

Dr Jelena Čeranić Perišić¹

PRAVNI OKVIR SARADNJE IZMEĐU ŠVAJCARSKE I EVROPSKE UNIJE

Apstrakt

U radu se analizira pravni okvir saradnje između Švajcarske i Evropske unije. Iako nije članica EU, Švajcarska ravnopravno učestvuje na jedinstvenom tržištu EU. Odnosi između Švajcarske i EU uređeni su na osnovu tzv. bilateralnih sporazuma. Danas postoji preko sto takvih sporazuma i oni predstavljaju klasične međunarodne ugovore između Švajcarske i EU. Jedna od osnovnih karakteristika ovih sporazuma ogleda se u tome što se Švajcarska obavezala da preuzme samo pravne tekovine EU (acquis communautaire) koje postoje u oblasti na koju se sporazum odnosi u trenutku zaključenja sporazuma. Stoga se ovi sporazumi nazivaju "statičnim". Uprkos tome što nije obavezna da prati razvoj zakonodavnih aktivnosti u EU, Švajcarska najčešće usklađuje svoje zakonodavstvo sa razvojem pravnih tekovina EU. Međutim, vremenom su počeli da se ispoljavaju nedostaci ovako koncipirane saradnje, a kao najozbiljniji pominju se nepostojanje jasnog institucionalnog okvira saradnje i činjenica da Švajcarska, iako ravnopravno učestvuje na jedinstvenom tržištu EU, nije obavezna da prati razvoj zakonodavne aktivnosti EU. Stoga je poslednjih godina Unija počela da povezuje napredak u pregovorima o novim bilateralnim sporazumima sa zaključenjem institucionalnog okvirnog sporazuma koji bi obuhvatao sve postojeće (i buduće) sporazume. Ovi pregovori otpočeti su u maju 2014. godine, a intenzivirani su od januara 2018. godine. Prvi deo rada predstavlja istorijski osvrt na odnose između Švajcarske i Evropskih zajednica/Evropske unije. U drugom delu analizirani su bilateralni sporazumi. Posebna pažnja posvećena je načinu na koji, prema ovim sporazumima, Švajcarska prati razvoj zakonodavne aktivnosti u EU. U trećem delu rada razmotrene su perspektive odnosa između Švajcarske i EU, kao mogućnosti redefinisanja pravnog okvira saradnje, u pravcu zaključenja institucionalnog okvirnog sporazuma koji bi počivao na tzv. „četiri stuba“.

Ključne reči: Švajcarska, Evropska unija, bilateralni sporazumi, zakonodavstvo EU, pravni okvir.

¹ Viši naučni saradnik Institut za uporedno pravo Beograd

1. Uvodne napomene

Švajcarska nije članica Evropske unije, ali svi njeni susedi, osim mikrodržave Kneževine Lichtenštajn, jesu. Ipak, Švajcarska je kulturološki i ekonomski blisko povezana sa Evropskom unijom. Ova centralnoevropska zemlja jedan je od tri najznačajnija trgovinska partnera EU, zajedno sa SAD i Kinom.² S druge strane, Evropska unija, sa 28 država članica,³ za sada je najznačajniji trgovinski partner Švajcarske.

Na opredeljenje Švajcarske da ostane izvan procesa evropskih integracija uticala su tri faktora: neutralnost, sistem neposredne demokratije i federalno uređenje.

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). Status neutralne države Švajcarsku štiti ne samo od rata, već i od eventualnog rasparčavanja zemlje do koga bi moglo doći ukoliko bi različite jezičke zajednice podlegle iskušenju i stale uz različite strane u sukobu.⁴

Švajcarski sistem neposredne demokratije postao je značajan faktor raspoznavanja švajcarskog naroda. Građani Švajcarske učestvuju u političkom životu zemlje na tri nivoa: opštinskom, kantonalnom i federalnom. Jedan od instrumenata švajcarskog sistema neposredne demokratije na federalnom nivou je pravo građana na podnošenje ustavne inicijative i referendum.⁵

U pogledu državnog uređenja, Švajcarska je savezna parlamentarna republika koju čini dvadeset šest kantona. Karakteriše je relativno visok stepen decentralizacije, što se reflektuje na većinu švajcarskih politika.

S obzirom na pomenute karakteristike Švajcarska se odlučila se da ostane izvan procesa evropskih integracija. Međutim, iako formalno nije članica EU, Švajcarska veoma blisko saraduje sa EU. Odnosi između Švajcarske i EU uređeni su na osnovu tzv. bilateralnih sporazuma. Danas postoji preko sto sporazuma koji su zaključeni u različitim rundama pregovora. Zahvaljujući bilateralnim sporazumima, Švajcarska ravnopravno učestvuje na jedinstvenom tržištu, uprkos tome što nije članica EU. Bilateralni sporazumi delovali su, na početku, kao idealno rešenje za uređenje odnosa između Švajcarske i EU. Međutim, vremenom su počeli da se ispoljavaju određeni nedostaci ovako koncipirane saradnje. Kao najozbiljnije nedostatke Evropska unija ističe nepostojanje jasnog institucionalnog okvira saradnje, kao i činjenicu da Švajcarska, iako ravnopravno učestvuje na jedinstvenom tržištu, nije obavezna da prati razvoj zakonodavne aktivnosti u EU. Stoga se poslednjih godina razmatra način

² A. Kellerhals, „Switzerland’s relationship with the EU: integration at its own speed?“, *Multi-speed Europe* (eds. A. Kellerhals, T. Baumgartner), EuropaInstitut, Zurich 2012, 147.

