

Konfederacja Szwajcarska i jej relacje z Unią Europejską – zarys problemu

1. Wstęp

Szwajcaria znajduje się w samym centrum Europy, a mimo to od lat potrafi zachować neutralność i względny dystans do rozgrywających się wokół niej wydarzeń związanych z jednoczeniem się Europy. Co sprawia, że ten niewielki rozmiarów kraj od lat konsekwentnie prowadzi własną politykę odporną na naciski grup lobbujących na rzecz zaciśnięcia więzów z Unią Europejską? A przede wszystkim, czy metoda, jaką przybrała Szwajcaria w kontaktach z Unią Europejską, jest raczej wynikiem konserwatywnej polityki wynikającej z niechęci Szwajcarów do nowości, czy też jest przemyślaną strategią pozwalającą na intratne korzystanie z przywilejów dawanych przez Unię Europejską przy zachowaniu własnej neutralności?

Aby postarać się zrozumieć fenomen tego kraju, konieczne jest uzmysłowienie sobie specyfiki jego ustroju.

Mimo iż początek istnienia Konfederacji Szwajcarskiej datuje się na rok 1291, kiedy to trzy kantony: Schwytz, Uri i Unterwalden utworzyły związek wieczysty o celach głównie militarnych, należy mieć na uwadze, iż nawet w 1848 roku, w chwili uchwalenia federalnej konstytucji, państwo szwajcarskie było bardziej sztucznym, formalnym tworem niż zjednoczonym narodem. Utworzone z kantonów z różną historyczną przeszłością, odmienną kulturą, różnorodnością językową i religijną, państwo to nie miało jednolitej kultury politycznej², a obywatele poczucia przynależności i jedności.

Jak stwierdza Wolf Linder, szwajcarskie społeczeństwo zostało stworzone w powolnym procesie poprzez wprowadzenie politycznych instytucji na poziomie federalnym, które

¹ Doktorantka na WPiA UJ.

² W. Linder, *Political Culture* [w:] U. Kloeti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos, *Handbook of Swiss Politics*, Zurich 2004, s. 14.

miały na celu zjednoczenie obywateli. Trzeba mieć na uwadze, iż federalny ustrój Szwajcarii został stworzony w odpowiedzi na potrzebę zachowania równowagi pomiędzy koegzystowaniem protestanckiej większości ludności oraz katolickiej mniejszości. Celem było kształtowanie niezależnego narodu, którego wewnętrzne relacje cechowałyby wzajemny szacunek w stosunkach pomiędzy tworzącymi go mniejszościami³. Ograniczono władzę na poziomie federalnym, aby zachować względną autonomię kantonów, którym miały przysługiwać odpowiednie procedury w celu zachowania językowej i religijnej odrębności oraz możliwości samodecydowania⁴.

I tak do dnia dzisiejszego Szwajcarzy bardziej identyfikują się ze swoją gminą czy kantonem niż z państwem. Wspomniana autonomia gmin i kantonów jest wysoko ceniona nie tylko przez lokalne władze, ale przede wszystkim przez obywateli, którzy dzięki instytucjom referendum i inicjatywy obywatelskiej mają bezpośredni wpływ na to, jak zorganizowana będzie lokalna administracja, jakiej wysokości będą podatki. Mają także wpływ na strukturę systemu szkolnictwa⁵.

Zasada domniemania kompetencji kantonów jest daleko posunięta – wyłączność władzy centralnej ograniczona jest konstytucyjnie jedynie do kilku podstawowych dziedzin, takich jak prowadzenie polityki zagranicznej, ochrona niepodległości kraju, zapewnianie usług pocztowych czy emisja pieniądza. Przepisy dotyczące ochrony socjalnej i ubezpieczeń wdrażane są na poziomie federalnym, a wykonywane na poziomie kantonowym. Można przyjąć, iż to znaczne ograniczenie władzy federalnej związane jest z koniecznością wyrażenia zgody w referendum na wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany w przyznawanych na poziomie federalnym kompetencjach (konieczne jest w takim wypadku uzyskanie podwójnej większości – obywateli i kantonów). To obywatele i kantony decydują, które kompetencje prześlą organom na poziomie federalnym. Naturalnie niezmienną pozostaje znana innym federalnym państwom zasada, iż prawo stanowione na poziomie federalnym jest prawem nadrzędnym nad prawem kantonowym.

W tak ukształtowanym społeczeństwie obywatele uważają, iż neutralność, federalizm oraz demokracja bezpośrednia są trzema głównymi i zasadniczymi filarami państwa szwajcarskiego, z których najważniejszym jest demokracja bezpośrednia. Należy jednak zauważyć, że w Szwajcarii instytucje demokracji bezpośredniej nie mają jedynie wartości instrumentalnej, ale przyczyniają się także do kształtowania poczucia przynależności do państwa, mimo wielowarstwowego społeczeństwa i podziałów (różnice religijne i językowe, wcześniej wspomniana silna identyfikacja z kantonami)⁶. Co więcej, jak zauważają niektórzy autorzy, właśnie rozwinięte na szeroką skalę instytucje demokracji bezpośredniej aktywowały politycznie te grupy społeczne, które często są politycznie bierne (rolnicy,

³ W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996, s. 17.

