

Agnieszka NITSZKE 

Uniwersytet Jagielloński

[agnieszka.nitszke@uj.edu.pl](mailto:agnieszka.nitszke@uj.edu.pl)

# ANTYEUROPEJSKI WYMIAR REFERENDÓW SZWAJCARSKICH

## CASUS SZWAJCARSKIEJ PARTII LUDOWEJ

**ABSTRACT** **The Anti-European Dimension of the Swiss Referenda: The Case of the Swiss People's Party**

The aim of the article is to analyze the impact of referenda on the increase in the popularity of anti-European sentiments in Switzerland on the example of the activity, in particular during selected referendum campaigns, of the Swiss People's Party (Schweizerische Volkspartei, SVP). Two research hypotheses will be examined in the article: leading – H1: The Swiss People's Party uses anti-European slogans to build its position on the political scene; and auxiliary – H2: the Swiss anti-European narrative is primarily related to migration issues. In order to verify or falsify the hypotheses, the following research questions were posed: Q1: Which dimensions of Europeanization arouse the greatest controversy and political disputes in Switzerland?; Q2: What are the programmatic and organizational specifics of the Swiss People's Party?; Q3: What means does the Swiss People's Party use in referendum campaigns?; Q4: Are there, and if so, what, specific features of the Swiss anti-European narrative? The answers to the research questions will be contained in the following parts of the text. In the summary, research hypotheses will be resolved and conclusions will be presented.

**Keywords:** Switzerland, Swiss People's Party, Europeanization, referendum

**Słowa kluczowe:** Szwajcaria, Szwajcarska Partia Ludowa, europeizacja, referendum

## WSTĘP

Współczesna demokracja, zwłaszcza przedstawicielska, opiera się na partiach politycznych. Przypadek Szwajcarii, mimo że państwo to jest kojarzone z demokracją bezpośrednią, nie odbiega od tego modelu. Co więcej, instrumenty demokracji bezpośredniej, w tym referenda, są wykorzystywane w bieżącej grze politycznej i partyjnej. Szwajcarska scena polityczna oraz system partyjny opierają się na specyficznych zasadach, zmuszających partie polityczne do kooperacji w ramach systemu konsensualnego, co nie oznacza bynajmniej braku podziałów i polaryzacji. Te trudne do pogodzenia tendencje, czyli z jednej strony konieczność współpracy partii i częściowy zanik naturalnego podziału na rząd i opozycję, a z drugiej walka o głosy wyborców sprawiają, że partie muszą znajdować inne niż w większości państw pola rywalizacji. Celem artykułu jest przeanalizowanie wpływu referendów na wzrost popularności nastrojów antyeuropejskich w Szwajcarii na przykładzie aktywności, w szczególności w trakcie wybranych kampanii referendalnych Szwajcarskiej Partii Ludowej (Schweizerische Volkspartei, SVP). Zakres czasowy badania obejmuje lata 1992-2020. Do analizy zostały wybrane kampanie referendalne, których przedmiot dotyczył relacji Szwajcarii z Unią Europejską (UE). W artykule zbadane zostaną dwie hipotezy badawcze: wiodąca – Szwajcarska Partia Ludowa wykorzystuje antyeuropejskie hasła do budowania swojej pozycji na scenie politycznej; oraz pomocnicza – **H2**: szwajcarska narracja antyeuropejska jest związana przede wszystkim z kwestiami imigracyjnymi. W celu weryfikacji lub falsyfikacji hipotez postawiono następujące pytania badawcze: **P1**: które wymiary europeizacji budzą w Szwajcarii największe kontrowersje i spory polityczne?; **P2**: na czym polega specyfika programowa i organizacyjna Szwajcarskiej Partii Ludowej?; **P3**: jakich środków Szwajcarska Partia Ludowa używa w kampaniach referendalnych?; **P4**: czy istnieją, a jeśli tak, to jakie, cechy specyficzne szwajcarskiej narracji antyeuropejskiej? Odpowiedzi na pytania badawcze będą zawarte w kolejnych częściach tekstu poświęconych poniższym kwestiom: przedstawieniu głównych nurtów europeizacji, analizie programu, struktury organizacyjnej oraz pozycji w szwajcarskim systemie politycznym Szwajcarskiej Partii Ludowej, przedstawieniu wybranych do badania kampanii referendalnych i na końcu rozważaniom nad charakterem i specyfiką antyeuropejskich narracji. Rozstrzygnięcie hipotez badawczych oraz przedstawienie wniosków znajdą się w podsumowaniu. Opracowanie powstało na podstawie metod jakościowych charakterystycznych dla nauk społecznych, przede wszystkim metody instytucjonalno-prawnej, analizy treści oraz systemowej. Wykorzystana została również metoda komparatystyczna. Bazę bibliograficzną artykułu tworzą głównie materiały źródłowe, w tym programy SVP oraz dokumenty z kampanii referendalnych, a także opracowania – monografie i artykuły naukowe poświęcone analizowanej tematyce.

RAMY TEORETYCZNE BADANIA – EUROPEIZACJA<sup>1</sup>

Kontekst teoretyczny z uwzględnieniem perspektywy europeizacji ma w przypadku analizy popularności narracji antyeuropejskiej w Szwajcarii szczególne znaczenie, bowiem oś sporu politycznego i linia argumentacyjna wykorzystywana przez będącą przedmiotem badania Szwajcarską Partię Ludową odnoszą się bezpośrednio do relacji Szwajcarii z UE. Szwajcaria nie jest członkiem Unii Europejskiej, co nie oznacza, że procesy europeizacji nie dotyczą tego państwa. Europeizacja może być rozważana zarówno w odniesieniu do państw członkowskich Unii, jak również innych, które zinternalizowały normy, zasady i wartości europejskie. Z tego względu należy odróżnić europeizację kulturową mającą szerszy zakres od europeizacji normatywnej, odnoszącej się *stricte* do norm i wartości Unii. W przypadku Szwajcarii zastosowanie znajduje zarówno jeden, jak i drugi typ europeizacji z uwagi na ścisłe relacje między tym państwem a Unią Europejską sformalizowane licznymi umowami nakładającymi na Szwajcarię obowiązek implementacji znacznej części prawa unijnego.

Termin „europeizacja” doczekał się licznych definicji. Jedną z pierwszych prób opisanie tego fenomenu podjął Robert Ladrech, który w 1994 roku określił europeizację jako *proces stopniowej reorientacji kierunku i kształtu polityki do tego stopnia, że dynamika polityczna i gospodarcza Wspólnot staje się częścią logiki organizacyjnej polityki krajowej i jej kształtowania*<sup>2</sup>. Tak definiowana europeizacja ma częściowe zastosowanie w przypadku Szwajcarii, gdyż normy będące rezultatem decyzji zapadających na poziomie Wspólnot w wyniku zacieśniania relacji umownych pomiędzy Szwajcarią a Unią stają się częścią nie tylko „logiki” organizacyjnej państwa, ale mają bezpośrednie przełożenie na system prawa. Z kolei włoski badacz Claudio Radaelli uznał, że *Europeizacja odnosi się do procesów (a) budowania (b) dyfuzji i (c) instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych reguł, procedur, paradygmatów polityki, stylów, „sposobów robienia rzeczy” i wspólnych przekonań i norm, które są po raz pierwszy zdefiniowane i skonsolidowane w procesie podejmowania decyzji w UE, a następnie włączone w logikę dyskursu krajowego, tożsamości, struktur politycznych i polityk publicznych*<sup>3</sup>. Wszystkie kwestie, które były poddawane pod głosowania w referendach analizowanych w artykule, dotyczyły włączania do szwajcarskiego systemu prawa norm wypracowanych wcześniej na poziomie UE przez unijne instytucje bez udziału w tym procesie przedstawicieli Szwajcarii, a zatem mogły być postrzegane jako normy zewnętrzne, co przez niektóre podmioty w tym

<sup>1</sup> Odwróceniem procesu europeizacji jest deeeuropeizacja. W ostatnich latach jest to fenomen, który w związku z wzrostem poparcia społecznego i znaczenia politycznego partii eurosceptycznych w wielu państwach członkowskich UE, co niejednokrotnie przekłada się na politykę poszczególnych państw, jest coraz częściej poddawany badaniom. Z uwagi na charakter niniejszego opracowania i jego ramy kwestie te nie będą w artykule analizowane.

