

JELENA ČERANIĆ

BILATERALNI SPORAZUMI KAO ALTERNATIVA ČLANSTVU U EVROPSKOJ UNIJI

- Sa posebnim osvrtom na švajcarski model -

U V O D

Perspektiva pristupanja EU predstavlja važan oslonac i pokretač sveobuhvatnih pravnih i institucionalnih reformi u Srbiji i ostalim zemljama Zapadnog Balkana. Iako podrška za ulazak u EU u ovim zemljama sve više opada kako one napreduju na evropskom putu,¹ nesporno je da je proces pridruživanja EU već ostavio pozitivan trag u razvoju prava i institucija Srbije i ostalih država Zapadnog Balkana u najrazličitijim oblastima.

Da li će Srbija i druge zemlje iz regiona Zapadnog Balkana postati članice EU zavisi od velikog broja faktora. Neki se tiču same EU, a neki zemalja koje su procesu pristupanja. Kada je reč o EU, prvi je, naravno, kapacitet EU da sama prevažide ekonomske i političke teškoće sa kojima se trenutno suočava, a koje prete da ugroze osnovne vrednosti koje je ova zajednica ostvarila, a to su, pre svega, mir

Dr Jelena Čeranić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banja Luci; Institut za uporedno pravo u Beogradu.

¹ U [redacted] analizom podataka u zemljama koju se u poslednjih dvadeset godina bile u procesu e [redacted] racija, dolazi se do interesantne zakonomernosti – što zemlja više napreduje u proc [redacted] podrška naroda za pristupanje EU više opada. Ova regresivna tendencija objašnjava [redacted] Ÿženim procesom evropskih integracija, sa velikim brojem uslova za prelazak u nar [redacted] esa i, do samog kraja, neizvesnim ishodom.

i stabilnost na prostoru evropskih zajednica u poslednjih šezdeset godina. Drugi je želja država članica EU da prihvate zemlje Zapadnog Balkana u zajednicu evropskih naroda, posebno nakon izvesnog "umora od proširenja" kao posledice talasa proširenja u poslednjoj dekadi. Dakle, ovde imamo objektivni faktor, a to je absorpcioni kapacitet EU,² ali i subjektivni faktor, pošto je Ugovorom iz Lisabona predviđeno da se o svakom narednom proširenju EU izjašnjava svaka država članica EU na referendumu. I treći faktor, u stvari zbir faktora, na strani zemalja koje su procesu pristupanja, tiče se velikog broja političkih, ekonomskih, pravnih i institucionalnih uslova koji moraju biti ispunjeni da bi one postale članice EU.³

Međutim, čak i ako bi zemlje Zapadnog Balkana uspele u bliskoj budućnosti da ispune sve kriterijume, sama EU, suočena sa teškom ekonomskom krizom i izvesnim umorom od proširenja, u ovom trenutku nije u mogućnosti da se širi, tj. da ih prihvati. Stoga se nameće pitanje da li postoji neko među-rešenje? Da li članstvo u EU ima alternativu? Da li se ovim zemljama može priznati neka vrsta privilegovanog statusa u okviru EU, kao što to već uživaju pojedine države (npr. Švajcarska i Norveška), bez da postanu članice EU.

U tom kontekstu, posebno je interesantan slučaj Švajcarske koja predstavlja svojevrsni, originalni integracioni eksperiment. Švajcarska je poznata po svojoj neutralnosti, federalnom uređenju i principu neposredne demokratije. Ova svojstva doprinela su tome da se Švajcarska konfederacija opredeli da ostane izvan, iako nije članica EU, jedana od najrazvijenijih zemalja Evrope, zapravo uopšte tržištu EU, što i jeste osnovni cilj evropskih integracija. Dakle, prepreke slobodnoj trgovini između Švajcarske i EU postepeno se uklanjaju, a švajcarski zakoni harmonizuju sa pravom EU. Stoga je veoma interesantno da se vidi na koji način, tj. kojom pravnim instrumentima, je Švajcarska ostvarila ovaj privilegovani položaj u okviru jedinstvenog tržišta, bez da je postala članica EU.

U okviru prvog dela rada analizirani su bilateralni sporazumi između Švajcarske i EU, kao model za učešće Švajcarske na jedinstvenom tržištu EU. Poseb-

² Da bi se bolje razumelo šta predstavlja absorpcioni kapacitet EU, ovaj slozeni termin može se razložiti na više komponenti: kapacitet tržišta robe i usluga; kapacitet tržišta rada da pri-strukturalne fondove, pre svega; kapacitet institucija EU da funkcionišu sa novim državama članicama – misli se na ma; kapacitet društva da absorbuje nove države članice – što je možda i jedan i od najosetljivijih as- pecti: pregled i perspektive", *Pravni život*, 12/2014, str. 351).

