pochodzenia. Zaledwie 10–15% imigrantów praktykuje swoją

religię, pozostali – szczególnie drugie i trzecie pokolenie przybyłych – traktują religię jedynie jako źródło tradycji. Są zorganizowani różnie, w zależności od ich narodowego i kulturowego pochodzenia. Na terytorium całej federacji istnieje obecnie około 300 organizacji muzułmańskich, funkcjonujących z reguły jako zrzeszenia na prawie prywatnym.

Rewizje kantonalnych konstytucji pozwoliły doprowadzić do prawnego zaakceptowania mniejszości muzułmańskiej w siedmiu kantonach. Debaty na płaszczyźnie kantonalnej wykazują jednak, że uchwalenie nowych ustaw o statusie mniejszości religijnych napotyka na bariery ze strony demokracji bezpośredniej na szczeblu parlamentarnym (por. Freitag, Vatter 2000). Przykładowo, w kantonie Bazylea-Miasto w 1984 roku i kantonie Zurych w 2005 roku kantonalne parlamenty nie przegłosowały prawnego uznania mniejszości muzułmańskiej w obawie przed negatywnym wynikiem głosowania w ramach późniejszego referendum. Przykłady te potwierdzają restryktywny, pośredni wpływ demokracji bezpośredniej na społeczno-prawne uznanie i akceptację mniejszości religijnych. Istotne jest, o jakich mniejszościach się debatuje. W przypadku mniejszości muzułmańskiej „przeforsowanie” decyzji o liberalizacji jej statusu społeczno-prawnego jest szczególnie trudne (Helbling, Kriesi 2004: 33–58). Szwajcarscy muzułmanie są traktowani na równych prawach jako jednostki społeczne, jak wszyscy inni mieszkańcy państwa. Priorytetem dla ich praw są podstawowe prawa człowieka i obywatela oraz płynące z tego tytułu obowiązki, np. obowiązek podstawowej edukacji. Brak jednak prawnego uznania ich religii, co niewątpliwie utrudnia pośrednio ich integrację.

■ POLITYCZNA DEBATA NA TEMAT MNIEJSZOŚCI MUZUŁMAŃSKIEJ

Akceptacja kulturowego pluralizmu jest zasadą priorytetową w polityce szwajcarskiej, choćby z powodu zróżnicowania językowego i religijnego ludności. Ponieważ do kraju napłynęła cała rzesza muzułmanów, władze stanęły przed koniecznością ich integracji. Kwestia ta jest stale obecna w polityce, mimo różnic regionalnych.

Debatę polityczną na temat roli muzułmanów i ich integracji można scharakteryzować w kilku punktach.

1. Dyskusja społeczno-polityczna jest wywołana i zdominowana sytuacją poza granicami kraju, np.: atakami terrorystycznymi, karykaturami proroka Mahometa z 2006 roku lub atakami na chrześcijańskie mniejszości w krajach muzułmańskich (por. Cesari 2005).
2. Stosunek społeczeństwa do muzułmanów nie różni się zasadniczo od stosunku w innych europejskich krajach. W Szwajcarii również dominuje pogląd, że chrześcijaństwo i islam nie mogą zgodnie funkcjonować jako jedno społeczeństwo.

