

Švajcarska konfederacija

MAHMUT MUJAČIĆ

Sažetak

Autor podrobno analizira političko uređenje i institucije Švicarske. Federalno uređenje političkog sustava, premda nosi ime konfederacije, nastalo je kao posljedica povijesnih okolnosti u tradicionalnoj samostalnoj feudalnoj organizaciji kantona koji su se ujedinili radi zajedničke sigurnosti. Autor smatra da su centralizacija i unitarizacija Švicarske izbjegnute raspodjelom vlasti između federalne vlade i kantona, samostalnošću privrede od države i lokalnim neposrednim odlučivanjem građana.

Švajcarska je danas jedina zemlja u svetu koja i formalno nosi naziv konfederacije, mada sistem društvenih odnosa u njoj ima sve karakteristike moderne i stabilne federalne države i zajednice.

Primer njenog razvitka i prerastanja iz konfederacije u federaciju toliko je osoben i specifičan da se po nekim svojim procesima ne uklapa ni u jedan do sada poznati model razvoja složenih država. Naime, za razliku od nekih drugih zemalja gde su u njihovom opredeljivanju za federalizam tj. federaciju ili konfederaciju odlučivali prelomni istorijski trenuci, ratovi i revolucije, veličina teritorije ili pak višenacionalni sastav zemlje, u Švajcarskoj odlučujuću prevagu nije imao ni jedan od tih momenata. Otuda se i kao razlog njenog konstituisanja u složenu državu i društvenu zajednicu, na primer, ne može uzeti i međunacionalni momenat, mada u Švajcarskoj postoje tri nacionalne grupe koje pripadaju susednim nacijama — nemačka 66 odsto stanovništva, francuska 18 odsto stanovništva, italijanska 12 odsto stanovništva i oko 0,5 odsto Retroromana, starosedelaca Švajcarske.

Put razvoja švajcarskog federalizma je toliko dug i isprepleten mnogim faktorima i istorijskim okolnostima da mnogi teoretičari govore čak i prirodnom, nužnom procesu evolucije ove zemlje iz konfederacije u federaciju, uz sve neominovne političke i društvene konflikte, ekonomski, nacionalno, jezički i kulturno različitih subjektiviteta koji su živjeli na relativno malom geografskom prostoru. Pa ipak, ako bismo tražili osnovni razlog za uvođenje federalizma u Švajcarskoj, onda on leži pre svega u istorijskim okolnostima, tj. u tradicionalnoj samostalnoj feudalnoj organizaciji kantona koji su vekovima živeli u zasebnim celinama, imali jaku manufakturnu proizvodnju i koji su se međusobno ujedinili radi odbrane od susudnih nemačkih i alzaških gradova-država, koji su nastojali

da ih ekonomski i teritorijalno pokore. Ta potreba zajedničkog življenja i očuvanja lokalnih samouprava i autonomija uslovala je da se krajem 13. veka, 1291. godine, stvori »večiti savez« tri kantona—Uri, Švic i Untervald — kojima se u toku sledećih 200 godina pridružilo još deset kantona, tako da je početkom 16. veka stvorena konfederacija od 13. kantona. Ti kantoni bili su povezani međusobnim ugovorima i imali su samo jedan zajednički organ — Skupštinu (tzv. Dietu), u koju je svaki kanton slao svoje predstavnike koji su prilikom glasanja o najvažnijim pitanjima (koja su se ticala uglavnom spoljne politike, zajedničkih odnosa i rešavanje sukoba između kantona) donosili odluke jedno-glasno, odnosno bili obavezni da prethodno konsultuju svoje kantone i da se na osnovu toga izjašnjavaju (tzv. imperativni mandat).

