

MARTA JANUS-FALKOWSKA

## GŁOSOWANIE LUDOWE Z 9 LUTEGO 2014 R. WS. ORGANICZENIA MASOWEJ IMIGRACJI W SZWAJCARII. ANALIZA UWARUNKOWAŃ, PRZEBIEGU I SKUTKÓW

Dnia 9 lutego 2014 r. w Konfederacji Szwajcarskiej odbyło się niezwykle ważne dla kraju głosowanie ludowe w sprawie ograniczenia masowej imigracji. Poniższy artykuł stanowi analizę tego wydarzenia – jego uwarunkowań, przebiegu oraz pierwszych skutków.

Analizie poddane zostały przede wszystkim źródła zapisane, w tym zapisy ciągłe (oficjalne dokumenty władz czy przedstawiciele partii politycznych) oraz sporadyczne (związane z poprzedzającą głosowanie kampanią), wybrane przez autora artykuły prasy szwajcarskiej (przede wszystkim francuskojęzycznej), zapisy audiowizualne (publiczne wystąpienia czołowych polityków szwajcarskich oraz przedstawiciele władz czy telewizyjne reportaże) oraz wybrane opracowania.

### 1. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W SZWAJCARII

Demokracja bezpośrednia jest jednym z najważniejszych elementów systemu politycznego Konfederacji Szwajcarskiej<sup>1</sup>. Choć instrumenty demokra-

---

Mgr MARTA JANUS-FALKOWSKA – doktorantka w Instytucie Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, adres do korespondencji: ul. Korzeniowskiego 9/2, 02-049 Warszawa, e-mail: [martajanus@gmail.com](mailto:martajanus@gmail.com)

<sup>1</sup> Ponieważ obywatele nie partycypują w rządzeniu na każdym etapie i nie biorą udziału w podejmowaniu każdej decyzji w państwie, szwajcarski system, szczególnie we wcześniejszych opracowaniach naukowych, był określany jako „demokracja półbezpośrednia”. Termin ten stosowano przede wszystkim do zaznaczenia, że instrumenty demokracji bezpośredniej były używane w kontekście reprezentatywnym. Z czasem nastąpiło jednak odejście od tego terminu na rzecz „demokracji bezpośredniej”. Ponieważ obecnie wszystkie kraje mają organy przedstawicielskie, a instrumenty demokracji bezpośredniej nie są zaprojektowane jako ich alternatywa, lecz raczej jako część komplementarna całego systemu politycznego, dosłowny termin „demokracja półbezpośrednia” wydaje się niepotrzebny, za:

cji bezpośredniej występują w wielu państwach, w żadnym nie są one tak bardzo rozbudowane jak w tym kraju.

System demokracji bezpośredniej jest w Szwajcarii dostępny na wszystkich szczeblach – od gmin po poziom ogólnopaństwowy<sup>2</sup>. Warto zauważyć, że idea demokracji bezpośredniej jest mocno ugruntowana w świadomości samych Szwajcarów. Ponad 90% obywateli Szwajcarii nie tyle taki system akceptuje, co wręcz uważa, iż jest on dla kraju i obywateli niezwykle ważny<sup>3</sup>.

Nie zawsze jednak w Szwajcarii instytucja demokracji bezpośredniej była tak rozwinięta. Pierwsza konstytucja państwowa z 1848 r. opierała się na zasadzie reprezentacji. Przewidywała jedynie dwa narzędzia demokracji bezpośredniej – obowiązkowe referendum konstytucyjne i inicjatywę ludową dotyczącą całkowitej zmiany konstytucji federalnej. Kolejne prawa powszechne były wprowadzane do systemu szwajcarskiego stopniowo przez wiele lat. Konstytucja z 1874 r. wprowadziła już referendum fakultatywne. Natomiast inicjatywa ludowa w sprawie częściowej rewizji konstytucji została wprowadzona w 1891 r. W XX w. system demokracji bezpośredniej był nadal rozwijany i poszerzany<sup>4</sup>.

Podstawą szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej na szczebli federalnym jest zasada instytucjonalnej selekcji decyzji podejmowanych w kraju: 1) Kwestie konstytucyjne uznawane są za najważniejsze. Społeczeństwo partycypuje w decyzjach najważniejszych na dwa sposoby: w formie inicjatyw (proponując głosowanie nad poprawkami do konstytucji) lub w formie obligatoryjnych referendów (głosując nad rozwiązaniami proponowanymi przez parlament); 2) Kwestie o drugorzędym znaczeniu dotyczą zwyczajnych ustaw i regulacji przyjmowanych przez parlament. W tym przypadku obywatele mogą interweniować przy użyciu referendum fakultatywnego, które umożliwia zakwestionowanie parlamentarnych decyzji. Zwykłego ustawodawstwa federalnego nie można jednak proponować na drodze inicjatywy; 3) Kwestie mniejszej wagi wiążą się ze zwykłymi

---

Z.T. Pállinger, *Democratic Infrastructures in the Service of Citizens' Rights: the Swiss Experience*, Working Papers Liechtenstein-Institute No.13, Department of Political Science July 2007, s. 2.

<sup>2</sup> W pracy przedstawiona została analiza systemu demokracji bezpośredniej na poziomie federalnym.

<sup>3</sup> H. Kriesi, A.H. Trechsel, *The politics of Switzerland. Continuity and change in a Consensus Democracy*, Cambridge–New York: Cambridge University Press 2008, s. 66.

<sup>4</sup> Pállinger, *Democratic Infrastructures in the Service of Citizens' Rights*, s. 1-2.

regulacjami czy rozporządzeniami władz. Pozostawia się je w gestii rządu lub parlamentu<sup>5</sup>.

Dzięki takiemu podziałowi w najważniejszych decyzjach biorą udział bezpośrednio sami obywatele. Natomiast decyzje najmniejszej wagi pozostają w gestii wybranych przez społeczeństwo reprezentantów.

Szwajcarski system polityczny w jego dzisiejszej formie zakłada rozbudowany system instytucji demokracji bezpośredniej, który gwarantowany jest przez ustawę zasadniczą. Szwajcarska Konstytucja z 1999 r. jako najważniejsze narzędzia demokracji bezpośredniej wymienia inicjatywę ludową i referendum<sup>6</sup>.

Inicjatywa ludowa to główne narzędzie demokracji bezpośredniej znajdujące się w rękach obywateli. Korzystając z niej, Szwajcarzy mogą zażądać całkowitej lub częściowej rewizji konstytucji. W początkowej fazie inicjatywa musi zostać poparta przez 100 000 obywateli szwajcarskich uprawnionych do głosowania. Może zostać złożona w postaci opracowanego projektu lub w formie luźniej, która dopracowana zostanie przez szwajcarskie władze. Formalnie zaakceptowana inicjatywa trafia do Rady Federalnej, a następnie do Parlamentu szwajcarskiego, gdzie zostaje poddana pod obrady. Parlament może inicjatywę przyjąć lub przedstawić do niej kontrpropozycję. Ostateczną decyzję w sprawie zgłoszonego projektu podejmują jednak obywatele w głosowaniu ludowym. Jeśli Zgromadzenie Federalne zaproponuje kontrpropozycję, to oba projekty poddawane są pod głosowanie. Inicjatywa zostaje przyjęta, jeśli uzyska podwójną większość – zarówno głosujących, jak i kantonów.

Referendum natomiast to narzędzie, które pozwala społeczeństwu zmodyfikować, a nawet obalić projekty zaproponowane przez władze. Szwajcarski system demokracji bezpośredniej wyróżnia dwa typy referendów: obligatoryjne – dotyczące najważniejszych kwestii związanych ze zmianami konstytucyjnymi, najważniejszymi ustawami federalnymi czy też przystąpieniem państwa do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych, oraz fakultatywne – dotyczące zmian w prawie federalnym bądź innych międzynarodowych traktatów, organizowane na żądanie 50 000 obywateli lub ośmiu kantonów. Referendum również prowadzi do gło-

---

<sup>5</sup> W. Linder, *Demokracja szwajcarska: rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej 1996, s. 143.

<sup>6</sup> *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, Warszawa: Wydanie Sejmowe: Kancelaria Sejmu 2000, art. 136-142.

sowania ludowego. Referendum fakultatywne wymaga pojedynczej większości. Referendum obligatoryjne – podwójnej<sup>7(8)</sup>.

Oba narzędzia demokracji bezpośredniej – referendum i inicjatywę ludową – często się sobie przeciwstawia. Referendum określa się jako czynnik hamujący zmiany w państwie. Czasem mówi się nawet o jego destrukcyjnym i powstrzymującym rozwój charakterze. Może bowiem zatrzymać proponowane zmiany i legislację, odrzucając tym samym nowe pomysły i nowoczesne propozycje władz. System demokracji bezpośredniej proponuje jednak drugie narzędzie – inicjatywę ludową. Ta określana jest z kolei jako popychająca innowacje, zachęcająca do zmian, proponująca nowe rozwiązania. Inicjatywa nie tylko jest motorem do zmian, ale daje też możliwość głośnego oddolnego zmanifestowania własnego zdania obywatelom czy grupom interesu. W przeszłości inicjatywa ludowa była używana głównie przez lewicową mniejszość w celu podnoszenia kwestii, które nie miałyby szans i wsparcia ze strony burżuazyjnej większości. Dzisiaj pozwala na prezentowanie interesów różnych grup społecznych. Choć inicjatywa jest ostatecznie zdecydowanie częściej odrzucana niż akceptowana przez społeczeństwo, zawsze spełnia swoją rolę chociaż częściowo – manifestuje bowiem problem, upublicznia go i poddaje pod debatę społeczną. Często również zdarza się, że władze państwowe, pomimo odrzucenia zaproponowanego projektu w głosowaniu, wracają do jego postulatów w późniejszych rozważaniach legislacyjnych<sup>9</sup>.

Warto w tym miejscu przyjrzeć się statystykom i analizom głosowań, prowadzonym już od XIX w. Wykazują one, że najczęstszym stosowanym narzędziem demokracji bezpośredniej w Szwajcarii jest referendum obligatoryjne. Co ważne, w zdecydowanej większości propozycje zmian są w tego typu referendum akceptowane przez obywateli. Świadczy to o wysokim poparciu społeczeństwa dla zmian proponowanych przez władze w najważniejszych sprawach państwowych. Referenda fakultatywne są rzadziej używane. Jeśli już jednak do nich dochodzi, to zdecydowanie zwiększa się procent osób głosujących przeciw nowym rozwiązaniom. Natomiast inicja-

<sup>7</sup> Pállinger, *Democratic Infrastructures in the Service of Citizens' Rights*, s. 6-10.

<sup>8</sup> W wielu krajach, także w Polsce, terminy *głosowanie ludowe* oraz *referendum* stosowane są wymiennie. Wyjątkiem jest jednak Szwajcaria, gdzie słowa *referendum* (fr. *référendum*) i *głosowanie ludowe* (fr. *votation populaire*) mają odmienne znaczenie. Referendum i inicjatywa ludowa to narzędzia szwajcarskiej demokracji bezpośredniej. Oba prowadzą do głosowania ludowego. J. Fiechter, Kancelaria federalna, Wydział Praw Politycznych (kontakt osobisty).

<sup>9</sup> W. Linder, *Strengths and weaknesses of direct democracy – The case of Switzerland, and beyond*, (wykład naukowy wygłoszony w Bukareszcie w 2007 r.), Berno: Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu w Bernie 2007, s. 3-6.

tywy ludowe zazwyczaj są przez społeczeństwo odrzucane. Obywatele opowiadają się średnio za 1 z 10 proponowanych projektów<sup>10</sup>.

