

Bariery członkostwa Konfederacji Szwajcarskiej w Unii Europejskiej

Dariusz Popławski

Uniwersytet Warszawski

Na początku lat 90. za główne przeszkody uniemożliwiające członkostwo Szwajcarii w Unii Europejskiej (UE) uznano: neutralność, federalizm oraz demokrację bezpośrednią. Jednak wraz z ustabilizowaniem się drogi bilateralno-sektorowej w stosunkach z Brukselą oraz dokonaniem stosownych regulacji prawnych w duchu redefinicji neutralności po zimnej wojnie nastąpiła istotna zmiana w interpretowaniu głównych barier w zakresie integracji z UE. Ostatecznie została odrzucona teza o sprzeczności między neutralnością a integracją. Kantony ponoszące główny koszt wdrażania umów bilateralnych uzyskały znaczący wpływ na kreowanie polityki europejskiej rządu oraz stały się inicjatorami wprowadzenia reform systemu politycznego. Ich prointegracyjna postawa stanowi również ważną przesłankę planowanych korekt mechanizmów demokracji bezpośredniej. Możliwości wprowadzenia w życie tych zamierzeń należy wiązać z wyczerpaniem się opcji bilateralnej i koniecznością rozważenia członkostwa w UE. Obecnie w Szwajcarii panuje konsensus w sprawie uznania drogi bilateralnej za optymalny wariant integracyjny. Na jego umocnienie wpłynęły zmiana funkcjonującego po wojnie układu rządowego oraz szerokie poparcie społeczne. Członkostwo w UE w dającej się przewidzieć perspektywie nie wydaje się jednak prawdopodobne, pomimo że Szwajcaria pozostaje najbardziej pożądanym przyszłym członkiem wspólnoty.

Słowa kluczowe: Szwajcaria, Unia Europejska, neutralność, federalizm, demokracja bezpośrednia, integracja europejska

Po niepowodzeniu referendum w grudniu 1992 r. w sprawie członkostwa w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) plany rządu szwajcarskiego dotyczące akcesji do Unii Europejskiej (UE) musiały zostać odłożone na bliżej nieokreśloną przyszłość. Złożony w maju 1993 r. formalny wniosek o członkostwo nie został wycofany, ale obawy dotyczące popadnięcia w rodzaj izolacji międzynarodowej sprawiły, że pospiesznie rozpoczęto rozmowy z Brukselą w kwestii powrotu do współpracy

Dariusz Popławski – doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

sektorowej. Pomimo początkowej niechęci ze strony unijnej do takiego rozwiązania, uznawanego za nieadekwatne do ówczesnych tendencji w procesie integracji europejskiej, już w 1994 r. przed przyjęciem trzech neutralnych państw z Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (EFTA) do UE rozpoczęto formalne rozmowy. Ostatecznie przyjęto dwie generacje umów bilateralnych (Bilaterale I – w 1999 r., oraz Bilaterale II – w 2004 r.), a kolejne znajdują się w fazie przygotowawczej. Można zatem mówić o stabilizacji drogi bilateralno-sektorowej w stosunkach ze wspólnotą¹. Tym samym stanowią one niespotykaną formułę w relacjach UE z państwami trzecimi, która określana jest często jako „wirtualne członkostwo”, czy też „bierne członkostwo”. Sami Szwajcarzy najczęściej mówią o rozwiązaniu pragmatyczno-sektorowym. Głównym jego celem było uzyskanie ekonomicznego efektu EOG bez formalnej akcesji.

Obecnie deklaruje się cel pozostawania blisko UE, jak to tylko jest możliwe dla państwa niebędącego jej członkiem. Członkostwo we Wspólnocie, jako strategiczny cel rządu federalnego, funkcjonowało w oficjalnych stanowiskach. Jednak w wyniku zmian na wewnętrznej scenie politycznej na początku XXI w. przestało być eksponowane, choć w dalszym ciągu pozostaje przedmiotem debat politycznych i fachowych analiz. Doszukując się głównych przyczyn pozostawania Szwajcarii poza UE, zdecydowana większość specjalistów wskazywała na trzy główne przeszkody: neutralność, federalizm, demokrację bezpośrednią. Celem tego opracowania jest odpowiedź na pytanie, na ile te kwestie pozostają w dalszym ciągu istotnymi barierami członkostwa Szwajcarii w Unii.

1. Wszechobecna retoryka neutralności

Aplikując do UE bez stosownego zastrzeżenia neutralności, jak to uczyniła Austria w 1989 r., strona szwajcarska jednoznacznie dała do zrozumienia, iż jej neutralność nie stanowi przeszkody w akcesji. W tym przypadku z pewnością oparto się na założeniach redefinicji neutralności, której dokonano u progu lat 90. Sprowadzały się one do odrzucenia zasad neutralności gospodarczej i ograniczenia się do zobowiązań natury wojskowej². W dużym stopniu kwestionowano aktualne znaczenie tzw. prawa neutralności, skodyfikowanego przez konwencje haskie. Argumentowano, iż decyzja o przystąpieniu do wspólnoty została podjęta na podstawie polityki neutralności, a nie prawa neutralności. Również w zakresie jednakowego traktowania stron konfliktu przyjęto interpretację wskazującą na brak istnienia bezwzględnej

¹ Zob. szerzej W. Portmann, A. Kellerhals, *Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU. Ein Handbuch*, Zürich 2007; M. Vahl, N. Gromulind, *Integration ohne Mitgliedschaft: die bilateralen Verträge der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft*, Zürich 2007; wykaz umów bilateralnych oraz multilateralnych zawartych przez WE/UE ze Szwajcarią oraz umów istotnych dla procesu integracji europejskiej wiążących Szwajcarię – zob. D. Popławski, J. Starzyk-Sulejewska, *Outsiderzy integracji europejskiej. Szwajcaria i Norwegia a Unia Europejska*, Warszawa 2012, s. 301–317.

