

Juridiska institutionen

Examensarbete på juristprogrammet, 30 hp

Vårterminen 2013

Schweiz integration på den inre marknaden

En undersökning av Schweiz övertagande av *acquin*

Henrik Ågren

Handledare: Thomas Erhag

Examinator: Sara Stendahl



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Abstract

Standing outside the EU and the EES, Switzerland is a unique state characterized by federalism, direct democracy and neutrality. Though always focused on preserving these features and its sovereignty, Switzerland has managed to gain access to some sectors of the single market through bilateral agreements with the EU. The purpose of this thesis is to examine what level of integration Switzerland has reached in those bilaterally regulated sectors of the single market. As integration cannot easily be assessed, the extent of the Swiss adoption of the *acquis* is seen as an indicator of the level of integration and is thus examined. The conclusion is that Switzerland, mostly due to the economic interest of common rules, but partly due to pressure from the EU, almost completely adopts the *acquis* in the bilaterally regulated sectors, including the interpretation of the ECJ. Still, the absence of an independent surveillance and judicial enforcement mechanism at times prevents a homogenous application by both contracting parties. A secondary question deals with those special EU and Swiss interests that have been accounted for within the framework of the agreements. As for Switzerland, the preservation of its sovereignty has a high priority and it permanently stresses the non-automatism of its adoption of the *acquis*, but in fact the Swiss sovereignty is being undermined due to its rather modest participation in the legislative procedure.

Innehållsförteckning

Abstract	1
Innehållsförteckning	2
Förkortningar	6
1. Inledning	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Syfte.....	8
1.3 Avgränsningar	9
1.4 Metod och teori	9
1.4.1 Metod och källreflektioner	9
1.4.2 Integrationsteori som förklaringsmodell	11
1.5 Begreppsförklaringar	14
2 EU som extern aktör	15
2.1 Rättslig enhetlighet som prioritet för den inre marknaden	15
2.2 Externa befogenheter.....	15
2.2.1 Avtal med tredjeländer	17
2.2.2 EES-avtalet	17
3 Schweiziska konstitutionella förutsättningar	20
3.1 Schweiz konstitutionella system	20
3.1.1 Lagstiftande makt.....	20
3.1.1.1 Kantonernas ställning i den federala statsbildningen.....	20
3.1.1.2 Folkets direktdemokratiska inflytande	21
3.1.2 Verkställande makt.....	23
3.1.3 Dömande makt	23
3.2 Konstitutionella principer	23
3.2.1 Konsensusbaserat beslutsfattande	23

3.2.2	Neutralitetsprincipen	24
3.2.2.1	Historisk bakgrund	24
3.2.2.2	Neutralitetsprincipen i en modern kontext	25
4	Historik för de EU-schweiziska relationerna	27
4.1	Enskilda bilaterala avtal.....	27
4.2	EFTA	27
4.3	EES.....	28
4.4	De bilaterala avtalspaketen mellan EU och Schweiz	29
4.4.1	Bilaterale I.....	29
4.4.2	Bilaterale II	30
4.5	Utveckling efter de bilaterala avtalspaketen	32
4.5.1	EU:s syn på de ”institutionella frågorna”	33
4.5.2	Schweiz syn på de ”institutionella frågorna”	34
5	Schweiz bilaterala övertagande av <i>acquin</i>	36
5.1	De bilaterala avtalens institutionella struktur	37
5.2	Mekanismer för övertagande av <i>acquin</i>	38
5.2.1	Schweiz övertagande av <i>acquin</i> vid undertecknandet.....	38
5.2.2	Schweiz övertagande av den vidareutvecklade <i>acquin</i>	39
5.2.2.1	Övertagande genom avtalsändring	41
5.2.2.2	Övertagande genom beslut i den gemensamma kommittén	41
5.2.2.3	Övertagande genom notifikationsförfarande	43
5.2.2.3.1	Undantag till skydd för banksekretessen	44
5.2.3	Schweiz övertagande av EU:s tolkning	45
5.2.3.1	Avtalen om EU:s föregående tolkning	46
5.2.3.2	Avtalen om EU:s efterföljande tolkning.....	48
5.2.3.3	Folkrättsliga regler om tolkning.....	50
5.3	Mekanismer för säkerställande av en avtalsenlig tillämpning av <i>acquin</i>	52

5.3.1	Övervakning och tillämpning	53
5.3.1.1	Övervakning genom EU på området för LVA.....	54
5.3.2	Konfliktlösning	55
5.3.2.1	Formellt konsultationsförfarande i den gemensamma kommittén.....	55
5.3.2.2	Skyddsåtgärder.....	56
5.3.2.3	Uppsägning	57
5.3.2.4	Aktuella konflikter	57
5.4	<i>Voice</i> vid skapandet av ny EU-rätt.....	59
5.4.1	Generella förfaranden för <i>voice</i> vid skapandet av ny EU-rätt	59
5.4.2	<i>Voice</i> inom ramen för DAA och SAA.....	61
6	Schweiz unilaterala övertagande av <i>acquin</i>.....	64
6.1	Unilateral integrationspolitik genom lagstiftaren.....	64
6.1.1	<i>Swisslex</i>	65
6.1.2	<i>Cassis de Dijon</i> -principens betydelse i Schweiz.....	65
6.1.2.1	Den schweiziska <i>Cassis de Dijon</i> -principen.....	66
6.1.2.2	Undantag från den schweiziska <i>Cassis de Dijon</i> -principen.....	67
6.1.2.3	Tillståndsplikt för livsmedel	67
6.1.2.4	Effekter av den schweiziska <i>Cassis de Dijon</i> -principen	68
6.2	Unilateral integrationspolitik genom rättskiparen.....	69
7	Slutsatser kring Schweiz integration på den inre marknaden.....	71
7.1	Schweiz förhållande till EU i allmänhet.....	71
7.2	Den EU-schweiziska integrationens utvidgning och fördjupning	72
7.3	Formerna för det schweiziska övertagandet av <i>acquin</i>	75
7.3.1	Schweiz övertagande av <i>acquin</i> vid undertecknandet.....	75
7.3.2	Schweiz övertagande av den vidareutvecklade <i>acquin</i>	76
7.3.3	Schweiz övertagande av EU:s tolkning	78
7.3.4	Mekanismer för säkerställande av en avtalsenlig tillämpning av <i>acquin</i>	80

7.4	Avtalsparternas särskilda intressens roll i avtalen	81
7.5	Avslutande reflektioner	82
	Källförteckning.....	85

Förkortningar

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
DAA	Avtalet om Schweiz associering till Dublinregelverket
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Area
EU	Europeiska unionen
EUF	Fördraget om europeiska unionen
FEUF	Fördraget om europeiska unionens funktionssätt
FHA	Frihandelsavtalet
FZA	Avtalet om fri rörlighet
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
LSVA	Vägtransportavtalet
LVA	Avtalet om luftfart
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SAA	Avtalet om Schweiz associering till Schengenregelverket
THG	Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse
WTO	World Trade Organization

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Schweiz är ett högutvecklat, västeuropeiskt land i hjärtat av Europa och är kulturellt och ekonomiskt sammanflätat med övriga Västeuropa. Landets handelsförbindelser med den Europeiska unionen (EU) är goda, vilket kan exemplifieras med att 60 % av den schweiziska exporten går till EU och att 80 % av den schweiziska importen kommer ifrån EU.¹ Vidare ger den bland befolkningen höga andelen utlänningar på 23 %² en internationell prägel, liksom den omfattande dag- och veckopendlings som sker ifrån grannländerna. Dessa egenskaper har gjort att Schweiz har kallats för ett "Little Europe"³ och får landet att närmast framstå som sinnebild för den europeiska integrationen. Trots detta är Schweiz varken medlem i EU eller deltar i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Istället har Schweiz valt en annan väg för att ta del av den allt tätare europeiska integrationen, nämligen att sluta bilaterala avtal med EU på vissa specifika områden.

Detta vägval kan till stor del förklaras av fyra särdrag i det schweiziska konstitutionella systemet, nämligen av dess neutralitet, av dess konsensusbaserade beslutsprocesser, av dess federativa politiska system med hög grad av kantonalt självstyre och av dess direktdemokratiska traditioner. Dessa grundläggande särdrag har på olika sätt omöjliggjort en typisk integration av Schweiz i EU-samarbetet genom medlemskap i EU eller deltagande i EES. En del bedömare menar att Schweiz skulle ha blivit medlem i EU redan 1995 om det inte varit för dessa särdrag.⁴ Att dessa särdrag också i många fall varit vägledande i Schweiz relationer till EU kan ses i de många olika lösningar som funnits i de bilaterala avtalen.

Genom de bilaterala avtalen mellan EU och Schweiz har Schweiz fått en större plats i den europeiska integrationen men samtidigt, i större eller mindre utsträckning, förhandlat fram speciallösningar och garantier för att bevarandet av det speciella statsskicket inte på något sätt skall kunna hotas. Jämfört med situationen vid ett EU-medlemskap har Schweiz undvikit att överta EU:s hela *acquis communautaire (acquin)* på en och samma gång, även om anpassningen på många av de bilaterala områdena är långtgående. I takt med att Schweiz vunnit större tillgång till den inre marknaden har EU valt att poängtera betydelsen av att samma spelregler gäller på hela den inre marknaden och således har EU villkorat slutandet av

¹ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, s. 7260.

² Statistisches Lexikon der Schweiz, 30 augusti 2012.

³ Cottier, T. och Liechti, R. (2008), s. 40.

⁴ Cottier, T. och Liechti, R. (2008), s. 60 och Windwehr, J., s. 94.

ytterligare bilaterala avtal med Schweiz inom den inre marknads område med att ett nytt institutionellt ramverk upprättas som säkerställer rättslig enhetlighet på dessa områden.

En undersökning av i vilken utsträckning Schweiz i dagsläget övertagit *acquin* på de bilateralt reglerade områdena är inte minst viktig för att såsom en bakgrund öka förståelsen i de pågående diskussionerna om en lösning på de så kallade ”institutionella frågorna”. Samtidigt är det tydligt att EU och Schweiz i sina försök att finna lämpliga lösningar sneglar på redan använda mekanismer som finns företrädda i den rika flora av avtalsregleringar som det bilaterala samarbetet har att erbjuda. En grundlig genomgång av hur dagens olika avtalsregleringar förhåller sig till övertagandet av *acquin* kan därför också tjäna som inspiration för kommande förhandlingar.

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att ge en bild av hur pass integrerat Schweiz är i EU-samarbetet på de områden av den inre marknaden där bilaterala avtal slutits mellan EU och Schweiz. Att försöka ge en bild av Schweiz integration på samtliga EU-områden anses inte vara rätt väg att gå eftersom det är så uppenbart att det finns många politikområden där Schweiz inte alls är integrerat, till exempel vad gäller utrikespolitik eller monetär politik. Likaså finns det områden tillhörande den inre marknaden där Schweiz inte alls eller endast mycket fragmentariskt är integrerat, till exempel är Schweiz vad gäller tjänstesektorn endast integrerat för kortare gränsöverskridande tjänsteutövning inom ramen för avtalet för fri rörlighet för personer (FZA) samt för vissa försäkringstjänster. Utan att ta ställning till hur det av EU eftersträfvade nya institutionella ramverket bör utformas förväntas resultatet av undersökningen kunna utgöra underlag för diskussioner om att hitta nya lösningar för samarbetet mellan EU och Schweiz.

Integrationsgraden är ingen konkret storhet och det är inte givet hur den skall kunna mätas. Generellt brukar begreppet integration förstås som ”skapande av en högre grad av enhetlighet”⁵ Då integrationen inom EU till stor del åstadkommes på rättslig väg kommer i denna uppsats omfattningen av det schweiziska övertagandet av *acquin* och dess dynamiska utveckling att användas som en indikator på integrationsnivån, eftersom det antyder hur pass hög graden av rättslig anpassning mellan EU och Schweiz är på dessa områden. Uppsatsens primära frågeställning blir därmed:

- I vilken utsträckning har Schweiz övertagit *acquin* på de områden som reglerats bilateralt mellan EU och Schweiz och upprätthålls i så fall övertagandet över tid?

⁵ Silny, M., s. 4.

Vid arbetet med att besvara ovanstående frågeställning kommer oundvikligen aspekter att belysas som kan tjäna till att diskutera följande sekundära frågeställning:

- Vilka särskilda intressen har avspeglats i avtalens bestämmelser och har dessa tillgodosetts?

1.3 Avgränsningar

Bland de totalt över 100 bilaterala avtal som slutits mellan EU och Schweiz begränsas undersökningen i denna uppsats till de avtal som har direkt och väsentlig betydelse för integrationen av Schweiz på den inre marknaden. Detta innebär att undersökningen begränsas till frihandelsavtalet från 1972 (FHA) som utgör en viktig (men otillräcklig) förutsättning för att en gemensam marknad skall kunna utvecklas samt de nio avtal ifrån avtalspaketen Bilaterale I och Bilaterale II som betecknas som antingen integrations- eller liberaliseringsavtal nedan (se 4.4).

1.4 Metod och teori

1.4.1 Metod och källreflektioner

Uppsatsens frågeställningar kommer huvudsakligen att besvaras med hjälp av en nogsam undersökning av de aktuella bilaterala avtalen i ljuset av moderna integrationsteorier. Därtill kommer avtalen att sättas i sin rätta kontext genom att utgångspunkterna för samarbetet ifrån EU:s respektive Schweiz sida beskrivs liksom utvecklingen av relationerna dem emellan. För att besvara den första frågeställningen om Schweiz övertagande av *acquin* kommer samtliga aspekter undersökas som anses kunna påverka omfattningen av övertagandet vilket dels gäller det övertagande av EU-regler och deras tolkning som skett vid undertecknandet och därefter, dels hur efterlevnaden av avtalen säkerställs genom övervaknings- och konfliktlösningsmekanismer. Då det integrationshistoriskt visat sig att möjligheten till deltagande vid utformandet av nya regler är av stor betydelse för benägenheten att överta reglerna ifråga, kommer även Schweiz möjligheter till deltagande vid utformandet av nya EU-regler att behandlas. Vidare kommer Schweiz så kallade unilaterala integrationspolitik, som innebär en frivillig anpassning till EU-rätten, behandlas eftersom den har en kompletterande funktion när det gäller det schweiziska övertagandet av *acquin*.

Den sekundära frågeställningen om de särskilda intressen som motiverat utformningen av avtalen kommer att beröras allteftersom undersökningen för den primära frågeställningen ger anledning därtill. Därvid kommer vissa avtalsregleringar att undersökas i ljuset av avtalsparternas mål med och förutsättningar för samarbetet för att försöka fastställa i vilken

mån regleringarna motiverats därav och i vilken utsträckning de lyckats tillgodose dessa intressen.

De tio aktuella avtalen utgör tillsammans med de vid avtalsslutet av parterna avgivna förklaringarna det viktigaste källmaterialet i denna uppsats. I de fall då avtalstexten inte räcker till för att uttala sig om vilket övertagande av *acquin* som verkligen sker, kommer även andra källor att användas – först och främst rättspraxis men annars även litteratur som beskriver avtalens funktionssätt i praktiken. En bok som på ett detaljerat sätt skildrar tillämpningen av avtalen i praktiken under de första åren med de bilaterala avtalspaketen är ”*Integration without Membership*” av Grolimund och Vahl från 2006. Då denna bok inte längre är helt dagsaktuell måste den användas med försiktighet och dess uppgifter kan endast ses som betecknande för senare tillämpning i den mån de antingen bekräftas genom andra källor eller då avsaknaden av motstridiga uppgifter kan ses som en indirekt bekräftelse av att förhållandena inte ändrats. Många gånger kan också den schweiziska regeringens oftast mycket välskrivna rapporter ge värdefull information.

De bilaterala avtal som slutits mellan EU och Schweiz bildar tillsammans ett närmast oöverskådligt virrvarr av avtalskonstruktioner och även med denna uppsats avgränsningar uppvisar de aktuella avtalen en stor variationsrikedom. Många betraktare har delat in dem i grupper efter olika kriterier. Vissa har valt att kategorisera avtalen i grupper som frihandels-, liberaliserings-, integrations- och samarbetsavtal. Andra har valt att fokusera på avtalens rättsliga innehåll över tid och därigenom delat in avtalen i statiska och dynamiska avtal beroende på om någon anpassning till ny EU-lagstiftning sker. Efter många funderingar står det klart att ingen av dessa indelningar är lämplig för att besvara frågeställningarna i denna uppsats. Liksom det inte finns en modell för de bilaterala avtalen mellan EU och Schweiz finns det inte heller två, tre eller fyra olika modeller som kan särskiljas ifrån varandra. Istället finns det vissa grundstrukturer som är gemensamma för merparten avtal, men därifrån avviker de olika avtalen på ett icke-kategoriserbart sätt genom talrika regleringar. Avsnitt fem som behandlar avtalens regleringar kommer därför ta sin utgångspunkt i den mest generella lösningen i avtalen. Exemplifierande hänvisningar kommer att göras till vägtransportavtalet (LSVA) som kan ses som standardlösningen utan några särskilda egenheter. Med utgångspunkt i standardlösningarna förklaras sedan de avvikelser som finns i de andra avtalen. De fyra kategoriseringskriterierna frihandel, liberalisering, integration och samarbete kommer att användas när de bilaterala avtalen presenteras för att tillsammans med avtalens

namn ge en bild av vad avtalen syftar till. Även kriterierna dynamiskt och statiskt kommer att användas när det är lämpligt.

1.4.2 Integrationsteori som förklaringsmodell

Den EU-schweiziska integrationsprocessen må i många avseenden utgöra något av ett särfall men det vore missvisande att betrakta den skild ifrån det övriga närmande som skett mellan Europas stater sedan slutet av andra världskriget och då framför allt inom ramen för EU och dess föregångare. Till följd av denna insikt kommer i denna uppsats begrepp och teorier ifrån den EU-rättsliga litteraturen att användas som stöd för att förklara hur formerna för det nuvarande schweiziska övertagandet av *acquin* kommit till stånd.

En ständigt återkommande observation bland de idag förhärskande neofunktionalistiska integrationsteorierna är att integrationen har en inneboende dynamik som gör att den per automatik fördjupas och utvidgas till nya områden. Den första teoretiska ansatsen för att förklara denna dynamik gjordes redan på 50-talet av Haas som talade i termer av att integrationsprocessen framkallade olika sorters *spillovereffekter* som i det långa loppet förväntas leda till bildandet av en fullständig ekonomisk enhet.⁶ Sedan integrationen inom EU fortskridit har det blivit tydligare i vilken riktning *spillovereffekterna* verkar och det talas nu om att integrationen fortskrider stegvis och följer ett visst förutsebart mönster. Till följd därav kan integrationens utveckling tecknas som en trappa där varje steg utgör ett nytt integrationsstadium som kännetecknas av vissa särskilda egenskaper. Exakt hur denna ”integrationstrappa” bör delas in råder det ingen klar konsensus om men då det i detta sammanhang inte handlar om att studera detaljerna, utan om att förstå själva processen, presenteras helt enkelt den integrationstrappa som Barnard formulerat med följande sju integrationsstadier⁷:

1. Frihandelsområde – Handeln mellan medlemsstaterna hindras varken av tullar eller kvoter
2. Tullunion – Gemensamma yttre tullar används
3. Gemensam marknad – Fri rörlighet för personer, tjänster och kapital
4. Monetär union – Gemensam valuta
5. Ekonomisk union – Gemensam monetär och fiskal politik
6. Politisk union – Ännu djupare samarbete, till exempel med ett centralt parlament
7. Full union – Fullständig förening av medlemsstaternas ekonomier

⁶ Haas, E. B., s. 283-317.

⁷ Barnard, s. 8.

Logiken bakom den stegvisa integrationen är att ett nytt stadium först anses vara uppnått när även alla förutsättningar för de tidigare stadierna är uppfyllda. Således kan det enkelt konstateras att EU utgör en tullunion eftersom stadierna med frihandelsområde och tullunion har förverkligats och att integrationen nu fortskrider för att nå de följande tre stegen. Det kvarstår fortfarande handelshinder innan den gemensamma marknaden förverkligats, euron har ännu bara införts i 17 av medlemsstater och även om i varje fall dessa stater har en gemensam monetär politik finns det ännu ingen gemensam fiskal politik, men vad det verkar fortskrider integrationen på så vis att dessa integrationssteg kommer att uppnås i framtiden.

För Schweiz del skulle utvecklingen inom EU-samarbetet inte behöva tillmätas så stor betydelse om det inte vore för att integrationen även har en extern aspekt. Redan Haas visade med Storbritannien som exempel att den allt tätare integrationen inom EU framkallar så kallade *territoriella spillovereffekter*, vilka tvingar närliggande stater att anpassa sig, dels för att undvika att bli diskriminerade av EU-staterna, dels för att kunna få del av sådana förtjänster som EU-samarbetet lett till.⁸

Då själva utgångspunkten för denna uppsats är att det finns ett avtalsförhållande mellan EU och Schweiz bör Schweiz dock inte enbart betraktas som en utomstående aktör som passivt påverkas av integrationen inom EU, utan även som en aktiv deltagare. För att förklara hur den EU-schweiziska integrationen fördjupats och utvidgats inom ramen för det bestående samarbetet är det därför tänkbart att Schweiz i vissa fall kan ses som en medlem och att teorier som förklarar integrationsprocessen inom EU-samarbetet också kan komma till användning för att förklara Schweiz roll i processen.

I den neofunktionalistiska litteraturen förklaras integrationens dynamiska utveckling mellan EU-medlemsstaterna av olika sorters *spillovereffekter*. Först rör det sig om *funktionella spillovereffekter* vilka ses som ett resultat av att integrationen synliggör nya praktiska samordningsvinster och att samarbetet därför utvidgas för att tillvarata dessa.⁹ Dessa kompletteras av *framodlade spillovereffekter* som förutsätter att något pådrivande institutionellt organ (till exempel kommissionen) ser fördelarna med en fördjupad integration och därför driver denna framåt genom erbjuda olika ”paketlösningar” som accepteras av medlemsstaterna för att var och en därigenom får något intresse tillgodosett.¹⁰

Som motpol till dessa närmast automatiska komponenter i integrationsprocessen står ofta medlemsstaterna som av rädsla för de oväntade konsekvenser nästa integrationssteg kan

⁸ Haas, E. B., s. 313f.

⁹ Westberg, J., s. 74f.

¹⁰ Westberg, J., s. 76f.

medföra tenderar att förhålla sig försiktiga till en fördjupning eller utvidgning av integrationen. För att medlemsstaterna skall våga språnget mot en högre integrationsnivå är de måna om att ha någon form av säkerhetsventil utifall att integrationen skulle ta en oväntad vändning.

Weiler har genom att i ett integrationssammanhang presentera begreppen *exit* och *voice* visat vilka sorters säkerhetsventiler som står till buds för en medlem av en organisation, och i synnerhet för EU-medlemsstaterna såsom medlemmar av EU, som vill gardera sig mot en oönskad integrationsutveckling. Medan *exit* utgör möjligheten för en aktör att lämna organisationen om den är missnöjd med organisationens uppträdande (till exempel med dess integrationsutveckling) står *voice* för de påverkansmekanismer som aktören har för att ändra organisationens uppträdande inom dess struktur. Sambandet mellan *exit* och *voice* beskrivs som ett nollsummespel där större möjligheter till det ena kompenserar för mindre möjligheter till det andra.¹¹

I EU-kontexten ser Weiler möjligheten till *total exit*, det vill säga att en medlemsstat lämnar samarbetet, inte som en realistisk reaktion på missnöje med organisationens uppträdande utan han menar att det istället är *selective exit* som kan komma i fråga, vilket innebär att medlemsstaten på något sätt undandrar sig de förpliktelser som samarbetet medför i det konkreta fallet.¹² Lagstiftning med bindande verkan eliminerar möjligheten till *selective exit* och gör samtidigt möjligheten att genom *voice* delta i beslutsfattandet elementär för medlemsstaterna, vilka därför inte avstår därifrån i första taget.¹³ Om medlemsstaternas möjlighet till antingen *exit* eller *voice* minskas kommer medlemsstaterna per automatik att försöka öka sina möjligheter till det andra för att balans på så sätt skall kunna inträda igen.¹⁴

Schweiz skiljer sig inte ifrån EU-medlemsstaterna när det gäller viljan att alltid ha en säkerhetsventil till hands och att bevara sitt handlingsutrymme. I utgångsläget har Schweiz i egenskap av icke-medlem en oinskränkt möjlighet till *exit*, men därtill påverkas Schweiz genom *territoriell spillover* och genom avtalsrelationen med EU. Det kan alltså redan nu noteras att det tycks finnas likheter mellan den EU-schweiziska integrationsprocessen och utvidgningen av integrationen inom EU, varför de förklaringsmodeller som använts för att beskriva den senare även kommer att kunna komma till användning i denna uppsats.

¹¹ Weiler, J.H.H., s. 17.

¹² Weiler, J.H.H., s. 18.

¹³ Weiler, J.H.H., s. 34.

¹⁴ Weiler, J.H.H., s. 76.

1.5 Begreppsförklaringar

Acquin	Förkortning för <i>acquis communautaire</i> , det vill säga EU:s samlade rättsmateria.
Bilaterale I	Avser de sju avtal mellan EU och Schweiz som undertecknades 1999 och trädde i kraft den 1 juni 2002.
Bilaterale II	Avser tio överenskommelser mellan EU och Schweiz som alla undertecknades 2004 och som har olika datum för ikraftträdande.
EU	Avser såväl Europeiska unionen som dess föregångare då det inte leder till förvirring.
Konfederationen	Den federala nivån i den schweiziska statsbildningen.

2 EU som extern aktör

Föreliggande uppsats behandlar Schweiz deltagande på den inre marknaden. För att förstå EU:s förhållningssätt när det gäller att ge Schweiz som ett tredjeland tillträde till den inre marknaden förklaras i detta avsnitt först ett par grundprinciper för den inre marknaden och därefter hur EU:s externa befogenheter ser ut och hur de använts hitintills.

2.1 Rättslig enhetlighet som prioritet för den inre marknaden

Ett av EU:s främsta mål är att upprätta den inre marknaden, vilket innebär ett område utan gränser där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital råder.¹⁵ För att fördragsmålen skall kunna förverkligas och för att en rättvis fördelning av för- och nackdelar skall kunna ske mellan medlemsstaterna är det generellt en förutsättning att EU-rätten har enhetlig giltighet och tillämpas enhetligt.¹⁶ Att detta särskilt gäller för den inre marknaden har EU tydliggjort genom rådslutssatser om relationerna till Schweiz där det angivits att en enhetlig och samtidig tillämpning av den ständigt vidareutvecklande *acquis* utgör en oundgänglig förutsättning för deltagande på den inre marknaden.¹⁷

Betydelsen av gemensamma regler på den inre marknads område märks också genom att EU givits kompetens att tillnärma bestämmelser i medlemsstaternas lagstiftning för att uppnå målet med den inre marknaden och att få den att fungera.¹⁸ Syftet med ett sådant tillnärmande är att skapa jämlika ekonomiska och rättsliga möjligheter på hela den inre marknaden.¹⁹ Sammanfattningsvis kan alltså upprätthållandet av enhetliga regler på den inre marknads område sägas vara en prioriterad målsättning för EU.

2.2 Externa befogenheter

EU verkar inte enbart internt i förhållande till sina medlemsstater, utan även externt i förhållande till andra stater och internationella organisationer. Detta agerande förutsätter att EU enligt principen om överförda befogenheter givits just kompetens att agera externt i det aktuella fallet. Tidigare bestämdes EU:s befogenheter i detta avseende till stor del genom EU-domstolens praxis, men genom ikraftträdandet av Lissabonfördraget kodifierades denna praxis och sedan dess finns det i princip heltäckande regler i fördragen.

Det finns en generalbestämmelse som anger att EU får ingå avtal med tredjeländer och

¹⁵ Art. 3(3) EUF och Art. 26(2) FEUF.

¹⁶ Becker, U., s. 73.

¹⁷ Draft Council Conclusions on EU relations with EFTA countries, 5 december 2008, punkt 31.

¹⁸ Art. 26(1) och 114(1) FEUF.