Takie statystyki wydają się stosunkowo łatwe do wytłumaczenia. Szwajcarski system jest bowiem typowym przykładem demokracji opartej na zasadzie konsensusu. Przede wszystkim należy tu zwrócić uwagę na cały system polityczny, w jakim szwajcarski system demokracji bezpośredniej jest umiejscowiony. Stabilny system władzy, w którym zarówno Rada Federalna, jak i Parlament są złożone z przedstawicieli wszystkich największych partii politycznych w kraju, powoduje, że już na poziomie tworzenia prawa i przygotowywania określonej ustawy lub jej zmiany dochodzi do szeroko zakrojonej debaty politycznej. Projekt jest już więc na tym etapie konsensusem politycznym. Rada Federalna i Parlament bojąc się, iż przygotowywane przez nich ustawy zostaną zahamowane i odrzucone, robią wszystko, aby do głosowania nie doszło, albo w przypadku spraw najważniejszych, aby nie zostały one w nim przez społeczeństwo odrzucone. Dlatego też stara się już na poziomie konceptualnym uwzględniać opinie i interesy zarówno wszystkich partii politycznych, jak i grup społecznych czy grup interesu. Wydaje się, że taka forma zdaje w tym kraju egzamin. Referenda fakultatywne ogłaszane są w odniesieniu do niewielkiego procenta wszystkich projektów. System polityczny oparty na tzw. magicznej formule<sup>11</sup> powoduje również, że obywatele Szwajcarii, używając narzędzi demokracji bezpośredniej i tym samym włączając się w proces decyzyjny, mają możliwość skoncentrowania się na kontroli konkretnych rozwiązań i politycznych decyzji, a nie jedynie na preferencjach partyjnych. Szwajcarzy mają więc wpływ nie na zmiany programowe (do których mogłaby doprowadzić zmiana partii rządzącej), ale na zmiany konkretnych, pojedynczych projektów<sup>12</sup>.

Przy analizie szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej warto również zwrócić uwagę na jeszcze jeden charakterystyczny dla Szwajcarii element – interakcje zachodzące między demokracją bezpośrednią a reprezentatywną. Często bowiem demokracja bezpośrednia jest przeciwstawiana

<sup>10</sup> Tamże, s. 3-4.

<sup>11</sup> Rada Federalna jest organem siedmioosobowym. Jej członkowie wybierani są przez Zgromadzenie Federalne. Zgodnie z tzw. formułą magiczną trzy partie, które uzyskały największe poparcie społeczeństwa w wyborach, obsadzają po 2 miejsca w Radzie. Czwarta partia w kolejności jedno miejsce. Obowiązki szwajcarskiego rządu pełni więc organ złożony z przedstawicieli czterech największych partii w kraju.

<sup>12</sup> W. Linder, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?* praca zb. pod red. W. Lindera, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Semper” 2011, s. 14-22.

demokracji reprezentatywnej. Mówi się nawet, że przy częstym korzystaniu z narzędzi demokracji bezpośredniej zmniejsza się polityczne znaczenie państwowych władz czy partii politycznych. Należy tu postawić pytanie, czy rzeczywiście tak się dzieje. W Szwajcarii polityczni przedstawiciele dostosowali się bowiem do wyzwania, jakim jest system demokracji bezpośredniej i udaje im się w dużym stopniu ją kontrolować.

Jako przykład można tu przedstawić cały proces związany z inicjatywą ludową. Rada Federalna i Zgromadzenie Federalne odgrywają w nim znaczącą rolę. Rada ustosunkowuje się do zaproponowanych w ramach inicjatywy rozwiązań. Sprawdza, czy są one zgodne z prawem oraz przedstawia konsekwencje ich wprowadzenia. Następnie projekt trafia pod obrady Parlamentu. W zdecydowanej większości przypadków władze federalne ustosunkowują się wobec niego krytycznie i zalecają jego odrzucenie. Parlament ma możliwość przedstawienia kontrpropozycji do zaproponowanego projektu, która jeśli w ogóle zostanie przygotowana, zostaje również poddana pod głosowanie. Władze szwajcarskie nie biorą udziału w kampanii przed głosowaniem jako typowa strona politycznego konfliktu. Rolą szwajcarskiego rządu jest raczej informowanie obywateli niż optowanie za lub przeciw danej inicjatywie. Rząd nie może też wydawać na kampanię publicznych pieniędzy. Niemniej jednak ma możliwość przedstawienia swojego punktu widzenia. Publikuje broszurę informacyjną, w której przedstawia opinię szwajcarskich władz i dystrybuuje ją wśród obywateli. Przedstawiciele Rady Federalnej mają również możliwość występowania w publicznej telewizji oraz transmitowanych w telewizji czy radiu konferencjach prasowych.

Znaczącą rolę odgrywają też partie polityczne. Są zaangażowane w system demokracji bezpośredniej na różnych poziomach. Partie, tak samo jak kantony, mogą uczestniczyć we wszystkich konsultacjach. Ponadto, jak podają dane z ostatnich lat, to właśnie one są najczęstszymi pomysłodawcami inicjatyw ludowych. Inicjatywa daje, szczególnie mniejszym partiom politycznym, możliwość z jednej strony stworzenia debaty wokół ważnego dla nich problemu, który przez inne partie nie jest poruszany, z drugiej – coraz częściej staje się narzędziem służącym do mobilizacji elektoratu w kampaniach przedwyborczych – partia może wykazać się bowiem dużą aktywnością także pomiędzy wyborami. Przede wszystkim jednak partie polityczne prezentują własne zdanie na temat proponowanych rozwiązań oraz namawiają obywateli do głosowania za lub przeciw. Warto również wspomnieć, że nawet jeśli inicjatywa ludowa jest zgłaszana nie przez partie polityczne, lecz określone grupy interesu, to zaangażowanie polityków nie słabnie.

Okazuje się bowiem, że w Szwajcarii członkowie Parlamentu są bardzo często zaangażowani w działalność grup interesu, a w niektórych przypadkach są wręcz ich głównymi postaciami<sup>13</sup>.

W rzeczywistości aktorzy systemu reprezentatywnego – rząd, parlament czy partie polityczne – nie są odpychani na dalszy plan, lecz odgrywają jedną z głównych ról również w procesie demokracji bezpośredniej.

## 2. POLITYKA IMIGRACYJNA JAKO GŁÓWNY PUNKT DEBATY WOKÓŁ INICJATYWY LUDOWEJ

### 2.1. POLITYKA IMIGRACYJNA KONFEDERACJI SZWAJCARSKIEJ (STAN PRZED GŁOSOWANIEM)

Konfederacja Szwajcarska to kraj niezwykle ciekawy przede wszystkim ze względu na swoje zróżnicowanie. Jest to kraj typowo imigrancki. Imigracja do Szwajcarii zintensyfikowała się już w połowie XIX w. w związku z rozwojem industrializacji oraz rozwojem szwajcarskich sektorów włókienniczych, chemicznych czy technicznych. Już w 1910 r. osiągnęła poziom prawie 15%<sup>14</sup>. Obecnie spośród 8 mln mieszkańców kraju ponad 23% stanowią obcokrajowcy. W większych miastach procent imigrantów jest nawet wyższy: Zurich (25%), Bazylea (34%) czy Genewa (prawie 40%). Duża liczba imigrantów przebywających na terenie tego kraju stanowi bardzo ważny aspekt zróżnicowania społecznego Szwajcarii. Zamieszkuje tu prawie 190 narodowości, w tym największą grupę stanowią Włosi 16%, Niemcy 15% i Portugalczycy 13%. Mniejsze grupy stanowią: Francuzi, Serbowie, obywatele Kosowa, Turcji czy Hiszpanii. 85% obcokrajowców pochodzi z państw europejskich, z czego  $\frac{3}{4}$  z państw UE/EFTA (Unii Europejskiej/Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu). 15% to imigranci spoza kontynentu europejskiego<sup>15</sup>.

Od momentu wejścia w życie umowy o swobodnym przepływie osób w 2002 r. populacja osiedlających się w Szwajcarii obcokrajowców znacznie wzrosła oraz zmieniła swój charakter – przede wszystkim zwiększył się procent imigrantów z krajów UE/EFTA, którzy zaczęli przybywać do kraju

<sup>13</sup>G. Lutz, *The interaction between direct and representative democracy in Switzerland*, Representation, 42(2006), No. 1, www.georglutz.ch (10.01.2014), str. 46-51.

<sup>14</sup>Statistique des étrangers et de l'asile 2012, Berno: Biuro Federalne do spraw Migracji (Office fédéral des migrations) 2013, www.bfm.admin.ch, s. 5.

<sup>15</sup>Mémento statistique de la Suisse 2014, Neuchâtel: Federalne Biuro Statystyczne (Office fédéral de la statistique) 2014, www.statistique.admin.ch, s. 4-7.

głównie w celach zarobkowych. Taki przypadek dotyczy prawie połowy przyjezdnych. 30% osiedliło się w ramach programu łączenia rodzin. 11% imigrantów przyjechało do kraju w celach kształcenia. Według szacunków 4% imigrantów zamieszkuje kraj i nie podejmuje pracy zarobkowej. Natomiast nieco ponad 1% to oficjalni uchodźcy<sup>16</sup>. Zdecydowana większość nowych imigrantów przybywających z krajów UE/EFTA to osoby wysoko wykwalifikowane, czyli takie, które posiadają wykształcenie wyższe bądź ukończyły szkolenie zawodowe<sup>17</sup>.

Tak duży procent imigrantów w społeczeństwie wymaga niezwykle przemyślanej i możliwie jak najbardziej precyzyjnej polityki migracyjnej. Władze Szwajcarii przez dziesięciolecia próbowały uregulować tę kwestię. Wpływ na kształtowanie się związanej z tym polityki państwa miały nie tylko zwiększające się tendencje migracyjne w Europie i na świecie, ale także polityczne i gospodarcze zmiany w otoczeniu kraju, a przede wszystkim powstanie Unii Europejskiej i rozszerzanie się jej o nowe państwa.

Obecnie polityka imigracyjna Konfederacji Szwajcarskiej opiera się na systemie określanym jako binarny. W ramach swojej polityki Szwajcaria rozdziela imigrantów na tych pochodzących z krajów UE/EFTA i tych pochodzących z krajów trzecich. Odrębną część szwajcarskiej polityki stanowi polityka azylowa.

### **Umowa o swobodnym przepływie osób**

Podstawą obowiązującej polityki imigracyjnej kraju względem większości państw europejskich jest umowa o swobodnym przepływie osób zawarta między Wspólnotą Europejską a Szwajcarią w 1999 r.<sup>18</sup> Umowa ta weszła w życie 1 czerwca 2002 r. i dotyczyła obywateli członków UE (UE-15). Z czasem rozszerzana była na kolejne państwa – nowych członków Unii Europejskiej. W 2005 r. społeczeństwo zaaprobowало jej rozszerzenie o 10 państw, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r. W 2009 r. porozumienie objęło kolejne dwa państwa: Bułgarię i Rumunię.

---

<sup>16</sup> *Statistique des étrangers et de l'asile 2012*, dz.cyt. s. 16.

<sup>17</sup> *Motifs de l'immigration en Suisse des ressortissants des Etats membres de l'UE-25/AELE*, Biuro Federalne do Spraw Migracji (Office fédéral des migrations) 2013, [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) (15.01.2014).

<sup>18</sup> *Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes Conclu le 21 juin 1999* (tekst oryginalny), [www.admin.ch](http://www.admin.ch).



Umowa nie daje jednak pełnej swobody obywatelom państw UE/EFTA na osiedlenie się i podjęcie pracy w Szwajcarii. Została bowiem uzbrojona w pewne hamulce.

Takie warunki nie dają szans osobom bezrobotnym. Umowa przewiduje jednak możliwość szukania pracy na terenie Szwajcarii przez 3 miesiące (z ew. przedłużeniem o kolejne 3 miesiące), ale w tym czasie obcokrajowiec nie ma prawa ani do zasiłku dla bezrobotnych, ani do świadczeń z pomocy społecznej.

