

*Stanisław Czesław Kozłowski**

Strategia bilateralizmu w polityce Konfederacji Szwajcarskiej wobec Unii Europejskiej

Integracja europejska była dla Szwajcarii od początku politycznym i gospodarczym wyzwaniem. Fenomen sytuacji Helwetów polega na tym, że nie przystąpili do UE, mimo spełniania wszelkich kryteriów członkostwa. Szwajcaria zawsze podchodziła do integracji europejskiej z dużym dystansem, co nie oznacza, że pozostawała obojętna wobec tego procesu, tak w przeszłości, jak i obecnie. Przeciwnie, integracja europejska ciągle stawiała na porządku dnia potrzebę reakcji Szwajcarów oraz kreowała określone koncepcje ich własnej polityki, którą przyjęto określać polityką integracyjną. Sam proces integracji europejskiej, jego zakres i efekty współkształtowały rangę polityki integracyjnej Szwajcarii, czyniąc z niej jedną z podstawowych kwestii polityki wewnętrznej oraz jeden z priorytetów polityki zagranicznej na przestrzeni ostatnich niemal 60 lat.

Negatywny wynik referendum w sprawie członkostwa Szwajcarii w Europejskim Obszarze Gospodarczym z 6 grudnia 1992 r. wyznacza cezurę w jej polityce integracyjnej, gdyż od tego momentu Berno musiało pospieszyć z przebudowywaniem koncepcji swojej polityki integracyjnej. Dotychczas jej kierunek wyznaczało planowane wejście do EOG i perspektywa członkostwa w UE, ale został on na dłuższy czas zablokowany na skutek odrzucenia w referendum projektu członkostwa w EOG. Zapoczątkowana została wówczas, trwająca do dziś, nowa faza szwajcarskiej polityki integracyjnej, której głównym instrumentem stały

* **Stanisław Czesław Kozłowski**, radca – minister w Departamencie Azji i Pacyfiku MSZ, w latach 2003–2007 radca polityczny Ambasady RP w Bernie, w końcowej fazie chargé d'affaires RP (opinie i stanowiska zawarte w artykule stanowią poglądy autora).

się umowy bilateralne. Działania te zyskały rangę oficjalnej strategii, będącej całościową koncepcją polityki integracyjnej, kształtującej współpracę między Szwajcarią i Unią Europejską. Ponieważ jej kluczowym elementem są umowy bilateralne, nazywana jest strategią bilateralizmu lub po prostu bilateralizmem. Realizowana była dotychczas w ramach dwóch pakietów umów bilateralnych – **Bilaterale I** i **Bilaterale II**. Uwarunkowaniom, w jakich prowadzone były negocjacje, i postanowieniom umów pierwszego pakietu poświęcona jest niniejsza, pierwsza część publikacji. Umowy drugiego pakietu – **Bilaterale II**, będą przedmiotem drugiej części pracy, która zostanie zamieszczona w następnym numerze „Studiów Europejskich”.

1. Pierwszy pakiet umów bilateralnych Szwajcaria–UE (Bilaterale I)

Po odrzuceniu przez wyborców członkostwa w EOG dla rządu w Bernie było oczywiste, że w dającej się przewidzieć perspektywie nie uda się uzyskać poparcia większości szwajcarskiego elektoratu dla tej sprawy. Zatem Berno, mając także na uwadze konieczność przeciwdziałania potencjalnej izolacji Szwajcarii w Europie, rozwinęło aktywność zmierzającą do zapewnienia rozwoju stosunków z UE na podstawie umów bilateralnych,¹ obejmujących wybrane dziedziny współpracy.

Początkowo umowy bilateralne były reakcją na odrzucenie przez elektorat integracyjnego projektu rządu i większości parlamentarnej, jakim było wejście Szwajcarii do EOG, a z czasem rozwinęły się w substytut członkostwa w EOG. Polityka integracyjna realizowana w oparciu o umowy bilateralne podniesiona została do rangi oficjalnej strategii, kształtującej relacje z UE i będącej alternatywą członkostwa Szwajcarii w Unii. Głównym jej celem, na początku i obecnie, jest zapewnienie dostępu Szwajcarii do europejskiego rynku wewnętrznego przez otwarcie rynków sektorowych.²

W 1993 r. rząd Szwajcarii zwrócił się do Komisji Europejskiej z propozycją rozpoczęcia negocjacji w sprawie umów bilateralnych i zaproponował 15 obszarów negocjacyjnych. Bruksela zaakceptowała jedynie

¹ Ch. Calliess, *Die Privilegierte Partnerschaft der Schweiz als Modell für die Erweiterungsfrage der EU w: Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration*, e.V. 61, Nomos Verlag, Baden-Baden, s. 289.

² C. Dupont, P. Sciarini, *Back to the future. The first round of bilateral negotiations with the EU, w: Switzerland and the European Union*, s. 202.

pięć: zamówienia publiczne, techniczne ograniczenia w handlu, badania naukowe, transport drogowy i transport lotniczy. Strona unijna zaproponowała dwa obszary: rolnictwo i swobodę przepływu osób, pozostające w polu szczególnego zainteresowania niektórych państw członkowskich.³

Rozpoczęte w 1994 r. długotrwałe, a momentami trudne,⁴ negocjacje między Szwajcarią i Komisją Europejską zakończyły się podpisaniem 21 czerwca 1999 r. siedmiu umów, które rozszerzały dostęp Szwajcarii do rynku UE poza regulacje klasycznej szwajcarsko-unijnej Umowy o wolnym handlu z 1972 r. Ponieważ umowy te stanowiły jeden pakiet, przyjęto nazywać je Bilaterale I. W związku z tym, że ich merytoryczny zakres wyznaczał wymieniony w każdej umowie obszar, uznaje się je także za umowy sektorowe.⁵ Różny stopień zainteresowania Szwajcarii i Unii Europejskiej poszczególnymi umowami miał istotny wpływ na postęp w dotyczących ich negocjacjach. W celu uzyskania w tym zakresie równowagi⁶ strona unijna zaproponowała prawne powiązanie umów w jedną całość (podejście pakietowe) za pomocą tzw. Guillotine Klausel (klauzuli gilotynowej), która powoduje unieważnienie wszystkich umów w przypadku, gdy jedna ze stron wypowiada którąkolwiek z nich.⁷

Wszystkie umowy weszły w życie jednocześnie – 1 czerwca 2002 r., po wcześniejszym fakultatywnym referendum, które odbyło się 21 maja 2000 r. i miało pozytywny wynik (67,2% głosów poparcia).

Na cały pierwszy pakiet umów (Bilaterale I) składa się siedem porozumień o współpracy między Szwajcarią i UE w następujących sektorach:

³ Ibidem, s. 202.

⁴ Po uruchomieniu w Szwajcarii procedury inicjatywy powszechnej (20.02.1994), pod hasłem „ochrony obszaru Alp przed szkodami związanymi z ruchem tranzytowym” (tzw. Inicjatywa Alpejska), negocjacje między UE i Szwajcarią zostały zablokowane przez stronę unijną, ponieważ inicjatywa niesła groźbę dyskryminacji zagranicznych firm transportowych i naruszenia szwajcarsko-wspólnotowej umowy tranzytowej. Ostatecznie negocjacje zostały wznowione w listopadzie 1994.

⁵ Umowy zostały opublikowane w „Bundesblatt 1999”, s. 6489; zob.: http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/070321_Factsheets_Bilaterale.pdf

⁶ Chodziło o niedopuszczenie do sytuacji, jaka miała miejsce w przypadku wynegocjowanej umowy w sprawie członkostwa Szwajcarii w EOG, zob.: *Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23 Juni 1999*, „Bundesblatt 1999”, s. 6128.

⁷ Komisja Europejska posługuje się terminem „klauzula rozwiązania”, a w interpretacji podkreśla, że wszystkie porozumienia weszły w życie w tym samym czasie i wszystkie przestaną obowiązywać, jeśli jedno z nich zostanie wypowiedziane.

- badania naukowe,
- techniczne bariery wymiany handlowej,
- swobodny przepływ osób,
- transport lotniczy,
- transport kołowy,
- rolnictwo,
- zamówienia publiczne.

Wszystkie umowy bilateralne pierwszego pakietu, z wyjątkiem Umowy w sprawie badań naukowych, mają charakter porozumień otwierających dostęp do konkretnego segmentu rynku Unii Europejskiej.

