

UNIVERZITA KARLOVA

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
INSTITUT POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Bilaterální smlouvy

Švýcarsko - EU:

Faktická integrace?

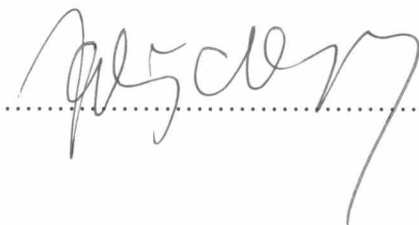
Autor: Mgr. Marek Jahůdka

Vedoucí práce: PhDr. Irah Kučerová, PhD.

Praha 2006

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracoval samostatně a vyznačil v ní veškeré použité zdroje informací.

V Praze, 22. 5. 2006

A handwritten signature in black ink, written over a horizontal dotted line. The signature is stylized and appears to be 'M. Švec'.

Seznam zkratk	2
Úvod	3
Struktura práce	5
Heuristika	5
1. Zahraniční politika Švýcarska	6
1.1 Neutralita a švýcarská zahraniční politika	6
1.2 Změna v postojích po roce 1989	9
1.3 Hlavní pilíře švýcarské zahraniční politiky	10
1.4 Pravomoc k provádění zahraniční politiky	12
2. Proces evropské integrace a Švýcarsko	14
2.1 Historie vztahu Švýcarska k evropské integraci	14
2.2 Evropský hospodářský prostor	18
3. Bilaterální smlouvy Švýcarsko - EU	23
3.1 Důvody sjednání bilaterálních smluv	23
3.2 Právní aspekty bilaterálních smluv	26
4. Bilaterální smlouvy I	29
4.1 Obsah smluv	29
4.2 Sjednání a ratifikace smluv	31
4.3 Jednotlivé smluvní oblasti	35
4.3.1 Smlouva o volném pohybu osob	35
4.3.2 Smlouva o pozemní dopravě	44
4.3.3 Smlouva o letecké dopravě	48
4.3.4 Smlouva v oblasti výzkumu a technologické spolupráce	50
4.3.5 Smlouva o uznávání osvědčení o přípustnosti průmyslových výrobků	51
4.3.6 Smlouva upravující některé podmínky zadávání veřejných zakázek	53
4.3.7 Smlouva o vzájemném obchodě se zemědělskými produkty	55
5. Bilaterální smlouvy II	59
5.1 Obsah smluv	59
5.2 Průběh jednání	63
5.3 Jednotlivé smluvní oblasti	66
5.3.1 Smlouva o potravinářských výrobcích	66
5.3.2 Smlouva o spolupráci v oblasti statistiky	69
5.3.3 Smlouva o spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí	70
5.3.4 Smlouva v oblasti médií	72
5.3.5 Smlouva v oblasti důchodů	73
5.3.6 Smlouva v oblasti Schengen/Dublin	74
5.3.7 Smlouva o boji proti podvodům a jiným protiprávním jednáním	79
5.3.8 Smlouva o zdanění úrokových výnosů	81
5.3.9 Dohoda v oblasti vzdělávání, odborného vzdělávání a mládeže	83
6. Švýcarsko a rozšíření EU	84
6.1 Hospodářský přínos	85
6.2 Dopad rozšíření na bilaterální smlouvy	87
6.3 Revize smlouvy o volném pohybu osob	90
6.4 Průběh schvalovacího procesu	92
6.5 Finanční spoluúčast Švýcarska na rozšíření	94
7. Možnosti dalšího přiblížení Švýcarska a EU	95
Závěr	102
Přílohy	105
Prameny a literatura	111
Resume	114

Seznam zkratek

ADS	Approved Destination Status (Statut povolené destinace)
AUNS	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Akce za nezávislé a neutrální Švýcarsko)
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (Křesťanskodemokratická strana lidová)
EDU	Eidgenössische Demokratische Union (Spříseženecká demokratická unie)
EHP	Evropský hospodářský prostor
EHS	Evropské hospodářské společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
ESUO	Evropské sdružení uhlí a oceli
ESVO	Evropské sdružení volného obchodu
EU	Evropská unie
EURATOM	Evropské sdružení pro atomovou energii
EURODAC	Evropská databáze otisků prstů žadatelů o azyl
FDP	Freisinnig - Demokratische Partei der Schweiz (Liberální strana Švýcarska)
OECD	Organisation for Economic Co - operation and Development (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj)
OEEC	Organisation for European Economic Co - operation (Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci)
OSN	Organizace spojených národů
SD	Schweizer Demokraten (Švýcarští demokraté)
SIS	Schengen Information System (Schengenský informační systém)
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz (Švýcarská strana sociálně demokratická)
SVP	Schweizerische Volkspartei (Švýcarská strana lidová)
WTO	World Trade Organisation (Světová obchodní organizace)

Úvod

Ve své diplomové práci se věnuji problematice zahraniční politiky Švýcarska, speciálně se zaměřením na vztahy s EU¹. Důvodem k výběru tohoto tématu byla v první řadě skutečnost, že se jedná o oblast, která není v české odborné literatuře téměř vůbec zpracována. Stejný „nezájem“ je možno registrovat i v případě sdělovacích prostředků, které danou problematiku zaznamenávají pouze v souvislosti s konáním důležitých hlasování o dalším směřování švýcarské evropské politiky, ale v ostatních případech ji de facto zcela opomíjejí. Veškeré zmínky se omezují převážně na agenturní zprávy, novinové komentáře jsou věci zcela výjimečnou.

Atraktivita Švýcarska jakožto tématu této práce spočívá především ve skutečnosti, že představuje v oblasti západní Evropy poslední významný stát, který nebyl téměř až do dnešního dne plně zapojen do procesu evropské integrace. Tento postoj je švýcarskou veřejností široce akceptován, což se v minulosti mnohokrát projevilo v rámci všelidových hlasování, která nějakým způsobem souvisela s evropskou integrací. Švýcarsko je z tohoto důvodu považováno za jeden z nejvíce euroskeptických států a úvahy o jeho vstupu do EU se proto také pohybují spíše v rovině teorie. Na druhou stranu je ovšem třeba říci, že názory švýcarského obyvatelstva, stejně jako i politických stran, nepostrádají jistý vývoj, a tudíž ani zahraniční politika vůči EU není z tohoto pohledu v žádném případě statická.

Nejvýraznější kvalitativní posun v historii vztahů mezi Švýcarskem a EU představuje sjednání vzájemných bilaterálních smluv, které byly uzavřeny ve dvou etapách v uplynulých letech. Jejich negociace se stala východiskem z především pro Švýcarsko kritické situace

nastalé v důsledku neúspěšného referenda o smlouvách zakládajících EHP, po kterém se vztahy s EU ocitly de facto na bodu mrazu. Bilaterální smlouvy s EU se tak staly novým základem pro další rozvoj vzájemných vztahů, a proto také analýza jejich obsahu představuje stěžejní část mé diplomové práce.

Samotný příklad Švýcarska představuje ojedinělý případ úspěšného fungování suverénního státu geograficky zcela obklopeného zeměmi, které jsou úzce integrovány do společné nadnárodní organizace. Analýza tohoto soužití pak poskytuje odpovědi na otázky, zda je jeho existence možná nezávisle na této organizaci, či zda je dotčený stát postupem času přímo či nepřímo donucen se jí postupně přibližovat. Izolované postavení Švýcarska, které si ovšem přesto nadále zachovává vysokou hospodářskou prosperitu, je totiž častou inspirací pro euroskeptiky zpochybňující podobu a efektivitu stávajícího modelu EU a nutnost členství v této organizaci. Možné odmítnutí vstupu bylo předmětem úvah mnoha skupin i v případě referenda spojeného s přistoupením ČR do EU a švýcarská zkušenost byla při této příležitosti proto také velmi často zmiňována na podporu tohoto postoje.

Práce je psána primárně z pohledu zájmů Švýcarska, neboť tento úhel pokládám za mnohem zajímavější, než je pohled z bruselského centra. Jednání o bilaterálních smlouvách mezi těmito dvěma subjekty se do jisté míry podobá setkání Davida s Goliášem, i když tentokrát se jedná o Davida více než silného. Pro EU tyto smlouvy představují jedny z mnoha podobných dohod, naopak pro Švýcarsko představují naprosto klíčové téma s obrovským dopadem jak na ekonomický, tak na politický život. Celá problematika vztahu mezi Švýcarskem a EU je úzce spojena s dalším pokračováním existence současné podoby Švýcarska v éře globalizace. Diskutována jsou otázky dalšího fungování současného pojetí neutrality Švýcarska či možností zachování jeho stávající suverenity.

¹ Pro účely své práce budu používat v praxi běžně uváděný název EU vědom si terminologické nepřesnosti, a to především s ohledem na chybějící mezinárodně právní subjektivitu v oblasti zahraniční politiky, jež náleží pouze ES, které jsou také smluvní stranou bilaterálních smluv se Švýcarskem.

Struktura práce

Celá práce se dělí na několik částí. Nejdůležitější část pojednává o samotných bilaterálních smlouvách mezi Švýcarskem a EU. Tyto smlouvy byly sjednány ve dvou etapách, proto má i tato část dva hlavní oddíly. V jejich rámci jsou pak podrobněji analyzovány jednotlivé smlouvy z hlediska jejich obsahu a významu pro Švýcarsko. Pojednání o bilaterálních smlouvách předchází krátké pojednání týkající se zahraniční politiky Švýcarska, především se zaměřením na poslední období, a navazující část popisující historii evropské politiky Švýcarska. Tyto dvě kapitoly by měly zasadit sjednané bilaterální smlouvy do širšího rámce s ohledem na historický vývoj vzájemných vztahů, který jejich uzavření předcházelo. V závěru práce se krátce zmiňuji o dopadech rozšíření EU o deset nových států v roce 2004 a dále se také zabývám perspektivou budoucího rozvoje vztahů mezi oběma smluvními stranami, speciálně pak vyhlídkami na případné přistoupení Švýcarska do EU.

Heuristika

Při psaní diplomové práce jsem vycházel především přímo z textů bilaterálních smluv uzavřených mezi Švýcarskem a EU, neboť ty tvoří základ této práce. Využil jsem verzi v německém jazyce, jednak z důvodu formulační původnosti, a jednak z důvodu, že český překlad těchto smluv neexistuje. K samotným smlouvám neexistuje v České republice žádná dostupná literatura v českém ani cizím jazyce. Analýze obsahu smluv není věnována příliš silná pozornost ani v rámci EU, což platí jak pro unijní informační materiály, tak pro webové stránky EU, které vztahy se Švýcarskem *de facto* opomíjejí. Překvapivě málo existuje vědecké literatury týkající se přímo bilaterálních smluv i v samotném Švýcarsku, což je

pravděpodobně dáno „čerstvostí“ této problematiky.² Z tohoto důvodu jsem další podklady pro hlavní část mé práce týkající se uzavřených smluv čerpal především z různých internetových stránek, na kterých o nich existuje relativně široké množství informací, bohužel, jak pro internet typické, ve značně kolísavé kvalitě.³

Pro úvodní část mé práce, pojednávající především o historicko kulturních vazbách zahraniční politiky Švýcarska, jsem mohl využít relativně široké množství popularizačních prací, které se zabírají švýcarským politickým systémem či některými jeho aspekty, především neutralitou a fenoménem přímé demokracie. Vzhledem k tématu této práce jsem však použil pouze omezený okruh z nich.

1. Zahraniční politika Švýcarska

1.1 Neutralita a švýcarská zahraniční politika

Determinující vliv na utváření postoje švýcarské politické reprezentace k zahraniční politice měla a má již několik století existující neutralita Švýcarska. Švýcarsko svou politiku neutrality de facto uplatňuje od Vestfálského míru v roce 1648, v roce 1815 pak Vídeňským mírem našla i svého mezinárodně právního uznání. V případě Švýcarska se jedná o neutralitu ozbrojenou, jejím hlavním cílem je především udržení nezávislosti Švýcarska.⁴ Neutralita je jednoznačně pilířem švýcarské zahraniční politiky, od kterého se odvíjí veškeré zahraničně politické názory a postoje. Po pádu komunizmu můžeme vidět, že chápání tohoto pojmu

² Vzhledem k dostupnosti jsem bohužel ani tuto literaturu nemohl téměř využít.

³ Hlavními zdroji byly webové stránky ministerstev, politických stran, zájmových svazů a organizací, univerzit či tištěných médií.

⁴ Právnická fakulta UK: Smysl neutrality v dnešní Evropě – příklad Rakousko, str. 17

globálně prochází intenzivním vývojem, a to se týká i názorově značně konzervativního Švýcarska.⁵

Neutralita jako taková dává tradičně švýcarským voličům pocit, že zvýšené aktivity v oblasti zahraniční politiky není třeba, naopak vítězí spíše postoj, že větší integrace do světové politiky, především pak aktivnější přístup Švýcarska k její tvorbě, by mu spíše uškodila, a to jak hospodářsky, tak politicky. Pozice nezávislého pozorovatele dodává švýcarskému obyvatelstvu pocit výjimečnosti. Švýcaři sami sebe pokládají za někoho, kdo nemá s negativními důsledky fungování mezinárodní politiky nic společného. Neopominutelným faktorem podporujícím tento pocit je i skutečnost, že se Švýcarsku jako jednomu z mála států v Evropě podařilo vyhnout oběma světovým konfliktům 20. století, na což je samozřejmě neustále poukazováno. Z výše uvedeného samozřejmě vyplývá zdrženlivý postoj k jakékoli formě integrace do mezinárodního dění, především pak do politicky orientovaných mezinárodních organizací, neboť to vše by mohlo morální profil Švýcarska narušit.

Tento obecně přijímaný názor značně posiluje definice neutrality, tak jak je ve Švýcarsku přijímána od druhé světové války. Zatímco po první světové válce se Švýcarsko stalo členem Společnosti národů a pojem neutrality byl tím pádem vykládán relativně pružně, tak naopak po druhé světové válce došlo ke značnému posunu v chápání tohoto pojmu a jeho rozsah byl značně rozšířen, čímž se přiblížil výkladu uplatňovanému v 19. století.⁶ Neutralita se tak stala překážkou členství nejen ve vojensky orientovaných organizacích, ale i v organizacích orientovaných ryze politicky.

Toto „obnovené“ chápání neutrality bylo především důsledkem druhé světové války a s ní spojeným vznikem bipolárního uspořádání světa. Vznik tohoto uspořádání vedl

⁵ Tuto skutečnost je možno ilustrovat na příkladu referenda o vstupu do OSN. Ten byl nejdříve v roce 1986 právě s ohledem na neutralitu Švýcarska zamítnut, následný druhý pokus v roce 1999 pak již byl úspěšný.

Švýcarsko k pochybnostem o funkčnosti nově vzniklé OSN, ve které byl spatřován pouze pokračovatel málo schopné Společnosti národů.⁷ V neutralitě byla spatřována možnost, jak se od zapojení do tohoto disfunkčního systému distancovat. Švýcarsko se tím zároveň chtělo distancovat ze sankčních závazků formou různých embarg spojených se členstvím v organizaci, které dle jeho mínění byly v rozporu s vlastní neutralitou. Od tohoto široce chápaného konceptu neutrality se Švýcarsko pouze pomalu odvrací.

Určitý pocit vlastní výjimečnosti je ve Švýcarsku dále posílen silným ekonomickým postavením a vysokou mírou blahobytu. Pominout se nedá ani tradovaná demokratická „dominance“ daná vysokým podílem přímé účasti voličstva na správě státu. Té se samozřejmě švýcarští voliči nejsou ochotni jen tak vzdát, a to i s ohledem na to, že právě integrace do evropských struktur by mohla v jejich očích tento pilíř švýcarského politického života vážně ohrozit.

V ostrém kontrastu s tímto rezervovaným postojem stojí fakt, že Švýcarsko je členem 64 mezivládních organizací. Pravdou ovšem také je, že většina z těchto organizací má ryze hospodářský či technický charakter a jejich zaměření nepředstavuje riziko z hlediska omezení suverenity či neutrality Švýcarska.⁸ Zároveň je také hostitelskou zemí mnoha mezinárodních organizací, které mají ve Švýcarsku své sídlo nebo alespoň pobočku, stejně jako i významných mezinárodních konferencí.

⁶ Linder, W.: Schweizerische Demokratie- Institutionen – Prozesse – Perspektiven, str. 378. Pro Švýcarsko je typické střídání chápání vlastní neutrality, buď období diferencované neutrality s větší angažovaností v mezinárodním dění a naopak období striktně chápané, plné neutrality.

⁷ S přistoupením k ní souhlasilo v roce 1920 v rámci referenda 56,3% voličů.

⁸ G. Schneider: Vom Sonderfall zum Normalfall, str. 15.

1.2 Změna v postojích po roce 1989

Konec studené války s sebou přinesl značné rozšíření negociačního prostoru pro Švýcarsko, což se i projevilo v jeho zvýšené zahraničněpolitické aktivitě.⁹ Na rozdíl od svých kolegů z ESVO, Rakouska, Švédska a Finska, však nevyužilo možnosti přistoupení k EU, naopak švýcarské voličstvo svůj protiintegrační postoj do jisté míry artikulovalo v rámci neúspěšného referenda o vytvoření EHP v roce 1992. Poprvé tím došlo k rozporu mezi spíše prointegračně laděnou vládou a jejími voliči. I přes negativní výsledek tohoto referenda se dá říci, že i postoj švýcarských voličů po roce 1989 začal zaznamenávat určitý vývoj směrem k hlubšímu zapojení se do mezinárodních struktur.

O jistém obratu v postoji Švýcarska k výraznější integraci svědčí nejenom uzavření bilaterálních smluv s EU, o nichž pojednává tato práce, ale především pak vstup Švýcarska do OSN v roce 2002. Tento vstup samozřejmě musel být s ohledem na švýcarskou ústavu schválen referendem, které bylo na rozdíl od roku 1986 tentokrát úspěšné.¹⁰ Výsledek tohoto referenda ukazuje, že změna postoje k politické integraci na konci devadesátých let se netýká pouze politiků, ale i široké veřejnosti. Samotnému vstupu do OSN samozřejmě předcházela dlouhodobá diskuse na toto téma, která se dotkla i obecnější roviny spojené s novou úlohou Švýcarska po pádu železné opony a jeho možným zapojením do politicky orientovaných organizací. Z tohoto pohledu došlo ke značnému posunu v názorech voličů, neboť vstup do OSN již nebyl na rozdíl od roku 1986 spojován s porušením neutrálního statutu Švýcarska.

⁹ Švýcarsko se podílelo např. na mezinárodních sankcích OSN, účastní se projektu Partnerství pro mír či vstoupilo do OSN.

¹⁰ 54,6% voličů se vyslovilo pro vstup při volební účasti 57,4% oprávněných voličů.

1.3 Hlavní pilíře švýcarské zahraniční politiky

I přes uvedené změny je švýcarská zahraniční politika dodnes aktivní především v oblasti zahraničního obchodu. Jejím hlavním znakem je silná podpora rozvoje mezinárodní obchodní výměny a zahraničních investic. Samozřejmostí je pro Švýcarsko i rozvoj bilaterálních a multilaterálních smluvních vztahů v této oblasti. Velký význam má pro něj fungující měnový a finanční systém, ve kterém je spatřována nutná podmínka bezproblémového fungování zahraničního obchodu.¹¹ Švýcarsko je z výše zmíněných důvodů členem mnoha mezinárodních organizací, které mají podporu zahraničního obchodu v hlavním popisu práce a intenzivně se i na jejich činnosti podílí.

Dá se proto jednoznačně říci, že otevřenost v hospodářské oblasti a vlastní zapojení do činnosti hospodářských organizací je, narozdíl od účasti v organizacích zaměřených politicky, ve Švýcarsku nahlížena jako veskrze pozitivní faktor a většinou voličů je jednoznačně podporována. Mnoho důležitých změn v oblasti hospodářské politiky přesto proběhlo ve Švýcarsku až v průběhu devadesátých let, kdy Švýcarsko provedlo mnoho reforem, jimiž reagovalo na liberalizaci světového obchodu. Švýcarsko muselo především slevit z míry ochrany některých svých odvětví, jako například zemědělství nebo částí průmyslu, což se samozřejmě v některých kruzích setkávalo, a stále i setkává, s negativním ohlasem.¹² Pozitivní přístup k oblasti mezinárodní obchodní výměny je do jisté míry i nutností, a to jak s ohledem na silně proexportní orientaci švýcarské ekonomiky, tak i s ohledem na téměř úplnou závislost Švýcarska na dovozech surovin.

¹¹ Švýcarsko je členem MMF a Světové banky v návaznosti na úspěšné referendum v roce 1992, kdy se pro vstup vyjádřilo 55,8 % voličů.

¹² Švýcarsko mimo jiné liberalizovalo svůj vnitřní trh, a to i za cenu likvidace dlouholetých kartelů, privatizovalo mnohé veřejnoprávní podniky a pootevřelo do jisté míry i svůj agrární trh. Tato ochrana do jisté míry souvisela se zkušenostmi z druhé světové války, po jejímž skončení se Švýcarsko mnohem více zaměřilo na vytvoření takové ekonomiky, která by mu zajistila soběstačnost v případě dalších ozbrojených konfliktů.

Jasnou reakci Švýcarska na globalizaci světové ekonomiky představují v případě Švýcarska jeho zpočátku nebojácné, později spíše zdrženlivé kroky směrem k evropské integraci. Souvisí to v první řadě se skutečností, že velká část zahraničního obchodu směřuje do členských států EU. Následkem toho je Švýcarsko například nepřímo nuceno dobrovolně upravovat své technické předpisy v hospodářské oblasti, tak aby svým exportérům maximálně ulehčilo vývoz jejich zboží. Tento proces je sice mnohem méně viditelný než sjednávání bilaterálních smluv politickými delegacemi, o to více však ovlivňuje politickou a především právní realitu Švýcarska.

Účast v mezinárodních institucích představuje do jisté míry odpověď národních států na proces globalizace, neboť se tak výrazně zvyšuje jejich možnost ve spolupráci s ostatními členy ovlivnit tyto globalizační procesy. Samotné Švýcarsko se této možnosti v určitých oblastech na základě vlastní volby vzdává, otázkou je, do jaké míry bude tato taktika do budoucna úspěšná. Jak již bylo výše uvedeno, neúčast Švýcarska v politicky zaměřených institucích odůvodněná obavou ze ztráty suverenity je pouhým sebeklamem. Švýcarsko o svou suverenitu do značné míry přichází právě v souvislosti s procesem globalizace jako takovým, neboť vzhledem ke své velikosti může globalizační proces ovlivnit pouze marginálně a tím pádem také pouze obtížně bránit své zájmy.

Vedle hospodářských aktivit je Švýcarsko dále trvale aktivní na poli humanitární pomoci, která má v jeho případě tři pilíře: pomoc při živelných katastrofách, boj proti akutním případům humanitární nouze a dlouhodobé rozvojové programy.¹³ Neopominutelnou roli sehrálo v minulosti Švýcarsko i jako zprostředkovatel v mnoha mezinárodních konfliktech.

¹³ Ferner, M.: Aussenpolitik – Die Schweiz in der Welt von heute und morgen, str. 129.

1.4 Pravomoc k provádění zahraniční politiky

Na základě švýcarské ústavy je k provádění zahraniční politiky příslušná zásadně federace, přičemž její zájmy zastupuje Spolková rada. Hlavní odpovědnost leží na členu Spolkové rady, který je jmenován předsedou Spolkového odboru pro zahraniční záležitosti.¹⁴ Mezi hlavní úkoly spolkové vlády v oblasti zahraniční politiky patří především ochrana neutrality a blahobytu Švýcarska, hájení zájmů švýcarského hospodářství v zahraničí, odstranění chudoby a dodržování lidských práv ve světě a podpora demokracie.¹⁵ Úkolem ministerstva zahraničí je pak především zajišťovat ve spolupráci s ostatními ministerstvy koherentní zahraniční politiku a koordinovat tedy jejich činnost v této oblasti ve shodě s Ústavou a programovým prohlášením vlády.

Kantony mají vzhledem k výše uvedeným skutečnostem na utváření zahraniční politiky vůči EU minimální vliv.¹⁶ Právě v souvislosti s evropeizací švýcarského právního systému je tato „slabost“ obzvláště viditelná, neboť s ohledem na nutnou harmonizaci s evropským právem nemají kantony prakticky žádné nástroje na ovlivnění podoby přejímaných norem. Toto odstraňování tradičního spolurozhodovacího práva kantonů do značné míry narušuje zažitý status quo. Spolková vláda se na tuto situaci snažila do jisté míry reagovat návrhem zákona o spolupůsobení kantonů na zahraniční politiku státu. Důvodem přijetí tohoto zákona je snaha zamezit izolaci kantonů v oblasti zahraniční politiky a odstranit tak zdroj potenciálních vnitřních konfliktů.

Kantony jsou na druhou stranu velmi často instancí příslušnou k provádění mezinárodních smluv. Federální vláda má proto eminentní zájem, aby smlouvy byly z tohoto hlediska pro kantony přijatelné, neboť vláda je nadále mezinárodně právně odpovědná za

¹⁴ De facto ministerstvo zahraniční, německý název je Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten, zkratka EDA.

¹⁵ Čl. 54. odst. 2 Spolkové ústavy.

jejich provádění. Za tímto účelem dává švýcarská ústava federální vládě možnost tzv. spolkového dohledu nad dodržováním těchto závazků. V praxi se ovšem vláda snaží z důvodu citlivosti tento institut využívat co nejméně a nezasahovat do pravomoci kantonů.¹⁷ Vliv kantonů na zahraniční politiku je dále relativně posílen díky volebnímu systému do druhé komory švýcarského parlamentu, Stavovské rady.

Co se týká samotných vztahů s EU, jsou tyto, jak již bylo výše uvedeno, především v kompetenci spolkového ministerstva zahraničí. Zvláštní postavení přísluší tzv. Integrační kanceláři, která je společným výborem ministerstva zahraničí a ministerstva hospodářství.¹⁸ Do její kompetence spadá hlavní tíha vyjednávání s EU. Část odpovědnosti samozřejmě náleží také Parlamentu, který je příslušný k ratifikaci smluv. V souvislosti se sjednáváním bilaterálních smluv s EU došlo do jisté míry k posílení jeho pozice, neboť prostřednictvím příslušných výborů spolupracoval na sjednávání těchto smluv a nahrazoval tak neúčast kantonů. Na druhou stranu je třeba ovšem také říci, že Parlament v rámci ratifikačního procesu do jisté míry schvaloval pouze to, co již bylo dohodnuto v rámci jednání se zájmovými skupinami a Parlament už měl pouze úzký manévrovací prostor cokoliv změnit, pokud nechtěl ohrozit přijetí smluv.¹⁹

Jednání se všemi zastoupenými zájmovými skupinami tvoří nedílnou součást existující politické reality Švýcarska, a to především v případě legislativních aktů, které mají být předloženy voličům k rozhodnutí v rámci fakultativního či obligatorního referenda. Jednotlivé svazy a hnutí vydávají k takovýmto návrhům svá oficiální stanoviska a vstupují tak do procesu jejich ratifikace. Je proto věcí bytostného zájmu vlády, aby své legislativní návrhy

¹⁶ J., M. Gabriel: Das politische System der Schweiz, str. 171

¹⁷ Thürer, D., Weber, R. H., Zach, R.: Bilaterale Verträge Schweiz – EG, str. 365

¹⁸ Německý název je Integrationsbüro

¹⁹ Švýcarský politický systém je vzhledem k silné tradici přímé demokracie charakteristický vysokou účastí různých složek hospodářského, kulturního a jiného společenského života na politickém dění. Velmi často se mluví o tzv. korporátním systému, který v rámci své činnosti velmi často předurčuje podobu politických rozhodnutí a zajišťuje jim tak širokou podporu ve společnosti.

předem s těmito organizacemi projednala, neboť tím do jisté míry může minimalizovat možnost vyvolání referenda z jejich strany, resp. případné zamítnutí vládní předlohy.

V případě ústavou vymezených smluv patří poslední slovo v legislativním procesu voličům, kteří rozhodují buď formou obligatorního – státního – referenda či formou fakultativního referenda. V případě obligatorního referenda se typicky jedná o smlouvy o přistoupení k mezinárodní organizaci, v poslední době například referendum o vstupu do OSN či hypotetické referendum o přistoupení k EU. Z tohoto úhlu pohledu představuje možnost upřádání referenda latentní hrozbu pro vládou již dohodnuté legislativní návrhy.²⁰

Z hlediska právní síly mají ve Švýcarsku mezinárodní smlouvy přednost před zákonem. Zajímavostí je, že tento fakt nevyplývá ze švýcarské ústavy explicitně, ale je dovozován za pomoci judikatury a právní teorie.²¹ Postavení mezinárodních smluv je stejné jako v případě českého práva, tj. jejich právní síla leží mezi zákonem a ústavním zákonem.

2. Proces evropské integrace a Švýcarsko

2.1 Historie vztahu Švýcarska k evropské integraci

Obecně se dá říci, a vyplývá to i z výše uvedených skutečností, že přístup Švýcarska k jakékoli formě evropské integrace byl v průběhu celého 20. století více než rezervovaný. Je proto historickým paradoxem, že známý projev britského premiéra Winstona Churchilla z 19. září 1946, považovaný za jeden z nejzásadnějších stimulů k zahájení procesu evropské integrace, byl pronesen právě ve Švýcarsku, a to na půdě univerzity v Curychu.

²⁰ Viz příklad referenda o EHP.

²¹ Thüerer, D., Weber, R. H., Zach, R.: *Bilaterale Verträge Schweiz – EG*, str. 21

V tomto projevu vyzval Francii a znovu vznikající Německo k vytvoření Spojených států evropských, samozřejmě bez britské účasti. Toto soustátí mělo dle Churchilla Evropě zajistit podobnou prosperitu a klid, jaké se těšilo jím navštívené neutrální Švýcarsko.

Jak už bylo ale výše zmíněno, samotné Švýcarsko mělo o integraci do tohoto typu uskupení pramalý zájem. Jedním z mála kroků směrem k většímu zapojení se do evropských struktur byl vstup do OEEC, kam Švýcarsko vstoupilo v roce 1948. Ta byla ve svých počátcích především nástrojem pro rozdělení americké hospodářské pomoci Evropě v rámci Marshallova plánu, na které mělo zájem i válkou relativně málo postižené Švýcarsko. I po své přeměně na Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj - OECD si tato organizace zachovala rysy nepřesahující ekonomický rámec a nijak tedy neohrožující švýcarskou neutralitu a suverenitu.

Z hlediska procesu evropské integrace se významnější událostí pro Švýcarsko stala jeho spoluúčast na založení ESVO v roce 1960. Tato organizace vznikla jako uskupení sedmi států, které odmítly zapojit se do nově vzniklých uskupení ESUO, Euratom a EHS. Hlavním důvodem jejich neúčasti byly rozdílné názory na míru integrace národních trhů. Státy ESVO se stavěly proti vytvoření celní unie, jako dostačující se jim jevilo vytvoření vzájemné zóny volného obchodu bez povinné existence společných vnějších cel. V nich spatřovaly, díky jejich nadnárodnímu charakteru, nepřiměřené omezení národní suverenity, a to jak hospodářské, tak do budoucna potencionálně i politické. Trnem v oku jim byl především supranacionální charakter institucí, které měly rozhodovat o výše uvedených oblastech.

Paradoxem proto je, že Švýcarsko předalo EHS společně se Švédskem a Rakouskem svou první asociační žádost již v roce 1962. Ta ovšem, stejně jako žádosti o přistoupení podané Dánskem, Velkou Británií, Norskem a Španělskem, neuspěla díky vetu tehdejšího francouzského prezidenta generála de Gaulla, které bylo ovšem zaměřeno především proti Velké Británii. Důvodem tohoto kroku členských států ESVO byl především mnohem

efektivnější dopad společného trhu států EHS na hospodářský růst členských zemí. V této souvislosti si je třeba také uvědomit, že smysl existence ESVO nebyl chápán jako jakýsi projev vzdoru vůči EHS, ale naopak jako most směřující k této organizaci.²²

Prvním krokem ke sblížení mezi ESVO a ES se stalo podepsání víceméně identických bilaterálních smluv o volném obchodu mezi EHS a jednotlivými členskými státy ESVO, v případě Švýcarska byla smlouva podepsána v roce 1972.²³ Smlouva byla ve Švýcarsku předmětem obligatorního referenda, které přineslo jasný výsledek, když se pro její přijetí vyslovilo 72,5% hlasujících stejně jako i všechny kantony. Smlouva se ovšem vztahovala pouze na obchod s průmyslovými produkty a přinesla odstranění cel a jiných forem omezení vzájemného obchodu. Vyloučen naopak zůstal z důvodu značné politické citlivosti celý agrární sektor s výjimkou potravinářských výrobků.²⁴ Krátce po podpisu těchto smluv následovalo rozšíření ES o dva státy ESVO, což vedlo k prvotnímu oslabení tohoto uskupení. Pro samotné Švýcarsko se smlouva o volném obchodu se zeměmi sdruženými v EHS stala základním kamenem jeho bilaterálních vztahů s touto organizací až do devadesátých let.