⁴ W. Linder, *Political...*, *op. cit.*, s. 14.

⁵ *Ibidem*, s. 23.

⁶ Y. Papadopoulos, *Implementing (and radicalizing) art. 1-47.4 of the Constitution: is the addition of some (semi-) direct democracy to the nascent consociational European federation just Swiss folklore?*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, 3, VI 2005, s. 462 oraz T. Christin, A. H. Trechsel, *Joining the EU? Explaining Public Opinion in Switzerland*, *European Union Politics*, Vol. 3, 4, 2002, s. 427.

pracownicy fizyczni) i przyczyniły się do spójnego w społeczeństwie pojmowania zasad i wartości, które niesie ze sobą demokracja⁷.

Szwajcaria jest przykładowym modelem państwa dążącego dzięki wprowadzonym instrumentom politycznym do likwidacji wszelkich konfliktów na tle różnic pomiędzy jej mieszkańcami. Udaje jej się także z sukcesem dążyć do zachowania niespotykanej w innych demokratycznych państwach stabilności politycznej. Przykładem tego niech będzie fakt, iż od ponad czterdziestu lat szwajcarska Rada Federalna, której skład wybierany jest przez Zgromadzenie Federalne, jest koalicją niezmiennie tych samych czterech partii. Ponadto bez sprzeciwu respektowana jest zasada, iż członkowie Rady muszą pochodzić z różnych kantonów i reprezentować różne grupy językowe. Zmiana w tym zakresie pojawiła się w listopadzie 2008 r., gdy od Szwajcarskiej Partii Ludowej (SVP/UDC)⁸ odłączył się obóz bardziej umiarkowany, tworząc nową Konserwatywno-Demokratyczną Partię Szwajcarii (BDP/PBD), której przedstawiciel także wszedł do Rady Federalnej. Ta delikatna, jak na nasze standardy, zmiana wywołał jednak burzę medialną w Szwajcarii. Niemniej wprowadzenie tzw. magicznej formuły w wyborze członków Rady Federalnej przyczynia się do spadku kwestionowania w referendum fakultatywnym legislacyjnej działalności rządu i parlamentu⁹.

Jak niektórzy autorzy konstatują, stabilność polityczna jest także rezultatem wprowadzonych na niespotykaną nigdzie indziej skalę instytucji demokracji bezpośredniej. Obywatele Szwajcarii przyzwyczaili się do tego, iż żadna polityczna zmiana nie może odbyć się bez ich zgody. Czy możliwe będzie więc przekonanie społeczeństwa szwajcarskiego do pełnej integracji z Unią Europejską? Byłaby to nie tyle zmiana, co prawdziwa rewolucja.

2. Demokracja bezpośrednia – czy stanowi przeszkodę dla integracji europejskiej?

Analizując relacje pomiędzy Konfederacją Szwajcarską a Unią Europejską, warto w pełni uzmysłowić sobie złożoność systemu instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu federalnym. Wiedza ta ma zasadnicze znaczenie dla zrozumienia, dlaczego w rozważaniach dotyczących integracji europejskiej w znacznej mierze skupić należy się na nastrojach wśród obywateli. Bez ich formalnie wyrażonej zgody nie sposób wprowadzić bowiem jakichkolwiek zmian.

Już od 1848 r., czyli od początku istnienia państwa jako federacji, istnieje obowiązek rozpisania referendum w celu zaakceptowania nowelizacji konstytucji bądź jej całkowitej zmiany. Przy czym Konstytucja Federalna z 1848 r. została przyjęta w referendum, zanim jeszcze powstał obowiązek jego rozpisywania. W wypadku zmiany konstytucji wymagane jest uzyskanie tzw. podwójnej większości – narodu i kantonów. W 1874 r. wprowadzono referendum fakultatywne jako sposób wetowania ustawodawstwa parlamentarnego¹⁰,

⁷ Cyt. za: Y. Papadopoulos, *How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy – Making*, *West European Politics*, Vol. 24, 2, IV 2001, s. 54.

⁸ Skrót niemiecki/skrót francuski.

⁹ Y. Papadopoulos, *How Does... op. cit.*, s. 40.

¹⁰ Około 7% ustawodawstwa tworzonego na poziomie federalnym jest poddawana pod głosowanie w refe-

a w 1891 r. instytucję inicjatywy obywatelskiej w celu wprowadzania zmian w konstytucji bądź całkowitej zmiany konstytucji¹¹.

Referendum obligatoryjne, dla którego sukcesu konieczne jest uzyskanie podwójnej większości głosów (narodu i kantonów), jest także wymagane dla zatwierdzenia przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych, natomiast referendum fakultatywne, które podlega głosowaniu jedynie przez naród, może być rozpisane na żądanie 50 000 uprawnionych do głosowania lub 8 kantonów, m.in. w sprawie umów międzynarodowych, które są bezterminowe i nie przewidują wypowiedzenia, które przewidują przystąpienie do organizacji międzynarodowych lub wprowadzają wielostronne ujednoczenie prawa.

