

Paulina Depczyńska*

Ewolucja pojęcia neutralności w polityce Konfederacji Szwajcarskiej i Republiki Austrii

Evolving of the Concept of Neutrality in the Policy of the Swiss Confederation and the Republic of Austria

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: Austria, Szwajcaria, neutralność, polityka bezpieczeństwa, polityka zagraniczna

Key words: Austria, Switzerland, neutrality, security policy, foreign policy

Abstrakt: W artykule został omówiony fenomen neutralności w polityce zagranicznej Austrii i Szwajcarii, którego zakres znaczeniowy poszerza się w kontekście zmieniających się uwarunkowań w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. Analizie została poddana definicyjno-teoretyczna konstrukcja neutralności, jej uwarunkowania, funkcje oraz zastosowanie w polityce. Artykuł zamykają konkluzje, potwierdzające, jak istotną rolę wynikającą z głębokiej historii państwa i tożsamości narodu ma neutralność dla Austrii i Szwajcarii w obliczu współczesnych wyzwań ewoluującej rzeczywistości międzynarodowej.

Abstract: The article discusses the phenomenon of neutrality in the foreign policy of Austria and Switzerland, whose scope of meaning is expanding in the context of changing conditions in the international security environment. The definitional and theoretical construction of neutrality, its conditions, functions and application in politics were analyzed. The article ends with conclusions confirming the role neutrality plays for Austria and Switzerland resulting from the deep history of the state and the identity of the nation in the face of contemporary challenges of the evolving international reality.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5803-2035>; doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt, Wydział Humanistyczno-Administracyjny Akademii Piotrkowskiej w Piotrkowie Trybunalskim. E-mail: paulina.depczynska@apt.edu.pl.

Wprowadzenie

W naukach politycznych istnieje wiele definicji pojęcia *neutralność*, którego rozumienie i zakres rozpościerają się między różnorodnymi biegunami: od polityki nieuczestniczenia w konfliktach do aktywnej polityki uczestnictwa w polityce bezpieczeństwa, będącej częścią polityki zagranicznej. Zważywszy na fakt, że państwa neutralne są również aktywnymi uczestnikami organizacji międzynarodowych (Unia Europejska, NATO) należy rozważyć, jak w zmieniających się uwarunkowaniach politycznych, gospodarczych i kulturowych ewaluuje fenomen neutralności w niemieckojęzycznych państwach wieczyście neutralnych, to jest w Republice Austrii i Konfederacji Szwajcarskiej.

Zakłada się, że pojęcie neutralności nie ma stałego charakteru i może być interpretowane w dwóch perspektywach, to znaczy w wymiarze czysto teoretycznym, jako konstrukcja pojęciowa wynikająca z neutralności przyjętej i zdefiniowanej konstytucyjnie oraz w wymiarze poznawczym, empirycznym, jako ewoluująca wartość polityki państwa zależna od jej uwarunkowań. Wymiar empiryczny neutralności obejmuje również dwie sfery: sferę aktywności i uczestnictwa oraz sferę pasywności, czyli przestrzeń nieuczestniczenia, nacechowaną wstrzeźliwością polityczną i pokojową koegzystencją. Przyjmuje się również założenie, że wymiar empiryczny pojęcia neutralności nie ma charakteru stałego, ewoluuje i poszerza swój zakres znaczeniowy zwłaszcza w obliczu uwypuklających się konfliktów i zagrożeń.

Tezę rozważań stanowi twierdzenie, powołując się również na stanowisko szwajcarskiego historyka Marco Jorio¹, że neutralność jako fenomen o charakterze stopniowym i procesualnym, powoli wychodzi wyłącznie z ram instrumentu realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a staje się celem, któremu i Austria, i Szwajcaria niejako służą i do którego realizacji zmierzają oraz sposobem odpowiedzi na sygnały płynące ze środowiska międzynarodowego.

Celem artykułu jest „uchwycenie” zmiany w konstrukcji teoretycznej neutralności austriackiej i szwajcarskiej. W pierwszej kolejności zostanie omówiona definicja pojęcia neutralności. Następnie rozważania zostaną przeniesione na grunt badań nad neutralnością Austrii i Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań historycznych. Następnie analizie zostanie poddana neutralność w obliczu współczesnych wyzwań i zagrożeń międzynarodowych. Artykuł zamykają konkluzje stanowiące rekapitulację przeprowadzonych rozważań.

¹ M. Jorio, *Die Schweiz und ihre Neutralität. Eine 400-jährige Geschichte*, Zürich 2023, s. 24–33.

Autorka postawiła również szczegółowe pytania badawcze: 1) Jak definiowana jest neutralność w literaturze przedmiotu?; 2) Jaką rolę odgrywa neutralność w polityce zagranicznej Republiki Austrii i Konfederacji Szwajcarskiej?; 3) W jakich warunkach kształtowała się neutralność w Austrii i w Szwajcarii?; 4) Jak współczesne warunki wpływają i modyfikują neutralność w wyżej wymienionych państwach?

Wymóg nowego spojrzenia na austriacką i szwajcarską politykę zagraniczną w kontekście bezpieczeństwa Europy jest istotny również z innego powodu. W sytuacji, gdy skuteczność i ważność neutralności jako wartości w polityce zagranicznej była w ostatnim czasie kwestionowana, parametry zmiany w środowisku międzynarodowym wymuszają postawienie nowych hipotez i podejścia badawczego. Zasadne jest więc podjęcie badań, które pozwoliłyby zweryfikować dotychczasowe podejście do neutralności, a wskazówkę może stanowić tu z pewnością dyskurs prowadzony zarówno w nauce polskiej, jak i w środowisku międzynarodowym na temat roli i znaczenia neutralności dla bezpieczeństwa nie tylko Austrii czy Szwajcarii, ale całego regionu. Artykuł został opracowany w ramach przyjętej teorii realizmu politycznego. Zastosowane zostały mające związek z powyższymi teoriami metody badawcze, takie jak krytyczna analiza tekstów, metoda porównawcza i metoda systemowa. Z przedmiotowymi metodami związane są następujące techniki badawcze, takie jak m.in. analiza historyczna, analiza instytucjonalno-prawna i analiza danych zastanych tzw. desk research.

Konstrukcja teoretycznego pojęcia wpisana jest w praktykę funkcjonowania państw, których rola w środowisku międzynarodowym charakteryzowana jest przez pryzmat neutralności (Szwajcaria, Austria, państwa skandynawskie). Hugo Grocjusz zauważa na przykład, że neutralne państwa to te, które znajdują się poza wojną (*qui extra bellum sunt*), natomiast w piśmiennictwie szwajcarskim z zakresu prawa znajdujemy definicję państwa neutralnego, jako państwa, które nie angażuje się w konflikty między aktorami stosunków międzynarodowych. Rozróżnia się również pojęcie *neutralności tymczasowej*, w przypadku której państwo może samo podjąć decyzję o udziale w konflikcie i pojęcie *neutralności permanentnej*, które zobowiązuje państwo do zachowania pełnej wstrzemięźliwości od udziału w konfliktach zbrojnych.