¹⁹ Silny, S., s. 34.

internationella organisationer om detta föreskrivs i fördragen eller i någon av unionens rättsligt bindande akter samt om det är nödvändigt för att förverkliga något av fördragets mål eller om det kan komma att inverka på gemensamma regler eller räckvidden för dessa.²⁰

Hänvisningen till förverkligande av mål i fördraget och tänkbar påverkan på de gemensamma reglerna eller dessas räckvidd gör att varje politikområde för EU har potential att innehålla en extern dimension.²¹ När det gäller befogenheter som angivits i fördraget finns det två sådana. Först har EU givits befogenhet att ingå internationella avtal vilka ”innebär en associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande och särskilda förfaranden”.²² Vilka krav som ställs på en associering framgår inte av fördragen. Likaså får EU förhandla fram internationella avtal inom ramen för den gemensamma handelspolitiken.²³

Avgörande för hur EU kan använda sina befogenheter är frågan om befogenheten för det aktuella avtalsområdet är exklusiv eller delad med medlemsstaterna. I de fall då befogenheten är exklusiv kan EU agera ensamt, men i de fall då befogenheten är delad kan även medlemsstaterna behöva delta som avtalsparter i avtal med tredjeländer och internationella organisationer. Art. 3(1) FEUF anger de områden där EU tveklöst har exklusiv befogenhet, vilket till exempel gäller för tullunionen, konkurrensrätten och den gemensamma handelspolitiken. Därutöver kan EU få exklusiv behörighet på områden där annars delad behörighet gäller, nämligen genom principen om *pre-emption*. Av denna princip följer att medlemsstaterna inte längre får agera på de områden där EU slutit avtal, eftersom det annars finns risk att medlemsstaternas agerande skulle kunna leda till att inkompatibilitet med EU-rätten uppkommer.²⁴ Principen om *pre-emption* finner enligt Art. 3(2) FEUF tillämpning när EU givits en särskild befogenhet genom en unionslagstiftningsakt, när det är nödvändigt för att ett mål i fördraget skall uppnås eller när ingåendet av ett avtal kan påverka gemensamma regler eller räckvidden därav. Därutöver kan principen finna tillämpning enligt tidigare rättspraxis²⁵, men innan rättspraxis konsulteras bör dock de angivelser i FEUF beaktas som anger några fall när principen inte gäller.²⁶ Sammantaget är det oftast svårt att säga om en viss delad befogenhet kan bli exklusiv genom *pre-emption*, eftersom detta bland annat kan bero på EU-domstolens praxis och befogenhetens klassificering i fördragen.²⁷ Om räckvidden för Art.

²⁰ Art. 216(1) FEUF.

²¹ Craig, P. och de Búrca, G., s. 319.

²² Art. 217 FEUF.

²³ Art. 207 FEUF.

²⁴ Craig, P. och de Búrca, G., s. 312.

²⁵ Craig, P. och de Búrca, G., s. 317.

²⁶ Se t.ex. Art. 4(2) och 191(4) FEUF.

²⁷ Craig, P. och de Búrca, G., s. 318.

216(1) och 3(2) FEUF tolkas på samma sätt tycks EU:s befogenhet att sluta associeringsavtal vara den enda icke-exklusiva befogenheten för slutande av internationella avtal.

Ett vanligt fenomen bland avtalen med tredjeländer och internationella organisationer är så kallade mixade avtal där både EU och medlemsstaterna är avtalsparter. Denna typ av avtal kommer till användning när ett visst avtal berör delade behörigheter eller då varken EU eller medlemsstaterna ensamma har exklusiv behörighet för alla områden som avtalet berör.²⁸ Mixade avtal har tidigare även använts i situationer då det varit oklart om en viss EU-behörighet varit exklusiv eller inte och den säkrare vägen således valts.²⁹ Av de mer än 1000 internationella avtal som EU slutit till och med år 2010 är minst 200-250 mixade avtal.³⁰

2.2.1 Avtal med tredjeländer

En viktig utgångspunkt för EU:s ingående av internationella avtal är att tredjeländer inte skall ges tillgång till EU:s befintliga institutioner. Även om detta alltid kan sägas ha varit utgångspunkten gäller det särskilt tydligt sedan kommissionens dåvarande president Prodi år 2002 i ett tal om EU:s grannskapspolitik sagt att EU med tredjeländer kan dela "everything but institutions".³¹ Även i övrigt saknar de internationella avtal som EU sluter i allmänhet en sofistikerad institutionell struktur. Detta gäller till exempel för de många associationsavtal som slutits med tredjeländer. Trots att EU uttryckligen har befogenhet att sluta dessa avtal sluts de i princip undantagslöst i form av mixade avtal.³² Dessa avtal har utformats på många olika sätt och en omtyckt standardlösning har varit att inrätta en gemensam kommitté vars uppgift är att sörja för att avtalet fungerar.³³

2.2.2 EES-avtalet

Bland floran av internationella avtal utgör EES-avtalet ett särfall. Det förhandlades fram i början av 90-talet och undertecknades den 2 maj 1992 såsom ett mixat avtal mellan EU och dess medlemsstater å ena sidan och EFTA-staterna å andra sidan, varefter det trädde i kraft den 1 januari 1994. Till följd av negativt resultat i en folkomröstning om medlemskapet kunde Schweiz inte ratificera avtalet utan det kom att träda i kraft enbart med de övriga EFTA-staterna. Sedan de tidigare EFTA-medlemmarna Finland, Sverige och Österrike blivit medlemmar i EU och samtidigt lämnat EFTA reglerar EES-avtalet numera förhållandet

²⁸ Craig, P. och de Búrca, G., s. 334.

²⁹ Armati, L. och Rosas, A., s. 210.

³⁰ Armati, L. och Rosas, A., s. 209.

³¹ SPEECH/02/619, 5-6 december 2002.

³² Bittner, P. och Kumin, J., s. 76.

³³ Good, P.-L., s. 62.

mellan EU och tre av de kvarvarande EFTA-staterna, nämligen Island, Liechtenstein och Norge. Således refererar hänvisningar till EFTA-staterna i avtalet och nedan i detta avsnitt till just dessa tre stater.

EES-avtalet möjliggör en långtgående integration av EFTA-staterna i EU-samarbetet. För det första tillförsäkrar EES-avtalet EFTA-staterna ett deltagande på den inre marknaden och förverkligandet av de fyra friheterna på ett sådant sätt att det knappast finns någon skillnad mot ett fullt EU-medlemskap bortsett från att fiske- och jordbrukssektorn är undantagen ifrån samarbetet.³⁴ Avtalstekniskt har detta åstadkommit genom ett helhetsgrepp där EFTA-staterna förpliktats att överta den samlade *acquis* för de fyra friheterna men där vissa noga angivna undantag gjorts för särskilda områden.³⁵ Därutöver sker en anpassning av regler för varor och tjänster, EU och EFTA-staterna har en gemensam konkurrensrätt samt samarbetar även på andra områden såsom till exempel miljö och forskning.³⁶

Det speciella med EES-avtalet, förutom att det leder till en så djup integration, är att det uppvisar ett mycket mer sofistikerat institutionellt ramverk än något annat bilateralt avtal som EU slutit. EES-systemet är organiserat med två pelare, där EU:s institutioner utgör den ena och EFTA-institutionerna den andra, samt en minimal överbyggnad med ett råd som svarar för de övergripande politiska frågorna³⁷ och en gemensam kommitté som skall säkerställa avtalets implementering och funktion.³⁸ De två organen är sammansatta av representanter ifrån EU å ena sidan och EFTA-staterna å andra sidan.³⁹ Vid beslutsfattande talar EFTA-staterna med en gemensam röst.⁴⁰ Således måste de enas om en ståndpunkt innan förhandlingar förs med EU. Det senare utgör en konsekvens av EU:s vilja att uppnå ett effektivt beslutsfattande som inte fördröjs av att det finns alltför många olika meningar företrädda vid förhandlingsbordet.

Vardera avtalsparten ansvarar inom sin pelare för tillsynen av sitt efterföljande av avtalet.⁴¹ För detta ändamål har EFTA-staterna genom ett separat avtal⁴² inrättat en egen tillsynsmyndighet och EFTA-domstolen.⁴³

³⁴ Windwehr, J., s. 122f.

³⁵ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 78.

³⁶ Windwehr, J., s. 122.

³⁷ Art. 89 EES-avtalet.

³⁸ Art. 92 EES-avtalet.

³⁹ Art. 90(1) och 93(1) EES-avtalet.

⁴⁰ Art. 90(2) och 93(2) EES-avtalet.

⁴¹ Art. 109(1) EES-avtalet.

⁴² Agreement between the EFTA states on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice.

⁴³ Art. 108 EES-avtalet.

För att uppnå rättssäkerhet och enhetlighet inom hela EU/EES-området innehåller avtalet också mekanismer för att beakta vidareutvecklingen av EU-rätten på de områden som avtalet omfattar.⁴⁴ EU skall därför alltid informera EFTA-staterna när förändringar av EU-rätten planeras på de områden som omfattas av EES-avtalet. Med målet att nya rättsakter skall kunna införas samtidigt i EFTA-länderna som inom EU skall den gemensamma kommittén fatta beslut om hur bilagorna till EES-avtalet kan ändras så att den nya rättsutvecklingen beaktas. Om den gemensamma kommittén inte lyckas komma fram till någon lösning och vissa tidsfrister löpt ut suspenderas den del av EES-avtalet som ändringen tar sikte på⁴⁵ (vilket ännu aldrig hänt⁴⁶). På detta sätt säkerställs en närmast automatisk anpassning av EES-avtalet så att EFTA-länderna accepterar en vidareutveckling av *acquis* och implementerar den.

⁴⁴ Art. 102 EES-avtalet.

⁴⁵ Art. 102(5) EES-avtalet.

⁴⁶ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, s. 7313.

3 Schweiziska konstitutionella förutsättningar

Schweiz viktigaste mål med Europapolitiken är enligt den schweiziska regeringen att skapa ett lämpligt tillträde till EU-marknaden för de inhemska aktörerna, vilket syftar till att bevara landets välstånd, och att samtidigt behålla tillräckligt handlingsutrymme för att bevara landets suveränitet.⁴⁷ Utflödet av denna politik är att försvaret av olika nationella intressen har högsta prioritet.⁴⁸ Redan i 1.1 nämndes det att den schweiziska statsbildningen på många sätt är säregen och att just dessa särdrag hindrat en typisk integration av Schweiz inom ramen för EU eller EES. För att ge en förståelse av vilka nationella intressen Schweiz ser sig tvunget att skydda i förhållande till EU, skall det i detta avsnitt inom ramen för en presentation av Schweiz konstitutionella struktur ges en beskrivning av de mest typiska schweiziska särdragen, nämligen den starka federalismen, folkets direktdemokratiska inflytande samt de konstitutionella principerna om ett konsensusbaserat beslutsfattande och om neutralitet.

3.1 Schweiz konstitutionella system

3.1.1 Lagstiftande makt

Schweiz har på federal nivå ett tvåkammarparlament som heter Förbundsförsamlingen och som består av Nationalrådet och Ständerrådet. Nationalrådet består av 200 ledamöter som valts för hela landet.⁴⁹ Ständerrådet består av 46 ledamöter som representerar sina egna kantonerna.⁵⁰ Förbundsförsamlingen är varken ett permanent eller ett professionellt organ. Parlamentsarbetet utförs enbart under fyra treveckorsperioder varje år och är obetalt (kostnader ersätts).⁵¹ Emellertid delar parlamentet lagstiftningsmakten med de suveräna kantonerna och med de röstberättigade medborgarna själva, vilket skall behandlas i det följande.

3.1.1.1 Kantonernas ställning i den federala statsbildningen

Schweiz är en konfederation bestående av 26 kantonerna och dess politiska system är starkt präglad av den federala strukturen med en stark subsidiaritetsprincip. Författningen förklarar de 26 kantonerna för suveräna och garanterar deras självständighet i förhållande till konfederationen, alltså den federala nivån.⁵² Inte olik den EU-rättsliga principen om

⁴⁷ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, s. 7340.

⁴⁸ Windweht, J., s. 219.

⁴⁹ Art. 149 BV.

⁵⁰ Art. 150 BV.

⁵¹ Kriesi, H. och Trechsel, A.H., s. 70.

⁵² Art. 3 BV.

överförda befogenheter har den schweiziska konfederationen endast de befogenheter som den överförs ifrån kantonerna – övriga befogenheter tillkommer kantonerna.⁵³

Kantonerna har även stor makt på den federala nivån, vilket framför allt framgår av två mekanismer. Först och främst består Ständerrådet, parlamentets ena kammare, av ledamöter ifrån kantonerna (vilka i och för sig inte är bundna av anvisningar från kantonernas regeringar utan har valts av kantonens invånare och kanske snarare bör sägas representera dessa⁵⁴). För det andra krävs det i många av de obligatoriska folkomröstningarna (se nedan) en så kallad ”dubbel majoritet”, vilket innebär att inte bara en majoritet av folket, utan även en majoritet av kantonerna måste stödja ett förslag för att det skall antas. Därvid bestäms kantonens röst genom de röster som dess invånare avlagt.⁵⁵ Genom denna konstruktion förhindras det att de folkrika kantonerna kan genomdriva beslut på de mindre kantonernas bekostnad. ”Dubbel majoritet” krävs till exempel för beslut om ändringar av författningen eller om medlemskap i organisationer för kollektiv säkerhet eller för överstatliga organisationer.⁵⁶

Kantonerna har även viss möjlighet att delta i den schweiziska utrikespolitiken som annars är en uppgift för konfederationen.⁵⁷ Författningen ålägger konfederationen att informera kantonerna och rådgöra med dessa när utrikespolitiska beslut rör kantonernas befogenheter eller väsentliga intressen för dem.⁵⁸ Det är allmänt erkänt att denna bestämmelse gäller ifråga om europarättsliga ärenden.⁵⁹ Slutligen är kantonerna genom den gemensamt inrättade *Konferenz der Kantonsregierungen* representerade i vissa av de gemensamma kommittéer som inrättats för de bilaterala avtalen mellan EU och Schweiz (se 5.1) samt vid Schweiz permanenta EU-representation i Bryssel.⁶⁰

3.1.1.2 Folkets direktdemokratiska inflytande

I den schweiziska lagstiftningsprocessen är det alltid folket som har sista ordet. Detta sker genom de många folkomröstningar som hålls i landet. Inget annat land i världen håller så många folkomröstningar som Schweiz.⁶¹

Det finns tre olika sorters folkomröstningar. För bland annat författningsändringar och beslut om medlemskap i organisationer för kollektiv säkerhet eller övernationella

⁵³ Art. 47 BV.

⁵⁴ Art.161(1) BV och Kriesi, H. och Trechsel, A.H., s. 38f.

⁵⁵ Art 142(2) och (3) BV.

⁵⁶ Art. 140(1) BV.

⁵⁷ Art. 54 BV.

⁵⁸ Art. 55 BV.

⁵⁹ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 71.

⁶⁰ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 35 och 71f.

⁶¹ Bronska, J., s.168.

organisationer måste ett så kallat *obligatoriskt referendum* hållas.⁶² I de flesta av dessa fall gäller kravet att ett förslag måste biträdas av en ”dubbel majoritet”, det vill säga av såväl en majoritet av folket som av kantonerna, se 3.1.1.1.⁶³

Folket eller kantonerna kan också tvinga fram ett *fakultativt referendum* om giltigheten av en lag eller ett beslut från parlamentet. Detta gäller till exempel också för sådana internationella avtal som inte kräver ett obligatoriskt referendum. Förutsättningen för att en folkomröstning skall hållas är att 50 000 medborgare genom underskrifter eller åtta kantoner uttrycker sitt stöd för omröstningen inom 100 dagar efter att beslutet fattats eller lagen stiftats.⁶⁴

Slutligen kan folket alltid genom ett så kallat *folkligt initiativ* kräva en folkomröstning om en ny författningsartikel eller en helt ny författning. Förutsättningen är att 100 000 medborgare genom underskrifter uttrycker sitt stöd för folkomröstningen inom 18 månader.⁶⁵

Den direkta demokratin kan på två sätt lägga hinder i vägen för ett fördjupat europeiskt samarbete. Medan EU-samarbetet förutsätter att EU-institutionerna kan fatta bindande beslut för samtliga medlemsstater, finns det inom Schweiz gränser inget beslut som inte kan hindras av det schweiziska folket genom ett obligatoriskt eller fakultativt referendum. Därtill gör tidsfristen för insamling av underskrifter för fakultativa referendurn att en utdragen period av osäkerhet om huruvida Schweiz slutligen kan anta ett beslut kan uppkomma.

För det andra kan det schweiziska folket genom ett folkligt initiativ besluta om författningsartiklar som kan innehålla i princip vad som helst och vilka därmed också kan strida mot redan ingångna internationella avtal. Parlamentet skall endast ogiltigförklara ett initiativ om det strider mot ”tvingande folkrätt”⁶⁶, vartill *ius cogens*-bestämmelser såsom förbud mot folkmord, tortyr och slaveri samt även vissa garantier från Europakonventionen såsom förbudet mot och ”nulla poene sine lege” räknas.⁶⁷ Att de folkliga initiativen potentiellt kan strida mot ”icke-tvingande folkrätt” visar inte minst det 2009 av folket antagna initiativet för ”utvisning av kriminella utlänningar”⁶⁸ som de schweiziska politikerna ännu inte lyckats implementera eftersom det i sina delar kan strida mot såväl avtalet om fri förlighet för personer med EU (FZA) som andra internationella åtaganden.

⁶² Art. 140 BV.

⁶³ Art. 140(1) och (2) BV.

⁶⁴ Art. 141 BV.

⁶⁵ Art. 139 BV.

⁶⁶ Art. 139 st. 3 BV.

⁶⁷ Bericht des Bundesrates – Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, s. 52f.

⁶⁸ Nu upptaget i Art. 121 st. 3-6 BV.

3.1.2 Verkställande makt

Schweiz exekutiva organ är Förbundsrådet som består av sju ministrar som väljs av hela Förbunds församlingen för fyra år.⁶⁹ Inom detta organ sker beslutsfattandet i konsensus.⁷⁰ Det är svårt att inordna Förbundsrådet under någon traditionell kategori. Då ministrarna väljs av Förbunds församlingen och inte av folket passar det inte in i ett presidentiellt system, men inte heller i ett parlamentariskt system eftersom det saknas möjlighet för Förbunds församlingen att avsätta Förbunds råden genom ett misstroendevotum eller liknande.⁷¹ Ämbetet som statschef, det vill säga Förbunds president, roterar bland medlemmarna av Förbunds rådet i perioder om ett år och medför inga extra befogenheter.⁷² I det följande kommer Förbunds rådet betecknas som den schweiziska regeringen.

3.1.3 Dömande makt

Schweiz högsta dömande makt är Förbunds domstolen.⁷³ Schweiz har ingen författnings domstol – tvärtom anger författningen att de av parlamentet antagna lagarna är bindande för Förbunds domstolen och de andra domstolarna.⁷⁴

3.2 Konstitutionella principer

3.2.1 Konsensusbaserat beslutsfattande

En konsekvens av den direkta demokratin är att dess politiska system för att undvika folkomröstningar utvecklats till en konsociationell demokrati, vilket innebär att de politiska beslutsprocesserna inte i första hand är inriktade på att majoriteten bestämmer utan på att konsensus skall uppnås.⁷⁵ Denna princip är inte juridiskt fastlagd men anses vara djupt förankrad i det schweiziska medvetandet.⁷⁶ Sitt tydligaste uttryck tar den konsociationella demokratin i sammansättningen av regeringen som inte består av representanter ifrån de ”segrande” partierna utan av representanter ifrån samtliga fyra större partier. Fördelningen av platserna i regeringen sker sedan 1959 utan rättsligt fastslagen grund enligt en så kallad ”magisk formel” mellan dessa partier.⁷⁷ Formeln modifierades något 2003 sedan det inbördes

⁶⁹ Art. 175 BV.

⁷⁰ Jfr. Art. 177(1) BV.

⁷¹ Kriesi, H. och Trechsel, A.H., s. 75.

⁷² Kriesi, H. och Trechsel, A.H., s. 76.

⁷³ Art. 188 st. 1 BV.

⁷⁴ Art. 190 BV.

⁷⁵ Cottier, T. och Liechti, R. (2008), s. 57.

⁷⁶ Bronska, J., s. 159.

⁷⁷ Bronska, J., s. 160.

förhållandet mellan partiernas väljarstöd ändrats men består i övrigt oförändrad.⁷⁸

Viljan att i möjligaste mån nå konsensus är även avgörande på andra nivåer i samhället, till exempel vid besättandet av andra politiska ämbeten.⁷⁹ Ytterligare ett uttryck därav är att alla intressenter skall bjudas in att delta i processen vid utformandet av nya lagar.⁸⁰ Det senare kan egentligen ses som en konsekvens av det ständiga hotet att en ny lag kan komma att prövas genom en folkomröstning. För att undvika att lagen röstas ner av folket måste en bredast möjlig kompromiss uppnås, där tillräcklig hänsyn tagits till alla parter som annars skulle kunna tänkas tillgripa folkomröstningsvapnet, till exempel politiska partier, företagarorganisationer, kantonerna och medborgarna.⁸¹ Konsensusandan leder till en politik där förändringar endast genomförs i små steg, vilket också har betydelse för möjligheten att sluta avtal med EU.⁸²

3.2.2 Neutralitetsprincipen

3.2.2.1 Historisk bakgrund

En grundläggande princip för Schweiz utrikespolitik är dess permanenta neutralitet. Neutralitetsprincipen kan härledas till början av 1500-talet och fungerade först som ett internt instrument för att förhindra konflikter mellan de schweiziska kantonerna.⁸³ Efter att de schweiziska kantonerna i ett förödande nederlag förlorat mot fransmännen vid slaget vid Marignano 1515 utvecklades även en extern, permanent neutralitet. Denna utveckling motiverades inte minst av risken för att annars dras in i konflikter mellan de närliggande stormakterna, vilket särskilt i ljuset av den framskridande reformationen framstod som tänkbart.⁸⁴

Efter det trettioåriga krigets slut upprätthölls den schweiziska neutraliteten med franska garantier för Schweiz territoriella integritet. I följderna av den franska revolutionen inträffade emellertid ett intermezzo i Schweiz neutrala period. 1798 invaderade Frankrike och ockuperade samtliga kantoner.⁸⁵

Under Wienkongressen 1815, som följde på Napoleonkrigets slut, ställde Schweiz en begäran om internationellt erkännande för sin ”eviga och beväpnade neutralitet” och denna

⁷⁸ Bronska, J., s. 163.

⁷⁹ Bronska, J., s.160.

⁸⁰ Se Art. 147 BV.

⁸¹ Cottier, T. och Liechti, R. (2008), s. 45.

⁸² Cottier, T. och Liechti, R. (2008), s. 46.

⁸³ Cramér, P., s. 166 och 633.

⁸⁴ Cramér, P., s. 167.

⁸⁵ Cramér, P., s. 168.

erkändes av segrarmakterna som ställde garantier för Schweiz eviga neutralitet, dess territoriella okränkbarhet och dess självständighet från allt utländskt inflytande.⁸⁶ Schweiz permanenta neutralitet bekräftades sedan vid fredskonferensen i Versailles 1919.⁸⁷

Neutralitetsprincipen har ända sedan Wienkongressen bidragit till att skydda Schweiz självständighet genom att undvika krig och har samtidigt enat landet.⁸⁸ Såsom en hörnsten i den schweiziska utrikespolitiken har neutralitetsprincipen också varit ledande för relationen till internationella organisationer.

3.2.2.2 Neutralitetsprincipen i en modern kontext

Idag är neutralitetsprincipen uttryckt i Art. 173 och 185 BV såsom en förhållningsregel för regeringen och för parlamentet. Folkrättsligt är det, bland annat genom Haagkonventionen från 1907, fastlagt hur neutrala och krigförande stater har att förhålla sig till varandra.⁸⁹ Dessa regler tar emellertid enbart sikte på krigssituationer och gäller inte om en stat även i övrigt väljer att driva en neutralitetspolitik, varför olika staters neutralitetspolitik kan skilja sig åt.⁹⁰ Innehållet i den schweiziska neutralitetspolitiken kan inte utläsas ur bestämmelserna i författningen.

1954 publicerade Schweiz utrikesdepartement i ett dokument sin därefter flitigt citerade tolkning av innebörden av den permanenta neutraliteten, vilken ofta citeras. Enligt denna tolkning innebär neutraliteten ”en plikt att inte starta krig”, ”en plikt att vidmakthålla neutraliteten – att upprätthålla statens självständighet” och ”en plikt att uppfylla de sekundära, fredstida skyldigheter som följer av den permanenta neutraliteten”.⁹¹ Med denna tolkning av den schweiziska neutralitetspolitiken som grund har Schweiz ansetts kunna delta i internationella organisationer med ekonomisk, kulturell eller teknisk inriktning. Medlemskap i politiska organisationer har däremot ansetts förutsätta att organisationen är universell, det vill säga att alla tänkbara parter i en framtida väpnad konflikt är företrädade så att Schweiz inte kan tvingas agera på en stridsförande parts sida. Slutligen har neutralitetspolitiken ansetts utesluta deltagande i en tullunion eftersom detta på grund av de därmed förbundna handelspolitiska suveränitetsavståendena inte anses vara förenligt med en trovärdig neutralitetspolitik.⁹²

Efter andra världskrigets slut bildades flertalet internationella organisationer såväl globalt

⁸⁶ Cramér, P., s. 168f.

⁸⁷ Cramér, P., s. 633.

⁸⁸ Kriesi, H. och Trechsel, A.H., s. 18.

⁸⁹ Bronska, J., s. 87f.

⁹⁰ Bronska, J., s. 90.

⁹¹ Cramér, P., s. 264.

⁹² Cramér, P., s. 265.

som regionalt i Europa. Bevarandet av neutraliteten hade vid denna tidpunkt högsta prioritet i den schweiziska utrikespolitiken.⁹³ I förhållande till dessa organisationer kom de ovan nämnda utgångspunkterna att vara vägledande för Schweiz, men i realiteten kom dock frågan om ett eventuellt medlemskap ofta att handla om huruvida den aktuella internationella organisationen kunde ge Schweiz garantier för att dess permanenta neutralitet skulle förbli orörd av samarbetet.

Av FN tyckte sig Schweiz inte kunna få dessa garantier, varför medlemskap uteslöts redan 1946, kort efter att organisationen grundats.⁹⁴ Däremot kunde Schweiz genom att avge en reservation rörande ”upprätthållandet av permanent neutralitet och landets suveränitet i handelspolitiska frågor” delta som en av grundarna av OEEC 1948.⁹⁵ Europarådet tillträdades 1963 likaså efter att reservationer gjorts.⁹⁶ 1966 blev Schweiz fullvärdig medlem i GATT⁹⁷ (och idag är Schweiz medlem i efterföljaren WTO). Trots intresse för handelsliberalisering ansågs ett schweiziskt medlemskap i EU däremot med hänsyn till att en gemensam tullunion inte vore förenlig med neutralitetsprincipen vara helt uteslutet vid denna tidpunkt.⁹⁸

På senare tid tycks neutralitetsprincipen ha förlorat en del av sin tyngd i den schweiziska utrikespolitiken. Inte minst Kalla krigets slut har bidragit till att Schweiz neutralitetspolicy ändrats.⁹⁹ Sedan 1996 deltar Schweiz i NATO:s partnerskap för fred¹⁰⁰ och sedan 2002 är Schweiz även medlem i FN¹⁰¹, vilket inte minst ansågs möjligt sedan FN i princip fått universell anslutning. I sitt senaste ställningstagande till Europapolitiken har den schweiziska regeringen 2010 angett att ett medlemskap i EU numera vore förenligt med neutralitetsprincipen.¹⁰²

Neutralitetsprincipen är dock alltså djupt rotad i den schweiziska identiteten. Trots den uppmjukning som skett är det tydligt att detta också gäller för förhållningssättet till EU, vilket kommer att beröras i det följande.

⁹³ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 8.

⁹⁴ Cramér, P., s. 262.

⁹⁵ Cramér, P., s. 265.

⁹⁶ Cramér, P., s. 265.

⁹⁷ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT).

⁹⁸ Cramér, P., s. 266.

⁹⁹ Kriesi, H. och Trechsel, A.H., s. 25.

¹⁰⁰ Kriesi, H. och Trechsel, A.H., s. 29.

¹⁰¹ Bronska, J., s. 123. Detta beslut innebär en förvånande vändning i den schweiziska politiken - inte minst med tanke på att ett medlemskap röstades ner av det schweiziska folket med så mycket som 75,7% av rösterna så sent som 1986, se Bronska, J., s. 67.

¹⁰² Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, s. 7326.

4 Historik för de EU-schweiziska relationerna

Under den första tiden efter andra världskrigets slut avstod Schweiz med hänvisning till sin eviga neutralitet ifrån medlemskap i många av de internationella organisationer som bildades globalt och regionalt.¹⁰³ Att ett schweiziskt medlemskap i EU länge på grund av den gemensamma tullpolitiken ansågs neutralitetspolitiskt omöjligt gjorde de första relationerna trevande. Under de efterföljande decennierna har *territoriella spillovereffekter* från EU gjort sig märkbara, inte minst genom en allt större risk för handelsdiskriminering. Till följd därav och till följd av att neutralitetsprincipen efterhand tolkats på ett nytt sätt har ett närmande till EU skett. Detta avsnitt beskriver utvecklingen av relationerna mellan EU och Schweiz.

