

*Stanisław Czesław Kozłowski**

Ewolucja stosunków między Konfederacją Szwajcarską i Unią Europejską: strategia bilateralizmu w impasie

W stosunkach Szwajcaria–UE od wielu lat trwa impas, głównie z powodu braku gotowości Szwajcarii do rozwiązywania problemów rzutujących na współpracę, jak tzw. spór podatkowy, wymiana informacji międzybankowych, czy stworzenia postulowanych przez UE nowych mechanizmów w wymiarze instytucjonalnym¹. Przyczyniały się do tego także zakłócenia w realizacji umowy o swobodzie przepływu osób, w tym zwłaszcza wynik referendum z 9 lutego 2014 r., stawiający pod znakiem zapytania realizację zasady swobody przepływu osób, tym bardziej, że Szwajcaria, powołując się na werdykt suwerena, wystąpiła w lipcu 2014 r. do Komisji Europejskiej z formalnym wnioskiem renegocjacji wspomnianej umowy². Gdy odrzuciła wniosek, UE wskazała, że swoboda przepływu osób stanowi jeden z filarów unijnej polityki, a rynek wewnętrzny i jego cztery wolności są niepodzielne. Z prawnego punktu widzenia UE miałyby podstawy do wypowiedzenia umowy, co jednakże prowadziłyby automa-

* Dr **Stanisław Czesław Kozłowski** – zawodowy dyplomata, w latach 2003–2007 zastępca szefa placówki i radca polityczny Ambasady RP w Bernie. Szerszą prezentację polityki Szwajcarii wobec UE zawiera jego książka zatytułowana *Szwajcaria – Unia Europejska: Polityka integracyjna Konfederacji Szwajcarskiej*, Toruń 2015.

¹ R. Schwok, *What strategies to overcome the current impasse between Switzerland and the European Union?*, <http://www.etudes-europeennes.eu/accueil/what-strategies-to-overcome-the-current-impasse-between-switzerland-and-the-european-union.html> [dostęp 15.08.2015].

² Zob. oficjalne wystąpienie strony szwajcarskiej do Komisji Europejskiej z 4 lipca 2014 r., <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-me/20140704-schreiben-gam.pdf> [dostęp 15.08.2015].

tycznie do unieważnienia innych sześciu umów bilateralnych między UE i Szwajcarią. Obie strony poszukują obecnie dróg wyjścia z impasu. Od maja 2014 r. prowadzone są negocjacje³ mające na celu zawarcie ramowej umowy definiującej nowe instytucjonalne podstawy współpracy, co warunkuje podtrzymanie bilateralizmu jako podstawy rozwoju stosunków Szwajcarii z UE. Przybliżenie całokształtu tej problematyki, w tym wskazanie złożoności i specyfiki relacji Szwajcarii–UE, to cel niniejszego artykułu. W zrozumieniu toczącej się obecnie wokół wspomnianych kwestii debaty pomocne będzie retrospektywne spojrzenie na relacje Szwajcarii i Unii Europejskiej z uwzględnieniem wpływu czynników wewnętrznych, w tym szwajcarskich zasad demokracji bezpośredniej, federalizmu czy także neutralności.

1. Szwajcaria – w centrum czy na peryferiach Europy?

Konfederacja Szwajcarska mimo centralnego położenia w Europie, silnych z nią powiązań historyczno-kulturowych oraz gospodarczo-politycznych pozostaje poza Unią Europejską i nie przystąpiła do Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁴. Tym samym jest wyjątkiem wśród państw zachodnioeuropejskich, lecz pozostaje bez wątpienia trwałą częścią zachodniej wspólnoty wartości i okcydentalnej przestrzeni cywilizacyjnej. Postrzegana w świetle procesu europejskiego jawi się dla zewnętrznego obserwatora jako fenomen i paradoks jednocześnie, jest bowiem w Europie i poza nią albo – ujmując inaczej – jest jednocześnie w centrum i na peryferiach, jeśli analizować całość przez pryzmat procesu integracji Europy.

Integracja europejska była dla Szwajcarii politycznym i gospodarczym wyzwaniem na przestrzeni ostatnich 60 lat. Helweci nie mogli oczywiście pozostawać obojętni wobec postępującego procesu integracji Europy ani w przeszłości, ani obecnie. Przeciwnie, wymagało to i stale wymaga od nich reakcji i określonej polityki, którą przyjęto nazywać najpierw *polityką integracyjną*, a na późniejszym etapie *polityką europejską*. Z kolei dynamika procesu europejskiego, jego zakres i efekty zdeterminowały miejsce szwajcarskiej polityki integracyjnej, czyniąc z niej jedną z podstawowych kwestii polityki wewnętrznej oraz jeden z priorytetów polityki zagranicznej Szwajcarii.

³ Zob. *Negotiating mandate for an EU–Switzerland institutional framework agreement*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/142503.pdf [dostęp 15.08.2015].

⁴ *Die Schweiz in Europa zwischen politischem Alleingang und wirtschaftlicher Integration*, „Europa Forum Luzern“, Marz 2009, s. 18.

Retrospektywne spojrzenie na relacje Szwajcarii i integrującej się Europy w okresie od powstania trzech Wspólnot Europejskich w 1951 r. i 1957 r. do dnia dzisiejszego pozwala wyróżnić cztery zasadnicze fazy rozwoju polityki integracyjnej:

- pierwszą, obejmującą okres od powstania WE do podpisania w 1972 r. między Szwajcarią i EWG Umowy o wolnym handlu (1951–1972),
- drugą, której początek wyznacza wejście w życie Umowy o wolnym handlu, trwającą aż do utworzenia jednolitego rynku (1973–1987),
- trzecią, którą charakteryzowała polityka zbliżania Szwajcarii do UE z wyraźnym kursem na członkostwo (1987–1992),
- czwartą, za początek której uznać należy zasadniczą zmianę kursu w polityce integracyjnej Berna po odrzuceniu w referendum z grudnia 1992 r. członkostwa Szwajcarii w EOG. Faza ta trwa do dzisiaj, ale co najmniej od 2008 r. wyraźnie zmierza ku końcowi.

