

MICHAŁ TOMCZYK
Lucerna/Szwajcaria

WPLYW EUROPEIZACJI NA PROCES DECYZYJNY W POLITYCE ZAGRANICZNEJ SZWAJCARII

W obliczu postępującej globalizacji oraz pogłębiających się procesów integracyjnych podejmowanie konkretnych decyzji politycznych jest coraz trudniejsze. Proces decyzyjny staje się bardziej złożony, uwarunkowany nie tylko szeregiem zależności i oddziaływań, ale również określonych ograniczeń, występujących zarówno na poziomie instytucjonalnym, jak i osobowym. Co za tym idzie, charakter czy sposób podejmowania decyzji politycznych, tak w relacjach zewnętrznych, jak i na poziomie krajowym, ulega poważnym przeobrażeniom. Pogłębiona analiza procesów decyzyjnych pozwala na wyprowadzenie wniosków, które mogą przynajmniej pomóc w zrozumieniu źródeł, mechanizmów oraz prawidłowości określonych zmian. Dzięki temu, przynajmniej częściowo, jesteśmy w stanie zrozumieć naturę tego złożonego, lecz bardzo interesującego procesu, nie tylko na szczeblu lokalnym, krajowym, ale i międzynarodowym. Co ciekawe, każdy z tych poziomów charakteryzuje się własnymi, niekiedy unikalnymi uwarunkowaniami, które uniemożliwiają przeprowadzenie prostych ekstrapolacji na inne obszary politycznego procesu decyzyjnego.

Na tym tle szczególnie interesującym przedmiotem badań jest Szwajcaria - państwo, którego tradycyjna koncepcja polityki zagranicznej, sprowadzająca się do zasady wieczystej neutralności, ograniczała w dużym stopniu jego aktywność na arenie międzynarodowej¹. Z tego względu, przez lata nie była przedmiotem szczególnego zainteresowania badaczy. Jeżeli już, to bardziej na poziomie praktyki politycznej, tj. efektów określonych decyzji niż szerszych rozważań teoretycznych². Stan ten uległ

¹ Zob. P. Andrzejewski, *Neutralność w polityce zagranicznej Finlandii i Szwecji*, Warszawa 1988, s. 56 oraz D. Popławski, *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, Warszawa 2007, s. 78. W 1954 r. opublikowano oficjalną koncepcję neutralności, zwaną później doktryną Bindschedlera. Treść dokumentu dostępna jest w bazie *DoDiS (Diplomatische Dokumente der Schweiz)*, pod adresem: [² Zob. kilka przykładów: A. Riklin, H. Haug, R. Probst \(Hrsg.\), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern/Stuttgart/Wien 1992; D. Frei, *Schweizerische Aussenpolitik*, Zürich 1983; P. Hug, T. Geess, K. Dannecker, *Die Aussenpolitik der Schweiz im kurzen 20. Jahrhundert. Antibolschewismus, Deutschlandpolitik und organisierte Weltmarktintegration - segmentierte Praxis und öffentliches Ritual*, NFP 42 Synthesis 49, Bern 2000; G. Schneider, *Vom Sonderfall zum Normalfall. Eine Einführung in*](http://www.dodis.bar.admin.ch/dodis/dodis.jsessionid=f43038f7021d4c86e458?XE7lhitk5AZh7Dfw9OYVZZzgh trLw7sN7xvmXB51llrfjtWjzj7ogT7P4OQr2JQy9Qcmj0KNJEQOhR9qYpv45a; dodis.ch/9565,(16.09.2009).</p></div><div data-bbox=)

zmianie wraz ze wzrostem międzynarodowej aktywności Szwajcarii, motywowanym głównie procesami integracyjnymi w Europie oraz postępującą globalizacją. Dla szwajcarskich decydentów politycznych, ale też dla coraz większej części opinii publicznej, stawało się jasne, iż pozostawanie na uboczu (*alleinstehen*) na dłuższą metę nie jest możliwe. Jednakże nowe wyzwania geopolityczne rodziły potrzebę nie tylko mentalnego, ale również instytucjonalnego dostosowania się do aktualnych uwarunkowań. Dla szwajcarskich instytucji decyzyjnych, wykazujących dość niski poziom innowacyjności, było to, i wydaje się, iż jest nadal, dużym wyzwaniem³.

Wraz z postępującą aktywnością Szwajcarii na arenie międzynarodowej procesy decyzyjne stawały się coraz bardziej złożone, stając się tym samym coraz ciekawszym obszarem badawczym, zwłaszcza w obszarze polityki europejskiej. Analiza procesów decyzyjnych polityki zagranicznej Szwajcarii dostarcza nie tylko interesującej wiedzy na temat ich aktualnej specyfiki, ale również staje się punktem wyjścia do badania innych aspektów współczesnego systemu politycznego, inspirując do stawiania kolejnych pytań badawczych.

Szwajcaria jest jednym z lepiej zintegrowanych z Unią Europejską państw na świecie, choć nadal nie jest oficjalnym członkiem Wspólnoty. Co więcej, integracja z UE czy raczej „elastyczna integracja” (*flexible integration*), jak nazywa ją Sandra Lavenex, wywiera ogromny wpływ na funkcjonowanie struktur politycznych w Szwajcarii⁴. To z kolei wywołuje dyskusję nad instytucjonalną gotowością Szwajcarii do takich form współpracy.

Niniejszy artykuł stanowi analizę empiryczną na przykładzie decyzji o przystąpieniu do porozumień z Schengen i Dublina i jest próbą przedstawienia zmian procesu podejmowania decyzji, będących przedmiotem oddziaływania procesów integracyjnych. W analizie wykorzystany zostanie termin tzw. europeizacji – procesu interpretowanego w literaturze naukowej na wiele różnych sposobów, jednak w najbardziej ogólnym rozumieniu odnoszącym się bezpośrednio do oddziaływania UE. Idąc za myślą T. Beichelta, europeizacja oznacza proces, w którym coś „staje się europejskie”, przy czym „to coś” (przedmiot europeizacji) nie jest zdefiniowane, co z kolei sprawia, iż zakres podmiotów, które mogą podlegać europeizacji pozostaje bardzo szeroki: osoby, instytucje, procesy, praktyka polityczna, społeczności ludzkie itp.⁵

Możemy również wyróżnić co najmniej trzy podstawowe formy rozumienia tego zjawiska, tj.: dostosowanie przepisów krajowych do wspólnotowego dorobku

die Aussenpolitik der Schweiz, Zürich 1998; D. Möckli, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall – Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit 1943-1947*, „Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung” Nr. 55, Zürich 2000; P. Widmer, *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie. Von Charles Pictet de Rochemont bis Edouard Brunner*, Zürich 2003.

³ Zob. H. Kriesi, *Le système politique Suisse*, Paris 1998, s. 293-297.

⁴ S. Lavenex, *Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework*, „Swiss Political Science Review” 15(4), s. 547-575.

⁵ T. Beichelt, *Dimensions of Europeanisation*, w: F. Bafoil, T. Beichelt (red.), *Européanisation. D'Ouest en Est*, 2008, s. 32; Por. także K. Wach, *Wokół pojęcia europeizacji*, „Horyzonty Polityki” 2010, nr 1(1), s.195-207.

prawnego, kształtowanie postaw i przekonań narodowych, czy też struktury, procesy i funkcje państwa. W niniejszej pracy termin ten będzie jednak traktowany w rozumieniu procesu, który ma ogromny wpływ na funkcjonowanie krajowych instytucji wykonawczych i legislacyjnych oraz innych podmiotów biorących udział w procesie podejmowania decyzji.