² D. Popławski, *Między bezstronnością a solidarnością międzynarodową. Polityka bezpieczeństwa europejskich państw neutralnych i bezaliansowych po zimnej wojnie*, Warszawa 2013, s. 15–52.

neutralności gospodarczej i zobowiązania do jednakowego traktowania stron w sensie materialnym. Jednocześnie przyjęto założenie, że UE w przypadku konfliktu zbrojnego nie będzie domagać się od Szwajcarii zachowania niezgodnego z jej statusem prawnomiędzynarodowym. W sensie praktycznym odwołano się do tzw. klauzuli irlandzkiej, zastosowanej przy przyjmowaniu tego państwa do Wspólnot Europejskich w 1993 r.³

Zgodnie z ustaleniami w ramach EFTA oraz głównymi tendencjami występującymi na wewnętrznej scenie politycznej w końcu lat 80. XX w. rząd Szwajcarii przyjął formułę polityki integracyjnej obejmującą przystąpienie do EOG, bez członkostwa we wspólnocie. Tym samym powstający EOG był określany jako główny cel integracyjny i zarazem ostatni możliwy szczebel zbliżenia do wspólnoty. Należy przy tym zauważyć, iż już koncepcja członkostwa w EOG wywoływała wiele kontrowersji. Klóciła się ona z tradycyjną interpretacją zasad neutralności gospodarczej, albowiem naruszała koncepcję sektorowej współpracy. Ta ostatnia wciąż posiadała wielu zwolenników wśród ekspertów i polityków, jak również w szerokich kręgach społecznych. Jako kontrargument wysuwano opinię, iż EOG nie do końca spełnia sformułowane jeszcze w latach 70. kryteria tzw. organizacji supranarodowej. Jednocześnie w kołach rządowych lansowana była teza, że EOG nie jest instytucją polityczną, lecz gospodarczą⁴. Niewątpliwie tego rodzaju założenie miało utwierdzić działania rządu. Ta raczej wątpliwa teza o gospodarczym charakterze EOG z pewnością sprzyjała działaniom rządowym i znajdowała zrozumienie w tradycyjnie nastawionych kręgach społeczeństwa helweckiego, które w dużej części nie akceptowało zmian w obszarze neutralności. Nie zmienia to jednak ogólnej oceny pokazującej, że nastroje społeczne wobec planowanego zawarcia porozumienia z EOG były raczej pozytywne. W ostatecznej fazie rokowań sondaże wskazywały, iż większość społeczeństwa je popiera. Również obie izby parlamentu zdecydowanie poparły porozumienie, podobnie jak rządy kantonalne. Na tym etapie można mówić o sukcesie polityki rządowej i postępującej akceptacji redefinicji neutralności w szerokich kręgach społecznych⁵.

Ten efekt został w decydującym stopniu zaprzepaszczonej przez decyzję rządu, będącą zaskoczeniem dla większości aktorów wewnętrznej sceny politycznej, która zmieniła główny cel integracyjny na członkostwo w UE. Zbiegła się ona z zakończeniem negocjacji oraz stanowiskiem partnerów z EFTA, którzy dali do zrozumienia,

³ Por. K. Devine, *Neutrality and the Development of the European Union's Common Security and Defence Policy. Compatible or Competing?*, „Cooperation and Conflict” 2011, Vol. 46, No. 3, s. 340.

⁴ W tym przypadku nasuwają się oczywiste analogie do doktryny Bindschendlera, której formalnym wyrazem była tzw. oficjalna koncepcja szwajcarskiej neutralności z 1954 r., dopuszczająca członkostwo w organizacjach międzynarodowych o charakterze techniczno-gospodarczym. Szerzej na ten temat zob. D. Schindler, *Dokumente zur Schweizerischen Neutralität seit 1945. Geschichte und Stellungnahmen der Schweizerischen Bundesbehörden zur Fragen der Neutralität 1945–1983*, Bern 1984, s. 15–19; D. Popławski, *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, Warszawa 2007, s. 119.

⁵ G. Kreis, *Der lange Weg des Staatsreferendums. Schweizerische Außenpolitik zwischen indirekter und direkter Demokratie*, „Basler Schriften zur europäischen Integration” 1995, nr 12, s. 47.

że EOG jest etapem na drodze do pełnego członkostwa. Stosowny wniosek został złożony w maju 1992 r. Strategia rządu została jednak zweryfikowana w referendum z grudnia tego roku, odrzucającym szwajcarskie członkostwo w EOG i tym samym bliską perspektywę członkostwa w UE. Zgodnie z intencją rządu oddanie głosu za EOG oznaczać miało wsparcie w dalszych krokach integracyjnych. Nie zagłębiając się w szczegółową analizę polityki rządowej, należy stwierdzić, że pomieszenie w odczuciu społecznym akcesji do EOG i członkostwa w UE w dużym stopniu przyczyniło się do ostatecznego efektu. Pod adresem rządu pojawiły się zarzuty dotyczące złej polityki informacyjnej oraz potraktowania EOG jako „obozu treningowego” przed zasadniczą rozgrywką o akcesję do UE. Porażka referendum z maja 1992 r. umocniła środowiska izolacjonistyczne reprezentowane przez znaczącą część obozu narodowo-konserwatywnego⁶.

Odrzucenie członkostwa w EOG i powrót do polityki sektorowo-bilateralnej nie oznacza wyłączenia się Szwajcarii z procesów integracyjnych, ani też zarzucenia nowej interpretacji neutralności. Świadczy o tym niezbieżność fakt, że członkostwo w UE – jako cel strategiczny rządu – zostało utrzymane, a wniosek o akcesję formalnie nie został wycofany. Przystąpienie neutralnych państw EFTA do UE w 1995 r. dodatkowo potwierdzało założenie o braku sprzeczności między neutralnością a integracją europejską. W szczególności działania Austrii były uważnie monitorowane w Bernie. Z oczywistych względów jej status prawnomiędzynarodowy był najbardziej zbliżony do szwajcarskiego. Dlatego austriacka aktywność w UE była często określana jako „pilotażowy projekt neutralności”⁷. W podobny sposób oceniano działania w zakresie zmian w systemie wewnętrznym, łącznie z nowelizacją konstytucji z 1999 r.

