

UDK: 341.632:656.045.4(417)(416.7)(42):06.022 (4-672 EEZ): 612.064:368.032.7+339.543.622

**Dr Miloš M. Petrović<sup>1</sup>**

PROPISI EVROPSKE UNIJE

## **SEVERNOIRSKI „ZAŠTITNI MEHANIZAM“ – EVROPSKA POLISA OSIGURANJA ZA BREGZIT**

U okviru mukotrpnog procesa povlačenja iz Evropske unije, Ujedinjeno Kraljevstvo je u prethodnim godinama moralo da se izjasni i obaveže u pogledu više prioriternih pitanja u nastojanju da izbegne nezamislivo – stvaranje „tvrde granice“ na problematičnom irskom ostrvu. Kao rezultat dugogodišnjeg usklađivanja s komunitarnim odredbama, protok ljudi, dobara i usluga između Republike Irske i kraljevskog entiteta Severna Irska do sada je neometano tekao, što je pozitivno uticalo i na poslovično prisutne političke tenzije u ostrvskom delu kontinenta; nije bilo fizičkih, carinskih ni zakonskih prepreka, dodatnog nadzora niti zadržavanja koja bi ometala saradnju dve strane. Sloboda kretanja tako je doprinela i prevazilaženju mentalne barijere koja je decenijama delila zemlje s različitim viđenjima prošlosti i omogućila im da se bliže fokusiraju na ono što ih spaja. Ipak, kako je mart 2019. godine kao predviđeni datum povlačenja Londona iz Unije već na vidiku, sve su glasnije bojazni da bi moglo doći do velikih promena i poremećaja u dosadašnjem režimu razmene između dve strane, što nikome ne bi bilo od koristi, a ponajmanje stanovnicima Severne Irske.

Ne samo da model „tvrdog istupanja“ može dovesti do poremećaja u ekonomskoj sferi (i to prevashodno u Velikoj Britaniji), već deluje i da sam proces izlaska iz Unije u ma kakvom obliku za sada beleži mahom negativne posledice; velike finansijske kompanije, uključujući i osiguravače poput „Lojda“, nastoje da pronađu način kako da očuvaju svoj profit koji je velikim delom generisan zahvaljujući privilegovanim vezama s evropskim tržištem.<sup>2</sup> Pojedine procene govore da je čak

---

<sup>1</sup> Autor prikaza je doktor političkih nauka – međunarodnih i evropskih studija Univerziteta u Beogradu  
I-mejl: petrovic1milos@gmail.com

Rad je primljen:

Rad je prihvaćen:

<sup>2</sup> Miloš Petrović, Da li se priprema „tvrđi Bregzit“? *Tokovi osiguranja* 4/2016, str. 127-132

i pre samog čina istupanja britanska ekonomija do isteka 2018. godine već izgubila barem dva procenta svog nacionalnog dohotka kao rezultat odluke o napuštanju Unije, a nema nekih srednjeročnih izgleda da će gubici prestati da se produbljuju.<sup>3</sup> Ipak, dok se s finansijskim gubitkom Londona, po svemu sudeći, i računa, ono što je nenameravana posledica odluke o istupanju jeste moguća nacionalna kriza usled različitih (geopolitičkih) pozicija raznih delova Ujedinjenog Kraljevstva nakon tog akta. Politička kriza tako može dodatno da pogorša ionako pesimistične ekonomske projekcije za britansku privredu u narednim godinama.

### **Klauzula osigurava i štiti prevashodno evropske interese**

U decembru 2017. godine London je pristao na uspostavljanje zaštitne odredbe koja predviđa da će Severna Irska, ukoliko do istupanja UK iz Unije ne budu dogovoreni aranžmani za jednu kreativnu, propusnu granicu na irskom ostrvu, ostati „potpuno usklađena“ s pravilima funkcionisanja jedinstvenog tržišta Unije.<sup>4</sup> Do postizanja trajnog rešenja, taj deo UK bi, prema takvom tumačenju, ostao deo evropskog ekonomskog prostora, uključujući i aspekt carinske unije, kako bi se osigurao dalji neometani promet na irskom ostrvu.<sup>5</sup> London je na tu klauzulu pristao u nadi da nikada neće biti primenjena, tj. da će se nekako iznaći rešenje za obnavljanje suvereniteta od Evropske unije, dok bi se istovremeno omogućio što veći pristup tom tržištu uz što manje obavezivanja; to je nešto što Brisel već godinama odbacuje stavom da se evropska pravila ne mogu selektivno i proizvoljno primenjivati, a da bi London morao pokazati kooperativnost i više inicijative. Pored toga, barem u političkom pogledu, evropske odluke upućuju i na pomisao da se na britanskom primeru želi demonstrirati kako takvi predsedani nisu poželjni, niti korisni za one koji bi takođe eventualno poželeti da istupe iz Unije.

