

Népszavazás után, népszavazás előtt – Svájc és az EU konfliktusa

Kiss J. László

Svájc mint „ellenzék nélküli” közvetlen demokrácia

Svájc a modern referendumok anyaországa, az az állam, amelyben évről évre a világon a legtöbb népszavazást rendezik. Nem túlzás azt állítani, hogy egy átlagos polgár egyetlen évben többször szavaz, mint európai kortársai egész életükben. A szövetségi és a kantonális alkotmányok pontosan meghatározzák ugyan, hogy milyen kérdések és törvények kerülhetnek népszavazásra, ám előzetes normakontrollra nincs szükség még akkor sem, ha a szavazók és a kantonok kettős többségén alapuló sikeres referendum nemzetközi szerződések érvényességét érinti. A referendumhoz való jog a svájci demokrácia alappillére, mivel sem a törvényhozói, sem a végrehajtói hatalom tevékenysége nem lehetséges a lakosság többségi részének támogatása nélkül. E jog a svájci parlamenteket minden szinten arra kényszeríti, hogy törvényt módosítás esetén valamennyi nagyobb érdekcsoport között kompromisszumot érjenek el.

Svájcban a parlamentáris rendszert a közvetlen demokrácia népszavazásokban testet öltő gyakorlata egészíti ki. Országos szinten kötelező és fakultatív népszavazások különböztethetők meg. Százezer, szavazásra jogosult polgár, az ún. népi kezdeményezés útján, aláírásával az alkotmány módosítását vagy teljes revízióját követelheti. A kötelező népszavazás tárgyát a parlament által elhatározott alkotmánymódosítás, továbbá egy kollektív biztonsági vagy szupranacionális szervezethez történő csatlakozás képezheti, valamint egy olyan, sürgősnek nyilvánított országos törvény, amelynek nincs alkotmányos alapja, és érvényessége az egy évet meghaladja. Fakultatív népszavazásra a parlament által már elfogadott, népszavazásra alkalmas törvényjavaslat esetében kerülhet sor, amennyiben azt legalább ötvenezer, szavazásra jogosult polgár vagy nyolc kanton támogatja, a hivatalos nyilvánosságra hozatal után száz napon belül. A mintegy 2300 svájci kommuna is rendelkezik a referendumok lehetőségével, bár azok megvalósulása a kantonokénál is kevésbé egységes képet mutat.

A 26 kantonból álló svájci szövetségi államban a kantonoknak messzemenő autonómiájuk van. Mindegyiknek saját alkotmánya és kormánya, saját parlamentje és bírósága, valamint saját rendőrsége van. Ebből következik a legkülönbözőbb jogi normák sokfélesége. Ezeket a leggyakrabban kantonok közötti egyezmények (konkordátumok), ritkábban szövetségi törvények útján harmonizálják annak érdekében, hogy Svájc politikai-gazdasági egységként működhessen. Az összehasonlító politikatudomány a svájci rendszert a konszenzusedemokrácia mintájaként, a hagyományos versenydemokrácia ellenmodelljeként, ún. konkordanciademokráciaként¹ tartja számon, amely a konfliktusokat egy kulturálisan megosztott társadalomban, tárgyalásokkal és kompromisszumokkal, valamint mind nagyobb számú szereplő bevonásával oldja meg, és ilyen módon a politikai kettészakadás veszélyének is gátat vet.

A svájci politikai rendszer – minden más rendszerrel összehasonlítva – különleges stabilitásával tűnik ki: a kormány és az ellenzék közötti hatalomváltás gyakorlata nélkül működik. A négy párt – a nemzeti-konzervatív Svájci Néppárt (SVP), a középpártnak tekinthető Szabadelvű Párt (FDP) és Kereszténydemokrata Párt (CVP), valamint a Szociáldemokrata Párt (SP) – valójában egyetlen nagykoalíciós kormányt alkot, amely a parlamentben a mandátumok háromnegyedére támaszkodhat, és mint ilyen, alig változó összetételében a svájci történelem immáron csaknem öt évtizedét meghatározza. A pártok a munkájukat a választások előtt és után minden nagyobb változás nélkül folytathatják, mivel a parlamentben tulajdonképpen ellenzék nincs. A képviselőknek így nem szükséges (a hagyományos versenydemokráciák szokásos gyakorlata szerint) az „ellenzék *versus* koalíció” törésvonalai mentén egymástól elhatárolódnuk.

A föderalizmus és a közvetlen demokrácia nem kedvez a nagy változásoknak. Ez a politikai rendszer a politikai konkordancia szellemében inkább az átlátható és szerény állam működésének, továbbá az egyes régiók és társadalmi csoportok közötti érdekegyeztetésnek nyújt támogatást, és politikai-kulturális mozgásteret biztosít a különböző nyelvi csoportoknak.

A svájci politikai rendszer az időközben legerősebbé vált Svájci Néppárt, a stagnáló baloldali-zöld erők, valamint a közvetítőként meggyengült polgári közép pártjainak viszonya alapján ma már polarizáltabbnak tűnik, mint korábban, ám a politikai spektrum egészét átfogó kormányzati koalíciókon alapuló konkordancia rendszere fennmaradt. Ennek oka a népi kezdeményezések, a népszavazások intézményi kényszereiben rejlik. Ebben a rendszerben ugyanis a vita tárgyát képező kérdések tekintetében az ellenzék szerepét nem a pártok, hanem a – népszavazásokon a kezdeményezést magához ragadó – nép tölti be. A közvetlen demokrácia nagy döntési kockázatai a pártokat együttműködésre kényszerítik, mind kormányzati, mind parlamenti szinten. Egyetlen párt parlamenti ellenzéki politikája számára kevés a mozgáster. Ilyen feltételek között nem valószínű a föderalizmus, a kétkamarás parlamenti rendszer és a kisebbségvédelem politikai kultúrája által formált svájci konszenzusedemokrácia megváltozása.²

Népi kezdeményezés a tömeges bevándorlás ellen

A helvét politikában a külföldiek túlzott jelenlétéről és a bevándorlás mennyiségi korlátozásáról szóló kezdeményezések (*Überfremdungsinitiativen*) története meglehetősen hosszú múltra tekinthet vissza. Az első nagy referendum a Nemzeti Akciópárt (ma Svájci Demokraták, *Schweizerische Demokraten*) vezetőjéről elnevezett, 1970. évi Schwarzenbach-kezdeményezés volt, amely radikális módon, a lakosság 10 százalékaiban kívánta meghatározni a külföldiek arányát. A referendum a rekordnagyságú, 74 százalékos részvétellel és az „igen” szavazatok 46 százalékaival Európa-szerte nagy visszhangot váltott ki. Az eredményen felbuzdulva két kis párt, a Nemzeti Akciópárt 1974-ben, a Republikánus Mozgalom pedig 1977-ben szintén hasonló kezdeményezést indított útjára, ám azok már kevesebb támogatást – 34,2, illetve 29,5 százalékot – kaptak. A viszonylagos sikertelenség nem kis mértékben arra volt visszavezethető, hogy az 1974 és 1976 közötti recesszió következtében mintegy háromszázezer külföldi úgy döntött, hogy elhagyja Svájcot.

Az elmúlt húsz évben a bevándorlásról szóló vitát elsősorban az a Svájci Néppárt (*Schweizerische Volkspartei*, SVP) kezdeményezte, amely addig főként a menekültpolitikával szemben kötelezte el magát. A jobboldali-konzervatív párt számos, a menedékpolitika szigorítására vonatkozó javaslattal állt elő, és fellépett az európai integrációhoz történő mindenfajta közeledéssel szemben. Ezek a témák az SVP látványos felemelkedéséhez vezettek: a párt választói tábora az 1990-es évek eleje óta csaknem megháromszorozódott.³

1980 után, mintegy húsz éven át, a bevándorlás éves volumene nem volt nagyobb, mint 43.000 fő. Az igazi változást a gazdasági és pénzügyi válság, illetve az euróválság elmélyülése hozta magával. Az ugyanis Svájcban az uniós tagállamokhoz képest kevésbé volt érezhető, mi több, az ország a válságban még növelni is tudta versenyképességét. Munkanélküliségi rátája 2013-ban sem haladta meg a 3,7 százalékot. Nem véletlen, hogy Svájc vonzereje egyre növekedett. Az európai uniós államok munkanélküli vagy éppen a magasabb svájci fizetések által motivált, viszonylag magasan képzett polgárai növekvő számban jelentek meg az alpesi ország munkaerőpiacán. Lakossága 2004 és 2014 között mintegy 800.000 fővel gyarapodott, és mára elérte a 8 milliót. A nettó éves bevándorlás 80.000-re, 2013-ban 125.000-re emelkedett. Ez a tartósnak mondható tendencia oda vezetett, hogy a Svájcban élő külföldiek aránya elérte a 23,8, az első generációs svájciaké pedig a 15 százalékot.⁴ 2013-ban a külföldiek megoszlását tekintve az élen az olaszok és a németek álltak, 16 és 15,6 százalékkal; őket követték a portugálok 13,4, a franciák 5,8, a koszovóiak 4,8 és a szerbek 4,5 százalékkal, valamint a spanyolok 4, a törökök 3,7, továbbá a makedónok 3,3 és a britek 2,1 százalékos részaránnyal.