Zgodnie z umową otwarcie rynków pracy między Szwajcarią a krajami UE miało się odbywać w sposób stopniowy i kontrolowany. Dlatego też stworzona została możliwość ustalania przez Szwajcarię kontyngentów na określony czas w przypadku, gdy poziom napływu imigrantów do kraju jest bardzo wysoki (więcej niż 10% średniej z trzech ostatnich lat). Takie klauzule ochronne zostały wprowadzone m.in. względem państw z grupy UE-8 (w tym wobec Polski)<sup>19</sup>.

Analizując umowę o swobodnym przepływie osób, należy zwrócić szczególną uwagę na jej usytuowanie. Umowa ta jest bowiem częścią pierwszego pakietu umów dwustronnych zawartych między Szwajcarią a Unią Europejską w 1999 r.

W ramach pakietu podpisano siedem umów dotyczących kilku sektorów:

- 1) Imigracji – umowa o swobodnym przepływie osób.
- 2) Transportu lądowego.
- 3) Współpracy w projektach badawczych.
- 4) Ograniczenia technicznych barier w handlu, w tym ustalenia wzajemnego uznawania norm dla większości towarów przemysłowych; dzięki czemu zniesiona została podwójna kontrola.
- 5) Regulacji ruchu lotniczego – regulacja wzajemnego dostępu do rynku.
- 6) Rolnictwa i uproszczenia eksportu jego produktów.
- 7) Zamówień publicznych, w tym równego dostępu do przetargów publicznych.

Wszystkie siedem umów zostało wynegocjowanych i przyjętych jako jeden pakiet. Są one ze sobą prawnie związane i chronione przez tzw. klauzulę gilotynową. Oznacza to, że w przypadku gdy któraś z umów zostanie rozwiązana, automatycznie rozwiązane zostanie również pozostałe 6 umów z pakietu<sup>20</sup>.

Pierwszy pakiet umów bilateralnych to jeden z trzech najważniejszych filarów współpracy Szwajcarii z Unią Europejską. Dwa pozostałe to: poro-

---

<sup>19</sup> *La résiliation de la libre circulation des personnes compromet la voie bilatérale avec l'UE, situation juridique en matière de libre circulation des personnes*, Broszura Informacyjna nr 2, [www.politique-immigration.ch](http://www.politique-immigration.ch) (30.01.2014).

<sup>20</sup> Informacje na temat wszystkich umów z I pakietu można znaleźć na oficjalnej stronie państwowej [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch).

zumienie w sprawie wolnego handlu z 1972 r., które stanowi podstawę dwustronnych stosunków handlowych między Szwajcarią a UE, oraz drugi pakiet umów bilateralnych zawartych w 2004 r., obejmujących tak ważne kwestie, jak choćby porozumienie Schengen/Dublin dotyczące kontroli na granicach czy procedur azylowych (Szwajcaria przystąpiła do układu w 2008 r.).

### **Polityka imigracyjna względem krajów trzecich, polityka azylowa oraz łączenia rodzin**

Polityka imigracyjna Konfederacji Szwajcarskiej względem krajów trzecich opiera się na innych zasadach. Do kraju przyjmowani są jedynie wysoko wykwalifikowani pracownicy, i to w ograniczonym zakresie. Kontyngenty, czyli limity, ustalane są ogólnie przez Radę Federalną. Polityka ta bazuje na Ustawie Federalnej o Cudzoziemcach z 2005 r.<sup>21</sup> oraz Rozporządzeniu dotyczącym przyjęcia, pobytu i wykonywania pracy zarobkowej z 2007 r.<sup>22</sup>

Ustawodawstwo dotyczące polityki względem krajów trzecich ustanawia zasadę, według której dostęp cudzoziemców do pracy w Szwajcarii musi odpowiadać przede wszystkim interesom gospodarczym kraju. Dlatego przy określaniu możliwości wjazdu na teren Szwajcarii brane są pod uwagę potrzeby rynkowe, społeczne i demograficzne kraju. Ilość wydawanych pozwoleń na pobyt i podjęcie pracy w kraju jest przez władze kontrolowana. Kontyngenty Rada Federalna wyznacza corocznie. Poza tym prawo zastrzega, iż pierwszeństwo w przyjmowaniu do pracy mają przede wszystkim obywatele Szwajcarii oraz obywatele krajów UE/EFTA.

Warto zaznaczyć, że obecnie znaczną część imigrantów z krajów trzecich stanowią osoby uczestniczące w procesie łączenia rodzin (w przypadku imigrantów z krajów europejskich głównym motywem przyjazdu jest praca)<sup>23</sup>. Co ważne, polityka łączenia rodzin nie była od początku ograniczona kontyngentami.

Polityka azylowa natomiast nie jest zaliczana bezpośrednio w ramy polityki migracyjnej państwa. Reguluje ją Konwencja Genewska, oddzielne prawo azylowe z 1998 r. i procedury europejskie (Dublin)<sup>24</sup>. Odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w sprawach azylowych jest Biuro Federalne ds. Mi-

<sup>21</sup> *Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005*, [www.admin.ch](http://www.admin.ch).

<sup>22</sup> *Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative 2007*, [www.admin.ch](http://www.admin.ch).

<sup>23</sup> C. Voisard, K. Gaumann, *Rapport de la Suisse 2012/2013*, Office Fédéral des Migrations 2013, [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) (30.01.2014).

<sup>24</sup> *Loi sur l'asile du 26 juin 1998*, [www.admin.ch](http://www.admin.ch).

gracji z siedzibą w Bernie. Organem odwoławczym jest Federalny Sąd Administracyjny.

Obecna polityka imigracyjna, podobnie jak wiele lat temu, opiera się przede wszystkim na próbie zbudowania równowagi między dwoma siłami obecnymi w szwajcarskiej polityce praktycznie od zawsze. Z jednej strony musi ona odpowiadać na potrzeby ekonomiczne kraju, które na przestrzeni lat zmieniają się i w dużej mierze zależne są, szczególnie w dzisiejszych czasach, od międzynarodowych uwarunkowań politycznych i gospodarczych. Z drugiej strony musi odpowiadać na ksenofobiczne poglądy w głównej mierze szwajcarskich partii i organizacji populistycznych, które ekonomiczne otwarcie kraju na imigrantów próbują hamować bardzo często za pomocą narzędzi, jakie daje im właśnie demokracja bezpośrednia. W ten sposób oddolne, często wrogie wobec cudzoziemców działania mają bardzo duży wpływ na kształtowanie się polityki imigracyjnej. Co ważne, w kształtowaniu polityki imigracyjnej Szwajcarii pojawił się w ostatnich latach jeszcze jeden niezwykle ważny element – kontekst międzynarodowy. Chodzi tu przede wszystkim o dostosowywanie się Szwajcarii do międzynarodowych zasad, choćby w sprawach azylowych, a także o kształtowanie kontaktów z krajami sąsiadującymi i Unią Europejską.

Dotychczas prowadzona przez Szwajcarię polityka starała się znaleźć pewien kompromis. Przyjęła ideę swobodnego przepływu osób, ale zdecydowała się w tym samym czasie na ścisłą selekcję wysoko wykwalifikowanych imigrantów pochodzących z państw spoza Europy. Przy takim rozwiązaniu interesy niektórych sektorów gospodarki czy skrajnych antyimigracyjnych grup zostały zlekceważone. Do tej pory grupy te nie miały jednak wystarczającej siły, by takim zasadom się przeciwstawić. W ostatnich jednak latach swojej szansy zaczęły upatrywać nie tyle w bezpośrednim sprzeciwie wobec prowadzonej polityki imigracyjnej otwartości, ile w kontestowaniu przynależności Szwajcarii do określonych grup i organizacji międzynarodowych, które taką politykę państwu narzucają<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> E. Piguet, *Economy versus the People? Swiss Immigration Policy between Economic Demand, Xenophobia, and International Constraint*, w: *Dialogues on Migration Policy*, praca zb. pod red. M. Giugni i F. Passy, Oxford: Lexington Books 2006, s. 67-89.

## 2.2. KAMPANIA PRZED GŁOSOWANIEM – ARGUMENTY PRZECIWNIKÓW I ZWOLENNIKÓW INICJATYWY

Autorem inicjatywy ludowej była jedna z największych szwajcarskich partii politycznych – Szwajcarska Partia Ludowa (niem. *Schweizerische Volkspartei SVP*, fr. *Union Démocratique du Centre UDC*). Partia ta, umiejscowiona po prawej stronie szwajcarskiej sceny politycznej, określana jest jako partia konserwatywna, agrarystyczna, charakteryzująca się poglądami nacjonalistycznymi, szczególnie jeśli chodzi o kwestie suwerenności państwowej, a także liberalnymi w kwestiach ekonomicznych.

Partia szczególnie zyskała na sile w latach dziewięćdziesiątych pod wodzą Christoph'a Blochera, szwajcarskiego polityka, jednego z głównych aktorów referendum w 1992 r., w którym odrzucono koncepcję przyłączenia Szwajcarii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, oraz twórcy ASIN (*Action pour une Suisse indépendante et neutre* – Inicjatywy na rzecz niezależnej i neutralnej Szwajcarii). Ugrupowanie sprzeciwia się członkostwu Szwajcarii w organizacjach międzynarodowych, takich jak NATO czy UE<sup>26</sup>. Partia SVP/UDC partycypuje w szwajcarskim rządzie od 1929 r.<sup>27</sup>

Inicjatywa Partii Ludowej była bardzo szeroko komentowana, nie tylko w środowiskach politycznych, lecz również wśród podmiotów gospodarczych czy środowisk naukowych. Największe szwajcarskie partie polityczne całkowicie odrzuciły nowy pomysł na politykę imigracyjną kraju i oficjalnie namawiały szwajcarskie społeczeństwo do odrzucenia inicjatywy<sup>28</sup>. Przeciwnie inicjatywie ograniczającej imigrację były także władze, główne ośrodki gospodarcze kraju oraz przedstawiciele sektorów: naukowego i badawczego.

### Argumenty zwolenników inicjatywy

Pomysłodawcy zmian w polityce imigracyjnej kraju wskazywali przede wszystkim na rosnącą w zatrważającym tempie liczbę obcokrajowców osiedlających się w Szwajcarii. Jak podkreślali, w okresie ostatnich 5 lat saldo

---

<sup>26</sup> Strona internetowa stowarzyszenia: *Action pour une Suisse indépendante et neutre* – [www.asin.ch](http://www.asin.ch).

<sup>27</sup> Jeszcze wtedy pod inną nazwą – Le Parti des Paysans, Artisans et Indépendants (PAI). SVP/UDC powstała z połączenia le PAI i les Partis démocratiques des cantons de Glaris et des Grisons.

<sup>28</sup> *Votation populaire fédérale du 9 février 2014, Indicateurs, Mots d'ordre des partis*, Szwajcarskie Biuro Statystyczne, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) (1.02. 2014).

migracji osiągnęło wskaźnik 80 tys. osób rocznie – zdecydowanie większy niż przewidywały władze. Oznacza to, że każdego roku w kraju powstaje nowe miasto wielkości Lucerny czy St. Gallen. Według partii Blochera i jej zwolenników, jeśli imigracja będzie postępować w takim tempie przez kolejne lata, to w 2035 r. liczba ludności Konfederacji Szwajcarskiej osiągnie 10 mln.