³ A. Rabrenović, J. Čeranić, *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU: prioriteta, problemi i perspektive*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 301.

na pažnja posvećena je "statičnoj" prirodi ovih sporazuma koja podrazumeva da Švajcarska nije u obavezi da automatski usvaja buduće zakonodavstvo EU. S obzirom na to da je EU imala primedbe na određene aspekte sprovođenja bilateralnih sporazuma, u drugom delu rada razmotreno je da li je ovakav model saradnje održiv, tj. da li će se u odnosima Švajcarske i EU i u budućnosti primenjivati bilaterani pristup. Uzimajući u obzir probleme sa kojima se suočavaju sve zemlje na putu ka članstvu u EU (uključujući i Republiku Srbiju), posebno kada je reč o obavezi preuzimanja pravnih tekovina EU, u trećem delu rada ispitano je da li bi i za zemlje koje pretenduju na članstvo u EU bilo korisno da postoji mogućnost prilagodavanja zakonodavstva EU lokalnom kontekstu.

BILATERALNI SPORAZUMI IZMEĐU ŠVAJCARSKE I EU

U odnosima sa EU, Švajcarska sledi princip tzv. bilateralnog pristupa. Umesto sveobuhvatne integracije (članstvo u EU), specifične oblasti uzajamnih interesa uređene su putem tradicionalnih međunarodnih sporazuma. Danas postoji više od sto sporazuma. Zajedno sa sporazumima, kao što su Sporazum o slobodnoj trgovini iz 1972. godine i Sporazum o osiguranju iz 1992. godine, ova bilateralna putanja saradnje najbolje se može sagledati kroz prizmu dve grupe (paketa) sporazuma zaključenih u posebnim rundama pregovora: Bilateralnih sporazuma I (*Bilaterals I*) iz 1999. godine (ima ih ukupno sedam i tiču se oblasti: istraživanja, javnih nabavki, uzajamnog priznanja ocene usaglašenosti, trgovine poljoprivrednih proizvodima, civilnog vazdušnog transporta, kopnenog transporta i slobodnog kretanja ljudi) i Bilateralnih sporazuma II (*Bilaterals II*) iz 2004. godine (ima ih ukupno devet i odnose se na: povezivanje sa "Šengenom" i "Dablinom", opore-zivanje štednje, suzbijanje prevara, procesovane poljoprivredne proizvode, životinu sredinu, statističke podatke, medije, penzije i obrazovanje, stručno usavršavanje i omladinu). Ovi sporazumi dopunjuju Sporazum o slobodnoj trgovini kroz Postepeno i kontrolisano uzajamno otvaranje tržišta.⁴

Pravna priroda bilateralnih sporazuma

Što se tiče pravne prirode bilateralnih sporazuma, oni predstavljaju međunarodne ugovore između Švajcarske, s jedne strane, i EU, ili u slučaju Sporazuma o slobodnom kretanju ljudi država članica EU, s druge strane. U Švajcarskoj su bi-

⁴ 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, str. 272.

lateralni sporazumi automatski primenljivi nakon ratifikacije ili stupanja na snagu. Dakle, nije potrebno njihovo transponovanje u nacionalno pravo. U skladu sa švajcarskom praksom, bilateralni sporazumi nalaze se između ustavnih i običnih federalnih zakona.⁵ Svaki od bilateralnih sporazuma počiva na posebnom tekstu ugovora i o svakom od njih se pregovaralo najpre odvojeno, a kasnije u paketima. Dok su bilateralni sporazumi iz 2004. godine nezavisni jedni od drugih, sporazumi iz prvog paketa iz 1999. godine zapravo predstavljaju jedinstven sporazum, u smislu da su povezani tzv. giljotina klauzulom.⁶ To znači da raskidom jednog od bilateralnih sporazuma, preostalih šest sporazuma iz paketa prestaje da bude na snazi.