Można stwierdzić, iż referenda i inicjatywy obywatelskie spełniają różne funkcje w Szwajcarii. Referendum fakultatywne, jak wspomniano powyżej, służy swoistemu zawetowaniu ustawy przez obywateli, gdyż odnosi się do ustawodawstwa już przyjętego przez parlament. Natomiast inicjatywa obywatelska ma na celu umożliwienie obywatelom przedstawienia własnych propozycji legislacyjnych¹².

Na uwagę zasługuje także okoliczność, iż w Szwajcarii dochodzi do silnego zróżnicowania pomiędzy instytucjami demokracji bezpośredniej a pośredniej, które to zróżnicowanie przejawia się w wyborach dokonywanych przez obywateli. Niektórzy autorzy w związku z tym uważają, że to jedynie instytucje demokracji bezpośredniej są silnym bodźcem integrującym społeczeństwo szwajcarskie, w odróżnieniu od instytucji demokracji pośredniej, w przypadku których obserwuje się słabą frekwencję, co tłumaczone jest nieprzywiązywaniem przez obywateli do tych instytucji tak znacznej wagi, jak w przypadku instytucji demokracji bezpośredniej.

Ten „izolacyjny kokon”¹³ (*isolating cocoon*), jak określono instytucje demokracji pośredniej, uniemożliwia przełożenie się sukcesu uzyskanego w referendum przez partię popierającą dane referendum na sukces w wyborach parlamentarnych. Jako przykład tego zjawiska można podać silną przychylność dla ksenofobicznych inicjatyw obywatelskich, która nijak nie przekłada się na silne poparcie dla partii, które te inicjatywy wspierają¹⁴. Fenomen ten działa także w drugą stronę – nawet jeśli projekt ustawy ma silne poparcie ugrupowań w parlamencie, wiele osób obecnych na arenie politycznej, w tym nawet przedstawiciele partii politycznych, może zmienić swoje stanowisko w obliczu referendum fakultatywnego, wskutek czego konsensus uzyskany w parlamencie w trakcie procedury legislacyjnej, może nie mieć żadnego przełożenia na poparcie danej ustawy przez obywateli w referendum, jeśli do niego dojdzie¹⁵.

rendum następczym (za: Y. Papadopoulos, *Implementing...*, *op. cit.*, s. 461).

¹¹ Dnia 27 września 2009 r. zostało przeprowadzone referendum, w którym 67,9% głosujących wypowiedziało się za niewprowadzaniem instytucji inicjatywy obywatelskiej w zakresie, w jakim umożliwiłaby obywatelom inicjowanie procedury legislacyjnej aktów ustawowych.

¹² Y. Papadopoulos, *How Does...*, *op. cit.*, s. 36.

¹³ G. Smith, *The Functional Properties of the Referendum*, *European Journal of Political Research*, Vol. 4, 1, III 1976, s. 16.

¹⁴ Y. Papadopoulos, *How Does...*, *op. cit.*, s. 40.

¹⁵ A. H. Trechsel, P. Sciarini, *Democratie directe en Suisse: l'elite politique victim des droits populaires?*, *Swiss Political Science Review*, Vol. 2, 2, 1996, s. 21-32.

Instytucje demokracji bezpośredniej są więc swoistą przeszkodą w procedurze legislacyjnej, wzmagającą siły podmiotów znajdujących się poza systemem politycznym (stowarzyszeń, podmiotów gospodarczych, ruchów społecznych), a przez to wymuszających współpracę pomiędzy tymi siłami politycznymi i społecznymi.

Co więcej, według Leonharda Neidharta, konieczność prowadzenia uzgodnień i kompromisów w obliczu referendum fakultatywnego i powstanie tzw. fazy przedparlamentarnej w procedurze legislacyjnej (w której to fazie, co do zasady, wypracowywany jest kompromis dotyczący danego aktu ustawodawczego), doprowadziły do przemiany demokracji plebiscytowej w demokrację kupiecką (*bargaining democracy*)¹⁶.

Wielu autorów wskazuje na wysoką cenę, jaką płaci Szwajcaria za tę politykę kompromisu. Jej skutkiem jest bowiem brak innowacyjności, powolność podejmowania decyzji, problemy w adaptacji do nowych zewnętrznych wyzwań, takich jak np. integracja europejska¹⁷. Instytucje demokracji bezpośredniej są często winione przez media i ekonomistów za uwstecznianie polityki szwajcarskiej. Równocześnie jednak opinia publiczna wyraża głębokie poparcie dla ich istnienia. Obywatele popierają reformę instytucji demokracji bezpośredniej jedynie w zakresie, jaki zagwarantowałaby im jeszcze szersze uczestnictwo w życiu politycznym państwa. Co więcej, zwiększenie znaczenia polityki zagranicznej, m.in. w związku z rozszerzaniem Unii Europejskiej, wpłynęło na przekonanie społeczeństwa, iż obywatele powinni mieć zagwarantowany znacznie większy udział w uczestniczeniu w życiu politycznym.

