

JELENA ČERANIĆ PERIŠIĆ

## **BILATERALNI PRISTUP PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA – ODRŽIVOST ŠVAJCARSKOG MODELA U KONTEKSTU IZMENJENIH OKOLNOSTI U EVROPSKOJ UNIJI**

*Švajcarska nije članica Evropske unije, ali gotovo ravnopravno učestvuje na jedinstvenom tržištu EU. Odnosi između Švajcarske i EU uređeni su na osnovu bilateralnih sporazuma. Danas ih ima preko sto i oni predstavljaju klasične međunarodne ugovore između Švajcarske i EU. Ugovorne strane zadržale su autonomiju donošenja odluka, tj. nisu prenele zakonodavne nadležnosti supranacionalnom telu. Nakon dvadeset godina primene ovih sporazuma, na insistiranje EU otvoreni su pregovori o redefinisaju pravnog okvira saradnje, a u cilju uspostavljanja jasnije institucionalne strukture. Nacrt institucionalnog okvirnog sporazuma završen je krajem 2018. godine. Kako Švajcarska nije usvojila sporazum u predviđenom roku, odnosi između Švajcarske i EU počeli da su zaoštravaju. U radu je najpre predstavljen bilateralni put saradnje između Švajcarske i EU, kao alternativa članstvu u EU. Nakon toga, rad se fokusira na sadržinu Institucionalnog okvirnog sporazuma. Naposljetku je dat pregled i perspektive švajcarskog bilateralnog pristupa evropskim integracijama. Autor nastoji da rasvetli pitanje održivosti ovakvog modela integracija u kontekstu izmenjenih okolnosti u EU, ne samo za Švajcarsku već potencijalno i za druge zemlje, uključujući i bivše članice EU.*

*Ključne reči: Evropska unija, Švajcarska, bilateralni sporazumi, jedinstveno tržište, Institucionalni okvirni sporazum*

### U V O D

Od samog početka evropskih integracija, pedesetih godina 20. veka, Švajcarska se opredelila da ostane izvan evropskog integracionog procesa. Kada je

---

Dr Jelena Čeranić Perišić, viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

1951. godine osnovana prva u nizu Evropskih zajednica (EZ), Evropska zajednica za uglj i čelik, Švajcarska je bila skeptična u vezi sa krajnjim ciljevima EZ kao što su političke integracije, harmonizacija propisa i razvoj zajedničkih politika.<sup>1</sup> Kao zagovornica saradnje na bilateralnim osnovama, Švajcarska je 1951. godine sa Evropskom zajednicom za uglj i čelik zaključila prvi bilateralni sporazum – Sporazum o tranzitu uglja i čelika kroz Švajcarsku.

Na odluku Švajcarske da ostane izvan evropskog integracionog procesa uticala su tri faktora: neutralnost,<sup>2</sup> sistem neposredne demokratije i federalno uređenje.

S druge strane, Švajcarska je bila među osnivačima Evropske asocijacije za slobodnu trgovinu (engl. *European Free Trade Association* (EFTA)), ustanovljene 1960. godine. U Švajcarskoj je članstvo u EFTA percipirano kao način da se spreči ekonomska izolacija, uz očuvanje političke neutralnosti.<sup>3</sup> Sredinom osamdesetih godina 20. veka, Švajcarska je učestvovala i u pregovorima o Evropskom ekonomskom prostoru (engl. *European Economic Area* (EEA)), čiji je cilj produbljenje i proširenje različitih sporazuma o slobodnoj trgovini i uspostavljanje jedinstvenog tržišta.<sup>4</sup> Savezni savet Švajcarske<sup>5</sup> zauzeo je stav da uspešno zaključenje sporazuma zavisi od garantija da Švajcarska može da očuva principe neutralnosti i neposredne demokratije. Kako je proces pregovaranja odmicao, EEA sve je više percipiran kao “odskočna daska” za punopravno članstvo u EZ. Osim toga, u periodu od 1989. godine do 1992. godine, pet od šest članica EFTA podnelo je zahtev za prijem u EZ. Naposljetku Švajcarska je ipak potpisala Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru 2. maja 1992, a zahtev za članstvo u EZ podnela je 20. maja 1992. Plan Vlade da Švajcarsku uvede u EZ preko članstva u EEA je propao kada

<sup>1</sup> Andreas Kellerhals, “Switzerland’s relationship with the EU: integration at its own speed?”, *Multi-speed Europe* (ed. Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), Zurich, 2011, str. 148.

<sup>2</sup> Neutralnost Švajcarske potvrđena je na Bečkom kongresu 1815. godine i definisana je kao nemešanje u ratove između drugih zemalja. Prava i obaveze neutralnih zemalja u vreme rata ustanovila je međunarodna zajednica 1907. godine. U vreme mira neutralne države određuju sopstvena pravila, ali moraju ostati izvan vojnih blokova (kao što je npr. NATO).

<sup>3</sup> Corinne Reber, “Swiss Bilateral Agreements with the EU as an inspiration for a future UK-EU relationship?”, *New dynamics in the European integration process – Europe post Brexit* (eds. Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), Zurich, 2017, str. 145.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Savezni savet (Savezno veće) je u Švajcarskoj glavni izvršni organ. Sastoji se od sedam članova i oni čine kabinet. Predsednik Švajcarske konfederacije bira se između ovih sedam članova. Mandatum mu traje godinu dana i za to vreme, pored preuzimanja posebnih predstavničkih funkcija, zadržava i mesto i ulogu u kabinetu.

su se na referendumu održanom 6. decembra 1992. švajcarski građani izjasnili protiv pristupanja EEA.<sup>6</sup> Većina je smatrala da bi ovaj ugovor za Švajcarsku značio gubitak suvereniteta, “odskočnu dasku” za članstvo u EZ, slabljenje švajcarske ekonomije i pretnju po nezavisnost švajcarskog franka.<sup>7</sup>

U decenijama koje su usledile nakon prvog bilateralnog sporazuma (Sporazuma o tranzitu uglja i čelika kroz Švajcarsku), Švajcarska je sa EZ zaključila veliki broj sektorskih, specifičnih, uglavnom tehničkih, sporazuma u oblasti trgovine i industrije, saobraćaja i istraživanja, među kojima je i Sporazum o slobodnoj trgovini iz 1972. godine.