3. W ciągu ostatnich paru lat nastąpiła diametralna zmiana w prowadzeniu publicznej, otwartej dyskusji o islamie – mówi się i debatuje razem z muzułmanami, wcześniej mówiło się o nich bez nich. Dopiero ukazanie się w mediach karykatur proroka Mahometa i późniejsze ataki terrorystyczne w Europie doprowadziły do wciągnięcia w dyskusję również samych muzułmanów.
4. W kontaktach z muzułmanami pamięta się przede wszystkim ich przynależność religijną, a zapomina się, że większość z nich jest niepraktykująca. Nie bierze się przy tym pod uwagę innych aspektów, np. edukacji czy dotyczących ich problemów społecznych (por. Vater 2007).
5. Mimo że muzułmańska społeczność jest bardzo zróżnicowana i pochodzi z wielu krajów, to jednak w mediach przedstawiany jest jej jednolity obraz, co prowadzi do nieprawdziwego wizerunku.
6. Muzułmanie w Szwajcarii stali się swego rodzaju ofiarami sytuacji politycznej na świecie, szczególnie sytuacji w Afganistanie i Iraku, wojny w Syrii oraz powtarzających się ataków terrorystycznych.
7. W mediach pokazuje się często stereotyp muzułmanów. Do tego dochodzi pomieszanie takich pojęć, jak: religia muzułmańska, islamizm i ideologia fundamentalna islamu. Poza tym politycy konserwatywni wykorzystują negatywne opinie o muzułmanach i stereotypy do celów politycznych, np. w kampaniach wyborczych lub przed referendum.

Biorąc pod uwagę szczególną rolę kantonów w szwajcarskim systemie politycznym i prawodawstwie, należy postawić pytanie, jaka jest rola demokracji bezpośredniej w procesie prawnego uznania wyznań religijnych. Szczególnie istotna jest tutaj kwestia, dlaczego ważne jest, kto ostatecznie decyduje w tym procesie: społeczeństwo czy parlament?

Należy wziąć pod uwagę fakt, że kantonalne debaty parlamentarne są procesami bardzo złożonymi, w które wbudowane są liczne filtry ochronne i zabezpieczające, jak na przykład posiedzenia komisji i wypowiedzi ekspertów. Generują one szeroką dyskusję, która odbywa się często ponadpartyjnie i prowadzi do nieoczekiwanych wyników głosowań na forum parlamentu. Poza tym dyskusje w szwajcarskich parlamentach kantonalnych są prowadzone często nieoficjalnie i niepublicznie, co w zasadzie nie jest typowe dla organów parlamentarnych. Ten proces decyzyjny odznacza się wysokim stopniem integracji, bowiem biorą w nim udział aktorzy polityczni, którzy współpracują ze sobą przez dłuższy czas i popierają się nawzajem, nawet wbrew własnej linii politycznej. Podczas głosowania dochodzi niejednokrotnie do „wymiany” bądź wręcz do „handlu” głosami. Lobbying różnych grup interesów, który w przypadku mniejszości jest stosunkowo słaby, odgrywa przy tym bardzo ważną rolę.

W przeciwieństwie do decyzji parlamentarnych, podczas których politycy są zobligowani do uzasadnienia swoich stanowisk przed wyborcami, głosowania

powszechne (referenda) mają charakter anonimowy. Anonimowość powoduje, że każdy głosujący podejmuje decyzję bez presji jej uzasadnienia lub wyjaśnienia. Prawdopodobnie spora część głosujących głosowałaby odmiennie, gdyby była zobligowana do ujawnienia swoich decyzji.

I tu leży sedno negatywnych decyzji, dotyczących równouprawnienia religijnego muzułmanów w Szwajcarii.

■ REFERENDA KANTONALNE DOTYCZĄCE INTEGRACJI MNIEJSZOŚCI MUZUŁMAŃSKIEJ

Proces walki o uznanie mniejszości muzułmańskiej, przede wszystkim na szczeblu kantonalnym, ma w Szwajcarii długą tradycję (por. Allenbach, Sökefeld 2010). W latach 1974–2003 doszło ośmiokrotnie do głosowania na tym szczeblu na temat społeczności muzułmańskiej (por. tab. 1). W czterech wypadkach (Fryburg w latach 1982 i 1986, Berno w 1990 roku, Zurych w 2003 roku) referenda dotyczyły publicznoprawnego uznania mniejszości muzułmańskiej jako mniejszości religijnej. W każdym wypadku wynik głosowania był negatywny i społeczeństwa kantonalne wypowiedziały się zdecydowanie przeciwko przyznaniu praw religijnych tej mniejszości.