Niemniej, elity polityczne Szwajcarii są przekonane, że demokracja bezpośrednia zagraża dostosowaniu się Szwajcarii do aktualnej sytuacji międzynarodowej i jest przeszkodą na drodze do integracji europejskiej¹⁸. W 2000 r. rząd starał się nawet przeprowadzić reformę, wskutek której zwiększona byłaby liczba podpisów niezbędnych dla rozpisania inicjatywy obywatelskiej czy referendum fakultatywnego. Większość parlamentarzystów sprzeciwiła się tej reformie, prawdopodobnie ze względu na świadomość, iż uzyskanie dla niej poparcia w postaci podwójnej większości (w takim przypadku wymagana jest bowiem zmiana konstytucji) nie byłoby możliwe¹⁹.

Nie może pozostać niezauważoną okoliczność, iż aktywność Rady Federalnej w stosunkach z Unią Europejską przyczynia się sukcesywnie do wzrostu frekwencji i zainteresowania instytucjami demokracji bezpośredniej. Frekwencja w głosowaniach dotyczących polityki zagranicznej jest wyraźnie wyższa²⁰. Należy nadmienić, że, jak zauważają niektórzy autorzy, co do zasady w Szwajcarii odnotowuje się spadek frekwencji. W okresie międzywojennym wynosiła ona 70-80%, następnie zaczęła spadać, aby w chwili obecnej uplasować

¹⁶ Cyt. za: A. H. Trechsel, P. Sciarini, *Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?*, *European Journal of Political Research*, Vol. 33, 1, 1998 r., s. 102.

¹⁷ Y. Papadopoulos, *How Does...*, *op. cit.*, s. 48.

¹⁸ A. Trechsel, P. Sciarini, *Direct...*, *op. cit.*, s. 99-100.

¹⁹ Y. Papadopoulos, *How Does...*, *op. cit.*, s. 52.

²⁰ A. Trechsel, P. Sciarini, *Direct...*, *op. cit.*, s. 99 oraz L. P. Feld, i G. Kirchgassner, *Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy: a report on the Swiss experience*, *European Journal of Political Economy*, Vol. 16, 2, VI 2000, s. 290-291.

się na poziomie jedynie 30-40%²¹. Taki stan rzeczy tłumaczyć można wzrostem liczby głosowań, nie tylko na poziomie federalnym, ale także kantonalnym i gminnym.

Zaznaczyć trzeba, że na podejmowanie decyzji przez obywateli wpływ ma wiele czynników. Nie zawsze jest tak, że uprawniony do głosowania podejmuje decyzje po dogłębnym przeanalizowaniu wszystkich za i przeciw. Często obserwuje się, iż wynik referendum wskazuje na niewystarczające zrozumienie problemu, dlatego też coraz częściej pojawiają się głosy wskazujące na konieczność ograniczenia referendów do kwestii istotnych i zasadniczych dla państwa. Skomplikowane pytania w referendach są zbyt dużym wyzwaniem dla sporej części społeczeństwa, co skutkuje m.in. tym, że albo niższe klasy społeczne nie biorą w ogóle udziału w głosowaniach²², albo też, co widać wyraźnie na przykładzie referendów i inicjatyw dotyczących zagadnień integracji europejskiej, głosują przeciwko przedstawionym propozycjom²³. Wysoka frekwencja w odniesieniu do głosowań związanych z polityką zagraniczną może więc wskazywać także na zwiększone obawy obywateli w stosunku do integracji europejskiej²⁴.

3. Neutralność – czy da się ją pogodzić z członkostwem w Unii Europejskiej?

Inną istotną cechą charakteryzującą Konfederację Szwajcarską jest oficjalne utrzymywanie od drugiej połowy XVII wieku statusu państwa neutralnego²⁵. Od 1848 r. Szwajcaria zachowywała wstrzeźliwość w sposobie prowadzenia polityki zagranicznej. Był to skuteczny sposób na uniknięcie konfliktu, szczególnie zbrojnego. W czasie I i II wojny światowej i następnie, w czasie zimnej wojny, podstawowym hasłem, które rządziło działaniami rządu w relacjach z innymi krajami było hasło *armed neutrality* (uzbrojona neutralność), a tym samym kładziono nacisk na utrzymywanie silnej armii i pozostawanie neutralnym w sporach międzynarodowych²⁶. Ponieważ tak prowadzona polityka była skuteczna, Szwajcaria wahała się przed przystąpieniem nawet do takich organizacji międzynarodowych, których program i idee były zgodne z polityczną, ekonomiczną i społeczną linią przyjętą przez Szwajcarię²⁷.

Nie sposób jednak nie zauważyć, iż zmiany zachodzące w Europie, jak zacieranie się powojennych różnic między Europą Wschodnią a Zachodnią, globalizacja w sferze politycznej i ekonomicznej, a co za tym idzie – integracja europejska, sprawiają, że Szwajcaria nie może poprzestać, jak niektórzy uważają, na zachowaniu statusu państwa neutralnego w dotychczasowym rozumieniu tego słowa²⁸. Nawet Rada Federalna w raporcie na temat polityki

²¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 18.