<sup>2</sup> R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32, no. 1, s. 17.

<sup>3</sup> C. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*, red. K. Featherstone, C. Radaelli, Oxford 2003, s. 30.

kraju było instrumentalnie wykorzystywane i przedstawiane jako narzucanie określonych zasad. Z kolei Johan P. Olsen, w wymownie zatytułowanym artykule *The Many Faces of Europeanization*, zwraca uwagę na wieloaspektowość tego zjawiska. Wskazuje, że należy je rozpatrywać na kilku płaszczyznach: centralnej, rozumianej jako ponadnarodowa penetracja krajowych systemów rządzenia i zachodzących w nich procesów przystosowawczych; rozwoju instytucji na poziomie europejskim; tworzenia politycznego projektu integracji europejskiej; zmian poza granicami UE mających miejsce w procesie rozszerzenia geograficznego Unii; przenoszenia form organizacji politycznej do państw i innych organizacji<sup>4</sup>. W ten sposób łączy europeizację rozumianą jako proces wewnętrznych dostosowań w ramach Unii Europejskiej z podejściem zewnętrznym, nakierowanym na tworzenie pewnych wzorów norm, wartości oraz modeli instytucjonalnych charakterystycznych dla samej Unii i jej państw członkowskich, a przyjmowanych, lub nawet szerzej – internalizowanych, przez państwa lub całe organizacje współpracujące z Unią. Przypadek Szwajcarii jest wyjątkowy, ponieważ kraj ten, nie należąc do UE, przyjął znaczącą część dorobku prawnego tej organizacji, zwłaszcza w sferze gospodarczej, a zatem europeizacja odbywa się tutaj na kilku płaszczyznach. Doszło bowiem do penetracji krajowego systemu prawnego, przy czym był to proces implementacji norm zewnętrznych<sup>5</sup>. Należy jednak wziąć pod uwagę poziom zbliżenia systemów prawnych UE i Szwajcarii oraz norm i wartości, na których są one zbudowane. To zdecydowanie odróżnia proces europeizacji Szwajcarii od innych państw trzecich wchodzących w bliższe relacje z UE. W relacjach ze Szwajcarią UE nie ma pozycji nadrzędnej w sferze aksjologicznej czy normatywnej, zatem nie występuje w roli mocarstwa normatywnego, co jest cechą większości relacji Unii z państwami trzecimi<sup>6</sup>.

Uzupełnieniem rozważań nad zjawiskiem europeizacji, a jednocześnie jednym z ciekawszych konceptów znajdujących zastosowanie w badaniach relacji UE z Szwajcarią, może być model Jamesa Caporaso, który wskazuje, że europeizacja implikuje zmianę zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, a więc zachodzić może europeizacja odgórna (ang. *top-down*) bądź oddolna (ang. *bottom-up*)<sup>7</sup>. W tym modelu wyraźnie widać wzajemne wpływy między uczestnikami procesu europeizacji, a posługując się cybernetycznym modelem systemu politycznego Davida Eastona<sup>8</sup>, można opisać tę sytuację jako sprzężenie zwrotne będące efektem swoistej konwersji wewnątrzsystemowej

<sup>4</sup> J.P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 5, s. 921-952.

<sup>5</sup> Dodatkowo europeizację można podzielić na dwa zasadnicze podtypy: wewnętrzną, czyli tworzenie i rozprzestrzenianie w ramach Unii pewnych norm i zachowań wśród państw członkowskich (oraz podmiotów działających na ich terytorium), oraz zewnętrzną, polegającą na przyjmowaniu tychże norm i zachowań przez państwa i podmioty trzecie; U. Beck, E. Grande, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009, s. 38.

<sup>6</sup> Zob. I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 2, s. 235-258; D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego”*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 45.

<sup>7</sup> J. Caporaso, *The Three Worlds of Regional Integration Theory*, [w:] *Europeanization: New Research Agenda*, red. P. Graziano, M.P. Vink, Basingstoke 2007, s. 27.

<sup>8</sup> D. Easton, *The Political System an Inquiry into the State of Political Science*, New York 1953, passim.

zachodzącej w relacjach między partnerami. I choć oryginalna koncepcja Caporaso dotyczyła relacji wewnątrzunijnych, to można ją aplikować do badań nad relacjami z innymi podmiotami, zwłaszcza w sytuacji ich względnej równości normatywnej, jak w przypadku Unii i Szwajcarii, gdzie Unia, decydując się na zaawansowane relacje umowne ze Szwajcarią, musi brać pod uwagę jej stanowisko, a przede wszystkim włączyć do własnego porządku prawnego normy regulujące te stosunki (np. pakiety umów Bilaterale).

Zaprezentowane powyżej rozważania definicyjno-teoretyczne dotyczące europeizacji koncentrują się wokół procesu integracji europejskiej, sprowadzając to zjawisko przede wszystkim do relacji wewnątrzunijnych, choć, jak zostało wskazane, przy pewnych modyfikacjach mogą one mieć zastosowanie do analizy relacji z podmiotami zewnętrznymi. W badaniach nad europeizacją w ostatnich latach pojawił się postulat, aby rozgraniczyć pojęcie europeizacji, która może mieć szerszy kontekst, od procesu dostosowawczego związanego z adaptacją norm i wartości unijnych. W tym kontekście pojawił się nowy termin dla określenia zawężonego do Unii użycia pojęcia europeizacji, a mianowicie UE-izacja. Trine Flockhart zauważa, że pojęcie europeizacji jest powszechnie stosowane do określenia relacji w ramach Unii Europejskiej, gdy tymczasem, jej zdaniem, europeizacja powinna być rozumiana dużo szerzej – jako proces historyczny i socjologiczny dotyczący norm i wartości europejskich w szerokim kontekście, także kulturowym, a nie tylko będący pochodną integracji europejskiej. Proponuje ona zatem, by dla zawężonego do UE opisu rzeczywistości stosować termin UE-izacja i w ten sposób wprowadzić jasne rozgraniczenie między dwoma fenomenami, które choć w wielu punktach są zbieżne, to wykazują szereg cech odmiennych<sup>9</sup>. Autorka nie bierze pod uwagę sytuacji pośrednich, a za taką należy uznać przypadek Szwajcarii<sup>10</sup>, gdzie poziom relacji umownych<sup>11</sup> jest tak wysoki, że Szwajcaria pod wieloma względami jest silniej zintegrowana z Unią niż niektóre państwa członkowskie, zwłaszcza w pierwszych latach po przystąpieniu do Unii.

<sup>9</sup> T. Flockhart, *Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, no 4, s. 787-810.

<sup>10</sup> Oprócz Szwajcarii takie podejście pośrednie łączące elementy europeizacji kulturowej z UE-izacją może mieć zastosowanie w analizie relacji UE z Norwegią, Islandią i Liechtensteinem. Te trzy państwa wspólnie z UE tworzą Europejski Obszar Gospodarczy, który stanowi bardzo zaawansowany proces integracyjny odpowiadający, zgodnie z typologią Béli Balassy, poziomowi wspólnego rynku (z pewnymi wyłączeniami); R. Orłowska, *Europejski Obszar Gospodarczy*, [w:] *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, red. taż, K. Żołądkiewicz, Warszawa 2012, s. 227-232.

<sup>11</sup> Bilaterale to potoczne określenie pakietów umów dwustronnych zawartych pomiędzy Szwajcarią i Unią Europejską. Pierwszy pakiet (Bilaterale I) został zawarty w 1999 roku i miał na celu uregulowanie pogłębionej integracji pomiędzy Unią i Szwajcarią po tym, jak w 1992 roku Szwajcarzy nie wyrazili zgody na przystąpienie ich kraju do EOG. Pakiet obejmował siedem umów dotyczących m.in. handlu artykułami rolnymi czy transportu. Drugi pakiet umów (Bilaterale II) został przyjęty w 2004 roku i poszerzał zakres współpracy o politykę ochrony środowiska, media, edukację, ale także kwestie związane ze zwalczaniem oszustw. Ważnym aspektem powiązany z pakietem Bilaterale II był swobodny przepływ osób (stowarzyszenie ze strefą Schengen) oraz pewne aspekty polityki azylowej. Więcej na temat umów dwustronnych UE–Szwajcaria zob. *Bilateral agreements Switzerland–EU*, Bern 2009, [online] [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/deca/dv/2203\\_07/2203\\_07en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deca/dv/2203_07/2203_07en.pdf), 22 X 2022.