Z formalnego punktu widzenia trzeba wyodrębnić *neutralność wieczystą* (trwałą), mającą potwierdzenie w traktatach międzynarodowych (Szwajcaria, Austria) oraz *faktyczną*, będącą wyrazem woli państwa (Szwecja i Finlandia). Funkcjonowanie obu form neutralności opierało się w decydującym stopniu na międzynarodowym uznaniu. Wszystkie te państwa odwoływały się do tradycyjnych zasad prawa neutralności i uprawiały podobną politykę neutralności.

Neutralność w znaczącym stopniu przesuwiała się zatem z obszaru prawa do obszaru polityki².

Z powyższego wynika zatem, że państwo neutralne to państwo, które zadeklarowało neutralność w określonym konflikcie zbrojnym. Państwo neutralne ma obowiązek nieuczestniczenia w konflikcie zbrojnym oraz nieudzielania pomocy żadnej ze stron konfliktu. Na jego terytorium nie mogą stacjonować oddziały wojskowe państw wojujących. Z kolei państwa pozostające w konflikcie zobowiązane są do nienaruszania integralności terytorialnej tego państwa.

Europejska neutralność definiowana była jako militarna czy zbrojna, co sprawiało, iż wiarygodność wojskowa posiada szczególne znaczenie. W strategiach wojskowych dominowała zasada odstraszenia, polegająca na zniechęceniu potencjalnego agresora do naruszenia neutralności. Uzupełnieniem stała się koncepcja „marginalnego efektu”, zakładającego, iż ewentualna agresja przynosi więcej strat niż potencjalnych zysków, w sytuacji, kiedy małe państwo jest efektywnie broniące.

Neutralność posiadała również wymiar gospodarczy, wzorowany na praktyce szwajcarskiej po zakończeniu drugiej wojny światowej. Zgodnie z jej założeniami istniała zasadnicza sprzeczność między neutralnością a integracją. Udział w organizacjach stawiających sobie ponadnarodowe cele integracyjne był traktowany jako sprzeczny z zasadami neutralności. Z tego powodu Austria, Finlandia, Szwajcaria i Szwecja dystansowały się wobec Wspólnego Rynku i przystąpiły do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Również radziecka doktryna neutralności była przeciwna zbliżaniu się tych państw do EWG, którą traktowała jako gospodarcze zaplecze NATO. Państwa neutralne w okresie zimnej wojny osiągnęły znaczną pozycję międzynarodową, realizując z powodzeniem tradycyjną praktykę dobrych usług oraz rozwijając koncepcję „aktywnej neutralności”, zyskując uznanie i sympatię zwłaszcza w państwach rozwijających się. W okresie odprężenia wzrosła rola i znaczenie tych państw, które przyjęły funkcję pomostu politycznego między Wschodem a Zachodem, realizując tzw. podejście pozablokowe w procesie KBWE.

U progu lat 90., po burzliwych debatach w gronie przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego, ekspertów i polityków, dokonano redefinicji neutralności. Nowa interpretacja jej zasad była zgodna z interesami gospodarczymi i politycznymi tych państw w warunkach powstawania nowego ładu międzynarodowego oraz odpowiadała na oczekiwania ze strony społeczności międzynarodowej. Oznaczała ona otwarcie drogi do Wspólnot Europejskich

² D. Popławski, *Neutralność Austrii i Szwajcarii a procesy integracji europejskiej*, [w:] D. Popławski (red.), *Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2012, s. 285–308.

oraz włączenie się w realizację zasad solidarności międzynarodowej. Ta ostatnia kwestia w praktyce oznaczała uznanie pierwszeństwa „prawa ONZ” przed tradycyjnym prawem neutralności.

We współczesnych rozwiązaniach definicyjnych bardzo często stosuje się w literaturze przedmiotu pojęcie *postneutralności*, czyli takiego rozumienia neutralności, które w obliczu współczesnych wyzwań zakłada możliwość uczestnictwa państwa neutralnego w konflikcie zbrojnym, co staje w opozycji do klasycznego interpretowania pojęcia neutralności. Ta *postneutralność* nabrała całkiem nowego znaczenia w obliczu konfliktu ukraińsko-rosyjskiego, w którym Szwajcaria z jednej strony potwierdza swą neutralność i nie angażuje się bezpośrednio w konflikt, z drugiej strony jednak jest częścią świata Zachodu i z tej perspektywy gra w „koncercie państw europejskich”. Ten rodzaj sprzeczności staje się cechą neutralności państw tę neutralność deklarujących³.

Neutralność jest również elementem tożsamości narodowej. Często jednak w powszechnej opinii społecznej neutralność bywa utożsamiana z dobrobytem, który przecież nie wynika bezpośrednio z przymiotu neutralności, ale jest wypadkową wielu czynników, takich jak Plan Marshalla, integracja europejska czy wysiłek i trud narodów poszczególnych państw.

Warunki ramowe kształtowania się szwajcarskiej neutralności

Procesy globalizacji i internacjonalizacji wymagają współcześnie od aktorów w stosunkach międzynarodowych ciągłych zmian, dostosowań oraz redefinicji pojęć oraz działań. Przed podobnymi wyzwaniami staje Konfederacja Szwajcarska, dla której reagowanie na trendy w polityce jest tym trudniejsze, że jako niewielkie pod względem terytorialnym państwo, wnosi do debaty na temat kierunków działań na arenie międzynarodowej fenomen neutralności.

Nie ulega wątpliwości, że Szwajcaria jest specyficznym państwem, a specyfikę jej tworzą struktura federacyjna, charakterystyczny wymiar autonomii w politykach realizowanych przez państwo, demokracja bezpośrednia oraz neutralność. Aby dokonać analizy neutralności, będącej jądrem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Konfederacji Szwajcarskiej, należy w pierwszej kolejności określić warunki ramowe umożliwiające funkcjonowanie tego państwa. Po pierwsze, zaliczyć tu należy czynniki geograficzno-geopolityczne, mając na uwadze geopolityczne położenie państwa (centralne położenie), wielkość

³ Neutralność Austrii jest również swego rodzaju hybrydą i wypadkową klasycznego pojmowania neutralności *explicite* z aktywną polityką uczestnictwa uprawianą we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

terytorium (niewielkie państwo⁴), walory geograficzno-biologiczne (zróżnicowanie) czy przebieg granic (liczne państwa sąsiadujące). Po drugie, Szwajcaria jest państwem charakteryzującym się dużą różnorodnością w sferze społecznej, kulturowej, językowej, religijnej czy ideologicznej. Na terytorium Szwajcarii zachodzą na siebie wpływy niemieckie, francuskie i włoskie. Wielokulturowość oznacza w wydaniu szwajcarskim również wielojęzyczność, gdyż w wielu kantonach za języki urzędowe uznany jest zarówno język niemiecki, francuski, jak i włoski. Nadal około 0,5% ludności posługuje się językiem retoromańskim⁵. Z jednej strony Szwajcaria jawi się jako państwo wzorowe, z którego należy brać przykład, jak umiejętnie godzić w państwie wielokulturowe wątki z poszanowaniem praw obywateli i dbałością o *bonum commune*, z drugiej natomiast państwo to jest dla wielu synonimem tak dużej różnorodności, którą trudno pojąć obywatelom państw homogenicznych kulturowo i politycznie. Po trzecie, warunkiem ramowym neutralności jest głęboki związek państwa i społeczeństwa z historią, tradycją, które tworzą politykę kontynuacji⁶.