³ Na referendumu održanom u junu 2016. godine, građani Ujedinjenog Kraljevstva opredelili su se za izlazak iz EU. Predviđeno je da će Ujedinjeno Kraljevstvo izaći iz EU u martu 2019. godine.

⁴ A. Kellerhals, 150.

⁵ *Ibid*, 150-151.

na koji bi mogao da se reorganizuje pravni okvir saradnje između Švajcarske i EU. S jedne strane, Švajcarska se zalaže za nastavak saradnje na bilateralnim osnovama, dok, s druge strane, Unija čvrsto stoji na stanovištu da se mora redefinisati koncept na kome počiva saradnja, pre svega u pravcu uspostavljanja jasnog institucionalnog okvira saradnje.

Prvi deo rada predstavlja istorijski osvrt na odnose između Švajcarske i Evropskih zajednica/Evropske unije. U drugom delu analizirani su bilateralni sporazumi. Posebna pažnja posvećena je načinu na koji Švajcarska, na osnovu ovih sporazuma, prati razvoj, tj. prilagođava švajcarsko zakonodavstvo razvoju pravnih tekovina EU. U trećem delu razmotrene su perspektive odnosa između Švajcarske i EU, kao i mogućnosti za redefinisane pravnog okvira saradnje u pravcu uspostavljanja jasnijeg institucionalnog okvira.

2. Istorijski osvrt na odnose između Švajcarske i Evropske unije

Pragmatični pristup Švajcarske evropskim integracijama datira još od 1947. godine kada je Savezni savet⁶ ustanovio principe za pristupanje Švajcarske Organizaciji za evropsku ekonomsku saradnju (engl. *Organization for European Economic Cooperation* (OEEC)). Švajcarska je odbacila svaku mogućnost prenošenja suvereniteta na nadnacionalna (supranacionalna) tela, uz obrazloženje da bi se na taj način mogla dovesti u pitanje njena neutralnost. U decenijama koje su usledile, Švajcarska konfederacija ostala je dosledna ovom stavu.

Početak pedesetih godina prošlog veka, kada je osnivanja prva u nizu Evropskih zajednica (EZ), Evropska zajednica za uglj i čelik, Švajcarska je bila skeptična u vezi sa kranjim ciljevima EZ kao što su političke integracije, harmonizacija propisa i razvoj zajedničkih politika. Kao zagovornica uspostavljanja saradnje putem bilateralnih sporazuma, Švajcarska je sa Evropskom zajednicom za uglj i čelik zaključila prvi bilateralni sporazum još pedesetih godina 20. veka (Sporazum o tranzitu uglja i čelika kroz Švajcarsku). U narednim decenijama, zaključen je veliki broj sektorskih, specifičnih, uglavnom tehničkih, sporazuma u oblasti trgovine i industrije, saobraćaja i istraživanja. Među njima najznačajniji je Sporazum o slobodnoj trgovini iz 1972. godine.

S druge strane, Švajcarska je bila među osnivačima Evropske asocijacije za slobodnu trgovinu (engl. *European Free Trade Association* (EFTA)) iz 1960. godine. U cilju produbljivanja i proširenja različitih sporazuma o slobodnoj trgovini i planova o uspostavljanju jedinstvenog tržišta 1985. godine, Švajcarska je takođe učestvovala u pregovorima o Evropskom ekonomskom prostoru (engl. *European Economic Area* (EEA)).⁷ Savezni savet zauzeo je stav da uspešno zaključenje sporazuma zavisi od

⁶ Švajcarski savezni savet (Savezno veće) predstavlja glavno izvršno telo i sastoji se od sedam članova. Oni čine kabinet. Predsednik konfederacije bira se između ovih sedam članova i preuzima posebne predstavničke funkcije na godinu dana, ali zadržava i ulogu u kabinetu.

⁷ C. 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. A. Kellerhals, T. Baumgartner), Europa-Institut, Zurich 201, 145.

garantija da Švajcarska može da očuva principe neutralnosti i neposredne demokratije. Ipak, kako je proces pregovaranja napredovao, Evropski ekonomski prosor 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 zahtev za prijem u EZ. Švajcarska je potpisala Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru 2. maja 1992, a zahtev za članstvo u EU podnela je 20. maja 1992. Međutim, švajcarski građani su se, na referendumu održanom 6. decembra 1992, izjasnili protiv članstva u Evropskom ekonomskom prostoru.⁸ Većina građana smatrala je da bio ovaj ugovor za Švajcarsku značio gubitak suvereniteta, “odskočnu dasku” za članstvo u EZ, slabljenje švajcarske ekonomije i pretnju po nezavisnost švajcarskog franka. Poštujući rezultate referendum, švajcarska vlada odlučila je da suspenduje pregovore o članstvu u EU do daljnjeg. Kako se pregovori nisu nastavili, Švajcarska je 2016. godine formalno povukla svoj zahtev za članstvo u Evropskoj uniji.