Nem volt véletlen, hogy a tömeges bevándorlás elleni kezdeményezés élére a Svájci Néppárt állt. Emlékezetes módon, ez a párt 2008-ban, iszlámellenes kampányában, a minaretépítéssel szemben bontott zászlót, és amikor arra figyelmeztették, hogy egy ilyen lépés az európai emberjogi charta elveibe ütközik, Christoph Blocher, az SVP egyik vezetője a chartából való kilépés lehetőségét vetette fel. Aligha szükséges a hasonló vélemények disszonáns jellegének hangsúlyozása, főleg egy olyan országban, amely a nemzetközi szervezetek sorának ad otthont.

A Svájci Néppárt által kezdeményezett, 2014. február 9-i népszavazás résztvevőinek három kérdésre⁵ kellett választ adniuk. Ezek közül a legfontosabb a tömeges bevándorlás elutasítására vonatkozott. Ez alapján, ha leheletnyi többséggel is (a szavazatok 50,3 százalékával), de azok kerültek ki győztesen, akik az „igen” választásával a nagymérvű bevándorlás ellen foglaltak állást. A támogatók és az ellenzők (49,7 százalék) közötti különbség mintegy harmincezer szavazatot jelentett. A kezdeményezés többségi támogatásával a svájci alkotmányra vonatkozó alapvető döntés született: a svájciak a bevándorlási politikát már nem kívánják az előző évek gyakorlata szerint folytatni. A népszavazást követően a svájci kormány, a Bundesrat és a parlament feladata lesz annak módjáról dönteni, hogy miként kell a választási eredményt törvényekké és az azoknak megfelelő gyakorlattá alakítani. A népszavazásra bocsátott kérdés tehát pontos elképzeléseket nem fogalmazott meg arról, hogy hol és milyen módon kell korlátozni a bevándorlást. Ugyanakkor a – belpolitikainak látszó – kérdés valójában az EU-hoz fűződő kapcsolatokról szólt. S nem csupán a Svájc és az EU között a munkaerő szabad áramlásáról kötött szerződés érvényességének megszűnéséről, hanem egyidejűleg arról a kényes és társadalmilag ellentmondásos problémáról is, hogy milyen módon kell a bevándorlási politikát irányítani. Az alkotmányos normáknak ugyanakkor nem az a feladatuk, hogy pontos számokat és eszközöket határozzanak meg, hiszen azok olyan alapvető döntések, amelyek arra irányulnak, hogy lehetővé tegyék a változó körülményekhez történő alkalmazkodást. A svájci felfogás szerint ennyiben aligha lehet a népi kezdeményezést kifogásolni.⁶ A referendum a parlamentnek és a svájci kormánynak lehetőséget ad a rugalmasságra és a rendelkezésre álló mozgástér kihasználására: hároméves átmeneti időszak alatt kell a vonatkozó törvényeket kidolgoznia, az Európai Unióból érkező bevándorlók és a menedékjogot kérő külföldiek kvótájára érvényes éves felső határokat meghatározni, és mindennek megfelelően az EU-val a tárgyalásokat lefolytatni. A népszavazás legitimitációját erősítette, hogy a szokásos 44 százalék körüli részvétel helyett most a lakosság 57 százaléka jelent meg, és a 26 kantonból 17 a tömeges bevándorlás korlátozásának opciója mögött sorakozott fel.

A népszavazás szociológiája

A tömeges bevándorlás elleni népszavazáson elért, csekélynek mondható többség jól mutatta, hogy valójában „két Svájc” van, és még az is megoszlik, azaz a helvét társadalomban kettős kulturális törésvonal húzódik: egyfelől a keleti német, s déli olasz, illetve a nyugati francia nyelvű régiók, másfelől a város és a falu között. A városok többsége – közöttük a német nyelvű Basel és Zürich – és a (főként) francia nyelvű falvak lakói elutasították a tömeges bevándorlás korlátozását, míg a német és olasz nyelvű falusi régiók a mennyiségi korlátozás lehetősége mellett sorakoztak fel. Ha ez utóbbiak szavazói nem vettek volna részt ilyen nagy számban a referendumon, annak egésze sem járt volna sikerrel. Különösen figyelemre méltó volt, hogy Tessin/Ticino kantonban a lakosság 68 (és azon belül az asconaiak 54) százaléka igennel szavazott a külföldiek letelepedését korlátozó kvótarendszer bevezetése érdekében. Ennek okai között az egyik nyilvánvaló: a 350.000 fős kantonban letelepedett bevándorlók száma elérte a hatvan-, míg a napi ingázóké a harminckétezeret. Svájc vonzerejét az olaszországinál háromszor nagyobb bérek és az ötven százalékkal kisebb adók önmagukban is érthetővé teszik. Az olaszországi üzemek Svájc olasz régióiba áttelepülve kedvezőbb adózási feltételek mellett tudnak működni, és a termelés kitelepülésének következménye, hogy növekszik az olaszországi ingázók és – mind gyakrabban – a képzetlen olaszországi munkaerő beáramlása.⁷

A népszavazás eredménye mögött a konkrét és a diffúz félelmek egyaránt felismerhetőek. A szakszervezetek a növekvő bevándorlás következtében attól tartanak, hogy az olcsó munkaerő leszorítja a béreket. A kis- és közepes vállalatok különösen a napi ingázók bérdőmpingje miatt aggódnak. A kampány során előtérbe kerültek azok az aggályok, amelyek az épülő lakótelepek számának növekedése következtében a svájci régiók „túlbetonozódásáról” és „túlnépesedéséről”, nem utolsósorban a növekvő bűnözésről és a svájci identitás meggyengüléséről szólnak. Erre utalnak azok a visszatérő érvek, hogy a svájci lakosság szempontjából a Genf és St. Gallen közötti, központinak tekintett térségben az egy négyzetkilométerre jutó 425 fős népsűrűséget csak a hollandiai arányok haladják meg.

Mindazonáltal téves következtetés lenne, ha a tömeges bevándorlás elleni politikát csupán a nemzeti-konzervatív Svájci Néppárt tevékenységére korlátoznánk. Az idegenellenességet és a rasszizmust elutasító ECOPOP (*Association ÉCOlogie POPulation*) nevű környezetvédő szervezet a kérdésben még radikálisabb álláspontot foglal el, mint a Svájci Néppárt. Míg az SVP a konkrét számok meghatározásától tartózkodik, és csupán megtárgyalandó kontingensekről beszél, addig a környezetvédők azt követelik, hogy a svájci lakosság évi 0,2 százaléknál nagyobb mértékben ne növekedjen. Ez a gyakorlatban a jelenlegi éves nyolcvanezer bevándorló számának tizenhatezere történő csökkentését jelentené. A környezetvédőknek a „túlnépesedés megállításáról” szóló népi

kezdeményezése 2014 végén vagy legkésőbb 2015 elején ugyancsak népszavazás tárgya lehet. Tekintettel arra, hogy a svájci lakosság növekedése kizárólag a bevándorlásból származik, az ECOPOP képviselői hangsúlyozzák, hogy e népi kezdeményezés esetében az életminőség fenntartásáról van szó: annak elkerüléséről, hogy a svájci városok Hongkonggal és Szingapúrral összehasonlítható „szörnyekké” váljanak. A környezetvédő egyesület szerint a bevándorlás korlátozásából a gazdaság számára nem származna hátrány, mivel évente átlagban a lakosság 1,1 százaléka távozna Svájcból, de a 0,2 százalékos nettóbevándorlás esetén a lakosság így is 1,3 százalékkal gyarapodhatna, ami nagyobb arány, mint a legtöbb uniós tagállamban.⁸ Az ECOPOP egy másik érve szerint a svájci társadalom életminőségét nem szabad a korlátlan növekedésnek és a munkaerő – ezzel összefüggő – korlátlan bevándorlásának az oltárán feláldozni.