W zależności od nakładania się na siebie tych trzech zmiennych oraz innych czynników, takich jak np. bieżąca sytuacja polityczna, sprawność i efektywność sprawujących władzę, w innym świetle jawić się będzie pojęcie neutralności. Należy zauważyć, że nie jest ono definicyjne stałą konstrukcją, może ulegać zmianom, nacechowaniu, gdyż neutralność sama w sobie jest mikrosystemem i stanowi tym samym trwały element systemu politycznego.

Początków neutralności szwajcarskiej należy szukać w momencie symbolicznym i historycznym, to jest w roku 1291, kiedy trzy kantony Uri, Schwyz i Unterwalden zjednoczyły się, dając załóżek państwowości. Następnie przyłączały się kolejne kantony, tworząc silniejszą strukturę i związek, który jednym głosem przemawiał na zewnątrz. Neutralność ta, mimo swojej niedoskonałości i burz dziejowych, przetrwała, a jej ostateczne potwierdzenie miało miejsce w 1815 roku. W 1907 roku Szwajcaria podpisuje Konwencję haskie, gdzie w Konwencji V przyjmuje na siebie prawa i obowiązki państwa neutralnego. Neutralność ma trwałe miejsce w konstytucji w artykule 2 stanowiącym w punktach 1–3, że Konfederacja Szwajcarska chroni wolność i prawa narodu

⁴ W literaturze niemieckojęzycznej Szwajcaria określana jest mianem *Kleinstaat*.

⁵ W Szwajcarii istnieje 17 kantonów niemieckojęzycznych, 63,5% ludności posługuje się językiem niemieckim, 4 kantony francuskojęzyczne (Jura, Neuchâtel, Valais, Genewa), w których 22,5% mieszkańców mówi w języku francuskim, 1 kanton włoskojęzyczny (Tessin) – 8,1% mieszkańców posługuje się językiem włoskim i 0,5% – językiem retoromańskim, który stopniowo wypierany jest przez język niemiecki. Dane przytoczone na podstawie wyliczeń Federalnego Urzędu Statystycznego, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen.html> (18.01.2017).

⁶ Szerzej na ten temat L. Neidhardt, *Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen*, Zürich 2002, s. 30–58.

oraz strzeże niezawisłości i bezpieczeństwa kraju, wspiera ogólny dobrobyt, trwały rozwój, wewnętrzną spójność oraz kulturalną różnorodność kraju oraz troszczy się o jak największą równość szans obywateli i obywateli czy w artykule 185 ust. 1 zawierający treść, że Rada Federalna podejmuje środki dla zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego, niezawisłości i neutralności Szwajcarii⁷. Z konstytucji wynika również, że neutralność jest immanentną cechą polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa i jest realizowana w warunkach wolności, autonomii, pluralizmu.

Wolfgang von Wartburg w publikacji zatytułowanej *Die Neutralität der Schweiz und ihre Zukunft* wskazuje na trzy główne funkcje neutralności szwajcarskiej, do których zalicza w pierwszej kolejności możliwość unikania konfliktów wewnętrznych podczas realizowania polityki neutralności na zewnątrz, kolejną funkcją jest zachowanie niezależności względem państw o dużym potencjale i powstrzymanie się od udziału w konfliktach, w których stronami są inne państwa czy podmioty stosunków międzynarodowych. W końcu neutralność pozwala prowadzić konsekwentną strategię dbałości i utrzymania pokoju na świecie. Ten ostatni zestaw działań nazywany jest „dobrymi praktykami”⁸. Funkcja ta pozwala zachować Szwajcarii autorytet w relacjach międzynarodowych, a wykonywana jest poprzez działalność Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, poprzez reprezentowanie państw po zerwaniu przez nie stosunków dyplomatycznych czy prowadzenie negocjacji w przypadku trudnych do rozwiązania sporów międzynarodowych.

Neutralność jest zatem środkiem do celu, a celem jest ochrona państwa i ludności. Należy wziąć pod uwagę, że upadek dwubiegunowego świata w stosunkach międzynarodowych skutkował zmniejszeniem roli państw neutralnych, w tym Szwajcarii. Nie oznaczało to wówczas, że pojęcie i wartość neutralności uległy dezaktualizacji, że neutralność może być rozumiana jako obojętność czy egocentryczne realizowanie własnych interesów, ale był to również moment, który wymógł redefinicję pojęcia, jego przeformułowanie i uzupełnienie. Ta konieczność praktyczna pozwala na wyprowadzenie wniosków w sferze teoretycznej, ponieważ ukazuje, że neutralność nie stanowi swoistego *sacrum*, jest również faktycznym działaniem w obszarze polityki bezpieczeństwa i staje się cechą stopniowalną, ponieważ coraz częściej mowa o wymiarach, zakresie czy zasięgu neutralności, co skutkuje bogatym spektrum definicyjnym samego pojęcia.

⁷ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html> (20.05.2024).

⁸ W. von Wartburg, *Die Neutralität der Schweiz und ihre Zukunft*, Schaffhausen 1992, s. 12–14.

Neutralność nabiera również wymiaru gospodarczego. Szwajcaria ma podpisane sektorowe umowy bilateralne, zawarte w ramach prowadzonej od 1992 roku polityki bilateralizmu, które sprawdziły się jako substytut pełnego udziału Szwajcarii w procesie integracji europejskiej i przesądziły o jej znaczącym gospodarczo-politycznym zbliżeniu do struktur unijnych⁹. W obszarze decyzji gospodarczych różnorodnie oceniany jest wynik referendum w postaci odrzucenia przystąpienia do Wspólnot Europejskich¹⁰. W polskojęzycznych publikacjach bardzo często można spotkać się z krytycznymi głosami oceniającymi powyższe stanowisko Szwajcarii. Marta Kowalicka w artykule zatytułowanym *Polityka neutralności współcześnie* reprezentuje pogląd, że decyzja ta „osłabiła (...) pozycję polityczną Szwajcarii oraz ograniczyła pole manewru w kształtowaniu jej stosunków gospodarczych i politycznych z Unią Europejską, a także zmniejszyła możliwości wpływania na politykę europejską”¹¹. Wolfgang von Wartburg w publikacji niemieckojęzycznej twierdzi jednak, że Szwajcaria jest już państwem bardzo mocno zintegrowanym z Europą (nie z Unią Europejską), jest również częścią gospodarki światowej i zachowuje dużą samodzielność we własnych instytucjach politycznych, te argumenty przesądzają, zdaniem autora, o zachowaniu dużej dozy autonomii gospodarczej i potwierdzają decyzję o pozostaniu poza strukturami unijnymi¹². Szwajcaria formułuje stanowisko, że istnieją zagadnienia, które należy rozwiązywać poza jądrem neutralności, a do których zaliczyć można np. kwestie zanieczyszczenia środowiska, pomocy dla krajów rozwijających się czy zagadnienia współpracy gospodarczej.

Należy w tym miejscu odnieść się do artykułu 140 Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej, w którym przywołane są okoliczności przeprowadzenia referendum obligatoryjnego, w tym również kwestia głosowania nad przystąpieniem do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych. Zapis ten ma dodatkowe znaczenie dla utrzymania neutralności i sta-

⁹ S.Cz. Kozłowski, *Ewolucja stosunków między Konfederacją Szwajcarską i Unią Europejską: strategia bilateralizmu w impasie*, «Studia Europejskie» 2015, nr 3, s. 57–64.