1.1. Badania naukowe

Współpraca Szwajcarii i UE w obszarze badań naukowych ma długie tradycje. Pierwsze porozumienia zawierane były już w latach 70. XX w. i obejmowały specyficzne dziedziny (drewno jako surowiec odnawialny, fizyka jądrowa, meteorologia) oraz ogólnie porozumienia współpracy naukową w latach 1985–1986. Umożliwiały one ograniczony udział Szwajcarii w niektórych programach badawczych Wspólnot Europejskich na zasadzie *project by project*, finansowanych bezpośrednio i całkowicie przez Berno. Szwajcaria uczestniczyła jako trzeci kraj w Ramowych programach badawczych UE od 1992 r.

Z chwilą zawarcia Umowy o współpracy w obszarze badań naukowych (podpisanie 21 czerwca 1999 r., akceptacja w referendum 21 maja 2000 r., wejście w życie 1 czerwca 2002 r.)⁸ szwajcarski sektor badawczy uzyskał prawa pełnego uczestnictwa we współpracy w 5. Ramowym programie badawczym UE. Umowa była już dwukrotnie przedłużana: w 2003 r., w związku z 5. RPB (2003–2006), oraz w 2007 r., w związku z 7. RPB (2007–2013). Na jej mocy wywodzący się ze Szwajcarii uczestnicy projektów badawczych, tj. wyższe uczelnie, przedsiębiorstwa i osoby indywidualne, zostali zrównani w prawach z partnerami z krajów członkowskich UE. W praktyce oznacza to, że środki finansowe otrzymują bezpośrednio z Komisji Europejskiej. Ponadto przysługuje im prawo zgłaszania wniosków projektowych i koordynacji. Do zgłoszenia projektu potrzebują jedynie dwu partnerów z państw UE/EOG bądź innego państwa stowarzyszonego.⁹

⁸ *Abkommen vom 25. Juni 2007 über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft andererseits*, SR 0.420.513.1.

⁹ *Bilaterale Abkommen Schweiz – Europäische Union*, Integrationsburo EDA/EVD, Mai 2008, s. 33.

Jako kraj stowarzyszony z UE, Szwajcaria uzyskała dzięki wspomnianej umowie szerokie możliwości oddziaływania przez udział swoich przedstawicieli w różnego rodzaju gremiach sterujących i doradczych, zajmujących się realizacją programów badawczych.

1.2. Techniczne bariery wymiany handlowej

Umowa bilateralna o usuwaniu technicznych barier wymiany handlowej, zwana też MRA, od angielskojęzycznej nazwy Mutual Recognition Agreement (podpisanie 21 czerwca 1999 r., akceptacja w referendum 21 maja 2000 r., wejście w życie 1 czerwca 2002 r.),¹⁰ przewiduje wzajemne uznawanie certyfikatów zgodności z normami wskazanymi w niej artykułów przemysłowych. W praktyce oznacza to, że – według przyjętej w umowie zasady równoważności prawodawstwa Szwajcarii i UE – do wprowadzenia np. szwajcarskiego produktu na rynek UE wystarczy jeden certyfikat zgodności z normą. Tym samym wydany przez właściwy urząd w Szwajcarii certyfikat upoważnia wytwórcę do opatrzenia produktu wymaganym przy eksporcie do UE znakiem CE i do wprowadzenia go na tamten rynek, bez dodatkowych testów i zezwoleń unijnych.¹¹ Przed zawarciem umowy eksport nowych artykułów przemysłowych poprzedzać musiało przeprowadzenie dwóch procedur uzyskiwania certyfikatu zgodności, szwajcarskiej i unijnej. Dzięki likwidacji owej podwójnej procedury usunięto poważną barierę wymiany handlowej – obniżono koszty i skrócono czas potrzebny na przeprowadzenie formalności związanych z wprowadzaniem na rynek europejski bądź szwajcarski każdego nowego artykułu przemysłowego.

Należy podkreślić, że rząd Szwajcarii podejmował już wcześniej działania mające na celu eliminację zróżnicowanych norm w produkcji na rynek wewnętrzny i europejski. Polegały na wprowadzeniu (już po negatywnym wyniku referendum w sprawie EOG w 1992 r.) obowiązku szerokiego i autonomicznego dostosowania szwajcarskich standardów technicznych do norm obowiązujących w UE.¹² Od tego czasu wszystkie nowe regulacje w zakresie norm i standardów technicznych przyjmuje się w Szwajcarii w taki sposób, żeby były zasadniczo zgodne z obowiązującymi w Unii. Ciągłe jednak w niektórych dziedzinach, np. ochronie zdrowia, ochronie konsumentów czy ekologii, dopuszczalne są

¹⁰ *Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen*, SR 0.946.526.81.

¹¹ *Bilaterale Abkommen Schweiz – Europäische Union*, op.cit., s. 34.

¹² Ustawa federalna odnosząca się do tych zagadnień weszła w życie 1.07.1996 r.

odstępstwa od regulacji unijnych, jeśli wymaga tego – jak się to określa – nadrzędny interes publiczny.

1.3. Swobodny przepływ osób

Najbardziej skomplikowany przebieg miały negocjacje w obszarze swobodny przepływ osób. Propozycja zawarcia bilateralnej umowy w tym zakresie zgłoszona została przez stronę unijną.¹³ Chodziło o szczególne osiągnięcie UE i najistotniejszy element *acquis communautaire*, co miało duże znaczenie, gdyż szwajcarska polityka imigracyjna była w owym czasie wysoce restrykcyjna i polegała na ścisłej kontroli imigracji za pomocą kwot i pozwoleń.

Komisja Europejska podkreślała w trakcie negocjacji, że umowa w finalnym kształcie winna oznaczać wprowadzenie pełnej wolności przepływu osób. Powołując się na możliwość odrzucenia takiego rozwiązania w referendum, Szwajcaria przedstawiła propozycję stopniowego zniesienia obowiązującego systemu kwot oraz pozwoleń i zgłosiła sprzeciw wobec wszelkiego automatyzmu we wprowadzaniu swobody przepływu osób. W pewnym momencie podjęła nawet próbę przesunięcia negocjacji na późniejszy okres i proponowała powrót do stołu rozmów po trzech latach. Ostatecznie Umowa o swobodzie przepływu osób została podpisana razem z pozostałymi 21 czerwca 1999 r. (akceptacja w referendum 21 maja 2000 r., wejście w życie 1 czerwca 2002 r.).¹⁴ Wprowadzała na wniosek Szwajcarii okresy przejściowe i określała warunki zapewniające jej pełną kontrolę i gwarancje stopniowego otwierania rynku pracy. Istotny był zapis o możliwości wypowiedzenia umowy po okresie siedmiu lat, w drodze referendum. UE uzyskała uznanie zasady swobody przepływu osób, najpierw na powiązany z sankcją referendum siedmioletni okres, a następnie przewidziany po 2014 r. przepływ osób wolny od jakichkolwiek restrykcji.¹⁵

Obywatele Szwajcarii i UE na zasadzie wzajemności uzyskali prawo wyboru miejsca pracy i stałego pobytu (osiedlenia) na terenie Szwajcarii i w krajach członkowskich UE,¹⁶ pod warunkiem, że legitymują się

¹³ Por.: *Schweizer Europapolitik: Wie tragfähig ist der Bilateralismus?*, ETH – Zürich, „CSS Analysen zur Sicherheitspolitik”, no. 37, Juli 2008, s. 2.

¹⁴ *Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit*, SR 0.142.112.681.

¹⁵ C. Dupont, P. Sciarini, *Back to the future...*, op.cit., s. 206.

¹⁶ M. Vahl, N. Grolimund, *Integration without Membership. Switzerland's bilateral agreements with the European Union*, Brussels 2006, s. 26.

umową o stosunku pracy, dysponują podstawami formalnoprawnymi, by podjąć pracę na zasadzie samozatrudnienia, lub, jeśli nie podlegają zatrudnieniu, mogą się wykazać niezbędną ilością środków finansowych oraz posiadają ubezpieczenie zdrowotne.

Swobodę przepływu osób ugruntowano zapisami o wzajemnym uznawaniu dyplomów zawodowych i koordynacją w zakresie państwowych systemów ubezpieczenia socjalnego.¹⁷ Szwajcaria została włączona do wielostronnego systemu ubezpieczeń socjalnych UE, obejmującego świadczenia emerytalne, ochronę zdrowia, pomoc rodzinie i inne korzyści z zakresu bezpieczeństwa socjalnego. Umowa o swobodzie przepływu osób reguluje także kwestie transgranicznego świadczenia usług w krótkim przedziale czasu.

