

Europejska polityka Konfederacji Szwajcarskiej

Rafał Riedel

**ETE
Working
Paper**

**2015
Tom 1
Numer 3**

Redaguje zespół:

Bartosz Czepil (sekretarz), Anna Pacześniak, Tomasz Paradowski, Rafał Riedel,
Krzysztof Zuba (redaktor naczelny)

Instytut Politologii Uniwersytetu Opolskiego
Zakład Studiów Europejskich
ul. Katowicka 89
45-061 Opole
Tel: +48-77-454-74-60
Fax: +48-77-454-74-65
Internet: <http://www.europejczycy.uni.opole.pl>

© Instytut Politologii Uniwersytetu Opolskiego,

Opole 2015

ISSN 2449-8742

SPIS TREŚCI

WSTĘP 4

OPINIA PUBLICZNA 6

REFERENDUM 10

PARTIE POLITYCZNE 15

DOKTRYNA INTEGRACYJNA 19

KONKLUZJE 23

LITERATURA: 26

WSTĘP

Szwajcaria realizuje szczególny i specyficzny model uczestnictwa w procesie integracji europejskiej, określane mianem „integracji bez członkostwa”¹ lub „ograniczonej integracji”². Jest to rezultatem z jednej strony woli szwajcarskich obywateli wyrażanej w aktach wyborczych bądź referendalnych, z drugiej zaś pragmatyzmu elit politycznych i gospodarczych.

Przyczyn takich, a nie innych relacji Szwajcarii z resztą integrującej się Europy można doszukiwać się w wielu czynnikach. Wśród nich najważniejsze wydają się: tradycyjna szwajcarska polityka neutralności; unikalność ustrojowa; specyficzna kultura polityczna, budowana na mocnym przywiązaniu do państwa związkowego; dynamika opinii publicznej; eurosceptycyzm znacznej części elit politycznych; interesy gospodarcze. Ale chronologicznie należy zacząć od czynnika historycznego. Integracja europejska była projektem budowanym na zgłiszczach drugiej wojny światowej. Zrujnowane gospodarczo państwa europejskie szukały drogi odbudowy gwarantującej uniknięcie kataklizmu na miarę pierwszej lub drugiej wojny światowej. Ich motywacja budowana była więc na fundamencie tragicznych doświadczeń z pierwszej połowy XX w. Tymczasem Szwajcaria nie miała takich motywacji, ponieważ nie miała tragicznych doświadczeń na miarę Polski, Francji czy Niemiec. Jako państwo neutralne, nie uczestniczyła bezpośrednio w działaniach wojennych³, jej gospodarka pozostała właściwie nietknięta przez żywioł drugiej wojny światowej i w konsekwencji ani społeczeństwo ani elity Szwajcarii nie podzielały motywacji Niemiec, czy Francji, które w latach pięćdziesiątych XX wieku przystąpiły do budowy bloków gospodarczych, mających powiązać dawnych wrogów i zakwestionować tym samym sens jakichkolwiek przyszłych agresji. Postrzegając ten proces z perspektywy szwajcarskiej brakowało więc od samego początku jednego z najważniejszych motywów uczestnictwa w projekcie jednoczenia Starego Kontynentu. Dla Szwajcarów Wspólnota Europejska, a potem Unia Europejska (UE) nigdy nie miały wymiaru związanego z bezpieczeństwem. Zawsze za to były postrzegane przez pryzmat interesu ekonomicznego, jak również przez pryzmat tożsamościowy – w wymiarze indywidualnym, jak i jako szwajcarskiej wspólnoty politycznej i jej poszczególnych, specyficznych cech.

Jednocześnie nie sposób nie odnieść wrażenia, że to właśnie Szwajcaria dysponowała (i cały czas dysponuje) unikatowymi rozwiązaniami ustrojowymi, z których należałoby czerpać przy projektowaniu i budowaniu ponadnarodowej architektury instytucjonalnej w warunkach multikulturowych, multireligijnych, multietnicznych i multijęzykowych społeczeństw. Jest więc swoistym paradoksem, że to właśnie Szwajcaria – swego rodzaju „Unia Europejska w pigułce” – wykazuje się postawą jednego z najbardziej eurosceptycznych państw w Europie. Tym bardziej, iż to właśnie Szwajcaria była jednym z najważniejszych ośrodków myśli pan-europejskiej na początku XX wieku (patrz przykład działalność Richarda Nicolausa von Coudenhove-Calergięgo).

1 S. Lavenex, *Switzerland's Flexible Integration in the EU. A Conceptual Framework*, „Swiss Political Science Review”, 2009, t. 15, nr 4, s. 547-557.

2 S. Kux, U. Sverdrup, *Fuzzy Borders and Adaptive Outsiders: Norway, Switzerland and the EU*, „European Integration”, 2000, t. 22, s. 237-270, porównaj z: C. Tobler, J. Hardenbol, B. Mellar, *Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland*, Briefing Paper, European Parliament, Brussels 2010.

3 Istniały precyzyjne plany koalicji Niemiec, Austrii i Włoch w sprawie interwencji i zajęcia Szwajcarii, jednak nigdy nie doszły do skutku. Paradoksalnie, to amerykańskie bomby jako jedyne spadały na szwajcarskie miasta – wskutek błędów nawigacyjnych pilotów w rejonach nadgranicznych z Rzeszą Niemiecką.

Już w 1952 i 1956 r. Konfederacja Szwajcarska odmówiła swojego uczestnictwa w rokowaniach w sprawie powołania do życia Wspólnot Europejskich (Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej) uzasadniając, iż naruszyłyby to „świętą zasadę neutralności”⁴. To właśnie neutralność wydaje się słowem kluczem do zrozumienia relacji Szwajcarii ze światem zewnętrznym w ogóle, w tym z UE. Problem oczywiście w tym, że Unia przestała być dla Szwajcarów światem zewnętrznym. Proces integracji europejskiej jest tak wszechstronny, szczególnie w świecie gospodarczym, że Szwajcaria znalazła się (nie tylko w sensie geograficznym) w samym środku tego żywiołu, podlegając silnej presji europeizacyjnej. Nie zmienia to jednak faktu, iż neutralność traktowana jest w Szwajcarii nie tylko jako strategia polityczna, ale jako wartość, która leży u podstaw szwajcarskiej państwowości i tożsamości. Dlatego w grudniu 1956 r. minister spraw zagranicznych Szwajcarii uznał oficjalnie uczestnictwo we wspólnym rynku za „niepożądane”⁵. Jednak wskutek sukcesów funkcjonowania EWG, już w 1961 r.⁶ rząd Konfederacji Szwajcarskiej zwrócił się do Brukseli z wnioskiem o rozpatrzenie jakiejś formy „stowarzyszenia, które pozostawiłoby nietkniętymi zasady neutralności, federalizmu i bezpośredniej demokracji”⁷. Zasady te, jak widać, stanowią o tożsamości Szwajcarii i Szwajcarów, i jako takie znalazły się w konstytucyjnym porządku Konfederacji.

Aktualnie obowiązująca konstytucja szwajcarska została uchwalona 18 grudnia 1998 r. (poddana pod referendum 18 kwietnia 1999 r., weszła w życie 1 stycznia 2000 r.), stanowi kontynuację dziewiętnastowiecznej tradycji konstytucyjnej Helwetów – wcześniejsza konstytucja z 29 maja 1874 r. powstała w efekcie gruntownej rewizji konstytucji z 12 września 1848 r. Konstytucja ta definiuje jedną z najważniejszych determinant szwajcarskiej polityki europejskiej, którą jest specyficzny ustrój Konfederacji Szwajcarskiej. Szwajcaria jest państwem związkowym, z daleko idącą autonomią kantonów (26) oraz gmin (2 700). Z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań szczególnie istotne jest podkreślenie poziomu kantonu, każdy szwajcarski kanton posiada bowiem swoją własną konstytucję, rząd, parlament i system sędziowski. Całość relacji władzy definiuje zaś zasada subsydiarności, z której wynika zdecentralizowana organizacja zadań państwa i dążenie do wykonywania ich na możliwie najniższym szczeblu, „jak najbliżej obywatela”. W Konfederacji Szwajcarskiej istnieje domniemanie kompetencji po stronie kantonów. Art. 3 konstytucji stanowi, że kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez Konstytucję Federalną⁸, wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane Federacji. Kantony mają więc głos w sprawie członkostwa całej konfederacji w UE, jak i w każdym innym ugrupowaniu (jak np. ONZ).

Kolejną ważną cechą specyficzną szwajcarskiego systemu politycznego jest reguła konsensusu – na poziomie konfederacji, w procesie decyzyjnym istnieje stosunkowo niski poziom koercji, co związane jest zapewne

4 Ponadto ważne były już wtedy również argumenty natury ekonomicznej. Szwajcarska Izba Przemysłowo-Handlowa (reprezentująca stanowisko szwajcarskiego przemysłu) podchodziła do idei integracyjnej z podejrzliwością, oskarżając nowo-powstałe Wspólnoty o protekcjonizm gospodarczy, patrz szerzej: S. Gstöhl, *Relucant Europeans. Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*, Lynne Rienner, Boulder 2002, s. 54.

5 Ibidem, s. 62-63.

6 Nie bez znaczenia był również fakt, iż w 1960 r. powstało ugrupowanie EFTA (European Free Trade Agreement), które pierwotnie miało być alternatywą wobec Wspólnot Europejskich. Jednak największy członek tego ugrupowania, czyli Zjednoczone Królestwo (a w ślad za nim również Norwegia, Dania i Irlandia) złożył w 1961 r. swój wniosek akcesyjny o członkostwo w EWG.

7 Za: S. Gstöhl, *op. cit.*, s. 104.

8 Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., tłumaczenie: Z. Czeszejko-Sochacki, Wydawnictwo Sejmowe, 2000.

zarówno z kulturą polityczną Szwajcarów, jak i stosunkowo niewielkim zakresem kompetencji skumulowanym na tym poziomie struktury władzy. Nie mniej istotną cechą szwajcarskiego systemu politycznego decydującą o jego unikatowości jest szerokie zastosowanie demokracji bezpośredniej, która stanowi tradycyjnie formę realizacji władzy przez naród⁹. Jeśli oponentom danej inicjatywy legislacyjnej uda się zebrać co najmniej 50 tysięcy podpisów, wtedy musi ona zostać poddana pod publiczny osąd. Nie jest to instrument często używany, jednak sama możliwość jego użycia stanowi bardzo skuteczny mechanizm zmuszający rządzących do liczenia się z opinią publiczną nie tylko „od wyborów do wyborów”. Podejmujący decyzję muszą liczyć się z tym, że w każdej chwili mogą zostać zweryfikowani w demokratycznej procedurze. Dlatego aby zrozumieć istotę stosunków Konfederacji Szwajcarskiej z UE należy zacząć od przyjrzenia się sondażom opinii publicznej.

OPINIA PUBLICZNA

Rozważania na temat opinii publicznej w Szwajcarii w zakresie akceptacji bądź negacji uczestnictwa w różnych formach integracji europejskiej, warto rozpocząć od uwagi, iż badania sondażowe przeprowadzane wśród Helwetów bardzo często pozostają w rozbieżności z konkretnymi wynikami referendum. Taka sytuacja miała miejsce chociażby przed referendum z 1992 r. w sprawie udziału Szwajcarii w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Jeszcze jesienią 1991 r. badania pokazywały, iż poparcie Szwajcarów dla tego projektu przekracza 50%, podczas gdy wynik referendum był negatywny. Po negatywnym głosowaniu z 1992 r. poparcie dla udziału Szwajcarii w integracji europejskiej na wiele lat ustabilizowało się na poziomie około 30%¹⁰.

W ważnym dla integracji europejskiej momencie ratyfikacji Jednolitego Aktu Europejskiego szwajcarska opinia publiczna prezentowała interesujące stanowisko. Na pytanie „Czy jesteś za utworzeniem ogólnoeuropejskiej konfederacji?” 61,5% Szwajcarów odpowiadało pozytywnie, a tylko 21,2% negatywnie. Jednocześnie na pytanie „Czy istnieje ryzyko izolacji, jeśli Szwajcaria znajdzie się na trwałe poza strukturami Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej?”, 67,5% Szwajcarów odpowiedziało negatywnie (to jest nie podzielało takich obaw), zaś 24,7% udzieliło twierdzącej odpowiedzi. Kiedy w związku z tym padało sakramentalne pytanie „Czy Twoim zdaniem wejście Szwajcarii do EWG jest obecnie pożądane?”, 42,8% Szwajcarów odpowiadało pozytywne, podczas gdy 42,5% negatywnie. Można więc uznać, że szwajcarska opinia publiczna była pod tym względem podzielona niemal pół na pół (zob. wykres 1).