## SZWAJCARSKA PARTIA LUDOWA – GENEZA I TOŻSAMOŚĆ PROGRAMOWA

Szwajcarska Partia Ludowa istnieje pod obecną nazwą od 1971 roku, kiedy to doszło do zjednoczenia Obywatelskiej Partii Rolników i Rzemieślników (Die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, BGB) z Partią Demokratyczną (Demokratische Partei, DP) kantonów Gryzonia i Glarus.

Początków istnienia partii należy jednak szukać w okresie międzywojennym. Wówczas powstała Berneńska Obywatelska Partia Rolników i Rzemieślników (Die Bernische Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei)<sup>12</sup>. Z czasem także w innych kantonach zaczęły powstawać ugrupowania o podobnym charakterze. Elementem łączącym wszystkie te inicjatywy było odniesienie w ich programach do popularnej wtedy doktryny agraryzmu. Podkreślano doniosłość społeczności lokalnych oraz wskazywano na szczególną rolę rolnictwa w ustroju gospodarczym kraju. Pierwsze dekady XX wieku to czas, kiedy także w Szwajcarii konflikt między rolnictwem a przemysłem zaczął wpływać na przemiany w systemie partyjnym<sup>13</sup>. W 1937 roku partie kantonalne zawarły porozumienie o współpracy na szczeblu federalnym. W ten sposób powstała Obywatelska Partia Rolników i Rzemieślników. Doktrynę agraryzmu przedstawiano jako trzecią drogę między kapitalizmem a socjalizmem. W sferze światopoglądowej partia odwoływała się do doktryny konserwatywnej<sup>14</sup>. Ta cecha programu może być uznana za stałą wartość, która także dzisiaj ma duże znaczenie w identyfikacji tego ugrupowania na szwajcarskiej scenie politycznej i definiuje jego stosunek do Unii Europejskiej.

Na przełomie lat 60. i 70. XX wieku istniejąca od kilkudziesięciu lat Partia Demokratyczna przechodziła kryzys tożsamości. Ta sytuacja sprawiła, że część organizacji kantonalnych podjęła decyzję o przyłączeniu się do Radykalno-Demokratycznej Partii Szwajcarii (fr. Parti radical-démocratique, PRD, wł. Partito Liberale-Radicale Svizzero, PLR), inne z kolei zdecydowały o zawiązaniu zinstytucjonalizowanej współpracy z BGB<sup>15</sup>. W ten sposób powstała Szwajcarska Partia Ludowa. W początkowym okresie jej aktywność skupiała się przede wszystkim w kantonach niemieckojęzycznych, gdzie stała się główną reprezentantką tamtejszej klasy średniej. SVP sama definiowała się jako partia środka odwołująca się w swoim programie do doktryny liberalnej, a nawet socjalliberalnej<sup>16</sup>. Śladem po ówczesnej tożsamości programowo-ideologicznej par-

<sup>12</sup> M. Jufer, *Die Bernische Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei 1918-1968*, [w:] *75 Jahre SVP Kanton*, red. M. Jufer, P. Anderegg, Bern 1993, s. 15.

<sup>13</sup> O wpływie podziałów socjopolitycznych na stabilność systemów partyjnych pisali S.M. Lipset i S. Rokkan. Więcej na ten temat zob. K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2004, s. 117-120.

<sup>14</sup> W. Baumann, P. Moser, *Bauern im Industriestaat Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918-1968*, Zürich 1999, s. 25-27.

<sup>15</sup> Oficjalna strona internetowa Partii Demokratycznej miasta Dietikon, *Relaunch der Demokratischen Partei*, [online] <http://www.dpdietikon.ch/de/relaunch/der/demokratischen/partei>, 11 X 2022.

<sup>16</sup> *Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich*, red. H. Kriesi i in., Zürich 2005, s. 64.



tii są francusko- czy włoskojęzyczne nazwy ugrupowania – fr. Union démocratique du centre (UDC), wł. Unione Democratica del Centro (UDC) – czyli Demokratyczna Unia Centrum<sup>17</sup>. SVP koncentrowała się głównie na kwestiach gospodarczych, starając się zapewnić przedsiębiorcom jak najkorzystniejsze warunki prowadzenia działalności. W programie SVP akcentowała także przywiązanie do jednego z fundamentów szwajcarskiej tożsamości państwowej, a mianowicie instrumentów demokracji bezpośredniej. Oprócz zbieżności programowej dodatkowym elementem, który skłonił BGB i DP do współpracy oraz utworzenia SVP, była nadzieja liderów na zwiększenie poparcia wyborczego i tym samym wpływu politycznego. Poparcie wyborcze dla BGB w okresie od 1947 roku do początku lat 70. XX wieku utrzymywało się na poziomie 11-12%, a dla DP w analogicznym okresie nie przekraczało 3%.

Tabela 1. Poparcie wyborcze dla BGB i DP w wyborach do Rady Narodu w latach 1947-1971

Wybory		1947	1951	1955	1959	1963	1967	1971
Poparcie w %	SVP	12,1	12,6	12,1	11,6	11,4	11	11,1
	PD	2,9	2,2	2,1	2,2	1,8	1,4	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej *Parties and Elections in Europe*, [online] <http://www.parties-and-elections.eu/>, 11 X 2022.

Tymczasem okazało się, że połączenie potencjałów partii nie tylko nie dało efektu synergii, ale aż do połowy lat 90. XX w. nawet nie zsumowało dotychczasowych osiągnięć obu partii. Wyniki wyborcze SVP zaczęły poprawiać się dopiero od wyborów w 1995 roku. Tendencję tę można tłumaczyć wzrostem wpływów Christopha Blochera w partii. Oficjalnie polityk ten przewodniczył tylko strukturom partii w Zurychu, jednak dzięki wykorzystaniu własnego majątku uzyskał znacznie szersze wpływy<sup>18</sup>.

Tabela 2. Poparcie wyborcze dla SVP w wyborach do Rady Narodu w latach 1975-2019

Wybory	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
Poparcie w %	9,9	11,6	11,1	11	11,9	14,9	22,5	26,6	28,9	26,6	29,4	25,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej *Parties and Elections in Europe*, [online] <http://www.parties-and-elections.eu/>, 11 X 2022.

W dużej mierze dzięki temu właśnie politykowi w tym czasie rozpoczęła się rewolucja programowa partii<sup>19</sup>. Sam Blocher nigdy nie ukrywał swoich antyintegracyjnych

<sup>17</sup> Oficjalna strona internetowa Szwajcarskiej Partii Ludowej, [online] [http://www.svp.ch/g3.cms/s\\_page/78540/s\\_name/kantonalparteien](http://www.svp.ch/g3.cms/s_page/78540/s_name/kantonalparteien), 26 IX 2013.

<sup>18</sup> Christoph Blocher w 1983 roku przejął pakiet większościowy w EMS Holding AG, jednej z największych firm branży chemicznej w Szwajcarii. Strona internetowa EMS, [online] <http://www.ems-group.com/en/about-ems/about-ems/company-history/>, 11 X 2022.

<sup>19</sup> Oryginalnie apel wyborczy SVP był kierowany do niższej klasy średniej, szczególnie z kantonów niemieckojęzycznych, która była sceptyczna wobec procesów globalizacyjnych, w tym związanych

i ksenofobicznych poglądów, a teraz zaszczylił je w całej partii. Już w latach 80. zaangażował się w promowanie współpracy z Republiką Południowej Afryki, gdzie panował wówczas system apartheidu potępiany powszechnie na arenie międzynarodowej<sup>20</sup>. Jednak za faktyczny początek drogi do politycznej kariery tego polityka można uznać rok 1986, kiedy to został współzałożycielem Akcji na rzecz Niezależności i Neutralności Szwajcarii (Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz, AUNS). AUNS powstała z przekształcenia istniejącej wcześniej inicjatywy społecznej zrzeszającej przeciwników przystępowania Szwajcarii do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Akcja ma szerszy zakres – widzi zagrożenia dla suwerenności i neutralności Szwajcarii nie tylko w członkostwie w ONZ, ale także w zacieśnianiu relacji z Unią Europejską<sup>21</sup>. Wprawdzie trudno było uznać SVP za typową partię wodzowską, jednak nie można zauważyć związku między osobistymi preferencjami Blochera a ewolucją programową partii. Co więcej, lider był w stanie przekonać do swoich idei nie tylko członków partii czy dotychczasowych sympatyków, lecz przede wszystkim obywateli.