Regulacje o kontyngentach zostały zniesione po pięciu latach obowiązywania umowy, tj. 31 maja 2007 r., w odniesieniu do „starych” krajów członkowskich, Malty i Cypru.¹⁸ Dla pozostałych ośmiu państw, które weszły do UE w 2004 r., ustalono w dodatkowym protokole (Protokół I) do umowy ograniczenia dotyczące zatrudnienia i osiedlania się, które będą utrzymane w mocy do 2011 r. W stosunku do Bułgarii i Rumunii, będących członkami UE od 2007 r., ustalono w kolejnym protokole do umowy głównej (Protokół II) ograniczenia przesiedleń na siedem lat od momentu wejścia w życie zawartych w nim uzgodnień. Po tym okresie w odniesieniu do obu krajów ważna będzie jeszcze przez trzy lata klauzula ochronna, dająca możliwość powrotu do kontyngentów, gdyby sytuacja tego wymagała.

Umowa o swobodzie przepływu osób, jako jedyna z pakietu Bilaterale I, została zawarta na okres siedmiu lat, a jej przedłużenie uzależniono od decyzji rządu i parlamentu Szwajcarii, z możliwością odwołania się, z godnie z regułami demokracji bezpośredniej, do referendum. W rezultacie tej decyzji po upływie siedmiu lat od momentu wejścia jej w życie, najpóźniej do 31 maja 2009 r., Szwajcaria musiała notyfikować UE, czy umowa będzie obowiązywać w przyszłości. Parlament Szwajcarii podjął 13 czerwca 2008 r., dużą większością głosów, decyzję o prze-

¹⁷ Przyjęcie rozwiązania obowiązującego w UE nie nastęczało Szwajcarii większych trudności, gdyż w zakresie zabezpieczenia społecznego nie obowiązuje w UE zasada harmonizacji prawodawstw krajowych, w odróżnieniu od wielu dziedzin objętych wspólną polityką, i możliwa jest tylko koordynacja krajowych regulacji w celu usuwania negatywnych skutków w sferze ochrony socjalnej pracowników migrujących.

¹⁸ Początkowo Komisja Europejska zabiegała w negocjacjach o podobne rozwiązanie w odniesieniu do wszystkich krajów, które weszły do UE w 2004 r. Nieustępliwość Szwajcarii oraz poparcie ze strony Niemiec, Francji i Austrii spowodowały zmianę stanowiska negocjacyjnego KE.

dłużeniu umowy i jej rozszerzeniu na Bułgarię i Rumunię.¹⁹ Przeciwko tej decyzji została jednak uruchomiona procedura przeprowadzenia fakultatywnego referendum.

Paralelnie do wejścia w życie Umowy o swobodzie przepływu osób wprowadzone zostały towarzyszące środki zabezpieczenia (*Begleitende-massnahmen*) przeciwko dumpingowi płacowemu i socjalnemu, w tym specjalne kontrole, mające chronić pracobiorców przed dyskryminacyjnymi warunkami zatrudnienia.²⁰

Dla pracobiorców z krajów UE-8, w tym pochodzących z Polski, dostęp do szwajcarskiego rynku pracy ograniczony jest kontyngentami rocznymi, wynikającymi z Umowy o swobodzie przepływu osób. Zezwolenia poza kontyngentami mogą być udzielane na wcześniejszych zasadach, tj. wyłącznie dla specjalistów, w ramach niewielkich kwot dla krajów trzecich. Do 2011 r. udzielenie zgody na pracę wymaga udowodnienia, że nie ma możliwości zatrudnienia pracownika szwajcarskiego oraz podlega kontroli w zakresie wynagrodzeń i warunków pracy. W praktyce problem przynajmniej początkowo nie istniał, ponieważ kontyngent na rok 2006 wykorzystany był zaledwie w około 25%.

Od 1 kwietnia 2006 r. ruch osobowy między Polską i Szwajcarią odbywał się także na podstawie dowodów osobistych. Od tego dnia między dziesięcioma nowymi krajami członkowskimi UE a Szwajcarią zaczęły obowiązywać postanowienia rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z 14.06.1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego.²¹ Obywatele polscy podlegają obowiązkom i korzystają z uprawnień, m.in. w zakresie świadczeń z tytułu starości, niezdolności do pracy, śmierci, wynikających z ustawodawstwa szwajcarskiego, na tych samych warunkach, jakie mają zastosowanie wobec obywateli Szwajcarii.

¹⁹ *Die Schweizer: Europäer außerhalb der EU*, „NZZ am Sonntag”, 15.06.2008.

²⁰ *Bilaterale Abkommen Schweiz Europäische Union*, Integrationsbüro EDA/EVD, November 2008, s. 19.

²¹ W referendum 24.09.2006 r. obywatele Szwajcarii (68%) poparli rządowy projekt obostrzeń w prawie azylowym i w ustawie o cudzoziemcach. Weszły one w życie 1.01.2007 r. Nowa ustawa o cudzoziemcach (poprzednia z 1931 r.) ma znaczenie dla obywateli spoza UE i EFTA. Ogranicza dostęp do szwajcarskiego rynku pracy, umożliwiając imigrację jedynie wysoko wykwalifikowanym fachowcom. Zaostrza środki przeciw takim wykroczeniom jak praca na czarno, stręczycielstwo, pozorowane małżeństwa oraz prawo azylowe (m.in. odrzucane mają być podania osób, które przed złożeniem wniosku zatrzymały się w innym bezpiecznym państwie, np. w UE). Ustawa służy zapobieganiu napływowi migrantów z powodów ekonomicznych. Oddalane są wnioski osób bez dokumentów identyfikacyjnych.

1.3.1. Rozszerzenie Umowy o swobodnym przepływie osób na nowe kraje członkowskie UE

Umowy bilateralne Szwajcaria–UE z pierwszego pakietu (Bilaterale I) z chwilą przyjęcia do UE w rundzie z 1 maja 2004 r. kolejnych członków zostały automatycznie rozszerzone na dziesięć nowych krajów. Wyjątkiem była Umowa o swobodnym przepływie osób, która miała szczególny charakter, gdyż została zawarta między Szwajcarią i WE oraz indywidualnie z 15 krajami członkowskimi. Jej rozszerzenie wymagało dodatkowych negocjacji i podpisania specjalnego protokołu do Umowy głównej²² – Protokołu I (podpisanego 26 października 2004 r.) obejmującego: Polskę, Czechy, Słowację, Słowenię, Węgry, Litwę, Łotwę, Estonię, Cypr i Malte,²³ i Protokołu II (27 maja 2008 r.) obejmującego Bułgarię i Rumunię.

Elektorat szwajcarski zaakceptował w referendum 25 września 2005 r. rozszerzenie Umowy o swobodnym przepływie osób na nowe kraje członkowskie UE.²⁴ Protokół I, rozszerzający umowy na dziesięć państw, w tym na Polskę, wszedł w życie 1 kwietnia 2006 r., po uprzedniej ratyfikacji, i wprowadził szczególną regulację w postaci okresu przejściowego do 2011 r. Malta i Cypr włączone zostały do regulacji odnoszących się do krajów „15”, wobec których zniesiono kontyngenty 31 maja 2007 r. Dostęp obywateli ośmiu nowych krajów członkowskich: Polski, Czech, Słowacji, Słowenii, Węgier, Litwy, Łotwy i Estonii, do szwajcarskiego rynku pracy limitowany jest w tym okresie w rocznych kontyngentach, ściśle określających liczbę pracowników, którzy mogą podjąć pracę w danym roku (patrz tabela 1.).

Liczba pozwoleń na pracę w ramach rocznych kontyngentów ustalona została łącznie dla wszystkich nowych państw członkowskich UE, tj. bez podziału na poszczególne kraje. Obowiązuje pierwszeństwo zatrudniania osób miejscowych, a w ramach tzw. towarzyszących środków osłonowych – kontrola płac i warunków pracy. Ograniczenia te zostaną uchylone po zakończeniu okresu przejściowego w 2011 r., jednak możliwe jest ich ponowne wprowadzenie, w przypadku gdyby nadmierna liczba przesiedleń zagroziła równowadze rynku pracy.²⁵

²² Tekst umowy jest zamieszczony na stronie <http://www.europa.admin.ch> (zakładka Bilateralia I).

²³ *Öffnung in Richtung Osteuropa*, „Neue Züricher Zeitung”, 3.10.2004.

²⁴ *Ein nein zur Personenfreizügigkeit wäre Gift für die Wirtschaft*, Bundesrätin Micheline Calmy-Rey zur Volksabstimmung vom 25. September, „Neue Züricher Zeitung”, 23.08.2005.

²⁵ *Falsche Angst vor der Personenfreizügigkeit*, „Neue Züricher Zeitung”, 23.10.2004.