Zaštitna klauzula u ovom kontekstu tumači se kao politički vid osiguravajućeg pokrića za postbregzitovsko irsko ostrvo: potrebno je osigurati da ne samo kompanije već i ljudi s obe strane granice nastave da sarađuju sa što manje ometanja. Kako je jedna od primarnih funkcija osiguranja kao delatnosti da se omogući zaštita od loših ishoda, a imajući u vidu da Brisel zaštitnom klauzulom nastoji zaštititi svoje interese u slučaju jednostranog istupanja UK (dok London i pred samo povlačenje

---

<sup>3</sup> Holly Elliat, The Brexit is estimated to have wiped out 2 off the UK's GDP even before the exit date, CNBC, <https://www.cnn.com/2018/09/03/brexit-is-estimated-to-have-wiped-2percent-off-the-uks-gdp-even-before-the-exit-date.html>, 2018, pristupljeno 3.1.2019.

<sup>4</sup> The Guardian, Brexit – what is the UK's backstop proposal? <https://www.theguardian.com/politics/2018/jun/07/brexit-what-is-the-uks-backstop-proposal>, 2018, pristupljeno 5. 1. 2019.

<sup>5</sup> Ibid.

deluje nepripremljeno za različite scenarije), za autora ovog teksta zanimljiv je način na koji se poima ova odredba i kakve posledice bi to moglo da ima. Ukoliko bismo posmatrali ovaj primer u kontekstu ostvarivanja prava na osiguranje, moglo bi se konstatovati da je Brisel uspešno ugovorio zaštitu svojih interesa spram Londona, dok deluje da se UK nada da do nastanka osiguravajućeg slučaja nikada neće doći. U slučaju da do takve situacije ipak dođe, ni javnosti ni drugim subjektima nije jasno kakve bi korake britansko kraljevstvo preuzelo i da li bi takve aktivnosti doprinele amortizovanju ili daljoj eskalaciji problema.

U slučaju nedogovorenog (tvrdog) istupanja iz Unije, procenjuje se da bi već u martu britanski osiguravači mogli izgubiti tzv. pasoške privilegije na osnovu kojih bi mogli izdavati osiguravajuće dokumente za evropski ekonomski prostor tj. EEP (koji čine članice Evropske unije i članice Evropske zone slobodne trgovine), a takođe postoji i rizik da neće moći servisirati postojeće ugovore unutar tog prostora.<sup>6</sup> Deluje da će samo u malom broju poslova prekograničnog reosiguranja, u manjem broju oblasti koje se tiču EEP, britanske kompanije moći da daju garancije u pogledu reosiguranja.<sup>7</sup> Dok su se mnogi osiguravači uveliko izmestili ili su u proceduri povlačenja u evropske filijale do marta, dodatni aspekt neizvesnosti je taj što se to čini u logici da će dogovor između Londona i Brisela biti postignut. Većina osiguravača je u tom procesu već pri kraju; ipak, manji osiguravači nemaju iste resurse i mogućnosti za preuzimanje tako velikih troškova, tako da su u situaciji da traže partnere s kojima bi delili rizik i dobit.<sup>8</sup> Tako osiguravači poput „Lloyda“ uveravaju da će u svakom slučaju ostati kredibilan partner evropskim osiguranicima i pronaći osnove za saradnju, uprkos pravnim i drugim neizvesnostima, ali problem može nastati kod mnogih drugih kompanija koje nisu u toj meri otporne i jake.

Iako deluje da bi aktiviranje zaštitnog mehanizma poremetilo i ekonomsku i političku situaciju, jer bi Unija podržala ostanak propusne granice na irskom ostrvu, nedosledna i nezavidna pozicija britanske vlade ne uliva dodatnu sigurnost; naprotiv, deluje da njene mere nikome nisu po volji, pa ni velikom delu građana.