Tabela 1. Wyniki referendów kantonalnych dotyczących przyznania religijnych praw mniejszości muzułmańskiej

Kanton	Rok	Wynik (głosy na nie w %)	Udział głosujących (w %)	Forma prawna*
Wallis	1974	58,5	22,6	RO
Ticino	1975	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: opracowanie własne na podstawie danych z Departamentu ds. Statystyki w Neuchâtel:
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html>
 (dostęp: 31 lipca 2018).*

W kantonie Zurych w 1982 roku Kościoły rzymskokatolicki i protestancki były publicznoprawnie uznanymi religiami. W referendum chodziło o przyznanie takiego samego statusu pozostałym, dotąd nieuznanym ugrupowaniom religijnym. Referendum miało charakter obligatoryjny i dało wynik negatywny.

W 1986 roku w katolickim kantonie Fryburg przyznano prawa, podobnie jak w kantonie Zurych, Kościołom katolickiemu i ewangelicko-reformowanemu. W referendum zdecydowano o uznaniu publicznoprawnym pozostałych religii, w tym islamu, oraz o nowych uregulowaniach budżetowych w parafiach katolickich. Głosujący w kantonie Fryburg 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 kantonie Berno w 1990 roku, w którym trzy Kościoły miały już wtedy status publicznoprawny. Były to Kościoły: katolicki, protestancki oraz Kościół chrześcijańskokatolicki w Szwajcarii. Również w tym referendum chodziło o rozszerzenie statusu na inne religie, przede wszystkim islam i judaizm. Próba rewizji odpowiedniej ustawy została jednak przegłosowana negatywnie.

Ostatnie kantonalne referendum, dzięki któremu miało dojść do przyznania religijnej mniejszości muzułmańskiej pełni praw, odbyło się w kantonie Zurych 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 islamu. Wszystkie trzy propozycje zmian zostały przegłosowane negatywnie.

Jak widać, referenda kantonalne dotyczące wyrównania statusu prawnego religijnej mniejszości muzułmańskiej zostały przez społeczeństwa poszczególnych kantonów odrzucone.

W kantonie Zurych w 1982 roku powodem negatywnego głosowania w referendum było nastawienie partii prawicowych, które sprzeciwiły się przyznaniu praw mniejszościom niechrześcijańskim. Kampanie przeciw uznaniu statusu „nowych” mniejszości religijnych prowadziły szczególnie Szwajcarska Partia Ludowa i Akcja Narodowa, później przyłączyły się partie liberalne.

Motywy debaty politycznej, skierowanej głównie przeciwko muzułmanom i uznaniu tej religii, była obawa przed potencjalnym wpływem islamu na szeroko rozumianą edukację oraz przed zdominowaniem przez wyznawców tej religii niektórych funkcji państwa (por. Khan 2004).

W kantonie Fryburg w 1986 roku celem referendum było również podjęcie przez społeczeństwo decyzji o przyznaniu statusu publicznoprawnego nieuznanym dotąd mniejszościom religijnym, głównie wyznawcom judaizmu,

islamowi i prawosławia. Partie konserwatywne prowadziły w tych sprawach mniej intensywne kampanie negatywne. 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 Berno intensywne kampanie prowadziły, podobnie jak w Zurychu w 1982 roku, partie konserwatywne: Szwajcarska Partia Ludowa, Unia Demokratyczna i Akcja Narodowa. Liderzy 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 prawa. Sytuacja przedreferendalna Żydów berneńskich była 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 islamem może stanowić dla obydwu ugrupowań religijnych kreatywną konfrontację. Niemniej jednak społeczeństwo przychyliło się do argumentów przedstawicieli partii konserwatywnych i przegłosowało inicjatywę kantonálną na „nie”.