²² W. Linder, *Political...*, *op. cit.*, s. 450.

²³ Y. Papadopoulos, *Implementing...*, *op. cit.*, s. 450.

²⁴ D. Popławski, *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, Warszawa 2007, s. 207.

²⁵ Szwajcaria ogłosiła deklarację neutralności w 1674 r., a po raz pierwszy została uznana za państwo neutralne w 1713 r. w Traktacie Utrechckim, zawartym z Francją, Hiszpanią i Anglią.

²⁶ T. Bernauer, S. Walter, *Switzerland in a Global Context* [w:] U. Kloeti, P. Knoepfeld, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, *Handbook of Swiss Politics*, Zurich 2007, s. 67.

²⁷ Szwajcaria początkowo przystąpiła jedynie do instytucji utworzonych wskutek Konferencji w Bretton Woods, do Rady Europy oraz GATT.

²⁸ W. Linder, I. Steffen, *Political Culture* [w:] U. Kloeti, P. Knoepfeld, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos,

zagranicznej już w 1993 r. zauważyła, iż silna pozycja Szwajcarii na arenie międzynarodowej może nie być możliwa do utrzymania przy braku udziału Szwajcarii w procesie podejmowania decyzji na międzynarodowych forach, takich jak Wspólnot Europejskich czy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Już wtedy rząd podkreślił, że interesy szwajcarskie będą skuteczniej bronię przy udziale w tych organizacjach niż przy ewentualnym dostosowaniu się do decyzji podjętych przez inne państwa czy organizacje międzynarodowe²⁹.

Niemniej to decyzja obywateli i postrzeganie przez nich neutralności ma decydujące znaczenie. Decyzje o przystępowaniu do organizacji międzynarodowych, z czym może teoretycznie wiązać się ograniczenie bądź zmiana w postrzeganiu neutralności Szwajcarii, wymagają zatwierdzenia w referendum obligatoryjnym, w którym dla przeforsowania danej kwestii wymagane jest uzyskanie podwójnej większości – obywateli i kantonów. Ten sposób głosowania daje małym, wiejskim kantonom, które zazwyczaj są bardziej konserwatywne niż kantony uprzemysłowione, gdzie znajdują się duże miasta, znaczący, nieproporcjonalny do liczby mieszkańców wpływ na wynik referendum³⁰. Decydujące zmiany zarówno w zakresie polityki zagranicznej, jak i polityki bezpieczeństwa kraju muszą być więc popierane przez zdecydowaną większość uprawnionych do głosowania. Tym samym zmiany w tym zakresie trudno jest osiągnąć.

Zastanawiając się nad tym, jaki wpływ na decyzje podejmowane przez obywateli ma ich rozumienie pojęcia „neutralność”, trzeba zwrócić uwagę na ankiety przeprowadzone wśród uprawnionych do głosowania. Z sondaży wynika, iż idea neutralności, jej percepcja, ulega swoistej przemianie. Jednak zmiana ta, jak się wydaje, podąża w kierunku, który jeszcze intensywniej może zablokować akcesję Szwajcarii. Okazuje się bowiem, iż obecnie neutralność Szwajcarii stała się nie tylko środkiem mającym przyczynić się do unikania konfliktów, jak było początkowo, ale jest już częścią szwajcarskiej tożsamości państwowej. W latach 1995-2005 ponad 70% respondentów twierdziło, iż neutralność jest bezwzględnie związana ze szwajcarską państwowością³¹. Zauważa się natomiast, że ci z respondentów, którzy przywiązują większą wagę do neutralności jako czynnika kształtującego państwo szwajcarskie, mają jednocześnie silniejsze opory przed otwartością Szwajcarii w sferze polityki zagranicznej niż ci, którzy deklarują gotowość do porzucenia idei neutralności³². Obecnie odnotowuje się wzrost przywiązania obywateli do tej wartości. W 2009 r. 93% respondentów deklarowało poparcie dla utrzymania neutralności, przy czym 63% uważa, że Szwajcaria powinna prowadzić otwartą politykę zagraniczną, jednak bez zajmowania stanowiska w kwestiach militarnych. Całkowite porzucenie idei neutralności popiera jedynie 7% respondentów, natomiast 21% jest w stanie zaakceptować zmianę w rozumieniu idei neutralności poprzez dopuszczenie ingerencji Szwajcarii w sferze militarnej, na arenie międzynarodowej³³.

P. Sciarini, *Handbook of Swiss Politics*, Zurich 2007, s. 31.

²⁹ T. Bernauer, S. Walter, *Switzerland...*, *op. cit.*, s. 68.

³⁰ Na przykład w referendum w sprawie przystąpienia do EOG odrzucono ten pomysł zdecydowaną większością głosów kantonów, a jedynie niewielką większością głosów obywateli.

³¹ Cyt. za: T. Bernauer, S. Walter, *Switzerland...*, *op. cit.*, s. 70.