¹⁰ Rząd Szwajcarii, kierując się przykładem Austrii, która w 1992 roku złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej, w dniu 22 maja 1992 roku również wnioskował o członkostwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym. W dniu 6 grudnia 1992 roku miało miejsce referendum, na podstawie którego szwajcarska Rada Federalna zrezygnowała z ubiegania się o członkostwo zarówno w Unii Europejskiej, jak i Europejskim Obszarze Gospodarczym. W referendum brało udział 78,73% uprawnionych do głosowania, przy czym za przystąpieniem do Europejskiego Obszaru Gospodarczego głosowało 49,7%, głosy przeciw oddało 50,3%. Wyniki przytoczono na podstawie danych Kancelarii Federalnej, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19921206/index.html> (24.05.2024).

¹¹ M. Kowalicka, *Polityka neutralności współcześnie*, «Zeszyty Naukowe SGH» 2004, nr 9/15, s. 186.

¹² W. von Wartburg, *Die Neutralität der Schweiz...*, s. 15.

nowi zaporę przed przystąpieniem Szwajcarii do Unii Europejskiej, czy nawet Europejskiego Obszaru Gospodarczego¹³.

Jak nadmieniono powyżej neutralność stanowi element tożsamości narodowej. Szwajcarzy czują się bardzo silnie związani ze swoim państwem, identyfikują się z nim i z jego symbolami, co wynika z kulturowanych wartości historycznych, chęci maksymalizacji zysku społeczno-ekonomicznego, być może czasem z obawy przed „innością” czy jest poszukiwaniem miejsca w strukturach państwa w obliczu zjawisk i zagrożeń współczesnego świata (globalizacja, terroryzm, zanieczyszczenie środowiska, przestępczość). W Szwajcarii prowadzona polityka neutralności cieszy się dużym poparciem społecznym. Przeprowadzone w latach 1993–2004 na zlecenie Departamentu Obrony, Bezpieczeństwa Społecznego i Sportu w Szwajcarii badania ankietowe potwierdziły, że od 80 do 90% obywateli jest zdania, że Szwajcaria powinna nadal pozostać neutralna¹⁴. W wynikach widoczna staje się stabilność w ocenie sytuacji politycznej, która dla obywateli oznacza również bezpieczeństwo społeczne i polityczne, a neutralność jako kategoria wyprowadzona z uwarunkowań historycznych staje się adekwatnym narzędziem polityki na przyszłość.

Neutralność Austrii – redefinicja pojęcia we współczesnych uwarunkowaniach

Jako jeden z pierwszych badaczy na początku XX wieku do neutralności odniósł się Hans Kelsen, propagując tę ideę w formie pełnej neutralności lub tzw. quasi neutralności, która zakładała, że Austria sama może decydować o uczestnictwie w konfliktach zbrojnych¹⁵. Ta tymczasowa neutralność straciła swą ważność wraz z wybuchem pierwszej wojny światowej. Kolejne pomysły na kształtowanie neutralności w polityce bezpieczeństwa pochodziły od Heinricha Lammascha czy Karla Rennera, którzy wzorowali neutralność Austrii na kształt neutralności szwajcarskiej. Heinrich Lammasch zamierzał nawet w centrum Europy stworzyć specjalną strefę buforową, w skład której wchodziłyby zarówno Austria, jak i Szwajcaria. Pomysł ten jednak nie zostaje zaakceptowany przez rząd. Artykuł 88 umowy państwowej z Saint Germain wraz z Protokołem z Genewy z 4 października 1922 roku oraz protokołem z Lozanny z 15 lipca 1932 roku potwierdzają „quasi neutralność” Austrii.

¹³ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, <http://biblioteka.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html> (15.05.2024).

¹⁴ <http://www.alexandria.admin.ch/bv001493576.pdf> (21.01.2017).

¹⁵ R. Ooyen, *Hans Kelsen und die offene Gesellschaft*, Wiesbaden 2010, s. 15–17.

Neutralność Austrii bierze swe początki od wejścia w życie traktatu z 15 maja 1955 roku w sprawie odbudowy niezawisłej demokratycznej Austrii oraz austriackiej ustawy z 26 października 1955 roku, natomiast u jej podstaw leży również Memorandum moskiewskie¹⁶.

Neutralność Republiki Austrii wyraża się przede wszystkim w art. 9a, na mocy którego zapewnia się całościową obronę krajową, a w szczególności zachowanie i obronę wieczystą neutralności¹⁷. Do podstawowych obowiązków wynikających z neutralności należą zatem podejmowanie wszelkich środków mających na celu zapobieganie wykorzystania terytorium i przestrzeni powietrznej do jakichkolwiek konfliktów zbrojnych, powstrzymanie się od interwencji zbrojnej, przestrzeganie prawnych założeń neutralności względem stron pozostających w konflikcie. Do obowiązków sekundarnych zalicza się natomiast nieszczęsanie wojen i konfliktów zbrojnych, nieuczestniczenie w konfliktach zbrojnych, oraz efektywną obronę niezależności i niepodległości państwa, w zależności od warunków zewnętrznych oraz realizację polityki neutralności.

Status państwa wieczyście neutralnego ulegał i ulega określonym modyfikacjom, których przyczyn należy upatrywać w środowisku międzynarodowym. Przy dwubiegunowym układzie sił Austria niejako z natury znalazła się w roli pośrednika między dwoma blokami sił Wschodu i Zachodu, co bez wątpienia miało wpływ na zmiany w konstrukcji nie tylko pojęcia, ale i praktyki działania z neutralności wynikającej. Istotną zmianę w postrzeganiu i realizacji koncepcji neutralności miało wstąpienie Austrii do Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 1995 roku. W trakcie negocjacji akcesyjnych Austria bardzo mocno broniła swoich atutów państwowości, wśród których poza kwestiami gospodarczymi czy stabilnością polityczną dominowała neutralność i nie wyrażała zgody na zmiany w jej zakresie, powołując się na analizę M. Muszyńskiego neutralność w dobie akcesji polegała na „ograniczeniu jej do zakazu udziału w wojnach, nienależeniu do paktów militarnych i zakazu stacjonowania obcych wojsk na jej terytorium”¹⁸.

Akcesja pociągnęła za sobą nie tylko zmiany w zapisach konstytucyjnych (regulacja stosunków gospodarczych między Austrią a Unią Europejską, kompetencje prezydenta i ministra spraw zagranicznych w sprawie zaangażowania Austrii na rzecz utrzymania pokoju etc.), ale nastąpiło ograniczenie neutralności poprzez wypełniania zobowiązań na rzecz Unii Europejskiej i działań

¹⁶ A. Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs*, Wien 1977, s. 23–25.

¹⁷ Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf (15.05.2024).

¹⁸ M. Muszyński, *Neutralność Austrii a udział we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE*, «Studia i Materiały» 1998, nr 12, s. 10.

pokojowych (np. kontyngent Austrii był częścią sił pokojowych IFOR stacjonujących w Bośni i Hercegowinie), a nowelizacja konstytucji z 1999 roku w tylko potwierdziła kierunek, w którym podążała neutralność austriacka (tendencja redukcji neutralności).