Zarysowana powyżej kluczowa kwestia wybitnie specyficznego stosunku Szwajcarii do procesu europejskiego, ujętego w ramy *polityki integracyjnej*, była i pozostaje przedmiotem badań wielu analityków szwajcarskich oraz europejskich. Poszukują oni m.in. odpowiedzi na pytanie, dlaczego większość Szwajcarów przeciwna jest członkostwu w UE, a opowiada się za tzw. *drogą umów bilateralnych*, będącą szwajcarską strategią kształtowania relacji z Unią Europejską. Strategia ta określana jest *strategią bilateralizmu* albo skrótowo *bilateralizmem*. Immanentną częścią jego jest ciągły proces autonomicznego dostosowywania prawa szwajcarskiego do reguł i standardów dorobku prawnego UE⁵, głównie w obszarach będących przedmiotem zapisów sektorowych umów bilateralnych. W rezultacie stosunki Szwajcaria–UE w rozumieniu treści wypełniających ich ramy określano niekiedy jako *integrację bez członkostwa*⁶ lub jako *quasi-członkostwo w UE*⁷. Wszystko to było podstawą potwierdzającej stan faktyczny konstatacji, że Szwajcaria, silnie zintegrowana z UE, w sensie prawno-międzynarodowym pozostaje poza tym ugrupowaniem gospodarczo-politycznym, za-

⁵ Rząd Szwajcarii przyjął w 1988 r. formalne decyzje w sprawie dostosowywania nowo tworzonych aktów prawnych do prawa UE. Takie rozwiązanie uważano za niezbędne dla interesów Szwajcarii, a istota tego procesu polegała na jednostronnym, choć – co szczególnie podkreślano – autonomicznym implementowaniu wspólnotowego dorobku prawnego do systemu prawnego Szwajcarii. Zob.: S. Schlaefli, *Wieviel EU-Recht steckt in Schweizer Gesetzen?*, http://www.ethlife.ethz.ch/archive_articles/121206_ewr_rechtsanpassung_sch [dostęp 15.08.2015]

⁶ M. Vahl, N. Grolimund, *Integration Without Membership*, Brussels 2006, s. 11.

⁷ F. Maiani, *Legal Europeanization as a Legal Transformation: Some Insights from Swiss "Outer Europe"*, "EUI Working Papers MWP" 2009, nr 10; Max Weber Programme, *European Integration without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives*, Badia Fiesolana 2009.

chowując pełną suwerenność w polityce handlowej i jako podmiot prawa międzynarodowego.

Polityka integracyjna Szwajcarii, rozumiana jako całościowy kształt poczynań i aktywności Szwajcarii wobec jednoczącej się Europy, zawsze nakierowana była z jednej strony na daleko idące powiązania natury gospodarczej, z drugiej zaś – na dystans wobec wszelkich form integracji politycznej. Motywem takiego podejścia były obawy, że ta ostatnia ograniczałaby jej suwerenność, w tym jej możliwości prowadzenia samodzielnej polityki handlowej wobec państw trzecich. Specyfika podejścia Szwajcarów szczególnie wyraziście widoczna jest na tle dynamiki procesu europejskiego, który odegrał decydującą rolę w doprowadzeniu do członkostwa we Wspólnotach lub w EOG państw stowarzyszonych wcześniej w EFTA. Nie stało się tak jednakże w przypadku Szwajcarii, mimo że w 1995 r. do UE weszły państwa neutralne – Finlandia Szwecja, Austria⁸.

Funkcjonujący w Szwajcarii system polityczny, fascynujący w opinii ekspertów jako przedmiot badań nad formami demokracji, należy jednocześnie do wyjątkowo skomplikowanych, dlatego chociażby, że ukształtowany został w wielowiekowym rozwoju i ma swoje pierwowzory w tradycji sięgającej niekiedy średniowiecza. Nie ma wątpliwości wśród badaczy, że tworzące tożsamość Szwajcarii podstawowe składniki systemu politycznego, tj. *neutralność, demokracja bezpośrednia, konkordancja i federalizm*, rzutują na możliwości jej polityki integracyjnej. W zasadniczy sposób wpłynęły one na dzisiejszą znaczącą pozycję i miejsce Szwajcarii na scenie międzynarodowej, ale także na to, że kraj ten pozostaje poza Unią Europejską i poza Europejskim Obszarem Gospodarczym. Wpływu wyżej wymienionych czynników ustrojowych na politykę integracyjną⁹ nie udało się ograniczyć, choć czynione były próby nakierowane czy to modyfikację niektórych elementów, czy też na pozyskanie niezbędnego poparcia większości obywateli.

Również od strony UE taki układ stosunków z państwem trzecim, jaki ma miejsce w przypadku Szwajcarii, jest nie tylko rzadkością, lecz także nie ma odpowiednika w jej relacjach zewnętrznych. W istocie kształt relacji w pewnym sensie narzuciła sama Szwajcaria, będąc pod presją rozstrzygnięć podejmowanych przez suwerena według reguł demokracji bezpośredniej. UE przyjęła *bilateralizm* jako rozwiązanie przejściowe, ponieważ zakładała, że z czasem doprowadzi ono Szwajcarię do pełnego członkostwa,

⁸ Faktycznie wyjątkiem jest jedynie licząca 41 km granica z Księstwem Liechtensteinu, które nie jest członkiem UE, ale przynależy do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, podobnie jak Norwegia i Islandia.

⁹ M. Tomczyk, *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Łódź 2013, s. 16–58.

tym bardziej że cel taki definiowała doktryna polityczna. Tak się jednak nie stało, przeciwnie – Szwajcaria w 2006 r. ogłosiła, że członkostwo w UE przestaje być strategicznym celem polityki integracyjnej¹⁰. W konsekwencji prowadziło to do osłabienia dynamiki współpracy z UE, a w końcu blokady strategii bilateralizmu. Odzwierciedleniem były przeciągające się negocjacje nowych umów dwustronnych, różnice w podejściu do koncepcji i celów *umowy ramowej*, unijno-szwajcarski spór w sprawie kantonalnych przywilejów podatkowych czy napięcia wokół tajemnicy bankowej. Komisji Europejskiej trudności nastroczała sprawa przekonania państw członkowskich co do wartości dodanej nowych umów bilateralnych. Wśród Szwajcarów z kolei umacniało się przekonanie, że stan zastoju pozostaje w ścisłym związku z dalekosiężnymi interesami Brukseli, w tym dążeniem do uczynienia z umów bilateralnych instrumentu implementacji dorobku prawnego UE do prawodawstwa szwajcarskiego¹¹. Należy podkreślić, że wokół polityki wobec UE uzewnętrzniła się polaryzacja zarówno sceny politycznej, jak i społeczeństwa szwajcarskiego. Z tego głównie powodu polityka integracyjna nie mogła doprowadzić do członkostwa w UE, choć na pewnym etapie, tj. na początku lat 90. ubiegłego wieku, cel taki nie tylko został wytknięty i intensywnie realizowany, lecz także sformalizowany przez złożenie przez Szwajcarię wniosku o rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych.