Dalším důležitým uskupením, do jehož řad Švýcarsko po druhé světové válce vstoupilo, se stala v roce 1963 Rada Evropy. Zajímavostí je, že v době vstupu Švýcarska nebyla podmínkou přistoupení ratifikace Evropské úmluvy o lidských právech, čehož Švýcarsko také využilo a Úmluvu po nutných úpravách vlastní legislativy ratifikovalo až v roce 1974.²⁵ Švýcarsko si i poté nadále uchovalo určité výhrady vůči některým ustanovením Úmluvy. Tyto výhrady ovšem byly všechny Evropským soudem pro lidská práva shledány jako neopodstatněné a Švýcarsko se jich tak nakonec muselo vzdát.²⁶

²² Tschäni, H.: Das neue Profil der Schweiz, str. 474.

²³ ESVO, na rozdíl od ES, nedisponovalo mezinárodněprávní subjektivitou, tudíž ani nemohlo uzavírat mezinárodní smlouvy jménem členských států – tato skutečnost byla výrazem neexistující supranacionality.

²⁴ Protokol č. 2 smlouvy o volném obchodu.

²⁵ Hlavním problémem bylo především až do roku 1971 neexistující volební právo žen a ústavou zakotvený zákaz jezuitského řádu a jejich klášterů.

²⁶ Jaag, T.: Europarecht, str. 44.

Pomalé srůstání Švýcarska s institucemi Rady Evropy je typickým příkladem komplikované integrace této země do struktur organizace, která není apriori zaměřena na hospodářskou spolupráci, naopak vykazuje silně politický charakter. Švýcarsko se teprve postupem času stalo aktivním členem, který, díky své dlouhé demokratické tradici, velmi přispívá k rozvoji jejího smluvního systému.

Negativní postoj Švýcarska vůči integraci do EU přetrval i po vstupu Velké Británie, nejdůležitějšího partnera Švýcarska v rámci ESVO, do struktur ES v roce 1973. V té době pomalu stagnující rozvoj vztahů v rámci ES do jisté míry dával za pravdu zdrženlivému postoji Švýcarska k otázce vlastního začlenění do této organizace. Ten se začal měnit až v návaznosti na obnovu procesu evropské integrace po schválení Jednotného evropského aktu v roce 1985, který s sebou přinesl myšlenku dobudování vnitřního trhu prostřednictvím úplného dokončení realizace volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu. Rychlá realizace a úspěch tohoto projektu značně zvýšil atraktivitu ES pro státy ESVO a vedl k zahájení jejich jednání s ES o vybudování společného Evropského hospodářského prostoru. Dalším argumentem pro zahájení těchto jednání byl pád železné opony v roce 1989 a s ním spojené naděje na rychlé sjednocení Evropy.

Bezprostředně po podpisu smluv o vytvoření EHP podalo Švýcarsko 26. května 1992 žádost o přistoupení do EU, která ovšem po krachu referenda o EHP pozbyla a významu.²⁷ Dalším výrazem uvedené změny politického myšlení Švýcarska se stala v roce 1988 započatá legislativní praxe přezkumu všech nových zákonných ustanovení z hlediska jejich souladu s evropskými normami.²⁸ Důvodem k tomuto kroku byla především snaha o zajištění snadnějšího přístupu švýcarského zboží na západoevropské trhy, tudíž se tato harmonizace týká především technických předpisů. Švýcarsko tyto kroky činí na základě dobrovolného rozhodnutí, které ovšem samozřejmě bylo vyvoláno ekonomickou realitou. V této souvislosti

²⁷ Formálně se tak stalo na základě dopisu švýcarské vlády Radě EU z ledna 1993, ve kterém sděluje, že až do odvolání přerušuje jednání o svém přistoupení.

se proto také často ironicky uvádí, že Švýcarsko přejímá v některých oblastech evropskou legislativu usilovněji než mnohé ze členských států EU.²⁹ Takovýto přístup má ovšem také svoje slabiny, neboť Švýcarsko nemůže přijímání legislativy v daných oblastech žádným způsobem ovlivnit. Tento stav pro Švýcarsko není samozřejmě zcela ideální, neboť evropeizace Švýcarska v daném případě neprobíhá formou aktivní spoluúčasti, Švýcarsko je naopak pouhým pasivním příjemcem rozhodnutí jiných. Z tohoto úhlu pohledu se proto rozhodně nedá mluvit o nějakém výrazném posílení vlastní suverenity, neboť ta v tomto případě existuje spíše formálně.

2.2 Evropský hospodářský prostor

Hlavním myšlenkou stojící za projektem Evropského hospodářského prostoru bylo navázat na stávající systém smluv mezi členskými státy ESVO a ES. Ten se ukázal být v prostředí globalizující se ekonomiky nedostatečným nástrojem rozvoje vzájemného obchodu. Cílem nové smlouvy mělo být vytvoření „celoevropského“ vnitřního trhu, který by zahrnoval nejen volný pohyb zboží, ale i osob, služeb a kapitálu. EHP měl zahrnout také některé ze společných politik, například společná pravidla týkající se hospodářské soutěže.³⁰

Samotný projekt EHP vznikl z iniciativy Jacquesa Delorse, který s ním předstoupil před Radu ministrů v lednu 1989. Z hlediska Švýcarska se zdálo, že tento projekt by mohl být ideálním kompromisem, který by mohl Švýcarsko plně zapojit do vnitřního trhu EU a zároveň zamezit možným obavám z přílišné ztráty suverenity. Projekt totiž nepředpokládal vznik celní unie, ani realizaci z hlediska Švýcarska až příliš kontroverzních oblastí společných politik, jako například politiky zemědělské. Švýcarsko bylo připraveno přijmout tu část unijní

²⁸ Tzv. Autonomer Nachvollzug.

²⁹ Linder, W.: *Europäisierung der Schweiz, Verschweizerung der EU*, str. 8.

legislativy, která se týkala vnitřního trhu výměnou za možnost podílet se do budoucna na tvorbě právních předpisů v této oblasti.³¹

Negociace smluv o zřízení EHP na počátku devadesátých let se stala významným krokem Švýcarska směrem k jeho integraci do evropských struktur. Švýcarsko se aktivně účastnilo jednání o podmínkách smlouvy, a tak bylo pro všechny zúčastněné strany dosti značným šokem, když švýcarští voliči tuto smlouvu v referendu v prosinci roku 1992 zamítli. Výsledek lidového hlasování byl velkým rozčarováním a Švýcarsku přinesl problémy jak v jeho vztazích s EU, tak i s jeho partnery v rámci ESVO. Švýcarsko nemohlo vzhledem ke svému postoji participovat na činnosti společných institucí ESVO s EU, což do jisté míry komplikovalo fungování této organizační struktury. Švýcarsko se stalo jediným členským státem ESVO, který nebyl členem této organizace, což ho v konečném důsledku uvrhlo do částečné izolace v rámci celé západní Evropy.³²

V celé své nahotě se ukázala skutečnost, která byla a je pro Švýcarsko typická, a to rozdílný pohled voličů a vládních politiků nejenom na evropskou integraci, ale na zahraničněpolitická témata jako taková.³³ V případě smlouvy o EHP vládní politici zcela opomenuli zaobírat se náladami voličů a tato skutečnost se jim následně také vymstila, neboť přišli o počáteční podporu, kterou smlouva mezi obyvateli měla. Stoupenci smlouvy podcenili především mediální kampaň před konáním referenda³⁴ a v průběhu jeho příprav se dostali do naprosté defenzivy.

Odpůrci smlouvy naopak zcela diktovali témata a průběh kampaně a i přes zesílený závěr kampaně se stoupencům smlouvy nepodařilo tento vývoj zvrátit. Samotné referendum

³⁰ Jaag, T.: *Europarecht*, str. 111.

³¹ V daném případě by se ovšem jednalo pouze o možnost spolupracovat, nikoliv spolurozhodovat.

³² Členem EHP se v roce 1995 stalo i Lichtenštejnsko, které bylo v oblasti zahraniční politiky vždy do jisté míry „ve vleku“ Švýcarska, které hájí jeho diplomatické zájmy ve většině států světa. Zároveň tvoří tyto dva státy společně od roku 1923 celní unii. V souvislosti s EHP se dá tedy jednoznačně hovořit o pokračování zahraničněpolitické emancipace Lichtenštejnska (od roku 1978 člen Rady Evropy, 1990 OSN a 1991 ESVO).

³³ V průběhu 80. a 90. let se jednalo se o referendum o vstupu do OSN v roce 1986 (24,3% pro), EHP v roce 1992 (49,7% pro) a zapojení se do akcí mírových sil – „modrých helem“ – v roce 1994 (42,8% pro). Výjimku tvořilo hlasování o připojení se k MMF, které podpořilo 56,1% voličů.

aktivovalo švýcarské voliče zcela ojedinělým způsobem, důsledkem čehož byla zaznamenána 78,3% účast, což bylo nejvyšší hodnota od roku 1947. Z analýzy výsledků³⁵ vyšlo najevo, že většina z voličů, kteří se za normálních okolností lidových hlasování neúčastní či se o politiku jako takovou nezajímají, hlasovala proti smlouvám. Byl to také jeden z důvodů, proč nakonec smlouvu podpořilo pouze 49,7% voličů, potřebná většina nebyla získána ani v rámci hlasování kantonů.³⁶

Obecně se dá říci, že stoupcům nepodařilo nikdy zcela vysvětlit klady smlouvy. Mezi obyvatelstvem převládal do jisté míry oprávněný strach ze ztráty části suverenity. Tato ztráta nebyla dle odpůrců smlouvy rozhodně adekvátně vyvážena jejím přínosem. Vzhledem k podané žádosti o přistoupení byl vznik EHP do jisté míry spojován i s touto žádostí, což této smlouvě rozhodně nepřidalo na atraktivitě. Politickým stranám se jednoznačně nepodařilo přesvědčit své voliče o nutnosti hlubšího zapojení se do evropských struktur. Neúspěch v referendu se následně stal do jisté míry i podnětem k jistým posunům v rámci tradičního rozložení politických sil.

Z hlediska geografického měli odpůrci smlouvy dvě významné bašty. Hlavním zdrojem se staly především venkovské oblasti v německy mluvící části Švýcarska, tradičně se proti tomuto typu předlohy postavila italsky mluvící část. Naopak francouzská část se postavila jednoznačně za smlouvu, což samozřejmě následně vedlo k určitým tensím uvnitř švýcarské společnosti. Smlouvu také podpořili spíše obyvatelé městských oblastí, venkov hlasoval spíše proti.

Odpůrci smlouvy byli sdruženi především okolo nacionalisticky zaměřené SVP, potažmo jejího politického lídra Christopa Blochera. Ten na protievropské rétorice a strachu z EU, resp. zahraničí jako takového, postavil celou svou politickou kariéru a dle dosavadních

³⁴ Samotnou kampaň zahájili odpůrci smlouvy mnohem dříve než její stoupci.

³⁵ Kriesi, H. A kol.: VOX - Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 6. Dezember 1992.

³⁶ V případě obligatorního referenda musí vedle prosté většiny voličů souhlasit i nadpoloviční většina kantonů.

volebních výsledků se tato strategie pro něj jeví více než úspěšná.³⁷ Za tímto účelem dlouhodobě spolupracuje s názorově blízkou organizací Hnutí za nezávislé a neutrální Švýcarsko.³⁸ Ta je, jak již vyplývá i z názvu, zaměřena především na ochranu národních zájmů a tradičních hodnot, přičemž Blocher je v ní jakousi šedou eminencí. Hlavní zdroj voličů pro SVP původně ležel v německé části Švýcarska, dnes se ale již dá říci, že se těší relativně slušné podpoře ve všech oblastech.³⁹

Kampaň před referendem o přistoupení k EHP ukázala, že argumentace odpůrců integrace není založena pouze na ekonomických argumentech, jak je jim někdy podsouváno, ale naopak se dotýká také otázek politické a společenské tradice a tím pádem i samotné identity Švýcarska. Těchto argumentů se dokázal Blocher velice dobře chopit poukazováním na ohrožení základních hodnot a na skutečnost, že smlouva je de facto pouze předstupněm k členství v EU. Odpoutal tím zcela pozornost od samotného obsahu smluv a referendum se proto stalo spíše plebiscitem o dalším směřování zahraniční politiky Švýcarska. Ostatním vládním stranám se nedařilo a nedaří této „tradicionalistické“ rétorice čelit, což pomalu vede i ke změnám zažitého politického systému na úkor právě těchto stran.⁴⁰

SVP svou politikou trvale zůstává „černou ovčí“ švýcarské vlády, neboť se ze všech vládních stran vůbec nejčastěji staví proti jejím usnesením. To se projevuje i v případě referend, kdy SVP zaujímá velmi často opačné stanovisko, než zní vládní doporučení, přičemž tento postoj u ní v posledních letech ještě zesílil. Z hlediska své úspěšnosti ovšem patří vůbec nejčastěji z vládních stran k poraženeckému táboru, a to v nadpolovičním množství případů, tudíž tato taktika se z určitého hlediska nejeví příliš úspěšná.⁴¹

³⁷ Viz Příloha – Tabulka č. 3.

³⁸ AUNS.

³⁹ Longchamp a kol.: *Europäischer Pragmatismus aus dem Bahnhofbuffet Olten*, str. 10.

⁴⁰ Asi nejvýraznější a nejviditelnější změna spočívá v novém rozložení politických sil ve švýcarské vládě po volbách v roce 2003, kdy SVP získala druhé křeslo v 7-členné vládě na úkor CVP.

⁴¹ Longchamp a kol.: *Europäischer Pragmatismus aus dem Bahnhofbuffet Olten*, str. 3.

Blocher svou rétorikou víceméně pokračuje v tradicích zahraniční politiky Švýcarska uplatňované po 2. světové válce. Zdůrazňovány jsou hodnoty jako neutralita, suverenita či přímá demokracie. V praxi to znamená, že podporována je především hospodářská integrace, naopak jakékoliv zapojení se do integrace politické je z tohoto úhlu pohledu naprosto vyloučeno. Na prosazování této konzervativní zahraniční politiky voliči nadále slyší. Jeho politika má do jisté míry také xenofobní nádech, který ovšem není vzhledem ke švýcarským tradicím akcentován tak silně, jako například v Rakousku či Francii. Tento postoj byl ovšem na druhou stranu artikulován například v případě referenda o zavedení opatření k ulehčení integrace potomků cizích státních příslušníků do švýcarské společnosti, kde SVP vedla tábor odpůrců zákona a byla úspěšná.

Poučením z neúspěšného referenda o vytvoření EHP bylo pro příznivce integrace Švýcarska do evropských struktur především poznání, že další směřování evropské politiky nemůže spočívat na rozsáhlých integračních projektech, ale bude naopak muset být založeno na strategii „malých kroků“ směrem k EU. V žádném případě nesmí toto přiblížení být založeno na převedení jakýchkoliv pravomocí na nadnárodní orgán, naopak musí být zachována plná suverenita Švýcarska z hlediska rozvoje dalších vztahů. Ukázalo se také, že základní podmínkou úspěchu jakékoliv formy přiblížení k EU bude zajištění plné informovanosti voličů prostřednictvím rozsáhlé a především dlouhodobé mediální kampaně. Všechny tyto poznatky se promítly do pozdější negociace bilaterálních smluv s EU, včetně jejich následné ratifikace.

3. Bilaterální smlouvy Švýcarsko - EU

3.1 Důvody sjednání bilaterálních smluv

Hlavní motivací Švýcarska, která stála za uzavřením těchto sektorových smluv, byla především snaha o zamezení hospodářské izolace Švýcarska v rámci Evropy a zachování konkurenceschopnosti jeho hospodářství. Ve Švýcarsku se mluví o zachování tzv. územní atraktivity⁴² země, a to především v tradičních oborech švýcarského hospodářství, jako je finančnictví či chemický a farmaceutický průmysl. Velkou motivací samozřejmě byla i obava z kulturní, institucionální a politické izolace země.⁴³

V ekonomické praxi mluví za vše čísla vyjadřující peněžitou hodnotu vzájemného obchodu mezi EU a Švýcarskem. Tři pětiny švýcarského vývozu míří do zemí EU, dovoz těchto států tvoří dokonce čtyři pětiny celkového švýcarského dovozu.⁴⁴ Dá se tedy jednoznačně říci, že Švýcarsko je tímto vysokým podílem dovozu a vývozu intenzivněji zapojeno do obchodní výměny v rámci vnitřního trhu EU než leckterá z členských zemí. Pro samotnou EU představuje Švýcarsko třetího nejvýznamnějšího obchodního partnera, a to hned po USA a Číně. Je proto jasné, že v tomto případě nebyl ekonomický zájem na sjednání smluv pouze na straně Švýcarska.⁴⁵

Kuriózní se z tohoto úhlu pohledu naopak pro Švýcarsko jeví objem obchodní výměny v rámci ESVO, kde podíl vzájemného obchodu na celkovém objemu zahraničního obchodu

⁴² Standortattraktivität.

⁴³ Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG

⁴⁴ Viz Příloha – Tabulka č. 1, 2.

⁴⁵ Z hlediska čísel se ovšem ukazuje jasná disparita z hlediska hospodářského významu. V případě EU tvoří dovozy ze Švýcarska cca 7% celkové hodnoty dovozů, v případě vývozů pak cca 6% celkových vývozů. Dá se tedy říci, že hospodářský význam Švýcarska pro EU nelze nikterak přeceňovat.

klesl z 15% v roce 1960 na současných 0,4%.⁴⁶ Tento jev lze samozřejmě přičíst především citelnému poklesu počtu členských zemí ESVO. Velice dobře však tato skutečnost ilustruje určitou „přežilost“ této instituce pro její členské země.

Po zamítnutí zapojení do EHP nezbylo Švýcarsku nic jiného než hledat východisko z komplikovaného postavení izolovaného ostrova uprostřed Evropy. Tento stav představoval značné riziko pro jeho budoucí prosperitu. Nezapojení se do procesu realizace EHP s sebou přinášelo komplikace především z důvodu ohrožení dalšího růstu exportu do zemí EU a z toho vyplývajícího nebezpečí poklesu výkonnosti domácí ekonomiky. Pro Švýcarsko se proto jevilo naprostou nutností tuto situaci urychleně řešit a umožnit tak svým exportérům plnohodnotný přístup na evropský trh.

Omezená účast národní ekonomiky na hospodářské soutěži v rámci rozšířeného evropského trhu mohla vést k celkovému poklesu konkurenceschopnosti švýcarského zboží z důvodu technologického zaostávání, neboť to by nebylo vystaveno silnému inovačnímu tlaku existujícího v rámci rozšířeného vnitřního trhu. Ruku v ruce s problémem technologického zaostávání by se mohla naplno projevit švýcarská slabina v podobě tradičně drahé pracovní síly, kterou se švýcarským podnikům dařilo a daří relativizovat právě vysokou mírou technologického pokroku a kvalitou produkovaného zboží. Pokles výkonnosti švýcarské ekonomiky by vedl k celkovému poklesu životní úrovně obyvatelstva, což byla paradoxně právě jedna z hlavních obav, proč švýcarští voliči koncept celoevropského vnitřního trhu v referendu zamítli.

Další příčinou okamžité aktivizace švýcarské diplomacie směrem k vytvoření alternativní formy zapojení do evropského trhu samozřejmě byly obavy z politické a kulturní izolace Švýcarska. Je jasné, že v reakci na negativní výsledky referenda ochladly do jisté míry i tyto vztahy mezi Švýcarskem a státy EU, neboť Švýcarsko se jakožto ne zcela spolehlivý

⁴⁶ Fenner, M.: Aussenpolitik – Die Schweiz in der Welt von heute und morgen, str. 89.

partner posunulo dále z centra zájmu členských států EU.⁴⁷ Tomuto vývoji se samozřejmě švýcarská politická reprezentace snažila co nejvíce zabránit.

Výsledkem snah o zamezení možného vzniku výše uvedených negativních dopadů se stal enormní zájem Švýcarska na konstituování alternativního smluvního základu vztahů s EU, který by na jedné straně nahradil neratifikovanou smlouvu o vytvoření EHP, na druhé straně pak zohledňoval politickou a názorovou realitu Švýcarska. Jako nejvýhodnější se jevílo řešení prostřednictvím negociace bilaterálních smluv s EU.

Samotný systém smluv mezi Švýcarskem a EU je příkladem sektorového přístupu, který byl typický i pro počátky integrace členských států EU. V případě smluv mezi Švýcarskem a EU se ovšem v žádném případě nejedná o budování vnitropoliticky citlivých supranacionálních struktur. Důvodem k sektorovému přístupu byla především snaha najít z celého „smluvního koláče“ tvořícího EHP pro švýcarské voliče a protievropsky zaměřené politiky taková témata, která by se jim jevila, z hlediska zapojení Švýcarska do evropských struktur, co nejméně kontroverzní. Pouze takováto témata totiž logicky měla v budoucím referendu reálnou šanci na schválení. Prakticky byla tedy namísto široce pojaté evropské politiky upřednostněna spíše politika malých, na reálné cíle zaměřených kroků.

Je jasné, že témata zvolená švýcarskou stranou pro sjednávání bilaterálních smluv se týkala hospodářské oblasti, což se týkalo především první etapy smluv. Tato témata nejlépe splňovala výše uvedené požadavky na co nejmenší politickou citlivost. Dalším důvodem k tomuto kroku byla rozhodující převaha zemí EU ve struktuře švýcarského exportu. Z logiky věci vyplývá, že jakékoli ulehčení podmínek vzájemné obchodní výměny je výhodné pro obě strany, a vzhledem k velikosti a významu trhu EU pak především pro tu švýcarskou.

⁴⁷ EU vypověděla Švýcarsku v důsledku referenda smlouvy umožňující jeho účast v programu MEDIA a v programech zaměřených na vzdělávání.

3.2 Právní aspekty bilaterálních smluv

Z obecného hlediska se v případě bilaterálních smluv jedná o standardní mezinárodní smlouvy. Otázka přímé účinnosti⁴⁸ těchto smluv byla ponechána na svobodné vůli obou smluvních stran a řídí se tedy vnitrostátním právním režimem jednotlivých států. V případě Švýcarska se uplatňuje přímá účinnost mezinárodních smluv, pokud to jejich povaha připouští. O každé jednotlivé otázce rozhoduje spolková rada, respektive spolkový soud, který posuzuje normativní charakter jednotlivých ustanovení a zároveň také míru jejich konkrétnosti. Podmínky přímé účinnosti naplňují pouze některé z bilaterálních smluv s EU či jejich částí, v ostatních případech je tedy zapotřebí jejich konkretizace prostřednictvím vnitrostátního práva.

Z hlediska územní účinnosti platí tyto smlouvy na území všech členských států EU a Švýcarska. Důležitý mezník z hlediska územní účinnosti smluv představovalo rozšíření EU o deset nových členských států v květnu 2004. V tomto případě byl pro první etapu bilaterálních smluv uplatněn princip „pohyblivých smluvních hranic“, tudíž byla územní platnost automaticky rozšířena i na území těchto států. Výjimku z tohoto principu tvořila smlouva o volném pohybu osob, neboť se v tomto případě jedná o smíšenou smlouvu, která je vzhledem ke své povaze schvalována jak EU tak jednotlivými členskými státy. Každá změna smlouvy, stejně jako i rozšíření její působnosti musí být předmětem nových jednání.

Z hlediska účinnosti časové byl stejný princip uplatňován na všechny smlouvy. U některých ze smluv byla pouze uplatněna různě dlouhá přechodná období. V případě první etapy bilaterálních smluv uzavřené v roce 1999 byly smlouvy sjednány na dobu neurčitou, pouze smlouva o vědecké a technologické spolupráci byla vzhledem k omezenému trvání těchto programů v rámci EU uzavřena na dobu určitou. Co se týká případného zániku těchto

smluv, nastává vzhledem k tzv. gilotinové klauzuli najednou u všech smluv. V případě druhé etapy bilaterálních smluv, jež byla uzavřena v roce 2004, nebylo již toto pravidlo uplatněno, tudíž může být každá ze sjednaných smluv jednotlivě vypovězena bez dalších hlubších následků pro zbylé smlouvy. Stejně tak se stávají jednotlivé smlouvy uzavřené v rámci druhé etapy účinné k různému datu.

Při sjednávání smluv se vycházelo z principu autonomie právních režimů obou smluvních stran. Na rozdíl od smlouvy o EHP nebyla tedy zákonodárná činnost přenesena na nadnárodní orgán, ale byla nadále ponechána v režimu smluvních stran. V případě smluv liberalizujících podmínky vzájemného obchodu byla v některých případech uznána rovnost právních řádů, čímž byla de iure akceptována skutečnost, že z hlediska svého obsahu si právní předpisy víceméně odpovídají. To je v první řadě důsledkem harmonizační činnosti Švýcarska v rámci tzv. autonomního přejímání komunitárního práva. Obě dvě strany se při sjednávání smluv dále zavázaly, že do budoucna budou dodržovat zákaz diskriminace.

Za účelem koordinace výkladu a uplatňování uzavřených smluv byly zřízeny pro jednotlivé oblasti konzultační orgány a smíšené výbory. Úkolem těchto výborů je především spolupráce při realizaci smluv a kontrola jejich naplňování. Jsou tedy v první řadě orgánem konzultačním a informačním, zároveň také zpracovávají doporučení a spolupodílejí se na dalším rozvoji smluvního rámce. Úkolem smíšeného výboru je dále řešení případných sporů a posuzování oprávněnosti uvalených ochranných opatření. Podmínkou zavedení ochranných opatření je především ohrožení vnitrostátní stability, např. z důvodu přílivu zahraničních zaměstnanců či ohrožení stability trhu s určitou komoditou.⁴⁹

Smluvní strany jsou dále povinny informovat výbory o změnách právních úprav týkajících se předmětu smluv. I s ohledem na uvedené pravomoci smíšených výborů nemůže

⁴⁸ Přímou účinností mezinárodní smlouvy se rozumí možnost odvolat se přímo na jednotlivé ustanovené této smlouvy v rámci řízení před správním orgánem či soudem.

být Švýcarsko v případě porušení smluvních ustanovení žalováno u Evropského soudního dvora, veškeré spory jsou řešeny pouze prostřednictvím jednání těchto výborů. Jiné řešení by představovalo až příliš silný zásah do švýcarské suverenity.

Smíšené výbory se skládají ze zástupců obou smluvních stran, přičemž v případě hlasování musí být zachován princip jednomyslnosti. V případě, že se smluvní strany neshodnou na řešení, mohou uplatnit jednostranná ochranná opatření či pozastavit účinnost smlouvy. Krajním prostředkem řešení sporných situací je pak vypovězení smlouvy.⁵⁰ Švýcarsko má dále právo účastnit se práce unijních orgánů v rámci tzv. komitologie⁵¹, v daném případě mají však jeho zástupci pouze poradní hlas a nemohou se účastnit se hlasování. Účast se samozřejmě týká pouze oblastí, které se dotýkají jednotlivých smluv.

Aplikace a výklad smluv náleží v principu národním správním orgánům a soudům. Výjimku z tohoto principu představuje především smlouva o letecké dopravě vzhledem k jejímu částečně integračnímu charakteru. Švýcarsko se vedle přijetí veškerého komunitárního práva zavazuje také k respektování pravomocí jak Evropské komise, tak Evropského soudního dvora v řízeních týkajících se otázek porušování hospodářské soutěže v letecké dopravě. Švýcarské orgány jsou v daném případě pouze konzultovány. U některých smluv se Švýcarsko zavazuje zohlednit při výkladu smluv související evropskou judikaturu v dané oblasti platnou k datu podpisu smlouvy.⁵²

Jak již z výše uvedeného vyplývá, je institucionální uspořádání smluv relativně totožné. Podstatnější rozdíly vyplývají především z charakteru jednotlivých smluv. To se týká např. smlouvy o letecké dopravě, která je částečně smlouvou integrační, tudíž míra zapojení Švýcarska do evropských struktur je v tomto případě mnohem vyšší. Obecně se ovšem dá říci,

⁴⁹ V případě zavedení ochranných opatření platí vždy princip proporcionality, tj. jejich povaha musí vždy odpovídat míře případného ohrožení stability vnitrostátního režimu a musí být časově ohraničena. Jejich zavedení nesmí ohrožovat stabilitu uzavřených smluv.

⁵⁰ V případě první etapy bilaterálních smluv by vypovězení jedné ze smluv vedlo k zániku ostatních smluv, viz gilotinové pravidlo.

⁵¹ Jde o jednání smíšených orgánů složených ze zástupců Evropské komise, Rady EU a jednotlivých států.

že smlouvy mají podobu standardních mezinárodních smluv, což byla jedna z podmínek jejich úspěchu v rámci schvalovacího procesu ve Švýcarsku. Rozhodování společných orgánů se tím pádem řídí principem jednomyslnosti, což samozřejmě snižuje dynamiku dalšího rozvoje vzájemných vztahů. Na druhou stranu je třeba konstatovat, že jiný systém si lze pouze obtížně představit.

4. Bilaterální smlouvy I

4.1 Obsah smluv

Prvotním úkolem švýcarské strany při výběru témat, která měla být předmětem negociací v rámci sjednávání první etapy bilaterálních smluv, bylo zaměřit se pouze na takové oblasti, které jsou co nejméně kontroverzní z hlediska pozdějšího ratifikačního procesu. Samozřejmostí byla maximálně možná eliminace bodů upravujících jakoukoliv formu zapojení do supranacionálních struktur EU, ať již formou plnoprávného členství či formou užšího přidružení. Dalším cílem pak byla především snaha minimalizovat výši finančních závazků vyplývajících ze smluv, čímž mělo být zabráněno pozdějšímu vznesení případných námitek, že snad Švýcarsko na něco či někoho doplácí.

Ze strany EU existoval zájem především na tom, aby si Švýcarsko při následném schvalování bilaterálních smluv nevybralo pouze ty smlouvy, které jsou pro něj ekonomicky výhodné a ostatní smlouvy naopak v referendu neodmítlo s ohledem na jejich problematičnost. Z tohoto důvodu byl dohodnut princip tzv. smluvního paralelismu. Tento princip v praxi znamenal, že jak zahájení, tak i samotný průběh a zakončení bilaterálních

⁵² Čl. 16, odst. 2 smlouvy o volném pohybu osob.

jednání měly probíhat souběžně, všechny smlouvy také měly souběžně vstoupit v účinnost. Ve všech smlouvách byla také dohodnuta tzv. gilotinová klauzule, která stanovila, že vypovězení jedné ze smluv znamená automatickou výpověď i všech ostatních smluv.

V rámci první etapy bilaterálních smluv byly upraveny následující oblasti: letecká a pozemní doprava, nákladní doprava, výzkum, veřejné zakázky, zemědělství a oblast odstraňování technických překážek obchodu, volný pohyb osob. Tato témata alespoň částečně pokrývají ty oblasti, které jsou obsaženy ve Švýcarskem neratifikované smlouvě o vytvoření EHP. V těchto smluvních oblastech měly být nastaveny stejné právní podmínky, jako je tomu v případě vnitřního trhu EU.

Záměrem Švýcarska bylo uzavření smluv v celkem 16 oblastech, což ovšem nebylo EU akceptováno. EU nakonec souhlasila se zahájením jednání v 5 oblastech, sama pak iniciovala zahájení jednání v oblasti volného pohybu osob a v oblasti zemědělství. Z hlediska obsahu byla nejproblematictější jednání o liberalizaci volného pohybu osob a o pozemní dopravě.⁵³ Ostatní témata nebyla švýcarskou veřejností šířeji diskutována s výjimkou smlouvy o zemědělských produktech.⁵⁴

Smyslem smluv byla především liberalizace vzájemných obchodních vztahů. Toho mělo být dosaženo harmonizací právních předpisů, a to především těch švýcarských. Smlouvy jsou tedy de facto asymetrické, kdy Švýcarsko je logicky slabším smluvním partnerem, který se musí v některých případech přizpůsobit a upravit svůj právní řád. Určitou výjimkou z tohoto principu se stalo vyjednávání o smluvní úpravě v oblasti pozemní dopravy, kdy se naopak Švýcarsku podařilo silně akcentovat vlastní národní zájmy a promítnout je do této smlouvy.