Međutim, sa sve bržim ekonomskim i industrijskim razvojem Švajcarske kra-jem 18. i početkom 19. veka, a posebno jačanjem zanatstva i trgovine, po čemu su Švajcarci bili poznati, među imućnim građanstvom je sve više jačala ideja o potrebi tešnjeg povezivanja kantona koji su se međusobno dosta razlikovali, kako po nivou ekonomskog razvoja i po načinu političkog ustrojstva, tako i po socijalnom i verskom sastavu stanovništva, koje se delilo na protestantsko i katoličko. Tome zahtevu, međutim, pružili su žestok otpor pretežno planinski, zemljoradnički i katolički kantoni, u kojima je i začet švajcarski konfederalizam. Tako je dugi niz godina unutar ove zemlje dolazilo do stalnih unutrašnjih sukoba, pa i manjih ratova, između kantona koji su težili ka većem jedinstvu zemlje (unitarističkih) i drugih koji su bili za održavanje postojećih odnosa, uz manju modifikaciju (konfederalističkih). Taj sukob oko daljnjeg razvoja Švajcarske pri-vremeno je prekinut francuskom okupacijom 1798. godine, kada je najpre obra-zovana tzv. Helvetska Republika sa značajnim elementima unitarne organizacije, dvodomnim parlamentom (Veliko veće i Senat) i jedinstvenom centralnom vladom — Direktorijem od pet članova, a Napoleonovim aktom o posredovanju između dve sukobljene struje, Aktom o medijaciji (Acte de mediation), koji je predstavljao skup ustavnih odredbi, Švajcarska je 1803. godine postala federacija sa 19 kantona. Nakon pada Napoleona i odluke Svete Alijanse — Bečkog kongresa 1815. godine, Švajcarska ponovo postaje konfederacija, a njoj su pripojena tri nova kantona (koja su do tada imala status zavisnih područja): Vale, Nečatel i Ženeva. Tako je Švajcarska dobila svoju sadašnju strukturu i granice sa 22 kantona, koliko ih je bilo sve do 1978. godine, kada se iz kantona Bern nakon dugogodišnjeg zahteva i političke borbe francuskog stanovništva za autonomiju, odvojio i dobio samostalnost 23. kanton — Jura¹.

¹ Savremena švajcarska federacija čini 23 kantona. Tri kantona Untervald, Bazel i Apencel su podeljeni na dva polukantona. Polukantoni imaju isti status kao kantoni, tako da u ovoj zemlji faktički postoji 26 federalnih jedinica koje se međusobno veoma razlikuju kako u pogledu broja stanovnika, tako i po ekonomsko-socijalnim, kulturnim, jezičkim i drugim karakteristikama. Svaki od kantona ima svoju vladu, parlament, sudsku vlast i druge neophodne državne institucije. Međutim, ta struktura vlasti nije jednoobrazna; u nekim kantonima i polukantonima najviši organ vlasti je skup birača, negde je jednodomni parlament, odnosno veliko veće. Izbori u nekim kantonima su većinski, negde proporcijalni, a u nekim sve organe vlasti biraju birači neposredno (aklamacijom). Najveći kanton je Ciriš sa 1.200.000 stanovnika, a najmanji polukanton Apencel Rod unutrašnji koji ima 13.500 stanovnika. Švajcarska nema klasično političko-administrativno središte ili distrikte kao neke druge federacije. U Bernu, koji je glavni grad, nalaze se Savezna skupština i Savezno veće (vlada). Savezni sud je u Lozani. Centrala Narodne banke je u Cirihi, itd.

Međutim, talas liberalizacije i demokratizacije koji je usledio posle julske revolucije u Francuskoj 1830. godine, kao i težnje ekonomski razvijenih, uglavnom protestantskih, kantona za većom integracijom unutar švajcarske konfederacije, doveli su do sukoba sa tradicionalno konzervativnim katoličkim kantonima, koji su ljubomorno čuvali svoju samostalnost. Tih sedam katoličkih kantona čak su u toku četrdesetih godina zaključili poseban vojni savez nazvan »Sonderbund« sa ciljem zajedničke odbrane i pomoći. Skupština konfederacije (Dieta) je na to reagovala donošenjem odluke (većinom glasova) o raspuštanju tog saveza, što njegove članice nisu prihvatile pa je došlo do kratkotrajnog građanskog rata, u kome je nakon dvadeset dana, od 10. do 29. novembra 1847. godine, oružanom intervencijom ostalih članica, skršen njihov otpor. Rezultat tog sukoba bila je odluka Diete o novom federalnom uređenju i izradi novog ustava koji je pripremila ustavna komisija sastavljena od predstavnika svih kantona. Ustav je usvojen 12. septembra 1848. godine ubedljivom većinom od petnaest i po kantona prema šest i po kantona. Time je Švajcarska i definitivno postala federacija, mada je iz tradicionalnih razloga njen zvanični naziv i dalje ostao švajcarska Konfederacija.