Tak duży i szybki wzrost liczby imigrantów osiedlających się w kraju pociąga za sobą wiele negatywnych skutków: politycznych, społecznych i kulturowych: 1) Szybki wzrost liczby ludności generuje wiele problemów organizacyjnych w kraju, związanych przede wszystkim z infrastrukturą. Pojawiają się bowiem takie negatywne skutki, jak: zatłoczone drogi, przepełnione pociągi oraz środki komunikacji miejskiej, w wyniku braku wystarczającej ilości mieszkań wzrastają ceny czynszów w ośrodkach miejskich, a konieczność rozbudowywania infrastruktury skutkuje utratą cennych gruntów rolnych. 2) Pojawiają się problemy ze wzrostem poziomu bezrobocia zarówno wśród Szwajcarów, jak i obcokrajowców. 3) Bezrobocie generuje z jednej strony wzrost liczby ludności korzystającej z pomocy i świadczeń socjalnych, co niezwykle obciąża system pomocy społecznej, z drugiej zaś pośrednio przyczynia się do wzrostu przestępczości (według przytaczanych przez zwolenników inicjatywy danych, 58% osób skazanych w ostatnim czasie za przestępstwo to cudzoziemcy). 4) Zbyt duży i coraz bardziej rosnący odsetek obcokrajowców stanowi zagrożenie dla szwajcarskiej tożsamości kulturowej, językowej i religijnej (wpływ na to mają nie tylko zwiększająca się liczba dorosłych cudzoziemców, ale i coraz większy odsetek ich dzieci w szwajcarskich szkołach). 5) Większa liczba ludności generuje większe zużycie energii i tym samym zwiększenie emisji gazów cieplarnianych. Taka sytuacja to zagrożenie dla szczytującej się swoim środowiskiem naturalnym Szwajcarii.

Według inicjatorów zmian tak liczne negatywne konsekwencje prowadzonej przez władze polityki imigracyjnej nie mogą zostać niezauważone. Aby im zapobiec, konieczna jest całkowita jej zmiana. Dlatego też Partia Ludowa zgłosiła inicjatywę mającą na celu zmianę dotychczasowego podejścia i przede wszystkim zmniejszenie ilości imigrantów w kraju. Zgodnie z jej założeniami Szwajcaria powinna wrócić do systemu bezpośredniego i autonomicznego decydowania o tym, którzy obcokrajowcy mogą osiedlić się w Szwajcarii i na jak długo, poprzez ustalanie corocznych limitów. Ponadto uznano, że w ramy polityki imigracyjnej należy włączyć zarówno politykę azylową, jak i politykę względem pracowników granicznych<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> *Les frontaliers* (fr.) – oznacza osoby pracujące na co dzień w innym państwie, niż to w którym przebywają.

(których liczba w takich miastach, jak Genewa czy Ticino stale wzrasta). Zwolennicy ograniczenia imigracji zwracali szczególną uwagę na konieczność przyznania pierwszeństwa na rynku pracy samym Szwajcarom, dlatego przy udzielaniu pozwoleń na wjazd do kraju władze powinny kierować się przede wszystkim interesem gospodarczym kraju oraz sytuacją rodzimych Szwajcarów na rynku pracy. Postulowano również, że polityka łączenia rodzin powinna zostać ograniczona<sup>30</sup>.

Inicjatywa nie narzuciła całkowitego procesu wstrzymania imigracji do kraju. Jej celem było natomiast wprowadzenie ograniczenia wpływu zagranicznych podmiotów na prowadzenie polityki imigracyjnej w kraju, poprzez przedstawienie propozycji rozwiązań, takich jak na przykład przyjęcie systemu przyznawania punktów znanego już w Kanadzie czy Australii<sup>31</sup>.

### Argumenty przeciwników inicjatywy

Inicjatywa wywołała ogromną burzę na szwajcarskiej scenie politycznej i znalazła wielu przeciwników. Wśród nich znalazły się szwajcarskie władze federalne oraz kantonalne, największe partie polityczne oraz przedstawiciele świata szwajcarskiego biznesu i świata nauki.

Władze federalne Szwajcarii już w trakcie zgłaszania inicjatywy mającej ograniczyć masową imigrację w kraju stanowczo się jej sprzeciwiły. Zarówno Rada Federalna, jak i Parlament odrzuciły ją<sup>32</sup>. Pragnęły przekonać społeczeństwo, że ograniczenie imigracji może pociągnąć za sobą wiele negatywnych skutków dla kraju. W oficjalnych dokumentach, podczas konferencji prasowych oraz wystąpień władze starały się przedstawić konsekwencje, z jakimi Szwajcaria będzie musiała się zmierzyć, jeśli inicjatywa zostanie przegłosowana. Przede wszystkim ostrzegaly, iż przyjęcie inicjatywy spowoduje konieczność zmiany systemu szwajcarskiej polityki imigracyjnej, który zarówno przez Radę Federalną, jak i Parlament uważany był za dobry. To dzięki niej bowiem i dzięki napływowi nowych imigrantów, w znacznej mierze wysoko wykwalifikowanych, gospodarka szwajcarska tak dobrze się rozwija. Problemy związane z niedoborem specjalistów z dziedzin

---

<sup>30</sup> *Initiative populaire fédérale*, Comité interpartis contre l'immigration de masse, [www.immigration-massive.ch/content/initiative/](http://www.immigration-massive.ch/content/initiative/) (1.02.2014).

<sup>31</sup> *Argumentaire Initiative populaire « contre l'immigration de masse »*, Comité interpartis contre l'immigration de masse, [www.immigration-massive.ch](http://www.immigration-massive.ch). (30.12.2014).

<sup>32</sup> Komunikat prasowy: *Immigration «de masse» – L'initiative de l'UDC rejetée par une commission du National z dnia 03.05.2013*, Zgromadzenie Federalne, Berno, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) (2.01.2014).

technicznych, przyrodniczych czy medycznych są na tyle poważne, że kraj nie może sobie teraz pozwolić na zamknięcie granic<sup>33</sup>. Władze zaznaczały, że przyjęcie inicjatywy pociągnie za sobą również konsekwencje w polityce zagranicznej – będzie bowiem skutkowało zerwaniem wszystkich innych umów bilateralnych zawartych z UE w ramach I. pakietu, a to pociągnie za sobą poważne konsekwencje ekonomiczne dla kraju, odizoluje państwo od europejskiego rynku gospodarczego i zburzy efekty polityki zagranicznej państwa względem UE, budowanej intensywnie od kilkunastu lat. Nowe rozwiązania w polityce migracyjnej z jednej strony spowodują powrót do koncepcji z lat dziewięćdziesiątych i stworzenia bardziej rozbudowanego niż obecny, bardziej biurokratycznego i niezaadaptowanego do obecnych warunków systemu, co może skutkować wzrostem liczby osób pracujących nielegalnie<sup>34</sup>. Podkreślano również, iż drastyczne ograniczenie imigracji odbije się na systemie świadczeń społecznych, zdrowotnych czy emerytalnych. Imigranci to zazwyczaj ludzie młodzi i aktywni zawodowo, którzy według władz o wiele więcej wkładają do koszyka świadczeń, niż z niego wyjmują. Jak podkreślano, bez imigrantów system emerytalny od ponad 20 lat byłby w deficycie<sup>35</sup>. Argument Partii Ludowej, podkreślający konieczność wypłaty świadczeń socjalnych dla imigrantów uznano za bezpodstawny, gdyż Szwajcaria nie będąc członkiem UE nie jest zobligowana do tak daleko posuniętej pomocy społecznej dla imigrantów, jak ma to miejsce w Wielkiej Brytanii czy Francji, które zobowiązane są do przestrzegania wszelkich zasad wynikających z instytucji obywatelstwa w Unii Europejskiej<sup>36</sup>.

Władze starały się ponadto podkreślać, iż umowa o wolnym przepływie osób i wzrost migracji nie wpłynęły negatywnie na rynek nieruchomości i pracy. W latach sześćdziesiątych i początku lat siedemdziesiątych XX w. imigracja była większa niż obecnie, a mimo to nie spowodowała znacznych wahań na rynku gospodarczym. Konsekwencje wzrostu liczby ludności, takie jak brak odpowiedniej infrastruktury, systemu rozbudowanego

---

<sup>33</sup> Konferencja prasowa Rady Federalnej z dnia 25.11.2013 r., z udziałem członków Rady Federalnej i innych (Simonetta Sommaruga, Johann Schneider-Ammann, Didier Burkhalter, Pascal Broulis), [www.tv.admin.ch](http://www.tv.admin.ch) (27.11.2013).

<sup>34</sup> *Votation populaire du 9 février 2014. Explications du Conseil federal*, Kancelaria Federalna, [www.ch.ch](http://www.ch.ch) (10.11.2013).

<sup>35</sup> *Oficjalne wystąpienie Prezydenta Szwajcarii Didier Burkhaltera z dnia 23.01.2014*, [www.ch.ch/fr/contre-immigration-masse/](http://www.ch.ch/fr/contre-immigration-masse/) (23.01.2014).

<sup>36</sup> Simonetta Sommaruga, *Simonetta Sommaruga: Les contingents ne sont pas une solution*, rozmowę przepr. D. Masmegan i V. Graffenried, „Le Temps”, [www.letemps.ch](http://www.letemps.ch), 11.01.2014. (w przypadku artykułów z dziennika „Le Temps” data publikacji pokrywa się z datą dostępu).

transportu czy niedostateczna ilość nieruchomości to problemy, z którymi borykają się wszystkie miasta europejskie i według szwajcarskich władz można im zaradzić poprzez odpowiednie reformy prowadzone przede wszystkim na poziomie kantonalnym. Jako nieprawdziwy zarzut władze uznały również informację, że obecnie prowadzona polityka imigracyjna powoduje wzrost bezrobocia, głównie wśród młodych Szwajcarów, którym trudno wejść na rynek pracy zalany przez pracowników z innych państw. Takiej sytuacji nie potwierdzają według rządu żadne dane, a poziom bezrobocia w Szwajcarii jest jednym z najniższych w Europie. Nie obniżyła się również w ostatnich latach średnia wysokość płac<sup>37</sup>.

System oparty na dotychczasowej umowie był uznawany przez władze za skuteczny i rozsądny. Według nich na kwestie imigracji należy patrzeć z większej perspektywy kontaktów zagranicznych i gospodarczych, bo tylko „otwarta” Szwajcaria będzie kwitła ekonomicznie i pozostanie silnym graczem na arenie międzynarodowej. Opozycja natomiast zażądała zmiany polityki imigracyjnej, nie proponując jednak żadnych konkretnych rozwiązań<sup>38</sup>.

Kantony, podobnie jak władze federalne, opowiedziały się za utrzymaniem istniejącej polityki imigracyjnej i azylowej państwa. Władze kantonalne odrzuciły inicjatywę przeciwko masowej imigracji, uznając ją za całkowicie niepotrzebną. Podkreślały, że imigracja to motor szwajcarskiej gospodarki, a obecny system jest bardziej efektywny, szczególnie w sytuacji, w której poziom imigracji oraz specyfika gospodarek różnych regionów kraju różnią się między sobą<sup>39</sup>.

Największe szwajcarskie partie polityczne również odrzuciły inicjatywę Partii Ludowej. Argumentując swoje podejście, opierały się przede wszystkim na konieczności zrozumienia różnicy między migracją zawodową (która ma miejsce w Szwajcarii) a migracją obywateli Unii Europejskiej, która odbywa się między krajami członkowskimi<sup>40</sup>. Ponadto zwracały szczególną uwagę na groźbę zerwania umów bilateralnych z UE w związku z klauzulą gilotynową, co odizoluje Szwajcarię od reszty Europy i negatywnie wpłynie na gospodarkę

---

<sup>37</sup> *Votation populaire du 9 février 2014. Explication.*

<sup>38</sup> *Konferencja prasowa Rady Federalnej z dnia 25.11.2013 r., z udziałem wiceprezydent Szwajcarii Simonetty Sommarugi, www.tv.admin.ch.*

<sup>39</sup> *Komunikat prasowy rządów kantonalnych: „Non a l’initiative populaire « Contre l’immigration de masse, Conférence des gouvernements cantonaux” z dnia 13.12.2013, www.kdk.ch (14.01.2014).*

<sup>40</sup> *E. Voruz, Libre circulation des personnes ou des travailleurs?, Partia Socjaldemokratyczna www.sp-ps.ch, 21.01.2014 (1.02.2014).*



kraju<sup>41</sup>. Partie w swoich kampaniach starały się przestrzec przez zbyt dużą biurokracją, którą przyniesie nowa droga, czy utratą wykwalifikowanych pracowników, co z pewnością pociągnie za sobą negatywne skutki ekonomiczne<sup>42</sup>. Zdając sobie sprawę ze współczesnych problemów związanych z rynkiem pracy, infrastrukturą czy transportem, zaznaczały konieczność wprowadzenia reform, jednak bez rezygnacji z dotychczasowej drogi politycznej<sup>43</sup>.