Sytuacja swoistej równowagi pomiędzy obozem zwolenników i przeciwników pełnego członkostwa w UE uległa jednak zmianie wraz z początkiem lat 90. XX wieku – przechodząc od fazy euroentuzjazmu w ostatniej dekadzie XX wieku do fazy głębokiego sceptycyzmu w XXI wieku. Takie wahania ujawniane w sondażach opinii publicznej były (i są) wynikiem zarówno czynników o charakterze wewnętrznym (takich jak np. polityka partyjna), jak i zewnętrznym (zmienne tempo dynamiki procesu integracji europejskiej i w konsekwencji zmienna presja europeizacyjna).

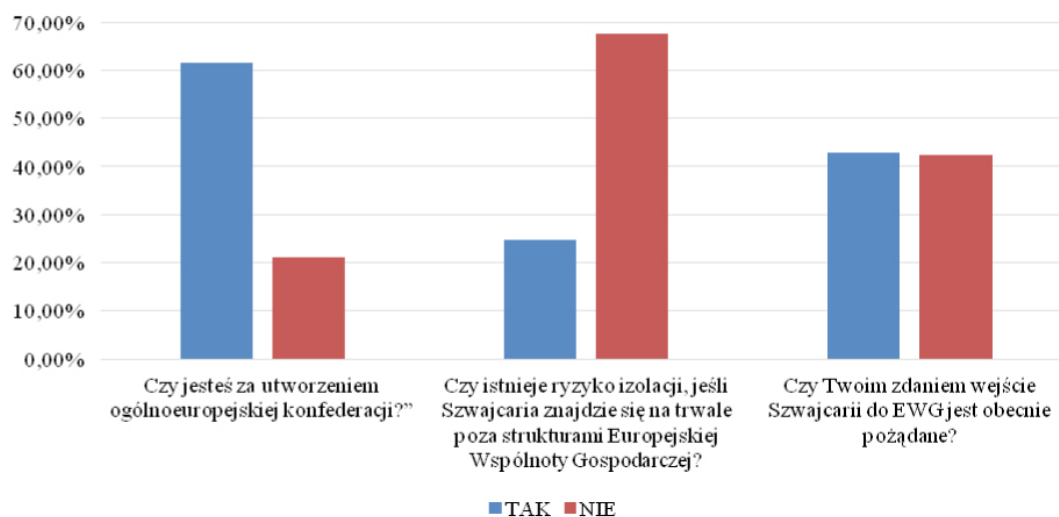
Wykluczenie opcji pełnego członkostwa w UE (wspomniane referendum z 1992 r.), zanim doszło nawet do udziału Szwajcarii w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG, ang. EEA – *European Economic Area*), spowodowało, że agencje demoskopijne przestały pytać Szwajcarów o członkostwo ich kraju w UE. Pytania

9 Por. M. Matyja, *System polityczny Szwajcarii. Federalizm i demokracja bezpośrednia*, „Kultura i Historia”, 2009, t. 16, s. 60-68.

10 C. Church, *The Contexts of Swiss Opposition to Europe*, „SEI Working Paper”, 2003, nr 64, s. 10.

zadawane respondentom są zdecydowanie bardziej zniuansowane, co jest konsekwencją bardziej szczegółowego i zróżnicowanego charakteru wszystkich pytań zadawanych w referendach, w których uczestniczą Szwajcarzy.

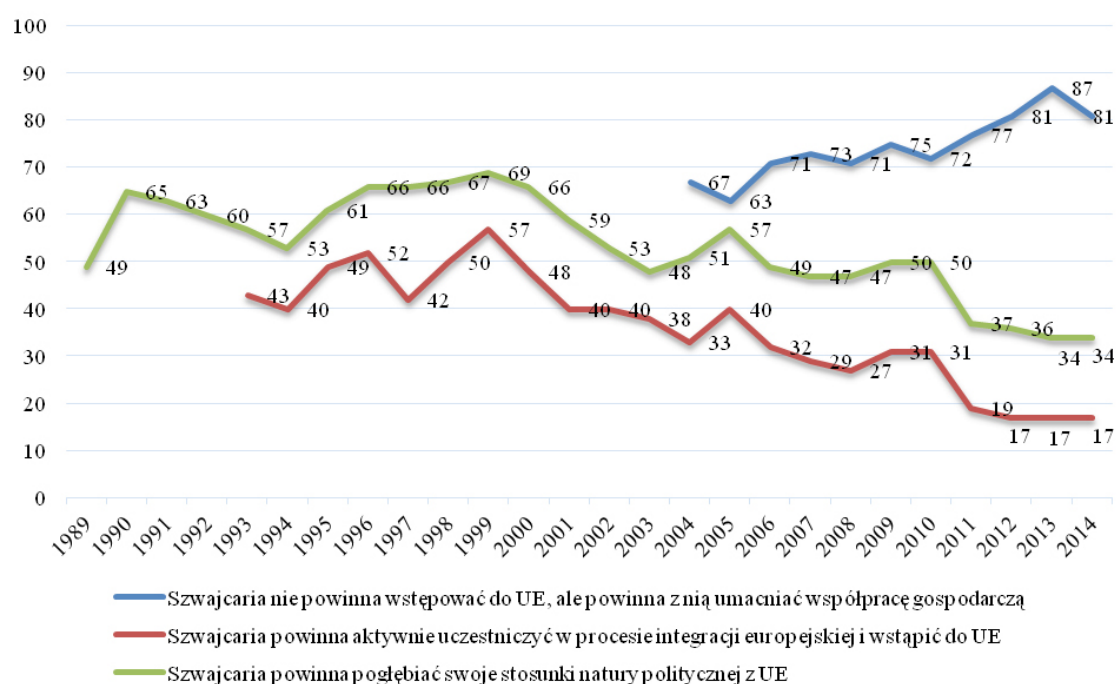
Wykres 1. Stosunek Szwajcarów wobec integracji europejskiej w listopadzie 1986 r. (% odpowiedzi twierdzących)



Źródło: oprac. własne na podst.: F. Saint-Ouen, *Facing European Integration: the Case of Switzerland*, „*Journal of Common Market Studies*”, 1988, t. 26, nr 3, s. 273-285.

Wizualizację poparcia szwajcarskiego społeczeństwa dla udziału w procesie integracyjnym przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Stosunek Szwajcarów wobec kooperacji/integracji z Unią Europejską (% odpowiedzi twierdzących)



Źródło: Raport „Sicherheit 2014. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend”, Tibor Szvircsev Tresch, Andreas Wenger, Julie Craviolini, Esther Vogler-Bisig, Elvira Krämer, Sabrina Pfister, Center for Security Studies, ETH Zürich und Militärakademie an der ETHZ, Zürich 2014, s. 111.

Niebieska linia przedstawia najbardziej popularną – i wykazującą długotrwały trend wzrostowy – opinię, czyli „Szwajcaria nie powinna wstępować do Unii Europejskiej, ale powinna z nią umacniać współpracę gospodarczą”. Warto zwrócić uwagę na warunkowy charakter tego pytania. Nie jest to wynikiem decyzji ośrodka badającego opinię publiczną, ale raczej konsekwencją przyjętej przez Szwajcarów ścieżki integracyjnej.

Najmniej zwolenników (czerwona linia) ma opinia, iż „Szwajcaria powinna aktywnie uczestniczyć w procesie integracji europejskiej i wstąpić do Unii Europejskiej”. Liczba zwolenników takiego stanowiska nie tylko, że jest najmniejsza, ale też stale się zmniejsza – aktualnie jedynie 17% Helwetów popiera taką opcję. Jeszcze na przełomie wieków była to ponad połowa badanych. Co więcej, obserwując analizowane trendy w dłuższej perspektywie, a więc w skali przekraczającej dwie dekady, łatwo zaobserwować, że entuzjazm integracyjny wynikający z ratyfikacji i wejścia w życie Traktatu z Maastricht, udzielił się również Szwajcarom i w latach 90. XX wieku poparcie dla pełnej integracji z UE rosło i zbliżone było do poziomu odnotowywanego w państwach skandynawskich (z których większość, z wyjątkiem Norwegii, ostatecznie znalazła się w strukturach UE). Ten pozytywny trend odwrócony został w 1999 r. i utrzymuje się do dziś. Dodatkowo należy zauważyć, że uległ on wzmocnieniu w latach 2010-2011, co należy tłumaczyć nie tylko kontekstem kryzysu gospodarczego, który odczuli również Szwajcarzy, ale towarzyszącą mu silną kampanią antyeuropejską i antyimigracyjną Szwajcarskiej Partii Ludowej (np. inicjatywa ludowa z 2011 r. w sprawie ograniczenia napływu migrantów). Trudno oczywiście wskazać czynnik najsilniejszy, jednak zwykła chronologia zdarzeń, jak również dedukcyjna logika sugerują, iż kryzys gospodarczy w stworzył korzystny grunt dla działań SVP, które następnie wzmocniły i tak silny eurosceptyczny trend w szwajcarskiej opinii publicznej.

Z sondaży wynika, że Szwajcarzy najchętniej korzystaliby na ekonomicznym zbliżeniu z UE, ograniczając jednak do minimum uczestnictwo w inicjatywach politycznych. To stanowisko widoczne jest również na zaprezentowanym wykresie (linia zielona), który prezentuje ewolucję opinii Szwajcarów w tej właśnie kwestii (stanowisko: „Szwajcaria powinna pogłębiać swoje stosunki natury politycznej z Unią Europejską”). Szwajcarska opinia publiczna wykazuje pod tym względem konsekwentnie spadkową tendencję. W 1999 r. blisko 70% obywateli Szwajcarii chciało zbliżenia z UE również w tym wymiarze, ćwierć dekady później (2014 r.) tylko nieco powyżej 30% Helwetów podzielało to zdanie.

Poszukując przyczyn takiego zwrotu w szwajcarskiej opinii publicznej w 1999 r., należy zwrócić uwagę na fakt, że w tym roku miał miejsce splot kilku czynników, które skumulowane, przyniosły właśnie taki, a nie inny efekt. Po pierwsze, można odnieść wrażenie, że w związku z wyborami parlamentarnymi na poziomie konfederacji (do Zgromadzenia Federalnego i do części parlamentów kantonalnych), miało miejsce w Szwajcarii swego rodzaju przesilenie, które przyniosło wyborcze zwycięstwo Szwajcarskiej Partii Ludowej (patrz: część poświęcona stanowisku szwajcarskich partii politycznych wobec kwestii członkostwa w UE). W 1999 r. Szwajcarska Partia Ludowa stała się najsilniejszą partią z wynikiem 22,6%. Nośnikiem tego sukcesu wyborczego były głównie hasła antyimigranckie, wręcz ksenofobiczne, nawołujące do ochrony szwajcarskiego modelu społecznego i gospodarczego. Był to moment, w którym tematyka stanowiąca dotychczas swego rodzaju tabu, przynajmniej w masowym oficjalnym dyskursie publicznym, przedostała się do głównego nurtu politycznego. Przełamana została tym samym pewna bariera politycznej poprawności, która uwolniła emocje stanowiące paliwo dla sił eurosceptycznych.

Drugi czynnik, który tak mocno ujawnił się w 1999 r. związany był z kwestią umów bilateralnych. Dwustronne umowy pomiędzy Szwajcarią a UE negocjowane i przyjmowane były w pakietach – pierwszy z

nich właśnie w 1999 r. Był to więc moment, w którym Szwajcarzy odkryli, iż istnieje realna, satysfakcjonująca ich, alternatywa dla pełnego członkostwa w UE. Bilateralizm stał się pragmatycznym rozwiązaniem, odpowiadającym szwajcarskiej tęsknocie za jak najściślejszym zbliżeniem gospodarczym, przy zachowaniu jak największej niezależności politycznej.

Ponadto 18 kwietnia 1999 r. miało miejsce referendum w sprawie przyjęcia nowej wersji konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej, co wiązało się ze wzmożoną debatą publiczną na temat szwajcarskiej tożsamości narodowej, norm konstytucyjnych dla szwajcarskiej umowy społecznej oraz wartości i zasad ważnych z punktu widzenia ustroju Szwajcarii. W konsekwencji, był to więc czas „rekolekcji”, swego rodzaju odnowienia szwajcarskiej wspólnoty politycznej, podczas którego Szwajcarzy definiowali siebie na nowo jako naród, określając jednocześnie na nowo miejsce swego kraju w Europie i świecie. Trend, który został wówczas zainicjowany, utrzymując przez dwie następne dekady stałą dynamikę.