Nakon perioda razmišljanja i ekonomske stagnacije, Švajcarska je pokrenula program ekonomske revitalizacije. U decembru 1994. godine, Švajcarska je otpočela pregovore za prvi paket od sedam bilateralnih sporazuma (engl. *Bilaterals I*). Ispostavilo da pregovori napreduju sporije nego što se očekivalo, posebno u oblasti slobodnog kretanja ljudi i kopnenog saobraćaja. Sporazumi su zaključeni tek posle četiri godine, 21. juna 1999. Svih sedam sporazuma stupilo je na snagu 1. juna 2000.

Pre nego što su sporazumi iz prvog paketa stupili na snagu, Švajcarska je otpočela pregovore o drugom paketu sporazuma. Evropska unija u početku nije bila rada da se upusti u ove pregovore, pošto ni prvi paket još nije stupio na snagu. Ipak, zabrinuta zbog povrede carinskih propisa u vezi sa krijumčarenjem cigareta, s jedne strane, i pod pritiskom nekih država članica da pregovora sa Švajcarskom o sporazumu o porezima na štednju, s druge strane, Unija je revidirala stav u vezi sa drugim paketom sporazuma. Drugi set od deset bilateralnih sporazuma (engl. *Bilaterals II*) potpisan je u oktobru 2004. godine. Osim Sporazuma o pridruživanju Šengenskom/ Dablinskom sporazumu i Sporazuma o borbi protiv prevara (utaja), svi sektorski sporazumi iz drugog paketa, tj. druge runde pregovora, stupili su na snagu u periodu između 2005. i 2007. godine.

3. Bilateralni sporazumi

Prvi paket bilateralnih sporazuma između Evropske unije i Švajcarske, tzv. Bilateralni sporazumi I iz 1999. godine prevashodno se fokusira na ekonomska pitanja. Stoga se ovi sporazumi smatraju klasičnim sporazumima o tržišnoj liberalizaciji. Jedino Sporazum o istraživanju ima za cilj da intenzivira saradnju u oblasti istraživanja, te spada u tzv. kategoriju sporazuma o saradnji. Pet preostalih sporazuma o liberalizaciji tržišta iz prvog seta tiče se slobodnog kretanja ljudi, tehničkih prepreka trgovini, javnih nabavki, poljoprivrede i kopnenog saobraćaja.

⁸ Švajcarski građani su članstvo u Evropskom ekonomskom prostoru odbacili velikom većinom od 50,3 odsto glasova.

Drugi paket sporazuma, tzv. Bilateralni sporazumi II usvojen je 2004. godine. Dok se sporazumi iz prvog seta fokusiraju prevashodno na ekonomska pitanja i liberalizaciju, pojedini sporazumi iz drugog paketa odnose se na oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (Šengenski i Dablinski sporazum). Drugi set sporazuma sastoji se od devet sporazuma i jedne deklaracije o namerama (u oblasti Obrazovanja, profesionalne obuke i omladine). Sporazumi iz drugog paketa, odnose se na: pridruživanje Šengenskom/ Dablinskom sporazumu, oporezivanje štednje, borbu protiv prevara, procesovane poljoprivredne proizvode, životnu sredinu, računovodstvo, medije, penzije i obrazovanje.

Nakon talasa proširenja Evropske unije iz 2004, 2007. i 2013. godine, opseg bilateralnih sporazuma je proširen i na nove države članice EU sa posebnim prelaznim aranžmanima kada je reč o Sporazumu o slobodnom kretanju ljudi.⁹

3.1. Pravna priroda bilateralnih sporazuma

U pogledu 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 država članica EU), s druge strane. U Švajcarskoj su bilateralni sporazumi neposredno/ direktno primenljivi. To zapravo znači da se nakon ratifikacije ili stupanja na snagu ovi sporazumi neposredno/ direktno primenjuju. Dakle, nije potreban akt unutrašnjeg, nacionalnog prava kojim bi se oni transponovali u nacionalno pravo, zahvaljući švajcarskoj monističkoj pravnoj tradiciji.¹⁰

Kada je reč o mestu ovih bilateralnih sporazuma u pravnom sistemu Švajcarske, oni su, uslovno rečeno, smešteni između ustavnih i običnih federalnih zakona.¹¹ Svaki od bilateralnih sporazuma počiva na posebnom tekstu ugovora i o svakom od njih se pregovaralo najpre odvojeno, a kasnije u paketima.