Svájci vita az uniós tagságról: csatlakozás helyett bilaterális szerződések

A svájci politikában az Európai Unióhoz történő csatlakozás és a kívül maradás hívei között évtizedek óta időről időre fellángol a vita. A tagsági opció támogatói azt hangsúlyozzák, hogy a csatlakozás éppen a svájci szuverenitás mind nagyobb részének a megőrzése érdekében lenne kívánatos, mivel a szuverenitás valójában az Unió keretein belül az együttdöntés, tehát a döntések befolyásolásának képessége. Németország után Svájc ülteti át, „autonóm módon”, a legtöbb uniós jogot a nemzeti jogrendszerébe, azonban anélkül, hogy azok befolyásolására képes lenne. Ilyen módon a szuverenitáshoz való ragaszkodás – a csatlakozáspártiak szerint – valójában „pszeudoszuverenitás”, míg a tagság útján szuverenitási többlet érhető el.⁹

A svájci „nacionalizmus” nagy ellentmondása, hogy Svájc a valóságban a világ egyik leginkább globalizálódott országa. A gazdasági elit jelentős része külföldi: jórészt magasan képzett szakemberek, akik a helvét földre nem csupán a szomszédos, hanem más, főleg az angolszász országokból is érkeztek. Emellett Svájcban van számos nemzetközi szervezet központja, mi több, kevés olyan ország van, ahol részarányosan és abszolút számokban is olyan mennyiségű nemzetközileg tevékenykedő kis- és közepes vállalat lenne, mint éppen az alpesi országban. Emellett mi sem bizonyítja jobban a Svájcot is magában foglaló, integrált gazdasági térségek kialakulásának jelentőségét, mint az a tény, hogy az ország az Unió harmadik-negyedik legnagyobb kereskedelmi partnere. Kereskedelmi forgalmának kétharmada az EU-ból, azon belül kétharmad Németországból, és annak is közel 70 százaléka Baden-Württembergből származik.¹⁰ 2012-ben – az Amerikai Egyesült Államok második helyétől eltekintve – az uniós országok álltak a svájci export és import élén: Németország 19,8 és 29,7, Olaszország 7,2 és 10,2, Franciaország 7,1 és 8,4 százalékkal.¹¹ 2009-ben az uniós térségbeli közvetlen

beruházások területén is Svájc követte az első helyen álló Egyesült Államokat. Svájc azon országokhoz tartozik, amelyeknek bruttó nemzeti termékében a külkereskedelem aránya a legmagasabb. 2012-ben a legfontosabb kereskedelmi partnerei a fejlett ipari országok voltak, amelyekkel árukivitelének 67, behozatalának 77 százalékát bonyolította le.¹²

Az érvek ellenére Svájc az Európai Unióhoz történő csatlakozási tárgyalások felvételétől mindeddig távol tartotta magát, és a tagsággal szemben inkább a bilaterális szerződéseknek adott elsőbbséget. Ezt a magatartást az „Igen Európára” néven ismertté vált népi kezdeményezés 2001. március 4-i kudarca különösen jól dokumentálta: az 55,8 százalékos részvétellel lezajlott népszavazáson az Unióval való tárgyalások azonnali felvételét követelők száma a szavazóknak csupán 23,2, míg az azt elutasítóké 76,6 százalékát érte el.

A tagságot elutasítók érvei meglehetősen széles körűek. Visszatérő toposz az érvelésben a – svájci közvetlen demokrácia gyakorlatától merőben eltérő – brüsszeli centralizmussal és bürokráciával szembeni kritika, továbbá hangsúlyozottan szerepel az EU-nak a demokrácia és a szubszidiaritás területein meglévő hiányosságaira történő utalás. Nem hiányzik a semleges Svájc jószolgálati tevékenységéből eredő (kül)politikai súlyának csökkenése miatti aggodalom sem.¹³ A lisszaboni szerződés értelmében az ország lakosságárányos képviseleti súlya meglehetősen kicsiny lenne az Unió testületeiben. Az Európai Unió Tanácsában (Minisztertanács), ahol a tagállamok kormányai képviseltetik magukat, 2,9, míg az Európai Parlamentben 1,2 százalék lenne. Következésképp, a svájci érvelés szerint, Bern magas költségen csupán kevés beleszólási lehetőséghez jutna, és lakosságárányosan a legnagyobb nettófizetőként az „EU fejőstehenévé” válhatna.¹⁴

Az ellenérvek között a gazdasági és pénzügyi szempontok is előkelő helyet foglalnak el. Az alacsony árszintet és a vállalatok számára kedvező feltételeket biztosító, mintegy 6 százalékos svájci áfa az Európai Unióban több mint kétszeresére, minimálisan 15 százalékra emelkedne. Az okok között az Unióénál magasabb növekedési rátára és versenyképességre való hivatkozás éppen úgy szerepet játszik, mint a várhatóan növekvő átmenő közlekedésből származó környezeti terhelés miatti aggodalom. Ha veszített is korábbi jelentőségéből, a svájci bankoknak az információra vonatkozó titoktartási kötelezettségének megőrzése ma is szerepet játszik, éppen úgy, mint a nemzeti bankrendszernek az Európai Központi Banktól való függetlenségének a fenntartása – jóllehet a svájci vitában e problémák elkerülésére az eurózónán kívüli angol vagy svéd tagsághoz hasonló lehetőség is felmerült. Az adók és a banktitok kérdése nem csupán a belépési vitában téma, hanem – az EU követeléseit tekintve – a bilaterális viszonyban is heves szóváltásokra adott alkalmat. A svájci kormány, a politikusok és a média az EU követeléseit rendszerint a svájci szuverenitás ellen irányuló támadásként fogják fel, és ezért Bern szerint e kérdésnek nem szabadna a tárgyalások témájává válnia.

Ha a banktitok alakulásának történetére egy rövid pillantást vetünk, úgy valójában inkább tehetetlenségnek tűnik, amikor a svájci kormány a bilaterális tárgyalásokon azt az álláspontot képviseli, hogy az nem képezheti a megbeszélések tárgyát. Az Egyesült Államok utoljára több mint harminc évvel ezelőtt tárgyalt Svájjal a banktitokról, és pedig a szervezett bűnözés elleni fellépéssel összhangban. Azóta az amerikaiak Svájc tőzsdére jutásának lehetőségét az ország információs kötelezettségeinek teljesítésétől tették függővé, és ezen a módon a svájci bankoktól minden szükséges információt megkapnak. A bankok ugyanis a nagy vagyongazdálkodási társaságokban csak akkor versenyképesek, ha kijuthatnak a nagy tőzsdékre, így ez a szempont a svájci banktitok jelentőségét is meghatározza.¹⁵

Az ellenzők érvei között a szociálpolitika kérdései szintén jelen vannak. A szociáldemokratákon kívül úgyszólván minden svájci politikai erő felhívja a figyelmet az uniós szociálpolitikának azokra a hátrányaira, amelyek a tagságból eredően negatív hatással lennének a gazdaság hatékonyságára, valamint a jövedelmekre és a foglalkoztatásra. A Bundesratnak az Európai Unióról szóló jelentése az EU olyan előírásait említi, amelyek a felmondási lehetőségek és a munkaidő korlátozására vonatkoznak. A svájci gazdasági szervezetek arra emlékeztetnek, hogy Svájjal – mint gazdasági telephelynek és magas bérszintű országnak – a sikere abból is ered, hogy a terhes asszonyoknak is fel lehet mondani, és a munkaszerződések a heti 48 óránál hosszabb munkaidőt is lehetővé teszik.¹⁶ Nem túlzás, ha az egész svájci magatartás paradox jellegét ironikusan úgy fogalmazzuk meg, hogy bár a svájciak mindent megtesznek, hogy képesek legyenek az uniós csatlakozásra, ám ezt annak érdekében teszik, hogy végül mégse csatlakozzanak.

Döntés a bevándorlásról: állásfoglalás az uniós bilaterális szerződésekkel szemben

Az Európai Unióval szembeni svájci fenntartások már 1992 decemberében is megmutakoztak, amikor az alpesi ország választói, éppoly szoros (50,3 százalékos) eredményrel, mint 2014. február 9-én, elutasították az Európai Gazdaság Térséghez (EGT) történő csatlakozást. Az EGT a „négy szabadsággal”, valamint az agrártermékek külön szabályozásával egy, az Európai Közösségek (EK) és az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagországai közötti szabadkereskedelmi zóna létrehozását tűzte ki célul, és mint ilyen, túlmélt az EK- és az EFTA-államok között 1972-ben kötött szabadkereskedelmi szerződés keretein. Ez utóbbi, a nem vámjellegű akadályok figyelmen kívül hagyásával, alapvetően a szabadkereskedelmi zónán belül előállított ipari termékek beviteli és kiviteli vámjainak megszüntetésére vonatkozott. A svájci polgárok 1992. évi döntése nyomán Bern kétoldalú, ún. szektorális megállapodások megkötésére törekedett annak érdekében, hogy a fenyegető gazdasági elszigetelődését megakadályozza.