Kao najviši organ federacije uvedena je Savezna skupština, koja se po uzoru na SAD sastojala iz dva doma: Nacionalnog veća, koje čine predstavnici građana po izbornim okruzima (srezovima) srazmerno broju stanovnika, i Veću država, u koje svaki kanton šalje po dva, a polukanton jednog predstavnika. Izvršna funkcija poverena je kolegijalnom i kolektivnom organu od sedam članova — Saveznom veću.

Po Ustavu Švajcarske Konfederacije Nacionalno veće se sastoji od 200 poslanika koji predstavljaju ceo švajcarski narod i ono se bira na neposrednim i tajnim izborima po proporcionalnom principu — jedan poslanik na 24.000 stanovnika. Tako veći kanton kao, na primer, Cirihi i Bern imaju 35 poslanika, dok mali kanton ili polukantoni kao Apencel samo jednog. Poslanici Nacionalnog veća biraju se na četiri godine, bez ograničenja reizbora.

Veće država ima 46 članova, pošto je svaki kanton predstavljen sa po dva predstavnika, a u podeljenim kantonima svaki polukanton bira jednog poslanika. Članovi veća država biraju se na četiri godine, izuzev kantona Glaris, čiji je mandat tri godine i to po većinskom principu.

Poslanici imaju slobodan mandat ili kako je to u Ustavu utvrđeno: »Članovi dva veća glasaju bez instrukcija«. (Čl. 91). U oba veća odluke se donose apsolutnom većinom glasova. Za skupštinsku odluku o nekom zakonu, aktu ili drugom dokumentu potrebna je suglasnost oba veća. U slučaju da se saglasnost ne postigne i posle ponovnog raspravljanja i konstatovanja da je saglasnost nemoguće postići, predlog nekog zakona ili akta se odbacuje.

Inače, kao i u drugim parlamentima i parlamentarnim domovima i u švajcarskoj Saveznoj skupštini postoje stalna i povremena tela. Nacionalno veće ima 11 stalnih i od 9 do 29 povremenih komisija. To su komisije za: finansije, inostrane poslove, nauku i naučna istraživanja, zdravstvo i zaštitu čovekove oko-

line, vojna pitanja, ekonomska pitanja, transport i saobraćaj, energiju, administrativna komisija i komisija za peticije i praćenje kantonalnih ustava.

Veće država ima 10 stalnih i od 5 do 15 povremenih komisija. Ove komisije su za: finansije, inostrane poslove, nauku i naučna istraživanja, alkohol, spoljnu trgovinu, vojna pitanja, transport i saobraćaj, socijalno osiguranje i posebna komisija za peticije i komisija za kontrolu kantonalnih ustava.

Zajedničke komisije za oba veća su tri: za dokumentaciju, za pomilovanje i redakciona komisija.

Savezno veće pored toga što je nosilac izvršne vlasti² u Švajcarskoj obavlja i funkciju kolektivnog šefa države. Naime, iz redova članova Saveznog veća, Savezna skupština imenuje predsednika konfederacije na godinu dana. To nije klasični šef države, jer su njegove nadležnosti uglavnom protokolarne u svojstvu titularnog zastupanja zemlje u međunarodnim odnosima, kao i u predsedavanju prilikom rasprava u Saveznom veću. Pored predsednika postoji i potpredsednik Saveznog saveza koji se nakon isteka jednogodišnjeg mandata obično bira za predsednika konfederacije. Zakonom je izričito zabranjen reizbor na obe ove funkcije, tako da se praktično svi članovi Saveznog saveza smenjuju na tim položajima.

Zanimljivo je istaći da u Švajcarskoj postoji i funkcija saveznog kancelara. On nije član vlade i njega takođe bira Savezna skupština na period od četiri godine. Njegov je zadatak da pomaže predsedniku konfederacije u vršenju njegovih poslova, kao i da rukovodi Saveznom kancelarijom koja vrši funkciju Sekretarijata Saveznog veća i Savezne skupštine i u stvari predstavlja neku vrstu centralne izvršne kancelarije i administrativnog centra federacije gde se koncentrišu i kreiraju svi predlozi i primedbe koje su od značaja za rad i funkcionisanje savezne administracije.