Sprovođenje bilateralnih sporazuma

Za svaki pojedinačni sporazum iz Bilateralnih paketa I i II uspostavljen je tzv. Zajednički odbor sa ciljem da obezbedi primenu sporazuma. S obzirom na to da se Švajcarska nije obavezala da sledi razvoj zakonodavstva EU u oblastima koje se tiču ovih sporazuma, tj. da automatski usvaja nova zakonodavna rešenja EU, morali su biti uspostavljeni Zajednički odbori. Ovi odbori su sastavljeni od predstavnika EU i Švajcarske i njihova glavna funkcija je da obezbede ispravno sprovođenje sporazuma kroz dijalog između strana.⁷ Na redovnim sastancima 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 moraju težiti prijateljskom rešenju prihvatljivom za obe strane, kako bi se očuvalo nesmetano sprovođenje ovih sporazuma. Odgovarajuće odluke mogu se, u osnovi, doneti samo zajedničkim sporazumom ugovornih strana.⁸

Usklađivanje bilateranih sporazuma sa razvojem zakonodavstva EU

U okviru Bilateralnih sporazuma I i II, ugovorne strane su zadržale autonomiju donošenja odluka, drugim rečima, nisu prenele zakonodavne nadležnosti nadnacionalnom (supranacionalnom) telu. Švajcarska je, ipak, u kontekstu bilateralnih sporazuma, usvojila različite zakonske odredbe EU. Međutim, sami sporazumi ne podrazumevaju obavezu Švajcarske da sistematično usvaja buduće za-

⁵ *Ibid*, str. 272-273.

⁶ *Ibid*.

⁷ A. Kellerhals, "Switzerland's relationship with the EU : integration at its own speed?", *Multi-speed Europe* (eds. A. Kellerhals, T. Baumgartner), EuropaInstitut, Zurich, 2012, str. 156-157.

⁸ A. Kellerhals, T. Baumgartner, str. 273.

konodavstvo EU i odluke Evropskog suda pravde. Dakle, Švajcarska se obavezala da usvoji zakonodavstvo Unije, ali samo u onoj verziji koja je postojala u vreme zaključenja sporazuma. Zbog toga se ovi sporazumi nazivaju "statičnim" sporazuma. Samo pojedini sporazumi imaju "dinamičnu komponentu" u smislu da su predviđena određena prilagođavanja sporazuma u skladu sa razvojem zakonodavstva EU.⁹ Zajednički cilj bilateralnih sporazuma jeste da se, kroz uklanjanje prepreka prekograničnoj trgovini i harmonizaciju zakonodavstva, u odnosima između Švajcarske i EU uspostave uslovi slični onima koji postoje u okviru jedinstvenog tržišta.

Dakle, ugovorne strane imaju, uprkos zadržavanju autonomije donošenja zakona, interes da im zakonodavstva budu usaglašena. U prilog tome govori činjenica da Federalni sud Švajcarske, u svojim presudama, zakone EU tumači u skladu sa tumačenjem Unije. Kada je reč o stepenu obaveznosti u pogledu zakonodavne aktivnosti Unije, može se uočiti razlika među sporazumima. Oni mogu biti podeljeni u tri grupe : sporazumi o saradnji, sporazumi o liberalizaciji i sporazumi o pristupanju.¹⁰

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 uzajamnu težnju ka posebnim interesima, tačnije sprečavanju prevara u oblastima indirektnih poreza i javnih tendera, oporezivanju prekograničnih transakcija kapitala, kao i oporezivanju penzija nekadašnjih članova vlada država članica EU. Zahvaljujući specifičnim ciljevima i ponekad ograničenom periodu važenja ovih sporazuma, oni ne sadrže nikakve propise u vezi sa razvojem zakonodavstva EU. Izuzetak predstavlja Sporazum o statistici.¹¹

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 *status quo* Unije u odgovarajućoj oblasti u vreme zaključenja sporazuma.¹² Nakon što su

⁹ *Ibid*, str. 273-274.

¹⁰ Vid. J. Čeranić, "Švajcarski referendum o ograničenju migracija iz EU : posledice na odnose između Švajcarske i EU", *Strani pravni život*, 3/2014, str. 145-146.

¹¹ A. Kellerhals, T. Baumgartner, str. 275.

¹² *Ibid*, str. 276.

sporazumi zaključeni, Švajcarska nije obavezna da prati razvoj zakonodavstva EU u toj oblasti. Ovi sporazumi polaze od principa jednakosti ugovornih strana. Sporazumi o liberalizaciji imaju stoga obavezno komponentu okrenutu budućnosti; u slučaju da se zakonodavstvo EU i Švajcarske razvijaju u suprotnim smerovima, same osnove sporazuma biće dovedene u pitanje. O tome svedoče i pojedine odredbe sporazuma. Pre svega, sporazumi uglavnom uspostavljaju obavezu da ugovorne strane obaveštavaju jedna drugu o planiranim zakonodavnim promenama u relevantnim oblastima i ukoliko je potrebno, razmenjuju mišljenja. Takođe, u pojedinim slučajevima, pre usvajanja novog zakonodavstva Unije, švajcarski eksperti pozivaju se da daju mišljenje o predviđenim novinama.¹³ Sami propisi iz ovih sporazuma ukazuju da uprkos osnovnoj "statičnoj" koncepciji sporazuma, postoji određeni pritisak za usklađivanjem, u smislu da zakonodavstvo Švajcarske prati razvoj zakonodavstva EU.¹⁴