⁵³ V případě smlouvy o pozemní dopravě komplikovanost jednání souvisela především s referendem konaným v roce 1994, které se týkalo transitzní dopravy přes Alpy (tzv. Alpeninitiative). To do jisté míry stanovilo pro švýcarské vyjednávače hranice možných ústupků. Problematika volného pohybu osob blokovala již jednání v případě smlouvy o EHP a stála do jisté míry i za následným neúspěchem referenda o jejím přijetí.

⁵⁴ Oberer, T.: Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz – EU, str. 7

Další výjimkou, kdy Švýcarsko není nuceno bezpodmínečně aproximovat evropské právo, je smlouva v oblasti vědy a výzkumu, které nemá liberalizační charakter, ale pouze institucionalizuje stávající spolupráci v této oblasti. V případě smlouvy v oblasti letecké dopravy se naopak jedná o smlouvu integrační. V její příloze jsou vypočteny předpisy komunitárního práva v oblasti letecké dopravy, které se Švýcarsko zavazuje bezpodmínečně převzít. V tomto případě se tedy nejedná o harmonizaci, ale naopak o úplnou implementaci evropského práva do národní úpravy.

4.2 Sjednání a ratifikace smluv

Samotná politická jednání trvala, na rozdíl od sjednávání smlouvy o založení EHP, poměrně dlouho. Jednání byla zahájena v prosinci 1994 a uzavřena až v prosinci roku 1998 ve Vídni. Tato skutečnost naznačuje, jak tvrdá a problematická byla tato jednání, která se dokonce několikrát ocitla na pokraji krachu.⁵⁵ Smlouvy pak byly 26. února 1999 parafovány v Bernu a k jejich slavnostnímu podpisu došlo 21. června téhož roku v Lucemburku. K účinnosti těchto smluv bylo, stejně jako u ostatních mezinárodních smluv, třeba jejich ratifikace. Ta se řídila legislativním režimem obou smluvních stran.

Projednávání smluv obou komorách švýcarského Parlamentu se obešlo bez větších problémů, i když mu byla věnována značná pozornost, neboť trvalo déle jak týden. Smlouvy byly schváleny jednoznačně 8. října 1999.⁵⁶ Návazně se odpůrci bilaterálních smluv rozhodli iniciovat celospolkové referendum s cílem smlouvy zamítnout. V daném případě se jednalo o referendum fakultativní, tudíž bylo potřeba před jeho konáním nejdříve získat v průběhu tří

⁵⁵ Thüerer, D., Weber, R. H., Zäch, R.: *Bilaterale Verträge Schweiz – EG*, str. 5.

⁵⁶ V rámci Národní rady byly smlouvy schváleny v poměru 183:11, ve Stavovské radě pak v poměru 45:0. Součástí schvalování pak bylo i hlasování o zákonech, které přijaté smlouvy prováděly, i v tomto případě se podpora pohybovala mezi 80 – 90%. Vytrvale proti všem předlohám hlasovaly pouze dva poslanci, jedním z nich byl také Ch. Blocher.

měsíců alespoň 50000 podpisů. To se ukázalo problematičtější než kdokoliv předpokládal a tato skutečnost do jisté míry také předznamenala pozdější výsledek celého referenda.

Problémem odpůrců smluv bylo, že se za ně nepostavila žádná významnější politická síla, která by je v boji za uspořádání referenda zaštitila. To platilo především pro SVP, resp. Blochera. Ten sice se smlouvami osobně nesouhlasil, neboť je považoval obsahově za nekvalitní, na druhou stranu ale odmítl proti nim otevřeně vystoupit v rámci kampaně před referendem. Většina SVP pak dokonce v rámci hlasování v Parlamentu otevřeně hlasovala ve prospěch smluv považující je za menší zlo než případný vstup do EU, který tyto smlouvy podle jejich názoru de facto oddalují. Proti smlouvám oficiálně nevystoupila ani AUNS⁵⁷, což souviselo především s oficiálním postojem jejího nepsaného vůdce Blochera. Členská základna se sice s tímto postojem neztotožňovala, ale vedení hnutí se šikovným lavírováním krátce před konáním referenda podařilo zabránit změně původního postoje.⁵⁸

Blocherův postoj vůči smlouvám do jisté míry dokumentuje názorový posun jeho, a v důsledku toho i celé SVP a AUNS, a to od radikálního odpůrce jakéhokoliv sblížení s EU směrem ke stále kritickému, ale zároveň mnohem pragmatičtějšímu pohledu na celou problematiku. Ještě v roce 1997 Blocher v rámci výročního zasedání AUNS deklaroval rozhodný odpor vůči smlouvám a připravenost využít budoucího referenda k jejich odmítnutí, v roce 2000 pak zaujímá již zmíněný postoj. Oficiálním zdůvodněním je skutečnost, že uzavřením bilaterálních smluv může být zabráněno mnohem horším věcem, především vstupu do EU. Do jisté míry však tento postoj souvisel také s poznáním, že by se vzhledem k průběhu kampaně, ve které příznivci smlouvy naprosto dominovali, pouštěl do předem prohrané bitvy.

Z významnějších politických stran se nakonec proti smlouvám postavili pouze SD a Lega dei Ticinesi. Nevýrazná byla i podpora odpůrců smluv ze strany hospodářských kruhů. Hlavními argumenty odpůrců byl strach před přílivem cizinců, růst nezaměstnanosti či

⁵⁷ Ta ústy svého jednatele Hanse Fehra deklarovala, že jejím hlavním cílem je především boj za zachování neutrality Švýcarska a té se tyto smlouvy nijak nedotýkají.

zvyšování daní. Naopak izolacionistické argumenty byly zmiňovány pouze zřídka, stejně jako i varování před ztrátou suverenity či omezením demokratických práv, čímž se kampaň značně lišila od kampaně před referendem v roce 1992. Cílem příznivců smluv bylo extrémně pravicové strany, resp. odpůrce smluv, co nejvíce izolovat a zabránit jim tak v získání dalších příznivců. Tato taktika se nakonec ukázala být úspěšná. Spolkové vládě se navíc podařilo prostřednictvím různých ústupků v rámci se smlouvou související legislativy získat také podporu odborových a ekologických organizací.⁵⁹

Nejvíce podpisů na podporu uspořádání referenda získala organizace „Švýcarsko pro naše děti“⁶⁰, za níž stál „Spolek na podporu psychologického poznávání lidí“⁶¹. Jejich „hláskou“ se stal týdeník *Zeitfragen*, který trvale zveřejňoval kritické články týkající se obsahu smluv.⁶² Relativně úzká míra podpory odpůrců stála v ostrém kontrastu s šíří společenského spektra, které se postavilo za jejich přijetí. Do určité míry se dalo s nadsázkou hovořit o národní frontě, která zahrnovala většinu významných složek politického a hospodářského života.

Z průběhu celé kampaně, ale i z období, které samotné kampani předcházelo, bylo jasně zřetelné, že se příznivci bližšího přiblížení k EU poučili z krachu referenda o EHP. Od počátku to byli oni, kdo diktoval témata, neboť kampaň na podporu smluv zahájili víceméně okamžitě po zahájení samotného jednání o smlouvách. Vzhledem k délce jednání pak měli dostatek času voličům výhody bilaterálních smluv vysvětlit. Vzhledem k tomu, že sjednání smluv bylo podporováno i hospodářskými kruhy⁶³, disponovali příznivci smluv dostatečným množstvím finančních prostředků, kterými mohli tuto kampaň dlouhodobě financovat. Velmi

⁵⁸ Oberer, T.: Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz – EU, str. 21

⁵⁹ Jednalo o smlouvu o volném pohybu osob v případě odborů a o smlouvu o pozemní dopravě v případě ekologických organizací.

⁶⁰ Eine Schweiz für unsere Kinder.

⁶¹ Verein zur Förderung der psychologischen Menschenkenntnis.

⁶² Zajímavostí je, že relativně málo kritiky směřovalo na taková témata, jako např. předjímání vstupu do EU přijetím smlouvy či omezování suverenity, což ostře kontrastovalo s kampaní v roce 1992. Kampani vévodil především strach z růstu nezaměstnanosti v důsledku přílivu zahraničních pracovních sil.

silně se do samotné kampaně zapojila i spolková vláda, což nebývalo do té doby příliš zvykem. Navíc zvolila „šikovnou“ taktiku, kdy projednání smluv v Parlamentu bylo naplánováno krátce před konáním parlamentních voleb⁶⁴, tudíž politické strany byly donuceny zaujmout jasná stanoviska.

Vzhledem k uvedeným důvodům bylo samotné referendum z 21. května 2000 úspěšné.⁶⁵ Díky dlouhodobé kampani byla většina hlasujících rozhodnuta již několik týdnů před konáním voleb, tudíž výsledek nebyl žádným překvapením. Za smlouvy se postavilo i velké množství voličů, kteří hlasovali proti smlouvě o EHP, přičemž důvodem byla především obava z izolace Švýcarska.⁶⁶ Na výši volební účasti je pak vidět, že bilaterální smlouvy rozhodně „nemobilizovaly“ tolik, jako tomu bylo v případě smlouvy o EHP, což platí především pro odpůrce smluv.

Na straně EU podléhala tato smlouva schválení Radou EU a Evropským Parlamentem.⁶⁷ Jelikož se smlouva o volném pohybu osob dotýká i kompetencí členských států, musela být tato smlouva schválena i jednotlivými státy. Všech sedm smluv vstoupilo v účinnost k 1. červnu 2002.

Klíčem k úspěchu referenda bylo zakotvení tzv. doprovodných opatření k jednotlivým smlouvám, která byla součástí novelizovaných právních předpisů souvisejících se smlouvou. Tato doprovodná opatření v sobě zahrnovala i příslušná ustanovení týkající se ochrany trhu práce či ochrany prostředí Alp před dopady nákladní dopravy a byla tedy podmínkou

⁶³ Angažovalo se především sdružení Economiesuisse, což je zastřešující organizace švýcarských podnikatelských sdružení.

⁶⁴ Volby se konaly 24. 10. 1999 a své pozice v nich značně posílila SVP, která získala 22,5% hlasů a zvýšila svůj podíl v Národní radě z 29 na 44 křesel.

⁶⁵ Referenda se zúčastnilo 48,3 % oprávněných voličů (z hlediska účasti voličů na referendech o zahraničních záležitostech se jedná o nadprůměrné číslo), přičemž 67,2 % hlasů se vyslovilo pro přijetí bilaterálních smluv. Proti přijetí smluv se postavily pouze kantony Schwyz (51:49) a Ticino (57:43), nejvýraznější většiny pro přijetí bylo naopak dosaženo v kantonech Waadt (80:20), Neuenburg (79:21), Ženeva (78:22) a Jura (77:23). Z hlediska politických sympatií byly smlouvy odmítnuty především voliči SVP, kdy pro jejich přijetí hlasovalo pouze 24% z nich (VOX – Analyse eidgenössischer Urnengänge 2000).

⁶⁶ Hirter, H., Linder, W.: VOX - Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 21. Mai 2000.

⁶⁷ Čl. 300, odst. 3 Smlouvy o ES.

akceptovatelnosti smluv veřejností. Míra této ochrany pak byla nejvíce diskutovaným tématem.

4.3 Jednotlivé smluvní oblasti

4.3.1 Smlouva o volném pohybu osob

Smlouva o volném pohybu osob představovala v rámci negociací nejenom jednu z nejdůležitějších oblastí, ale z hlediska svého obsahu také asi oblast nejproblematictější. Cílem smlouvy je postupné zavedení volného pohybu osob mezi oběma stranami. Nutné úpravy právního systému se týkají především Švýcarska, jehož pracovní trh je s ohledem na jeho mzdovou atraktivitu tradičně značně uzavřený. Vzhledem ke značné politické a sociální citlivosti probíhá realizace této smlouvy postupně ve třech etapách rozdělených do období dvanácti let. Konečný stav by měl plně odpovídat situaci na vnitřním trhu EU, tj. pohyb pracovních sil by měl být de facto plně liberalizován.

Zvláštností právního režimu smlouvy je skutečnost, že na rozdíl od ostatních smluv není uzavřena pouze mezi EU a Švýcarskem, ale smluvními stranami jsou zároveň i všechny členské státy EU. Další zvláštností je, že, na rozdíl od chápání svobody usazení se v právu EU, upravuje tato smlouva pouze volný pohyb fyzických osob, nikoliv také osob právnických. Vzhledem ke svému obsahu se jednalo o smlouvu značně politicky citlivou. Problematická se mnohá ustanovení jevila hlavně švýcarské straně. Ta se v první řadě obávala reakcí veřejnosti, kde se dal očekávat značný odpor z důvodu očekávaného negativního dopadu smlouvy na švýcarský trh práce. Hlavní příčinou existence negativních očekávání byly a jsou značné rozdíly v úrovni kvality života a výši průměrných výdělků mezi Švýcarskem a většinou

členských států EU. Z toho pramení obavy z budoucího prudkého nárůstu počtu pracovníků z chudších států EU, kteří získají zaměstnání na území Švýcarska v důsledku ztráty přednostního práva švýcarských občanů na obsazení pracovního místa. V této souvislosti bylo i poukazováno na jazykovou atraktivnost Švýcarska ulehčující integraci cizinců z jazykově příbuzných zemí.⁶⁸

Stejně silné obavy se pojily i s možným zneužitím systému sociálního zabezpečení, neboť například výše švýcarských podpor v nezaměstnanosti by mohla být pro mnohé osoby dostatečně silným motivačním faktorem pro usazení na území Švýcarska. V daném případě se tedy opakuje situace známá i ve většině členských států EU, které mají z otevření svých trhů práce značné obavy.

V ostrém kontrastu s uvedeným strachem z přílivu nových pracovních sil stojí paradoxně skutečnost, že Švýcarsko nové pracovní síly nutně potřebuje, neboť se potýká s jejich nedostatkem v mnoha odvětvích hospodářského života, např. v oblasti pohostinství, zdravotnictví či zemědělství. Otevření pracovního trhu by do budoucna značně přispělo jak k efektivnějšímu fungování těchto odvětví, tak i k zachování či k dalšímu zvýšení konkurenceschopnosti švýcarského hospodářství.

Smlouva o volném pohybu osob se dotýká několika oblastí a obsahuje proto tři zvláštní přílohy. V první řadě upravuje liberalizaci volného pohybu osob, tj. možnosti usazení se v jiném smluvním státě. Za tímto účelem obsahuje první příloha úpravu podmínek pro výkon závislé, stejně tak jako i samostatně výdělečné činnosti, dále úpravu podmínek poskytování krátkodobých přeshraničních služeb⁶⁹ či úpravu podmínek pobytu osob, které nejsou výdělečně činné. Zahrnuta je také problematika nabývání nemovitostí ve smluvních státech. Její úprava tvoří nutnou podmínku zajištění možnosti usazení se v jiném smluvním

⁶⁸ Zeitfragen, č. 23, 3. 6. 2002.

⁶⁹ Smlouva nezavádí volný pohyb služeb chápány ve smyslu evropského práva, zahrnuje pouze uvedený typ krátkodobých individuálních přeshraničních služeb, a to na dobu nejdéle devadesáti dnů. V rámci

státě. Druhá příloha smlouvy upravuje mechanismus koordinace systémů sociálního zabezpečení, třetí pak problematiku vzájemného uznávání odborných kvalifikací.

Smlouva se vztahuje na zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné, poskytovatele přeshraničních služeb, ale také na osoby nevykonávající žádnou výdělečnou činnost, jako například studenty či důchodce⁷⁰. Oprávnění usadit se ve smluvním státě budou také rodinní příslušníci osob usazených v jiném státě na základě této smlouvy. Tito rodinní příslušníci mají následně možnost vykonávat výdělečnou činnost, aniž by podléhali jakýmkoliv omezením.

Realizace smlouvy

Jak již bylo výše uvedeno, liberalizace volného pohybu osob probíhá ve Švýcarsku postupně a je rozdělena do tří etap. První etapa probíhala v prvních dvou letech po vstupu smluv v účinnost. Obě dvě smluvní strany se zavázaly zlepšit jak pracovní, tak pobytové podmínky pro pracovníky ze smluvních států. Ve Švýcarsku, stejně jako v EU, nadále platily množství kontingenty pro příliv nových pracovníků, zároveň bylo nadále uplatňováno přednostní právo tuzemských zaměstnanců na obsazení volného pracovního místa. Nově byl zaveden systém vzájemného uznávání kvalifikací.

Druhá etapa začala dva roky po vstupu smlouvy v účinnost, tj. 1. června 2004. Na území Švýcarska od tohoto okamžiku přestalo platit přednostní právo tuzemských zaměstnanců na obsazení volného pracovního místa, stejně jako i kontrola pracovních a mzdových podmínek. Švýcarsku bylo naopak umožněno zavést tzv. doprovodná opatření,

první etapy bilaterálních smluv je ovšem dle práva EU chápány volný pohyb služeb zahrnut v některých smluvních oblastech – např. veřejné zakázky či pozemní a letecká doprava.

⁷⁰ Na osoby nevykonávající žádnou výdělečnou činnost se nebudou žádná přechodná období vztahovat, podmínkou povolení pobytu je pouze dostatečné množství finančních prostředků a uzavřené zdravotní a úrazové pojištění.

kteřá tvořila hlavní rámec ochrany domácího pracovního trhu před „mzdovým a sociálním dumpingem“.

Doprovodná opatření tvoří několik různých opatření za účelem ochrany švýcarského pracovního trhu. V první řadě budou umožňovat prohlášení kolektivních smluv v jednotlivých sektorech hospodářství za obecně závazné. Dále budou umožňovat stanovení minimální mzdy prostřednictvím právního předpisu i v sektorech, kde kolektivní smlouvy neexistují. Tato opatření by měla zachovat stabilitu na trhu práce, a to jak na straně zaměstnanců, tak i na straně zaměstnavatelů, neboť bude uplatňováno pouze v návaznosti na opakovaně zjištěné případy nekalé konkurence na trhu práce.⁷¹ Tím se tento režim odlišuje od dosavadní právní úpravy, která možnost vyhlásit kolektivní smlouvu za obecně závaznou vázala pouze na dosažení pevně stanoveného podílu účasti zaměstnanců na dotčené kolektivní smlouvě.⁷²

Nově bude vydán zákon upravující mzdové a pracovní podmínky zaměstnanců vyslaných zaměstnavatelem za prací do Švýcarska⁷³. Tento právní předpis bude zabránovat mzdovému a sociálnímu dumpingu u zaměstnanců vyslaných zaměstnavatelem za účelem výkonu časově omezené pracovní činnosti do Švýcarska. Těmto zaměstnancům musí být garantovány minimální platové a pracovní podmínky podle švýcarského práva.

Nově přijaté předpisy jsou v první řadě založeny na principu nediskriminace, to znamená, že budou uplatňovány bez ohledu na zemi původu pracovníka. Zásadní roli při prosazování těchto opatření budou mít tripartitní jednání, za tímto účelem byly sestaveny zvláštní komise. Jejich hlavní úlohou bude především monitoring trhu práce, v případě zjištění nedostatků mají pravomoc navrhopvat státním orgánům příslušná řešení.

Zavedení doprovodných opatření samozřejmě vítají především představitelé odborových organizací, méně pak už představitelé zaměstnavatelských svazů, pro něž

⁷¹ Nekalá konkurence se bude samozřejmě odehrávat především v oblasti mzdové, ale týkat se může např. i pracovní doby či oblasti bezpečnosti práce.

⁷² Spolkový zákon o prohlášení kolektivních smluv za obecně závazné z 28.9. 1956.

⁷³ Tento spolkový zákon harmonizuje švýcarské pracovní právo se směrnicí 96/71/ES.

realizace těchto právních předpisů může znamenat nebezpečí dalšího znepružnění švýcarského pracovního trhu. Především pak možnost prohlásit kolektivní smlouvy za obecně závazné a stanovení minimálních mezd představuje značný zásah do smluvní svobody, která je pro švýcarský trh práce charakteristická. Z tohoto důvodu se v daném případě dá hovořit o jednoznačném vítězství odborů, neboť zaměstnavatelé jim v zájmu přijetí zbytku smluv ustoupili dále, než bylo před pár lety vůbec myslitelné.

Občanům Švýcarska již bylo naopak v rámci druhé etapy umožněno volně vykonávat pracovní činnost na celém území EU, neboť členské státy EU, na rozdíl od Švýcarska, zrušily množstevní kontingenty pro švýcarské pracovníky. Tato skutečnost představuje asymetričnost této smlouvy, a to jednoznačně ve prospěch Švýcarska. Na druhou stranu je projevem pragmatického zhodnocení dané situace v oblasti zaměstnanosti a migračního potenciálu obyvatel Švýcarska. Ze strany EU se přesto jedná o ústupek z principu reciprocity, což samozřejmě mohla argumentačně využít ve svůj prospěch v průběhu negociací v jiných oblastech.

Třetí etapa realizace smlouvy začne pět let po vstupu smlouvy v účinnost, tj. 1. června 2007. Ve Švýcarsku dojde k odstranění množstevních kontingentů a fakticky tak bude zaveden volný pohyb osob mezi oběma smluvními stranami dle standardu obvyklého v zemích EU. Švýcarsko ovšem bude mít po dobu dalších sedmi let možnost v případě příliš vysokého počtu nových pracovníků ze zemí EU znovu zavést ochranná opatření.⁷⁴

Sedm let po vstupu smlouvy v účinnost bude mít spolkové shromáždění možnost rozhodnout, zda hodlá ve smlouvě pokračovat, přičemž toto rozhodnutí podléhá všelidovému schválení prostřednictvím fakultativního referenda. V případě neprodloužení platnosti této smlouvy by došlo k uplatnění gilotinové klauzule a tím pádem i k automatickému zániku

⁷⁴ Švýcarsko bude mít možnost znovu zavést množstevní kontingenty, pokud příliv pracovních sil v daném roce překročí o více jak 10% průměr posledních tří let.

všech sedmi smluv. Pro Švýcarsko by takovýto krok fakticky představoval návrat zpět do bodu nula.

Po dvanácti letech po vstupu smlouvy v účinnost, tj. 1. června 2014, dojde k definitivnímu zavedení volného pohybu osob. Švýcarsko se tímto zaváže dodržovat veškeré evropské právní předpisy v dané oblasti uvedené ve smlouvě, a to včetně souvisejících směrnic. Obě smluvní strany si ale nadále ponechaly možnost zavést po předchozích konzultacích nová ochranná opatření v případě ohrožení domácího pracovního trhu. Další možností, jak ochránit domácí trh práce, budou výše uvedená doprovodná opatření určená především na ochranu před sociálním dumpingem. Krajiní možností bude výpověď smlouvy v případě přetrvávajících vážných sociálních či hospodářských problémů majících svůj původ v této smlouvě.

Ze strany Švýcarska budou udělovány tři druhy povolení k pobytu. Jedná se o povolení pro krátkodobé pobyty s platností maximálně jeden rok, povolení pro dlouhodobé pobyty s platností pět let a speciální povolení pro pracovníky, kteří za prací každodenně dojíždějí. Počet vydaných povolení se bude každoročně zvyšovat.⁷⁵ Možnost usadit se se vztahuje pouze na osoby s platnou pracovní smlouvou, v případě samostatně výdělečně činných osob musí tito prokázat, že jsou schopni se sami uživit.

Z hlediska práva není povinností Švýcarska přijmout veškerou unijní právní úpravu týkající se volného pohybu osob. Smlouva taxativně vypočítává unijní předpisy, které je Švýcarsko povinno zapracovat do své právní úpravy, případně přímo aplikovat. Tyto předpisy jsou přejímány ve znění platném ke dni podpisu smlouvy. Švýcarsko není povinno automaticky přijmout žádné následně schválené předpisy novelizující tato ustanovení. Totožný režim se vztahuje i na související judikaturu, kterou tato smlouva rovněž zahrnuje jakožto jeden z pramenů práva. Z tohoto hlediska smlouva tedy plně respektuje suverenitu

⁷⁵ Na počátku půjde o 115 500 krátkodobých povolení k pobytu a 15 000 dlouhodobých povolení, zbylá povolení neodléhají početním omezením.

Švýcarska, které bez svého souhlasu nadále nepodléhá rozhodnutím unijních orgánů. Smlouva je ve většině svých částí přímo účinná, neboť obsahuje dostatečně konkrétní a jasná ustanovení. Dotčené osoby se tudíž mohou dovolávat jejích ustanovení přímo, bez potřeby jejich inkorporace do národního práva.⁷⁶

Smlouva zároveň obsahuje, podobně jako komunitární právo, výjimku ze zákazu nediskriminace občanů smluvních států, a to pro případ zaměstnání ve státních službách. Tato výjimka je možná pouze v případě, že je takovéto opatření ve veřejném zájmu hostitelského státu. Další výjimku tvoří ochrana veřejného pořádku, bezpečnosti či veřejného zdraví.

Oblast sociální politiky

Část smlouvy týkající se oblasti sociální politiky slouží, podobně jako v případě EU, pouze ke koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Cílem koordinace sociálních politik je zajistit uplatňování principu vzájemné nediskriminace občanů smluvních států. Smlouva umožňuje sčítání odpracovaných pojistných období v jednotlivých smluvních státech či výplatu dávek sociálního zabezpečení osobám s bydlištěm v jiném smluvním státě v případě, že jim na ně vznikne nárok.

Stejně jako v EU platí v případě této smlouvy, že jednotlivým osobám vzniká nárok na důchod ve smluvním státě, pokud zde odpracovaly alespoň jeden rok. Smlouva se vztahuje jak na důchody starobní, tak i na důchody invalidní a vdovské. V případě dávek v nezaměstnanosti platí, že nárok na tuto dávku vzniká ve státě, ve kterém byla dotyčná osoba bez práce naposledy zaměstnána, pokud zde pracovala po minimální období umožňující vznik

⁷⁶ Thürer, D., Weber, R. H., Zäch, R.: *Bilaterale Verträge Schweiz – EG*, str. 134.

nároku na podporu.⁷⁷ Dále je také uplatňován princip „exportu“ dávek do smluvního státu, ve kterém hledá příjemce dávky zaměstnání.⁷⁸

I v případě části týkající se oblasti sociálního zabezpečení smlouva v příloze vypočítává jednotlivé předpisy EU, které jsou její součástí.⁷⁹ V oblastech těmito předpisy neupravenými se uplatňuje princip rovnosti právních úprav smluvních stran. Předpisy EU jsou přejímány znovu pouze ve znění platném ke dni podpisu smlouvy, případné zapracování pozdějších změn do národní legislativy je zcela v kompetenci Švýcarska.

Uznávání odborných kvalifikací

Liberalizace v oblasti vzájemného uznávání odborných kvalifikací tvoří jednu z nutných podmínek realizace volného pohybu osob. Neexistence takovéto právní úpravy by tvořila faktickou bariéru volného pohybu osob, neboť by státům dávala možnost odmítnout migrujícím uchazečům o zaměstnání právo na výkon výdělečné činnosti z důvodu jejich nedostatečné kvalifikace dle národních předpisů.⁸⁰ Jednalo by se tedy de facto o podobný typ bariéry jako v případě uplatňování technických a bezpečnostních předpisů u dováženého zboží. Takovéto jednání by samozřejmě bylo zcela v rozporu se smyslem a cíli realizace volného pohybu osob v rámci této smlouvy.

Švýcarsko v oblasti vzájemného uznávání odborných kvalifikací přejalo standard platný v rámci EU. Platí tedy, že diplomy jsou všeobecně uznávány s výjimkou vymezených

⁷⁷ Toto pravidlo se ovšem nevztahuje na tzv. pendlery, kteří za prací dojíždějí každodenně přes hranici.

⁷⁸ Možnost pobírat tímto způsobem „exportovanou“ dávku platí ovšem maximálně po dobu tří měsíců a tento postup nelze opakovat v dalším smluvním státě.

⁷⁹ Jedná se především o nařízení 1408/71/EHS a 574/72/EHS.

⁸⁰ Švýcarsko je na rozdíl od mnoha členských států EU značně liberální z hlediska dosaženého vzdělání nutného pro výkon řemeslných činností, kde zpravidla nepožaduje předložení diplomu prokazujícího příslušnou kvalifikaci žadatele.

oborů.⁸¹ Pro tato povolání platí zvláštní režim upravený příslušnými unijními směrnicemi. V ostatních případech se uplatní obecné směrnice vztahující se k uznávání kvalifikací.⁸²

Zajímavostí je, že pro Švýcarsko měla ujednání v oblasti vzájemného uznávání kvalifikací v některých oborech značný modernizační efekt z hlediska stávajícího režimu v této oblasti na úrovni federace, resp. vztahů mezi kantony. To se týká v první řadě právnických profesí, především pak činnosti advokátů. Zde byla definitivně díky smlouvě odstraněna diskriminace švýcarských advokátů v oblasti volného pohybu osob v rámci Švýcarska. Teprve v souvislosti se sjednáním bilaterálních smluv jim totiž byla plně garantována možnost volně působit ve všech kantonech, neboť jim začala být plně uznávána dosažená kvalifikace na území celého Švýcarska. Tím se zabránilo vzniku paradoxní situace, kdy by občané z jiných členských států byly uvnitř Švýcarska při výkonu své profese ve výhodnějším postavení než jeho vlastní občané.

Přijetí smluv nebylo v rámci Švýcarska zcela bez problémů. Jak již bylo uvedeno, smlouva o volném pohybu osob byla z hlediska svého obsahu spolu se smlouvou v oblasti dopravy nejcitlivějším tématem pro švýcarské voliče. V případě smlouvy o volném pohybu osob sehrály velmi důležitou roli odbory, které vytvářely tlak na vládu za účelem přijetí doprovodných opatření k těmto smlouvám, jež měly ochránit švýcarský trh práce.⁸³ Díky získání jejich podpory přestala být tato smlouva do jisté míry výbušným tématem, což bylo důležité především s ohledem na předpokládané konání referenda.

Z hlediska prvních zkušeností se dá říci, že obavy spojené s realizací smlouvy se nenaplnily. Švýcarsko nebylo v žádném případě zavaleno proudy zájemců zaměstnání.

⁸¹ Jedná se například o tyto obory: právníci, architekti či celá oblast zdravotnictví.

⁸² Jedná se o směrnice 89/48/EHS a 92/51/EHS.

⁸³ V rámci Švýcarska je postavení odborů při kolektivním vyjednávání v porovnání s jinými západoevropskými státy relativně slabé, neboť zastupují pouze cca 25% zaměstnanců. V posledních letech pak dochází k dalšímu poklesu tohoto již dnes nízkého počtu členů. Na druhou stranu politické postavení odborů je díky

Přidělené množstevní kontingenty povolení k dlouhodobému pobytu byly sice v prvních dvou letech vyčerpány, ale stalo se tak vždy až na konci roku, což prakticky svědčí o realitě jejich nastavení. Ve druhém roce se již dal sledovat úbytek zájemců.⁸⁴ V případě krátkodobých pobytů ležel zájem hluboko pod nastavenými limity, což ještě posílilo uvolnění režimu poskytování služeb s dobou trvání maximálně 90 dnů od 1. června 2004. Zkušenosti se smlouvou jsou proto veskrze pozitivní, což dozajista pomohlo schválení jejího rozšíření na deset nových členských států v roce 2005.

4.3.2 Smlouva o pozemní dopravě

Celý název této smlouvy zní smlouva o nákladní a osobní dopravě po železnicích a pozemních komunikacích. Z obecného hlediska není tato smlouva považována za příliš významnou, ale z hlediska celkového kontextu vyjednávání první etapy bilaterálních smluv se stala ukázkou, kdy Švýcarsku, jakožto smluvní straně se slabším postavením, se podařilo do jisté míry prosadit své představy o uspořádání celého smluvního rámce v dané oblasti.