Wyraźnie słabnące spory wokół neutralności w drugiej połowie lat 90. sukcesywnie przemieszczały się na sferę bezpieczeństwa i obrony. Ujawniły się poważne napięcia występujące w obrębie szwajcarskiej polityki bezpieczeństwa skutkujące brakiem konsekwencji w realizacji przyjętych założeń w zakresie stosunku do konfliktów zbrojnych. Przeciągały się również reformy wewnętrzne, które umożliwiałyby szersze włączenie się w zarządzanie kryzysami w ramach solidarności międzynarodowej. Szwajcaria ze swej strony z niepokojem obserwowała próby wzmocnienia komponentu wojskowo-obronnego w UE, a szczególnie zapowiedzianą przez traktat

⁶ Na temat przyczyn niepowodzenia referendum zob. szerzej P. Moser, *Schweizerische Außenpolitik in der Zeit des Umbruchs 1989–1992. Die EWR-Verhandlungen und Reaktion auf die deutsche Wiedervereinigung aus einer Foreign Policy-Analysis-Perspektive*, Rüschlikon 2001. W tych środowiskach wszelkie zaangażowanie na rzecz udziału w integracji europejskiej ocenione było negatywnie w kontekście neutralności i suwerenności. Ich aktywność w okresie kampanii przedreferendalnej radykalnie wzmacniała poczucie zagrożenia. Jak wykazała długoletnia praktyka, głosujący stosunkowo często odrzucali wnioski dotyczące stosunków z zagranicą, kiedy rodziły się podejrzenia, że ich akceptacja może naruszyć neutralność. W takich sytuacjach również można było się spodziewać wzrostu frekwencji wyborczej. W omawianym przypadku wzrosła ona niemal dwukrotnie w stosunku do podobnych sytuacji w przeszłości. Zob. M.M. Tomczyk, *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Łódź 2013, s. 53.

⁷ J. Niederberger, *Österreichs Sicherheitspolitik zwischen Solidarität und Neutralität*, w: K.R. Spillmann, A. Wenger (Hrsg.), *Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich 2001, s. 86.

amsterdamski perspektywę zintegrowania Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) z UE. Zwolennicy dalszej integracji Szwajcarii z UE z zadowoleniem odnotowali, iż na początku XXI w. państwa neutralne i bezaliansowe potwierdziły swoje miejsce w polityce bezpieczeństwa i obrony UE. Również wspólnota wyraźnie zaakceptowała specyfikę założeń ich polityki bezpieczeństwa. Mocno eksponowany obszar cywilny został istotnie wzmocniony wkładem wojskowym, na miarę indywidualnych możliwości tych państw⁸.

Wprowadzenie stosownych regulacji prawnych świadczących o przechodzeniu Szwajcarii na pozycję bezaliansowości nastąpiło na początku XXI w. i było poprzedzone szeroką debatą oraz koniecznymi rozstrzygnięciami za pomocą instrumentów demokracji bezpośredniej, dotyczącymi m.in. reformy sił zbrojnych oraz wysyłania uzbrojonych oddziałów za granicę. Tym działaniom towarzyszyła wzmocniona retoryka neutralności. Zastosowano przy tym zabieg polegający na dokonaniu przez rząd i stojące za nim siły polityczne istotnej redukcji substancji tradycyjnej neutralności przy jednoczesnym akcentowaniu jej znaczenia i wiarygodności. Było to spowodowane wyraźnym rozdźwiękiem między obiektywnie istniejącym zagrożeniem dla statusu i polityki neutralności a jego percepcją przez szerokie kręgi społeczne. Pod tym względem sytuacja Szwajcarii podobna jest do Irlandii, gdzie społeczeństwo nie nadążało za zmianami wprowadzanymi przez elity rządowe⁹. Uzasadniona wydaje się teza, że kategoria „państwa neutralne i bezaliansowe” stosowana przez Brukselę w aspekcie unijnym odnosi się do Irlandii, a w ogólnoeuropejskim – przede wszystkim do Szwajcarii. Zasadnicza różnica między obu państwami sprowadzała się do nadal eksponowanego w Szwajcarii statusu wieczystej neutralności oraz odwoływania się do konwencji haskich.

Nie można jednak zapominać, iż w przeciwieństwie do Irlandii i pozostałych państw neutralnych i bezaliansowych UE dla Szwajcarii jedynym kanałem współpracy w obszarze bezpieczeństwa pozostawał program „Partnerstwa dla Pokoju” (PdP). Z tego powodu Szwajcaria z opóźnieniem dostosowywała swoją politykę bezpieczeństwa do założeń redefinicji neutralności, czyli faktycznie dopiero na początku XXI w. Jednocześnie zintensyfikowała autonomiczny proces dostosowywania swoich celów w zakresie bezpieczeństwa do założeń Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO). Widocznym przejawem zmian było zastąpienie koncepcji odstraszania kooperacją wojskową w duchu europejskiej solidarności. Można pod tym względem

⁸ W sferze programowej polityki bezpieczeństwa monitorowano przesunięcia Austrii, Finlandii i Szwecji na pozycje bezaliansowości/postneutralności. Najbardziej widocznym przejawem tych zmian było wyeliminowanie z oficjalnych dokumentów terminu „neutralność”. O ile w przypadku skandynawskich neutralów tego rodzaju zabiegi nie budziły wielkich kontrowersji, o tyle w przypadku formalnie wieczystej neutralnej Austrii można było mówić o wzrastającym niepokoju. Zob. D. Popławski, *Polityka neutralności i bezaliansowości*, w: E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2012, s. 14–15.

⁹ M. Kuźmiak, *Rola unijnych państw neutralnych w kształtowaniu bezpieczeństwa w Europie*, Toruń 2013, s. 309–312.

zauważyć pewne analogie do autonomicznego dostosowania norm prawnych do prawa wspólnotowego na początku lat 90. Zasadnicza różnica polega na tym, że w praktyce chodzi jedynie o doraźny charakter współpracy, konkretne działanie w obszarze bezpieczeństwa, np. misje międzynarodowe. Można też mówić o znaczącym opóźnieniu tych działań, które nabrały szerszego rozmachu po przeprowadzeniu wewnętrznych zmian oraz wyciągnięciu wniosków z wojny w Iraku w 2003 r.¹⁰

Jednocześnie świadomość włączenia obszaru bezpieczeństwa i obrony w zakres regulacji bilateralnych z UE staje się coraz powszechniejsza. Świadczy to niewątpliwie o stabilizacji drogi bilateralnej jako alternatywy dla członkostwa we wspólnocie. W grupie kilkunastu dziedzin sugerowanych przez Berno, jako materie kolejnych umów, w ramach pakietu Bilaterale III odnajdujemy współpracę z Europejską Agencją Ochrony oraz rozszerzenie współpracy w obszarze EPBiO. Jednak wydaje się, że finalizacja tych porozumień będzie niezwykle utrudniona nie tylko z powodu traktowania tych zagadnień jako materii wrażliwej dla Szwajcarii. Generalnie rząd nie wysuwa stosownych inicjatyw w tym obszarze i przekonuje, iż polityka UE nie jest wiążąca dla Szwajcarii i nie ma wpływu na przebieg procesu decyzyjnego. Przede wszystkim to Bruksela dąży do ustabilizowania tych obszarów, które posiadają szczególne znaczenie dla jej funkcjonowania. Dotyczy to zwłaszcza bieżącej realizacji umowy o swobodnym dostępie do rynku wspólnoty czy spornych kwestii z rozszerzeniem UE o Chorwację.

