

MICHAŁ TOMCZYK

**Polityka Szwajcarii
wobec
Unii Europejskiej**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

**Polityka Szwajcarii
wobec
Unii Europejskiej**



WYDAWNICTWA

UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

MICHAŁ TOMCZYK

**Polityka Szwajcarii
wobec
Unii Europejskiej**

 WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2013

Michał Tomczyk – Katedra Badań Niemcoznawczych, Uniwersytet Łódzki
91-131 Łódź, ul. Narutowicza 59a

RECENZENT

Dariusz Poplawski

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Bogusław Pielat

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Barbara Grzejszczak

Publikacja sfinansowana przez Ambasadę Szwajcarii w Polsce



Schweizerische Eidgenossenschaft

Confédération suisse

Confederazione Svizzera

Confederaziun svizra

Ambasada Szwajcarii

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. 6024/2012

ISBN 978-83-7525-767-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Druk i oprawa: Quick Druk

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
-------------	---

ROZDZIAŁ I

UWARUNKOWANIA POLITYKI SZWAJCARII WOBEC UNII EUROPEJSKIEJ	13
1.1. Istota i zakres uwarunkowania polityki Szwajcarii	13
1.2. Doktryna i tradycja polityki Szwajcarii	16
1.2.1. Neutralność w polityce zagranicznej Szwajcarii	16
1.2.2. Polityka Szwajcarii wobec zjawisk integracyjnych	21
1.3. System polityczny Szwajcarii	26
1.3.1. Specyfika ośrodków decyzji politycznej i procesu decyzyjnego	27
1.3.2. Federalizm	30
1.3.2.1. Wpływ kantonów na politykę zagraniczną związku	30
1.3.2.2. Relacje między związkiem a kantonami w perspektywie integracji z Unią Europejską. Raport EuRefKa	36
1.3.2.3. Stanowisko kantonów wobec integracji z Unią Europejską	43
1.3.2.4. Stanowisko rządu wobec raportu EuRefKa	45
1.3.3. Demokracja bezpośrednia	47
1.3.3.1. Demokracja bezpośrednia jako bariera integracyjna	47
1.3.3.2. Referendum obligatoryjne i fakultatywne w perspektywie integracji europejskiej	48
1.3.3.3. Proces decyzyjny	54
1.3.3.4. Demokracja bezpośrednia jako element przewagi w negocjacjach z Unią Europejską	55
1.4. Jakość i aktywność służb dyplomatycznych	58
1.5. Rola mediów w polityce zagranicznej Szwajcarii	64

ROZDZIAŁ II

KONCEPCJA POLITYKI ZAGRANICZNEJ SZWAJCARII WOBEC UNII EUROPEJSKIEJ	71
2.1. Krystalizacja głównych koncepcji politycznych	71
2.1.1. Specyfika ośrodków decyzji politycznych	77

2.1.2. Koncepcje polityczne i decyzje społeczne	78
2.2. Koncepcje ośrodków decyzji politycznych	84
2.2.1. Unia Europejska w koncepcji ośrodków decyzyjnych na początku lat 90. XX w.	85
2.2.2. Członkostwo w Unii Europejskiej jako cel strategiczny	90
2.2.3. Bilateralizm jako najbardziej optymalna forma współpracy z Unią Europejską	97
2.3. Koncepcje ośrodków opiniotwórczych	109
2.3.1. Organizacje pozarządowe wobec problemów europejskich ...	113
2.3.2. Stanowisko środowisk gospodarczych	120

ROZDZIAŁ III

REALIZACJA POLITYKI SZWAJCARII WOBEC UNII EUROPEJSKIEJ	128
3.1. Ewolucja polityki Szwajcarii w stosunku do Unii Europejskiej	128
3.1.1. Szwajcaria w obliczu zjawisk integracyjnych w Europie	128
3.1.2. Nowa polityka wobec Unii Europejskiej	133
3.2. Podstawy normatywne	153
3.2.1. Charakter umów	153
3.2.2. Uwarunkowania prawne	155
3.2.3. Uwarunkowania instytucjonalne	157
3.2.4. Praktyka i ocena podstaw normatywnych	162
3.3. Umowy bilateralne	165

ROZDZIAŁ IV

OCENA I PERSPEKTYWY POLITYKI SZWAJCARII WOBEC UNII EUROPEJSKIEJ	207
4.1. Ocena polityki Szwajcarii wobec Unii Europejskiej	207
4.1.1. Ekonomiczny wymiar polityki wobec Unii Europejskiej	209
4.1.2. Polityczny wymiar współpracy	221
4.2. Perspektywy polityki Szwajcarii wobec Unii Europejskiej	227
4.2.1. Kontynuacja polityki bilateralnej	229
4.2.2. Przystąpienie do Unii Europejskiej	237
4.2.2.1. Wymiar polityczny	237
4.2.2.2. Wymiar ekonomiczny	242
4.2.3. Alternatywne formy integracji	244
ZAKOŃCZENIE	249
BIBLIOGRAFIA	255
INDEKS OSOBOWY	269

WSTĘP

Problematyka polityki Szwajcarii wobec Unii Europejskiej stanowi istotny element badań zjawiska postępującej integracji europejskiej. Szwajcaria, choć formalnie nie jest członkiem Unii Europejskiej, pozostaje w ścisłych z nią zależnościach. Zainicjowana na początku lat 90. ubiegłego wieku współpraca, głównie na płaszczyźnie gospodarczej, doprowadziła do wykształcenia szeregu bliskich powiązań, które sprawiły, iż Szwajcaria jest pod wieloma względami krajem bardziej zintegrowanym z Unią Europejską niż niejedno państwo członkowskie. W świetle uwarunkowań historycznych, ustrojowych i gospodarczych współpraca ta odznacza się szeregiem problemów, rzutujących na przyszłość rozwoju wzajemnych relacji. Obecnie Szwajcaria stoi przed dylematem określenia formy, a przede wszystkim granic, dalszej integracji. Decyzja ta uwzględniać musi szereg istotnych czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, warunkujących relacje z Unią Europejską.