Rząd Szwajcarii, biorący pod uwagę zwiększoną dynamikę integracji europejskiej i zasadnicze przekształcenia w globalnym układzie sił po przełomie 1989 r., podjął aktywność nakierowaną na członkostwo, podobnie jak czyniły to rządy Austrii, Finlandii i Szwecji. Zwłaszcza przykład także neutralnej i będącej bezpośrednim sąsiadem Austrii, która w 1992 r. złożyła aplikację o członkostwo w UE, silnie oddziaływał na Szwajcarów¹². Berno zmuszone było jednakże zaniechać tak zorientowanej polityki w związku z negatywnym rezultatem referendum w 1992 r. w sprawie przystąpienia do EOG. Trzy pozostałe kraje członkowskie EFTA – Islandia, Liechtenstein i Norwegia – przystąpiły do EOG na gruncie umów analogicznych do wynegocjowanej z Komisją Europejską przez Szwajcarię.

¹⁰ Zob. Europabericht 2006, <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/6815.pdf> [dostęp 15.08.2015].

¹¹ W. Linder, *Es geht uns gut*, „NZZ am Sonntag“ 27.12.2009.

¹² Szwajcaria na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci utraciła dużą przewagę w poziomie dobrobytu, jaką wykazywała po II wojnie światowej, ale nadal zaliczana jest do najbogatszych państw świata z rocznym PKB *per capita* 67 tys. dolarów. Austria natomiast znacznie poprawiła notowania w ostatnim okresie i zajęła czwarte miejsce wśród krajów UE, jeśli chodzi o siłę nabywczą obywateli.

2. Bilateralizm – początki, rozkwit i zmierzch

Zwrot w polityce integracyjnej, do którego doszło na skutek odrzucenia przez szwajcarskiego suwerena członkostwa w EOG wyrażonego negatywnym wynikiem referendum (6 grudnia 1992 r.), oznaczał zerwanie z dotychczasową koncepcją polityki integracyjnej i początek nowego kierunku kształtowania stosunków z UE, który z czasem dojrzał do rangi całościowej strategii *bilateralizmu*. W analitycznym ujęciu zasadnicze znaczenie mają, pozostające w korelacji, jej dwa podstawowe elementy:

- zawieranie sektorowych umów bilateralnych, obejmujących ważne dla interesów obu stron dziedziny współpracy,
- autonomiczne dostosowywanie bądź przejmowanie dorobku prawnego UE do systemu prawa szwajcarskiego.

Bilateralizm, jako strategia polityki integracyjnej realizowanej po 1992 r., pozwolił Szwajcarii rozwinąć stosunki do poziomu stawiającego ją pod względem integracji z UE na pierwszym miejscu wśród państw trzecich. Zarówno od strony podstaw prawnych, jak i szerokiego zakresu przedmiotu regulacji (łącznie zawarto 20 sektorowych umów bilateralnych oraz około 120 umów towarzyszących), a przede wszystkim ich intensywności stosunki te osiągnęły szczególną jakość, dającą podstawy do uznawania ich za formę *uprzywilejowanego partnerstwa*¹³. Podkreśla się też pragmatyczne walory integracji, która przez umowy bilateralne reguluje współpracę w szerokim spektrum obszarów ujętych w dwa pakiety umów – *Bilaterale I* oraz *Bilaterale II*, które weszły w życie w 2000 r., względnie w 2008 r. Zatem Szwajcaria w specyficzny sposób pozostawała w głównym nurcie procesu europejskiego, posiadając pełny dostęp do rynku wewnętrznego UE, implementując w sposób autonomiczny prawo unijne do własnego systemu prawa, będąc państwem stowarzyszonym w ramach konwencji Schengen/Dublin i uczestnikiem wielu programów i inicjatyw UE.

W ten sposób Szwajcaria, jeśli chodzi o jej stosunki z UE, wpisuje się w znane i utrwalane w przeszłości pojęcie *Sonderfall*. Należy w tym miejscu przypomnieć, że Szwajcaria – jako państwo, a Helweci – jako naród często postrzegani są na świecie i w Europie, w tym także w Polsce, jako *special case*, czyli *przypadek szczególny* (niem. *Sonderfall*). Dzieje się tak z wielu powodów natury historycznej, ale także z przyczyn odnoszących się do współczesności, tj. statusu wieczystej neutralności, instytucji demokracji bezpośredniej, specyficznej formy ustroju federalnego.

¹³ Ch. Calliess, *Die Privilegierte Partnerschaft der Schweiz als Modell für die Erweiterungsfrage der EU*; *Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.* 61, Baden-Baden 2008.

Sektorowe umowy bilateralne¹⁴ zawarte w ramach prowadzonej od 1992 r. polityki bilateralizmu sprawdziły się jako substytut pełnego udziału Szwajcarii w procesie integracji europejskiej i przesądziły o jej znaczącym gospodarczo-politycznym zbliżeniu do Unii Europejskiej, odsuwając w czasie konieczność rozstrzygnięcia w kwestii członkostwa w UE, ale perspektywicznie nie mogą takiego rozstrzygnięcia zastąpić. Bilateralizm, podniesiony z czasem do rangi strategii polityki integracyjnej, pojawił się jako optymalna opcja współpracy ze Wspólnotami Europejskimi po odrzuceniu przez suwerena dalej idącego projektu integracyjnego w postaci członkostwa w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Przywiązanie do niezależności i obawy przed potencjalnym zagrożeniem własnej tożsamości, w tym szwajcarskich rozwiązań systemowych, demokracji bezpośredniej, federalizmu i neutralności, są głównym motywem negatywnego podejścia Szwajcarów do członkostwa w UE. Bilateralizm oznaczał w odbiorze wielu szwajcarskich politologów integrację bez członkostwa, tj. korzyści bez potrzeby rezygnacji z choćby części suwerenności.

Tak zwana *droga umów bilateralnych* jako podstawa rozwoju stosunków z UE cieszy się poparciem większości obywateli i zyskała rangę priorytetowej strategii rozwoju relacji szwajcarsko-unijnych. Bilateralizm to możliwość funkcjonowania specyficznych komponentów w relacjach Szwajcarii i UE, jak np. eurokompatybilność i jednocześnie niezależność. Pierwsza gwarantuje dostęp do unijnego rynku wewnętrznego, europejskich programów oraz udziału w aktywności wyspecjalizowanych agencji UE. Druga pozwala na zachowanie dużej przestrzeni do suwerennych działań państwa niebędącego członkiem UE. Z perspektywy Szwajcarii za wadę bilateralizmu uważano fakt, że Szwajcaria nie może uczestniczyć na równi z państwami członkowskimi w tworzeniu prawa unijnego. Pogłębiona analiza polityki integracyjnej Szwajcarii pozwala na sformułowanie tezy, że Szwajcarska strategia bilateralizmu mogła być z powodzeniem realizowana, dopóki koncepcyjnie powiązana była ze strategicznym celem członkostwa w Unii Europejskiej. Zastąpienie tak sformułowanego celu strategicznego mało skonkretyzowaną *opcją członkostwa*, przy jednoczesnym uznaniu bilateralizmu za *trzecią drogę*, a więc w istocie przydanie mu roli samoistnego celu polityki integracyjnej, pozbawiło tę strategię nośności i skutkowało spadkiem dynamiki, w tym osłabianiem sprawności mechanizmów współpracy między Szwajcarią i UE.