2. Przeobrażenia helweckiego federalizmu

Symbolem szwajcarskiego federalizmu była daleko posunięta samodzielność kantonów. Również współcześnie pomimo postępującej erozji ich autonomii przypisuje się im nadal wiodącą rolę w systemie politycznym kraju. Paolo Dardaneli wskazuje, że przyznanie mitycznego znaczenia kantonom jest nawet ważniejsze niż ich rzeczywista rola, bardzo daleka od bycia reliktem przeszłości¹¹. W sensie formalnym brak poparcia ze strony większości kantonów w referendum dla członkostwa EOG doprowadził do jego niepowodzenia. Jakkolwiek nie można z tego faktu wyciągać zbyt daleko idących wniosków, to należy odnotować często pojawiające się w literaturze przedmiotu

¹⁰ Zasadnicze przyspieszenie działań w tym obszarze wydaje się mało prawdopodobne. Świadczy o tym m.in. przykład udziału w misjach międzynarodowych UE, który każdorazowo wymaga porozumienia. Pomimo propozycji Brukseli zawarcia ramowego układu dotyczącego udziału we wszelkiego rodzaju misjach kwestii tej nie udało się uregulować. Ze względów wewnątrzpolitycznych rząd Szwajcarii zachowywał dużą rezerwę. Niemniej można mówić o postępującym procesie europeizacji szwajcarskiej polityki bezpieczeństwa. Por. H. Borschert, R. Eggelberger, *Selbstblockade oder Ausbruch? Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der UE als Herausforderung für Schweizer Armee*, „Österreichische Militärische Zeitschrift” 2002, nr 1, s. 34–36.

¹¹ P. Dardaneli, *Federalism. Institutional Adaptation and Symbolic Constraints*, w: C.H. Church (ed.), *Switzerland and the European Union. A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, London 2007, s. 26–27.

opinie, że gdyby tej samej procedurze poddano umowy pakietów Biltaterale, to negatywny wynik byłby przesądzony. W związku z tym nasuwa się pytanie: w jakim stopniu kantony uczestniczą obecnie w realizacji polityki europejskiej Szwajcarii? Generalnie należy zauważyć, iż udział kantonów w jej realizacji u progu lat 90. był niewielki, albowiem ten obszar znajdował się niemalże wyłącznie w kompetencjach federacji. Marginalne znaczenie posiadało współdziałanie kantonów z władzami na szczeblu federalnym. Również jeżeli chodzi o zabezpieczenie własnych interesów, to możliwości ich wpływu na politykę europejską były bardzo ograniczone. Natomiast federacja sukcesywnie wkraczała w sferę kompetencji kantonalnych, szczególnie w zakresie wdrażania postanowień umów międzynarodowych. W rzeczywistości rola kantonów sprowadzała się często do zaakceptowania lub odrzucenia propozycji rządu federalnego¹².

Ten stan rzeczy w dużym stopniu odzwierciedlała szeroka debata przed referendum w sprawie przystąpienia do EOG. Ze strony kantonów formułowane były postulaty dotyczące znacznego wzmocnienia ich roli w kształtowaniu założeń i wdrażaniu polityki europejskiej. Ostateczny wynik referendum przyspieszył w decydującym stopniu regulację zwiększającą upodmiotowienie kantonów w polityce europejskiej. Już w następnym roku powołano do życia Konferencję Rządów Kantonalnych (KdK), która miała reprezentować wszystkie kantony, kreować politykę europejską oraz wpływać na politykę federacji¹³.

Kolejnym krokiem wzmacniającym pozycję kantonów była poprawka konstytucyjna z 1999 r., która wprowadziła prawo do formułowania opinii i współdziałania w sferze polityki zagranicznej. Zgodnie z przyjętymi postanowieniami strona federalna jest zobowiązana do konsultowania swoich decyzji z KdK. W kwestiach o szczególnym znaczeniu dla kantonów wypracowane stanowisko posiada dla władz federalnych wiążący charakter. Warto nadmienić, że przeprowadzone zmiany nie do końca spełniają oczekiwania kantonów¹⁴. Pojawiają się coraz częściej znacznie dalej idące postulaty.

¹² Zob. szerzej D. Freiburghaus, *Die Kantone und Europa*, Bern 1994.

¹³ Celem wsparcia procesu przepływu informacji ustanowiono pełnomocników kantonalnych w kluczowych departamentach federalnych oraz powołano przedstawicieli w Brukseli. Eksperti KdK weszli również w rządowy skład delegacji i uczestniczyli w negocjacjach umów bilateralnych. Każdy kanton dysponuje jednym głosem, a decyzje zapadają większością 18 głosów. Często podkreśla się, że decyzje tego forum są „prawdziwym odzwierciedleniem faktycznych postanowień kantonów odpowiadających ich prawdziwym interesom” – M. Tomczyk, op.cit., s. 34.