Podobne, negatywne opinie na temat inicjatywy mającej ograniczyć masową imigrację można było znaleźć w świecie szwajcarskiej ekonomii – wśród przedsiębiorców, właścicieli dużych i małych firm, a przede wszystkim gospodarczych towarzystw czy związków. Podstawowy argument szwajcarskich przedsiębiorców oscylował wokół problemu związanego z ilością dostępnych pracowników na rynku, a przede wszystkim pracowników wysoko wykwalifikowanych, których w kraju jest za mało (według badań przytaczanych przez *economiesuisse* – organizację szwajcarskich pracodawców – w 2008 r. brakowało ich ponad 14 tys.)<sup>44</sup>. Winne temu są zarówno problemy demograficzne kraju, jak i zbyt mała liczba osób kształcących się na kierunkach matematycznych, informatycznych, przyrodniczych i technicznych. Napływ imigrantów powinien być według ekonomistów elastyczny i dyktowany przez koniunkturę gospodarczą oraz aktualną sytuację na rynku pracy. Ustalanie określonych limitów i progów jest niebezpieczne, a błędna ocena może odbić się negatywnie na pracy wielu przedsiębiorstw. Limity i sztywne zasady już teraz są stosowane przez władze wobec imigrantów z krajów trzecich. Takie ograniczenia stanowią problem dla przedsiębiorców, którzy nie mogą swobodnie wybierać pracowników z całego świata. Wprowadzenie limitów również na kraje UE jeszcze bardziej utrudniłoby firmom poszukiwanie specjalistów i z pewnością ograniczyłoby ich rozwój. Uczestnicy sektora gospodarczego, podobnie jak władze czy partie polityczne podkreślały jednak, że nie można ignorować efektów wtórnych imigracji. Nie chodzi tu tylko o rynek pracy, gdyż Szwajcaria opracowała mechanizmy broniące eliminowanie pracowników szwajcarskich z rynku pracy czy regulacje antydumpingowe. Niezbędne są jednak reformy, które

---

<sup>41</sup> *Initiative de l'UDC contre l'immigration de masse, Contre-argumentaire du PLR les Libéraux-Radicaux*, [www.plr.ch](http://www.plr.ch), Berno (20.01.2014).

<sup>42</sup> *Sans bilatérales, pas de prospérité*, Partia Chrzescijańsko-Demokratyczna, [www.pdc.ch](http://www.pdc.ch) (20.01.2014).

<sup>43</sup> *Non à l'initiative immigration de masse*, Zieloni [www.verts.ch](http://www.verts.ch) (20.01.2014).

<sup>44</sup> *La Suisse a besoin d'ingénieurs*, Dossierpolitique nr 12, stanowisko stowarzyszenia Economiesuisse oraz Swiss Engineering STV UTS ATS, [www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch), 5.09.2011 (4.01.2014).

rozwiążą problemy związane z przeludnieniem dużych ośrodków miejskich (problem z infrastrukturą) oraz pogłębiającą się dysproporcją zaludnienia między dużymi miastami a miastami małymi czy wsią<sup>45</sup>.

Również stowarzyszenia pracowników sprzeciwiły się pomysłowi Partii Ludowej. *TravailSuisse*, niezależna organizacja zrzeszająca pracowników, odrzuciła nowy pomysł, podkreślając, że inicjatywa jest dla pracownika podwójnie niebezpieczna. Z jednej strony nie zapewnia ochrony warunków pracy i płacy, jak również nie zajmuje się głównymi problemami społecznymi związanymi z dzisiejszym rynkiem pracy, a z drugiej, odwrotnie niż to przewidują jej zwolennicy, przyczynić się może do pogłębienia zjawiska dumpingu<sup>46</sup>.

Głos w debacie na temat ograniczenia masowej imigracji zabrali również przedstawiciele świata naukowego. Przygotowali manifest, który podpisany został przez rektorów szwajcarskich uniwersytetów i uczelni wyższych oraz prezesów stowarzyszeń naukowych. Oficjalnie oświadczyli w nim, że współpraca z UE oparta na zasadzie umów bilateralnych jest najlepszą drogą do rozwoju edukacji i badań naukowych. Dzięki wolnemu przepływowi studentów, doktorantów czy profesorów są prowadzone i rozwijane projekty naukowe na dużą, europejską skalę. Wolny przepływ ludzi pomaga szwajcarskim ośrodkom naukowym na rekrutację wysoko wykwalifikowanego personelu naukowego, a studentom i naukowcom na rozwój naukowy bez ograniczeń. Świat polityki nie powinien zapominać o nauce, bo to dzięki niej Szwajcaria jest jednym z najbardziej innowacyjnych krajów na świecie, a jej szkoły wyższe jednymi z najlepszych. Rozwój placówek naukowych jest jednak uzależniony od pracy naukowców, często pochodzących z zagranicy. Dlatego też współpraca z zagranicą, wymiana myśli, projektów, pracowników naukowych jest i pozostanie niezbędna<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> M. Gähwiler, O. Steimann, Broszura informacyjna: *Immigration : pourquoi la Suisse en a besoin. 16 questions sur la politique d'immigration*, l'Union patronale suisse oraz economiesuisse, Zurich: [www.politique-immigration.ch](http://www.politique-immigration.ch) 2012 (10.01.2014).

<sup>46</sup> M. Flügel, *NON à l'initiative de l'UDC « Contre l'immigration de masse »*, [www.travailsuisse.ch](http://www.travailsuisse.ch), 20.01.2014 (20.01.2014).

<sup>47</sup> CRUS, KFH, COHEP, Szwajcarskie Akademie Naukowe, FNS, Rektorzy szwajcarskich Uczelni Wyższych, *Manifeste pour une Suisse de la formation et de la recherche ouverte*, [www.swissuniversities.ch](http://www.swissuniversities.ch), 21.01.2014 (27.01.2014).

Na następnych stronach zaprezentowano wybrane plakaty zwolenników i przeciwników inicjatywy:



# La démesure nuit à la Suisse

**Stopper l'immigration  
massive OUI**



CP 60-167674-9

*„Nadmiar szkodzi Szwajcarii. Zatrzymać masywną imigrację. TAK!”<sup>48</sup>*

<sup>48</sup> Plakat zwolenników inicjatywy udostępniony na stronie internetowej Szwajcarskiej Partii Ludowej – [www.svp.ch](http://www.svp.ch); tłum. własne.



„Obalić nasz dobrobyt?

*Inicjatywa UDC izoluje Szwajcarię. 9 lutego powiedzmy NIE!”*<sup>49</sup>

### 3. GŁOSOWANIE LUDOWE – WYNIKI I ANALIZA

#### 3.1. ANALIZA WYNIKÓW GŁOSOWANIA

Inicjatywa Szwajcarskiej Partii Ludowej została przyjęta przez społeczeństwo niewielką ilością głosów. Poniższa tabelka prezentuje wyniki głosowania oraz poziom osiągniętej frekwencji w poszczególnych kantonach szwajcarskich<sup>50</sup>.

Kanton	Za	Przeciw	% za	% przeciw	kanton za	kanton przeciw	frekwencja
Zurich	239 139	265 973	47,3%	52,7%		1	57,7%
Berno	200 007	191 689	51,1%	48,9%	1		54,1%
Lucerna	80 523	70 414	53,3%	46,7%	1		57,7%
Uri	7 595	5 462	58,2%	41,8%	1		49,7%

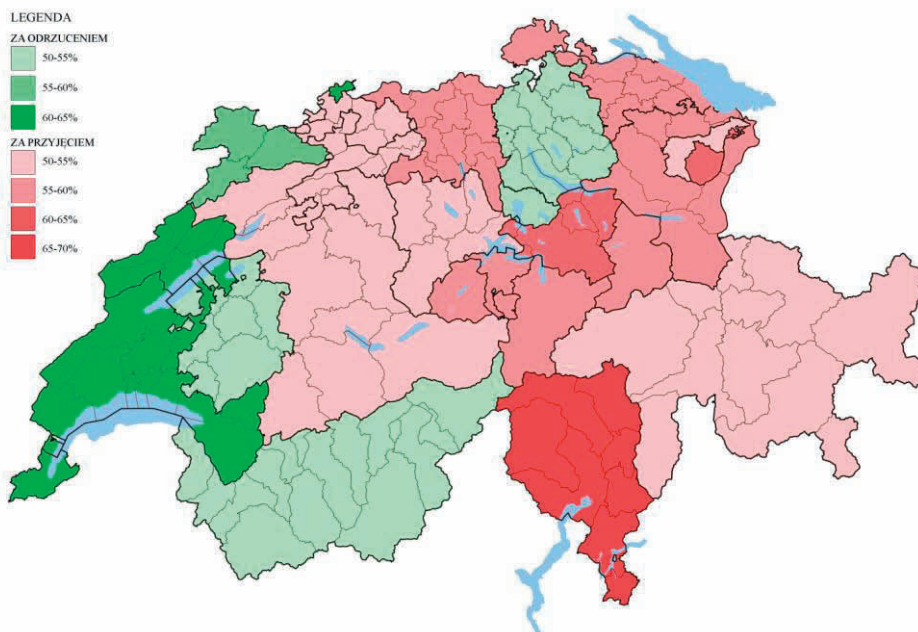
<sup>49</sup> Jeden z plakatów przeciwników inicjatywy, [www.bilaterales.ch](http://www.bilaterales.ch); tłum. własne.

<sup>50</sup> *Votation populaire du 9 février 2014, Votation no 580, Résultats finaux officiels provisoires, Initiative populaire du 14.02.2012 „Contre l’immigration de masse”*, [www.admin.ch](http://www.admin.ch), tłum. własne. Dane wstępne na dzień 20.02.2014.

<b>Schwyz</b>	38 500	22 542	63,1%	36,9%	1		60,8%
<b>Ob-walden</b>	8 983	6 212	59,1%	40,9%	0,5 <sup>51</sup>		60,3%
<b>Nid-walden</b>	10 693	7 482	58,8%	41,2%	0,5		60,3%
<b>Glarus</b>	7 824	5 350	59,4%	40,6%	1		50,9%
<b>Zug</b>	22 257	22 307	49,9%	50,1%		1	61,1%
<b>Fryburg</b>	51 172	54 383	48,5%	51,5%		1	56,0%
<b>Solura</b>	52 934	44 030	54,6%	45,4%	1		55,4%
<b>Bazylea – miasto</b>	24 941	39 007	39,0%	61,0%		0,5	56,5%
<b>Bazylea – okręg</b>	51 177	49 876	50,6%	49,4%	0,5		55,0%
<b>Szafuza</b>	20 004	14 401	58,1%	41,9%	1		70,5%
<b>Appen-zell Rhodes-Ext.</b>	11 890	9 969	54,4%	45,6%	0,5		57,7%
<b>Appen-zell Rhodes-Int.</b>	3 709	2 134	63,5%	36,5%	0,5		52,3%
<b>Sankt Gallen</b>	97 218	76 547	55,9%	44,1%	1		55,5%
<b>Gryzonia</b>	35 721	34 884	50,6%	49,4%	1		52,2%
<b>Argowia</b>	123 390	100 001	55,2%	44,8%	1		55,2%
<b>Tur-gowia</b>	49 920	36 418	57,8%	42,2%	1		53,3%
<b>Ticino</b>	82 652	38 589	68,2%	31,8%	1		57,0%

<sup>51</sup> Szwajcaria podzielona jest na kantony (20) i półkantony (6). Półkantony dysponują 1/2 głosu.