Postavení švýcarských vyjednávačů bylo do značné míry diktováno výsledkem referenda z roku 1994⁸⁵ požadující zvýšenou ochranu alpských oblastí před transitní dopravou. Jak již z názvu vyplývá, hlavním cílem této iniciativy byla ochrana Alp před trvalým růstem silniční dopravy pomocí rozvoje alternativních možností nákladní přepravy, především pak po železnici. Za tímto účelem byla stanovena desetiletá lhůta k provedení nutných změn. Smyslem smlouvy proto bylo především zabránit „zaplavení“ Švýcarska zahraničními silničními dopravci ve smyslu této iniciativy.

systemu přímé demokracie mnohem významnější, což se ukázalo i při sjednávání bilaterálních smluv, kdy směle konkurovaly sdružením zaměstnavatelů a podařilo se jim z tohoto důvodu získat mnoho výhod.

⁸⁴ Stämpfli, R.: Erste Erfahrungen mit den bilateralen Abkommen I.

⁸⁵ Ve Švýcarsku je toto referendum známé pod názvem Alpská iniciativa – Alpeninitiative.

V případě EU nebyl a není akcent na železniční přepravu, jakožto alternativu dopravy silniční, tak silný. Cílem komunitárního práva v oblasti dopravy je především liberalizace podnikatelského prostředí a tím pádem i vytvoření podmínek pro lepší fungování jednotného dopravního trhu umožňujícího nerušený pohyb zboží po celém území EU prostřednictvím svobodné volby dopravce. Ekologický prvek dopravy ustupuje v daném případě do pozadí a tvoří do jisté míry pouhou „nadstavbu“ tohoto primárního cíle. Švýcarsko muselo z tohoto důvodu svou „ekologickou“ pozici tvrdě hájit, tak aby jeho zájmy v dané oblasti zůstaly zachovány. Prosazení takového postoje bylo také nutnou podmínkou pro podporu smluv ze strany ekologických organizací, čehož si byli švýcarští vyjednávači velmi dobře vědomi.

Se silniční nákladní dopravou přes Alpy se v případě dopravní politiky EU od počátku počítalo, neboť Švýcarsko, resp. Alpy, tvoří přirozenou hranici mezi severními a jižními státy EU. Tato skutečnost byla také hlavním důvodem, proč byly rozhovory se Švýcarskem v této oblasti zahájeny. Smluvní základ zde již existoval v podobě smlouvy o tranzitní nákladní dopravě po silnici a železnici z roku 1993, která i po sjednání této bilaterální smlouvy zůstává nadále v platnosti.

Základní principy smlouvy

Za účelem ochrany životního prostředí v Alpách před dopady tranzitní dopravy byl dohodnut princip postupně zvyšovaných poplatků za tento typ přepravy spočívající na dvou pilířích. Za prvé byl zaveden jednorázový poplatek za tranzit přes Alpy, za druhé byl zaveden tzv. výkonnostní poplatek zpoplatňující další důležité ukazatele, jako je hmotnost soupravy spolu s dobou trvání přepravy či zařazení vozidla do emisní kategorie. Švýcarsku se tímto podařilo dohodnout systém poplatků pro silniční nákladní dopravu, který přepravce bude silněji motivovat k využívání železnice pro tranzit přes Alpy. Hlavním motivačním faktorem

bude dohodnutý systém poplatků, který povede k podstatnému zvýšení cen nákladní dopravy po pozemních komunikacích.

Švýcarsko se vzhledem k ústupku ze strany EU na oplátku zavázalo postupně zvýšit hmotnostní limit přepravovaných nákladů z 28 na 40 tun. Tato skutečnost s sebou ponese zvýšené nároky z hlediska zátěže pozemních komunikací a potřebu jejich častější obnovy.⁸⁶ Toto opatření ovšem zároveň povede také ke snížení počtu nákladních vozidel, neboť ta budou moci odvést více nákladu najednou.

Pomocí zvýšených příjmů z poplatků chce Švýcarsko financovat potřebná zlepšení železniční infrastruktury, která mají učinit tento způsob dopravy atraktivnější, a to jak kvalitativně, tak cenově.⁸⁷ V zájmu této dopravní restrukturalizace je smlouvou upraven i omezený výčet veřejných podpor, které mohou být poskytnuty provozovatelům železniční sítě. Cílem je postupný přesun co největšího podílu tranzitní nákladní dopravy na železnici. V oblasti železniční dopravy je smlouvou dále dána možnost vzájemného využití železničních kolejí pro provozování osobní a nákladní dopravy. Za tímto účelem dojde k oddělení provozování železniční infrastruktury od provozovatelů železniční dopravy, samotné užití železniční infrastruktury bude podléhat zpoplatnění. Povinnosti vyplývající pro dopravce ze smlouvy se samozřejmě nebudou vztahovat pouze na dopravce ze smluvních států, ale i na dopravce ze třetích zemí.

Obě dvě smluvní strany se dále zavázaly otevřít své trhy dopravcům ze smluvních států na základě principu nediskriminace. Bude tak umožněna svobodná volba dopravce nezávisle na zemi původu. Tento režim bude ovšem platit pouze pro dopravu mezi smluvními státy a pro dopravu do třetích států. Nebude se naopak vztahovat na dopravu vnitrostátní,

⁸⁶ Hmotnostní limity budou dle čl. 9 smlouvy o pozemní dopravě zvýšeny ve dvou etapách, a to z 28 tun na 34 tun v roce 2001 a z 34 tun na 40 tun v roce 2005. V mezidobí byl povolen provoz 40 tunových nákladů pouze na základě množstevních kontingentů, od roku 2005 je již plně liberalizován.

⁸⁷ Švýcarsko se především zavázalo dobudovat železniční síť a napojit ji na evropskou síť.

kteřou budou nadále zajiřřovat pouze domácí dopravci.⁸⁸ Smlouva také vymezuje minimální požadavky tŷkající se odborné kvalifikace, finančního zajiřření poskytovatele služeb či bezpečnostních a ekologických předpisů. Švýcarsko si dále zachovalo zákaz provozu nákladních vozidel v nočních hodinách a o nedělích. Součástí smlouvy je závazek smluvních stran trvale koordinovat své dopravní politiky.

Přínos smlouvy

Díky podpisu smlouvy v oblasti dopravy byly uskutečněny zásadní změny dopravní politiky v případě obou stran smlouvy. V případě Švýcarska se zavedením tzv. výkonnostního poplatku podařilo mnohem více motivovat řidiče k použití ŷeleznice, v případě EU byly naopak učiněny kroky směrem k „zelenější“ dopravní politice přijetím některých principů této smlouvy do vlastní dopravní politiky.⁸⁹ Švýcarsku se tak celkem uspokojivě podařilo splnit cíle, se kterými do jednání vstupovalo. To samé dá ovšem říci i o EU, neboť Švýcarsko se zavázalo učinit odpovídající změny legislativy umožňující víceméně plnou liberalizaci v oblasti pozemní dopravy a zároveň tak zvýřilo hmotnostní limit pro nákladní přepravu na 40 tun.

Nově přijaté předpisy zároveň pro Švýcarsko obsahují dostatečné záruky zajiřřující ochranu životního prostředí v prostoru Alp a zajistily proto kladné přijetí smluv ze strany ochránců přírody. Samotný systém poplatků již přinesl první výsledky v podobě snížení množství nákladní dopravy v oblasti Alp a růstu ŷelezniční dopravy.⁹⁰

⁸⁸ Čl. 2 smlouvy o pozemní dopravě.

⁸⁹ Thüerer, D., Weber, R. H., Zäch, R.: *Bilaterale Verträge Schweiz – EG*, str. 452.

⁹⁰ V roce 2004 to bylo 1 255 000 vozidel, což je o 3% méně než v předeřřlém roce a o 10% méně než v roce 2000. ŷelezniční doprava naopak dosáhla nárůstu o 18%. (Zürcher Europabrevier: Schweiz Plus 7).

4.3.3 Smlouva o letecké dopravě

Smlouva o letecké dopravě zavazuje obě smluvní strany k postupnému uvolňování podmínek účasti na vzájemných trzích s leteckou dopravou. Oblast letecké dopravy byla mezi Švýcarskem a jednotlivými členskými státy EU upravena pouze dvoustrannými či multilaterálními smlouvami, přičemž míra liberalizace se lišila případ od případu.⁹¹ Na základě smlouvy o letecké dopravě obdržely švýcarské letecké společnosti právo přistání ve všech evropských destinacích a dva roky po vstupu smlouvy v platnost i právo provozovat letecké linky uvnitř těchto států. Stejná práva získaly na území Švýcarska i letecké společnosti se sídlem v členských státech EU.

V případě samotné EU byla liberalizace v této oblasti uskutečňována teprve od roku 1987, neboť letecká doprava a provoz leteckých společností tradičně patřily mezi strategická odvětví v rukou národních vlád. Ty se pak snažily své národní dopravce co nejvíce ochránit před mezinárodní konkurencí, ať již formou různých finančních subvencí či pomocí uzavírání trhu a diskriminace cizích podnikatelů. Stejná situace platila i v případě Švýcarska, což mělo za následek i vznik pozdějších problémů, které budou zmíněny níže.

Z hlediska švýcarského práva nebyly nutné radikální změny veškeré národní legislativy, neboť Švýcarsko některé své zákony harmonizovalo již na konci devadesátých let. Smlouvou se zavazuje k dodržování širokého počtu evropských nařízení na poli letecké dopravy platných ke dni podpisu smlouvy. Jejich seznam je obsažen v příloze této smlouvy, a to včetně související judikatury ESD. Příslušná nařízení budou mít ve Švýcarsku přímou účinnost.

V důsledku jejich přijetí bude Švýcarsku umožněn plně svobodný přístup na unijní trh s leteckou dopravou, neboť se ocitne ve stejném postavení jako kterýkoliv jiný členský stát

EU. Smlouva je v první řadě založena na oboustranném zachování principu nediskriminace leteckých společností se sídlem v jiném smluvním státě, a to včetně garantování jejich práva na usazení se v jiném smluvním státě. Švýcarsko se zároveň zavazuje zachovávat veškeré unijní soutěžní právo platné v dané oblasti a respektovat dodržování zákazu poskytování vládních subvencí ve prospěch národních dopravců. Smluvní stát může omezit volný přístup na svůj trh pouze v taxativně vymezených případech, především pak s ohledem na ochranu životního prostředí či bezpečnost leteckého provozu.

Se smlouvou se v souvislosti s jejím podpisem pojily také značné obavy, a to především na straně Švýcarska. Tyto obavy se týkaly dopadů otevření trhu s leteckou dopravou. Důvodem byly v první řadě ekonomické problémy národního přepravce, společnosti Swissair, které nakonec také vyústily v její bankrot. Finanční těžkosti se nevyhýbají ani jejímu nástupci, společnosti AirSwiss.⁹² Tuto situaci ale nelze dávat pouze do souvislosti s uzavřením bilaterální smlouvy v oblasti leteckého provozu. Jejich problémy mnohem více souvisejí s krizí, se kterou se v posledních letech potýká celý letecký průmysl, především pak tradiční společnosti, takže liberalizace trhu je pouze jednou z mnoha příčin.

Z hlediska výsledků bude ze smlouvy o letecké dopravě profitovat v první řadě švýcarský zákazník, neboť z důvodu zesílené konkurence dochází k poklesu cen letenek na nejvytíženějších linkách. Jak ovšem ukazuje zkušenost z jiných evropských států, pokles cen je kompenzován jejich růstem na méně poptávaných trasách, které takovéto konkurenci vystaveny nejsou. Dopady na podnikatelský sektor bude třeba hodnotit především s ohledem na další vývoj ve společnosti AirSwiss. Bez ohledu na to je smlouva již dnes v rámci Švýcarska hodnocena kladně.

⁹¹ Tyto smlouvy zůstávají nadále v platnosti v případě, že nejsou v rozporu s touto smlouvou – viz. čl. 16 Smlouvy.

⁹² Důsledky na počet osob přepravených švýcarskými dopravci – viz Příloha – Tabulka č. 5.

4.3.4 Smlouva v oblasti výzkumu a technologické spolupráce

Smlouva o vědecké a technologické spolupráci zajišťuje švýcarským vědcům právo účasti v rámcových evropských programech výzkumu a technologického rozvoje. Dále jim také umožňuje čerpání výsledků z již uskutečněných programů, a to za stejných podmínek, jako se tomu děje v případě členských států EHP. Právo účasti zahrnuje i možnost vedení jednotlivých projektů, podmínkou získání finanční podpory je účast alespoň jednoho z členských států na daném projektu. Za tímto účelem se Švýcarsko na této smlouvě podílí také finančně. Pro Švýcarsko bude tato smlouva představovat další možnost podpory vlastního výzkumu, neboť obecně patří k zemím s jedním z nejvyšších podílů investic do vědy a výzkumu. V této oblasti ročně investuje téměř 2,7% HDP.⁹³

Pro Švýcarsko představuje smlouva pouze upevnění platného stavu, neboť se již od druhé poloviny osmdesátých let účastní vědecké spolupráce s EU.⁹⁴ Cílem spolupráce založené na této bilaterální smlouvě je v první řadě zvýšení konkurenceschopnosti vědeckého výzkumu obou smluvních stran prostřednictvím výměny poznatků a spolupráce při dalším výzkumu. Tato spolupráce s sebou přináší v první řadě úsporu nákladů vynaložených na tento výzkum. Samotné Švýcarsko je známé svou vědeckou a technologickou vyspělostí a smlouva je tedy možností, jak tyto své schopnosti dále rozšířit. Z výše uvedených důvodů lze říci, že dopad této smlouvy je pro obě dvě smluvní strany více než kladný a měl by vést k dalšímu posílení konkurenceschopnosti evropského vědeckého výzkumu.

Z hlediska kompatibility právního řádu Švýcarska nebylo třeba v dané oblasti provádět žádné zásadní změny, neboť smlouva neobsahuje žádná ustanovení komunitárního práva a není ani přímo účinná. Smlouva byla z tohoto důvodu také velmi rychle sjednána, ovšem pouze na 5. rámcové období do roku 2002. K dalšímu plánovacímu období programu, tj. léta

⁹³ Reinhardt, U. C.: Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, str. 16.

2002 – 2006, se Švýcarsku podařilo připojit až k 1. 1. 2004, neboť za tím účelem musela být sjednána nová smlouva. Švýcarsko se bude na rozpočtu programu podílet cca 230 miliony franků ročně.

4.3.5 Smlouva o uznávání osvědčení o přípustnosti průmyslových výrobků

Smlouvou o vzájemném uznávání osvědčení o přípustnosti průmyslových výrobků dochází k další liberalizaci obchodu s průmyslovým zbožím mezi oběma smluvními stranami. Doposud byla tato oblast upravena smlouvou o volném obchodu z roku 1972, která sice liberalizovala vzájemnou obchodní výměnu zrušením celních omezení, na druhou stranu netarifním omezením obchodu, např. v podobě existujících rozdílných technických či bezpečnostních předpisů, se nevěnovala.⁹⁵

Pro průmyslové podniky obou smluvních stran představovala tato skutečnost nutnost vynakládat zvýšené náklady na dvojí uznávání technické přípustnosti či osvědčení bezpečnosti svých výrobků, tj. ve státě původu a v cílovém státě. Tyto náklady se musely promítnout do ceny výrobku. Zároveň tento režim také prodlužoval období před uvedením výrobku na exportní trh. Pro švýcarské výrobce byla situace o to horší, že většina západoevropské konkurence takovému režimu vystavena nebyla.

Cílem Švýcarska při negociaci smlouvy bylo, aby EU akceptovala právní stav existující již k datu podpisu smluv. Švýcarsko totiž v průběhu posledního desetiletí harmonizovalo velkou část svých technických norem týkajících se přípustnosti průmyslových

⁹⁴ Na této formě spolupráci mezi EU a třetími státy se smluvně podílí např. i USA či Japonsko.

⁹⁵ To souvisí v první řadě se skutečností, že netarifní bariéry omezovaly vzájemnou obchodní výměnu i v rámci společného trhu EU, k jejich odstranění došlo až v souvislosti s reformou komunitární politiky ve druhé polovině osmdesátých let.

výrobků s předpisy komunitárního práva. Tato skutečnost se ovšem neodrazila v žádném omezení administrativní zátěže při exportu do zemí EU.

Evropské harmonizační směrnice se zabývají především základními vlastnostmi průmyslových výrobků. V první řadě obsahují požadavky týkající se ochrany zdraví, životního prostředí či bezpečnosti práce. Schvalováním souladu výrobků s požadavky jednotlivých směrnic a jejich následnou kontrolou jsou pověřeny speciální ověřovací instituce.⁹⁶ Touto smlouvou mělo být dosaženo především toho, aby osvědčení o přípustnosti průmyslových výrobků vydaná švýcarskými orgány byla uznávána i na území členských států EU.

Podpisem smlouvy se Švýcarsko nezavazovalo přijmout veškeré evropské právo týkající se dané oblasti. Smlouva ve své příloze obsahuje taxativní výčet příslušných průmyslových odvětví, ve kterých dochází k harmonizaci právních předpisů. V případě těchto oblastí vyjmenovaných v příloze smlouvy jsou příslušná oprávnění udělená autorizovanými institucemi smluvní strany bez dalšího vzájemně uznávána a režim je zde tedy plně liberalizován. V ostatních případech, tj. u těch výrobků, u nichž harmonizační směrnice neexistují, se tento režim neuplatňuje.⁹⁷ Smlouvou neupravená odvětví se tedy bude nadále řídit smlouvou o volném obchodu a výrobci proto musí nadále získávat dvojí osvědčení o technické přípustnosti svých výrobků.⁹⁸ Toto dvojí osvědčení ovšem budou moci získávat u příslušné ověřovací instituce ve svém domovském státě, což povede k úspoře nákladů a času.

Za účelem kontroly řádného provádění smlouvy oběma stranami byl zřízen výbor pro vzájemné uznávání osvědčení o přípustnosti průmyslových výrobků. Ten byl vybaven relativně rozsáhlými pravomocemi. V první řadě akredituje ústavy příslušné k vydávání certifikátů o technické přípustnosti, dále je také oprávněn navrhnout rozšíření působnosti smlouvy i na další obory, v nichž by právní předpisy mohly být harmonizovány.

⁹⁶ Výsledkem tohoto řízení je udělení certifikátu CE.

⁹⁷ V tomto případě nebude uplatňován ani režim zavedený Evropskou komisí v reakci na rozsudek ESD v případě Cassis – de – Dijon, jeho případné uplatňování je zatím ve Švýcarsku ve fázi diskuzí.

⁹⁸ Europabrevier, str. 85.

Hlavní přínos této smlouvy spočívá především ve zlepšení podmínek vzájemného obchodu v důsledku odbourání jedné z jeho největších překážek. To by mělo vést k dalšímu nárůstu obchodní výměny. Tato skutečnost bude samozřejmě přínosná pro obě smluvní strany. Další pozitivum pro podnikatele představuje i pokles dodatečných nákladů, které bude třeba vynaložit na financování procesu autorizace zboží určeného k exportu do cílové země.⁹⁹ Výsledkem přijatých opatření by měl být pokles ceny těchto výrobků, stejně jako i vytvoření efektivnějšího konkurenčního prostředí, z čehož by měli profitovat v první řadě spotřebitelé. Z hlediska podnikatelů by měla z této smlouvy profitovat především tradiční švýcarská exportní odvětví, jako např. chemický a strojírenský průmysl či průmysl farmaceutický.

4.3.6 Smlouva upravující některé podmínky zadávání veřejných zakázek

Smlouva upravující některé aspekty zadávání veřejných zakázek liberalizuje další z oblastí hospodářského života, která v minulosti tradičně patřily do plné pravomoci národních států. Ty pouze výjimečně umožňovaly vstup zahraniční konkurence na trh s veřejnými zakázkami, neboť veřejné zakázky tradičně sloužily a dodnes často slouží k nepřímé ekonomické podpoře domácích podnikatelů, ať už např. ve stavebnictví či vojenském průmyslu. Zahraniční zájemci jsou v takovýchto případech často otevřeně diskriminováni již v rámci prvotní přípravné fáze, tj. při stanovení závazných podmínek pro uchazeče.¹⁰⁰ Častým důsledkem takového jednání je nevhodné zacházení s veřejnými financemi, neboť dosažená cena většinou z důvodu nedostatečné konkurence neodpovídá výši nejnižší možné nabídky.

⁹⁹ Tyto náklady měly tvořit 0,5 – 1,0% ceny zboží.

První kroky na poli liberalizace trhu veřejných zakázek byly z pohledu Švýcarska učiněny na půdě WTO, kde byla v roce 1994 uzavřena příslušná liberalizační smlouva. Smlouva o veřejných zakázkách z této smlouvy vychází a dále ji rozvíjí tím, že rozšiřuje její osobní a věcnou působnost.¹⁰¹ Smlouva se bude, podobně jako v případě komunitárního práva, vztahovat pouze na zakázky s hodnotou přesahující smlouvou stanovenou výši.¹⁰²

Švýcarsku se touto smlouvou plně otevírá evropský trh s veřejnými zakázkami, který je objemově zhruba 30krát rozsáhlejší než domácí trh.¹⁰³ Švýcarští podnikatelé budou do budoucna plně podléhat konkurenci podnikatelů z členských států EU a EHP. Švýcarským veřejnoprávním orgánům dává tato smlouva možnost docílit úspory finančních prostředků vynaložených na realizaci vypsaných projektů v důsledku zesílené konkurence při vypisování příslušných zakázek. Podnikatelům z členských států EU a Švýcarska naopak smlouva umožňuje další rozšíření odbytových možností pro své výrobky a služby.

Švýcarsko nemuselo na základě této smlouvy nijak výrazně měnit svůj právní řád, jedná se o typickou liberalizační smlouvu, nikoliv o smlouvu integrační. Vypisování veřejných zakázek ve Švýcarsku nadále podléhá pouze národnímu právnímu řádu, naopak v případě zakázek vypisovaných na území EU podléhají tyto právu evropskému, respektive národním právním řádům jednotlivých členských států. Smlouva uznává rovnost právních úprav obou smluvních stran, nepředpokládá jejich harmonizaci. Tím se tato smlouva také liší od právního režimu sjednaného pro oblast veřejných zakázek v rámci EHP. Základním stavebním kamenem smlouvy, ale i základní povinností pro všechny státy, je samozřejmě zachování principu nediskriminace vůči uchazeči z jiného smluvního státu.

¹⁰⁰ Švýcarské podniky musely např. na území EU poskytnout cenovou nabídku alespoň o 3% výhodnější než konkurence z EU, zároveň alespoň 50% subdodávek muselo být realizováno na území EU.

¹⁰¹ Smlouva se bude vztahovat i na veřejné zakázky vypisované obcemi a obvody, zahrnuty budou např. oblasti telekomunikací, železniční dopravy či zásobování plynem, vodou, elektrickým proudem a teplem.

¹⁰² Výše těchto částek se řádově pohybuje od 400 000 SFR dle jednotlivých oblastí, výše se liší i dle povahy subjektu, který veřejnou zakázku vypisuje.

4.3.7 Smlouva o vzájemném obchodě se zemědělskými produkty

Smlouvou o vzájemném obchodě se zemědělskými produkty se stanoví podmínky postupné liberalizace obchodu s některými agrárními komoditami prostřednictvím ulehčení vzájemného přístupu na trh odbouráním některých cel a administrativních omezení vzájemného obchodu.¹⁰⁴ Pro obě dvě strany je tato smlouva více než významná, neboť v obou případech je zemědělský sektor stále považován za strategické odvětví, kterému je věnována, s ohledem na jeho podíl na celkovém hospodářském produktu, nadprůměrná pozornost.¹⁰⁵

V obou případech jde také o sektor, který do budoucna vyžaduje provedení mnoha reforem, především s ohledem na nutnost zachování jeho globální konkurenceschopnosti. Pro obě dvě smluvní strany je typická nadprůměrná závislost odvětví na dotacích a různých formách subvencí, stejně jako i vysoká míra ochrany trhu se zemědělskými produkty před zahraniční konkurencí prostřednictvím cel a množstevních kontingentů.

Švýcarsko se statisticky nachází v trvalém schodku obchodní bilance se zemědělskými produkty, a to nejenom vůči členským státům EU.¹⁰⁶ To je v první řadě dáno přírodními podmínkami země, jejíž území je z větší části tvořeno pohořími. Švýcarsko není z tohoto důvodu z hlediska objemu své produkce zcela soběstačné. Jeho zemědělství je charakteristické vysokými provozními náklady, které značně převyšují evropský průměr. Dalším problémem je existence značného množství malých rodinných farem, které jsou, na rozdíl od velkých agropodniků v mnoha státech EU, kapitálově i lidsky hůře připraveny na modernizaci své produkce.

¹⁰³ V případě EU představuje roční objem vypsání veřejných zakázek cca 1100 mia. SFR, v případě Švýcarska pak cca 36 mia. SFR.

¹⁰⁴ Postupná liberalizace obchodu se zemědělskými produkty byla jako jeden z cílů zmíněna již ve smlouvě o volném obchodu z roku 1972, tento cíl je ovšem uveden v praxi teprve touto smlouvou.

¹⁰⁵ V případě Švýcarska je podpora zemědělství zakotvena přímo ve spolkové ústavě, podobná ustanovení obsahuje i Smlouva o založení ES.

Obsah smlouvy

Zájem na uzavření této smlouvy existoval především na straně EU. Spolu se smlouvou o volném pohybu osob se jednalo o smlouvu, jejíž uzavření EU vyžadovala výměnou za uzavření zbylých sektorových smluv.¹⁰⁷ Pro Švýcarsko byly naopak tyto dvě smlouvy těmi nejméně přijatelnými, neboť výhody z nich vyplývající se týkaly především členských států EU. Zájem Švýcarska se v oblasti zemědělství soustředil spíše na úpravu obchodu s potravinářskými produkty, přičemž tuto úpravu se nakonec podařilo prosadit až do druhé etapy projednávání bilaterálních smluv. Samotná oblast zemědělství byla před sjednáním této smlouvy řešena pouze rámcově, neboť tato komodita byla vyjmuta z režimu smlouvy o volném obchodu. Formou výměny dopisů bylo dohodnuto pouze snížení cel u sýrů, neboť Švýcarsko se specializovalo především na tvrdé sýry, zatímco hlavní evropští producenti Francie a Holandsko na sýry měkké a polotvrdé, tudíž spolu nestáli v přímé konkurenci.¹⁰⁸

Švýcarsko není touto smlouvou začleněno do vnitřního trhu se zemědělskými produkty. Smlouva mu neukládá ani povinnost aproximovat do svého právního řádu veškeré předpisy EU pro danou oblast. Vzájemný obchod bude v první řadě podpořen prostřednictvím snižování celních sazeb. Odstraňovány budou ovšem také některé netarifní bariéry vzájemného obchodu, a to především prostřednictvím vzájemného uznávání technických předpisů vymezených pro jednotlivé oblasti přílohou této smlouvy.

Smlouva se vztahuje na pevně vymezený výčet komodit. Upravuje především obchod s některými druhy zvířat a výrobky živočišného původu, dále obchod s tuky, oleji a zbožím rostlinného původu. Stranou nezůstala ani oblast ekologických produktů. Příloha smlouvy

¹⁰⁶ Dovozy zemědělských výrobků ze států EU tvoří celkem 85% celkového objemu dovozu zemědělských výrobků Švýcarska (podílí se 8% na celkovém exportu EU do Švýcarska), na švýcarském vývozu zemědělských produktů se teritorium EU podílí 69%. Více – viz Příloha – Tabulka č. 6.

¹⁰⁷ Thüerer, D., Weber, R. H., Zäch, R.: *Bilaterale Verträge Schweiz – EG*, str. 586.

stanoví, v kterých oblastech ještě musí být právní předpisy harmonizovány, přičemž tato povinnost je samozřejmě uložena především Švýcarsku.¹⁰⁹ Nutné úpravy se ovšem vztahují pouze na prováděcí předpisy k jednotlivým zákonům. Smlouva také předpokládá vytvoření „tradičního“ smíšeného výboru vybaveného pravomocemi týkajícími se provádění smlouvy. Smíšený výbor je zároveň také fórem k projednání návrhů na budoucí změny smlouvy.

Nejdůležitější bodem smlouvy z pohledu Švýcarska byla především postupná liberalizace trhu se sýry.¹¹⁰ Ty jsou jednou z klíčových švýcarských zemědělských komodit a zároveň také jednou z mála, která je z hlediska obchodní bilance v přebytku.¹¹¹ Ve většině ostatních případů se jedná pouze o liberalizaci částečnou, která spočívá v navýšení dovozových množství kontingentů pro jednotlivé komodity, které nebudou vystaveny dovozním cům, a ve snížení cel uvalených na zbytek dovážené produkce.¹¹²

Průběh jednání

Většina jednání probíhala i přes svou značnou politickou citlivost poměrně hladce. Jednou z problematických oblastí se ukázaly být části smluv týkající se zvířat a masných výrobků, resp. krmných směsí pro tato zvířata. Jednání ovlivnily dvě důležité události, a to výskyt nemoci BSE a kulhavky a slintavky. Jejich následky, a především panika, kterou vyvolaly, představovaly přímou hrozbu pro volný trh s živočišnými výrobky, a to i uvnitř samotné EU. Švýcarsko nezůstalo vzhledem ke své poloze výskytu těchto nemocí ušetřeno, a proto se jednání mnohem více zaměřila na spolupráci při potírání těchto nemocí. Obě strany

¹⁰⁸ Schweizerischer Baurverband, Departement Agrarwirtschaft und internationale Beziehungen: Bilaterale Abkommen Landwirtschaft, květen 2005.

¹⁰⁹ Půjde především o harmonizaci technických předpisů tvořících netarifní omezení. Půjde především o předpisy veterinární, na ochranu rostlinného fondu, biologické zemědělství či kvalitativní normy.

¹¹⁰ Ze strany EU proběhla liberalizace okamžitě, Švýcarsko ji uskuteční v průběhu pěti let a dokončena bude v roce 2007.

¹¹¹ Další důležité švýcarské exportní komodity, jako např. čokoláda, či tabákové výrobky, tedy komodity, které jsou závislé na dovozu základních výrobních surovin, do smlouvy zahrnuté nebyly, upraveny byly až v rámci druhé etapy bilaterálních smluv.

¹¹² Jedná se např. o sušené maso, či ovoce a zeleninu.

se nakonec dohodly na vzájemném uznávání systémů kontroly v oblasti ochrany rostlinného fondu a oblasti veterinární.

Další spornou oblastí byla otázka ochranných známek a označení místa původu lihovin a vín, což patří v rámci EU mezi zvlášť citlivá témata. Nejproblematictější byl spor kolem švýcarské obce Champagne, která produkovala víno se stejným názvem jako v případě známe francouzské vinařské oblasti. Švýcarská strana byla nakonec krátce před podpisem donucena vzdát se práva na používání tohoto označení pro vína z okolí této obce, což vyvolalo značnou nevoli a Švýcarsko se tímto nátlakem cítilo značně poškozeno.

Význam smlouvy

Realizace této smlouvy představuje další rozšíření liberalizovaného evropského trhu s agrárními produkty. Tato skutečnost bude mít pozitivní přínos pro obě strany, neboť povede k částečnému narovnání cen na trhu se zemědělskými produkty. Na druhou stranu je třeba vidět, že v žádném případě nedošlo k úplné liberalizaci trhu, ta se týká pouze několika málo oblastí. Z tohoto důvodu se také od počátku jednání počítalo s tím, že do budoucna by měla být zahájena další jednání v těch oblastech zemědělské výroby, které v první etapě nebyly zahrnuty.

Z hlediska svého přínosu je smlouva v první řadě výhodná pro producenty ze zemí EU. Jak již bylo výše uvedeno, obchod se zemědělskými výrobky mezi Švýcarskem a EU je z hlediska EU trvale přebytkový a tato smlouva pozici unijních exportérů ještě dále posílí. Švýcarské zboží zůstane, především z důvodu své vysoké ceny, nadále spíše „exkluzivním“ obchodním artiklem.