4.1 Enskilda bilaterala avtal

Traditionen att sluta bilaterala avtal mellan EU och Schweiz påbörjades tidigt och har med olika hög intensitet fortgått under decennierna. Idag finns ett 20-tal viktigare avtal (även kallade primära) och mer än 100 sekundära avtal¹⁰⁴, vilka i många fall enbart innehåller ändringar eller tillägg till tidigare avtal¹⁰⁵. Det första bilaterala avtalet slöts 1956 och handlade om transit genom Schweiz för transporter av kol och stål. De flesta bilaterala avtal som slöts under de första decennierna berör högst avgränsade områden och är av teknisk karaktär.¹⁰⁶ Dessa avtals betydelse för den europeiska integrationen är i allmänhet begränsad, även om till exempel 1989 års försäkringsavtal, som delvis liberaliserade försäkringsmarknaden för aktörer från EU och Schweiz, givetvis var mycket betydelsefullt för sin sektor.

I det följande kommer dock undersökningen i enlighet med de gjorda avgränsningarna att fokuseras på de idag för den inre marknaden mer betydande bilaterala avtalen mellan EU och Schweiz. Därmed kommer också endast de samarbeten att beröras som direkt eller indirekt haft betydelse för slutandet av dessa avtal.

4.2 EFTA

EFTA bildades 1960 som reaktion mot risken att den allt starkare integrationen bland staterna inom EU:s föregångare Europeiska kol- och stålunionen samt Europeiska ekonomiska gemenskapen skulle kunna leda till handelspolitisk diskriminering mellan de västeuropeiska staterna.¹⁰⁷ EFTA passade Schweiz bättre än de andra organisationerna eftersom målet med

¹⁰³ Linder, W., s. 14.

¹⁰⁴ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, s. 7265.

¹⁰⁵ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 22.

¹⁰⁶ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 9.

¹⁰⁷ Cramér, P., s. 259.

EFTA till skillnad från målet med de senare inte var att upprätta en tullunion utan enbart ett frihandelsområde för industrivaror. Schweiz var aktivt i utformandet av EFTA och var tillsammans med Storbritannien, Sverige, Danmark, Norge, Portugal och Österrike en av de ursprungliga medlemmarna. Efterhand anslöt sig Finland, Island och Liechtenstein till samarbetet. Sedan de EFTA-medlemmar som gått med i EU lämnat EFTA återstår idag bara fyra medlemmar: Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.¹⁰⁸

När de tre EFTA-staterna Danmark, Norge och Storbritannien i början av 70-talet övervägde medlemskap i EU uppkom frågan om dessa stater vid ett medlemskap skulle behöva återinföra tullar gentemot de kvarvarande EFTA-länderna, med vilka de ditintills kunnat bedriva tullfri handel. Risken för återinförda tullar gav momentum för förhandlingar om frihandel mellan EFTA-staterna och EU. 1972 slöts närmast identiska bilaterala frihandelsavtal mellan EU och varje enskild EFTA-stat rörande industrivaror och vissa bearbetade jordbruksprodukter.¹⁰⁹ Genom avtalet mellan EU och Schweiz utvidgades den tullfria handeln för Schweiz del till EU-länderna, men innefattade fortfarande bara industrivaror.

4.3 EES

Sedan EU-länderna på 80-talet genom *Enhetsakten* beslutat att förverkliga den fria inre marknaden såg EFTA-länderna återigen risken för handelspolitisk diskriminering eftersom de bilaterala frihandelsavtalen inte ansågs vara tillräckliga för att få del av den fria inre marknads förtjänster. Således blev EFTA-länderna ånyo intresserade av starkare handelspolitiska relationer till EU.¹¹⁰

Samtidigt låg det i EU:s intresse att öka den europeiska integrationen genom att sprida de fyra grundfriheterna om fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital till EFTA-staterna. Till följd av detta föreslogs det 1989 att den inre marknaden inom ramen för det stundande EES-samarbetet skulle utsträckas till EFTA-staterna.¹¹¹

I Schweiz avgjordes frågan om deltagande i EES 1992 genom en folkomröstning där en knapp majoritet om 50,3 % av medborgarna uttalade sig emot ett deltagande.¹¹² Till följd av detta trädde EES-avtalet den 1 januari 1994 enbart i kraft mellan EU och de övriga EFTA-

¹⁰⁸ Schwok, R., s. 13f.

¹⁰⁹ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 9.

¹¹⁰ Cramér, P., s. 333.

¹¹¹ Schwok, R., s. 16.

¹¹² Bronska, J., s. 69.

länderna.¹¹³

Folkomröstningen utgör en skiljelinje i den schweiziska Europapolitiken och avslutade all debatt om ett fullt medborgarskap i EU, vilket inte minst var aktuell sedan Schweiz 1992 även ansökt om medlemskapsförhandlingar med EU och vilket förespråkats av betydande politiska kretsar.¹¹⁴ Bland de viktigaste orsakerna till det negativa resultatet i folkomröstningen var rädslan för att EES-avtalet bland annat genom EES-rättens företrädare framför nationell rätt skulle leda till väsentliga suveränitetsförluster och begränsa direktdemokratins betydelse. Att EFTA-staterna i förhållande till EU talar med en röst och alltså först måste kompromissa innan de talar med EU, ansågs vidare innebära en betydande suveränitetsförlust. Likaså fanns farhågor om att EES-avtalet enbart utgjorde ett förstadium till ett senare EU-medlemskap.¹¹⁵ Även rädslan inför att ”främmande domare” skulle kunna komma att bestämma över schweiziska angelägenheter inom EFTA-domstolen, där även de andra EFTA-staterna har domare, sägs ha bidragit till utslaget i folkomröstningen.¹¹⁶

4.4 De bilaterala avtalspaketen mellan EU och Schweiz

Efter den förödande folkomröstningen stod det klart att en fördjupad integration mellan EU och Schweiz inte i närtid skulle kunna ske inom ramen för vare sig EU eller EES. Således var en alternativ väg den enda möjligheten för att ändå fördjupa integrationen. Den gångbara vägen visade sig vara direkta bilaterala förhandlingar enbart mellan EU och Schweiz och den har resulterat i att två paket med avtal för olika områden slutits, de så kallade Bilaterale I och Bilaterale II. Tillsammans med frihandelsavtalet från 1972 utgör dessa två avtalspaket idag själva stommen i integrationen mellan EU och Schweiz.

4.4.1 Bilaterale I

Bilaterale I undertecknades 1999 och trädde i kraft den 1 juni 2002 efter att 67,2 % av de röstande schweiziska medborgarna sagt ja i en folkomröstning.¹¹⁷ Avtalspaketet omfattar följande sju, främst ekonomiska, områden:

¹¹³ Schwok, R., s. 17.

¹¹⁴ Kriesi, H. och Trechsel, A.H., s. 175 och 177.

¹¹⁵ Bronska, J., s. 69.

¹¹⁶ Linder, W. s. 16.

¹¹⁷ Kriesi, H. och Trechsel, A.H., s.178f.

Avtal	Förkortning	Typ av avtal	Datum för ikraftträdande
Luftfart	LVA	Integration	1.6.2002
Fri rörlighet för personer	FZA	Liberalisering	1.6.2002
Handelshinder	-	Liberalisering	1.6.2002
Jordbruksprodukter	-	Liberalisering	1.6.2002
Offentlig upphandling	-	Liberalisering	1.6.2002
Vägtransporter	LSVA	Liberalisering	1.6.2002
Forskning	-	Samarbete	1.6.2002

Tabell över avtalen i Bilaterale I.

Alla avtal utom forskningsavtalet (som på grund av sin karaktär av samarbetsavtal inte är relevant för denna undersökning) är förbundna genom en ”giljotinklausul” som gör att samtliga avtal slutar att gälla om något av dem sägs upp.¹¹⁸ EU var särskilt angelägen om att denna klausul skulle finnas med, för att inte Schweiz enbart skulle kunna ”plocka russen ur kakan”.¹¹⁹ På så sätt kan EU sägas i neofunktionalistisk anda ha åstadkommit *framodlade spillovereffekter* genom inte gå med på att enbart sluta de avtal som Schweiz särskilt önskade utan att istället på sätt och vis tvinga Schweiz att acceptera en helhet av avtal.

Av de sju avtalen slöts FZA som ett mixat avtal där alltså såväl EU som dess medlemsstater är avtalsparter. Detta har till följd att Schweiz måste avtala om en utvidgning med varje ny EU-medlemsstat – ett avtal som kan bli föremål för ett fakultativt referendum i Schweiz. Två sådana utvidgningar har beslutats och blivit föremål för folkomröstningar. Den första utvidgningen gällde de stater som biträdde EU 2004 och den andra Bulgarien och Rumänien som blev medlemmar 2007. Båda gångerna röstade de schweiziska väljarna för avtalet, första gången med 56 % och andra gången med 59,6 %.¹²⁰ Framöver kommer en utvidgning av FZA till Kroatien som blir EU-medlem den 1 juli 2013 att bli föremål för förhandlingar och eventuellt ett referendum.

4.4.2 Bilaterale II

Bilaterale II undertecknades 2004 och omfattar nio olika avtal och en avsiktsförklaring som trätt i kraft vid olika tidpunkter därefter. Dessa överenskommelser rör följande ekonomiska och icke-ekonomiska områden:

¹¹⁸ Se t.ex. Art. 58(4) LSVA.

¹¹⁹ Sahlfeld, K.W., s. 73.

¹²⁰ Integrationsbüro EDA/EVD, *Die Europapolitik der Schweiz*, s. 5.

Avtal	Förkortning	Typ av överenskommelse	Datum för ikraftträdande
Dublin	DAA	Integration	12.12.2008
Schengen	SAA	Integration	12.12.2008
Bearbetade jordbruksprodukter	-	Liberalisering	30.03.2005
Bedrägeribekämpning	-	Samarbete	Ej i kraft ännu ¹²¹
MEDIA-samarbetet	-	Samarbete	01.04.2006
Miljö	-	Samarbete	01.04.2006
Pensioner	-	Samarbete	31.05.2005
Räntebeskattning	-	Samarbete	01.06.2005
Statistik	-	Samarbete	01.01.2007
Utbildning, yrkesutbildning och ungdom	-	Samarbete (avsiktsförklaring)	01.03.2011

Tabell över överenskommelserna i Bilaterale II.

Av intresse för denna undersökning om Schweiz deltagande på den inre marknaden är endast de två integrationsavtalen Dublin- och Schengenavtalen (DAA och SAA) samt liberaliseringsavtalet om bearbetade jordbruksprodukter, vilket ändrar en bilaga och ett protokoll till FHA och därmed utvidgar frihandeln mellan EU och Schweiz.

Förhandlingarna kring Bilaterale II utgick ifrån sådana ”leftovers” som diskuterats i förhandlingarna för Bilaterale I men som av olika anledningar inte slutförts. Därtill förde EU in bedrägeribekämpning och räntebeskattning i diskussionerna, liksom Schweiz förde in Dublin- och Schengenavtalen.¹²² Schweiz vilja att delta i dessa samarbeten kan ses som en effekt av *territoriell spillover* och då både för att ta del av fördelarna med samarbetena och för att undvika nackdelarna med att stå utanför. De eftersträlvade fördelarna bestod främst i att Schweiz genom Schengenarbetet förväntade sig att de till följd av det allt tätare varuutbytet omständliga gränskontrollerna kunde underlättas och att säkerheten kunde förbättras genom gemensamma informationssystem och polisiärt samarbete.¹²³ Att stå utanför Schengensamarbetet ansågs kunna ha fört till vissa svårigheter vid behandlingen av

¹²¹ Schweiz tillämpar avtalet provisoriskt sedan 8.4.2009, men ikraftträdandet dröjer på grund av att Luxemburg och Österrike ännu inte ratificerat avtalet, se Böhler, P. och Pelkmans, J., s. 180.

¹²² Grolimund, N. och Vahl, M., s. 12f. Schweiz enades 2003 även med EU om att lämna ett finansiellt bidrag för social och ekonomisk sammanhållning i det utvidgade EU – ett bidrag som kan ses som en nödvändig motprestation för att Dublin- och Schengenavtalen skulle komma till stånd.

¹²³ Windwehr, J., s. 210 och 233.

människor med Schengenvisum framför allt vid utresa från Schweiz och att stå utanför Dublinsamarbetet hade kunnat leda till en anstormning av asylsökande, eftersom Schweiz då varit det enda land inom ett stort område där en andra asylprövning kunnat ske.¹²⁴ Försök att även sluta ett avtal om tjänster strandade på grund av allt för stora intresse motsättningar där Schweiz ville se en begränsning till vissa tjänsteområden medan EU ville ta ett helhetsgrepp och dessutom föra in såväl konkurrensrättsliga som bolagsrättsliga bestämmelser.¹²⁵ Således deltar Schweiz endast på den inre marknaden för tjänster i den mycket begränsade utsträckning som FZA tillåter för näringsidkare som under maximalt 90 kalenderdagar per år väljer att utföra tjänster inom den andra avtalspartens territorium.¹²⁶

Överenskommelserna i Bilaterale II är självständiga och alltså inte sammanbundna genom någon ”giljotinklausul”. Däremot är DAA och SAA sammanbundna genom en egen ”mini-giljotinklausul”.¹²⁷ Endast DAA och SAA blev föremål för ett fakultativt referendum där 54,6 % av de röstande medborgarna röstade för avtalet.¹²⁸ DAA och SAA innehåller i de flesta fall liknande regler och betraktas ofta som en enhet, varför de i det följande ofta kommer att behandlas gemensamt.

4.5 Utveckling efter de bilaterala avtalspaketen

År 2001 hölls en folkomröstning om ett folkligt initiativ som under parollen ”ja till Europa” önskade att Schweiz omedelbart skulle påbörja förhandlingar om medlemskap i EU. Efter att 77 % av de röstande schweizarna sagt nej till en sådan kursändring, framstår den bilaterala vägen som den enda gångbara i Schweiz.¹²⁹ Den schweiziska regeringen har i sitt senaste ställningstagande till Europapolitiken konstaterat att bilaterala avtal utgör den bästa vägen för att närma sig EU.¹³⁰

Sedan de två bilaterala avtalspaketen under kort tid förhandlades fram och undertecknades tycks lusten, inte minst från EU:s sida, att genom ett tredje paket fortsätta integrationsarbetet ha svalnat. Denna förändring har emellertid inte hindrat slutandet av ett par avtal för områden som gränsar till de tidigare avtalsområdena. Viktigast bland dessa är avtalet om Europol från 2004, avtalet om från Eurojust 2008 och ett avtal från 2009 om tullåttnader

¹²⁴ Windwehr, J., s. 210.

¹²⁵ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 98.

¹²⁶ Art. 5(1) FZA.

¹²⁷ Art. 15(4) SAA och Art. 14(2) DAA.

¹²⁸ Kriesi, H. och Trechsel, A.H., s. 181.

¹²⁹ Windwehr, J., s. 176.

¹³⁰ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, s. 7342.

och tullsäkerheter, vilket ersatte ett tidigare avtal från 1990.¹³¹ Slutligen undertecknade EU och Schweiz i maj 2013 ett avtal, som inte trätt i kraft ännu, om samarbete mellan de respektive konkurrensmyndigheterna, vilket inte leder till något materiellt tillnärmande utan enbart behandlar procedurregler.¹³²

Icke desto mindre menar EU att formerna för samarbetet måste reformeras och att det som kallas för de ”institutionella frågorna” måste lösas. Såsom en bakgrund till avsnitt 5 om Schweiz nuvarande bilaterala övertagande av *acquin* kommer nu i det följande såväl EU:s som Schweiz uppfattningar om de ”institutionella frågorna” att behandlas. Dessa frågor visar sig passande nog beröra i stort sett alla aspekter av det schweiziska övertagandet av *acquin*, vilket också visar på dessa mekanismers dagsaktuella relevans i relationerna mellan EU och Schweiz.

4.5.1 EU:s syn på de ”institutionella frågorna”

EU är angelägen om att samma spelregler gäller på hela den inre marknaden (se 2.1). Då Schweiz deltar på vissa områden av den inre marknaden är denna strävan även avgörande för relationerna till Schweiz och den har sedan 2008 lyfts fram av EU i tre omgångar med rådsslutsatser om relationerna med Schweiz.

Liksom tidigare poängterats menar EU att en enhetlig och samtidig tillämpning och tolkning av den ständigt framväxande *acquin* utgör en grundläggande förutsättning för deltagande på den inre marknaden.¹³³ EU menar att dagens samarbete består av en högst komplex uppsättning av avtal som inte säkerställer den nödvändiga enhetliga tillämpningen på de delar av den inre marknaden där Schweiz deltar, utan leder till rättsosäkerhet.¹³⁴ Således är EU:s uppfattning att den nuvarande bilaterala ordningen nått vägs ände och måste omprövas eftersom fortsatt fördjupat samarbete efter samma principer skulle kunna förvärpa situationen ytterligare.¹³⁵

EU önskar därför se att ett nytt institutionellt ramverk inrättas såväl för alla nuvarande som för framtida avtal¹³⁶ och har villkorat slutandet av framtida avtal på den inre marknadens

¹³¹Breitenmoser, S. och Weyeneth, R., s. 855.

¹³²IP/13/44, 17 maj 2013.

¹³³Draft Council Conclusions on EU relations with EFTA countries, 5 december 2008, punkt 31.

¹³⁴Council Conclusions on EU relations with EFTA countries, 14 december 2010, punkt 42.

¹³⁵Rådets slutsatser om förbindelserna mellan EU och Eftaländerna, 20 december 2012, punkt 31.

¹³⁶Rådets slutsatser om förbindelserna mellan EU och Eftaländerna, 20 december 2012, punkt 33.

område med att ett sådant ramverk kommer till stånd¹³⁷. Således har EU lyft fram följande fyra mål som behöver uppnås inom det nya institutionella ramverket¹³⁸:

1. En rättsligt bindande mekanism för anpassning av avtalen till den framväxande *acquis*
2. Enhetlig tolkning av avtalen
3. En oberoende mekanism för övervakning och rättslig kontroll
4. En konfliktlösningsmekanism

Genom att EU angivit att det nya institutionella ramverket bör ge ”rättslig säkerhet och ett oberoende på samma nivå som för de mekanismer som inrättats inom ramen för EES-avtalet” är det tydligt att EES-avtalet utgör mallen för vad EU förväntar sig¹³⁹, även om Schweiz redan i och med folkomröstningen 1992 gjort klart att det inte kan acceptera de mekanismer som finns i EES-avtalet.

4.5.2 Schweiz syn på de ”institutionella frågorna”

Den schweiziska synen på de institutionella frågorna lades fram 2012 i ett brev till EU-kommissionens president Barosso.¹⁴⁰ Detta förslag hade i sedvanlig schweizisk konsensusanda varit på remiss bland kantonerna och andra intressenter och kan därför sägas utgöra en synnerligen avvägd kompromiss som troligen är politiskt genomförbar. Brevet visar tydligt hur högt Schweiz skattar sin suveränitet genom att det alltid vill behålla sista ordet och inte på något sätt vill underkasta sig internationellt inrättade organ. En viktig skillnad i förhållande till EU:s krav är att Schweiz enbart önskar utarbeta ett nytt institutionellt ramverk för framtida avtal och därmed vill lämna de nuvarande avtalen orörda. Schweiz förslag är att detta skall ske inom ramen för pågående förhandlingarna om ett avtal om elförsörjning, vilket sedan kan bilda förebild för framtida avtal.

Det schweiziska svaret kan också sägas orientera sig efter EES-avtalet. Schweiz föreslår att ett tvåpelarsystem inrättas, där EU står för den ena pelaren och Schweiz för den andra.

Schweiz svar på EU:s fyra reformpunkter kan i korthet beskrivas enligt följande:

1. Flexibla och dynamiska mekanismer för anpassning av avtalen till ny *acquis* men där varje anpassning grundas på ett aktivt beslut från schweizisk sida
2. Enhetlig tillämpning och tolkning skrivs in som ett huvudmål i avtalen
3. Övervakning och rättslig kontroll sker inom Schweiz föreslagna pelarstruktur genom en oberoende schweizisk myndighet och en särskild kammare i Förbundsdomstolen

¹³⁷ Council Conclusions on EU relations with EFTA countries, 14 december 2010, punkt 49.

¹³⁸ Council Conclusions on EU relations with EFTA countries, 14 december 2010, punkt 48.

¹³⁹ Rådets slutsatser om förbindelserna mellan EU och Eftaländerna, 20 december 2012, punkt 33.

¹⁴⁰ Brev från Schweiz president till EU-kommissionens president, 15 juni 2012.

4. Konfliktlösning sker liksom i de nuvarande avtalen genom de gemensamma kommittéerna och om ingen lösning finnes kan skyddsåtgärder få tillgripas

Det är svårt att tro att EU kan låta sig nöja med de av Schweiz föreslagna förändringarna eftersom de inte tycks garantera att en enhetlig rättstillämpning kommer till stånd. EU har hittills endast uttryckt sig reserverat positivt till att Schweiz överhuvudtaget lagt fram ett förslag och nu pågår diskussioner mellan parterna.

I och med att den dynamiska anpassningen skulle medföra ökad bundenhet till *acquin* och därmed minskad möjlighet till *exit* önskar sig Schweiz som motprestation ökad *voice*. Därmed tar Schweiz sikte på vad det kallar lämpligt deltagande vid vidareutvecklingen av *acquin* inom de områden där anpassningsmekanismerna kommer komma till användning. Återigen görs en koppling till EES-samarbetet genom att Schweiz föreslår att det skall få samma deltagandemöjligheter som EES-staterna.

5 Schweiz bilaterala övertagande av *acquin*

För den inre marknads funktion är det av grundläggande betydelse att gemensamma spelregler gäller (se 2.1) och därför också att varje ny medlemsstat förbehållslöst övertar hela den samlade *acquin*.¹⁴¹ I vissa fall har nya medlemsstater med hänsyn till särskilda nationella intressen kunnat säkerställa en *exit* ifrån någon del av den inre marknaden genom att förhandla till sig ett undantag. För Sverige har det till exempel gjorts ett undantag ifrån EU:s förbud mot snusförsäljning.¹⁴² Emellertid har antalet sådana undantag begränsats under de senaste medlemsutvidgningarna.¹⁴³ Vad som däremot inte anses stå i strid med målet om enhetliga rättsregler är övergångsbestämmelser som gör att det tar viss tid innan en ny medlemsstat deltar till fullo på den inre marknaden.¹⁴⁴

I vilken utsträckning Schweiz på motsvarande sätt övertar *acquin* genom de bilaterala avtalen skall här utrönas för att säga något om graden av schweizisk integration på den inre marknaden. På grund av den sektorsvisa ansatsen i de EU-schweiziska relationerna har Schweiz övertagande av *acquin* till skillnad från EU-staternas inte skett *en bloc*. Istället innehåller de bilaterala avtalen detaljerade regler om vilken del av *acquin* som övertagits. Detta gör att omfattningen av det schweiziska övertagandet av *acquin* endast kan fastställas efter att ett flertal aspekter undersökts. I det följande kommer därför, efter en introduktion till de bilaterala avtalens institutionella struktur, först Schweiz övertagande av *acquin* vid avtalsslutet och därefter samt av EU:s tolkning att behandlas. För att avgöra om den övertagna *acquin* i verkligheten ges samma betydelse på den till Schweiz utvidgade delen av den inre marknaden behöver också de aspekter undersökas som kan bidra till att en avtalsenlig tillämpning av *acquin* sker. Tillämpning och övervakning samt konfliktlösning kommer därför att behandlas i en del av detta avsnitt.

Under loppet av undersökningen av dessa aspekter kommer begreppen *exit* och *voice* att användas för att åskådliggöra konsekvenserna av avtalsregleringarna och för att visa hur de båda avtalsparternas intressen balanserats inom ramen för avtalen. Då Schweiz möjlighet att genom *voice* påverka utformningen av ny EU-rätt är särskilt viktig ur legitimitets- och suveränitetssynpunkt och rimligen förtjänar mer utrymme än som kan ges parallellt utan att förståelsen blir lidande, kommer den sista delen av detta avsnitt att ägnas åt just Schweiz möjlighet till *voice* vid vidareutvecklingen av *acquin*.

¹⁴¹ Becker, U., s. 21.

¹⁴² Bilaga XV, X.a, fördraget om Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

¹⁴³ Grolimund, N. och Vahl, M., s.53.

¹⁴⁴ Becker, U., s. 27.

5.1 De bilaterala avtalens institutionella struktur

Betecknande för de bilaterala avtalen mellan EU och Schweiz är att inga överstatliga institutioner skapats. Inte heller har några redan bestående överstatliga institutioner givits befogenheter för avtalsområdena (bortsett från LVA som behandlas i 5.3.1.1). Istället för att inrätta överstatliga institutioner har EU:s standardlösning för relationer till tredjeland använts, nämligen att inrätta gemensamma kommittéer för respektive avtal (se 2.2.1). Bland de i denna uppsats undersökta avtalen avviker endast avtalet om bearbetade jordbruksprodukter ifrån denna ordning, eftersom det såsom ett ändringsavtal till FHA sköts av den gemensamma kommittén till det senare avtalet.¹⁴⁵ Att det annars finns en gemensam kommitté för varje avtal (och då även för de andra av de viktigare avtalen som inte omfattas av denna undersökning) gör att ett stort antal möten måste hållas för att sköta det aktuella systemet.

De gemensamma kommittéernas uppgifter kan variera men syftar huvudsakligen till att säkerställa att det aktuella avtalet fungerar.¹⁴⁶ Kommittéerna består av representanter ifrån EU-kommissionen å ena sidan och Schweiz å andra sidan. Till följd av Schweiz federala struktur har konfederationen inte alltid fulla befogenheter, varför de schweiziska kantonerna är representerade i kommittéerna för avtalet om offentlig upphandling, LVA, LSVA och FZA.¹⁴⁷ Kommittéerna sammanträder i regel en gång om året¹⁴⁸, men kommittén för avtalet om jordbruksprodukter sammanträder endast efter begäran¹⁴⁹ och de för DAA och SAA antingen efter begäran eller när ordförande kallat¹⁵⁰, vilket för SAA i allmänhet sker minst varannan månad¹⁵¹. För beslut krävs i de gemensamma kommittéerna enhällighet.¹⁵² Varje kommitté bestämmer sin egen arbetsordning.¹⁵³

Sammansättningen av den gemensamma kommittén för SAA är speciell i två avseenden. För det första består kommittén inte bara av representanter ifrån kommissionen och ifrån Schweiz, utan även EU-medlemsstaterna är representerade genom sina medlemmar i rådet.¹⁵⁴ Dessutom är det så att parterna i en förklaring enats om att den gemensamma kommittén för EU och Schweiz sammanträder ihop med den gemensamma kommittén för motsvarande avtal

¹⁴⁵ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 34.

¹⁴⁶ T.ex Art. 51(2) LSVA.

¹⁴⁷ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 35.

¹⁴⁸ T.ex Art. 51(5) LSVA.

¹⁴⁹ Art. 6(6) avtalet om jordbruksprodukter.

¹⁵⁰ Art. 3(3) DAA och Art. 3(3) SAA.

¹⁵¹ Se Good, P.-L., s. 246, där det anges att den gemensamma kommittén möts på ministernivå ungefär varannan månad. I avsaknad av uppgifter om hur ofta sammanträden på de två andra nivåerna sker kan det åtminstone sägas att det totalt sett hålls sammanträden minst varannan månad.

¹⁵² T.ex. Art. 51(1) LSVA.

¹⁵³ T.ex Art. 51(4) LSVA.

¹⁵⁴ Art. 3(1) SAA.

mellan EU och staterna Island och Norge, vilka är anslutna till Schengensamarbetet genom ett annat avtal.¹⁵⁵ Sedan Liechtenstein 2011 anslutit sig till Schengensamarbetet via Art. 16(1) SAA deltar även dess representanter i denna gemensamma kommitté.¹⁵⁶ Således är antalet parter i denna kommitté större.

5.2 Mekanismer för övertagande av *acquin*

Det schweiziska övertagandet av *acquin* sker på tre olika sätt, dels övertas EU-rättsakter och bestämmelser vid avtalsundertecknandet eller därefter, dels kan ett övertagande av EU:s tolkning ske (varvid det huvudsakligen är EU-domstolens tolkning som avses men i varje fall ifråga om LVA ibland även kommissionens).