Do 2003 r. Szwajcarzy pytani byli również o kwestie członkostwa w EOG (zielona linia: „Szwajcaria powinna pogłębiać swoje stosunki polityczne z Unią Europejską”). Jak wynika z powyższych danych, w skali dekady lat 90. XX wieku szwajcarska opinia publiczna była pod tym względem umiarkowanie optymistyczna, tzn. poparcie dla takiej koncepcji wahało się od 44% w 1992 r. do 49% w 2002 r.¹¹

Zastanawiając się, co warunkuje takie, a nie inne postawy Szwajcarów wobec procesu integracyjnego, należy odnieść się do kilku, przeprowadzonych w tej kwestii badań. Thomas Christin i Alexander Trechsel wnioskuje ze swoich analiz, że o stosunku Szwajcarów do procesu integracji europejskiej (i udziału w nim Szwajcarii) decydują czynniki natury politycznej, ekonomicznej i kulturowej. Wizerunek sąsiadów Szwajcarii okazuje się mieć decydujący wpływ na percepcję UE jako takiej oraz percepcję zagrożeń dla narodowego interesu Szwajcarii, co z kolei wprost przekłada się na poparcie (lub jego brak) dla członkostwa Konfederacji Szwajcarskiej w UE. Poparcie to jest również skorelowane z takimi elementami jak: tożsamość narodowa, przywiązanie do zasady neutralności oraz postrzegana kalkulacja korzyści i kosztów ewentualnego członkostwa¹².

Inne analizy ukazują, że u podstaw szwajcarskiej tożsamości narodowej leżą trzy ważne fundamenty: zasada neutralności, federalizm oraz instytucje bezpośredniej demokracji¹³. Wszystkie te trzy zasady uległyby znacznej transformacji (erozji – w języku eurosceptyków) w przypadku wejścia Szwajcarii w struktury UE. Jednocześnie to właśnie te elementy budujące szwajcarską tożsamość powodują, iż Helweci cały czas pozostają poza UE. Co więcej, biorąc pod uwagę, iż to właśnie w referendum będzie podejmowana decyzja co do ewentualnego wejścia Konfederacji Szwajcarskiej do Unii, należy przyglądać się ewolucji opinii publicznej i kształtujących ją czynników natury tożsamościowej, ale również determinant o charakterze ekonomicznym i politycznym. Przy czym motywacje tożsamościowe i kulturowe okazały się silniejszymi predyktorami w prognozowaniu wyników szwajcarskiego referendum akcesyjnego, niż np. racjonalna kalkulacja spodziewanych ekonomicznych korzyści i kosztów ewentualnego członkostwa, czy też postrzeganie sąsiadujących krajów członkowskich UE.

11 Szerzej patrz: Raport: Sicherheit 2014. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Tibor Szvircsev Tresch, Andreas Wenger, Julie Craviolini, Esther Vogler-Bisig, Elvira Krämer, Sabrina Pfister, Center for Security Studies, ETH Zürich und Militärakademie an der ETHZ, Zürich 2014.

12 T. Christin, A. Trechsel, *Joining the EU? Explaining Public Opinion in Switzerland*, „European Union Politics”, 2002, t. 3, nr 4, p. 415-443.

13 H. Kriesi, *Introduction: State Formation and Nation Building in the Swiss Case*, w: *Nation and National Identity*, red. H. Kriesi, K. Armingeon, H. Siegfried, A. Wimmer, Chur, Zurich, 1999, s. 13-28.

Jako ważny historyczny kontekst opinii Szwajcarów o Unii Europejskiej i ich ewentualnego członkostwa w niej, należy ponownie przywołać wspomnianą wcześniej kwestię neutralności. Ta tradycja, sięgająca co najmniej XIX wieku (neutralność Szwajcarii została formalnie uznana podczas Kongresu Wiedeńskiego w 1815 r.) to nie tylko jeden z najważniejszych paradygmatów polityki zagranicznej Helwetów, ale również silne przekonanie w wymiarze indywidualnym i zbiorowym¹⁴.

Neutralność jako strategia polityczna pozwoliła Szwajcarom unikać konfrontacji z innymi państwami w burzliwym XX wieku, w efekcie Konfederacja Szwajcarska nie jest członkiem nie tylko NATO, ale do 2002 r. nie była nawet członkiem ONZ¹⁵. Wszelkiego rodzaju zobowiązania międzynarodowe traktowane są przez Berno z podejrzliwością, dlatego Szwajcarzy o ile to możliwe ich unikają. Brak obecności Szwajcarii w porozumieniach z Bretton Woods, następnie w OECD i wielu innych gremiach i organizacjach, skutkowało często częściową izolacją dyplomatyczną. Mimo to Szwajcarzy gotowi byli zapłacić za to odpowiednią cenę, a stanowisko takie akceptowane było zarówno przez elity polityczne jak i ogół społeczeństwa¹⁶.

Przegląd literatury pod kątem zmiennych warunkujących postawy Szwajcarów wobec Europy pozwala wskazać na następujące determinanty:

- terytorium,
- centrum – peryferie (w Szwajcarii – obszary wiejskie i miejskie),
- wykształcenie,
- wiek,
- dochody,
- religia (fundamentalni protestanci i katolicy są bardziej przeciw).

Szczegółową analizę i gradację wskazanych powyżej determinant warunkujących społeczne postawy wobec integracji europejskiej przeprowadził Pierr Belstrini¹⁷. Wśród przetestowanych zmiennych znalazły się takie jak: wykonywany zawód, wykształcenie, przywiązanie do własnego narodu i inne. Wyższe wykształcenie pozytywnie koreluje z większą otwartością na świat w ogóle i w konsekwencji większą otwartością w skali europejskiej, dlatego nie wywołują zaskoczenia wyniki badań ujawniające wysoki wskaźnik korelacji pomiędzy poziomem wykształcenia a poparciem dla pogłębiania relacji Szwajcarii z UE. Zdecydowanie silniejsza korelacja występuje jednak w odniesieniu do wykonywanego zawodu. Okazuje się, że pozytywnej opinii wobec zbliżenia z Unią towarzyszy zazwyczaj wyższa pozycja zawodowa, co tłumaczyć można obawami osób o niższym statusie na rynku pracy o swoją pozycję w konfrontacji z siłą roboczą z innych państw UE.

REFERENDUM

W przypadku Szwajcarii nie sposób mówić o jednym kluczowym referendum, które zadecydowałoby o relacjach tego państwa ze Wspólnotami/UE. Ze względu na specyficzny ustrój Konfederacji Szwajcarskiej oraz rolę instrumentów demokracji bezpośredniej w politycznym procesie decyzyjnym, należy raczej mieć na

14 L. Marquis, *The Priming of Referendum Votes on Swiss European Policy*, „SEI Working Paper”, 2004, nr 82, patrz również: L. Marquis, *Thinking About and Voting on Swiss Foreign Policy: Does Affective and Cognitive Involvement Play a Role?*, „SEI Working Paper”, 2004, nr 83.

15 W marcu 1986 r., Szwajcarzy odrzucili w referendum członkostwo w Organizacji Narodów Zjednoczonych uznając, iż członkostwo takie może zagrozić neutralności Szwajcarii, szerzej patrz: S. Gstöhl, *op. cit.*, s. 158.

16 C. Church, *op. cit.*, s. 3-9.

17 P. Belstrini, *How Citizens' Education, Occupation, Personal Economic Expectations and National Identity Interact with One Another to Sway Public Opinion on the EU*, „Swiss Political Science Review”, 2012, t. 18, nr 3, s. 371-384.

uwadze całą serię ważnych wydarzeń (referendum, inicjatywy ludowe, etc.) składających się na stanowisko Szwajcarów wobec procesów integracyjnych. Chronologiczne zestawienie referendum, które odbyły się w Szwajcarii w związku z różnymi tematami związanymi z udziałem Helwetów w procesie integracji europejskiej przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Referenda w Szwajcarii w kwestiach związanych z integracją europejską w latach 1972-2009

Data referendum	Tematyka referendum	Wynik
03.12.1972	Porozumienie pomiędzy Konfederacją Szwajcarską a Wspólnotami Europejskimi	Pozytywny
06.12.1992	Udział w Europejskim Obszarze Gospodarczym	Negatywny
08.06.1997	Inicjatywa obywatelska w sprawie negocjacji członkowskich z Unią Europejską	Negatywny
21.05.2000	Zgoda na porozumienia sektorowe pomiędzy Szwajcarią a Unią Europejską	Pozytywny
04.03.2011	Inicjatywa obywatelska „Tak dla Europy”	Negatywny
05.06.2005	Zgoda w sprawie implementacji umów dwustronnych z Unią Europejską	Pozytywny
25.09.2005	Zgoda w sprawie rozszerzenia swobodnego przepływu osób na obywateli nowych krajów członkowskich UE	Pozytywny
26.11.2006	Akceptacja nowego prawa federalnego (z 24.03.2006) w sprawie współpracy z państwami Europy Wschodniej	Pozytywny
08.02.2009	Zgoda w sprawie odnowienia porozumienia o swobodnym przepływie osób oraz w sprawie rozszerzenia swobody na Bułgarię i Rumunię.	Pozytywny

Źródło: na podstawie: E. Kuźlewska, *Do the Swiss not want to join the European Union? Swiss referenda on European integration*, „Przegląd Politologiczny”, 2013, nr 3, s. 88-89.

Ponadto, poza referendum wymienionymi w powyższej tabeli, w Szwajcarii miało miejsce wiele referendum, których tematyka była pośrednio związana z relacjami z Jednolitym Rynkiem, np. referendum w sprawie inicjatywy „Przeciwko masowej migracji” z 9 lutego 2014 r., czy w sprawie ustanowienia limitów napływających emigrantów z 30 listopada 2014 r.

Stosowanie różnorodnych form demokracji bezpośredniej leży u podstaw idei ustroju Konfederacji Szwajcarskiej. Wśród jej fundamentów wyróżnić można zgromadzenie ludowe, inicjatywę ludową, referendum oraz weto ludowe. Właściwie każda decyzja polityczna, każdy akt legislacyjny, każda kwestia będąca tematem debaty publicznej na każdym szczeblu federacji może stać się przedmiotem referendum. Realizuje się przez to ważna funkcja kontrolna społeczeństwa – praktyka wskazuje, że wiele decyzji było podejmowanych, modyfikowanych lub odwoływanych w związku z zastosowaniem jednej z form demokracji bezpośredniej stosowanej w Szwajcarii.

Referendum należy do jednej z tych form demokracji bezpośredniej, po którą Szwajcarzy sięgają najchętniej. Generalnie wyróżniamy w Konfederacji Szwajcarskiej referenda¹⁸ obligatoryjne¹⁹ i fakultatywne²⁰. Referendum obligatoryjne (od roku 1977) stosowane jest między innymi w kwestiach dotyczących decyzji o przystąpieniu do organizacji ponadnarodowych. Zgoda na przystąpienie do organizacji ponadnarodowej wymaga również akceptacji kantonów.

18 E. Kuźlewska, *Do the Swiss not want to join the European Union? Swiss referenda on European integration*, „Przegląd Politologiczny”, 2013, nr 3, s. 85-97.

19 Zwane również konstytucyjnymi.

20 Określane również ustawodawczymi.

Można uznać, że Szwajcaria nigdy nie miała referendum w sprawie członkostwa w UE²¹. Wprawdzie w maju 1992 r. Szwajcarska Rada Federalna złożyła oficjalny wniosek o członkostwo, jednak negatywne doświadczenia związane z wcześniejszą fazą integracji zadecydowały o tym, iż do takiego referendum ostatecznie nigdy nie doszło.