Badania postaw ideologicznych liderów partyjnych i wyborców poszczególnych partii w Szwajcarii przeprowadzone przez Philippa Leimgrubera, Dominika Hangartnera i Lucasa Leemanna pokazują, że elektorat SVP jest mniej radykalny niż elity partyjne<sup>22</sup>. Badanie pozycjonujące partie szwajcarskie w dwóch wymiarach: gospodarczym – etatyzm *vs.* wolny rynek, oraz w wymiarze ideologicznym – integracja i otwarte społeczeństwo *vs.* tradycjonalizm i konserwatyzm, pokazuje, że zarówno elity partyjne, jak i wyborcy SVP prezentują skrajne postawy w obu aspektach. Partia przedstawia się jako reprezentantka konserwatywnej części społeczeństwa, a swój apel wyborczy kieruje do klasy średniej (elementy liberalizmu gospodarczego – w tym obniżanie podatków i cięcia w sferze opieki socjalnej) oraz, co ciekawe, do rolników i rzemieślników<sup>23</sup>. Punktem centralnym programu SVP jest tradycja, zarówno w odniesieniu do sfery kulturowej, jak i państwowej, a zatem także przywiązanie do neutralności Szwajcarii. Wprawdzie w przywoływanym badaniu nie ma bezpośredniego odniesienia do polityki zagranicznej, niemniej można uznać, że „integracja i otwarte społeczeństwo” są naturalną konsekwencją prointegracyjnej polityki zagranicznej, podczas gdy spozycjonowanie elit i elektoratu SVP po stronie „tradycjonalizmu i konserwatyzmu” jest znakiem odwrotnych preferencji w zakresie polityki zagranicznej. SVP jest jedną z najzagorzalszych przeciwniczek integracji Szwajcarii z UE, a także z innymi

---

z integracją europejską; C. Church, *The Contexts of Swiss Opposition to Europe*, „SEI Working Paper” 2003, no. 64, s. 23, [online] <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=sei-working-paper-no-64.pdf&site=266>, 23 X 2022.

<sup>20</sup> W 1982 roku Blocher założył grupę roboczą „Południowa Afryka”, której zadaniem było promowanie współpracy z RPA jako ważnym podmiotem gospodarczym i politycznym; R. Pfister, *Die Schweiz und Südafrika während der Apartheid. Kontroverse und „Agenda-Setting” nach 1998*, Zürich 2000, s. 6 i n.

<sup>21</sup> Strona internetowa AUNS, [online] <http://www.auns.ch/geschichte.php>, 10 X 2022.

<sup>22</sup> Ph. Leimgruber, D. Hangartner, L. Leemann, *Comparing Candidates and Citizens in the Ideological Space*, „Swiss Political Science Review” 2010, vol. 16, no. 3, s. 499-531.

<sup>23</sup> Oficjalny program partii, *SVP – Die Partei für die Schweiz*, [online] [http://www.svp.ch/de/assets/File/positionen/parteiprogramm/svp\\_parteiprogramm\\_d.pdf](http://www.svp.ch/de/assets/File/positionen/parteiprogramm/svp_parteiprogramm_d.pdf), 10 X 2022.



organizacjami<sup>24</sup>. Przykładowo przed referendum w sprawie przystąpienia Szwajcarii do ONZ nawoływała w kampanii do głosowania przeciwko, argumentując, że członkostwo w tej organizacji zagrozi zasadzie neutralności i włączy Szwajcarię w bieżące konflikty międzynarodowe<sup>25</sup>. Łącząc przytoczone powyżej badanie z konkretnymi głosowaniami dotyczącymi integracji Szwajcarii z Unią Europejską, widać wyraźnie moment wzrostu znaczenia SVP na scenie partyjnej oraz, co ważniejsze, wprowadzenie narracji antyeuropejskiej do ogólnokrajowej debaty i uczynienie z tego tematu jednego z najważniejszych zagadnień.

## WPŁYW SVP NA POLITYKĘ EUROPEJSKĄ SZWAJCARII

W latach 1972-2022 w Szwajcarii odbyło się 13 głosowań (tabela 3), w których obywatele wyrażali opinię na temat kwestii związanych bezpośrednio z integracją ze Wspólnotami Europejskimi / Unią Europejską. Przeanalizowane zostaną cztery wybrane głosowania i kampanie poprzedzające je: 1) referendum z 6 grudnia 1992 roku ws. Europejskiego Obszaru Gospodarczego; 2) referendum z 5 czerwca 2005 roku ws. w sprawie zatwierdzenia i wykonania umowy dwustronnej między Szwajcarią a UE o stowarzyszeniu z Schengen i Dublinem<sup>26</sup>; 3) głosowanie z 9 lutego 2014 roku w sprawie inicjatywy ludowej z 14 lutego 2012 roku „Przeciw masowej imigracji”; 4) głosowanie z 27 września 2020 roku w sprawie inicjatywy ludowej z 31 sierpnia 2018 roku „Za umiarkowaną imigracją”<sup>27</sup>.

Analiza powyżej wskazanych głosowań pozwoli zbadać wpływ narracji antyeuropejskiej i antyintegracyjnej na poziom poparcia dla SVP, a także pokazać, w jaki sposób europeizacja może być instrumentalizowana<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Tamże, s. 35-40.

<sup>25</sup> *Wie die SVP der Ausländerpolitik ihren Stempel aufdrückt*, Tages Anzeiger, 23 I 2014, [online] [http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Wie-die-SVP-der-Auslaenderpolitik-ihren-Stempel-aufdrueckt/story/27164842?dossier\\_id=2475](http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Wie-die-SVP-der-Auslaenderpolitik-ihren-Stempel-aufdrueckt/story/27164842?dossier_id=2475), 22 X 2022.

<sup>26</sup> Pod terminem „Dublin” kryło się Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz.U. UE L 50 z 25 II 2003, zwane potocznie „Dublin II”. W 2013 roku zostało ono zastąpione Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz.U. UE L 180 z 29 VI 2013, zwanym potocznie „Dublin III”.

<sup>27</sup> Z uwagi na ramy opracowania nie jest możliwe pełne przeanalizowanie wszystkich 13 głosowań. Wyboru dokonano, biorąc pod uwagę kontrowersje, które materia poddana pod głosowanie budziła w społeczeństwie szwajcarskim oraz na arenie międzynarodowej. Dwa z wybranych głosowań dotyczyły referendów, a dwa inicjatyw ludowych. Dodatkowo w dwóch przypadkach wynik był zgodny z narracją SVP, a w dwóch przeciwny.

<sup>28</sup> W ostatnich latach przeprowadzono szereg badań mających na celu wyjaśnienie przyczyn wzrostu popularności partii eurosceptycznych. Wiele z nich skupia się na analizie sytuacji w państwach

### a) Referendum w sprawie przystąpienia Szwajcarii do tworzonego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (1992)

