

Politeja

Nr 1(82), 2023, s. 235-256

<https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2023.82.13>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Andrzej POREBSKI 

Uniwersytet Jagielloński

andrzej.porebski@uj.edu.pl

## KWESTIE KULTUROWE W REFERENDACH SZWAJCARSKICH W LATACH 2000-2021

### ABSTRACT Cultural Issues in Swiss Referenda between 2000 and 2021

Switzerland is one of few countries where popular referenda are an integral part of political life. These can be held on a variety of issues. Out of 186 proposals voted in the country between 2000 and 2021, this article analyses 17 related to culture in its broadest sense. The chosen examples include both specific issues as well as those fundamental to society, such as the right to abortion or the legal status of same-sex marriage. Typically, votes on cultural issues do not draw much public interest. The turnout rarely exceeds 50%, leaving decisions which affect the whole society to a minority of those eligible to vote. It should be stressed that, in some cases, referenda on cultural issues are a clear example of positivist belief that law is man-made.

**Keywords:** popular referenda, Switzerland, culture

**Słowa kluczowe:** referendum powszechne, Szwajcaria, kultura

## WPROWADZENIE

Demokracja to klasyczny wręcz przykład terminu, który łączy wysoką częstotliwość użycia z brakiem precyzji i wieloznacznością. Jak słusznie podkreśla Jacek Bartyzel, wyraz ten może oznaczać:

1. *ustrój polityczny* [wszystkie wyróżnienia moje – A.P.] *oparty na założeniu, iż źródłem oraz podmiotem (piastunem) władzy zwierzchniej jest lud, rozumiany co do zakresu rozmaicie, lecz zawsze zorganizowany jako zbiorowość obywateli;*
2. *demokratyzm*, *czyli postulującą i uzasadniającą ów typ ustroju, jak również powiązaną w jakimkolwiek stopniu z przekonaniem o społecznej i politycznej równości wszystkich ludzi, a więc egalitarystyczną ideologię społeczną oraz reprezentujące ją ugrupowania deklarujące się jako „obóz” czy stronnictwa demokratyczne;*
3. *demolatrię*, *czyli ufundowany na ideologii demokratycznej „kult” publiczny, oparty na wyznawaniu wiary w „rządy ludu” i celebrowaniu „religii” demokratycznej<sup>1</sup>.*

W prezentowanym tutaj opracowaniu brane jest pod uwagę tylko pierwsze z wyróżnionych znaczeń. Referenda szwajcarskie stanowią bowiem jedną z możliwych realizacji ustroju demokratycznego, ale realizację dosyć szczególną. O ile bowiem w zdecydowanej większości państw nowoczesnych dominuje demokracja przedstawicielska, to w nielicznych państwach i/lub w pewnych sytuacjach praktykowana jest jeszcze demokracja w formie bezpośredniej, a więc w formie dla tego ustroju pierwotnej, wzorcowej. Demokracja ateńska, ukształtowana w V wieku p.n.e., polegała wszak na podejmowaniu decyzji państwowych na zgromadzeniu ludowym<sup>2</sup>. *Ówczesny sposób pojmowania ludu jako podmiotu władzy daleki był wprawdzie od rozumienia współczesnego, i w rzeczywistości była to demokracja ograniczona do elity (dopuszczeni do udziału w głosowaniu byli tylko wolni mężczyźni), tym niemniej idea demokracji znalazła tam swoje pierwsze ucieleśnienie.*

Szwajcaria należy do nielicznej grupy państw, które *opierają swój system polityczny na demokracji bezpośredniej, nie zaś na demokracji przedstawicielskiej<sup>3</sup>*. Nie oznacza to, rzecz jasna, jakoby w tym kraju nie funkcjonowały instytucje demokracji przedstawicielskiej. Istnieje tam przecież dwuizbowy parlament, składający się z Rady Narodowej i Rady Kantonów; rząd (Rada Związkowa) i sąd (Najwyższy Trybunał Związkowy)<sup>4</sup>. Jednakże nader szeroki zakres kompetencji, jakim dysponują obywatele Konfederacji Szwajcarskiej dzięki instytucji referendum federalnego (niem. *Volksabstimmung*), sprawia, że system polityczny tego kraju słusznie bywa wskazywany jako wyjątkowy model demokracji bezpośredniej realizowanej na poziomie państwowym.

<sup>1</sup> J. Bartyzel, *Demokracja*, Radom 2002, s. 7.

<sup>2</sup> *Tamże*, s. 43.

<sup>3</sup> M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 189.

<sup>4</sup> W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996, s. 31-32.

## GENEZA, ROZWÓJ I STAN OBECNY REFERENDUM FEDERALNEGO W SZWAJCARII

Tradycja gremialnego decydowania o sprawach dotyczących społeczności lokalnej ukształtowała się w Szwajcarii w okresie późnego średniowiecza, przyjmując w niektórych najstarszych kantonach formę instytucji tzw. *Landsgemeinde*, czyli zebrania wszystkich dorosłych mężczyzn na zdolnym ich pomieścić placu. Głosowanie odbywało się przez podniesienie ręki. Stosowanie takiej procedury było możliwe tylko w kantonach na tyle niewielkich, że zebrana w jednym miejscu społeczność była w stanie się komunikować. W kantonach większych rozwijała się natomiast demokracja pośrednia.

*Landsgemeinde* funkcjonuje obecnie już tylko w dwóch kantonach Konfederacji: Glarus i Appenzell Innerrhoden. Niektóre kantony, podtrzymujące jeszcze do niedawna tradycję bezpośrednich głosowań, musiały z niej zrezygnować w następstwie uzyskania przez kobiety praw wyborczych (co miało miejsce w Szwajcarii dopiero w 1971 roku) i związanego z tym faktem podwojenia się liczby potencjalnych uczestników zebrań, których nie były już w stanie pomieścić wykorzystywane do tego place<sup>5</sup>. Szereg zaś większych kantonów nigdy nie wykształcił formuły referendów kantonalnych w formie bezpośredniej, korzystając z modelu głosowania przy urnach.

Na poziomie federalnym prawo do korzystania z referendum, czyli podstawowe narzędzia demokracji bezpośredniej, zostało wprowadzone na mocy ustawy zasadniczej w 1848 roku i zrazu odnosiło się tylko do proponowanej rewizji lub poprawek do konstytucji oraz do inicjatywy ludowej odnośnie do całkowitej rewizji konstytucji<sup>6</sup>. W późniejszych latach zakres i warunki przeprowadzania referendum powszechnego były kilkakrotnie zmieniane<sup>7</sup>. Od 1874 roku dopuszczono także możliwość tzw. referendum fakultatywnego w odniesieniu do całości legislacji. Każda ustawa przyjęta przez parlament mogła zostać skierowana do potwierdzenia lub odrzucenia w referendum, o ile obywatelski komitet referendalny zebrałby w tej sprawie przez trzy miesiące przynajmniej 50 tys. podpisów lub zażądałoby tego co najmniej osiem kantonów. Od 1977 roku wydłużono do 18 miesięcy czas na zbieranie podpisów, pozostawiając niezmienną wymaganą ich liczbę<sup>8</sup>. Natomiast od 1891 roku istnieje także możliwość tzw. ludowej inicjatywy konstytucyjnej – obywatele mogą złożyć wniosek o zmianę zapisu konstytucyjnego w wybranej sprawie, jeśli tylko wniosek taki poprze co najmniej

<sup>5</sup> H. Stadler, *Landsgemeinde*, [w:] *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, [online] <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010239/2021-01-18/>, 10 IV 2023; A. Vatter, *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii. Historia, debaty i skutki*, [w:] *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011, s. 28-71.

<sup>6</sup> W. Linder, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej*, [w:] *Demokracja bezpośrednia...*, s. 15.

<sup>7</sup> Pisałem o tym w artykule pt. „Obcy” we współczesnej Szwajcarii. *Problematyka imigrancka w referendach federalnych po 2000 roku*, „Journal of Modern Science” 2021, vol. 46, no. 1, s. 11–27.

<sup>8</sup> H. Florkowska-Frančić, *Ewolucja głosowań federalnych w Szwajcarii w latach 1848-2010*, [w:] *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*, red. B. Wiśniewska-Paź, Kraków 2013.