Nakon što je odustala od pristupanja Evropskom ekonomskom prostoru, Švajcarska je nastavila da razvija saradnju sa EU na bilateralnim osnovama. U tom periodu zaključen je niz sporazuma. Najznačajniji su oni sklopljeni u okviru dve runde pregovara: Bilateralni sporazumi I (engl. *Bilaterals I*) iz 1999. godine i Bilateralni sporazumi II (engl. *Bilaterals II*) iz 2004. godine.

Zahvaljujući ovim sporazumima, Švajcarska gotovo ravnopravno učestvuje na jedinstvenom tržištu EU, što je i osnovni cilj evropskih integracija. Ipak, vremenom je ovakav koncept saradnje počeo da pokazuje nedostatke. Godine 2014. godine, na insistiranje EU, otpočeti su pregovori o redefinisaniu pravnog okvira saradnje između Švajcarske i EU, u smislu uspostavljanja jasnijeg institucionalnog okvira. Krajem 2018. godine Savezni savet Švajcarske i Evropska komisija završile su Nacrt institucionalnog okvirnog sporazuma. Rok za usvajanje ovog sporazuma bio je 1. juli 2019. Kako Švajcarska to nije učinila u predviđenom roku, sporazum još nije počeo da se primenjuje. Nepotpisivanjem institucionalnog okvirnog sporazuma počelo je zaoštavanje odnosa između Švajcarske i EU, koje se pre svega ogleda u restrikcijama na tržištu finansijskih instrumenata.

U radu je najpre predstavljen bilateralni put saradnje između Švajcarske i EU, kao alternativa članstvu u EU. Nakon toga, rad se fokusira na sadržinu Institucionalnog okvirnog sporazuma. Naposletku je dat pregled i perspektive švajcarskog bilateralnog pristupa evropskim integracijama, a u kontekstu održivosti ovakvog modela učešća na jedinstvenom tržištu EU u budućnosti, ne samo za Švajcarsku već i za druge zemlje, uključujući i bivše države članice EU.

---

<sup>6</sup> Švajcarski građani su članstvo u Evropskom ekonomskom prostoru odbacili velikom većinom od 50,3 odsto glasova.

<sup>7</sup> Jelena Čeranić Perišić, “Pravni okvir saradnje između Švajcarske i Evropske unije”, *Uvod u pravo Švajcarske* (ur. Oliver Nikolić), Beograd, 2018, str. 200.

BILATERALNI SPORAZUMI KAO ALTERNATIVA  
ČLANSTVU U EU

Nakon što su se građani na referendumu izjasnili protiv pristupanja Švajcarske Evropskom ekonomskom prostoru, Švajcarska je nastavila da produbljuje saradnju sa EU na osnovu bilateralnih sporazuma. Zahvaljujući ovim sporazumima Švajcarska je postigla da ravnopravno učestvuje na jedinstvenom tržištu EU, iako nije članica EU. Dakle, bilateralni sporazumi predstavljaju, na neki način, alternativu članstvu u EU.<sup>8</sup>

*Sadržina bilateralnih sporazuma*

Švajcarska i EU zaključile su niz bilateralnih sporazuma u okviru dve runde pregovora; Bilateralni sporazumi I iz 1999. godine i Bilateralni sporazumi II iz 2004. godine.

Inače, u pogledu obaveze praćenja zakonodavne aktivnosti EU, razlikuju se tri grupe sporazuma: sporazumi o saradnji, sporazumi o liberalizaciji i sporazumi o integraciji.<sup>9</sup>

*Bilateralni sporazumi I i II.* – Prvi paket bilateralnih sporazuma, Bilateralni sporazumi I, sasatoji se od sedam sporazuma. Budući da se ovi sporazumi uglavnom odnose na ekonomska pitanja, oni predstavljaju klasične sporazume o tržišnoj liberalizaciji. Samo jedan sporazum iz ovog paketa, Sporazum o istraživanju, ima za cilj da intenzivira saradnju u oblasti istraživanja, te spada u kategoriju sporazuma o saradnji. Preostali sporazumi iz ovog paketa tiču se slobodnog kretanja ljudi, tehničkih prepreka trgovini, javnih nabavki, poljoprivrede i kopnenog saobraćaja. Ono što je karakteristično za ove sporazume iz prvog paketa jeste da oni zapravo predstavljaju jedinstven sporazum jer su povezani tzv. “giljotina” klauzulom.<sup>10</sup>

Drugi paket sporazuma, Bilateralni sporazumi II, sadrži devet sporazuma. Dok se sporazumi iz prvog paketa fokusiraju prevashodno na ekonomska pitanja i liberalizaciju tržišta, pojedini sporazumi iz drugog paketa tiču se i oblasti kao što su pravosuđe i unutrašnji poslovi (Šengenski i Dablinski sporazum). Bilateral-

---

<sup>8</sup> Jelena Čeranić, “Bilateralni sporazumi kao alternativa članstvu u Evropskoj uniji – sa posebnim osvrtom na švajcarski model”, *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva*, Budva, 2015, str. 239–252.