Głównym celem powstania niniejszej monografii jest więc analiza, w ujęciu problemowo-chronologicznym, polityki Szwajcarii wobec Unii Europejskiej wraz z jej najważniejszymi wyznacznikami i tendencjami ewolucyjnymi. Analizę przeprowadzono przy szczególnym uwzględnieniu czynników wewnętrznych, głównie politycznych i społecznych, które zaważyły na obecnym poziomie relacji pomiędzy Szwajcarią a UE. Największy nacisk położony został zatem na specyfikę ustroju politycznego, w tym federalizm, demokrację bezpośrednią oraz charakterystyczną dla Szwajcarii doktrynę polityki zagranicznej, opartą na neutralności wieczystej. Ponadto istotnym elementem jest analiza koncepcji głównych ośrodków opiniotwórczych zarówno rządowych, jak i pozarządowych. Całości dopełnia próba oceny dotychczasowej polityki wobec UE oraz prognozowania jej dalszego rozwoju. Za cezurę czasową przyjmuje się okres od początku lat 90. XX w., tj. od momentu rozpoczęcia intensywnych relacji Szwajcarii z EWG – UE.

Pierwszy rozdział poświęcony jest analizie uwarunkowań polityki Szwajcarii wobec Unii Europejskiej. Dokonano w nim próby wyodrębnienia tych czynników, które wpływają w decydującym stopniu na kształt wzajemnych relacji. W sposób szczególny uwzględnione zostały tutaj aspekty związane ze specyfiką ustrojową Szwajcarii, w tym przede wszystkim elementy składowe demokracji bezpośredniej i jej wpływ na proces decyzyjny. Ten ostatni poddany został analizie pod kątem oddziaływania i kompatybilności z procesami integracyjnymi. Dlatego niezwykle istotna jest próba oceny funkcjonowania ośrodków decyzyjnych, biorących udział w kreowaniu polityki zagranicznej na poziomie federalnym, a tak-

że kantonalnym. Zgodnie z postanowieniami konstytucji Rada Związkowa (rząd szwajcarski), odgrywa główną rolę w kształtowaniu określonej strategii państwa w relacjach zewnętrznych. Stopniowo uwidacznia się jednak problem współpracy na tym polu z kantonami, tym bardziej że nowelizacja konstytucji z roku 1999 nadała im prawo do współkształtowania (*Mitwirkung*) tej polityki. Niestety aspiracje kantonów związane z ochroną własnych interesów politycznych nie idą w parze z faktycznymi możliwościami oddziaływania na władze związkowe. Rząd ma obowiązek zapoznania się ze stanowiskiem rządów kantonalnych. Ich opinie nie są jednak dla niego wiążące. Ponadto bieżąca realizacja polityki zagranicznej wobec UE sprowadza rolę kantonów do instytucji opiniujących wypracowane już porozumienia, nie dając im możliwości pełnego uczestniczenia w procesie jeszcze na etapie koncepcyjnym.

Bardzo istotnym elementem tej części monografii jest także próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu podstawowe elementy demokracji bezpośredniej, jak referendum oraz inicjatywa ludowa, wpływają na politykę zagraniczną Szwajcarii. Dotychczasowe analizy wskazują, iż demokracja bezpośrednia stanowi dość istotną przeszkodę w budowie obecnych i przyszłych relacji ze Wspólnotą. W konsekwencji może to doprowadzić do konieczności ograniczenia jej do poziomu pozwalającego na spójną realizację procesów integracyjnych i eliminację wszelkich barier, które mogą uwidocznic się po przystąpieniu Szwajcarii do struktur Unii Europejskiej. 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 wniosek, 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.

Drugi rozdział książki poświęcony jest analizie koncepcji głównych ośrodków opiniotwórczych zarówno rządowych, jak i pozarządowych, zwłaszcza pod kątem ich oddziaływania na realizację polityki rządu wobec Unii Europejskiej. Fundamentalna koncepcja, dotycząca rozwoju relacji ze Wspólnotą zarówno ośrodków rządowych, jak i pozarządowych, pozostaje spójna w odniesieniu do podstawowego celu, jakim jest nawiązanie ściślejszej współpracy gospodarczej. Pozostałe kwestie, związane przede wszystkim z kształtem owej współpracy oraz stopniem integracji, niezmiennie dzielą opinię publiczną na dwa obozy – zwolenników i przeciwników włączenia Szwajcarii do struktur UE. Jest bowiem istotne, że aktualna strategia polityczna w postaci współpracy bilateralnej od dawna nie budzi większych kontrowersji. Świadczy o tym chociażby dość szerokie poparcie społeczne, uzyskane jeszcze na samym początku tej drogi, a więc w trakcie głosowania referendalnego, przeprowadzonego w maju 2000 r.

Rozdział ten jest więc próbą prześledzenia ewolucji koncepcji polityki europejskiej rządu, która bez wątplenia na przestrzeni lat ulegała licznym modyfikacjom. Całość została zwieńczona wstępną ich oceną, głównie pod kątem prawdopodobieństwa ich realizacji. Ważne jest bowiem, na ile polityka rządu stanowi faktycznie urzeczywistnienie danej koncepcji politycznej, na ile zaś pozostaje wynikiem społecznego kompromisu, wymagającego nierzadko znacznych odstępstw od przyjętej na samym początku strategii politycznej.