Kolejną próbę przyznania pełnych praw muzułmańskiej mniejszości religijnej w kantonie Zurych podjęto w 2003 roku. Już rok przed terminem referendum pojawili się ponownie na forum politycznym przedstawiciele partii konserwatywnych, czyli politycy Szwajcarskiej Partii Ludowej, oraz niektórzy politycy partii liberalnych. Głównym sloganem kampanii antymuzułmańskiej było pytanie: „Pieniądze podatników na szkoły Koranu?”, 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 bezpośrednio przed referendum, podczas której zwolennicy i przeciwnicy zarzucali sobie nawzajem kłamstwa, społeczeństwo kantonu Zurych zagłosowało negatywnie.

■ INICJATYWA I REFERENDUM „PRZECIWKO BUDOWIE MINARETÓW”

Punktem kulminacyjnym konfliktu między społeczeństwem Szwajcarii i emigrantami muzułmańskimi była inicjatywa ludowa na szczeblu federalnym i związane z nią ogólnokrajowe referendum o nazwie „Przeciwko budowie minaretów”.

Nawet teraz, po 10 latach po tym referendum, to głosowanie powszechnie wzbudza emocje w Szwajcarii, szczególnie wśród szwajcarskich muzułmanów. Dlatego warto przypomnieć przebieg ówczesnej kampanii przedreferendalnej.

Inicjatorzy tej kampanii argumentowali od 2006 roku konieczność wprowadzenia państwowego zakazu budowy świątyń muzułmańskich przede wszystkim aspektami politycznymi (Matyja 2014: 107 i nast.). Według nich minaret jest religijno-politycznym symbolem islamu i demonstrowuje potęgę tej konfesji – jest głównie polityczną oznaką siły mniejszości muzułmańskiej w Szwajcarii, a praktyki religijne nie stanowią tu kwestii pierwszoplanowej (El-Sonabati 2010). Obawiali się również, że pozwolenie na budowę będzie początkiem ustępstw wobec islamu.

Zasadniczą motywacją dla zwolenników inicjatywy była teza, że wyrażenie zgody na budowę minaretów będzie jednocześnie zagrożeniem dla wartości demokracji i jawnym przyzwoleniem na rozwój niedemokratycznych tendencji. Wysuwali też argument, że minarety nie są elementami koniecznymi dla meczetów, a zakaz ich budowy nie zagraża wolności religijnej muzułmanów (Kley, Schaer 2009: 87 i nast.).

Zwolennicy budowy minaretów, będący jednocześnie przeciwnikami inicjatywy, wyznawali pogląd, że minarety są tak samo ważne dla muzułmanów, jak wieże kościelne dla wyznawców religii chrześcijańskich. Pierwsze minarety bowiem powstały już 1500 lat temu, zaledwie 60 lat po śmierci proroka Mahometa (por. Ruthven 1998) i od tamtego czasu były nieodłączną częścią tradycji religijnej. Rozpoczęcie budowy minaretów przy meczetach powinno być symbolem uznania religii muzułmańskiej w Szwajcarii i niejako wyjściem muzułmanów z cienia dominujących religii chrześcijańskich. Dzięki temu muzułmanie mogliby się poczuć bardziej zasymilowani i uznani przez ludność. Oprócz tego minaret dla muzułmanów jest świadectwem ich tożsamości religijnej i nie zagraża innym religiom.

Przeciwnicy inicjatywy zarzucili projektodawcom zakazu budowy minaretów populizm w przededniu wyborów parlamentarnych z 21 października 2007 roku. Ich głównymi argumentami były: swoboda wyznania, wewnętrzny pokój w państwie i opinia za granicą o liberalnym i neutralnym kraju (por. Haenni, Lathion 2009).

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

Rada Federalna i obydwie izby parlamentu odrzuciły w głosowaniu inicjatywę „Przeciwko budowie minaretów” i poleciły przegłosowanie tej inicjatywy na „nie”. 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 od początku inicjatywa stała w sprzeczności z wartościami wolnego społeczeństwa i demokracji bezpośredniej. Jednocześnie rząd przeprowadził kampanię za granicą, aby osłabić tam eskalację negatywnych reakcji ośrodków politycznych, a szczególnie przedstawicieli świata muzułmańskiego.

