

ŠVAJCARSKI REFERENDUM O OGRANIČENJU MIGRACIJA IZ EU: POSLEDICE NA ODNOSI IZMEĐU ŠVAJCARSKO I EU

Ancmpakm

Rad je posvećen inicijativi za ograničenje migracija iz EU koju je švajcarski narod podržao na referendumu i posledicama ovakvog ishoda referenduma na odnose između Švajcarske i EU. S obzirom na to da Švajcarska nije članica EU, odnosi između ove zemlje i EU uređeni su na osnovu bilateralnih sporazuma, koji su predstavljeni u prvom delu rada. Drugi deo posvećen je samoj inicijativi za ograničenje migracija iz EU i referendumu koji je održan u februaru 2014. godine. Inicijativa „Protiv masovnih migracija“ u direktnoj je suprotnosti sa Sporazumom o slobodnom kretanju ljudi, jednim od sedam bilateralnih sporazuma koje je Švajcarska potpisala 1999. godine. Svih sedam sporazuma predstavlja jedinstven sporazum u smislu da su povezani preko tzv. „giljotina klauzule“. To znači da raskidom jednog od bilateralnih sporazuma, ostalih šest prestaje da bude na snazi. Stoga su u trećem delu rada razmotrene posledice usvajanja inicijative za ograničenje imigracije iz EU na odnose između Švajcarske i EU i proces evropskih integracija uopšte.

Ključne reči : Švajcarska, referendum, Evropska unija, ograničenje migracija, sloboda kretanja ljudi.

1. Uvodne napomene

Švajcarska ili zvanično Švajcarska konfederacija, alpska država smeštena centralnom delu Evrope, sastoji se od dvadeset šest kantona. Švajcarska ima dugu tradiciju samoupravljanja, suverenosti i nezavisnosti

¹ Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo Beograd; Docent, Pravni fakultet, Banja Luka; mail: ceranicj@gmail.com

u spoljnoj politici, što psihološki utiče na stav švajcarskog naroda prema evropskim integracijama. Neutralnost Švajcarske potvrđena je još na Bečkom kongresu 1815. godine, a 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 zemlje zaštitio je Švajcarsku ne samo od rata, već i od eventualnog rasparsčavanja zemlje do koga bi moglo doći ukoliko bi različite jezičke zajednice podlegle iskušenju i stale uz različite strane u sukobu.²

Švajcarski demokratski sistem postao je značajan faktor raspoznavanja švajcarskog naroda. Švajcarski građani učestvuju u političkom životu zemlje na tri nivoa: opštinskom, kantonalmom i federalnom. Federalnim ustavom predviđen je sistem neposredne demokratije. Instrument švajcarske neposredne demokratije na federalnom nivou uključuje pravo birača na podnošenje ustavne inicijative i referendum.³

Uprkos tome što se nalazi u samom srcu evropskog kontinenta, Švajcarska predstavlja izolovano ostrvo na mapi EU. Švajcarska nije članica ni EU, ni Evropskog ekonomskog prostora, ali tesno saraduje sa Unijom. Naime, Švajcarska je najbliži sused EU, ali ne samo geografski, već i kulturno i ekonomski. Švajcarska je jedan od četiri najznačajnija trgovinska partnera EU, zajedno sa SAD, Kinom i Rusijom. S druge strane, EU i njenih dvadeset osam država su najznačajniji partner Švajcarske za sada.⁴ Saradnja između Švajcarske i EU prevashodno se odvija na osnovu velikog broja bilateralnih sporazuma.

Međutim, jedan događaj iz februara 2014. godine pretilo da naruši višedecenijsku dobru saradnju između Švajcarske i EU. Na referendumu je izglasana inicijativa radikalne desničarske Partije švajcarskog naroda (najveće stranke u vladi) koja je nazvana „Protiv masovnih migracija“. Ovom inicijativom predlaže se ograničenje talasa imigracija državljana država članica EU, koji dolaze u Švajcarsku da rade ili žive i da se uvedu kvote za broj dozvola boravka koje se godišnje mogu izdati građanima EU.