Wpływ integracji europejskiej, zarówno na państwa wchodzące w skład UE, jak i pozostające poza jej strukturami, jest niepodważalny. Jest to widoczne w polityce wewnętrznej i zewnętrznej, wśród instytucji i aktorów życia politycznego. Z dostępnych analiz wyłania się ciekawy, lecz dość niespójny obraz zróżnicowanego wymiaru oddziaływania europeizacji na poszczególne państwa. Te same mechanizmy mogą bowiem wywoływać w jednych krajach istotne zmiany w funkcjonowaniu struktur państwowych i tym samym prowokować wprowadzenie fundamentalnych reform, podczas gdy w innych jakiegokolwiek zmiany są ledwo dostrzegalne. W efekcie trudno doszukać się w dotychczasowych badaniach jednolitej teoretycznej koncepcji wyjaśniającej zróżnicowane efekty europeizacji na poziomie krajowym⁶, niemniej dostępna literatura umożliwia wyprowadzenie kilku głównych założeń wstępnych, na których opiera się niniejszy tekst:

1. Procesy europeizacji dotyczą, choć w różnym stopniu, państw będących zarówno członkami UE, jak i nienależących do Wspólnoty, lecz silnie z nią zintegrowanych.
2. Europeizacja jest procesem obejmującym w sposób szczególnie obszar decydowania politycznego, zarówno na płaszczyźnie koncepcyjnej, jak i praktyki politycznej.
3. Procesy europeizacji wpłynęły na zmianę znaczenia pozycji i roli krajowych aktorów procesu decyzyjnego (rządu, parlamentu, partii politycznych, organizacji pozarządowych, grup interesu, mediów i innych), a także zależności między nimi.
4. Europeizacja jest zjawiskiem silnie oddziałującym i modyfikującym naturę procesów decyzyjnych, choć zakres tych zmian w poszczególnych państwach pozostaje zróżnicowany (w zależności m.in. od systemu ustrojowego państwa).
5. Skala oddziaływania europeizacji na proces decyzyjny zależy w głównej mierze od jego specyfiki w danym państwie.

Punktem odniesienia w niniejszej analizie jest decyzja o przystąpieniu przez Szwajcarię do porozumień z Schengen (Układ z Schengen dot. dotyczący stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach) oraz Dublina (dot. koordynacji polityki azylowej)⁷. Jest to szczególnie interesujący przypadek, albowiem oba poro-

⁶ Por. M. Fontana, *Europeanization and domestic policy concertation: how actors use Europe to modify domestic patterns of policy-making*, "Journal of European Public Policy", vol. 18 (5), s. 654-671; T. Börzel, T. Risse, *Conceptualizing the domestic impact of Europe*, w: K. Featherstone, C. Radaelli (red.) *The Politics of Europeanisation*, Oxford 2003; M. Giuliani, *Europeanization in Comparative Perspective: Institutional Fit and National Adaption*, w: K. Featherstone, C. M. Radaelli (red.), *The Politics Of Europeanization*, Oxford 2003, s. 134-155.

⁷ Chodzi o umowę stowarzyszeniową zawartą 26 października 2004 r., ratyfikowaną w marcu 2006 r., pomiędzy Szwajcarią, Unią Europejską oraz Wspólnotą Europejską w sprawie stosowania dorobku prawnego Schengen, tj. Układu z Schengen z 1985 r. oraz Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen

zumienia wchodziły w skład szerszego pakietu umów bilateralnych, będących podstawą współpracy między Szwajcarią a UE i jako jedne z nielicznych przeszły przez wszystkie fazy procesu decyzyjnego – począwszy od etapu przedparlamentarnego, na formach demokracji bezpośredniej kończąc, co będzie szczegółowo analizowane w dalszej części tekstu. Analiza empiryczna pozwoli zatem na zilustrowanie wpływu zjawiska europeizacji w praktyce.

Do opracowania powyższego zagadnienia posłużyły liczne publikacje szwajcarskich badaczy, dotyczące procesów decyzyjnych⁸, zarówno odnoszące się do tradycyjnie pojmowanej polityki zagranicznej, jak i zmian związanych z oddziaływaniem procesów internacjonalizacji oraz europeizacji⁹. W pracy wykorzystano również publikacje polskich badaczy, zajmujących się problematyką Szwajcarii, m.in.: E. Kuźlewskiej, A. Nitszke, M. Marczewskiej-Rytko, M. Musiał-Karg, M. Tomczyka¹⁰.

W kolejnych rozdziałach przedstawione zostaną pokrótce umowy z Schengen oraz Dublina. Następnie scharakteryzowana będzie specyfika procesu decyzyjnego w Szwajcarii, ze szczególnym uwzględnieniem jego ewolucji, będącej efektem oddziaływania postępującej integracji z UE. Całość uzupełni analiza procesu decyzyjnego w sprawie wspomnianych wyżej porozumień, ukazująca praktyczny wymiar fenomenu europeizacji.

z 1990 r. Zob. *Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziation dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands*, AS 2008/481, SR-0.362.31. Szwajcaria przystąpiła do Konwencji dublińskiej, zawartej 15 czerwca 1990 r., dotyczącej zasad rozpatrywania wniosku o azyl przez państwa członkowskie UE, z uwzględnieniem Rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego. Zob. *Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags*, AS 2008/515, SR-0.142.392.68

⁸ H. Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt/Main 1980; H. Kriesi, A. Trechsel, *The politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge 2008.

⁹ P. Sciarini, S. Nicolet, *Internationalization and Domestic Politics: Evidence from the Swiss Case*, w: H. Kriesi, P. Farago, M. Kohli, M. Zarin-Nejadan (red.), *Contemporary Switzerland. Revisiting the special case*, New York 2005, s. 221-238; A. Fischer, *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse*, Zürich 2005; U. Klöti, *Verkannte Aussenpolitik. Entscheidungsprozesse in der Schweiz*, Zürich 2005; M. Fischer, *Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Zürich 2012.

¹⁰ E. Kuźlewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006; A. Nitszke, *Zasady ustroju federalnego w państwach niemieckojęzycznych. Studium porównawcze*, Kraków 2013; M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2002; M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań 2012; M. Tomczyk, *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Łódź 2013.

KONWENCJE Z SCHENGEN ORAZ DUBLINA JAKO WYJĄTKOWY RODZAJ WSPÓLPRACY MIĘDZY SZWAJCARIĄ A UE

Zawarte pomiędzy Szwajcarią a Wspólnotą Europejską w 2004 r. umowy w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Schengen) oraz koordynacji polityki azylowej (Dublin) stanowią podstawę współpracy organów ścigania i sprawiedliwości w ramach szeroko rozumianego obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego¹¹. Obok porozumienia dotyczącego transportu miały to być pierwsze umowy otwarcie i od samego początku przewidujące konieczność dostosowania szwajcarskiego prawodawstwa do wymogów wspólnotowych¹². W praktyce oznaczało to naruszenie suwerenności legislacyjnej, będącej jednym z podstawowych argumentów przeciwko włączeniu Szwajcarii do UE. Niemniej jednak to właśnie ten obszar stał się pierwszym krokiem na drodze do budowania nowej formy relacji bilateralnych z UE, kładącej nacisk na silną współpracę na poziomie operacyjnym, a także otwierającym nowe możliwości tzw. elastycznej integracji ze Wspólnotą.