50 tys. osób. Po 1977 roku warunkiem jest zebranie 100 tys. podpisów w ciągu 18 miesięcy. Podwojona liczba wymaganych podpisów jest następstwem przyznania w Szwajcarii praw wyborczych kobietom. Reasumując, nowoczesna demokracja bezpośrednia na poziomie federalnym we współczesnej Szwajcarii obejmuje: (a) obligatoryjne referendum konstytucyjne, bez przeprowadzenia którego nie może zostać wprowadzona żadna zmiana w konstytucji, (b) referenda opcjonalne, za pomocą których suweren ma możliwość zablokowania każdej ustawy przyjętej przez parlament, o ile tylko „wygra” referendum, a wcześniej zbierze pod stosownym wnioskiem 50 tys. podpisów w ciągu 100 dni, oraz (c) inicjatywę ludową, czyli prawo do zaproponowania zmian w konstytucji, o ile wniosek w tej sprawie poprze 100 tys. obywateli w ciągu 18 miesięcy<sup>9</sup>. Warto dodać, że do lutego 2017 roku odnotowano łącznie 446 przypadków rozpoczęcia procedury inicjatywy obywatelskiej, ale tylko w 324 z nich udało się zebrać wymaganą liczbę podpisów, 209 dotarło do etapu przeprowadzenia referendum, a tylko 22 – czyli 5% – uwieńczonych zostało sukcesem w postaci przyjęcia inicjatywy w referendum przez naród i kantony<sup>10</sup>. W praktyce procedura inicjatywy obywatelskiej jest długotrwała, wszystkie jej etapy zabrać mogą nawet sześć lat. Wskazana wyżej stosunkowo niska skuteczność tej procedury nie oznacza jednak, że jest ona niepotrzebna, patrząc bowiem w perspektywie długofalowej, stanowi dobrą okazję do wyjścia przez mniejszości na ogólnopolską scenę polityczną, nagłośnienia swojego punktu widzenia na określone sprawy i poznania stanowiska społeczeństwa.

Terminy referendów ustala się z dużym wyprzedzeniem. Obecnie (połowa 2022 roku) terminy referendów zostały już zaplanowane do końca 2041 roku<sup>11</sup>. Sam akt głosowania przyjmuje jedną z trzech form: wrzucenia głosu do urny w lokalu referendalnym, wysłania głosu pocztą lub przekazania głosu drogą elektroniczną (co jest już możliwe w większości kantonów, ale jeszcze nie we wszystkich)<sup>12</sup>.

Jak wynika z przedstawionych wyżej informacji, przedmiotem referendum federalnego może się stać bardzo szeroki wachlarz spraw prawnych, gospodarczych, politycznych, społecznych czy kulturowych. Tej ostatniej kategorii poświęcone będą dalsze analizy.

Na koniec warto dodać, że kancelaria federalna (*Bundeskanzlei*) prowadzi na swojej stronie internetowej archiwum wszystkich głosowań referendalnych, dzięki któremu dostępne są nie tylko dane liczbowe, takie jak frekwencja, rozkład głosów na poziomie kantonów i federacji czy ostateczny rezultat, ale także analiza argumentacji stron i prowadzonych negocjacji politycznych<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> B. Kaufmann, *Modern...*, s. 9.

<sup>10</sup> *Tamże*, s. 11.

<sup>11</sup> Blanko-Abstimmungstermine, [online] [https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_1\\_3\\_3\\_1.html](https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_1_3_3_1.html), 10 IV 2023.

<sup>12</sup> Zob. M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań 2012.

<sup>13</sup> *Chronologie Volksabstimmungen*, [online] [https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html), 10 IV 2023.

## PROBLEMATYKA KULTUROWA W REFERENDACH SZWAJCARSKICH W LATACH 2000-2021

Pojęcie problematyki kulturowej jest nieostre, stąd też rozstrzygnięcie, ile referendów oraz które z nich w Szwajcarii dotyczyły tego akurat obszaru, jest sprawą dyskusyjną. Według mojej oceny na 186 wniosków referendalnych poddanych pod głosowanie w latach 2000-2021 szeroko rozumianych spraw kulturowych dotyczyło tylko 17 z nich, a więc nieco ponad 9%. Mówiąc o szeroko rozumianych sprawach kulturowych, mam na myśli to, że w swojej analizie uwzględniłam referenda dotyczące fundamentalnych wartości ludzkich, takich jak ochrona życia nienarodzonych, ale także związków partnerskich, pornografii, kwestii wyznaniowych, kultury popularnej, polityki rodzinnej i młodzieżowej, etyki biznesowej, sporu o fiskalne upośledzenie małżeństw, dyskryminacji z uwagi na orientację seksualną czy zasłaniania twarzy w przestrzeni publicznej.

Aktywność społeczeństwa w referendach dotyczących spraw kulturowych była w analizowanym 20-leciu różna. Najniższy odsetek uczestnictwa (41,69%) odnotowano w przypadku głosowania nad zmianą w kodeksie karnym i wojskowym prawie karnym, a dotyczącym dyskryminacji i nawoływania do nienawiści z powodu orientacji seksualnej, zaś najwyższy (63,25%) podczas referendum w sprawie podatkowego „karania” małżeństw. Różna też była siła poparcia bądź dezaprobaty w stosunku do wniosków poddawanych pod głosowanie. Maksymalna polaryzacja ujawniła się podczas referendum nad ochroną życia nienarodzonych (przeciw 81,8% : za 18,2% głosów oraz wszystkie kantony przeciwko wnioskowi), zaś najmniejsza (przeciw 50,8% : za 49,2%, oraz kantony przeciw  $5 + 3 \times \frac{1}{2}$  : za  $15 + 3 \times \frac{1}{2}$ <sup>14</sup>) w odniesieniu do podatkowego „karania” małżeństw.

A oto bardziej szczegółowa analiza referendów dotyczących kwestii kulturowych odbytych w latach 2000-2021.

### 1. O zmianę szwajcarskiego kodeksu karnego – przerywanie ciąży (2 czerwca 2002 roku)

Przerwanie ciąży było dotychczas w szwajcarskim kodeksie karnym kwalifikowane jako czyn karalny. Sąd mógł odstąpić od karania w nielicznych, ściśle określonych przypadkach.

Wobec toczącej się od lat dyskusji na temat możliwości przerywania ciąży, która to dyskusja nie doprowadziła do żadnych istotnych zmian prawnych, oraz wobec daleko

<sup>14</sup> Ten nieco skomplikowany zapis oddaje fakt głosowania przez kantony dysponujące po jednym głose (jest takich kantonów 20) oraz przez 6 kantonów (*nota bene* niegdyś nazywanych półkantonami – np. Bazylea-Miasto i Bazylea-Okręg), które dysponują połową głosu. Tak więc głosy kantonalne sumują się do 23, które pochodzą od 20 „zwykłych” kantonów i sześciu „półkantonów” (art. 142 ust. 4).  $20 \times 1 + 6 \times \frac{1}{2} = 20 + 3 = 23$ . Należy dodać, że *wynik głosowania ludowego w kantonie oznacza głos tego kantonu* (art. 142 ust. 3 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej).

idącego zróżnicowania w tej kwestii pomiędzy poszczególnymi kantonami, rząd zdecydował się przedstawić własną propozycję. Jej istota polegała na dopuszczalności przerwania ciąży do 12 tygodnia, o ile kobieta zażąda tego na piśmie i wskaże, iż znajduje się w trudnym położeniu oraz uzyska poradę lekarską. Przerwanie ciąży trwającej dłużej niż 12 tygodni może nie być karalne tylko w przypadku poważnego zagrożenia dla zdrowia fizycznego lub psychicznego ciężarnej.

Komitet referendalny, zawiązany w celu odrzucenia tej propozycji rządowej, wskazał na niedopuszczalność legalizacji aborcji w jakimkolwiek stadium trwania ciąży, gdyż godzi to w godność życia ludzkiego. Warunki dopuszczalności aborcji nawet po upływie 12. tygodnia są zaś w proponowanej ustawie tak elastyczne i niedookreślone, że w praktyce umożliwiają aborcję do momentu narodzin dziecka.

Strona rządowa zachęcała do poparcia proponowanych przez siebie zmian ustawowych (co oznaczałoby odrzucenie wniosku referendalnego), odwołując się do prawa kobiety do samodzielnego i odpowiedzialnego decydowania o sobie, czyli powielala standardową argumentację zwolenników aborcji, w której to argumentacji absolutyzuje się prawo kobiety ciężarnej do wyboru, ale pomija się fakt odpowiedzialności kobiety nie tylko za swoje życie, ale także za życie nienarodzonego dziecka.

Pod głosowanie w referendum poddana została także druga propozycja komitetu referendalnego, zgłoszona w ramach inicjatywy ludowej – Dla matki i dziecka, która dodatkowo, w formie pozytywnej, zmierzała do realnego wspierania matek oczekujących dziecka, a znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub rodzinnej (zob. pkt 2).

## **2. Dla matki i dziecka – o ochronę dzieci nienarodzonych i pomoc matkom znajdującym się w potrzebie; inicjatywa ludowa (2 czerwca 2002 roku)**

Realizacja konstytucyjnego obowiązku wspierania ciężarnych kobiet przez kantony sprządza się zazwyczaj do poradnictwa. Dlatego też komitet referendalny domagał się udzielania faktycznej, wymiernej pomocy kobietom ciężarnym. Wskazywano też na zawarte w konstytucji prawo do życia, przysługujące również osobom nienarodzonym oraz na kwestię urazu poaborcyjnego.