Svájc és az időközben 28 tagúvá vált Európai Unió közötti szabadkereskedelmi megállapodás nagy jelentőségű: 2012-ben a svájci export 56 százaléka (118 milliárd CHF) ebbe a térségbe irányult, és innen származott behozatalának 75 százaléka (138 milliárd CHF).¹⁷

Az 1994 végén megindult tárgyalások csak 1999 júniusában vezettek sikerhez, amikor is hét bilaterális szerződést írtak alá a felek, közöttük az egyik legfontosabb az uniós alapjogot kodifikáló megállapodás: a munkaerő (személyek) szabad áramlása Svájc és az uniós országok között. A svájci lakosság 67 százaléka támogatta a hét bilaterális szerződést tartalmazó csomagot, amely végső soron az európai belpiac legfontosabb szabályait terjesztette ki a helvét konföderáció területére. Az említett megállapodás mellett szerződés született a műszaki előírások harmonizálásáról, a közbeszerzés meghatározott szempontjairól, a szárazföldi és légi közlekedésről, az autó- és vasutak kölcsönös, valamint az agrárpiac részleges megnyitásáról, továbbá a tudományos-műszaki együttműködésről. A hét szerződés ugyan jogilag független egymástól, azonban az abban szereplő ún. Guillotine-klauszula (az egységes szerződés 25. cikkelye) össze is kapcsolta őket, azaz bármelyik megállapodás meghosszabbításának elmaradása vagy felmondása nem csupán annak, hanem valamennyinek az érvényességét is automatikusan megszüntette. Az EU a bilaterális szerződések tárgyalásakor ezzel a módszerrel többek között annak kívánta elejét vetni, hogy a svájci tárgyaló fél egyoldalúan előnyökhöz jusson, és hogy az elért megállapodás előnyei és hátrányai végeredményben mind a két szerződő fél szempontjából kiegyensúlyozottak legyenek.

Joggal merül fel a kérdés, hogy vajon a svájci álláspont szerint a népszavazások folyamatos rendszerében megtestesülő közvetlen demokrácia idej gyakorlata véget vetett-e az EU-hoz fűződő bilaterális szerződéseknek. A svájci felfogás szerint a munkaerő és a személyek szabad áramlásáról szóló szerződés megszüntetése ellenére, a népszavazás jelentős mozgásteret adott a kormánynak és a parlamentnek arra, hogy törvényeket fogalmazzon meg és tárgyaljon az Unióval. Aztán a nép egy második lépésben újra lehetőséget kap arra, hogy a referendum eredményeinek törvényi megfogalmazásáról véleményt mondjon. A parlamenti rendszernek a közvetlen demokrácia nem alternatívája, hanem kiegészítője. A népszavazás ugyan nemet mondott a bevándorlásra, és ezzel megkérdőjelezte az EU-val kötött bilaterális szerződések egészének az érvényességét, ám Bern szerint mind Svájc, mind az EU érdekelt abban, hogy a bilaterális szerződések mégis fennmaradjanak. A valódi kérdés persze az, hogy a svájci kormány képes-e egy olyan megállapodásra, vagy létezik-e olyan jogi formula, amelynek segítségével a munkaerő szabad áramlását összhangba lehet hozni a mennyiségi korlátozás gyakorlatával.

Energia- és közlekedéspolitika Svájc és az EU kapcsolataiban

Sokak számára a svájci népszavazás paradoxonja, hogy Bern ezzel a döntéssel nem szabadabbá, hanem még inkább függővé tette magát az EU-tól. Nyilvánvaló a kérdés: vajon a kialakult konfliktusban Svájc többet veszíthet-e, mint az EU? Vajon Brüsszel ténylegesen kihasználhatja-e a tárgyalásokon a károkozás aszimmetriájából származó előnyeit?

Az EU és Svájc viszonyában a komplex interdependencia elmélete kínálhat elméleti fogódzót.¹⁸ E szerint nem annyira és nem kizárólagosan a pusztán nagyságrendek összehasonlítása és a klasszikus hatalompolitikai eszközök alkalmazhatósága kínálhat kiindulópontot, hanem inkább a különböző politikai, gazdasági, kereskedelmi, biztonsági stb. részterületeken a szimmetrikus (egyenlő) vagy aszimmetrikus (egyenlőtlen) költségmegoszlás vizsgálata. Ilyen módon sokkal inkább képesek vagyunk arra, hogy konfliktus esetén Svájc és az uniós térség összefonódásából származó szimmetrikus és aszimmetrikus függési viszonyokat és az azokkal együtt járó költséghatásokat elemezzük.

Az egyik tanulságos, illusztrációként szolgáló példa az energiabiztonság kérdése. Az Európai Unió és Svájc között napirenden van egy olyan áramegyezmény megkötése, amely az utóbbinak az európai energiapiacba történő integrálását segítené elő. Egy ilyen áramegyezményben a hálózatokhoz történő szabad hozzáférés jogi biztosításáról és a tranzithálózat ellentételezésének szabályozásáról van szó. A svájci népszavazást követően Günter Oettinger biztos szóvivője útján úgy nyilatkozott, hogy az Unió leálíthatja a már több éve tartó tárgyalásokat. Vajon tényleges és hosszú távú opció lehet-e, ha az EU a kedvezőtlen referendumra adott válaszként a helvét állam energiapolitikai elszigetelésére törekszik?

Az áramellátás biztonsága tekintetében valójában a függés és az azzal együtt járó költséghatások korántsem egyirányúak. Ellátás-biztonsági szempontból Németország és Olaszország is függő, ha – bizonyos esetekben – nem függőbb helyzetben van a svájci energiainfrastruktúrától, mint Svájc az európai árampiactól. Elég csupán az EU és Svájc közötti 2007. évi energiapolitikai tárgyalásokra utalni. Akkor nem annyira a svájciak, hanem az olaszországi nagy áramkimaradás miatt inkább az Európai Bizottság volt érdekelt a szerződés megkötésében. Olaszország ugyanis a csernobili katasztrófát követően mind a négy atomerőművét leállította, ezáltal jelentősen megnövekedett a ráutaltsága nem csupán a francia nukleáris áramimportra, hanem azzal együtt a svájci tranzitrendszerre is. Akkoriban éppen a svájci áramvezetékek kiesése vezetett oda, hogy Olaszország egésze sötétbe borult.

A népszavazást követően a várható szankciókra történő, homályos brüsszeli utalásokra reagálva a Swissgrid, a svájci áramhálózat-üzemeltető cég képviselői némileg csodálkozásukat fejezték ki, hangsúlyozva, hogy a svájci áramfogyasztás az európainak csupán 3 százaléka, míg az ország területén az európai áramfogyasztás 11 százaléka

halad át. Mindazonáltal nem csupán arról van szó, hogy Svájc az európai áramellátás egyik forgótárcsája, hanem arról is, hogy Bern az áramtárolásban is vezető szerepet játszik, és ilyen módon az európai ellátásbiztonság nélkülözhetetlen szereplője.

A svájci Alpokban a szivattyús tározó tavak nagymértékben képesek arra, hogy a szél- és napenergiából származó zöldáram termelésének ingadozásait egész Európában kiegyenlítsék. Amennyiben nincs szükség a lezúduló víztömegre, mert sok a szél- és napenergiából nyert áram, akkor az Alpokban ennek egy részéből a vizet a gát aljából felfelé szivattyúzzák, vissza a tározóba. Az így felduzzasztott víz helyzeti energiája jelenti a tárolt áramot. Ha viszont a vízenergiából nyert áramra van szükség, akkor a vizet lefelé áramoltatják (engedik a felgyülemlett vizet lezúdulni), s az az általa meghajtott generátorok révén termeli az áramot. A Swissgrid adatai szerint egyedül a svájci Alpokban létrehozott szivattyús tározók 1400 megawatt áramot tárolnak, ami egy vagy két atomerőmű teljesítményének felel meg. További szivattyús tározó erőművek (mintegy 3000 megawatt teljesítménnyel) is vannak még épülőben. 2022-ig Németországban – így a Svájccal határos Bajorországban és Baden-Württembergben is – az ingadozó zöldáramnak kell pótolnia a kieső atomerőművek termelésének nagy részét, ám erre a svájci alpesi áramtározók intenzív használata nélkül aligha van lehetőség, mivel hasonlók építését a német környezetvédők megakadályozták. 2012-ben számos, a nukleáris erőművek termelésének pótlása érdekében reaktivált németországi gázerőműnek az oroszországi tüzelőanyag hiányában le kellett állnia. Dél-Németországban komolyan számoltak az áramkimaradás lehetőségével. A német hálózat üzemeltetői a válság tetőfokán svájci Swissgrid szükségstartalékait vették igénybe.