W 2001 r. rząd Szwajcarii, w trakcie negocjacji nad drugim pakietem umów bilateralnych (*Bilaterale II*) postanowił wykorzystać równoległe prowadzone rozmowy jako kartę przetargową, uzależniając wspólne rozwiązania dotyczące sektora bankowego od nawiązania ścisłej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa¹³. Strona unijna była gotowa do przyjęcia propozycji strony szwajcarskiej, pod warunkiem jednakże, iż ta zaakceptuje cały pakiet unijnego *aquis*, a nie tylko jego część, na co liczyli początkowo Helweci. Oficjalne rozmowy rozpoczęto ostatecznie w lipcu 2002 r. i w ciągu następnych dwóch lat udało się osiągnąć kompromis we wszystkich spornych kwestiach. Od tego momentu rozpoczął się długi proces legislacyjny w Szwajcarii, którego punktem kulminacyjnym było referendum przeprowadzone w 2005 r. Formalnie pytanie referendalne dotyczyło jedynie realizacji porozumienia w sprawie Schengen/Dublin, jednak faktycznie nadano temu głosowaniu szersze znaczenie, tj. legitymizacji *Bilaterale II*, a więc kontynuacji współpracy dwustronnej z UE.¹⁴

Umowy podpisane ze Szwajcarią wzorowane były na tych, które wcześniej Wspólnota zawarła z Norwegią oraz Islandią w 1999 r.¹⁵ Warto podkreślić, iż

¹¹ Zob. szerzej M. Tomczyk, *op. cit.*, s. 183-187.

¹² D. Lehmkuhl, O. Siegrist, *Conditioned Networking: Swiss-EU Relations in Transport*, "Swiss Political Science Review" 15(4), s. 603-627.

¹³ Por. C. Schoch, *Schweiz hält an parallelem Abschluss fest*, w: *Weiter auf dem bilateralem Weg*, „NZZ-Focus”, November 2005, nr 27, s. 17-18.

¹⁴ Ostatecznie wniosek poparło 54,6% głosujących. Więcej informacji na temat referendum zob. <http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00438/00545/00547/index.html?lang=de> (23.08.2014); Analizy Instytutu *gfs.bern*: I. Engeli, A. Tresch, *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 5. Juni 2005*, Nr. 87/2005.

¹⁵ *Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands*, AS 2008/481, SR-0.362.31; *Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags*, AS 2008/515, SR-0.142.392.68.

Szwajcarii udało się jednak wynegocjować zmiany w kilku istotnych punktach, jak chociażby prawo do przeprowadzania procedur związanych z odprawą celną na granicach czy dokonywania w jej ramach kontroli paszportowej. Inaczej niż Norwegia i Islandia, rząd szwajcarski wynegocjował znacznie dłuższe okresy przejściowe na podjęcie właściwych środków dostosowawczych (instytucjonalnych oraz prawnych)¹⁶. Argumentowano, iż specyfika procesu decyzyjnego, łącznie z uwzględnieniem instrumentów demokracji bezpośredniej, wymaga więcej czasu.

Umowy z Schengen oraz Dublina są istotnym elementem budowy bezpieczeństwa państwa w dobie zupełnie nowych zagrożeń, związanych z przestępczością zorganizowaną, nielegalną emigracją czy nadużyciami prawa azylowego. Rząd zrealizował tym samym zapowiedzi zawarte w sprawozdaniach dotyczących polityki integracyjnej z 1999 r. (*Integrationsbericht*) oraz polityki zagranicznej z 2000 r. (*Aussenpolitischer Bericht*). Nie ulega wątpliwości, iż wprowadzony system współpracy policji i wymiaru sprawiedliwości oraz koordynacja polityki azylowej odciąża krajowe organy. Pełny dostęp do bazy danych systemu informacyjnego Schengen SIS ułatwia pracę organom ścigania, dzięki czemu walka z przestępczością, pomimo formalnego zniesienia kontroli granicznych, jest znacznie łatwiejsza. Również funkcjonujący, dzięki konwencji dublińskiej, system *Eurodac* pozwala na ograniczenie nadużyć azylowych. Chodzi o oszustwa polegające na składaniu wniosków w kilku państwach członkowskich jednocześnie. Szwajcaria, chociażby z uwagi na poziom zamożności i dość długą tradycję udzielania schronienia obywatelom innych państw, borykała się z rosnącą liczbą nielegalnych imigrantów¹⁷.

Przyłączenie Szwajcarii do układów schengenskich było zatem ważnym krokiem w budowie relacji z UE. Należy podkreślić, iż na żadnym innym obszarze nie poczyniono tak dużych ustępstw wobec państwa niebędącego członkiem UE i należałoby wątpić, iż będzie to miało miejsce w przyszłości¹⁸. Korzyści wynikające z przynależności do strefy Schengen są więc duże, choć nie należy zapominać, o czym była mowa wcześniej, iż ten model relacji wymaga szczególnej uwagi ze względu na trudności związane z unifikacją dorobku prawnego.

PROCES DECYZYJNY W POLITYCE ZAGRANICZNEJ SZWAJCARII

Specyfika procesów decyzyjnych w polityce zagranicznej Szwajcarii podlega nieustannym przemianom. Zjawisko to nabrało szczególnej dynamiki w latach 90. ubie-

¹⁶ *Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands*, AS 2008/481, SR-0.362.31; *Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags*, AS 2008/515, SR-0.142.392.68. Maksymalnie przyznano Szwajcarii okres dwóch lat (Norwegii – sześć miesięcy, Islandii – cztery tygodnie).

¹⁷ Tylko w pierwszym półroczu 2009 r. dzięki bazie *Eurodac* udało się wykryć prawie 3500 nadużyć.

¹⁸ N. Wichmann, „More In Than Out”: *Switzerland's Association With Schengen/Dublin Cooperation*, „Swiss Political Science Review” 15(4), s. 676.

głego wieku. Przemiany, o których mowa, związane są zarówno z ewolucją ośrodków decyzyjnych, jak i strukturą procesów oraz koncepcji politycznych.

Przez lata dominował w Szwajcarii model podejmowania decyzji na zasadzie konsensusu. Co do zasady, model ten nie uległ zmianie. Szwajcaria nadal może być określana jako demokracja negocjacyjna, gwarantująca wszystkim zainteresowanym stronom dostęp do procesu decyzyjnego¹⁹. Niesie to za sobą oczywiste komplikacje w postaci reaktywnego i powolnego podejmowania decyzji, ale jest to cena, jaką należy zapłacić za stabilny i pokojowy rozwój społeczno-polityczny państwa. W ostatnich latach pojawiły się jednak istotne zmiany w zakresie podziału władzy czy też stopnia oddziaływania na proces decyzyjny jego poszczególnych uczestników. Warto pokrótce zobrazować to zjawisko.

Polityka zagraniczna państwa prowadzona jest na szczeblu federalnym. Zgodnie z postanowieniami konstytucji relacje zewnętrzne pozostają w gestii Związku, a więc władz w Bernie²⁰. Podział kompetencji ma charakter wertykalny, podobnie jak w innych państwach federalnych, takich jak Niemcy lub Austria²¹. Zadania Rady Związkowej w tym zakresie określone są szczegółowo w konstytucji²². Sprowadzają się one do stwierdzenia, iż rząd reprezentuje państwo na zewnątrz i określa cele oraz środki polityki zagranicznej. Wszystkie decyzje dotyczące zarządzania państwem, w tym również w obszarze polityki zagranicznej, podejmowane są wspólnie przez wszystkich członków Rady Związkowej, gdyż w realizację polityki zagranicznej zaangażowane są różne departamenty, nie tylko spraw zagranicznych. Rząd podejmuje zatem decyzje wspólnie, oczywiście na poziomie strategicznym czy koncepcyjnym, a nie operacyjnym. W ten ostatni zaangażowanych jest wielu aktorów, w różnym wymiarze i w określonych etapach procesu decyzyjnego. Szwajcarski proces decyzyjny możemy podzielić na kilka etapów. Poniżej podział zaproponowany przez DeLeona²³:

- faza koncepcyjna i inicjacji,
- faza przygotowawcza, przedparlamentarna,
- faza parlamentarna,
- faza demokracji bezpośredniej,
- faza realizacji/implementacji.

Wieloletnia praktyka wskazywała, iż zazwyczaj cały proces, tj. od momentu inicjacji do finalnego głosowania w Parlamencie zajmował ok. 3 lata²⁴. Główny punkt ciężkości spoczywał zazwyczaj na fazie przedparlamentarnej, której zadaniem jest wypracowanie zadowalającego każdą stronę konsensusu. Do udziału w konsultacjach

¹⁹ H. Kriesi, A. Trechsel, *op. cit.*, s. 115.