6 grudnia 1992 r. większość obywateli Szwajcarii oraz jej kantonów zadecydowała, iż Szwajcaria nie wejdzie do EOG²². Wynik samego referendum nie był aż tak zdecydowany (50,3% do 49,7%), jak w przypadku stanowiska kantonów (14 i ½ kantonu przeciw oraz 6 i ½ kantonu za), jednak bardzo wysoka – jak na szwajcarskie standardy – frekwencja (78,3%) wskazuje na duży potencjał emocjonalny europejskich wyborców Szwajcarów. Uczestnictwo w EOG miało być pierwszym krokiem w stronę pełnej integracji z UE²³, jednakże negatywna decyzja z 1992 r. spowodowała, że gospodarka szwajcarska znalazła się poza jednolitym rynkiem. Referendum ujawniło również rozdźwięk pomiędzy elitą polityczną kraju a jego obywatelami. Zasadniczo za wejściem opowiadały się trzy największe wówczas partie czyli FDP (liberalna partia centrowa), SPS (socjaldemokraci) oraz CVP (chrześcijańscy demokraci), przeciw natomiast pozostały SVP (Szwajcarska Partia Ludowa) oraz zieloni – GPS. Referendum ujawniło interesujący podział wzdłuż granic językowo-kulturowych. Francuskojęzyczna część Szwajcarii opowiadała się zdecydowanie za ratyfikacją traktatu, podczas gdy niemieckojęzyczna i włoskojęzyczna część była przeciw. Wydarzenia takie jak wspomniane referendum są jednocześnie okazją do aktywizacji różnego rodzaju stowarzyszeń, które w Szwajcarii, gdzie kultura obywatelska (w tym również aktywna partycypacja społeczna) pozostaje na ponadprzeciętnym poziomie, aktywizują się dość łatwo. W przypadku kwestii europejskiej podmiotem takim jest „Aktion fuer Eine unabhaengige und neutrale Schweiz” (AUNS) – Akcja na rzecz niezależnej i neutralnej Szwajcarii. Stanowi ona swego rodzaju forum polityczne, skupione wokół idei o unikatowości Szwajcarii²⁴. Szwajcarska wyjątkowość (ta wynika z historii, ale również ze specyfiki ustrojowej, czy pozycji gospodarczej) wymaga, zdaniem uczestników AUNS również „wyjątkowej drogi” (*Sonder Weg*).

Argumentacja, która pojawiała się podczas debaty poprzedzającej referendum, pokrywała się z argumentami głoszonymi już wcześniej przez poszczególne partie. Po stronie zwolenników dominowały hasła odwołujące się do postulatów ekonomicznych – dostęp do jednolitego rynku, otwarcie gospodarcze, jak również obawa przed potencjalnym odcięciem gospodarki Szwajcarii od jej naturalnych ryków zbytu. Szczególnie ostatni argument był silnie eksponowany, głównie ze względu na proeksportowe zorientowanie szwajcarskiej gospodarki. W obozie przeciwników punkt ciężkości położony został na kwestiach tożsamościowych, obawie przed utratą suwerenności oraz braku zaufania do UE²⁵. W konsekwencji uznano, iż optymalnym rozwiązaniem dla Szwajcarii będzie jak najbliższa integracja gospodarcza, przy jednoczesnej jak najdalej idącej autonomii politycznej²⁶.

21 S. Kux, U. Sverdrup, *op. cit.*, s. 237-270.

22 Formalnie rzecz biorąc Rada Federalna nie została uprawniona do ratyfikacji traktatu o EOG.

23 Pełne członkostwo w UE stanowiło strategiczny cel polityki zagranicznej Szwajcarii wyartykułowany przez Radę Federalną.

24 G. Schmeider, *Returning to Normalcy: An Introduction to Swiss Foreign Policy*, Helvetia Documentation Information Press, Zurich 1999, s. 59.

25 VOX- Analysen der eidgenössischen Urnengänge, Publikation, 1993, nr 47, Februar.

26 G. Schmeider, *op. cit.*, s. 59.

Inne instrumenty demokracji bezpośredniej stosowane w Szwajcarii również mają wpływ na określenie jej pozycji wobec UE. Warto tutaj wskazać na odrzucenie przez obywateli inicjatywy podjętej przez Szwajcarskich Demokratów (Swiss Democrats) oraz organizację Lega dei Ticinesi (8 sierpnia 1997 r.). Środowiska te postulowały aby władze Konfederacji Szwajcarskiej zaprzestały jakichkolwiek negocjacji z UE, aż do czasu szerokich konsultacji społecznych wewnątrz Szwajcarii, które pozwolą określić nową strategię integracyjną Helwetów. Nie tylko obywatele, ale również większość partii szwajcarskich (wliczając w to mocno eurosceptyczną SVP), byli przeciwni takiej inicjatywie, uważając ją za zbyt restrykcyjną i nadmiernie ograniczającą pole manewru europejskiej polityki rządowej.

Za to podczas referendum z 21 maja 2000 r. wyraźna większość obywateli (67,2% przy frekwencji 48%) poparła umowy dwustronne z UE, które obejmowały następujące postanowienia:

- zniesienie barier handlowych (w tym wobec produktów rolnych) opierające się na wzajemnym uznawaniu standardów w zakresie certyfikacji i rejestracji produktów i usług,
- współpracę w zakresie badań i rozwoju, w tym udział szwajcarskich podmiotów w programach UE,
- swobodny przepływ osób, w tym wzajemne uznawanie kwalifikacji, dyplomów, etc.,
- współpracę w zakresie polityki transportowej, w tym wspólną koordynację transportu lądowego i (cywilnego) lotniczego.

Kolejna inicjatywa, tym razem w duchu proeuropejskim (z 4 marca 2001 r. – „Ja zu Europa”), została odrzucona (tylko 23,2% głosów na tak, przy 55% frekwencji, wszystkie kantony były na „nie”²⁷). Tym razem autorzy inicjatywy chcieli, aby rząd Szwajcarii podjął negocjacje w sprawie pełnego członkostwa z UE. Pomysł ten spotkał się z aprobatą jedynie elektoratu socjaldemokratów. Pozostałe podmioty sceny politycznej były zdecydowanie przeciw.

Uważa się, że referenda w sprawie udziału Szwajcarów w głównym nurcie procesów integracyjnych w Europie różnią się od tych odbywających się w sprawach wewnętrznych (szczebla federalnego, kantonalnego i gminnego) przede wszystkim w zakresie intensywności i stopnia konfliktowości²⁸. W odróżnieniu od zdecydowanej większości innych aktów demokracji bezpośredniej, skupiających się zazwyczaj na pragmatycznych problemach życia codziennego, referenda „europejskie” wzbudzają wielkie emocje, burzą konsensualną naturę szwajcarskiej polityki, dotyczą bowiem kwestii tożsamościowych.

Umowy bilateralne postrzegane są w Szwajcarii jako rozwiązanie kompromisowe. Ich główną zaletą jest fakt, iż nie oznaczają pełnej integracji z UE, pozwalają zachować odpowiedni dystans wobec głównego nurtu integracyjnego i zaspokajać szwajcarskie ambicje tożsamościowe.

Jak przedstawiają się argumenty przeciwników i zwolenników ściślejszej integracji z Europą?

Wśród przyczyn ekonomicznych należy wyróżnić przede wszystkim argument, iż Szwajcaria radzi sobie zdecydowanie lepiej od większości (jeśli nie wszystkich) krajów członkowskich UE. Na pytanie, czy wewnątrz Unii szwajcarska gospodarka radziłaby sobie lepiej czy gorzej, zdecydowana większość badanych uważa, że nie tylko radziłaby sobie gorzej, ale członkostwo podważałoby same fundamenty szwajcarskiego modelu gospodarczego. Przyjęcie pełnych zobowiązań członkowskich wiązałoby się z koniecznością aplikacji wielu regulacji unijnych, co w liberalnym modelu łączone jest z większymi zobowiązaniami socjalnymi finansów

27 L. Marquis, *op. cit.*, s. 4-57.

28 C. Church, *op. cit.*, s. 12.

publicznych, zwiększeniem podatków, a nawet – jak twierdzą eurosceptycy – ze zwiększonym bezrobociem i masowym napływem cudzoziemców.

Argumenty polityczne przeciwników integracji wskazują, iż pełne członkostwo podważyłoby również fundamenty szwajcarskiego modelu politycznego. Ograniczyłoby siłę oddziaływania (*veto powers*) kantonów i instrumentów demokracji bezpośredniej. Zburzyłoby zatem delikatną „równowagę federalną” budowaną w Szwajcarii od wieków.

Wspomniana już wcześniej neutralność Szwajcarii – element, który okazał się dotychczas tak skutecznym instrumentem w polityce międzynarodowej – musiałaby ulec znaczącemu ograniczeniu, co dla szwajcarskiej opinii publicznej wydaje się trudne do przyjęcia.

Nie bez znaczenia jest również argument, iż przed głosowaniem w 1992 r., establishment polityczny Szwajcarii był zdecydowanie na tak, podczas gdy referendum pokazało, iż obywatele i władze kantonów raczej na nie. Dysonans ten wydaje się cały czas mieć znaczenie w dbacie publicznej, jako że UE postrzegana jest jako twór stworzony przez elity i dla elit.

Ponadto w szwajcarskiej debacie publicznej obecne są stałe argumenty eurosceptyków znane z innych państw europejskich²⁹: nadmierna brukselska biurokracja, deficyty demokratyczne w procesie podejmowania decyzji w UE, brak transparentności w wielu procedurach, marginalizacja potrzeb małych państw, narodów i gospodarek, itd.

Można więc powiedzieć, że kwestia europejska stworzyła nowy podział socjopolityczny na szwajcarskiej scenie politycznej³⁰. Jest to jednak podział, który nie sprowadza się jedynie do odmiennych odpowiedzi na pytanie o członkostwo w UE, ale generalnie do odmiennych wizji miejsca Szwajcarii w społeczności międzynarodowej. Mamy więc z jednej strony do czynienia ze wizją Szwajcarii skupionej na sobie, wewnętrznych problemach, zamkniętej, opartej na tradycjonalistycznych wartościach. Z drugiej strony wizję Szwajcarii nowoczesnej, otwartej, kosmopolitycznej, zorientowanej proeksportowo.

Na szczególną uwagę w Szwajcarii zasługują kwestie anty-imigranckie, w tym przede wszystkim postawy wobec napływowej ludności islamskiej. Względnie wysoki poziom postaw anty-imigranckich, a może nawet ksenofobicznych, charakteryzuje nie tylko wybrane ugrupowania szwajcarskiego systemu partyjnego, ale również (co logiczne i oczywiste) znaczą część szwajcarskiego społeczeństwa. Świadczyć o tym może chociażby kwestia zakazu budowy muzułmańskich minaretów. Inicjatywa referendum w tej sprawie wyszła ze strony Szwajcarskiej Partii Ludowej, której politycy przekonywali rodaków do głosowania za zakazem, przedstawiając islamskich imigrantów jako przestępców i wyludzaczy świadczeń³¹. Mimo iż sondaże nie dawały tej propozycji zbyt wiele szans (co sugeruje politycznie poprawne odpowiedzi podczas anonimowych ankiet), w samym referendum propozycja została poparta zdecydowaną większością głosów. Ze względu na wysoki status metody referendalnej w Szwajcarii, wynik ten stał się automatycznie wiążący dla władz wszystkich szczebli konfederacji, co skutecznie zablokowało jakiegokolwiek inicjatywy społeczności muzułmańskich w tym względzie. Szwajcarscy muzułmanie zaskarżyli wyniki referendum do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Szwajcaria ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka, tym samym uznając werdykty Trybunału), argumentując,

29 Szerzej patrz: R. Bootle, *The Trouble with Europe: Why the EU Isn't Working – How it Can Be Reformed – What Could Take Its Place*, Nicholas Brealey Publishing, London-Boston 2014.

30 C. Church, *op. cit.*, s. 25-32.

31 BART, *Mogli zakazać budowy minaretów*, „Gazeta Wyborcza”, 11.07.2013.

iż referendalna decyzja ma charakter dyskryminujący i ogranicza swobody religijne. Co interesujące, w swoim orzeczeniu z 2013 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie uznał racji społeczności islamskiej, jednak nie na podstawie głównej linii argumentacji skarżących, lecz jedynie na podstawie argumentów natury formalnej wskazując, iż wśród skarżących nie było osoby, które zamierzała budować minaret, w związku z czym żadnej nie można było uznać za ofiarę dyskryminacji. Takie zakończenie sprawy na tym etapie sugeruje, iż będzie ona miała swój dalszy ciąg³².

Również Polacy, jak i inni obywatele nowych krajów członkowskich (a jak się okazało, w następnej kolejności również pozostali obywatele UE), stali się ofiarą nastrojów anti-imigranckich w Szwajcarii. W kwietniu 2012 r. Konfederacja Szwajcarska zamknęła czasowo rynek pracy dla obywateli państw, które przystąpiły do UE w 2004 r. Specjalna klauzula umowy o swobodnym przepływie osób z UE pozwala na wprowadzenie takich ograniczeń, dlatego Komisja Europejska nie wszczęła w tej sprawie żadnych skutecznych działań³³.