¹⁴ Zob. szerzej *Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts. Bericht der Arbeitsgruppe „Europa-Reformen der Kantone”*, Zürich 2001; L. Bösch, *Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik. Strategie und Standortbestimmung*, w: P. Barblan, A. Koeller, R. Oppenheim i in., *Die Stellung der Schweiz in Europa*, Lenzburg 2007. W szerokiej debacie publicznej akcentowano również kwestie dotyczące rozszerzenia charakteru funkcji przedstawicielskich. Oznaczałoby to z jednej strony wprowadzenie do składu Rady Kantonów przedstawicieli władz kantonalnych, a drugiej strony wprowadzenie określonej liczby deputowanych, proporcjonalnie do wskaźnika zaludnienia danego kantonu. Takie rozwiązanie uniemożliwiłoby powstanie powszechnie znanej i krytykowanej sytuacji, kiedy mniejszość blokuje większość, ponieważ wszyscy reformatorskich skłania się raczej ku korekcie istniejących rozwiązań i instytucji. Często

Wskazuje się m.in. na propozycje zreformowania Rady Kantonów, tak aby zasiadali w niej przedstawiciele władz kantonalnych, oraz nadania istniejącym funkcjom informacyjnym i konsultacyjnym zdecydowanie obligatoryjnego charakteru. Dalsze istotne wzmocnienie roli i znaczenia kantonów mogłoby nastąpić poprzez zwiększenie udziału kantonów na wszystkich szczeblach procesu decyzyjnego polityki europejskiej. W opinii ekspertów kolejne zmiany w tym obszarze nie są wykluczone, o ile nie będą wpływać na osłabienie zdolności negocjacyjnej Szwajcarii. Już doświadczenia wynikające z negocjowania pakietu Bilaterale I pokazały, że kantony stały się godnym zaufania, równorzędnym partnerem, wspierającym rząd w trudnych rokowaniach z Brukselą. Po stronie kantonowej umacniało się również przeświadczenie dotyczące konieczności wprowadzenia rozwiązań systemowych w warunkach pogłębienia procesów integracyjnych. Postuluje się wypracowanie nowej strategii wzmacniającej rolę kantonów, zarówno w przypadku stabilizacji drogi bilateralnej, jak i członkostwa w UE.

Z oczywistych względów kantony są żywotnie zainteresowane reformowaniem struktur państwa w taki sposób, aby zachować podstawową substancję helweckiego federalizmu i jednocześnie zapewnić możliwość rozwoju polityki europejskiej. Nie ulega więc najmniejszej wątpliwości, iż w warunkach szwajcarskich największe szanse powodzenia stwarzają propozycje reform formułowane przez kantony. Ich inicjowanie przez federację, a tym bardziej Brukselę, mogłoby przyczynić się w dużym stopniu do ich niepowodzenia. W konsekwencji kantony domagają się szerszego wpływu na kształt europejskiej polityki rządu federalnego, oferując w zamian poparcie jej w zakresie głosowań i efektywnego wdrażania prawa wspólnotowego. Paradoksalnie pomimo proeuropejskiego nastawienia kantonów właśnie w sferze federalizmu doszło do największych sporów z Unią, dotyczących przywilejów podatkowych regionów oraz tajemnicy bankowej. Przedstawiciele kantonów uczestniczący w rokowaniach konsekwentnie przekonywali, że tajemnica bankowa nie podlega negocjacji. Jest to zupełnie zrozumiałe, jeśli uwzględni się fakt, iż Szwajcarzy traktowali tajemnicę bankową często nie w kategoriach ekonomicznych, lecz jako fragment narodowej tożsamości. „Tak samo jak neutralność tajemnica bankowa w umysłach wielu Szwajcarów przestała być postrzegana jako narzędzie, lecz stała się nieodłącznym elementem bycia Szwajcarem”¹⁵. Zgoda na naruszenie jednego z ostatnich silnie

wskazuje się na doświadczenia sąsiadów RFN i Austrii, także w odniesieniu do nowelizacji konstytucji na początku lat 90. Przypomina się, iż druga republika alpejska dokonała stosownych modyfikacji przed przystąpieniem do UE. Racjonalna argumentacja dotycząca konieczności zmian w obszarze federalizmu istotnie wpływa na prawdopodobieństwo ich wprowadzenia.

¹⁵ C.H. Church, C. Severin, B. Hurni, *Sectors Structures and Suspicions. Financial and Other Aspects Economic Relations with the UE*, w: C.H. Church (ed.), op.cit., s. 143. Bardzo boleśnie kantony odczuły oskarżenia o stosowanie polityki „rajów podatkowych” i umieszczenie Szwajcarii na tzw. szarej liście OECD, obejmującej państwa, które w zbyt małym zakresie współpracują pomimo deklaracji postępowania zgodnego ze standardami. Dalsze osłabienie tajemnicy bankowej szwajcarskie media określiły jako decyzję o historycznym znaczeniu, która w bolesny sposób umożliwiła Szwajcarom wydobycie się spod silnej presji międzynarodowej, związanej z oskarżeniami o zachęcanie do ucieczek podatkowych i prania brudnych pieniędzy. Otworzyło to drogę do poszerzenia aktywności w ramach OECD.

strzeżonych bastionów autonomii kantonów oznacza nie tylko racjonalny sposób postępowania, ale także może być traktowana jako ważna przesłanka na drodze do inicjowania dalszych reform w obrębie helweckiego federalizmu.

Często podnoszony jest argument natury historycznej wskazujący, że od powstania federacji w 1848 r. podstawy jej funkcjonowania w zasadzie nie zmieniły się, nie licząc wzrostu liczby kantonów z 22 do 26. Nie oznacza to jednak dominacji postaw izolacjonistycznych. Nastawienie społeczne, jakkolwiek powoli, wyraźnie zmienia się na korzyść integracji europejskiej. Na szczeblu kantonów wzrasta świadomość konieczności przeprowadzenia niezbędnych reform, które nie naruszając podstawowych wartości federalizmu, nadal gwarantowałyby obywatelom wpływ na proces podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach sprawowania władzy. Nawet ze strony najbardziej konserwatywnych kantonów mamy do czynienia z otwartym stanowiskiem wobec perspektywy pełnej integracji z UE. Zatem uzasadniona wydaje się opinia Dardaneliego, że członkostwo w UE to „nie byłaby dramatyczna zmiana scenariusza dla szwajcarskiego federalizmu, kantony z powodzeniem dopasowałyby się do nowej sytuacji. Tym samym federalizm nie byłby większą przeszkodą na drodze do dalszego zbliżenia z UE czy nawet członkostwa”¹⁶.