Olbrzymia większość społeczeństwa 29 listopada 2009 roku głosowała pozytywnie, sprzeciwiając się budowie minaretów na własnym terytorium. Zaledwie w czterech kantonach (Bazylea-Miasto, Genewa, Neuchâtel i Vaud) inicjatywę „Przeciwko budowie minaretów” odrzucono, przegłosowano na „nie”.

Rada Kantonów przegłosowała w parlamencie inicjatywę również zdecydowanie pozytywnie w następujący sposób: „tak” – 19 ½ kantonu, „nie” – 3 ½ kantonu.

Gminy wiejskie zdecydowanie odrzuciły w referendum możliwość budowy minaretów na terytorium państwa (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 części włoskojęzycznej kraju (68,2% na „tak”), podczas gdy część francuskojęzyczna była 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 uprawiania przez nich praktyk religijnych (Schaer 2009b: 1). Postrzegali w swojej decyzji przy urnie obronę wartości chrześcijańskich i odwet za dyskryminację chrześcijan w niektórych krajach muzułmańskich. Stosunkowo częstym argumentem były przyczyny estetyczne: co piąty głosujący uważał, że minarety nie pasują do rodzimego krajobrazu, zdominowanego symbolami chrześcijańskimi (por. Hüttermann 2006). 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 inicjatywy (Vatter, Milic, Hirter 2011: 160). 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 cztery minarety

nie doprowadziły bowiem wcześniej do konfliktu na tle religijnym (Stüssi 2009: 596). 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 życiu (Vatter, Milic, Hirter 2011: 160), a zakaz ich budowy 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 muzułmańskich. Oprócz tego osłabia koncepcję państwa demokracji bezpośredniej, której utrzymanie niewątpliwie stało pod znakiem zapytania (por. Gross, Krebs, Stohler 2009). 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 podstawowymi (por. Stüssi 2008). 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 została przez wynik głosowania znacznie osłabiona, a suwerenność narodu obniżona do rangi absolutyzmu narodu.

Wynik referendum wykazał również fakt wpływu polityki poza granicami kraju na politykę wewnętrzną. Negatywny obraz islamu przeniknął bowiem 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 mieliby być właśnie islam i jego wyznawcy.

Według opinii ekspertów prawa międzynarodowego w neutralnym i demokratycznym państwie zostały naruszone podstawy tradycyjnej zasady praworządności. Zasada państwa prawa w sensie formalnym została zapisana w art. 5 ust. 1 konstytucji: Podstawę i granicę działalności państwowej stanowi prawo. Przyczyny przegłosowania inicjatywy przeciw budowie minaretów na „tak” były różnorodne, jednak jedna z nich zdecydowanie dominowała. W różnych badaniach opinii publicznej potwierdza się, że głosujący za inicjatywą chcieli wyrazić protest przeciw rozszerzaniu się islamu w Szwajcarii i przeciw modelowi społeczeństwa propagowanemu przez tę religię. Dla chrześcijan był to niemal automatyczny protest przeciwko obcej religii, bez uprzedzeń do jej założeń, tylko ze względu na odmiennność. Dużą rolę odegrała również pewnego rodzaju niepewność polityków i publicystów, wywołana histerią terroryzmu. Ukazywanie islamu przez wiele lat jako 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 ludności i obcokrajowców głosowało za przyjęciem inicjatywy, a więc