Članova Saveznog veća biraju oba veća na zajedničkoj sednici, većinom glasova. Njihov mandat traje četiri godine, sa neograničenim mogućnostima izbora, tako da su članovi vlade ostajali u njoj praktično 10 do 12 godina, a neki i više od 30 godina, što je zaista redak primer u svetu. Zato je Švajcarskoj od njenog konstituisanja kao federacije 1848. godine do danas birano negdje preko 90 ministara. Prilikom konstituisanja Saveznog veća vodi se računa o odgovarajućoj partijskoj i regionalnoj zastupljenosti članova vlade. Naime, u partijskom smislu Savezno veće je uvek do sada bilo neka vrsta koalicione vlade, jer su u njoj najveći broj mesta imali predstavnici tri glavne partije: Radikalne Socijaldemokratske i Konzervativne, odnosno Demokratsko-hrišćanske. Osim toga u saveznoj vladi gotovo uvek se nalaze po dva predstavnika iz najvećih kantona, Ciriha i Berna, predstavnik centralnog kantona francuskog dela Švajcarske (Vo) i predstavnik manjih francuskih ili italijanskih kantona (Ticino), a preostala

² Savezno veće je resorski organizovano i svaki od njegovih članova stoji na čelu pojedinog resora. To su: Politički departman (Ministarstvo spoljnih poslova), Departman za unutrašnje poslove, u koji spadaju prosveta, nauka, kultura, itd.; Departman za pravosuđe i policiju; Vojni departman; Departman finansija i carine; Departman za ekonomiju (javnu privredu) i Departman za saobraćaj, veze i energiju.

se tri mesta raspoređuju na tri regiona — istočni, severozapadni i centralni (pretežno nemačkog jezika)³.

Međutim, u trenutku formiranja švajcarske federacije 1848. godine savezним organima su bile poverene malobrojne funkcije i oni su imali mala ovlašćenja, tako da su odnosi u njoj praktično i dalje bili pod neposrednim uticajem i kontrolom kantona. Njihova vlast i autonomija je s vremenom narasla do te mere da je postala kočnica daljem razvoju ove zemlje, koja je usled sve bržeg razvoja industrije zahtevala veću koncentraciju sredstava i planiranje i koordinaciju privrednog razvoja zemlje. U stvari, kako je prolazilo vreme ekonomskog liberalizma, sve se više javljala potreba za ekonomskim povezivanjem kantona i rušenjem barijera između njih, kao i jačanja državne intervencije saveznog centra. To je uslovalo da se sve više širio krug prava federacije, pa se moralo ići i na promenu Ustava, koji je nakon dugogodišnjeg rada, preglasavanja i natezanja između kantona (četnaest i po kantona za, sedam i po protiv) usvojen 1874. godine. Taj Ustav je ipak predstavljao kompromis između težnji kantona da očuvaju svoju ekonomsku i političku samostalnost i potrebe za većom integracijom federacije, i bio je zasnovan na principu podeljenog suvereniteta. Kasnije je došlo do jačanja ovlašćenja centra donošenjem 112 amandmana i dopuna, koji su i danas na snazi⁴. Od tada tradicionalna suverenost kantona koji imaju sopstveni ustav, poreski sistem, sudstvo, policiju, obrazovanje i zdravstvo i socijalnu zaštitu počinje postepeno da bleđi i ustupa sve više kompetencija federalnom centru u Bernu.

U stvari, praksa razvoja švajcarske federacije krajem 19. i u prvoj polovini 20. veka pokazuje da je federalizam u ovoj zemlji pretrpeo iste, a možda i veće, promene od onih koje je doživeo federalizam u SAD-u. Naime, gotovo identični ekonomski razlozi koji su delovali u SAD-u na proširivanju prava u federaciji ispoljili su se i u Švajcarskoj, jer krajem 19. veka od relativno razvijene zemlje ona je prerasla u zemlju sa vrlo razvijenom kapitalističkom privredom kojom su dominirali 150 akcionarskih društava i moćni bankarski kapital⁵. Ubrzani ekonomski razvoj zemlje, međutim, diktirao je da se nužno moralo ići na dalje proširivanje i davanje novih ovlašćenja i funkcija centru federacije. Zato su 1947. godine izvršene dopune Ustava unošenjem niza novih ekonomskih članova (amandmana) koji se odnose na planiranje, radne odnose, socijalno

³ Vučina Vasović, »Švajcarski federalizam«, u: *Savremeni politički sistemi*, Naučna knjiga, Beograd 1987, str. 134.