Należy zauważyć, że od wielu dekad neutralność w Austrii, rozumiana również jako poszanowanie praw człowieka, w warunkach politycznej i ideologicznej wolności, naznaczonej pluralizmem, znajduje silne poparcie społeczne, czego dowodzą wyniki sondaży i badań ankietowych. W społeczeństwie istnieje jednak duży rozdźwięk między pojmowaniem i realizowaniem neutralności w polityce bezpieczeństwa, ponieważ stan oceny społecznej kreowany przez media jest pod silnym wpływem populistycznych tendencji reprezentowanych np. przez *Kronen Zeitung*. Środowiska lewicowe twierdzą natomiast, że pełnej neutralności Austria już nie posiada ze względu na liczne sojusze i porozumienia. Takie stanowisko reprezentuje również Akademia Obrony Narodowej z siedzibą w Wiedniu, które wydaje się być również uzasadnione poprzez strategiczne partnerstwo Austrii zarówno w NATO jak i w Unii Europejskiej.

Neutralność nie stanowi z pewnością gwarancji ochrony państwa. Neutralność austriacka wprowadzona w 1955 roku jest swego rodzaju odwzorowaniem neutralności Konfederacji Szwajcarskiej, której celem było powstrzymanie się od tzw. wielkiej polityki, zachowanie niezależności i integralności oraz dbałość o pokój i dobrobyt. Austriacka neutralność jest także ceną, jaką Austria zapłaciła za zgodę Związku Radzieckiego na przyjęcie umowy państwowej (*Staatsvertrag*). Kreml w taki a nie inny sposób powrócił do polityki imperializmu reprezentując pogląd, że skoro żadne z państw nie chciało kontrolować terytorium Austrii, nie było zgody na jego podział, zdecydowano się na wprowadzenie neutralności, co miało także na celu uniknięcie wojny. Podobny tok rozumowania dotyczył Finlandii. Zresztą Związek Radziecki widząc przystąpienie RFN do NATO próbował w ten sposób zapobiec przystąpieniu Austrii do struktur Sojuszu. Ostatecznie neutralność zostaje wprowadzona z woli Austrii i narodu austriackiego, państwa zachodnie popierały tę formułę w obawie, że neutralność będzie w różnorodny sposób interpretowana, obawiano się również dyktatury Kremla w tej sprawie. W austriackiej neutralności dominuje pierwiastek wolnego wyboru i dobrowolności.

Duża zmiana interpretacyjna miała miejsce za czasów Michaiła Gorbaczowa, w okresie zakończenia zimnej wojny. Austria wówczas doprowadziła do redukcji pojęcia neutralności do „twardego jądra”, powstała również tzw. doktryna awokado, to znaczy neutralność nie miała być związana z zakazem zrzeszania się i stricte militarnym rozumieniem, ale stała alternatywą na czas wojny. Na tej koncepcji zasada się również obecność Republiki Austrii w Unii Europejskiej opisana sformułowaniem „solidarni w Europie, neutralni poza Europą”. W tym

miejscu zarysowuje się od dawna artykułowane napięcie między solidarnością a neutralnością.

Bezalianowość, jako instrument polityki bezpieczeństwa, jest w zasadzie nową jakością, choć z widocznymi elementami kontynuacji. Tak też postrzegana jest przez większość środowisk politycznych tych państw. Dzisiejszy dylemat polityki bezpieczeństwa państw postneutralnych nie różni się w dużym stopniu od występującego w poprzednich dekadach. Zasadniczo polityka ta sprowadza się do wyboru między bezalianowością albo członkostwem w pakcie wojskowym. W rzeczywistości jest to efekt przyjętej nowej interpretacji neutralności u progu lat 90., która dopiero obecnie może zostać konsekwentnie wprowadzona w życie.

Neutralność nie jest celem żadnej z polityk prowadzonych przez państwo. Neutralność nigdy w historii nie stanowiła również gwarancji bezpieczeństwa. Rozpad dwubiegunowego ładu w stosunkach międzynarodowych w dotkliwy sposób doświadczył europejską neutralność. Państwa neutralne, które do tej pory były określane jako beneficjenci relacji Wschód–Zachód, stanęły wobec realnego niebezpieczeństwa popadnięcia w rodzaj międzynarodowej izolacji oraz znaczącej utraty międzynarodowej roli i znaczenia. Podobnie jak po drugiej wojnie światowej, poddana została krytyce ich postawa w czasie konfliktu i kreślono nowe scenariusze zwiastujące jej rychły upadek. Dodatkowo trudną sytuację komplikował fakt, iż neutralowie, jakkolwiek w różnym stopniu, to jednak z dużym opóźnieniem reagowali na bezprecedensowe zmiany zachodzące w stosunkach międzynarodowych u progu lat 90.

Współczesny wymiar neutralności w Konfederacji Szwajcarskiej i Republice Austrii

Przytoczone rozważania dotyczące neutralności szwajcarskiej nabierają nowego znaczenia w obliczu konfliktów międzynarodowych, m.in. wojny na Ukrainie, która w sposób zasadniczy zmieniała dynamikę relacji międzynarodowych, wzmacniając napięcia oraz polaryzując siły polityczne i militarne w skali świata. A to oznacza, że uwarunkowania geopolityczne mają bezpośredni wpływ na zmianę i pojęcia neutralności, i jego konstrukcji. W Raporcie Rady Federalnej z 26 października 2022 roku zatytułowanym *Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik* zaakcentowana zostaje neutralność Szwajcarii w obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, jednak nie jest ona interpretowana w żadnym wypadku jako obojętność wobec fundamentalnego łamania praw człowieka. W neutralności mieści się w rozumieniu szwajcarskim zakres nałożonych na Rosję sankcji gospodarczych (punkt 5c). 11 marca 2023 roku

Rada Federalna podjęła decyzję o zakazie przelotów wojskowych nad terytorium Szwajcarii, które służą celom militarnym. Zakazane są również przeloty statków powietrznych innych państw, których celem jest wsparcie konfliktu lub dostarczenie broni. Zakaz nie obejmuje natomiast przelotów humanitarnych i medycznych. Szwajcaria, realizując politykę neutralności, w żaden sposób nie uczestniczy w przekazywaniu czy dostawach broni. W gremiach międzynarodowych Konfederacja Szwajcarska jasno pozycjonuje swój pogląd potępiający wojnę, łamanie praw człowieka, ale w tak jednoznacznie negatywnym stanowisku nie posunięto się o krok dalej i nie zdecydowano się na wydalenie rosyjskich dyplomatów z terytorium Szwajcarii. Utrzymano również funkcjonowanie Ambasady Szwajcarii w Moskwie. Szwajcaria, na prośbę Ukrainy, wyraziła zgodę na przyjmowanie rannych cywilów, a zwłaszcza dzieci, w celu ratowania ich zdrowia i życia¹⁹.

Zgodnie z opinią Jakoba Tannera, profesora historii najnowszej Uniwersytetu w Zurychu, Szwajcaria jest znacząco zintegrowana z Unią Europejską nie tylko w zakresie rynku, kapitału czy transferu wiedzy, ale jako podmiot stosunków międzynarodowych nie może pozostawać kompletnie osamotniona. To, w jaki sposób Szwajcaria będzie realizowała swą neutralność, zależy od akceptacji i percepcji innych państwa, na ile one będą uznawały wiarygodność Szwajcarii w relacjach międzynarodowych²⁰. Szwajcarska neutralność opiera się bowiem o aspekt polityczno-prawny, który dla Szwajcarów jest wyborem, a nie koniecznością, jest to jednak neutralność „uzbrojona”, która daje Szwajcarom możliwość obrony własnego kraju, natomiast państwo to nie prowadzi polityki ekspansji²¹. To znaczy, że w zakresie neutralności mieszczą się względy humanitarne, dobre praktyki, ale nie zaangażowanie się w konflikty. Neutralność cieszy się również dużym poparciem społecznym. W badaniu przeprowadzonym w 2022 roku na temat poczucia bezpieczeństwa (*Sicherheit 2022*) aż 97% respondentów opowiedziało się za zachowaniem i realizowaniem neutralności²².