Początkiem ostrego kursu antyeuropejskiego i pierwszym dużym sukcesem SVP było referendum w sprawie przystąpienia Szwajcarii do tworzonego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), który miał być platformą integracyjną dla państw Wspólnot Europejskich i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (European Free Trade Association, EFTA)<sup>29</sup>. SVP w tym czasie współtworzyła rząd i jako jedyna partia sprzeciwiała się przystąpieniu Szwajcarii do tego porozumienia. W Radzie Narodowej za umowę głosowało 127 deputowanych, a przeciw 61. Z kolei w Radzie Kantonów wynik był jeszcze bardziej jednoznaczny: aż 39 reprezentantów było za, przy zaledwie 4 głosach przeciw. W tej sytuacji wydawało się, że głosowanie powszechne będzie formalnością, w którym obywatele zagłosują zgodnie z preferencjami partyjnymi<sup>30</sup>. Jednak w efekcie kampanii przeprowadzonej przez SVP, w której krytykowano ideę ściślejszej współpracy z Wspólnotami Europejskimi, Szwajcarzy w referendum z 6 grudnia 1992 roku nie wyrazili zgody na tę umowę<sup>31</sup>. Argumenty SVP z kampanii można podzielić na dwie grupy: gospodarcze i tożsamościowe. Strategia ta pozwoliła wzmocnić przekaz oraz dotrzeć do szerszego elektoratu i przekonać go. Głównym argumentem gospodarczym były obawy o wzrost bezrobocia i cen w Szwajcarii w związku z liberalizacją handlu i stopniowym wprowadzaniem czterech swobód gospodarczych w relacjach między WE i EFTA. Z kolei w ramach narracji tożsamościowej mowa była o zagrożeniu dla neutralności i instrumentów demokracji bezpośredniej. Zarówno pierwsza, jak i druga grupa argumentów miała charakter populistyczny i nie była poparta ani analizami ekspertów, ani faktami. Prognozy gospodarcze, na które partia się powoływała, były w gruncie rzeczy zbiorem poglądów jej lidera. Traktat z Porto tworzący EOG nie dotyczył w żadnym stopniu kwestii związanych z neutralnością czy systemem politycznym państw sygnatariuszy, a zatem również w tym zakresie SVP stworzyła przekaz w odezwaniu od faktów. Partia przygotowała i zaprezentowała wówczas kampanię plakatu – z specyficzną symboliką, która od tej pory stała się jej znakiem rozpoznawczym

---

członkowskich UE, jednak wnioski z tych badań można przełożyć częściowo również na Szwajcarię, jak np. kwestie kulturowe czy gospodarcze związane z globalizacją. Zob. E. Salvati, M. Vercesi, *Party Euroscepticism and The Conditions for Its Success: Conceptualization and Explanation*, „Quaderni di Scienza Politica” 2019, no. 2, s. 299-306.

<sup>29</sup> *Agreement on the European Economic Area*, [online] <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAagreement.pdf>, 26 X 2022. Zob. także *Europejski Obszar Gospodarczy (EOG), Szwajcaria i Kraje Północy*, [online] [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_5.5.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.5.3.pdf), 12 X 2022.

<sup>30</sup> Nie jest to proste przełożenie wyników partii politycznych na wynik głosowania w referendum, ponieważ należy wziąć pod uwagę również inne partie, które były reprezentowane w parlamencie, lecz nie wchodziły do Rady Federalnej, a także partie pozaparlamentarne. Większość z nich reprezentowała stanowisko antyintegracyjne, lecz z drugiej strony można zaznaczyć, że ich potencjał agregacji interesów społecznych był niewielki.

<sup>31</sup> E. Kuźelewska, *Norweskie i szwajcarskie „nie” dla integracji europejskiej*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2003, nr 3, s. 99-114.

podczas kolejnych referendów<sup>32</sup>. Ostra retoryka zastosowana w kampanii, a także skierowanie apelu wyborczego do zróżnicowanych grup społecznych spowodowały, że Szwajcarzy w referendum 6 grudnia 1992 roku odrzucili plan przystąpienia do EOG i tym samym wyłączyli swój kraj z największego projektu integracyjnego w Europie<sup>33</sup>. Część szwajcarskich autorów uważa, że rząd popełnił strategiczny błąd, który pozwolił SVP na wygraną i otworzył tej partii możliwości wykorzystywania antyeuropejskiej narracji w przyszłości, polegający na złożeniu na początku 1992 roku wniosku o akcesję do Wspólnot Europejskich. SVP wykorzystała tę koincydencję i zbudowała jedną wielką kampanię antyintegracyjną, strasząc dyktatem Brukseli i groźbą zostania satelitą Wspólnot.

Tabela 3. Wyniki referendów, w których Szwajcarzy decydowali o współpracy z WE/UE

Data	Przedmiot	Frekwencja [%]	„Za” [%]	„Przeciw” [%]
3 XII 1972	Umowa o wolnym handlu między Szwajcarią a WE	52,93	72,5	27,5
6 XII 1992	Umowa o utworzeniu EOG	78,73	49,7	50,3
8 VI 1997	Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z WE	35,44	25,9	74,1
21 V 2000	Bilaterale I	48,3	67,2	32,8
4 III 2001	Rozpoczęcie negocjacji ws. członkostwa w UE „Tak dla Europy!”	55,79	23,2	76,8
5 VI 2005	Przystąpienie do układu Schengen	56,63	54,6	45,4
25 IX 2005	Rozszerzenie Bilaterale I na nowe państwa członkowskie UE	54,51	56	44
26 XI 2006	Współpraca z państwami Europy Środkowo-Wschodniej	44,98	53,4	46,6
8 II 2009	Rozszerzenie swobody przepływu osób na obywateli Bułgarii i Rumunii	50,9	59,62	40,38
29 XI 2009	Zakaz budowy minaretów	53,4	57,5	42,5
28 XI 2010	Deportacja imigrantów skazanych za popełnienie przestępstwa	53,05	52,9	47,1
9 II 2014	Przeciw masowej imigracji	55,8	50,3	49,7
27 IX 2020	Za umiarkowaną imigracją (inicjatywa ograniczająca)	59,49	38,3	61,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnej strony internetowej Szwajcarskiej Kancelarii Federalnej, [online] [http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html), 20 X 2022.

<sup>32</sup> Plakaty wykorzystane w tej i innych kampaniach dostępne na stronie internetowej Swiss Votes, Année Politique Suisse, [online] <https://swissvotes.ch/vote/388.00>, 26 IX 2022.

<sup>33</sup> L. Marquis M.M. Bergman, *Development and Consequences of Referendum Campaigns in Switzerland, 1981–1999*, „Swiss Political Science Review” 2009, vol. 15, no. 1, s. 64.

Wniosek o rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych w 1992 roku nie doczekał się realizacji. W następnych latach podejmowano kolejne próby w tym zakresie, jednak głosowania z 1997 i 2001 roku pokazały bardzo wyraźnie, że Szwajcarzy nie są zainteresowani pełnym członkostwem w Unii, co w dużej mierze było wynikiem kampanii antyeuropejskich SVP. Co ciekawe, w obu wymienionych referendum trzy czwarte głosujących było przeciwko rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych, a jednocześnie w 2000 roku zdecydowana większość Szwajcarów opowiedziała się za zacieśnieniem współpracy gospodarczej ze Wspólnotami. Porozumienie Bilaterale I było odpowiedzią na niebezpieczeństwo izolacji Szwajcarii w ramach postępującej integracji w Europie. Wprawdzie Szwajcaria nie została członkiem EOG, jednak poziom preferencji, które otrzymała w relacjach z UE, był zbliżony do tych w ramach Obszaru.

#### **b) Referendum w sprawie stowarzyszenia Szwajcarii ze strefą Schengen (2005)**

Kolejnym ważnym głosowaniem w kontekście wartości i zasad europejskich było referendum z 2005 roku w sprawie stowarzyszenia Szwajcarii ze strefą Schengen, a także przyjęcia zobowiązań wynikających z rozporządzenia dublińskiego w zakresie polityki azylowej. SVP straszyła obywateli widmem tysięcy imigrantów zabierających im miejsca pracy lub żyjących na koszt państwa, przy czym przestrzegała przede wszystkim przed migrantami z Europy Środkowo-Wschodniej, a zatem nowych państw członkowskich<sup>34</sup>. Wówczas migrację ze starej Unii postrzegano pozytywnie, jako element sprzyjający rozwojowi gospodarczemu. Tym razem przeciwnikom zacieśnienia współpracy z Unią nie udało się przekonać obywateli i referendum zakończyło się pozytywnym wynikiem, w efekcie którego granice Szwajcarii w ruchu z członkami strefy Schengen zostały otwarte 12 grudnia 2008 roku.