Sa sporazumima o pridruživanju Šengenu/Dablinu (policajska i pravosudna saradnja, azil i migracije), Švajcarska je, u poređenju sa ostalim sporazumima iz Bilateralnih paketa I i II, 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 odgovarajućoj oblasti. Stoga je, kao neka vrsta kompenzacije, predviđeno da švajcarski eksperti budu uključeni u zakonodavni postupak pre donošenja novog zakonodavstva Unije u oblastima policijske i pravosudne saradnje, azila i migracije.¹⁵

Dakle, novi zakoni Unije moraju se primenjivati u Švajcarskoj u isto vreme kao i EU. Ukoliko to ne bude moguće zbog nekih Ustavnih prepreka, relevantno zakonodavstvo Unije mora, koliko je moguće, privremeno da se primenjuje. U meri u kojoj Švajcarska odbija izmene ili ne obezbedi privremenu primenu, smatraće se da su sporazumi raskinuti, ukoliko Zajednički odbor ne donese neko alternativno rešenje u roku od devedeset dana. Iako je, u okviru oba sporazuma, Švajcarska zadržala formalnu 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.¹⁶

¹³ *Ibid*, str. 276-277.

¹⁴ 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.

¹⁵ A. Kellerhals, T. Baumgartner, str. 277-278.

¹⁶ *Ibid*.

PERPEKTIVE ŠVAJCARSKE EVROPSKE POLITIKE - NASTAVAK PRIMENE BILATERALNOG SEKTORSKOG PRISTUPA?

U izveštaju o oceni švajcarske evropske politike iz septembra 2010. godine,¹⁷ zvanično je saopšteno da bi Švajcarska želela i dalje da primenjuje bilateralni sektorski pristup. Shodno tome, otopočeti su pregovori sa EU, kako bi se zaključili novi sporazumi u različitim oblastima (sektorima). Ovi pregovori tiču se posebno oblasti energetike, satelitske navigacije, prava konkurencije i hemijskog prava.

Budući da je Savet EU identifikovao brojne probleme u bilateralnim odnosima sa Švajcarskom, ishod ovih pregovora i dalje je neizvestan. Savet EU je mišljenja da je potrebno da se usvoji novi pristup u odnosu EU - Švajcarska. U tom smislu neophodno je da se pojasni koje institucije imaju koja ovlašćenja i koji se postupci primenjuju. Posebno je značajno pitanje, da li će i kako Švajcarska usvajati nove zakone i pravo EU u oblastima koje su uređene bilateralnim sporazumima. S obzirom na stav Švajcarske da automatsko usvajanje zakonodavstva EU vodi u pitanje suverenost zemlje, razmatrani su različiti modeli saradnje kojima bi bile zadovoljne obe strane. Posebno su analizirana pitanja u vezi sa harmonizacijom zakona, rešavanjem sporova, monitoringom i tumačenjem.

Pozicije Švajcarske

U septembru 2010. godine Federalni savet predstavio je Izveštaj o švajcarskoj evropskoj politici. U ovom izveštaju, Federalni savet izjasnio se o postignutim rezultatima do tada, kao i o perspektivi bilateralne putanje. Izveštaj pokazuje da će Švajcarska nastojati da očuva nesmetani pristup tržištu EU za svoje trgovinske operatere i, očuvanjem i promocijom zajedničkih vrednosti, da bude pouzdan Partner u Evropi. Isto tako, Švajcarska ostaje pri tome da zadrži svoj manevarski prostor kada je reč o usvajanju novog zakonodavstva EU. U zaključku stoji da Švajcarska želi da nastavi sa bilateralnim konceptom saradnje.

U izveštaju o spoljnoj politici iz decembra 2010. godine,¹⁸ Federalni savet ponovio je ovaj stav. Obezbeđenje prosperiteta, uz istovremeno poštovanje suverenosti, predstavlja najveći izazov švajcarske evropske politike. Pored toga, postavljeno je pitanje da li će, dugoročno gledano, očuvanje suverenosti i suštinske

¹⁷ *Report of the Federal Council on the Evaluation of Swiss European Policy of 17 September 2010*, SR 10.086, <https://www.europa.admin.ch/ dokumentation/00437/00460/01549/index.html?lang=de>, 22.04.2015.