Ono što je posebno interesantno i što je, u jednom periodu, imalo značajnog uticaja na odnose između Švajcarske i EU je činjenica da sporazumi iz prvog paketa iz 1999. godine predstavljaju, na neki način, jedinstven sporazum. Ovi sporazumi povezani su tzv. „giljotina klauzulom“.¹² Šta se podrazumeva pod „giljotina klauzulom“? Ova klauzula znači da raskidom jednog od bilateralnih sporazuma, preostalih šest sporazuma iz paketa takođe prestaje da bude na snazi.¹³ Inače, ovo ne važi za Bilateralne sporazume II iz 2004. godine i oni su nezavisni jedni od drugih.

⁹ C. Reber, 146-147.

¹⁰ *Ibid.*, 148.

¹¹ A. Kellerhals, T. Baumgartner, „A different neighbourhood policy: Switzerland’s approach to European Integration“, *EU Neighbourhood Policy – Survey and Perspectives* (eds. A. Kellerhals, T. Baumgartner), EuropaInstitut, Zurich 2014, 272-273.

¹² *Ibid.*

¹³ J. Čeranić, „Bilateralni sporazumi kao alternativa članstvu u Evropskoj uniji – sa posebnim osvrtom na švajcarski model“, *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva*, Budva 2015, 242.

3.2. Zajednički odbori

Za svaki sporazum iz Bilateralnih paketa I i II 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 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.¹⁴ 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.¹⁵

3.3. Usklađivanje sporazuma sa razvojem pravnih tekovina EU

U okviru Bilateralnih sporazuma I i II, ugovorne strane zadržale su autonomiju donošenja odluka, drugim rečima nisu prenele zakonodavne nadležnosti nadnacionalnom (supranacionalnom) telu. Iako je Švajcarska, u kontekstu bilateralnih sporazuma, usvojila brojne akte EU, sami bilateralni sporazumi ne predviđaju obavezu Švajcarske da sistematično usvaja buduće zakonodavstvo EU i odluke Suda pravde EU. Naime, Švajcarska se obavezala da usvoji zakonodavstvo EU, ali samo u onoj verziji koja postoji u vreme zaključenja sporazuma. Zbog toga se u delu doktrine ovi sporazumi nazivaju tzv. „statičnim“ sporazumima. Samo određeni sporazumi imaju tzv. „dinamičnu komponentu“ u smislu da su predviđena usklađivanja sporazuma sa razvojem pravnih tekovina EU.¹⁶ Zajednički cilj 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, one imaju interes 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 Evropska unija.

Posebno je interesatno da sporazumi iz Bilateralnih paketa I i II nisu identični u pogledu obaveze praćenja zakonodavne aktivnosti EU. U tom smislu, razlikuju se tri grupe sporazuma: sporazumi o saradnji, sporazumi o liberalizaciji i sporazumi o integraciji.¹⁷

¹⁴ A. Kellerhals, 156-157.

¹⁵ J. Čeranić, „Švajcarski referendum o ograničenju migracija iz EU: posledice na odnose između Švajcarske i EU“, *Strani pravni život*, 3/2014, 145-146.

¹⁶ A. Kellerhals, T. Baumgartner, 274-278.

¹⁷ J. Čeranić (2014), 144.

U kategoriju sporazuma o saradnji spadaju, pre svega, oni sporazumi na osnovu kojih je Švajcarska želela da se uključi u programe i agencije EU. To su sporazumi u oblasti istraživanja, medija, životne sredine, obrazovanja, omladine i statistike. Zatim, sporazumi o saradnji odnose se na one oblasti u kojima obe strane imaju interesa da deluju zajednički, a to su: sprečavanje prevara u oblastima indirektnih poreza i javnih tendera, oporezivanje prekograničnih transakcija kapitala, kao i oporezivanje penzija nekadašnjih članova vlada država članica EU. Zahvaljujući specifičnim ciljevima i ponekad ograničenom periodu važenja ovih sporazuma, oni ne sadrže propise u vezi sa razvojem pravnih tekovina EU. Jedini izuzetak predstavlja Sporazum o statistici.¹⁸

Sporazumima o liberalizaciji teži se uzajamnom otvaranju tržišta i uklanjanju trgovinskih prepreka i oni se odnose na oblasti slobodnog kretanja ljudi, trgovine poljoprivrednim proizvodima, uzajamnog priznanja ocene usaglašenosti, kopnenog saobraćaja, javnih nabavki, trgovine procesovanim poljoprivrednim proizvodima i civilnog vazdušnog saobraćaja. Sporazumi iz ove kategorije su, u osnovi, „statični“, drugim rečima, Švajcarska se obavezala da usvoji zakonodavstvo EU u odgovarajućoj oblasti, ali samo ono koje postoji u vreme zaključenja sporazuma.¹⁹ Nakon što su sporazumi zaključeni, Švajcarska nije obavezna da prati razvoj zakonodavstva EU u datoj oblasti. Ovi sporazumi počivaju na principu jednakosti ugovornih strana. Kako sporazumi o liberalizaciji imaju obavezno komponentu okrenutu budućnosti, ukoliko bi se zakonodavstva Evropske unije i Švajcarske razvijala u suprotnim smerovima, same osnove sporazuma bile bi dovedene u pitanje. O tome svedoče i pojedine odredbe sporazuma. Pre svega, sporazumi uglavnom uspostavljaju obavezu da ugovorne strane obaveštavaju jedna drugu o planiranim izmenama zakonodavstava u relevantnim oblastima i ukoliko je potrebno, razmenjuju mišljenja. Takođe, u pojedinim slučajevima, pre usvajanja novih pravnih akata Unije, švajcarski eksperti pozivaju se da daju mišljenje o predviđenim novinama.²⁰ Sami propisi iz ovih sporazuma ukazuju da uprkos osnovnoj „statičnoj“ koncepciji sporazuma, postoji određeni pritisak za usklađivanjem, u smislu da švajcarsko zakonodavstvo prati razvoj zakonodavstva EU.²¹