<b>Vaud</b>	93 170	146 107	38,9%	61,1%		1	58,0%
<b>Valais</b>	61 821	66 123	48,3%	51,7%		1	61,5%
<b>Neuchâ- tel</b>	23 735	36 668	39,3%	60,7%		1	55,4%
<b>Genewa</b>	53 533	83 327	39,1%	60,9%		1	57,4%
<b>Jura</b>	11 446	14 533	44,1%	55,9%		1	51,4%
<b>Szwaj- caria</b>	<b>1 463 954</b>	<b>1 444 428</b>	<b>50,3%</b>	<b>49,7%</b>	<b>12 5/2</b>	<b>8 1/2</b>	<b>55,8%</b>



Wyniki głosowania przedstawione na administracyjnej mapie Szwajcarii<sup>52</sup>

Kolejna tabela przedstawia szczegółowe wyniki głosowania w zależności od podziału językowego kraju i typu miejsca zamieszkania:<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Opracowanie własne.

<sup>53</sup> *Votations – Indicateurs. Votation populaire du 9 février 2014: Initiative «Contre l'immigration de masse»*; [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch); dane przedstawiają % głosów za inicjatywą ;

WYNIKI W ZALEŻNOŚCI OD OBSZARU JĘZYKOWEGO I TYPU SIEDLISKA <sup>54</sup>				
Inicjatywa “Przeciwko ma- sowej imigracji”	Szwajcaria niemieckoję- zyczna	Szwajcaria francuskoję- zyczna	Szwajcaria włoskojęzyczna	Szwaj- caria
<b>Gminy miejskie</b>				
Centra	41,0	37,7	66,3	41,5
Aglomeracje	52,9	40,6	68,5	51,2
Miasta – villes isolées <sup>55</sup>	53,9	42,2		51,3
<b>Gminy wiejskie</b>	60,7	47,0	69,6	57,6
<b>Szwajcaria</b>	52,0	41,5	68,0	<b>50,3</b>

Szwajcaria niemieckojęzyczna – Szwajcaria francuskojęzyczna	10.6
Szwajcaria niemieckojęzyczna – Szwajcaria włoskojęzyczna	-16.0
Szwajcaria francuskojęzyczna – Szwajcaria włoskojęzyczna	-26.6
Miasto – wieś	-9.9

Zaprezentowane dane wymagają komentarza. Należy zwrócić szczególną uwagę na kilka najważniejszych kwestii. Przede wszystkim frekwencję wyborczą. Odsetek osób uprawnionych do głosowania, które wzięły udział w głosowaniu, wyniósł 56%. Należy podkreślić, że jest to stosunkowo wysoki poziom partycypacji społecznej. Średnia frekwencja udziału Szwajcarów w głosowaniach w ostatnich 15 latach nie przekraczała 45%. Poziom frekwencji w analizowanym głosowaniu można porównać do frekwencji osiągniętej w głosowaniach dotyczących najważniejszych spraw w Szwajcarii, takich jak choćby głosowanie w kwestii wejścia kraju do strefy Schengen w 2005 r. (także 56%). Nie przekroczył on jednak bardzo wysokiego progu z głosowania w 1992 r. dotyczącego wstąpienia Konfederacji do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (wówczas frekwencja wyniosła aż 78%). Poziom frekwencji

<sup>54</sup> Udział % obszarów językowych w stosunku do całego kraju: niemiecki – 73%; francuski – 13%; włoski – 7%; romansz – 0,5%.

<sup>55</sup> *Villes isolées* (fr.) – to gminy niewliczone do aglomeracji, liczące co najmniej 10 000 mieszkańców.

osiągnięty 9 lutego 2014 r. świadczy jednak o zaangażowaniu społeczeństwa w kwestie polityki migracyjnej państwa.

Ostateczny wynik głosowania okazał się niezwykle wyrównany. Za inicjatywą ograniczenia imigracji opowiedziało się 50,3% głosujących, przeciw niej 49,7%. Taki wynik świadczy z kolei o niezwykle wyrównanym podziale społeczeństwa szwajcarskiego na zwolenników i przeciwników ograniczenia imigracji w kraju. Dokładna różnica między przeciwstawnymi obozami wyniosła niecałe 20 tys. głosów.

Wyniki głosowania uwidoczniły niezwykle ważne, szczególnie z punktu widzenia badań nad społeczeństwem, podziały w kraju. Uwagę zwraca przede wszystkim polaryzacja kraju na kantony francusko- i niemieckojęzyczne oraz polaryzacja na mieszkańców dużych miast oraz wsi i małych miasteczek. Inicjatywa została odrzucona przez wszystkie kantony francuskojęzyczne. Niemieckojęzyczna część kraju (z wyjątkiem Zurichu, Bazylei-Miasta i Zoug) poparła inicjatywę. Różnice między kantonami francusko- i niemieckojęzycznymi zawsze były widoczne. Mają one swoją podstawę nie tylko w różnicy językowej, ale i mentalnej. W części niemieckojęzycznej kraju, a szczególnie na jej obszarach wiejskich i w małych miasteczkach, górowały argumenty nacjonalistyczne, kładące nacisk na tożsamość narodową Szwajcarii czy jej spójność kulturową. W Szwajcarii romańskiej natomiast debata na temat zmian w polityce imigracyjnej oscylowała mniej wokół samej idei, a bardziej wokół społecznych problemów, które dotyczyły obywateli na co dzień: problemy z infrastrukturą czy mieszkalnictwem, które w większej mierze widoczne są w tej części kraju, czy kwestiami bezpieczeństwa<sup>56</sup>. To właśnie z tego powodu niemiecka część społeczeństwa od dawna poddaje krytyce mieszkańców romańskiej Szwajcarii, posądzając ich o brak patriotyzmu, zbyt słabe poczucia świadomości narodowej czy też przedkładanie własnych korzyści nad ogólny interes kraju<sup>57</sup>.

Analiza wyników opisywanego głosowania to kolejny przykład uwidaczniający podział między kantonami francusko- i niemieckojęzycznymi. Rozłam między nimi w sprawach polityki zagranicznej był widoczny już od dawna i obserwowany we wcześniejszych głosowaniach. Szwajcarzy zamieszkujący francuskojęzyczne kantony określani są często jako kosmopolici, otwarci na świat zewnętrzny, którzy w pogłębionych relacjach z innymi

---

<sup>56</sup> P. Koepfel, *Les fins de la Suisse*, „Le Temps”, 13.02.2014.

<sup>57</sup> P. Veya, *Christoph Blocher: le poison*, „Le Temps”, 13.02.2014 (patrz także: Y. Petignat, *L'affront de Christoph Blocher aux mauvais patriotes romands*, „Le Temps”, 13.02.2014.



państwami czy organizacjami widzą dla siebie szansę wyjścia spod prymatu większościowej grupy niemieckojęzycznych Szwajcarów. Ci ostatni z kolei wydają się bardziej pragmatyczni ekonomicznie, skoncentrowani bardziej na interesach wewnętrznych kraju niż na idei otwarcia się na świat. To oni bowiem, stanowiąc zdecydowaną większość w Szwajcarii, kontrolują w niej władzę polityczną i ekonomiczną<sup>58</sup>.

Głosowanie uwidocznilo również polaryzację kraju na mieszkańców dużych miast i wsi czy małych miasteczek. Co ciekawe, Szwajcarzy zamieszkujący duże aglomeracje i centra kraju, czyli obszary dotknięte w większym stopniu przez globalizację, a także napływ cudzoziemców, opowiedzieli się przeciw inicjatywie. Natomiast mieszkańcy wsi czy obszarów podmiejskich poparli inicjatywę. Wynika to ze sposobu życia na obu obszarach. Mieszkańcy wsi, zakorzenieni w swoich małych społecznościach, nie mając styczności z masową imigracją, boją się stawić jej czoła. Wyniku głosowania nie można więc oceniać przez pryzmat „presji migracyjnej” bardziej widocznej w miastach, ale raczej przez poczucie braku własnego bezpieczeństwa ludności, która mniej doświadczyła fali migracyjnej i tym samym jej skutków. Mieszkańcy dużych ośrodków miejskich widzą problem masowej imigracji, analizując jej korzyści i wady. Rozumieją jednak jej znaczenie w kwestiach ekonomicznych czy rozwojowych. Osoby zamieszkujące obszary wiejskie kładą natomiast nacisk na utrzymanie swojego statusu i swoich wartości<sup>59</sup>. Taki wynik jest niezwykle ciekawy, gdyż paradoksalnie przeciw imigrantom opowiedziała się ta część szwajcarskiej społeczności, która ma z nimi o wiele mniej wspólnego niż mieszkańcy dużych aglomeracji, których skutki imigracji dotyczą na co dzień.

Na szwajcarskiej mapie nie zabrakło oczywiście wyjątków – takich jak Zurich czy Ticino. Zurich, umiejscowiony w samym centrum niemieckojęzycznej części kraju i jedno z głównych centrów ekonomicznych, odrzucił inicjatywę. Natomiast włoskojęzyczne Ticino zdecydowanie ją poparło. Ten włoskojęzyczny kanton zawsze był jednak sceptycznie nastawiony do ścisłej integracji z Europą. Wynik głosowania jedynie to potwierdza. Charakterystyczne jest jednak, że głównym powodem takiej postawy mieszkańców tego kantonu jest jego graniczny charakter. Od wielu lat Ticino boryka się bowiem z ogromnym napływem pracowników granicznych, głównie z Włoch,

<sup>58</sup> R. Schwok, *Le clivage entre Suisses romands et Suisses alémaniques par rapport à l'intégration européenne*, Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, 1994, s. 501-528, <http://archive-ouverte.unige.ch> (10.02.2014).

<sup>59</sup> B. Wuthrich, *L'immigration corsetée par la «nostalgie du village»*, „Le Temps”, 15.02.2014.

który generuje niestety takie problemy jak przeludnienie, kłopoty z infrastrukturą, a ekonomicznie – ze zbyt dużą konkurencją, dumpingiem cen czy ze spadkiem zarobków<sup>60</sup>.

Przyczyn takiej decyzji obywatele doszukiwali się sami Szwajcarzy na kilku polach. Wielokrotnie podkreślano m.in., że poprzedzająca głosowanie kampania przeciwników inicjatywy była zdecydowanie zbyt słaba, a władze ograniczyły się jedynie do oficjalnego informowania obywateli o istocie i skutkach jej przyjęcia. Pomimo wzrostu poparcia dla inicjatywy, szczególnie w ostatnich dniach kampanii, nie zareagowały na zmieniające się tendencje w społeczeństwie. Z drugiej jednak strony zbyt intensywna kampania władz, opłacana z podatków społeczeństwa, mogłaby zostać negatywnie odebrana przez samych Szwajcarów<sup>61</sup>. Podkreśla się także słabe zaangażowanie w kampanię przeciwko pomysłowi ograniczenia imigracji środowisk biznesowych czy naukowych<sup>62</sup>. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że o ile te ostatnie mogły w kampanię zaangażować się o wiele głębiej, o tyle szwajcarskie władze, jak wspomniano wcześniej, zgodnie z przyjętymi w systemie demokracji bezpośredniej zasadami, powinny ograniczać się do informowania obywateli, a nie silnego agitowania po którejsz ze stron. Z tego zadania władze wywiązały się zarówno poprzez wydawanie informacyjnych broszur, jak i wystąpienia przedstawicieli władz na konferencjach prasowych. Mimo to argument o zbyt słabym procesie informowania obywateli przez władze powtarzał się w pierwszych analizach po głosowaniu wielokrotnie, sugerując, że decyzja obywateli Szwajcarii wynikała ze zbyt małej wiedzy na temat ewentualnych skutków wprowadzenia zmian, a większość Szwajcarów, nie zdając sobie sprawy z poważnych konsekwencji takiej zmiany, pragnęła jedynie zwrócić uwagę elity politycznej na coraz większe problemy wynikające z masowej imigracji do ich kraju<sup>63</sup>.