Trzeci rozdział poświęcony został omówieniu realizacji polityki zagranicznej Szwajcarii wobec Unii Europejskiej. Analizie poddano genezę i ewolucję wzajemnych relacji, sięgając do początków współpracy, tj. układu o wolnym handlu, zawartym w roku 1972 z EWG. Data ta traktowana jest jako początek powolnego procesu integracyjnego, którego kontynuacją są obowiązujące obecnie umowy bilateralne. Rozpatrzone zostały również podstawy normatywne, tj. ramy instytucjonalne oraz prawne, w tym przede wszystkim dwa najważniejsze filary, czyli pakiety umów *Bilaterale I* oraz *Bilaterale II*, podpisane kolejno w 1999 oraz w 2004 r. Ze względu na ich wagę i złożoną problematykę nie sposób uniknąć szczegółowej analizy poszczególnych płaszczyzn, a więc obszarów tematycznych, które podlegają dwustronnym regulacjom. Należy zaznaczyć, iż konstrukcja prawna pierwszego pakietu przewiduje tzw. zasadę gilotyny, czyli regułę, wedle której wypowiedzenie nawet jednej umowy (z zawartych wówczas siedmiu) skutkuje anulowaniem wszystkich pozostałych. Wypada zatem odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu tego typu uwarunkowania wpływają na stopień determinacji w zakresie wdrażania poszczególnych umów. Szczególną rolę w tym kontekście odgrywa porozumienie w sprawie swobodnego przepływu osób, ułatwiające podejmowanie pracy na terenie Szwajcarii przez obcokrajowców. Umowa ta wywołuje najwięcej emocji wśród opinii publicznej, stanowiąc zarazem poręczny oręż w walce politycznej pomiędzy zwolennikami a przeciwnikami integracji. Niniejszy rozdział służy również odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu koncepcja nakreślona w oficjalnych dokumentach strategicznych władz związkowych znajduje swoje odzwierciedlenie w praktyce.

Ostatni rozdział poświęcono próbie oceny dotychczasowej polityki Szwajcarii wobec Unii Europejskiej oraz nakreśleniu perspektyw dalszej współpracy. Wzięto tutaj pod uwagę przede wszystkim trzy scenariusze: włączenie Szwajcarii do UE, pozostanie poza strukturami Unii Europejskiej, jednakże przy założeniu kontynuacji współpracy na poziomie bilateralnym lub powrót do izolacjonizmu. Ten ostatni wariant wydaje się najmniej realny. Z kolei możliwość kontynuacji bilateralizmu rodzi pytanie dotyczące formy i stopnia integracji. Czy możemy mówić tutaj o prawdopodobieństwie podpisania kolejnych umów czy też w grę wchodzi inne formy współpracy, jak chociażby układ ramowy lub umowa o stowarzyszeniu? Analiza powyższych scenariuszy umożliwi odpowiedź na pytanie dotyczące skutków określonej polityki wobec UE dla systemu politycznego.

Sporo miejsca poświęcono również ocenie dotychczasowej współpracy pomiędzy Szwajcarią a Unią Europejską, przede wszystkim w kontekście pytania,

czy obecne relacje ze Wspólnotą są efektem z góry przemyślanej strategii, czy też wynikają z konieczności przystosowania się do zachodzących zmian geopolitycznych? Ostatni rozdział jest zatem próbą bilansu dotychczasowej polityki Szwajcarii wobec Unii Europejskiej.

Literatura przedmiotu w aktualnym stanie nie jest wyczerpującym źródłem informacji w zakresie uwarunkowań polityki Szwajcarii w stosunku do UE, dostarczając nam wiedzy przede wszystkim na temat bieżącego stanu rozwoju relacji dwustronnych oraz informacji dotyczących ewolucji współpracy ze Wspólnotą Europejską. Brakuje jednak analizy czynników determinujących kształt polityki zagranicznej Szwajcarii w odniesieniu do Unii Europejskiej. Przedmiotem badań są najczęściej ogólne uwarunkowania, bez uwzględnienia szczególnego charakteru tych czynników, które mają decydujący wpływ na kształt relacji z UE. Uniemożliwia to tym samym wiarygodną ocenę przyjętej przez rząd szwajcarski strategii politycznej, a także jej dalszych perspektyw.

Polityka zagraniczna Szwajcarii, w ujęciu całościowym, była wielokrotnie przedmiotem licznych badań i analiz. Warto wspomnieć tutaj o pracach L. Goetschel, M. Bernath, D. Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*, D. Ruloff, T. Bernauer, S. Bruno, P. Moser, A. Schnur, *Globaler Wandel und Schweizerische Aussenpolitik. Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung* czy nieco wcześniejszej, autorstwa A. Riklin, H. Haug, R. Probst, *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*. Należy również przywołać książkę prof. Dariusza Popławskiego *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, będącą obszerną analizą, opracowaną w ujęciu problemowo-chronologicznym, ewolucji polityki zagranicznej Szwajcarii, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii budowy strategii bezpieczeństwa. Także literatura anglojęzyczna dostarcza nam kilku wartych uwagi prac, jako chociażby J.M. Gabriel, *Swiss foreign policy, 1945–2002*.