<sup>9</sup> Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner, “A different neighbourhood policy: Switzerland approach to European Integration”, *EU Neighbourhood Policy – Survey and Perspectives* (eds. Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), Zurich, 2014, str. 274–278.

<sup>10</sup> A. Kellerhals, *nav. delo*, str. 153–154.

ni sporazumi II odnose se na sledeće oblasti saradnje: pridruživanje Šengenskom/Dablinskom sporazumu, oporezivanje štednje, borbu protiv prevara, procesovane poljoprivredne proizvode, životnu sredinu, računovodstvo, medije, penzije i obrazovanje.<sup>11</sup>

Giljotina klauzula. – Bilateralni sporazumi I iz 1999. godine predstavljaju jedinstveni sporazum. Zapravo svih sedam sporazuma povezano je tzv. “giljotina klauzulom”.<sup>12</sup> To podrazumeva da raskidom jednog od bilateralnih sporazuma, i preostalih šest iz paketa takođe prestaje da se primenjuje.

Ova karakteristika Bilateralnih sporazuma I naročito je došla do izražaja nakon referenduma “Protiv masovnih migracija” održanog u februaru 2014. godine.<sup>13</sup> Na ovom referendumu, švajcarski građani su podržali inicijativu da se ograniče migracije iz zemalja EU, sa kojima Švajcarska ima potpisan Sporazum o slobodnom kretanju ljudi. Ovim sporazumom predviđen je princip jednakog tretmana domaćih državljanja i državljana država članica EU, kao i jednako pravo na zaposlenje. Kako Sporazum o slobodnom kretanju ljudi spada u sporazume iz prvog paketa koji su povezani tzv. “giljotina klauzulom”, raskidom ovog sporazuma i ostalih šest sporazuma iz paketa prestalo da se primenjuje.<sup>14</sup>

Ustavom Švajcarske predviđeno je da Vlada ima rok od tri godine za sprovođenje rezultata referenduma. Međutim, neke posledice nastupile su odmah nakon objavljivanja rezultata. S jedne strane, saradnja između Švajcarske i EU u određenim oblastima je prestala, dok je, s druge strane, saradnja u novim oblastima ostala “na čekanju” (engl. *on hold*). Saradnja između Švajcarske i EU prestala je u oblastima na koje se odnosi preostalih šest sporazuma iz prvog paketa. Reč je o izuzetno značajnim oblastima kao što su npr. istraživanje i obrazovanje. Tako je Švajcarska prestala da učestvuje u programima obrazovanja (*Erasmus*) i programima istraživanja (*Horizon 2020*) jer oni podrazumevaju slobodno kretanje istraživača i studenata.<sup>15</sup> S druge strane, potpisivanje Sporazuma o slobodnom kretanju ljudi između Švajcarske i Hrvatske (kao dvadeset osme države članice EU) bilo je “na čekanju”.<sup>16</sup> Nakon referenduma, Vlada je odbila da ratifikuje tzv. Hr-

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, str. 155–156.

<sup>12</sup> A. Kellerhals, T. Baumgartner, *nav. delo*, str. 272–273.

<sup>13</sup> Jelena Čeranić, “Švajcarski referendum o ograničenju migracija iz EU: posledice na odnose između Švajcarske i EU”, *Strani pravni život*, br. 3, Beograd, 2014, str. 144.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> “Switzerland gets first penalty for immigration vote”, <http://www.euractiv.com/global-europe/switzerland-gets-penalty-immigra-news-533548>, 21.09.2019.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

vatski protokol uz bilateralni sporazum, na osnovu koga hrvatski državljani imaju pravo da se slobodno kreću u okviru Šengenske zone nakon ulaska Hrvatske u EU u julu 2013. godine. Švajcarska vlada samo je neformalno obećala da će državljani Hrvatske imati isti tretman kao i ostali građani EU. Ipak, u martu 2016. godine Švajcarska i EU potpisale su ugovor kojim se proširuje dejstvo Sporazuma o slobodnom kretanju ljudi na Hrvatsku.

U okviru predviđenog trogodišnjeg roka za sprovođenje rezultata referenduma, Vlada je nastojala da iznađe način da ih sprovede, a da ne ugrozi primenu bilateralnih sporazuma. Kompromisno rešenje usvojeno je u decembru 2016. godine.<sup>17</sup> Iako su na referendumu građani glasali za uvođenje kvota, rešenje koje je usvojio švajcarski parlament ne podrazumeva kvote već preporučuje poslodavcima da daju prioritet švajcarskim državljanima u odnosu na strane radnike u mestima gde je stopa nezaposlenosti iznad proseka. Osim toga, predviđena je i obaveza da stranci moraju da dokažu da su integrisani u švajcarsko društvo kako bi dobili dozvolu boravka. Zahvaljujući ovakvom rešenju, Švajcarska od 1. januara 2017, ponovo učestvuje u *Horizonu 2020* i drugim programima.<sup>18</sup>

### *Karakteristike bilateralnih sporazuma*

Među karateristika koje su zajedničke za sve bilateralne sporazume posebno se ističu njihova pravna priroda i autonomija donošenja odluka.

*Pravna priroda.* – Što se tiče pravne prirode bilateralnih sporazuma, oni predstavljaju klasične međunarodne ugovore između Švajcarske, s jedne strane, i Evropske unije, ili država članica EU (u slučaju Sporazuma o slobodnom kretanju ljudi), s druge strane.