## **Splet ekonomske neizvesnosti i političkih procesa**

Kako je Severna Irska u političkom smislu neuralgična tačka složene državne strukture Ujedinjenog kraljevstva (dok usled svojih specifičnih predistorija i Škotska i Gibraltar predstavljaju dodatne potencijalne izazove), London se nalazi u nezahvalnoj situaciji balansiranja između odluke većine građana da se zemlja povuče iz Unije

---

<sup>6</sup> A. M. Best, What's Ahead for UK Insurers as Brexit Deadline Looms, *Insurance Journal*, <https://www.insurancejournal.com/news/international/2018/11/21/509906.htm> 2018, pristupljeno 3. 1. 2019.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

i poslanika Parlamenta koji su nezadovoljni neliderskom i neinventivnom ulogom njihove zemlje u tom procesu. Evropski stav, inače teško i mukotrпно dostižan kao rezultat usklađivanja velikog broja članica i tromih institucija, na britanskom primeru se pokazao kao retko jednoobrazan: povlačenje je odluka britanske strane, a ne Brisela, i ono ne može biti polovično i parcijalno, već potpuno, uz eventualne prelazne periode i uz uvažavanje stavova svih država članica Unije (pri čemu se stavovi Irske i Španije, koje se dodiruju s britanskim teritorijama, vrlo glasno čuju i razmatraju).

Izveštaj Komiteta za poslove Severne Irske tokom 2018. izrazio je zabrinutost nedostatkom argumentacije Vladinog plana za povlačenje iz Unije u pogledu (ne)uspostavljanja granice u Severnoj Irskoj, te se traže pojašnjenja na koji bi način moguće pokretanje zaštitnog mehanizma moglo da se odrazi na taj region i da li bi on bio delotvoran, koji su to koraci koji bi trebalo da budu preduzeti tokom predstojećeg perioda kako bi se izbeglo aktiviranje odredbe koja bi severnoirsku teritoriju faktički izuzela od ostatka zemlje, i kakve bi bile moguće posledice „tvrđog“ Bregzita za to područje.<sup>9</sup> Predsedavajući Komitetu dr Endru Murison ocenio je da se tu radi o prioritonom (političkom) pitanju u kontekstu istupanja Londona iz Unije te da neizvesnost oko (ne)postizanja sporazuma mora da bude podrobno adresirana.<sup>10</sup> U nizu pitanja koja poslanici razmatraju i postavljaju u ovom procesu, dominiraju ona koja polemišu o uticaju granice na ekonomsku razmenu, kontakte među ljudima, uspostavljanje mogućih fizičkih i drugih barijera, pa do toga da li bi u slučaju zaštitnih mehanizama bilo logično da Belfast zadrži predstavnike u evropskim institucijama usled svog mogućeg različitog položaja u odnosu na ostatak UK i razmatranja iskustava carinske unije sa trećim zemljama (poput dugogodišnje saradnje između Evropske unije i Turske).<sup>11</sup>

U trenutku pisanja ovog teksta, Vladin nacrt sporazuma o istupanju usled nedostatka podrške Parlament još uvek nije razmatrao; ovaj dokument kao međurešenje predlaže da Ujedinjeno kraljevstvo ostane blisko usklađeno s evropskim normama kako bi se očuvala otvorenost irske granice.<sup>12</sup> Na taj način se, faktički, nastoji izbeći posebno izdvajanje severnoirskog regiona i prati logika da je cena jedinstvenosti zemlje ta da se Bregzit omekša tako da omogući tj. zadrži veći stepen saradnje cele zemlje sa Unijom. Takvi predlozi nailaze na veliki otpor u britanskom društvu i kod poslanika, budući da se jednim značajnim delom obesmišljava ideja o obnavljanju ekonomske suverenosti britanske kraljevine, tako da bi usvajanje tog

<sup>9</sup> UK Parliament, Northern Ireland Affairs Committee Communication, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/northern-ireland-affairs-committee/news-parliament-2017/ni-land-border-launch-17-19/>, 2018, pristupljeno 5. 1. 2019.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> The Guardian, Brexit – what is the UK's backstop proposal? <https://www.theguardian.com/politics/2018/jun/07/brexit-what-is-the-uks-backstop-proposal>, 2018, pristupljeno 5. 1. 2019.

akta predstavljalo vrlo kontroverzan korak, pa makar to bilo i u ime nacionalnog interesa. Tekst objavljen u *Guardian*-u na temu britanske platforme takođe prepoznaje te težnje: UK bi faktički želela da postepeno napušta Uniju u različitim domenima – najpre u političkom smislu u martu 2019. godine, jedinstveno evropsko tržište do isteka 2020. godine, a carinsku uniju u nekom periodu nakon toga, najkasnije do kraja 2021. godine, a do isteka tog perioda važila bi privremena zaštitna klauzula za Severnu Irsku.<sup>13</sup> Ukoliko se s Briselom ne usaglase prelazni periodi tokom kojih bi važile evropske odredbe u Britaniji, već u martu 2019. godine osiguravajuće, bankarske i druge oblasti mogle bi da dožive znatne poremećaje kao posledica naglog istupanja Londona. U tom smislu postoji bojazan da britanske institucije nisu do kraja svesne ozbiljnosti situacije koja bi svakog časa mogla da nastupi.