za zakazem budowy minaretów. Zaraz po przyjęciu inicjatywy w głosowaniu powszechnym rozpoczęła się debata na temat naruszenia zasad konstytucyjnych (Schaer 2009a: 5), podstawowych praw człowieka i obywatela oraz zmiany art. 72 konstytucji wprowadzającego zakaz budowy minaretów i relacji nowego przepisu z prawem międzynarodowym. Sugerowano nawet, aby unieważnić wyniki referendum (por. Stüssi 2008). Jest bowiem regułą, że w wypadku częściowych zmian konstytucji, które są następstwem inicjatywy ludowej, nie może dojść do konfliktu z prawem międzynarodowym. Potwierdza to art. 193 ust. 4 konstytucji: Nie mogą zostać przy tym naruszone obowiązujące postanowienia prawa międzynarodowego oraz art. 194 ust. 2 konstytucji: Zmiana częściowa musi zachować jedność materii i nie może naruszać obowiązujących postanowień prawa międzynarodowego. Podobnie rewizja konstytucji, co jest niezmiernie ważne z prawnego punktu widzenia, nie może kolidować z międzynarodowym prawem humanitarnym. Zgodnie z art. 139 ust. 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 kolidowała przede wszystkim z europejską konwencją praw człowieka, której Szwajcaria jest sygnatariuszem. Dlatego już przed głosowaniem 29 listopada 2009 roku dyskutowano nad ewentualnym unieważnieniem tej inicjatywy.

Przeciwnicy zakazu budowy minaretów powoływali się na ryzyko ograniczenia wolności religijnej i wyznaniowej i 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 muzułmanów, 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 i wyznania.

Jednocześnie decyzja społeczeństwa szwajcarskiego uważana była za odważne opowiedzenie się przeciwko wpływom islamu w Europie i w obronie wartości chrześcijańskich (por. Besemer 2002).

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, czy istnieją rozsądne granice demokracji bezpośredniej i czy taka demokracja nie jest swego rodzaju mieczem Damoklesa, zagrażającym rozwojowi społeczno-instytucjonalnemu.

■ PODSUMOWANIE

W Szwajcarii praktycznie nie dochodzi do sytuacji konfliktowych w ramach demokracji bezpośredniej między wyznawcami obu podstawowych religii chrześcijańskich – katolikami i protestantami. Natomiast na porządku dziennym występuje konflikt związany ze społeczno-prawną akceptacją mniejszości muzułmańskiej. Jest to nietypowa sytuacja w wielokulturowym 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 okrycia głowy w miejscach publicznych u muzułmank) pozostaną te same, nie chodzi tu bowiem tylko i wyłącznie o konflikt religijny w wąskim tego słowa znaczeniu, lecz o etniczno-kulturowy podział w społeczeństwie. Ów podział jest zdominowany z kolei rozłamem na zwolenników wartości tradycyjnych i narodowych z jednej strony i protagonistów otwartej i zglobalizowanej Szwajcarii z drugiej strony.

Szwajcarski system polityczny, zdominowany demokracją bezpośrednią, wpływa negatywnie na równouprawnienie mniejszości muzułmańskiej w tym kraju. Elektorat szwajcarski – wykorzystując elementy demokracji bezpośredniej – opowiada się konsekwentnie przeciwko rozszerzeniu praw politycznych i społecznych dla tej grupy religijnej.

Elity polityczne niechętnie przedstawiają ten problem na forum parlamentu – w obawie przed walką polityczną w wypadku ewentualnego referendum. W ten sposób kwestia przyznania praw muzułmanom jest przesuwana 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 natomiast usiłują te prawa ograniczać do minimum, argumentując to stanowisko obawą przed wyobcowaniem społecznym i utratą szwajcarskiej tożsamości narodowej.

Również sama mniejszość muzułmańska wpływa zasadniczo na swą pozycję i szanse równouprawnienia w społeczeństwie szwajcarskim. Muzułmanie niepotrafiący się zasymilować i reprezentujący prowokująco obce wartości mają nikle szanse na ich zaakceptowanie przez wyborców.

Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii utrudnia i spowalnia proces równouprawnienia mniejszości muzułmańskiej w tym kraju. Uzależnione jest to silnie od aktualnego nastawienia politycznego większości głosujących. Muzułmanie są w tym procesie podwójnie poszkodowani: jako obcokrajowcy i jako mniejszość niechrześcijańska.