U slučaju Sporazuma o pridruživanju Šengenu/ Dablinu (policajska i pravosudna saradnja, azil i migracije), Švajcarska je, u poređenju sa ostalim sporazumima iz Bilateralnih paketa I i II, uslovno rečeno „otišla najdalje“ kada je reč u učešću u evropskoj saradnji. Pored usvajanja već postojećeg zakonodavstva EU, Švajcarska se takođe obavezala da i ubuduće usvaja zakonodavstvo EU u tim oblastima. Stoga je, kao neka vrsta kompenzacije, predviđeno da švajcarski eksperti učestvuju u zakonodavnom postupku pre donošenja novih pravnih akata EU u oblastima policijske i pravosudne saradnje, azila i migracija.²² Dakle, novi pravni akti EU moraju se primenjivati u Švajcarskoj istovremeno kao i u Uniji. Ukoliko, zbog ustavnih prepreka, to nije moguće, relevantno zakonodavstvo EU mora, u meri u kojoj je to moguće, privremeno

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ A. Kellerhals, T. Baumgartner, 276.

²⁰ *Ibid.*, 276-277.

²¹ Ovo je potvrđeno i u praksi, npr. u oblasti koja se tiče Sporazuma o slobodnom kretanju ljudi, odgovorni zajednički odbor redovno odlučuje o usklađivanju sa izmenjenim zakonodavstvom EU.

²² A. Kellerhals, T. Baumgartner, 277-278.

da se primenjuje. U slučaju da Švajcarska odbija izmene ili ne obezbedi privremenu primenu, smatraće se da su sporazumi raskinuti, osim ako zajednički odbor, u roku od devedeset dana, ne donese neko alternativno rešenje. Iako je, u okviru oba sporazuma, Švajcarska zadržala formalno autonomiju donošenja odluka, šustinski teško da postoji mogućnost odstupanja od razvoja zakonodavstva EU, bez da se prouzrokuje raskid sporazuma. Stoga se, u oblasti Šengena/ Dablina, može govoriti o delimičnoj integraciji.²³

4. Perspektive odnosa između Švajcarske i EU – redefinisanje pravnog okvira saradnje

Već posle nekoliko godina primene bilateralnih sporazuma, Evropska unija počela je da ukazuje na probleme do kojih dolazi u odnosima sa Švajcarskom. Unija smatra da je neophodno da postoji uniformnost propisa, ističući da sistem koji se primenjuje kada je reč o usvajanju novog zakonodavstva EU, uključujući i sudsku praksu Suda pravde EU, nije adekvatan. Ovakva situacija vodi ka pravnoj nesigurnosti na različitim nivoima, počevši od organa vlasti, preko trgovinskih subjekata, pa do samih građana. Evropska unija takođe kritikuje to što se pojedini sporazumi ne primenjuju uniformno i što je Švajcarska naknadno donela određene zakone koji nisu kompatibilni sa Sporazumom o slobodnom kretanju ljudi.

Shodno tome, još 2014. godine Unija je otpočela pregovore sa Švajcarskom o redefinisanju pravnog okvira saradnje koja se trenutno odvija na osnovu oko sto bilateralnih sporazuma. Svi ovi sporazumi trebalo bi da se podvedu pod tzv. „pravni kišobran“ nazvan institucionalni okvirni sporazum.

Pomenuti pregovori obustavljeni su u jednom periodu, kao i saradnja na osnovu sporazuma iz Bilateralnog paketa I, zbog toga što je švajcarski narod na referendumu 2014. godine podržao inicijativu za ograničenje migracija. Ipak, švajcarski parlament našao je pravni mehanizam za prevazilaženje ovog problema, a u cilju normalizacije odnosa i nastavka saradnje između Švajcarske i Evropske unije. Međutim, rešenje švajcarskog parlamenta samo je privremenog karaktera pošto problemi u vezi sa institucionalnim okvirom saradnje između Švajcarske i Evropske unije ostaju. Početkom 2018. godine intenzivirani su pregovori o redefinisanju odnosa između Švajcarske i EU i donošenju institucionalnog okvirnog sporazuma koji počiva na tzv. „četiri stuba“.