Władze obciąża się również odpowiedzialnością za wynik głosowania z powodu oficjalnie prezentowanych prognoz demograficznych. W 2001 r. podawano bowiem, że liczba ludności Szwajcarii nie przekroczy progu

---

<sup>60</sup> F. Ruchti, *Le Tessin pourrait voter oui à l'initiative contre l'immigration de masse*, reportaż telewizyjny wyemitowany przez la Radio Télévision Suisse, [www.rts.ch](http://www.rts.ch), 2.02.2014 (2.02.2014).

<sup>61</sup> Y. Petignat, *Berne cède à l'inquiétude avant la votation sur l'immigration*, „Le Temps”, 16.01.2014.

<sup>62</sup> N. Dufour, *La science a l'ecart*, „Le Temps”, 19.02.2014.

<sup>63</sup> Prof. P. Sciarini, *Dix questions a Pascal Sciarini: sur l'initiative contre « l'immigration de masse »*, rozmowę przepr. L. Bordoli, [www.toppolitique.ch](http://www.toppolitique.ch), 19.02.2014 (24.02.2014).

8 mln. przez następne kilkadziesiąt lat. Rzeczywistość okazała się inna. Próg 8 mln. mieszkańców Szwajcarii przekroczyła już w 2012 r. Ta pomyłka została przez zwolenników inicjatywy, w tym partię UDC, wykorzystana na szeroką skalę. I choć władze zastrzegają, że scenariusz demograficzny był tworzony jeszcze przed wejściem w życie umowy o wolnym przepływie osób, a następnie jej rozszerzeniem, co jest oczywiście prawdą, mogło to zaburzyć zaufanie obywateli Konfederacji do władz, ich przewidywań i kontroli nad przyjętą polityką migracyjną<sup>64</sup>.

Istotny wpływ na wynik głosowania miały również prezentowane sondaże. Zgodnie z nimi idea ograniczenia imigracji miała upaść. Dopiero wyniki sondaży w ostatnich dniach zaczęły wykazywać, że inicjatywa może zostać prze-głosowana. Prezentowane wyniki badań ankietowych mogły mieć ogromny wpływ na opinię obywateli, którzy nie chcąc przyjąć inicjatywy, pragnęli jedynie dać sygnał szwajcarskim władzom i podzielić się z nimi obawami dotyczącymi kontynuowania obranej przez nich drogi w sprawach migracyjnych<sup>65</sup>.

Nie bez wpływu okazał się również charakter kampanii prowadzonej przez inicjatorów głosowania. Partia UDC, która zawsze charakteryzowała się retoryką agresywną, polegającą na straszeniu i odwołującą się do lęku i obaw, tym razem była spokojniejsza. Kampania wydawała się bardziej umiarkowana niż przy wielu poprzednich głosowaniach. Inicjatorzy politycznych zmian nie tyle straszili, co pytali Szwajcarów, czy na pewno zgadzają się na obecnie prowadzoną politykę migracyjną i jej skutki, w tym przede wszystkim dalszy wzrost liczby ludności<sup>66</sup>. Partia, która w swej działalności zazwyczaj odwoływała się do skrajnych emocji, teraz pokazała swoją umiarkowaną stronę, co z pewnością przyczynić się mogło do oceny nie tylko samej partii, ale i jej projektu.

### 3.2 SKUTKI PRZYJĘCIA INICJATYWY LUDOWEJ

Następstwa przyjęcia inicjatywy o ograniczeniu masowej imigracji są bardzo poważne. Wśród skutków należy wymienić przede wszystkim skutki prawne, społeczno-ekonomiczne czy wizerunkowe.

<sup>64</sup> S. Besson, *Pourquoi Berne a refusé de voir la vague migratoire*, „Le Temps”, 27.01.2014.

<sup>65</sup> Sondaż z 3.01.2014 r. dla SSR przygotowany przez gfs.bern wskazywał na wynik 37% za, 55% przeciw, Y. P e t i g n a t, *L'initiative «Contre l'immigration de masse» serait rejetée*, „Le Temps” 10.11.2014.

<sup>66</sup> O. M a z z o l e n i, *Les électeurs sont plus critiques*, rozmowę przepr. C. Z ü n d, „Le Temps”, 10.02.2014.

## Skutki prawne

Wraz z przyjęciem inicjatywy przez społeczeństwo nastąpiła zmiana w Szwajcarskiej Konstytucji. Chodzi głównie o artykuł 121 dotyczący kwestii obcokrajowców. Przede wszystkim wprowadzono zapis, który mówi, że od tej pory to Szwajcaria zarządza w sposób autonomiczny procesami imigracyjnymi, a żadne traktaty sprzeczne z takim założeniem nie mogą być zawierane. Traktaty i umowy już zawarte muszą zostać renegotjowane w przeciągu trzech lat. Nowa polityka imigracyjna ma być kontrolowana i limitowana. Liczba wydawanych zezwoleń na pobyt cudzoziemców w Szwajcarii ma zostać ograniczona przez corocznie określone pułapy i kontyngenty. Co ważne, owe limity mają mieć zastosowanie do wszystkich pozwoleń, również azylowych, tych wynikających z polityki łączenia rodzin, a także pracowników granicznych. Roczne pułapy powinny być ustanawiane zgodnie z ogólnymi interesami gospodarczymi Konfederacji Szwajcarskiej, natomiast decydującymi kryteriami przyznawania zezwoleń na pobyt mają być: złożenie wniosku przez samego pracodawcę przyjmującego obcokrajowca do pracy, zdolność do integracji obcokrajowca w nowym społeczeństwie, a także wykazanie przez imigranta wystarczającego i autonomicznego źródła dochodu<sup>67</sup>.

Takie zmiany w konstytucji pociągają za sobą poważne konsekwencje. Władze Szwajcarii muszą jak najszybciej określić nową drogę polityki imigracyjnej kraju oraz zerwać bądź renegotjować międzynarodowe umowy dotyczące kwestii migracyjnych. Przede wszystkim zmianie musi ulec umowa o swobodnym przepływie osób zawarta między Szwajcarią a Unią Europejską.

Nowe zapisy konstytucyjne weszły w życie z dniem ich przegłosowania. Na wprowadzenie nowego systemu władze kraju mają jednak trzy lata. Dopóki władze Szwajcarii i jej obywatele nie zerwą bądź nie zmienią umowy o wolnym przepływie osób, jest ona nadal aktualna<sup>68</sup>.

Aby ustanowić nowy system w polityce imigracyjnej kraju niezbędne jest przeprowadzenie szeregu rozmów zarówno wewnątrz państwa, jak i z przedstawicielami Unii Europejskiej oraz władzami jej państw członkowskich, w szczególności tych, które sąsiadują z państwem Helwetów. Pierwsze rozmowy dyplomatyczne mają być wstępem do dalszych negocjacji. Zgodnie

---

<sup>67</sup> Oficjalne informacje na temat zmian legislacyjnych po głosowaniu opublikowane zostały przez władze federalne na stronie [www.admin.ch](http://www.admin.ch).

<sup>68</sup> Umowa o swobodnym przepływie osób z 1999 r.

z przewidywaniami Rady Federalnej konkretny projekt nowych rozwiązań w polityce imigracyjnej ma zostać przedstawiony na początku 2015 r.<sup>69</sup>

### Skutki ekonomiczno-społeczne

Najpoważniejszym problemem Szwajcarii jest teraz rozwiązanie sprawy umowy o wolnym przepływie osób. Jest ona bowiem podstawą stosunków migracyjnych z Unią Europejską. Szwajcaria może zdecydować o jej zerwaniu, ale w ten sposób automatycznie uruchomi klauzulę gilotynową, czyli zerwie wszystkie umowy znajdujące się w pierwszym pakiecie umów bilateralnych. To mogłoby wywołać lawinę bardzo negatywnych skutków gospodarczych. Zerwanie tak ważnej umowy ma również wpływ na inne porozumienia zawarte między Szwajcarią a Unią Europejską, nawet te spoza pakietu I. czy II. Lepszym rozwiązaniem byłaby więc próba renegotjacji umowy o wolnym przemieszczaniu się osób. Szwajcarskie władze w najbliższym czasie chcą więc zbadać, czy taka droga będzie w ogóle możliwa.

Decyzja Szwajcarów w sprawie ograniczenia masowej imigracji i zrezygnowania z dotychczasowej polityki dotyczącej swobodnego przepływu osób już kilka dni po głosowaniu ujawniła swoje pierwsze skutki. Komisja Europejska zawiesiła udział Szwajcarii w programach naukowych, takich jak: Erasmus+ oraz Horyzont 2020, a także kulturowym programie MEDIA. Zmusza to Szwajcarię do natychmiastowego opracowania programów przejściowych w dziedzinie badań naukowych i kształcenia. Jest to niezbędne, jeśli Szwajcaria chce kontynuować swoje projekty badawcze oraz proces wymiany studentów i naukowców z innymi uczelniami europejskimi. Bruksela przerwała również negocjacje w sprawie umowy dotyczącej dostępu Szwajcarii do europejskiego rynku energetycznego. Szwajcarskie władze musiały ponadto wstrzymać negocjacje w sprawie swobodnego przepływu osób z Chorwacją, nowym członkiem Unii Europejskiej. Rozmowy z tym krajem będą musiały być wstrzymane do czasu podjęcia decyzji o charakterze nowej polityki migracyjnej.

Obywatele Szwajcarii już zastanawiają się nad skutkami długofalowymi, jakie może przynieść ze sobą nowa polityka i zmniejszenie liczby ludności w kraju. Przedsiębiorcy obawiają się dużych strat w wielu sektorach szwajcarskiej gospodarki. Jednym z pierwszych sektorów, który odczuje negatywne następstwa zmian, może być choćby sektor nieruchomości

---

<sup>69</sup> Konferencja prasowa Rady Federalnej z udziałem Didier Burkhaltera z dnia 12.02.2014, [www.tv.admin.ch](http://www.tv.admin.ch) (12.02.2014).

i budownictwa<sup>70</sup>. Problemem jest także to, że Szwajcaria, rezygnując z zasady swobodnego przepływu osób, prawdopodobnie ograniczy sobie dostęp do jednolitego rynku i tym samym europejskiej sceny negocjacji handlowych.

### Skutki wizerunkowe

Szwajcarskie głosowanie odbiło się szerokim echem w całej Europie. Ani Unia Europejska, ani rządy największych europejskich mocarstw nie pochwały decyzji Szwajcarów.

Przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso w jednym z wywiadów stwierdził, że Szwajcaria wiele straci na swojej decyzji. O wiele więcej niż sama UE. Dzięki Unii Szwajcaria zyskała bowiem dostęp do ogromnego jednolitego rynku. Nie jest jednak sprawiedliwe, by Helweci korzystali z wszystkich jego korzyści bez wzajemności<sup>71</sup>.

Szef francuskiej dyplomacji Laurent Fabius wyraził ubolewanie z powodu wyników głosowania w Szwajcarii, komentując je jako wycofanie się kraju z politycznej areny Europy. Nawołał UE i państwa członkowskie do konieczności zrewidowania relacji Szwajcaria – UE, aby bronić interesów obywateli UE<sup>72</sup>. Z kolei niemiecki minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier przestrzegł Szwajcarię przez polityką wybierania tzw. wisienki na torcie, która nie może być poważną, długoterminową strategią relacji z UE<sup>73</sup>.