Uvođenje kvota o broju imigranata suprotno je načelu slobodnog kretanja ljudi između EU i Švajcarske, koje je garantovano bilateralnim

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, 150.

³ *Ibid.*, 150-151.

⁴ *Ibid.*

sporazumom. Inače, slobodno kretanje ljudi je jedno od načela na kojima počiva jedinstveno tržište⁵ i osnovno je pravo svih građana, kako švajcarskih tako i građana Unije. Osim toga, ograničenje slobode kretanja ljudi imaće posledice i na sve ostale sfere saradnje između Švajcarske i EU.

Švajcarska ima tri godine da sprovede rezultate referenduma. Za to vreme EU će raditi zajedno sa vladom Švajcarske kako bi se našao način da se prevaziđe problem koji proizilazi iz ovakvih rezultata.

U prvom delu rada razmotreni su bilateralni sporazumi potpisani između Švajcarske i EU. U okviru drugog dela rada predstavljena je inicijativa „Protiv masovnih migracija“. Posebna pažnja posvećena je reakcijama EU na rezultate referenduma. U trećem delu rada ispitane su posledice referenduma na odnose Švajcarske i EU i evropski integracioni proces uopšte.

2. 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 : istraživanja, javnih nabavki, međusobnog priznanja ocene usaglašenosti, trgovine poljoprivrednim 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“, oporezivanje štednje, suzbijanje prevara, procesovane poljoprivredne proizvode, životnu sredine, statističke podatke, medije, penzije i obrazovanje, stručno usavršavanje i omladinu). Ovi sporazumi dopunjuju Sporazum o slobodnoj trgovini kroz postepeno i kontrolisano uzajamno otvaranje tržišta.⁶

⁵ Jedinstveno tržište EU počiva na četiri osnovne slobode. To su : Sloboda kretanja robe, Sloboda kretanja ljudi, Sloboda kretanja kapitala, Pravo nastanjivanja i pružanja usluga.

⁶ 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.

2.1. Funkcionisanje Bilateralnih sporazuma I i II

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 bilateralni 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.⁷ Svaki od bilateralnih sporazuma počiva na posebnom tekstu ugovora i o svakom od njih se pregovaralo najpre odvojeno, a kasnije u paketima. Dok bilateralni sporazumi iz 2004. godine nisu vezani jedni za druge, sporazumi iz prvog paketa iz 1999. godine predstavljaju jedinstven sporazum u smislu da su vezani preko tzv. giljotina klauzule. To zapravo znači da raskidom jednog od bilateralnih sporazuma, preostalih šest sporazuma iz paketa prestaje da bude na snazi.⁸

2.2. Zajednički odbori

Za svaki pojedinačni sporazum iz Bilateralnih paketa I i II uspostavljen je tzv. Zajednički odbor sa ciljem da obezbedi primenu i funkcionisanje ovih 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 glavna funkcija im je da obezbede ispravno sprovođenje sporazuma kroz dijalog između strana.⁹ Na redovnim sastancima odbora, razmenjuju se informacije o razvoju zakonodavstva EU 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 i prihvatljivom rešenju za obe strane, kako bi se očuvalo funkcionisanje ovih sporazuma. Odgovarajuće odluke mogu se, u osnovi, doneti samo zajedničkim sporazumom ugovornih strana.¹⁰

⁷ *Ibid*, 272-273.

⁸ *Ibid*.

⁹ A. Kellerhals, 156-157.

¹⁰ A. Kellerhals, T. Baumgartner, 273.