¹⁹ Raport Rady Federalnej z dnia 26 października 2022 r. pod tytułem *Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik*, <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/neutralitaet.html> (19.12.2023).

²⁰ J. Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München 2015, s. 510–517.

²¹ W Szwajcarii obowiązuje model obrony totalnej (*total defence*), który wyróżnia pięć komponentów: wojskowy, cywilny, gospodarczy, społeczny i psychologiczny. Bazując na sformułowaniach C. von Clausewitza Szwajcaria zaanektowała je do własnej koncepcji polityki bezpieczeństwa, co podkreśla procesualny charakter reagowania na zagrożenia płynące ze środowiska międzynarodowego, a jednocześnie gotowość i elastyczność reagowania.

²² Raport Rady Federalnej z dnia 26 października 2022 r. pod tytułem *Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik*, <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/neutralitaet.html>, s. 3–4 (19.12.2023).

Badania na temat obiektywizmu w informacjach medialnych przeprowadził również Uniwersytetu w Zurychu. Dokonał ich w oparciu o analizę i doniesienia medialne w 23 tytułach prasowych na temat 44 referendów, które miały miejsce latach w latach 2018–2023. Wynik badania wskazuje na obiektywizm, brak preferencji politycznych w kierunku konkretnej partii i wyważony stosunek w relacjonowaniu rzeczywistości²³. Ciekawym aspektem rozważań jest odniesienie się do pojęcia neutralności. Artykuły prasowe oraz komunikaty w przestrzeni medialnej nie polaryzują neutralności, ale w dużej mierze rozpastrują pojęcie w dwóch aspektach: w aspekcie normatywnym i aksjologicznym, jako wartość, cel, immanentną cechę polityki państwa oraz w aspekcie dyskusyjno-interpretacyjnym, który prowadzi do rozwarstwienia pojęcia i uzależnienia je od uwarunkowań. Jakob Tanner w artykule zatytułowanym *Die Schweizerische Neutralität – ein Anachronismus* stawia tezę, że neutralność Szwajcarii jest anachronizmem i wymaga nowej interpretacji w nowych warunkach²⁴. To stanowisko popiera również badacz z Uniwersytetu w Bazylei i dyrektor Szwajcarskiej Fundacji na Rzecz Pokoju swisspeace, Laurent Goetschel, który zauważa, że neutralność nie może być również wykorzystywana przez różne strony sceny politycznej do uzasadnienia swoich stanowisk i realizacji celów politycznych. Nie jest argumentem, który wyjaśnia bierny pacyfizm, obojętność czy brak działania. Neutralność jest koncepcją, która ewoluuje, bo zawiera się w niej aktywna obrona, a nie bezbronność, aktywna prewencja państwa w relacjach międzynarodowych, wartości humanitarne, dlatego podnosi do dyskusji pojęcie neutralności kooperatywnej²⁵.

Zgola inne spojrzenie mają badacze na neutralność austriacką, która zaznacza się w 1955 roku jako obowiązująca zasada i wartość w polityce zagranicznej Republiki Austrii. Jest to jednak neutralność zaangażowana, o znamionach aktywnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Justyna Miecznikowska idzie w interpretacji austriackiej neutralności nieco dalej, gdyż twierdzi, że Austria w swej polityce neutralności była pomostem między Wschodem a Zachodem. „Choć nie zniesiono oficjalnie ustawy konstytucyjnej z 1955 roku o wieczystej neutralności Austrii, to kolejne rządy w Wiedniu deklarują gotowość wypełnienia przez Austrię zobowiązań wynikających z członkostwa w unijnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a neutralność została prag-

²³ L. Udris, *Die grossen Medien berichten politisch ausgewogen*, <https://www.news.uzh.ch/de/articles/media/2023/Medienstudie-foeg.html> (18.12.2023).

²⁴ J. Tanner, *Die schweizerische Neutralität – ein Anachronismus*, <https://geschichtedergegenwart.ch/die-schweizerische-neutralitaet-ein-anachronismus> (18.12.2023).

²⁵ L. Goetschel, *Was bedeutet die Neutralität für die Schweiz, Herr Goetschel?*, <https://www.unibas.ch/de/Aktuell/Uni-Nova/Uni-Nova-140/Uni-Nova-140-Was-bedeutet-die-Neutralitaet-fuer-die-Schweiz-Goetschel.html> (18.12.2023).

matycznie zredukowana do bezaliansowości. W obliczu wojny na Ukrainie Austria zajęła zdecydowane stanowisko, potępiając agresję Rosji i popierając dotychczasowe pięć pakietów sankcji nałożonych przez Unię Europejską na Rosję. Będąc państwem neutralnym, Austria wspiera Ukrainę w jej walce o suwerenność terytorialną, wysyłając pomoc humanitarną, w tym wozy strażackie, pojazdy ratownicze, paliwo, hełmy i kamizelki kuloodporne. Z drugiej jednak strony rząd w Wiedniu sprzeciwia się nałożeniu surowego embargo na rosyjską ropę i gaz, obawiając się, że negatywne skutki gospodarcze odczuli by przede wszystkim obywatele Unii Europejskiej²⁶.

Zaangażowanie Austrii w wojnę na Ukrainie skupia się przede wszystkim na pomocy humanitarnej, kanclerz Karl Nehammer potępił rosyjską agresję, jednocześnie podkreślając neutralny status Austrii. Ten sposób myślenia o neutralności i jej realizowania wskazuje na ewoluowanie nie tylko pojęcia *per se*, ale polityki bezpieczeństwa państwa. Austria, mimo aneksji Krymu w 2014 roku, zacieśniała relacje z Rosją, organizowano wizyty dyplomatyczne na najwyższym szczeblu. Należy przy tym pamiętać, że te relacje mają u podstaw swoje powiązania energetyczne, z uwagi na fakt, że Austria sprowadza z Rosji około 80% gazu oraz posiada rozbudowane relacje handlowe z rynkiem rosyjskim²⁷.

Nie bez znaczenia jest fakt, że rosyjska inwazja na Ukrainę w zakresie neutralności po pierwsze wywołała nie tylko publiczną, ale i polityczną dyskusję o neutralności, dyskusję, która wykorzystywana jest przez wszystkie partie polityczne do argumentowania własnych decyzji. Ta debata polityczna przenosi się automatycznie na płaszczyznę społeczną²⁸. Bardzo istotne jest również, że zdeklarowana neutralność Austrii nie jest kwestionowana w żadnych gremiach, natomiast nabiera innego charakteru, sensu i znaczenia w zmieniających się uwarunkowaniach politycznych, gospodarczych i społecznych, i mowa często o neutralności elastycznej. Dalsze utrzymanie neutralności Austrii na kształt modelu szwajcarskiego, który stanowił wzorzec dla Austrii, nie może być w żaden sposób zachowane, ponieważ zgoła odmienne źródła tę neutralność tworzą i inne warunki ją kształtują. Już w 1973 roku kanclerz Bruno Kreisky w wykładzie wygłoszonym w Instytucie Spraw Międzynarodowych w Warsza-

²⁶ J. Miecznikowska, *Austria, wieczne państwo neutralne*, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/prof-justyna-miecznikowska-austria-wieczne-panstwo-neutralne> (18.12.2023).