PARTIE POLITYCZNE

System partyjny Szwajcarii to kolejna cecha charakterystyczna jej ustroju politycznego. System ten charakteryzuje się daleko idącą kooperacją polegającą na tym, że rządy szwajcarskie są wielopartyjne, ale nie koalicyjne (w rozumieniu tego słowa, jakie znamy np. z polskiego systemu partyjnego i politycznego). Podczas tworzenia rządu stosowana jest z tzw. „formuła magiczna” (niem. *Zauberformel*): 2/2/2/1 (po dwóch członków rządu z trzech partii, które zdobyły największą liczbę mandatów i jeden przedstawiciel czwartej partii)³⁴. W efekcie w zdecydowanej większości przypadków władzę w Szwajcarii sprawują cztery główne partie, które reprezentują zazwyczaj nie mniej niż 70% społeczeństwa, są to: Socjaldemokratyczna Partia Szwajcarii, Liberalno-Demokratyczna Partia Szwajcarii, Demokratyczno-Chrześcijańska Partia Ludowa Szwajcarii oraz Szwajcarska Partia Ludowa.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że na poziomie kantonalnym zazwyczaj funkcjonuje odmienny zestaw działających partii. A nawet jeżeli na poziomie kantonalnym mamy do czynienia z tą samą partią, którą znamy z poziomu federalnego, jej oblicze programowe i polityczne różni się często „od kantonu do kantonu”. Na poziomie federalnym, w okresie powojennym obserwowano w Szwajcarii stabilność systemu partyjnego, polegającego na tym, że większość głównych partii uzyskiwała poparcie na poziomie 20%. Ponadto obserwujemy w Szwajcarii kilka ciekawych tendencji w podziałach elektoratów poszczególnych partii. W górskich kantonach negatywne stanowisko wobec udziału Szwajcarii w głównym nurcie procesu integracyjnego jest silniejsze niż w kantonach nizinnych. Ponadto wyraźne są tutaj również podziały socjopolityczne przebiegające wzdłuż granic językowych czy chociażby pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi.

Do partii lewicowych zalicza się Socjalistyczną Partię Szwajcarii oraz Szwajcarską Partię Zielonych. W centrum lokuje się Radykalno-Demokratyczna Partia Szwajcarii, z kolei po prawej stronie szwajcarskiej sceny politycznej odnajdujemy Chrześcijańsko-Demokratyczną Partię Ludową Szwajcarii (często zaliczaną również do politycznego centrum – centro-prawica) oraz Szwajcarską Partię Ludową.

32 Ibidem.

33 B. W. Wieliński, *Europa wyrozumiała dla Szwajcarów*, „Gazeta Wyborcza”, 30.04.2012.

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

Lewica

Socjaldemokraci są z kolei najbardziej proeuropejscy (jak na szwajcarskie relacje), co wpisuje się w pewną logiczną prawidłowość obecną w wielu innych państwach europejskich, sprowadzającą się do tego, iż lewica jest bardziej proeuropejska niż prawica. Specyfika szwajcarskiej socjaldemokracji związana jest z rynkiem pracy. Wynagrodzenia w szwajcarskiej gospodarce należą do najwyższych na świecie, w związku z czym otwarcie gospodarcze i spodziewany zwiększony napływ emigrantów, przyniesie presję na pensje i standardy socjalne, co niekoniecznie jest wyczekiwany skutkiem integracji wśród lewicowo nastawionych Szwajcarów. Nie zmienia to jednak faktu, iż na przestrzeni lat obserwujemy rosnące poparcie szwajcarskich socjalistów dla procesu integracyjnego, rośnie również istotność tej kwestii dla samej partii i jej elektoratu. Co interesujące, rośnie również wewnętrzny dyskurs i zróżnicowanie wewnątrzpartyjne w tych kwestiach.³⁵ To wewnętrzne „napięcie” wynika zapewne z faktu, iż UE może stanowić – wraz ze swoją polityką społeczną, Kartą Praw Podstawowych, etc. – ważny oręż w walce o standardy socjalne na szwajcarskim rynku pracy. Gospodarka szwajcarska zbudowana jest niewątpliwie według modelu liberalnego, z niskim poziomem interwencjonizmu państwowego, z większą odpowiedzialnością (np. w kwestiach zabezpieczenia emerytalnego) po stronie jednostki. Z tej perspektywy UE może być widziana jako swego rodzaju sojusznik w walce o zwiększone standardy socjalne.

Odmienne ma się sytuacja w przypadku Szwajcarskiej Partii Zielonych. Europejskie standardy w zakresie ochrony środowiska są niewątpliwie ambitne w skali globalnej, jednak z perspektywy szwajcarskiej wydają się one nieco skromne.

Centrum

Radykałowie – podobnie jak wspomniani wcześniej chrześcijańscy demokraci – byli zdecydowanie za wejściem Szwajcarii do EOG. Wynikało to m.in. z ich tradycyjnie wolnorynkowej orientacji – a tak właśnie postrzegany był przez sympatyków partii proces otwierania się Szwajcarii na presję konkurencyjną jednolitego rynku. Jednak obie wspomniane powyżej partie nie są już tak zdecydowane, jeśli chodzi o pełne członkostwo w UE. Ich liderzy twierdzą, że najpierw należałoby poczekać do ujawnienia się wszystkich skutków funkcjonowania obecnego systemu umów bilateralnych, a dopiero po ich ewaluacji należy zastanowić się nad ewentualnymi dalszymi krokami pogłębiającymi integrację Szwajcarii z UE. W przypadku Radykałów jeszcze w dokumentach programowych z 1998 r. odnajdziemy opinię, że do roku 2007 Szwajcaria powinna być pełnoprawnym członkiem UE³⁶. Od tego czasu tak klarowna deklaracja nie pojawia się już jako postulat w dokumentach programowych tej partii.

Sytuacja wśród chrześcijańskich demokratów jest jeszcze bardziej interesująca. O ile delegaci krajowi partii są zdecydowanie proeuropejscy (np. w sprawie wspomnianej powyżej inicjatywy „Ja zu Europa”), tak już działacze z poziomu kantonalnego zdecydowanie mniej (inicjatywa „Ja zu Europa” spotkała się z opozycją na poziomie kantonalnym wewnątrz struktur partii).

Bardziej jednolita pod tym względem jest proeuropejska socjaldemokracja, jak również zdecydowanie eurosceptyczna SVP. W przypadku obydwu partii poglądy ich sympatyków, lokalnych działaczy, jak i liderów

35 L. Ray, *Measuring party orientations towards European integration: Results from an expert survey*, „European Journal of Political Research”, 1999, nr 36, s. 283-306.

36 „Unsere Schweiz 1999-2007” (dokument partyjny z 1998 r.).

partyjnych pozostają zbieżne. Tymczasem podziały w sprawie członkostwa Szwajcarii w UE w przypadku Radykałów i chrześcijańskich demokratów mają charakter wewnątrzpartyjny

Prawica

Kwestie integracyjne wydają się odgrywać największą rolę w przypadku Szwajcarskiej Partii Ludowej. Poświęca im ona największą część swojego programu i angażuje najwięcej swojego potencjału. Nie zawsze jednak tak było. Należy przypomnieć, że partia ta zaczynała, w 1936 r. jako Schweizerische Bauern-, Gewerbe-, und Buergerpartei, czyli partia chłopska (następnie agrarna), obywatelska³⁷. Wraz z zachodzącymi procesami zmiany społecznej, w tym przede wszystkim kurczącej się grupy rolników, w 1971 r. partia została przemianowana na SVP, stając się klasycznym ugrupowaniem centrowym. Pod nowym szyldem partia poszerzyła swój program o kwestie praw pracowniczych, praw kobiet, oraz problemy ludzi młodych. Jednak w latach 70. i 80. XX wieku partia ta nie odnosiła żadnych znaczących sukcesów. Dopiero rok 1992 i referendum w sprawie EOG, przyniósł jej liczący się wzrost popularności. Warto nadmienić, iż w tym czasie miał miejsce konflikt pomiędzy konserwatywną sekcją zlokalizowaną w Zurychu prowadzoną przez charyzmatycznego Christopha Blochera, a bardziej liberalnie zorientowaną sekcją z Berna, który zakończył się zwycięstwem i w konsekwencji dominacją prawej flanki. SVP nie jest jednak partią koncentrującą się jedynie na sprzeciwie wobec integracji europejskiej (*one issue party*). W swoim programie kładzie nacisk również na kwestie liberalizacji gospodarczej, obniżenia podatków, ograniczenia migracji, bardziej rygorystycznie prowadzonej polityki wobec narkotyków, jak również na kwestie utrzymania neutralności.

Pierwszy znaczący sukces partii przyniósł rok 1995, kiedy w wyborach parlamentarnych Szwajcarska Partia Ludowa zdobyła 14,9% głosów. W 1999 r. SVP stała się najsilniejszą partią, wygrywając wybory z wynikiem 22,6%. Również na poziomie kantonalnym SVP konsolidowała swoją silną pozycję, gruntując swoją przewagę w parlamentach kantonalnych Zurichu, St. Gallen, Jury, Appenzel, Bazylei czy Genewy.

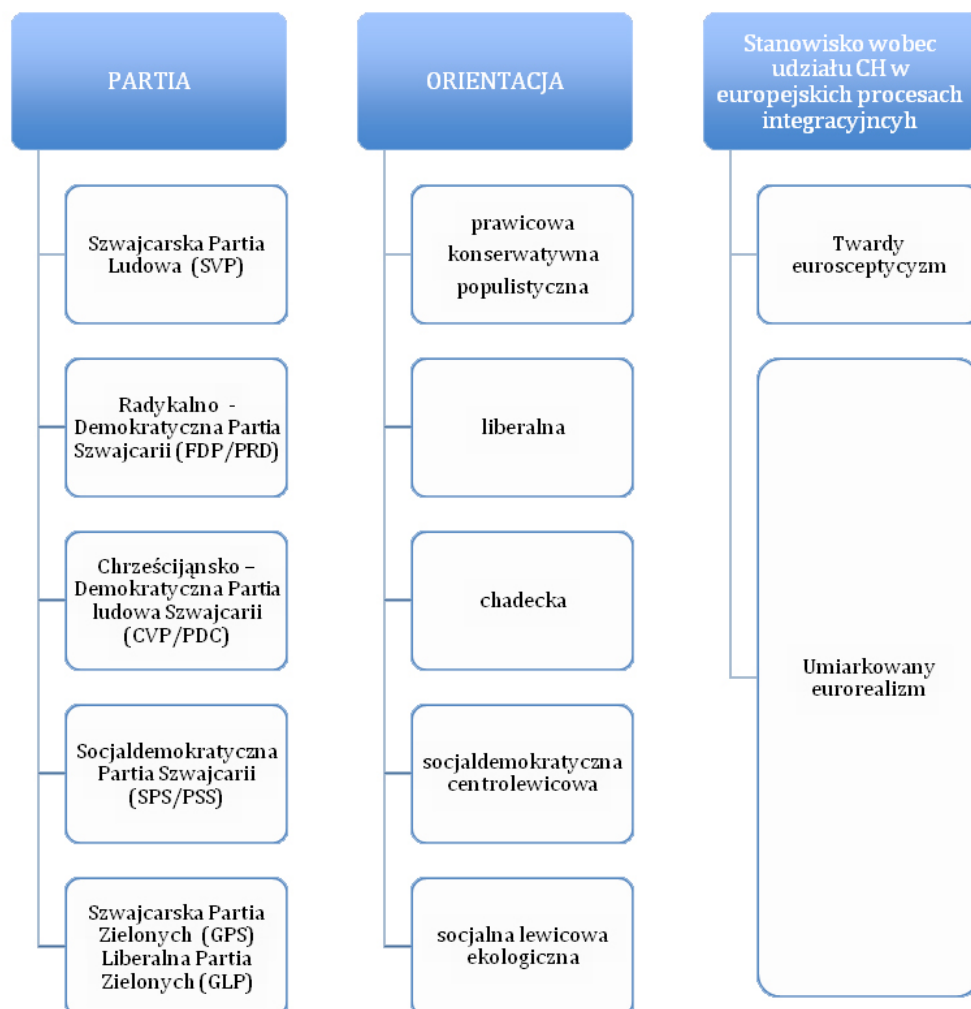
Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa Szwajcarii, również lokująca się po prawej stronie spektrum politycznego, nie prezentuje tak silnej eurosceptycznej orientacji. Kwestie integracyjne zajmują jednak coraz to bardziej istotną rolę w programie tej partii – co jest zresztą cechą wielu innych partii szwajcarskich i wydaje się być konsekwencją narzucenia tego dyskursu przez Szwajcarską Partię Ludową. W przypadku tej partii obserwujemy więc dwie tendencje – z jednej strony rosnące znaczenie kwestii europejskich na przestrzeni lat, jak również coraz bardziej pro-europejskie nastawienie³⁸. Chrześcijańscy demokraci ze Szwajcarii prezentują typowe dla chadecji przywiązanie do wartości chrześcijańskich, co stawia ich w naturalnej opozycji wobec procesów migracyjnych – przynajmniej wobec napływu ludności z obszaru islamskiego (patrz: kwestia referendum w sprawie budowy muzułmańskich minaretów).