U Švajcarskoj su bilateralni sporazumi neposredno/direktno primenljivi. Zahvaljujući švajcarskoj monističkoj pravnoj tradiciji, ovi sporazumi se, nakon ratifikacije, neposredno/direktno primenjuju bez potrebe da se donosi akt unutrašnjeg prava kojim bi se oni transponovali u nacionalno zakonodavstvo.<sup>19</sup>

*Autonomija donošenja odluka.* – Jedna od ključnih karakteristika bilateralnih sporazuma je da su ugovorne strane, i Švajcarska i EU, zadržale autonomiju donošenja odluka. Dakle, potpisnice sporazuma nisu prenele zakonodavne

<sup>17</sup> J. Čeranić Perišić, *nav. delo*, str. 205–206.

<sup>18</sup> *Ibidem*, str. 205.

<sup>19</sup> A. Kellerhals, *nav. delo*, str. 156.

nadležnosti nekom nadnacionalnom (supranacionalnom) telu.<sup>20</sup> Činjenica je da je Švajcarska, u kontekstu bilateralnih sporazuma, usvojila brojne akte EU, međutim, sami bilateralni sporazumi ne predviđaju obavezu da Švajcarska sistematično usvaja buduće zakonodavstvo EU i odluke Suda pravde EU. Švajcarska se obavezala da usvoji zakonodavstvo EU, ali samo u onoj verziji koja postoji u vreme zaključenja sporazuma. Upravo iz tog razloga se u delu doktrine ovi sporazumi nazivaju tzv. "statičnim" sporazumima.<sup>21</sup> Samo određeni sporazumi imaju tzv. "dinamičnu komponentu"<sup>22</sup> u smislu da su predviđena usklađivanja sporazuma sa razvojem pravnih tekovina EU.

Zajednički cilj svih bilateralnih sporazuma jeste da se i u odnosima između Švajcarske i EU uspostave uslovi slični onima koji postoje unutar jedinstvenog tržišta EU. To se postiže uklanjanjem prepreka prekograničnoj trgovini i harmonizacijom zakonodavstva. Uprkos tome što su ugovorne strane zadržale zakonodavnu autonomiju, u njihovom je interesu da im zakonodavstva budu usaglašena. O tome svedoči i praksa Saveznog suda Švajcarske koji u presudama tumači zakonodavstvo EU u skladu sa načinom na koji ga tumači sama EU.<sup>23</sup>

Zahvaljujući "statičnoj komponenti" sporazuma, Švajcarska je sebi osigurala manevarski prostor, u smislu da ima mogućnost da prilagodi zakonodavstvo EU nacionalnoj pravnoj tradiciji. S obzirom na mogućnost upodobljavanja evropskih zakonodavnih rešenja lokalnom kontekstu, ovakav položaj Švajcarske smatra se privilegovanim. Ipak, švajcarski model saradnje i učešća na jedinstvenom tržištu EU od samog početka imao je određenih manjkavosti koje su vremenom bivale sve očiglednije. A kada je postalo sasvim jasno da Švajcarska nije zainteresovana za članstvo u EU, Unija je inicirala otvaranje pregovora o redefinisaniu pravnog okvira saradnje, u pravcu uspostavljanja jasnijeg institucionalnog okvira.

### *Sprovođenje bilateralnih sporazuma*

Za svaki bilateralni sporazum iz prvog i drugog paketa uspostavljen je zajednički odbor sa ciljem da obezbedi primenu i funkcionisanje sporazuma. Razlog za formiranje ovih zajedničkih odbora leži u činjenici da se Švajcarska generalno nije obavezala da prati razvoj zakonodavstva EU u oblastima koje se tiču ovih sporazuma. Dakle, Švajcarska nije prihvatila obavezu da automatski usvaja

---

<sup>20</sup> A. Kellerhals, T. Baumgartner, *nav. delo*, str. 274–278.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> J. Čeranić Perišić, *nav. delo*, str. 202.

nova zakonodavna rešenja EU. Upravo je zbog toga bilo neophodno da se uspostave zajednički odbori. Ovi odbori sastavljeni su od predstavnika EU i Švajcarske i njihov glavni zadatak je da osiguraju sprovođenje sporazuma kroz dijalog između strana.<sup>24</sup> Na redovnim sastancima zajedničkih odbora, razmenjuju se informacije o razvoju zakonodavstva Unije u oblastima koje su značajne za rad tog odbora. U slučaju razlika u tumačenju bilateralnih sporazuma, odbori su odgovorni za rešavanje sporova između strana. Oni teže prijateljskom rešenju prihvatljivom za obe strane, kako bi se osiguralo nesmetano sprovođenje sporazuma. Odgovarajuće odluke mogu se, u osnovi, doneti samo zajedničkim sporazumom ugovornih strana.<sup>25</sup>

### INSTITUCIONALNI OKVIRNI SPORAZUM

Nakon gotovo dvadeset godina primene bilateralnih sporazuma, nastavak saradnje između Švajcarske i EU zasnovane na ovim sporazumima doveden je u pitanje. Naime, pošto je Švajcarska odustala od pristupanja EU kao strateškog cilja, EU je počela da vezuje napredak u pregovorima o novim bilateralnim sporazumima sa uspostavljanjem jasnijeg institucionalnog okvira kojim bi se konsolidovao bilateralni pristup i obuhvatili svi postojeći (i budući) sporazumi.

Već nekoliko godina Evropska unija ukazuje na probleme do kojih dolazi u odnosima sa Švajcarskom zbog nepostojanja uniformnosti propisa. Činjenica da Švajcarska nema obavezu da prati razvoj zakonodavstva EU u relevantnim oblastima dovodi do pravne nesigurnosti na različitim nivoima.