³² *Ibidem*.

³³ T. Szvircev Tresch, A. Wenger, S. Würmli, M. Pletscher, U. Wenger, *SÉCURITÉ 2009*.

Les tendances de l'opinion suisse en matière de politique extérieure, de politique de sécurité et de politique de défense, Zurich ETH 2009, s. 11-12.

Według cytowanego sondażu poparcie dla przystąpienia do Unii Europejskiej deklaruje jedynie 31% osób (o 4% procent więcej w porównaniu z 2008 r.), przy czym poparcie dla współpracy z Unią w sferze ekonomicznej deklaruje 75% respondentów (tu także wzrost o 4%), a w sferze politycznej – 50% (wzrost o 3%).

Czy neutralność stoi więc na przeszkodzie przystąpienia Szwajcarii do Unii Europejskiej? Sami respondenci widzą ten związek (35% badanych), jednak większość uważa, iż nie wpływa ona na działania Szwajcarii na arenie międzynarodowej. Śledząc przedstawione wyniki, nie da się jednak uniknąć wrażenia, iż przywiązanie do neutralności wpływa na ocenę przystąpienia do UE. Szwajcarzy są zwolennikami integracji w sferze ekonomicznej, ale akcesja jako taka nie jest opcją, która realnie może być obecnie brana pod uwagę.

Jak sugerują niektórzy autorzy, aby przekonać Szwajcarów do większej otwartości na Unię, warto byłoby dokładnie przeanalizować wpływ akcesji na zasadę neutralności – w jakim stopniu i w jaki sposób musiałaby ona być porzucona³⁴. Podobnie jednak należałoby przeanalizować dodatkowe korzyści w sferze ekonomicznej, która pozostaje niezwykle istotna dla głosujących.

4. Referenda w drodze do integracji z Unią Europejską

Aby w pełni zilustrować wpływ korzystania z instrumentów demokracji bezpośredniej na relacje pomiędzy Szwajcarią i Unią Europejską, należy prześledzić przebieg i wyniki referendum i inicjatyw powszechnych, jakie odbyły się w związku z integracją europejską. Warto pod uwagę wziąć zagadnienia dotyczące frekwencji, która co do zasady jest szczególnie wysoka, gdy głosowania dotyczą spraw związanych z szeroko pojętą polityką zagraniczną, aktywnych uczestników kampanii poprzedzających referenda oraz poziom poinformowania uczestników głosowań o przedmiocie referendum czy inicjatywy powszechnej³⁵.

Analizując poszczególne głosowania, skupiono się na tych, które odbyły się w przeciągu ostatnich dwudziestu lat i były związane bezpośrednio z wąsko rozumianą integracją europejską (Tab. 1). Dopiero początek lat dziewięćdziesiątych przyniósł zwiększoną aktywność Szwajcarii w relacjach europejskich. Okres wcześniejszy cechował się w przeważającej mierze stagnacją i niepowodzeniami w podjętych negocjacjach³⁶.

³⁴ T. Christin, A.H. Trechsel, *Joining the EU? Explaining Public Opinion in Switzerland*, European Union Politics, Vol. 3, 4, 2002, s. 432.

³⁵ Dane pochodzą z badań statystycznych VOX prowadzonych przez Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft, Universität Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fakultät, Abteilung für Politikwissenschaft Genf oraz Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Innenpolitik/Vergleichende Politik. Badania te obejmują głosowania powszechne przeprowadzane na szczeblu federalnym od 1977 r. i przedstawiają przedmiot poddawany pod głosowanie, wynik, frekwencję oraz krótkie tło głosowania powszechnego. Opracowania są publikowane przez wydawnictwa Uniwersytetów biorących udział w badaniach, a częściowo są dostępne także na stronie internetowej: <http://www.polittrends.ch/vox-analysen/vox-analysen.php>, 26.08.2010 r.

³⁶ A. H. Trechsel, *Direct Democracy and European integration: a limited obstacle?* [w:] Clive H. Church, *Switzerland and the European Union, A close, contradictory and misunderstood relationship*, London and New York, s. 38.

Jedynym znaczącym referendy w tym czasie było obowiązkowe referendum przeprowadzone dnia 3 grudnia 1972 roku, w którym 72,5% obywateli opowiedziało się za przystąpieniem do umowy dwustronnej

Tabela 1.

Data	Instytucja	Temat	Frekwencja	Procent głosów na tak	Liczba kantonów na tak
6.12.1992	Referendum obligatoryjne	Przystąpienie do EOG	78,8%	49,7%	8
8.06.1997	Inicjatywa powszechna	Żądanie poddania pod głosowanie kwestii rozpoczęcia negocjacji w sprawie pełnej integracji europejskiej	35,4%	25,9%	0
21.05.2000	Referendum fakultatywne	Umowy bilateralne I	48,3%	67,2%	2
4.03.2001	Inicjatywa powszechna	Żądanie natychmiastowego podjęcia negocjacji w sprawie pełnej integracji europejskiej	55,8%	23,2%	0
5.06.2005	Referendum fakultatywne	Przystąpienie do traktatu Schengen/Dublin (umowy bilateralne II)	56%	54,6%	14
25.09.2005	Referendum fakultatywne	Objęcie umowami bilateralnymi I nowych krajów członkowskich	53,8%	56%	7
8.02.2009	Referendum fakultatywne	Potwierdzenie swobody przepływu osób w stosunku do dotychczasowych krajów Unii i jej rozszerzenia na Rumunię i Bułgarię	50,9%	59,6%	22