²⁰ Konstytucja Szwajcarii, art. 54, par. 1.

²¹ L. Goetschel, M. Bernath, D. Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*, Zürich 2002, s. 60.

²² Konstytucja Szwajcarii, art. 180 i 184.

²³ P. DeLeon, *The stages approach to the policy process*, w: P. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process*, 1999, s. 19-32.

²⁴ H. Kriesi, A. Trechsel, *op. cit.*

zapraszane są różne grupy interesu, eksperci, przedstawiciele kantonów i partii politycznych. Uzgodnienie wspólnego stanowiska bywa trudne, dlatego etap przedparlamentarny zajmował zawsze najwięcej czasu w całym procesie decyzyjnym²⁵. Co jednak ciekawe, nie było to wynikiem trudności w osiągnięciu określonego kompromisu, lecz przeciągającej się ewaluacji całego procesu konsultacyjnego przez administrację państwową²⁶. Proces przedparlamentarny możemy bowiem również podzielić na kilka etapów²⁷:

- opracowanie projektu wstępnego,
- nieformalne konsultacje z ekspertami,
- formalna procedura konsultacji,
- administracyjne procedury konsultacyjne,
- decyzja rządu.

Nie oznacza to, iż każda propozycja przechodzi przez wszystkie wymienione wyżej etapy. Zauważyć można pewną tendencję do skracania tego procesu. Rząd ogranicza liczbę aktów legislacyjnych, przesyłanych do konsultacji, jak i ogranicza samą liczbę procedur²⁸. W głównej mierze zależy to od rodzaju ustawy, czy uważana jest za kontrowersyjną oraz ile podmiotów zaangażowanych było w jej przygotowanie²⁹. Interesujące jest jednakże, iż zgodnie z dostępnymi analizami, etap przedparlamentarny – wbrew swoim ogólnym założeniom – wcale nie wpływa na redukcję poziomu konfliktu w kolejnych fazach procesu decyzyjnego³⁰. Zauważono, iż kontrowersyjny akt legislacyjny zazwyczaj pozostaje takim na każdym etapie, bez względu na to, jak intensywne są próby wyeliminowania sprzeczności na etapie przedparlamentarnym. Co więcej, jeżeli akt legislacyjny nie zostanie przyjęty zdecydowaną większością głosów w parlamencie, wyższe jest również prawdopodobieństwo zgłoszenia wniosku o referendum, co oznacza wydłużenie procesu decyzyjnego.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż rola parlamentu w całym procesie decyzyjnym jest raczej marginalna. Większość decyzji, dotyczących projektów legislacyjnych, podejmowana jest na etapie przedparlamentarnym. Jedynie w niewielkim stopniu są one modyfikowane w drodze parlamentarnych negocjacji. Przez lata dominująca pozycja rządu nie stanowiła w tym przypadku większego problemu. Jednakże z uwagi na fakt, iż polityka europejska niesie za sobą coraz więcej implikacji dla

²⁵ W latach 70. zajmował nawet 3/4, a w latach 90. 2/3 całego czasu potrzebnego na podjęcie ostatecznej decyzji tj. przyjęcia przez parlament konkretnego aktu legislacyjnego, zob. H. Kriesi, A. Trechsel, *op. cit.*, s. 117.

²⁶ P. Sciarini, *The decisions-making process*, w: U. Klöti (red.), *Handbook of Swiss Politics*, Zürich 2004, s. 531.

²⁷ H. Kriesi, A. Trechsel, *op. cit.*, s. 117.

²⁸ Zgodnie z nowym prawem jedynie rząd oraz komisje parlamentarne mają możliwość rozpoczęcia takich procedur. Zob. *Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz VIG)*, 18 March 2005, dokument dostępny online <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html> (24.08.2014).

²⁹ P. Sciarini, *The Impact of Internationalisation on the Swiss Decision-Making Process: A Quantitative Analysis of Legislative Acts, 1995-1999*, "Swiss Political Science Review" 8(3-4), s. 16-19.

³⁰ Por. *ibidem*; H. Kriesi, *op. cit.*

polityki wewnętrznej, marginalizacja funkcji parlamentu nabrała rangi poważnego problemu politycznego i konstytucyjnego. Pewną próbą uregulowania tej kwestii była ustawa o podziale kompetencyjnym z 1992 r., która precyzuje współdziałanie obu izb parlamentu w kreowaniu polityki zagranicznej Związku. Zgodnie z tym dokumentem owa współpraca odbywa się poprzez stałe komisje parlamentarne, pełniące rolę informacyjną i doradczą³¹. Ich postanowienia nie mają jednak dla rządu charakteru wiążącego. Co więcej, zgodnie z art. 166 konstytucji, zawarcie niektórych umów międzynarodowych nie wymaga nawet zatwierdzenia przez parlament³². Według opinii wielu politologów właściwym celem powyższych regulacji jest raczej sprowokowanie do intensywniejszego dialogu niż kwestionowanie dotychczasowego podziału kompetencyjnego³³.

WPŁYW EUROPEIZACJI NA PROCES DECYZYJNY

Powyższy schemat procesów decyzyjnych uległ silnym oddziaływaniom zjawiska europeizacji. Temat ten był już przedmiotem wielu analiz, zarówno w odniesieniu do samej Szwajcarii, jak i w ujęciu porównawczym, np. z innymi państwami federalnymi³⁴. Przede wszystkim wyróżnić należy dwie formy europeizacji: bezpośrednią oraz pośrednią. Pierwsza dotyczy wszystkich powiązań międzynarodowych, których integralną część stanowi wypracowanie określonych decyzji i będących ich efektem aktów legislacyjnych; typowym przykładem są umowy w ramach pakietów *Bilaterale I* oraz *Bilaterale II*. Europeizacja pośrednia odnosi się natomiast do zjawiska tzw. automatycznego dostosowania, a więc unifikacji prawa, niewynikającej bezpośrednio z postanowień umów międzynarodowych, lecz będącej efektem postępującej integracji z UE. Za przykład może posłużyć decyzja o liberalizacji sektora telekomunikacyjnego, która nie była konsekwencją nacisku ze strony unijnej. Rezultatem oddziaływania obu form europeizacji na procesy decyzyjne w Szwajcarii jest modyfikacja procedur konsultacji, redukcja poziomu konfliktu, przesunięcia w podziale władzy czy pojawienie się nowych podmiotów życia publicznego.

³¹ Kompleksową analizę funkcjonowania komisji parlamentarnych zawiera praca R. Lüthi, *Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung: Institutionelle Veränderung und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*, Bern 1997.

³² *Bundesrat* podpisuje umowy międzynarodowe bez zgody parlamentu jeżeli: nie nakładają one na Szwajcarię nowych zobowiązań ani nie doprowadzają do anulowania wcześniejszych, mają charakter uzupełniający, służąc wdrażaniu uprzednio zatwierdzonych przez parlament umów, dotyczą spraw techniczno-administracyjnych i nie pociągają za sobą dużych nakładów finansowych, odnoszą się do spraw, leżących wyłącznie w kompetencji rządu.

³³ Tego typu opinia zawarta jest w pracy L. Wildhaber, *Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat*, w: A. Riklin, H. Hans, R. Probst, *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Verlag Paul Haupt, Bern 1992, s. 135.

³⁴ Ch. Knill, D. Lehmkuhl, *Die Europäisierung nationaler Staatstätigkeit: Erkenntnisse der aus der vergleichenden Policy-Forschung*, w: E. Holtmann, *Staatsentwicklung und Policyforschung: politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit*, Wiesbaden 2004, s. 141.