Przedmiotem licznych analiz i opracowań był również wpływ integracji europejskiej na system federalny Szwajcarii. Dostępne są liczne opracowania dotyczące ewentualnych następstw włączenia federacji do struktur UE. Należy chociażby wspomnieć o pracy T. Cottier, A.R. Kopse, *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Brennpunkte und Auswirkungen*. Szczególną wartością poznawczą cechują się analizy wpływu integracji na federacyjną organizację państwa, przygotowane przez grupę ekspercką EuRefKa (Europa – Reformen der Kantone). Szerszym aspektem ewentualnego włączenia Szwajcarii do Unii Europejskiej poświęcone jest zbiorowe opracowanie, pod redakcją C.H. Church, *Switzerland and the European Union* oraz wspomniana już książka T. Cottier, A.R. Kopse, *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union...*

Trzeba wyraźnie podkreślić, że żadne z powyższych opracowań nie jest poświęcone kompleksowej analizie uwarunkowań, która dałaby odpowiedź na pytanie dotyczące faktycznych przesłanek polityki Szwajcarii wobec Unii Europejskiej. Wiele z nich cechuje dość selektywny dobór faktów, co w dużym

stopniu upraszcza wizerunek polityki zagranicznej Szwajcarii oraz jej relacji z państwami UE.

Materiały do niniejszej pracy zebrane zostały dzięki kilkukrotnym pobytom w Szwajcarii. Zaowocowały one przeprowadzeniem kwerendy naukowej, obejmującej zbiory Zentralbibliothek Zürich, ETH-Bibliothek, a także biblioteki Europa Institut der Universität Zürich. Autor przeprowadził także kwerendę opracowań i analiz poświęconych problematyce europejskiej, opublikowanych przez Europa Institut der Universität Basel (seria Basler Schriften zur europäischen Integration), kwerendę artykułów dwóch największych dzienników ogólnokrajowych (za lata 2007–2010) – „Neue Zürcher Zeitung” oraz „Tagesanzeiger”. Analiza materiałów źródłowych oparta została na dokumentach, sprawozdaniach, raportach, a także innych materiałach zamieszczonych na stronach Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten), Biura Integracyjnego (Integrationsbüro EDA/EVD), Ministerstwa Gospodarki (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD), Federalnego Urzędu Statystycznego (Bundesamt für Statistik) oraz w bazie DoDiS (Diplomatische Dokumente der Schweiz). Cennych informacji dostarczają także „Biuletyny Urzędowe” („Amtliches Bulletin”), zawierające protokoły z obrad izb parlamentu związkowego. Drugi rozdział przygotowany został na podstawie dokumentów, publikacji, stanowisk zamieszczonych na stronach internetowych czołowych ośrodków opinio-twórczych oraz organizacji pozarządowych, zajmujących się tematyką integracji (Neue Europäische Bewegung Schweiz, Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz, Economiesuisse, Avenir Suisse), a także materiałów, głównie oficjalnych stanowisk wobec problematyki europejskiej, zamieszczonych na stronach partii politycznych (SVP, CVP, FDP, SPS, Grüne Partei Schweiz). Autor powołuje się w swojej pracy również na opracowania politologiczne dotyczące polityki europejskiej rządu szwajcarskiego, publikowane m.in. przez Centrum Studiów nad Bezpieczeństwem (Center for Security Studies [CSS]) oraz Netzwerk Schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik (SSN), a także publikacje serii wydawniczej Swiss Political Science Review.

W sposób szczególny pragnę w tym miejscu podziękować mojemu opiekunowi naukowemu, a zarazem promotorowi pracy doktorskiej, na podstawie której przygotowana została niniejsza monografia – prof. dr. hab. Markowi Pietrasiowi za opiekę naukową oraz cenne uwagi i wskazówki dotyczące przygotowania koncepcji, a następnie jej realizacji, a także za pomoc w przygotowaniu publikacji do druku. Wyrażam również wdzięczność prof. dr. hab. Dariuszowi Popławskiemu, recenzentowi pracy, za wszelkie uwagi merytoryczne, dzięki którym monografia nabrała właściwego kształtu oraz prof. dr. hab. Krzysztofowi A. Kuczyńskiemu za wsparcie w rozwoju naukowym i umożliwienie prowadzenia badań przy kierowanej przez Niego jednostce.

ROZDZIAŁ I

UWARUNKOWANIA POLITYKI SZWAJCARII WOBEC UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka zagraniczna państwa wielokrotnie była już przedmiotem opracowań naukowych i nadal stanowi jeden z najistotniejszych tematów w dyskursie politologicznym, a także publicystycznym. Zarówno polski, jak i światowy dorobek piśmienniczy dostarcza nam wielu ciekawych analiz, które w różny sposób, niekiedy bardzo nowatorski, traktują o relacjach zewnętrznych poszczególnych państw. Polityka zagraniczna jest bowiem tym obszarem badawczym, który cechuje duża dynamika rozwoju. Pojawiają się nowe tendencje i elementy składowe, które jeszcze do niedawna nie istniały lub nie były przedmiotem głębszych rozważań. Rzeczywistość stawia nowe wyzwania i zmusza do redefinicji wcześniejszych ustaleń. Dobrym tego przykładem jest chociażby pojawienie się Unii Europejskiej jako pełnoprawnego uczestnika polityki międzynarodowej. W takim przypadku przyjęte schematy analizy relacji zewnętrznych mogą nie być wystarczające dla ukazania właściwego wymiaru, podstaw i koncepcji, jakie kryją się za określonymi postawami w stosunkach dwustronnych. Niektóre elementy składowe mogą okazać się nieistotne, inne z kolei kluczowe dla właściwego zrozumienia polityki zagranicznej danego państwa. Uwypuklenie tych drugich powinno być zatem wytyczną dla miarodajnej i efektywnej analizy.