### **Status quo pred sam Bregzit**

Evropska unija nije pristala da uspostavi privremene režime saradnje s Londonom, zauzimajući zapravo stav da sporazum mora biti jedinstven i sveobuhvatan; dok eventualne prelazne mere ne moraju po svaku cenu biti isključene, s druge strane, one mogu biti razmatrane samo ukoliko su svi drugi aspekti nedvosmisleno dogovoreni, a oni to nisu, počev od toga da Brisel nije sklon da prihvati ostanak Ujedinjenog Kraljevstva u carinskoj uniji niti u jedinstvenom tržištu bez preuzimanja i obaveza koje proističu iz političkog dela članstva u Uniji.<sup>14</sup> Evropska unija sve više izražava zabrinutost u pogledu činjenice da u Kraljevstvu manjka konsenzusa oko bazičnih aspekata koji se odnose na proces istupanja; u susret 2019. godini mnogi shvataju neophodnost bliske saradnje sa Unijom, veliki deo društva protivi se celom procesu, dok je znatan deo javnosti nezadovoljan visokopolitičkim kalkulacijama koje relativizuju povlačenje iz EU. Ni predstavnici biznisa ne kriju zabrinutost za sudbinu svojih lukrativnih poslova sa ostatkom kontinenta nakon povlačenja Londona.

U tom smislu, parcijalni ili postepeni Bregzit ne deluje posebno realno, a evropske zvaničnike iritira nekonzistentnost pregovarača iz Londona, budući da stavovi variraju od najava potpunog tj. nekontrolisanog otcepljenja od Brisela, do poslednjih nacрта koje pozivaju na fazno istupanje i zadržavanje što više privilegija nekadašnjeg članstva. Čekanje da UK ispregovara trgovinske sporazume sa ostatkom sveta dok na kraju ne istupi iz Evropske unije za Brisel ne dolazi u obzir; Unija ima interes da osigura zaštitu svojih vlastitih članica, a ne nezadovoljne susede. Evropski zvaničnici i lideri najvećih zemalja Unije ponovo su u prethodnim mesecima premijerki Mej poručili da ističe vreme za usvajanje sporazuma o povlačenju i da nema prostora za dodatne suštinske izmene; zapravo, čitav dosadašnji „istupni“ proces karakteriše

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

manjak strateškog pravca i doslednosti. Kako god bilo, ukoliko u januaru 2019. godine sporazum ne bude usvojen u parlamentu u Vestminsteru, što će u trenutku objavljivanja ovog teksta verovatno biti poznato, šanse za dogovoreno povlačenje Londona i očuvanje stabilnosti dosta se umanjuju. U tom slučaju mogli bismo da budemo svedoci jednog *sui generis* slučaja Severne Irske koja nastoji da se pozicionira između ostanka pod britanskim suverenitetom i nastavka korišćenja evropskih ekonomskih i političkih privilegija; opredeljivanje pod pritiskom dveju strana u tom slučaju moglo bi da bude bolno po građane tog regiona. Uprkos mnogim negativnim očekivanjima, jedinstvenost procesa britanskog povlačenja iz Unije svakako će ga i nadalje činiti zanimljivim predmetom proučavanja u različitim oblastima, od raznih grana ekonomije i finansija, preko politike, do socioloških i drugih domena.

### **Izvori**

- Miloš Petrović, „Da li se priprema, tvrdi Bregzit“? *Tokovi osiguranja* 4/2016, str. 127-132
- Holly Elliat, The Brexit is estimated to have wiped out 2 off the UK's GDP even before the exit date, CNBC, <https://www.cnbc.com/2018/09/03/brexit-is-estimated-to-have-wiped-2percent-off-the-uks-gdp-even-before-the-exit-date.html>, 2018, pristupljeno 3.1.2019.
- The Guardian, Brexit – what is the UK's backstop proposal? <https://www.theguardian.com/politics/2018/jun/07/brexit-what-is-the-uks-backstop-proposal>, 2018, pristupljeno 5. 1. 2019.
- M. Best, What's Ahead for UK Insurers as Brexit Deadline Looms, *Insurance Journal*, <https://www.insurancejournal.com/news/international/2018/11/21/509906.htm> 2018, pristupljeno 3. 1. 2019.
- UK Parliament, Northern Ireland Affairs Committee Communication, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/northern-ireland-affairs-committee/news-parliament-2017/ni-land-border-launch-17-19/>, 2018, pristupljeno 5. 1. 2019.
- The Guardian, Brexit – what is the UK's backstop proposal? <https://www.theguardian.com/politics/2018/jun/07/brexit-what-is-the-uks-backstop-proposal>, 2018, pristupljeno 5. 1. 2019.