Rząd wzywał obywateli do odrzucenia tego wniosku, wskazując na to, że jego przyjęcie oznaczałoby w praktyce całkowity zakaz aborcji, pozbawiłoby kobiety prawa do samodzielnego decydowania, prowadziłoby do rozkwitu podziemia aborcyjnego oraz zmuszałoby do donoszenia ciąży pochodzącej z przestępstwa. Podobnie jak w przypadku zmian w kodeksie karnym strona rządowa skupiła się wyłącznie na niektórych aspektach perspektywy kobiet ciężarnych, pomijając zupełnie perspektywę słabszego uczestnika trudnej sytuacji – nienarodzonego dziecka.

W referendum przeprowadzonym 2 czerwca 2002 roku suweren postąpił zgodnie z zaleceniem strony parlamentarno-rządowej, tj. poparł ustawę o zmianie kodeksu karnego w sprawach aborcji oraz odrzucił wnioski o ochronę życia nienarodzonych i otoczenie opieką ciężarnych kobiet.

### 3. Ustawa o związkach partnerskich (5 czerwca 2005 roku)

Zapisy ustawy przewidują możliwość rejestrowania związków partnerskich między niespokrewnionymi osobami tej samej płci, wyposażając je przy tym w niektóre prawa przysługujące dotychczas związkom małżeńskim oraz nakładając na nie podobne obowiązki na obszarach takich jak prawo spadkowe, ubezpieczenia społeczne, podatki czy regulacja pobytu cudzoziemców. Wykluczona jest natomiast adopcja dzieci i stosowanie procedur medycznych dotyczących reprodukcji (sztuczne zapłodnienie).

Strona społeczna zgłosiła wniosek referendalny przeciwko tej ustawie, wskazując na zagrożenia dla utrwalonej w prawie i realizowanej funkcji małżeństwa i rodziny. Przede wszystkim podnoszono zapewnienie wsparcia i rozwoju wspólnoty narodowej. To dzięki tej podstawowej funkcji instytucja małżeństwa cieszy się określonymi przywilejami. Bez małżeństwa i rodziny nie byłaby możliwa reprodukcja biologiczna i kulturowa społeczeństwa. Wskazywano także, iż dotychczasowy stan prawny jest wystarczający dla zabezpieczenia par homoseksualnych, jeśli chodzi o ich położenie społeczne i finansowe. Tak więc jednakowe potraktowanie związku małżeńskiego i związku partnerskiego będzie dla społeczeństwa mylącym sygnałem. W przyszłości zaś zapewne pojawią się dalej idące żądania – przyznanie prawa do adopcji dzieci i do sztucznego zapłodnienia. Były to zresztą – jak się okazało 16 lat później – obawy jak najbardziej uzasadnione. W 2021 roku, w wyniku przeprowadzonego referendum związki partnerskie zostały prawnie zrównane z małżeństwem, uzyskując tym samym prawo do adopcji dzieci, zaś pary lesbijskie do korzystania ze sztucznego zapłodnienia (zob. pkt 17).

Strona rządowo-parlamentarna zaleciła uczestnikom referendum przyjęcie ustawy. Tak też się stało. 58% uczestników referendum poparło prawo do rejestracji związków partnerskich.

### 4. O nieprzedawnianiu przestępstw pornograficznych wobec dzieci (30 listopada 2008 roku)

Molestowane seksualnie oraz wykorzystywane w celach pornograficznych dzieci bardzo często są w stanie dochodzić sprawiedliwości dopiero po upływie wielu lat. Strona społeczna zgłosiła zatem inicjatywę, aby w przypadku tego szczególnie bolesnego przestępstwa całkowicie zrezygnować z okresu przedawnienia.

Strona rządowa nie podzieliła punktu widzenia wnioskodawców, uważając, że proponowane rozwiązanie nie doprowadzi do wyrugowania tego ze wszech miar naganego zjawiska, a ponadto w samym wniosku znajdują się sformułowania nieprecyzyjne, zwłaszcza gdy chodzi o wskazanie na *dzieci przed okresem dojrzewania* oraz na *przestępstwa seksualne i pornograficzne*. Niejednoznaczność tych sformułowań mogłaby skutkować trudnościami w dowodzeniu winy oraz niejednakową karą za podobne przestępstwa. Tym niemniej sformułowana została alternatywna propozycja, aby 15-letni okres wymagany dotychczas do przedawnienia był liczony nie od momentu wyrządzenia krzywdy, ale dopiero od momentu osiągnięcia przez ofiarę pełnoletności, a także poszerzony został katalog przestępstw podlegających nowej regulacji o gwałty na nieletnich.

Rząd i parlament zaleciły zatem odrzucenie wniosku strony społecznej. Jednak suweren wyraził poparcie dla inicjatywy ludowej i w referendum zdecydował o jej przyjęciu.

**5. O rozsądną politykę odnośnie do konopi i skuteczną ochronę młodzieży oraz  
6. O przyjęcie nowelizacji ustawy o środkach narkotycznych i substancjach psychotropowych (30 listopada 2008)**

Problem narkomanii był w Szwajcarii dyskutowany od dawna. W połowie lat 90. złożony został wniosek w ramach inicjatywy ludowej, który postulował odstąpienie od karalności za używanie konopi (marihuany). Strona rządowa przygotowała w tej sprawie nowelizację dotychczas obowiązującej ustawy, która miała wykorzystać kantonalne doświadczenia w walce z narkomanią, a zwłaszcza pozytywne rezultaty stosowania zasady czterech filarów: prewencji, terapii, minimalizacji szkód i karaniam. Zasada ta miała być nadal utrzymana jako podstawa polityki, teraz już na poziomie federalnym. Wspomniana nowelizacja nie zadowoliła jednak autorów wniosku referendalnego, którzy uznali szwajcarską politykę walki z narkomanią za nieskuteczną, kosztowną i niedostatecznie nakierowaną na abstynencję.

Autorzy wniosku domagali się oddzielnego potraktowania konopi indyjskich (marihuany). Z jednej strony chcieli zniesienia kar za ich używanie oraz zezwolenia na uprawę na własne potrzeby, z drugiej zaś wprowadzenia kontroli podaży, wzmocnienia ochrony młodzieży i zakazu reklamy.

Rząd i parlament postulowali odrzucenie tego wniosku, obawiając się – w przypadku legalizacji używania marihuany – problemów w stosunkach z ONZ, z którą Szwajcarię wiąży różnego rodzaju konwencje, a także z sąsiednimi krajami. Podnoszono też nieprecyzyjność wniosku referendalnego w istotnych kwestiach, takich jak odróżnienie uprawy na własny użytek od uprawy z innym przeznaczeniem oraz niemożność ilościowego określenia dawki „na własny użytek”. Problem narkomanii, zwłaszcza wśród młodzieży, jest poważny i należy rozwiązywać go całościowo, a nie tylko w odniesieniu do jednej substancji. Tak więc rząd i parlament wezwali do odrzucenia inicjatywy ludowej oraz do przyjęcia nowelizacji ustawy o środkach narkotycznych i substancjach psychotropowych. Suweren w obydwu przypadkach postąpił zgodnie z sugestią strony rządowej.

**7. Przeciw budowie minaretów; inicjatywa ludowa (29 listopada 2009 roku)<sup>15</sup>**

Kiedy w 2008 roku zgłoszona została inicjatywa ludowa zmierzająca do zakazu budowania w Szwajcarii minaretów, w kraju znajdowały się już cztery takie budowle. Trzeba zaznaczyć, że treść wniosku nie dotyczyła świątyń muzułmańskich, czyli meczetów, lecz towarzyszących im wieżyczek nazywanych minaretami, z których duchowny nawołuje wiernych do przyjścia na modlitwę.

<sup>15</sup> Szerzej pisałem o tym referendum w rozdziale pracy zbiorowej zatytułowanym; zob. A. Porębski, *Spór o budowę minaretów w Szwajcarii – przyczynek do dialogu muzułmańsko-chrześcijańskiego*, [w:] *Dialog na pograniczach kultur i cywilizacji*, red. T. Paleczny, M. Banaś, Kraków 2009, s. 227-240.