¹⁴ Zob. S. Kozłowski, *Strategia bilateralizmu w polityce Konfederacji Szwajcarskiej wobec Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2010, nr 4, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2010_kozlowski.pdf [dostęp 15.08.2015].

Rozwój relacji Szwajcarii i UE według reguł strategii bilateralizmu nie był jednakże wolny od ograniczeń. Jednym z przykładów jest trwający od 2005 r. spór z Komisją Europejską wokół reżimów podatkowych w niektórych kantonach szwajcarskich. Podłoże sporu to utrzymujące się długo między Bernem i Brukselą różnice stanowisk w kwestii dopuszczalności specyficznych szwajcarskich regulacji podatkowych, które w opinii Komisji Europejskiej naruszają Umowę o wolnym handlu z 1972 r.¹⁵ Komisja Europejska zażądała likwidacji różnego traktowania w szwajcarskich regulacjach podatkowych dochodu uzyskiwanego w kraju i za granicą. Berno nie znalazło jednak podstaw do uznania tej argumentacji, jak i innych uwag Komisji Europejskiej, wskazujących np. na silne więzi gospodarcze Szwajcarii z UE, w tym jej uprzywilejowany dostęp do jednolitego rynku. UE sformułowała pod koniec 2008 r. pod adresem Szwajcarii formalne wezwanie do likwidacji wyżej wspomnianych regulacji, dając wymownie do zrozumienia, że zawarcie nowych umów bilateralnych zależne będzie od paralelnych postępów we wszystkich obszarach współpracy. Blokada umów bilateralnych z powodu kontrowersji wokół kantonalnych reżimów podatkowych sygnalizowała trudności w stosunkach Szwajcaria–UE, które w następnych latach pogłębiały się i doprowadziły do impasu.

Kolejną ważną kwestią była sprawa tajemnicy bankowej w okresie poprzedzającym historyczne decyzje rządu szwajcarskiego z marca 2009 r. wprowadzające standardy OECD¹⁶. Bilateralna umowa w sprawie opodatkowania dochodów od oszczędności pozwoliła Szwajcarii na ochronę tajemnicy bankowej. Umożliwia ona współpracę administracyjną i prawną w zwalczaniu przestępczości w zakresie podatków pośrednich. W związku z przyjęciem standardów OECD przez Szwajcarię KE zwróciła się do Rady o mandat w sprawie negocjacji *addendum*, obejmującego standardy OECD dotyczące wymiany informacji w sprawie podatków bezpośrednich do umowy głównej, ale z powodu braku jednomyślności nie otrzymała go. Szwajcaria zaś preferowała wprowadzanie standardów OECD przez rewizję umów w sprawie podwójnego opodatkowania z poszczególnymi krajami członkowskimi.

Sukces polityki bilateralizmu osłabił na pewien czas intensywność dyskursu wokół kierunków polityki integracyjnej, ale w obliczu sporu podatkowego z UE i kryzysu dotychczasowej koncepcji tajemnicy bankowej, a zwłaszcza utrzymujących się trudności z zawieraniem umów w sprawie

¹⁵ P. Roth, *Der Steuerstreit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union*, http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/matteotti/team/assistentz/roth/DER_STEUERSTREIT_ZWISCHEN_DER_SCHWEIZ.pdf [dostęp 15.08.2015].

¹⁶ *Die Schweiz will den OECD-Standard bei der Amtshilfe in Steuersachen übernehmen*, <https://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=25863> [dostęp 15.08.2015].

dostępu do nowych sektorów unijnego rynku wewnętrznego w politycznej debacie i trwającej wymianie poglądów między ekspertami coraz silniej przebijała się teza, że utrzymanie *status quo* w odniesieniu do strategii „bilateralizmu” nie będzie możliwe w długiej perspektywie. Nie podzielały tych ocen kręgi rządowe w Szwajcarii, które niezmiennie utrzymywały bilateralizm jako podstawę kształtowania stosunków z UE.

W układzie wewnętrznym Szwajcarii polityka, najpierw wobec Wspólnot Europejskich, a następnie wobec UE, stała się przyczyną polaryzacji sceny politycznej oraz społeczeństwa Szwajcarii. Działająca na rzecz członkostwa w Unii Europejskiej organizacja Neue Europäische Bewegung Schweiz (Nowy Szwajcarski Ruch Europejski) prowadzi działalność obok ruchu społecznego głoszącego hasła antyeuropejskie, znanego pod nazwą Die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Akcja na rzecz Niezależnej i Neutralnej Szwajcarii), który odrzuca z zasady zarówno członkostwo Szwajcarii, jak i wszelkie formy zacieśniania współpracy z Unią Europejską. NEBS i AUNS, dwie funkcjonujące równolegle organizacje społeczno-polityczne, symbolizują krańcowo różne koncepcje rozwoju relacji Szwajcarii i UE. Odzwierciedlają przeciwstawne kierunki politycznego myślenia w szerokich kręgach społecznych, grupach interesu, elitach oraz w programach partii politycznych. Między nimi plasuje się, jako wariant pośredni, bilateralizm, będący rządową strategią kształtowania relacji z UE opartą na umowach dwustronnych. Dla realizacji celu, którym dla wielu Szwajcarów ciągle jest członkostwo w UE, nieodzowna jest, zgodnie z regułami demokracji bezpośredniej, wyrażona w głosowaniu akceptacja suwerena (elektoratu).

Analiza polityki Szwajcarii wobec UE prowadzi wielu badaczy do wniosku, że w istocie Szwajcaria nigdy dotąd nie była zainteresowana udziałem w projektach integracyjnych realizowanych pod hasłem budowy jedności Europy. Podejmowano natomiast różnorodne działania i inicjatywy, niekiedy z udziałem innych państw, mające na celu łagodzenie skutków integracji europejskiej, przede wszystkim dla gospodarki szwajcarskiej¹⁷. Jednocześnie umacniało się stanowisko elektoratu i paralelna linia w polityce rządu, dla których kluczowa była sprawa utrzymania pełnej suwerenności i ochrony filarów tożsamości Szwajcarii. W konsekwencji pojawiła się polityka dystansu w stosunku do inicjatyw państw uczestniczących w projektach politycznej i gospodarczej integracji Europy. Szwajcaria, spełniająca wszelkie kryteria polityczno-gospodarcze, po-

¹⁷ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, *Die Entstehung der EFTA*, http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/9a3f9dd8-c9c5-449f-934f-577249-c71e0a/publishable_de.pdf [dostęp 15.08.2015].

zostawała i pozostaje poza głównym nurtem integracji europejskiej, choć jednocześnie podejmowała i podejmuje wysiłki mające zagwarantować jej dostęp do rynku wewnętrznego UE.