37 J. Kozierska, *Szwajcarska Partia Ludowa – zmiana polityczna w Szwajcarii?*, w: *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, red. J.-M. De Waele, A. Pacześniak, Warszawa 2010, s. 185-194.

38 L. Ray, *op. cit.*, s. 283-306.

Ogólną charakterystykę najważniejszych partii politycznych funkcjonujących w Szwajcarii przedstawia wykres 1.

Rysunek 1. Profil ideologiczny partii politycznych Szwajcarii oraz ich stosunek wobec integracji europejskiej.



Źródło: Oprac. własne na podst.: M. Sundlisaeter Skinner, *Different Varieties of Euroscepticism? Conceptualizing and Explaining Euroscepticism in Western European Non-Member States*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, t. 51, nr 1, s. 122-139.

Nie należy zapominać również o wielu małych ugrupowaniach, które w określonych sytuacjach, szczególnie w ramach mechanizmów demokracji bezpośredniej, odgrywają ważną rolę. Np. SD – Szwajcarscy Demokraci, grupujący uczestników ksenofobicznych ruchów aktywnych w Szwajcarii w latach 70. XX wieku, zajmują marginalną część szwajcarskiej sceny politycznej (zwykle ok. 2% poparcia), jednak są bardzo skuteczni np. podczas inicjatyw ludowych i akcji zbierania podpisów. Czyni to z nich nieproporcjonalnie istotną część dyskursu publicznego na tematy europejskie.

Ugrupowań takich jest w Szwajcarii wiele, niektóre z nich mają jedynie lokalny zasięg, jak np. populistyczna Lega dei Ticinesi, albo są partiami pozaparlamentarnymi, jak np. Freiheits Partei Schweiz (wcześniej znana jako AutoPartei). Bardzo interesujące są również w Szwajcarii ugrupowania quasi-religijne, zajmujące wyraźne stanowisko

w sprawach europejskich. Do takich zaliczyć można fundamentalistyczną PEDU (Protestant Eidgenössisch Demokratischen Union), KV (Katholischen Volkspartei) czy tradycjonalistyczną EV (Evangelische Volkspartei)³⁹.

W podsumowaniu tej części rozważań warto zauważyć, że niektórzy autorzy uważają, iż w stosunku SVP do integracji europejskiej nie ma nic szwajcarskiego, że jest to cecha szczególna pewnej grupy partii politycznych występujących w regionie alpejskim⁴⁰. Podobne argumenty, retoryka i taktyka polityczna względem procesu integracji europejskiej pojawiają się od północnych Włoch, poprzez Austrię i Szwajcarię, aż po południowe Niemcy. Specyficzne uwarunkowania historyczne, stosunek do religii, narodu, etyka pracy powodują, iż w regionie tym spotykamy cały wachlarz partii politycznych, które prezentują zbliżony program, w tym charakteryzują się podobnym sceptycznym stosunkiem do integracji europejskiej. Do grupy tej należą bawarska CSU (Christlich-Soziale Union), włoska Liga Północna (Lega Nord), austriacka partia the Suedtiroler Volkspartei, jak również omawiana tutaj szerzej szwajcarska SVP.

Wydaje się, że w przypadku Szwajcarii właściwym podejściem nie jest analiza stanowiska poszczególnych partii wobec integracji europejskiej, ale raczej perspektywa ukazująca ewolucję partii i szwajcarskiego systemu partyjnego pod wpływem procesu integracji europejskiej oraz ewentualnej perspektywy członkostwa.

Co więcej, cechą szwajcarskiego systemu partyjnego jest to, iż odmienne stanowisko wobec tematu integracji europejskiej prezentują poszczególne szwajcarskie partie polityczne (względnie bloki partyjne), jak również obserwujemy silne zróżnicowanie wewnątrzpartyjne. Zróżnicowanie wewnątrzpartyjne determinowane jest takimi czynnikami jak terytorium (czyli zróżnicowanie na poziomie kantonów) czy kwestie językowe (w poszczególnych strefach językowych Szwajcarii te same partie prezentują odmienne stanowisko⁴¹). Istotną zmienną jest również czas, co wynika z faktu, że stanowiska poszczególnych partii jak i frakcji wewnątrzpartyjnych ewoluują⁴².

Obserwacje na poziomie głosujących ukazują interesujące przepływy elektoratu z punktu widzenia poparcia dla uczestnictwa Szwajcarii w procesie integracji europejskiej. Z badań przeprowadzonych w latach 1999-2007 wynika, że zdecydowana większość transferów elektoratu dokonała się do SVP (51% wszystkich przepływów wyborców)⁴³, co widoczne jest – aczkolwiek nie wprost proporcjonalnie – w samych wynikach wyborczych tej partii. Z kolei jeśli dotychczasowi wyborcy SVP zmieniali swoje preferencje w odniesieniu do analizowanej kwestii, wtedy zazwyczaj nie decydowali się głosować na żadną inną partię.

DOKTRYNA INTEGRACYJNA

Doktryna integracyjna Konfederacji Szwajcarskiej ewoluuje pod wpływem wielu zmiennych. Jednak zdecydowanie na pierwszy plan wysuwa się zbiór czynników związanych ze specyfiką ustrojową Szwajcarii, w tym przede wszystkim pozycją ustrojową kantonów, wykorzystaniem mechanizmów demokracji bezpośredniej oraz zakotwiczeniem w społeczeństwie (jak również w konstytucji) zasady neutralności. Nie bez znaczenia pozostaje kwestia „rządów zgromadzenia”, czyli supremacja parlamentu nad pozostałymi władzami. W ramach

39 Szerzej patrz: C. Church, *op. cit.*, s. 22-24.

40 D. Caramani, C. Wagemann, *A Transnational Political Culture? The Alpine Region and its Relationship to European Integration*, „German Politics”, 2005, t. 14, nr.1, s. 74-94.

41 T. Theiler, *The origins of Euroscepticism in German-speaking Switzerland*, „European Journal of Political Research”, 2004, t. 43, s. 635-656.

42 U. Kuhn, *Stability and Change in Party Preference*, „Swiss Political Science Review”, 2009, t. 15, nr 3, s. 463-494.

43 Ibidem, s. 473.

trójpodziału władzy w Szwajcarii obserwujemy nierównowagę pomiędzy tymi władzami na rzecz Zgromadzenia Federalnego. Nierównowaga ta powoduje, że Rada Federalna, czyli rząd, nie może sobie pozwolić na jakąkolwiek samodzielną politykę europejską. Czynniki te powodują, iż o oficjalnej polityce rządu – inaczej niż w większości państw członkowskich UE, gdzie uczestnictwo w głównym nurcie integracji europejskiej odbywało się według zasady *permissive consensus* – decydują przede wszystkim nastroje społeczne. Zarówno wyrażane w formie referendum, czy wyników wyborczych, jak i „między wyborami” w postaci sondaży opinii publicznej. Rząd Szwajcarii, mając świadomość permanentnego ryzyka podjęcia inicjatywy ludowej, referendum lub innych form bezpośredniej demokracji przez któreś ze środowisk eurosceptycznych, nie może sobie pozwolić na samodzielne formułowanie długofalowej polityki integracyjnej. Jest ona kształtowana na bieżąco, w rytm kolejnych decyzji wyborczych i referendalnych Helwetów, oraz przy uważnym nasłuchiowaniu sondaży opinii publicznej w każdym z kantonów.

Do pewnego momentu relacje pomiędzy Szwajcarią i Wspólnotami Europejskimi regulowane były przez Porozumienie o Wolnym Handlu (z 1972 r.), co w zupełności wystarczało z punktu widzenia dostępu szwajcarskich towarów do rynków krajów członkowskich EWG – i to właściwie było podstawą szwajcarskiej doktryny integracyjnej. Jednak w miarę rozwoju projektu jednolitego rynku i rosnącego znaczenia usług w gospodarce, ramy Porozumienia o Wolnym Handlu stawały się coraz mniej wygodne i niewystarczające. Dodatkowo nie obejmowały porozumienia w sprawie swobody przepływu kapitału, co – biorąc pod uwagę znaczenie sektora bankowego i ubezpieczeniowego w Szwajcarii – stanowiło znaczący deficyt. Dlatego też dążeniem rządu szwajcarskiego było doprowadzenie do bardziej zaawansowanych porozumień, które obejmowałyby wszystkie swobody i więcej podmiotów – słowem do porozumień na temat EOG. W trakcie negocjowania jego warunków wiele z ustaleń było wręcz „skrojonych na miarę szwajcarskich potrzeb”. Jednak, ze względu na negatywny wynik referendum i decyzję większości kantonów w tej sprawie, Szwajcaria nie ratyfikowała traktatu i ostatecznie znalazła się poza EOG.

Bilateralizm, jako podstawa relacji Szwajcarii z UE, niesie ze sobą wiele ważnych konsekwencji⁴⁴. Przede wszystkim wymusza kompatybilność prawa szwajcarskiego z dorobkiem prawnym Unii. Jest to kompatybilność jednostronna, tzn. każda propozycja nowego aktu prawnego w Szwajcarii wymaga analizy pod kątem zbieżności z prawem UE, aby uniknąć rozbieżności w obydwu systemach prawnych. Jednocześnie w przypadku nowych aktów prawnych UE, Szwajcaria bardzo często zmuszona jest do ich jednostronnej adaptacji⁴⁵.

Można więc uznać, że w tym wypadku dochodzi *de facto* do integracji, jednak o charakterze unilateralnym, bez zaawansowanego stopnia instytucjonalizacji. Mimo silnych powiązań gospodarczych pomiędzy Szwajcarią a UE (w ramach EOG), Helweci pozostają poza głównym nurtem integracji europejskiej.

W związku z negatywnym rezultatem referendum w sprawie przystąpienia do EOG w 1992 r. rząd szwajcarski zmuszony był do zaniechania działań mających na celu uzyskanie członkostwa w UE i do kształtowania relacji na bazie rozwiązań pośrednich, którymi stały się od tego czasu umowy bilateralne (około dwudziestu dwustronnych umów sektorowych)⁴⁶. Ta metoda cieszy się poparciem większości społeczeństwa szwajcarskiego, które w kolejnych sondażach wykazuje niechęć wobec integracji opartej na zasadzie pełnego członkostwa. Jednocześnie interesy gospodarcze skłaniają, a nawet zmuszają Szwajcarów do pozostawiania

44 M. Vahl, N. Grolimund, *Switzerland's Bilateral Agreements with the EU*, Brussels 2006, s. 24-34.

45 S. Kux, U. Sverdrup, *op. cit.*, s. 237-270.

46 S. C. Kozłowski, *Konfederacja Szwajcarska a proces integracji europejskiej. Kontrowersje między Bernem i Brukselą dotyczące reżimów podatkowych w kantonach szwajcarskich*, „Studia Europejskie”, 2009, nr 2, s. 57-58.

częścią jednolitego rynku. Z drugiej strony, sama UE pozostaje otwarta na wniosek aplikacyjny Konfederacji Szwajcarskiej i chętnie zmieniłaby obecny status na pełne członkostwo lub przynajmniej formułę EOG.

O obecnej formule współpracy UE – Szwajcaria mówi się często jako o „integracji bez członkostwa” lub „uprzywilejowanym członkostwie”⁴⁷. Stanisław C. Kozłowski wyróżnia cztery fazy w relacjach Szwajcarii z UE (wcześniej Wspólnot Europejskich)⁴⁸:

1. 1957-1971 – na okres ten przypada powstanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, w których to wspólnotach Szwajcaria świadomie – hołdując polityce neutralności i dystansu – nie uczestniczyła. Za to, wraz z innymi państwami europejskimi (Zjednoczonym Królestwem, Danią, Norwegią, Austrią, Portugalią, Szwecją) utworzyła w 1960 r. ugrupowanie EFTA (European Free Trade Agreement), które stanowiło swego rodzaju alternatywę wobec Wspólnot Europejskich i polegało na koncepcji tzw. „płytkiej integracji”. Na początku lat 60. XX wieku Berno prowadziło rozmowy w sprawie stowarzyszenia z EWG, jednak nie przyniosły one żadnych rezultatów, głównie ze względu na takie punkty sporne jak np. margines wolności w zakresie adaptacji wspólnotowego dorobku prawnego czy kompetencji instytucji takiego stowarzyszenia.
2. 1972-1987 – w 1972 r. Szwajcaria zawarła z EWG umowę o wolnym handlu (w ślad za którą przyjęto ponad sto różnego rodzaju umów handlowych z państwami członkowskimi ówczesnej EWG)⁴⁹. Rozwiązanie to generalnie zapewniło Szwajcarom udział w integracji gospodarczej kontynentu. Jednocześnie w tym czasie przyjęto zasadę, iż każdy nowopowstający akt prawny będzie podlegał sprawdzeniu pod kątem jego zgodności z dorobkiem prawnym Wspólnot Europejskich.
3. 1988-1992 – okres ten charakteryzuje się przyspieszeniem procesu integracji europejskiej (czego najbardziej charakterystyczną reprezentacją pozostaje Traktat z Maastricht). Zjawisko to generowało w naturalny sposób presję na rząd w Bernie i jego dotychczasową politykę europejską. Spowodowało to, iż Szwajcaria złożyła nawet w 1992 r. wniosek akcesyjny, a jednocześnie podpisała w Oporto układ w sprawie przystąpienia do EOG, postrzegając tę formułę jako swego rodzaju fazę pośrednią w drodze do pełnego członkostwa (które ogłoszone zostało jako długoterminowy cel polityki Konfederacji Szwajcarskiej).
4. Od 1992 r. – czwartą fazę otwiera data 6 grudnia 1992 r., kiedy Szwajcarzy wypowiedali się w formie referendum na temat swojego członkostwa w EOG. Ku wielkiemu zaskoczeniu zarówno kręgów rządowych, jak i europejskiej opinii publicznej, społeczeństwo szwajcarskie odrzuciło – wprawdzie minimalną większością głosów 50,3% – członkostwo w EOG. Wydarzenie to zdefiniowało naturę relacji Berna z Brukselą na kolejne dekady⁵⁰.