**Tabela 1. Roczne kontyngenty pozwoleń na pracę
(łącznie dla ośmiu nowych członków UE)**

Rok	Pobyty dłuższe	Pobyty do 1 roku
2005	900	9 000
2006	1300	12 400
2007	1700	15 800
2008	2200	19 200
2009	2600	22 600
2010	2800	26 000
2011	3000	29 000

Źródło: *Botschaft des Bundesbeschluss zur Genehmigung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EG Vom 1. Oktober 2004*, s. 5902; <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/5891.pdf>

Nowe regulacje dotyczyły zatrudnienia pracowników od 1 kwietnia 2006 r., w tym także osób gorzej wykwalifikowanych, wykonujących wolne zawody oraz prowadzących samodzielną działalność gospodarczą, które mają prawo do poszukiwania pracy w Szwajcarii przez okres do sześciu miesięcy. Podjęcie pracy powiązane z koniecznością spełnienia wielu warunków, które chronią rynek przed pracą na czarno, nadmiernym napływem pracowników zagranicznych, dumpingiem płacowym, a także zapewniają przestrzeganie wymogów ubezpieczenia. Spełnianie tych warunków kontrolują specjalnie powołani inspektorzy, a ich nieprzestrzeganie zagrożone jest dotkliwymi sankcjami.

Regulacje protokołu dotyczyły także osób podejmujących działalność gospodarczą na zasadzie samozatrudnienia.²⁶ W sektorze usługowym Szwajcaria zagwarantowała sobie prawo wprowadzenia ograniczeń w dopuszczaniu obywateli i przedsiębiorców z nowych krajów UE do świadczenia następujących usług: budownictwo, zakładanie i pielęgnacja ogrodów, usługi sprzątania i czyszczenia, ochrona mienia i bezpieczeństwa. Ograniczenia te polegają na wprowadzeniu pierwszeństwa w zatrudnianiu Szwajcarów i obcokrajowców przebywających legalnie, kontroli płac i kryteriów wykształcenia oraz kwalifikacji. Możliwość wykonywania większości zawodów regulowana jest (warunek posiadania określonych kwalifikacji) przez poszczególne kantony. Nie podlega kontyngentowaniu zatrudnienie do czterech miesięcy, obowiązuje jednak w tym przypadku

²⁶ *Personenfreizügigkeit ohne schlimme Folgen*, „Neue Züricher Zeitung”, 23.07.2005.

utrzymanie wymogów wysokich kwalifikacji wobec osób o takie zatrudnienie się ubiegających oraz pierwszeństwo dla pracowników miejscowych i kontrola płac. Zatrudnienie do czterech miesięcy osób niespełniających warunku wysokich kwalifikacji jest zaliczane do rocznych kontyngentów pozwoleń, które tym samym się zmniejszają.

Kumulowanie składek na fundusz bezrobocia przez osoby przebywające w Szwajcarii krócej niż 12 miesięcy nie będzie możliwe aż do 2011 r. Oznacza to, że prawo do pobierania szwajcarskiego zasiłku przez należących do tej kategorii zaistnieje dopiero po 12-miesięcznym okresie składkowym w ramach 24-miesięcznego pobytu. Członkowie rodzin pracownika z nowych krajów UE mogą uzyskać prawo pobytu, o ile pracownik jest w stanie zapewnić im warunki godziwego zamieszkania, ale nie otrzymają świadczeń socjalnych ani zasiłków. Wszystkich pracodawców, zarówno z krajów UE, jak i miejscowych, obowiązuje przestrzeganie ostrych przepisów dotyczących warunków pracy i płacy, uprawnień socjalnych, wypoczynku, urlopu, BHP i ochrony zdrowia.

Paralelnie do protokołu partnerzy socjalni (władze kantonalne, pracodawcy i związki zawodowe) uzgodnili środki osłonowe w celu przeciwdziałania dumpingowi płacowemu i socjalnemu. Z chwilą rozszerzenia Umowy o swobodzie przepływu osób na nowe kraje członkowskie wprowadzone zostały dodatkowe instrumenty osłonowe,²⁷ w tym:

- zaostrzone sankcje wobec firm nieprzestrzegających nowych regulacji, delegujących pracowników do pracy w Szwajcarii,
- ułatwienia w zawieraniu branżowych układów zbiorowych, także w niewielkich przedsiębiorstwach,
- obowiązek zawierania umowy o pracę w formie pisemnej,
- kontrole i sankcje wobec osób pozornie podejmujących pracę na zasadzie samozatrudnienia,
- powołanie 150 inspektorów do kontroli firm pod kątem spełniania warunków zatrudniania cudzoziemców i przestrzegania układów zbiorowych.

1.3.2. Przedłużenie ważności Umowy o swobodzie przepływu osób i rozszerzenie jej na Bułgarię i Rumunię

Umowa o swobodzie przepływu osób została decyzją parlamentu Szwajcarii zawarta na siedem lat, a jej dalsze obowiązywanie uzależniono od ponownego zatwierdzenia na szczeblu federalnym, z możliwością fakultatywnego referendum. Konsekwencje negatywnego wyniku takie-

²⁷ C. Dupont, P. Sciarini, *Back to the future...*, op.cit., s. 206–207.

go referendum Szwajcarzy zaakceptowali, głosując w maju 2000 r. za pakietem siedmiu umów Bilaterale I, do którego wprowadzono zapis, że wypowiedzenie jednej z nich niesie konsekwencję w postaci unieważnienia wszystkich pozostałych z tego pakietu.

2 listopada 2008 r. inicjatorzy przeprowadzenia referendum dostarczyli do Kancelarii Federalnej w Bernie 51 700 podpisów, czyli tylko nieznacznie więcej ponad wymagany limit 50 tys. Sytuacja była o tyle zaskakująca, że idei zwołania referendum nie popierała żadna partia polityczna. Poparcie dla referendum wycofała także antyeuropejska Szwajcarska Partia Ludowa (SVP), kiedy w czerwcu 2008 r. parlament federalny zdecydował, że w przypadku dojścia do skutku fakultatywnego referendum pod głosowanie należy poddać sprawy przedłużenia Umowy o swobodnym przepływie osób oraz rozszerzenia jej na Bułgarię i Rumunię, połączone w jeden pakiet.

Referendum, które odbyło się 8 lutego 2009 r., przyniosło 60-procentowe poparcie, podtrzymujące decyzję parlamentu o przedłużeniu Umowy o swobodzie przepływu osób i rozszerzeniu jej na Bułgarię i Rumunię. Wynik odczytywano także jako wyraz akceptacji polityki rządu w zakresie kształtowania stosunków z UE w oparciu o zasady bilateralizmu. W niektórych prognozach przewidywano nawet 70-procentowe poparcie społeczeństwa dla swobody przepływu osób. Taki pułap nie został wprawdzie osiągnięty, niemniej 60% głosów „za” zostało przyjęte zarówno w Szwajcarii,²⁸ jak i w krajach członkowskich UE i instytucjach europejskich²⁹ jako legitymizacja polityki swobody przepływu osób, a zwłaszcza drogi umów bilateralnych, o sile niespotykanej w poprzednich głosowaniach europejskich. Pod znakiem zapytania stanęła w świetle tego wyniku sprawa dalszego wykorzystywania przez antyeuropejskie siły polityczne kwestii swobody przepływu osób jako swego rodzaju „tarczy antyunijnej” oraz sens odwoływania się do referendum po przyszyłych rozszerzeniach UE. W SVP zaostrzyły się wewnętrzne podziały i zarysowała potrzeba zmiany pokoleniowej w kierownictwie.³⁰

Ogólnokrajowemu trendowi poparcia dla przedłużenia umowy oraz jej rozszerzenia na Bułgarię i Rumunię, wyrażonego w referendum z 8 lutego 2009 r., nie podporządkował się jedynie włoskojęzyczny kanton Tessin, którego mieszkańcy w 66% opowiedzieli się przeciw. Przyczyn tego stanu rzeczy zasadnie upatrywano w trudnościach we współ-

²⁸ *Bundesrats-Medienkonferenz zur Abstimmung vom 8. Februar 2009*. Referat von Bundesrätin Widmer-Schlumpf vom 8. Februar 2009, Medienzentrum Bundeshaus.

²⁹ *Zuverlässige Europäer* *Ausländische Pressestimmen*, „Neue Züricher Zeitung”, 10.02.2009.