Autorzy wniosku wskazywali na to, że w ciągu ostatniego ćwierćwiecza liczebność muzułmanów w Szwajcarii wzrosła prawie 10-krotnie. Żadna inna grupa wyznaniowa nie wykazuje tak dynamicznego wzrostu. Islam zaś nie jest wyłącznie grupą religijną, ale rości sobie prawo do ingerowania w porządek prawny i polityczny kraju, w którym zamieszkują jego wyznawcy. Wieże minaretów są symbolicznym wyrazem dążeń do przejmowania władzy, a w dalszej kolejności do kształtowania porządku społecznego na modłę religijną. Przywołano w tym kontekście wypowiedź ówczesnego premiera (a od 2014 roku prezydenta) Turcji, Recepta Tayyipa Erdoğan, że *demokracja to tylko pociąg, do którego wsiadamy, aby dotrzeć do celu. Meczetory to nasze koszary, minarety to nasze bagnety, kopuły to nasze hełmy, zaś wierni to nasi żołnierze*<sup>16</sup>. Same zaś minarety nie są częścią budynku wyznaniowego wymaganą przez Koran. Na świecie są tysiące meczetów bez minaretów, co w niczym nie oznacza utrudnień dla praktyk religijnych muzułmanów. Zgoda na budowanie minaretów pociąga za sobą zgodę nie tylko na krzykliwe nawoływania muezzinów do codziennej modlitwy, ale także na inne praktyki, takie jak przymusowe zawieranie małżeństw, noszenie burek czy obrzezanie dziewczynek. Obrona tradycyjnych i zapisanych w konstytucji szwajcarskiej wartości jest nie do pogodzenia z przyzwoleniem na ekspansję islamu. Kto nie chce respektować tych wartości, dla tego nie ma w Szwajcarii miejsca.

Zdaniem strony rządowej i parlamentarnej zgłoszony wniosek sprzeciwia się licznym prawom konstytucyjnym oraz ogólnie uznanym prawom człowieka, w tym zwłaszcza prawu do wolności religijnej oraz zakazowi dyskryminacji. W przypadku przyjęcia go w referendum porządek prawny i społeczny kraju nie zostanie umocniony. Pokój religijny, będący od lat jednym z fundamentów życia społecznego w Szwajcarii, dozna uszczerbku. Władze Szwajcarii nie są ślepe na fakt istnienia wśród muzułmanów także grup ekstremistycznych, jednak przeciwdziałanie ich dążeniom może być skutecznie realizowane przez odpowiednie służby państwowe, zaś zakaz budowy minaretów tego problemu nie rozwiąże. Co gorsza, może doznać uszczerbku wizerunek Szwajcarii za granicą, a w konsekwencji mogą być zagrożone interesy polityczne i gospodarcze kraju. Strona rządowa zatem zachęcała obywateli do odrzucenia wniosku.

Tym razem suweren podzielił argumentację komitetu referendalnego, dosyć licznie udał się do urn (53,7%) i poparł inicjatywę ludową stosunkowo dużą większością głosów zarówno indywidualnych (57,5% głosów za wnioskiem), jak i kantonalnych (17 i 5/2 głosów za wnioskiem). W rezultacie do art. 72 Konstytucji dopisany został ustęp 3. mówiący o zakazie budowy minaretów w Szwajcarii.

Nieoczekiwany wynik referendum odbił się burzliwym echem w samej Szwajcarii, a także poza jej granicami. Niektóre kraje arabskie groziły nawet wycofaniem lokat ze szwajcarskich banków. Jednak jeszcze podczas trwania kampanii przedreferendalnej Walter Wobmann, przewodniczący Komitetu Egerkingera, czyli autora wniosku referendalnego, podkreślał, że ta społeczna inicjatywa nie jest wymierzona przeciwko islamowi jako takiemu i w żadnym stopniu nie gwałci konstytucyjnej zasady wolności

<sup>16</sup> *Volksabstimmung vom 29. November 2009 Erläuterungen des Bundesrates, Herausgegeben von Bundeskanzlei*, Bern 2009, s. 27.

religijnej, czego dowodem jest istnienie w Szwajcarii setek meczetów. Chodzi natomiast o wyrażenie sprzeciwu przeciwko ekspansji politycznej muzułmanów, w tym także narzucaniu islamskiego prawa – szariatowi<sup>17</sup>.

Komentarze wychodzące ze środowisk naukowych wskazywały natomiast na przyczyny natury socjologicznej, które złożyły się na tak zaskakujący wynik referendum. Mówiono mianowicie o obecnym w Szwajcarii, ale także innych krajach europejskich, napięciu między etniczną a polityczną koncepcją narodu, o braku zgody na integrację z imigrantami w krajach wielokulturowych i wreszcie o bezkrytycznym utożsamieniu budowy minaretów z promowaniem skrajnych odłamów islamu<sup>18</sup>.

## 8. Ustawa o promocji muzyki młodzieżowej (kontrpropozycja do inicjatywy ludowej Jugend + Musik) (23 września 2012 roku)

W 2008 roku w ramach inicjatywy ludowej zgłoszony został wniosek o silniejsze wsparcie kształcenia muzycznego młodzieży. Zdaniem strony rządowej treść tego wniosku zbyt mocno ingerowała w edukacyjne kompetencje kantonów, dlatego też parlament przygotował własny projekt muzycznego kształcenia młodzieży i promowania muzyki młodzieżowej. Na podstawowe składniki tego projektu złożyły się: zobowiązanie federacji i kantonów do wspierania edukacji muzycznej, określenie celów kształcenia muzycznego, przygotowanie wartościowych lekcji muzyki w szkołach, zapewnienie młodzieży możliwości udziału w zajęciach muzycznych w czasie wolnym oraz specjalne wsparcie dla uzdolnionych muzycznie młodych osób.

Ponieważ społeczny komitet referendalny wycofał swój wcześniejszy wniosek, w referendum głosowano już tylko nad propozycją parlamentarną. Suweren poparł ją z rzadko spotykaną determinacją. Blisko trzy czwarte obywateli uprawnionych do głosowania oraz wszystkie kantony opowiedziały się za wnioskiem.

## 9. O ochronę przed biernym paleniem; inicjatywa ludowa (23 września 2012 roku)

Istotą wniosku zgłoszonego przez stronę społeczną było zaostrenie przepisów obowiązujących już w Szwajcarii od 2010 roku, zapewniających obywatelom dosyć daleko posuniętą ochronę przed biernym paleniem tytoniu. Obowiązująca regulacja zabraniała palenia w ogólnie dostępnych pomieszczeniach i pojazdach. Pracodawcy zobowiązani byli do tworzenia dla pracowników specjalnie wydzielonych palarni. Obiekty gastronomiczne o powierzchni mniejszej niż 80 m<sup>2</sup> mogły określić się jako dostępne dla palaczy, ale zatrudniona w nich obsługa musiała wyrazić zgodę na pracę w takich pomieszczeniach, zaś obiekt musiał być wyposażony w sprawną wentylację. Większe obiekty musiały natomiast wydzielić wspomniane wyżej palarnie.

<sup>17</sup> A. Porębski, „Obcy” we współczesnej Szwajcarii. Problematyka imigrancka w referendach federalnych po 2000 r., „Journal of Modern Science” 2021, vol. 46, no. 1, s. 11-27.

<sup>18</sup> Zob. M. Antonsich, P.I. Jones, *Mapping the Swiss Referendum on the Minarets’ Ban*, „Political Geography” 2010, vol. 29, no. 2, s. 57-62.

Proponowane zaostrzenie przepisów zapewniających ochronę przed biernym paleniem polegać miało na powszechnym zakazie palenia w miejscach pracy (nawet na wydzielonych stanowiskach jednoosobowych) oraz w ogólnie dostępnych pomieszczeniach, w szczególności na zakazie funkcjonowania obiektów gastronomicznych „dla palaczy”.

Strona rządowo-parlamentarna sugerowała odrzucić wniosek społeczny, wskazując na jego zbyt daleko idącą restryktywność, ale także na znaczną poprawę sytuacji osób niepalących dzięki wprowadzonej dwa lata wcześniej regulacji. Po co burzyć dobry kompromis osiągnięty dzięki długoletnim dyskusjom? Suweren podzielił stanowisko władz i zdecydowanie odrzucił projekt zgłoszony w ramach inicjatywy ludowej (66% głosów i wszystkie kantony z wyjątkiem jednego – przeciw).

### **10. Ustawa w sprawie polityki rodzinnej (3 marca 2013 roku)**

Powszechnie występująca aktywność zawodowa obojga rodziców sprawia, że coraz trudniej jest pogodzić wymogi życia rodzinnego oraz chęć kształcenia się z wymogami pracodawców. Wprawdzie dotychczasowe prawodawstwo oferuje rodzicom różnorakie wsparcie (urlopy i świadczenia macierzyńskie, dodatki rodzinne, ułatwienia podatkowe), ale jest ono niewystarczające. Obowiązująca konstytucja nie daje podstaw do silniejszego zaangażowania się federacji i kantonów w pomoc rodzinom. Strona parlamentarna, uznając kluczowe znaczenie rodziny w państwie, zaproponowała umieszczenie w konstytucji zapisu, który umożliwi mierzenie się z wyzwaniem opieki nad dziećmi, wychowywania dzieci i kształcenia się z równoczesnym wykonywaniem pracy zawodowej. Proponowany zapis zobowiązywałby kantony do zapewnienia rodzicom dobrowolnego dostępu do żłobków, przedszkoli, stołówek, ale także dawałby podstawy do podejmowania odpowiednich kroków na poziomie federacji.