4.1. Referendum „Protiv masovnih migracija“

Pregovori o okvirnom sporazumu, na osnovu koga bi funkcionisali i postojeći i budući sektorski sporazumi, ali i o pitanjima kao što su mehanizam za rešavanje konflikata, suspendovani su nakon referenduma održanog u februaru 2014. godine. Na ovom referendumu građani su podržali inicijativu „Protiv masovnih migraci-

²³ *Ibid.*

ja“.²⁴ Naime, referendum se ticao ograničenja migracija iz zemalja EU, sa kojima Švajcarska ima potpisan Sporazum o slobodnom kretanju ljudi. Ovim sporazumom predviđen je princip jednakog tretmana domaćih državljana i državljana država članica EU, kao i jednako pravo na zaposlenje. Sporazum o slobodnom kretanju ljudi spada u sporazume iz Bilateralnog paketa I, a oni se tretiraju kao jedinstven sporazum, tj. povezani su preko tzv. „giljotina klauzule“. To znači da raskidom jednog od bilateralnih sporazuma, preostalih šest sporazuma iz paketa takođe prestaje da bude na snazi.

Ustavom Švajcarske predviđeno je da vlada, ima tri godine da sprovede rezultate referenduma. Uprkos tome, određene posledice nastupile su vrlo brzo nakon objavljivanja rezultata referenduma. S jedne strane, saradnja između Švajcarske i Evropske unije u određenim oblastima je prestala, dok je, s druge strane, saradnja u novim oblastima ostala „na čekanju“ (engl. *on hold*). Saradnja između Švajcarske i Evropske unije prestala je u oblastima na koje se odnosi preostalih šest sporazuma iz Paketa bilateralnih sporazuma I (kome pripada i Sporazum o slobodnom kretanju ljudi). Reč je o izuzetno značajnim oblastima kao što su npr. istraživanje i obrazovanje. Dakle Švajcarska nije učestvovala u programima obrazovanja (*Erasmus*) i programima istraživanja (*Horizon 2020*), jer oni podrazumevaju slobodno kretanje istraživača i studenata.²⁵

Isto tako, potpisivanje Sporazuma o slobodnom kretanju ljudi između Švajcarske i Hrvatske (kao dvadeset osme države članice EU) stavljeno je „na čekanje“.²⁶ Nakon referenduma, švajcarska vlada je odbila da ratifikuje tzv. Hrvatski protokol uz bilateralni sporazum, na osnovu koga hrvatski građani imaju pravo da se slobodno kreću u okviru Šengenske zone nakon ulaska Hrvatske u Evropsku uniju u julu 2013. godine. Švajcarska vlada samo je neformalno obećala da će građani Hrvatske imati isti tretman kao i ostali građani EU.

Ipak, dana 4. marta 2016. Švajcarska i Evropska unija potpisale su ugovor kojim se proširuje dejstvo Sporazuma o slobodnom kretanju ljudi na Hrvatsku. Nacionalni savet je ratifikovao ugovor 26. aprila 2016, pod uslovom da se nađe rešenje kojim će se premostiti situacija u vezi sa implementacijom, tj. sprovođenjem rezultata referenduma iz 2014. godine. Ugovor je usvojen u decembru 2016. godine što je omogućilo da se Švajcarska ponovo, 1. januara 2017, pridruži *Horizonu 2020*.

4.2. Rešenje švajcarskog parlamenta

S obzirom na to da je Ustavom Švajcarske predviđeno da Vlada ima tri godine da sprovede u delo rezultate referenduma, Vlada je nastojala da iznađe takav način koji ne bi doveo u opasnost bilateralne sporazume sa EU.

Dana 1. decembra 2016, švajcarski parlament predložio je rešenje u vezi sa sprovođenjem rezultata referenduma, koje je usvojeno 16. decembra 2016. Finalna

²⁴ J. Čeranić (2014), 150-151.

²⁵ „Switzerland gets first penalty for immigration vote“, <http://www.euractiv.com/global-europe/switzerland-gets-penalty-immigra-news-533548>, 25.09.2018.

²⁶ *Ibid.*

mera opisana je kao “razblažena” ili “kompromisna” sa ciljem da “smiri” Evropsku uniju i ne povredi odnose sa njom.²⁷ Iako je referendum iz 2014. godine predvideo kvote, rešenje koje je usvojio švajcarski parlament ne uključuje kvote već preporučuje poslodavcima da daju prioritet švajcarskim državljanima u odnosu na strane radnike u mestima gde je stopa nezaposlenosti iznad proseka. Osim toga, predviđa se i obaveza da stranci moraju da dokažu da su integrisani u švajcarsko društvo kako bi dobili dozvolu boravka.

Usvojeni način za sprvođenje rezultata referendum oštro je kritikovala partija koja je sponzorisała referendum. Ova partija je rešenje švajcarskog parlamenta okarakterisala kao plan da se, pod pritiskom EU, “iznevere želje glasača”, ističući da je ovakvo rešenje čak i neustavno.²⁸ S druge strane, Evropska komisija pozdravila je odluku švajcarskog parlamenta.