3. Demokracja bezpośrednia

U progu lat 90. w wielu środowiskach w Szwajcarii wciąż popularna była teza, że demokracja bezpośrednia, stanowiąca o specyfice helweckiego systemu politycznego, stoi w zasadniczej sprzeczności z integracją europejską. Dlatego też najczęściej uznawano ją za główną barierę realizacji polityki europejskiej. Wiodącą rolę przypisuje się w tym kontekście jej głównym mechanizmom, za pomocą których jest urzeczywistniana w praktyce. Najczęściej przywoływane albo wręcz demonizowane jest referendum obligatoryjne. Jest ono przewidziane dla przypadków zawierania ważnych porozumień międzynarodowych, w tym dotyczących przystąpienia do systemów bezpieczeństwa zbiorowego i organizacji supranarodowych. Wymagana jest przy tym tzw. podwójna większość głosujących i kantonów. Zasada ta najczęściej traktowana jest jako główna przeszkoda pełnej integracji z UE. W ocenie wielu polityków i ekspertów brak od 150 lat zasadniczych korekt systemu politycznego stawia Szwajcarię w trudnej sytuacji, zwłaszcza w obliczu postępujących procesów integracyjnych. Wiele rozwiązań przyjętych w połowie XIX w. posiada obecnie anachroniczny charakter, albowiem za zmianami w zaludnieniu kantonów nie poszły korekty w zakresie ważenia głosów. Kontrowersje związane z tymi zagadnieniami objawiły się w szczególnie drastyczny sposób w zakresie realizacji polityki europejskiej¹⁷. Jak wykazują liczne badania,

¹⁶ P. Dardaneli, *op.cit.*, s. 28.

¹⁷ Podobnie oceniany jest swoisty efekt hamowania wywołany konkordancją w wyniku utrwalonych relacji między siłami politycznymi, która przyjęła postać „magicznej formuły”. Słusznie podnosi Stanisław Kozłowski: „Przyczyną konkordancji była konieczność uzyskania przez egzekutywę poparcia reform

w słabo zaludnionych, uboższych kantonach notowany jest największy udział postaw eurosceptycznych. Dziś to główne zaplecze sił narodowopopulistycznych. Mieszkańcy tych kantonów tradycyjnie wykazują niechęć do wszelkich zmian, zwłaszcza w kwestiach dotyczących problemów suwerenności i neutralności. Referendum obligatoryjne – ważny instrument demokracji bezpośredniej – często wykorzystywane jest do walki politycznej, albowiem przeprowadzenie negatywnej kampanii politycznej i medialnej jest zdecydowanie prostsze. Nie wymaga zaangażowania znaczących środków. Efekt tych działań może się okazać niewspółmiernie korzystny w stosunku do poniesionych nakładów. Środowiska polityczne dominujące w tych kantonach są niezwykle surowymi recenzentami rządowych kampanii informacyjnych. Skala problemów nagromadzonych wokół tych zagadnień pozwala przypuszczać, że nawet niewielkie zmiany w obrębie referendum obligatoryjnego, dostosowujące je do współczesnych realiów, a niezmiennające jego istoty, mogą okazać się skuteczne. Tym samym problem tzw. niereprezentatywności mógłby zostać w stosunkowo prosty sposób złagodzony lub wręcz wyeliminowany¹⁸.

W przypadku postępującej integracji Szwajcarii ze wspólnotą więcej problemów może przysporzyć referendum fakultatywne, które w rzeczywistości umożliwi odrzucenie każdej ustawy po spełnieniu wymaganych warunków. W ocenie specjalistów ta sytuacja mogłaby w przypadku członkostwa w UE znacznie utrudnić wejście w życie regulacji wspólnotowych, a nawet wywołać swoisty paraliż legislacyjny. Mogłoby to skutkować postawieniem Szwajcarii przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Takie prawdopodobieństwo, jakkolwiek realne, nie wydaje się specjalnie niebezpieczne, gdyż były już przypadki ukarania państw członkowskich UE za uchylanie się w zakresie wdrażania prawa wspólnotowego. W tym kontekście należy również odnotować wyjątkową gorliwość Szwajcarii w procesie dobrowolnego dostosowywania prawa krajowego do standardów UE, które według niektórych ekspertów osiąga ją 85% zgodności. Taki scenariusz wydaje się więc mało prawdopodobny w sytuacji powstania swobodnego „helweckiego prawa wspólnotowego”, co w znacznym stopniu relatywizuje ten problem¹⁹.

Również inicjatywie powszechnej przypisuje się często negatywny wpływ na politykę europejską. Jej uruchomienie następuje na skutek uzyskania 100 tysięcy

przez większość głosujących w referendum, co stopniowo prowadziło w kierunku wiązania największych sił politycznych odpowiedzialnością za politykę rządową” – S. Kozłowski, *Wewnętrzne uwarunkowania polityki integracyjnej Konfederacji Szwajcarskiej*, w: D. Popławski (red.), *Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej. Austria, Liechtenstein, Szwajcaria*, Warszawa 2011, s. 195. Niewątpliwie jednak jej znaczenie zmienia się w kontekście polityki europejskiej. Już sam fakt złamania magicznej formuły w 2003 r. może wskazywać na istniejące możliwości dalszych przemian. Por. D. Popławski, J. Starzyk-Sulejewska, op.cit., s. 109.

¹⁸ H. Kriesi, A.H. Trechsel, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge–New York 2008, s. 67–68.

¹⁹ Ocenia się, iż procent kolizji z prawem wspólnotowym na szczeblu kantonalnym wynosi 5, a na federalnym 4–11. Ibidem, s. 67.

podpisów i staje się ona wtedy przedmiotem rządowej i parlamentarnej debaty. Jeżeli w jej wyniku pojawia się formalna kontrpropozycja, konkurencyjny wniosek zostaje poddany pod powszechne głosowanie, gdzie obowiązuje podwójna większość. Nie można jednak wykluczyć wykorzystania inicjatywy powszechnej w interesie polityki europejskiej. W tym kontekście Wolf Linder pisał o „efekcie innowacyjnym”²⁰. Zastosowanie tego mechanizmu z pozytywnym skutkiem nastąpiło w przypadku przystąpienia Szwajcarii do ONZ. Nie zagłębiając się w szczegółowe kwestie funkcjonowania mechanizmów demokracji bezpośredniej, trzeba zgodzić się z opinią, że wszelkie zmiany możliwe będą do przeprowadzenia w ramach szerokich reform instytucjonalnych. Jako kluczowe należy uznać rozwiązanie dotyczące podziału kompetencji między federacją a kantonami w kontekście funkcjonowania demokracji bezpośredniej. Większość ekspertów jest zdania, iż istnieje realna możliwość wprowadzenia określonych zmian bez konieczności naruszania głównych zasad demokracji bezpośredniej. Podstawowym problemem jest gotowość Szwajcarów do podjęcia reform systemu politycznego. Pojawienie się poważnych oddolnych inicjatyw w tym zakresie ze strony rządów kantonalnych i środowisk eksperckich dobrze rokuje na przyszłość.