Wyniki głosowań w ramach referendów kantonalnych i federalnych potwierdzają tę tezę. Decyzje społeczeństwa były zawsze negatywne, gdy chodziło o rozszerzenie praw wyznawców religii islamskiej. Referenda kantonalne blokowały ich równouprawnienie religijne lub doprowadzały do wprowadzenia bardziej zaostrzonych ustaw i przepisów określających prawa religijne i wyznaniowe mniejszości muzułmańskiej.

Jako naród i jako konstytuujące go jednostki, szwajcarskie społeczeństwo powinno 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 przejęciem odpowiedzialności przez elity polityczne, które są w stanie w pewnym stopniu sterować instrumentami bezpośrednio demokratycznymi w interesie sprawnego funkcjonowania wielokulturowej Szwajcarii według zasady „wielości w jedności”.

LITERATURA PRZYWOŁANA

- Allenbach Brigit, Sökefeld Martin (2010), *Muslimen in der Schweiz*, Zürich: Seismo.
- Baumann Martin (2015), *Moscheebau und Moscheebaukonflikte in der Schweiz*, w: Reinhold Bernhardt, Ernst Furlinger (red.), *Öffentliches Ärgernis? Moscheebaukonflikte in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Zürich: Theologischer Verlag, s. 91–112.
- Besemer Karl (2002), *Islam im Konflikt zwischen Modernisierung und Islamisierung*, Aachen: Shaker.
- Bundesrat gegen Bauverbot für Minarette*, Komunikat prasowy Rady Federalnej, 27.08.2008.
- Cesari Jocelyne (red.) (2005), *European Muslims and the Secular State*, Farnham: Ashgate.
- El-Sonbati Jasmin (2010), *Moscheen ohne Minarett. Eine Muslimin in der Schweiz*, Oberhofen am Thunersee: Zytglogge.
- Erhöhte Alarmbereitschaft wegen Minarett-Initiative*, „Neue Zürcher Zeitung”, 5.07.2007, <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/erhoehte-alarmbereitschaft-wegen-minarett-initiative-1.521420> (dostęp: 23 sierpnia 2018).
- Freitag Markus, Vatter Adrian (2000), *Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone*, „Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik”, nr 136, s. 579–606.