⁴ »No, nezavisno od toga, u poslednje vreme u Švajcarskoj prevladuje mišljenje da je Ustav od 1874. godine, usvojen u doba kada je liberalna država bila na vrhuncu, uprkos svima izmenama i dopunama, pretežno u ekonomskoj i socijalnoj sferi danas zastarelo i da je nužna izrada novog savremenijeg Ustava. Posebna Ustavna komisija je posle dugog rada, krajem 1977. godine, pripremila nacrt potpune revizije Ustava, obnovljen je postupak konsultovanja i sada postoje dalje faze u postupku usvajanja novog Ustava«. Međutim, taj predlog promena Ustava ni do danas zvanično nije ušao u proceduru. Vidi: Miodrag Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, IRO »Svetožar Marković«, Beograd, 1984, str. 187. Drugim rečima, za razliku od mnogih drugih zemalja koje češće menjaju svoj ustav, Švajcarci u treće promene ustavnog sistema ulaze temeljito i oprezno, svjesni da je on u nekim svojim elementima prevladan ili je u stalnoj stagnaciji i da je nužno neke elemente tradicionalne švajcarske političke strukture, sistema vlasti i odlučivanja osavremeniti.

⁵ Vidi: Zlata Djukić, *Podela prava i dužnosti između federacije i federalnih jedinica*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1963, sveska 2, str. 37.

osiguranje itd. Centar je ovlašćen, stoji u Ustavu, »da može preduzeti bilo koje mere neophodne za opšte blagostanje i sigurnost građana, zatim zaštitu važnih privrednih grana i profesija čije je postojanje ugroženo«. To je još više proširilo krug državnog intervencionizma⁶ te dovelo do jačanja uloge državnog aparata i Saveznog veća (vlade) u odnosu na federalnu skupštinu⁷. U stvari, iako Skupština i danas ima široka ovlašćenja, a naročito na zakonodavnom planu, vremenom je njena uloga, usled dosta izražene centralizacije i potreba efikasnijeg reagovanja na međunarodnom ekonomskom tržištu i uređenja odnosa u federaciji, prepuštena vladi, tako da pojedini autori koji su se bavili problemima Švajcarske federacije čak tvrde da se ova zemlja u mnogome približila unitarnoj državi i da je savezna država ozbiljno ugrozila ionako sužena prava kantona itd.

Pa ipak, ta centralizacija i unitarizacija u Švajcarskoj nikada nije mogla dostići kritičnu tačku, prerasti u dominantan sistem njenog funkcionisanja i dovesti u pitanje državnu i ekonomsku samostalnost kantona, kao i druga njihova, ve-kovima sticana, prava iz tri sledeća razloga: prvo, jer je u Ustavu veoma precizno izvršena raspodela zakonodavnih i izvršnih funkcija (nadležnosti) između federalne vlade i kantona; drugo, jer su tržišni zakoni i ekonomska samostalnost privrednih subjekata osnova funkcionisanja njene privrede i, treće, jer postoje veoma razvijeni oblici lokalne samouprave i neposrednog izjašnjavanja građana kao značajan korektiv i kontrola odluka državnih organa.

1. Sve zakonodavne i izvršne funkcije u švajcarskoj federaciji, kako je Ustavom utvrđeno, ostvaruju se na četiri načina (ili nivoa) odlučivanja: Prvi je onaj koji se tiče zakonodavno pravnih i upravnih funkcija koje spadaju u nadležnost federalnih organa. To su oružane snage, spoljni poslovi, carinska služba, državne finansije, PTT služba, železnički saobraćaj, plovidba, avionski saobraćaj, međunarodne komunikacije, električna, atomska i drugi vidovi energije, emitovanje novca. Federacija takode ima svoje izvorne prihode i druge oblike finansiranja koji su taksativno navedeni u članu 41. i 42. Ustava. Drugi nivo odlučivanja obuhvata sferu samostalne zakonodavne, upravne i druge delatnosti (i nadležnosti) kantona, kao što su: čuvanje društvenog poretka, uključujući policiju; rešavanje različitih socijalnih pitanja, tj. pružanja pomoći siromašnim slojevima stanovništva; pitanjima političkog organizovanja itd. Kantoni zatim imaju pravo da samostalno zaključuju ugovore sa stranim državama o predmetima koji se odnose na javnu ekonomiju, susedske odnose i policiju, uz obavezu da ugovori ne mogu da sadrže ništa što je protivno federaciji i pravima drugih kantona. Pored toga, kantoni imaju i svoje samostalne izvore finansiranja i druge prihode.