Na decyzje szwajcarskiego społeczeństwa dobrze za to zareagowały eurosceptyczne grupy z państw członkowskich UE. Dla przykładu francuski Front Narodowy po szwajcarskim głosowaniu przygotował petycję, w której nawoływał francuski rząd do zorganizowania referendum na temat migracji na wzór szwajcarski<sup>74</sup>. Natomiast prawicowa, populistyczna i eurosceptyczna brytyjska Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP) określiła decyzję szwajcarskiego społeczeństwa jako wspaniałą wiadomość dla miło-

---

<sup>70</sup> S. P e c a, *Detente prevue sur les loyers*, „Le Temps”, 11.02.2014.

<sup>71</sup> P. T a y l o r, R. M a b l y, *Switzerland can't have it both ways on migration: EU's Barroso*, Reuters UK <http://uk.reuters.com/> 12.02.2014 (12.02.2014).

<sup>72</sup> Agence France Presse, *Le gouvernement déplore l'issue du référendum Suisse*, Liberation [www.liberation.com](http://www.liberation.com), 10.02.2014 (10.02.2014).

<sup>73</sup> K. B a r t, B. L e w i s, *Europe warns Swiss of consequences after immigration vote*, Reuters UK <http://uk.reuters.com>, 10.02.2014 (10.02.2014).

<sup>74</sup> *Komunikat prasowy partii Front Narodowy z dnia 12.02.2014*, Front Narodowy [www.frontnational.com](http://www.frontnational.com) (12.02.2014).

śników narodowej demokracji i nazwała Szwajcarię „mądrym krajem, który ma siłę sprzeciwić się groźbom biurokratów z Brukseli”<sup>75</sup>.

Eurosceptyczne ugrupowania widzą w decyzji Szwajcarów potwierdzenie swoich tez, a takie reakcje nie mogą cieszyć władz państw europejskich. Decyzja społeczeństwa, które sprzeciwiło się zasadom polityki imigracyjnej wybranym przez władze, może mieć wpływ na przyszłe głosowania w innych europejskich państwach. Może też przyczynić się do wzrostu siły eurosceptycznych grup czy nastrojów antyimigranckich w innych krajach.

## PODSUMOWANIE

Szwajcarskie głosowanie ludowe z 9 lutego 2014 r. na pewno na długie lata zapisze się w historii tego kraju. Z jednej strony poddało w wątpliwość obrany wiele lat temu przez Szwajcarię kurs integracji z UE, z drugiej – zwróciło uwagę na wewnętrzne problemy kraju, podzieliło wśród jego mieszkańców oraz zapytało o nastroje społeczne Helwetów.

Tego typu głosowania dają zazwyczaj bardzo dobry obraz nie tylko samego społeczeństwa, ale i państwa, a przede wszystkim stanu komunikacji między nim a obywatelem. Tak było i tym razem. W ciągu ostatnich lat Szwajcarzy głosowali za ograniczoną, ale jednak integracją europejską. Po odrzuceniu w 1992 r. inicjatywy wejścia do Europejskiego Obszaru Gospodarczego wielokrotnie bowiem udowadniali, że nie są całkowicie przeciwni integracji z UE. Zgodzili się na przyjęcie dwóch pakietów umów bilateralnych, w tym tak ważnej umowy o swobodnym przepływie osób, zgadzając się w późniejszych latach na jej rozszerzenie o kolejne państwa. Zdawałoby się więc, że obywatele Szwajcarii chcą pozostać poza UE, ale zdecydowanie nie chcą się na nią zamykać. Dlatego też wyniki głosowania z 9 lutego 2014 r. tak bardzo zaskoczyły.

Okazało się bowiem, że znaczna część Szwajcarów przestała wierzyć w „najlepszą” drogę otwartości promowanej przez władze. Poczuli się zagrożeni i przestali rozumieć ideę prowadzenia drogi bilateralnej, zaczęli dostrzegać jej negatywne aspekty, a przede wszystkim jej wpływ na codzienne życie. Wydaje się jednak, że o ile opowiedzieli się za ograniczeniem migracji, o tyle nie chcieliby zerwać całkowicie relacji z UE, zamknąć własnych granic i rozpocząć polityki izolacjonizmu.

---

<sup>75</sup> G. Robinson, *The Swiss immigration referendum vote – and what it means for the UK*, [www.ukipdaily.com](http://www.ukipdaily.com), 10.02.2014 (11.02.2014).

Warto zapytać w tym miejscu również o istotę demokracji bezpośredniej, tak mocno zakorzenionej w świadomości obywateli Konfederacji Szwajcarskiej. Czym jest dzisiaj demokracja bezpośrednia? Czy w dzisiejszym świecie zacieśniających się, skomplikowanych relacji politycznych i ekonomicznych ma rację bytu? Czy jedno głosowanie może przekreślić wieloletnią, z trudnością prowadzoną przez władze politykę? Szwajcaria będzie musiała w najbliższym czasie zadać sobie pytanie o istotę obecnej demokracji bezpośredniej w kraju i o jej efekty, które mogą destabilizować działanie instytucji państwowych.

Szwajcaria stanęła przed trudnym zadaniem. Musi na nowo zdefiniować swoją politykę imigracyjną oraz politykę integracyjną względem Unii Europejskiej. Niektórzy widzą w obecnej sytuacji poważny kryzys, inni jedynie ciężki dla kraju okres. Może się jednak okazać, że na pozór trudna sytuacja jest dla Szwajcarii okazją zdefiniowania własnych interesów i własnej pozycji na arenie międzynarodowej.

## BIBLIOGRAFIA

### ŹRÓDŁA

Oficjalne dokumenty i informacje:

a) Prawodawstwo:

Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., Wydanie Sejmowe: Kancelaria Sejmu Warszawa 2000 r.

Umowy bilateralne Pakiet I i Pakiet II w tym: Umowa między Konfederacją Szwajcarską z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i Państwami Członkowskimi z drugiej, w sprawie swobodnego przepływu osób z dnia 21 czerwca 1999 r. (Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes Conclu le 21 juin 1999).

Prawo federalne w sprawie obcokrajowców z dnia 16 grudnia 2005 r. (Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005).

Prawo azylowe z 26 czerwca 1998 r. Loi sur l'asile du 26 juin 1998.

Rozporządzenie dotyczące przyjęcia, pobytu i wykonywania pracy zarobkowej z 2007 r. (Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative 2007).

b) Oficjalne informacje administracji państwowej Konfederacji Szwajcarskiej

Oficjalna strona internetowa administracji państwowej – [www.admin.ch](http://www.admin.ch) w tym:

Biuro Federalne do Spraw Migracji – [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch).

Statystyka Szwajcarska – [www.statistique.admin.ch](http://www.statistique.admin.ch), [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch).

Ministerstwo Spraw Zagranicznych Szwajcarii, [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch).



Dyrekcja do Spraw Europejskich, [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch).  
 Zgromadzenie Federalne – [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).  
 Administracja Państwowa TV – [www.tv.admin.ch](http://www.tv.admin.ch).  
 Konferencja Rządów Kantonalnych – [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch).  
[www.ch.ch](http://www.ch.ch).

c) Artykuły prasowe i materiały telewizyjne

„Le Temps”, [www.letemps.ch](http://www.letemps.ch).  
 Libération – [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr).  
 Agencja Informacyjna Reuters, edycja brytyjska – <http://uk.reuters.com>.  
 Grupa medialna SRG SSR – [www.srgssr.ch](http://www.srgssr.ch) (w tym la Radio Télévision Suisse [www.rts.ch](http://www.rts.ch)).

d) Inne

Szwajcarska Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna – [www.pdc.ch](http://www.pdc.ch)  
 Radykalno-Demokratyczna Partia Szwajcarii – [www.plr.ch](http://www.plr.ch).  
 Szwajcarska Partia Ludowa SVP/UDC – [www.svp.ch](http://www.svp.ch).  
 Szwajcarska Partia Socjaldemokratyczna – [www.sp-ps.ch](http://www.sp-ps.ch).  
 Szwajcarska Partia Zieloni – [www.verts.ch](http://www.verts.ch).  
 Brytyjska Partia UKIP – [www.ukipdaily.com](http://www.ukipdaily.com).  
 Francuska partia Front Narodowy – [www.frontnational.com](http://www.frontnational.com).  
 Strona internetowa zrzeszająca zwolenników inicjatywy – [www.immigration-massive.ch](http://www.immigration-massive.ch).  
 Organizacja zrzeszająca przeciwników inicjatywy – [www.bilaterales.ch](http://www.bilaterales.ch).  
 Stowarzyszenie ASIN (Inicjatywa na rzecz niezależnej i neutralnej Szwajcarii) – [www.asin.ch](http://www.asin.ch).  
 Stowarzyszenie economiesuisse – [www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch).  
 Stowarzyszenie Travail.Suisse – [www.travailsuisse.ch](http://www.travailsuisse.ch).  
 Zrzeszenie Uniwersytetów – [www.swissuniversities.ch](http://www.swissuniversities.ch).  
 Swiss Engineering STV UTS ATS – [www.swissengineering.ch](http://www.swissengineering.ch).  
 Strona internetowa poświęcona tematyce imigracyjnej w Szwajcarii – [www.politique-immigration.ch](http://www.politique-immigration.ch).

#### OPRACOWANIA

- Dialogues on Migration Policy, red. M. Giuni, F. Passy, Oxford: Lexington Books 2006.
- Kriesi H., Trechsel A.: The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy, Cambridge University Press 2008.
- Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku? red. W. Linder, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Semper” 2011.
- Linder W.: Demokracja szwajcarska: rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym, przekł. Z. Pucek, Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej 1996.
- Linder W.: Strengths and weaknesses of direct democracy – The case of Switzerland, and beyond, Uniwersytet w Bernie, Instytut Nauk Społecznych 2007.
- Lutz G.: The interaction between direct and representative democracy in Switzerland, Representation, 42(2006), No. 1, [www.georglutz.ch](http://www.georglutz.ch).

Pállinger Z.T.: Democratic Infrastructures in the Service of Citizens' Rights: the Swiss Experience, Working Papers Liechtenstein-institute No.13, Department of Political Science July 2007.

Schwok R.: Le clivage entre Suisses romands et Suisses alémaniques par rapport à l'intégration européenne, Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, 1994, <http://archive-ouverte.unige.ch>.

THE POPULAR VOTE OF FEBRUARY 9<sup>TH</sup> 2014, ON THE RESTRICTION  
OF MASS IMMIGRATION IN SWITZERLAND –  
ANALYSIS OF THE CONDITIONS, COURSE OF EVENTS  
AND CONSEQUENCES

Summary

The present publication analyzes the conditions, course of events, and consequences of the popular vote on the restriction of mass immigration, which took place in Switzerland on February 9<sup>th</sup>, 2014. In order to understand the essence of the vote, the author introduces the reader to the issue of the Swiss system of direct democracy, a very important part of the country's political system and presents previously pursued immigration policy of the state.

This article mainly aims to present the reasons that led to the popular vote, to present the social attitudes accompanying the pre-vote debate, as well as to analyze the voting results and the consequences of Swiss citizens accepting the initiative.

The result of the popular vote is extremely important in the context of the foreign policy pursued by the Swiss government. Society's decision to opt against the current line of Swiss immigration policy, chosen by the state many years ago, is forcing the authorities to introduce significant changes to that policy. These changes, in turn, may significantly undermine the existing relations between Switzerland and the European Union.

**Słowa kluczowe:** Konfederacja Szwajcarska, polityka imigracyjna Szwajcarii, demokracja bezpośrednia, inicjatywa ludowa, Szwajcarska Partia Ludowa (SVP/UDC).

**Key words:** The Swiss Confederation, Swiss immigration policy, direct democracy, popular initiative, Swiss People's Party.