#### **c) Głosowanie w sprawie ograniczenia masowej imigracji (2014)**

Inaczej rzecz przedstawiała się w przypadku głosowania z 9 lutego 2014 roku w sprawie ograniczenia masowej imigracji. Warto w tym miejscu poświęcić więcej uwagi genezie i przesłankom tego głosowania. Już w lipcu 2011 roku w trakcie kampanii wyborczej przed wyborami do parlamentu SVP wystąpiła z hasłem „Stop masowej imigracji!”. Wtedy także rozpoczęto zbieranie podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum w tej sprawie. W lutym kolejnego roku oficjalnie zgłoszono inicjatywę, przedstawiając 136 tys. podpisów poparcia, z czego 110 tys. pochodziło z kantonów niemieckojęzycznych. Głównym argumentem SVP był odsetek obcokrajowców w społeczeństwie szwajcarskim, który wynosił wówczas już ponad 23%<sup>35</sup>. Zdaniem liderów

<sup>34</sup> E. Kuźlewska, *Do the Swiss not Want to Join the European Union? Swiss Referenda on European Integration*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 3, s. 89-90; *Referendum gegen Schengen – jetzt unterschreiben!*, „Die Zeitung des Mittelstandes” 2005, no. 1, s. 1-16, [online] <https://www.svp.ch/wp-content/uploads/A8D9DCE5-20FF-4A97-A3AD00596B34D05B.pdf>, 14 X 2022.

<sup>35</sup> *Migration Report 2012*, Federal Office for Migration (FOM) 2013, [online] <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/en/data/publiservice/berichte/migration/migrationsbericht-2012-e.pdf.download/migrationsbericht-2012-e.pdf>, 19 X 2022, s. 12.

partii wskazywało to, że Szwajcaria utraciła kontrolę nad napływem imigrantów, a model społeczeństwa multi-kulti doprowadził do zaniku tradycyjnej tożsamości narodowej. W trakcie kampanii SVP argumentowała, że niekontrolowany napływ imigrantów stanowi znaczne obciążenie dla systemu socjalnego, powoduje wzrost cen nieruchomości, ma negatywny wpływ na rynek pracy oraz, jako ciekawostka, powoduje tłok na ulicach i w pociągach<sup>36</sup>. Zbieżność w czasie propozycji SVP i kampanii wyborczej do parlamentu sprawiła, że pozostałe partie zostały zmuszone do ustosunkowania się do tej kwestii. Trudno było dyskutować merytorycznie z populistycznymi argumentami, co więcej pozostałe partie, nie chcąc zrażać do siebie wyborców, skupiły się na kwestiach *stricte* prawnych. Uznały, że wprowadzenie limitów dla imigrantów z UE byłoby niezgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami Szwajcarii i rodziłoby konieczność stworzenia kosztochłonnego systemu kontroli i wydawania zezwoleń. Jednak brak stanowczego sprzeciwu wobec samej idei wprowadzenia ograniczeń oraz brak wspólnej kampanii partii centrowych i lewicowych sprawiły, że Szwajcarzy w głosowaniu poparli inicjatywę SVP przewidującą wprowadzenie restrykcyjnego systemu kontroli imigracji. Ograniczenia okazały się dotkliwe dla obywateli Unii Europejskiej oraz paradoksalnie – samych Szwajcarów. Według oficjalnych danych rządu Szwajcarii oraz Komisji Europejskiej już ponad milion obywateli UE mieszka w Szwajcarii, a kolejne 230 tys. codziennie przekracza granicę w celach zarobkowych. Jeśli jednak wziąć pod uwagę, że 430 tys. Szwajcarów mieszka w państwach Unii, to sytuacja zaczyna się komplikować<sup>37</sup>. Unia Europejska – zarówno sama organizacja, jak też poszczególne państwa – bardzo ostro zareagowała na wynik szwajcarskiego referendum. Sprawa wewnętrzna nabrała międzynarodowego charakteru z poważnymi implikacjami politycznymi i gospodarczymi. Rada Federalna znalazła się w sytuacji, w której z jednej strony musiała przygotować odpowiednie rozwiązania, respektujące wynik referendum, a z drugiej strony wejść w konstruktywny dialog z Unią Europejską, aby rozwiązać patową sytuację. Ta kwestia z pewnością była, obok głosowania w sprawie przystąpienia do EOG, najtrudniejszą, z którą administracja federalna musiała się zmierzyć, gdyż Unia zapowiedziała, że nie ma zamiaru stosować wobec Szwajcarii taryfy ulgowej i zezwalać na korzyści wynikające z dostępu do rynku wewnętrznego bez pełnej wzajemności ze strony Szwajcarii. Obrazowo ujął to Martin Schulz, ówczesny przewodniczący PE, który w dzień po szwajcarskim referendum powiedział: *Vorteile zu genießen, aber selbst die Türen zu schliessen – das geht nicht!*<sup>38</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że Unia jest dla Szwajcarii głównym partnerem handlowym, okazało się, że populistyczna kampania SVP oraz bierność

<sup>36</sup> SVP przygotowała poświęconą tej kwestii stronę internetową, która była aktualizowana na bieżąco i miała za zadanie informowanie opinii publicznej o postępach prac legislacyjnych, [online] <http://www.masseneinwanderung.ch/>, 12 II 2016.

<sup>37</sup> *EU–Swiss relations / Immigration Debate in Switzerland*, European Sources Online, 10 II 2014, [online] <https://www.europeansources.info/record/memo-eu-swiss-relations-immigration-debate-in-switzerland/>, 12 X 2022.

<sup>38</sup> „Cieszyć się korzyściami, ale samemu zatrzaskiwać drzwi – tak nie można!”, cyt. za V. Medick, *Einwanderungsabstimmung: Schulz warnt vor Drohkulisse gegen die Schweiz*, Spiegel Ausland, 10 II 2014, [online] <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-parlamentspraesident-schulz-warnt-vor-drohkulisse-gegen-die-schweiz-a-952563.html>, 12 X 2022.



pozostałych partii wywołały największy kryzys w polityce zagranicznej współczesnej Szwajcarii. Decydenci unijni stwierdzili, że wprowadzenie przez Szwajcarię ograniczeń w dostępie do rynku pracy będzie oznaczać odstąpienie od całej współpracy gospodarczej, czyli porozumień Bilaterale w związku z klauzulą gilotynową<sup>39</sup>. W tej sytuacji rząd szwajcarski zdecydował o zastosowaniu rozwiązania pośredniego, które pozwalałoby wdrożyć wynik głosowania, a jednocześnie nie pogarszać relacji z Unią. W wyniku rozmów z UE oraz debaty wewnątrzszwajcarskiej w grudniu 2016 roku przyjęto regulacje, które wprowadzały pewne ograniczenia dla pracowników z UE w dostępie do rynku pracy, ale nie przewidywały systemu kwotowego, o który chodziło wnioskodawcom inicjatywy ludowej. Rozwiązanie to było podyktowane pragmatyzmem, ponieważ po pierwsze, po dokładnych analizach okazało się, że wprowadzenie postulowanych kwot spotkałoby się z taką samą reakcją UE, co uderzyłoby w obywateli szwajcarskich pracujących w państwach UE, a po drugie, Szwajcarii groziły dużo poważniejsze konsekwencje, związane z utratą korzyści wynikających z jej udziału w unijnym rynku wewnętrznym. SVP skrytykowała to podejście, argumentując, że wypacza ono wolę obywateli. Unia Europejska uznała jednak, że takie wdrożenie inicjatywy ludowej jest do zaakceptowania i zaniechała dalszego krytykowania rządu w Bernie<sup>40</sup>.

#### d) Głosowanie „Za umiarkowaną imigracją” (2020)

Kwestia ta powróciła w 2020 roku podczas głosowania nad kolejną inicjatywą ludową zgłoszoną przez SVP. Tym razem partia przedstawiła, przynajmniej w nazwie, mniej kontrowersyjny projekt zatytułowany „Za umiarkowaną imigracją”. Dotyczył on zmiany konstytucji, tak aby nie można w przyszłości stosować rozwiązań podobnych do tych z 2016 roku, kiedy powołano się na wiążące Szwajcarię umowy międzynarodowe i dzięki temu złagodzone wydzwitek przepisów mających ograniczyć masową imigrację z państw UE. SVP jako współinicjatorka z AUNS została wsparta przez Federalną Unię Demokratyczną i skrajnie prawicową partię regionalną Liga Ticino (wł. Lega dei Ticinesi), natomiast pozostałe partie zarówno na forum parlamentu, jak też później w trakcie kampanii przedreferendalnej były przeciwko jakimkolwiek zmianom. SVP

<sup>39</sup> Klauzula gilotynowa jest zabiegiem formalnoprawnym zabezpieczającym strony umowy przed częściowym nieprzestrzeganiem czy zerwaniem postanowień. W przypadku pakietów Bilaterale zastosowano tę właśnie konstrukcję oznaczającą, że jeśli jedna ze stron wycofa się z którejkolwiek umowy, wówczas wszystkie pozostałe przestaną obowiązywać. Po referendum z 2014 roku Unia zagroziła zastosowaniem klauzuli, co by oznaczało w zakresie relacji gospodarczych (i nie tylko) powrót do stanu sprzed 1999 roku; J. Springford, *When You Join the EU You Make a Deal – Switzerland Needs to Remember That*, The Guardian, 19 I 2015, [online] <https://www.theguardian.com/commentis-free/2015/jan/19/eu-deal-switzerland-immigration-uk-eurosepticists>, 10 X 2022.