Jako ogólna prawidłowość zewnętrznych stosunków Szwajcarii jawią się od dziesięcioleci w pełni harmonijne relacje ekonomiczne, podczas gdy rozwój stosunków w sferze politycznej ciągle był obciążony problemami. Odzwierciedlała to duża aktywność Szwajcarii w międzynarodowej wymianie towarowej i brak jej członkostwa w znaczących organizacjach międzynarodowych, np. ONZ i Radzie Europy. Dynamika integracji europejskiej, kolejne rozszerzenia geograficzne, powiększający się zakres obszarów polityk europejskich i rozbudowa architektury instytucjonalnej UE oznaczały dla Szwajcarii i oznaczają do dzisiaj nowe wyzwania. Takim wyzwaniem jest na chwilę obecną totalnie wyczerpany potencjał strategii bilateralizmu i – będący jego skutkiem – pewien uszczerbek w zakresie podstawowego kanonu polityki Szwajcarii, jakim była i jest jej suwerenność w sensie prawnomiędzynarodowym.

Jedną z wielkich słabości bilateralizmu okazał się brak skutecznego mechanizmu aktualizacji umów, co powoduje, że stale podtrzymywany być musi proces negocjacyjny. Jest to niezbędne zarówno w odniesieniu do umów bilateralnych pozostających w mocy, jak i nowo negocjowanych. Tym samym model rozwoju stosunków oparty na umowach bilateralnych wiąże się z potrzebą funkcjonowania wspólnych komitetów, składających się z przedstawicieli obu stron.

Odejście od klarownie sformułowanego celu członkostwa w UE przyniosło skutek negatywny, a jest nim osłabienie dotychczasowej dynamiki bilateralizmu i w istocie nieodzowność rekonstrukcji szwajcarskiej polityki wobec UE. Potrzebnych było kilka lat, nim przebiła się teza, że utrzymanie *status quo* w zakresie bilateralizmu, zwłaszcza w świetle blokady nowych umów bilateralnych, nie będzie możliwe w dalszej perspektywie. Dlatego Szwajcaria, poczynając od 2013 r., jednoznacznie wkroczyła na drogę zasadniczej przebudowy polityki integracyjnej, chociaż formalnie utrzymuje bilateralizm jako podstawę rozwoju stosunków z UE. Rekonstrukcję polityki bilateralizmu rząd szwajcarski zapowiedział na konferencji prasowej w Bernie 18 grudnia 2013 r., gdzie podkreślił, że jest to nieodzowne dla podtrzymania dotychczasowego kursu polityki integracyjnej¹⁸.

¹⁸ Zob.: *Den bilateralen Weg erneuern, um ihn zu erhalten*, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/den-bilateralen-weg-erneuern-um-ihn-zu-erhalten-1.18207446> [dostęp 15.08.2015].

3. Strategie przełamania impasu: zmodyfikowany bilateralizm, stowarzyszenie czy członkostwo w UE?

Stanowisko UE wskazujące drogę rozwiązania kwestii utrudniających rozwój współpracy ze Szwajcarią znane jest stronie szwajcarskiej co najmniej od 2008 r. Jego istotą jest propozycja stworzenia nowych instytucjonalnych rozwiązań, gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie umów bilateralnych zawartych w przeszłości, jak i tych, które będą zawarte. Další rozwój stosunków ze Szwajcarią wymaga w ocenie Komisji Europejskiej przekształceń w zakresie podstawowego kanonu kształtowania relacji, jakim są umowy sektorowe, przez wbudowanie do tego systemu trzech następujących elementów: mechanizmu implementacji przez Szwajcarię dorobku prawnego UE pozwalającego na aktualizację umów odpowiednio do rozwoju wspólnotowego dorobku prawnego, zagwarantowanie jednolitej wykładni i nadzoru przestrzegania prawa przyjętego jako zapisy umów oraz zdefiniowanie procedur rozstrzygania sporów przez niezależną instytucję arbitralną. Podstawą stanowiska UE jest ocena, że odmienny, a w istocie uprzywilejowany status Szwajcarii w stosunkach z UE oraz EOG, nie znajduje uzasadnienia, gdyż jako podmiot będący (podobnie jak inne kraje) uczestnikiem rynku wewnętrznego Szwajcarii winna podlegać przyjętym przez wszystkich jego uczestników regułom. UE zgłosiła pod adresem Szwajcarii postulat pełnej implementacji odnoszącego się do negocjowanych umów bilateralnych dorobku prawnego oraz jego nowelizacji¹⁹. Potwierdził to przebieg rozmów, które w lipcu 2010 r. w Brukseli przeprowadziła prezydent Konfederacji Szwajcarskiej Doris Leuthardt²⁰. Zdecydowano wówczas o powołaniu szwajcarsko-unijnego zespołu ekspertów, któremu postawiono zadanie wypracowania rozwiązań w zakresie współpracy instytucjonalnej²¹. Newralgiczna już wówczas była kwestia stworzenia mechanizmu definiującego warunki implementacji nowo tworzonego prawa wspólnotowego, powołania instytucji niezależnego nadzoru nad jego przestrzeganiem oraz opracowania procedur rozwiązywania sporów. Szwajcarii widziała w pracy tego zespołu szansę przekonania Komisji Europejskiej do zawarcia tzw. umowy ramowej według koncepcji Berna, a zatem służącej lepszemu administrowaniu umowami. UE nie była jednak gotowa do realizacji takiej wizji umowy ramowej, gdyż uznała, że pod uwagę może być brana jedynie umowa analogiczna do porozumień EOG.

¹⁹ Center for Security Studies, ETH Zürich, „CSS Analysen zur Sicherheitspolitik”, Dezember 2011, nr 106, s. 2.

²⁰ U. Geiser, *Ungewissheit über künftige Beziehungen zur EU*, „Swissinfo“, 16 August 2010.

²¹ Ibidem.