1.1. ISTOTA I ZARES UWARUNKOWANIA POLITYKI SZWAJCARII

Punktem wyjścia analizy polityki zagranicznej Szwajcarii jest założenie przyjęte przez J. Kukułkę, mówiące o nieustannej interakcji pomiędzy polityką wewnętrzną a zewnętrzną¹. Nie jest bowiem możliwe prowadzenie polityki zagranicznej w izolacji od interesów innych państw, tak samo jak w oderwaniu od środowiska wewnętrznego. W tym sensie istotne jest zatem określenie elementów składowych obydwu obszarów i właściwa kategoryzacja. Wydaje się, iż najbardziej odpowiednią terminologią jest wykorzystywany w pracach wspomnianego już J. Kukułki oraz R. Zięby termin „uwarunkowania” polityki zagranicznej.

¹ J. Kukułka, R. Zięba, *Polityka zagraniczna państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, s. 24.

Obejmuje on bowiem zarówno czynniki warunkujące, jak i sprawcze, a więc okoliczności, które sprzyjają podejmowaniu określonych działań bądź je determinują. W takim rozumieniu termin ten ma więc szerokie znaczenie.

Zaproponowany w pracach wyżej wymienionych badaczy podział uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych na obiektywne oraz subiektywne wydaje się najbardziej przejrzysty, a więc również ułatwiający poznanie naukowe. Dla osiągnięcia celów niniejszej pracy warto pokusić się jednakże o bardziej autorską analizę, polegającą na wyborze tych uwarunkowań, które mają decydujące znaczenie i które w największym stopniu wyznaczają kierunki polityki zagranicznej Szwajcarii wobec UE. Należy mieć bowiem świadomość, o czym przekonuje R. Kuźniar, że wszystkie czynniki występują w specyficznym powiązaniu, innym dla każdego kraju i sytuacji². Dodatkowo „podlegają nieustannym zmianom w czasie”³. Jednym z założeń niniejszego opracowania jest więc przekonanie, iż strategia przyjęta przez rząd Szwajcarii w stosunkach z Unią Europejską jest wynikiem unikalnej konfiguracji różnych czynników – zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych – która niekoniecznie ma zastosowanie wobec innych podmiotów. Nie chodzi tutaj o negację pewnych uwarunkowań, lecz przypisanie im zdecydowanie mniejszego znaczenia. Z tego też powodu analiza wszystkich mogłaby niepotrzebnie zatrzeć właściwy kierunek badawczy, przyjęty w niniejszej pracy.

Badania relacji zewnętrznych państw skłaniają najczęściej do przyjęcia tezy o silnej polaryzacji polityki wewnętrznej, która zazwyczaj decyduje o przyjmowanej postawie i roli, jaką odgrywa dany podmiot na arenie międzynarodowej. Podobnie jest również w przypadku Szwajcarii, której system polityczny w ogromnym stopniu kształtuje politykę wobec UE. Należy tutaj podkreślić, że skala tego oddziaływania jest o wiele większa niż w relacjach z innymi partnerami. Co więcej, ma ona charakter statyczny, albowiem specyfika ośrodków decyzyjnych w Szwajcarii uniemożliwia nagłą destabilizację polityczną i redefinicję przyjętej wcześniej strategii. Kolektywna forma sprawowania władzy jest gwarancją stabilności rządów i niewielkiej wrażliwości większości parlamentarnej na zmiany.

Ogromne znaczenie ma również stopień demokratyzacji życia politycznego w Szwajcarii. Państwo, będące symbolem sprawnie funkcjonującej demokracji bezpośredniej i w pełni wykorzystujące jej atuty, nie jest jednak w stanie ustrzec się negatywnych konsekwencji takiego systemu. Możliwość silnego oddziaływania społeczeństwa na proces decyzyjny odczuwalna jest również w obszarze polityki zagranicznej. Populizm i powiązana z nim subiektywnie pojmowana racja stanu są w tym przypadku czynnikami silnie wpływającymi na relacje zewnętrzne, szczególnie w sytuacjach, w których realizacja polityki zagranicznej jest ściśle związana z różnymi procesami legislacyjnymi. Z taką sytuacją mamy do czy-

² E. Haliżak, R. Kuźniar, *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001, s. 115.

³ *Ibidem*.

nienia właśnie w przypadku współpracy z Unią Europejską. Kwestia ta zostanie dokładniej omówiona w dalszej części niniejszego rozdziału. Demokracja bezpośrednio komplikuje zatem politykę zagraniczną. Zmusza przy tym do głębszego przeanalizowania tego uwarunkowania, tym bardziej że nierozzerwalnie łączy się ono z innymi, takimi jak percepcja środowiska międzynarodowego, postawy społeczne wobec innych państw, tożsamość narodowa czy kulturowa.

Warto w tym miejscu zauważyć, że powyższe czynniki są silnie motywowane historycznie. Określone postawy społeczne kształtowane są przez tradycje i doświadczenia narodowe oraz stereotypy widzenia świata. Istotny jest zatem sposób analizowania wybranych uwarunkowań. Wydaje się, iż pomocna może być metodologia zaproponowana przez Jamesa N. Rosenau, zakładająca trzy sposoby analizy – wertykalną, horyzontalną i diagonalną⁴. Zwłaszcza ta ostatnia, będąca wypadkową dwóch pierwszych, wydaje się właściwa, ponieważ pozwala na przeanalizowanie różnych przesłanek, także w ujęciu ewolucyjnym.