Rząd w Bernie wyciągnął z grudniowego (1992 r.) referendum słuszny wniosek, iż w dającej się przewidzieć przyszłości nie osiągnie akceptacji społecznej dla dalej idącej integracji ani z UE, ani nawet z EOG.

47 S. Kux, *Zwischen der Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?*, „ZEI Diskussion Paper”, 1998, C 3, s. 7.

48 S. C. Kozłowski, *op. cit.*, s. 59-62.

49 Należy pamiętać, że wymiana handlowa Szwajcarii z państwami EWG stanowiła wówczas ok. 45% całości wymiany szwajcarskiej gospodarki, szerzej patrz: S. Gstohl, *Reluctant Europeans. Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*, Lynne Rienner, Boulder 2002, s. 132.

50 Szerzej patrz: Church Clive H., *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*. Routledge, 2007.

Jednocześnie z drugiej strony, interesy szwajcarskiej gospodarki nie pozwalały pozostawać poza głównym nurtem integracji. W konsekwencji, poza wspomnianymi już umowami o wolnym handlu, Szwajcaria podpisała około stu porozumień technicznych i implementuje do swojego dorobku prawnego zdecydowaną większość nowo powstających wspólnotowych aktów prawnych, co pozwala jej na utrzymanie dostępu do jednolitego rynku⁵¹. Nie należy jednak zapominać, że Szwajcaria nie będąc członkiem UE – nie posiada swoich przedstawicieli w Parlamencie Europejskim, w Radzie Europejskiej i innych gremiach decyzyjnych UE, stając się jedynie adresatem aktywności legislacyjnej w Brukseli (polityka autonomicznego przejmowania prawa UE). Prowadzi to do swego rodzaju jednostronnej europeizacji, polegającej na tym, iż Konfederacja Szwajcarska podlega silnej presji (*top-down*) europeizacji, nie uczestnicząc jednocześnie w kształtowaniu decyzji na poziomie ponadnarodowym (europeizacja typu *bottom-up*).

Dwustronne umowy negocjowane i przyjmowane były w pakietach (np. tzw. *Bilateale I* w 1999 r.), co rodzi poważne konsekwencje prawne. W przyjętym podejściu pakietowym zastosowano regułę „klauzuli gilotynowej” (*Guillotine Klausel*), która skutkuje unieważnieniem wszystkich umów w przypadku, gdy jedna ze stron wypowie którąkolwiek z nich. Jest to rozwiązanie przypominające zasady negocjacji z nowymi krajami członkowskimi, w których również „nic nie jest wynegocjowane, dopóki wszystko nie jest wynegocjowane”. Innymi słowy, powodzenie całości negocjacji uzależnione jest od porozumienia w każdym szczegółowym ich aspekcie. Strony pozostawiają sobie możliwość odstępstwa od całości (pakietu) uzgodnień w sytuacji, w której nie da się osiągnąć porozumienia w jakimkolwiek pojedynczym sektorze / obszarze / rozdziale negocjacyjnym. Rozwiązanie takie wynika z wysokiego stopnia powiązań poszczególnych aspektów procesu integracyjnego, np. naturalnego związku czterech swobód (swobodnego przepływu kapitału, osób, towarów i usług)⁵².

Umowy dwustronne, będąc kompromisem pomiędzy ambicjami elit rządzących a opinią publiczną, stanowią swego rodzaju ekwiwalent członkostwa Szwajcarii w głównym nurcie procesu integracji w Europie. Bilateralizm⁵³ pozostaje jak na razie główną strategią szwajcarskiej polityki europejskiej⁵⁴. Jednocześnie należy pamiętać, że jest to strategia, która ewoluuje zarówno ze względu na politykę Berna, jak i Brukseli. Z jednej strony np. Szwajcarzy naciskają na dopuszczenie ich delegacji do procesu podejmowania decyzji w zakresie tworzenia prawa unijnego, z drugiej strony ulegają presji wspomnianych wyżej „klauzul gilotynowych”, np. systematycznie rozszerzając geograficzny i czasowy zakres swobody przepływu osób (referendum z 2009 r.) na Rumunię i Bułgarię, mimo zdecydowanej negatywnej opinii publicznej w tym zakresie. Pragmatyzm Szwajcarów nie pozwala im na dopuszczenie do sytuacji, w której negatywna decyzja w tej jednej sprawie, przesądziłaby o automatycznym unieważnieniu wszystkich umów bilateralnych danego pakietu (zmienna geometria bilateralizmu).

Punkty sporne w rozmowach prowadzonych pomiędzy Brukselą a Bernem dotyczą najważniejszych obszarów gospodarczych zarówno z punktu widzenia Szwajcarii, jak i UE. Takie kwestie jak polityka podatkowa, regulacje rynku finansowego, czy ponadnarodowego nadzoru bankowego, dotyczą samego rdzenia szwajcarskich interesów gospodarczych. Jednocześnie – szczególnie w kontekście ostatniego kryzysu

51 F. Groth, *Influence of European Union Law on Swiss Law: an analysis of Switzerland's Integration Process into the EU Legal Order*, „Maastricht European Private Law Institute Working Paper”, 2014, nr 13.

52 S. C. Kozłowski, *op. cit.*, s. 57-82.

53 M. Vahl, N. Grolimund, *op. cit.*, s. 75-115.

54 Szerzej patrz również: R. Schwok, *Switzerland-European Union: An Impossible Membership?*, Peter Lang, New York 2009.

gospodarczego w Europie – zajmują wysokie miejsce w europejskiej agendzie priorytetów politycznych i gospodarczych. Nie jest więc przypadkiem, że właśnie w latach 2012-2014 dochodziło do zaognienia relacji szwajcarsko – unijnych. Znakomitą ilustracją problemu jest spór podatkowy na linii Bruksela – Berno, który ma historię sięgającą co najmniej 2004 r., kiedy eurodeputowani i przedsiębiorcy na masową skalę zgłaszali Komisji Europejskiej problem dumpingu podatkowego oraz nierównego traktowania podatników w Szwajcarii (chodziło m.in. o faworyzowanie podmiotów działające za granicą z siedzibą na terytorium Konfederacji Szwajcarskiej). Spór ten ma charakter fundamentalny (również w sensie politycznym, bowiem polityka podatkowa pozostaje w Szwajcarii tradycyjnie główną domeną kompetencji kantonalnych). Cały czas brak jest nawet zgody co do definicji problemu. Dla Szwajcarów jest to głównie problem podatkowy, dla Brukseli przede wszystkim problem naruszenia jednego z filarów polityki konkurencji, a mianowicie zakazu niedozwolonej pomocy publicznej⁵⁵.

Kwestia uczestniczenia w głównym nurcie integracji europejskiej stała się jedną z najbardziej kontrowersyjnych, a jednocześnie coraz bardziej istotnych nie tylko w strukturze podziałów społecznych i w walce politycznej, ale również w debacie publicznej⁵⁶.

KONKLUZJE

Wydawałoby się, że małe, wysoko uprzemysłowione kraje położone w sercu Europy wręcz idealnie nadają się do tego, aby uczestniczyć w głównym nurcie integracji europejskiej. Jednak przykład Szwajcarii przeczy tej prawidłowości. W przypadku Szwajcarii wydaje się potwierdzać ekonomiczna teoria integracji⁵⁷ wskazująca, że jeśli rachunek spodziewanych zysków i strat jest pozytywny, wtedy dany kraj przystępuje do procesu integracyjnego, zaś gdy bilans jest negatywny, wtedy dany kraj pozostaje poza głównym nurtem integracji. O ile jednak w rachunku ekonomicznym ważne znaczenie dla relatywnie małych gospodarek, takich jak Szwajcaria, ma kwestia dostępu do ogromnego jednolitego rynku i presja konkurencyjna, którą on oferuje, o tyle sama decyzja o wejściu do UE ma charakter polityczny i ważną rolę odgrywają w niej również czynniki pozaekonomiczne. W przypadku Szwajcarii są to czynniki o charakterze tożsamościowym i ideologicznym. I o ile nie wydawały się one przesądzające w przypadku elit politycznych i gospodarczych Berna, o tyle już samo społeczeństwo, które w szwajcarskich warunkach ustrojowych ma decydujące znaczenie, doceniało je w znacznie większym stopniu. Nie należy równocześnie zapominać, że o ile w 1992 r. Szwajcarzy wydawali się niemal równo podzieleni w kwestii integracji europejskiej i głosowanie tylko w minimalnym stopniu wskazywało na przewagę przeciwników ratyfikacji porozumienia o EOG, o tyle głos kantonów w tej sprawie był już bardzo wyraźny i to właśnie sygnał płynący z tej strony wskazywał na daleko idący sceptycyzm. Pokazuje to unikatowe, głębokie i złożone przyczyny szwajcarskiej negacji projektu integracyjnego.

Podsumowując można uznać, że na szeroko rozumianą politykę europejską Szwajcarii, w kształcie przedstawionym w niniejszej analizie, składają się następujące uwarunkowania:

- kwestie ustrojowe, w tym przede wszystkim:

55 Z kolei dla OECD, która również prowadziła przez wiele lat spór w tej sprawie z Konfederacją Szwajcarską, jest to głównie problem szkodliwych praktyk podatkowych.

56 Tresch Anke, *The (Partisan) Role of the Press in Direct Democratic Campaigns: Evidence from a Swiss Vote on European Integration*, „Swiss Political Science Review”, 2012, t. 18, nr 3, s. 287-304.

57 S. Gstöhl, *Scandinavia and Switzerland: small, successful and stubborn towards the EU*, „Journal of European Public Policy”, 2002, t. 9, nr 4, s. 529-549.

- zinstytucjonalizowany w konstytucji z 1848 r. federalizm oraz przywiązanie do bezpośrednich form demokracji,
- silna pozycja kantonów, które obawiają się, iż wejście Konfederacji Szwajcarii do UE podważy ich kluczową rolę w procesie podejmowania decyzji,
- kwestie tożsamościowe, w tym np. zasada neutralności, czy przekonanie o wyjątkowości Szwajcarii (*Sonderfall*), potwierdzone doświadczeniem historycznym;
- kwestie ekonomiczne⁵⁸ – obok tradycyjnego rachunku zysków i strat, w przypadku Szwajcarii ogromne znaczenie gospodarcze odgrywa sektor bankowy, dla którego zasada tajemnicy bankowej ma fundamentalne znaczenie.

W rezultacie Szwajcarzy osiągnęli dość delikatny kompromis, pozwalający im korzystać z dostępu do jednolitego rynku, jednak bez pełnych praw członkowskich. Za tę cenę udało im się zaspokoić potrzeby tożsamościowe i uniknąć penetracji ich ustroju politycznego przez silne impulsy europeizacyjne, które ujawniłyby się w przypadku pełnego członkostwa. Taki układ funkcjonuje jak na razie przez ponad dwie dekady, mimo iż został skonstruowany w trybie *ad hoc*, po przegranym referendum w 1992 r., jako funkcjonalna potrzeba kompromisu pomiędzy potrzebami i uwarunkowaniami natury politycznej i gospodarczej.