³⁰ *Blochers Angriffe müssen aufhören*, „NZZ am Sonntag”, 15.02.2009.

pracy transgranicznej między Szwajcarią i Włochami, m.in. w problemach związanych z napływem pracobiorców z granicznego włoskiego regionu Lombardia do kantonu Tessin i z ofertą włoskich przedsiębiorstw usługowych, które zaostrzały konkurencję na rynku usług.³¹ Trudności te pogłębiła sześcioprocentowa stopa bezrobocia w regionie, a do pewnego stopnia także globalny kryzys finansowy i gospodarczy, który wybuchł w 2008 r. W ocenie tej sytuacji nie ma większych różnic między partiami politycznymi, których przedstawiciele wezwali przy tej okazji władze centralne w Bernie i w Rzymie do stosownych działań pomocowych.³²

Umowę o swobodzie przepływu osób stawia się pod względem znaczenia na równorzędnym miejscu z Umową o wolnym handlu z 1972 r., co odzwierciedlają opinie, że przyczynia się ona znacząco do umocnienia pozycji gospodarczej Szwajcarii, a zwłaszcza elastyczności, mobilności i atrakcyjności tamtejszego rynku pracy.³³

Wagę rozstrzygnięcia kwestii poddanych pod głosowanie w referendum 8 lutego 2009 r. podnosiła niepomrotnie „klauzula gilotynowa”, uzgodniona przez Komisję Europejską i Szwajcarię przy podpisywaniu pakietu umów Bilaterale I. Zgodnie z nią, skutkiem negatywnego wyniku referendum byłoby automatyczne zawieszenie ważności wszystkich pozostałych umów bilateralnych, tj. sześciu, zawartych w ramach pierwszego pakietu. W opinii szwajcarskiego stowarzyszenia przedsiębiorców Economiesuisse wyłączenie wymienionych umów bilateralnych spowodowałoby wspomniane wcześniej, konkretne zakłócenia we współpracy, ale miałyby także inne, trudne do przewidzenia następstwa, m.in. pojawiłyby się nieuchronna w takiej sytuacji prawna niepewność oraz zagrożenie dobrobytu i poważnej liczby miejsc pracy w Szwajcarii.³⁴

1.4. Transport lotniczy

Transport lotniczy w Szwajcarii ma długie tradycje. Port lotniczy Zurych-Kloten, największy w Szwajcarii (przed Genewą, Bazyleą i Bernem), obsługuje rocznie około 12 mln pasażerów. Silna konkurencja ze strony portów lotniczych w Monachium i Bazylei powoduje, że ta liczba od pewnego czasu pozostaje na niezmiennym poziomie. Po upadku

³¹ *Das Tessin – wegen Italien ein Sonderfall*, „Neue Zürcher Zeitung”, 10.02.2009.

³² *Tessiner fordern nach Europa – Nein mehr Gehör*, „NZZ am Sonntag”, 15.02.2009.

³³ *Botschaft des Bundesrates zur Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens sowie zu dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien vom 14. März 2008*, Medienmitteilungen, EJPD, 14.03.2008.

³⁴ *Ibidem*.

narodowego przewoźnika Swissair jego następcą SWISS związał się kapitałowo w 2004 r. z niemiecką Lufthansą.

Bilateralna Umowa o ruchu lotniczym (podpisana 21 czerwca 1999 r., przyjęta w referendum 21 maja 2000 r., weszła w życie 1 czerwca 2002 r.)³⁵ reguluje na zasadzie wzajemności dostęp szwajcarskich i europejskich towarzystw lotniczych do rynku lotniczego drugiej strony. Szwajcarskie towarzystwa lotnicze przez dopuszczenie do ruchu lotniczego na zliberalizowanym rynku europejskim uzyskały pozycję równoważną swoim europejskim konkurentom.³⁶ Przesądza o tym objęcie ich europejskim zakazem dyskryminacji z powodu przynależności państwowej oraz prawo nabywania większościowych pakietów akcji towarzystw lotniczych UE. Jednocześnie wprowadzone zostały istotne uprawnienia, np. swoboda wyboru tras lotów, wysokości taryf przewozowych oraz w zakresie wyboru wielkości samolotów. Umowa lotnicza zastąpiła 12 mniej rozbudowanych porozumień z państwami członkowskimi UE w sprawie cywilnego transportu lotniczego.

W odróżnieniu od pozostałych umów Bilaterale I, Umowa lotnicza oznaczała całkowite przejęcie przez Szwajcarię dorobku prawnego UE w zakresie prawa lotniczego. Zapewniono w ten sposób ciągłą jej aktualizację, zgodnie z nowymi unijnymi regulacjami. Szwajcaria dopuściła opiekę prawną Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nad własnymi towarzystwami lotniczymi w zakresie przestrzegania reguł konkurencji na europejskim rynku ruchu lotniczego. Jednak te instytucje europejskie nie uzyskały żadnych kompetencji rozstrzygania w sprawach związanych z pomocą państwa i w odniesieniu do szwajcarskich ograniczeń prawa startu/ładowania, wynikających z polityki ochrony środowiska.³⁷ W istocie ta częściowo integracyjna umowa gwarantuje Szwajcarii pełny udział w harmonizacji europejskiego lotnictwa cywilnego przez organizację i zabezpieczenie lotów w ramach Single European Sky oraz zapewnienie bezpieczeństwa ruchu lotniczego w Europie, za które odpowiada Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotnictwa (EASA).³⁸

³⁵ *Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr*, SR 0.748.127.192.68.

³⁶ *Bilaterale Abkommen Schweiz Europäische Union*, Integrationsbüro EDA/EVD, November 2008, s. 39.

³⁷ Chodzi tu m.in. o reguły znane w lotnictwie jako „osiem wolności lotniczych”.

³⁸ *Ein europäischer Raum für Menschen, Forschung und Wirtschaft – sieben Zugänge zum Binnenmarkt der EU: Die bilateralen Abkommen der ersten Serie im Überblick – was mit dem Entscheid über die Personenfreizügigkeit am 8. Februar zusammenhängt*, „Neue Züricher Zeitung”, 5.12.2008.

1.5. Transport kołowy

Pierwotnie problematyka transportu kołowego była przedmiotem intensywnej negocjacji między Szwajcarią i UE w sprawie członkostwa w EOG. W ich końcowej fazie, w listopadzie 1991 r., rząd w Bernie uważał, że udało mu się osiągnąć znaczący sukces dyplomatyczny w postaci tzw. Umowy tranzytowej, która za priorytet uznawała połączenie kolejowe Północ – Południe z tranzytem przez Alpy. Wprowadzała także limit transportu ciężarowego po drogach Szwajcarii do 28 ton oraz zakaz jazdy ciężarówek nocą i w niedziele.³⁹

Po zwycięskim referendum, przeprowadzonym z inicjatywy powszechnej (20.02.1994, tzw. Inicjatywa Alpejska), w sprawie „ochrony obszaru Alp przed szkodami związanymi z ruchem tranzytowym”, negocjacje między UE i Szwajcarią zostały przerwane na wniosek strony unijnej, ponieważ nowa sytuacja niosła ze sobą groźbę dyskryminacji zagranicznych firm transportowych oraz stawiała pod znakiem zapytania wypełnianie postanowień szwajcarsko-wspólnotowej umowy tranzytowej. Rada Unii Europejskiej postanowiła na posiedzeniu 16–17 maja 1994 r., że decyzja w sprawie mandatu negocjacyjnego umowy o ruchu kołowym musi być poprzedzona wyjaśnieniami szwajcarskiego rządu na temat realizacji Inicjatywy Alpejskiej.⁴⁰ Ostatecznie negocjacje zostały wznowione w listopadzie 1994 r.

Umowa w sprawie transportu kołowego i kolejowego⁴¹ ma dla Szwajcarii szczególne znaczenie, a jej zawarcie Berno poczytuje sobie za szczególne osiągnięcie (podpisana 21 czerwca 1999 r., przyjęta w referendum 21 maja 2000 r., weszła w życie 1 czerwca 2002 r.). Zawiera regulacje wprowadzające reguły koordynacji polityki transportowej oraz na zasadzie wzajemności stanowi o otwarciu rynku usług transportowych obejmujących ludzi i towary.⁴²

Strony zobowiązały się do poprawy infrastruktury transportu kolejowego, ponieważ stale rośnie ilość towarów transportowanych z Pół-

³⁹ C. Dupont, P. Sciarini, *Back to the future...*, op.cit., s. 203.

⁴⁰ Ibidem; <http://www.alpeninitiative.ch>, <http://www.europa.admin.ch>

⁴¹ *Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse*, SR 0.740.72.