2.3 Usklađivanje 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. Švajcarka je, ipak, u kontekstu bilateralnih sporazuma, usvojila različite zakonske odredbe EU. Međutim, sporazumi ne sadrže obavezu Švajcarske da sistematično usvaja buduće zakonodavstvo EU i odluke Evropskog suda pravde. Dakle, Švajcarska je obavezna da usvoji zakonodavstvo Unije, ali samo u onoj verziji koja je postojala u vreme zaključenja sporazuma. Zbog toga se oni nazivaju „statičnim“ sporazumima. Samo pojedini sporazumi imaju „dinamičnu komponentu“ u smislu da su predviđena određena prilagođavanja razvoju zakonodavstva EU.¹¹ Zajednički cilj bilateralnih sporazuma jeste da se, kroz uklanjanje prepreka prekograničnoj trgovini i harmonizaciji zakonodavstva, u odnosima Švajcarska – EU uspostave uslovi slični onima koji postoje u okviru zajedničkog tržišta. Dakle, ugovorne strane imaju, uprkos zadržavanju autonomije donošenja zakona, interes da im zakoni budu usaglašeni. U prilog tome govori činjenica da Federalni sud, u svojim presuda, 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 grubo podeljeni u tri grupe: sporazumi o saradnji, sporazumi o liberalizaciji i sporazumi o pristupanju.¹²

U kategoriju sporazuma o saradnji spadaju, pre svega, oni sporazumi preko 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.¹³

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

¹¹ *Ibid*, 273-274.

¹² *Ibid*, 274.

¹³ *Ibid*, 275.

poštovanja ocenjivanja, kopnenog saobraćaja, javnih nabavki, trgovine procesovanim poljoprivrednim proizvodima i vazdušnog saobraćaja. Sporazumi iz ove kategorije su, u osnovi, „statično“ postavljeni, drugim rečima, Švajcarska se obavezala da usvoji *status quo* Unije u odgovarajućoj oblasti u vreme zaključivanja sporazuma.¹⁴ Nakon što su 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 daju mišljenje o tome.¹⁵ Odgovarajuća pravila u sporazumima ukazuju da uprkos osnovnoj „statičnoj“ koncepciji sporazuma, određen pritisak za usklađivanjem postoji.¹⁶

Sa sporazumima o pridruživanju Šengenu/ Dablinu (policajska i pravosudna saradnja, azil i migracije), Švajcarska je otišla najdalje kada je reč o učešću u evropskoj saradnji, u poređenju sa ostalim sporazumima iz Bilateralnih paketa I i II. 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 EU.¹⁷

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 promenu ili ne obezbedi privremenu primenu, smatraće se da su sporazumi raskinuti, ukoliko Zajednički odbor ne donese neko alternativno rešenje u roku od 90 dana. Iako je u oba sporazuma, Švajcarska zadržala formalnu autonomiju donošenja odluka, u suštini, teško da postoji mogućnost da se odstupi od zakonodavstva EU, a da to ne prouzrokuje raskid sporazuma. Stoga se može govoriti o delimičnoj integraciji u oblasti Šengena / Dablina.¹⁸

¹⁴ *Ibid*, 276.

¹⁵ *Ibid*, 276-277.

¹⁶ 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.

¹⁷ A. Kellerhals, T. Baumgartner, 277-278.

¹⁸ *Ibid*.

3. Inicijativa „protiv masovnih migracija“ na referendumu

Inicijativu nazvanu „Protiv masovnih migracija“ podnela je radikalna desničarska Partija švajcarskog naroda, inače najveća partija u federalnoj vladi. Kao glavni razlog za pokretanje ove inicijative navodi se zabrinutost da Švajcarska zbog prevelikog broja stranaca polako počinje da gubi svoj identitet, drugim rečima, da kulturu zemlje urušavaju stranci koji čine čak jednu četvrtinu ukupnog broja stanovnika.

Zanimljivo je da je ovo drugi referendum o imigracionoj politici u poslednjih deset godina u Švajcarskoj. Prvi je održan 2005. godine, kada je švajcarski narod glasao za pristupanje Šengenskom sporazumu. Dakle, u to vreme Švajcarska je glasala za otvaranje granica sa EU i 2008. godine uspostavljena je sloboda kretanja ljudi između EU i Švajcarske. Međutim, devet godina kasnije, narod je promenio mišljenje o slobodi kretanja ljudi između EU i Švajcarske. Dana 9. februara 2014. održan je referendum „Protiv masovnih migracija“ na kome je narod podržao inicijativu da se ograniči imigracioni talas iz EU, što je izazvalo različite reakcije u Uniji.