¹⁸ *Foreign Policy Report 2010 of 10 December 2010*, BBI 2011, 1031 ss, <https://www.europa.admin.ch/ch/d/ff/2011/1013.pdf>, 22.04.2015.

prednosti bilateralnih sporazuma kompenzovati nedostatak učešća u procesu donošenja odluka.¹⁹

Pozicije Evropske unije

Samo nekoliko dana nakon ovog izveštaja Švajcarske, Savet EU izneo je svoje zaključke o odnosima između EU i EFTA zemalja (Švajcarske, Norveške i Islanda).²⁰ Savet EU pohvalio je dalje inteziviranje odnosa sa tim zemaljama i izrazio očekivanja da će konstruktivni dijalog sa Švajcarskom o proširenju saradnje početi što je pre moguće. S druge strane, kritikovana je kompleksnost rada sa Švajcarskom. Savet je podvukao da nedostaje neophodna uniformnost propisa, pošto sistem koji se primenjuje kada je reč o usvajanju novog zakonodavstva EU, uključujući i sudsku praksu Evropskog suda pravde, nije adekvatan. Po mišljenju Saveta, ovakva situacija vodi ka pravnoj nesigurnosti za vlasti, trgovinske operatere, i na posletku, ali ne najmanje važno, za građane kao pojedince. Savet je takođe primetio da se pojedini sporazumi ne primenjuju uniformno i da Švajcarska naknadno donela određene zakone koji su nepomirljivi sa Sporazumom o slobodnom kretanju ljudi. Osim toga, prema mišljenju Saveta, najveći izazov za unapređenje bilateralnih odnosa između Švajcarske i EU predstavlja neograničeno poštovanje suvereniteta Švajcarske.²¹

Predložena rešenja za nastavak bilateralnih odnosa između Švajcarske i EU

Federalni savet iskazao je neslaganje sa stavom Savetom EU da je bilateralni put nepremostiv problem. U tom smislu, Federalni savet izrazio je spremnost da otpočne raspravu o poboljšanju bilateralnog puta, kako bi dalje mogao da se raspoređuje dinamičnih struktura na institucionalnom nivou koje će omogućiti da Švajcarska očuva suverenost, kao i pristup jedinstvenom tržištu, ali i zadovoljiti uniformna pravila jedinstvenog tržišta EU. U februaru 2012. godine, Federalni savet još jednom je istakao svoju želju da dalje sledi bilateralni put, prvenstveno u oblasti struje i energetike. Rešenja u ovoj oblasti mogla bi poslužiti kao referenca za buduće sporazume. Kako bi se ubrzao ovaj proces, 15. juna 2012. Federalni sa-

¹⁹ A. Kellerhals, T. Baumgartner, str. 282-283.

²⁰ Council of the EU, Council conclusions on EU relations with EFTA countries, 3060th General Affairs Council meeting of 14.12.2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118458.pdf, 22.04.2015.

²¹ A. Kellerhals, T. Baumgartner, str. 283-284.

vet izneo je predlog o tome na koji način neka pitanja na koja je ukazala EU mogu da se reše. Centralne teme bile su:²²

– Harmonizacija zakona: Kojim postupkom se mogu usvajati novi zakoni, tj, kako će se sporazumi usklađivati sa razvojem prava EU?

– Monitoring: Kako će biti osigurana korektna primena bilateralnih sporazuma?

– Tumačenje: Kako će biti obezbeđeno ujednačeno tumačenje bilateralnih sporazuma?

– Rešavanje sporova : Koji će se postupci primenjivati prilikom rešavanja sporova između Švajcarske i EU, i koji sud ili uprava će odlučivati u slučaju spora između Švajcarske i EU?

Pregovarači Švajcarske i EU su, početkom 2013. godine, predložili tri moguća scenarija za okvirni sporazum koji bi regulisao pomenuta pitanja.²³

Prva opcija odnosi se na "oslanjanje" na postojeća tela Evropskog ekonomskog prostora (*European Economic Area*), u kojima bi Švajcarska dobila delimično članstvo u Tribunalu EFTA i Nadzornom telu EFTA. Na ovaj način, institucije se mogu koristiti na podeljenim osnovama za one oblasti koje su, između Švajcarske i EU, uređene na bilateralnoj osnovi. U Švajcarskoj je ova opcija predmet kontraverznih rasprava. Federalni savet je mogućnost da nadnacionalni (supranacionalni) sud bude nadležan okvalifikao kao nepogodnu. Dalje, nejasno je do koje mere će ostale države EFTA podržati ovaj pristup. S druge strane, kao pogodnost, istaknuto je da će prema ovom scenariju, švajcarske sudije sedeti u odgovarajućim telima za donošenje odluka.