Nem kétséges, hogy a német „energiafordulat” közepette az ingadozó mennyiségű zöldáram miatt Berlin a jövőben is rá lesz utalva déli szomszédjának alkalmi segítségére. Emellett a 2014 márciusában kibontakozott ukrán–orosz konfliktus nem alaptalanul idézi fel Európában az orosz olaj- és földgázbehozattal való függőség kérdéseit, és újra előtérbe állítja a közös európai „energia–biztonságpolitika”, illetve egy korábbi „energia–NATO” narratívát, nem utolsósorban azt az Európai Bizottsággal szembeni követelést, hogy a német „energiafordulat” szubvencionálásának akadályozása helyett inkább annak támogatója legyen. Németország olaj- és gázszükségletének mintegy 30 százaléka a Keleti- (Balti-) tengeren átvezető olajvezetéken, közvetlenül Oroszországból érkezik. A csővezeték üzemeltetésében a Gazprom mellett négy másik európai gázkon-szern – közöttük az E.ON és a BASF/Wintershall – is részt vesz.¹⁹ Ennek alapján aligha tűnik alaptalannak a kérdés, hogy vajon az Európai Unió nem a saját húzába vágna-e, ha a népszavazásra adott válaszként Svájc energiapolitikai elszigetelésére törekedne.²⁰

Az energiapolitikán kívül számos más terület is van, ahol Svájc és egyes EU-tagál-lamok viszonya a komplex gazdasági összefonódás kontextusában értelmezhető. Egy további példa Svájcnak az összeurópai közlekedéspolitikában játszott kulcsszerepére vonatkozik.²¹ Amennyiben az EU a Svájccal kötött tranzitegyezményt mondaná fel, úgy

a Hollandiában, az Északi-tengernél kezdődő, a Gotthárd-alagúton át vezető és Olaszországban, a Földközi-tengernél végződő összeköttetésétől, továbbá attól a két vasútvonaltól fosztaná meg magát, amelyet Svájc az Unió számára épít és finanszíroz.²²

Svájcban 1,2 millió olyan polgár él, akik főként az EU és EFTA államaiból érkeztek, s naponta kétszázharmincezerre tehető az ingázók száma – ám ezzel egyidejűleg négyszázharmincezer svájci él az uniós tagállamokban. Basel, Zürich és Jura kanton, azaz a gyógyszer-, vegyipar és az órapar háromszöge sok tízezer uniós polgárnak nyújt munkalehetőséget.²³ Svájc ezzel éppen annak a példája, hogy egy ország gazdasági sikere milyen nagy mértékben függ a kvalifikált munkaerő bevándorlásától.

Végül egy példa Svájc és az egyik legdinamikusabban fejlődő német tartomány, Baden-Württemberg viszonyára vonatkozik. Kettejük kereskedelme meghaladja az Egyesült Államoknak a svájci kereskedelemben elfoglalt részarányát. A baden-württembergi politikusok gyakran panaszkodnak a Svájcba elvándorló német orvosok miatt, ám a svájciak joggal állíthatják ezzel szembe, hogy a német diákok ezrei ingyenesen vehetik igénybe a svájci egyetemeket, ahol az oktatók 50 százaléka, egyesek szerint kétharmada, ugyancsak külföldi.

Az Európai Unió és Svájc közötti konfliktus természete

A Svájc és az Európai Unió közötti konfliktus gyökerei számos okra, mindenekelőtt a helvét konföderáció és az uniós tagállamok egymástól eltérő politikai gyakorlatára és demokráciafelfogására vezethető vissza. Az EU tagállamaiban a választásoknak nagy jelentőségük van, mivel azok a kormány és az ellenzék változó viszonyának lehetőségét jelzik. Ezzel szemben Svájcban az érdekek és a szereplők mind szélesebb körének bevonásán és összeegyeztetésén alapuló, ún. konkordanciademokrácia a jellemző, amelyre a hagyományos kormány–ellenzék viszony helyett inkább a közvetlen demokrácia népszavazásokban kifejeződő, folyamatos kezdeményezései nyújtanak lehetőséget. A közvetlen demokrácia és a parlament szimbiózisán alapuló svájci politikát az EU-ban gyakran a populizmussal és az *à la carte* magatartás jellemzőivel azonosítják. A svájciak az uniós politikát ugyanakkor olyan elitprojektnek tekintik, amely a demokrácia hiányában szenved, míg egyedül a svájci nép rendelkezik azokkal a demokratikus eszközökkel, amelyek alkalmasak az európaizálódási folyamatokkal szembeni védelemre – ahogy ezt a 2014. február 9-i népszavazás is jelezte.²⁴ Svájci felfogásban a nép jogai az ellenzék jogai, mindenekelőtt a kormány ellen és elsősorban a belpolitika kérdéseiben. Ám a belpolitika nemzetköziesedésével a kül- és belpolitika ma már élesen nem választható el. Ezért svájci értelmezésben a szavazók 2014. február 9-én a közvetlen demokrácia új típusát gyakorolták, mivel a nép egy olyan ellenzék szerepét töltötte be, amely az európaizálódás és a globalizálódás negatív hatásaival szemben lépett fel.

A népszavazásra adott reakciók elsősorban az EU és Svájc közötti kapcsolatok lehetséges nehézségeit tükrözték, ám azok más jelenségekkel is kapcsolatba hozhatóak. Ez a svájci típusú magatartás ugyanis az Unió több más tagállamában is megtalálható és azzal párhuzamba állítható. A svájci népszavazás eredményét számos politikai erő egyfajta jelzőtűznek tekintette. Nem túlzás azt állítani, hogy Svájc státusa nem áll távol attól, mint amit számos konzervatív brit politikus a maga országa számára is szívesen elfogadna. A szélsőjobboldali belga Flamand Érdek (*Vlaams Belang*) párt a svájci népszavazás eredményében annak megerősítését látta, hogy a 2014. évi májusi választások után – további pártokkal szövetségben – egy nagy euroszeptikus frakció jöhet létre az Európai Parlamentben.

A demokratikus svájci népszavazás eredménye a francia jobboldali populista táborban is megerősítésként hatott. Marine Le Pen, a Nemzeti Front (*Front National*) elnöke a népszavazás eredményét „a népnek az EU elitjei és technostruktúrája feletti győzelme-ként” ünnepelte, és hasonló kvótarendszer bevezetését sürgette Franciaország esetében is. Le Pen hozzáfűzte, hogy az EU tehetetlen, mivel a svájciak fellázdáltak a személyek szabad áramlásának dogmájával (!) szemben, és ironikusan azt a kérdését tette fel, hogy vajon az EU most a svájci határok megnyitására páncélosokat küld-e. Nem arról van szó, hogy falakat állítsunk – fejtegette Marine Le Pen –, hanem arról, hogy legyen egy ajtó, amit a mindenkori érdekek szerint zárni és nyitni lehet, és ez az, amit szuverenitásnak nevezünk. Figyelemre méltó, hogy a korábbi francia elnök, Nicolas Sarkozy miniszterelnöke, François Fillon nem mondott ellent Le Pen érveinek, sőt megerősítette, hogy teljesen normális, ha a svájciak a határaikon belül csökkenteni kívánják a külföldiek számát, s eljött az idő, hogy az EU is komoly bevándorlási politikát folytasson és kvótákat vezessen be.²⁵

A legtöbb uniós tagországban a külföldiek részaránya nem olyan magas ugyan,²⁶ mint Svájcban, ám ennek ellenére alig van olyan nyugat-európai EU-tagállam, amely a bevándorlás szabályozásának kérdését az elutasítás és a megosztó társadalmi vita kockázata nélkül népszavazásra bocsáthatná, s nem kellene szembenéznie a társadalmi kohézió és önazonosság fenntartásának, valamint a versenyképességhez elengedhetetlen humántőkeimport egyidejűleg jelentkező és gyakran egymással ütköző követelményeivel. A globalizálódás mértékét tekintve Európa nem nagyobb a világban, mint Svájc az európai kontextusban. Svájc példája abban a tekintetben is tanulsággal szolgál, hogy az aggodalmak nem a gazdasági válság nehézségeire adott átmeneti reakciók. A svájciak ugyanis a válság közepette is irigyelésre méltó anyagi jólétben éltek, mégis egy restriktív magatartás mellett döntöttek.