5. Bilaterální smlouvy II

5.1 Obsah smluv

Další etapu ve vývoji bilaterálních vztahů mezi Švýcarskem a EU představují smlouvy vycházející ze druhé skupiny projednávaných témat. Tyto smlouvy dále rozšiřují nastolený rámec vzájemných vztahů a umožňují ještě intenzivnější zapojení Švýcarska do celoevropského integračního procesu. Sjednání druhé skupiny bilaterálních smluv je vyjádřením oboustranného zájmu zúčastněných smluvních stran na hlubší spolupráci, v tomto případě už nejenom v hospodářské oblasti. Smlouvy se dají jednoznačně posoudit jako krok pozitivním směrem, neboť volbou témat nastolují novou kvalitu vzájemných vztahů. Podobně jako v případě první skupiny bilaterálních smluv se dá jednoznačně říci, že z této nové úpravy budou profitovat obě dvě smluvní strany, a vzhledem k našemu přistoupení k EU i přímo Česká republika, která v době uzavření smluv byla již členským státem EU.

Z hlediska zvolených témat zůstala v případě druhé etapy bilaterálních smluv zachována jejich charakteristika jakožto smluv sektorových. Znovu pokrývají oblasti, v nichž existoval buď oboustranný záměr na úpravě vzájemných vztahů, nebo pouze zájem jedné strany, který však byl recipročně vyvážen zájmem druhé smluvní strany na úpravě jiné oblasti svých zájmů. Vzhledem k této skutečnosti se dá jednoznačně říci, že tvrdá jednání neprobíhala pouze při negociaci konkrétních ustanovení jednotlivých smluv, ale už při samotném výběru oblastí, které budou tyto smlouvy pokrývat.

V uvedených sporných případech se jednalo de facto o jistý druh výměnných obchodů, kdy každá ze stran musela nakonec obětovat více, než kolik měla na počátku v úmyslu. Úspěšné završení těchto jednání ukazuje, že v případě obou smluvních stran převažoval

především zájem na dalším rozvoji vzájemných smluvních vztahů, přičemž za tímto účelem byly obě dvě smluvní strany často ochotny leccos obětovat.

Zájem na možném zahájení dalších rozhovorů o rozšíření existujícího smluvního rámce byl Švýcarskem artikulován ihned po uzavření první etapy jednání o bilaterálních smlouvách v roce 1999. Důvodem k tomuto kroku byla především skutečnost, že obě dvě strany měly zájem na vzájemné úpravě dalších oblastí zájmu, které v této první etapě nebyly zahrnuty v projednávaném okruhu témat.

Společná vůle stran na pokračování jednání o vymezených tématech byla deklarována v závěrečném protokolu k uzavřeným bilaterálním smlouvám v rámci první etapy. Vybranými tématy byly oblast služeb, problematika dvojího zdanění důchodů vyplácených osobám v minulosti pracujících v evropských institucích a trvale žijících na území Švýcarska, aktualizace druhého protokolu smlouvy o volném obchodě mezi Švýcarskem a EU, účast Švýcarska na komunitárních programech v oblastech vzdělávání a mládeže, statistiky a životního prostředí. V této souvislosti se hovořilo o tzv. leftovers. Výčet témat, u kterých existoval oboustranný zájem na jejich budoucí smluvní úpravě, nebyl ovšem doplněn žádným závazným termínem, ve kterém měla být zahájena jednání. V tomto případě šlo tedy pouze o určitý příslib do budoucna, který ovšem postrádal jakoukoliv právní závaznost.

Politické reprezentaci Švýcarska bylo více než jasné, že zahájení druhé etapy jednání o bilaterálních smlouvách představuje pro zemi novou možnost jak posílit svou pozici v rámci sjednocující se Evropy. Ve stávající politické realitě Švýcarska je totiž nadále více než jasné, že přistoupení k EU je v nejbližším časovém horizontu nemožné. Z daného faktu vyplývá, že Švýcarsko se i po uzavření první etapy bilaterálních smluv soustředilo na další posílení smluvního rámce vztahů s EU. Jeho další rozvoj měl dále vyrovnávat komparativní nevýhody Švýcarska vůči svým evropským konkurentům z důvodu jeho nezapojení se do vnitřního trhu EU, respektive EHP.

Z výše uvedeného je zřejmé, že hlavní zájem na rozvoji smluvních vztahů ležel především na straně Švýcarska. Naopak samotná EU se i přes výše uvedené deklarace stavěla k návrhům na okamžité zahájení jednání o druhé etapě spíše zdrženlivě, což pro Švýcarsko samozřejmě nebyla v žádném případě příznivá zpráva. Relativně rychlá změna tohoto postoje EU souvisela především s potřebou ochrany vlastních zájmů. Ty byly narušovány existencí rozdílných právních režimů ve Švýcarsku a EU, především pak v těch oblastech, kde EU svou legislativu zpříšňovala.

EU měla eminentní zájem na spolupráci především ve dvou oblastech. V první řadě šlo o zapojení Švýcarska do unijního systému zajišťujícího přeshraniční zdanění výnosů z bankovních vkladů, dále pak o zesílení stávající spolupráce při potírání daňových podvodů v oblasti nepřímých daní, což se týkalo především boje proti pašování cigaret. Citlivou oblastí pro Švýcarsko byla hlavně otázka harmonizace v oblasti zdanění výnosů z bankovních vkladů, neboť jakákoliv změna mohla do značné míry ohrozit obecný zájem na zachování a dalším rozvoji své pověsti jakožto finančního centra Evropy. Nižší míra zdanění bankovních vkladů, respektive neexistence jakéhokoliv zdanění, představovala logicky jednu z hlavních komparativních výhod Švýcarska vůči ostatním evropským konkurentům a zavedení jakékoliv formy zdanění úrokových sazeb by celkem lehce mohlo ohrozit jeho pozici i v celosvětovém měřítku.

Za daných podmínek, a především pak s ohledem na vlastní zájem na dalším rozvoji všestranných vztahů s EU, se Švýcarsko rozhodlo přistoupit na unii předložená vyjednávací témata. V rámci ochrany svých vlastních zájmů se ovšem rozhodlo stanovit také své požadavky, jejichž splněním podmínilo svůj souhlas s předloženým návrhem. V první řadě podmínilo svůj souhlas se dvěma výše uvedenými unijními oblastmi zájmu zahájením negociací i v případě tzv. leftovers. Tyto „leftovers“ byly Švýcarskem doplněny o systém

smluv Schengen/Dublin, neboť Švýcarsko mělo eminentní zájem na společné právní úpravě a spolupráci v této oblasti.

Druhou podmínkou pak bylo uhájení zájmu Švýcarska na zachování svého postavení světového finančního centra. To souviselo především s otázkou udržení stávající úrovně ochrany bankovního tajemství, která neměla být žádným způsobem zpochybňována a změkčována. Poslední podmínkou bylo zachování principu paralelního sjednávání a uzavření smluv, což mělo Švýcarsku z jeho pohledu zajistit celkový vyvážený výsledek negociací, včetně srovnatelných řešení obsahově příbuzných témat. Zde se jednalo především o oblasti zdanění úrokových výnosů, boje proti podvodům v oblasti nepřímých daní a smluvní rámec Schengen/Dublin. Prvořadým tématem u všech tří smluv bylo zachování základních principů ochrany bankovního tajemství. Tento princip byl Švýcarskem v průběhu jednání několikrát zdůrazňován a tvořil tedy jakousi alfu a omegu švýcarského postoje v rámci této druhé etapy.

EU na výše uvedené podmínky přistoupila, neboť s ohledem na jejich charakter nepředstavovaly výrazné ohrožení jejích zájmů a naopak pro ni byly v mnoha aspektech také přínosné. 17. června 2002 tak mohla být oficiálně zahájena jednání v celkem deseti následujících oblastech: služby, zpracovatelské produkty v oblasti zemědělství, statistika, důchody, životní prostředí, média, Schengen/Dublin, potírání podvodů, zdanění úroků a oblast vzdělání a mládeže.

Jak vyplývá z výčtu témat připravených k projednávání, byla druhá etapa bilaterálních smluv do jisté míry přelomová. Na rozdíl od jednání v první etapě přesahoval zvolený rámec čistě hospodářskou spolupráci a obsahoval témata, která byla čistě politického či kulturního charakteru. To samozřejmě představovalo novou kvalitu vzájemných vztahů a otevíralo dveře jejich dalšímu rozvoji.

5.2 Průběh jednání

Samotná jednání měla ve většině případů relativně rychlý průběh. Problémy nastaly celkem ve třech oblastech. Vzhledem k přijatému principu paralelního sjednávání a uzavření smluv vedlo toto pravidlo k jistému zbrždění schvalovacího procesu. V první řadě se jednalo o problematiku volného pohybu služeb, kde se velmi brzy ukázalo, že nalezení řešení je pro obě strany více než komplikované. Z tohoto důvodu proto hrozilo, že oblast služeb by se mohla stát brzdou pokračování celého negociačního procesu. V březnu 2003 se proto obě smluvní strany shodly na zastavení dalších negociací týkajících se dané problematiky a bylo rozhodnuto, že nová jednání budou znovu zahájena až v pozdějším, blíže neurčeném termínu.¹¹³

Dalšími problematickými tématy, v jejichž případě jednání neprobíhala tak rychle, jako tomu bylo u ostatních témat, byla oblast boje proti daňovým podvodům v oblasti nepřímých daní a smluvní rámec Schengen/Dublin. Zdržení v těchto oblastech byla způsobena nutností vyřešit především politicky citlivé otázky týkající se možnosti výměny informací v rámci právní pomoci a problematiky praní špinavých peněz v souvislosti s bojem proti podvodům v oblasti nepřímých daní.

Zatímco v případě sedmi témat byla jednání uzavřena do léta 2003, v případě zpracovatelských zemědělských produktů pak dokonce v listopadu 2002, ve dvou výše uvedených oblastech došlo k jejich uzavření až 19. května 2004. Tohoto dne se v Bruselu konala schůzka vrcholných představitelů EU a Švýcarska, která přinesla řešení zbylých sporných bodů. V oblasti Schengen/Dublin bylo definitivně stanoveno, že v případě Švýcarska se bude stávající míra ochrany bankovního tajemství trvale vztahovat na delikty v oblasti přímých daní. V oblasti boje proti podvodům v oblasti nepřímých daní zůstane

nadále nezměněna definice praní špinavých peněz dle švýcarského práva, v případě poskytnutí právní pomoci orgánům členského státu EU s nimi bude zacházeno jako se švýcarským orgánem.¹¹⁴ Jednání v rámci druhé etapy bilaterálních smluv tak mohla být dosažením tohoto kompromisu uzavřena a smlouvy byly 25. června 2004 parafovány. K samotnému podpisu smluv došlo 26. října 2004 v Lucemburku, tudíž již po rozšíření EU o deset nových států, které se tak staly také stranou smlouvy.

Výsledkem jednání bylo uzavření osmi smluv, které podléhaly schválení v Parlamentu, v případě oblasti vzdělávání a mládeže pak obě smluvní strany pouze vyjádřily společný zájem na budoucí smluvní úpravě, tudíž souhlas Parlamentu nebyl v daném případě nutný.¹¹⁵ Schvalovací proces ve švýcarském Parlamentu probíhal podobně jako v případě první etapy bilaterálních smluv bez větších problémů. Za smlouvy se znovu postavila většina organizací, přičemž hnací silou příznivců byla znovu především podpora ze strany hospodářských kruhů. Stejně silná byla i podpora ze strany kantonů. Z významných politických sil smlouvy jako celek odmítla SVP, i když některé její kantonální organizace zaujaly jiné stanovisko, proti smlouvě v oblasti Schengen/Dublin se postavily také EDU a AUNS. Výsledkem hlasování, které probíhalo po jednotlivých smlouvách, byla jasná podpora všem smlouvám s výjimkou smlouvy Schengen/Dublin.¹¹⁶

Žádná z předložených smluv nesplňovala podmínky pro konání obligatorního referenda, neboť jejich následkem nebylo přistoupení k supranacionální organizaci či organizaci kolektivní bezpečnosti.¹¹⁷ Stejně jako v případě první etapy bilaterálních smluv se proto mohlo konat pouze fakultativní referendum, k jehož konání bylo třeba nejdříve získat

¹¹³ Oblast služeb zůstává proto nadále upravena pouze v rámci jednotlivých bilaterálních, ať už se jedná např. o smlouvu o volném pohybu osob či o smlouvu v oblasti veřejných zakázek.

¹¹⁴ Princip rovného zacházení.

¹¹⁵ Jiné řešení nebylo v daném okamžiku možné vzhledem k probíhajícímu programovacímu období EU 2000 – 2006, do něhož se Švýcarsko již nemohlo zapojit.

¹¹⁶ Smlouva Schengen/Dublin nebyla na rozdíl od ostatních jako jediná v rámci Stavovské rady schválena jednomyslně (36:3), v případě Národní rady byl poměr hlasů pro 129:60, podpora ostatních smluv byla téměř jednomyslná.

50 000 podpisů v průběhu tří měsíců od zveřejnění parlamentního usnesení. Potřebný počet podpisů pro uspořádání referenda získala nakonec pouze smlouva v oblasti Schengen/Dublin, o průběhu samotného referenda bude pojednáno níže.

Jak již bylo výše uvedeno, základním vyjednávacím principem Švýcarska byl princip smluvního paralelismu. Druhá etapa bilaterálních smluv tak byla sjednávána souběžně, čímž měly být posíleny šance Švýcarska na uspokojivý výsledek těchto jednání. Strategie spočívala podobně jako v případě první etapy ve „vyvažování“ kompromisů. Ústupek v jedné z oblastí tak mohl být použit jako argument pro vstřícný krok protistrany v rámci jednání o jiném tématu.¹¹⁸ Za tímto účelem se také konaly pravidelné schůzky jednotlivých delegací, kde se vzájemně informovaly o průběhu jednání v jednotlivých oblastech.

Na druhou stranu nebyla pro proces přijímání těchto smluv stanovena tzv. gilotinová klauzule. V praxi to znamená, že nepřijetí či vypovězení jedné ze smluv nepovede k automatickému zrušení všech zbývajících smluv. Smlouvy na rozdíl od první etapy nevstoupí v účinnost k jednomu datu, ale bude se tak dít separátně podle režimu jednotlivých smluv. K dnešnímu datu se tak stalo celkem jenom u pěti smluv.¹¹⁹

¹¹⁷ Čl. 140 švýcarské ústavy. Fakultativnímu referendu jsou naopak podrobeny mezinárodní smlouvy, které obsahují důležitá zákonná ustanovení, nebo které vládu, resp. Parlament, zavazují k vydání zákonných předpisů.

¹¹⁸ Tato skutečnost je dobře vidět i na odhadovaném finančním dopadu smluv, ze kterého vychází, že by měly být z tohoto hlediska rozpočtově neutrální (Bilaterale II – Schweiz – Europäische Union – Fact sheets)

¹¹⁹ Smlouva o potravinářských výrobcích (30.3.2005), smlouva o dýchodech (31.5.2005) a smlouva o zdanění úrokových výnosů (1.7.2005), smlouva v oblasti médií (1.4.2006) a smlouva o ochraně životního prostředí (1.4.2006). Rychlejšímu postupu brání ratifikační proces na straně EU.

5.3 Jednotlivé smluvní oblasti

5.3.1 Smlouva o potravinářských výrobcích

Oblast produkce potravinářských výrobků byla upravena již v rámci dodatkového protokolu smlouvy o volném obchodě mezi Švýcarskem a EU. V případě těchto jednání tedy šlo o revizi tohoto protokolu, na které měly zájem obě dvě smluvní strany. Tuto svou vůli deklarovaly v závěrečné zprávě doprovázející první etapu bilaterálních smluv, čímž byla tato oblast zařazena mezi tzv. leftovers, u nichž existoval zájem na další smluvní úpravě. Cílem této revize byla další liberalizace vzájemného obchodu s těmito výrobky.

Za zahájením jednání stála v první řadě snaha o částečné či dokonce úplné odbourání celních bariér. Tento zásah do stávajících celních tarifů se měl vztahovat na co nejširší škálu produktů potravinářského průmyslu. Samotný sektor úzce souvisí se zemědělským sektorem, de facto tvoří jeho sekundární, zpracovatelský stupeň.¹²⁰ V praxi to znamená, že každý z těchto výrobků obsahuje dvě části. Na jedné straně složku zemědělskou, tj. suroviny, které byly na jeho výrobu použity, na druhé straně složku zpracovatelskou, tj. to co z těchto surovin bylo vyrobeno.¹²¹ Vzhledem k tomu, že oblast zemědělství patří nejenom ve sjednocené Evropě ke značně citlivým sektorům hospodářství, dalo se očekávat, že i v průběhu jednání o potravinářských výrobcích nastanou určité těžkosti, a to i přes to, že oblast zemědělství byla částečně projednána v rámci první etapy bilaterálních smluv.

Výše uvedený druhý protokol zajišťoval jak švýcarským, tak evropským zemědělcům náležitou ochranu jejich zájmů, neboť obsahoval klausuli, která zaváděla mechanismus

¹²⁰ V případě této smlouvy se jedná o takové výrobky, jako např. čokoláda, sušenky či těstoviny, samotná smlouva o volném obchodu byla do švýcarského vnitrostátního práva zapracována prostřednictvím tzv. čokoládového zákona (Schoggigesetz).

vyrovnávání rozdílů cen dovážených potravin z důvodu rozdílné výše cen zemědělských vstupů. Tento mechanismus byl uplatňován v případě, kdy měl tento rozdíl svůj původ v rozdílné úrovni cen zemědělských surovin použitých při výrobě potravin. Vzhledem k vysokým produkčním cenám ve Švýcarsku byla tato klausule uplatňována především ve prospěch švýcarských producentů, neboť u velké většiny surovin jsou náklady na jejich vypěstování či chov mnohem vyšší než ve většině členských států EU.

Původní princip vyrovnávacího mechanismu spočíval v tom, že ceny užitých zemědělských vstupů¹²² byly nejdříve v zemi vývozu subvencovány až na úroveň světových cen dané suroviny, které samozřejmě vždy ležely mnohem níže, a následně pak byly při samotném vývozu zatíženy dovozním clem, čímž byla dorovnána výše cen v daném státě dovozu. Podle nového principu přijatého smlouvou o potravinářských výrobcích bude vyrovnávací mechanismus pracovat s rozdílem cen mezi švýcarskými a evropskými zemědělskými surovinami. Tím bude samozřejmě nastolen mnohem rozumnější systém vzájemného obchodu s potravinami, který s sebou přinese především značné úspory nákladů vynaložených na tyto kompenzace, neboť částky vynaložené na subvence budou podstatně nižší.

Tato úspora nákladů se bude v první řadě týkat EU, která se zavázala, že vzhledem k nižší cenové hladině své zemědělské produkce nebude tyto cenové kompenzace uplatňovat. V praxi to znamená, že vývoz potravin z členských států nebude pro příště subvencován a naopak na dovoz ze Švýcarska nebudou uvalena příslušná ochranná cla. Tím se částečně sníží příjmy EU z dovozních cel jakožto odvrácené strany mince k úspoře nákladů. V případě Švýcarska se budou příslušné úspory týkat nižšího obnosu vyplaceného na dovozní subvence.

¹²¹ Z tohoto důvodu také dodatkový protokol ke smlouvě o volném obchodu odstranil cla vztahující se na tuto „zpracovatelskou“ část výrobku, nikoliv však cla vztahující se na primární část, tj. zemědělské vstupy.

¹²² Jednalo se např. o mouku, mléko, sušené mléko, máslo či rostlinné tuky.

Švýcarsko se EU dále zavázalo snížit výši dovozních cel, což povede logicky i ke snížení příjmů z těchto poplatků.¹²³

Velký význam pro Švýcarsko má v neposledním případě skutečnost, že finanční prostředky, které ušetří na snížených subvencích na vývoz do EU, budou moci být použity na podporu obchodu se třetími zeměmi. Tato skutečnost vyplývá z jednání v rámci WTO, kde se Švýcarsko zavázalo podpořit svůj vývoz zemědělských produktů maximální částkou 115 mil. švýcarských franků ročně.¹²⁴ Celková úspora v daném případě činí 35 až 40 milionů švýcarských franků.¹²⁵

Jistou výjimku z vytvořeného režimu vyrovnávání cen tvoří výrobky na bázi cukru, s nimiž se bude na trhu mezi Švýcarskem a EU obchodovat zcela bezcelně. Důvodem k tomuto opatření jsou oboustranně víceméně shodné ceny cukru. Proto není třeba kompenzovat rozdíl v ceně této suroviny, jako je tomu v ostatních případech a tyto potravinové výrobky tak nebudou zatíženy žádnými dodatečnými poplatky. Zároveň s tímto krokem byl rozšířen i seznam potravinářských výrobků, s nimiž se bude moci bezcelně obchodovat o další komodity.¹²⁶

Přínos této smlouvy pro obě smluvní strany je celkem očividný. V první řadě povede její realizace ke zjednodušenému přístupu na trh druhého smluvního partnera, což zvyšuje možnost odbytu vyvážených potravin. Především Švýcarsku se otevírá trh se značným počtem konzumentů, což bude značný stimul pro další rozvoj potravinářské výroby. Ta bude na druhou stranu vystavena zesílenému konkurenčnímu boji, který bude působit jako přirozený tlak na modernizaci výroby a snižování cen. Z toho budou samozřejmě v první řadě profitovat spotřebitelé, kteří by měli uspořit část svých výdajů na potraviny. Profitovat budou ovšem i producenti zemědělských surovin, neboť při zvýšeném vývozu potravin na evropské trhy se

¹²³ V daném případě se hovoří o částce cca 100 mil. SFR.

¹²⁴ Sjednáno v rámci tzv. Uruguayského kola jednání WTO.

¹²⁵ Schweizerischer Baurverband, Departement Agrarwirtschaft und internationale Beziehungen: Bilaterale Abkommen Landwirtschaft, květen 2005.

dá očekávat i zvýšená poptávka po jejich produktech, samozřejmě za předpokladu zachování cenové konkurenceschopnosti. Z výše uvedených důvodů našla smlouva o potravinářských výrobcích většinou podporu u velké části politických a hospodářských uskupení.

5.3.2 Smlouva o spolupráci v oblasti statistiky

Smlouva o spolupráci v oblasti statistiky patří v rámci druhé etapy bilaterálních smluv na první pohled k těm méně významným. Hlavním cílem smlouvy je především harmonizace systému sběru statistických dat mezi Švýcarskem a EU dle společného standardu. Švýcarsko tak bude nuceno přijmout příslušné komunitární předpisy v dané oblasti. Tím bude institucionalizována dosavadní spolupráce mezi oběma stranami, která zatím fungovala spíše na bázi neformálních vztahů mezi příslušnými orgány.

Význam harmonizace předpisů tkví především v možnosti efektivnější komparace statistických dat obou smluvních stran v oblastech jejich společného zájmu. V prvé řadě půjde samozřejmě o data ekonomického rázu, ale stejně tak bude mít značný význam i harmonizovaný sběr dat například v oblasti ochrany životního prostředí či sociální politiky. Švýcarsko získá plný přístup ke statistickým údajům týkajících se všech států začleněných do EHP.

Srovnatelná kvalita a vypovídající hodnota statistických údajů umožní především užší spolupráci ve sledovaných oblastech, z čehož mohou těžit obě smluvní strany. Švýcarsko bude mít nově také možnost ovlivňovat další vývoj celounijního systému sběru dat, a to především z hlediska metodologického, neboť bude zapojeno do práce příslušných orgánů

¹²⁶ Do tohoto seznamu byly zařazeny dále např. ocet, lihoviny, pivo nebo rozpustná a pražené káva.

zabývajících se harmonizací v této oblasti.¹²⁷ Začlenění do systému unijních statistik mu zároveň dá možnost lepšího „zviditelnění“ sama sebe v konkurenci ostatních států a zlepší se tak jeho vyhlídky například na přilákání případných investorů.

Samotná smlouva byla většinou zainteresovaných skupin hodnocena pozitivně. Tradičně negativní postoj zaujala mezi politickými stranami SVP, která realizaci této smlouvy považovala za příliš nákladnou¹²⁸ a pro Švýcarsko nepotřebnou. Domácí systém sběru statistických dat navíc pokládala za více než dostačující, unijní statistiky naopak prohlásila za nekvalitní. Jisté výhrady vůči této smlouvě vyjádřily také kantony a hospodářské kruhy, a to především s ohledem na nutný nárůst vynaložených nákladů na sběr statistických dat. Smlouva je uzavřena na období pěti let s možností prodloužení platnosti na dobu neurčitou v případě jejího nevyhovění.

5.3.3 Smlouva o spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí

Životní prostředí patří, i vzhledem k územní charakteristice a přírodním podmínkám, ve Švýcarsku mezi ostře sledované oblasti. Důraz je kladen na oblast ochrany životního prostředí i v rámci EU, což dokazuje zařazení článku týkajícího se závazku trvale udržitelného rozvoje mezi úvodní ustanovení smlouvy o EU. Význam harmonizace v dané oblasti je dán především s ohledem na skutečnost, že zásahy člověka do životního prostředí mají velmi často přeshraniční následky, a to ať už v pozitivním nebo negativním slova smyslu. Tato skutečnost stála i za založením unijních orgánů na ochranu životního prostředí,

¹²⁷ V prvé řadě se bude v tomto případě jednat o Eurostat, který je součástí aparátu Evropské komise, který bude mimo jiné uveřejňovat i údaje týkající se Švýcarska. V případě Švýcarska je příslušným orgánem zabývajícím se sběrem statistických dat Komise pro spolkovou statistiku (Kommission für die Bundesstatistik).

¹²⁸ Švýcarsko bude muset vynaložit finanční prostředky jak na účast na programu (cca 9 milionů franků ročně), tak i na nutné změny vlastních metodik a navýšení počtu zaměstnanců. (Bilaterale Abkommen II – Schweiz – Europäische Union – Fact sheets)

jejichž cílem bylo zefektivnění této ochrany prostřednictvím stanovení minimálních standardů v komunitárních předpisech.

Příslušnými unijními orgány na ochranu životního prostředí jsou Evropská agentura pro životní prostředí a na její činnost navazující Evropská síť na výměnu informací a dohled v oblasti životního prostředí¹²⁹. Evropská agentura pro životní prostředí se zabývá především celoevropským sběrem dat týkajících se životního prostředí a jejich následnou analýzou. Výsledky těchto analýz jsou poté podkladem pro tvorbu příslušných unijních programů a právních předpisů, jejichž cílem je ochrana životního prostředí, popřípadě které s touto ochranou určitým způsobem souvisejí. Z těchto dat čerpají zároveň i jednotlivé členské státy při tvorbě vlastní politiky v oblasti životního prostředí.

Zvláštností agentury je fakt, že účast na její činnosti není omezena pouze na členské státy EU, členství je naopak otevřeno všem státům. Tato skutečnost je dána výše zmíněným přeshraničním dosahem ekologických škod a členské státy EU mají proto eminentní zájem na co nejširší spolupráci v této oblasti s co možná nejvyšším počtem jiných zemí. V současné době je jich proto členem agentury celkem 31. Do doby sjednání smlouvy se Švýcarsko účastnilo činnosti agentury pouze částečně prostřednictvím participace na dílčích úkolech.

Švýcarsko získalo touto smlouvou možnost téměř plné účasti na činnosti této agentury. Tato účast bude zahrnovat jak povinnost poskytovat agentuře vlastní data týkající se životního prostředí, tak i právo podílet se na projektování a následné realizaci jednotlivých programů v oblasti životního prostředí prostřednictvím vlastních zařízení specializujících se na jeho ochranu. Švýcarsko tak bude moci lépe hájit své zájmy v oblasti ochrany životního prostředí a zároveň ovlivňovat přijatá opatření v okolních státech. Účast Švýcarska bude zahrnovat i povinnost odvodu finančního příspěvku na její činnost. Jeho výše odpovídá průměrné výši

¹²⁹ EIONET.

příspěvku jednotlivých členských států EU.¹³⁰ Švýcarsko bude mít právo účastnit se činnosti správní rady agentury, na druhou stranu ale nebude disponovat hlasovacím právem.

Kritika smlouvy se pohybuje v podobných intencích, jako je tomu u většiny ostatních smluv. Hospodářské organizace a kantony varují před přílišným nárůstem nákladů, které by přistoupení k této smlouvě mohlo přinést, ale smlouvu jako celek podporují. Kantony se navíc obávají okleštění svých kompetencí a požadují tedy v tomto směru příslušné garance. SVP kritizuje absenci hlasovacího práva švýcarského delegáta ve správní radě agentury a EU obviňuje z toho, že za přijetím Švýcarska do této agentury stojí pouze snaha získat další prostředky na její financování. Celou smlouvu pak považuje pouze za řešení pouze jednoho z okrajových problémů a zpochybňuje tak její praktický přínos pro Švýcarsko.

5.3.4 Smlouva v oblasti médií

Smlouva v oblasti médií řeší účast Švýcarska v programech MEDIA, které jsou určeny na podporu filmové tvorby v Evropě. Švýcarsko se tohoto programu účastnilo již od jeho založení v roce 1991, ale EU tuto smlouvu vypověděla na základě negativního výsledku švýcarského referenda o vytvoření EHP. Tento program byl vytvořen na podporu evropské tvorby v konkurenci především s americkou produkcí. Pomoc je realizována prostřednictvím finanční podpory tvorby a distribuce filmových děl, stejně jako i podporou vzdělávacích programů v této oblasti. Velký důraz je kladen na podporu koprodukčních děl, podmínkou je účast alespoň tří členských států.

Podpůrný program MEDIA je obecně otevřen i jiným než členským státům EU. Podmínkou účasti je, že tyto státy musí být signatáři smlouvy o přeshraničním televizním vysílání, která byla uzavřena v rámci Rady Evropy, a jejich právní úpravy musí být

¹³⁰ Příspěvek bude činit cca 2 miliony franků.

harmonizovány s příslušnou směrnicí EU.¹³¹ Další podmínkou je samozřejmě spoluúčast těchto států na financování celého programu. Samotný program je tvořen dvěma podprogramy, a to MEDIA Plus a MEDIA - další vzdělávání.

Samotné Švýcarsko bude přispívat ročně částkou 4,2 milionu euro. Výhody, které z účasti v tomto programu poplynou, budou vedle již výše zmíněného získání finančních podpor spočívat také v možnosti zlepšené distribuce filmových děl v členských státech. Tato skutečnost by měla vést ke znatelné úspoře finančních nákladů, stejně jako i k růstu konkurenceschopnosti švýcarské filmové produkce. Švýcarsko je zároveň díky své vícejazyčnosti ideálním partnerem pro koprodukční spolupráci s jazykově příbuznými státy, stejně tak jako i ideálním odbytovým trhem pro evropskou produkci, kde právě jazyková bariéra tvoří jednu z hlavních brzd z hlediska úspěšnosti. Program MEDIA je uzavřen na období do roku 2006, tudíž Švýcarsko bude znovu vyjednávat o své další účasti.¹³²

5.3.5 Smlouva v oblasti důchodů

Smlouva o důchodech se zabývá problematikou dvojího zdanění důchodů bývalých zaměstnanců EU, kteří trvale žijí ve Švýcarsku. Jedná se z hlediska svého dosahu o specifickou smlouvu, neboť v současné době se týká přibližně pouze 50 osob.¹³³ Smlouva reaguje na skutečnost, že mezi Švýcarskem a EU není uzavřena smlouva o dvojím zdanění důchodů, jako je tomu v případě jednotlivých členských států EU. Důchody bývalých unijních zaměstnanců jsou z tohoto důvodu zdaněny jak plátcem důchodu, tj. EU, tak následně Švýcarskem, tj. státem, kde je příjemce důchodu trvale usazen, prostřednictvím daně z příjmu. Tato skutečnost samozřejmě představuje pro tyto osoby nepřiměřenou finanční zátěž a staví je

¹³¹ Jedná se o známou Směrnicí 89/552/EHS, o televizi bez hranic, která mimo jiné předepisuje příslušné kvóty na podíl vysílání evropské (50%) a nezávislé tvorby (10%) na celkovém vysílacím čase.

do nerovného postavení s jinými obyvateli členských států EU trvale žijících na území Švýcarska.

Na základě této smlouvy se Švýcarsko vzdává možnosti zdaňovat tyto důchody, do budoucna budou nadále zdaňovány pouze v EU. S ohledem na skutečnost, že se v daném případě jedná o odstranění nerovného postavení, byla tato smlouva akceptována všemi zainteresovanými stranami. Švýcarsko nebude touto smlouvou nijak výrazně poškozeno, neboť výpadek na straně daňových příjmů bude vzhledem k počtu dotčených osob zcela minimální, naopak se jedná o gesto dobré vůle vůči těmto osobám.