Kompromis ten chwieje się często pod presją Brukseli lub kolejnych inicjatyw ludowych (bezpośrednio bądź pośrednio związanych z kwestiami integracyjnymi np. referendum z 2014 r.), które zmuszają Berno do permanentnych negocjacji i elastyczności w adaptowaniu obowiązkowych norm i reguł unijnych, przy jednoczesnym poszanowaniu szwajcarskich standardów ustrojowych (w tym pozycji regionów, federalizmu, demokracji bezpośredniej i zasady neutralności). Jak zauważa Michał Tomczyk: „W przypadku przystąpienia do UE, system polityczny Szwajcarii może doprowadzić do uniemożliwienia transponowania unijnego prawa do szwajcarskiego porządku prawnego. W tej sytuacji rząd będzie zmuszony do przeprowadzenia reformy procesu decyzyjnego, w tym również ograniczenia oddziaływania demokracji bezpośredniej. Pogłębienie integracji może zatem w poważnym stopniu zaważyć na jej przyszłości. Wolno więc wysnuć wnioski, iż szwajcarski system polityczny, w tym demokracja bezpośrednia, okazują się nieefektywne i anachroniczne, przede wszystkim jednak nieadekwatne do problemów i wyzwań, jakie stoją przed Szwajcarią u progu wieku XXI”⁵⁹.

Szwajcaria realizuje model „integracji bez członkostwa”⁶⁰ lub – jak określają to inni – model „ograniczonej integracji”⁶¹. Nie brakuje również bardziej pejoratywnych określeń, jak np. to stosowane przez Alfreda Toviasa „quasi kolonializm”⁶², czy przez Chrisa Churcha „szwajcarska anomalia” (Swiss Anomaly)⁶³. Wydaje się również zasadne aby widzieć relacje Szwajcarii z UE, przez pryzmat metafory sformułowanej przez Ralfa Dahrendorfa – *Europy à la Carte*. Zjednoczonej Europy, w której każdy uczestniczący podmiot wybiera – niczym w restauracyjnym *menu* – swój optymalny zestaw integracyjny (w których politykach i w jakim wymiarze chce uczestniczyć, a

58 Zob. szerzej: S. Gstöhl, *Relucant Europeans...*, s. 48.

59 M. Tomczyk, *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 2013, s. 8.

60 S. Lavenex, *op. cit.*, s. 547-57, patrz również: T. Cottier, *Swiss Model of European Integration*, „Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht”, 2012/2013, red. Astrid Epiney, Stefan Diezig, Bern 2013, s. 1-17.

61 S. Kux, U. Sverdrup, *op. cit.*, s. 237-270.

62 A. Tovias, *Exploring the “Pros” and “Cons” of Swiss and Norwegian Models of Relations with the European Union: What Can Israel Learn from the Experiences of These Two Countries?* „Cooperation and Conflict”, 2006, A/2, s. 203-222.

63 C. H. Church, *Continuity within Change: the Background of Swiss Relations with Europe*, w: *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, red. C. Church, Routledge, London 2007, s. 186-202.

jakich nie). Wprawdzie ojcowie założyciele Wspólnot Europejskich chcieli uniknąć takiej koncepcji zjednoczeniowej uważając ją za ograniczającą potencjał integracyjny Europy, jednak wydaje się, że w skutek funkcjonalnej potrzeby, właśnie Szwajcaria praktykuje ten model⁶⁴. Szwajcarom udaje się w ten sposób uniknąć izolacji, która groziłaby im w sytuacji całkowitego odwrócenia się od Brukseli i zachować znaczną część tak cenionej w Bernie neutralności⁶⁵. Aczkolwiek sama UE, wraz z rosnącą presją europeizacyjną postrzegana jest jako zagrożenie dla szwajcarskiego modelu społeczno-ekonomicznego, bazującego na liberalnej polityce gospodarczej, niskich podatkach, wysokiej konkurencyjności opartej na innowacji, stosunkowo niskiej ochronie socjalnej, ochronie rodzimych przemysłów strategicznych przed nadmierną regulacją z zewnątrz. Czy ten unikatowy szwajcarski model integracyjny pozostanie jedynie swego rodzaju reliktem przeszłości, czy raczej stanowi on przyszłościowy model, z którego inspiracji czerpać będą inne państwa na obrzeżach UE (jak np. Turcja, Ukraina czy Izrael⁶⁶), przyszłość pokaże.

64 T. Bieber, *Europe à la Carte? Swiss Convergence towards European Policy Models in Higher Education and Vocational Education and Training*, „Swiss Political Science Review”, 2010, t. 16, nr 4, s. 773-800.

65 Patrz szerzej: M. Tomczyk, *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej...*

66 A. Tovias, *Exploring the “Pros” and “Cons” of Swiss and Norwegian Models of Relations with the European Union: What Can Israel Learn from the Experiences of These Two Countries?* „Cooperation and Conflict” 2006, nr 2, s. 203-222.

LITERATURA

- BART, Mogli zakazać budowy minaretów, „Gazeta Wyborcza, 11.07.2013.
- BELESTRINI Pierre, *How Citizens' Education, Occupation, Personal Economic Expectations and National Identity Interact with One Another to Sway Public Opinion on the EU*, „Swiss Political Science Review”, 2012, t. 18, nr 3, s. 371-384.
- BIEBER Tonia, *Europe à la Carte? Swiss Convergence towards European Policy Models in Higher Education and Vocational Education and Training*, „Swiss Political Science Review”, 2010, t. 16, nr 4, s. 773-800.
- BOOTLE Roger, *The Trouble with Europe: Why the EU Isn't Working – How it Can Be Reformed – What Could Take Its Place*, Nicholas Brealey Publishing, London, Boston, 2014.
- CARAMANI Daniele, WAGEMANN Claudius, *A Transnational Political Culture? The Alpine Region and its Relationship to European Integration*, „German Politics”, 2005, t. 14, nr 1, s.74-94.
- CHRISTIN Thomas, TRECHSEL H. Alexander, *Joining the EU? Explaining Public Opinion in Switzerland*, „European Union Politics”, 2002, t. 3, nr 4, s. 415-443.
- CHURCH Clive H., DARDANELLI Paolo, *The Swiss Federal Elections of 19 October 2003*, „European Parties Elections and Referendums Network. Election Briefing”, 2003, nr 17.
- CHURCH Clive H., *Europe and the Swiss Parliamentary Elections of 21 October 2007*, „European Parties Elections and Referendums Network. Election Briefing”, 2007, nr 39.
- CHURCH Clive H., *Continuity within Change: the Background of Swiss Relations with Europe, w: Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, red. C. Church, Routledge, London 2007, s. 186-202.
- CHURCH Clive H., *Swiss Euroscepticism: Local Variations on Wider Themes*, [w:] *Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration*, red. R. Harmsen, M. Spiering, Rodopi, Amsterdam 2004, s. 269-290.
- CHURCH Clive, *The Contexts of Swiss Opposition to Europe*, „SEI Working Paper”, 2003, nr 64.
- COTTIER Thomas, *Swiss Model of European Integration*, „Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht”, 2012/2013, red. Astrid Epiney, Stefan Diezig, Bern 2013, s. 1-17.
- GROTH Fabian, *Influence of European Union Law on Swiss Law: an analysis of Switzerland's Integration Process into the EU Legal Order*, „Maastricht European Private Law Institute Working Paper”, 2014, nr 13.
- GSTOEHL Sieglinde, *Scandinavia and Switzerland: small, successful and stubborn towards the EU*, „Journal of European Public Policy”, 2002, t. 9, nr 4, s. 529-549.
- GSTOEHL Sieglinde, *Relucant Europeans. Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*, Lynne Rienner, Boulder 2002.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r. , tłumaczenie: Zdzisław Czeszejko-Sochacki, Wydawnictwo Sejmowe, 2000
- KOZIERSKA Joanna, *Szwajcarska Partia Ludowa – zmiana polityczna w Szwajcarii?*, w: *Populizm w Europie. Defekt czy przejaw demokracji?*, red. J.-M. De Waele, A. Paczeński, Warszawa 2010, s. 185-194

- KOZŁOWSKI Stanisław Czesław, *Konfederacja Szwajcarska a proces integracji europejskiej. Kontrowersje między Bernem i Brukselą dotyczące reżimów podatkowych w kantonach szwajcarskich*, „Studia Europejskie”, 2009, nr 2, s. 57-82.
- KRIESI Hanspeter, TRECHSEL Alexander H., *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- KRIESI Hanspeter, *Introduction: State Formation and Nation Building in the Swiss Case*, w: *Nation and National Identity*, red. H. Kriesi, K. Armingeon, H. Siegriest, A. Wimmer, Chur, Zurich 1999, s. 13-28.
- KUHN Ursina, *Stability and Change in Party Preference*, „Swiss Political Science Review”, 2009, vol. 15, nr 3, s. 463-494.
- KUX Stefan, *Zwischen der Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?*, „ZEI Diskussion Paper”, 1998, C 3.
- KUX Stephan, SVERDRUP Ulf, *Fuzzy Borders and Adaptive Outsiders: Norway, Switzerland and the EU*, „European Integration”, 2000, t. 22, s. 237-270.
- KUŻELEWSKA Elżbieta, *Do the Swiss not want to join the European Union? Swiss referenda on European integration*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3/2013, s. 85-97.
- LADNER Andreas, *Switzerland*, „European Journal of Political Research”, 1993, t. 24, nr 4, s. 547-554.
- LAVENEX Sandra, *Switzerland's Flexible Integration in the EU. A Conceptual Framework*, „Swiss Political Science Review”, 2009, t. 15, nr 4, s. 547-575.
- LINDER Wolf, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke 2010.
- LINDER Wolf, *Switzerland and the EU: the puzzling effects of Europeanisation without institutionalisation*, „Contemporary Politics”, 2013, t. 19, nr 2, s. 190-202.
- MARQUIS Lionel, *The Priming of Referendum Votes on Swiss European Policy*, „SEI Working Paper”, 2004, nr 82.
- MARQUIS Lionel, *Thinking About and Voting on Swiss Foreign Policy: Does Affective and Cognitive Involvement Play a Role?*, „SEI Working Paper”, 2004, nr 83.
- MAUERHOFER Roland, *Revisiting the Creation of EFTA: the British and the Swiss Case*, „Journal of European Integration History”, 2001, t. 7, nr 2, s. 67-82.
- MATYJA Mirosław, *System polityczny Szwajcarii. Federalizm i demokracja bezpośrednia*, „Kultura i Historia” 2009, t. 16, s. 60-69.
- RAY Leonard, *Measuring party orientations towards European integration: Results from an expert survey*, „European Journal of Political Research” nr 36: 1999, s. 283-306.
- SAINT-OUEN Francois, *Facing European Integration: the Case of Switzerland*, „Journal of Common Market Studies”, 1988, t. 26, nr 3, s. 273-285.
- SCHMEIDER Gerald, *Returning to Normalcy: An Introduction to Swiss Foreign Policy*, Helvetia Documentation Information Press, Zurich 1999.
- SCHWOK Rene, *Switzerland-European Union: An Impossible Membership?*, Peter Lang, New York 2009.
- Sicherheit 2014. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Tibor Szvircsev Tresch, Andreas Wenger, Julie Craviolini, Esther Vogler-Bisig, Elvira Krämer, Sabrina Pfister, Center for Security Studies, ETH Zürich und Militärakademie an der ETHZ, Zürich 2014.

- SUNDLISAETER Skinner Marianne, *Different Varieties of Euroscepticism? Conceptualizing and Explaining Euroscepticism in Western European Non-Member States*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, t. 51, nr 1, s. 122-139.
- THEILER Tobias, *The origins of Euroscepticism in German-speaking Switzerland*, „European Journal of Political Research”, 2004, t. 43, s. 635-656.
- TOBLER Christa, HARDENBOL Jeroen, MELLAR Balazs, *Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland, Briefing Paper*, European Parliament, Brussels 2010.
- TOMCZYK Michał, *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- TOVIAS Alfred, *Exploring the “Pros” and “Cons” of Swiss and Norwegian Models of Relations with the European Union: What Can Israel Learn from the Experiences of These Two Countries?*, „Cooperation and Conflict”, 2006, nr 2, s. 203-222.
- TRESCH Anke, *The (Partisan) Role of the Press in Direct Democratic Campaigns: Evidence from a Swiss Vote on European Integration*, „Swiss Political Science Review”, 2012, t. 18, nr 3, s. 287-304.
- VAHL Markus, GROLIMUND Nina, *Switzerland's Bilateral Agreements with the EU*, Brussels 2006.
- VOX – Analysen der eidgenössischen Urnengänge, Publikation, Februar 1993, nr. 47.
- WIELIŃSKI Bartosz W., *Europa wyrozumiała dla Szwajcarów*, „Gazeta Wyborcza”, 30.04.2012.