- Gianni Matteo (2010), *Muslime in der Schweiz. Identitätsprofile, Erwartungen und Einstellungen. Eine Studie der Forschungsgruppe „Islam in der Schweiz“* (GRIS), Bern.
- Gross Andreas, Krebs Fredi, Stohler Martin (2009), *Minarett-Initiative – Von der Provokation zum Irrtum*, w: Andreas Gross, Fredi Krebs, Martin Stohler (red.), *Von der Provokation zum Irrtum Band II – Menschenrechte und Demokratie nach dem Minarett-Bauverbot*, Saint-Ursanne: Éditions le Doubs.
- Haenni Patrick, Lathion Stéphane (2009), *Les minarets de la discorde. Éclairages sur un débat suisse et européen*, Gollion: Infolio.
- Helbling Marc, Kriesi Hanspeter (2004), *Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden*, „Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft“, vol. 10, issue 4, s. 33–58.
- Hüttermann Jörg (2006), *Das Minarett. Zur politischen Kultur des Konflikts um islamische Symbole*, Weinheim–München: Juventa.
- Im Wahljahr gegen Minarette*, „Der Bund“, 2.05.2007, bez autora.
- Khan Zafrullah Muhammad (2004), *Islam und Menschenrechte*, Frankfurt am Main: Verlag der Islam.
- Kley Andreas, Schaer Alexander (2009), *Gewährleistet die Religionsfreiheit einen Anspruch auf Minarett und Gebetsruf?* w: Mathias Tanner, Felix Müller, Frank Mathwig, Wolfgang Lienemann (red.), *Streit um das Minarett. Zusammenleben in der religiös pluralistischen Gesellschaft*, Zürich: Theologischer Verlag.
- Matyja Mirosław (2014), *Granice demokracji. Wpływ szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej na proces integracyjny muzułmańskiej mniejszości religijnej*, Brzeźnia Łąka: Poligraf.
- Matyja Mirosław (2016), *Dysfunkcyjność szwajcarskiej demokracji bezpośredniej*, Toruń: Wyd. Adam Marszałek.
- Porębski Andrzej (2009), *Spór o budowę minaretów w Szwajcarii – przyczynek do dialogu muzułmańsko-chrześcijańskiego*, w: Tadeusz Paleczny, Monika Banaś (red.), *Dialog na pograniczach kultur i cywilizacji*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Porębski Andrzej (2012), *Zróżnicowanie religijne Szwajcarii. Problem muzułmanów*, w: Małgorzata Bieńkowska, Andrzej Sadowski (red.), *Polityka wielokulturowości a migracje*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Richter Dagmar (2005), *Sprachenordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat: Relativität des Sprachenrechts und Sicherung des Sprachfriedens*, Berlin–Heidelberg: Springer.
- Ruthven Malise (1998), *Islam*, Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Schaer Alexander (2009a), *Minarettinitiative – Im Widerspruch zur Verfassung*, „Akzente“, no. 17 (2).
- Schaer Alexander (2009b), *Probleme lösen, nicht schaffen*, „EVP-Info des Kantons Aargau“, no. 4.
- Stüssi Marcel (2008), *Muss das Parlament die Minarettverbotsinitiative für ungültig erklären?* Luzern: Universität Luzern.
- Stüssi Marcel (2009), *Schweizer Minarettverbot. Ein Einzelfall?* „Schweizerische Kirchenzeitung“, no. 36.
- Süess Raimund, Pahud de Mortanges René (oprac.) (2017), *Annotated Legal Documents on Islam in Europe (2017): Switzerland*, Leiden: Brill.

- Vatter Adrian (2007), *Direkte Demokratie in der Schweiz: Entwicklungen, Debatten und Wirkungen*, w: Uwe Wagschal, Marcus Freitag (red.), *Direkte Demokratie im internationalen Vergleich*, Münster: LIT.
- Vatter Adrian, Milic Thomas, Hirter Hans, (2011), *Das Stimmverhalten bei der Minarettverbots-Initiative unter der Lupe*, w: Adrian Vatter (red.), *Vom Schächt- zum Minarettverbot*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Wäckerling Oliver (2014), *Das Fanal von Wangen. Der Schweizer Minarettdiskurs – Ursachen und Folgen*, Saarbrücken: AV Akademikerverlag.

Miroslaw Matyja

SWISS DEMOCRACY AND THE ISSUE OF THE MUSLIM MINORITY IN THE SWITZERLAND

Muslims in Switzerland are the third largest religious group. However, they are not legally recognized as a religion. The Swiss state is confronted with the necessity of their integration and the problem is constantly present in politics. It is a fact, that the regional differences between Muslims and other religions in Switzerland are very large. The results of referendums regarding the acceptance of the Muslim religion have been in the past only negative. The best example is the initiative and referendum „stop of minarets” in 2009.

From a legal point of view, the presence of Muslims in Switzerland provokes many challenges for the Swiss state, because the systems of these two „worlds” are fundamentally different: Muslim law is based on the Islamic religion, while the Swiss Confederation is a democratic state of law and as such is based on the will of society. Recognition of Muslims as a religious minority can take place within the framework of Swiss direct democracy only in the referendum, which is currently impossible.

Słowa kluczowe: szwajcarski system polityczny, demokracja bezpośrednia, islam, muzułmanie w Szwajcarii, szwajcarskie referendum w sprawie budowy minaretów

Keywords: Swiss political system, direct democracy, islam, Muslims in Switzerland, Swiss minaret referendum