3.1. Sadržina inicijative

Prilikom razmatranja pozadine ove inicijative trebalo bi imati na umu nekoliko statističkih podataka. Zanimljivo je da 23,4 odsto, dakle skoro jednu četvrtinu stanovništva Švajcarske čine stranci. Godišnji emigrira u Švajcarsku oko 80 hiljada ljudi, što iznosi 1 odsto ukupnog broja stanovnika. Švajcarski pasoš dobije 30 hiljada ljudi godišnje. Trenutno ima milion građana EU u Švajcarskoj i 430 hiljada švajcarskih državljana u EU.¹⁹

Inicijativa predlaže da se ograniči migracioni talas državljana iz EU, koji dolaze u Švajcarsku da žive i rade i da se uvedu kvote kada je reč o broju dozvola boravka koje se godišnje mogu izdati građanima EU. Osim toga, u inicijativi se pominje da mora postojati prednost građana Švajcarske na švajcarskoj berzi rada. Ovi predlozi u direktnoj su suprotnosti sa bilateralnim Sporazumom o slobodi kretanja ljudi. Inače, da bi se oni mogli sprovesti u delo, mora doći do izmena i dopuna Ustava. Stoga je predviđeno uvođenje novog člana 121a u Ustav Švajcarske. Cilj

¹⁹ “Swiss access to EU market under threat after immigration vote”, <http://www.ft.com/cms/s/0/f534a5fe-919c-11e3-8fb3-00144feab7de.html#axzz3GtRqtUqe>, 12.10.2014.

inicijative o ograničenju migracija iz EU jeste da Švajcarska kontroliše imigracije bez obzira na bilateralne obaveze predviđene Sporazumom o slobodnom kretanju ljudi.

3.2. Argumenti za i protiv inicijative

Među brojnim argumentima koje su isticali podnosioci inicijative za ograničenje masovnih migracija, mogu se izdvojiti četiri koji su najčešće pominjani. Najpre, zbog velikog broja stranaca cene zakupa nekretnina neverovatno su skočile. Zatim, veliki broj imigranata počeo je da predstavlja ozbiljno opterećenje za sistem socijalnog osiguranja. Osim toga, zbog masovnih migracija došlo je do generalnog otuđenja među ljudima u Švajcarskoj i do porasta stope kriminaliteta u pograničnim oblastima. I na posletku, isticano je da su švajcarski tramvaji i vozovi postali prepuni i da vožnja u njima više nije prijatna.²⁰

Što se tiče argumenata protiv inicijative, jedan od glavnih bio je nedostatak švajcarskih stručnjaka u pojedinim oblastima, kao što je npr. nauka, zdravstvo itd. Upravo zbog toga je veliki broj stručnjaka dolazio da radi u Švajcarsku. Zatim, protivnici ove inicijative insistirali su na tome da sistem kvota dovodi do opterećenja birokratije. I na posletku, argument sa dalekosežnim posledicama je postojanje tzv. giljotina klauzule. Sporazum o slobodnom kretanju ljudi jedan je od sedam bilateralnih sporazuma i njegov raskid automatski dovodi do stavljanja van snage i ostalih šest sporazuma iz tog paketa.

3.3. Rezultati referenduma

Na referendum, održan 9. februara 2014, izašlo je oko 56 odsto građana, što je prilično neuobičajeno za Švajcarsku, jer izlaznost glasača obično iznosi oko 44 odsto. Švajcarski narod glasao je za ograničenje slobode kretanja ljudi i uvođenje kvota na broj građana EU koji mogu godišnje da dobije dozvolu boravka u Švajcarskoj. Rezultat je bio tesan i sa neznatnom razlikom (50, 3 odsto za i 49, 7 odsto protiv) narod je podržao inicijativu „Protiv masovnih migracija“.²¹

²⁰ *Ibid.*

²¹ “Switzerland voted against EU migration”, <http://analyzingeurope.com/switzerland-votes-against-e-u-migration/>, 10.10.2014.