Az Európai Unió szempontjából a migrációról és a szuverenitásról szóló vita azért is kényes, mert egyszerre több fronton folyik. Az első fronton, a bürokratizálódás és a túlszabályozás kérdéseiben, az Uniót érő klasszikus kritika új minőséget ért el, mert nem csupán a hagyományos pártok, hanem az olyan újak keretében, mint a

brit Függetlenségi Párt (*United Kingdom Independence Party, UKIP*) és az Alternatíva Németországnak (*Alternative für Deutschland, AfD*), szintén megfogalmazódik. Az elégedetlenség továbbá nemcsak a nagyobb szubszidiaritás követelésében merül ki, hanem kiterjed az EU-ból való kilépés, az eurózóna „rendezett” felosztatásának és a „szuverenitási jogok repatriálásának” kérdéseire is. Egy második front a kisállami törekvések területe, többek között Katalóniában és Skóciában. Ennek elsődleges céltáblája a nemzetállam, illetve a függetlenségi törekvésekkel szemben mindenfajta külsőnek tekintett centralizmus. A migrációról folyó vita a harmadik front, amely már nem csupán a szélsőségesként és populistaként számon tartott kisebb pártok, hanem a közép- és a nagypártok napirendjének is a részét képezi, és az EU-tagállamok szociális rendszerében sokszor „élősdiként” megbélyegzett bevándorlók ellen irányul.

Ilyen feltételek között meglehetősen nehéz vállalkozás az Európai Bizottság részéről egy új stratégia kidolgozása. Egyfelől Brüsszel nem szeretné Nagy-Britanniát az EU-ban való maradás melletti és a skót elszakadás elleni erőfeszítéseiben gyengíteni. Másfelől a bizottságnak az egyenlőség alapján minden uniós polgárt támogatnia kell, még akkor is, ha a szociális juttatások kérdése a befogadó államokban nem ritkán növekvő érzelmi elutasításhoz is vezet. Ebben a helyzetben az Európai Bizottság Svájjal szemben sem mutathat mást, mint keménységet. Ha a bevándorlás kérdésében Bern irányába engedményeket tenne, az az Unión belül vitát provokálhatna az olyan tagállami magatartásról, amely a „közös kalácsból” mindig a „mazsolát”, tehát a legjobbat kívánja magának megszerezni. Miért kapjanak a svájciak engedményeket, ha másoknak tiltott az ilyen magatartás? – mondhatná és mondja is számos tagország képviselője. A svájci választási eredmény ugyanakkor jól is jön a bizottságnak, mert vitát kezdhet a „négy szabadság” érdekében, anélkül, hogy közvetlenül egy tagállammal kerülne konfliktusba. A munka, tőke, szolgáltatások és az áruk akadálytalan forgalma az európai integráció központi eleme: a lehetőség, hogy az emberek mindenütt kaphatnak munkát, nagyon fontos, mivel ez az erőteljesebb növekedés és a nagyobb foglalkoztatottság feltétele.²⁷

A népszavazás következményei az EU és Svájc közötti vitában

Az Európai Uniónak a svájci népszavazás utáni első reagálása mérsékelt volt: egyrészt a svájciak demokratikus döntésének tiszteletben tartásán, másrészt annak hangsúlyozásán alapult, hogy a döntés nem maradhat következmények nélkül, mivel a szerződéseket be kell tartani. Didier Burkhalter svájci szövetségi elnöknek a szavazást követő berlini látogatásakor Angela Merkel kancellár kijelentette, hogy a munkaerő szabad áramlásának elve és a bevándorlás kvótákhoz kötése egymással összeegyeztethetetlen, ám azt is hozzátette, hogy az EU és Svájc közötti kapcsolatokat nem szabad elhamarkodottan megszakítani, sőt a cél az, hogy e reláció olyan intenzív maradjon, amennyire az az adott helyzetben csak lehetséges.²⁸

Ennek jegyében az Európai Bizottság az óvatos nyomásgyakorlás politikájába kezdett: felfüggesztette a svájci diákoknak az Erasmus csereprogramban, illetve a svájci vállalatoknak az Unió kutatástámogatási programjában való részvételét. Ezzel a bizottság közvetlenül arra a berni bejelentésre reagált, hogy Svájc a népszavazás eredménye következtében az eredeti formában nem írhatja alá az EU-val kötött szerződés jegyzőkönyvét, azaz a munkaerő szabad áramlásáról szóló szerződést nem terjesztheti ki Horvátországra, jóllehet erre eredetileg 2014 nyarán kerülhetett volna sor. Evangelos Venizelos görög külügyminiszter, az EU hivatalban lévő tanácselnöke ugyanakkor közölte a svájci kormánnyal, hogy az Európai Unió nem fogadhatja el, hogy Svájc Horvátországot másként kezelje, mint az Unió másik 27 tagállamát.

Az Európai Unió lépései, ha korlátozottak is, mégsem lebecsülendőek, mivel 2007 és 2013 között Svájc az Uniótól több mint 1,8 milliárd euró kutatási pénzt kapott, és évente háromezer svájci diák részesült Erasmus-ösztöndíjban. Sőt, az Erasmus-program tervezett bővítésében a jövőre vonatkozóan már négyezer-ötszáz svájci diák részvételét irányozták elő. A két program fontosságát jól mutatja, hogy az EU intézkedései nyomán áthidaló megoldásként Bern a központi költségvetésből szándékozik a hiányzó ösztöndíjak anyagi fedezetét és a kutatási pénzeket biztosítani.²⁹

Az Európai Bizottság szóvivője világossá tette, hogy Svájcnak az Erasmus-programban és a „Horizon 2020” kutatási programban való részvételi joga közvetlenül összefügg a minden uniós polgárnak megjáró azon joggal, hogy Svájcban telepedhessen le és ott kereshessen magának munkát. Az Unió egy további ellenlépése az volt, hogy levette a napirendről azokat a tárgyalásokat, amelyek Svájcnak az európai árampiacba történő integrációjáról folytak.

A népszavazást követően a Svájci Néppárt vezetői az EU várható ellenlépéseinek tudatában sem szüntek meg hangsúlyozni a követeléseik, nevezetesen a bevándorlás mennyiségi korlátozásának szükségességét. Toni Brunner, a Svájci Néppárt vezetője egy interjúban kijelentette, hogy a kormánynak nyolc állam – közöttük a visegrádi országok és Szlovénia – esetében meg kell hosszabbítania azokat a bevándorlási korlátozásokat, amelyek különben júniusban lejárnának, mivel feltételezése szerint ennek hiányában Bernnek onnét, továbbá 2016 nyaratól Romániából és Bulgáriából, a tömeges bevándorlás hullámaival kellene szembenéznie.³⁰ A Svájci Néppárt alelnöke, Christoph Blocher a *Der Spiegel* hírmagazinnak adott interjújában úgy nyilatkozott, hogy „gyarmati szerződést nem kötünk”. Svájc végül revíziós klauzulával és felmondási határidővel kiegészítve írta alá a megállapodást. Ha felbontaná az EU a szerződéscsomagot – így Blocher –, akkor a Svájccal fennálló, saját szempontjából fontos tranzitegyezménye kerülne veszélybe.³¹

A svájci szociáldemokraták más hangot ütnek meg, és szerintük egy újabb, a „népszavazásról szóló népszavazás” is számításba jöhet, mielőtt az EU-val kötött bilaterális szerződéseket felmondaná az állam. A svájci népnek választania kellene a népszavazás

döntésének megvalósítása és a bilaterális szerződések fennmaradása között. Christian Levrat, a szociáldemokraták vezetője szerint a svájciak a tömeges bevándorlás elleni kezdeményezést abban a tudatban fogadták el, hogy azok az EU-val megkötött bilaterális szerződésekkel összeegyeztethetőek.³² Nem lehet kizárni azt a lehetőséget, hogy a polgárok az Európa-politikát érintő alapkérdésekben újra az urnákhoz járulnak. A február 9-i népszavazás eredményét tehát nem lehet az EU és Svájc közötti szoros kapcsolatokról történő végleges lemondásként értékelni. Jellemző módon, a szavazást néhány nappal követő közvélemény-kutatás már arról tanúskodott, hogy a svájciak 74 százaléka a bilaterális szerződések felmondása ellen foglal állást.³³