W sierpniu 2010 r. rząd Szwajcarii odbył specjalne posiedzenie poświęcone perspektywom polityki integracyjnej. W ogłoszonym po posiedzeniu komunikacie, a następnie w rządowym raporcie z 17 września 2010 r., przedstawiono stanowisko, że mimo trudności w finalizowaniu nowych umów sektorowych z UE Szwajcaria podtrzymuje dotychczasową politykę wobec UE, w tym strategię umów bilateralnych²². Rząd dał wyraz przekonaniu, że strategia bilateralizmu jest nadal skutecznym instrumentem polityki integracyjnej w układzie zewnętrznym, a także cieszy się znaczącym poparciem obywateli Szwajcarii. Trudności w realizacji tej strategii – jak podkreślono – są konsekwencją stanowiska UE, która zdecydowanie domaga się implementacji przez Szwajcarię dorobku prawnego UE obejmującego obszary negocjowanych umów bilateralnych oraz odnośnych regulacji prawnych po zawarciu umów. Niejako w odpowiedzi stanowisko UE wyartykułowała wiceprzewodnicząca KE, Viviane Reding, podczas pobytu w Szwajcarii w listopadzie 2010 r., gdzie stwierdziła, że umowy bilateralne są w istocie przestarzałą i nieprzydatną już formą stosunków Szwajcarii i UE, zwłaszcza z uwagi na będącą rezultatem Traktatu z Lizbony dynamikę integracji. Niedługo potem zasadnicze stanowisko UE w sprawie rozwoju relacji ze Szwajcarią ujęto w dokumencie przyjętym w grudniu 2010 r. na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich²³. W ten sposób potencjał polityki integracyjnej opartej na umowach bilateralnych z tzw. autonomiczną implementacją prawa wspólnotowego już wówczas wydawał się być zasadniczo wyczerpany. Wskazywały na to w głównej mierze utrzymujące się trudności z zawarciem nowych umów dwustronnych, ale także ciągle nierozwiązany szwajcarsko-unijny spór w sprawie przywilejów podatkowych dla holdingów oraz napięcia w stosunkach Szwajcarii ze społecznością międzynarodową, będące skutkiem niekompatybilnej ze standardami OECD szwajcarskiej tajemnicy bankowej. W pewnym stopniu była to także konsekwencja relatywnego spadku znaczenia stosunków z Konfederacją Szwajcarską w całokształcie relacji zewnętrznych UE i nowych uwarunkowań powstałych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony.

Z uwagi na wewnętrzne uwarunkowania Szwajcaria nie była gotowa na przyjęcie proponowanego przez Komisję Europejską sposobu wyjścia z impasu mimo utrzymującej się blokady w zawieraniu nowych umów

²² Bundesrat setzt im Verhältnis zur EU auf Kontinuität und führt den bilateralen Weg fort; <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/recent/media/single.html?id=34656> [dostęp 15.08.2015].

²³ Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/foraff/118466.pdf [dostęp 15.08.2015].

i tym samym braku dostępu do nowych, ważnych dla gospodarczych interesów Szwajcarii, obszarów rynku wewnętrznego UE. Prowadzone rozmowy podczas spotkań przedstawicieli obu stron wykazały jedynie, jak dalece rozbieżne są stanowiska i oczekiwania. Obecnie pewne nadzieje na kompromis wiązać należy z rozpoczętymi w 2014 r. negocjacjami ramowej umowy instytucjonalnej²⁴. W ocenie rządu w Bernie szczególne stosunki UE i Szwajcarii determinują wspólne interesy, w tym potrzebę rozwiązywania specyficznych problemów w wielu ważnych dla obu stron dziedzinach współpracy. Płaszczyznę ku temu tworzą sektorowe umowy bilateralne, które w przekonaniu rządu szwajcarskiego również obecnie są najlepszym sposobem osiągnięcia koniecznej konwergencji w relacjach Konfederacji Szwajcarskiej i Unii Europejskiej. Dalsza realizacja strategii bilateralizmu wymaga w ocenie rządu szwajcarskiego uwzględniania podstawowych przesłanek, którymi są:

- wzajemność w respektowaniu suwerenności i instytucjonalnych rozwiązań obu stron, przy nieodzownym uznaniu konstytucyjnych procedur decyzyjnych Szwajcarii, co oznacza w istocie odrzucenie automatycznego przejmowania prawa UE,
- instytucjonalne wsparcie bilateralizmu,
- zagwarantowanie równowagi interesów obu stron, w szczególności przez zapobieganie powstawaniu barier w dostępie do rynku.

Podtrzymanie współpracy, a zwłaszcza jej dalsze rozszerzenie, wymaga zawarcia nowych umów bilateralnych w ponad 20 obszarach. Rząd szwajcarski podtrzymuje strategię bilateralizmu, ponieważ dobrze służy rozwojowi współpracy i interesom Szwajcarii, ale szczególnie istotny jest tutaj fakt, że strategia ta cieszy się poparciem dużej części elektoratu. Za jej kontynuacją opowiadają się środowiska i organizacje gospodarcze, które oczekują na nowe porozumienia ułatwiające dostęp do segmentów rynku wewnętrznego UE, które nie zostały objęte dotychczasowymi umowami. Takie podejście oznacza trwanie na dotychczasowych pozycjach i tym samym przedłużanie się impasu w stosunkach szwajcarsko-unijnych, co potwierdzają fakty i dokumenty. W przyjętej 16 grudnia 2014 r. ocenie współpracy ze Szwajcarią Rada UE uznała, że dotychczasowy system sektorowych umów bilateralnych wyczerpał swój potencjał i dlatego winien być poddany restrukturyzacji. W istocie oznacza to podtrzymanie negatywnego stanowiska wobec możliwości kontynuowania polityki rozwoju stosunków w oparciu o dotychczasowy model sektorowych umów bilateralnych z jednoczesnym

²⁴ Zob.: *Negotiating mandate for an EU-Switzerland institutional framework agreement*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/142503.pdf [dostęp 15.08.2015].

postulatem jego ukierunkowanej modyfikacji. W dokumencie podkreślono, że bez ustanowienia tzw. rozwiązań instytucjonalnych dalsza rozbudowa umów bilateralnych prowadziłaby do powstawania zagrożeń integralności europejskiego rynku wewnętrznego, jak i bezpieczeństwa prawnego. Zawarcie dalszych umów dopuszczających Szwajcarię do nowych sektorów rynku wewnętrznego uzależniono od ustanowienia mechanizmu automatycznego przyjmowania stale rozwijającego się prawa UE. Ten zaś winien mieć zastosowanie zarówno w odniesieniu do umów już zawartych, jak i zawieranych w przyszłości. Chodzi zarówno o możliwość aktualizowania umów odpowiednio do rozwijającego się prawa UE, niezależne nadzorowanie ich implementacji, jak i stworzenie mechanizmu rozstrzygania sporów przez niezależne gremium arbitrażowe. W całości zmiany winny oznaczać stworzenie systemu analogicznego do istniejącego w ramach EOG. Prowadzone rozmowy i kontakty przedstawicieli obu stron przez długi czas wykazywały jedynie, jak dalece rozbieżne są stanowiska i oczekiwania. Pewne nadzieje na kompromis wiązać należy z rozpoczętymi w maju w 2014 r. negocjacjami w sprawach instytucjonalnych, których celem jest rozwiązanie wspomnianych problemów.