5.2.1 Schweiz övertagande av *acquin* vid undertecknandet

De bilaterala avtalen knyter an till EU-rätten på två olika sätt. För det första innehållet avtalen generellt materiella bestämmelser som reglerar förhållandena mellan EU och Schweiz på det aktuella området (DAA och SAA utgör undantagen).¹⁵⁷ Dessa bestämmelser påminner ofta i sin formulering eller åsyftade funktion om andra bestämmelser som gäller inom EU, men utan att hänvisning dit görs. Nämnas kan till exempel det påbud om icke-diskriminering som görs i åtskilliga avtal och som påminner om Art. 18 FEUF.¹⁵⁸ LVA innehåller ett konkurrensrättsligt regelverk där bestämmelserna om förbud mot karteller och mot missbruk av dominerande ställning är rena kopior av Art. 101 och 102 FEUF och där bestämmelsen om förbud mot statsstöd i stort stämmer överens med Art. 107 FEUF.¹⁵⁹ Bestämmelserna i FHA om förbud mot kvantitativa importbegränsningar och om undantagen ifrån förbudet påminner tydligt om Art. 34 och 36 FEUF.¹⁶⁰

För det andra innehåller samtliga avtal hänvisningar till olika EU-rättsakter, utom avtalet om offentlig upphandling och de tre på frihandel inriktade avtalen FHA, avtalet om jordbruksprodukter och avtalet om bearbetade jordbruksprodukter. Hänvisningarna återfinns såväl direkt i avtalstexten som i bilagor där EU-rättsakterna listats. Även om avsikten med övertagandet av *acquin* stått klart – nämligen att ansluta Schweiz till EU-samarbetet på de

¹⁵⁵ Gemensam förklaring om gemensamma möten i de gemensamma kommittéerna.

¹⁵⁶ Böhler, P. och Pelkmans, J., s. 62.

¹⁵⁷ T.ex. Art. 1-48 LSVA.

¹⁵⁸ T.ex. Art. 1(3) LSVA.

¹⁵⁹ Art. 8, 9 och 13 LVA.

¹⁶⁰ Art. 13 och 20 FHA.

aktuella områdena – har uppfattningarna gått ofta isär om vilka EU-rättsakter som behöver övertas för att nå detta mål och Schweiz har då ansett EU:s uppfattning gå för långt.¹⁶¹

De förekommande hänvisningarna görs på tre olika sätt med olika effekter som följd.

Den vanligaste sortens hänvisning är att det i avtalet anges att avtalsparterna skall skapa motsvarande rättigheter och förpliktelser som de nämnda EU-rättsakterna.¹⁶² Denna formulering innebär att någon direkt tillämpning av dessa EU-rättsakter inte är åsyftad utan att visst handlingsutrymme existerar vid implementeringen, men att en rättslig förpliktelse utan tvivel åligger Schweiz.¹⁶³

En något strängare hänvisningsmetod används i DAA och SAA där det anges att de listade EU-rättsakterna skall ”genomföras och tillämpas” av Schweiz¹⁶⁴ liksom i LVA som anger att EU-rättsakterna skall ”gälla” i den utsträckning de rör flygtrafik och därmed omedelbart sammanhängande angelägenheter.¹⁶⁵ Dessa formuleringar innebär att Schweiz har att implementera och tillämpa de aktuella EU-rättsakterna på samma sätt som en EU-medlemsstat.¹⁶⁶

Den tredje varianten är hänvisningar som anger att hänsyn skall tas till de listade EU-rättsakterna.¹⁶⁷ Sådana formuleringar innebär inte samma rättsliga bundenhet men borde betyda att avvikelser ifrån EU-rättsakterna i praktiken endast kan ske om det finns särskilda skäl.¹⁶⁸

5.2.2 Schweiz övertagande av den vidareutvecklade *acquin*

De bilaterala avtalen mellan EU och Schweiz är som utgångspunkt av statisk karaktär och lämnar principiellt vardera avtalsparten rätten att ändra sin egen lagstiftning oberörd utan att det påverkar avtalets giltighet.¹⁶⁹ Detta gäller inte på området för DAA och SAA utan där är rätten att ta fram ny lagstiftning förbehållen EU-institutionerna.¹⁷⁰ Liksom inom EU-samarbetet är det i relationerna mellan EU och Schweiz inte minst mot bakgrund av EU:s målsättning om att upprätthålla rättslig enhetlighet på den inre marknaden ett viktigt mål att

¹⁶¹ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, s. 7341 och Linder, W., s. 55.

¹⁶² T.ex. Art. 52(6) och Bilaga 1 LSVA.

¹⁶³ Epiney, A. et al., s.142.

¹⁶⁴ Art. 1(1) och (4) DAA samt Art. 2(1), (2), Bilaga A och Bilaga B SAA.

¹⁶⁵ Art. 2 LVA.

¹⁶⁶ Epiney, A. et al., s. 144.

¹⁶⁷ Art. 2 Bilaga II och Nr. 2 Bilaga II FZA.

¹⁶⁸ Epiney, A. et al., s.145.

¹⁶⁹ Detta anges även uttryckligen i vissa avtal, t.ex. Art. 52(1) LSVA.

¹⁷⁰ Art. 2(1) DAA och Art. 7 (1) SAA.

en så hög grad av enhetliga regler som möjligt uppnås, vilket ibland angivits uttryckligen i avtalen, ibland mer underförstått.

Som en hjälp att nå detta mål har i alla avtal utom avtalet om jordbruksprodukter olika långtgående informations- och konsultationsprocesser avtalats. Dessa regler skiljer sig åt i detaljerna mellan avtalen men är i stora drag desamma. I FHA anges endast det självklara att ensidigt genomförda lagändringar kan diskuteras av avtalsparterna i den gemensamma kommittén, vilket inte är förvånande eftersom den gemensamma kommittén kan diskutera vilket tema som helst.¹⁷¹ Andra avtal går längre och anger att sådana ändringar skall diskuteras i den gemensamma kommittén.¹⁷² I övrigt gäller det principiellt att den avtalspart som avser ändra sin lagstiftning på ett visst avtalsområde skall (ibland inom vissa tidsfrister) hålla den andra avtalsparten informerad och informellt inhämta dennes ställningstagande.¹⁷³

Inom SAA, där rätten att ta fram ny lagstiftning tillkommer EU-institutionerna, gäller en ensidig förpliktelse som säger att kommissionen skall översända kopior till Schweiz gällande vidareutvecklingen av Schengenregelverket samtidigt som den överlämnar förslag till rådet och parlamentet.¹⁷⁴

Något som tidigt uppfattades som ett problem i relationerna mellan EU och Schweiz var frågan om när ett nytt lagstiftningsförslag ansågs beröra de bilaterala avtalsområdena, vilket är avgörande för dessa informations- och konsultationsförpliktelser och på så sätt även av stor betydelse för fortsatta diskussioner om ett schweiziskt övertagande. Medan EU i allmänhet föredragit en vid tolkning av vad som är relevant har Schweiz förespråkat en restriktivare syn.¹⁷⁵ Att denna meningsskiljaktighet består framgår tydligt av den schweiziska regeringens rapport om Europapolitiken.¹⁷⁶

Såsom redan framgått är en viktig målsättning för att den inre marknaden och Schweiz deltagande på den skall kunna fungera att en så hög grad av rättslig enhetlighet som möjligt upprätthålls på de bilaterala avtalsområdena. Den ständiga vidareutvecklingen av *acquis* leder därför till att enhetligheten endast kan upprätthållas om innehållet i de bilaterala avtalen vid behov kan anpassas. Ifråga om de aktuella bilaterala avtalen finns det tre olika anpassningsmekanismer, vilka sträcker sig från ett högst sporadiskt till ett i praktiken automatiskt övertagande.

¹⁷¹ Art. 10(2) FHA. Denna bestämmelse gäller även för avtalet om bearbetade jordbruksprodukter, eftersom detta endast ändrar FHA.

¹⁷² Jfr. t.ex. Art. 17(2) FZA och t.ex. Art. 52(3) LSVA.

¹⁷³ T.ex. Art. 52(2) LSVA.

¹⁷⁴ Slutakt SAA.

¹⁷⁵ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 53.

¹⁷⁶ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, s. 7341.

5.2.2.1 Övertagande genom avtalsändring

Gemensamt för samtliga avtal är att ny EU-rätt kan beaktas genom att avtalsparterna helt enkelt enas om att ändra avtalet så att den nya EU-rätten beaktas. Trots att denna möjlighet måste vara tillgänglig för samtliga avtal nämns det till och med explicit i vissa avtal att den gemensamma kommittén kan förbereda ett förslag för en sådan ändring.¹⁷⁷ Emellertid måste en avtalsändring (oavsett om den gemensamma kommittén lämnat ett förslag eller ej) antas av båda avtalsparter i enlighet med deras konstitutionella förfarande för folkrättsliga avtal, vilket på den schweiziska sidan förutsätter parlamentets godkännande och kan bli föremål för antingen ett obligatoriskt eller ett fakultativt referendum. På EU-sidan är denna anpassningsmekanism särskilt omständlig för ändringar av mixade avtal, eftersom samtliga medlemsländer då måste ratificera det nya avtalet. Således erbjuder denna anpassningsmekanism ingen smidig väg för anpassning till den ständigt föränderliga EU-rätten, särskilt inte med tanke på att varje avtalsändring på den schweiziska sidan kan bli föremål för en folkomröstning.

Generellt kan detta förfarande framför allt sägas komma ifråga för de tre bilaterala avtal som är inriktade på frihandel (FHA, avtalet om jordbruksprodukter och avtalet om bearbetade jordbruksprodukter), eftersom dessa avtal inte innehåller någon av de andra två flexibla övertagandemekanismerna. Att smidigare anpassningsmekanismer inte ansetts vara nödvändiga kan förklaras med att dessa avtal inte i sig är inriktade på att förverkliga den inre marknaden utan det föregående frihandelsstadiet på integrationstrappan. För att förverkliga detta stadium krävs inte samma dynamik utan eventuella ändringar handlar främst om vilka varor som omfattas av frihandeln och kan då avtalas på detta vis. Avtalet om bearbetade jordbruksprodukter utgör just ett exempel på ett sådant ändringsavtal då det modifierar FHA genom att utsträcka frihandeln till fler typer av varor.

5.2.2.2 Övertagande genom beslut i den gemensamma kommittén

Flera av de undersökta bilaterala avtalen innehåller ett något flexibla förfarande som gör att de gemensamma kommittéerna kan besluta om ändringar av särskilt angivna bilagor där hänvisningar till sekundära EU-rättsakter görs.¹⁷⁸ Detta förfarande är dock endast tillämpligt för anpassningar som är av närmast teknisk karaktär.¹⁷⁹ Genom att uppdatera bilagorna med hänvisningar till nya EU-rättsakter kan en anpassning till ny EU-rätt ske. I praktiken sker

¹⁷⁷ T.ex. Art. 18 FZA.

¹⁷⁸ Art. 11(4) avtalet om offentlig upphandling, Art. 18(2) avtalet om tekniska handelshinder, Art. 18 FZA, Art. 23(4) LVA och Art. 52(4) LSVA.

¹⁷⁹ Epniey, A. et al., s. 149.

anpassningen ibland på så sätt att den gemensamma kommittén slår fast att Schweiz infört lagstiftning som är jämförlig med de nya EU-rättsliga reglerna. EU finner dock ett sådant förfarande problematiskt eftersom det inte ger samma rättssäkerhet för medborgare och företag som en direkt implementering av *acquin* från Schweiz sida.¹⁸⁰

I de fall då avtalen förutser detta anpassningsförfarande är de gemensamma kommittéerna fullt behöriga att företa ändringarna och på den schweiziska sidan krävs det endast att regeringen samtycker.¹⁸¹ Parlamentet och folket har här genom att godkänna avtalen från första början avstått ifrån möjligheten att påverka dessa tekniska anpassningar och på så sätt har en maktförskjutning skett till förmån för den verkställande makten, det vill säga för regeringen.

Då de gemensamma kommittéerna alltid beslutar enhälligt har Schweiz alltid möjlighet till *selective exit* och kan avböja anpassning till varje enskild ny EU-rättsakt som kan tänkas vara aktuell för de bilaterala områdena. Formellt sett föreligger således ingen plikt att överta nya rättsakter. Å andra sidan valet att inte överta ny EU-rätt ur schweizisk synvinkel vara förbundet med avsevärda risker, dels ekonomiskt eftersom större skillnader mellan rättsområdena potentiellt minskar vinsterna med anpassningssträvandena, dels då det kan tänkas leda till en uppsägning av det aktuella avtalet ifrån EU:s sida. ”Giljotinklausulen” i Bilaterale I kan dessutom höja priset för ett vägrat övertagande ytterligare, eftersom den gör att inte bara ett avtal riskerar att sägas upp.

Praktiskt såg det i varje fall under de första åren efter ikraftträdandet av Bilaterale I ut på så sätt att Schweiz i allmänhet övertog de ändringar av EU-rätten som EU genomförde. Kring schweiziska försök att avvika ifrån *acquin* har enighet endast kunnat uppnås i några fall där viktiga schweiziska intressen såsom vägtransporter och finanssektorn berörts. I övrigt har EU hänvisat till att det inte vill se att Schweiz ”plockar russinen ur *acquin*”. För det mesta väger från schweizisk sida de ekonomiska fördelarna med enhetlig lagstiftning över.¹⁸² Att Schweiz fortsatt övertar i princip all ny EU-rätt på områdena bekräftas av senare observationer, där till exempel Linder säger att det schweiziska övertagandet av EU-rätten är lika stort som det som sker inom EES-samarbetet.¹⁸³ Emellertid finns det också de som noterar att en viss diskrepans långsamt håller på att utvecklas mellan rättsinnehållet i de bilaterala avtalen och det som i övrigt gäller på den inre marknaden.¹⁸⁴ Denna diskrepans borde till största delen bero på att

¹⁸⁰ Buchan, D., s. 6.

¹⁸¹ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 48.

¹⁸² Grolimund, N. och Vahl, M., s. 52f.

¹⁸³ Linder, W., s. 27.

¹⁸⁴ Breitenmoser, S. och Weyeneth, R., s. 858.

det schweiziska övertagandet inte sällan sker med fördröjning, vilket hindrar en samtidig implementering av nya EU-rättsakter. Många gånger kan det ta upp till ett och ett halvt år efter beslutet om övertagande innan implementeringen skett i Schweiz.¹⁸⁵

5.2.2.3 Övertagande genom notifikationsförfarande

DAA och SAA innehåller den mest långtgående mekanismen för övertagande, vilken i praktiken säkerställer att Schweiz *de facto* automatiskt övertar ny EU-rätt inom dessa avtalsram. Ur schweizisk synvinkel gör mekanismernas utformning emellertid att den schweiziska suveräniteten anses orörd och att förfarandet inte på något sätt bör betecknas som automatiskt.¹⁸⁶

Såsom tidigare nämnts under 5.2.2 är rätten att ta fram ny lagstiftning på områdena för DAA och SAA förbehållen EU och utgångspunkten är att Schweiz skall godta, genomföra och tillämpa rättsakter och åtgärder som EU antar för att ändra eller komplettera bestämmelser i Schengen- eller Dublinregelverket.¹⁸⁷ Den schweiziska implementeringsprocessen är dock inte helt automatisk. Först och främst förutsätter den att EU meddelar Schweiz om den nya rättsakten eller åtgärden. Därefter skall Schweiz inom 30 dagar meddela rådet och kommissionen att denna godtas.¹⁸⁸ Det behöver således inte hållas något sammanträde i den gemensamma kommittén för att ett övertagande skall kunna komma till stånd. I de fall då en aktuell EU-rättsakt inte kan bli bindande för Schweiz utan att landet uppfyller ”sina konstitutionella krav” förlängs tidsfristen med upp till två år.¹⁸⁹ Det som avses med konstitutionella krav är de situationer då den schweiziska regeringen inte har tillräckliga befogenheter för att i den gemensamma kommittén samtycka till övertagandet av en ny EU-rättsakt utan att denna godkänns av det schweiziska parlamentet och av det schweiziska folket (om tillräckligt antal namnunderskrifter samlats in för ett fakultativt referendum).¹⁹⁰ Tills meddelande om godtagande lämnats skall Schweiz i den mån det är möjligt tillämpa den berörda rättsakten eller åtgärden provisoriskt och om detta inte är möjligt får EU lov att tillgripa skyddsåtgärder för att garantera ett väl fungerande Schengensamarbete.¹⁹¹ Att DAA i jämförelse med SAA har en mer statisk karaktär bekräftas av att Schweiz från undertecknandet till och med september 2012 på Schengenområdet övertagit 137

¹⁸⁵ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 50.

¹⁸⁶ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, s. 7298f.

¹⁸⁷ Art. 1(3) DAA. och Art. 2(3) SAA

¹⁸⁸ Art. 4(2) DAA och Art. 7(2.a) SAA

¹⁸⁹ Art. 4(3) DAA och Art. 7(2.b) SAA.

¹⁹⁰ Good, P.-L., s. 175-180.

¹⁹¹ Art. 7(2) SAA och Art. 4(4) DAA.

vidareutvecklade EU-rättsakter och på Dublinområdet endast en.¹⁹² Det sammanlagt stora antalet övertagna EU-rättsakter antyder att notifikationsförfarandet säkerställer en smidig anpassning till den vidareutvecklade *acquin*.

Så långt framstår den schweiziska suveräniteten som oantastad, eftersom det är upp till Schweiz att avgöra huruvida varje enskild ny EU-rättsakt på området skall accepteras och möjligheten till *selective exit* är därmed formellt bevarad. Skulle Schweiz lämna ett beslut med innehållet att det inte godtar den nya rättsakten eller åtgärden eller om det underlåter att lämna ett beslut före utgången av den aktuella fristen, slutar det aktuella avtalet automatiskt att gälla, såvida den gemensamma kommittén inte inom en försoningsfrist på 90 dagar, efter att noga ha granskat alla förutsättningar att upprätthålla avtalet, beslutat att annat skall gälla.¹⁹³ Att EU vid förhandlingarna i den gemensamma kommittén skulle acceptera ett undantag för Schweiz är knappast troligt.¹⁹⁴ Om ett av de två förbundna avtalen DAA eller SAA upphör att gälla gör ”mini-giljotinklausulen” att även det andra avtalet upphör att gälla.¹⁹⁵

Konsekvensen av ovanstående förfarande är att möjligheten till *selective exit* eliminerats för Schweiz eftersom det i realiteten inte kan motsätta sig en enskild rättsakt om det inte är beredd att betala priset av en *total exit* som består i att både DAA och SAA sägs upp – ett pris som uppenbarligen är mycket högt. Att Schweiz accepterat detta förfarande kan till viss del förklaras med att en snabb och fullständig anpassning till EU-rätten ansetts vara särskilt viktigt på dessa områden¹⁹⁶, men framför allt genom att Schweiz i utbyte fått ökad *voice*. Schweiz har nämligen inom ramen för DAA och SAA givits större möjligheter att påverka vidareutvecklingen av *acquin* än på något annat avtalsområde, se 5.4.2.

5.2.2.3.1 Undantag till skydd för banksekretessen

Det just beskrivna notifikationsförfarandet för övertagande av nya EU-rättsakter gäller inte oinskränkt utan begränsas av ett undantag som Schweiz förhandlat till sig för att skydda sin finanssektor som stödd på banksekretessen kan sägas utgöra ett viktigt nationellt intresse för Schweiz. Syftet med avtalets undantag är att även fortsatt genom banksekretessen kunna skydda landets bankkunder ifrån direkt beskattning.¹⁹⁷ För de fall då nya EU-rättsakter rör rättslig hjälp i samband med undanhållande av direkta skatter kan Schweiz vägra att överta

¹⁹² Bundesrat – Weiterentwicklung, 19 september 2012.

¹⁹³ Art. 7(4) SAA samt Art. 4(6) och (7) DAA.

¹⁹⁴ Good, P.-L., s. 189.

¹⁹⁵ Art. 17(2) SAA och Art. 16(2) DAA.

¹⁹⁶ Buchan, D., s. 6.

¹⁹⁷ Epiney, A. et al., s. 256.

den nya rättsakten utan att riskera att avtalet sägs upp, såvida undanhållandet inte är belagt med frihetsstraff i Schweiz. Avgörande för förståelsen av detta undantag är den för många andra stater främmande åtskillnad som Schweiz traditionellt gör mellan ”skattebedrägeri” och ”skatteundandragande”, där det senare inte utgör något brott och därmed inte kan resultera i fängelsestraff. Trots denna reglering ger SAA uttryckligen en möjlighet för den gemensamma kommittén att enas om att Schweiz ändå skall överta den aktuella rättsaktern.¹⁹⁸

Betydelsen av denna undantagsmöjlighet har inte blivit så stor som väntat eftersom Schweiz 2009 till följd av politiskt tryck från inte minst EU avgett en förklaring om att rättslig hjälp skall ges även i ärenden rörande undanhållande av direkta skatter när detta särskilt överenskommit i dubbelbeskattningsavtal, vilket faktiskt också avtalats i åtskilliga avtal de senare åren.¹⁹⁹ Trots detta är bestämmelsen fortfarande viktig för Schweiz eftersom den hindrar att Schweiz inom ramen för Schengensamarbetet i framtiden kan tvingas att genomföra ett automatiskt informationsutbyte gällande uppgifter som skyddas av banksekretessen²⁰⁰ – något som fått förhöjd aktualitet den senaste tiden sedan den tidigare motsträviga staten Luxemburg öppnat upp för EU-regler om automatiskt utbyte av denna sorts uppgifter.²⁰¹

Denna reglering visar tydligt hur Schweiz lyckats förhandla till sig en möjlighet till *selective exit* för ett särskilt nationellt intresse på samma sätt som även vissa EU-medlemsstater lyckats få undantag ifrån *acquin* för nationella intressen. Även om betydelsen av detta undantag tycks ha blivit mindre än väntat innebär undantaget att Schweiz har en bättre förhandlingsposition om automatiskt informationsutbyte i skatteärenden nu kommer upp på agendan och det är då tänkbart att det kan få något i utbyte mot att ge upp sitt motstånd däremot.

5.2.3 Schweiz övertagande av EU:s tolkning

När nya EU-medlemsstater övertar *acquin* omfattas inte bara de rättsakter som EU-institutionerna utfärdat utan även den tolkning av dessa som EU-domstolen gjort under åren. Huruvida detsamma gäller för Schweiz del på de bilaterala områdena är högst intressant för att bedöma i vilken utsträckning lika spelregler upprätthålls på dessa områden.

Såsom redan framgått har Schweiz det fulla ansvaret för att de bilaterala avtalens förpliktelser uppfylls inom dess territorium (förutom vad gäller LVA) och detta innebär att

¹⁹⁸ Art. 7(5.a) SAA.

¹⁹⁹ Bundesrat – Aussenpolitischer Bericht 2009, s. 6393.

²⁰⁰ Good, P.L., s. 171.

²⁰¹ Fox, B., 15 april 2013.

avtalens tolkning fastställs på nationell väg med Förbundsdomstolen som högsta juridiska instans. Till skillnad från domstolarna i EU-medlemsstaterna har schweiziska domstolar vid tolkningsproblem ingen möjlighet att enligt Art. 267 FEUF eller någon annan liknande bestämmelse begära förhandsavgörande ifrån EU-domstolen, vilket inte minst hade kunnat tjäna målet om en rättslig enhetlighet i de fall då Schweiz genom avtalet ifråga övertagit delar av *acquin* och EU-domstolen inte redan uttalat sig i den aktuella tolkningsfrågan.

Endast FZA och LVA innehåller regler om hur avtalen skall tolkas. De övriga bilaterala avtalen innehåller enbart förfaranderegler för hur parterna skall hålla varandra informerade om den tolkning som görs samt hur de skall kunna enas om en gemensam syn på hur tolkningen bör göras. Då det i avtalen görs en åtskillnad mellan den tolkning som EU-domstolen gjort före respektive efter undertecknandet av de respektive avtalen kommer den föregående och den efterföljande tolkningen även här att behandlas var för sig. Därefter kommer folkrättsliga regler att användas för att avgöra hur tolkningen skall göras när avtalen inte ger någon uttrycklig vägledning.

5.2.3.1 Avtalen om EU:s föregående tolkning

FZA anger att det skall tas hänsyn till den tolkning som EU-domstolen gjort före undertecknandet av avtalet ifråga om ”gemenskapsrättsliga begrepp” (numera unionsrättsliga) som kommer till användning inom avtalsområdet.²⁰² Denna formulering innebär en rättslig plikt att tolka sådana begrepp i harmoni med den före undertecknandet gjorda tolkningen av EU-domstolen.²⁰³

LVA anger att bestämmelserna i avtalet skall tolkas i överensstämmelse med de avgöranden och beslut som kommissionen och EU-domstolen lämnat före undertecknandet såvida bestämmelserna i avtalet ”i allt väsentligt är identiska” med motsvarande EU-rättsliga regler.²⁰⁴ Jämfört med formuleringen i FZA går LVA längre eftersom det anger att begreppen ”skall tolkas” i överensstämmelse med EU:s tolkning, vilket talar för att en fullständigt parallell tolkning skall göras.²⁰⁵ Att LVA går längre än FZA, liksom att hänvisning även sker till kommissionens tolkning, beror givetvis på att LVA uppvisar en högre integrationsgrad och hänger samman med de konkurrensrättsliga övervakningsbefogenheter som kommissionen har inom detta område, se 5.3.1.1.

²⁰² Art. 16(2) FZA.

²⁰³ Epiney, A. et al., s. 157.

²⁰⁴ Art. 1(2) LVA.

²⁰⁵ Epiney, A. et al., s. 174.

Så långt tycks tolkningen inte ställa till med några större svårigheter utan den stora knäckfrågan är istället när avtalen anses innehålla unionsrättsliga begrepp och bestämmelser som i allt väsentligt är identiska med de EU-rättsliga. I det följande skall det redogöras för den praxis som gjorts av EU-domstolen och av den schweiziska Förbundsdomstolen i denna fråga.

I ett mål²⁰⁶ hos EU-domstolen var frågan om en styrelseledamot i ett i Tyskland verksamt schweiziskt aktiebolag var befriad ifrån skyldigheten att ansluta sig till den tyska ålderspensionsförsäkringen pensionssystemet, vilket ledamöter i tyska aktiebolagsstyrelser enligt gällande tysk lagstiftning var. Klaganden åberopade i målet bland annat bestämmelsen om etableringsfrihet i FZA.²⁰⁷ Prövningen kom så att handla om huruvida denna etableringsfrihet gällde för juridiska personer och inte bara för fysiska personer. Därvid konstaterade EU-domstolen att dess föregående tolkning inte automatiskt kunde överföras till tolkningen av FZA och då avtalet inte uttryckligen tog sikte på juridiska personer utan snarare på fysiska personer ansågs etableringsfriheten inte behöva tolkas i enlighet med domstolens tidigare tolkning, varför juridiska personer inte kunna härleda någon etableringsrätt ur avtalet.²⁰⁸ Således hade klaganden ingen framgång på denna grund (och inte heller på de andra åberopade) utan var tvungen att ansluta sig till ålderspensionsförsäkringen.

Med hänvisning till ovanstående rättsfall har EU-domstolen i en annan dom²⁰⁹ slagit fast att den gemenskapsrättsliga principen om icke-diskriminering inte gäller till förmån för schweiziska medborgare annat än när det uttryckligen angivits i något av de bilaterala avtalen. Då FZA inte innehåller någon specifik regel om att de som tar emot tjänster ska ha rätt att behandlas enligt icke-diskrimineringsprincipen, ansågs en österrisk bestämmelse, som gjorde att schweiziska medborgare fick betala högre avgifter för jaktarrende än EU-medborgare, vara förenlig med FZA trots avtalets allmänna påbud om icke-diskriminering.²¹⁰

När det gäller Förbundsdomstolens praxis måste ständigt en åtskillnad göras mellan den EU-rätt som domstolen anser sig förpliktigad att använda och den EU-rätt som domstolen använder sig av inom ramen för den så kallade unilaterala integrationspolitiken, se 6.2. Många gånger är det svårt att dra en klar linje mellan dessa två tillämpningsmetoder, varför det också kan vara svårt att med klarhet uttala sig om när domstolen funnit stöd för sin tolkning just i bestämmelsen om tolkning i FZA.

²⁰⁶ C-351/08, *Christian Grimme mot Deutsche Angestellten-Krankenkasse*.

²⁰⁷ Art. 1.a FZA.

²⁰⁸ C-351/08, *Christian Grimme mot Deutsche Angestellten-Krankenkasse*, para.29 och 38.