Yves Rossier svájci államtitkár a népszavazást követő brüsszeli látogatása során arról beszélt, hogy hazájában először annak a lehetőségét vizsgálják, hogy a népi kezdeményezés eredménye megvalósítható-e anélkül, hogy a munkaerő szabad áramlásáról szóló szerződést megsértenék. Egy második szakaszban pedig a munkaerő szabad áramlásáról szóló, a továbbra is fennmaradó és az újonnan tervezett szerződések alapján aláírandó megállapodás és annak következményei állnának a svájci megfontolások előterében.³⁴ Az EU képviselői szerint az egyének szabad költözködéséről és a szabad munkahelyválasztásról szóló megállapodás nem tárgyalható újra, ám egy előnyösnek tartott forgatókönyv alapján Svájc és az EU szerződéseinek egy részét mégis újra lehetne tárgyalni. A károkozást határok között lehetne tartani, ám az alpesi ország számára a további belpiaci integráció útja zárva maradna – ez többek között az áramgazdaságot és a bankokat érintené.³⁵

Svájc mint lehetséges modell az Unió intézményes kapcsolataiban

Nem kétséges, hogy a 2014. február 9-én tartott népszavazás tehetetelt jelent Svájc és az Unió viszonyában, ám az EU stratégiai megfontolásai szempontjából a konfliktus modellesetté is válhat olyan harmadik államok esetében, amelyek a belpiac részeseivé kívánnak válni, ám teljes politikai tagságra nem törekednek, vagy azt az Unió nem tartja kívánatosnak. Ilyen módon az alpesi ország és az EU közötti kapcsolatokról folyó jelenlegi vita nem csupán egyszerű konfliktus, hanem Brüsszel számára esélynek is tekinthető az integrációhoz csak lazán kötődő államokhoz fűződő intézményes kapcsolatok modelljének kidolgozására. Következésképp az ilyen modell nem csupán a svájciak számára nyújt választási lehetőséget az integrációpolitikai kérdésekről szóló népszavazások idején, hanem – az azonos vagy hasonló játékszabályok következtében – az integrációra még nem érett vagy éppen a mélyülő integrációban „megfáradt” országoknak is.

Svájc esetében az ilyen típusú viták már a népszavazás előtt is előrehaladott stádiumban voltak. Az EU kezdeményezésére tervbe vették egy Bern és Brüsszel közötti tárgyalássorozat 2014. tavaszi megkezdését azzal a céllal, hogy egy megállapodás útján

a több mint száz bilaterális szerződés fölé egy új intézményi „ernyő” kerüljön. Az Unió Svájjal először az uniós jog átvételére alkalmas mechanizmusokról kívánt megállapodni, mivel a belpiac szabályai – a statikus nemzetközi jogi szerződésekkel ellentétben – az állandó fejlődés állapotában vannak. Ezt követően a jogi viták rendezésére egy olyan hatóság létrehozását tervezték, amelynek az Európai Bíróság bevonásán alapuló megoldásokat kellett volna előtérbe állítania. Az EU nézőpontjából egy ilyen intézményi megállapodás Svájc további belpiaci integrációjának és ezzel az áramegyezménynek az előfeltétele volt. Ám a tagállamok a svájci népszavazást követően az intézményi megállapodáshoz szükséges tárgyalási mandátumról szóló döntést elnapolták, bár az Uniónak is érdeke, hogy a Bernnel folytatandó tárgyalások előtt szabaddá váljon az út, mivel megállapodás nélkül előrelátható, hogy jogi viták alakulnak ki, amennyiben Svájc a bevándorlás mennyiségi korlátozásának rendszerét ténylegesen bevezeti.

Az EU szempontjából az Unióhoz fűződő kétoldalú kapcsolatok komplexitásának csökkentése nem csak Svájc esetében szükséges. Azok az analóg mechanizmusok, amelyek az uniós jog megvalósításáról, a konfliktusok rendezéséről vagy éppen a szerződések ellenőrzéséről gondoskodhatnak, olyan európai mikroállamok kapcsán is fontosak lehetnek, mint Andorra, Monaco vagy San Marino. További kérdés, hogy az Európai Gazdasági Térség életképes marad-e, amennyiben egy érintett ország a belépés mellett döntene. A Svájjal kialakítandó intézményi megoldások rendszere ebben az esetben is egy olyan alkalmazható alternatíva lenne, amelyet az EU az EGT-ben maradó néhány állam számára ajánlhatna fel. Egy másik megvizsgálandó terület az Európai Uniónak a Törökországhoz vagy Ukrajnához fűződő viszonya. Ezeknek az államoknak európai perspektívát kell nyújtani, bár az EU a belépési opciójuktól még tartózkodik. Az is kérdés lehet, hogy milyen státussal rendelkeznének az esetleges új államok (Katalónia, Skócia) vagy a vonakodó tag, Nagy-Britannia, amennyiben a kilépés mellett döntene. Annak a lehetőségét is meg kellene vizsgálni, hogy ezeket a meglehetősen heterogén államokat milyen egységes játékszabályok alapján lehet a belpiac kereteibe integrálni. Végül azt is végig kellene gondolni, hogy milyen következményekkel „büntethetnék”, ha ezek az államok korlátoznák az európai belpiac olyan alapvető „szabadságait”, mint a munkaerő szabad áramlása.

Az euróválság az Uniót már eddig is két, ha nem három sebességre kényszerítette, és számos jel mutat arra, hogy az eurózóna tagjai az együttműködésüket tovább fogják mélyíteni. Ám az Európai Unió magállamai és a periferikus belpiaci résztvevői közötti intézményi kapcsolatok kérdésében még meglehetősen homályosan láthatunk. Ezért a bevándorlás lehetséges svájci korlátozása révén nem csupán egyszerű tesztesettel kerülünk szembe, hanem az EU képességeinek egyfajta gyakorlóterepével is a tekintetben, hogy miként lehet a különböző integrációs „fokozattal” rendelkező államokhoz fűződő intézményes kapcsolatokat stabilizálni.³⁶

Az Európai Unió éppen úgy változások közepette van, mint az a Svájc, amelynek a jövőben még inkább szembe kell néznie azzal a ténnyel, hogy a globalizálódás feltételei között a kívül maradás megnehezíti a meglévő komparatív előnyeinek a megőrzését. Svájcnak három év áll rendelkezésére a népszavazás eredményének politikai-jogi megfogalmazására és a gyakorlatba történő átültetésére. Ez az idő elégséges lehet egy újabb népszavazásra és a kölcsönösen okozható károk korlátozásra. Ebben Bern és szomszédjai, valamint az EU egyaránt érdekelt.

Jegyzetek

- 1 Vö.: Arend Lijphart: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven – London: Yale University Press, 1999. 33–41.; 248–249. o.
- 2 Wolf Lindner: „Schweizerische Konkordanz im Wandel”. *Wolf Lindner*, http://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/KonkordanzwandelZSE7-09_gerpdf. Letöltés ideje: 2014. február 20. 18–21. o.
- 3 Armando Mombelli: „Überfremdungsinitiativen haben lange Tradition”. *SWI swissinfo.ch*, http://www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/Ueberfremdungsinitiativen_haben_lange_Tradition.html?cid=37891112, 2014. február 9.
- 4 „Schweiz. »Wir sind gute Europäer«. Der Rechtspopulist Christoph Blocher über den Erfolg seiner Initiative gegen »Masseneinwanderung«, das künftige Verhältnis zu Brüssel – und die stille Macht des Gotthard”. *Der Spiegel*, No. 8. (2014). 87. o.
- 5 A tömeges bevándorlást elutasító kérdésen kívül a szavazók a 2025-ig megvalósuló, 6,4 milliárd frankos vasútfejlesztést támogatták, míg a társadalombiztosítás által támogatott terhésmegszakítás megszüntetését nagy többséggel elutasították.
- 6 Peter Siegenthaler: „Neue Art der direkten Demokratie. »Schweizer machen Opposition gegen Europäisierung«”. *SWI swissinfo.ch*, http://www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/Schweizer_machen_Opposition_gegen_Europaeisierung.html?cid=37942226, 2014. február 13.
- 7 Vö.: Jörg Bremer – Jürgen Dunsch: „Land der Grenzgänger. Das Tessin und die »Masseneinwanderung«”. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2014. február 17.
- 8 Björn Hengst: „Ecopop-Initiative. Schweizer Ökos wollen Zuwanderung noch schärfer begrenzen”. *Spiegel Online*, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ecopop-initiative-will-die-zuwanderung-in-die-schweiz-weiter-begrenzen-a-952935.html>, 2014. február 12.
- 9 Vö.: „Souverenität gibt es nur in der EU”. *Cicero*, <http://www.cicero.de/weltbuehne/wenn-schweizer-fuer-den-eu-beitritt-kaempfen/56995>, 2014. február 6.
- 10 Kereken 5500 svájci kis- és közepes vállalatnak van külföldön közvetlen beruházása, szokás szerint Németországban, Franciaországban, Olaszországban és Ausztriában. Vö.: Helmar Dumbs: „EU-Beitritt: »Die Schweiz ist nicht Island«”. *Gantt-Diagramme online*, http://diepresse.com/home/politik/eu/634986/EUBeitritt_Die-Schweiz-ist-nicht-Island, 2011. február 17.
- 11 „Export und Import der Schweiz”. *Europa auf einen Blick*, <http://www.europa-auf-einen-blick.de/schweiz/export.php>. Letöltés ideje: 2014. március 11.
- 12 „Aussenhandel – Indikatoren. Handelsbilanz”. *Bundesverwaltung admin.ch*, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/05/blank/key/handelsbilanz.html>. Letöltés ideje: 2014. március 11.
- 13 A svájci külpolitikában a jószolgáltatnak hosszú hagyománya van. A jószolgáltatok a védőhatalmi mandátumok (azaz idegen érdekek képviselője és védelme) mellett központi szerepet játszanak a svájci békepolitikában. Svájc jószolgáltatási tevékenysége ma már nem csupán arra korlátozódik, hogy