Zahtev da inicijativa bude prihvaćena dvostruko je uslovljen. Prvo, većina kantona (najmanje 14 od 26) i drugo, većina građana Švajcarske mora da odobri inicijativu. Oba zahteva su, u ovom slučaju, ispunjena. Francusko govorno područje mahom je glasalo protiv inicijative, dok je nemačko podržalo inicijativu.²² Francusko govorno područje Švajcarske oduvek je bilo tolerantnije za imigrante i radikalna desničarska Partija švajcarskog naroda tamo je manje popularna nego u konzervativnijem nemačkom govornom području. Ipak, Ciriški kanton i grad Bazel nisu podržali inicijativu za ograničenje migracija iz EU, što je razumljivo jer se radi o dva velika grada u kojima su smeštene mnoge međunarodne korporacije.²³ Shodno tome, ovi gradovi zainteresovani su za stručnu radnu snagu bez obzira na to odakle dolazi. U italijanskom kantonu skoro 78 odsto glasača podržalo je odluku o uvođenju kvota za imigrante iz EU. Ovakav rezultat je očekivan jer u ovom kantonu već ima mnogo imigranata koji govore italijanski i slobodu kretanja ljudi doživljavaju kao pretnju na njihova potencijalna radna mesta.²⁴

3.4. Reakcije EU na usvajanje inicijative o ograničenju migracija

Reakciju EU na ishod referenduma u Švajcarskoj najbolje ilustruje rečenica Vivijan Reding (*Viviane Reding*), Potpredsednice Evropske komisije i Evropskog komesara za Pravosuđe, osnovna prava i građanstvo, koja je nakon referenduma izjavila da „Jedinstveno tržište nije švajcarski sir. Ne može postojati jedinstveno tržište sa rupama.“²⁵ Drugim rečima, princip slobodnog kretanja ljudi nije nešto o čemu se može pregovarati.

Rezultati referenduma izazvali su burne i oprečne reakcije u EU. Dok su euroskepticima bili šlagvort za izjave da je evropski projekat pred propadanjem i da u njemu ne želi da učestvuje čak ni Švajcarska koja nije članica EU, privrednici i biznismeni iz EU osudili su Švajcarsku zbog ovakve odluke i izrazili nadu da će ona biti oštro kažnjena.

²² *Ibid.*

²³ Zanimljivo je da su ruralni krajevi, gde je većina glasača podržala inicijativu (posebno u nemačkom govornom području zemlje), najmanje pogođeni imigracijom. Suprotno tome, stanovnici velikih gradova, gde u lokalnim vozovima i tramvajima možda ponekad budu veća gužva, glasali su protiv inicijative.

²⁴ “Switzerland voted against EU migration”, <http://analyzingeurope.com/switzerland-votes-against-e-u-migration/>, 10.10.2014.

²⁵ “Swiss access to EU market under threat after immigration vote”, <http://www.ft.com/cms/s/0/f534a5fe-919c-11e3-8fb3-00144feab7de.html#axzz3GtRqtUqe>, 12.10.2014.

Kada je reč o evropskim političarima, njihove prve reakcije na rezultate referenduma donekle se razlikuju. Predsednik Evropske komisije Žoze Manuel Barozo (*José Manuel Barosso*) upozorio je da će rezultati imati ozbiljne posledice na odnose sa dvadeset osam država članica EU. Međutim, nemačka kancelarka Angela Merkel (*Angela Maerkel*) usprotivila se bilo kakvoj osveti protiv Švajcarske zbog rezultata referenduma, ističući da će interesi EU najbolje biti očuvani tako što će se sačekati da se vidi kako će Švajcarska sprovesti rezultate referenduma. „Ne može zbog toga što je jedna strana uradila nešto u jednoj specifičnoj oblasti, druga strana da kaže da ništa ne funkcioniše u drugim oblastima.“²⁶ Zauzimajući mnogo strožiji stav od Nemačke, francuski ministar industrije bio je veoma oštar upoređujući rezultate referenduma sa „kolektivnim samoubistvom“.²⁷

Protivnici inicijative i švajcarski poslovni lideri zabrinuti su zbog eventualnih odluke EU da uvede sankcije Švajcarskoj i ponovnog otvaranja pregovora o bilateralnim sporazumima i u drugim sferama saradnje. Većina kompanija plaši se gubitka stručne radne snage koju će biti teško zameniti, ukoliko švajcarske granice ne budu potpuno otvorene za građane EU. Približno 300 hiljada graničnih radnika svakoga dana dolazi u Švajcarsku da radi.