⁶ »Federalizam i nacionalno pitanje«, *Zbornik Saveza udruženja za političke nauke*, Beograd, 1971, godine, str. 208.

⁷ Oba ova doma Savezna skupština i Veće država (federalni dom) i Nacionalno veće (prvi dom) potpuno su ravnopravni u oblasti zakonodavnih delatnosti. Svi predloženi zakoni dostavljaju se istovremeno i jednom i drugom domu, koji u tom pogledu raspolazu istim ovlašćenjima kojih treba da usvoje u istovetnom tekstu, a to znači da bez pristanka i saglasnosti oba doma nema ni zakona. Takode ni jedna ustavna promena ne može biti usvojena bez saglasnosti oba doma. Uz to oba doma na zajedničkim sednicama biraju Savezno veće kao svoj izvršni organ koji ima isključivo zadatak da sprovede ono što je Skupština usvojila. Medutim, uloga Savezne skupštine nije svemoguća. Ona je ograničena institucijom narodnog referenduma u kojoj se pod ustavom utvrđenim uslovima može sprečiti stupanje na snagu svakog zakona koje su izglasala oba doma.

Oni takođe samostalno donose svoje ustave uz uslov da (1) ne sadrže odredbe protivne saveznom ustavu; (2) da garantuju republikanski, predstavnički i demokratski oblik vlasti; (3) da ih je »prihvatio narod i da mogu biti izmenjeni kada to zahteva apsolutna većina građana« (čl. 6). Kantonima je, međutim, izričito zabranjeno sklapanje posebnih međunarodnih političkih saveza i ugovora, kao i carinskih i trgovinskih ugovora. Treći način odlučivanja je kada se federalnim zakonima i drugim aktima i odlukama utvrđuju opšti principi i okviri delatnosti za određena područja, a konkretne forme njihove realizacije kao i načini kontrole ostaju u nadležnosti kantonálnih vlasti. To se, na primer, odnosi na zakon o radu, građansko i krivično pravo, transport, socijalno osiguranje, zaštitu potrošača, zaštitu čovekove okoline itd. I najzad, četvrti način raspodele i usklađivanje funkcija i nadležnosti je i najinteresantiji jer obuhvata one sfere pravne regulative i odnosa koji se rešavaju u vidu zajedničkih ili mešovitih oblika saradnje i dogovora između federacije (savezne vlade) i kantona. To se odnosi naročito na pitanja obrazovanja, kulture, jezika, razvoja radija i televizije, filma itd.; za koje se zajednički utvrđuju zakonodavne i druge regulative, kao i izvori finansiranja. Uz to, kroz mešovite oblike zakonodavne i izvršne inicijative i saglasnosti reguliše se i pitanje ubiranja poreza od izgradnje puteva i nekih drugih javnih objekata⁸.

2. U Švajcarskoj centralizaciji i značajnija koncentracija ovlašćenja u rukama savezne vlade nikada nije postala dominantna i prepreka njenom demokratskom i slobodnom razvoju i zbog same činjenice da se u ovoj zemlji još od sredine prošlog veka sprovodi koncepcija liberalne ekonomije i slobodne tržišne privrede (istina vremenom korigovane nužnim merama državnog usmeravanja i intervencionizma) koja omogućuje maksimalnu slobodu i preduzetništvo privrednih subjekata. Država je maksimalno odvojena od privrede i praktično se ne meša u poslovanje velikih kompanija, banaka i drugih privrednih organizacija ili se meša samo onoliko koliko mora, tj. što joj je po Ustavu i zakonu dato u nadležnost. Svi privredni i ekonomski subjekti u ovoj zemlji imaju veliku slobodu u sklapanju međunarodnih trgovinskih ugovora, finansijskim transakcijama, uvozu i izvozu roba i tehnologija, vodeći pri tome računa o globalnim okvirima i proporcijama razvoja, koje savezna država veoma efikasno usmerava i kontroliše⁹.