<sup>40</sup> Kwestia ta była poruszona w *Konkluzjach Rady o stosunkach UE z Konfederacją Szwajcarską z 19 lutego 2019 r.*, Komunikat prasowy, 116/19, s. 1, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/pdf>, 13 X 2022. W dokumencie podkreślono, że przepływ osób jest integralnym elementem rynku wewnętrznego. Rada zaapelowała również do władz szwajcarskich o przyjęcie odpowiednich regulacji zgodnych z prawem UE dotyczących pracowników delegowanych.



powieliła hasła z 2014 roku, oskarżając migrantów o deregulację rynku pracy i jako nowy element – deregulację rynku mieszkań. Tym razem koalicja proeuropejska przeprowadziła spójną kampanię, przedstawiając korzyści płynące z integracji i otwartego rynku pracy, tak dla gospodarki szwajcarskiej, jak i samych Szwajcarów, którzy mogą pracować w państwach członkowskich UE. Pozytywna kampania przyniosła sukces, ponieważ aż 3/5 głosujących opowiedziało się przeciwko przyjęciu nowych regulacji.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Szwajcarski model rządu oparty o tzw. magiczną formułę<sup>41</sup> odbiega od rozwiązań znanych w większości zachodnich demokracji. Wprowadza istotną zmianę do logiki funkcjonowania partii politycznych, które co do zasady w demokracjach działają w ramach konkurencji politycznej. Szwajcarskie rozwiązania ograniczają znacząco konkurencję, wprowadzając systemowo elementy konsensualne<sup>42</sup>. Kooperacja największych partii wynikająca z modelu rządu sprawia, że tradycyjny podział na rządzących i opozycję w przypadku Szwajcarii nie znajduje zastosowania. Z tego powodu konkurencja polityczna, będąca naturalnym stanem dla partii, przenosi się na inne poziomy i tam intensyfikuje, przede wszystkim kampanii wyborczych i referendalnych, gdzie partie walczą o odnowienie mandatów w Radzie Federalnej czy wręcz powiększenie swoich zysków poprzez korektę „magicznej formuły”, która powinna odzwierciedlać ilość mandatów w parlamencie, co z kolei wynika z poziomu poparcia społecznego. Instrumenty demokracji bezpośredniej są często wykorzystywane przez partie do podkreślania swojej odrębności programowej i budowania elektoratu na potrzeby kolejnych wyborów. Kooperacja partii w zakresie bieżącego rządzenia krajem znacząco ogranicza tematy, w których partie mogą kreować swoją tożsamość. Z tego powodu są to najczęściej kwestie najbardziej kontrowersyjne, które zapewniają wyrazistość, budzą emocje i przyciągają uwagę. W ostatnich latach mechanizm ten jest wykorzystywany z powodzeniem przez SVP, która na początku lat 90. przeprowadziła skuteczną kampanię przeciwko przystępowaniu do EOG i stworzyła zręby antyeuropejskiego przekazu, który w kolejnych latach był wykorzystywany i rozwijany. Analiza kampanii przed omawianymi w artykule głosowaniami wskazuje na dwa główne elementy będące osią narracji: po pierwsze, chęć zachowania tożsamości narodowej Szwajcarii, dla której zagrożeniem ma być UE, a po drugie, obrona przed imigrantami. SVP odwołuje się do argumentów emocjonalnych, głównie

<sup>41</sup> Magiczna formuła (niem. *Zauberformel*) to potoczne określenie modelu komponowania składu Rady Federalnej, który zakłada udział w rządzie największych partii reprezentowanych w parlamencie, zgodnie z zasadą, że trzy największe ugrupowania mają po dwa miejsca, a czwarte – jedno. Więcej na temat ewolucji podziału miejsc w Radzie Federalnej zgodnie z magiczną formułą zob. *Parteien im Bundesrat seit 1848*, Der Bundesrat, [online] <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/geschichte-des-bundesrats/bundesraete-und-ihre-parteien.html>, 14 X 2022; *Der Bund kurz erklärt*, 2022, s. 51, [online] [https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/komm-ue/buku2022/bund\\_kurz\\_erklaert\\_2022.pdf.download.pdf/BUKU%202022\\_DE\\_web.pdf](https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/komm-ue/buku2022/bund_kurz_erklaert_2022.pdf.download.pdf/BUKU%202022_DE_web.pdf), 14 X 2022.

<sup>42</sup> Niektórzy autorzy, analizując zachowania polityczne SVP, piszą, że partia korzysta ze swoistego podwójnego statusu – jednocześnie partii rządzącej i opozycyjnej. Zob. C. Church, *The Context of...*, s. 24.

wykorzystując strach przed odmiennością, co jest spójne z jej konserwatywno-narodowym programem. Kampanie przed głosowaniami mają dwa zasadnicze cele: po pierwsze, krótkoterminowy, związany z uzyskaniem poparcia dla danej inicjatywy, a po drugie, średniookresowy, dotyczący budowania trwałego elektoratu na potrzeby kolejnych kampanii wyborczych. Porównanie dat i wyników SVP w wyborach z kampaniami referendalnymi analizowanymi w tekście wskazuje na skuteczność obranej strategii. W wyborach do parlamentu z 1995 roku partia uzyskała o 3 punkty procentowe więcej niż w 1991 roku, co pokazuje, że zakończona sukcesem kampania przeciwko przystąpieniu do EOG zaowocowała trwałym zwiększeniem elektoratu. Podobny mechanizm zadziałał przy kolejnych wyborach czasowo zbliżonych do kampanii referendalnych: w wyborach w 2007 roku zysk wyborczy wyniósł 2,3 punktu procentowego w porównaniu z rokiem 2003, a w 2015 roku po sukcesie głosowania „przeciwko masowej imigracji” partia odnotowała wynik lepszy o 2,8 punktu procentowego niż cztery lata wcześniej<sup>43</sup>. Pokazuje to, że kampanie referendalne stały się nie tylko trwałym elementem budowania tożsamości partii, ale są przede wszystkim instrumentem walki o elektorat. Szwajcaria na podstawie umów z UE korzysta w niemal pełnym zakresie z unijnego rynku wewnętrznego, stąd żadna z liczących się partii szwajcarskich, w tym omawiana SVP, nie podważa swobód gospodarczych, na których opierają się wzajemne relacje, lecz szuka przestrzeni narracji antyeuropejskiej w warstwie aksjologicznej. Ciekawym przypadkiem w tym kontekście jest wykorzystanie imigracji w kampaniach, gdzie oprócz argumentów kulturowych pojawiają się elementy społeczne. Widoczna jest zmiana w definiowaniu zagrożeń związanych z imigracją. O ile wcześniej wskazywano głównie na imigrantów z nowych państw członkowskich UE, o tyle od początku poprzedniej dekady wszyscy obywatele UE są traktowani jako zagrożenie, tak dla rynku pracy, jak i tradycyjnych szwajcarskich wartości. Niniejszym obie hipotezy postawione we wstępie znalazły potwierdzenie.