Unija je jasno stavila do znanja da će biti ponovnih pregovora. Iako radikalna desničarska Partija švajcarskog naroda ističe da će se postići kompromis, na koji način i uopšte koja vrsta kompromisa je moguća, za sada nije poznato.

4. Posledice švajcarskog „DA“ na referendumu

Nakon što se švajcarski narod na referendumu izjasnio o pitanju imigracija iz EU, vlada ima tri godine da tu odluku sprovede. Međutim, ostaje otvoreno pitanje kakve će posledice imati referendum na odnose sa EU, kao i uopšte na proces evropskih integracija.

Inicijativa o ograničenju imigracije iz EU u direktnom je sukobu sa odredbama bilateralnog Sporazuma o slobodnom kretanju ljudi. Ovim sporazumom predviđen je princip jednakog tretmana domaćih državljana i državljana država članica EU, kao i jednako pravo na zaposlenje. Zatim,

²⁶ “Merkel advises against hasty EU penalties to Switzerland”, <http://www.euractiv.com/socialeurope/merkel-advises-hasty-eu-penaltie-news-533601>, 14.10.2014.

²⁷ *Ibid.*

veliki problem i ozbiljne posledice na odnose sa Unijom Švajcarska će imati zbog tzv. giljotina klauzule. 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, raskidom jednog od bilateralnih sporazuma, preostalih šest sporazuma iz paketa prestaje da bude na snazi.²⁸

4.1. Posledice na odnose Švajcarske i EU

Što se tiče posledica usvajanja inicijative „Protiv masovnih migracija“ na odnose Švajcarske i EU, švajcarski predsednik Didier Burkhalter (*Didier Burkhalter*) izjavio je da nema razloga da se sve prekine zbog odluke koja još nije na snazi.²⁹ Naime, Ustavom Švajcarske predviđeno je da vlada, ima tri godine da sprovede u delo 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), jer oni podrazumevaju slobodno kretanje istraživača i studenata.³⁰ Takođe, Švajcarska više ne učestvuje ni u programu MEDIA (koji se odnosi na podršku filmskoj produkciji).

Kada je reč o nekim novim oblastima, u kojima još nije došlo do saradnje između Švajcarske i EU, ovde je saradnja na čekanju. U tu grupu spada npr. Sporazum o električnoj energiji, REACH. Isto tako, potpisivanje Sporazuma o slobodnom kretanju ljudi između Švajcarske i Hrvatske (kao dvadeset osme države članice EU) je na čekanju. Nepotpisivanje Sporazuma sa Hrvatskom je, na neki način, odgovor Švajcarske na to što je odmah bila isključena iz programa Erasmus i

²⁸ A. Kellerhals, T. Baumgartner, 272-273.

²⁹ „Merkel advises against hasty EU penalties to Switzerland“, <http://www.euractiv.com/social-europe/merkel-advises-hasty-eu-penalty-news-533601>, 14.10.2014.

³⁰ „Switzerland gets first penalty for immigration vote“, <http://www.euractiv.com/global-europe/switzerland-gets-penalty-immigra-news-533548>, 15.10.2014.

Horizon 2020. Budući da je Švajcarska obavezna da otvori svoje tržište za hrvatske državljane u naredne tri godine (počevši od 1. jula 2014.), Hrvatska smatra neprihvatljivim da je Švajcarska tretira kao da ne pripada EU i to u naredne tri godine, koliko Švajcarska ima vremena da sprovede rezultate referenduma.³¹

4.2. Implikacije na proces evropskih integracija

Švajcarski referendum o masovnim migracijama ima dalekosežne posledice ne samo na odnose Švajcarske i EU, već i uopšte na evropski integracioni proces. Naime, ovaj referendum pokrenuo je neka veoma važna pitanja u EU koja se moraju rešiti što pre, a od kojih zavisi budućnost same Unije.