⁴² Szwajcaria posiada bardzo dobrze rozbudowaną sieć autostrad i tzw. dróg narodowych oraz linii kolejowych. W transporcie samochodowym i kolejowym największe znaczenie mają kierunki północ–południe (Bazylea–Lucerna–Lugano) i wschód – zachód (St. Gallen–Zurych–Bern–Genewa). Polityka rządu idzie w kierunku maksymalnego przeniesienia transportu „na szyny”.

nocy na Południe (obecnie ok. 110 mln ton towarów rocznie przekracza Alpy, z czego jedna trzecia przez Szwajcarię). Część składową koncepcji Umowy o transporcie lądowym między Szwajcarią a UE z 1999 r. stanowi NEAT. Szwajcaria przyjęła zobowiązanie budowy tunelu, będącego podstawą Nowej Transalpejskiej Drogi Kolejowej (NEAT), której przewidywane koszty opiewały na 10 mld euro. Dwie trasy tranzytowe przez Loetschberg i Przełęcz Gottharda przynależą do europejskiego korytarza transportu towarowego Rotterdam–Mediolan/Genua. Jednocześnie UE w ramach tego samego projektu przyjęła zobowiązanie zbudowania na Południu i Północy infrastruktury komunikacyjnej prowadzącej do NEAT. Umowa jest wyrazem uznania przez UE dla polityki transportowej Szwajcarii, ukierunkowanej na przenoszenie transportu towarowego z dróg na kolej. Wyjściem na przeciw postulatów UE była z kolei akceptacja Szwajcarii dla stopniowego podwyższania limitu tonażu w transporcie z 28 do 40 ton od 2005 r.

Umowa stworzyła prawne podstawy wprowadzenia i stopniowego podwyższania opłat LSVA (*Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe*) od każdego transportu ciężarowego przez Szwajcarię. Wysokość tej opłaty wyznaczają: długość trasy przejazdu, ciężar ogólny pojazdów transportowych i emisja zanieczyszczeń. Wprowadzone w 2001 r. opłaty stanowią ważne źródło finansowania infrastruktury kolei szwajcarskiej SBB i pozostają istotnym instrumentem realizacji polityki przemieszczania transportu towarowego na kolej. Wprowadzone w Szwajcarii opłaty LSVA dotyczące samochodów ciężarowych wywołały początkowo gwałtowne sprzeciw transportowców. Wpływ na późniejszą ich akceptację miały m.in. efekty w postaci zmniejszenia pustych przebiegów samochodów ciężarowych, a także wprowadzenie opłat drogowych w innych krajach Europy (we Włoszech, Francji, Niemczech, Austrii).

Stawki przewozowe zawarte w tabeli LSVA zależą od wykazywanego w dowodzie rejestracyjnym ciężaru całkowitego pojazdu, odległości przewozu i kategorii ekologicznej silników. Nie jest istotna waga przewożonego ładunku, opłaty są takie same dla pojazdów pustych i załadowanych. W przypadku pojazdów z przyczepą liczona jest łączna dopuszczalna waga zestawu. Szczegółową tabelę opłat tranzytowych zamieszczono na stronie internetowej szwajcarskiego Ministerstwa Transportu i Ochrony Środowiska.⁴³ Urzędy celne przy wjeździe na

⁴³ [http://www.uvek.admin.ch/dokumentation \(ebi./msz](http://www.uvek.admin.ch/dokumentation (ebi./msz)

terytorium Szwajcarii prowadzą rygorystyczne kontrole pojazdów pod względem dopuszczalnego przez przepisy wewnętrzne ciężaru ładunku i zgodności z normami dokumentu rejestracyjnego.⁴⁴

Od 2008 r. Szwajcaria podwyższyła średnio o 11% stawki opłat za przejazd przez jej terytorium pojazdów ciężarowych.⁴⁵ Przejazd 40-tonowej ciężarówki na odcinku 300 km, między Bazyleą (granica z Niemcami) i Chiasso (granica z Włochami), kosztuje 325 franków szwajcarskich, podczas gdy wcześniej – 292,50 franka. Podwyżka miała charakter planowy i nastąpiła w porozumieniu z Unią Europejską, w zamian za dokonaną wcześniej liberalizację tranzytu towarowego przez Alpy i odejście od limitowania liczby pojazdów w skali rocznej. Dla pojazdów spełniających klasę czystości spalin wg normy Euro 3 przyjęto roczną karencję. Podwyżka objęła także przewoźników szwajcarskich.

1.6. Rolnictwo

Umowa bilateralna o handlu artykułami pochodzenia rolniczego (podpisana 21 czerwca 1999 r., przyjęta w referendum 21 maja 2000 r., weszła w życie 1 czerwca 2002 r.)⁴⁶ wprowadza ułatwienia w wyniku częściowej liberalizacji rynków rolniczych Szwajcarii i UE, które jednak nie oznaczają wolnego handlu. Jej istota sprowadza się do ograniczenia taryfowych i pozataryfowych barier w obrotach w tych segmentach rynku, które dla Szwajcarii i UE mają szczególne znaczenie. Umowa wzywa do ograniczenia pozataryfowych barier z zakresu ochrony weterynaryjnej i fitosanitarnej. Pośród wprowadzanych na jej podstawie koncesji taryfowych, ograniczających kontyngenty importowe i cła, szczególnie ważne dla Szwajcarii było wprowadzenie od 1 czerwca 2007 r. pełnej liberalizacji w handlu serem,⁴⁷ a także owocami, jarzynami i artykułami będącymi specjalnością w segmencie mięsa i wina.

⁴⁴ <http://www.zoll.admin.ch/d/steuern>; <http://www.astag.ch>

⁴⁵ *Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ab dem 1. Januar 2008*, Bundesamt für Verkehr BAV; <http://www.spedlogswiss.com/freedoc/?id=10013327>

⁴⁶ *Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen*, SR 0.916.026.81.

⁴⁷ UE i Szwajcaria zobowiązały się w umowie z 21.06.1999 r. do pełnej liberalizacji w handlu serem w ciągu pięciu lat od wejścia w życie umowy (zob.: Anhang 3. pkt 1). Do celu tego zmierzano stopniowo i od 1 czerwca 2007 r. nastąpiło pełne otwarcie rynków sera: szwajcarskiego dla serów importowanych z krajów UE i rynku wewnętrznego UE dla serów szwajcarskich.

Oznacza to np. dla szwajcarskich producentów owoców i jarzyn możliwość eksportu do krajów UE na podstawie certyfikatu wydanego przez właściwy urząd w Szwajcarii, bez poddawania ich wcześniejszej kontroli w którymś z krajów unijnych.

W dziedzinie weterynarii równoważność szwajcarskich i unijnych przepisów odnoszących się do wszystkich artykułów pochodzenia zwierzęcego obowiązuje od grudnia 2006 r.⁴⁸ Wcześniej dotyczyła jedynie mleka, produktów mlecznych oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt. W pozataryfowych ułatwieniach, wprowadzonych na podstawie umowy, wymieniłem należy ograniczanie technicznych barier w handlu, m.in. przez uznanie na zasadzie wzajemności równoważności przepisów dopuszczających do obrotu. Dotyczy to m.in. segmentu wina, alkoholu, biologicznych produktów rolnych i środków paszowych.

W umowie strony zobowiązały się do ochrony na zasadzie wzajemności znaku pochodzenia GUB/AOC⁴⁹ i znaku danych geograficznych GGA/IGP⁵⁰ w segmencie wina i inne alkohole. Znaczenie umowy odzwierciedla fakt, że UE jest najważniejszym partnerem handlowym Szwajcarii. W pierwszej połowie 2008 r. 69% szwajcarskiego eksportu rolnego, o wartości 2,4 mld franków szwajcarskich, skierowano na rynek UE, podczas gdy 77% importu, o wartości 4,8 mld franków szwajcarskich, pochodziło z UE.

Analizowana umowa nie wprowadziła wolnego handlu artykułami rolnymi, jedynie przyniosła liberalizację w tym zakresie. W odniesieniu do zbóż, mleka i mięsa utrzymane zostały bariery ochronne na granicy. Mimo to, na skutek importu z UE w niektórych dziedzinach zwiększał się konkurencyjny nacisk na rolnictwo szwajcarskie, co zaowocowało wzbogaceniem oferty i obniżeniem cen.

Szwajcaria deklarowała oficjalnie **gotowość szerszego otwarcia rynku** w ramach porozumień WTO i umów z krajami UE, rozumiejąc, że na dłuższą metę nie ma możliwości chronić własne rolnictwo i przemysł rolno-spożywczy przed zagraniczną konkurencją metodami administracyjnymi. Zdawano sobie także sprawę, że odcinanie się od rynków zagranicznych ma negatywne skutki dla eksportu towarów szwajcarskich.⁵¹

⁴⁸ *Bilaterale Abkommen Schweiz Europäische Union*, op.cit., s. 35.

⁴⁹ Geschützte Ursprungsbezeichnung /Appellation d'Origine Contrôlée.

⁵⁰ Geschützte Geographische Angabe/Indication Géographique Protégée.