²⁰⁹ C-70/09, *Alexander Hengartner och Rudolf Gasser mot Landesregierung Vorarlberg*.

²¹⁰ Art. 2 FZA.

Medan EU-domstolen tycks vara väldigt restriktiv när det gäller att identifiera begrepp i de bilaterala avtalen som EU-rättsliga är Förbundsdomstolen i allmänhet av en annan uppfattning. Utifrån de många fall som Förbundsdomstolen avgjort om tillämpningen av FZA kan det kort sägas att domstolen ifråga om centrala begrepp och koncept i FZA utgår ifrån att dessa övertagits ifrån EU-rätten.²¹¹

När det gäller tolkningen av LVA finns det ett intressant rättsfall²¹² där Schweiz med hänvisning till LVA krävde ogiltigförklaring av ett kommissionsbeslut vilket tillät tyska miljöskyddsregler som potentiellt begränsade möjligheterna att landa på Zürich flygplats nattetid. I detta mål anförde Schweiz att de tyska reglerna stred mot såväl friheten att tillhandahålla tjänster och som mot proportionalitetsprincipen. Med tanke på den i jämförelse med FZA starkare formuleringen i LVA om att bestämmelserna ”skall tolkas” i överensstämmelse med EU:s föregående tolkning vore det tänkbart att EU-domstolen i större utsträckning skulle stödja sig på sin tidigare tolkning. Emellertid slog EU-domstolen fast²¹³, precis som i ovan anförda mål om avtalet om fri rörlighet, att dessa gemenskapsrättsliga principer i avsaknad av uttrycklig hänvisning i avtalet inte är tillämpliga på avtalet om flygtrafik, trots att detta avtal uppvisar en mer genomgripande integrering än de andra avtalen i Bilaterale I och trots att det anges att EU-domstolens tolkning skall tillämpas. Den skarpare formuleringen tycks alltså inte direkt tillmätas någon större betydelse av EU-domstolen utan även på detta avtalsområde tycks uppfattningen vara att den EU-rättsliga tolkningen endast blir aktuell för de bilaterala avtalen när detta angivits uttryckligen i avtalen.

5.2.3.2 Avtalen om EU:s efterföljande tolkning

När det gäller EU-domstolens (eller i förekommande fall kommissionens) efterföljande tolkning, det vill säga den som gjorts efter undertecknandet, finns det inget avtal som anger att den måste följas av Schweiz. LSVA, som i denna undersökning används som exempel för de standardlösningar som använts, tigger helt om hur efterföljande tolkning skall behandlas. Däremot innehåller vissa andra avtal olika förfaranden för hur denna tolkning skall behandlas.

FZA föreskriver att Schweiz skall informeras om EU-domstolens tolkning av relevanta begrepp efter undertecknandet. Den gemensamma kommittén kan på begäran av en part bestämma hur den nya EU-rättsliga tolkningen skall påverka avtalets tolkning.²¹⁴ Då den gemensamma kommittén alltid beslutar enhälligt kan detta förfarande inte mot Schweiz vilja

²¹¹ Epiney, A. et al., s. 165.

²¹² C-547/10 P, *Confédération suisse mot Europeiska kommissionen*.

²¹³ C-547/10 P, *Confédération suisse mot Europeiska kommissionen*, p. 80, 81 och 83.

²¹⁴ Art. 16(2) FZA.

leda till någon formell bundenhet till den nya tolkningen. LVA fungerar på samma sätt, men den enda skillnaden att inte endast EU-domstolens tolkning utan även kommissionens skall kommuniceras.²¹⁵

DAA och SAA innehåller mekanismer som gör att avtalsparterna måste ta ställning till vilken betydelse ny tolkning skall tillmätas i det bilaterala förhållandet. Den gemensamma kommittén skall fortlöpande övervaka den rättsliga utvecklingen hos båda parter domstolar, det vill säga hos EU-domstolen och hos de ansvariga domstolarna i Schweiz.²¹⁶ Att bestämmelsen tar sikte på en ömsesidig övervakning av rättsutvecklingen hos båda avtalsparter är märkligt och kan inte innebära att EU-domstolen på något sätt måste följa eller beakta schweizisk praxis annat än informellt²¹⁷, men kan ändå sägas strida mot EU:s konstitutionella grunder, vartill det kan räknas att EU-domstolen inte på något sätt skall bindas av praxis från domstolar i tredjeländer.²¹⁸ Målet med övervakningen av rättsutvecklingen är att uppnå en så enhetlig tillämpning och tolkning av Schengen- respektive Dublinregelverket som möjligt.²¹⁹

För att den gemensamma kommittén skall kunna övervaka den enhetliga rättstillämpningen skall Schweiz varje år lägga fram en rapport i den gemensamma kommittén om hur dess myndigheter och domstolar tillämpat och tolkat reglerna.²²⁰ I den mån den gemensamma kommittén fastställer att det finns betydande skillnader i tillämpningen eller tolkningen hos de båda avtalsparterna skall den inleda ett särskilt förfarande för att försöka uppnå enhetlighet.²²¹ Detta kan undvikas om parterna inom två månader finner en lösning eller enas om att en enhetlig tillämpning inte är nödvändig.²²² I annat fall tar konfliktlösningsförfarandet vid efter utgången av dessa två månader. Inom ramen för SAA skall frågan då tas upp vid nästa sammanträde för den gemensamma kommittén på ministernivå som har 90 plus 30 dagar på sig att lösa tvisten.²²³ Dessa tidsfrister innebär vid normal sammanträdesfrekvens att maximalt tre sammanträden finns till hands för att lösa tvisten.²²⁴ När det gäller motsvarande konflikter inom ramen för DAA är det inte föreskrivet att den gemensamma kommittén skall behandla frågan på ministernivå och tidsfristen är

²¹⁵ Art. 1(2) LVA.

²¹⁶ Art. 5(1) DAA och Art. 8(1) SAA.

²¹⁷ Epiney, A. et al., s. 176 och Good, P.-L., s. 248.

²¹⁸ Epiney, A. et al., s. 176.

²¹⁹ Epiney, A. et al., s. 175f.

²²⁰ Art. 6(1) DAA och Art. 9(1) SAA.

²²¹ Art. 6(2) DAA och Art. 9(2) SAA.

²²² Good, P.-L., s. 246.

²²³ Art. 10 SAA.

²²⁴ Good, P.-L., s. 246.

istället 90 plus 90 dagar.²²⁵ Om tvisten inte löses slutar det aktuella avtalet automatiskt att gälla sex månader senare.²²⁶ Detta innebär på grund av ”mini-giljotinklausulen” också att det andra avtalet av DAA och SAA upphör att gälla.²²⁷ Risken för avtalsuppsägning sätter rimligen de schweiziska representanterna i den gemensamma kommittén under högre press att acceptera EU:s tolkning än ifråga om andra avtal.²²⁸

5.2.3.3 Folkrättsliga regler om tolkning

Ovan har det visats att endast ett par av de bilaterala avtalen tar ställning till hur avtalen skall tolkas och då endast under vissa speciella förutsättningar. Inte heller förfarandena om efterföljande tolkning säger någonting om hur tolkningen skall göras, utan endast hur parterna gemensamt skall kunna enas om en särskild tolkning. För alla de situationer när avtalen inte räcker till för att bestämma hur föregående tolkning skall behandlas och för alla de fall när de gemensamma kommittéerna inte på något sätt bemött efterföljande tolkning måste tolkningsfrågan avgöras med hjälp av folkrättsliga regler.

Det finns ingen generell konvention om folkrättsliga förhållanden som både EU och Schweiz undertecknat, varför sedvanerätt kommer till användning för att fylla ut de bilaterala avtalen. Trots att Wienkonventionen om traktaträtten alltså inte är tillämplig i relationerna mellan EU och Schweiz är det allmänt känt att konventionens Art. 31 om utfyllande tolkning utgör kodifierad sedvanerätt.²²⁹ Enligt denna skall folkrättsliga avtal tolkas ”ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte”.²³⁰ Om det kan fastställas att partsavsikten varit att ett uttryck skall ha en särskild innebörd skall detta gälla.²³¹ Till ett avtals sammanhang räknas bland annat övriga överenskommelser som slutits samtidigt som det aktuella avtalet.²³² Därför skall det för alla i denna uppsats relevanta avtal utan FHA beaktas att de slutits inom ramen för större avtalspaket som syftat till att associera Schweiz till EU på vissa avgränsade områden.

Mot bakgrund av detta sammanhang skulle det vara tänkbart att EU och Schweiz avsett att bestämmelserna och begreppen i avtalet skall tolkas i överensstämmelse med den EU-rättsliga tolkningen. Avgörande för i vilken utsträckning sådan överensstämmelse åsyftats är

²²⁵ Art. 7 DAA.

²²⁶ Art. 7(3) DAA och Art. 10(3) SAA.

²²⁷ Art. 16(2) DAA och Art. 17(2) SAA.

²²⁸ Good, P.-L., s. 257.

²²⁹ Cassese, A., s. 179.

²³⁰ Art. 31(1) Wienkonventionen om traktaträtten.

²³¹ Art. 31(4) Wienkonventionen om traktaträtten.

²³² Art. 31(2) Wienkonventionen om traktaträtten.

förstås hur målen med de enskilda avtalen utformats. Det är därför inte möjligt att uttala sig generellt om samtliga avtal utan en enskild bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Förbundsdomstolen har i sin praxis intagit en allmänt integrationsvänlig ställning. När det gäller FHA har domstolen emellertid med hänvisning till att avtalet blott utgör ett handelsavtal för skapande av ett frihandelsområde och inte en gemensam marknad förklarat att EU-domstolens tolkning endast undantagsvis kan beaktas.²³³ I övrigt tillmäts EU-domstolens tolkning mycket större betydelse för de fall då avtalen stödjer sig på EU-rättsakter och i ett särskilt fall har Förbundsdomstolen förklarat sin grundläggande syn gällande tolkningen.

I det aktuella fallet²³⁴ var frågan om rätten till anhöriginvandring i Art. 7(d) FZA skulle tolkas i överensstämmelse med EU-domstolens efterföljande tolkning som inom EU avskaffade det tidigare kravet på att den anhörige som skulle göra bruk av denna rättighet var tvungen att ha uppehållsrätt i någon avtalsstat. Med stöd i preambeln till FZA som anger att avtalsparterna vill förverkliga den fria rörligheten för personer på grundval av EU-bestämmelserna och Art. 16(1) som anger att parterna för att uppnå detta mål skall skapa motsvarande rättigheter och förpliktelser som i de listade rättsakterna, konstaterade Förbundsdomstolen att avtalsparterna åsyftat skapande av parallella rättsregler. För att inte motverka detta mål menade domstolen därför att även tolkning som EU-domstolen gjort efter undertecknandet skall beaktas i lämplig utsträckning, men att den ändå kan avvika därifrån om det finns särskilda skäl därför – även om detta med tanke på målsättningen inte skulle göras med lätthet. Således följdes EU-domstolens nya tolkning och en palestinsk man utan uppehållsrätt varken i Schweiz eller inom EU tilldelades uppehållstillstånd för att kunna bo med sin spanska fru i Schweiz.²³⁵

Utifrån den metod som Förbundsdomstolen använt kan slutsatsen dras att i de fall ett avtals mål är att till viss del säkerställa ett införlivande av Schweiz i den EU-rättsliga materian anses en i de båda rättsordningarna parallell tolkning av begrepp i avtalet vara avsedd.²³⁶ Frågan är då i vilka avtal ett sådant införlivande åsyftats.

Även LVA stödjer sig på EU-rätten genom de rättsakter som finns listade i avtalet och genom att avtalet tar hänsyn till EU-domstolens tolkning.²³⁷ Sammantaget talar detta för att

²³³ BGE 105 II 49, *Bosshard Partners Intertrading AG gegen Sunlight AG*, punkt 3.a.

²³⁴ BGE 136 II 5, *X. und Y. gegen Sicherheitsdirektion und Regierungsrat des Kantons Zürich*, punkt 3.4.

²³⁵ BGE 136 II 5, *X. und Y. gegen Sicherheitsdirektion und Regierungsrat des Kantons Zürich*, punkt 5.1.

²³⁶ Epiney, A. et al., s. 179.

²³⁷ Art. 1(2) LVA.

parallella rättsregler åsyftats²³⁸ och därmed borde efterföljande tolkning behandlas på samma sätt som inom ramen för LVA.

Ifråga om DAA och SAA menar Epiney et al. till följd av målsättningarna om en så enhetlig tillämpning och tolkning som möjligt²³⁹, notifikationsförfarandet för övertagande av den vidareutvecklade *acquin* (se 5.2.2.3) samt ovan nämnda förfarande för att i den gemensamma kommittén besluta om hur ny tolkning skall beaktas att det generellt finns en plikt för Schweiz att beakta EU-domstolens tolkning på dessa två avtalsområden.²⁴⁰ Good uttrycker (med sikte på SAA) det istället på så sätt att Schweiz, för att målen med avtalen skall kunna uppnås, har att beakta EU-domstolens praxis så att en med EU-domstolen konform tolkning kommer till stånd, men att denna plikt är mindre långtgående än motsvarande plikt i LVA respektive i FZA.²⁴¹ Någon schweizisk rättspraxis som tar ställning till betydelsen av EU-domstolens tolkning på dessa avtalsområden finns det ännu inte²⁴², varför slutsatsen är att EU-domstolens tolkning rimligen skall beaktas på dessa områden, även om det är i oklart i vilken utsträckning.

I övriga avtal finns inga liknande målformuleringar som så att säga anger EU-rätten som ”referens”. Att EU-domstolens tolkning på folkrättslig grund ändå kan vara relevant på andra avtalsområden till följd av systematiken i avtalets bestämmelser är inte att utesluta, men kan av utrymmesskäl inte närmare undersökas här.

Slutligen bör det nämnas att gränsdragningen mellan de situationer då Förbundsdomstolen anser sig vara tvungen att följa EU-domstolens tolkning och då den gör det frivilligt inom ramen för den unilaterala integrationspolitiken, se avsnitt 6, är otydlig, Kanske bör betydelsen därav inte överskattas med tanke på att båda varianterna i slutändan innebär ett övertagande av *acquin*, alldeles oavsett hur det motiveras.

5.3 Mekanismer för säkerställande av en avtalsenlig tillämpning av *acquin*

I 5.2 har det undersökts vilken del av *acquin* som Schweiz övertagit. Även om det så att säga rör sig om dels samma rättsakter, dels likalydande bestämmelser som inom EU-samarbetet, utgör detta inte en tillräcklig garanti för att de får samma effekt i den schweiziska rättsordningen som inom EU. I denna del kommer därför först mekanismerna för

²³⁸ Epiney, A. et al., s. 174.

²³⁹ Art. 5(1) DAA och Art. 8(1) SAA.

²⁴⁰ Epiney, A. et al., s. 176f.

²⁴¹ Good, P.-L., s. 247f.

²⁴² Epiney, A. et al., s. 177.

övervaknings- och tillämpning och därefter konfliktlösningsmekanismerna att undersökas, vilka kan bidra till att säkerställa en avtalsenlig tillämpning.

5.3.1 Övervakning och tillämpning

Inom EU-samarbetet verkar kommissionen såsom ”fördragets väktare” och kontrollerar att medlemsstaterna tillämpar EU-rätten på rätt sätt. Om en medlemsstat inte följer EU-rätten kan kommissionen (eller en annan medlemsstat) inleda ett förfarande inför EU-domstolen.²⁴³

Liksom tidigare nämnts har de bilaterala avtalen (utom LVA som behandlas i 5.3.1.1) den gemensamma egenskapen att de inte utrustat någon överstatlig institution med övervakande befogenheter. Detta är förvisso den typiska lösningen för EU:s avtal med tredjeländer, men inte tvunget för så pass långtgående samarbeten som det mellan Schweiz och EU, vilket till sin omfattning endast kan jämföras med EES-samarbetet där ju EFTA-staterna inrättat gemensamma övervakande institutioner. Således bör inte de schweiziska suveränitetstankarnas betydelse för denna konstruktion underskattas. Istället för att inrätta institutioner med uppgift att säkerställa avtalens funktion har det ålagts vardera avtalsparten att vidta de åtgärder som krävs för att avtalets mål skall nås samt att avhålla sig ifrån åtgärder som kan äventyra detta mål.²⁴⁴ I avtalet om offentlig upphandling har det särskilt angivits att vardera parten skall låta oberoende myndigheter övervaka avtalets genomförande²⁴⁵, vilket påminner om det förslag på lösning av de institutionella frågorna som Schweiz föreslagit. Dock finns det inga uppgifter om huruvida övervakningen till följd av denna formulering förlöper annorlunda på området för detta avtal än för de andra.

Den schweiziska rättsordningen är monistisk²⁴⁶, vilket innebär att folkrättsliga avtal genast blir del av den inhemska rättsordningen utan att det krävs implementerande lagstiftning. Folkrättsliga bestämmelser, såsom de i de bilaterala avtalen, kan således enligt folkrättsliga principer tillämpas direkt av de schweiziska myndigheterna och domstolarna såvida de är *self-executing*. För att det senare kravet skall vara uppfyllt måste den relevanta bestämmelsen vara ”tillräckligt konkret och bestämd för att rättigheter och förpliktelser direkt skall kunna härledas därifrån”.²⁴⁷ Schweizisk praxis uppvisar ingen enhetlighet ifråga om den eventuella direkta tillämpligheten av de bilaterala avtalen med EU. Schweiz högsta instans, Förbundsdomstolen, har valt att ge FZA men inte FHA direkt tillämpning.²⁴⁸ De förordningar

²⁴³ Art. 258 och 259 EUF.

²⁴⁴ Art. 49(1) och (2) LSVA.

²⁴⁵ Art. 8(1) avtalet om offentlig upphandling.

²⁴⁶ Bericht des Bundesrates – Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, s. 40.

²⁴⁷ Bericht des Bundesrates – Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, s. 24.

²⁴⁸ Cottier, T. och Liechti, R. (2012), s. 851f.

som tillhör Schengenregelverket har i allmänhet tillämpats direkt utan att detta behövt prövas i domstol.²⁴⁹ Hur Förbundsdomstolen skulle ställa sig ifråga om övriga avtals direkta tillämplighet, som det saknas rättspraxis kring, är oklart.

Att inte alla avtalsbestämmelser är direkt tillämpliga kan i vissa fall kompenseras av den av Förbundsdomstolen och schweiziska myndigheter i allmänhet bedrivna unilaterala integrationspolitiken som gör att frivillig anpassning till EU-rätten kan ske med samma effekt som direkt tillämpning. Som exempel kan ett fall²⁵⁰ nämnas där klaganden åberopat en bestämmelse i FHA, men där Förbundsdomstolen avstod ifrån att ens pröva om denna bestämmelse hade direkt tillämpning och istället dömde till klagandens fördel genom att tolka schweizisk lag i överensstämmelse med EU-rätten (se 6.2).

5.3.1.1 Övervakning genom EU på området för LVA

LVA utgör undantaget som bekräftar regeln att Schweiz inte underkastat sig några övervakande institutioner för de bilaterala avtalen. Förvisso slås det i detta avtal precis som i de andra allmänt fast att varje avtalspart skall vidta de åtgärder som krävs för att avtalets mål skall uppnås och skall avhålla sig ifrån sådana åtgärder som kan hota desamma²⁵¹, men för att de konkurrensrättsliga reglerna i avtalet verkligen skall efterlevas har Schweiz visat sig vara beredd till kompromisser. Ifråga om dessa konkurrensrättsliga bestämmelser sköter EU:s organ övervakningen för sådana flygsträckor som går mellan Schweiz och EU-medlemsstaters territorium.²⁵² Vidare har EU-domstolen exklusiv kompetens vad gäller prövningen av giltigheten av de beslut som EU-organen fattat på de nyss nämnda områdena²⁵³, vilket innebär att Schweiz rentav accepterat att underkasta sig ”främmande domare”. Här har Schweiz alltså gjort tämligen tydliga avståenden ifrån sin suveränitet, vilket väl enbart kan tänkas ha motiverats av den stora vikt som Schweiz fäst vid att få tillgång till den europeiska flygmarknaden. Härvid bör beaktas att Schweiz med Genève och Zürich har två stora internationella flygplatser, vars upptagningsområde sträcker sig långt in i grannländerna och som för sin fortsatta framgång är beroende av att flygbolagen som är verksamma där inte lider av en konkurrensnackdel jämfört med bolagen på de närliggande flygplatserna inom EU.

En intressant fråga är vilken möjlighet Schweiz i utbyte mot dessa suveränitetsavståenden fått att uppträda som part vid EU-domstolen. Avtalet tiger helt på denna punkt. Frågan hade

²⁴⁹ Good, P.-L., s. 196.

²⁵⁰ BGer 213/2006.

²⁵¹ Art. 17 LVA.

²⁵² Art. 11 LVA.

²⁵³ Art. 20 LVA.

kunnat besvaras i det i 5.2.3.1 redan nämnda målet²⁵⁴ om Zürich flygplats. Emellertid valde både tribunalen och EU-domstolen att inte behandla Schweiz talerätt utan att istället efter en prövning i sak ogilla dess talan. Generaladvokaten tog däremot upp frågan i sitt förslag till dom. Enligt dennes mening innehar Schweiz till följd av LVA inte samma privilegierade ställning som EU-medlemsstaterna, vilka alltid tillåts föra talan mot kommissionens beslut enligt Art. 263(2) FEUF. Istället skulle Schweiz enbart kunna föra talan om det i enlighet med Art. 263(4) FEUF vore direkt och personligen berört.²⁵⁵ Trots att EU-domstolen lät bli att pröva om Schweiz överhuvudtaget har talerätt innebär domen *de facto* att Schweiz har någon form av talerätt, men att det ännu är oklart om den är privilegierad eller ej.

5.3.2 Konfliktlösning

Vid konflikter om tillämpning och tolkning av avtalen kan EU och Schweiz inte använda sig av EU-domstolen så som EU-medlemsstaterna och EU-institutionerna kan göra om det uppkommer oenighet dem emellan. Till följd av detta krävs det andra mekanismer för att konflikterna skall kunna lösas och avtalen i slutändan fungera väl.

5.3.2.1 Formellt konsultationsförfarande i den gemensamma kommittén

De bilaterala avtalen erbjuder ingen oberoende konfliktlösningsmekanism. Om konflikt uppkommer kring tillämpningen eller tolkningen av något av avtalen kan en part inleda ett konfliktlösningsförfarande inom den gemensamma kommittén.²⁵⁶ Inom ramen för LVA kan konfliktlösningsförfarandet inte användas för frågor där EU-domstolen har exklusiv behörighet, det vill säga för konkurrensrättsliga frågor (se 5.3.1.1).²⁵⁷

Den gemensamma kommittén har under konfliktlösningsförfarandet rätt att få all nödvändig saklig information och skall sedan undersöka alla möjligheter som finns för att säkerställa att avtalet fungerar.²⁵⁸ Hittills har det formella konfliktlösningsförfarandet inte kommit till användning inom något avtalsområde. Under den första tiden efter ikraftträdandet av Bilaterale I sades det att vid de tillfällen då det funnits olika uppfattningar i olika frågor diskuterades dessa vänskapligt i kommittéerna och i de fall då enighet inte kunde nås sköts diskussionerna upp till nästa sammanträde med löfte om att varje part skulle undersöka frågan

²⁵⁴ C-547/10 P, *Confédération suisse mot Europeiska kommissionen*.

²⁵⁵ C-547/10 P, *Confédération suisse mot Europeiska kommissionen*, Förslag till avgörande av generaladvokat Niilo Jääskinen, punkt 64 och 65.

²⁵⁶ T.ex. Art. 54 LSVA.

²⁵⁷ Art. 29 LVA.

²⁵⁸ T.ex. Art. 54 LSVA.

till dess.²⁵⁹ Inte heller på senare år har förfarandet kommit till användning, trots att det är uppenbart att det finns svårlösta konflikter som behöver lösas, se 5.3.2.4. En anledning till att förfarandet aldrig använts kan vara att dess konstruktion inte utlovar några större framgångschanser, eftersom det endast föreskriver ytterligare prövning av samma kommittémedlemmar som tidigare behandlat frågan utan att kunna enas.²⁶⁰ Möjligen kan inledandet av konfliktlösningsförfarandet visa på situationens allvar och därigenom leda till att kompromissbenägenheten ökar något och därmed sannolikheten för att hitta en lösning.

I DAA och SAA har dock intresset av att enhetlig tillämpning snabbt uppnås prioriterats och därför följer automatisk uppsägning om ingen lösning hittas. När förfarandet väl inletts har den gemensamma kommittén ifråga om DAA 90 plus 90 dagar och ifråga om SAA 90 plus 30 dagar till förfogande för att finna en lösning²⁶¹, se närmare beskrivning om konfliktlösning inom ramen för notifikationsförfarandet för övertagande ovan i 5.2.2.3. Om avtalsparterna inte funnit en lösning inom denna tidsfrist sägs avtalet upp automatiskt. Till följd av den lilla ”giljotinklausulen” sägs då även det andra av de två sammankopplade avtalen upp. Vikten av att en lösning kommer till stånd är särskilt tydlig i SAA som anger att konflikttemat genast skall diskuteras på ministernivå.²⁶²

5.3.2.2 Skyddsåtgärder

Några av de bilaterala avtalen ger möjlighet för en avtalspart att tillgripa skyddsåtgärder. Det är viktigt att här skilja mellan sådana skyddsåtgärder som får tillgripas när vissa externt givna förutsättningar är uppfyllda och sådana som får tillgripas om den andra avtalsparten anses handla i strid med avtalet. De förra är ointressanta ur konfliktlösningshänsyn och förekommer i FHA, avtalet om jordbruksprodukter, FZA och LSVA.²⁶³

LVA är det enda avtal som tillåter skyddsåtgärder i samband med konflikt. Inom ramen för detta avtal får en avtalspart för att bibehålla balansen i avtalet nämligen tillgripa skyddsåtgärder om den andra avtalsparten inte uppfyllt sina förpliktelser och alla andra åtgärder uttömts.²⁶⁴

Hittills har de i LVA föreskrivna skyddsåtgärderna aldrig kommit till användning trots att parterna i många år tvistat om de tyska miljöskyddsreglerna som påverkar Zürich flygplats, se 5.2.3.1. Förvisso kan väl detta kanske förklaras av att det i det aktuella fallet *de facto* var

²⁵⁹ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 55.

²⁶⁰ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 55.

²⁶¹ Art. 7(2) och (3) DAA samt Art. 10(2) och (3) SAA.

²⁶² Art. 10(1) SAA.

²⁶³ Art. 10 avtalet om jordbruksprodukter, Art. 23(2), 26 och 27 FHA, Art. 10 FZA samt Art. 46 och 47 LSVA.

²⁶⁴ Art. 31 LVA.

möjligt att låta EU-domstolen avgöra konflikten genom att låta den pröva giltigheten av ett beslut som kommissionen fattat inom ramen för sina övervakningsbefogenheter. Att Schweiz valde denna väg istället för att tillgripa skyddsåtgärder säger en del om hur Schweiz bedömer dessa två alternativs effektivitet i händelse av en konflikt, vilket är särskilt intressant med tanke på att Schweiz i de pågående diskussionerna om de ”institutionella frågorna” föreslagit möjligheten att tillgripa skyddsåtgärder som ett alternativ till domstolsprövning. Slutligen bör det noteras att skyddsåtgärderna i sig inte har någon konfliktlösande effekt, eftersom de inte avgör tvistefrågan, men väl kan tänkas fungera som ett påtryckningsmedel i en uppkommen tvist.

5.3.2.3 Uppsägning

Rätten till uppsägning utgör en annan konfliktlösningsmekanism som leder till *total exit* i och med att hela avtalet slutar gälla efter en bestämd tidsperiod, ofta efter sex månader.²⁶⁵ Denna möjlighet utgör en viktig säkerhetsventil men borde endast kunna komma ifråga i extrema undantagsfall sedan det fastställts att parterna inte på något sätt kan finna enighet i en särskild fråga och inte heller kan föra avtalet vidare utan att lösa konflikten.

Om ett avtal från Bilaterale I sägs upp leder detta genom ”giljotinklausulen” till att även de övriga avtalen i detta avtalspaket slutar att gälla samtidigt. Med tanke på den fria rörlighetens grundläggande betydelse för Schengensamarbetet borde en uppsägning av det förra avtalet också leda till att SAA sägs upp.²⁶⁶ På så sätt kan även SAA sägas vara beroende av att Bilaterale I fortsatt är i kraft, liksom även DAA som ju är kopplat till SAA genom den lilla ”giljotinklausulen”. Genom dessa sammankopplingar framstår uppsägningen som en än mer drastisk konfliktlösningsmekanism än vad den ser ut att vara vid första påseendet.