Pre svega, kada je reč o slobodi kretanja ljudi u EU, nameće se pitanje da li je sistem kvota ili neki drugi vid kontrole potreban. Jedno od rešenja za problem masovnih migracija moglo bi biti da se uvedu posebna pravila za sve male zemlje (kao što je, između ostalih, i Švajcarska).

Takođe pitanje, kojim će EU morati da se bavi u bliskoj budućnosti, a koje nije neposredno u vezi samo sa Švajcarskom, tiče se demokratske strukture specifične organizacije država kao što je EU. S tim u vezi, pitanje referenduma i njegove percepcije širom Evrope predstavlja danas veoma osetljivu temu. Ono što je posebno interesantno, a u skladu je sa demokratskim razvojem EU, jeste da postoje predlozi da se uvede referendum i u samoj EU. Dakle, građani EU mogli bi da izražavaju svoju volju neposredno na referendumu. Očekuje se da bi na taj način bio ublažen demokratski deficit.³² Međutim, čini se da zagovornici uvođenja referenduma na nivou EU zaboravljaju da, koliko god bio demokratski, referendum predstavlja ozbiljan i nepredvidiv instrument.

Na posletku, ali ne najmanje važno, jeste pitanje fleksibilnosti evropskog integracionog procesa. Naime, Evropska unija je danas (sa dvadeset osam država članica) daleko složenija i heterogenija zajednica država, nego što je bila na početku, kada su Evropske zajednice imale

³¹ *Ibid.*

³² Još krajem osamdesetih godina prošlog veka, Evropske zajednice suočile su se sa demokratskim deficitom. Ova pojava označava osećaj građana da se proces integracija odvija bez njihovog učešća i mimo njihove kontrole. Problem demokratskog deficita vremenom je prerastao u opšte nezadovoljstvo građana EU koje je rezultiralo naglim porastom evroskepticizma u poslednjih par godina. (V. J. Čeranić, „Institut evropskog građanstva – aktuelna pitanja i perspetive“, *Pravni život*, 12/2013, 328).

šest članica. Postepeno sa povećanjem broja država članica, rasle su i razlike među njima. „Evropska ekonomska zajednica se od funkcionalne i sektorske ekonomske zajednice transformisala u političku zajednicu i ekonomski savez država sa vrlo ambicioznim i široko postavljenim ne samo, ekonomskim već i političkim ciljevima.“³³ Iako se tokom više od pedeset godina postojanja suočavala sa problemima koje je uspešno prevazilazila, od 2008. godine EU se nalazi u najvećoj i najneizvesnijoj krizi od svog osnivanja. Kao jedan od metoda rešavanja krize navodi se diferencirana integracija. „Pod diferenciranom integracijom se, kao generičkim pojmom, podrazumevaju različiti stepeni saradnje između pojedinih grupa država članica EU. Pravni osnov te saradnje nalazi se u načelu bliže saradnje ili fleksibilnosti. Načelo bliže saradnje sprovodi se na različite načine koji dovode do različitih stepena integracije između država članica.“³⁴ Dakle, moglo bi se reći da načelo fleksibilnosti, institucionalizovano u vidu mehanizma bliže saradnje,³⁵ na neki način, „predstavlja most između proširenja Unije i produbljenja integracija, tj. omogućava da Unija, uprkos sukcesivnom povećanju broja država članica, napreduje i unapređuje saradnju.“³⁶ Stoga se često pominje da bi trebalo povećati mogućnost upotrebe *opt-out* klauzula kako za države članice tako i za pridružene zemlje.

5. Zaključni osvrt

Nakon referenduma održanog u februaru 2014. godine na kome su švajcarski građani dali podršku inicijativi za ograničenje imigracija iz EU, švajcarska vlada ima tri godine da sprovede pravno obavezujuće rezultate referenduma. Najveći izazov koji očekuju kako Švajcarsku, tako i EU, biće kako se nositi sa rezultatom na način da njihovi odnosi ostanu intenzivni koliko god je to moguće, naravno uz poštovanje rezultata referenduma.