Powyższe czynniki sprawiają, iż analiza procesów decyzyjnych powinna uwzględniać nowe determinanty i uwarunkowania. Europeizacja bezpośrednia, z którą mamy do czynienia w przypadku umów bilateralnych, doprowadziła do redukcji znaczenia formalnych konsultacji przedparlamentarnych i parlamentarnych na rzecz wzmocnienia nieformalnych. Dzieje się tak, ponieważ w przypadku umów międzynarodowych o wysokim stopniu złożoności wzrasta znaczenie egzekutywy jako jedynej ciała odpowiedzialnego za negocjacje międzynarodowe oraz formułowanie propozycji, które mogą być jedynie przyjęte bądź odrzucone w dalszych fazach procesu decyzyjnego. Maleje wówczas znaczenie pozostałych uczestników tegoż procesu, którzy nie mogą brać bezpośredniego udziału w etapie identyfikacji problemu i formułowania stanowiska rządu w negocjacjach. Pozostaje zatem bardzo mało miejsca do negocjacji lub konsultacji na szczeblu krajowym³⁵. Zazwyczaj rząd ogranicza się jedynie do przedyskutowania i wypracowania swojego stanowiska z wybranymi ekspertami.

Warto wspomnieć, iż osłabienie roli parlamentu w procesie decyzyjnym oznacza równoczesne ograniczenie znaczenia kantonów reprezentowanych w izbie wyższej parlamentu – Radzie Kantonalnej w kształtowaniu polityki zagranicznej³⁶. Jest to o tyle istotne, iż na tym tle dochodziło w przeszłości do wielu kontrowersji i sporów. Integracja europejska wymusza na kantonach ujednoczenie polityk w obszarach, leżących wcześniej wyłącznie w gestii władz regionalnych³⁷. Dobrym przykładem jest tu chociażby polityka fiskalna³⁸. Bruksela wysuwa pod adresem kantonów zarzut kreowania na swym terenie rajów podatkowych, co w oczywisty sposób godzi w interesy państw UE. W tej sytuacji z jednej strony oczekuje się od kantonów, iż pokryją koszty finansowe integracji, z drugiej natomiast zmusza się je do prowadzenia niekorzystnej polityki fiskalnej. Nic dziwnego, iż kantony domagają się gwarancji współdecydowania w polityce zagranicznej Związku.

System polityczny Szwajcarii dopuszcza co prawda udział przedstawicieli kantonów w procesie decyzyjnym poprzez Konferencję Rządów Kantonalnych (*Konferenz der Kantonsregierung*, w skrócie *KdK*), jednak poza funkcją konsultacyjno-reprezentacyjną nie posiada ona żadnych dodatkowych kompetencji o charakterze ustawodawczym bądź kontrolnym. Decyzje przez nią podejmowane nie zawsze mają dla

³⁵ A. Fisher, S. Nicolet, P. Sciarini, *Europeanisation of Non-EU Countries: The Case of Swiss Immigration Policy Towards the EU*, "West European Politics" 25(3), s. 148.

³⁶ Członkowie Rady wybierani są jednak w powszechnych wyborach, co oznacza, iż nie reprezentują regionalnych rządów i tym samym nie są związani żadnymi instrukcjami.

³⁷ Takie obszary, jak edukacja, bezpieczeństwo, prawo azylowe czy imigracyjne, swoboda przepływu osób lub realizacja układów Schengen/Dublin tylko w niewielkim stopniu zależne są od władz federalnych.

³⁸ Spór o wysokość kantonalnych podatków, ograniczających – zdaniem Brukseli – swobodę konkurencji. UE powołuje się przy tym na Układ o Wolnym Handlu, zawarty pomiędzy Szwajcarią a EWG w 1972 r.

rządu charakter wiążący³⁹. Można zatem skonstatować, iż znaczenie Rady Kantonalnej jako reprezentanta kantonów ma wymiar raczej symboliczny⁴⁰.

Osłabienie względem pozycji rządu znaczenia pozostałych aktorów procesu decyzyjnego może rodzić wiele sporów i utrudniać jego sprawny przebieg. Jednak zgodnie z opublikowanymi badaniami poziom konfliktu w przypadku europeizacji bezpośrednio jest relatywnie niski. Wyjaśnieniem tego zjawiska może być argument, iż akurat w przypadku umów z UE mamy do czynienia z porozumieniami o istotnym i niemal bezspornym znaczeniu ekonomicznym, co sprzyja niwelowaniu sprzeczności na poziomie krajowym. Analizy P. Sciarini i S. Nicolet zdają się potwierdzać te przypuszczenia⁴¹. Nie oznacza to jednak, iż rząd ma całkowitą kontrolę nad całym procesem ratyfikacyjnym. Umowy dotyczące swobody przepływu osób lub przedmiotowa, dotycząca Schengen/Dublin, są tego najlepszym przykładem. Były one przedmiotem głosowań referendalnych, których wynik nie był łatwy do przewidzenia.

ANALIZA DECYZJI O PRZYSTĄPIENIU DO POROZUMIEŃ Z SCHENGEN DUBLINA

Ukazanie praktycznego wymiaru oddziaływania europeizacji na proces decyzyjny wymaga głębszej analizy poszczególnych jego etapów. W tym celu posłużę się podziałem zaproponowanym przez DeLeona, mając jednakże na uwadze pewne słabości związane z tego rodzaju podejściem. Przykładowo, należy przyjąć, iż poszczególne etapy mogą być trudne w dogłębnym przeanalizowaniu ze względu na brak wystarczających materiałów badawczych (część dokumentów, zwłaszcza w fazie przedparlamentarnej nie została podana do wiadomości publicznej). W konsekwencji dokładny przebieg poszczególnych faz procesu decyzyjnego jest miejscami dość trudny do odtworzenia, zwłaszcza w odniesieniu do zakulisowych negocjacji czy konsultacji, przeprowadzanych zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Niemniej zaproponowana przez DeLeona struktura procesu decyzyjnego wydaje się najbardziej klarowna, dlatego wykorzystana została jako swoisty drogowskaz podczas analizy licznych materiałów źródłowych. Poniżej omówione zostały najważniejsze fazy procesu decyzyjnego, dotyczącego przystąpienia do porozumień z Schengen oraz Dublina.

³⁹ Zgodnie z art. 55 Konstytucji współdziałanie kantonów w procesie decyzyjnym dotyczy jedynie istotnych (*wesentlichen*) interesów Związku, co jest zapisem mało precyzyjnym i budzącym wiele wątpliwości. Zob. J.F. Aubert, *Mitwirkung der Kantone an der europäischen Politik im Falle eines Beitritts der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Europäischen Union*, w: Hrg. Konferenz der Kantonsregierung, *Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts, Bericht der Arbeitsgruppe „Europa-Reformen der Kantone“*, Zürich 2001, s. 175.

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob. M. Tomczyk, *Wpływ kantonów na politykę zagraniczną Szwajcarii, w kontekście współpracy bilateralnej z UE*, Niemcy-Austria-Szwajcaria. Rocznik Katedry Badań Niemcoznawczych Uniwersytetu Łódzkiego, t. IV Łódź 2010, s. 177-198.

⁴¹ Por. P. Sciarini, S. Nicolet, *op. cit.*

Faza tworzenia koncepcji oraz inicjacji

Dostępne analizy wskazują, iż inicjatorami *agenda-setting* w polityce zagranicznej jest zazwyczaj parlament bądź egzekutywa, a więc rząd lub administracja federalna⁴². Rzadziej proces ten był wynikiem oddziaływania środowiska zewnętrznego, choć – jak wskazuje H. Kriesi – od lat 90. XX w. można zauważyć rosnące znaczenie uwarunkowań międzynarodowych dla kształtowania *agenda-setting* w polityce zagranicznej⁴³.