5.3.2.4 Aktuella konflikter

För att visa att fungerande konfliktlösningsmekanismer vore välkommet för att få det bilaterala samarbetet att fungera väl skall nedan de två av de just nu mest omdiskuterade konflikterna mellan EU och Schweiz presenteras.

EU påtalade 2007 att de schweiziska kantonernas bolagsbeskattning är att likställa med statliga subventioner, vilka är förbjudna enligt FHA.²⁶⁷ Bakgrunden är att kantonerna tillämpar en differentierad beskattning beroende på om bolagen bedriver sin verksamhet i Schweiz eller utomlands och på varifrån inkomsterna kommer. EU:s största huvudbry är så

²⁶⁵ T.ex Art. 58(4) LSVA.

²⁶⁶ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 54.

²⁶⁷ Art. 23(1)iii FHA.

kallade ”blandade bolag” som bedriver minst 80 % av verksamheten utomlands och som därför endast betalar ungefär hälften så mycket i skatt på inkomster från utlandet som på inkomster ifrån Schweiz.²⁶⁸ Gällande detta konflikttema har EU inte inlett det formella konfliktlösningsförfarandet.

Ett annat konfliktområde rör de kvoter för uppehållstillstånd som Schweiz återinfört för medborgare ifrån EU. Konflikten inleddes i maj 2012 med att antalet uppehållstillstånd begränsades för tidsperioder på över ett år för EU-medborgare ifrån de så kallade EU-8-staterna, det vill säga de stater som blev medlemmar 2004 bortsett från Cypern och Malta.²⁶⁹ FZA innehåller övergångsregler som gör det möjligt att återinföra kvoterna till och med april 2014 om antalet beviljade uppehållstillstånd överstiger de senaste tre årens genomsnitt med mer än tio procent.²⁷⁰ EU har kritiserat återinförandet av kvoter på olika grunder, framför allt på grund av att den uppdelning som görs av EU-staterna skulle utgöra otillåten diskriminering.²⁷¹ Den schweiziska regeringen beslutade i april 2013 att under det kommande året istället begränsa uppehållstillstånd för tidsperioder under ett år – och detta för hela EU-25 (för Bulgarien och Rumänien gäller ännu övergångsbestämmelser i FZA).²⁷² Trots att begränsningar nu skall gälla för hela EU-25 kritiserar de av EU för att det fortfarande görs en åtskillnad mellan EU-staterna vad gäller beräkningen av antalet tillgängliga uppehållstillstånd och av fördelningen av uppehållstillstånd mellan medlemsstaternas medborgare.²⁷³ Inte heller kring detta konfliktområde har det formella konfliktlösningsförfarandet inletts.

Att EU valt att inte inleda det formella konfliktlösningsförfarandet i dessa två fall beror nog inte enbart på förfarandets ineffektivitet, utan lika mycket på insikten om de inrikespolitiska förhållandena i Schweiz. När det gäller bolagsbeskattningen är det kantonala beskattningsregler som EU vill se ändring av, men på grund av den schweiziska federala statsbildningen är detta ingenting som den federala nivån i Schweiz med lätthet kan besluta om. Med hänsyn till detta och till att varje ändring av bolagsbeskattningsrätten sannolikt skulle bli föremål för ett fakultativt referendum framstår möjligheten att finna en lösning som mycket liten.²⁷⁴

²⁶⁸ Hinny, P., s. 859f. Beroende på kanton är den effektiva skattesatsen för utlandsinkomster 8,5-12 %, medan intäkter från Schweiz beskattas med 12-24 %.

²⁶⁹ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement - *Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU: Anrufung der Ventilklausel gegenüber den Staaten der EU-8*, 18 april 2012.

²⁷⁰ Art. 10(4) FZA.

²⁷¹ A 182/12, 18 april 2012.

²⁷² Bundesrat - *Federal Council invokes safeguard clause for EU-8 and EU-17 states*, 24 april 2013.

²⁷³ A 225/13, 24 april 2013.

²⁷⁴ Hinny, P., s. 360.

När det gäller åtgärden att återinförda kvoterna för uppehållstillstånd kan detta ses som ett sätt att blidka de schweiziska väljarna för att de senare skall rösta EU-vänligt i kommande folkomröstningar. Då FZA är ett mixat avtal förutsätter detta avtals utvidgning till den kommande EU-medlemmen Kroatien att Schweiz och Kroatien måste ingå ett eget avtal om fri rörlighet. Detta avtal kommer med all sannolikhet att prövas i en kommande folkomröstning och då ligger det i EU:s intresse att den utvidgningen till Kroatien accepteras så att FZA och alla genom ”giljotinklausulen” förbundna avtal i Bilaterale I inte behöver sägas upp.

5.4 Voice vid skapandet av ny EU-rätt

I det föregående har det visats att Schweiz genom olika förfaranden övertar delar av den vidareutvecklade *acquin* på de bilaterala avtalsområdena och det kan konstateras att samtliga förfaranden för övertagande förutsätter att Schweiz genom positiv handling samtycker till övertagandet. Dessutom har det kort antytts att det kan finnas ett visst samband mellan benägenheten att vilja överta nya rättsakter och de möjligheter Schweiz har att genom *voice* påverka utvecklingen av *acquin*. Då just möjligheten att påverka sin egen lagstiftning är en faktor som i allmänhet påverkar lagstiftningens legitimitet, och denna faktor med tanke på Schweiz demokratiska traditioner kan tänkas tillmäts särskilt stor betydelse i detta sammanhang, skall Schweiz möjligheter att genom *voice* delta vid skapandet av ny EU-rätt på de bilaterala nu undersökas noggrant.

5.4.1 Generella förfaranden för *voice* vid skapandet av ny EU-rätt

I enlighet med devisen att EU med tredjeländer kan dela ”everything but institutions” har Schweiz inte givits någon möjlighet till *voice* i EU:s själva beslutsfattande beträffande nya rättsakter på de bilaterala avtalsområdena men däremot en möjlighet att i viss mån delta i förberedelsearbetet för nya EU-rättsakter. Då DAA och SAA innehåller mer långtgående möjligheter till *voice* behandlas dessa separat i 5.4.2.

Schweiziska sakkunniga kan på olika grunder delta i EU:s förberedelsearbete. I LSVA och LVA finns det en ömsesidig bestämmelse som säger att den avtalspart som förbereder ny lagstiftning för det aktuella avtalsområdet har att på informell väg rådgöra med den andra partens experter.²⁷⁵

²⁷⁵ Art. 52(2) LSVA och Art. 23(2) LVA.

I övrigt har rådet i samband med slutandet av Bilaterale I ensidigt avgett en förklaring²⁷⁶ som ger visst deltagande i kommissionens förberedande arbete. Först och främst ges Schweiz uttryckligen rätten att delta som observatör med talerätt men utan rösträtt i ett antal uppräknade kommittéer och expertgruppers möten, såvida dessa behandlar frågor som berör Schweiz.²⁷⁷ Därutöver har Schweiz med hänvisning till Art. 100 i EES-avtalet samma rätt som EES-staterna att delta med experter i de av kommissionens kommittéer som befattar sig med de bilaterala områden där Schweiz ”antingen har införlivat gemenskapens regelverk eller tillämpar motsvarande bestämmelser”. Att stödja sig på denna grund är mindre säkert eftersom det är svårt att avgöra om det senare kravet är uppfyllt. I dessa kommittéer skall kommissionen behandla de schweiziska experterna på samma sätt som motsvarande experter från EU-medlemsstaterna och deras åsikter skall föras vidare till rådet.

Liksom tidigare påtalats vad gäller förpliktelsen att informera den andra avtalsparten om planerad vidareutveckling, finns det även här risk att EU inte i tid upptäcker att nya lagstiftningsförslag berör de bilaterala områdena och därför underlåter att bjuda in schweiziska experter, vilket kan underminera även betydelsen av denna påverkansmöjlighet. Slutligen bör det nämnas att schweiziska representanter emellanåt bjuds in informellt i EU:s förberedande arbete, vilket i och för sig inte kan leda till någon bindande överenskommelse.²⁷⁸

Schweiz har såsom icke-medlem givetvis ingen möjlighet att delta i EU-parlamentets beslutsprocesser. I takt med att parlamentet fått mer makt, inte minst genom Lissabonfördraget, uppfattas detta ifrån schweiziskt håll som en allt mer betänklig brist.²⁷⁹ Möjligen kan Schweiz informellt utöva inflytande genom de möten som äger rum mellan EU-parlamentet och det schweiziska parlamentet sedan 1981²⁸⁰, men dessa möten skall nog snarare ses som en chans att få insyn i parlamentets pågående arbete.

Sammantaget kan Schweiz möjlighet till *voice* vid vidareutvecklingen av EU-rätten på dessa bilaterala avtals områden sägas vara försumbar. Att Schweiz accepterat denna ordning trots de konsekvenser som den kan ha för delar av den schweiziska lagstiftningen legitimitet kan endast förklaras med att avtalen samtidigt ger Schweiz oinskränkta möjligheter till *selective exit*, det vill säga att det kan välja att inte överta sådana EU-rättsakter som det inte

²⁷⁶ Förklaring om Schweiz deltagande i kommittéer, avgiven i samband med slutandet av Bilaterale I.

²⁷⁷ Detta gäller kommittéer rörande forskningsprogram, social trygghet för migrerade arbetare områdena forskning ömsesidigt erkännande av examensbevis samt lufttransportområdet.

²⁷⁸ Grolimund, N. och Vahl, M., s. 85.

²⁷⁹ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, s. 7303.

²⁸⁰ Good, P.-L., s. 132.

vill ha, se 5.2.2.1 och 5.2.2.2. Balansen mellan *exit* och *voice* förefaller således formellt sett att upprätthållas. Att Schweiz i realiteten av ekonomiska skäl eller på grund av tryck från EU ändå kan känna sig tvunget att acceptera nya rättsakter som det egentligen inte hade velat överta är förstås betänkligt med tanke på den övertagna lagstiftningens legitimitet.

5.4.2 *Voice* inom ramen för DAA och SAA

Inom ramen för DAA och SAA har Schweiz i utbyte mot det ovan i 5.2.2.3 beskrivna, närmast automatiska övertagandeförfarandet fått större möjligheter till *voice*. Det har inte inrättats några nya förfaranderegler för processen med att vidareutveckla EU-rätten på dessa områden, varför deltagandemöjligheter inom den existerande EU-strukturen utformats.

När det gäller DAA och SAA är kommissionen alltid förpliktigad att konsultera schweiziska experter på samma sätt som experter ifrån EU-medlemsstaterna.²⁸¹ Avtalen anger uttryckligen att Schweiz enbart kan förpliktigas att överta ny EU-rätt om den skapats i enlighet med avtalens förfaranden²⁸², vilket förutsätter att schweiziska experter kallas på rätt sätt. Medvetenheten om denna bestämmelse gör rimligen att risken att EU av försumlighet glömmer att kalla Schweiz när det är oklart om en tilltänkt rättsakt rör dessa avtalsområden minskar och att EU hellre rådgör med schweiziska experter en gång för mycket än en gång för lite. Denna reglering ger uttryck för det närmast självklara i att den som saknar möjlighet till *selective exit* vad gäller nya regleringar på området åtminstone måste tillförsäkras sin rätt till *voice*. Kommissionen skall vidare översända kopior till Schweiz gällande vidareutvecklingen inom de båda avtalsområdena samtidigt som den överlämnar förslag till rådet och parlamentet²⁸³, vilket gör att Schweiz kan hållas välinformerat redan på ett tidigt stadium.

Något som skiljer DAA och SAA från övriga avtal är att Schweiz är berättigat att i dessa avtals gemensamma kommittéer lägga fram förslag för vidareutveckling av regelverket.²⁸⁴ Kommissionen eller medlemsländerna kan sedan, om de vill, leda detta förslag vidare inom EU-systemet, men de är på intet sätt förpliktigade därtill.

Ovanstående deltagandemekanismer är gemensamma för både DAA och SAA, men den kanske viktigaste möjligheten till *voice* följer av den särskilda strukturen för den gemensamma kommittén för SAA, som ju i sammanhanget är det viktigare avtalet. Med tanke på de två avtalens nära koppling kan detta emellertid tänkas även smitta av sig på DAA. Den gemensamma kommittén för SAA består, vilket redan nämnts, av företrädare från

²⁸¹ Art. 2(6) DAA och Art. 6 SAA.

²⁸² Art. 1(3) DAA och Art. 2(3) SAA.

²⁸³ Art. 2(2) DAA och slutakt SAA.

²⁸⁴ Art. 2(5) DAA och Art. 4(4) SAA.

Europeiska unionens råd, från kommissionen och ifrån Schweiz och sammanträder på tre olika nivåer: ministernivå, hög tjänstemannanivå och expertnivå.²⁸⁵ Av effektivitetsskäl hålls inga separata möten i denna gemensamma kommitté utan Schweiz tillåts delta i rådets möten²⁸⁶, vilket dessutom, som redan nämnts, sker tillsammans med motsvarande representanter ifrån Island, Liechtenstein och Norge.

Den schweiziska delegationen har i förberedelsearbetet hos rådet samma rättsliga status som EU-medlemsstaternas delegationer, vilket innebär att Schweiz har talerätt vid sammanträdena samt att det kan ge förbehåll, vilket på grund av strukturen där konsensus söks får en uppskjutande verkan, eftersom fortsatta diskussioner då skall föras på högre nivå. Emellertid får Schweiz endast delta så länge det förberedande arbetet kretsar kring *decision-shaping* men inte när det övergår till *decision-making*, vilket betyder att Schweiz tillåts uttrycka sin mening till den tidpunkt då en slutgiltig omröstning hålls. Om EU-medlemsstaterna däremot vill rösta i någon fråga (vilket i praktiken aldrig sker) får Schweiz dock inte delta utan måste rent av lämna rummet.²⁸⁷

Slutligen nämner SAA att de avtalslutande parterna anser att schengenrelevanta frågor bör diskuteras i möten mellan EU-parlamentet och det schweiziska parlamentet.²⁸⁸ Tänkbart är att detta sker vid de ovan redan nämnda mellanparlamentariska mötena. Precis som i förhållande till de redan tidigare omnämnda avtalen är värdet av sådana diskussioner oklart med tanke på att inga överenskommelser med bindande verkan kan slutas.

Schweiz har också viss möjlighet att delta när kommissionen utövar sina verkställande befogenheter gällande Schengenregelverket. I ett separat avtal mellan EU och de andra icke-medlemsstater som deltar i Schengensamarbetet har det avtalats att Schweiz får delta i de kommittéer som behandlar Schengenregelverkets genomförande, tillämpning och utveckling.²⁸⁹ Även här består deltagandet i *decision-shaping* men inte *decision-making*.²⁹⁰ För det fall att kommissionen kallar experter i sitt verkställighetsarbete skall även schweiziska experter kallas på samma sätt som experter ifrån EU-medlemsstaterna.²⁹¹

Sammanfattningsvis kan det sägas att Schweiz logiskt nog fått större möjlighet till *voice* i utbyte mot att det *de facto* automatiskt övertar vidareutvecklingen av *acquin* på området för DAA och SAA automatiskt. Instrumenten för deltagande är många och det kan vara svårt att

²⁸⁵ Art. 3(4) SAA.

²⁸⁶ Good, P.-L., s. 129.

²⁸⁷ Good, P.-L., s. 130f.

²⁸⁸ Slutakt SAA.

²⁸⁹ Art. 2(1) kommittéavtalet.

²⁹⁰ Art. 3 kommittéavtalet.

²⁹¹ Art. 4 kommittéavtalet.

säga vilken enskild betydelse de har men tillsammans säkerställer de att Schweiz hålls informerat om allt som händer på detta område och att det kan uttrycka sin mening på området. Avsaknaden av rösträtt är den stora skillnaden mot situationen för EU-medlemsstaterna men dess betydelse skall inte överskattas med tanke på hur mycket viktigare det kan vara för en stat med liten befolkning att försöka påverka de andra och på den anda av konsensusökande som råder i de församlingar där Schweiz deltar.²⁹² Att Schweiz inflytande tycks vara mindre på området för DAA än för SAA bör inte heller tillmätas alltför stor betydelse, inte minst som antalet övertagna EU-rättsakter hittills visat att betydelsen av DAA är kraftigt underordnad betydelsen av SAA.

²⁹² Good, P.-L., s. 164.

6 Schweiz unilaterala övertagande av *acquin*

Integrationen av Schweiz på den inre marknaden har inte enbart skett till följd av de bilaterala avtalen med EU utan också genom det som i Schweiz kallas för den unilaterala integrationspolitiken. Detta är en konsekvens av att Schweiz till följd av de *territoriella spillovereffekterna* ifrån EU är tvunget att anpassa sig för att minska transaktionskostnader och för att underlätta de schweiziska företagens tillgång till den inre marknaden.²⁹³ Den unilaterala integrationspolitiken kan definieras som ”målriktad och självständig anpassning av den nationella rätten till de motsvarande EU-reglerna”²⁹⁴ och den bedrivs såväl av lagstiftaren som av rättskiparen.

Genom den unilaterala integrationspolitiken kan integrationen på de bilaterala avtalens områden sägas kompletteras och en utvidgning till andra områden ske. Jämfört med det bilaterala övertagandet av *acquin* är möjligheten till schweizisk *voice* inom ramen för den unilaterala integrationspolitiken obefintlig (eftersom det rör sig om redan existerande EU-rätt som Schweiz inte kan påverka). Trots det behöver den inte leda till suveränitetsförluster, eftersom Schweiz alltid kan välja självt om det vill överta delar av *acquin* unilateralt och därför har full möjlighet till *selective exit*. Den senare omständigheten gör den unilaterala integrationspolitiken särskilt omtyckt i Schweiz, eftersom förhandlingar med EU kan undvikas och undantag för särskilda schweiziska intressen kan beslutas utan vidare.

6.1 Unilateral integrationspolitik genom lagstiftaren

Den schweiziska regeringen införde 1988 begreppet *europakompatibilitet* och alltsedan dess genomgår varje nytt lagförslag en systematisk prövning för att det skall avgöras om det är kompatibelt med EU-rätten.²⁹⁵ Prövningen syftar inte till att automatiskt anpassa den schweiziska rätten till EU-rätten, utan till att undvika att oönskade och onödiga rättsliga skillnader uppkommer.²⁹⁶ Som en konsekvens därav är det reglerat i lag att regeringen i den schweiziska motsvarigheten till de svenska propositionerna skall belysa förhållandet mellan varje lagförslag och EU-rätten²⁹⁷ och att eventuella skillnader skall motiveras särskilt.²⁹⁸ Den unilaterala anpassningen sker sedan oftast genom att EU-rätten utgör basis men modifieras något för att hänsyn skall kunna tas till särskilda schweiziska intressen.²⁹⁹ Emellertid finns det

²⁹³ Good, P.-L., s. 42.

²⁹⁴ Bronska, J., s. 75, fri översättning ifrån tyskan.

²⁹⁵ Cottier, T. och Liechti, R. (2012), s. 850.

²⁹⁶ Bronska, J., s. 75.

²⁹⁷ Art. 141(2)a Bundesgesetz über die Parlamentsversammlung.

²⁹⁸ Cottier, T. och Liechti, R. (2012), s. 850.

²⁹⁹ Cottier, T. och Liechti, R. (2012), s. 851.

även fall där uttrycklig hänvisning görs till EU-rätten, till exempel inom livsmedelslagstiftningen där det anges att definitionerna i ett par EU-förordningar skall gälla.³⁰⁰

Liksom den bilaterala integrationen har den unilaterala integrationen också huvudsakligen skett sektorsvis, det vill säga område efter område har anpassats till de EU-rättsliga reglerna. Emellanåt har Schweiz dock även mer uttalat slagit ett slag för integrationen genom att fatta beslut som inte enbart har betydelse för ett avgränsat område, vilket i det följande skall åskådliggöras med en beskrivning av *Swisslex*-paketet från 90-talets början och införandet av *Cassis de Dijon*-principen 2010.

6.1.1 *Swisslex*

Inför Schweiz planerade deltagande i EES i början av 90-talet utarbetades ett lagpaket kallat *Eurolex* som skulle skapa överensstämmelse mellan den schweiziska lagstiftningen och EU-rätten på en rad områden. Efter att det schweiziska folket röstat nej till medlemskapet var lagstiftaren inriktad på att försöka undvika de nackdelar som fortsatt avsaknad av anpassning skulle kunna få, varför lagpaketet döptes om till *Swisslex* och infördes ensidigt istället.³⁰¹ Paketet innehåller sammanlagt regleringar för 27 olika områden, varav elva är villkorade så att de enbart gäller om EU givit Schweiz motsvarande rättigheter.³⁰² Det senare reciprocitetsförbehållet kan ses som Schweiz sätt att trots det unilaterala införandet ändå i möjligaste mån försöka säkerställa en motprestation och minimera risken att den rättsliga anpassningen leder till att inhemska schweiziska aktörer diskrimineras. *Swisslex* innebar en omfattande anpassning av den schweiziska lagstiftningen till EU:s regler för den inre marknaden.³⁰³

6.1.2 *Cassis de Dijon*-principens betydelse i Schweiz

FHA innehåller en bestämmelse som förbjuder införandet av nya kvantitativa importbegränsningar eller åtgärder med motsvarande verkan, vartill inte minst tekniska bestämmelser räknas.³⁰⁴ Trots det anpassningsarbete som skett sedan denna bestämmelse trädde i kraft för 40 år sedan har fortsatta handelsbegränsningar till följd av tekniska bestämmelser inte kunnat undvikas. En bidragande orsak har i Schweiz varit att Förbundsdomstolen i sin praxis valt att förklara bestämmelsen om förbud mot kvantitativa

³⁰⁰ Art. 2 st. 2 Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung.

³⁰¹ Benesch, S., s. 241.

³⁰² Benesch, S., s. 241f.

³⁰³ Oesch, M., s. 30f.

³⁰⁴ Art. 13(1) FHA.

importbegränsningar i FHA för icke-direkt tillämplig och att den därutöver har slagit fast att *Cassis de Dijon*-principen i varje fall inte ryms inom bestämmelsen.³⁰⁵

Mellan EU/EES-staterna på den inre marknaden är kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan förbjudna.³⁰⁶ Enligt den tolkning som EU-domstolen redan 1979 gjorde i fallet *Cassis de Dijon*³⁰⁷ innefattar denna bestämmelse även den så kallade principen om ömsesidigt erkännande, vilken säger att produkter som producerats och saluförts lagligen i en medlemsstat även får säljas i övriga medlemsstater. Endast under de förutsättningar som anges i Art. 36 FEUF respektive Art. 13 EES-avtalet eller till följd av tvingande hänsyn tillåts EU/EES-staterna begränsa denna rätt.³⁰⁸ Sådana begränsningar förutsätter dessutom att kravet på proportionalitet är uppfyllt.³⁰⁹

Varken i FHA eller i de andra avtal som reglerar Schweiz deltagande på den inre marknaden finns det någon bestämmelse som motsvarar *Cassis de Dijon*-principen. Schweiz önskade under dessa avtalsförhandlingar inte heller någon sådan bestämmelse.³¹⁰ Inte heller är Schweiz tvunget att beakta principen inom ramen för något av de avtal där EU-domstolens praxis skall följas.

6.1.2.1 Den schweiziska *Cassis de Dijon*-principen

2010 valde Schweiz att ensidigt införa *Cassis de Dijon*-principen, såvida detta nu överhuvudtaget kan sägas vara möjligt. Något ömsesidigt erkännande kunde ju införandet inte medföra eftersom den inhemska schweiziska lagstiftningen inte på något sätt förpliktigar EU/EES-staterna. Det schweiziska beslutet innebär att produkter som lagligen produceras och saluförs inom EU/EES-staterna även får säljas på den schweiziska marknaden.³¹¹

Till följd av att någon ömsesidighet inte är för handen innebär införandet av *Cassis de Dijon*-principen inte något förbättrat tillträde till EU-marknaden för schweiziska producenterna. För att förhindra att de inhemska producenterna skulle diskrimineras på den schweiziska marknaden införde Schweiz därför samtidigt en regel som gör att de inhemska producenterna också får producera efter de tekniska krav som gäller i EU/EES-staterna och sedan sälja dessa produkter på den schweiziska marknaden.³¹² Betydelsen av denna bestämmelse skall inte underskattas. I praktiken innebär det att regelbördan minskar för de

³⁰⁵ 2A.593/2005, *Qualicare AG gegen Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft*, punkt 6.

³⁰⁶ Art. 34 FEUF samt Art. 11 och 12 EES-avtalet.

³⁰⁷ C-120/78, *Rewe-Zentral AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

³⁰⁸ Craig, D. och de Búrca, G., s. 649.

³⁰⁹ Craig, D. och de Búrca, G., s. 668.

³¹⁰ Epniey, A. et al., s. 112.

³¹¹ Art. 16a st. 1, Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG).

³¹² Art. 16b THG.

schweiziska producenterna eftersom de schweiziska tekniska föreskrifter som är strängare än motsvarande föreskrifter inom EU/EES ersätts av de senare. Detta betyder att de schweiziska producenterna alltid kan producera till de krav som är lägst satta, vare sig dessa är schweiziska eller kommer från EU/EES.

Införandet av *Cassis de Dijon*-principen sägs bland annat ha motiverats av att det skulle kunna leda till sänkta livsmedelspriser.³¹³ Andra övertygande motiv som stämmer väl överens med Schweiz övriga politiska överväganden är att detta var den enklare vägen att gå eftersom krävande förhandlingar med EU i detaljfrågor kunde undvikas och inte minst då Schweiz ensidigt kunde bestämma över undantagen ifrån principen³¹⁴, vilka kommer att behandlas i det följande.

6.1.2.2 Undantag från den schweiziska *Cassis de Dijon*-principen

Den schweiziska regeringen kan genom att sätta upp särskilda produkter på en lista undanta dem ifrån tillämpningen av *Cassis de Dijon*-principen om det är nödvändigt med hänsyn till allmänna intressen, säkerhetsaspekter eller liknande.³¹⁵ Detta förfarande motsvarar EU-rättens undantag vid tvingande hänsyn.³¹⁶

Därutöver undantar den schweiziska regeringen fyra produktgrupper ifrån tillämpningsområdet för *Cassis de Dijon*-principen. Detta gäller sådana produkter som kräver tillstånd, anmälning eller godkännande för import liksom produkter för vilka importförbud råder.³¹⁷ Till skillnad från det tidigare nämnda undantaget utgör detta en betänklig inskränkning av principen, som gör att betydelsen av införandet minskar avsevärd, i synnerhet för vissa branscher såsom till exempel för läkemedelsbranschen.³¹⁸

6.1.2.3 Tillståndsplikt för livsmedel

För försäljning av livsmedel som producerats enligt EU/EES-regler gäller särskilda regler, nämligen att hälsoministeriet måste lämna tillstånd.³¹⁹ Tillståndssökanden måste visa att det aktuella livsmedlet uppfyller de tekniska kraven inom någon EU/EES-stat, att det saluförs där och att ingen av de förutsättningar är för handen som skulle kunna motivera att regeringen särskilt undantar livsmedlet ifrån tillämpningsområdet för *Cassis de Dijon*-principen enligt

³¹³ Heizmann, E.A. och Zäch, R., s. 879.

³¹⁴ Heizmann, E.A. och Zäch, R., s. 877.

³¹⁵ Art. 16a st. 2. punkt e samt Art. 4 st. 3 och 4 THG.

³¹⁶ Heizmann, E.A. och Zäch, R., s. 878.

³¹⁷ Art. 16a st. 2 THG.

³¹⁸ Oesch, M., s. 40.

³¹⁹ Art. 16c THG.

förfarandet som beskrivits ovan.³²⁰ Flera bedömare menar att dessa krav inte är så strikta att de verkligen utgör någon inskränkning av principens tillämpningsområde.³²¹ Icke desto mindre visar siffror efter dryga två års tillämpning av de nya bestämmelserna att endast 111 stycken ansökningar om tillstånd gjorts och att blott 32 av dessa lett till beviljat tillstånd.³²² Oavsett vad som krävs av den tillståndssökande tycks siffrorna visa att själva ansökningsmomentet i sig utgör ett hinder. Därtill kan det tänkas att bestämmelser om att en schweizisk adress måste anges³²³ liksom om en ansökningsavgift på 500 CHF³²⁴ också verkar hämmande.