Wniosek parlamentu został w głosowaniu odrzucony. Wprawdzie za wnioskiem opowiedziała się większość uczestników referendum (54,3%), ale zabrakło większości wśród kantonów (11 i 4/2 głosów przeciwko).

### **11. Inicjatywa rodzinna: odliczenia podatkowe także dla rodziców wychowujących samodzielnie dzieci; inicjatywa ludowa (24 listopada 2013 roku)**

Począwszy od 2011 roku, system wsparcia dla rodziców wychowujących dzieci, czy to w pełnej rodzinie, czy to samotnie, przewidywał w Szwajcarii częściowe lub nawet całkowite odliczenie od dochodów tych wydatków, które związane są z opieką zewnętrzną nad dziećmi (opłaty za żłobek lub przedszkole, wynagrodzenie dla wynajętej opiekunki). W odniesieniu do podatków federalnych maksymalna kwota odliczenia wynosiła 10 100 CHF rocznie za jedno dziecko, zaś w odniesieniu do podatków kantonalnych i gminnych mogła być jeszcze większa. Dodatkowo rodzice mogli korzystać z obniżonych taryf za różne usługi.

Zgłoszona inicjatywa ludowa zmierzała do tego, aby umożliwić korzystanie ze zwolnień podatkowych także tym rodzicom, którzy nie zlecają nikomu opieki nad swoimi

dziećmi, lecz wychowują je samodzielnie, i to przynajmniej w takiej wysokości, jak to miało miejsce w przypadku opieki zleconej na zewnątrz. W przeciwnym razie podtrzymana zostanie dyskryminacja rodziców samodzielnie opiekujących się dziećmi. Gdyby zaś wniosek został przyjęty, to nie tylko doszłoby do równego traktowania wszystkich rodziców, ale także zmniejszyłoby się zapotrzebowania na żłobki i przedszkola, opłacane wszak z pieniędzy publicznych, a w konsekwencji można by zmniejszyć kwoty płaconych podatków. Nie bez znaczenia jest także aspekt uniknięcia „upaństwowienia” dzieci oraz większy zakres wolności w wyborze modelu rodziny.

Strona rządowo-parlamentarna podniosła, że we wniosku brakuje precyzyjnego określenia, jak wyliczać wielkość żądanego odliczenia, jak również to, że w przypadku przyjęcia wniosku w referendum pojawi się ogromne obciążenie dla budżetu, sięgające 1 miliarda CHF rocznie. Odrzucono także argument o dyskryminacji rodziców samodzielnie sprawujących opiekę nad dziećmi, jako że taki rodzaj opieki nie generuje dodatkowych kosztów. Przyznanie im zatem prawa do odliczeń podatkowych stanowiłoby nieuzasadniony przywilej. Pożądanym modelem rodziny powinni wybierać sami rodzice. Wspieranie modelu tradycyjnego (co leży u podłoża zgłoszonej inicjatywy) uderzałoby w model rodziny z dwojgiem rodziców aktywnych zawodowo, a taki model, zdaniem ustawodawcy, gwarantuje zasada równouprawnienia kobiet i mężczyzn, zawarta w konstytucji. I na koniec – aktywność zawodowa kobiet przyczynia się do wzrostu gospodarczego. Stąd też zachęta ustawodawcy do odrzucenia inicjatywy ludowej.

Suweren odrzucił inicjatywę ludową znaczną większością głosów indywidualnych oraz kantonalnych.

## **12. Pedofilom nie wolno pracować z dziećmi; inicjatywa ludowa (8 maja 2014 roku)**

Na gruncie dotychczasowego prawa możliwości izolowania sprawcy i ofiary molestowania seksualnego były ograniczone. W istocie takie zapobieganie kolejnym krzywdzącym aktom odnosiło się tylko do obszaru aktywności zawodowej sprawcy i do okresu pięciu lat od popełnienia czynu. Natomiast w przypadku klubów sportowych, stowarzyszeń czy organizacji ofiara nie mogła liczyć na skuteczną pomoc. Inicjatywa ludowa zmierzała zatem do tego, aby sprawcy molestowania seksualnego tracili prawo nie tylko do uprawiania zawodu, ale także by tracili prawo do każdego rodzaju aktywności związanej z pracą z dziećmi.

Wprawdzie w grudniu 2013 roku parlament przyjął ustawę w tej sprawie, której zapisy znacząco zaostrzyły kary dla sprawców przestępstw seksualnych wobec dzieci i osób podległych służbowo, jednak, zdaniem autorów inicjatywy ludowej, kary tam określone są zbyt łagodne. Dlatego też wezwano uczestników referendum do głosowania za wnioskiem. Natomiast wobec braku jednomyślności po stronie rządowo-parlamentarnej nie sformułowano tam zalecenia dla głosujących.

Suweren zdecydowaną większością poparł inicjatywę ludową (63,5% głosów za i wszystkie kantony).

### **13. Wzmocnić rodziny! Dodatki rodzinne i edukacyjne wolne od podatków; inicjatywa ludowa (18 marca 2015 roku)**

Inicjatywa miała na celu wsparcie rodzin z dziećmi. Chodziło o zwolnienie z podatku otrzymywanych przez nie dodatków rodzinnych i szkolnych (edukacyjnych).

Komitet referendalny podnosił, że ok. 20% wypłacanych dodatków wraca do kasy federacji w formie podatków, co podaje w wątpliwość sens ich przyznawania. Stąd też wezwanie komitetu do przyjęcia inicjatywy ludowej.

Strona rządowo-parlamentarna wskazała natomiast, że od 2009 roku dodatki rodzinne i edukacyjne wynoszą w Szwajcarii odpowiednio co najmniej 200 i 250 CHF, zaś kantony mogą te kwoty jeszcze podwyższyć. Także w sferze podatkowej federacja na różne sposoby uwzględnia sytuację rodzin z dziećmi. Jeśli uwzględnić także zwolnienia w podatkach kantonalnych i gminnych, to roczne obciążenie budżetu (luka w przychodach) z tego tytułu szacowane jest na ponad 3,5 mld CHF. Przyjęcie wniosku referendalnego powiększyłoby tę lukę w przychodach federacji, kantonów i gmin o kolejny miliard. Wnioskodawcy nie wskazują źródła jej wypełnienia. Co więcej, największe zyski z proponowanego zwolnienia podatkowego odczułyby rodziny najzamożniejsze, zaś rodziny ubogie – niewielkie bądź żadne. I wreszcie – przyjęcie wniosku zapewne otworzyłyby drogę do kolejnych żądań mających na celu zwolnienia podatkowe, co postawi pod znakiem zapytania zasadę sprawiedliwości podatkowej i społecznej spójności.

Biorąc to pod uwagę, wezwano do odrzucenia inicjatywy ludowej. Tak też się stało. Suweren znaczną większością głosów indywidualnych i głosów kantonów odrzucił inicjatywę ludową.

### **14. Za małżeństwem i rodziną – przeciw karze małżeńskiej; inicjatywa ludowa (28 lutego 2016 roku)**

Najwyższy Trybunał Związkowy orzekł w 1984 roku, że pary małżeńskie nie mogą ponosić większych obciążeń podatkowych niż innego typu związku. W kolejnych latach rząd wielokrotnie podejmował próby wprowadzenia w życie tego orzeczenia. Pomimo tych starań istnieją w Szwajcarii pewne grupy małżeństw i zarejestrowanych partnerstw, czynnych zawodowo lub emeryckich, które w porównaniu z parami konkubinackimi doświadczają dyskryminacji podatkowej. Fakt ten stał się punktem wyjścia do sformułowania wniosku w ramach inicjatywy ludowej. Należy skończyć z tym, że osoby pozostające w związkach małżeńskich lub zarejestrowanych partnerstwach płacą wyższe podatki i otrzymują niższe świadczenia z AHV (Alters- und Hinterlassenenversicherung – ubezpieczenie dla osób starszych i osamotnionych; w Szwajcarii obowiązkowe) niż osoby żyjące w związkach innego typu. Pary małżeńskie i zarejestrowane partnerstwa stanowią wspólnotę gospodarczą i nie mogą być upośledzone, gdy chodzi o płacenie podatków i uzyskiwanie świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ponadto komitet domagał się konstytucyjnego zdefiniowania małżeństwa jako trwałej i prawnie uregulowanej wspólnoty życiowej mężczyzny i kobiety.

Rząd i parlament były przeciwne przyjęciu wniosku komitetu referendalnego z trzech powodów. Po pierwsze, obawiano się zamknięcia sobie w przyszłości drogi do uznania za małżeństwa także par homoseksualnych (co stało się faktem w 2021 roku; zob. pkt 17). Po drugie, uważano, że regulacji odnośnie do spraw podatkowych lepiej dokonywać nie na poziomie konstytucyjnym, lecz ustawowym, gdyż umożliwia to władzom większą elastyczność w uwzględnianiu koniecznych wyjątków czy przypadków szczególnych. Po trzecie wreszcie, pary małżeńskie nie znajdują się w gorszej sytuacji, gdy chodzi o świadczenia ubezpieczeniowe, gdyż mogą dodatkowo korzystać z różnego rodzaju świadczeń przysługujących tylko im. Przyjęcie wniosku społecznego doprowadziłoby zatem nie do zrównania małżeństw ze związkami innego typu, lecz do nadmiernej ich uprzywilejowania.