W przypadku układów Schengen/Dublin inicjatorem zawarcia porozumienia z UE była strona szwajcarska. Już na początku lat 90. pojawiły się głosy, domagające się nawiązania współpracy ze Wspólnotą w ramach Układu z Schengen. W 1993 r. parlamentarna grupa ekspercka pod przewodnictwem Jean-François Leuba (*Grenzpolizeiliche Personenkontrollen – EGPK*) opublikowała raport, w którym między innymi przedstawiła propozycję zawarcia porozumienia⁴⁴. Obawiano się, iż pozostawienie Szwajcarii poza strefą Schengen przyczyni się do wzrostu nielegalnej imigracji, a także wzrostu przestępczości⁴⁵. Wnioski i rekomendacje przedstawione w raporcie końcowym *EGPK* zostały przyjęte przez rząd i stały się podstawą tworzenia strategii budowy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, kładącej nacisk na współpracę międzynarodową. Można zatem przyjąć, iż inicjatorem idei włączenia Szwajcarii do Schengen był rząd (choć w rzeczywistości pomysłodawcą była wspomniana grupa ekspercka)⁴⁶. To ważny element dalszej analizy, zważywszy, że zazwyczaj nowe propozycje legislacyjne powodują większe napięcia, gdy są motywowane naciskami zewnętrznymi⁴⁷. W tym przypadku tak nie było – to strona szwajcarska, a nie unijna, nalegała na zawarcie porozumienia w ramach Schengen/Dublin. Ta druga uzależniała zresztą zawarcie umowy od zgody na współpracę bilateralną w zakresie zwalczania nadużyć podatkowych⁴⁸. Traktowała zatem układy z Schengen bardziej jako argument w negocjacjach ze Szwajcarią czy instrument realizacji innych interesów, a nie cel sam w sobie. Z punktu widzenia strony unijnej włączenie Szwajcarii do strefy Schengen nie miało tak istotnego znaczenia jak choćby uregulowanie problemu zwalczania nadużyć finansowych.

⁴² W latach 70. XX w. rząd był inicjatorem procesu legislacyjnego w 46% przypadków. W latach 90. odsetek ten obniżył się do 26%, P. Sciarini, *op. cit.*, s. 11.

⁴³ H. Kriesi, *op. cit.*

⁴⁴ N. Wichmann, *op. cit.*, s. 653–682

⁴⁵ H. Busch, *Eine ganz besondere Partnerschaft*, *Europa-Magazin*, <http://europa-magazin.ch/ce6b-f3f/cmd.14/audience.D> (20.08.2014).

⁴⁶ Zob. *Interpellation gegen eine Schweiz als «Insel der Unsicherheit»*, http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=19933349 (20.08.2014).

⁴⁷ Zob. R. E. Germann, *Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*, Bern 1994; S. Hug, P. Sciarini, *Switzerland - Still a Paradigmatic Case?*, w: G. Schneider, P. Weitsman, T. Bernauer (red.), *Towards a New Europe: Stops and Starts in Regional Integration*, New York 1995, s. 55-74.

⁴⁸ *Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen vom 1. Oktober 2004*, BBl 2004 5965, s. 5989.

Jako główne motywy zainicjowania współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa należy wskazać nowe formy zagrożenia. Początek lat 90. był okresem drastycznych zmian geopolitycznych: obalenie żelaznej kurtyny, wybuch wojny w byłej Jugosławii, niepokoje na Bliskim Wschodzie, terroryzm oraz wzrost przestępczości zorganizowanej. Odrzucenie w referendum wniosku o przystąpienie do Europejskiego Obszaru Gospodarczego potęgowało poczucie alienacji. Uważano, iż w coraz bardziej zintegrowanej Europie Szwajcaria może stać się „wyspą niepewności”⁴⁹. Integracja europejska miała być więc elementem budowy bezpieczeństwa państwa wobec nowych wyzwań przełomu XX/XXI w.

Należy podkreślić, iż ścisłą integrację, z ewentualnością członkostwa we Wspólnocie łącznie, przedstawiano na początku lat 90. jako jeden ze strategicznych celów polityki zagranicznej rządu⁵⁰. Dopiero po zakończonym fiaskiem głosowaniu w sprawie EOG podjęto decyzję o przejściu na drogę bilateralną. Sprzyjały temu również nastroje społeczne. Sondaże wskazywały, iż ponad połowa obywateli popierała ideę dalszej integracji: na początku lat 90. odsetek ten oscylował nawet w granicach 65%, w kolejnych latach nieco się zmniejszył. W ostatniej dekadzie XX w. nigdy jednak nie spadł poniżej 50% (z zastrzeżeniem, iż nie zawsze dotyczyło to bezwarunkowej integracji)⁵¹. Większość obywateli optowała za większym otwarciem i zbliżeniem do UE, jednak bez instytucjonalnego uzależniania, choć należy przyznać, iż generalny trend bezwarunkowej integracji z UE był w latach 90. stosunkowo wysoki i wynosił 43% w 1993 i 52% w 1996 r.⁵² Można odnieść wrażenie, iż zdecydowana większość społeczeństwa nie miała jasno sprecyzowanej wizji kształtu współpracy ze Wspólnotą. Był to zatem dobry okres dla decydentów politycznych, by dobrać strategię umożliwiającą uzyskanie poparcia dla określonego kursu politycznego.

Dopiero na początku XXI w. sytuacja uległa zmianie, co było związane z postępującymi napięciami i trudnościami polityczno-ekonomicznymi w UE oraz coraz większą presją wywieraną na Szwajcarię ze strony Wspólnoty, zarówno w trakcie samych negocjacji, jak i wdrażania umów bilateralnych. Dlatego, pomimo licznych zabiegów rządu, liczba osób popierających bezwarunkowe otwarcie i całkowitą integrację z UE stopniowo malała.

Z uwagi na oczekiwane pozytywne, m.in. dla branży turystycznej i hotelarskiej, efekty ekonomiczne wynikające z wprowadzenia Szwajcarii do strefy Schengen, spodziewano się poparcia rządowej decyzji przez kluczowe organizacje gospodarcze⁵³. Niejednoznaczne, choć oczywiście do pewnego stopnia przewidywalne, pozostawa-

⁴⁹ J. Hürlimann, *Negative Auswirkungen des Neins zum EWR im weiteren Bereich der Sicherheitspolitik*, „Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik”, Zürich 1993, s. 72.

⁵⁰ *Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft*, BBI 1992 III 1185.

⁵¹ Zob. K. W. Haltiner, L. Bertossa, K. R. Spillmann, *Sicherheit* 97, „Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung”, Heft Nr. 42, Zürich 1997, s. 11.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Sektor turystyczny dostarcza średnio 5% PKB. Turyści zostawiają w Szwajcarii ok. 12 mld franków rocznie. Zob. *Schweizer Tourismus in Zahlen*, http://www.swisstourfed.ch/files/infothek/Vademecum/2004/Vade_2004_de.pdf (26.08.2014).

ło stanowisko ugrupowań prawicowych i konserwatywnych. W tym miejscu należy podkreślić, że faza inicjacji jest szczególnie ważna dla całego procesu decyzyjnego, ponieważ od jej sukcesu zależy powodzenie kolejnych etapów.

Faza przedparlamentarna i parlamentarna

Ostateczny tekst umowy parafowanej 24 czerwca 2004 r. trafił do konsultacji społecznych sześć dni później⁵⁴. Na tym etapie procesu decyzyjnego wszystkie zainteresowane strony miały możliwość przedstawienia swojego stanowiska. Jednakże w praktyce konsultacje miały dosyć ograniczony charakter z uwagi na brak możliwości wprowadzania zmian w treści wynegocjowanych umów. Zainteresowane strony mogły jedynie poprzeć lub wyrazić krytyczne stanowisko wobec przedstawionej propozycji.