²⁷ Ł. Ogrodnik, *Elastyczna neutralność. Austria wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, <https://www.pism.pl/publikacje/elastyczna-neutralnosc-austria-wobec-rosyjskiej-agresji-na-ukraine> (30.12.2023).

²⁸ Wysokie poparcie społeczne statusu neutralności Austrii – 91% w marcu 2022 roku – i brak poczucia bezpośredniego zagrożenia ze strony Rosji. Zaledwie 17% ankietowanych popiera przystąpienie Austrii do NATO. Dane na podstawie Ł. Ogrodnik, *Elastyczna neutralność...*, <https://www.pism.pl/publikacje/elastyczna-neutralnosc-austria-wobec-rosyjskiej-agresji-na-ukraine> (30.12.2023).

wie twierdził, że położenie Austrii jest odmienne niż geopolityka Szwajcarii, że szwajcarska polityka neutralności polegała na nieangażowaniu się w konflikty wojenne, natomiast Austria zamierza uprawiać aktywną politykę neutralności. To miała być dla Austrii rozsądna alternatywa, która pozwoliłaby uniknąć ostrej konfrontacji, a jednocześnie dbać o własne interesy narodowe przy zachowaniu prawa głosu na forach międzynarodowych²⁹.

Austria w obliczu konfliktów nie zamierza z neutralności zrezygnować, nie planuje zerwać z głównymi koncepcjami, które tę neutralność tworzą, ale podobnie jak Szwajcaria, będzie „zmuszona” do redefinicji i przeformułowania pojęcia, do weryfikacji i wprowadzenia zmian w polityce obronności. Istnieje dość duża rozbieżność między teoretycznymi założeniami neutralności a praktyką polityczną i solidarnością europejską. Christoph Schwarz i Adam Urosevic w swoim raporcie z projektu badawczego *Neutralność Austrii – rola i opcje w zmieniającym się porządku świata*, potwierdzili powyższe wnioski, na podstawie ankiet, które przeprowadzili w maju 2023 roku wśród 30 ekspertów z zakresu polityki i prawa międzynarodowego, politologii, socjologii, dyplomacji i dziennikarstwa. Badacze przeanalizowali również w okresie od stycznia 2021 roku do marca 2023 roku 65 984 twittów publikowanych na Twitterze (obecnie X). Z analizy wynikają wnioski dotyczące pośredniczącej roli Austrii w budowaniu polityki międzynarodowej, potwierdzające, że neutralność jest wartością w polityce zagranicznej i stanowi o wiarygodności państwa na arenie międzynarodowej, dlatego aż 59,05% ankietowanych ekspertów postulowało zacieśnienie współpracy (ale nie przystąpienie) z NATO i wzrost wydatków na obronność. Z analizy wpisów na twitterze jawi się podobny obraz, ponieważ badacze znajdują liczne zbieżności między wynikami ankiet a analizą twittów. Należy zauważyć, że Twitter nie jest platformą, w której odbijają się nastroje społeczne, ale jest platformą wymiany myśli i poglądów osób, które na opinię publiczną wywierają największy wpływ. Po pierwsze, niemalże ośmiokrotnie wzrosła liczba twittów w porównaniu do liczby publikacji przed wybuchem wojny, osiągając swój szczyt 16 marca 2022 roku w postaci 7502 twittów. Przed 24 lutego 2022 roku na temat neutralności opublikowano 60,8% twittów z obszaru krajów niemieckojęzycznych i 39,2% twittów sformułowanych w innych językach niż język niemiecki. Po 24 lutego 2022 roku wartości te wynosiły odpowiednio 52,1% oraz 47,9%, co oznacza, że dyskusja na temat neutralności nabrała charakteru międzynarodowego. W przypadku analizy treści badacze zauważyli głęboką polaryzację emocjonalną, gdyż bardzo niewiele stanowisk i wypowiedzi miało charakter neutralny, a wszystkie pozostałe rozpięte były między biegunami pozytywny versus negatywny. Dla przedsta-

²⁹ A. Verdross, *Die immerwährende Neutralität...*, s. 36–37.

wicieli prawicy i skrajnej prawicy dyskusja o neutralności nabiera centralnego znaczenia, dla przedstawicieli lewicy miała rolę marginalną, obie grupy natomiast wykorzystują fenomen neutralności jako synonim pokoju, tym samym odrzucając wsparcie reżimów autorytarnych³⁰.

Wnioski

Na podstawie analizy można sformułować następujący wniosek, że pojęcie neutralności w konstrukcji teoretycznej charakteryzuje się dużym rozwarstwieniem i szerokim spektrum rozumienia. I tak jak należy wnikać w szczególności dotyczące zakresu definicji, tak neutralność jako pojęcie nie może być interpretowana na potrzeby określonych koncepcji, stanowisk czy interesów, stanowi swego rodzaju *sacrum* w polityce zarówno Austrii, jak i Szwajcarii. Jest to i wartość, i immanentna cecha polityki zagranicznej obu państw, która jest osią dla innych polityk, i która wyrasta z głębokiej historii państwa i narodu. Jednakże, jak zauważa również Dariusz Popławski w swoich rozważaniach pod tytułem *Neutralność Szwajcarii. Wyzwania XXI wieku* wizerunek szwajcarskiej neutralności w XXI wieku nie jest jednoznaczny. Neutralność, zwłaszcza szwajcarska, wynika z koncepcji państwa, która jest świadomym wyborem politycznym, a nie jest spontaniczną odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania polityczne, społeczne, gospodarcze, kulturowe, ideologiczne, religijne czy wojskowe. Z tego względu badacz konkluduje, że „władze szwajcarskie przyjęły rodzaj podwójnej strategii. Realizowana jest redukcja substancji tradycyjnej neutralności, przy jednoczesnym akcentowaniu jej znaczenia i wiarygodności dla polityki bezpieczeństwa. Elementem sprzyjającym uprawianiu takiej polityki skierowanej na użytek wewnętrzny jest fakt, iż nie będąc członkiem Unii Europejskiej, Szwajcaria nie jest zobligowana do wprowadzenia znaczących zmian w regulacjach prawnych, jak np. Austria”³¹.

Neutralność austriacka staje się częścią koncepcji polityki zagranicznej dopiero od 1955 roku, kiedy to Austria nabyła status wieczystej neutralności na podstawie ustawy konstytucyjnej do traktatu państwowego. Neutralność Austrii została stworzona na wzór modelu szwajcarskiego rozpościerającego się od stosunku wobec konfliktów zbrojnych, poprzez płaszczyzny współpracy gospodarczej aż do osadzenia neutralności w kanonie wartości realizowanych

³⁰ Ch. Schwarz, A. Urosevic, *Österreichs Neutralität. Rolle und Optionen in einer sich verändernden Welt*, <https://www.aies.at/download/2023/AIES-Studie-Neutralitaet.pdf> (30.12.2023).