4. 3. Institucionalni okvirni sporazum

Nakon što je Švajcarska definitivno odustala u članstva u EU kao strateškog cilja, Unija je počela da povezuje napredak u pregovorima o novim bilateralnim sporazumima sa zaključenjem institucionalnog okvirnog sporazuma koji bi obuhvatao sve postojeće (i buduće) sporazume. Ovi pregovori otpočeti su u maju 2014. godine, a intenzivirani su od januara 2018. godine.

Institucionalni okvirni sporazum počiva na tzv. „četiri stuba“. Konsenzus u vezi sa rešenjima za prva tri stuba gotovo da je postignut, dok je četvrti stub i dalje kontroverzan.²⁹

Prvo, Švajcarska će biti obavezna da usvaja buduće izmene zakonodavstva EU relevantne za bilateralne sporazume na tzv. „dinamičan“ način, dok će tzv. „statična“ priroda sporazuma biti napuštena. Ipak, usvajanje novog zakonodavstva EU neće biti „automatsko“. Umesto toga, ono će morati da prođe nacionalni zakonodavni postupak, uključujući i opcioni ili obavezni referendum. U slučaju veta (od strane parlamenta ili naroda), Švajcarska će morati da se suoči sa postupkom rešavanja spora. Švajcarska će takođe učestvovati u postupku donošenja odluka u vezi sa unapređenjem relevantnog zakonodavstva EU (kao što čini i danas kao članica Šengena/ Dablina).³⁰

Drugo, švajcarski sudovi će morati da slede praksu Suda pravde EU u vezi sa tumačenjem prava EU koje se odnosi na relevantne bilateralne sporazume.

Treće, svaka strana, u okviru svojih nadležnosti, biće odgovorna za sprvođenje bilateralnih sporazuma, dok će zajednički odbori delovati kao nadzorna tela koja kontrolišu način na koji strane primenjuju bilateralne sporazume.

I četvrti i poslednji stub predviđenog institucionalnog okvirnog sporazuma tiče se adekvatnog postupka za rešavanje sporova. Ovo pitanje veoma je kontroveržno i dalje. Prema mišljenju Evropske unije, Sud pravde EU bi trebalo da bude telo zaduže-

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ C. Reber, 151-153.

³⁰ *Ibid.*, 152.

no za rešavanje sporova u slučaju da rešenje ne može da se nađe u okviru zajedničkog odbora. To zapravo znači da će Sud pravde EU takođe tumačiti odredbe koje su specifične samo za Švajcarsku i ne predstavljaju deo pravnih tekovina EU (*acquis communautaire*). Ukoliko Švajcarska ne bi bila voljna da prihvati tumačenje Suda pravde EU, Evropska unija bi mogla da preduzme kaznene mere ili čak suspenduje odnosni sporazum.³¹

Ovaj predlog za rešavanje sporova između Švajcarske i Evropske unije podelio je švajcarsku političku scenu.

S jedne strane, pojedine desničarske partije protive se prihvatanju ovakvog predloga, istučući bojazan da će švajcarski suverenitet biti okrnjen. Prema njihovom obrazloženju Švajcarska će ubuduće biti obavezna da prihvati i primenjuje sva nova zakonodavna rešenja doneta na nivou EU. Osim toga, pojedine partije upozoravaju na činjenicu da će tzv. „strane“ sudije na ovaj način dobiti prevelika ovlašćenja.³²

S druge strane, one partije koje zagovaraju potpisivanje institucionalnog okvirnog sporazuma ističu da bi Evropska unija, naročito nakon Breksita, mogla da uvede trgovinske barijere Švajcarskoj. Prema njihovim argumentima, Švajcarska bi se oslanila na ove nove sporazume kako bi osigurala status kao sigurno mesto za poslovanje. Upravo to garantuje okvirni sporazum u smislu da omogućava Švajcarskoj pristup jedinstvenom tržištu. Pristalice redefinisiranja, tj. institucionalizacije odnosa između Švajcarske i EU smatraju da novim sporazumom ni na koji način ne bi bio okrnjen suverenitet Švajcarske zato što bi i dalje bilo moguće da se o svakom novom pravnom aktu, koji bi trebalo usvojiti u Švajcarskoj, građani izjašnjavaju ne referendumu. Prema tome, tzv. „automatsko“ preuzimanje, kao što navode pojedine partije u Švajcarskoj, ne bi trebalo da predstavlja problem.³³

Inače, kada je reč o rešenjima za rešavanje sporova između Švajcarske i EU, pominjane su različite mogućnosti, između ostalog da bi možda Švajcarska trebalo u potpunosti da prihvati nadležnost Suda pravde EU, a zauzvrat dobije mesto u Savetu ministara EU.³⁴ Isto tako postoji predlog da za sporove između Švajcarske i EU bude nadležan Sud Evropske asocijacije za slobodnu trgovinu – sud EFTA (čiji je Švajcarska idejni tvorac).³⁵

Predsednik Evropske komisije nedavno je predstavio još jedan, alternativni model za rešavanje sporova između Švajcarske i EU. Na osnovu predloženog modela predviđen je poseban arbitražni tribunal za rešavanje konflikata u budućnosti. U Uniji se smatra da je ovim gestom, predsednik Evropske komisije želeo da uspostavi most između Evropske unije i Švajcarske kako bi smirio kontroverze u vezi sa tzv. „stranim“ sudijama.³⁶

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ „Switzerland gets first penalty for immigration vote“, <http://www.euractiv.com/global-europe/switzerland-gets-penalty-immigra-news-533548>, 25.09.2018.