Shodno tome, 2014. godine otpočeti su pregovori o redefinisaju pravnog okvira saradnje između Švajcarske i EU. Najzad, u novembru 2018. godine Savezni savet i Evropska komisija su završili Nacrt institucionalnog okvirnog sporazuma.<sup>26</sup> Iako je prvobitna ideja bila da Institucionalni okvirni sporazum, kao krovni pravni akt, obuhvati sve postojeće sektorske sporazume, naposljetku je postignut dogovor da se odnosi na samo pet sporazuma koji se tiču: slobodnog kretanja ljudi, vazdušnog i drumskog saobraćaja, poljoprivrede i uzajamnog priznanje industrijskih standarda.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> A. Kellerhals, *nav. delo*, str. 156–157.

<sup>25</sup> J. Čeranić, *nav. delo*, str. 145–146.

<sup>26</sup> Accord facilitant les relations bilatérales entre l'Union européenne et la Confédération suisse dans les parties du Marché intérieur auxquelles la Suisse participe, [https://www.dfae.admin.ch/dam/dea/fr/documents/abkommen/accord-inst-Projet-de-texte\\_fr.pdf](https://www.dfae.admin.ch/dam/dea/fr/documents/abkommen/accord-inst-Projet-de-texte_fr.pdf), 22.09.2019.

<sup>27</sup> Institutional agreement between Switzerland and the EU: key points in brief, [https://www.dfae.admin.ch/dam/dea/en/documents/abkommen/InstA-Wichtigste-in-Kuerze\\_en.pdf](https://www.dfae.admin.ch/dam/dea/en/documents/abkommen/InstA-Wichtigste-in-Kuerze_en.pdf), 24.09.2019



“Četiri stuba” Institucionalnog okvirnog sporazuma

Institucionalni okvirni sporazum počiva na tzv. “četiri stuba”, tj. sadrži četiri značajne novine, Konsenzus u vezi sa rešenjima za prva tri stuba relativno je lako postignut, dok je četvrti bio predmet kontroverznih rasprava.<sup>28</sup>

Prvo, što se tiče zakonodavne aktivnosti, Švajcarska je obavezna da usvaja buduće izmene zakonodavstva EU relevantne za pet bilateralnih sporazuma na tzv. “dinamičan” način. Dakle, nekadašnja tzv. “statična” priroda sporazuma se napušta. Međutim, usvajanje novog zakonodavstva EU nije “automatsko”, već novi zakonodavni akti moraju da prođu nacionalni zakonodavni postupak, uključujući i opcioni ili obavezni referendum. U slučaju veta (od strane parlamenta ili naroda), Švajcarska mora da se suoči sa postupkom rešavanja spora. Osim toga, Institucionalni okvirni sporazum predviđa i da Švajcarska učestvuje u postupku donošenja odluka u vezi sa unapređenjem relevantnog zakonodavstva EU.<sup>29</sup>

Drugo, Švajcarska i EU tumače sporazume nezavisno i koliko god je moguće uniformno u skladu sa principima međunarodnog prava. Pravo EU inkorporirano u sporazume tumači se u skladu sa praksom Suda pravde EU. Dakle, švajcarski sudovi će morati da slede praksu Suda pravde u vezi sa tumačenjem prava EU koje se odnosi na relevantne bilateralne sporazume.<sup>30</sup>

Treće, svaka strana, u okviru svojih nadležnosti, odgovorna je za sprovođenje bilateralnih sporazuma, dok zajednički odbori deluju samo kao nadzorna tela koja kontrolišu način na koji strane primenjuju bilateralne sporazume.<sup>31</sup>

I četvrto, kada je reč o rešavanju sporova, svaka strana može izneti spor pred zajednički odbor. Ukoliko zajednički odbor ne može naći rešenje u roku od tri meseca, svaka od strana može zahtevati da se spor iznese pred arbitražu. Što se tiče sastava arbitraže, Švajcarska i EU imenuju jednak broj arbitara. Ukoliko rešavanje spora zahteva pojašnjenja u vezi sa tumačenjem prava EU, arbitražu postavlja pitanje Sudu pravde EU. Arbitražu, u tom slučaju, rešava spor u skladu sa tumačenjem Suda pravde EU. Odluka arbitraže je obavezujuća za obe strane. Ali ukoliko jedna od strana odluči da ne sprovodi odluku, ili ako druga strana smatra da su preduzete mere u suprotnosti sa odlukom, druga strana može preduzeti proporcionalne kompenzacijske mere. Ukoliko se dve strane ne slažu u vezi sa tim da li su kompenzacijske mere proporcionalne, strana na koju se mere odnose

---

<sup>28</sup> J. Čeranić Perišić, *nav. delo*, str. 206–207.

<sup>29</sup> Institutional agreement between Switzerland and the EU: key points in brief, [https://www.fdfa.admin.ch/dam/dea/en/documents/abkommen/InstA-Wichtigste-in-Kuerze\\_en.pdf](https://www.fdfa.admin.ch/dam/dea/en/documents/abkommen/InstA-Wichtigste-in-Kuerze_en.pdf), 24.09.2019

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

(koja je pogodena merama) može takođe zahtevati od arbitraže da odredi da li su proporcionalne. Iako Institucionalni okvirni sporazum još nije počeo da se primenjuje, može se pretpostaviti da će ovakav način rešavanja sporova trajati nekoliko godina.<sup>32</sup>

*Neusvajanje Institucionalnog okvirnog sporazuma  
u predviđenom roku*

Rok za usvajanje Institucionalnog okvirnog sporazuma bio je 1. juli 2019. Evropska unija je u martu 2019. godine usvojila sporazum, dok Švajcarska to nije učinila.