5.3.6 Smlouva v oblasti Schengen/Dublin

V případě smluvního balíku Schengen/Dublin se jedná o úpravu ve dvou oblastech spolupráce. Cílem smlouvy je jednak uvolnění systému hraničních kontrol, včetně úpravy s tím spojených otázek vnitřní bezpečnosti - tzv. schengenská spolupráce, a úprava problematiky azylové politiky vycházející ze smlouvy z Dublinu. Na rozšíření společného smluvního rámce o tyto dvě oblasti mělo eminentní zájem především Švýcarsko, které od počátku vyvíjelo tlak na jejich zařazení do druhé etapy bilaterálních smluv. Důvodem k tomuto kroku bylo především uvolnění režimu na švýcarských hranicích, která tvoří vnější hranici EU a jako s takovou s ní mohlo být kdykoliv nakládáno.

Realizace těchto smluv má značný politický význam, a to především s ohledem na jejich zaměření. Netýkají se otázky volného pohybu určitých komodit, ale jedná se o otázku míry volného pohybu osob, a to jak z členských, tak i z nečlenských zemí EU. Jde tedy o problematiku, která se více či méně dotýká každého jednotlivce a je značně citlivá především

¹³² Již dnes se předpokládá navýšení částky švýcarské spoluúčasti na cca 7 milionů franků.

¹³³ Europabrevier, str. 84.

z hlediska vnitřní bezpečnosti a přístupu k imigrační politice. Z tohoto důvodu se také jednalo o nejkontroverznější ze všech sjednaných dohod. Proto také jako jediná byla podrobena hlasování v rámci fakultativního referenda.

Schengen

Cílem schengenské smlouvy je především faktická realizace volného pohybu osob prostřednictvím uvolnění hraničního režimu s okolními státy EU. Tento krok je doplněn celou řadou doprovodných opatření, která mají zajistit ochranu před ohrožením vnitřní bezpečnosti členských států. Jedná se především o posílení kontrol na vnější hranici EU, právní pomoc či zesílení policejní spolupráce. Pomocí všech těchto nástrojů by měl být zefektivněn především boj proti organizovanému zločinu, který má v dnešních podmínkách velmi často přeshraniční charakter. Z tohoto důvodu je také mezinárodní spolupráce životní nutností. Hlavním nástrojem k potírání mezinárodního zločinu obsaženým v těchto smlouvách je elektronický vyhledávací systém SIS. Jedná se o databázi, k níž mají přístup všechny členské státy, přičemž účast v ní představovala pro Švýcarsko jeden z hlavních cílů.

Dalším, a z hlediska schengenských smluv nejznámějším přínosem je odstranění systematických hraničních kontrol mezi smluvními státy. Švýcarsko bude v tomto případě tvořit jistou výjimku. Narozdíl od členských států EU se neúčastní vnitřního trhu, tudíž ani není členem celní unie a tento krok ani v nejbližší době neplánuje.¹³⁴ Z tohoto důvodu budou na hranicích nadále prováděny kontroly z důvodu dozoru nad dodržováním švýcarských celních předpisů, nikoliv ale systematické kontroly projíždějících osob.¹³⁵ Švýcarsko bude také oprávněno provádět mobilní kontroly v příhraničních oblastech, případně přechodně

¹³⁴ Bilaterale II: Häufig gestellte Fragen, Integrationsbüro 2005.

¹³⁵ Již za dnešního stavu jsou kontroly prováděny pouze výjimečně. Při denním počtu 700 000 přechodů hranice je kontrola prováděna pouze u cca 3% případů.

zavádět systematické kontroly na hranicích za předpokladu existence určitých rizikových situací.¹³⁶

Smlouva dále zahrnuje i společnou vízovou politiku, ze které bude v případě Švýcarska profitovat především odvětví cestovního ruchu, neboť pro cesty do Švýcarska nebude třeba speciální vízum. Velké naděje jsou vkládány především do čínského trhu, neboť čínští občané budou moci cestovat do Švýcarska na základě tzv. ADS víz udělovaných na základě Memoranda o porozumění mezi ČLR a EU.

Další důležitou oblastí je poskytování právní pomoci v soudních a správních kauzách. Nejvíce diskutovanou byla otázka poskytování právní pomoci v oblasti fiskálních deliktů. Hlavním cílem Švýcarska bylo dosáhnout nerozšíření informační povinnosti i na delikty v oblasti přímých daní, což se mu nakonec podařilo.¹³⁷ Zakotven byl i princip speciality, což znamená, že informace poskytnuté v rámci právní pomoci nemohou být použity na delikty v oblasti přímých daní. Důvodem k těmto krokům ze strany Švýcarska byla především ochrana bankovního tajemství. Úředníci z členských států EU mají právo zúčastnit se příslušného důkazního řízení, ale pouze se souhlasem dožádaného orgánu.

Značně citlivou oblastí při sjednávání těchto smluv byla problematika vlastnictví zbraní švýcarským obyvatelstvem. V dané oblasti vykazuje Švýcarsko vzhledem ke své tradici značné rozdíly vůči evropskému standardu zakotvenému v příslušné směrnici a právo na zachování jistých národních specifik, včetně některých liberálněji formulovaných právních předpisů upravujících vlastnictví zbraní švýcarským obyvatelstvem, bylo jedním z hlavních požadavků švýcarské delegace. Změny spočívají především ve zpřísnění pravidel upravujících podmínky nabytí zbraní¹³⁸ a v rozšíření seznamu zakázaných zbraní. Zároveň je ve Švýcarsku zaveden evropský zbrojní pas umožňující hladký převoz zbraní přes hranice v případě

¹³⁶ Jedná se např. o vrcholná setkání politiků či sportovní akce.

¹³⁷ Pro tuto oblast získalo Švýcarsko trvalou výjimku – viz níže.

¹³⁸ Toto zpřísnění se týká především nabytí zbraní mezi příbuznými, ať už formou daru nebo prostřednictvím dědění, které se musí do budoucna hlásit.

taxativně vymezených aktivit. Naopak nezměněna zůstala zásada umožňující brancům švýcarské armády mít střelné zbraně u sebe v domácnosti po celou dobu služby, stejně jako i možnost tuto zbraň získat do trvalého vlastnictví po jejím skončení.

Dublin

Smlouvy z Dublinu jsou zaměřeny především na společnou azylovou politiku. V prvé řadě zavádějí možnost podání pouze jedné žádosti o azyl, její podání v jakémkoliv smluvním státě automaticky vylučuje možnost jejího opětovného předložení ve státech ostatních. Toto opatření obecně vede ke snížení počtu podaných žádostí o azyl a tím pádem i k úspoře vynaložených finančních prostředků na nutná správní řízení.¹³⁹ Za účelem výměny informací o žadatelích o azyl je zavedena elektronická databáze otisků prstů EURODAC, která má zabránit vícenásobnému podávání žádostí. V případě identifikace takovéto osoby je tato vrácena zpět do státu, kde poprvé zažádala o azyl.

Právní aspekty smlouvy

Švýcarsko se stalo účastníkem schengenské a dublinské spolupráce prostřednictvím asociační smlouvy pro každou z těchto dvou oblastí. Vzorem se staly smlouvy, které EU uzavřela v této oblasti s Norskem a Islandem, přičemž Švýcarsku se podařilo tyto smlouvy do určité míry dále upravit ve svůj prospěch. Švýcarsko získalo jejich prostřednictvím právo účastnit veškerých jednání o dalším směřování této spolupráce. Má možnost vyjádřit se k jednotlivým změnám smluvního rámce, neobdrželo ovšem hlasovací právo pro schvalování těchto změn. Z tohoto důvodu byly také Švýcarsku poskytnuty dostatečně dlouhé lhůty,

¹³⁹ V případě Švýcarska se dle statistik ministerstva vnitra předpokládá, že cca 20% podaných žádostí o azyl bylo již před tím podáno v některém z členských států EU, tudíž by mělo dojít ke značným úsporám.

během nichž se musí rozhodnout, zda přijme či nepřijme tyto nové právní úpravy.¹⁴⁰ Z tohoto důvodu také zůstává plně zachována švýcarská suverenita, neboť nedochází k automatickému přijetí nových komunitárních předpisů, ale naopak musí být vždy sjednána nová mezinárodní smlouva. Tato skutečnost je také důvodem, proč nemusela být tato smlouva předmětem obligatorního referenda, ale pouze referenda fakultativního.

V návaznosti nato obsahuje smlouva úpravu pro případ, kdy Švýcarsko příslušnou změnu právní úpravy nepřijme. V daném případě by se nejdříve konala bilaterální jednání, jejichž cílem by bylo najít kompromisní řešení, které by bylo přijatelné pro obě smluvní strany. Pokud by se toto řešení nenašlo, mohla by tato skutečnost v krajním případě vést až k vypovězení smlouvy. Výjimku z tohoto pravidla tvoří případné přijetí nové komunitární úpravy deliktů v oblasti přímých daní a s nimi související otázka právní pomoci mezi smluvními státy. Švýcarsko nemusí pro tento případ přejímat tuto unijní legislativu, neboť se jedná o trvalou výjimku.¹⁴¹

Schválení smlouvy

Smlouva byla podrobena schválení prostřednictvím fakultativního referenda, které se konalo 5. června 2005. V této době se EU nacházela ve značně obtížné situaci v důsledku neúspěchu lidových hlasování o přijetí ústavní smlouvy v Holandsku a Francii. Negativní výsledek těchto hlasování vedl ke značným obavám i v případě švýcarského referenda, neboť jejich krach mohl ovlivnit důvěru švýcarských voličů v další pokračování evropské integrace. Tyto obavy se nakonec nesplnily.

¹⁴⁰ Přechodné lhůty pro přijetí nové legislativy v délce až dvou let byly Švýcarsku poskytnuty především s ohledem na relativně komplikovaný legislativní proces. V první řadě se jedná o případ, kdy by si obyvatelstvo vyžádalo konání fakultativního referenda o některém z nově přijatých opatření. Norsko i Island disponují lhůtami kratšími.

¹⁴¹ Tzv. opting-out klausule. V daném případě se v první řadě jedná o ochranu zájmů Švýcarska jakožto jednoho ze světových finančních center a tato úprava navazuje i na ustanovení smlouvy týkající se boje proti podvodům v oblasti nepřímých daní.

Odpůrcům smluv se nakonec podařilo na podporu uspořádání referenda získat celkem 86 732 platných podpisů. V kampani se pak zaměřili především na německy a italsky mluvící část obyvatelstva, přičemž se jim v obou případech podařilo docílit dílčích úspěchů především v případě nerozhodnutých voličů. Kampaň byla tradičně opřena o varování před nekontrolovaným přílivem cizinců v důsledku otevření hranic, přičemž značnou roli v tomto případě hrálo i rozšíření EU, resp. její záměr na další rozšíření o některé balkánské státy, případně Turecko. Stejně tak byla zdůrazňována i otázka vnitřní bezpečnosti.

Do čela kampaně proti smlouvě se tradičně postavily SVP spolu s AUNS. Nakonec se tato kampaň ukázala být neúčinná a v samotném hlasování, jehož se nakonec zúčastnilo 56% oprávněných voličů,¹⁴² se 54,6% vyslovilo pro přijetí smlouvy.¹⁴³ Z analýzy hlasování¹⁴⁴ vyšlo najevo, že došlo k dalšímu sblížení mezi německy a francouzsky mluvícími oblastmi, což je z hlediska jednoty Švýcarska zcela jistě pozitivní zpráva. Z hlediska politických preferencí se zcela proti smlouvám vyslovilo 92% příznivců SVP, naopak u ostatních vládních stran se jejich podpora pohybovala mezi 70 – 80%.

Smlouva zatím není právně účinná, předběžně by se tak mělo stát v roce 2008.

5.3.7 Smlouva o boji proti podvodům a jiným protiprávním jednáním

V případě smlouvy o společném boji proti podvodům a jiným protiprávním jednáním se oproti standardním bilaterálním smlouvám zintenzivňuje spolupráce Švýcarska a EU v boji proti pašování zboží a proti jiným deliktům v oblasti nepřímých daní, veřejných zakázek a

¹⁴² Z hlediska účasti volební účasti leží evropská témata trvale nad švýcarským průměrem, který v posledních letech činí 44% (Vox – Analyse der eidgenössischen Abstimmungen).

¹⁴³ Zajímavostí je, že druhou otázkou, o které se v tomto referendu hlasovalo, byla legalizace registrovaného partnerství, v tomto případě se pro vyslovilo 58% voličů. Z hlediska atraktivnosti témat stálo hlasování o oblasti Schengen/Dublin jednoznačně na prvním místě.

¹⁴⁴ Engeli, I., Tresch A.: VOX – Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 5. Juni 2005.

státních podpor.¹⁴⁵ Smlouva rozšiřuje opatření přijatá v roce 1997 formou dodatkového protokolu ke smlouvě o volném obchodu, jejichž cílem byl boj proti celním podvodům a pašování zboží. Nová smlouva by měla především zefektivnit stávající spolupráci na tomto poli. Spolupráce se týká pouze oblasti nepřímých daní, problematika podvodů v oblasti daní přímých není do smlouvy zahrnuta. Postiženo bude i praní nelegálních finančních prostředků získaných z uvedené trestné činnosti.

Nástrojem k posílení spolupráce ve smluvně vymezených oblastech bude především propracovanější systém právní pomoci mezi soudními a správními¹⁴⁶ orgány a efektivnější výměna informací mezi těmito orgány. S orgány států smluvní strany, které požadují informace z důvodu podezření ze spáchání deliktu v oblasti nepřímých daní, bude zacházeno obdobným způsobem jako se švýcarskými úřady, ať již půjde o trestný čin či o pouhý přestupek.

V rámci příslušného řízení budou moci tyto orgány požádat o provedení domovní prohlídky či o umožnění náhledu do bankovního konta podezřelého, případně i provedení jiných důkazů. Tato opatření budou prováděna orgány dožádaného státu, orgány státu žádajícího budou mít právo se příslušného důkazního řízení zúčastnit, pokud jim bude udělen souhlas dožádaného orgánu. Podmínkou schválení příslušného zásahu do soukromých práv je, že se nebude jednat o tzv. bagatelní delikty.¹⁴⁷ Samozřejmostí je, stejně jako v případě všech obdobných smluv, že informace získané v rámci této právní pomoci mohou být použity pouze pro účely daného řízení.

Primárním cílem Švýcarska při sjednávání této smlouvy byla snaha o zachování stávající úrovně ochrany bankovního tajemství, čímž měly být ošetřeny zájmy Švýcarska jakožto finančního centra Evropy. Na tom měla zájem především švýcarská bankovní

¹⁴⁵ Smlouva měla být původně zaměřena pouze na boj proti nelegálnímu pašování zboží, v první řadě cigaret, postupně pak došlo především na přání EU k jejímu rozšíření i na jiná protiprávní jednání.

¹⁴⁶ Ty do spolupráce založené a dodatkovém protokolu ke smlouvě o volném obchodu zahrnuté nebyly.

asociace. Cílem Švýcarska na druhou stranu je také zachování vlastního „bezúhonného“ image a tato smlouva mu dává možnost vyhnout se případnému obviňování, že se stává centrem mezinárodního zločinu. Důležitým bodem smlouvy je skutečnost, že zůstává omezena pouze na delikty v oblasti nepřímých daní, což byl v daném případě hlavní cíl Švýcarska.

5.3.8 Smlouva o zdanění úrokových výnosů

Smlouvou o zdanění úrokových výnosů se Švýcarsko zavazuje zavést zdanění úrokových výnosů fyzických osob s daňovým sídlem v některém z členských států EU. Jedná se tedy o zdanění úrokových výnosů, které tyto osoby získávají z účtů založených na území Švýcarska. Právnícké osoby jsou z režimu této smlouvy vyjmuty. Smlouva navazuje na dohodnutý systém zdanění v členských státech EU, který se při jeho přijímání v mnoha případech setkal i v rámci EU se značným odporem.¹⁴⁸

Příslušná evropská směrnice neukládá členským státům povinnost zdaňovat veškeré vklady, jejím cílem je pouze zabránit přesunům kapitálu z důvodu výhodnějších daňových podmínek. V případě Švýcarska šlo členským státům EU především o to, aby se nestalo místem útěku klientů finančních domů¹⁴⁹ z důvodu možnosti získání větších výnosů ze svých vkladů. Motivem byla tedy především obava z ohrožení konkurenceschopnosti bank se sídlem v členských státech EU, neboť švýcarské banky pro ně představují vzhledem ke geografické blízkosti a velmi dobré pověsti přímé konkurenty v jejich boji o klienty.

¹⁴⁷ Částka získaná podvodným jednáním musí přesáhnout alespoň 25000 euro, v případě pašování zboží pak alespoň 100000 euro.

¹⁴⁸ Šlo především o státy, které jsou zároveň centrem finančních služeb – např. Lucembursko, Belgie či Rakousko. V jejich přijetí byly podmínky nastaveny podobným způsobem jako v případě smlouvy se Švýcarskem.

¹⁴⁹ Smlouva se vztahuje na bankovní domy a na správce majetku (Vermögensverwaltung, resp. asset management)

Klíčovým závazkem Švýcarska vyplývajícím ze smlouvy je povinnost zdanění úrokových výnosů klientů s bydlištěm v některém z členských států EU. Výše sazby této daně bude v průběhu sedmi let postupně navýšena z 15% až na 35%. Daňové výnosy budou rozděleny mezi Švýcarsko a příslušný členský stát v poměru 1:3. K „prolomení“ bankovního tajemství dochází pouze v případech, kdy se osoba, která si ve Švýcarsku založila účet, sama rozhodne poskytnout informace o úrokových příjmech příslušnému daňovému orgánu svého domovského státu. V ostatních případech je daň švýcarskými orgány odváděna bez uvedení klientova jména.

Hlavním problémem při sjednávání smlouvy byla otázka zachování stávající úrovně ochrany bankovního tajemství klientů ze strany finančních domů. V daném případě nebude fungovat automatická výměna informací mezi příslušnými finančními úřady, ale daná hlášení budou fungovat na výše popsaném principu dobrovolnosti. Opačné řešení je pro Švýcarsko nepřijatelné i do budoucna. Zaveden byl ovšem systém právní pomoci mezi daňovými orgány v případě daňových podvodů¹⁵⁰ týkajících se zdanění, na něž se vztahuje tato smlouva. Součástí smlouvy je i dohoda týkající se licenčních poplatků, úroků a dividend v případě operací v rámci kapitálově propojených společností. Obě strany se dohodly, že tyto výnosy již nebudou do budoucna zdaněny.

Co se týká podpory smlouvy o zdanění úrokových výnosů, jedinou výjimkou z všeobecného souhlasu s jejím zněním byla SVP, která tuto smlouvu považuje pro Švýcarsko za škodlivou. Ostatní politické strany a většina zájmových organizací vyzdvihují především skutečnost, že v daném případě zůstal zachován institut bankovního tajemství a tím pádem i atraktivita Švýcarska jakožto světového finančního centra. Podporu této smlouvě z tohoto důvodu vyjádřila i švýcarská bankovní asociace, která ovšem také poukázala na zvýšené

¹⁵⁰ Smlouva se tedy nevztahuje na pouhou daňovou zpronevěru.

náklady a administrativu, které bude muset na vedení těchto účtů vynaložit.¹⁵¹ Proti se vyjádřila pouze radikální média, jako např. Zeitfragen, které za smlouvou vidí pouze pokus EU o likvidaci pozice Švýcarska ve finančním světě.¹⁵²

Samotná smlouva by neměla do budoucna ohrozit atraktivitu Švýcarska v oblasti bankovníctví, neboť i nadále zůstává zachován institut bankovního tajemství tvořící jeden ze základních kamenů švýcarské pověsti. Ohrožena ale může být konkurenceschopnost vůči třetím státům, které nejsou do unijního systému zapojeny a konkurují Švýcarsku v daném segmentu trhu. Jednoznačným přínosem naopak bude výjimka ze zdanění v případě kapitálově propojených společností. Příjem ze zdanění vkladů bude mít pozitivní dopad i na švýcarský státní rozpočet.

5.3.9 Dohoda v oblasti vzdělávání, odborného vzdělávání a mládeže

Zajímavostí dohody v oblasti vzdělávání, odborného vzdělávání a mládeže je skutečnost, že se v daném případě nejedná o mezinárodní smlouvu. Důvodem k tomuto kroku byla nemožnost zapojení Švýcarska do stávajícího programu vzdělávání. Ty jsou totiž projektovány na období 2000-2006 a jejich rozsah nelze rozšířit. Obě smluvní strany se formou výměny vzájemné korespondence dohodly na prohloubení současné spolupráce, která by měla de facto kopírovat rozsah výše uvedených programů. EU se v této společné deklaraci o porozumění zavázala umožnit Švýcarsku účast na další etapě těchto vzdělávacích programů po roce 2006.

Účelem politiky EU v dané oblasti je v první řadě podpora mobility studentů, učňů a mládeže. Za účelem realizace této podpory zřídila EU již dříve příslušné programy pro své

¹⁵¹ Schweizerische Bankiervereinigung – SwissBanking – Bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU: Facts und Beurteilung aus der Sicht der Banken

členské státy. Jedná se o program SOKRATES (všeobecné a vysokoškolské vzdělávání), LEONARDO DA VINCI (odborné vzdělávání) a Mládež (volnočasová práce s mládeží). V dané oblasti neuzavřelo Švýcarsko s EU v minulosti žádnou bilaterální smlouvu, tudíž jeho účast v současné době probíhala pouze v omezeném rozsahu formou „tichého“ partnerství umožňující výměnu v této oblasti.

Význam těchto smluv pro Švýcarsko spočívá především v možnosti zapojení mládeže do unijního systému vzdělávání a s tím spojené zlepšení podmínek pro rozvíjení odborných a jazykových znalostí. V širším kontextu představuje mobilita mládeže cestu k poznávání života v jiných státech a získávání příslušných kontaktů. Tyto skutečnosti se samozřejmě mohou do budoucna projevit jak v lepších kvalifikačních předpokladech švýcarských uchazečů o zaměstnání, tak v otevřenějším přístupu k evropským tématům. Širší možnosti vzdělávání umožní Švýcarsku zvýšit svou globální konkurenceschopnost. Švýcarsko by dále díky své účasti získalo možnost aktivně ovlivňovat další rozvoj těchto programů jako plnohodnotný partner. Samotné Švýcarsko má silnou tradici jak v oblasti vzdělávání, tak i v oblasti mezinárodní výměny studentů, o čemž svědčí cca 13% podíl zahraničních studentů na švýcarských univerzitách. V případě akademického sboru tvoří zahraniční vyučující téměř třetinu jeho celkového počtu.¹⁵³

6. Švýcarsko a rozšíření EU

V roce 2004 došlo k další důležité změně, která může mít vliv na další rozvoj vztahů mezi Švýcarskem a EU. EU byla politicky posílena v důsledku svého rozšíření o deset přístupujících států, přičemž Švýcarsko mělo s osmi z těchto států uzavřené obchodní

¹⁵² Zeitfragen, č. 26, 24. 6. 2002

¹⁵³ Bilaterale Abkommen – Schweiz – Europäische Union – Fact sheets, Bern 2005.

smlouvy v rámci existujícího smluvního systému ESVO.¹⁵⁴ Tyto smlouvy byly v první řadě zaměřeny na vzájemný obchod s průmyslovým zbožím. Jejich význam se v případě jednotlivých států značně lišil, především pak s ohledem na praktický dopad hospodářských vztahů s těmito státy na samotné Švýcarsko. Mezi nově přistupujícími státy nacházely i takové, které v minulosti v určitých fázích vážně uvažovaly o přistoupení ke státům ESVO namísto vstupu do EU.

6.1 Hospodářský přínos

Největší přínos rozšíření bilaterálních smluv o 10 nových států je spojen především se zlepšeným přístupem na trhy těchto zemí se 75 miliony potencionálními konzumenty, čímž se významně rozšíří možnosti odbytu švýcarského zboží. Tento fakt by mohl výrazněji podpořit v posledních dvou desetiletích značně klopýtající hospodářský růst Švýcarska. V této souvislosti existují odhady, že by rozšíření vnitřního trhu o nově přistoupení země mohlo dlouhodobě přinést dodatečný růst HDP o 0,2 až 0,5%.¹⁵⁵

Na druhou stranu je třeba si ovšem také uvědomit, že vzhledem k velikosti trhu nově přistoupených zemí netvoří tyto státy z globálního hlediska pro Švýcarsko nijak významné odbytiště a lze tedy relativně úspěšně pochybovat o tom, zda dodatečný růst švýcarského HDP bude skutečně tak vysoký, jak ukazují nejodvážnější uveřejněné odhady. V potaz musí být především vzata skutečnost, že celkový export Švýcarska do nově přistoupených zemí představuje pouze 0,9% HDP, tj. 3% celkového exportu, a je tedy otázkou, zda tento relativně

¹⁵⁴ Smlouvu neměly uzavřeny Malta a Kypr, kteří ovšem disponovaly určitými výhodami na základě jiných smluv.

¹⁵⁵ Referát velvyslance Dr. Michaela Ambühla, šéfa Integroční kanceláře EDA/EVD, Pro Libertate 6. 3. 2004. V případě stávajících členských zemí se počítá s dodatečným dlouhodobým růstem HDP mezi 0,5 až 0,7%.

malý podíl těchto trhů na celkovém exportu bude schopen i přes svůj značný růstový potenciál výrazněji ovlivnit tempo růstu HDP celého Švýcarska.

Objem obchodní výměny s těmito státy podílí na souhrnném objemu švýcarského zahraničního obchodu pouze 2,5%, což také není nijak závratné číslo. Švýcarsko dosahuje v obchodu s těmito zeměmi trvalý přebytek obchodní bilance, což pro něj samozřejmě představuje více než pozitivní fakt. Navíc se nedá očekávat, že by se tato bilance měla v nejbližší době podstatně změnit.

Dále si je třeba také uvědomit, že trhy těchto států zaznamenávají na rozdíl od trhů stávajících členských států trvalý hospodářský růst, což do budoucna zvyšuje jejich ekonomickou atraktivitu. V souvislosti s hospodářským růstem je logicky možno očekávat i růst příjmů domácností a tím pádem i růst kupní síly obyvatelstva. Z těchto všech faktorů vyplývá, že i samotné Švýcarsko mělo eminentní zájem na rozšíření EU a tento krok značně podporovalo.

Ekonomický přínos rozšíření nejlépe dokumentují čísla o vývoji vzájemného obchodu v letech 1990 – 2003. Ta ukazují, že export ze Švýcarska do vybraných nově přistoupivších zemí stoupl 3,5 násobně, a dovoz z těchto zemí do Švýcarska dokonce 5-ti násobně. Tato statistika ukazuje, že Švýcarsko udržuje v porovnání s některými členskými státy EU značně nadprůměrné obchodní vztahy s nově přistoupivšími státy, což znovu koresponduje s již zmíněným faktem, že Švýcarsko je z hlediska své ekonomické integrace zapojeno do Evropy mnohem více než leckterý z členských států EU.¹⁵⁶

Rozšíření EU je ovšem také jasným signálem pro investory, že politický vývoj v těchto státech se bude nadále ubírat směrem k demokracii a tržnímu hospodářství. To v praxi znamená především další pokles investičního rizika a dá se tedy očekávat růst přímých investic švýcarských podnikatelů do těchto států v důsledku zvýšené právní jistoty spojené

¹⁵⁶ Více – viz Příloha – Tabulka č. 4.

především s ochranou vložených investic. Jejich příliv není ovšem v případě Švýcarska spojen pouze se soukromým sektorem. Samotná švýcarská vláda dlouhodobě investovala do podpory rozvoje demokracie ve východní Evropě. V letech 1991 až 2001 investovala v těchto státech okolo 2,5 miliardy švýcarských franků formou různých příspěvků na rozvoj demokracie a tržního hospodářství.¹⁵⁷

Hospodářské kruhy si od možnosti výhodnějších investic v nově přistoupivších státech slibují především další růst konkurenceschopnosti švýcarských podniků, které budou moci využít levnější pracovní síly na těchto nových trzích. Vzhledem k tomu, že v roce 2001 tvořily přímé investice do zemí východní Evropy 5,5% veškerých švýcarských přímých investic, se dá do budoucna očekávat další nárůst tohoto podílu a tedy i významu těchto ekonomik pro švýcarské hospodářství.

6.2 Dopad rozšíření na bilaterální smlouvy

Pro samotné Švýcarsko představuje rozšíření EU skutečnost značného významu. Všechny státy, které do EU v rámci posledního rozšíření přistoupily, musely totiž s ohledem na přístupová kritéria přijmout i veškeré unijní smlouvy uzavřené se třetími státy. Tento závazek se proto týká jak smlouvy o vytvoření EHP, tak i bilaterálních smluv uzavřených se Švýcarskem.

Rozšíření územního účinku bilaterálních smluv mezi EU a Švýcarskem na deset nově přistupujících států s sebou nepřineslo podstatné problémy. Jedinou citlivou oblastí byla otázka volného pohybu osob. Jak již bylo dříve zmíněno, liberalizace volného pohybu osob mezi Švýcarskem a EU byla na rozdíl od ostatních sektorů zahrnutých v bilaterálních

¹⁵⁷ EU-Erweiterung: Chance oder Gefahr für die Schweiz?, referát Michaela Ambühla, Gewerbliche Winterkonferenz Klosters, 15. 1. 2004

smlouvách podrobena přechodným obdobím. Po dobu trvání těchto přechodných období bylo smluvním stranám umožněno zachovat některá omezení volného pohybu pracovních sil, jako jsou například početní omezení nových pracovníků z dotčených zemí či zajištění přednosti v přístupu k zaměstnání domácím zaměstnancům, tak jako je tomu i u stávajících členských zemí EU. Úplná liberalizace volného pohybu osob bude tedy následovat teprve až po uplynutí těchto lhůt.

Hlavní obavy, která se vážou s liberalizací volného pohybu osob z nových členských států EU, jsou relativně totožné, jako tomu je ve starých členských státech EU. Jde především o strach z masového přílivu pracovních sil z chudších zemí, které budou přilákány vyšší platovou hladinou ve Švýcarsku.¹⁵⁸ S přílivem nových pracovních sil je úzce svázána obava z platového dumpingu, kdy zde existuje celkem reálné nebezpečí, že pracovníci z nově přistoupivších zemí se spokojí s nižšími platy, než tomu je v případě švýcarských zaměstnanců. Tím pádem by byli i tito nuceni přistoupit na nižší platy, pokud by nechtěli přijít o své zaměstnání, čímž by se ovšem vystavili reálnému nebezpečí poklesu své životní úrovně. S lákavou výší platů je pak úzce spojena i obava ze zneužívání systému sociálního zabezpečení.

Odbory začaly v souvislosti s rozšířením EU vyvíjet na Spolkovou radu tlak, jehož cílem bylo zpřísnění doprovodných opatření ke smlouvě o volném pohybu osob. Na základě tohoto tlaku nakonec Spolková rada udělila ministerstvu národního hospodářství svolení, aby zahájilo jednání o jejich zpřísnění, a to především z obavy o postoj odborů v případě konání fakultativního referenda. Odbory předložily celou řadu požadavků, přičemž požadovaly přezkum jejich možné realizace formou pracovní skupiny za účasti tripartity. Důvodem k tomuto požadavku byla především snaha reagovat na výše uvedené rozdíly ve mzdách a

¹⁵⁸ Zeitfragen, č. 16, 5. 5. 2003.

pracovních podmínkách v nově přistoupivších zemích a Švýcarsku, což odbory akcentovaly ve všech svých vystoupeních na dané téma.

Vytvořená pracovní skupina podrobně prozkoumala požadavky odborů, stejně tak jako i výsledky aplikace doprovodných opatření na stávající členské státy, které částečně vstoupily v účinnost v roce 2003. Nakonec dospěla k závěru, že stávající opatření dostatečně ochraňují pracovní trh, ale že otevřeny zůstávají některé otázky týkající se uplatňování těchto opatření v praxi.¹⁵⁹ Navrhla proto některá možná zlepšení týkající se aplikace těchto opatření, především za pomoci zefektivnění kontroly ustavením specializovaných kantonálních inspektorů.

Základní podmínkou jednání bylo odmítnout přijetí stejného režimu postupné liberalizace volného pohybu osob pro nově přistoupivší země, jako je tomu u stávajících členských států EU. Hlavní problém, který by z tohoto kroku vyvstával, je celkem očividný. Stávající členské státy EU totiž mohou počkat se zavedením plné liberalizace volného pohybu osob až po dobu sedmi let od přístupu nových členských zemí do EU.