Strona rządowa wezwała zatem do odrzucenia inicjatywy ludowej w referendum. Tak też się stało. Bardzo nieznaczną, ale jednak przewagę (50,8%) zyskały głosy przeciwników wniosku. Mimo wsparcia inicjatywy przez kantony (15 i 3/2 za), nie uzyskano wymaganej prawem podwójnej większości. Inicjatywa ludowa została odrzucona.

### **15. Zmiana z dn. 14.12.2018 w kodeksie karnym i wojskowym prawie karnym (dyskryminacja i nawoływanie do nienawiści z powodu orientacji seksualnej) (9 lutego 2020 roku)**

Parlament stał na stanowisku, że dotychczasowy katalog racji, dla których zabrania się dyskryminacji (rasa, etniczność, religia), powinien zostać poszerzony o orientację seksualną. W konsekwencji należy dokonać zmian w kodeksie karnym oraz wojskowym prawie karnym. Godność człowieka pozostaje bowiem podstawową wartością w życiu społecznym. Wolność wyrażania opinii nie jest zagrożona tak długo, jak długo nie odmawia innym osobom ich godności. Stosowna ustawa została uchwalona 14 grudnia 2018 roku.

W odpowiedzi na działania parlamentu zawiązany został komitet referendalny, który sprzeciwił się uchwale parlamentu i zebrał wymaganą liczbę podpisów pod wnioskiem o referendum mającym na celu odrzucenie wspomnianych zmian. W swojej argumentacji komitet wskazywał, iż proponowane zmiany prawne w istocie oznaczają wprowadzenie cenzury, która uderza w wolność słowa, sumienia i działalności gospodarczej. Dyskryminacja jest w Szwajcarii powszechnie odrzucana, a zatem działania parlamentu niejako „ryczałtowo” i fałszywie imputują społeczeństwu nienawiść do osób homoseksualnych. Obowiązujące wcześniej regulacje prawne w pełni wystarczają do diagnozowania i karania ewentualnych zachowań dyskryminacyjnych, mnożenie zaś przepisów służących ochronie grup mniejszościowych jest niepotrzebne, i w gruncie rzeczy degraduje te grupy jako rzekomo słabe i wymagające ochrony. Ponadto każdorazowa ingerencja ustawodawcy w obszary dotyczące sumienia (jak np. karanie za tzw. mowę nienawiści) jest narażona na dowolność interpretacyjną i uderza w konstytucyjnie gwarantowaną wolność wypowiedzi.

W referendum suweren poparł wniosek strony parlamentarnej w sprawie wprowadzenia zmian w kodeksie karnym i wojskowym prawie karnym, zmierzających do

poszerzenia listy karalnych zachowań o dyskryminację z powodu orientacji seksualnej i o nawoływanie do nienawiści.

#### 16. „Tak” dla zakazu zakrywania twarzy; inicjatywa ludowa (7 marca 2021 roku)

Dyskusja nad wprowadzeniem zakazu zakrywania twarzy w przestrzeni publicznej toczyła się w Szwajcarii od lat. Przed 2021 rokiem zakaz taki wprowadziły na swoim obszarze dwa kantony: Tessyn i Sankt Gallen. Rząd i parlament zawsze były przeciwnie wprowadzeniu takiego zakazu dla całego kraju.

W swojej argumentacji komitet referendalny podkreślał kilka aspektów związanych z zakrywaniem twarzy. Wskazywano zatem na to, że wolni ludzie wchodzi w relacje „twarzą w twarz”, a nie ukrywając je. Ukrywając twarz, zabiera się człowiekowi jego osobowy, indywidualny charakter. Nie bez znaczenia jest także aspekt poniżania kobiet związany z przymusowym zakrywaniem ich twarzy. Trudno mówić o równouprawnieniu w takiej sytuacji. Potwierdzają to doświadczenia z kantonów, które wspomniany zakaz już wprowadziły u siebie. Kobiety wyrażały tam wdzięczność za wypuszczenie ich z „więzienia tkaniny”. Dalej, zakaz zakrywania twarzy daje szansę na zwiększenie bezpieczeństwa. Przystępców z ujawnioną twarzą łatwiej będzie ująć organom ścigania. I wreszcie, zakaz zakrywania twarzy nie stoi w sprzeczności z prawem do wolności religijnej ani prawem do wolności sumienia, na co wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z 2014 roku. Nieliczne wyjątki od tego zakazu, przewidziane przez wnioskodawcę, to: świątynie i miejsca kultu, zapewnienie bezpieczeństwa i zdrowia (kaski motocyklowe, maski higieniczne, szale okrywające twarz przed chłodem) oraz lokalne zwyczaje ludowe.

Strona rządowo-parlamentarna zachęcała do odrzucenia wniosku, wskazując na jego zbyt daleko posunięte żądania. Samo zjawisko zakrywania twarzy ma dla życia społecznego w całym kraju charakter marginalny, przejawia się głównie w odniesieniu do turystek, a ponadto podlega kompetencjom poszczególnych kantonów. Co więcej, w razie wprowadzenia takiego zakazu dyskryminacja kobiet może się jeszcze pogłębić, gdyż doprowadzi do całkowitego ich usunięcia z przestrzeni publicznej. W tej sytuacji rząd przygotował kontrpropozycję pośrednią, która wprowadza nakaz ujawniania twarzy w każdej sytuacji, gdy wskazana jest identyfikacja danej osoby. Nakaz ten wszedłby w życie w sytuacji oddalenia inicjatywy ludowej przez suwerena oraz niewystąpienia przeciwko niemu w kolejnym wniosku referendalnym.

Wbrew przewidywaniom suweren przychylił się do inicjatywy ludowej i przy niewielkiej przewadze głosów indywidualnych (51,2% : 48,8%) i znacznie większej przewadze kantonalnych (16 i 4/2 : 4 i 2/2) poparł wprowadzenie zakazu zakrywania twarzy w miejscach publicznych na terenie całego kraju.

#### 17. Nowelizacja z dn. 18.12.2020 r. szwajcarskiego kodeksu cywilnego (małżeństwo dla wszystkich) (26 września 2021 roku)

Dotychczas szwajcarski kodeks cywilny dopuszczał małżeństwo tylko dla par heteroseksualnych. W konstytucji szwajcarskiej nie ma definicji małżeństwa jako związku

kobiety i mężczyzny. Pary homoseksualne mogły rejestrować swoje związki w urzędzie, korzystając z określonych praw i przyjmując na siebie określone obowiązki (zob. pkt 3). W porównaniu z małżeństwami prawa te nie dawały możliwości adoptowania dzieci, korzystania ze sztucznego zapłodnienia przez pary lesbijskie oraz z ułatwionej procedury naturalizacji. Nowelizacja z 18 grudnia 2020 roku kodeksu cywilnego zniosła te ograniczenia, w praktyce zrównując małżeństwa heteroseksualne ze związkami homoseksualnymi. Ustawodawca uzasadniał swój krok potrzebą równouprawnienia wszystkich typów związków, także gdy chodzi o adoptowanie dzieci, korzystanie ze sztucznego zapłodnienia i z ułatwień w naturalizacji. Małżeństwa heteroseksualne miałyby nic nie tracić na wprowadzonej nowelizacji, ich status pozostaje nienaruszony. Nikt zatem, a w szczególności dzieci adoptowane przez pary homoseksualne, nie jest pokrzywdzony. Strona parlamentarna odwołała się do stanowiska Narodowej Komisji Etycznej z 2019 roku, która uważa, że wychowywanie dzieci przez pary jedнопłciowe nie przeszkadza w ich prawidłowym rozwoju. Jednak trudno uznać to stanowisko za uzasadnione. Łatwo dotrzeć do obszernej literatury ukazującej szkodliwość eksperymentu pedagogicznego, jakim jest homoadoptacja. Oto cytat z jednej z wielu pozycji: *Rzetelnych badań na temat homoadoptacji czy homorodzicielstwa jest wciąż stosunkowo mało, są często mało reprezentatywne, oparte na małych próbkach, brakuje też badań długofalowych [...]. Skoro poziom naszej wiedzy na ten temat jest wciąż niekompletny, trzeba stwierdzić, że zezwalanie na homoadoptację jest eksperymentem*<sup>19</sup>. Niestety, nietrudno znaleźć odpowiedź na pytanie, kto poniesie koszty tego eksperymentu.