Wracając do kwestii współzależności pomiędzy polityką zagraniczną a wewnętrzną należy zwrócić uwagę na trzy płaszczyzny, w ramach których dochodzi do ścierania się obu środowisk. Wspomina o nich J. Kukułka⁵. Pierwsza to aspekt ludzki, a więc wszystkie czynniki kulturowe, ideologie, koncepcje polityczne, cechy etniczne i demograficzne. Im bardziej społeczeństwo jest wykształcone i zróżnicowane kulturowo, tym większa jest siła oddziaływania na relacje zewnętrzne i odwrotnie, zwłaszcza jeżeli przyjmiemy, podążając za J. Kukułką, że kultura jest wyrazem tożsamości narodowej. W przypadku Szwajcarii ma to istotne znaczenie ponieważ zarówno zróżnicowanie kulturowe, jak i poziom wykształcenia, motywowany zamożnością obywateli, pozostaje wysoki. Jeżeli więc podziały te nie wpłynęły jak dotąd negatywnie na dezintegrację państwa, to przyjąć należy, iż stanowią elementy wzmacniające politykę zagraniczną, tzn. zapewniają stabilne zaplecze do utrzymywania konsekwentnych i przewidywalnych relacji międzynarodowych.

Druga to aspekt fizyczny bądź materialny, a więc geopolityka, poziom rozwoju gospodarczego i naukowo-technicznego. W tym obszarze można zdecydowanie odrzucić teorię determinizmu geograficznego, o czym świadczy chociażby położenie Szwajcarii w centrum Europy, które od lat nie idzie w parze z jej powiązaniem politycznymi. Bezwzględnie jednak poziom rozwoju i zamożności ma bezpośrednie „przełożenie” na kształt polityki zagranicznej. Szwajcaria, jako państwo o jednym z najwyższych w Europie wskaźników PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, może mieć poczucie zdecydowanie większej niezależności gospodarczej i silniejszej pozycji na arenie międzynarodowej. Dysponuje więc istotną kartą przetargową, umożliwiającą stawianie partnerom określonych

⁴ J.N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Nicholas Pub Co., London 1980, s. 320–321.

⁵ J. Kukułka, R. Zięba, *op. cit.*, s. 28–30.

warunków współpracy. Z drugiej strony procesy globalizacyjne zmuszają do poszukiwania nowych form gospodarowania, opartych niekiedy na bardzo ścisłych powiązaniach nie tylko gospodarczych, ale i politycznych. Często wiąże się to ze świadomym samoograniczeniem wykonywania praw wynikających z suwerenności.

Trzeci aspekt to sfera instytucjonalna. Chodzi tutaj o jakość i aktywność służb dyplomatycznych, zasięg powiązań międzynarodowych czy też obowiązujące uwarunkowania prawne. Jak słusznie zauważa J. Kukułka, wszystkie wymienione wyżej aspekty współzależności są ściśle powiązane z bieżącą koniunkturą życia międzynarodowego. Kryzysy i napięcia wzmacniają znaczenie czynników polityczno-strategicznych. Z kolei w okresie stabilizacji większą wagę przykłada się do kwestii gospodarczych. W przypadku Szwajcarii mamy do czynienia z wyraźnie silniejszym znaczeniem tych drugich.

Przyjęta koncepcja pracy zakłada zatem przegląd poszczególnych płaszczyzn występowania współzależności pomiędzy polityką wewnętrzną a zewnętrzną oraz subiektywny wybór tych uwarunkowań, które w największym stopniu determinują kształt relacji między UE a Szwajcarią. Za kluczowe uznano elementy systemu politycznego, ze szczególnym uwzględnieniem federalizmu oraz demokracji bezpośredniej. W tym kontekście istotna jest również specyfika procesu decyzyjnego. Doktryna polityki zagranicznej Szwajcarii zawiera w sobie koncepcję neutralności oraz unikalny sposób pojmowania własnej roli i pozycji na arenie międzynarodowej, silnie powiązanej z tożsamością kulturową i pamięcią historyczną. Na uwagę zasługuje również rola mediów, które w perspektywie oddziaływania na opinię publiczną pełnią wyjątkową funkcję w kreowaniu określonych postaw, odzwierciedlanych następnie w procesie decyzyjnym. Ostatnim, lecz nie mniej istotnym, elementem jest etap realizacji polityki zagranicznej. Warto zatem przyrzeć się bliżej funkcjonowaniu szwajcarskiej dyplomacji.

1.2. DOKTRYNA I TRADYCJA POLITYKI SZWAJCarii

1.2.1. NEUTRALNOŚĆ W POLITYCE ZAGRANICZNEJ SZWAJCarii

Polityka zagraniczna zajmowała w Szwajcarii, na tle innych państw, dość szczególne miejsce, determinowane przede wszystkim przez dwie najważniejsze wartości – neutralność i suwerenność państwa. Wartości te przyświecały twórcom konstytucji Związku z roku 1848. Zgodnie z przyjętą wówczas zasadą neutralności państwa, która pełniła funkcję zarówno celu, jak i narzędzia polityki zagranicznej kraju, gwarantować miała ona jego bezpieczeństwo i integralność terytorialną. Tradycyjna koncepcja polityki zagranicznej nie odbiegała zatem od ówczesnie praktykowanych standardów, uznających równowagę sił i sojusze za najwłaściwszy środek zapewnienia stabilizacji i bezpieczeństwa, z taką jednak

różnicą, iż w przypadku Szwajcarii sojusze zastąpiono wieczystą neutralnością. Od tego momentu polityka zagraniczna nabrała charakteru defensywnego, z czasem zwanego konserwatywnym, a powściągliwość i dystansowanie się wobec wydarzeń na arenie międzynarodowej okazały się jej podstawowymi wyznacznikami. W tym sensie słuszne wydaje się stwierdzenie, ukute pierwotnie dla scharakteryzowania polityki zagranicznej Szwecji w okresie powojennym, że polityka zagraniczna Szwajcarii polegała na nieprowadzeniu polityki zagranicznej w ogóle⁶. Cechowała ją wówczas przede wszystkim pewna schematyczność działania, która zresztą odpowiadała ówczesnym realiom, w tym przede wszystkim dynamice wydarzeń i konieczności reagowania na pojawiające się problemy w relacjach z innymi państwami.