Trwający impas pogłębiały zakłócenia w realizacji umowy o swobodzie przepływu osób. Pod adresem Szwajcarii zgłoszono już w 2012 r. krytyczne uwagi dotyczące ponownego wprowadzenia kontyngentów naruszających swobodę przepływu osób. Ponadto Szwajcaria ciągle utrzymuje, wbrew zasadom konkurencji i dające przywileje holdingom, kantonalne regulacje podatkowe, co było przyczyną tzw. sporu podatkowego między UE i Szwajcarią²⁵. W dokumencie Rady Europejskiej z końca 2014 r. podkreślono, że UE podtrzymuje negatywne stanowisko Rady z czerwca 2014 r. odnośnie do wniosku Szwajcarii o renegowację umowy bilateralnej z 1999 r. w sprawie swobody przepływu osób.

W uzasadnieniu podkreślono, że swoboda przepływu osób stanowi jeden z filarów polityki europejskiej, a rynek wewnętrzny i jego cztery swobody są niepodzielne. Dalej Rada wyraziła ocenę, że planowana implementacja wyniku referendum może prowadzić do podważenia podstaw relacji UE i Szwajcarii, którymi są umowy znane jako Bilateralne I, oraz nasuwać wątpliwości co do udziału Szwajcarii w strefie Schengen, jak i niektórych programach UE. Ponadto Rada, przyjmując do wiadomości zarówno wynik głosowania w ramach inicjatywy ludowej pod hasłem „Przeciwko masowej imigracji”, jak i przedstawioną w czerwcu 2014 r. przez rząd

²⁵ Zob.: S.C. Kozłowski, *Konfederacja Szwajcarska a proces integracji europejskiej: Kontrowersje między Bernem i Brukselą, dot. reżymów podatkowych*, „Studia Europejskie” 2009, nr 2.

Szwajcarii koncepcję jego implementacji, zastrzegła sobie prawo przerwania negocjacji ramowej umowy instytucjonalnej oraz innych negocjacji w sprawach dostępu do rynku wewnętrznego, gdyby sytuacja przybierała negatywny kierunek rozwoju.

W sytuacji utrzymującego się impasu i braku możliwości zawierania przez Szwajcarię nowych umów, polityczne założenie polityki zagranicznej o współkształtowaniu za pośrednictwem strategii bilateralizmu relacji z UE bez konieczności cedowania części suwerenności na rzecz Wspólnoty, co ma miejsce w przypadku państw członkowskich, staje się bezprzedmiotowe. Jednocześnie oczywiste jest, że nie może być na dłuższą metę brany pod uwagę wariant implementacji przez Szwajcarię dorobku prawnego UE bez wpływu na jego kształt, bo w istocie oznaczałoby to utratę rzeczony suwerenności i tzw. członkostwo *de facto*. Jedynym rozsądnym wyjściem z tej trudnej sytuacji, jak uważa Wolf Linder, pozostawałoby członkostwo w UE, które wprowadziłby czyni koniecznym przejście całości *acquis communautaire*, ale jednocześnie gwarantuje możliwość wpływu na jego rozwój. Do analogicznego wniosku doszła ostatnio także była wieloletnia minister spraw zagranicznych Szwajcarii, M. Calmy-Rey, która jako optymalne rozwiązanie dla Szwajcarii widzi dyskutowane w przeszłości tzw. członkostwo *light*, dające Szwajcarii jako państwu pełną integrację z UE, jednak bez przyjmowania wspólnej waluty i przyłączania się do strefy euro²⁶. Niektórzy obserwatorzy, m.in. szwajcarski prawnik Jean Russotto, sugerowali rozszerzenie form powiązań, w tym podjęcie próby stowarzyszenia z UE, w ramach którego możliwe byłoby rozwiązanie zarówno kluczowych kwestii instytucjonalnych postulowanych przez Komisję Europejską, jak i odblokowanie drogi do nowych umów bilateralnych. Jednak wszystko to pozostaje jedynie teorią, i to tak długo, jak długo nie istnieje szansa akceptacji członkostwa czy stowarzyszenia przez suwerena w referendum. Rozpoczęte w maju 2014 r. negocjacje odzwierciedlają istotne przewartościowania, jakie dokonały się po stronie rządu Szwajcarii, jednak ich założeniem jest utrzymanie strategii bilateralizmu jako podstawy dalszego rozwoju stosunków z UE, nawet jeśli niezbędne będzie dokonanie jego rekonstrukcji.

Jak wspomniano na wstępie, impas w stosunkach Szwajcaria–UE dodatkowo pogłębił wynik referendum z 9 lutego 2014 r. przeprowadzonego w ramach inicjatywy obywatelskiej pod hasłem „Przeciw masowej imigra-

²⁶ M. Calmy-Rey przedstawiła zalecenie wdrożenia negocjacji w sprawie członkostwa Szwajcarii w UE w książce zatytułowanej *Die Schweiz, die ich uns wünsche* opublikowanej w lutym 2014 r. Zob.: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/calmy-rey-empfehl-ueber-handlungen-ueber-eu-beitritt-1.18234362> [dostęp 15.08.2015].

cji”. Pod adresem Szwajcarii zgłoszono już w 2012 r. krytyczne uwagi dotyczące ponownego wprowadzenia kontyngentów naruszających swobodę przepływu osób²⁷. W dokumencie Rady Europejskiej z końca 2014 r. podkreślono, że UE przyjmuje do wiadomości wynik głosowania w ramach inicjatywy ludowej pod hasłem „Przeciw masowej imigracji”, jak i przedstawioną w czerwcu 2014 r. przez rząd Szwajcarii koncepcję jego implementacji. Jednocześnie potrzymane zostało negatywne stanowisko Rady z czerwca 2014 r. odnośnie do wniosku Szwajcarii o renegocjację umowy bilateralnej z 1999 r. w sprawie swobody przepływu osób. Rada oceniła, że planowana implementacja wyniku referendum może prowadzić do podważenia podstaw relacji UE i Szwajcarii, którymi są umowy znane jako Bilateralne I, oraz nasuwać wątpliwości co do udziału Szwajcarii w strefie Schengen, jak i niektórych programach UE. Ponadto Rada zastrzegła sobie prawo przerwania negocjacji ramowej umowy instytucjonalnej oraz innych negocjacji w sprawach dostępu do rynku wewnętrznego, gdyby sytuacja przybrała negatywny kierunek rozwoju.

Konkluzje

Z powodu przedłużającego się kryzysu zadłużeniowego w UE rząd w Bernie zyskał na czasie, niemniej jednak jego pole manewru w dyskusji z Unią na temat rozwiązania problemów będących przyczyną impasu bilateralizmu stale się zawężało. W Brukseli dominuje bowiem stanowisko kwalifikujące umowy bilateralne jako przestarzałą formę rozwoju stosunków²⁸, nieprzydatną zwłaszcza ze względu na dynamikę integracji, która jest rezultatem Traktatu z Lizbony²⁹. Ograniczenia bilateralizmu stały się na przestrzeni ostatnich lat bardziej wyraziste i doprowadziły do obecnego impasu. Jednocześnie jedyna realna alternatywa – członkostwo w UE – straciła z punktu widzenia Szwajcarów wiele na atrakcyjności, m.in. z powodu kryzysu finansowego w Europie. Trudności w strefie euro wykorzystują przeciwnicy akcesji, tym bardziej że również koła gospodarcze pozostawały wstrzemięźliwe wobec projektów integracyjnych, co oddało perspektywę powrotu do debaty w sprawie członkostwa. Mimo roz-

²⁷ Stanowisko Rady UE przekazane zostało oficjalnie zarówno stronie szwajcarskiej w liście przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso do prezydenta Konfederacji Szwajcarskiej Eveliny Widmer-Schlumpf z 21 grudnia 2012 r., jak i w komunikacie prasowym Delegatury UE w Bernie z 11 stycznia 2013 r.