Spółeczny komitet referendalny wezwał do odrzucenia wspomnianej nowelizacji, podnosząc szereg argumentów. Po pierwsze, dzieci wychowywane przez pary jedнопłciowe będą skazane na brak ojca lub matki i na problemy z własną tożsamością. Do natury zrodzenia życia ludzkiego należy wszak uprzedni, głęboki związek kobiety i mężczyzny. Po drugie, prawo do małżeństwa, zawarte w art. 14 Konstytucji, było zawsze interpretowane przez Najwyższy Trybunał Związkowy i rząd jako prawo do trwałej wspólnoty życiowej kobiety i mężczyzny jako jedynej, która jest zdolna do przekazywania życia i jako podstawowa komórka społeczna zasługuje na ochronę przez społeczeństwo i państwo. Tak więc ustawa uchwalona przez parlament jest w istocie antykonstytucyjna. Po trzecie, dotychczasowa sytuacja prawna par małżeńskich i par homoseksualnych nie może być określana jako dyskryminacja tych drugich. Nie są to wszak związki identyczne, lecz różne, i powinny być różnie traktowane. Co więcej, zdefiniowanie na nowo małżeństwa przez ustawodawcę jest działaniem dalece nieproporcjonalnym w stosunku do skali zjawiska – np. w 2020 roku zawarto w Szwajcarii 35 160 małżeństw i zarejestrowano 651 związków partnerskich, co stanowi 1,8% liczby zawartych małżeństw. Po czwarte, art. 119 Konstytucji dopuszcza sztuczne zapłodnienie tylko w przypadku, gdy nie da się inaczej zaradzić niepłodności lub niebezpieczeństwu przekazania poważnej choroby. Klasyfikowanie par homoseksualnych jako bezpłodnych wymyka się wszelkim dotychczasowym definicjom. Po piąte, każde dziecko ma

<sup>19</sup> B. Wiczorek, *Homoseksualizm. Przegląd światowych analiz i badań. Przyczyny, objawy, terapia, aspekty społeczne*, Warszawa 2018, s. 508-509.



niezbywalne prawo do poznania swoich rodziców i bycia przez nich wychowywanym. Sztuczne zapłodnienie, wprawdzie dopuszczalne, powinno być jednak postrzegane jako wyjątek. Po szóste wreszcie, w ustawie zamiennie traktuje się bezpłodność z pragnieniem posiadania dziecka. To może doprowadzić do sytuacji, że w przyszłości tak-że inne grupy społeczne (ludzie samotni, ludzie tworzący przygodne związki) będą się powoływać na pragnienie posiadania dziecka i żądać tworzenia banków komórek jajowych oraz prawa do korzystania z macierzyństwa zastępczego.

W referendum suweren zdecydowanie poparł nowelizację szwajcarskiego kodeksu cywilnego (64,1% głosów za).

## WNIOSKI

Z zaprezentowanych dotychczas analiz zdają się wynikać następujące wnioski.

W minionych dwóch dekadach wnioski referendalne dotyczące spraw szeroko rozumianej kultury stanowiły niezbyt wielki procent wszystkich spraw poddanych pod głosowanie (ok. 9%). Ponadto przyjęcie szerokiej definicji problematyki kulturowej prowadzi do tego, że wśród „kulturowych” wniosków referendalnych, obok propozycji o ogromnej wadze społecznej (*liberalizacja aborcji, zmiana definicji małżeństwa w kodeksie prawa cywilnego*) znajdują się także propozycje nieporównywalnie mniejszego kalibru (*promocja muzyki młodzieżowej czy zapobieganie biernemu paleniu*).

Zwraca uwagę stosunkowo niewielka frekwencja w analizowanych referendach, wahająca się od 41,69% (inicjatywa ludowa: Dla matki i dziecka oraz Zmiany w kodeksie karnym i wojskowym prawie karnym) do 63,25% (Przeciwko podatkowemu „karaniu” małżeństw). W 10 spośród 17 przeanalizowanych referendów frekwencja wyniosła poniżej 50%. Jeśli dodatkowo uwzględnić poziom poparcia lub dezaprobaty dla poszczególnych wniosków, to okazuje się, że nawet wniosek z najwyższą mobilizacją elektoratu (inicjatywa ludowa dotycząca zakazu pracy z dziećmi dla pedofilów) został przyjęty dzięki wsparciu przez zaledwie 35% uprawnionych do głosowania. Żaden z analizowanych wniosków nawet nie zbliżył się do granicy poparcia przez 50% uprawnionych.

Jeśli skonfrontować wyniki głosowań w kwestiach kulturowych z ciągnącą się przez lata polaryzacją społeczeństwa szwajcarskiego na liberałów i konserwatystów, to wypada stwierdzić, że każde z wymienionych środowisk w referendach „kulturowych” niekiedy odnosi zwycięstwa, a niekiedy ponosi porażki. Można odnieść wrażenie, że konserwatyści lepiej sobie radzą w starciach odnoszących się do widocznych na co dzień elementów kultury przestrzeni publicznej. Świadczą o tym nieoczekiwane, spektakularne zwycięstwa w referendach dotyczących zakazu budowy minaretów czy zakazu zakrywania twarzy. Tymczasem liberałowie wygrywają referenda może trochę mniej spektakularne, ale prowadzące do naruszenia bardzo podstawowych wartości i instytucji tradycyjnego społeczeństwa. Mam tu na myśli zwłaszcza poparcie prawa do aborcji, zrównanie małżeństwa ze związkami innego rodzaju czy rezygnację z poszerzania wsparcia dla rodzin i dzieci.

Wstrząsanie posadami porządku społecznego miało już w historii miejsce wiele razy. Beztrąsko i zdecydowanie odrzucano tworzone przez pokolenia i wypróbowane systemy wartości oraz instytucje. Tę smutną rzeczywistość dobrze oddają słowa Giovanniego Sartoriego wypowiedziane na początku XXI stulecia: *Przypisywać wszystkim kulturową „równą wartość” znaczy stanąć na gruncie absolutnego relatywizmu, który niszczy samo pojęcie wartości. Jeśli wszystko ma wartość, nic nie ma wartości: wartość traci wszelką wartość*<sup>20</sup>.

To nader poważne pytanie o równość bądź nierówność różnych kultur, a zwłaszcza o kryterium ich porównywania analizował Bogdan Szlachta we wstępie do zbioru esejów *Faktyczność, normatywność, wielokulturowość*, wskazując – za Benedyktem XVI – na ogromne znaczenie, *jakie dla tzw. zachodniej kultury prawnej miało spotkanie filozofów stoickich i prawników rzymskich w II wieku przed Chrystusem; spotkanie, które przed dwudziestoma dwoma wiekami pozwoliło ukształtować koncepcję teoretyczną znajdującą uzasadnienie dla „miar prawa” nie w Bożym Objawieniu, lecz właśnie w naturze; koncepcję wskazującą pośrednio, że poza arbitralną wolą każdego z „suwerenów” tkwi „miara ostateczna” tego, co wprowadza on jako treść prawa, jako zestaw obowiązujących norm wspieranych sankcją; że – inaczej – tkwi ona obok czy ponad tą wolą, że wolę tę wiąże, bo przed orzeczeniem woli trzeba odwołać się do rozumu zdolnego coś poznać, coś, co nie jest zależne od tego rozumu poznającego i nie jest przezeń kształtowane. Rozum ma poznawać, wola zaś odnosić się do tego, co zostało poznane*<sup>21</sup>. W sposób niezwykle jasny i dobitny mówił o tym papież Benedykt XVI w Bundestagu we wrześniu 2011 roku: *W wielkiej części spraw, które należy regulować prawnie, kryterium większości może być wystarczające. Oczywiście jest jednak, że w podstawowych kwestiach prawa, w których stawką jest godność człowieka i ludzkości, zasada większości nie wystarcza [...]. Dzisiaj nie jest bynajmniej oczywiste samo przez się, co w odniesieniu do podstawowych zagadnień antropologicznych jest słuszne i może stać się obowiązującym prawem. Nigdy nie było łatwo znaleźć odpowiedzi na pytanie, jak można rozpoznać, co jest rzeczywiście słuszne, i w ten sposób służyć sprawiedliwości w stanowieniu prawa, a dziś – wobec ogromu naszej wiedzy i naszych możliwości – pytanie to stało się jeszcze o wiele trudniejsze. [...] Tam, gdzie panuje wyłącznie rozum pozytywistyczny – a tak dzieje się w znacznym stopniu w naszej świadomości publicznej – nie dopuszcza się do głosu klasycznych źródeł wiedzy o etosie i prawie. Jest to sytuacja dramatyczna, która dotyczy wszystkich i wymaga publicznej dyskusji; pilne wezwanie do jej rozpoczęcia jest zasadniczym celem tego przemówienia. [...] Chciałbym jednak podkreślić z mocą rzecz, o której – jak mi się wydaje – dziś, podobnie jak i wczoraj, się zapomina: istnieje także ekologia człowieka. Również człowiek ma naturę, którą winien szanować i którą nie może manipulować według swego uznania. Człowiek to nie tylko wolność, którą sam sobie tworzy. Człowiek nie stwarza sam siebie. Jest on duchem i wolą, ale jest też naturą, a jego wola jest słuszna wtedy, kiedy szanuje naturę, słucha jej*

<sup>20</sup> G. Sartori, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjerios*, Madrid 2001, s. 79-80; podaję za M. Nalewajko, *Spółczesność narodowe czy wielokulturowe? Spory o teorie i kształt rzeczywistości na marginesie „Społeczeństwa wieloetnicznego” G. Sartoriego*, „Dzieje Najnowsze” 2003, nr 2, s. 186.