⁵¹ http://www.schweizerbauer.ch/htmls/artikel_87.html

1.7. Zamówienia publiczne

Umowa bilateralna o zamówieniach publicznych (podpisana 21 czerwca 1999 r., przyjęta w referendum 21 maja 2000 r., weszła w życie 1 czerwca 2002 r.)⁵² oparta jest na porozumieniu WTO w tej sprawie z 15 kwietnia 1994 r. Rozszerzono jednak jej zakres – objęła nie tylko poziom centralny i regionalny, ale także gminny, przedsiębiorstwa kolejowe i telekomunikacyjne oraz zamówienia koncesjonowanych prywatnych przedsiębiorstw w sektorze gospodarki wodnej, energii elektrycznej i gazownictwa. Szwajcarskie firmy uzyskały na jej podstawie nowe możliwości uczestniczenia w przetargach w ramach zamówień publicznych, ogłaszanych w państwach członkowskich UE. Umowa jest uzupełnieniem zobowiązań Szwajcarii i WE zapisanych w GPA.⁵³

Zagwarantowana została na zasadzie wzajemności możliwość uzyskiwania zamówień publicznych na towary, roboty budowlane i usługi, udzielanych zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne, które posiadają specjalne i wyłączne prawa, a działają w sektorach: kolejowym, gazowym, grzewczym, węglowym i innych, związanych z paliwami stałymi, oraz energii elektrycznej, wody pitnej, portów morskich i śródlądowych, lotnisk i komunikacji miejskiej. W rezultacie umowa rozszerza ramy tych zobowiązań do zakresu dyrektyw WE dotyczących udzielania zamówień publicznych.

2. Ratyfikacja umów bilateralnych

We Francji, Irlandii i Belgii ratyfikacja umów bilateralnych napotykała pewne trudności i przeciągała się. Parlamenty Francji i Irlandii 21.11.2001 r. wyraziły zgodę na ratyfikację wynegocjowanych w latach 1994–1999 i podpisanych w czerwcu 1999 r. sektorowych umów między UE i Szwajcarią.⁵⁴ Pakiet umów Bilaterale I, zatwierdzony przez parlament Konfederacji Szwajcarskiej we wrześniu 1999 r., przyjęty przez

⁵² *Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens*, SR 0.172.052.68.

⁵³ Wspólnota Europejska i Szwajcaria są stronami międzynarodowej Umowy o zamówieniach publicznych – Government Procurement Agreement, której przepisy wprowadzają zasadę równego i niedyskryminacyjnego traktowania dostawców i wykonawców z poszczególnych państw-stron.

⁵⁴ *Paris ratifiziert EU Abkommen mit Bern. Kritik an »unausgewogener« Freizügigkeitsregelung*, „Neue Züricher Zeitung”, 22.11.2001.

jej społeczeństwo w referendum 21.05.2000 i zatwierdzony przez Parlament Europejski, czekał jeszcze na zgodę parlamentu ostatniego kraju członkowskiego UE, czyli Belgii. Jej brak sprawiał, że Bilaterale I wszedł w życie nie jak najpierw zakładano 1 stycznia 2002 r., lecz kilka miesięcy później, 1 czerwca 2002 r.

Debata w parlamencie francuskim zawierała swego rodzaju ostrzeżenie pod adresem Szwajcarii, żeby nie poddawała się – jak to nazwano – wygodnej iluzji nieograniczonego w czasie korzystania z taktyki „wybierania rodzynek” w relacjach z UE. Przedstawiciel socjalistów krytycznie odniósł się do szwajcarskiego „raju podatkowo-bankowego” i praktyk „prania brudnych pieniędzy”.⁵⁵ Francuski minister do spraw europejskich Pierre Moscovici w wewnętrznym przesłuchaniu przed połączonymi izbami parlamentu francuskiego podkreślał, że umowy UE ze Szwajcarią pozostają środkiem otwierającym jej drogę do przyszłego członkostwa w Unii. Wskazuje to, jakie oczekiwania miały w stosunku do polityki integracyjnej Szwajcarii państwa członkowskie.

W Belgii oba lokalne parlamenty, waloński i flamandzki, zaakceptowały Umowę o swobodnym przepływie osób w grudniu 2001 r.⁵⁶ Tym samym Belgia, jako ostatnie państwo w Unii, przyjęła do wiadomości nieodległe wejście w życie pierwszego pakietu porozumień gospodarczo-technicznych między Szwajcarią i UE. Pozostałych sześć porozumień bilateralnych, w przeciwieństwie do wspomnianej mowy, nie wymagało akceptacji parlamentów narodowych krajów członkowskich UE. Mogły jednak wejść w życie jedynie jako całościowy pakiet. Do ostatniej chwili media szwajcarskie wyrażały obawy, czy z powodu sporu między Swis-sairem a Sabeną, wynikłego z niewywiązania się szwajcarskiego towarzystwa lotniczego z dotacji dla belgijskiego partnera, co było przyczyną jego bankructwa, nie nastąpi dalsze przesunięcie ratyfikacji.

Wraz z akceptacją porozumienia przez parlamenty belgijskie zakończony został pierwszy, „parlamentarny” etap ratyfikacji umów bilateralnych. Następny polegał na złożeniu narodowych dokumentów ratyfikacyjnych w Komisji Europejskiej w Brukseli. W kolejnym etapie Rada Unii przyjęła do wiadomości ratyfikacje 15 państw członkowskich i podjęła decyzję o akceptacji całego pakietu traktatowego w postaci odpowiedniego dokumentu prawnego.

Pierwszy pakiet umów dwustronnych Szwajcaria – UE, tzw. Bilaterale I, wszedł w życie 1 czerwca 2002 r. Należy podkreślić, że dla kształ-

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ *Belgische Parlamente stimmen Bilateralen zu. Weg frei für Inkrafttreten in der ersten Hälfte 2002*, „Neue Züricher Zeitung”, 21.12.2001.

towania polityki integracyjnej Szwajcarii w owym czasie istotny był fakt stanowczego odrzucenia w referendum z 4 marca 2001 r. inicjatywy euroentuzjastów „Tak dla Europy”. W konsekwencji perspektywa członkostwa Szwajcarii w UE przesunięta została poza 2010 r., a umowy bilateralne stały się jedyną drogą zbliżenia i podstawą współpracy tego kraju z UE. W połączeniu z autonomiczną implementacją prawa wspólnotowego do szwajcarskiego przesądzały o postępach w procesie europeizacji Szwajcarii.

3. Ocena funkcjonowania umów pierwszego pakietu Bilaterale I

Wszystkie umowy bilateralne pierwszego pakietu, z wyjątkiem Umowy w sprawie badań naukowych, zostały zawarte wstępnie na siedem lat, po czym przewidziano ich automatyczne przedłużenie na czas nieokreślony. Wycofanie się z umów wymagało notyfikacji drugiej strony przed upływem terminu wstępnego okresu ważności, tj. przed 31 maja 2009 r. W odniesieniu do Umowy w sprawie swobody przepływu osób obie izby parlamentu szwajcarskiego postanowiły, że o dalszym jej obowiązywaniu rozstrzygnie decyzja na szczeblu federalnym, z możliwością odwołania się do referendum. Ostatecznie referendum takie przeprowadzono 8 lutego 2009 r.

Umowy zawarte w ramach pakietu Bilaterale I miały przede wszystkim ułatwić Szwajcarii dostęp do europejskiego rynku wewnętrznego. Oczekiwano, że dzięki nim gospodarka szwajcarska osiągnie w najbliższych pięciu latach wzrost PKB o 2% (tj. o ok. 8 mld franków szwajcarskich).⁵⁷ Franz von Daeniken, sekretarz stanu w MSZ, wyrażając optymizm, co do rezultatu prowadzonych negocjacji II pakietu umów bilateralnych, podkreślił swe przeświadczenie, że z upływem czasu Unia straci chęć do zawierania „szytych na miarę” umów z krajami trzecimi i będzie dążyć do regulacji na bazie prawa wspólnotowego.

W komentarzach prasowych zwracano uwagę, że tendencja taka może uwidocznic się już niebawem, ponieważ do 17 czerwca 2002 r. Komisja Europejska przedstawić miała brakujące stanowiska negocjacyjne w czterech obszarach II pakietu umów, mianowicie: zwalczania przestępczości celnej, harmonizacji opodatkowania dochodów z wkładów bankowych, liberalizacji usług, współpracy policji i wymiaru spra-

⁵⁷ Prognozę taką zaprezentował na konferencji prasowej w Bernie 31.05.2002 r. David Syz, sekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki.

wiedliwości. Antycypowano tutaj, że przystąpienie Szwajcarii do układu z Schengen Bruksela uzależni od dostosowania się Berna do pozycji Islandii i Norwegii, krajów niebędących członkami UE, ale włączonych do systemu Schengen. Komentatorzy byli zgodni, że Bilaterale I stanowi „fundament dalszego pogłębiania stosunków” Szwajcarii z UE.⁵⁸

Przygotowany przez rząd federalny po upływie jednego roku bilans obowiązywania Bilaterale I zawierał ocenę „ostrożnie pozytywną”.⁵⁹ Jej podstawą była ankieta przeprowadzona w 110 prywatnych i publicznych instytucjach, spośród których 42 oceniły zebrane doświadczenia pozytywnie, 32 przedstawiły opinie neutralne, a sześć negatywne. Za najważniejsze osiągnięcia uznano stosunkowo niewielką migrację z UE oraz ograniczenie tranzytowego ruchu samochodów ciężarowych przez Alpy. Economiesuisse uznała porozumienia bilateralne za nieodzowne dla dalszego rozwoju rynku szwajcarskiego, na którym odnotowano zmniejszenie kosztów własnych, dzięki ułatwionemu dostępowi do rynków UE. Według ówczesnych szacunków szwajcarskiego Ministerstwa Gospodarki pierwszy pakiet umów winien przynieść wzrost PKB w okresie pięciu lat o 2% oraz inne korzyści, porównywalne z uzyskiwanymi przez kraje zgrupowane w EOG.⁶⁰ Najmniej z nowych możliwości skorzystało rolnictwo, co tłumaczy się głównie jego niską, na tle innych krajów, konkurencyjnością.