Ta nova koordinirajuća uloga države, uloga faktora koji je u funkciji promišljanja društvenog razvoja i jedne vrste servisa privrede i kapitala, nova je

⁸ Taj princip, da federacija o pojedinim pitanjima odlučuje zajedno sa kantonima uz njihovu saglasnost, koji je dugo vremena bio karakterističan samo za Švajcarsku, prihvaćena je u našoj federaciji ustavnim amandmanom XXXIII iz 1971. godine da bi Ustavom 1974. godine postao dominantan mehanizam u odlučivanju u federaciji.

⁹ »Kada pitate Švajcarca, kako je moguće da složeni mehanizmi njihove federacije (konfederacije) tako precizno funkcionišu dobijete jedinstven odgovor. Osnovno je kažu da se država i državna administracija što manje mešaju, naročito u ekonomiju. Jedan visoki vladin funkcioner nadležan za ekonomske odnose sa inostranstvom ističe da se švajcarska vlada ne meša čak ni u energetiku pa ni u uvoz nafte. Zato ako bismo ugovarali naftu na državnom nivou morali bismo i da je raspodeljujemo. A to bi svakako moglo da izazove vrlo delikatne probleme u zemlji. Odmah bi se posumnjalo da je neko dobio više, a neko manje nego što mu pripada i vlada bi tako bila optužena da nekog voli više, a nekog manje. Uz to, za takav posao, za »mešanje« u ekonomske poslove, trebalo bi i mnogo činovnika, a to bi sigurno poskupilo administraciju, tražilo uvođenje većih poreza. Ovakvo kada se kompanije slobodno takmiče, to se nedvosmisleno pokazalo, cene su niže«. Vidi: Stevan Nikšić, Švajcarska — Ko je izmislio kukavicu NIN, Beograd, 1981, str. 52.

dimenzija u razvoju švajcarskog društva, koja jasno govori da je prošlo vreme tradicionalne svemoći države i da nastupa vreme takozvane neutralne (dezideologizirane) države. Ta se ideja već realizuje i u mnogim drugima razvijenijim zemljama Zapada i njegova je suština u tome da se u društvu stvori takav pravni okvir i »pravila igre« koja su neutralna u odnosu na sva konkurentna shvatanja i ideje i dozvoljava pojedincima i grupama da slobodno streme ka sopstvenim interesima i vrednostima, sve dok su oni u saglasnosti i nisu prepreke sa sličnim slobodama, pravima i aktivnostima drugih.

3. Razvijena lokalna samouprava i postojanje raznih oblika neposredne demokratije takođe su se pokazali kao značajna brana protiv sve veće centralizacije i unitarizacije Švajcarske i svemoći savezne države, čije su odluke u svakom momentu bile podvrgnute kontroli građana. Taj sistem nije samo precizno normativno razrađen i doveden do perfekcije, već i funkcionalno i praktično deluje u svakom momentu, kada se ukaže potreba, kako na mikro, tako i na makroplanu političkog odlučivanja. Naime, nigde u svetu građani jedne zemlje ne mogu da se o tako velikom broju pitanja izjašnjavaju neposredno (zborovima skupština građana, neposrednim tajnim glasanjem i referendumom), kao u Švajcarskoj. Švajcarska ima 3.100 opština, od kojih neke imaju svega 20 stanovnika, a neke više od pola miliona ljudi. U njima se o svim ključnim pitanjima lokalne zajednice, pored odluka skupštine i izvršnih organa, odlučuje neposrednim izjašnjavanjem građana (tajnim glasanjem, referendumom), koji su negdje uvedeni kao obavezni, a negde opet kao fakultativni, tj. više konsultativni oblici odlučivanja. Ustavom Švajcarske je zatim predviđeno da se referendumom mogu preispitati i opozvati pojedine odluke savezne vlade, zakoni i dekreti ako to traži 50.000 birača ili 8 kantona. Opšteobavezne odluke koje Savezna skupština po hitnom postupku usvaja i međunarodni ugovori koje zaključuje država iznose se takođe na referendum godinu dana nakon njihovog usvojenja. Zahtev 100.000 birača je dovoljan za pokretanje postupka za promenu Ustava (delimičnu izmenu ili dopunu), dok je za potpunu izmenu Ustava procedura nešto komplikovanija. Naime, taj predlog može da pokrene pored 100.000 birača i sam savezni parlament odnosno neko od njegovih veća.