Najczęściej, jak miało to miejsce w przypadku przedstawicieli kantonów *KdK*, wskazywano na instytucjonalne słabości umowy, wynikające z konieczności transponowania unijnego *aquis communautaire* do krajowego porządku prawnego. Podkreślano konieczność utrzymania dalszej współpracy między federacją a kantonami, także na dalszym etapie wdrażania umowy. Większość szczegółowych regulacji, dotyczących szerokiego zakresu umów Schengen/Dublin, miała być dokonywana w późniejszym okresie, w ramach komisji mieszanych⁵⁵. Stanowisko kantonów w tej sprawie było szczególnie ważne, ponieważ właśnie na nich spoczywał obowiązek wdrażania, a co za tym idzie, ponoszenia znacznych kosztów dwustronnych ustaleń (np. konieczność poniesienia wydatków związanych z przystosowaniem policji kantonowej do ścisłej współpracy ze strażą graniczną oraz międzynarodowymi organami ścigania).

Poza wspomnianym wyżej stanowiskiem *KdK* ogólne poparcie dla wynegocjowanej umowy wyraziły również niemal wszystkie partie polityczne, za wyjątkiem Szwajcarskiej Partii Ludowej (*SVP*) oraz Szwajcarskich Demokratów (*SD*). Zdaniem ludowców umowa z Schengen/Dublinka podważała główne filary państwa prawa, takie jak bezpieczeństwo wewnętrzne i suwerenność⁵⁶. Cały pakiet *Bilaterale II* traktowany był przez *SVP* jako kolejny krok na drodze do całkowitej integracji z UE, czemu od samego początku zdecydowanie się sprzeciwiano.

Przychylnie wobec idei przystąpienia do strefy Schengen wypowiadali się natomiast partnerzy społeczni, stowarzyszenia oraz inne grupy interesu⁵⁷. Organizacje gospodarcze (*Economiesuisse*, *Schweizerische Arbeitgeberverband*) gorąco popierały zawarcie kolejnych umów z UE. Podkreślano, iż płynne przekraczanie granic, za-

⁵⁴ Zgodnie z art. 147 Konstytucji Szwajcarii oraz *Verordnung vom 17. Juni 1991*, SR 172.062, art. 1 ustęp 2b.

⁵⁵ Zob. *Bilaterale II: Schengen/Dublin. Die Stellungnahme der Kantone*, Konferenz der Kantonsregierungen, 17. September 2004, dokument dostępny online http://www.kdk.ch/uploads/media/Stelg_BilateraleII_SCHENGEN_DUBLIN20040917.pdf (09.09.2014).

⁵⁶ *Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II») vom 1. Oktober 2004*, BBI 2004 5965, s. 6015.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 6017.

również dla towarów, jak i osób jest istotnym elementem służącym dalszemu rozwojowi gospodarczemu. Związki zawodowe opowiadały się za ujednoczeniem polityki wizowej, także z myślą o mieszkających w Szwajcarii pracownikach pochodzących spoza państw UE. Umowy z Schengen/Dublinka były również istotne dla rozwoju branży hotelarskiej i turystycznej (reprezentowanej przez *GastroSuisse*, *Schweizer Tourismus-Verband*, *Hotelleriesuisse*). Oceniano, iż wprowadzenie jednolitych wiz dla całego obszaru Schengen zwiększy obroty tego sektora, głównie dzięki ułatwieniom podróżowania osób z państw nienależących do UE. Przede wszystkim oczekiwano zwiększenia zainteresowania ze strony turystów z Chin, Indii oraz Rosji. Z kolei dla organizacji humanitarnych (*Schweizerische Flüchtlingshilfe*, *Caritas Schweiz*) umowy z Schengen/Dublinka jawiły się jako szansa zatrzymania rosnącej spirali obustrzeń w dziedzinie polityki azylowej. Uważano, iż problemy w tym zakresie można rozwiązać jedynie poprzez międzynarodową współpracę, choć samych układów nie postrzegano w sposób bezkrytyczny.

Negatywną ocenę nowej umowy wystawiła jedynie Akcja na rzecz niezależnej i neutralnej Szwajcarii (*Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz – AUNS*). Zdaniem jej przedstawicieli regulacje schengenkie nie sprawdzają się w praktyce, prowadzą do wzrostu przestępczości i bezprawia, podważają jurysdykcję policji kantonów oraz stanowią zagrożenie dla tajemnicy bankowej, a ich konstrukcja prawna ogranicza suwerenność Szwajcarii. Domagano się przede wszystkim poddania umowy pod referendum obligatoryjne. Co ciekawe, w trakcie procedury konsultacji *AUNS* przedstawił swoje stanowisko jedynie wobec umowy Schengen/Dublinka, nie wypowiedziano się natomiast na temat pozostałych umów z pakietu *Bilaterale II*, które zostały przesłane do procedury konsultacyjnej.

W związku z ogólnym konsensusem politycznym wobec przedmiotowych porozumień faza parlamentarna nie miała istotnego znaczenia dla przebiegu procesu decyzyjnego. Projekt umowy został pozytywnie przyjęty przez obie izby parlamentu, choć oczywiście nie jednakowo przez wszystkie partie polityczne. Rada Narodowa przyjęła wniosek większością 129 głosów wobec 60 przeciw. W izbie wyższej parlamentu różnica była znacznie mniejsza - 36 za i 3 przeciw.

Niski poziom konfliktu w fazie przedparlamentarnej oraz podczas debaty i głosowania w parlamencie nie oznaczał jednak wyeliminowania fazy demokracji bezpośredniej. Tak więc teza, jakoby niekontrowersyjne propozycje były rzadko przedmiotem głosowania w referendum, nie znajduje w tym wypadku potwierdzenia.

Faza demokracji bezpośredniej

Ponieważ żadna z parafowanych w czerwcu 2004 r. umów z pakietu *Bilaterale II* nie spełniała określonych konstytucyjnie kryteriów formalnych, nie istniał obowiązek poddania ich referendum obligatoryjnemu⁵⁸. Zdecydowana większość umów, w tym

⁵⁸ Pressemitteilung, *Bilaterale II: Fakultatives Referendum für sieben Abkommen*, Schweizerische Bundeskanzlei http://www.admin.ch/cp/d/40d95eb8_1@fwsrvg.html, (21.09.2014).

również dotyczących Schengen/Dublin, spełniała jedynie warunki umożliwiające przeprowadzenie referendum fakultatywnego, co eliminowało konieczność uzyskania podwójnej (większość głosów w większości kantonów).

Jednak spodziewany przebieg głosowania, nawet w przypadku referendum fakultatywnego, nie był do końca jasny⁵⁹. Badane nastroje społeczne wobec dalszej integracji z UE wskazywały, iż obywatele są w tej sprawie podzieleni. Według badań instytutu *gfs.Bern* około 45% opowiadało się za integracją, choć w różnej jej formie, natomiast przeciwnych było 35%. Co ciekawe, szczególnie duża, licząca 25% była grupa niezdecydowanych, co było szczególnie ważne dla rządu, ponieważ mogła ona zaważyć na końcowym etapie procesu decyzyjnego.

Ostatecznie suweren opowiedział się za przyjęciem propozycji podpisania umowy stowarzyszeniowej Schengen/Dublin. Za opowiedziało się 54,6% głosujących przy frekwencji 56%, którą można uznać za dość wysoką. Pozwala to wysnuć wniosek, iż kwestia dalszej współpracy z UE miała istotne znaczenie dla opinii publicznej.