³¹ D. Popławski, *Neutralność Szwajcarii. Wyzwania XXI wieku*, «Politeja» 2023, vol. 20, nr 1 (82), s. 31.

w polityce zagranicznej. „Najistotniejszym postulatem neutralności w klasycznym rozumieniu był bezwarunkowy brak zaangażowania w wojnę jako konflikt międzypaństwowy, zakaz przynależności do bloków wojskowych i wstępowania do sojuszy, a także izolacja gospodarcza. Zmieniająca się sytuacja na scenie politycznej i ciężenia Austrii w kierunku wspólnot spowodowały redefinicję neutralności oraz ewolucję zasad określających prowadzenie polityki neutralności. Austria porzucała stopniowo zobowiązania wynikające ze statusu wieczystej neutralności na rzecz coraz węższej integracji z Europą i akcesji do organizacji międzynarodowych”³².

Nadal nie milnie dyskusja dotycząca zmian zakresu neutralności, a wydarzenia międzynarodowe kształtują percepcję wobec państw neutralnych. Neutralność jawi się z jednej strony jako gwarant stabilności i bezpieczeństwa, z drugiej jednak coraz częściej podnosi się zarzuty, że to właśnie neutralność stanowi o pasywności polityki zagranicznej i utrudnia jej realizację³³. Jak mocno środowisko badaczy jest podzielone pokazuje stanowisko Jacquesa Pileta, który uważa neutralność za kompletny anachronizm i wielką przeszkodę do integracji z Europą³⁴. Powstaje zatem pytanie, na ile możliwe prowadzenie jest suwerennej i samodzielnej polityki zagranicznej w sąsiedztwie mocarstw?

W strukturze definicyjnej szwajcarskiego przypadku (*Sonderfall*) można wyróżnić zatem dwie płaszczyzny. Pierwsza z nich będzie *plaszczyzna aktywności*, czyli aktywnych podejmowanie działań zmierzających do utrzymania stabilności i pokoju oraz dobrobytu w państwie; w *plaszczyźnie pasywności* zawierać się będą zagadnienia nieuczestniczenia w konfliktach zbrojnych, odrzucenia wojny jako środka w polityce zagranicznej czy niewykorzystywanie broni i siły w relacjach międzynarodowych. Należy jednak zauważyć, że nadal wybrzmiewa retoryka tradycyjnie zdefiniowanej neutralności, jednak w stale zmieniających się uwarunkowaniach politycznych, w obliczu konfliktów zbrojnych (przyłączenie się Szwajcarii do sankcji nakładanych na Rosję w 2022 i 2023 roku) istnieje konieczność do redefinicji pojęcia i jego rekapitulacji w nowych warunkach, zgodnych z literą przyjętego prawa, oczekiwaniami narodu i aktorów międzynarodowych. Neutralność nie jest zatem tylko i wyłącznie obowiązkiem państwa, które do neutralności się zobowiązało. Neutralność jest swoistą konstrukcją odpowiedzialności właściwego podmiotu, ale również środowiska

³² K. Kwapisz, *Ewolucja neutralności Austrii jako skutek procesów integracyjnych od 1955 roku do początku XXI wieku*, «Obronność. Zeszyty Naukowe» 2015, nr 4 (16), s. 66.

³³ H.-P. Brunner, *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert*, Zürich 1989, s. 195.

³⁴ J. Pilet, *Rencontres Suisses, Suisse – Europe, Feux croisés, Contribution au debat constitutionnel*, Lausanne 1992, [w:] W. von Wartburg, *Die Neutralität der Schweiz...*, Schaffhausen 1992, s. 49.

międzynarodowego uznającego, respektującego i przestrzegającego neutralności deklarowanej przez inne państwa.

Podejmowana debata w żadnym aspekcie nie podważa istoty neutralności, uwaga zwrócona na fenomen neutralności potwierdza natomiast jej wartość nie tylko w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa państwa, ale również w koncepcji państwa i narodu, wartość, która mimo swej niezmienności i trwałości ewoluuje, poszerzając swój zakres znaczeniowy oraz wymiar praktyczny.

Bibliografia

- Brunner H.-P., *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert: Bestandesaufnahme und Ausblick; die Fragen der europäischen Integration und der Sicherheits- und Friedenspolitik als Fallbeispiele*, Schulthess, Polygraph. Verl., Zürich 1989.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Aletheia, Kraków 1995.
- Grocjusz H., *O prawie wojny i pokoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1957.
- Jorio M., *Die Schweiz und ihre Neutralität. Eine 400-jährige Geschichte*, Verlag Hier und Jetzt, Zürich 2023.
- Kowalicka M., *Polityka neutralności współcześnie*, «Zeszyty Naukowe SGH» 2004, nr 9/15.
- Kozłowski S.Cz., *Ewolucja stosunków między Konfederacją Szwajcarską i Unią Europejską: strategia bilateralizmu w impasie*, «Studia Europejskie» 2015, nr 3.
- Kwapisz K., *Ewolucja neutralności Austrii jako skutek procesów integracyjnych od 1955 roku do początku XXI wieku*, «Obronność. Zeszyty Naukowe» 2015, nr 4 (16).
- Muszyński M., *Neutralność Austrii a udział we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE*, «Studia i Materiały» 1998, nr 12.
- Neidhardt L., *Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2002.
- Ooyen von R., *Hans Kelsen und die offene Gesellschaft*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010.
- Pfützer T., *Bürger im Staat*, Stuttgart Kohlhammer, Stuttgart 1971.
- Popławski D. (red.), *Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo ASPRA, Warszawa 2012.
- Popławski D., *Neutralność Szwajcarii. Wyzwania XXI wieku*, «Politeja» 2023, vol. 20, nr 1 (82).
- Popper K., *Spółczesność otwarte i jego wrogowie tom 1 i 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Tanner J., *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, C.H. Beck, München 2015.
- Verdross A., *Die immerwährende Neutralität Österreichs*, Verlag für Geschichte und Politik, Wien 1977.
- Wartburg von W., *Die Neutralität der Schweiz und ihre Zukunft*, Novalis Verlag, Schaffhausen 1992.

Netografia

- <http://biblioteka.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html>
- http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf
- <https://geschichtedergewenwart.ch/die-schweizerische-neutralitaet-ein-anachronismus>
- <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/prof-justyna-miecznikowska-austria-wieczne-panstwo-neutralne>

- <https://www.aies.at/download/2023/AIES-Studie-Neutralitaet.pdf>
<https://www.alexandria.admin.ch/bv001493576.pdf>
<https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/publikacje/analizy-raporty-i-nota/4899,Nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-Austrii.html>
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen.html>
<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19921206/index.html>
https://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/sicherheitsstrategie_bericht.pdf
<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/neutralitaet.html>
(*Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik* – Raport Rady Federalnej z dnia 26 października 2022 r.)
<https://www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.htm>
<https://www.news.uzh.ch/de/articles/media/2023/Medienstudie-foeg.html>
<https://www.pism.pl/publikacje/elastyczna-neutralnosc-austria-wobec-rosyjskiej-agresji-na-ukraine>
<https://www.unibas.ch/de/Aktuell/Uni-Nova/Uni-Nova-140/Uni-Nova-140-Was-bedeutet-die-Neutralitaet-fuer-die-Schweiz-Goetschel.html>