Pakiet pierwszy wszedł w życie 1 czerwca 2002 r. Podjęta rok wcześniej przez siły sprzyjające zbliżeniu z UE próba reaktywowania wniosku akcesyjnego się nie powiodła, podobnie jak na jesieni 2003 r. próba wycofania go przez eurosceptyków. Zorganizowane z powszechnej inicjatywy referendum pod hasłem „Tak dla Europy” przyniosło wynik negatywny. W głosowaniu, które odbyło się 4 marca 2001 r., elektorat szwajcarski 76,7% głosów odrzucił projekt domagający się od rządu „niezwłocznego podjęcia negocjacji w sprawie członkostwa Szwajcarii w UE”. Inicjatywa nie znalazła poparcia większości obywateli w żadnym kantonie, a kantony niemieckojęzyczne zgłosiły „sprzeciw” znacznie silniej (79,8%) niż francusko-romańskie (63,1%). Największy odsetek głosów negatywnych zanotowano w środkowej Szwajcarii: w Uri (90,6%), Appenzell (89,8%) i Schwyz (89,3%), a najmniejszy w Neuenburgu (51,2%), Jurze (55,8%) i Genewie (58,9%). Po raz pierwszy zgodne było

⁵⁸ Tak oceniał to L. Ferrari w: „Tages-Anzeiger”, 2.06.2002.

⁵⁹ *Bilaterale Abkommen I Schweiz – EU: Erste Erfahrungen ein Jahr nach Inkrafttreten*; zob.: http://www.admin.ch/cp/d/3ed37670_2@presse1.admin.ch.html

⁶⁰ H. Hauser, T. Zimmermann, *Zum wirtschaftlichen und integrationspolitischen Stellenwert der bilateralen Verträge Schweiz – EU, Aussenwirtschaft* (1999).

stanowisko w kwestii stosunków z UE Szwajcarii romańskiej i Szwajcarii niemieckojęzycznej, przy wysokiej (55%) frekwencji.

Wynik referendum został z zadowoleniem przyjęty przez rząd, a minister spraw zagranicznych Joseph Deiss podkreślił, że „rząd nie traktuje odrzucenia inicjatywy jak przekreślenia perspektywy przystąpienia Szwajcarii do UE, a integracja Szwajcarii z UE pozostaje nadal celem jego polityki”. W wywiadach dla prasy J. Deiss zaprzeczył, że w polityce integracyjnej Szwajcarii nastąpi zastój. Podkreślił, że zgodnie z przyjętym w 2000 r. raportem politycznym rząd zamierza kontynuować proces integracji, analizując skutki wdrażania dotychczasowych umów bilateralnych, prowadząc negocjacje nowych i realizując wewnętrzne reformy w Szwajcarii przygotowujące ją do członkostwa. Zapowiedział również, że w latach 2003–2007 rząd podejmie decyzję w sprawie rokowań o akcesji, i w tym sensie terminarz działań rządu nie ulegnie zmianie pod wpływem wyników referendum.⁶¹

Z kolei lider SVP i przeciwnik integracji Szwajcarii z UE Christoph Blocher uznał wynik referendum za jednoznaczny sprzeciw społeczeństwa szwajcarskiego wobec polityki zmierzającej do przystąpienia do UE. Wezwał rząd do uznania politycznej porażki i zdjęcia sprawy członkostwa Szwajcarii w UE z porządku dnia polityki szwajcarskiej.

Bilans funkcjonowania umów bilateralnych z UE od początku wypadł dla Szwajcarii pozytywnie. Oczekiwania gospodarki zostały w dużym stopniu zrealizowane. Istotne znaczenie miało uzyskanie dostępu do niektórych, wcześniej zamkniętych dla niej, segmentów rynku unijnego. Wiele branż zanotowało dzięki temu zmniejszenie kosztów własnych. Stworzyło to – w połączeniu z dotychczasową praktyką przyjmowania norm unijnych – lepsze warunki wymiany handlowej z całym obszarem Unii.

W dziedzinie swobodnego przepływu osób w pierwszym roku obowiązywania umowy wykorzystane zostały w ciągu dziesięciu miesięcy kontyngenty (15 tys. zezwoleń) na długi pobyt, co świadczyło o mocnych powiązaniach obywateli Unii z gospodarką szwajcarską. Natomiast kontyngenty na krótki pobyt (115 tys., na okres do sześciu miesięcy) zostały wykorzystane tylko w połowie, co dowodziło niewielkiego zainteresowania mieszkańców Unii podejmowaniem pracy sezonowej w Szwajcarii.⁶²

⁶¹ Zob.: wywiady J. Deissa dla „Tages-Anzeiger” i „Bernner Zeitung”, 5.03.2001.

⁶² Obecnie 870 tys. mieszkańców Szwajcarii to obywatele UE, ok. 700 tys. osób przekracza codziennie granicę, udając się do pracy w Szwajcarii, a ok. 380 tys. obywateli Szwajcarii mieszka w UE.

Nie potwierdziły się obawy opinii publicznej o nadmierny napływ cudzoziemców. Krótko- i średniookresowe kontyngenty pobytu dla obywateli UE zostały wykorzystane zaledwie w połowie. Największym zainteresowaniem cieszyły się kontyngenty na stały pobyt w Szwajcarii. Osoby korzystające dotychczas z reguł małego ruchu przygranicznego zmieniały swój status z pracowników sezonowych na stałych rezydentów.⁶³

Wzrosła również liczba obywateli UE wykorzystujących możliwości stałego osiedlania się w Szwajcarii, zgodnie z zasadą „opodatkowania ryczałtowego”. Pozwala ona mającym osobom zamieszkać na stałe w Szwajcarii i jeśli nie uzyskują one tam dochodów, płacić podatek w formie uzgadnianego indywidualnie ryczałtu, którego podstawą jest pięciokrotna wartość zajmowanej przez nich nieruchomości i średnie koszty utrzymania. Coraz częściej z możliwości takich korzystają osoby najzamożniejsze, ale i przedstawiciele klasy średniej, głównie z Niemiec, Danii i Holandii.⁶⁴

Abstract

The strategy of bilateralism in the Swiss Confederation policy towards the EU

Switzerland is not a member of the European Union nor does it belong to the European Economic Area (EEA). Relations between Switzerland and the EU are developing through bilateral agreements. In 1992 Swiss voters rejected membership of the European Economic Area. The pragmatic response of the Swiss government since then has been to follow the way of bilateralism. The Federal Council decided to launch negotiations on a sector basis with the EU to ensure market access for Swiss companies in key economic sectors. At the end of 1993 the EU declared itself ready for negotiations in seven sectors on the condition that all the sectors will be negotiated in parallel and that be signed and take effect together.

On 21 June 1999 Bern and Brussels signed the seven bilateral agreements. Known as Bilateral Agreements I, they were approved by

⁶³ Op.cit., *Bilaterale Abkommen I Schweiz – EU: Erste Erfahrungen ein Jahr nach Inkrafttreten*.

⁶⁴ W Szwajcarii stopa podatkowa od dochodów jest średnio o 20 punktów procentowych niższa niż w krajach stosujących progresję podatkową.

67.2 per cent of the electorate on 21 May 2000 and came into force on 1 June 2002. The agreements were linked in legal terms by a “guillotine clause”, stipulating that they can only take effect together: should one of them fail to be prolonged or be terminated, the remaining six would also become invalid.

Together with the Free Trade Agreement they enable Swiss private sector to gain extensive access to the Single European Market of almost 500 million potential consumers. This led to privileged partnership through which Switzerland obtained several of advantages of the European integration process, paying a very low cost in regard to economic interests and its domestic political system.