<sup>21</sup> B. Szlachta, *Faktyczność, normatywność, wielokulturowość. Szkice filozoficzno-polityczne*, Kraków 2012, s. 8-9; i znacznie szerzej o tym zob. B. Szlachta, *Szkice z historii myśli politycznej*, Kraków 2014, s. 7-41.

*i akceptuje siebie takiego, jakim jest, to, że sam siebie nie stworzył. Właśnie w ten sposób i tylko w ten sposób urzeczywistnia się prawdziwa ludzka wolność<sup>22</sup>.*

Trudno o lepsze wskazanie konsekwencji, jakie dla szeroko pojmowanej kultury mają szwajcarskie referenda powszechne. Czy widoczna w nich tendencja do rezygnacji z rozpoznania i obrony ludzkiej natury okaże się trwała? Czy absolutyzacja pozytywnego paradygmatu w tworzeniu prawa nie zostanie powstrzymana? To niezwykle ważne pytanie, na które odpowiedź przyniesie czas.

Zestawienie danych ilościowych w referendach na tematy społeczne w latach 2000-2021

Lp.	Data	Temat	Frekwencja	Głosy za wnioskiem		Głosy przeciwko wnioskowi		Rezultat
				naród	kantony	naród	kantony	
1.	2 VI 2002	O zmianę szwajcarskiego kodeksu karnego – przerywanie ciąży <sup>23</sup>	41,81%	72,2%		27,8%		wniosek został przyjęty
2.	2 VI 2002	Dla matki i dziecka – o ochronę dziecka nienarodzonego i pomoc matce w potrzebie; inicjatywa ludowa	41,69%	18,2%	0	81,8%	20 i 6/2	inicjatywa ludowa została odrzucona
3.	5 VI 2005	Ustawa o związkach partnerskich	56,51%	58%		42%		wniosek został przyjęty
4.	30 XI 2008	O nieprzedawaniu przestępstw pornograficznych wobec dzieci	47,52%	51,9%	16 i 4/2	48,1%	4 i 2/2	inicjatywa ludowa została przyjęta
5.	30 XI 2008	O rozsądną politykę odnośnie do konopi i skuteczną ochronę młodzieży	47,34%	36,7%	0	63,3%	20 i 6/2	inicjatywa ludowa została odrzucona

<sup>22</sup> Tekst tego wystąpienia zatytułowanego *Serce rozumne. Refleksja na temat podstaw prawa* dostępny jest na oficjalnej stronie Watykanu: *Podróż apostołska do Niemiec. Przemówienie Ojca świętego w Bundestagu, Berlin, Reichstagsgebäude, 22 IX 2011*, [online] [https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pl/speeches/2011/september/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20110922\\_reichstag-berlin.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pl/speeches/2011/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20110922_reichstag-berlin.html), 10 IV 2023.

<sup>23</sup> W przypadku referendum fakultatywnego (tj. głosowania nad wnioskiem o odrzucenie ustawy uchwalonej przez parlament) podmiotem głosowania jest tylko naród; głosy kantonów nie są brane pod uwagę (zob. art. 141 Konstytucji).

Lp.	Data	Temat	Frekwencja	Głosy za wnioskiem		Głosy przeciwko wnioskowi		Rezultat
				narod	kantony	narod	kantony	
6.	30 XI 2008	O przyjęcie nowelizacji ustawy o środkach narkotycznych i substancjach psychotropowych	47,14%	68,1%		31,9%		wniosek został przyjęty
7.	29 XI 2009	Przeciw budowie minaretów; inicjatywa ludowa	53,76%	57,5%	17 i 5/2	42,5%	3 i 1/2	inicjatywa ludowa została przyjęta
8.	23 IX 2012	Ustawa o promocji muzyki młodzieżowej (kontrpropozycja do inicjatywy ludowej Jugend + Musik)	42,41%	72,7%	20 i 6/2	27,3%	0	wniosek został przyjęty
9.	23 IX 2012	O ochronę przed biernym paleniem; inicjatywa ludowa	42,81%	34%	1	66%	19 i 6/2	inicjatywa ludowa została odrzucona
10.	3 III 2013	W sprawie polityki rodzinnej	46,61%	54,3%	9 i 2/2	45,7%	11 i 4/2	wniosek został odrzucony
11.	24 XI 2013	Inicjatywa rodzinna: odliczenia podatkowe także dla rodziców wychowujących samotnie dzieci; inicjatywa ludowa	53,59%	41,5%	2 i 1/2	58,5%	18 i 5/2	inicjatywa ludowa została odrzucona
12.	18 V 2014	Pedofilom nie wolno pracować z dziećmi; inicjatywa ludowa	56,18%	63,5%	20 i 6/2	36,5%	0	inicjatywa ludowa została przyjęta
13.	18 III 2015	Wzmocnić rodziny! Dodatki rodzinne i edukacyjne wolne od podatków; inicjatywa ludowa	42,07%	24,6%	0	75,4%	20 i 6/2	inicjatywa ludowa została odrzucona

Lp.	Data	Temat	Frekwencja	Głosy za wnioskiem		Głosy przeciwko wnioskowi		Rezultat
				naród	kantony	naród	kantony	
14.	28 II 2016	Za małżeństwem i rodziną – przeciw karze małżeńskiej	63,25%	49,2%	15 i 3/2	50,8%	5 i 3/2	inicjatywa ludowa została odrzucona
15.	9 II 2020	Zmiana w kodeksie karnym i wojskowym prawie karnym (dyskryminacja i nawoływanie do nienawiści z powodu orientacji seksualnej)	41,69%	63,1%		36,9%		wniosek został przyjęty
16.	7 III 2021	„Tak” dla zakazu zakrywania twarzy	51,42%	51,2%	16 i 4/2	48,8%	4 i 2/2	inicjatywa ludowa została przyjęta
17.	26 IX 2021	Nowelizacja z dn. 18.12.2020 r. szwajcarskiego kodeksu cywilnego (małżeństwo dla wszystkich)	52,6%	64,1%		35,9%		wniosek został przyjęty

Źródło: Volksabstimmungen, [online] <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen.html>, 10 IV 2023.

## BIBLIOGRAFIA

Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006.

Bartyzel J., *Demokracja*, Radom 2002.

Blanko-Abstimmungstermine, [online] [https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_1\\_3\\_3\\_1.html](https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_1_3_3_1.html).

Florkowska-Frančić H., *Ewolucja głosowań federalnych w Szwajcarii w latach 1848-2010*, [w:] *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*, red. B Wiśniewska-Paź, Kraków 2013.

Kaufmann B., *Modern Direct Democracy*, Federal Department of Foreign Affairs, Bern 2018.

Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, [online] <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html>.

- Linder W., *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej*, [w:] *Demokracja bezpośrednia: szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011.
- Linder W., *Demokracja szwajcarska*, Rzeszów 1996.
- Musiał-Karg M., *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań 2012.
- Podróż apostołska do Niemiec. Przemówienie Ojca świętego w Bundestagu, Berlin, Reichstagsgebäude*, 22 IX 2011, [online] [www.vatican.va/content/benedict-xvi/pl/speeches/2011/september/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20110922\\_reichstag-berlin.html](http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pl/speeches/2011/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20110922_reichstag-berlin.html).
- Stadler H., *Landsgemeinde*, [w:] *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, [online] <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010239/2021-01-18/>.
- Szlachta B., *Faktyczność, normatywność, wielokulturowość. Szkice filozoficzno-polityczne*, Kraków 2012.
- Szlachta B., *Szkice z historii myśli politycznej*, Kraków 2014.
- Vatter A., *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii. Historia, debaty i skutki*, [w:] *Demokracja bezpośrednia: szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011.
- Volksabstimmung vom 29. November 2009. Erläuterungen des Bundesrates*, Herausgegeben von Bundeskanzlei, Bern 2009.
- Volksabstimmungen, [online] [www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen.html).
- Wieczorek B., *Homoseksualizm. Przegląd światowych analiz i badań. Przyczyny, objawy, terapia, aspekty społeczne*, Warszawa 2018.

---

**Andrzej PORĘBSKI** – dr hab. prof. UJ, adiunkt w Instytucie Studiów Międzykulturowych Uniwersytetu Jagiellońskiego; główne obszary zainteresowań: mniejszości etniczne, procesy narodotwórcze, wielokulturowość, metodologia badań społecznych.