²⁸ P. Winkler, *EU – Mitgliedsstaaten beraten Positionspapier zur Schweiz*, „Neue Zürcher Zeitung”, 6.11.2010.

²⁹ S. Gemperli, *Einmal ausgehandelt, schon wieder veraltet*, „Neue Zürcher Zeitung”, 13.11.2010.

poczętych negocjacji ciągle istnieje duży potencjał narastania trudności w stosunkach Szwajcarii i UE, co dobitnie wykazał, zaskakujący także dla rządu w Bernie, wynik referendum z 9 lutego 2014 r. Jednocześnie pogłębia się strukturalna zależność Szwajcarii od Unii Europejskiej, w tym zależność szwajcarskich firm od dostępu do rynku wewnętrznego UE. Członkostwo w UE nie stoi dzisiaj na porządku dziennym polityki szwajcarskiej, ale jest nim kwestia zasadniczych przekształceń polityki bilateralizmu, które oznaczać muszą przełamanie impasu i tym samym wyznaczą początek nowego etapu w stosunkach Konfederacji Szwajcarskiej i Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Bundesrat setzt im Verhältnis zur EU auf Kontinuität und führt den bilateralen Weg fort*; <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/recent/media/single.html?id=34656> [dostęp 15.08.2015].
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, *Die Entstehung der EFTA*, http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/9a3f9dd8-c9c5-449f-934f-577249c71e0a/publishable_de.pdf [dostęp 15.08.2015].
- Europabericht 2006, <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/6815.pdf> [dostęp 15.08.2015].
- Negotiating mandate for an EU-Switzerland institutional framework agreement*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/142503.pdf [dostęp 15.08.2015].
- Revision of the Agreement on the Free Movement of Persons*, <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/eu/fza/personenfreizuegigkeit/umsetz-mei/20140704-schreiben-gam.pdf> [dostęp 15.08.2015].
- Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern 3060. ALLGEMEINE ANGELEGENHEITEN Tagung des Rates Brüssel, den 14. Dezember 2010*; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/118466.pdf [dostęp 15.08.2015].
- Die Schweiz will den OECD-Standard bei der Amtshilfe in Steuersachen übernehmen*, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=25863> [dostęp 15.08.2015].
- Calliess Ch., *Die Privilegierte Partnerschaft der Schweiz als Modell für die Erweiterungsfrage der EU; Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. 61*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2008.
- Calmy-Rey M., *Die Schweiz, die ich uns wünsche*, Nagel & Kimche, Monachium 2014.

- Die Schweiz in Europa zwischen politischem Alleingang und wirtschaftlicher Integration*, Europa Forum Luzern, Marz 2009.
- „CSS Analysen zur Sicherheitspolitik” Center for Security Studies, ETH Zürich, nr 106, Dezember 2011.
- European Integration without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives*, Badia Fiesolana 2009.
- Geiser U., *Ungewissheit über künftige Beziehungen zur EU*, Swissinfo, 16. August 2010.
- Gemperli S., *Einmal ausgehandelt, schon wieder veraltet*, „Neue Zürcher Zeitung”, 13.11.2010.
- Kozłowski S.C., *Konfederacja Szwajcarska a proces integracji europejskiej: Kontrowersje między Bernem i Brukselą, dot. reżymów podatkowych*, Studia Europejskie, Nr 2/2009.
- Kozłowski S., *Strategia bilateralizmu w polityce Konfederacji Szwajcarskiej wobec Unii Europejskiej*, Studia Europejskie nr 4/2010, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2010_kozlowski.pdf [dostęp 15.08.2015].
- Linder W., *Es geht uns gut*. NZZ am Sonntag 27.12.2009.
- Maiani F., *Legal Europeanization as a Legal Transformation: Some Insights from Swiss "Outer Europe"*, [w:] EUI Working Papers MWP 2009/10, Max Weber Programme.
- Schlaefli S., *Wieviel EU-Recht steckt in Schweizer Gesetzen?*, http://www.ethlife.ethz.ch/archive_articles/121206_eur_rechtsanpassung_sch [dostęp 15.08.2015].
- Schwok R., *What strategies to overcome the current impasse between Switzerland and the European Union?*, <http://www.etudes-europeennes.eu/accueil/what-strategies-to-overcome-the-current-impasse-between-switzerland-and-the-european-union.html> [dostęp 15.08.2015].
- Vahl M. N.Grolimund, *Integration Without Membership*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2006.
- Roth P., *Der Steuerstreit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union*, http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/matteotti/team/assistenz/roth/DER_STEUERSTREIT_ZWISCHEN_DER_SCHWEIZ.pdf [dostęp 15.08.2015].
- Den bilateralen Weg erneuern, um ihn zu erhalten*, „Neue Zürcher Zeitung“, 19.12.2013 r., <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/den-bilateralen-weg-erneuern-um-ihn-zu-erhalten-1.18207446> [dostęp 15.08.2015].
- Tomczyk M. *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2013.
- Winkler P., *EU – Mitgliedsstaaten beraten Positionspapier zur Schweiz*, „Neue Zürcher Zeitung”, 6.11.2010.

Słowa kluczowe: Szwajcaria, Unia Europejska, stosunki międzynarodowe, Europejski Obszar Gospodarczy

Key words: Switzerland, European Union, international relations, European Economic Area

Abstract

The Evolution of the Relations Between the Swiss Confederation and the European Union: The Stalled Strategy of Bilateralism

Switzerland is not a member of the European Union and does not belong to the European Economic Area (EEA). Nevertheless, the relation between Switzerland and the EU reached such a high intensity and extent of interconnections, that they are sometimes called integration without membership, quasi-membership in the EU, or privileged partnership. In practice there is a wide access of Switzerland to the EU internal market, the EU's research and development programs, as well as membership of the Schengen Agreement and participation in European initiatives and trans-border cooperation. This is the result of the policy of bilateralism by Switzerland and the EU. The problem is that since 2008 one can clearly see there is in the relations between Switzerland and EU an obvious impasse and in fact the policy of bilateralism can't be continued. The author of this article try to explain what are the risen and haw both Switzerland and EU trying to find the way out.