Situacija u vezi sa usvajanjem sporazuma u Švajcarskoj je inače vema složena. Da bi bio ratifikovan, svaki sporazum mora da dobije saglasnost švajcarskih građana na referendumu. Konkretno u slučaju Institucionalnog okvirnog sporazuma, da bi obezbedio podršku javnosti, Savezni savet odlučio je da u januaru 2019. godine objavi Nacrt sporazuma i otvori javnu raspravu. U junu 2019. godine, Savezni savet uputio je pismo predsedniku Evropske komisije u kome navodi da su se u toku javne rasprave pojavila neka pitanja u vezi sa kojima su potrebna dodatna pojašnjenja i garancije. Pored tradicionalne zabrinutosti da bi ovakav sporazum mogao okrnjiti suverenitet Švajcarske, tri pitanja su se, u toku javne rasprave, iskristalisala kao naročito problematična. To su: zaštita nivoa zarada u Švajcarskoj, državne subvencije i Direktiva o pravima građana EU na slobodno kretanje.<sup>33</sup>

Predsednik Evropske komisije se složio sa davanjem dodatnih pojašnjenja, ali je isključio svaku mogućnost ponovnog otvaranja pregovora i pozvao na brzu ratifikaciju sporazuma pre isteka mandata Komisije u oktobru 2019. godine. Uprkos ovakvom stavu Evropske komisije, švajcarski parlament naložio je Saveznom savetu da nastavi pregovore i da preduzme odgovarajuće mere kako bi unapredio Nacrt sporazuma u pogledu pomenuta tri aspekta.<sup>34</sup>

Rok za potpisivanje sporazuma produžen do kraja oktobra 2019. godine, ali je izvesno da ga Švajcarska neće potpisati. Naime, sa ovako koncipiranim sporazumom ne slažu se ni levičarske ni desničarske partije. Osim toga, da bi spora-

---

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> Swiss want 'more clarification' on EU framework deal, [https://www.swissinfo.ch/eng/swiss-eu-relations-\\_swiss-want--more-clarification--on-eu-framework-deal/45016738](https://www.swissinfo.ch/eng/swiss-eu-relations-_swiss-want--more-clarification--on-eu-framework-deal/45016738), 22. 09. 2019.

<sup>34</sup> *Ibidem.*

zum mogao da stupi na snagu, moraju ga potvrditi i građani na referendumu. A u ovom političkom momentu nije izvodljivo obezbediti njihovu podršku.<sup>35</sup>

### *Restrikcije na tržištu finansijskih instrumenata*

Nezadovoljna činjenicom da Švajcarska nije usvojila Institucionalni okvirni sporazum u predviđenom roku, Evropska komisija odlučila je da od 1. jula 2019. ne obnovi priznavanje ekvivalencije pravila za švajcarska finansijska tržišta. Naime, Direktiva<sup>36</sup> i Uredba EU o tržištima finansijskih instrumenata<sup>37</sup> ograničavaju izbor investicionih kompanija iz EU u pogledu mesta trgovanja. Konkretno, deonicama kojima se trguje u EU ne može se trgovati na berzama trećih zemalja kojima nije priznato da imaju bonitetne zahteve i zahteve poslovnog ponašanja ekvivalentne onima u EU. Tokom 2017. godine, kada je Komisija morala da dodeli status ekvivalencije nizu zemalja koje su važni finansijski partneri EU, odluka o ekvivalenciji za Švajcarsku bila je ograničena na godinu dana sa odložnim uslovom da je "postignut napredak u potpisivanju sporazuma kojim se uspostavlja zajednički institucionalni okvir".<sup>38</sup>

Pošto se akcijama najvećih švajcarskih akcionarskih društava trguje i na švajcarskim berzama i na berzama EU, prestanak ekvivalentnog statusa za Švajcarsku praktično bi značio da je investicionim firmama iz EU zabranjeno da trguju tim akcijama na švajcarskim berzama. Kao rezultat, učešće evropskih investitora na švajcarskoj berzi bilo bi onemogućeno. Da se to ne bi desilo, Savezni savet je zabranio da se akcijama švajcarskih kompanija, kojima se trguje na švajcarskoj berzi, trguje na berzama EU. Sada kada se njima više ne trguje na berzama u EU, ograničenje prema Uredbi EU o tržištima finansijskih instrumenata se više ne odnosi na švajcarske akcije, što znači da su investicione kompanije iz EU oslobođene zahteva da njima trguju u EU. Konačni rezultat ovih pravnih manevara je da se od 1. jula 2019. akcijama kompanija kotiranih na švajcarskoj berzi više ne trguje

---

<sup>35</sup> Miracle needed for quick EU-Swiss treaty deal, <https://www.reuters.com/article/us-swiss-eu-idUSKCN1UU0C0>, 22.09.2019.

<sup>36</sup> Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU Text with EEA relevance, *Official Journal L173*, 12.06.2014.

<sup>37</sup> Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) No 648/2012 Text with EEA relevance, *Official Journal L 173*, 12.06.2014.

<sup>38</sup> The consequences of Switzerland's lost equivalence status, <https://bruegel.org/2019/07/the-consequences-of-switzerlands-lost-equivalence-status/>, 24.09.2019.

na berzama EU, a umesto toga, investitori iz EU, kupuju i prodaju ove akcije preko provajdera na švajcarskoj berzi ili na drugom mestu trgovanja izvan EU.<sup>39</sup>

BILATERALNI MODEL INTEGRACIJE  
– PREGLED I PERSPEKTIVE

Pragmatičan, korak-po-korak, bilateralni pristup omogućio je Švajcarskoj da učestvuje na jedinstvenom tržištu EU, iako nije članica EU. Savezni savet je i u toku nedavno okončanih pregovora o Institucionalnom okvirnom sporazumu isticao socijalni i ekonomski značaj bilateralnog puta za Švajcarsku koji omogućava zemlji da napreduje uz očuvanje nezavisnosti i specifičnosti. Stoga se danas često diskutuje o tome da li bi se ova bilateralna putanja mogla primeniti i na neke druge zemlje, uključujući i bivše članice EU. Čak se i u kontekstu Breksita pominje da bi budući model saradnje između EU i Velike Britanije mogao biti inspirisan modelom koji postoji između EU i Švajcarske.