Naopak v případě Švýcarska tyto přechodné lhůty pro stávající členy EU již běží, což v praxi znamená, že by Švýcarsko bylo nuceno liberalizovat pracovní trh pro nově přistoupivší státy dříve než staré státy EU. To by samozřejmě bylo do jisté míry paradoxní, neboť Švýcarsko, které není členským státem EU, by bylo v jedné ze čtyř základních svobod, na kterých je založena EU, integrováno hlouběji než většina členských států EU. Švýcarsko si proto hned na počátku vyjednávání s Evropskou komisí vymohlo základní podmínku rozšíření této smlouvy, která mu zajišťovala, že nebude v případě liberalizace volného pohybu osob v horším postavení než stávajících 15 zemí EU.

¹⁵⁹ Tiskové sdělení Ministerstva národního hospodářství (EVD), 30. 6. 2004.

6.3 Revize smlouvy o volném pohybu osob

V návaznosti na dohodu mezi švýcarskou delegací a Evropskou komisí byl od července 2003 sjednáván dodatkový protokol ke smlouvě o volném pohybu osob, který ve svém konečném znění stanoví, že úplná liberalizace pracovního trhu Švýcarska pro deset nově přistoupivších zemí nastane až k 1. květnu 2011. Znamená to, že Švýcarsko si vyjednalo stejné podmínky pro uvolnění pracovního trhu, jaké mají stávající členské státy, což naplňuje základní bod vyjednávací strategie, s níž švýcarská politická reprezentace vstupovala do negociačního procesu. Kratší přechodné období by bylo z hlediska zdravého rozumu vnitropoliticky těžko obhajitelné. Samotný dodatek byl parafován 2. července 2004.

Po dobu trvání tohoto přechodného období může Švýcarsko nadále ponechat v platnosti opatření omezující občany z dotčených států v přístupu na pracovní trh. Bude tak nadále platit přednost tuzemských zaměstnanců či kontrola výše platů. Každý rok pak budou přiděleny příslušné početní kontingenty pro pracovníky z těchto zemí, které se budou každým rokem zvyšovat. V posledním roce platnosti přechodných období se bude jednat 3000 dlouhodobých a 29000 krátkodobých povolení k pobytu za účelem výkonu práce. Tato omezení se budou týkat i přeshraničního poskytování služeb v oborech jako je stavebnictví či zahradnictví.

Pro samotné Švýcarsko bude v některých sektorech hospodářství představovat možnost volného pohybu osob z nově přistoupivších zemí více než pozitivní faktor. Půjde zejména o zemědělství, zdravotnictví, pohostinství a turistický sektor, kde v současné době vládne spíše nedostatek jak kvalifikovaných, tak i nekvalifikovaných pracovních sil.¹⁶⁰ Problém se týká především zemědělského sektoru, který dlouhodobě vyvíjí tlak na předčasné otevření pracovního trhu pro nově přistoupivší země, neboť nezvládá pokrýt poptávku po

¹⁶⁰ Die Volkswirtschaft, 3/2004, str. 7.

pracovních silách v tomto sektoru. V případě pohostinství se podobně jako i ve „starých“ členských zemích EU jedná v první řadě o nedostatek kvalifikovaných pracovních sil, tj. kuchařů a číšníků. Švýcarští podnikatelé si velmi dobře uvědomují, že především lidé ze států střední Evropy disponují srovnatelnou kvalitou vzdělání, což činí jejich pracovní trhy o to zajímavější.

Švýcarsko se tedy při sjednávání rozšířené smlouvy o volném pohybu osob soustředilo na zachování stejného principu, jako tomu bylo u smluv o volném pohybu osob u stávajících členských zemí. Liberalizace švýcarského trhu práce měla být dle tohoto principu uskutečněna postupně a kontrolovaně. Kontrolou se rozumí periodické hodnocení dopadů postupné liberalizace volného pohybu osob na švýcarský pracovní trh.

Z hlediska hodnocení dopadů této smlouvy vychází odborná veřejnost z odhadů, které byly provedeny v rámci EU v nově přistupujících zemích. Z nich vyšlo najevo, že předpokládaný pohyb pracovníků směrem do bohatších zemích nebude nijak masivní a bude se týkat především příhraničních oblastí. V tomto případě se mluví o migračním potenciálu dosahujícím maximálně 1% současného počtu obyvatelstva EU, což samozřejmě není nijak závratné číslo.

V případě Švýcarska existují odhady, které počítají, že k datu uskutečnění úplné liberalizace volného pohybu osob dojde k maximálnímu příchodu 4600 osob ročně¹⁶¹, což samozřejmě není nijak závratné číslo, pokud vezmeme v potaz, že v současné době přibude každoročně ve Švýcarsku okolo 20000 cizinců.¹⁶² Faktem ovšem také je, že na tyto odhady potenciálního migračního tlaku zcela jinak reaguje běžné obyvatelstvo a otázka uvolnění volného pohybu osob se stává značně citlivým a lehce zneužitelným politickým tématem.

Tato skutečnost musela být o to více vzata v potaz právě ve Švýcarsku, kde se rozšíření smlouvy o volném pohybu osob o nový dodatek týkající se nově přistoupivších zemí

¹⁶¹ Flückiger, Y.: Auswirkungen der EU – Erweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in der Schweiz.

může být po schválení Spolkovým shromážděním na základě spolkové ústavy předmětem fakultativního referenda.

Politická reprezentace se velmi obávala možného zneužití tohoto tématu v kampani před referendem, které by z tohoto důvodu mohlo skončit negativním výsledkem, což by mělo na Švýcarsko katastrofální dopad. Je celkem jasné, že EU by v důsledku nerozšíření této smlouvy i na nově přistoupivší členské státy přistoupila k vypovězení této smlouvy, neboť v opačném případě by de facto přistoupila na politiku dělení svých občanů na různé kategorie. Jelikož celý balík bilaterálních smluv uzavřených v rámci první etapy musí zůstat účinný jako celek, znamenalo by vypovězení jedné ze smluv vzhledem k tzv. „gilotinovému pravidlu“ automatický zánik všech ostatních smluv uzavřených v rámci první etapy bilaterálních jednání.

6.4 Průběh schvalovacího procesu

Švýcarský parlament nakonec spojil schvalování rozšíření smlouvy o volném pohybu osob s hlasováním o revizi doprovodných opatření k původní smlouvě. Tímto krokem byla podmíněna alespoň částečná podpora odborů vůči tomuto návrhu. Byl především rozšířen počet dozorujících inspektorů, dále pak byl ulehčen režim prohlášení kolektivních smluv v jednotlivých sektorech hospodářství za obecně závazné. Princip získání podpory odborů formou zotření doprovodných opatření byl tedy relativně stejný jako v případě první etapy smluv a představoval znovu značný ústupek ze strany zaměstnavatelských svazů, které rozšíření smlouvy samozřejmě podporovaly.

¹⁶² Die Volkswirtschaft, 3/2004, str. 12. Z deseti přistoupivších států pak ve Švýcarsku v současné době žije přibližně 18000 obyvatel.

V Národní radě byla tato předloha schválena 142 hlasy vůči 40 proti, v Stavovské radě pak byl návrh schválen jednomyslně. Proti návrhu se postavila většina poslanců SVP, přičemž hlavním důvodem odmítavého postoje byly obavy z masivní vlny přistěhovalců za prací.¹⁶³ Následné fakultativní referendum o rozšíření účinnosti smlouvy o volném pohybu osob se konalo 25. září 2005.

V případě samotného referenda došlo k zajímavému úkazu, neboť jeho výsledek dopadl téměř totožně jako tomu bylo v případě ve stejném roce konaného referenda o smlouvě Schengen/Dublin. Hlasování se zúčastnilo celkem 53,8% oprávněných voličů, přičemž 56% z nich se vyslovilo pro přijetí předlohy. Následný rozbor hlasování ukázal, že mezi těmito dvěma referendy přece jenom existují určité rozdíly. Jako vždy v případě hlasování o evropských záležitostech vznikl názorový rozkol mezi konzervativně a moderně zaměřenými oblastmi. Zároveň však vyšlo také najevo, že města se spíše levicově zaměřeným voličstvem se vyslovila silněji pro přijetí smlouvy Schengen/Dublin a města se spíše pravicovým zaměřením se naopak vyslovila silněji pro smlouvu o volném pohybu osob.¹⁶⁴ Obecně se znovu ukázalo, že rozdělení Švýcarska na základě jazykových hranic má v případě hlasování o evropských otázkách stále menší význam na úkor rostoucích rozdílů mezi městskými aglomeracemi a venkovem.

Dalším zajímavým úkazem se stala skutečnost, že SVP v případě tohoto hlasování vystupovala do jisté míry roztříštěně. Pro přijetí dodatku se vyslovili oba dva členové spolkové vlády, stejně jako i menší část poslaneckého klubu. Samotní voliči SVP se na druhou stranu v samotném hlasování jednoznačně vyslovili proti rozšíření účinnosti smlouvy.¹⁶⁵

¹⁶³ Neue Zürcher Zeitung, 8. 7. 2005.

¹⁶⁴ Longchamp, C. a kol.: Au setzte den Massstab – Erstanalyse der Volksabstimmung über die erweiterte Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union vom 25. September 2005.

¹⁶⁵ Kopp, L., Milic, T.: VOX - Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 25. September 2005.

6.5 Finanční spoluúčast Švýcarska na rozšíření

V souvislosti s rozšířením EU se Švýcarsko zavázalo finančně se spolupodílet na hospodářské a sociální integraci těchto států prostřednictvím vlastního kohezního fondu. Parlament za tímto účelem v březnu 2006 přijal tzv. *Osthilfegesetz*¹⁶⁶, kterým navázal na stávající aktivity Švýcarska na tomto teritoriu.¹⁶⁷ Tímto zákonem se Švýcarsko zavazuje v příštích pěti letech investovat v nových členských zemích celkem 1 miliardu franků, přičemž tato částka by měla být určena především na zmírnění hospodářských a sociálních rozdílů v rozšířené EU. Přijetí zákona bylo odůvodňováno jak dlouholetou humanitární tradicí, tak i skutečností, že Švýcarsko bude díky bilaterálním smlouvám hospodářsky profitovat z rozšíření EU, aniž musí finančně přispívat na rozvoj nových členských států. Peníze budou rozděleny prostřednictvím individuálních projektů, jejichž zaměření a výběr je plně v kompetenci Švýcarska.¹⁶⁸

Kritici naopak poukazují na skutečnost, že v daném případě se de facto jedná o cenu, kterou si EU účtovala za uzavření druhé etapy bilaterálních smluv, především pak za zachování bankovního tajemství. Z tohoto důvodu také v rámci projednávání v Národní radě hlasovala proti tomuto zákonu SVP, která poukazovala mimo jiné na skutečnost, že EU schválením tohoto kohezního příspěvku podmiňovala pokračování ratifikačního procesu. Vzhledem k těmto skutečnostem se dalo očekávat, že tato smlouva se stane předmětem konání případného fakultativního referenda. Iniciativy se podobně jako v roce 1999 chopila Lega dei Ticinesi, na jejíž stranu se postavila i SD. Velkou neznámou znovu bylo především chování SVP a jejího sesterského hnutí AUNS, neboť ta znovu lavírovala mezi výslovným a

¹⁶⁶ Zákon o pomoci východní Evropě. Národní rada ho přijala v poměru 127:53, Stavovská rada pak v poměru 37:1.

¹⁶⁷ Švýcarsko se finančně podílelo a nadále také podílí na podpoře tržně ekonomických reforem v zemích bývalého komunistického bloku.

¹⁶⁸ Za účelem koordinace těchto projektů s programy EU uzavřely spolu obě strany memorandum o porozumění.

tichým nesouhlasem. Nakonec se rozhodla vystoupit v rámci kampaně na konání referenda proti tomuto zákonu, neboť dle jejího názoru se v daném případě příliš ustupuje lživým slibům EU.¹⁶⁹

7. Možnosti dalšího přiblížení Švýcarska a EU

Samotná švýcarská politická reprezentace se k otázce potenciálního přistoupení k EU vyjádřila ve své zahraničněpolitické zprávě z 15. listopadu 2000. V této zprávě bylo obecně konstatováno, že budoucí vstup do EU by s sebou především přinesl nutnost mnoha změn v ústavním uspořádání Švýcarska. Tyto případné změny by bylo nezbytné ještě dále podrobněji analyzovat, neboť by se týkaly z hlediska švýcarské státnosti takových citlivých oblastí, jako je například nutná úprava federálního uspořádání a přímé demokracie, či změna finančních toků mezi státem a kantony. Dále bylo stanoveno, že z výše uvedených důvodů je zhodnocení reálnosti možného zahájení přístupových jednání možné nejdříve v další legislativní periodě, tj. v období 2003 – 2007. K dnešnímu datu nebyla takováto analýza zpracována, její předložení je plánováno v průběhu druhé poloviny roku 2006. Studie by měla obsahovat analýzu veškerých možností dalšího rozvoje bilaterálních vztahů s EU.¹⁷⁰

Ve zprávě je dále obsažena analýza reálných možností švýcarské zahraniční politiky v období globalizace. Soustředí se především na klesající možnost jednotlivých států ovlivňovat světové dění a důsledky tohoto procesu pro samotné Švýcarsko. Zpráva konstatuje, že případné zapojení do integračního uskupení může být nakonec do budoucna jedinou možností, jak si uchovat alespoň částečně svůj vliv a postavení v oblasti světové politiky a

¹⁶⁹ Několik týdnů před tím při tom předseda SVP Maurer prohlašoval, že se SVP na podporu referenda nepostaví.

¹⁷⁰ Usnesení vlády z 26. října 2005.

hospodářství.¹⁷¹ Tyto poznatky plynule navazují na „leitmotivy“ zahraniční politiky obsažené v předchozí zahraničněpolitické zprávě z roku 1993 a dále je rozvíjí.

Tato integrační tendence vycházející ze sníženého vlivu státu v zahraničněpolitické oblasti byla v devadesátých letech ve Švýcarsku akcentována několika událostmi. Praktické možnosti švýcarské zahraniční politiky byly vážně konfrontovány s realitou nového uspořádání světové politiky v souvislosti s událostmi kolem skandálu týkajícího se vkladů židovských obětí druhé světové války ve švýcarských bankách. Švýcarsko nebylo schopno adekvátně reagovat na soustředěný tlak především ze strany svého tradičního spojence USA a do značné míry bylo také překvapeno tím, jakým způsobem byly schopny ovlivňovat situaci nevládní organizace zastupující židovské oběti.¹⁷² Zjištění jakými možnostmi stát velikosti a strategického významu Švýcarska v současné světové politice disponuje nebylo pro Švýcarsko příliš povzbudivé. Švýcarsko zůstalo ve svém boji zcela osamoceno a naplno tak pocítilo následky své izolace.

Nejenom z tohoto důvodů je dle výše uvedené zahraničněpolitické zprávy dlouhodobým cílem Švýcarska přistoupení k EU. Pouze zapojení se do širšího politického rámce může dle názoru větší části politické reprezentace zajistit plné hájení švýcarských zájmů v Evropě a světě a umožní plnoprávné spolurozhodování o věcech, které se švýcarských zájmů bytostně dotýkají. Uskutečnění tohoto cíle je ovšem v současné době nereálné, neboť většina švýcarských voličů nadále zaujímá k těmto snahám spíše negativní stanovisko.¹⁷³

Nízká podpora tomuto kroku byla demonstrována i v rámci lidového hlasování o iniciativě „Ja zu Europa“ v roce 2001. Ta požadovala okamžité zahájení vyjednávání s Bruselem o přistoupení k EU. Proti iniciativě se vyslovila jak vláda, tak většina politických stran a hnutí (nikoliv CVP a SPS), tudíž samotné referendum skončilo neúspěchem, neboť pro

¹⁷¹ Aussenpolitischer Bericht 2000, str. 3.

¹⁷² Ferner, M.: Aussenpolitik – Die Schweiz in der Welt von heute und morgen, str. 152.

se vyslovilo pouze 23,1% hlasujících při účasti 55,3%. Zajímavostí je, že z analýzy provedené v rámci hlasování vyšlo najevo, že pouze přibližně jedna třetina z těch, kteří hlasovali proti iniciativě si myslelo, že by Švýcarsko nikdy nemělo vstoupit do jednání o svém přistoupení.¹⁷⁴

Zároveň je třeba stále mít na paměti, že v Bruselu je stále ještě deponována oficiální žádost Švýcarska o přistoupení do EU z roku 1992. Stažení této přihlášky je požadováno mnoha uskupeními, švýcarská vláda ovšem ve svém komuniké z března 2006 toto stažení odmítla s odůvodněním, že přistoupení k EU zůstává nadále dlouhodobější opcí. Samotná žádost se v roce 1997 stala předmětem referenda, při kterém Lega dei Ticinesi spolu s SD žádala její stažení. Cílem referenda dále bylo zavázat vládu, aby při případném zahájení nových jednání s EU byla tato skutečnost nejdříve schválena voliči v referendu. Proti návrhu se postavily všechny vládní strany¹⁷⁵ a v rámci referenda pro něj hlasovalo pouze 26% voličů.

K evropské politice se švýcarská vláda vyjádřila i ve svém stanovisku k evropské politice z 26. října 2005. V něm definovala tři hlavní principy své politiky. Vztahy s EU jsou rozvíjeny na základě vlastních zájmů, a to jak materiálních, tak ideových. Při rozvoji těchto vztahů musí být zachovány základní principy státu, tj. nezávislost, suverenita a institucionální uspořádání. Znovu bylo zdůrazněno, že žádost o přistoupení nebude stažena a přistoupení zůstává nadále dlouhodobou opcí.

Je samozřejmé, že z hlediska budoucího přistoupení bude pro samotné Švýcarsko rozhodujícím bodem otázka, jakou podobu bude EU mít v tomto časovém období, tj. do jaké míry bude nakonec EU centralizovaným, či naopak decentralizovaným útvarem. Logickým se jeví předpoklad, že pouze decentralizovaný model budoucí Unie bude pro Švýcarsko dostatečně atraktivní, neboť pouze tato podoba tohoto útvaru bude nadále umožňovat jejich aktivní účast na běžném politickém životě Švýcarska, potažmo celé EU. Stát s tak bohatou federativní

¹⁷³ Dlouhodobá podpora vstupu do EU se pohybuje cca na 25%.

¹⁷⁴ Hirter, H., Linder, W.: VOX - Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 4. März 2001.

tradicí jako je Švýcarsko, by se jen těžko smiřoval s koexistencí v supranacionálním soustátí, kde by byla většina pravomocí přenesena na bruselské centrum.

Proto také byly ve Švýcarsku s velkou pozorností sledovány diskuse v rámci přípravy evropské ústavy a její budoucí podoba bude mít značný vliv na politické nálady obyvatelstva v případě konání referenda o budoucím vstupu. Ne nadarmo připodobnila švýcarská ministryně zahraničí současnou situaci v EU ke stavu, který vládl v době konstitování švýcarské federace. K této analogii svádí především skutečnost v podobě existence 25 malých i velkých unijních států. Ty srovnala s 26 malými a velkými kantony, které musely taktéž najít určitý princip, jenž by na jedné straně zachoval právo na existenci jednotlivých států (kantonů), aniž by zároveň na druhé straně ohrozil fungování státu jako celku.¹⁷⁶

Co se týká hodnotového zaměření voličů, dá se říci, že dělící čára mezi příznivci intenzivnějších vztahů s EU a odpůrci tohoto přiblížení se pohybuje v rámci rozdělení na příznivce modernizace Švýcarska a naopak zastánce tradičního obrazu Švýcarska.¹⁷⁷ Rozdíly spočívají především v náhledu na modernizaci Švýcarska, jeho otevřenost vůči světu, integraci cizinců či na kooperaci v oblasti bezpečnosti. Jak již bylo uvedeno výše, tradiční obraz Švýcarska je v očích voličů silně zakořeněn, což platí zejména pro zahraničně politické otázky. Tato skutečnost musí politiky logicky vést k obezřetnosti v otázkách evropské integrace.

Z hlediska územního rozdělení dochází do jisté míry ke smazávání rozdílů mezi francouzsky mluvící částí Švýcarska, která je tradičně otevřenější, a částí německy mluvící. Především u té je znát posun směrem k větší otevřenosti v evropských otázkách, zvláště v západní části a velkých městech. Naopak v případě venkovského obyvatelstva ve francouzské části lze v porovnání s hlasováním o EHP pozorovat úbytek příznivců intenzivnějších vztahů

¹⁷⁵ V případě SVP došlo k značnému posunu, neboť dnes již požaduje stažení žádosti také.

¹⁷⁶ Spolkový rada Micheline – Calmy Rey, Churchillovo sympozium, Curych 25. 9. 2003

¹⁷⁷ Longchamp, C. a kol.: *Europäischer Pragmatismus aus dem Bahnhofbuffet Olten*, str. 6.

s EU.¹⁷⁸ V případě italsky mluvícího obyvatelstva zůstává postoj k větší otevřenosti stále poměrně rezervovaný a iniciativy spojené s EU se netěší příliš velké podpoře. Rostoucí rozdíl lze naopak zaznamenat mezi venkovem a městskými aglomeracemi, přičemž není asi překvapením, že venkov zůstává zastáncem tradičních hodnot. Celkově všechna tři všelidová hlasování o evropských otázkách ukázala, že daná problematika vzbuzuje ve společnosti značné emoce. Dokladem toho byla i nadprůměrná účast voličů v případě všech hlasování.¹⁷⁹

Z hlediska hlavních politických stran podporují otevřeně budoucí přistoupení k EU SPS¹⁸⁰ a CVP, naopak jasně proti přistoupení se staví SVP,¹⁸¹ která tradičně nejvíce hájí zachování tradičního obrazu země. V důsledku přistoupení by dle jejího názoru došlo ke vzniku hospodářských problémů a k prudkému nárůstu nezaměstnanosti. V případě FDP se dá říci, že strana je svému postoji k přistoupení do jisté míry rozpolcená, ale znatelný je posun spíše k podpoře přistoupení.¹⁸² Tato podpora je zatím ale pouze jakousi vizí a není to v žádném případě bod, na kterém by se strany profilovaly. Z tohoto důvodu ani projednávání obou balíků smluv žádným způsobem nevyvolalo hlubší debatu o dalším směřování švýcarské politiky a otázky samotného přistoupení se téměř nedotkla. Vzhledem k postoji voličů se proto nedá ani očekávat, že by otázka vstupu začala v nejbližší budoucnosti hrát významnější roli.

Přistoupení k EU není na rozdíl od bilaterálních smluv podporováno ani hospodářskými kruhy. Zastřešující podnikatelská organizace Economiesuisse se ve svém oficiálním stanovisku postavila proti tomuto kroku a požadovala stažení žádosti o vstup do EU, neboť by se dle jejího názoru jednalo o značně problematický krok se spíše negativními dopady na švýcarské hospodářství. Naopak vládě doporučila pokračovat v nastoleném režimu

¹⁷⁸ Engeli, I., Tresch A.: VOX – Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 5. Juni 2005.

¹⁷⁹ Oberer, T.: Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz – EU, str. 73.

¹⁸⁰ Ta na svém sjezdu v březnu 2006 vyzvala švýcarskou vládu k budoucímu zahájení rozhovorů o přistoupení Švýcarska k EU. Těmto jednáním by dle názorů delegátů měla předcházet široká debata o dalším směřování evropské politiky Švýcarska.

postupného uzavírání bilaterálních smluv, s možností případného uzavření rámcové smlouvy s EU.¹⁸³

V případě potencionálního přistoupení Švýcarska k EU by bylo nutné vyřešit čtyři klíčové otázky. V první řadě by muselo Švýcarsko bezpodmínečně přejmout veškeré komunitární právo, což by u některých právních norem mohl být problém.¹⁸⁴ Dále by musela být vyřešena míra zastoupení Švýcarska v jednotlivých unijních orgánech a výše jeho příspěvku do společné unijní pokladny. V neposlední řadě by se muselo Švýcarsko vyjádřit ke své účasti na společné evropské měně. Každý z těchto bodů má potenciál stát se rozbuškou k odmítnutí přistoupení do EU, a proto by jejich projednání v rámci švýcarské společnosti nutně zabralo delší časové období. Vzhledem k politické realitě by muselo Švýcarsko v případě přistoupení získat celou řadu přechodných či trvalých výjimek.

Z výše uvedeného jasně vyplývá, že otázka případného přistoupení se dotýká základních atributů švýcarské státnosti. Již v případě hlasování o přistoupení k EHP byly vedle finančních otázek diskutovány takové otázky jako např. neutralita a suverenita, zachování lidských práv a přímé demokracie či federalismus.¹⁸⁵ Ve švýcarských voličích zůstává hluboce zakořeněný pocit, že právě tyto hodnoty by případným přistoupením byly dotčeny. Pro Švýcarsko je jejich zachování o to důležitější, že se jedná o stát, který je sjednocen právě těmito myšlenkami, nikoliv tedy pocitem národní sounáležitosti. Omezení některého z těchto atributů by do jisté míry vedlo ke ztrátě identity Švýcarů jakožto politického národa.¹⁸⁶

Z tohoto pohledu se spíše než výhledové přistoupení k EU mnohem realističtěji jeví pokračování jednání o bilaterálních smlouvách, resp. případné uzavření rámcové smlouvy

¹⁸¹ Tyto své postoje strana formulovala ve svém pozičním listě k evropské integraci z 3. prosince 2005 (13 Jahre nach dem EWR: Chance Schweiz: Stärke durch Unabhängigkeit).

¹⁸² Oberer, T.: Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz – EU, str. 62.

¹⁸³ Tisková zpráva, březen 2006.

¹⁸⁴ Problematické by například mohlo být zvýšení základní sazby daně z přidané hodnoty, která dnes ve Švýcarsku činí pouhých 7,6%, přičemž minimální sazba v EU je 15%.

s EU.¹⁸⁷ Pokračování jednání o dalších smlouvách však není věcí nejbližších měsíců a nejspíše ani let. EU totiž zatím neukazuje přílišnou ochotu otevírat jednání v dalších oblastech a ani tlak ze strany Švýcarska není nijak silný. To svědčí o skutečnosti, že nejpálčivější problémy byly dle všeho vyřešeny již v rámci prvních dvou etap.¹⁸⁸ Švýcarská vláda má v plánu předložit v průběhu roku 2006 zprávu, ve které by byly analyzovány možnosti dalšího rozvoje vztahů s EU a jejich dopady na Švýcarsko. Dá se očekávat, že se tato zpráva stane předmětem mnoha diskuzí, a to i uvnitř vlády.¹⁸⁹ Již dnes je jasné, že kromě pokračování bilaterálních jednání je dalším možným směrem zapojení se do EHP nebo samotné přistoupení.

¹⁸⁵ VOX – Analysen der eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen – č. 47

¹⁸⁶ Linder, W.: Europäisierung der Schweiz, Verschweizerung der EU?, str. 6

¹⁸⁷ Uzavření této smlouvy je zatím předmětem diskuzí, jejím účelem by mělo být zjednodušení fungování bilaterálních smluv. Dále by měla vytvořit institucionální rámec pro další rozhovory s EU.

¹⁸⁸ Uvažovanými tématy jsou volný pohyb služeb (tzv. leftover z druhé etapy), dále pak například liberalizace a spolupráce v oblasti energetiky, začlenění do satelitního navigačního systému Galileo či oblast zdravotnictví.

¹⁸⁹ V tomto případě bude dozajista vyvolána především SVP, která z hlediska priorit volí značně rozdílnou cestu než ostatní vládní strany.

Závěr

Ukazuje se, že vztahy mezi Švýcarskem a EU jsou i přes veškeré dosažené výsledky v posledních letech nadále více než komplikovanou záležitostí. Tento vztah vyvolává mnoho otázek, na které se často jen velmi těžko hledají odpovědi. Otázkou největší nadále zůstává perspektiva přistoupení Švýcarska do EU. V tomto případě musím dát za pravdu spíše euroskeptikům z SVP, kteří ve sjednaných bilaterálních smlouvách vidí jakousi pojistku před případným přistoupením. I já si myslím, že díky bilaterálním smlouvám se oběma stranám podařilo upravit nejpálčivější problémy vzájemných vztahů a Švýcarsko tím pádem již není vnějšími okolnostmi příliš nuceno k dalšímu přibližování.

Z hlediska ekonomického se bilaterálními smlouvami podařilo nastavit takové podmínky, že se již fungování trhu mezi oběma státy začíná přibližovat podmínkám vnitřního trhu. Nadále sice zůstávají otevřená některé témata, viz například volný pohyb služeb, ale ta již nebrání hladkému fungování obchodní výměny. Naopak se v rámci druhé etapy podařilo rozšířit dosah smluv nad pouhý ekonomický rámeček, což představuje novou kvalitu vztahů, o které se před pár lety vůbec neuvažovalo. Současná stagnace dalšího rozvoje vzájemných vztahů ukazuje na skutečnost, že případná třetí etapa již nebude tvořena nějak rozsáhlým počtem smluv a ani že se v nejbližší době nedá očekávat zahájení negociací, neboť ani jedna ze stran nevyvíjí přílišný tlak.

Z hlediska dalšího rozvoje vztahů hrají zcela zásadní roli nálady švýcarských voličů. Politici velmi dobře vědí, že tyto nálady se mění jen velmi pomalu, ale že je na druhou stranu změnit lze.¹⁹⁰ V případě otázky přistoupení hraje klíčovou roli další vývoj EU. V jejím případě by muselo dojít k odklonu k větší decentralizovanosti, neboť pro švýcarské voliče by byla jen těžko stravitelná myšlenka prohlubující se integrace. Musela by se také zvýšit motivace pro přistoupení, a to jak z politického, tak z ekonomického či kulturního hlediska.

Z pohledu ekonomického a kulturního se nedá očekávat přílišná změna. Kulturní izolace Švýcarsku doajista zatím nehrozí, a z hlediska ekonomického se EU rozhodně v žádného dynamického tygra nemění, naopak její růst je podobně klopýtavý jako v případě Švýcarska. Politické hledisko by proto mohlo být tím rozhodujícím faktorem v myslech voličů, ale to pouze tehdy, pokud by Švýcarsko znovu bylo vystaveno negativním důsledkům svého relativně izolovaného postavení v globalizovaném světě. Je proto otázkou, kolik takovýchto nástrah na Švýcarsko ve světě čeká a zda budou natolik závažné, aby myslí voličů „pohnuly“.

U švýcarských voličů určitě nemají naplno vyhráno ani bilaterální smlouvy. Musíme si uvědomit, že v případě dalšího rozšíření EU se bude znovu hlasovat o novém dodatku ke smlouvě o volném pohybu osob. V roce 2009 se může stát předmětem fakultativního referenda potvrzení samotné smlouvy o volném pohybu osob. V případě nějakých nečekaných ekonomických problémů či sociálních otřesů v rámci Švýcarska se dá očekávat, že právě tato smlouva by se mohla stát předmětem mnoha vášnivých diskuzí. Její případné zamítnutí by dle již známé gilotinové klauzule znamenalo zamítnutí celého prvního balíku smluv a tím pádem i zbourání této poměrně křehké konstrukce.

Jak je již z výše uvedeného patrné, odpověď na otázku, zda bilaterální smlouvy představují faktickou integraci Švýcarska do EU, není vůbec jednoznačná. Obecně se dá říci, že přiblížení mezi oběma stranami se skutečně odehrává. Švýcarsko přejímá, ať již na základě smluv či dobrovolně, velké množství komunitárních předpisů, spolupracuje v oblasti vědy, vzdělávání či kultury. Na druhou stranu existuje nadále silná diskrepance mezi názory politiků a voličů na další směřování integrace. Politikům se zatím příliš nedaří voliče o dalších integračních krocích přesvědčit a ani některé procesy uvnitř EU tomuto uskupení na atraktivitě nepřidají. V očích voličů proto stále převažují negativa nad klady a netýká se to

¹⁹⁰ Viz referendum o vstupu do OSN, kde ovšem značnou roli hrály změny po roce 1989.

pouze ekonomické oblasti. Z tohoto důvodu je nadále podpora přistoupení téměř až kriticky nízká a v nejbližší době nevidím příliš perspektivu, že by se v dané věci mělo cokoliv měnit. Proto si myslím, že schůdná je zatím pouze a jenom cesta „malých kroků vpřed“, na cokoliv radikálnějšího nejsou voliči v střednědobém horizontu připraveni.