Obserwując przebieg głosowań, można stwierdzić, że obywatele szwajcarscy biorący w nich udział dążą do podtrzymania związków z Unią Europejską, traktując ją jako swojego partnera na arenie międzynarodowej. Nie dążą natomiast do stania się jej częścią.

o wolnym handlu pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Szwajcarią, jako państwem należącym do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu.

Z jednej strony można obecnie zaobserwować nader aktywne dążenie zwolenników pełnej integracji do przystąpienia do Unii. Widzą oni bowiem przede wszystkim zalety polegające na większej możliwości współtworzenia polityki unijnej, uzyskaniu reprezentacji kantonów w Komitecie Regionów, zdobyciu wpływu na kształt i rozmiary Unii³⁷. Z drugiej strony przeciwnicy pełnej integracji obawiają się, wraz z przystępowaniem nowych państw do Unii, utraty neutralności, do której wciąż duża grupa Szwajcarów przywiązuje wagę i wyraża chęć jej pełnego utrzymania³⁸. Ponadto występuje obawa o napływ ludności z krajów Unii, co może spowodować wzrost bezrobocia, choć wobec faktu objęcia Szwajcarii swobodą przepływu ludności, lęk ten jest nieuzasadniony. Mimo to m.in. w ostatnim referendum przeprowadzonym w lutym 2009 r. lęk przed wzrostem bezrobocia, imigrantami i wzrostem przestępczości były zasadniczymi obawami motywującymi głosujących do oddania głosu na nie w odniesieniu do potwierdzenia swobody przepływu osób i objęcia nią nowych krajów unijnych.

Obserwatorzy tych zmian w stosunku do integracji europejskiej wskazują, że dyskusja na tematy europejskie prowadzona od lat 90. doprowadziła do wykształcenia się dwóch obozów – konserwatywnego, dążącego do zachowania tego modelu polityki szwajcarskiej, który został stworzony w okresie 1945-1989 r., a kładącego nacisk na tradycyjnie postrzeganą neutralność (*armed neutrality*), integrację gospodarczą i izolację w stosunkach zagranicznych, oraz obozu liberalnego w stosunku do integracji europejskiej, gdzie dopuszcza się możliwość oddania części niezależności w zamian za możliwość aktywnego uczestniczenia w polityce rozgrywanej się na ponadnarodowej arenie³⁹. Należy zaznaczyć, iż zwolennicy integracji europejskiej uważają, że neutralność Szwajcarii oraz rozwinięty system instytucji demokracji bezpośredniej nie ucierpią na przystąpieniu do Unii Europejskiej.

Analiza wyników głosowań przedstawionych powyżej potwierdza fakt, iż przede wszystkim frekwencja utrzymuje się na wysokim, jak na obecne standardy, poziomie i oscyluje wokół 50%. Wielu autorów tłumaczy to zjawisko zwiększeniem obaw obywateli przed integracją i otwartością w sferze polityki zagranicznej.

Referendum przeprowadzone w 1992 r. szczyliło się rekordową wręcz frekwencją, gdyż do urn poszło 78,8% uprawnionych do głosowania. Poprzedziła je jednak jedna z najbardziej intensywnych kampanii wśród przeprowadzonych w Szwajcarii, wiążąca się także z dyskusją, czy referendum obligatoryjne jest w tej sytuacji zasadne⁴⁰. W jej wyniku szczególnie konserwatywne kantony, gdzie dużą wagę przywiązuje się do tradycji, zmobilizowały siły i oddały głos negatywny. W tym przypadku wpływ na wynik negatywny mogło mieć także ambiwalentne zachowanie rządu, który nie wyraził poparcia dla referendum w sposób jednoznaczny. Szwajcarska Partia Ludowa (SVP/UDC), wchodząca w skład rządu, zdecydowanie nawoływała do odrzucenia projektu.

Niemniej na wyniki głosowań wpływ mają także inne kwestie. Na przestrzeni lat zauważyć można, że akceptacja dla integracji europejskiej wzrasta wraz ze wzrostem wskaźnika

³⁷ L. Goetschel, *Foreign Policy* [w:] U. Kloeti, P. Knoepfeld, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, *Handbook of Swiss Politics*, Zurich 2007, s. 587.

³⁸ *Ibidem*, s. 573-574.

³⁹ W. Linder, I. Steffen, *Political...*, *op. cit.*, s. 31-32.