Interesujących danych dostarczają wyniki badania nastrojów społecznych przed głosowaniem (poniższe dane według sondaży przeprowadzonych przez instytut *gfs.Bern*). Wskazywały one, iż w przypadku Schengen/Dublin tylko jeden argument pozostawał bezsporny: jednoznaczne dla większości obywateli były korzyści dla branży turystycznej wynikające z przystąpienia do strefy Schengen (57% było takiego zdania, jedynie 27% przeciwko). Zdecydowanie bardziej zróżnicowane były poglądy odnoszące się do bezpieczeństwa. Według 39% respondentów przystąpienie do strefy z Schengen miało przynieść wyraźne korzyści w postaci wzrostu bezpieczeństwa. Przeciwnego zdania było aż 46% badanych, a grupa niezdecydowanych liczyła 15%⁶⁰. Tak wyraźny podział mógł wynikać z dwóch przyczyn. Po pierwsze, argumentacja przedstawiana przez rząd oraz ugrupowania prointegracyjne nie była wystarczająco klarowna oraz przekonująca. Po drugie, problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego oraz jego zagrożeń, zarówno w obszarze przestępczości, jak i nielegalnej imigracji, nie miała wówczas mocnego oparcia w twardych danych statystycznych, co zapewne odbiło się na ostatecznej mocy przekazu. Także kwestia polityki azylowej nie mogła wówczas budzić większych kontrowersji⁶¹. Dane z tamtego okresu wskazują bowiem, iż w 2005 r. liczba wniosków azylowych osiągnęła najmniejszy pułap od 1986 r. – 10 795⁶².

⁵⁹ Według sondaży przeprowadzonych przez *gfs.Bern* propozycję popierało 55% obywateli, jednak 10% było niezdecydowanych. Bardzo często takie osoby ostatecznie odrzucają nową propozycję. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż w ciągu roku (tj. między kwietniem 2004 r. a majem 2005 r.) liczba zwolenników umowy stowarzyszeniowej zmalała o 9%, podczas gdy liczba przeciwników wzrosła z 12% aż do 35%, *gfs.Bern, Medienbericht zur Befragung für die SRG SSR Idee Suisse vom 17.-21. Mai 2005*, Bern, den 24. Mai 2005.

⁶⁰ Aż 23% badanych nie miało sprecyzowanego zdania na temat możliwych skutków przystąpienia do Schengen. Reszta podzielona była na dwa równe obozy: zwolenników i przeciwników.

⁶¹ Zob. *Sichtbare politische Hände erwünscht. Credit Suisse Sorgenbarometer 2010 Schlussbericht*, „34. Credit Suisse Sorgenbarometer Im Auftrag des bulletin der Credit Suisse“, September 2010.

⁶² Zob. Dane Federalnego Urzędu Statystycznego <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/01/04.html> (12.09.2014).

Wynik referendum odzwierciedlił także tradycyjne podziały pomiędzy niemiecko- oraz francuskojęzycznymi kantonami, jednak były one tym razem mniejsze, niż w przypadku głosowania w sprawie EOG. Polaryzacja społeczeństwa pozostała jednak wyraźna⁶³, choć nie przebiegała już wzdłuż podziałów językowych, a bardziej statusu materialnego czy poziomu wykształcenia i przede wszystkim ogólnych zapatrywań politycznych (92% wyborców *SVP* zagłosowało przeciwko umowie Schengen/Dublin). Duże znaczenie odgrywało nadal zaufanie do rządu, pozostającego istotnym ośrodkiem opiniotwórczym.

Przystąpienie do porozumienia z Schengen oznaczało, co prawda, konieczność jego transponowania do szwajcarskiego porządku prawnego, jednakże nie w sposób automatyczny, o czym wielokrotnie przekonywał w swoich komunikatach zarówno rząd, jak i inne ośrodki.

Trudno zatem oprzeć się wrażeniu, iż o wyniku głosowania nie zdecydowały argumenty czysto merytoryczne lub czynniki zewnętrzne, związane z systemem społeczno-politycznym Szwajcarii, lecz ogólne przekonanie większości społeczeństwa o potrzebie kontynuacji drogi bilateralnej jako najbardziej optymalnej formy integracji z UE. Faktyczne korzyści wynikające z włączenia do strefy Schengen, choć istotne, nie były traktowane w sposób priorytetowy. Chodziło o generalne otwarcie Szwajcarii na międzynarodową współpracę i poparcie dla polityki rządu. W mniejszym stopniu liczyły się wówczas faktyczne korzyści wynikające z zawarcia umowy. Pokazują to zarówno dane statystyczne, jak i pochodzące z tamtego okresu badania opinii publicznej.

KONKLUZJE

Przykład umowy Schengen/Dublin doskonale pokazuje, jak w szwajcarskiej polityce zagranicznej ewoluował w ciągu ostatnich kilku lat proces decyzyjny. Europeizacja wpłynęła bezsprzecznie zarówno na sposób podejmowania decyzji, jak i na jej instytucjonalny wymiar. Po pierwsze, w całym procesie nastąpiło wyraźne przesunięcie punktów ciężkości na etap przedparlamentarny. Co ważne, także w nim można zaobserwować spore zmiany, związane zwłaszcza z ewolucją charakteru i znaczeniem procedury konsultacji, w dużym stopniu ograniczającej się jedynie do wyrażenia „tak” lub „nie” wobec propozycji rządowych. Nie oznacza to oczywiście, iż konsultacje zupełnie straciły sens. Pozwalają one przede wszystkim na wysondowanie stanowiska różnych grup interesów i na tej podstawie dokonanie predykcji dotyczącej dalszych etapów procesów decyzyjnych, tj. głównie związanych z prawdopodobieństwem przeprowadzenia referendum. Po drugie, wzmocnieniu uległo znaczenie egzekutywy. Rząd nie tylko inicjuje, ale również w dużym stopniu oddziałuje i przynajmniej stara się kontrolować przebieg kolejnych etapów procesu decyzyjnego. Chociaż, jak udo-

⁶³ Według danych *gfs. Bern* różnica między zwolennikami *SVP* i sympatykami innych centroprawicowych partii od czasu głosowania w sprawie EOG w 1992 r. wzrosła ponad trzykrotnie.

wodniono w omawianym przypadku, nawet jeśli propozycja wykazuje niski stopień kontrowersyjności, może być przedmiotem referendum. W tym wypadku duże znaczenie ma fakt, iż rząd federalny cieszy się relatywnie dużym zaufaniem społecznym, co czyni go jednym z najważniejszych ośrodków opiniotwórczych w kraju. Jest to szczególnie istotne w fazie demokracji bezpośredniej.

Stosując właściwą politykę informacyjną, rząd był w stanie zagwarantować pozytywny wynik referendum, mimo braku obiektywnych argumentów na rzecz włączenia Szwajcarii do strefy Schengen. Przykład analizowanych porozumień pokazuje również, iż podejmowanie decyzji w sprawach europejskich może zająć więcej czasu i wymaga znacznego zaangażowania, zwłaszcza ze strony egzekutywy. Na niej bowiem spoczywa ciężar odpowiedzialności za powodzenie całego procesu decyzyjnego. Co za tym idzie, musi wykazywać się znacznie większą aktywnością, niż było to konieczne wcześniej.

dr Michał Tomczyk, Universität Luzern (Szwajcaria), (tomczyk_michal@wp.p)

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna, proces decyzyjny, Szwajcaria, Unia Europejska, Schengen

Keywords: foreign policy, decision-making process, Swiss-EU relations, Schengen

Abstract

The specificity of decision-making processes in the foreign policy of Switzerland has undergone constant changes in recent years due to European integration processes and globalization. New geopolitical challenges brought the need not only for mental, but also institutional adaptation to the current conditions. These transformations refer to the evolution of decision-making centres, as well as to political processes and concepts. Analysing this particular phase of Swiss decision-making process we can conclude that the effect of internationalization has a significant impact on consultation procedures, reduction in the level of conflict, shift in the distribution of power and the rise of new actors. Thus, this article is an attempt to indicate to what extent European integration influenced the decision-making processes in the foreign policy of non-EU countries. The decision on accession to the Schengen/Dublin agreements serves as a point of reference, which perfectly illustrates the practical dimension of the discussed phenomenon.