Często można spotkać opinię – również za granicą – że bez wyraźnego impulsu z zewnątrz reformy będą niezwykle trudne do przeprowadzenia. Austriacki minister finansów w wywiadzie dla „Neue Zürcher Zeitung” stawiał pytanie: „Ile zmian i zasadniczych reform dopuszcza model demokracji bezpośredniej? Ostatnie 10 lat udowodniło, że Szwajcaria sama z siebie nie jest w stanie zainicjować koniecznych reform”²¹. Kolejne lata przyniosły jednak wiele inicjatyw reformatorskich, wpływających niejednokrotnie z proeuropejskiej postawy kantonów. Już po zakończeniu procesu wdrażania pakietu Bilaterale II w specjalistycznych opracowaniach i ekspertryzach zleczanych przez rządy kantonalne pojawiły się opinie, że zasady demokracji bezpośredniej nie są w istocie barierą w realizacji polityki europejskiej. Alexander Trechsel jest zdania, iż „większość elity politycznej nauczyła się żyć z demokracją bezpośrednią szczególnie w obszarze integracji europejskiej. Generalnie jednak hipotetyczne członkostwo w UE nie narusza głównych zasad ustrojowych”²². Natomiast niewątpliwie należy się liczyć z koniecznością modyfikacji poszczególnych mechanizmów demokracji bezpośredniej. Dlatego tak duże znaczenie mają inicjatywy reformatorskie o charakterze lokalnym, co zasadniczo może wpływać na przenoszenie ich na kolejne szczeble władzy.

Władze federalne nie zawsze jednak są zainteresowane przyspieszeniem zmian w obrębie demokracji bezpośredniej i nie zawsze postrzegają ją jedynie w kontekście

²⁰ W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, przeł. Z. Pucek, Rzeszów 1996, s. 157.

²¹ „Neue Zürcher Zeitung” z 26 grudnia 2002 r.

²² A. Trechsel, *Direct Democracy and European Integration. A Limited Obstacle?*, w: C.H. Church (ed.), op.cit., s. 47.

bariery rozwoju polityki integracyjnej. Są one także traktowane jako atut w skomplikowanych relacjach z UE. Unia odstępowała często od stawiania maksymalnych postulatów. Z kolei strona szwajcarska, mając na uwadze skomplikowane realia swojego kraju, niejednokrotnie utrzymywała twarde stanowisko. Ta ostrożność negocjacyjna oraz umiarkowanie skutkowało osiągnięciem trwałych kompromisów. Negocjatorzy szwajcarscy byli w stanie wynegocjować korzystne okresy przejściowe, specjalne preferencje itp. Niekiedy demokrację bezpośrednią określa się jako „element przewagi w negocjacjach z Unią Europejską”²³. Nie można bowiem wykluczyć, że w trudnych rokowaniach umów bilateralnych sprzyjała umocnieniu pozycji negocjacyjnej. Nie należy jednak przeceniać znaczenia tego rodzaju działań. Bruksela stosunkowo szybko zidentyfikowała istniejące zagrożenia, wprowadzając „zasadę gilotyny”, której głównym celem było zabezpieczenie się przed negatywnymi skutkami stosowania mechanizmów demokracji bezpośredniej. Z formalnego punktu widzenia wszystkie umowy były ze sobą ściśle powiązane, stanowiąc jeden pakiet. Wypowiedzenie jednej z nich oznaczało zawieszenie pozostałych. Potwierdzeniem skuteczności tych działań jest postępujący proces stabilizacji drogi bilateralnej, zmniejszający skalę ryzyka odrzucenia przez społeczeństwo kolejnych porozumień. Tak długo jak istnieje określona przestrzeń dla rozwiązań bilateralnych, metody te mogą być stosowane. Jednakże im bardziej Szwajcaria będzie zbliżać się do wspólnoty, tym trudniej będzie je skutecznie wykorzystywać.

Natomiast można przyjąć założenie, że kiedy w wyniku kursu bilateralnego zostaną osiągnięte główne cele integracyjne, tzn. Szwajcaria będzie znajdować się tak blisko UE, jak to jest możliwe bez formalnego członkostwa, w praktyce oznaczać to będzie przejście niemalże w całości prawa wspólnotowego, ale bez możliwości jego współkształtowania. Zdaniem wielu autorów Szwajcaria znalazłaby się w sytuacji państwa uzależnionego od UE. Czasami nieco przerysowując problem, mówi się o satelizacji Szwajcarii, a nawet nowej formie kolonizacji²⁴. Można by również próbować doszukiwać się pozytywnych aspektów tego rodzaju rozwoju sytuacji. Realne zagrożenie mogłoby stanowić istotny impuls dla reformy systemu politycznego. Jednakże w obecnej sytuacji istnieje wciąż szeroka przestrzeń dla kontynuacji kursu bilateralnego, a rząd federalny utrzymuje stanowisko, iż środki przeznaczone w ramach tej drogi są wciąż niewyczerpane²⁵. Wszystkie te czynniki pozwalają na stwierdzenie, że członkostwo w UE jest odległą perspektywą. Na obecnym etapie stosunków z Brukselą kurs bilateralny został uznany za optymalny wariant integracyjny i ma poparcie wszystkich liczących się sił politycznych w kraju.

²³ M. Tomczyk, op.cit., s. 55.

²⁴ D. Popławski, J. Starzyk-Sulejewska, op.cit., s. 132. Rene Schwok pisze o realizowaniu trzeciej drogi „miedzy członkostwem a marginalizacją” – R. Schwok, *Switzerland – European Union. An Impossible Membership?*, Brussels 2009, s. 13.

²⁵ *Aussenpolitischer Bericht 2013 vom 15. Januar 2014*, s. 1077–1079, <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/1055.pdf> (data dostępu: 20.12.2014).