Doświadczenia obu wojen światowych, z których Szwajcaria wyszła nie tylko niemal nietknięta, lecz nawet wzmocniona gospodarczo, zdawały się potwierdzać słuszność obranej strategii. Nieuczestniczenie w sporach międzynarodowych okazało się w tym czasie najbardziej skuteczną metodą na przetrwanie wojennej zawieruchy. Na ile Szwajcaria zawdzięcza to przyjętej doktrynie neutralności, a na ile innym politycznym, geograficznym i gospodarczym uwarunkowaniom, pozostaje kwestią odrębnych dywagacji. Wystarczy chociażby dla porównania przytoczyć przypadek Belgii, której neutralność pogwałcona została przez Niemcy jeszcze w trakcie I wojny światowej. Faktem jest jednak, że bezstronność w czasach konfliktu stanowić może jeden z czynników, nawet jeżeli nie decydujący, które zmniejszają ryzyko wciągnięcia państwa w wojnę.

Doświadczenia wojenne utrwaliły zatem wizerunek Szwajcarii jako państwa wieczyście neutralnego, co skrzętnie wykorzystywano do osiągnięcia celów politycznych i gospodarczych, o czym szerzej mowa będzie w dalszej części. W pierwszej kolejności neutralność posłużyła jednak do podreperowania, nadzarpniętej poprzez kontrowersyjną politykę współpracy z III Rzeszą, reputacji. Paradoksalnie, to właśnie ta, do pewnego stopnia pozorna, neutralność Szwajcarii w trakcie II wojny światowej stała się źródłem licznych kontrowersji i nieprzychylnych opinii, kierowanych pod jej adresem tuż po wojnie. Rząd Szwajcarii promował zatem nowy wizerunek państwa jako bezstronnego uczestnika międzynarodowych wydarzeń, oferującego pomoc w rozwiązywaniu sporów i konfliktów. Genewa stała się stolicą światowej dyplomacji, podejmowano tu kluczowe porozumienia, decydujące o bezpieczeństwie i pokojowym współistnieniu⁷. Szwajcaria, oferując państwom pakiet tzw. dobrych usług⁸, stała się symbolem

⁶ P. Andrzejewski, *Neutralność w polityce zagranicznej Finlandii i Szwecji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988, s. 56.

⁷ W Genewie mieści się jedna z siedzib ONZ, tutaj m.in. odbyła się II faza negocjacji KBWE w latach 1973–1975 (negocjacje eksperckie).

⁸ Zgodnie z definicją zawartą w Karcie Narodów Zjednoczonych do tzw. dobrych usług zaliczamy: rokowania, pośrednictwo, ugodowe załatwianie sporów, reprezentowanie interesów innych państw. Doświadczenia szwajcarskie w tym zakresie mają bardzo bogatą tradycję i sięgają końca

dialogu międzynarodowego, mediacji i pokojowego rozwiązywania konfliktów, a jej niezbyt chlubna przeszłość wojenna powoli odchodziła w niepamięć. W ten sposób kontynuowano tradycję zapoczątkowaną przez działalność Ligi Narodów, której siedziba znajdowała się przed wojną również w Genewie.

Polityka zagraniczna Szwajcarii, oparta na zasadzie bezstronności, doskonale sprawdzała się w powojennej rzeczywistości, naznaczonej dwubiegunowym podziałem sił. Raz wypracowana strategia kontynuowana była z powodzeniem aż do końca lat 80. XX w., czyli do rozpadu systemu bipolarnego. Przyjęta przez rząd Szwajcarii polityka oparta była na formule opracowanej przez Rudolfa Bindschedlera – doradcy prawnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, który dokonał próby zdefiniowania polityki neutralności, nadania jej ściśle określonych ram i umieścił ją w centralnym punkcie dyplomacji Szwajcarii⁹. Według opracowanej przez niego koncepcji Szwajcaria, jako państwo neutralne, nie mogła być członkiem międzynarodowych organizacji o charakterze politycznym bądź gospodarczym, włączając w to również unie celne oraz wszelkie układy zbiorowego bezpieczeństwa¹⁰. Zasadność nieuczestniczenia w sojuszach o charakterze wojskowym pozostawała bezdyskusyjna. Inaczej jednak kształtowała się sprawa bliższych powiązań gospodarczych, uznanych przez Bindschedlera za potencjalne źródło uzależnienia ekonomicznego Szwajcarii, stojącego w sprzeczności z zasadami, którymi powinno się kierować państwo neutralne. Rzeczywistość pokazała jednak, iż dystansowanie się od tego rodzaju powiązań jest w praktyce niemożliwe. Z czasem dokonano zatem pewnych modyfikacji, dopuszczających przystąpienie Szwajcarii do unii celnych, przewidujących wyłącznie eliminowanie barier w handlu¹¹. Szwajcaria, choć pozostająca oficjalnie nadal poza strukturami ONZ, stała się również aktywnym członkiem wielu wyspecjalizowanych organizacji, przewyższając swoją aktywnością niejednego stałego członka Zgromadzenia Ogólnego. W ten sposób dokonano jasnego podziału pomiędzy organizacjami o charakterze politycznym i technicznym, przyznając rzecz jasna prymat tym ostatnim.