U slučaju da Savezna skupština pokrene inicijativu za potpunu promenu Ustava, potrebna je saglasnost oba doma, čija se inicijativa upućuje na izjašnjavanje švajcarskom narodu. Ako jedno od veća Savezne skupštine ne da saglasnost na potpunu reviziju Ustava, taj se predlog bez obzira na to, upućuje biračima na glasanje pa, ako ga oni prihvate, skupštinski domovi se raspuštaju, raspisuju se novi izbori i novi konstituisani domovi pristupaju radu na promeni ustava. Međutim, u dosadašnjoj istoriji švajcarske federacije samo jednom je bio pokrenut predlog za potpunu promenu Ustava (donošenje novog), ali on je bio odbačen od strane građana, dok je predloga za delimičnu izmenu ili dopunu ustava putem inicijative građana bilo veoma mnogo.

Do koje je mere u Švajcarskoj razvijen duh demokratije i tolerancije najbolje govori i primer delovanja raznih separatističkih i autonomističkih pokreta. Na primer, aktivnost pokreta »Slobodna Ženeva«, koji se zalaže za izdvajanje tog kantona iz sastava švajcarske konfederacije (federacije), nije zabranjena. »Po-

moću sredstava masovnog informisanja lokalne vlasti diskutuju sa predstavnicima tog pokreta, formirajući javno mnjenje protiv njega, ali ga ne zabranjuju kao takvog¹⁰.

U stvari, švajcarsko iskustvo najbolje potvrđuje da nacionalne, religijske, jezičke i dr. razlike, decentralizacija, autonomija i politička pluralnost, nisu prepreka za efikasno i uspješno funkcionisanje jedne federacije, da se do jedinstva i saradnje može doći i uz uvažavanje i razvijanje različitosti i specifičnosti. Tome su, svakako, doprineli i brojni faktori i okolnosti razvoja, među kojima i federalni ustav koji sadrži takve stavove i rešenja koja imaju univerzalni karakter i doprinose demokratskom usklađivanju i usaglašavanju mnogih problema koji se javljaju u životu ove multinacionalne, multikulturne i višejezičke zemlje. Međutim, presudnu ulogu u održavanju njene kohezije i integracije odigrala je ekonomija¹¹, delovanje tržišnih zakonitosti i slobodan protok roba, rada i kapitala. To je, po našem mišljenju, u Švajcarskoj, u to etnički i jezički dosta heterogeno i razdueno društvo, unelo trajne elemente stabilnosti i kohezije, tako da ova zemlja — uz sve razlike i podele koje postoje i traju — funkcioniše kao švajcarski sat i školski je primjer stabilne i funkcionalne države i zajednice.

Mahmut Mujačić

THE SWISS CONFEDERATION

Summary

The author makes an extensive analysis of the political system and the institutions of Switzerland. The federal organization of the political system, in spite of being called confederal, came into being as a result of historical circumstances in a traditional independent feudal organization of cantons which established a union for the purpose of their common security. Switzerland avoided becoming centralized and unitary, the author believes, through the division of power between the federal government and the cantons, as well as through the independence of the economy from the state, and through the citizens' local direct decision-making.

¹⁰ Vidi članak: »Kroz švajcarsku prizmu«, *NIN*, Beograd, 26. novembar 1989, str. 621.

¹¹ Da je ova teza realna, dokazuje i mišljenje ženevskog sociologa Žana Ziglera, koji kaže da stvarnu vlast u Švajcarskoj nema država već velika bankarska carstva i korporacije i da, na primer, samo tri najveće banke u ovoj zemlji: Udružena švajcarska banka, Društvo banaka Švajcarske i švajcarska kreditna banka u svojim rukama drže više od 200 milijardi franaka što nadmašuje nacionalni bruto dohodak. Vidi: Švajcarska zemlja sa rupama, Start, Zagreb, 11. januar 1985, str. 37.