Kao druga opcija, sugerisana su zajednička tela za zakonodavstvo i monitoring sprovođenja. Ipak, ova mogućnost ne bi mogla da se primenjuje neposredno nakon njenog eventualnog usvajanja, zato što Evropski sud pravde ne bi tolerisao dodatne institucije koje bi mogle da propisuju kao obavezujuće pravo EU.

Treća opcija odnosi se na klasičan put međunarodnog prava sa dva različita mehanizma: u slučaju konkretnih sporova, Švajcarski federalni sud treba prvo da dobije savetodavno mišljenje Evropskog suda pravde. Postupak bi bio sličan prethodnom postupku (postavljanju prethodnog pitanja) unutar EU. Na taj način, ne bi bilo potrebe da se osnivaju nove institucije, i Federalni sud bi formalno ostao sud poslednje instance. Drugi mehanizam uključuje tumačenje pitanja u vezi sa bilateralnim sporazumima nezavisno od toga da se u slučaju neslaganja ulogu imaju Zajednički odbori, što dovodi do toga da se u slučaju neslaganja pitanje postavlja Evropskom sudu pravde. Teoretski, Švajcarska bi imala mogućnost

²² *Ibid*, str. 285.

²³ *Ibid*, str. 285-287.

da ne sledi ovu odluku. Ipak, to bi bilo rizično pošto, u skladu sa odredbama sporazuma, Evropska unija može suspendovati i kasnije u potpunosti raskinuti sporazum. U oba slučaja, tumačenje prava EU bilo bi obavezujuće za strane, ali ne direktno primenjivo.

U pregovorima sa EU, Švajcarska se zalagala i zalaže se za treću opciju, pre svega zato što ona može da funkcioniše bez uspostavljanja novih institucija i strane sudije ne mogu da donositi presude koje bi bile obavezujuće za Švajcarsku.

Obustavljanje pregovora o nastavku bilateralne putanje između Švajcarske i EU

U aprilu 2013. godine, Komitet stalnih predstavnika Saveta EU trebalo je da odobri pregovarački mandat za nastupajuće pregovore o okvirnom sporazumu između Švajcarske i EU. Međutim, pregovori o okvirnom sporazumu, na osnovu koga bi funkcionisali i postojeći i budući sektorskim sporazumi, ali i o pitanjima kao što su mehanizam za rešavanje konflikata, suspendovani su nakon referenduma održanog u Švajcarskoj u februaru 2014. godine. Na referendumu su građani Švajcarske podržali inicijativu "Protiv masovnih migracija".²⁴ Inače, referendum, se odnosio na ograničenje migracija iz zemalja EU, sa kojima je Švajcarska imala 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 predstavljaju jedinstven sporazum u smislu da su povezani preko tzv. giljotina klauzule. Drugim rečima, raskinjom jednog od bilateralnih sporazuma, preostalih šest sporazuma iz paketa prestaje da bude na snazi.

Što se tiče posledica rezultata referenduma, Ustavom Švajcarske predviđeno je da vlada, ima tri godine da sprovede u delu rezultate referenduma. Uprkos tome, određene posledice su nastupile vrlo brzo nakon objavljivanja rezultata referenduma. S jedne strane, saradnja između Švajcarske i EU u određenim oblastima je prestala, dok je, s druge strane, saradnja u novim oblastima "na čekanju" (*on hold*). Saradnja između Švajcarske i EU prestala je u oblastima na koje se odnose 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 više ne učestvuje u programima obrazovanja (*Erasmus*) i programima istraživanja (*Horizon 2020*),

²⁴ J. Čeranić, str. 150-151.

jer oni podrazumevaju slobodno kretanje istraživača i studenata.²⁵ Kada je reč o nekim novim oblastima, u kojima još nije došlo do saradnje između Švajcarske i EU, saradnja je na čekanju. U tu grupu spada npr. Sporazum o električnoj energiji, REACH itd.. Isto tako, potpisivanje Sporazuma o slobodnom kretanju ljudi između Švajcarske i Hrvatske (kao dvadeset osme države članice EU) je na čekanju.²⁶

ZNAČAJ MOGUĆNOSTI PRILAGOĐAVANJA ZAKONODAVSTVA EU LOKALNOM KONTEKSTU

Procesom evropskih integracija vrši se veliki pritisak na povećanje zakonodavne aktivnosti u zemljama koje se nalaze u procesu pridruživanja i pristupanja EU. Ovakav kontinuirani pritisak rezultira velikim brojem usvojenih zakona i uspostavljanjem institucionalnih struktura bez prethodne detaljne provere kvaliteta usvojenih javnih politika i njihove prilagođenosti lokalnom kontekstu.²⁷ Upravo pitanje (ne)prilagođenosti lokalnom kontekstu predstavlja jedan od najvećih problema za zemlje koje se nalaze u procesu pristupanja EU. S obzirom na obaveznost prihvatanja pravnih tekovina EU u potpunosti, zemlje kandidati nemaju dovoljno manevarskog prostora kako bi na adekvatan način rešile ovaj problem.