Přílohy

Tabulka č. 1 (pramen *Economiesuisse*)

Zahraniční obchod Švýcarska dle oblastí

Dovoz

V milionech franků

	1970	1980	1990	1995	1999	2000	2001	2004
Celkem	27874	60859	96611	94483	120057	139402	141889	132423
Průmyslové země	-	-	86811	85107	105820	119259	121077	117152
EU	-	-	75'546	75'394	93'409	103'806	108'162	107432
ESVO	-	-	645	335	329	365	365	332
Transformační ekonomiky	-	-	1'550	2'609	5'281	8'623	9'578	6492
Rozvojové státy	-	-	4'221	3'028	4'500	5'590	5'766	4582
Prahové státy	-	-	4'029	3'739	4'456	5'930	5'468	4197

Vývoz

V milionech franků

	1970	1980	1990	1995	1999	2000	2001	2004
Celkem	22'140	49'608	88'257	96'236	120'725	136'015	138'492	141735
Průmyslové země	-	-	69'827	74'351	95'971	106'233	107'395	107893
EU	-	-	56'601	59'980	73'796	80'034	83'102	84369
ESVO	-	-	491	512	526	0'554	0'637	555
Transformační ekonomiky	-	-	3'244	3'667	5'066	6'186	7'204	10074
Rozvojové státy	-	-	7'127	7'190	8'056	9'131	9'735	9689
Prahové státy	-	-	8'059	11'028	11'632	14'466	14'157	14079

Tabulka č. 2 (pramen *Economiesuisse*)

Zahraniční obchod Švýcarska dle komodit

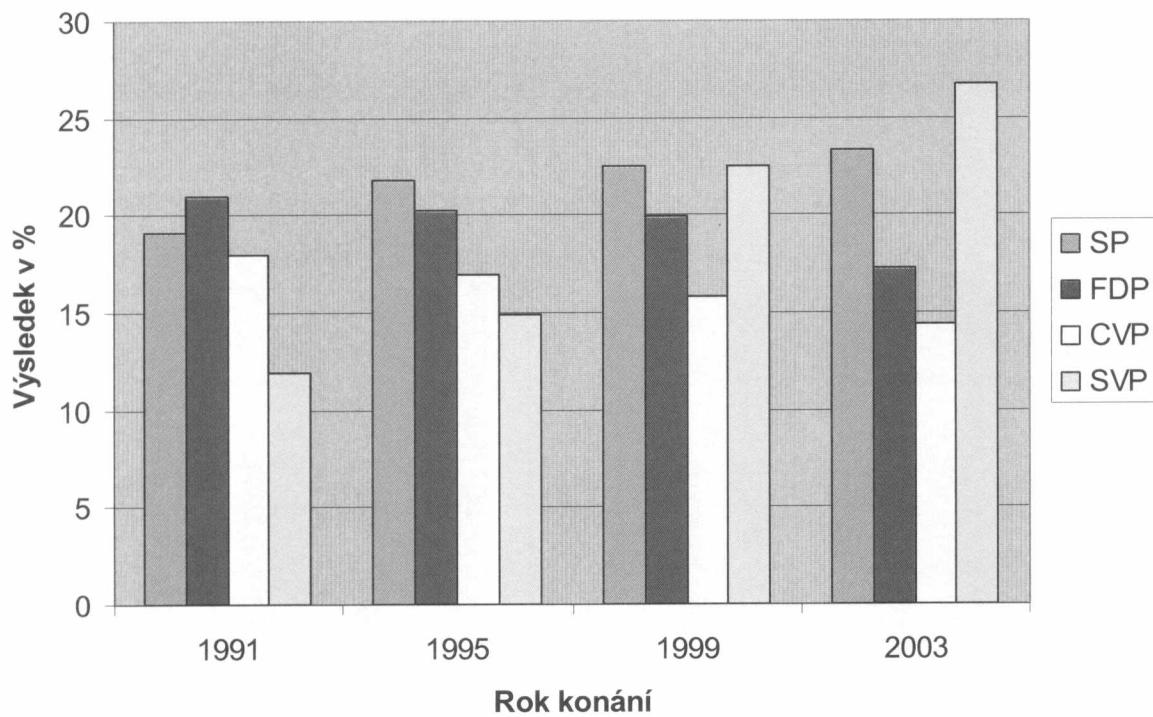
Dovoz

V milionech franků	1970	1980	1990	1995	2000	2003	2004
Zemědělství, lesnictví, rybníkářství	4'334	6'067	8'095	8'070	9'925	10'287	10'435
Nosiče energie, pomocné látky	1'456	6'496	4'312	2'656	6'290	5'549	6'478
Textil, oblečení, boty	2'851	5'510	8'806	7'918	8'905	8'538	8'619
Papír, papírové zboží	989	1'879	3'818	4'175	5'025	4'736	4'888
Kůže, kaučuk, umělé hmoty	983	1'911	3'476	3'638	4'346	4'436	4'816
Chemikálie	2'827	6'281	10'624	12'982	21'899	27'299	29'467
Nerosty, zemina	573	1'172	2'143	2'012	2'315	2'302	2'507
Kovy	4'186	5'766	9'025	8'912	10'735	9'704	11'493
Strojírenská zařízení	4'768	9'195	19'794	20'474	31'583	25'601	27'318
Vozidla	2'629	5'085	10'230	10'600	14'903	13'348	13'567
Přesná mechanika, hodiny, bižuterie			11'164	5'597	8'031	7'499	8'174
Ostatní	2'277	11'498	5'125	3'741	4'660	4'481	4'663

Vývoz

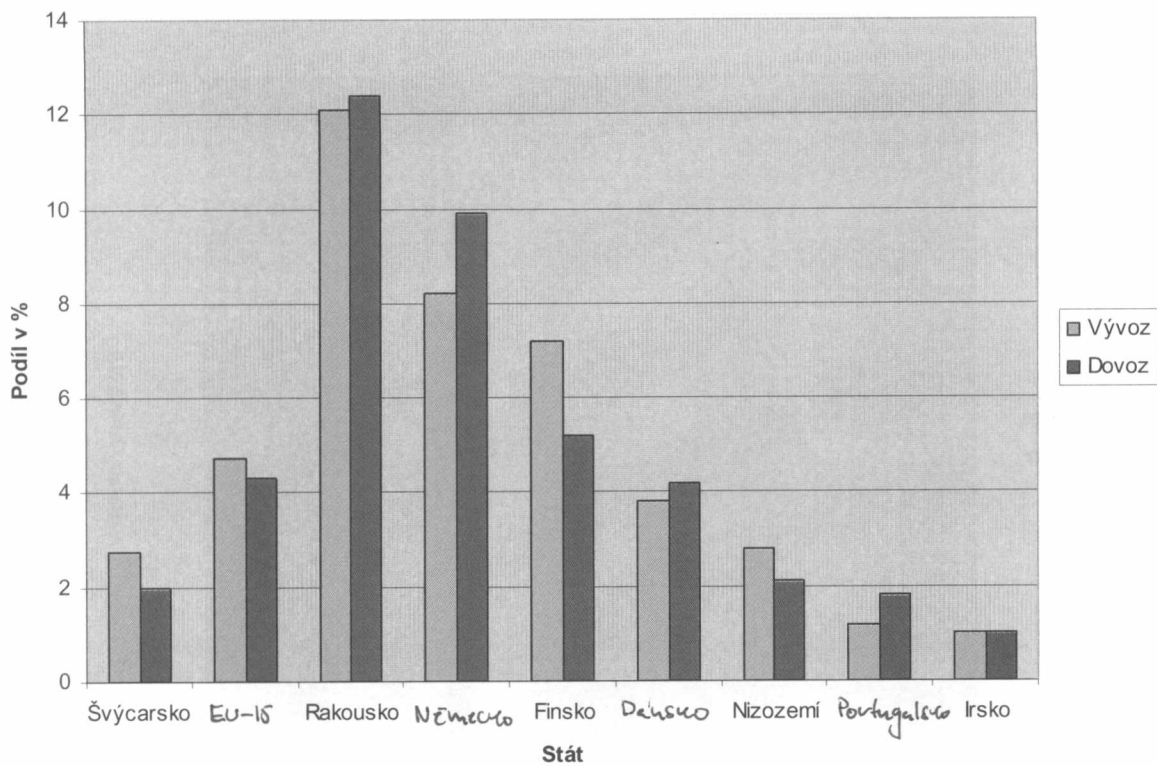
V milionech franků	1970	1980	1990	1995	2000	2'003	2'004
Zemědělství, lesnictví, rybníkářství	1'536	1'829	2'298	3'535	4'428	4'341	4'781
Nosiče energie, pomocné látky	41	40	56	88	475	393	424
Textil, oblečení, boty	2'112	3'208	4'984	3'953	3'891	3'814	3'856
Papír, papírové zboží	420	943	2'149	2'527	3'495	3'274	3'333
Kůže, kaučuk, umělé hmoty	364	895	2'220	2'868	3'698	3'784	4'018
Chemikálie	4'629	8'800	18'424	23'586	35'892	45'029	49'445
Nerosty, zemina	130	255	604	734	909	802	856
Kovy	1'572	3'791	7'537	8'346	10'892	9'919	11'066
Strojírenská zařízení	6'741	13'482	25'527	27'396	37'137	30'832	33'479
Vozidla	162	646	1'485	1'936	3'054	4'099	4'376
Přesná mechanika, hodiny, bižuterie	3'984	8'941	18'471	14'945	20'516	22'638	24'195
Ostatní	449	1'196	3'802	1'642	2'163	1'732	1'904

Výsledky parlamentních voleb po roce 1989

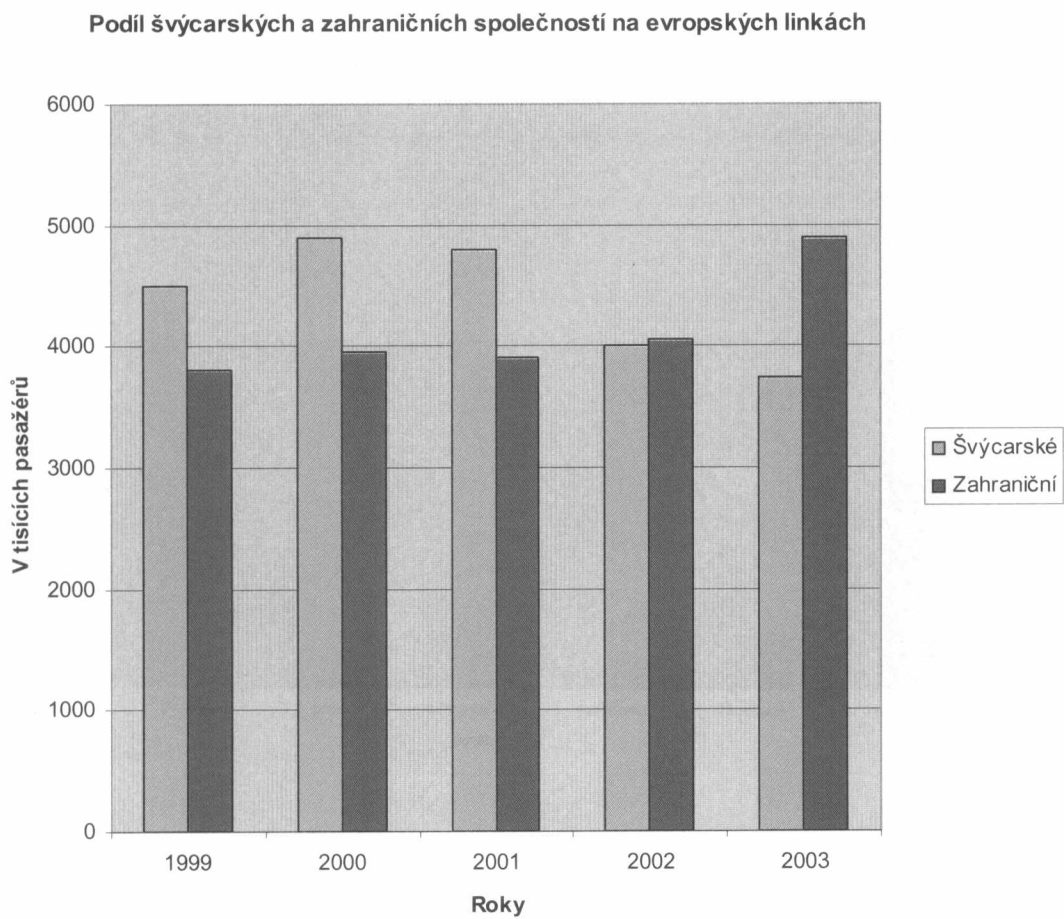


Tabulka č. 4 (pramen Europabrevier)

Podíl nových členských zemí na zahraničním obchodu (2002)

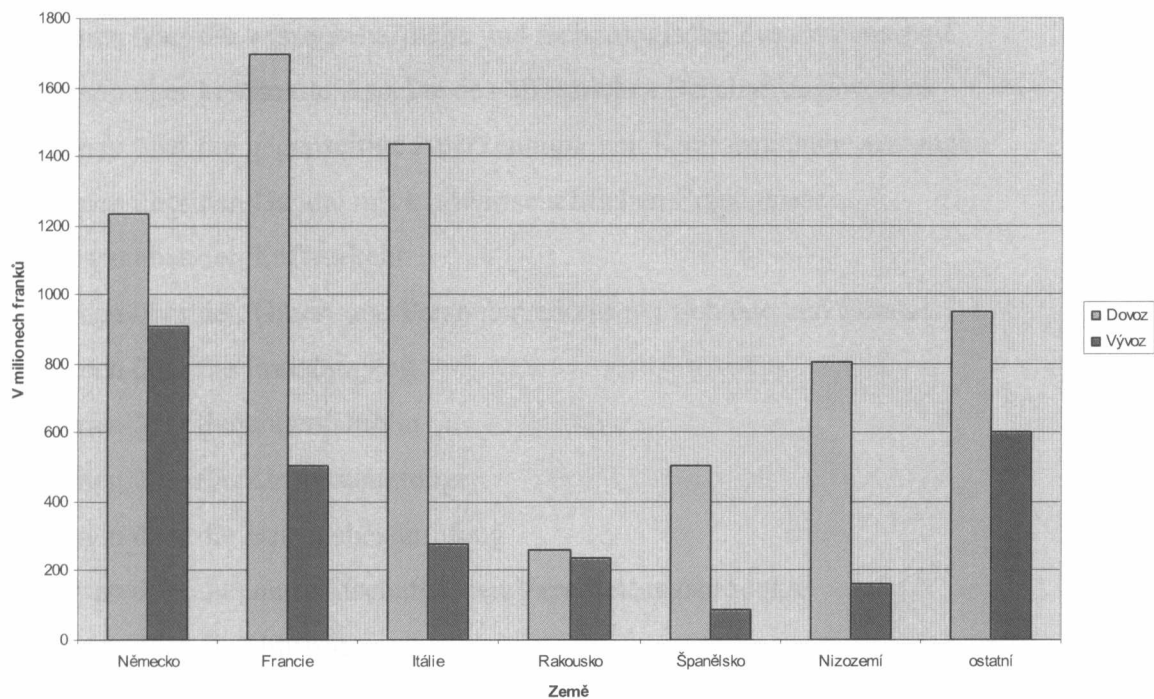


Tabulka č. 5 (pramen Bundesamt für Statistik)

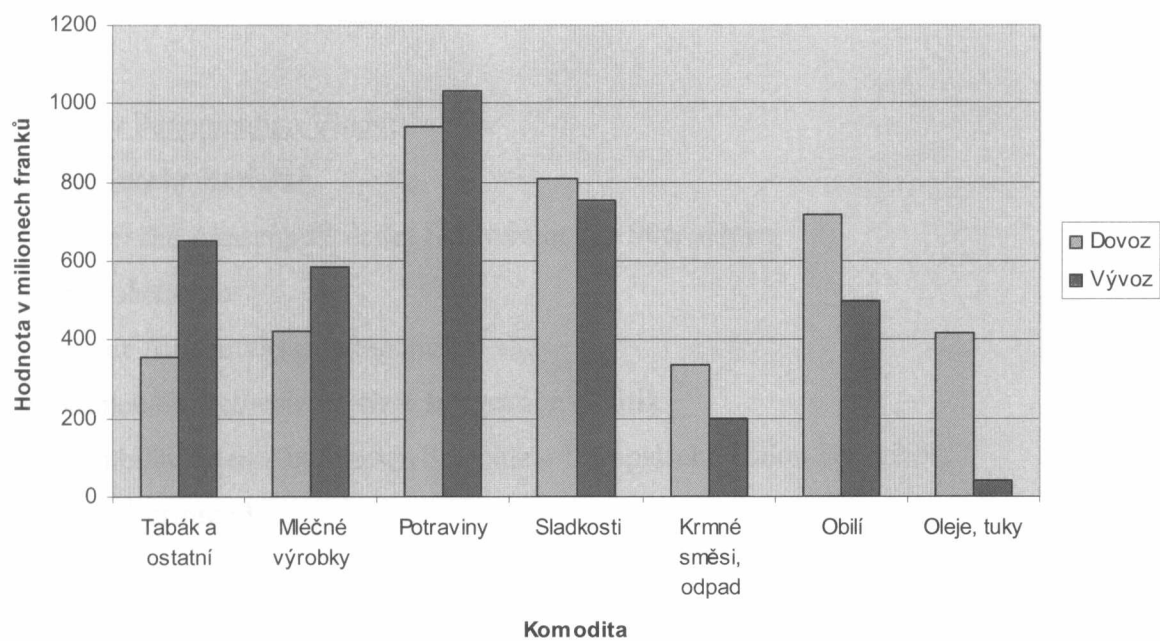


Tabulka č. 6 (pramen www.evd.admin.ch)

Zahraniční obchod se zemědělskými výrobky - země EU (2004)



Dovoz zemědělských a potravinářských výrobků (2004)



Prameny a literatura

Primární prameny:

Smlouvy:

Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit
Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens
Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen
Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen
Abkommen über den Luftverkehr
Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse
Abkommen über die Freizügigkeit
Abkommen über Schengen/Dublin
Abkommen über die Zinsbesteuerung
Abkommen über die Betrugsbekämpfung
Abkommen über die landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte
Abkommen über die Umwelt
Abkommen über die Statistik
Abkommen über die Bildung, Berufsbildung und Jugend
Abkommen über die Ruhegehälter
Abkommen über die Teilnahme an MEDIA - Programmen
Freihandelsabkommen Schweiz - EG

Dokumenty Parlamentu a Vlády:

Aussenpolitische Berichte
Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren
Integrationsberichte
Berichte zur Aussenwirtschaftspolitik
Die Optionen der schweizerischen Integrationspolitik
Die sieben bilateralen Abkommen Schweiz – Europäische Union von 1999
Bilateralen Verträge I
Bilateralen Verträge II
Statistische Jahrbücher

Pomocné prameny:

Literatura

- Delgrande, M., Linder, W.: VOX - Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 8. Juni 1997 (gfs.bern, Bern 1997)
- Engeli, I., Tresch A.: VOX – Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 5. Juni 2005 (gfs.bern, Bern 2005)
- Ferner, M.: Aussenpolitik – Die Schweiz in der Welt von heute und morgen (Sauerlander, Bern 1998)
- Gabriel, J. M.: Das politische System der Schweiz (Haupt, Bern 1997)
- Hirter, H., Linder, W.: VOX - Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 3. März 2002 (gfs.bern, Bern 2002)
- Hirter, H., Linder, W.: VOX - Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 4. März 2001 (gfs.bern, Bern 2001)
- Hirter, H., Linder, W.: VOX - Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 21. Mai 2000 (gfs.bern, Bern 2000)
- Hvistendahl, P. A.: This is EFTA (Micrographex, Brussels 2005)
- Jaag, Tobias: Europarecht (Universität Zürich 2002)
- Kolektiv autorů: Europabrevier III: Schweiz – EU – Leitfaden zu den bilateralen Abkommen II (Zürich 2005)
- Kolektiv autorů: Schweiz – Europabrevier: Schweiz Plus 10 – EU – Erweiterung – Chancen und Herausforderungen für die Schweiz (Zürich 2005)
- Kolektiv autorů: Zürcher Europabrevier: Schweiz Plus 7 – Was die sieben bilateralen Abkommen bringen (Zürich 2000)
- Kopp, L., Milic, T.: VOX - Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 25. September 2005 (gfs.bern, Bern 2005)
- Kriesi, H. A kol.: VOX - Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 6. Dezember 1992 (gfs.bern, Bern 1993)
- Linder, W.: Europäisierung der Schweiz, Verschweizerung der EU? (UVK Konstanz 2000)
- Linder, W.: Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven (Haupt, Bern 1999)

Longchamp, C. a kol.: Au setzte den Massstab – Erstanalyse der Volksabstimmung über die erweiterte Personenfreizügigkeit mit der EU vom 25.9.2005 (gfs.bern, Bern 2005)

Longchamp, C. a kol.: Europäischer Pragmatismus aus dem Bahnhofbuffet Olten – Erstanalyse der Abstimmungen vom 5.6.2005 (gfs.bern, Bern 2005)

Právnická fakulta UK Praha: Smysl neutrality v dnešní Evropě – příklad Rakousko, Sborník z konference (Ediční středisko PF UK, Praha 1998)

Reinhardt, U. C.: Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU (Glaube und Wirtschaft, Bern 2000)

Thürer, D., Weber, R. H., Zach, R.: Bilaterale Verträge Schweiz – EG (Schulthess, Zürich 2002)

Tschäni, Hans: Das neue Profil der Schweiz – Konstanz und Wandel einer alten Demokratie (Werd Verlag, Zürich 1990)

Weber, R.: Europäisches Wirtschaftsrecht (Universität Zürich, Zürich 2001)

Webové stránky:

www.admin.ch

www.eda.admin.ch

www.evd.admin.ch

www.europa.admin.ch

www.bas.admin.ch

www.swisspolitics.org

www.europa.eu.int

www.euroskop.cz

www.economiesuisse.ch

www.polittrends.ch

www.nzz.ch

www.baz.ch

www.zeitfragen.ch

Tištěná média:

Neue Zürcher Zeitung

Tages - Anzeiger

Suisseurope

Volkswirtschaft

Resume

The relationship between the European Union and Switzerland constitutes one of the most interesting phenomenons in Europe. Both entities have closely cooperated e.g. in the field of economy, culture or education but there have been just few formal agreements which would regulate this cooperation till the recent time. Bilateral agreements I and II between the EU and Switzerland, which were negotiated at the turn of the century, therefore represent a “small revolution” for both contracting parties and a new quality in their relationship. They regulate the most important common fields of interest, mainly at the area of mutual trade.

But the main question remains: do these negotiations and agreements create a solid basis for a further integration of Switzerland into the EU or do they contrariwise constitute a status quo which will not be changed for a longer period of time? The search for this answer is not an easy one. The EU would be surely interested in an accession of Switzerland but it is quite obvious that there is not so much enthusiasm on the Swiss side. The skepticism towards a deeper integration into the EU is spread mainly among electors and it has been proved in several plebiscites on this theme.

The accession is backed approximately by 30 percent of voters and there is no canton with a majority of supporters among its population. This attitude lies in a strong contrast with an attitude of major political parties which with exception of SVP support the future accession. The main reason for a non – participation at the EU is a strongly conservative character of Swiss population. The accession is associated with a necessity of changes of traditional values like direct democracy, neutrality and federalism. People are also afraid of a lost of sovereignty together with an economical and social decline.

The above mentioned facts clearly show that bilateral agreements can not be considered as being a part of a continual path towards the accession to the EU. In the contrary,

they represent a maximum of reachable in today's Swiss political situation. A sudden change in electoral views is not realistic, so this type of cooperation creates the *modus vivendi* for the next future. A possible shift in the preferences depends mainly on a development both in Switzerland and the EU but a Swiss membership in the EU still sounds a bit like science - fiction.

Projekt diplomové práce

Švýcarsko – Evropská unie: faktická integrace?

Marek Jahůdka – Politologie, mezinárodní vztahy (5. ročník)

Jako téma své diplomové práce jsem si vybral problematiku vztahů mezi Evropskou unií a Švýcarskem, a to především z ekonomické a právní perspektivy. Tato otázka se v dnešní době, a to nejen na území našeho státu, ocitla (či se stále nachází) na „vedlejší koleji“. Z tohoto důvodu je také dosti obtížné dobrat se vůbec nějaké literatury, která by se tohoto tématu týkala. V našich podmínkách je tento fakt celkem pochopitelný.

Samotná Česká republika se nachází v konečné fázi přístupového procesu k Evropské unii a toto téma se nám tím pádem v dnešní době jeví jako značně okrajové. Logickým důsledkem je pak neexistence jakékoli českojazyčné publikace či vědeckého pojednání, které by tuto otázku zpracovávaly. Výše zmíněné vakuum týkající se odborné literatury v češtině se u nás projevuje i naprostým nedostatkem literatury cizojazyčné, která by přímo o tomto tématu pojednávala. Většina literatury je tak švýcarské provenience a u nás se téměř nevyskytuje.

Vztahy mezi Švýcarskem a Evropskou unií mají za sebou dlouhou historii, přičemž jejich intenzita má, i přes určité turbulence, stoupající tendenci. To je samozřejmě dáno především polohou Švýcarska v srdci západní Evropy, kdy většina z jeho sousedů tvořila již zakládající členy Evropské unie. Je tak jasné, že hospodářské vztahy s členskými státy existovaly již před vznikem EU a zájmem Švýcarska pak bylo tyto vztahy nejen udržet, ale dále rozvíjet. EU je i dnes s přehledem jeho nejdůležitějším obchodním partnerem, což samozřejmě nemůže zůstat bez vlivu na politickou a především právní realitu Švýcarska.

Samotné Švýcarsko je zakládajícím členem Evropského sdružení volného obchodu, které bylo, jak známo, pouze nástrojem k vytvoření zóny volného obchodu, aniž by nějakým zásadnějším způsobem omezovalo suverenitu

členských států prostřednictvím vytváření nadnárodních struktur, jako tomu bylo v případě EHS. To bylo a je také hlavním důvodem, proč je pro většinu švýcarského obyvatelstva nadále nepřijatelné, aby se zapojili do evropských struktur. Naposledy se toto negativního stanoviska odrazilo ve výsledku hlasování o lidové iniciativě „Ano Evropě“ ze dne 4. 3. 2001, kdy byla výrazně zamítnuta. Cílem této iniciativy bylo bezodkladné zahájení přístupových jednání s EU. Tuto iniciativu ovšem zavrhl i Spolková rada s odůvodněním, že zatím nejsou dány podmínky pro zahájení těchto jednání.

Z výše uvedeného by se tedy mohlo zdát, že bilaterální politická jednání mezi EU a Švýcarskem tím pádem jsou spíše výjimečné a jediné, co vzkvétá, jsou hospodářské vztahy. Opak je ovšem pravdou. Dá se říci, že důsledkem prudce se rozvíjejících se hospodářských kontaktů mezi Švýcarskem a EU jsou stále intenzivnější kontakty i v politické a právní rovině. Samotné Švýcarsko podalo již na počátku šedesátých let žádost o zahájení přístupových jednání, která ztroskotala na chladném postoji Francie.

Prvním reálným odrazem těchto vztahů bylo podepsání smlouvy o zóně volného obchodu s průmyslovými výrobky v roce 1972. Spolu s vytvořením vnitřního trhu EU byl pak se státy ESVO sjednán balík smluv zakládajících Evropský hospodářský prostor, na jejichž uzavření se Švýcarsko významným způsobem podílelo. Vzhledem k významu těchto smluv podléhaly tyto ve Švýcarsku schválení formou referenda, jehož negativní výsledek byl do jisté míry ranou jak představitelům EU, tak i švýcarské politické reprezentaci a vedl k určité retardaci vztahů mezi EU a Švýcarskem.

Vzhledem k odmítnutí smlouvy o Evropském hospodářském společenství se Švýcarsko nepodílí na touto smlouvou vytvořených společných grémiích, kde jsou řešeny jednotlivé problémy. Jeho vztahy s EU se tak odehrávají na čistě bilaterální úrovni, což samozřejmě do značné míry snižuje jeho politickou sílu při těchto jednáních. V roce 1999 tak bylo uzavřeno 7 sektorových smluv, jež vstoupily v účinnost v červnu 2001. Tyto smlouvy se týkají oblastí volného pohybu osob, zemědělství, pozemní a vzdušné dopravy, výzkumu, technických omezení obchodu a veřejných zakázek. V červenci 2001 pak byla zahájena jednání i v dalších oblastech (Bilateral II).

Balík těchto sedmi smluv musel být schválen jako celek, aby nedošlo k dalším licitacím o obsahu těchto smluv a jejich celkové fragmentaci. Tyto smlouvy dnes

tvoří jádro bilaterálních vztahů mezi EU a Švýcarskem, a proto se jim budu věnovat nejvíce. Po právní stránce není však uzavírání těchto bilaterálních smluv jediným způsobem, jak dochází k implementaci práva do švýcarského právního řádu. Dalším způsobem harmonizace právního řádu z vůle samotného Švýcarska, to je tzv. autonomní přejímání (autonomer Nachvollzug). Důvodem je především snadnější přístup zboží na trhy, k čemuž jsou kompatibilní právní předpisy nutnou podmínkou. Tato „neviditelná“ integrace hraje dnes velkou roli a je do určité míry skrytou ranou do zad švýcarské suverenity, neboť Švýcarsko nemá samozřejmě na vznik samotných evropských norem žádný vliv.

Cílem mé práce bude tedy především ukázat, do jaké míry zde existuje souvztažnost mezi rozvíjejícími se hospodářskými kontakty mezi Švýcarskem a EU a stále větší harmonizací švýcarské legislativy. Smyslem bude především ukázat, že myšlenka existence osamocené ostrůvku uvnitř EU je v podstatě nesmyslem a že politická a právní realita EU vstupuje do života obyvatel Švýcarska více, než si uvědomují a asi i více než by odpůrcům integrace bylo libo. Dále bych se věnoval i výhodám a nevýhodám, které Švýcarsku z tohoto postoje plynou a jakým způsobem se tyto odrážejí v podpoře evropské integraci.

Samotnou kapitolou při mé práci bude otázka literatury týkající se tohoto tématu. Jak už jsem napsal výše, její obstarání je v současné době v našich podmínkách téměř nemožné. Literatura, která je přiložena k tomuto projektu, se tohoto tématu dotýká spíše okrajově a nebude tak tvořit hlavní zdroj informací, ze kterého budu čerpat. Těžištěm pramenů bude především obsah výše zmíněných bilaterálních smluv, které tvoří faktický základ vzájemných kontaktů mezi EU a Švýcarskem. Ve zvýšené míře se také budu využívat webových stránek jak evropských, tak švýcarských institucí, které poskytují aktuální informace jak o vzájemných kontaktech, tak o implementaci přijatých smluvních opatření.

Osnova diplomové práce:

1) Úvod:

- uvedení tématu a zdůvodnění motivace pro jeho zpracování, včetně cílů diplomové práce
- rozbor pramenů, na jejichž základě je práce napsána, především pak použité literatury

2) Hlavní část:

- stručný historický popis vztahů mezi EU a Švýcarskem, včetně zapojení Švýcarska do ESVO
- stručný popis jejich hospodářských vztahů
- důvody k zamítnutí smlouvy o EHP

- zahájení vyjednávání o bilaterálních smlouvách, rozbor významu jednotlivých oblastí
- obsah jednotlivých smluv, vyskytnuvší se potíže při jejich sjednávání, přechodná období před jejich plnou účinností
- negociace o 2. etapě bilaterálních smluv, smluvní oblasti

- význam bilaterálních smluv pro vzájemné vztahy a jejich rozvoj
- mechanismus jejich sjednávání, postavení Švýcarska jako slabšího partnera těchto jednání
- mechanismus jejich přijímání
- další formy harmonizace švýcarského právního řádu, především tzv. autonomní přejímání evropské legislativy
- vliv přijatých opatření na hospodářské vztahy

- další vývoj vzájemných vztahů
- perspektiva budoucího přičlenění Švýcarska do EU a možné výhody a nevýhody tohoto přičlenění, postoj obyvatelstva
- přínos Švýcarska pro samotnou EU

3) Závěr:

- zhodnocení dosažených výsledků práce
- porovnání postavení Švýcarska s postavením České republiky při přístupových jednání a při samotných vztazích s EU