*Bilateralni sporazumi – dvadeset godina primene*

Bilateralni sporazumi nesumnjivo su doprineli ekonomskom rastu Švajcarske u poslednjih dvadeset godina, ali je činjenica da je švajcarski pravni sistem pretrpeo niz promena pod uticajem prava EU. U periodu 1990–2010, trećina švajcarskih pravnih reformi poticala je direktno ili indirektno iz potrebe usaglašavanja švajcarskog prava sa pravom EU. Istovremeno, Švajcarska je ostala u velikoj meri isključena iz postupka donošenja odluka i zakonodavnih procesa unutar EU. Nezavisno od političkog pitanja, da li je ova cena za nečlanstvo u EU (pre)visoka, perspektiva bilateralnog puta je neizvesna. S jedne strane, i dalje se ne zna da li će Švajcarska prihvatiti Institucionalni okvirni sporazum, pri čemu EU nije spremna za dodatne pregovore. S druge strane, EU sa Breksitom na agendi, teško da će biti zainteresovana da pregovara druge sektorske sporazume u skorije vreme.<sup>40</sup>

Bilateralni pristup procesu evropskih integracija omogućio je Švajcarskoj privilegovani položaj kakav nijedna druga zemlja nikada nije imala. Kao najveće prednosti izdvajaju se: pristup jedinstvenom tržištu EU, mogućnost zaključenja međunarodnih trgovinskih aranžmana sa trećim zemljama i manja izdvajanja za budžet EU. Ipak, da bi se stekla realnija slika o položaju Švajcarske, trebalo bi razmotriti i drugu stranu medalje kada je reč o pomenutim privilegijama.

---

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> C. Reber, *nav. delo*, str. 155.

Prvo, što se tiče pristupa tržištu EU, Švajcarska je izdejtvovala potpuno slobodan pristup jedinstvenom tržištu u pogledu trgovine robom (uglavnom zahvaljujući Sporazumu o slobodnoj trgovini iz 1972. godine), dok je pristup tržištu usluga i poljoprivrednih proizvoda ostao ograničen. U pogledu trgovine uslugama, bilateralni sporazumi obezbeđuju samo parcijalni pristup tržištu koji pokriva nekoliko sektora (neke vrste osiguranja i javnih nabavki). U ostalim granama, usluge se u EU mogu pružati maksimalno 90 dana godišnje.<sup>41</sup>

Drugo, kada je reč o mogućnosti zaključenja međunarodnih trgovinskih aranžmana sa trećim zemljama, švajcarsko iskustvo u pregovorima pokazuje da su postignuti uslovi manje povoljni nego što bi bili da su ovi aranžmani zaključeni sa EU kao celinom. Iz tog razloga, Švajcarska najčešće zaključuje sporazume o slobodnoj trgovini zajedno sa svojim partnerima Norveškom, Islandom i Lichtenštajnom u okviru EFTA.<sup>42</sup>

I treće, kada je reč o izdvajanjima iz državnog budžeta za budžet EU, bilateralni sporazumi koji omogućavaju parcijalni pristup tržištu ne obavezuju Švajcarsku da doprinosi budžetu EU. Ipak, iako je bilateralni pristup 'jeftiniji' od članstva, Unija i dalje očekuje finansijski doprinos od Švajcarske za smanjenje ekonomskih i socijalnih razlika u proširenoj EU. Naime, od 2007. godine Švajcarska finansira projekte u novim državama članicama EU putem tzv. doprinosa za proširenje.<sup>43</sup> Osim toga, da bi mogla da učestvuje u programima i agencijama EU (npr. u oblasti istraživanja i obrazovanja), uz zaključenje sporazuma o saradnji, Švajcarska mora da dà finansijski doprinos.<sup>44</sup>

### *Perspektive bilateralnog modela integracije*

Švajcarski bilateralni pristup EZ/EU rezultat je specifičnosti švajcarske politike i posebnog istorijskog konteksta u kome su sporazumi pregovarani. Očigledno je, a i razumljivo, da Unija danas ima mnogo manje tolerancije za ovakve izuzetke.<sup>45</sup>

S jedne strane, uslovi za pregovaračkim stolom su se u velikoj meri promenili. U vreme kada je Švajcarska pregovarala Bilateralne sporazume I i II, EU je

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, str. 158–159.

<sup>42</sup> *Ibidem*, str. 159.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*, str. 160–161.

<sup>45</sup> A. Kellerhals, nav. delo, str. 163.

imala 15 država članica. Danas, u EU od 27 država članica mnogo je teže sklopiti sporazum jer one mogu da blokiraju stupanje na snagu nekog ili svih sporazuma.