⁴⁰ A.H. Trechsel, P. Sciarini, *Direct...*, *op. cit.*, s. 41-42.

wykształcenia głosujących oraz ich zamożności. Jednak w tym zakresie rozpiętość pomiędzy głosującymi mieszkającymi na wsi a tymi w większych miastach ulega stopniowemu zmniejszeniu, szczególnie w kantonach niemieckojęzycznych, przy czym nadal występuje. Podobnie zmniejsza się rozpiętość pomiędzy bardziej przychylnymi Unii kantonami francuskojęzycznymi a niemieckojęzycznymi, które co do zasady popierają integrację w formie umów bilateralnych, kładących nacisk na integrację w sferze gospodarczej.

Szczególnie istotna dla oceny wpływu instytucji demokracji bezpośredniej na proces integracyjny z Unią Europejską oraz dla postrzegania przez społeczeństwo idei neutralności jest aktywność partii politycznych.

Ludowcy prowadzą swego rodzaju ideologiczną wojnę z pozostałymi ugrupowaniami wchodzącymi w skład rządu. Ta polemika była już wyraźnie obserwowalna podczas referendum obligatoryjnego w 1992 r. Argumenty SVP/UDC początkowo koncentrowały się wokół kwestii dotyczących neutralności i utraty niepodległości, w chwili obecnej poszerzone są także o wspomniane wyżej niepokojące widmo napływu imigrantów, wzrost bezrobocia i przestępczości. Należy przy tym podkreślić, iż Szwajcarska Partia Ludowa cieszy się popularnością właśnie szczególnie w rolniczych, słabo uprzemysłowionych kantonach, a ponadto często wykazuje tendencje do sprzeciwiania się wypracowanemu stanowisku rządowemu – nawołuje do głosowania w sposób z nim sprzeczny w referendach, a także częściej niż inne partie inicjuje i popiera głosowania przeprowadzane w wyniku inicjatyw obywatelskich⁴¹. Tendencja ta utrzymuje się, o czym świadczy fakt zainicjowania przez młodzieżówkę SVP/UDC ostatniego głosowania w lutym 2009 r., a następnie przeprowadzenie przez Ludowców silnej kampanii mającej wzbudzić strach przed Unią Europejską.

Konsekwentne stanowisko tej partii ma duże znaczenie dla stosunków europejskich – należy bowiem zaznaczyć, że już od początku okresu powojennego obserwuje się, że jednoznaczne stanowisko partii wchodzących w skład Rady Federalnej ma bardzo duże znaczenie dla wyniku głosowań. Sondaże wskazują, że głosujący kierują się broszurami rządowymi, w których Rada Federalna przedstawia swoje stanowisko przed każdym z głosowań⁴². Ponadto ok. 80% popierających projekty dotyczące integracji europejskiej ma duże zaufanie do rządu, dlatego też w przypadku jedności partii rządzących istniałaby szansa na przekonanie narodu szwajcarskiego do pełnej integracji.

5. Powolna integracja

Podsumowując, należy stwierdzić, że instytucje demokracji bezpośredniej i silne przywiązanie do Szwajcarii jako kraju tradycyjnie neutralnego mają wpływ na politykę prowadzoną przez władze w zakresie polityki zagranicznej, w tym integracji europejskiej. Poparcie

⁴¹ Y. Papadopoulos, *How Does...*, *op. cit.*, s. 49-50.

⁴² 59% głosujących stwierdza, że z takich broszur korzysta, szukając informacji dotyczących przedmiotu głosowania, przy czym informacja tam zawarta wywiera najsilniejszy wpływ na wybór obywateli spośród innych środków przekazu, takich jak media, Internet. Cyt. za: A.H. Trechsel, P. Sciarini, *Direct...*, *op. cit.*, s. 111-112 oraz Kriesi, Hanspeter, *Direkte Demokratie in der Schweiz*, *Aus Politik und Zeitgeschichte B*, Vol. 23, 1994, s. 44-54.

dla umów bilateralnych i ekonomicznego współdziałania pomiędzy Unią a Szwajcarią w żadnym razie nie oznacza poparcia dla członkostwa w Unii Europejskiej.

Ze zjawiskiem aktywności narodu szwajcarskiego w zakresie polityki zagranicznej może wiązać się konkluzja, że obywatele szwajcarscy czują się odpowiedzialni za swoją społeczność, a więc dążą do tego, aby być dobrze poinformowanymi i zorientowanymi w polityce zagranicznej. Chcą tego, aby ich głos był decydujący. Ich świadomość polityczna i społeczna jest wyższa niż w krajach demokracji pośredniej także dlatego, że dyskusja w Szwajcarii toczy się na poziomie społeczeństwa, a nie tylko na poziomie rządu i parlamentu w ramach procedur legislacyjnych⁴³.

Czy więc główne zasady cechujące ustrój Konfederacji Szwajcarskiej staną na przeszkodzie pełnej integracji z Unią Europejską? Jedno jest pewne – integracja na linii Unia Europejska-Szwajcaria przebiega w sposób niezwykle powolny i wyważony, ale prowadzi także do zwiększonej świadomości obywateli w zakresie ich tożsamości narodowej.

⁴³ L.P. Feld, G. Kirchgassner, *Direct Democracy...*, *op. cit.*, s. 289.