Europeizacja, rozumiana zarówno jako fenomen kulturowy, jak i w wąskim znaczeniu, czyli UE-izacja, stała się trwałym elementem debaty publicznej, politycznej i partyjnej w Szwajcarii. Nikt nie neguje przynależności Szwajcarii do europejskiego kręgu kulturowego, jednak coraz bliższe relacje handlowe, gospodarcze i społeczne pomiędzy Szwajcarią a otaczającą ją Unią i stopniowe przyjmowanie przez Szwajcarię unijnego *acquis communautaire* rodzą pytanie o charakter współpracy. W konkluzjach Rady o stosunkach UE z Konfederacją Szwajcarską z lutego 2019 roku wskazano, że [...] *współpraca znacznie wykracza poza wspólne korzyści gospodarcze i handlowe i obejmuje szeroki zakres obszarów: od wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych po badania naukowe, kształcenie i transport – współpraca we wszystkich tych dziedzinach przynosi obu stronom istotne korzyści*<sup>44</sup>. W tym ujęciu Szwajcaria okazuje się dalece bar-

<sup>43</sup> W 2019 roku w wyborach parlamentarnych partia otrzymała 25,5% głosów, co było spadkiem o blisko 4 punkty procentowe w porównaniu z rokiem 2017 i najgorszym wynikiem od 1999 roku. Efekt kampanii z 2020 roku będzie można zbadać dopiero po wyborach w 2023 roku, choć wynik głosowania nad inicjatywą SVP wskazuje być może na wyczerpanie narracji antyeuropejskiej.

<sup>44</sup> *Konkluzje Rady o stosunkach UE z Konfederacją Szwajcarską z 19 lutego 2019 r.*, Komunikat prasowy, 116/19, Council of the EU, s. 1, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/pdf>, 14 X 2022.

dziej „zUE-izowana” niż wiele państw unijnych na początku ich członkostwa w organizacji, a wszystko to mimo silnego przekazu antyunijnego jednej z głównych partii politycznych.

## BIBLIOGRAFIA

- Agreement on the European Economic Area*, [online] <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAagreement.pdf>.
- Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz, [online] <http://www.auns.ch/geschichte.php>.
- Baumann W., Moser P., *Bauern im Industriestaat Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918-1968*, Zürich 1999.
- Beck U., Grande E., *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009.
- Bilateral agreements Switzerland–EU*, Bern 2009, [online] [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/deca/dv/2203\\_07/2203\\_07en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deca/dv/2203_07/2203_07en.pdf).
- Bundeskanzlei, [online] [http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html).
- Caporaso J., *The Three Worlds of Regional Integration Theory*, [w:] *Europeanization: New Research Agenda*, red. P. Graziano, M.P. Vink, Basingstoke 2007.
- Church C., *The Contexts of Swiss Opposition to Europe*, „SEI Working Paper” 2003, no. 64, [online] <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=sei-working-paper-no-64.pdf&site=266>.
- Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich*, red. H. Kriesi i in., Zürich 2005.
- Der Bund kurz erklärt*, 2022, [online] [https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/komm-ue/buku2022/bund\\_kurz\\_erklaert\\_2022.pdf.download.pdf/BUKU%202022\\_DE\\_web.pdf](https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/komm-ue/buku2022/bund_kurz_erklaert_2022.pdf.download.pdf/BUKU%202022_DE_web.pdf).
- Easton D., *The Political System an Inquiry into the State of Political Science*, New York 1953.
- EMS, [online] <http://www.ems-group.com/en/about-ems/about-ems/company-history/>.
- Europejski Obszar Gospodarczy (EOG), Szwajcaria i Kraje Północy*, [online] [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_5.5.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.5.3.pdf).
- EU–Swiss relations / Immigration Debate in Switzerland*, European Sources Online 10 II 2014, [online] <https://www.europeansources.info/record/memo-eu-swiss-relations-immigration-debate-in-switzerland/>.
- Flockhart T., *Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, no. 4, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02074.x>.
- Jufer M., *Die Bernische Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei 1918-1968*, [w:] *75 Jahre SVP Kanton Bern*, red. M. Jufer. P. Anderegg, Bern 1993.
- Konkluzje Rady o stosunkach UE z Konfederacją Szwajcarską z 19 lutego 2019 r.*, Komunikat prasowy, 116/19, Council of the EU, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/pdf>.

- Kuźelewska E., *Do the Swiss not Want to Join the European Union? Swiss Referenda on European Integration*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 3, <https://doi.org/10.14746/pp.2013.18.3.7>.
- Kuźelewska E., *Norweskie i szwajcarskie „nie” dla integracji europejskiej*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2003, nr 3.
- Ladrech R., *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32, no. 1.
- Leimgruber Ph., Hangartner D., Leemann L., *Comparing Candidates and Citizens in the Ideological Space*, „Swiss Political Science Review” 2010, vol. 16, no. 3, <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2010.tb00439.x>.
- Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 2, <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>.
- Marquis L., Bergman M.M., *Development and Consequences of Referendum Campaigns in Switzerland, 1981-1999*, „Swiss Political Science Review” 2009, vol. 15, no. 1, <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2009.tb00123.x>.
- Medick V., *Einwanderungsabstimmung: Schulz warnt vor Drohkulisse gegen die Schweiz*, Spiegel Ausland, 10 II 2014, [online] <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-parlament-spraesident-schulz-warnt-vor-drohkulisse-gegen-die-schweiz-a-952563.html>.
- Migration Report 2012*, Federal Office for Migration (FOM) 2013, [online] <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/en/data/publiservice/berichte/migration/migrationsbericht-2012-e.pdf.download.pdf/migrationsbericht-2012-e.pdf>.
- Milczarek D., *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojkowego”*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1.
- Olsen J.P., *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 5, <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00403>.
- Orłowska R., *Europejski Obszar Gospodarczy*, [w:] *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, red. R. Orłowska, K. Żołądkiewicz, Warszawa 2012.
- Parteien im Bundesrat seit 1848*, Der Bundesrat, [online] <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/geschichte-des-bundesrats/bundesraete-und-ihre-parteien.html>.
- Parties and Elections in Europe*, [online] <http://www.parties-and-elections.eu/>.
- Pfister R., *Die Schweiz und Südafrika während der Apartheid. Kontroverse und „Agenda-Setting” nach 1998*, Zürich 2000.
- Radaelli C., *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*, red. K. Featherstone, C. Radaelli, Oxford 2003.
- Referendum gegen Schengen – jetzt unterschreiben!*, „Die Zeitung des Mittelstandes” 2005, no. 1, s. 1, [online] <https://www.svp.ch/wp-content/uploads/A8D9DCE5-20FF-4A97-A3AD00596B34D05B.pdf>.
- Relaunch der Demokratischen Partei*, [online] <http://www.dpdietikon.ch/de/relaunch/der-demokratischen/partei>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego

w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz.U. UE L 180 z 29 VI 2013.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz.U. UE L 50 z 25 II 2003.

Salvati E., Vercesi M., *Party Euroscepticism and The Conditions for Its Success: Conceptualization and Explanation*, „Quaderni di Scienza Politica” 2019, no. 2.

Schweizerische Volkspartei SVP, [online] <https://www.svp.ch/>.

Sobolewska-Myślik K., *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2004.

Springford J., *When You Join the EU You Make a Deal – Switzerland Needs to Remember That*, The Guardian, 19 I 2015, [online] <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jan/19/eu-deal-switzerland-immigration-uk-eurosceptics>.

SVP – Die Partei für die Schweiz, [online] [http://www.svp.ch/de/assets/File/positionen/parteciprogramm/svp\\_parteiprogramm\\_d.pdf](http://www.svp.ch/de/assets/File/positionen/parteciprogramm/svp_parteiprogramm_d.pdf).

Swiss Votes, Année Politique Suisse, [online] <https://swissvotes.ch/vote/388.00>.

*Wie die SVP der Ausländerpolitik ihren Stempel aufdrückt*, Tages Anzeiger, 23 I 2014, [online] [http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Wie-die-SVP-der-Auslaenderpolitik-ihren-Stempel-aufdrueckt/story/27164842?dossier\\_id=2475](http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Wie-die-SVP-der-Auslaenderpolitik-ihren-Stempel-aufdrueckt/story/27164842?dossier_id=2475).

---

**Agnieszka NITSZKE** – dr, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zainteresowania naukowe: integracja europejska, w tym polityki europejskie i instytucje UE, a także partie polityczne i ich wpływ na proces decyzyjny. Autorka monografii: *Zasada federalizmu w państwach niemieckojęzycznych* (2013) oraz *System agencji UE* (2017), a także serii artykułów poświęconych integracji europejskiej i partiom politycznym. W latach 2016-2019 była członkiem zespołu realizującego grant Jean Monnet Chair pod kierunkiem prof. Janusza Węca pt. „European Union in Crisis: What’s Wrong and How to Fix It”. Członek Team Europe Polska.