Osim toga, propisi se često donose po hitnom postupku i bez javne rasprave, neretko i samo pod izgovorom važnosti za evropske integracije. I sama Evropska komisija je ponekad indirektno ohrabivala ovakav pristup, koristeći metodu tzv. čekiranja (*check-box approach*) pri oceni napretka, koja se zasniva na oceni broja donetih zakona i formalno uspostavljenih institucija.²⁸ Konačno, veliki broj zakona koji se donose kako bi pratili tempo evropskih integracija često se međa zbog nedostataka koji se uočavaju tek kada se krene u njihovu implementaciju, što dovodi do pravne nesigurnosti kako u ekonomskom sektoru, tako i u svim drugim porama društva.²⁹

²⁵ "Switzerland gets first penalty for immigration vote", <http://www.euractiv.com/global-europe/switzerland-gets-penalty-immigration-533548>, 25.04.2015.

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 EU u julu 2013. godine. Švajcarska vlada samo je neformalno obećala da će se sa Hrvatima postupati na isti način kao i sa drugim građanima EU.

²⁷ A. Rabrenović, J. Čeranić, str. 304.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ K. Nikolaidis, R. Kleinfeld, *Rethinking Europe's 'Rule of Law' and Enlargement Agenda: the Fundamental Dilemma*, SIGMA paper No. 49, OECD publishing, 2012, str. 17.

Dakle, jedan od najvećih problema sa kojim se suočavaju države koje pretenduju na članstvo u EU upravo je obaveza preuzimanja u potpunosti *acquis communautaire* (pravnih tekovina EU), najčešće bez mogućnosti njihovog prilagođavanja lokalnom kontekstu. Kao "opšti kriterijum integracija", odnosno prijema u Evropsku uniju, *acquis communautaire* upućuje na ukupnost pravnih pravila, političkih principa i sudske odluke koje nove države članice moraju da prihvate u potpunosti i od početka, nakon što postanu punopravne članice Evropske unije. To praktično znači da pojam *acquis communautaire* obuhvata pravnu, ekonomsku i političku supstancu ili dimenziju pridruživanja i članstva u Evropskoj uniji.³⁰

U pokušaju iznalaženja rešenja za prevazilaženje problema koji se tiče obaveze preuzimanja u potpunosti *acquis communautaire*, najčešće bez mogućnosti prilagođavanja lokalnom kontekstu, veoma je zanimljivo razmotriti "statični" aspekt švajcarskih bilateralnih sporazuma o saradnji.

Naime, bilatrealnim sporazumima Švajcarska je preuzela obavezu da svoje zakonodavstvo uskladi sa pravnim tekovinama EU, ali samo u onoj verziji koja je postojala na dan potpisivanja sporazuma. Što se tiče razvoja pravnih tekovina EU u budućnosti, Švajcarska se nije obavezala da ih usvoji. Kako izmene i dopune pravnih tekovina EU ne ulaze automatski u sporazume, uspostavljeni su tzv. Zadržani odbori, sastavljeni od predstavnika EU i Švajcarske koji odlučuju o tome da li će Švajcarska usvojiti izmene i dopune pravnih tekovina EU. Ova mogućnost predstavlja svojevrsnu privilegiju Švajcarske, čak i u odnosu na države koje su članice EU. Naime, kako se na osnovu Ugovora iz Lisabona odluke u pojedinim oblastima donose kvalifikovanom većinom, to znači da, iako se pojedine države članice EU ne slažu sa nekim odlukama, čak su i glasale protiv njih, one su ostavljaju prostora da se razmotri da li je neki akt u skladu sa osobenostima švajcarskog pravnog sistema, te da li će ga prihvatiti ili ne.

Naravno, ugovorne strane, uprkos zadržavanju autonomije donošenja zakona, imaju interes da im zakonodavstva budu usaglašena. U prilog tome svedoči činjenica da Federalni sud Švajcarske, u svojim presudama, zakone EU tumače u skladu sa tumačenjem Unije.³¹ Pored toga, sami propisi iz ovih sporazuma ukaprisak za usklađivanjem, u smislu da zakonodavstvo Švajcarske prati razvoj za-

³⁰ R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac, 2012, str. 467.