- az ország az egyes konfliktusokban részt vevő felek számára a területét tárgyalási színhelyként rendelkezésre bocsátja („*Hotelier-Funktion*”), hanem kész a közvetítői szerep vállalására is.
- 14 Christian Wasserfallen: „EU-Beitritt: Schweiz würde zur Milchkuh Europas”. *Vimentis*, <http://www.vimentis.ch/dialog/readarticle/eu-beitritt-schweiz-wuerde-zur-milchkuh-europas/>, 2010. szeptember.
 - 15 S. Arioli: „Warum die Schweizer den EU-Beitritt ablehnen”. *Forum für Universität und Gesellschaft*, http://www.forum.unibe.ch/de/pro_CHEU/Papers/Beitrag%20Arioli.pdf, 2006. december 8. 4–5. o.
 - 16 Uo. 2–4. o.
 - 17 Schweizerische Eidgenossenschaft. Eidgenössisches Department für Auswärtige Angelegenheiten EDA: „Die wichtigsten bilateralen Abkommen Schweiz–EU. August 2013”. A pdf az alábbi címen érhető el: *Schweizerische Eidgenossenschaft*, <http://www.europa.admin.ch/dienstleistungen/00553/index.html?lang=de>, 2013. augusztus 15.
 - 18 Vö.: Robert O. Keohane – Joseph S. Nye: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston–Toronto: Little, Brown and Company, 1977. 23–38. o.
 - 19 Daniel Wetzel: „Russen übernehmen wichtigsten deutschen Gasspeicher”. *Die Welt*, <http://www.welt.de/wirtschaft/energie/article125684581/Russen-uebernehmen-wichtigsten-deutschen-Gasspeicher.html>, 2014. március 11.
 - 20 Daniel Wetzel: „Ohne Alpen-Batterie droht Deutschen der Blackout”. *Die Welt*, <http://www.welt.de/wirtschaft/energie/article124755992/Ohne-Alpen-Batterie-droht-Deutschen-der-Blackout.html>, 2014. február 12.
 - 21 „Der Schweizer Bundesrat Johann Schneider-Ammann: »Wir brauchen die Ausländer für unsere Wirtschaft«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <http://www.faz.net/aktuell/politik/schweizer-bundesrat-schneider-ammann-wir-brauchen-die-auslaender-fuer-unsere-wirtschaft-12798731.html>, 2014. február 12.
 - 22 „Schweiz. »Wir sind gute Europäer«...”.
 - 23 Nikolas Busse: „Gespräche ohne Schaum vor dem Mund”. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <http://www.faz.net/aktuell/politik/die-eu-und-das-schweizer-referendum-gespraechе-ohne-schaum-vor-dem-mund-12794646-12.html>, 2014. február 10.
 - 24 Siegenthaler: i. m.
 - 25 „Le Pen fordert Einwandererquoten”. *Terra – Germania*, <http://terragermania.com/2014/02/12/le-pen-fordert-einwandererquoten/>, 2014. február 11.
 - 26 Ahogyan az a *European Social Statistics*ből kiderül, 2012-ben a legtöbb külföldi állampolgár Németországban élt: a 7,4 millió külföldi az összlakosság 9 százalékát alkotta. Ezt követte Spanyolország 5,6 millió külföldivel, ez az ottani népesség 12 százalékát képezte. Olaszország esetében a 4,8 millió külföldi az összlakosság 8, Franciaországban a 3,9 millió külföldi 6 százalékát tette ki. A külföldi állampolgároknak a lakosság számához viszonyított legmagasabb arányával, 38 százalékkal, e tekintetben Luxemburg áll az élen, melyet Ciprus 13 százalékkal, Belgium 7, Lettország 16 és Észtország 15 százalékkal követ. 2011-ben 1000 lakosra Luxemburgban 39, Cipruson 27, Máltán 13 külföldi, míg Németországban csupán 6 bevándorló jutott. Lásd: „Wo leben die meisten Ausländer im EU-Raum?”. *MIGazin*, <http://www.migazin.de/2013/07/25/eurostat-wo-auslaender-eu/>, 2013. július 25.
 - 27 Eric Gujer: „Die EU und die Ausländerfrage. Die Politik der Angst”. *Neue Zürcher Zeitung*, <http://www.nzz.ch/meinung/uebersicht/die-politik-der-angst-1.18240304>, 2014. február 11.
 - 28 Merkel és Burkharter világossá tette, hogy a népszavazás kimenetele ellenére a Svájc és Németország közötti kapcsolatokat még szorosabbá kívánják tenni. Burkharter utalt az évi 75 milliárdos (2013) német–svájci kereskedelmi forgalomra is. Vö.: „Merkel warnt vor übereilten Konsequenzen”. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <http://www.faz.net/aktuell/politik/schweizer-volksentscheid-merkel-warnt-vor-uebereilten-konsequenzen-12807981.html>, 2014. február 18.

- 29 Jan Flückiger: „Bundesrat will Sonderlösung für Studenten und Forscher“. *Neue Zürcher Zeitung*, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/bundesrat-will-sonderloesung-fuer-studenten-und-forscher-1.18258522>, 2014. március 8.
- 30 „Schweizer setzten erste EU-Länder auf den Index“. *Die Welt*, <http://www.welt.de/politik/ausland/article124910641/Schweizer-setzten-erste-EU-Laender-auf-den-Index.html>, 2014. február 16.
- 31 „Schweiz. »Wir sind gute Europäer«...”. 86. o.
- 32 „Schweizer setzten erste EU-Länder...”.
- 33 Nicola Forster – Niklaus Nuspliger: „Die EU braucht neue Spielregeln für widerwillige Europäer“. SWP, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/die-eu-braucht-neue-spielregeln-fuer-widerwillige-europaeer.html>, 2014. február 19.
- 34 Niklaus Nuspliger: „Bilateraler Schaden begrenzen“. *Neue Zürcher Zeitung*, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/staatssekretaer-in-bruessel-1.18247632>, 2014. február 20.
- 35 Simon Gemperli: „Wie gross ist der aussenpolitische Kollateralschaden nach dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative?“ *Neue Zürcher Zeitung*, <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/ein-haufen-fragen-und-noch-mehr-antworten-zur-schweizer-europapolitik-nach-dem-ja-zur-svp-initiative-1.18247923>, 2014. február 21.
- 36 Vö.: Forster–Nuspliger: i. m.

Résumé

After Referendum, before Referendum – the Conflict between Switzerland and the EU

In the referendum of February 2014, 50,3 percent of Swiss nationals voted yes to reintroducing immigration quotas on EU citizens. The deal on the free movement of people between Switzerland and the EU came into force in 2002 and is a key element of the first of seven bilateral accords between two parties. Under the deal, nationals of Switzerland and the EU Member States are entitled to choose their places of work and residence within the territories of signatories. Brussels warned Switzerland that all their bilateral agreements will be revised, after the Swiss narrowly backed a curb on the EU's immigration. Some reactions accuse the Swiss of cherry picking and populism, others congratulated them. The essay takes a close look at the unique Swiss system of direct democracy being not an alternative, but complementary to the parliamentary system, even the sociological components of referendum „against mass immigration”. The essay draws attention to the complex interdependence between the EU and Switzerland, including the different division of costs in different areas like energy and transport policy. The essay comes to the conclusion that the conflict between Brussels and Bern is not only a challenge to the relations between the EU and Switzerland, but it provides a chance for a new model to be elaborated for countries not wanting to become full members of the EU.