Iako su neposredno nakon referenduma i Švajcarska i EU zauzele stav da ni u čijem interesu nije da se suspenduje saradnja u pojedinim oblastima (npr. u oblastima istraživanja i energije koje utiču na konkurentnost), do

³³ R. Vukadinović, „Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije EU“, *Pravna riječ*, 39/2014, 542.

³⁴ *Ibid*, 543.

³⁵ Bliža saradnja predstavlja instrument predviđen Osnivačkim ugovorima. Države članice koje nameravaju da uspostave međusobno bližu saradnju mogu koristiti institucije i postupke predviđene Ugovorima uz poštovanje određenih uslova. (V. J. Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u EU*, Službeni glasnik, Beograd 2011, 22).

³⁶ J. Čeranić, 23.

toga je ipak došlo. Osim toga, ovaj referendum izazvao je dosta pažnje u Evropi, otvorivši neka pitanja koje se ne tiču samo odnosa Švajcarske i EU, već i samih temelja ove specifične organizacije država, koja već nekoliko godina preživljava ozbiljnu krizu.

Sadašnja situacija može biti razrešena jedino intenzivnim i dugotrajnim procesom pregovora između EU i Švajcarske. Poznato je da je Švajcarska oduvek imala antagonističke zahteve sa kojima se, inače, suočavaju zemlje sa puno imigracije. S jedne strane, zahteve za jeftinom radnom snagom, a s druge strane, latentnu ksenofobiju prema strancima.³⁷ Švajcarci su oduvek bili obazrivi u vezi sa EU i njenim politikama. Tako je i slobodno kretanja ljudi bilo svojevremeno pitanje na referendumu. Očigledno je da se eksperiment, u koji je Švajcarska odlučila da se uključi pridružujući se Šengenskom sporazumu, nije pokazao funkcionalnim. Štaviše, čini se da je Švajcarska, posle „šengenske epizode“, postala manje tolerantna prema građanima EU, pravdajući se time da je švajcarski narod počeo da oseća određenu presiju od strane EU, a da oni to nikako ne vole i da na to nisu navikli.

U kom pravcu će se odvijati odnosi između i Švajcarske i EU teško je predvideti u ovom trenutku. U svakom slučaju, njihovi odnosi u budućnosti najviše će zavisti od međusobnih pregovora i načina na koji švajcarska vlada bude sprovela rezultate referenduma.

³⁷ “Switzerland voted against EU migration”, <http://analyzingeurope.com/switzerland-votes-against-e-u-migration/>, 10.10.2014.

Jelena Čeranić, Ph.D,

Research associate, Institute of Comparative Law, Belgrade
Assistant professor, Faculty of Law, Banja Luka

SWITZERLAND'S REFERENDUM ON CAPPING EU IMMIGRATION: CONSEQUENCES ON RELATIONS BETWEEN SWITZERLAND AND EU

Summary

The paper deals with Switzerland's referendum on capping EU immigration and its implications for relations between Switzerland and EU. Since Switzerland is not an EU Member State, relations between this country and EU are regulated on the basis of bilateral agreements. Those agreements are presented in the first part of the article. The second part is devoted to the initiative „against mass immigration“ followed by referendum held in February 2014. By introducing yearly quotas for immigrants to Switzerland, the initiative „against mass immigration“ is in conflict with the bilateral Agreement on free movement of persons. This agreement is one of seven bilateral agreements signed by Switzerland in 1999. The agreements constitute a single agreement in that they are tied to one another through the so-called „Guillotine Clause“. This means, that through the rescission of one of the bilateral agreements, the other six agreements in the package cease to be in force. The third part of the article is dedicated to consequences of the adoption of initiative on the relations between Switzerland and EU and implications on the European integration process in general.

Key words: Switzerland, referendum, European Union, capping immigration, free movement of persons.