³⁴ „Swiss-EU relations are at the „dead end“, https://www.swissinfo.ch/eng/business/switzerland-european-union_swiss-eu-relations-are-at-a-dead-end/44368650, 30.09.2018.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

Činjenica je da Evropska unija insistira na zaključenju institucionalnog okvirnog sporazuma i da je švajcarska vlada sve bliža tome. Međutim, u Švajcarskoj će uvek građani biti ti koji imaju poslednju reč na referendumu.

5. Zaključna razmatranja

Uzimajući u obzir ključne karakteristike švajcarskih bilateralnih sporazuma sa Evropskom unijom, može se zaključiti da brojni sektorski sporazumi predstavljaju originalni integracioni eksperiment.³⁷ Ovi sporazumi su se, tokom dve decenije važenja, pokazali kao efikasan način da se Švajcarskoj omogući pristup jedinstvenom tržištu EU. Međutim, vremenom je ovakav model saradnje počeo da pokazuje nedostatke. U jednom trenutku su odnosi između Švajcarske i EU čak i bili „zamrznuti“, ali je ta kratkotrajna kriza prevaziđena. Trenutno su u toku pregovori između Švajcarske i Evropske unije o tome na koji način bi trebalo redefinisati pravni okvir saradnje u pravcu, pre svega, uspostavljanja jasnijeg institucionalnog okvira.

I dok ishod pregovora ostaje i dalje otvoren, čini se da se protokom vremena strpljenje Evropske unije, njeno prihvatanje švajcarskih specifičnosti, ako i spremnost da odobri ovaj bilateralni put sve više smanjuje. Posebno pomatrano kroz prizmu pregovora o Breksitu, deluje da je Evropska unija sve manje voljna da ulazi u privilegovane sporazume sa trećim stranama koji bi mogli da „namame“ potencijalne kandidate za izlazak iz EU na to da napuste Uniju. S druge strane, ukoliko bi Švajcarska pristala da ispoštuje sve zahteve Evropske unije, njen status *vis-à-vis* EU postao bi veoma sličan onome koji imaju članice Evropskog ekonomskog prostora.³⁸

U ovom trenutku, dok novi institucionalni okvirni sporazum još nije usvojen i počeo da se primenjuje, preuranjeno je davati sud o tome da li će ovaj novi pravni okvir obezbediti sigurnije osnove za nastavak saradnje između Švajcarske i Evropske unije. Vreme će najbolje pokazati da li ovako koncipirana saradnja može da zadovolji potrebe obe strane.

³⁷ R. Schwok, „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/>, 24. 09. 2018.

³⁸ C. Reber, 152-153.

Jelena Ceranic Perisic, Ph.D,
Senior Research Fellow
Institute of Comparative Law

LEGAL FRAMEWORK OF SWITZERLAND – EU COOPERATION

Summary

The paper is devoted to legal framework of Switzerland – EU cooperation. Although Switzerland is not an EU Member State, this country participates in EU internal market. In its relationship with the European Union, Switzerland follows so-called „bilateral approach“. Instead of comprehensive integration, specific areas of mutual concern are regulated through a framework of traditional international treaties and for very specific and limited purposes, only. At present, there are more than hundred Bilateral Agreements between Switzerland and the EU. The agreements contain no obligation on the part of Switzerland to systematically adopt future EU legislation. Basically, the adoption of the EU law is binding on Switzerland in the version existing at the point in time at which the respective agreement was concluded. Therefore, these agreements are also known as „static“ agreements. Although there is no obligation to follow the development of EU legislation on the part of Switzerland, this country adopted various legal provisions of the EU. Bilateral Agreements seemed to be an ideal solution for regulation of Switzerland – EU relations. However, during its implementation certain deficiencies of this bilateral path have appeared. The lack of the clear institutional framework of cooperation is considered as one of the most important imperfections of this concept of cooperation. As Switzerland abandoned EU accession as a strategic goal, the EU started to link progress in negotiations for new agreements to the conclusion of an institutional framework overarching all existing (and future agreements). Negotiations on such an institutional framework commenced in May 2014 and are currently ongoing. The first part of the paper presents a historical overview of Switzerland – EU relations. Bilateral Agreements are analyzed in the second part of the paper. A special attention is devoted to adaptation of the agreements to developments of EU legislation. In the third part, the author examines perspectives of Switzerland – EU relations, including the possibilities for redefinition of the legal framework of cooperation and the adoption of a clear institutional framework agreement, based on four pillars.

Key words: *Switzerland, European Union, Bilateral Agreements, EU legislation, legal framework.*