6.1.2.4 Effekter av den schweiziska Cassis de Dijon-principen

Den ensidigt införda Cassis de Dijon-principen främjar integrationen på såväl den del av den inre marknaden där Schweiz deltar genom de bilaterala avtalen som på andra områden. Den direkta effekten av införandet är att EU/EES-staternas producenter får ökade avsättningsmöjligheter i Schweiz. Indirekt gör regleringen dessutom att de schweiziska kraven på de inhemska producenterna sänks på många områden och på så sätt uppnås en rättslig anpassning, vars betydelse kan vara avsevärd. Så långt tycks det ensidiga införandet av *Cassis de Dijon*-principen kunna leda till en fördjupad integration, inte minst på frihandelsområdena, men samtidigt förhindras denna utveckling i stor utsträckning av de undantag och den tillståndspflicht för livsmedel som samtidigt införts. Alldeles oavsett hur pass hämmande de senare är tycks inställningen från EU:s håll vara tämligen sval och EU beklagar sig över att allt som införs unilateralt också kan avskaffas unilateralt och således inte ger någon rättslig säkerhet.³²⁵ Den schweiziska regeringen ser däremot införandet som en kompletterande åtgärd som minskar handelshindren och förbättrar Schweiz ”redan mycket långtgående” integration på den inre marknaden.³²⁶

En mycket positiv effekt av det unilaterala införandet är att det säkerställer ett dynamiskt övertagande av nya EU-rättsliga tekniska föreskrifter. Genom att den schweiziska lagstiftningen inte hänvisar till tekniska föreskrifter inom EU/EES-området vid ett visst datum krävs inget tidsödande uppdateringsförfarande utan en dynamisk anpassning till ny lagstiftning sker. Till skillnad från anpassningsmekanismerna i de bilaterala avtalen är denna

³²⁰ Art. 16d st. 1 THG.

³²¹ Heizmann, E.A. och Zäch, R., s. 878 samt Strobel, E.-M., s. 289.

³²² Heizmann R.A och Zäch, R., s. 878.

³²³ Art. 16d st. 3 THG.

³²⁴ Strobel, E.-M., s. 289.

³²⁵ Buchan, B., s. 6.

³²⁶ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik s. 7305.

anpassningsmekanism helt automatisk och bryter på så sätt helt med den annars så högt skattade schweiziska principen om att EU-rätt endast övertas på statisk basis.³²⁷ Ur suveränitetspolitisk synvinkel behöver detta dock inte vara så anmärkningsvärt eftersom Schweiz alltid har en möjligheten till *exit* genom att det kan lagstifta om ett undantag om nya EU-rättsliga tekniska bestämmelser skulle strida mot något nationellt schweiziskt intresse.

6.2 Unilateral integrationspolitik genom rättskiparen

Den andra delen av den unilaterala integrationspolitiken, vilken sker genom Schweiz domstolar, kan vara svår att skilja ifrån den bilateralt grundade tillämpningen av *acquin*, vilket redan påtalats ovan i 5.2.3.1 och 5.3.1. Avgörande är om domstolen till följd av de bilaterala avtalen varit tvungen att göra en tolkning i överensstämmelse med EU-rätten eller om detta skett frivilligt. När det gäller de bilaterala avtalen är det i detta sammanhang av stor betydelse om dessa anses vara direkt tillämpliga eller ej, vilket behandlats ovan i 5.3.1. Givetvis kan beslutet att förklara ett avtal för direkt tillämpligt i sig utgöra ett utslag av den unilaterala integrationspolitiken.

Förbundsdomstolen menar att den i de fall då den inte är tvungen att tillämpa EU-rättsliga bestämmelser alltid kan välja en europakonform tolkning om den menar att lagstiftarens vilja varit att en uppnå överensstämmelse med EU-rätten.³²⁸ Detta är förstås allt som oftast fallet när lagstiftaren bedrivit unilateral integrationspolitik. Domstolen kan då välja att inte enbart beakta det EU-rättsliga läget vid tidpunkten för stiftandet av lagen, utan även den vidareutveckling som skett av EU-rätten.³²⁹

Ett intressant fall³³⁰ rörde den schweiziska livsmedelslagstiftningen som inte alls reglerats direkt genom bilaterala avtal. Klaganden hade förbjudits att i Schweiz sälja en tandkrämstubb som importerats ifrån Tyskland på grund av de angivelser om tandkrämens medicinska verkningar som fanns på tuben. Till stöd för sin talan anförde klaganden att beslutet om försäljningsförbud stred mot förbudet mot kvantitativa begränsningar och åtgärder med motsvarande verkan i FHA.³³¹ Förbundsdomstolen valde att inte pröva huruvida bestämmelsen i FHA var direkt tillämplig men kunde däremot skönja lagstiftarens vilja att med livsmedelslagstiftningen uppnå en anpassning till EU-rätten.³³² För att undvika schweizisk isolation valde domstolen därför att beakta EU-domstolens praxis på detta område,

³²⁷ Oesch, M., s. 44.

³²⁸ Cottier, T. och Liechti, R. (2012), s. 851.

³²⁹ Good, P.-L., s. 42.

³³⁰ BGer 213/2006, *Denner AG gegen Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich*.

³³¹ Art. 13(1) FHA.

³³² BGer 213/2006, *Denner AG gegen Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich*, punkt 3.2 och 4.6.

trots att den aktuella lagstiftningen utformats utan att stödja sig på något avtal med EU. Då EU-domstolen tillåtit liknande angivelser vann klagandens talan bifall och försäljningsförbudet upphävdes.

Rättskiparen kan därmed sägas ha en kompletterande roll i integrationsarbetet och fyller ut där lagstiftaren inte lyckats skapa en fullständig anpassning, vilket gör att tempot i integrationens utvidgning och fördjupning höjs.

7 Slutsatser kring Schweiz integration på den inre marknaden

I detta avsnitt skall de slutsatser presenteras som efter den gjorda undersökningen kan dras om Schweiz integration på den inre marknaden. Undersökningen har visat att många intressanta paralleller kan dras till integrationen inom EU, men att Schweiz är och förblir en särpräglad stat och att detta vunnit nedslag i avtalens regleringar på ett sätt som format den EU-schweiziska integrationsprocessen.

7.1 Schweiz förhållande till EU i allmänhet

Schweiz är en enstöring på den europeiska kartan och står utanför EU och EES. De första decenniernas trevande förhållande till EU:s föregångare kan framför allt förklarades av att den schweiziska neutralitetspolitiken inte ansågs vara förenlig med ett närmande till EU men sedan en ny tolkning av neutralitetsprincipen gjorts är det framför allt risken för suveränitetsförluster som motiverar den avvaktande hållningen. Icke desto mindre är det svårt för icke-medlemsstater i EU:s närhet att inte låta sig påverkas av den allt tätare integrationen inom EU. Genom *territoriella spillovereffekter* som ömsom framstår som hotfulla, ömsom som lockande, tenderar omgivande icke-medlemsstater att behöva anpassa sig till EU.

I Schweiz fall har de *territoriella spillovereffekterna* tagit sig uttryck i en djup medvetenhet om att en målinriktad politik är nödvändig för att handelsdiskriminering från EU-staterna skall kunna undvikas. Det är mot denna bakgrund som Schweiz deltagande vid grundandet av EFTA skall ses liksom det frihandelsavtal för industriprodukter med EU som sedan kunde förhandlas fram genom EFTA. Likaså motiverades Schweiz undertecknande av EES-avtalet och medlemskapsansökan för EU i början av 90-talet av den förhöjda risken för handelsdiskriminering som uppkommit sedan EU beslutat att genom *Enhetsakten* ta krafttag för att förverkliga den inre marknaden.

Därutöver är det tydligt att medvetenheten om att EU:s existens kräver nödvändiga anpassningar av den schweiziska lagstiftningen är vägledande för Schweiz även inrikespolitiskt, vilket lett till uppkomsten av den så kallade unilaterala integrationspolitiken, varigenom Schweiz på flera olika sätt strävar efter en smidig anpassning till EU-rätten. Effekten av denna politik är att viss isolation kan undvikas genom att de schweiziska aktörerna i större utsträckning verkar under samma konkurrensmässiga förutsättningar som sina motsvarigheter inom EU, vilket i slutändan leder till något förbättrade exportmöjligheter.

Å andra sidan förmår den unilaterala integrationspolitiken inte verkligen att skapa något tillträde till den inre marknaden, vilket ur schweizisk synvinkel anses prioriterat med

hänvisning till intresset av att bevara landets välstånd, utan detta kan endast uppnås genom ömsesidiga överenskommelser med EU. Sedan de schweiziska medborgarna sagt nej till EES-avtalet med hänvisning till att det skulle kunna hota de schweiziska särdragen blev Schweiz tvunget att på en alternativ väg söka få ett förbättrat tillträde till den inre marknaden, men då under förutsättning att landets särdrag kunde skyddas bättre än inom ramen för EES-avtalet. Således önskade Schweiz med EU sluta bilaterala avtal men samtidigt skydda konfederationens och kantonernas suveränitet, den direkta demokratin, neutralitetsprincipen samt de konsensusbaserade beslutsprocesserna.

För EU utgör det en förutsättning för deltagande på den inre marknaden att enhetliga regler gäller överallt. Utgångspunkten är därför att varje ny medlemsstat måste acceptera den samlade *acquis* för den inre marknaden. Denna utgångspunkt har endast modifierats av övergångsregler samt av tungt vägande nationella intressen som i några fall motiverat undantag för enskilda medlemsstater ifrån begränsade delar av den inre marknaden. Även inom ramen för EES-avtalet, vars huvudsakliga syfte är att utvidga den inre marknaden till de deltagande EFTA-staterna, har utgångspunkten varit att den samlade *acquis* på den inre marknads område, inklusive vidareutvecklingen, skall övertas av dessa EFTA-stater. Därifrån har sedan undantag för till exempel jordbruks- och fiskesektorn gjorts.

I de bilaterala avtalen med Schweiz har emellertid avsteg gjorts ifrån denna utgångspunkt med ett helhetsgrepp. Istället har avtalen med Schweiz slutits för enskilda avgränsade områden av den inre marknaden med de svårigheter som det tvunget medför för att definiera den för dessa områden relevanta *acquis*, så att den rättsliga enhetligheten kan upprätthållas även på den till Schweiz utvidgade delen av den inre marknaden. Den invecklade EU-schweiziska avtalskonstruktionen utgör en lösning som i möjligaste mån tar hänsyn till både de schweiziska särdragen och till EU:s målsättning om rättslig enhetlighet på den inre marknaden (vilket oftast även ligger i Schweiz intresse).

7.2 Den EU-schweiziska integrationens utvidgning och fördjupning

Även om den EU-schweiziska integrationen främst sker på sektorsvis avgränsade områden är det tydligt att även denna integrationsprocess utvecklats en egen dynamik som gör att integrationen fördjupas inom de områden där avtalen slutits och att den sprids till angränsande områden. Därvid kan det konstateras att minst två mekanismer driver den EU-schweiziska integrationsprocessen framåt, dels den externa dimensionen av den allt tätare integrationen inom EU, dels dynamiken i samarbetet mellan EU och Schweiz i sig.

Den externa dimensionen av integrationen inom EU påverkar alla närliggande icke-medlemsstater genom *territoriella spillovereffekter* och kan till exempel sägas ha tvingat Schweiz att delta i Dublinsamarbetet eftersom det annars med all sannolikhet hade blivit tvunget att brottas med en stor administrativ börda i form av asylansökningar, när mer eller mindre alla asylsökande som fått avslag inom något EU-land skulle förväntats söka sig till Schweiz för att få en andra prövning. Om Schweiz hade valt att stå utanför detta arbete hade det drabbats negativt av integrationen inom EU. De *territoriella spillovereffekterna* gör det också nödvändigt för Schweiz att ensidigt anpassa sig till EU-rätten för att undvika isolering på grund av rättslig diskrepans och detta sker också genom den av såväl lagstiftaren som av rättskiparen bedrivna unilaterala integrationspolitiken. Då Schweiz möjlighet att med *voice* påverka den lagstiftning som EU tar fram utanför de bilaterala områdena är ännu mindre än på avtalens områden, skulle en risk för avsevärda suveränitetsförluster kunna skönjas här. Å andra sidan föreligger det ingen som helst förpliktelse för Schweiz att överta ny lagstiftning genom den unilaterala integrationspolitiken, varför möjligheten till *selective exit* är oinskränkt och ett eventuellt övertagande verkligen kan sägas ske frivilligt. Vidare bedrivs den unilaterala integrationspolitiken både av lagstiftaren och av rättskiparen på så sätt att hänsyn till särskilda intressen tas, vilket innebär att en möjlighet till *selective exit* alltid lämnats öppen. Det senare är också anledningen till att den unilaterala integrationspolitiken är så omtyckt i Schweiz och rentav kan ses som ett alternativ till att bilateralt åstadkomma en fördjupad integration. Detta kan åskådliggöras med det anmärkningsvärda schweiziska beslutet att unilateralt införa *Cassis de Dijon*-principen (vilket lika gärna hade kunnat tänkas ske genom något bilateralt avtal med EU om frihandel eller handelshinder). Potentiellt ser införandet ut att kunna få betydande effekter för integrationen eftersom en långtgående anpassning av schweizisk rätt till EU-regler är att vänta, men till följd av att den schweiziska lagstiftaren kunnat bestämma allting själv har intresset av en ökad rättslig enhetlighet å ena sidan och av bevarandet av schweiziska intressen å andra sidan inte riktigt kunnat balanseras, utan de omfattande och omständliga undantagen omintetgör stora delar av den väntade integrationen. Mot denna bakgrund är det förståeligt att EU:s inställning till den unilaterala integrationspolitiken i allmänhet är sval, inte minst som det som införts unilateralt också alltid kan avskaffas unilateralt och därmed inte leder till någon rättssäkerhet.

Den andra dimensionen av den EU-schweiziska integrationsprocessen följer av samarbetet i sig. Denna process uppvisar stora likheter med integrationsprocessen inom EU, men det finns en viktig aspekt som bör beaktas för att förstå hela processen, nämligen

skillnaden i vilket integrationsstadium som nåtts inom EU respektive i de EU-schweiziska relationerna. Medan EU uppnått de första stegen med frihandelsområde och tullunion och nu utvecklas för att förverkliga den gemensamma marknaden samt mot att bli en monetär och ekonomisk union, har integrationen mellan EU och Schweiz inte kommit lika långt.

Frihandeln dem emellan är inte fullständig utan gäller endast industriprodukter samt vissa bearbetade och några andra särskilt angivna jordbruksprodukter, varför inte ens det första steget på integrationstrappan fullgjorts. I övrigt utvecklas ett schweiziskt deltagande på den gemensamma marknaden (om än i lägre takt än inom EU), men vad gäller övriga integrationssteg deltar Schweiz egentligen inte alls. Således är skillnaden i hur långt integrationen inom EU respektive i det EU-schweiziska förhållandet kommit avsevärd.

Integrationen genom de bilaterala avtalen fördjupas främst genom att Schweiz övertar EU-rättsakter (antingen vid undertecknandet eller i ett senare skede) och dessa EU-rättsakter har tagits fram för EU på det integrationssteg där EU befinner sig. Detta betyder att rättsakterna kan innehålla bestämmelser som helt enkelt ”går längre” än vad nivån för den EU-schweiziska integrationen motiverar och kanske även rör områden där Schweiz inte alls deltar i samarbetet. Undersökningen har visat att Schweiz i princip genomgående under åren med de bilaterala avtalen funnit att EU ansett alltför många rättsakter vara relevanta för övertagande, såväl vid undertecknandet av avtalet som i ett senare skede, men att det ändå valt att överta de aktuella rättsakterna. På detta sätt fördjupas integrationen genom *spillover* och sprids till närliggande områden. Även om denna spridning kanske snarare är en konsekvens av det bilaterala samarbetets komplexitet och inte av att EU avsett åstadkomma en sådan spridning, påminner utvecklingen dock om för EU-samarbetet typiska *framodlade spillovereffekter*. De av Schweiz övertagna EU-rättsakterna kan därvid liknas vid färdigförhandlade paket som Schweiz accepterar med hänsyn till sitt intresse av att undvika rättslig diskrepans på den inre marknads område, även om det må finnas bestämmelser i rättsakterna som det egentligen inte önskar överta. Även mer klassiska *framodlade spillovereffekter* kan ses i den EU-schweiziska integrationsprocessen, nämligen i EU:s uttalade förhandlingsstrategi för de båda bilaterala avtalspaketen. För att förhindra att Schweiz skulle kunna ”plocka russinen ur kakan” såg EU till att avtalen i Bilaterale I och II förhandlades fram och slöts i paket. Med tanke på risken att enskilda avtal annars skulle kunna ha fällts i folkomröstningar var användandet av denna taktik särskilt angeläget. I förhandlingarna om Bilaterale II valde EU att endast ge Schweiz ytterligare tillgång till den inre marknaden genom att i förhandlingarna föra in avtal om räntebeskattnings och

bedrägeribekämpning, vilka Schweiz med hänsyn till sin finanssektor egentligen inte ville sluta, men blev tvunget att acceptera. Således står det klart att EU i neofunktionalistisk anda agerat för att sprida integrationen vidare in på andra områden där det egentligen inte funnits någon schweizisk vilja till samarbete. *Funktionella spillovereffekter* kan också skönjas i utvecklingen, till exempel synliggjordes behovet av samarbete på Schengenområdet främst av det genom de bilaterala avtalen främjade, allt tätare varuutbytet mellan EU och Schweiz och de därmed förbundna transportproblemen som uppstod genom gränskontrollerna.

Sammantaget bidrar många olika faktorer till att den EU-schweiziska integrationen fördjupas och utvidgas och det är svårt att se några tecken på att dess fortsatta framfart skulle komma att hejdas utan det ser ut som att Schweiz har dragits av dynamiken.

7.3 Formerna för det schweiziska övertagandet av *acquin*

När det gäller det schweiziska övertagandet av *acquin* är Schweiz utgångspunkt att det önskar bevara sin suveränitet och ha fulla möjligheter till såväl *total* som *selective exit*. Samtidigt är EU:s grundsyn i enlighet med devisen ”everything but institutions” att Schweiz inte skall ges någon *voice* i sina beslutsprocesser. Dessutom utgör det en prioriterad målsättning för EU att försöka upprätthålla enhetliga regler på den inre marknaden och denna målsättning delas för det mesta av Schweiz med, som ju är månt om att undvika att utsättas för handelsdiskriminering. Även om maktförhållandena vid övertagandet oftast ser ut så att Schweiz har full möjlighet till *exit* men i princip ingen till *voice*, görs ibland avvikelser härifrån men det sker då i allmänhet på ett sådant sätt att balansen mellan *exit* och *voice* upprätthålls – i varje fall formellt. Att denna balans i praktiken kan sättas ur spel hänger samman med att styrkeförhållandena i förhandlingarna. I den aktuella relationen är Schweiz intresse av tillträde till EU-marknaden mycket större än EU:s intresse av tillträde till den schweiziska marknaden, vilket naturligt medför att EU:s förhandlingsposition är starkare.

I denna uppsats har olika aspekter av det schweiziska övertagandet av *acquin* undersökts, liksom mekanismerna för hur ett avtalsenligt övertagande kan säkerställas. Nedan kommer slutsatserna av denna undersökning att presenteras, varvid Schweiz möjlighet till *voice* inte behandlas separat utan vävs in bland de andra aspekterna som en faktor som kan användas för att förklara balansen och systematiken i de aktuella reglerna.

7.3.1 Schweiz övertagande av *acquin* vid undertecknandet

Då de bilaterala avtalen syftar till att ansluta Schweiz till EU:s inre marknad är det förståeligt att avtalen till stor del bygger på *acquin*, oavsett om detta sker genom hänvisning till EU-

rättsakter eller genom materiella bestämmelser som i sin formulering och åsyftade funktion påminner om liknande EU-rättsliga bestämmelser.

Före avtalsslutet har Schweiz såväl haft möjlighet till *voice*, eftersom det förhandlat med EU om avtalsinnehållet och därmed kunnat påverka det, som till *exit*, eftersom det kunnat avbryta förhandlingarna. Så långt borde det schweiziska övertagandet av *acquin* som skett vid undertecknandet av de respektive avtalen inte ha medfört några suveränitetspolitiska betänkligheter, eftersom förhandlingarna, åtminstone i teorin, förts mellan två jämlika parter. Det övertagande av *acquin* som skett vid undertecknandet är omfattande och i realiteten är det tänkbart att Schweiz funnit sig tvunget att visa mer medgivenhet i förhandlingarna eftersom skulle ha haft mer än EU att förlora på uteblivna avtal. Undersökningen har också visat att det finnas en viss schweizisk olust över omfattningen av det övertagande av *acquin* som skett vid undertecknandet av avtalen.

7.3.2 Schweiz övertagande av den vidareutvecklade *acquin*

De suveränitetspolitiskt besvärliga frågorna ställs först när vidareutvecklingen av *acquin* kommer på tal. Med tanke på EU-rättens ständiga utveckling och på att EU prioriterar rättslig enhetlighet på hela den inre marknaden är denna aspekt av stor betydelse. De bilaterala avtalen innehåller tre förfaranden för anpassning till den vidareutvecklade EU-rätten, vilka skiljer sig åt i smidighet och ändamålsenlighet.

Den första varianten är mest omständlig och innebär helt enkelt att ett nytt ändringsavtal sluts, vilket måste godkännas i enlighet med de båda avtalsparternas normala konstitutionella förfaranden, vilket på schweizisk sida innebär av parlamentet och eventuellt även av folket i en folkomröstning. Ifråga om handlingsfriheten skiljer sig slutandet av ett ändringsavtal inte ifrån slutandet av ett så kallat primärt avtal, varför fullständiga möjligheter till *exit* och *voice* är för handen. Detta förfarande är framför allt relevant för de avtal som inte innehåller något av de två andra, flexiblare förfarandena, nämligen för de tre på frihandel inriktade FHA, avtalet om jordbruksprodukter och avtalet om bearbetade jordbruksprodukter (där det senare faktiskt ändrar FHA). Att dessa avtal inte innehåller några flexiblare anpassningsmekanismer kan förklaras av att de såsom frihandelsavtal inte egentligen syftar till att förverkliga den inre marknaden utan det tidigare stadiet på integrationstrappan med ett frihandelsområde. På det stadiet är inte samma dynamik nödvändig utan eventuella förändringar består framför allt i att antalet produkter som omfattas av frihandeln förändras, vilket då kan skötas på detta vis.

Inom ramen för övriga avtal på den inre marknads område sker en långtgående anpassning till efterföljande EU-rättsakter och avtalen förutser därför mer flexibla

anpassningsmekanismer. Det första av de två mer flexibla anpassningsförfarandena återfinns i FZA, LSVA, LVA, avtalet om offentlig upphandling samt avtalet om tekniska handelshinder och innebär att den gemensamma kommittén kan besluta om tekniska uppdateringar av avtalen och dess bilagor, vilket i realiteten innebär att nya EU-rättsakter tillförs. Detta förfarande förutsätter att enighet nås mellan EU och Schweiz i den gemensamma kommittén. Schweiz kan således inte tvingas att automatiskt acceptera någon föreslagen EU-rättsakt och kan därför alltid sägas ha en möjlighet till *selective exit*. Möjligheten till *voice* är i gengäld försumbar och består i att schweiziska experter skall rådfrågas i kommissionens förberedelsearbete och att Schweiz har observatörsstatus i ett antal kommittéer och expertgrupper. Även om påverkansmöjligheterna endast talar för en begränsad benägenhet till övertagande övertar Schweiz i realiteten i princip alla av EU föreslagna rättsakter, vilket har två olika förklaringar. Först och främst är Schweiz, vilket redan klargjorts, väl medvetet om vilken betydelse rättslig enhetlighet har för att minska risken för konkurrensnackdelar. För det andra sätts Schweiz emellanåt under press att acceptera vidareutvecklingen av EU som kan hota med en avtalsuppsägning, vilket återigen skulle skada Schweiz mer än EU. Denna press blir inte mindre av att en uppsägning av något av de aktuella avtalen aktualiserar ”giljotinklausulen”, vilket leder till att även de andra av de förbundna avtalen i Bilaterale I sägs upp (det aktuella övertagandeförfarandet finns bara i avtal från Bilaterale I). Emellertid förekommer det inte sällan att utdragna förhandlingar och långa schweiziska implementeringsprocesser gör att det dröjer innan nya EU-rättsakter börjar gälla i Schweiz, vilket gör att målsättningen om en samtidig tillämpning på hela den inre marknaden tidvis blir lidande.

Det sista övertagandeförfarandet är det mest dynamiska och består av notifikationsförfarandet i DAA och SAA, vilket *de facto* säkerställer en automatisk anpassning till vidareutvecklingen på de aktuella områdena (förutom då det gäller Schengenrättsakter som har samband med direkt beskattning). Formellt sett skyddas Schweiz suveränitet eftersom Schweiz måste godkänna övertagandet av varje enskild ny rättsakt, men med tanke på att ett vägrat godkännande leder till avtalsuppsägning om ingen alternativ lösning finnes inom en väldigt kort försoningsfrist, finns det ingen reell möjlighet för Schweiz att säga nej till en enskild EU-rättsakt. På detta sätt har möjligheten till *selective exit* eliminerats helt på dessa avtalsområden och det återstår därför för Schweiz endast en *total exit*, vilket givetvis sätter de schweiziska beslutsfattarna under extra hård press att acceptera vidareutvecklingen av *acquin*. Regleringen synes respektera den direkta demokratin och

Schweiz federala struktur, eftersom tidsfristen för godkännande kan förlängas om en folkomröstning behöver hållas eller om parlamentets godkännande är nödvändigt för att övertagandet skall bli gällande rätt enligt Schweiz inhemska rättsordning. I utbyte mot Schweiz faktiska avstående ifrån möjligheten till *selective exit* har Schweiz givits förbättrade möjligheter till *voice*. De förbättrade påverkansmöjligheterna är många men nu skall endast den viktigaste nämnas, nämligen Schweiz möjlighet att inom ramen för SAA genom *decision-shaping* delta i rådets förberedande arbete. På så sätt har Schweiz inom detta avtalsområde samma rättsliga status som EU-medlemsstaterna och full talerätt, men däremot ingen rösträtt. Betydelsen av denna uppenbara brist skall dock inte överdramatiseras med tanke på att den härskande viljan att finna konsensus i dessa frågor ger en god möjlighet att påverka genom talerätten och på att rösten från en stat med Schweiz befolkningsmängd ändå inte skulle väga särskilt tungt vid en omröstning. Det kan noteras att notifikationsförfarandet verkar fungera smidigt med tanke på att Schweiz efter att DAA och SAA varit i kraft i mindre än fyra år övertagit mer än hundratalet nya EU-rättsakter på dessa områden.

De olika regleringarna i de bilaterala avtalen säkerställer ett långtgående schweiziskt övertagande av vidareutvecklingen av *acquin* på avtalsområdena på den inre marknaden, även om snabbheten och omständligheten i övertagandeförfarandet varierar. Mot bakgrund av att notifikationsförfarandet tycks fungera smidigt, och samtidigt säkerställer den rättsliga enhetligheten som EU eftersträvar samt det deltagande som Schweiz eftersträvar, borde det ha en viktig roll att spela vid lösandet av de ”institutionella frågorna”. Slutligen tåls det att nämnas att LVA – som ju är ett av de tre så kallade integrationsavtalen – inte innehåller något notifikationsförfarande, vilket visar att det inte nödvändigtvis är automatiken i övertagandet som leder till en hög integrationsgrad (även om det rimligen måste kunna vara en i högsta grad bidragande faktor) utan att till exempel andra faktorer såsom övervakningsmekanismer kan vara väl så verkningsfulla.

7.3.3 Schweiz övertagande av EU:s tolkning

Rättslig enhetlighet förutsätter inte bara gemensamma rättsliga bestämmelser utan också att dessa bestämmelser tolkas på samma sätt. I vilken utsträckning ett schweiziskt övertagande av EU:s tolkning av de listade EU-rättsakterna och de materiella bestämmelserna i de bilaterala avtalen sker är således avgörande för att få en heltäckande bild av det schweiziska övertagandet av *acquin*.

Just betydelsen av tolkningen är särskild känslig i Schweiz där rädslan för ”främmande domare” är djupt rotad, men detta borde endast utgöra ett problem ifråga om den tolkning som

följt efter undertecknandet av avtalet, eftersom endast dennas innehåll är oklart och skulle kunna ta en oväntad vändning. Då den föregående tolkningen däremot är så att säga statisk och har ett visst innehåll (som förvisso kan vara svårt att bestämma) är det ur suveränitetspolitisk synvinkel egentligen oproblematiskt att acceptera den.