4. Podsumowanie

W dużym uproszczeniu specyfika Szwajcarii w relacji z UE sprowadza się do tego, że jest ona jednym z najbardziej zintegrowanych państw, a jednocześnie pozostaje poza strukturami UE i EOG. Tymczasem wyniki badań ukazują ją niezmiennie jako jednego z najbardziej pożądanych przyszłych członków wspólnoty. Wiele też wskazuje na to, że Szwajcaria choć może, to nie chce w najbliższym czasie rozpocząć rozmów w sprawie akcesji. Stabilizacja kursu bilateralnego oznacza wręcz oddalenie tej perspektywy. W ostatnim okresie można również zaobserwować ewolucję postrzegania głównych barier związanych z intensyfikacją polityki europejskiej Szwajcarii. Ekspozowanie neutralności, federalizmu i demokracji bezpośredniej jako trzech głównych przeszkód, jak to miało miejsce po referendum w sprawie EOG w 1992 r., obecnie w zasadzie nie pojawia się w poważnych debatach i opracowaniach naukowych. Złożyło się na to wiele przyczyn zarówno o wewnętrznym, jak i zewnętrznym charakterze:

1. Wraz z umocnieniem się zasad redefinicji neutralności nie jest ona postrzegana jako przeszkoda w pogłębianiu relacji z UE. Przesunięcie się neutralnych państw UE na pozycje postneutralności/bezalianowości umocniło ich pozycję wewnątrz wspólnoty, również w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Po przyjęciu wewnętrznych regulacji prawnych na początku XXI w. główne cele polityki bezpieczeństwa Szwajcarii stały się w zasadzie zbieżne z celami państw neutralnych i bezalianowych UE, pomimo że ze względów wewnątrzpolitycznych nadal ekspozowane jest przywiązanie do zasad wieczystej neutralności oraz konwencji haskich. Neutralność nie stanowiła przeszkody dla planowanego rozszerzenia umów bilateralnych na obszar bezpieczeństwa i obrony. Nie jest też już traktowana jako bariera w akcesji do wspólnoty.

2. Federalizm, którego wiodącym elementem pozostaje autonomia kantonów, sukcesywnie traci opozycyjny charakter wobec polityki europejskiej. W ostatnich latach dokonała się radykalna zmiana postawy kantonów wobec pogłębienia integracji ze wspólnotą, niewyluczająca akcesji do UE. Reprezentując prointegracyjną postawę, jednocześnie domagały się one szerszego udziału w kreowaniu polityki europejskiej Szwajcarii, przez co stają się jednym z wiodących ośrodków inicjujących reformy systemu politycznego. Równocześnie są mocno zaangażowane w proces autonomicznego dostosowania norm krajowych do prawa wspólnotowego oraz ponoszą główny ciężar wdrażania umów bilateralnych. Zauważalne jest również racjonalne i elastyczne podejście do najbardziej chronionych obszarów swojej tradycyjnej autonomii, wpływających na dalsze zbliżenie ze wspólnotą.

3. Kolejne etapy zawierania umów bilateralnych pokazały, że mechanizmy demokracji bezpośredniej nie muszą stanowić przeszkody w realizacji polityki europejskiej. Uwzględniając czynnik nieprzewidywalności wyników głosowań powszechnych, można przyjąć, iż niewątpliwie mogą one spowolnić, ale nie całkiem zatrzymać

proces integracji ze wspólnotą. Duże znaczenie należy przypisać również czynnikowi zewnętrznemu w postaci „zasady gilotyny”. Jednak szeroka debata publiczna to dowód, że funkcjonujący od 150 lat system dojrzał do zmian, które nie muszą naruszać istoty demokracji bezpośredniej. Nie ulega też wątpliwości, że w obecnej postaci zasada podwójnej większości stanowi wciąż przeszkodę w przypadku referendum w sprawie członkostwa w UE. Wiele jednak wskazuje na możliwość przeprowadzenia korekty mechanizmu referendum obligatoryjnego.

4. W obecnej fazie relacji ze wspólnotą rząd federalny jednoznacznie opowiada się za kontynuacją drogi bilateralnej jako optymalnym wariantem integracyjnym. Jest ona akceptowana przez wszystkie liczące się siły polityczne oraz cieszy się szerokim poparciem społecznym. Uwzględniając wciąż istniejącą przestrzeń dla umów bilateralnych oraz zmiany na wewnętrznej scenie politycznej, można założyć, że w bliskiej perspektywie członkostwo Szwajcarii w UE nie będzie rozważane.

5. Kolejne umowy bilateralne charakteryzują się coraz bardziej złożoną materią. Ich negocjowanie napotyka wiele trudności, co uwidocznili m.in. spór podatkowy. Stanowisko UE wyraźnie się usztywniło, zwłaszcza w zakresie możliwości uzyskania nawet ograniczonego wpływu na podejmowane decyzje w obrębie zawieranych umów. W Brukseli obecne są obawy, że ustępstwa mogłyby skłonić potencjalnych przyszłych członków do podejmowania podobnych prób.

6. Wyczerpanie się drogi bilateralnej i związane z tym przejście zdecydowanej większości lub wręcz całości prawa wspólnotowego, bez możliwości jego współkształtowania, może postawić Szwajcarię w niezwykle trudnej sytuacji. Uwzględniając czynnik korzyści gospodarczych, taka sytuacja może stanowić istotny czynnik zewnętrzny do rozpoczęcia procesu reform systemu politycznego oraz postawienia na porządku obrad akcesji do UE. Wiele jednak wskazuje na to, iż nie będzie to możliwe w dającej się przewidzieć przyszłości.

Barriers to the Membership of the Swiss Confederation in the European Union

In the early 1990s, the main barriers preventing Switzerland from becoming a member of the European Union were said to be: neutrality, federalism and direct democracy. With the stabilisation of the bilateral–sectoral path in the relations with Brussels and the introduction of relevant legal regulations in the spirit of redefinition of neutrality after the Cold War, there was an important change in the interpretation of the main barriers to integration with the EU. The thesis that there was a conflict between neutrality and integration was finally dropped. The cantons bearing the main burden of implementation of bilateral agreements obtained considerable influence on the development of the Swiss government's European policy and became initiators of political reforms. Their pro-integration attitude is also an important factor in the planned revision of the mechanisms of direct democracy. The likelihood of implementing these plans should be associated with the exhaustion of the bilateral option and the need to consider membership in the EU. Currently, there is a common consensus in Switzerland that the bilateral path is the optimum integration variant. This consensus was consolidated even more by the change of the establishment functioning after the war as well as by broad social support. Switzerland becoming a member of the EU does not seem likely in the near future even though the country remains the most desirable potential EU member.

Keywords: Switzerland, the European Union, neutrality, federalism, direct democracy, european integration