Tradycyjna koncepcja polityki zagranicznej Szwajcarii nawiązywała również do sformułowanej w roku 1947 doktryny Petitpierre'a, wyznaczającej cztery

XV w. Zob. więcej: R. Probst, *Die Schweiz und die „guten Dienste“*, [w:] A. Riklin, H. Haug, R. Probst, *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Haupt Verlag, Bern–Stuttgart–Wien 1992; D. Trachsler, *Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven*, Bulletin 2004 der schweizerischen Sicherheitspolitik. Dokument dostępny na stronie www.eda.admin.ch (10.09.2009).

⁹ W roku 1954 opublikowano oficjalną koncepcję neutralności, zwaną później doktryną Bindschedlera. Treść dokumentu dostępna jest w bazie DoDiS (Diplomatische Dokumente der Schweiz), pod adresem: <http://www.dodis.bar.admin.ch/dodis/dodis.jsessionid=f43038f7021d-4c86e458?XE71hitk5AZh7Dfw9OYVZZzghtrLw7sN7xvmXB5111rfjtWjzj7ogT7P4OQr2JQy-9Qemj0KNJEQOhR9qYpv45a; dodis.ch/9565> (16.09.2009).

¹⁰ Zob. D. Schindler, *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Geschichte und Stellungnahme der schweizerische Neutralität seit 1945–1983*, Bern–Stuttgart 1984.

¹¹ Zgodnie z nową interpretacją doktryny Bindschedlera Szwajcaria była członkiem założycielem EFTA od roku 1961, a także podpisała układ o wolnym handlu z EWG w roku 1972.

zasady gwarantujące bezpieczeństwo państwa i utrzymanie jego wiarygodności na arenie międzynarodowej. Do neutralności dodano zatem pojęcie solidarności, uniwersalności i dyspozycyjności. Solidarność odwoływała się do konieczności wspólnej odbudowy powojennej Europy, co wpisywało się we wspomniane już wyżej zabiegi na rzecz polepszenia wizerunku Szwajcarii. Zasada ta stała się ponadto symbolem prób przezwyciężenia izolacji politycznej, będącej naturalnym efektem realizacji koncepcji neutralności. Uniwersalność oznaczała z kolei dążenie do utrzymania równowagi w sferze dyplomatycznej, pomiędzy dwoma blokami, odpierając tym samym, przynajmniej pozornie, zarzut faworyzowania jednej ze stron. Należy przy tym bowiem zauważyć, że Szwajcaria ideologicznie związana była bliżej ze światem Zachodu. Miało to swoje naturalne odzwierciedlenie również w poziomie powiązań gospodarczych, pomimo licznych zabiegów na rzecz ich intensyfikacji z Europą Wschodnią¹². Zasada dyspozycyjności związana była z gotowością do świadczenia wspomnianych już wyżej tzw. dobrych usług zarówno na terytorium własnym, jak i państw trzecich. Był to istotny element wzmacniający zaufanie wobec Szwajcarii. Zasada Petitpierre'a legła u podstaw tzw. aktywnej neutralności, zakładającej aktywną działalność w sferze polityki międzynarodowej, jednakże w ramach zobowiązań wynikających z zasady bezstronności. Aktywna neutralność oznaczała zatem wszelkie działania na rzecz rozwoju pokoju i międzynarodowej stabilizacji. W literaturze fachowej przyjęły one nazwę działań wyprzedzających (*Vorwirkungen*), będących uzupełnieniem obowiązków wtórnych państwa neutralnego, przyjętych w prawie międzynarodowym¹³. Obok działalności negocjacyjno-pośredniczącej zaliczamy do nich rozbudowaną działalność humanitarną oraz udział w misjach pokojowych. Jednak, jak zauważa Dariusz Popławski, z czterech opisanych wyżej zasad, tylko neutralność znalazła swoje miejsce w tekście konstytucji¹⁴. Pozostałe stanowią jedynie element równoważący, pozwalający na nieco szerszą interpretację dość zawężonej strategii politycznej, podyktowanej doktryną Bindschedlera. Występują one raczej na poziomie dyskursu politycznego, niż w formie formalnoprawnych uregulowań. Stanowią pewien wyznacznik strategii politycznej, który przewija się w późniejszych dokumentach, dotyczących polityki zagranicznej bądź bezpieczeństwa.

¹² Od lat 70. XX w. stopniowo intensyfikowano kontakty gospodarcze z ZSRR. W 1978 r. podpisano układ o współpracy gospodarczej, przemysłowej i naukowo-technicznej. W przeważającej większości (ok. 85%) eksport z ZSRR dotyczył dostaw surowców energetycznych. Kontakty gospodarcze z Europą Wschodnią nie należały jednak do priorytetowych kierunków polityki rządu, najważniejszymi elementami pozostała współpraca z EFTA, EWG oraz wielostronne umowy w ramach GATT.

¹³ Zob. D. Popławski, *Neutralność i polityka neutralności*, [w:] *Historia. Polityka. Stosunki Międzynarodowe. Księga Jubileuszowa na 65-lecie Profesora Józefa Kukulki*, Warszawa 1999, s. 238.

¹⁴ D. Popławski, *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, Warszawa 2007, s. 78.