³¹ A. Kellerhals, T. Baumgartner, str. 274.

konodavstva EU. Dakle, Švajcarska najčešće usvaja novo zakonodavstvo EU, ali to čini tek nakon što proveriti usklađenost novih propisa EU sa švajcarskom parvnom tradicijom i osobenostima švajcarskog pravnog sistema. Naime, "statičnom" komponentom bilateralnih sporazuma, Švajcarska je sebi osigurala manevarski prostor, u smislu da ima mogućnost da prilagodi zakonodavstvo EU lokalnom kontekstu.

Dakle, reč je o jednom veoma mudrom i korisnom rešenju. Ovakvo ili slično rešenje moglo bi da bude od izuzetnog značaja i za Srbiju i uopšte zemlje Zapadnog Balkana, posebno imajući na umu njihovu specifičnu pravnu tradiciju i pravno nasleđe. Naravno, imajući na umu sve različitosti u položaju Srbije i zemalja Zapadnog Balkana u odnosu na Švajcarsku, i bez zagovaranja ovakvog modela integracija, cilj razmatranje švajcarskog modela bio je da se ukaže na činjenicu da postoje različiti modaliteti učešća na jedinstvenom tržištu EU i da članstvo nije jedina opcija.

ZAKLJUČAK

Uzimajući u obzir ključne karakteristike švajcarskih bilateralnih sporazuma sa EU, može se zaključiti da brojni sektorski sporazumi predstavljaju originalni integracioni eksperiment.³² Ovi sporazumi su se, tokom dve decenije važenja, pokazali kao veoma efikasan način da se Švajcarskoj omogući pristup jedinstvenom tržištu EU. Iako je trenutno odnos između Švajcarske i EU "zamrznut", očekuje se da će se uskoro naći rešenje za prevazilaženje postojećih problema. Osnovni razlog za normalizaciju odnosa između Švajcarske i EU nije neki apstraktni, idealistički cilj, već neposredni interesi samih građana. Još pedesetih godina 20. veka, definisano je da je cilj evropskih integracija uspostavljanje jedinstvenog tržišta. Nakon više decenija "lutanja" (u smislu težnji ka uspostavljanju federacije država nacija itd.), čini se da je proces evropskih integracija ponovo fokusiran na ovaj cilj.

U tom kontekstu bi trebalo posmatrati i proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Osim toga, švajcarski model integracija i način na koji je vodila i vodi pregovore sa EU predstavljaju dragoceno iskustvo i svojevrsan putokaz za sve zemlje koje su u procesu evropskih integracija, naravno, uzimajući u obzir ra-

³² 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. 04. 2015.

zličitost pregovaračkih pozicija Švajcarske i Republike Srbije i uopšte zemalja iz regiona Zapadnog Balkana.

Sve u svemu, za Republiku Srbiju veoma je značajno da nastavi proces reformi. A da li će i kada postati članice EU, čini se da je manje važno. Osim toga, postoje alternativna rešenja i za samo članstvo, koja omogućavaju pristup jedinstvenom tržištu EU, što i jeste osnovni cilj evropskih integracija.

DEJAN ŠUPUT

NEUJEDNAČENOST STATUSNOPRAVNOG POLOŽAJA REGULATORNIH TELA U REPUBLICI SRBIJI

U V O D

Najveći broj regulatornih tela koja postoje i rade u okviru sistema državnih organa Republike Srbije nastao je 2005. i 2006. godine. Njihov nasatanak posledica je težnje tadašnjih vlada da se što pre, barem po institucionalnim formama, približe organizacionom sistemu javne uprave kakav postoji u državama članicama Evropske unije (EU) i na taj način ispune jedan od preduslova za stupanje u članstvo EU. Međutim, kroz desetogodišnju praksu rada regulatornih tela u Republici Srbiji i kroz brojne izmene propisa koji uređuju njihov rad, još uvek nije precizno i ujednačeno definisan pojam, niti pravni status regulatornih tela, njihova funkcionalna i finansijska samostalnost i nezavisnost, kao ni radnopravni status njihovih zaposlenih i funkcionera koji rukovode tim telima. O šarolikosti zakonskih rešenja, tj. o neusaglašenosti pojedinih zakona čijim odredbama su osnovana pojedina regulatorna tela, najbolje govori neujednačenost naziva tih tela, iz koje proizlazi i dilema o broju regulatornih tela u Republici Srbiji. Tako je regulatorno telo nadležno za telekomunikacije, u periodu od 2005. do 2010. godine imalo prvobitni naziv: "Republička agencija za telekomunikacije", da bi kasnije, u više navrata, to telo menjalo ime i trenutno, u skladu sa odredbama Zakona

Dr Dejan Šuput, docent Fakulteta za sport Univerziteta "Union - Nikola Tesla"