För att börja med de fall då avtalen uttryckligen anger att EU-domstolens föregående tolkning i olika grad skall beaktas – inom ramen för FZA och LVA – tycks EU-domstolen och den schweiziska Förbundsdomstolen ha olika uppfattningar om vad som gäller. EU-domstolen som annars är känd för att vara en integrationsmotor har vid upprepade tillfällen angivit att begreppen i de bilaterala avtalen inte är desamma som de begrepp som reglerar motsvarande förhållanden mellan EU-medlemsstaterna, varför domstolen låtit bli att tillämpa sin tidigare tolkning. Förbundsdomstolen har å andra sidan valt att genomgående använda sig av EU-domstolens tidigare tolkning i liknande fall. Vad gäller den efterföljande tolkningen innehåller avtalen till följd av ovanstående suveränitetspolitiska problematik inget annat än informations- och konsultationsbestämmelser, men Förbundsdomstolen har ändå valt att principiellt följa denna för avtal som den menar stödjer sig på EU-rätten med en målsättning om att parallella rättsregler skall uppnås, såvida det inte finns särskilda skäl däremot. Undersökningen har visat att detta i varje fall gäller för FZA men högst troligt även för de andra viktiga avtalen DAA, LVA och SAA samt att det kan bli relevant även för övriga avtal efter en enskild prövning i det aktuella fallet. I sin praxis uppvisar Förbundsdomstolen en mycket mer integrationsvänlig ställning än EU-domstolen, vilket riskerar att ske på bekostnad av den schweiziska suveräniteten och leda till att det uppfattas som att Schweiz styrs av ”främmande domare”.

Om Förbundsdomstolens övertagande av EU-domstolens tolkning skett enbart på folkrättslig grund enligt de sedvanerättsliga reglerna eller om det skett inom ramen för den unilaterala integrationspolitiken är oklart. Metodiken i prövningen av målsättningen med avtalet talar för en folkrättsligt grundad övertagandeplikt, men mot denna slutsats talar dels omständigheten att EU-domstolens diametralt skilda uppfattning egentligen gör det möjligt för Förbundsdomstolen att helt bestämma själv, dels att den unilaterala integrationspolitiken tillåtit ett övertagande av EU-domstolens tolkning även på områden där det inte finns några bilaterala avtal och således ingen som helst övertagandeplikt. Att Förbundsdomstolen försäkrat sig om att särskilda skäl kan motivera en tolkning som avviker ifrån EU-domstolens innebär att den även här säkerställt en möjlighet till *selective exit*, vilket talar för att den inte anser att någon folkrättsligt grundad övertagandeplikt föreligger.

Sammantaget sker alltså, i varje fall på de avtalsområden där praxis finns, ett långtgående schweiziskt övertagande av EU-domstolens tolkning som står sig över tid eftersom Förbundsdomstolen tar hänsyn till efterföljande tolkning i nästan lika hög utsträckning som föregående tolkning. Mot bakgrund av Förbundsdomstolens integrationsvänliga inställning är det aningen förvånande att EU i de pågående diskussionerna om de ”institutionella frågorna” lyft fram tolkningen som ett problem, eftersom det ju framför allt tycks vara dess egen domstol som motsätter sig att de bilaterala avtalen tolkas i enlighet med dess EU-rättsliga tolkning. Icke desto mindre är det uppenbart att Förbundsdomstolen inte avsett följa EU-domstolens tolkning med vilka konsekvenser som helst, utan den har förbehållit sig en ventil för *selective exit*, vilket kan tas som intäkt för att EU har rätt i att den nuvarande ordningen inte förmår skapa rättssäkerhet.

7.3.4 Mekanismer för säkerställande av en avtalsenlig tillämpning av *acquin*

Övervakning och tillämpning bidrar (förutom inte ramen för LVA) endast i väldigt låg utsträckning till en avtalsenlig tillämpning av den övertagna *acquin*. Detta kan till stor del förklaras av Schweiz motvilja mot att lämna ifrån sig befogenheter för dessa uppgifter, vilket skulle resultera i suveränitetsförluster och innebära en risk att Schweiz i slutändan skulle kunna styras av ”främmande domare” eller andra främmande institutioner. För alla avtal utom LVA gäller det att varje avtalspart har att tillämpa avtalen och att sköta övervakningen av dem inom sitt eget territorium, vilket inte säkerställer en avtalsenlig tillämpning utan i själva verket ger vardera avtalsparten en möjlighet till *selective exit* för varje situation där en tillämpning i enlighet med avtalet skulle medföra oönskade konsekvenser. I avtalet om offentlig upphandling – och endast i detta – anges det att övervakningen skall skötas av en oberoende myndighet hos vardera avtalsparten, men dessvärre finns ingen information om huruvida övervakningen därigenom bidragit till att *acquin* i högre utsträckning tillämpats avtalsenligt.

Konsekvensen av en icke-avtalsenlig tillämpning framstår inte heller som så avskräckande när avtalens konfliktlösningsmekanismer beaktas. Det formella konsultationsförfarandet kan knappast säga ha någon som helst bidragande effekt till att en avtalsenlig tillämpning uppnås, vilket beror på att det inte består i någon oberoende prövning utan endast förmår lösa konflikten om enighet uppstår. Förfarandets ineffektivitet tydliggörs av det faktum att det aldrig kommit till användning, vilket inte minst är anmärkningsvärt mot bakgrund av så tydliga tvisteämnen som den sedan ett drygt år pågående och nyligen på nyss intensifierade konflikten om Schweiz begränsning av den fria rörligheten. Att EU i denna

konflikt inte heller hotat med uppsägning av FZA (och därmed av samtliga avtal i Bilaterale I) visar givet situationens allvar att uppsägningen i sig inte kan ses som någon reell konfliktlösningsmekanism. Om skyddsåtgärder skulle kunna ha konfliktlösande verkan är med tanke på att de heller aldrig tillgripits oklart, men inte särskilt troligt.

Inom området för LVA har Schweiz däremot gått med på suveränitetsavståenden som gör att kommissionen och EU-domstolen sköter övervakningen av de konkurrensrättsliga reglerna. Detta minskar Schweiz möjlighet till *exit* avsevärt eftersom det inte kan undandra sig beslut och domar ifrån kommissionen och EU-domstolen, men trots detta har Schweiz inte fått någon ökad *voice* i utbyte. Här är alltså en situation där balansen mellan *exit* och *voice* för ovanlighetens skull inte ens upprätthålls formellt och det enda som tycks kunna ha motiverat Schweiz till dessa eftergifter måste vara viljan att även till ett högre pris kunna säkerställa konkurrenskraften för de två mycket betydande inhemska flygplatserna Genève och Zürich. Vad detta suveränitetsavstående innebär visade inte minst EU-domstolens utslag tidigare i år i målet om Zürich flygplats där Schweiz öde i ordets rätta bemärkelse avgjordes av ”främmande domare” och det till dess nackdel. På detta avtalsområde fyller övervakningen således en viktig funktion för att säkerställa en korrekt tillämpning av den övertagna *acquin*.

7.4 Avtalsparternas särskilda intressens roll i avtalen

EU har vid (det delvisa) utvidgandet av den inre marknaden till Schweiz varit mån om att den rättsliga enhetligheten upprätthålls även inom den schweiziska delen av den inre marknaden så att samma möjligheter gäller överallt och så att ingen av de deltagande staterna på den inre marknaden gynnas eller missgynnas oproportionellt mycket. Att denna målsättning i stort tillgodosetts har visats i 7.2 där omfattningen av det schweiziska övertagandet av *acquin* behandlats, och i de fall då avsteg gjorts därifrån har det skett i medvetenhet om att Schweiz speciella konstitutionella system omöjliggjort en annan lösning. Vilka särskilda schweiziska intressen som på så sätt beaktats har berörts allteftersom ovan och här skall endast några övergripande observationer poängteras.

Det intresse Schweiz varit mest angeläget om att skydda i avtalen är sin egen suveränitet. Att bevara sin handlingsfrihet och att alltid ha sista ordet utgör schweiziska grundprinciper som vunnit nedslag inom alla delar av avtalen utom när det gäller övervakningsbefogenheterna inom ramen för LVA. I övrigt har Schweiz inte accepterat att underkasta sig någon överstatlig eller mellanstatlig institution. När det gäller övertagandet av vidareutvecklingen av *acquin* har Schweiz värt sig mot alla formellt automatiska förfaranden och därigenom på papperet bevarat sin suveränitet. Att notifikationsförfarandet i DAA och

SAA *de facto* är automatiskt och att ett närmast fullständigt övertagande även sker på övriga områden är förstås problematiskt med tanke på att Schweiz möjligheter att genom *voice* påverka utformningen av den vidareutvecklade *acquin* på det stora hela är begränsade. Det kan därför hävdas att den schweiziska suveräniteten formellt bevarats, men att den i själva verket gröpts ur genom att allt för mycket fokus lagts på att utforma övertagandemekanismer som kan påstås vara icke- automatiska istället för att försöka öka möjligheterna till *voice*.

När det gäller frågan i vilken utsträckning det schweiziska folkets och kantonernas lagstiftande makt skyddats är resultatet blandat. I DAA och SAA föreskrivs det särskilt att Schweiz tidsfrist för övertagande av den vidareutvecklade *acquin* förlängs om antingen en folkomröstning behöver hållas eller ett parlamentsgodkännande krävs (vilket innebär att det även godkänns av kammaren med kantonernas representanter). Detta tycks vara en lämplig kompromiss för att inom ramen för ett avtal med närmast automatiskt övertagande av nya rättsakter ta hänsyn till den direkta demokratin och landets federala struktur. Inom de av de andra avtalsområdena där den gemensamma kommittén tillåts besluta om tekniska ändringar av avtalet som endast behöver godkännas av regeringen, märks däremot en maktförskjutning i det konstitutionella systemet till förmån för regeringen. Folket och kantonerna kan sägas ha samtyckt till denna maktöverföring genom att ha godtagit avtalen från första början, men på sikt innebär det ändå minskad betydelse för dessa särdrags ställning inom det schweiziska konstitutionella systemet.

Slutligen har Schweiz i avtalen velat skydda sina konstitutionella principer om neutralitet och konsensusbaserade beslutsprocesser och det finns inga uppgifter om att dessa eftersatts genom avtalen. Sedan neutralitetspolitiken tolkats på så sätt att till och med ett EU-medlemskap vore förenligt därmed utgör själva samarbetet med EU i sig inget problem längre.

7.5 Avslutande reflektioner

Schweiz är väl, men imperfekt, integrerat på den inre marknaden. Även om det aldrig varit tal om att uppnå en fullständig integration tåls det att nämnas att det ännu saknas stora bitar för ett fullständigt deltagande på den inre marknaden, vilket inte minst tydliggörs av de i samband med Bilaterale II strandade förhandlingarna om ett tjänsteavtal. På de områden där avtal slutits är den schweiziska integrationen långtgående. Bortsett från övergångsregler som de nu så omtvistade kvoterna inom området för FZA och undantaget ifrån SAA för vidareutveckling som kan röra rättshjälp ifråga om direkt beskattning, innefattar avtalen i princip alla EU-rättsakter och andra bestämmelser som är nödvändiga för att rättslig enhetlighet skall kunna

upprätthållas även på den till Schweiz utvidgade delen av den inre marknaden. Det schweiziska övertagandet av vidareutvecklingen av *acquin* är omfattande och kan sägas ske frivilligt på alla områden utom de för DAA och SAA. Emellertid gör den låga sammanträdesfrekvensen i de gemensamma kommittéerna som beslutar om övertagandet, utdragna förhandlingar och de schweiziska implementeringsprocesserna att nya EU-rättsakter ofta inte implementeras samtidigt i Schweiz som inom EU. På detta sätt skadas den rättsliga enhetligheten tidvis, men upprätthålls i stort på lång sikt.

Trots att i princip samma materiella bestämmelser och EU-rättsakter gäller på Schweiz del av den inre marknaden som inom EU gör oklarhet om betydelsen av EU:s tolkning och avtalens bristfälliga institutionella struktur att det inte går att säkerställa att en avtalsenlig tillämpning av *acquin* sker. I detta sammanhang bör den schweiziska unilaterala integrationspolitiken uppmärksammas, vilken i många fall kompletterar de bilaterala avtalen och därmed minskar skadorna som annars hade kunnat uppstå till följd av rättslig diskrepans. Att Schweiz unilateralt anpassar sina rättsregler till *acquin*, liksom att det frivilligt övertar nya EU-rättsakter, skall inte ses som någon självuppoftande handling utan sker i full medvetenhet om att det är just detta som krävs för att Schweiz skall kunna minimera risken att drabbas av konkurrensnackdelar till följd av den täta integrationen inom EU.

På papperet tycks Schweiz genom de bilaterala avtalen i tillräcklig utsträckning ha skyddat de särdrag som förhindrat en traditionell integration inom ramen för EU eller EES. Under ytan framgår det dock att dessa särskilda intressen, och då framför allt suveräniteten, blivit lidande. Schweiz har värjt sig mot automatiska anpassningsmekanismer, men övertar i slutändan i princip all vidareutveckling av *acquin* på de aktuella områdena. Skillnaden mot en EU-medlemsstat som är förpliktigad att överta all vidareutveckling är att Schweiz endast haft begränsade möjligheter till *voice* vid framtagandet av de nya rättsakterna. I teorin balanseras detta av att Schweiz har full möjlighet till *selective exit*, men i verkligheten består det enda alternativet i *total exit*, vars tillgripande är förbundet med ett ekonomiskt och politiskt mycket högt pris. Den senare möjligheten står för övrigt även EU-medlemsstaterna till buds som i teorin skulle kunna lämna EU som reaktion mot en oönskad rättsakt. I takt med att Europaparlamentet fått större inflytande framstår det dessutom som alltmer betänkligt att Schweiz inte har någon fastslagen rätt eller reell möjlighet att delta i dess arbete (och inte rimligen heller kan tänkas komma att få det). De bilaterala avtalen leder därmed till att legitimiteten för en allt större del av den schweiziska lagstiftningen är låg.

Undersökningen visar svårigheten med att uppnå en balans mellan nationella intressen och målet om rättslig enhetlighet bland ett stort antal länder. Schweiz har i vissa avseenden lyckats säkra sina särdrag, men det omåttligt komplicerade systemet med bilaterala avtal har knappast lett till att de schweiziska intressena i praktiken tillgodosetts i en så hög grad som skälen till varje enskild särlösning antyder. Schweiz försöker njuta av fördelarna med den inre marknaden men precis som för alla EU:s medlemsstater är detta inte möjligt utan suveränitetsavståenden. Ur schweizisk synvinkel är det mycket tveksamt om de prioriterade schweiziska intressena skyddas på bästa sätt genom det nuvarande systemet. Med all respekt för att det schweiziska folket gjort klart att det inte önskar något EU-medlemskap måste det sägas att de schweiziska intressena mycket väl skulle kunna säkerställas i högre grad om Schweiz vore EU-medlem. Vad gäller övertagandet av *acquin* skulle inte mycket ändras, men Schweiz skulle få en avsevärt mycket bättre möjlighet att påverka vidareutvecklingen av *acquin*, vilket skulle stärka lagstiftningen legitimitet och minska suveränitetsförlusterna som det nuvarande samarbetet leder till.

Källförteckning

Litteratur

- Armati, L. och Rosas, A. (2010). *"EU Constitutional Law – An Introduction"*, Hart Publishing Ltd., Oxford.
- Barnard, C. (2010). *"The Substantive Law of the EU: the four Freedoms"*, 3:e upplagan, Oxford University Press, Oxford.
- Becker, U. (1999). *"EU-Erweiterung und differenzierte Integration: Zu betrittsbedingten Übergangsregelungen am Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit"*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Benesch, S. (2007). *"Das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft"*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Bittner, P. och Kumin, J. (2012). *"Die „gemischten“ Abkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dritten Völkerrechtssubjekten andererseits"*, Europarecht, Årgång 2012, Vol. Beiheft 2, s.75-88.
- Breitenmoser, S. och Weyeneth, R. (2012). *"Die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU"*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Årgång 2012, Vol. 22, s. 854-859.
- Bronska, J. (2009). *"Die Schweiz in Europa: Mittendrin, doch außen vor?"*, Tectum Verlag, Marburg.
- Böhler, P. och Pelkmans, J. (2013). *"The EEA Review and Liechtenstein's Integration Strategy"*, CEPS Paperbacks, Bryssel. <Tillgänglig online: <http://www.ceps.eu/book/eea-review-and-liechtenstein%E2%80%99s-integration-strategy> >, Hämtad: 17 mars 2013.
- Buchan, D. (september 2012). *"Outsiders on the inside – Swiss and Norwegian lessons for the UK"*. <Tillgänglig online: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2012/outside-inside-swiss-and-norwegian-lessons-uk>>, Hämtad: 26 mars 2013.
- Cassese, A. (2005). *"International Law"*, 2:a upplagan, Oxford University Press, Oxford.
- Cottier, T. och Liechti, R. (2008). *"Schweizer Spezifika: Direkte Demokratie, Konkordanz, Föderalismus och Neutralität als politische Gestaltungsfaktoren"*. Ingår i Breuss, F. et al. (red.), *"Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess"*, Nomos-Verlag, Baden-Baden, s. 39-61.

Cottier, T. och Liechti, R. (2012). *"Zwischen Skylla und Charybdis: Die Rezeption des europäischen Wirtschaftsrechts in der Schweiz"*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Årgång 2012, Vol. 22, s. 849-853.

Craig, P. och de Búrca, G. (2011). *"EU Law – Text, Cases and Materials"*, 5:e upplagan, Oxford University Press, Oxford.

Cramér, P. (1998). *"Neutralitet och europeisk integration"*, Nordstedts Juridik, Stockholm

Epniey, A. et al. (2012). *"Zur Parallelität der Rechtsentwicklungen in der EU und in der Schweiz"*, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich.

Good, P.-L. (2010). *"Die Schengen-Assoziierung der Schweiz"*, Books on Demand GmbH, Norderstedt.

Grolimund, N. och Vahl, M. (2006). *"Integration without Membership – Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union"*, CEPS Paperbacks, Bryssel. <Tillgänglig online: <http://www.ceps.eu/book/integration-without-membership-switzerlands-bilateral-agreements-eu>>, Hämtad: 22 februari 2013.

Haas, E. B. (1968). *"The Uniting of Europe"*, Stanford University Press, Stanford.

Heizmann, R.A. och Zäch, R. (2012). *"Die Anwendung des Cassis de Dijon-Prinzips durch die Schweiz im Verhältnis zum EWR"*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Årgång 2012, Vol. 22, s. 876-880.

Hinny, P. (2012). *"Das Schweizer Unternehmenssteuerrecht unter dem Druck der EU – Eine Analyse der Handlungsalternativen"*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Årgång 2012, Vol. 22, s. 859-863.

Kriesi, H. och Trechsel, A.H. (2010). *"The Politics of Switzerland"*, Cambridge University Press, Cambridge.

Linder, W. (2010). *"Europäisierung ohne Mitgliedschaft"*. Ingår i Epiney, S. och Freiburghaus, D. (red.). *"Beziehungen Schweiz-EU"*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, s. 13-37.

Oesch, M. (2011). *"Die Europäisierung des schweizerischen Rechts"*, Working Paper Nr. 2011/05. <Tillgänglig online: <http://www.nccr-trade.org/publication/die-europaeisierung-des-schweizerischen-rechts/>>, Hämtad: 7 maj 2013.

Sahlfeld, K.W. (2000). *"De sju bilaterala avtalen mellan Schweiz och EU"*, Europarättslig Tidsskrift, Årgång 2000, Vol. 1, s. 71-81.

Schwok, R. (2009). ”Schweiz – Europäische Union: Beitritt unmöglich?“, Rüegger Verlag, Zürich/Chur.

Silny, M. (2007). ”Die binnenmarktbezogene Rechtsangelichungskompetenz des Art. 95 EG“, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main.

Strobel, E.-M. (2010). ”Cassis de Dijon and other Foodstuffs – The Revised Swiss Federal Law on Technical Barriers to Trade“, European Food and Feed Law Review, Årgång 2010, Vol. 5, s. 288-291.

Weiler, J.H.H. (1999). ”The Constitution of Europe“. Cambridge University Press, Cambridge.

Westberg, J. (2008). ”EU:s drivkrafter: en introduktion till teorier om europeisk integration“, 2:a upplagan, SNS Förlag, Stockholm.

Windwehr, J. (2011). ”Außenseiter oder Wegweiser? Norwegen und die Schweiz im europäischen Integrationsprozess“, Wochenschau Verlag, Schwalbach.

Internetkällor

Fox, B. (15 april 2013). ”Switzerland to defy EU tax transparency“. <Tillgänglig online: <http://euobserver.com/economic/119792>>, Hämtad: 19 april 2013.

Bundesrat (19 september 2012). ”Weiterentwicklung“. <Tillgänglig online: <http://www.europa.admin.ch/themen/00500/00506/00510/00764/index.html?lang=de>>, Hämtad: 7 maj 2013.

Officiella dokument

EU-dokument

A 182/12, ”Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the decision of the Swiss Government to apply quantitative restrictions to the free movement of EU citizens in Switzerland“, 18 april 2012.

A 225/13, ”Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the decision of the Swiss Government to apply quantitative restrictions to the free movement of EU citizens in Switzerland“, 24 april 2013.

Council conclusions on EU relations with EFTA countries, 14 december 2010.

Draft Council conclusions on EU relations with EFTA countries, Dokumentnummer: 16651/1/08, 5 december 2008.

IP/13/444, "*Europäische Union und Schweiz unterzeichnen Abkommen über die Zusammenarbeit im Wettbewerbsrecht*", 17 maj 2013.

Rådets slutsatser om förbindelserna mellan EU och Eftaländerna, Dokumentnummer: 5101/13, 20 december 2012.

SPEECH/02/619. "*A Wider Europe – A Proximity Police as the Key to Stability*", 6 december 2002.

Schweiziska dokument

Bundesrat (2008). "*Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht*". <Tillgänglig online: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2010/2263.pdf>>, Hämtad: 11 maj 2013.

Bundesrat (2009). "*Aussenpolitischer Bericht 2009*". <Tillgänglig online: www.admin.ch/ch/d/ff/2009/6291.pdf>, Hämtad: 11 maj 2013.

Bundesrat (2010). "*Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik*". <Tillgänglig online: www.admin.ch/ch/d/ff/2010/7239.pdf>, Hämtad: 11 maj 2013.

Bundesrat (24 april 2013). "*Federal Council invokes safeguard clause for EU-8 and EU-17 states*". <Tillgänglig online: http://www.s-finacons.ch/fileadmin/user_upload/download/Personenfreizuegigkeit_e.pdf>, Hämtad: 11 maj 2013.

Direktion für europäische Angelegenheiten (15 juni 2012). "*Brev från Schweiz president till EU-kommissionens president*". <Tillgänglig online: http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/01777/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdoR8g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-->>, Hämtad: 11 maj 2013.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (14 mars 2012). "*Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU: Anrufung der Ventilklausele gegenüber den Staaten der EU-8*". <Tillgänglig online: https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/djsg/afm/Dokumentenliste%20AFM/2012-04-18%20Freiz%C3%BCgigkeitsabkommen%20Schweiz-EU%20Anrufung%20der%20Ventilklausele%20gegen%C3%BCber%20den%20Staaten%20der%20EU-8_DE.pdf>, Hämtad: 11 maj 2013.

Integrationsbüro EDA/EVD (2012). ”Die Europapolitik der Schweiz”. <Tillgänglig online: http://www.europa.admin.ch/themen/00499/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042I2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDdIR,fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-->, Hämtad: 11 maj 2013.

Statistisches Lexikon der Schweiz (30 augusti 2012). ”Ständige Bevölkerung nach Geschlecht und Staatsangehörigkeitskategorie, am Ende des Jahres”, 30 augusti 2012, <Tillgänglig online: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand/02.html> >, Hämtad: 13 mars 2013.

Praxis

EU-domstolen

C-120/78, *Rewe-Zentral AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Rättsfallssamlingen: 1979 00649.

C-351/08, *Christian Grimme mot Deutsche Angestellten-Krankenkasse*, Rättsfallssamlingen: 2009 I-10777.

C-70/09, *Alexander Hengartner och Rudolf Gasser mot Landesregierung Vorarlberg*, Rättsfallssamlingen: 2010 I-07233.

C-547/10 P, *Confédération suisse mot Europeiska kommissionen*. <Tillgänglig online: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134603&pageIndex=0&doclang=SV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1963949>>, Hämtad: 11 maj 2013.

C-547/10 P, *Confédération suisse mot Europeiska kommissionen*, Förslag till avgörande av generaladvokat Niilo Jääskinen. <Tillgänglig online: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=126806&pageIndex=0&doclang=sv&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1962763>>, Hämtad: 11 maj 2013.

Förbundsdomstolen

2A.593/2005, *Qualicare AG gegen Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft*, <Tillgänglig online: http://www.polyreg.ch/d/informationen/bgeunpubliziert/Jahr_2005/Entscheide_2A_2005/2A.593__2005.html>, Hämtad: 11 maj 2013.

BGE 105 II 49, *Bosshard Partners Intertrading AG gegen Sunlight AG*, <Tillgänglig online: http://www.polyreg.ch/d/informationen/bgeleitentscheide/Band_105_1979/BGE_105_II_49.html>, Hämtad: 11 maj 2013.

BGE 136 II 5, *X. und Y. gegen Sicherheitsdirektion und Regierungsrat des Kantons Zürich*, <Tillgänglig online: http://www.polyreg.ch/d/informationen/bgeleitentscheide/Band_136_2010/BGE_136_II_5.html>, Hämtad: 11 maj 2013.

BGer 213/2006, *Denner AG gegen Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich*, <Tillgänglig online: <http://www.bvger.ch/publiws/download;jsessionid=6DDA33A599873C4976BB17A9BCE78193?decisionId=bb03f24d-0d0a-4a6f-ad37-82c53e7fe707>>, Hämtad: 11 maj 2013.

Schweiziska lagar

Bundesgesetz über die Bundesversammlung, vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Januar 2012). <Tillgänglig under: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/171.10.de.pdf>>, Hämtad: 11 maj 2013.

Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse, vom 6. Oktober 1995 (Stand am 1 Juli 2010). <Tillgänglig under: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/946.51.de.pdf>>, Hämtad: 11 maj 2013.

BV - Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 18. April 1999 (Stand am 23. September 2012). <Tillgänglig under: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf>>, Hämtad: 11 maj 2013.

Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung, vom 23. November 2005 (Stand am 1. Januar 2013). <Tillgänglig under: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/8/817.02.de.pdf>> Hämtad: 11 maj 2013.

Internationella avtal

Bilaterala avtal

Avtalet om jordbruksprodukter: Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om handel med jordbruksprodukter, 21 juni 1999.

Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om ändring av avtalet av den 22 juli 1972 mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet beträffande bestämmelserna om bearbetade jordbruksprodukter, 26 oktober 2004.

Avtalet om offentlig upphandling: Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om vissa aspekter rörande offentlig upphandling, 21 juni 1999.

Avtalet om tekniska handelshinder: Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om ömsesidigt erkännande i samband med bedömning av överensstämmelse, 21 juni 1999.

DAA: avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om kriterier och mekanismer för att fastställa vilken stat som skall ansvara för handläggningen av en asylansökan som görs i en medlemsstat eller i Schweiz, 26 oktober 2004.

FHA: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 22 juli 1972.

Forskningsavtalet: Avtal mellan Europeiska gemenskaperna och Schweiziska edsförbundet om vetenskapligt och tekniskt samarbete, 21 juni 1999.

FZA: Avtal mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan om fri rörlighet för personer, 21 juni 1999.

LVA: Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om luftfart, 21 juni 1999.

LVSA: Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om gods- och persontransporter på väg och järnväg, 21 juni 1999.

SAA: Avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, 26 oktober 2004.

Multilaterala avtal

Agreement between the EFTA states on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice, 31 januari 1994.

Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), 11 juli 2006. <Tillgänglig online: http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_632_21/>, Hämtad: 23 mars 2013.

Fördraget om Europeiska unionen.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Fördraget om Sveriges anslutning till Europeiska Unionen: Fördrag mellan Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Helleniska republiken, Konungariket Spanien, Franska republiken, Irland, Italienska republiken, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Portugisiska republiken, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (Europeiska unionens medlemsstater) och Konungariket Norge, Republiken Österrike, Republiken Finland, Konungariket Sverige om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Kommittéavtalet: Avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein, Konungariket Norge och Schweiziska edsförbundet om dessa länders deltagande i arbetet i de kommittéer som bistår Europeiska kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter i samband med genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, 22 september 2011.

Wienkonventionen om traktaträtten.

Henrik Ågren registrerades på kursen ”HRO800 Examensarbete” för första gången vårterminen 2013.

Henrik Ågren har aldrig omregistrerats på kursen ”HRO800 Examensarbete”.

Henrik Ågren deltog i examinationstillfället den 7 juni 2013.