S druge strane, švajcarski bilateralni pristup trebalo bi posmatrati kao posebno političko rešenje postignuto pod pretpostavkom da će Švajcarska naposljetku pristupiti EU. Kada je postalo jasno da ona ne namerava da postane članica EU, Unija je revidirala svoj stav i počela da biva zahtevnija. U toku 2010, Savet ministara EU opisao je model odnosa EU-Švajcarska kao "kompleksan i glomazan za upravljanje" koji je "dostigao svoje limite".<sup>46</sup>

U kontekstu Breksita, bilo je pomena da bi se na Veliku Britaniju mogao primeniti neki model poput švajcarskog. Iako postoje određene sličnosti između ove dve zemlje (osnivači EFTA, skepticizam u vezi sa supranacionalnim organizacijama, otpor prema prenošenju određenih aspekata političkog suvereniteta, tradicija referenduma),<sup>47</sup> sve ostale okolnosti potpuno su drugačije. Za početak ne može se prenebregnuti činjenica da je Velika Britanija zemlja koja napušta EU. Ako bi joj bio odobren bilo kakav privilegovani status, to bi delovalo ohrabrujuće na ostale države članice EU da razmotre opciju izlaska iz EU, što svakako nije poželjno u eri rastućeg evroskepticizma. Razlozi zbog kojih se švajcarski model ne bi mogao primeniti na Veliku Britaniju prevazilaze okvire ovog rada, te neće biti analizirani.

U svakom slučaju, bilateralni model ne samo da nije izvodljivo rešenje za Veliku Britaniju, već je sve manje izvesno da li je održivo rešenje za Švajcarsku. U ovakvoj klimi, ako bi EU, hipotetički, u perspektivi razmatrala mogućnost da sa nekom zemljom uspostavi saradnju zasnovanu na bilateralnom pristupu, sigurno je da bi insistirala na najmanje tri elementa: prvo, da se pravo EU usvaja na dinamičan način i tumači u skladu sa praksom Suda pravde EU; drugo, da se neki (ili svi) bilateralni sporazumi povežu putem tzv. "giljotina klauzule" kako bi se naglasila važnost pojedinih sporazuma (npr. Sporazum o slobodnom kretanju ljudi); i treće, da reč Suda pravde EU bude poslednja svaki put kada se radi o nekom pitanju relevantnom za pravo EU.<sup>48</sup>

Uzimajući u obzir ova tri elementa, jasno je da bi ti budući bilateralni sporazumi bili u velikoj meri drugačiji od onih koje je svojevremeno ispregovarala Švajcarska sa EU u smislu da bi ta treća zemlja imala daleko manje slobode i nezavisnosti.

<sup>46</sup> Council of the European Union, Council conclusions on EU relations with EFTA countries of 14 December 2010.

<sup>47</sup> C. Reber, *nav. delo*, str. 156.

<sup>48</sup> *Ibidem*, str. 163–165.

## ZAKLJUČAK

Švajcarski bilateralni sporazumi predstavljaju 'originalni integracioni eksperiment'.<sup>49</sup> Ovi sporazumi su se pokazali kao efikasan način da se Švajcarskoj omogući pristup jedinstvenom tržištu EU, uz uvažavanje švajcarskih specifičnosti. Nakon dve decenije primene, EU je mišljenja da ovakav model ne odgovara izmenjenim okolnostima u EU i da je neophodno redefinisanje pravnog okvira saradnje.

U ovom trenutku, odnosi između Švajcarske i EU prilično su napeti i niko sa sigurnošću ne može predvideti kakva će biti sudbina Institucionalnog okvirnog sporazuma. Ipak, nema sumnje da će se blagovremeno iznaći neko rešenje prihvatljivo za obe strane, pre svega zbog isprepletanosti interesa, tačnije iz ekonomskih motiva.

Dakle, švajcarski model u izvornom obliku nije održiv, te se ne može očekivati da će *telle-quelle* biti primenjen na neke druge zemlje, uključujući i bivše članice EU. To naravno ne isključuje mogućnost da u perspektivi postoje različiti modaliteta učešća na jedinstvenom tržištu koji ne impliciraju punopravno članstvo u EU. Naravno, ovakvi oblici privilegovanog učešća zavisice i od pregovaračkih pozicija svake potencijalno zainteresovane zemlje. A da li će EU biti voljna da se u budućnosti upušta u ovakve vrste pravne akrobatike i da li će ovakvi modaliteti učešća na jedinstvenom tržištu doprineti integraciji ili dezintegraciji EU, vreme će pokazati.

JELENA ČERANIĆ PERIŠIĆ, Ph.D.,  
Senior Research Fellow,  
Institute of Comparative Law, Belgrade

### BILATERAL APPROACH TO THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS – SUSTAINABILITY OF THE SWITZERLAND MODEL IN THE CONTEXT OF CHANGED CIRCUMSTANCES IN EU

#### Summary

Although Switzerland is not an EU Member State, this country participates in the EU internal market. Relations between Switzerland and EU are regulated on the basis of bilateral agreements. Today, there are more than hundred agreements. All bilateral agreements are in their na-

---

<sup>49</sup> EU – Swiss bilateralism - a model for the Eastern partners such as Ukraine, Moldova and Georgia, <http://artsonline.monash.edu.au/events/events/monash-european-and-eu-centre-eu-swiss-bilateralism-a-model-for-the-eastern-partners-such-as-ukraine-moldova-and-georgia-professor-rene-schwok/>, 25. 09. 2019.

ture classical international treaties between Switzerland and EU. They do not involve the transfer of any legal or decision-making authority to a supranational body. After twenty years of application, EU initiated negotiations on redefinition of the legal framework of EU-Switzerland cooperation. Draft Institutional Framework Agreement was finished by the end of 2018. Since Switzerland has not adopted this agreement yet, relations between Switzerland and the EU begin to tighten. The first part of the article presents bilateral path of cooperation between Switzerland and EU, as an alternative to full membership. The second part focuses on Institutional Framework Agreement. The third part analyses survey and perspectives of Swiss bilateral approach to European integrations. The author attempts to shed light on sustainability of this model of cooperation in the context of changed circumstances in EU, not only for Switzerland, but also for other countries, including former EU Member States.

*Key words:* European Union, Switzerland, Bilateral Agreements, Internal Market, Institutional Framework Agreement