
Neutralnost Švicarske i njeno članstvo u UN-u

GORDAN GRLIĆ RADMAN*

Sažetak

Oblikovanju državne neutralnosti, kao međunarodnopravnom institutu, Švicarska je najviše pridonijela s obzirom na višestoljetnu praksu i međunarodno priznanje. No, švicarska neutralnost još uvijek je prilagođena klasičnom vojno – političkom sukobu, budući da se u prošlosti dokazala kao uspješni sigurnosno-politički instrument u zaštiti neovisnosti i teritorijalnog integriteta. U suvremenoj međunarodno-političkoj konstelaciji gotovo da nema mjesta neutralnom držanju s obzirom na, s jedne strane, globalnu međuovisnost međunarodne zajednice i kolektivnu sigurnost, a s druge strane, na nove prijetnje i opasnosti koje nemaju klasičnu vojnu dimenziju. Svi ovi razlozi upućuju na solidarnost i suradnju s ciljem zaštite koja zahtijeva međunarodne sigurnosnopolitičke napore u osiguravanju mira. Švicarska vlada smatra da sudjelovanje u jednom kolektivnom sigurnosnom sustavu, kao što je UN, *nije u proturječju s njenom trajnom neutralnošću* budući da Povelja UN-a zabranjuje rat – ne priznaje ga kao sredstvo za međunarodno reguliranje sukoba. Povelja UN-a, također, ne obvezuje zemlje-članice na sudjelovanje u vojnim prinudnim mjerama. Konačno, pristupom trajno neutralne Austrije u UN, u praksi je potvrđena spojivost neutralnosti i kolektivne sigurnosti. Švicarci su u nekoliko navrata pokretali pitanje pristupanja no građani su se, na referendumu 1986, izjasnili protiv učlanjenja da bi, 3. ožujka 2002, glasovali za pristup UN-u kojem, osim Svete Stolice, jedino Švicarska nije pripadala.

Ključne riječi: neutralnost, trajna neutralnost, politika neutralnosti, pravo neutralnosti, međunarodno pravo, UN, Povelja UN-a, međunarodna zajednica, integracija, globalizacija, kolektivna sigurnost, referendum, Švicarska

* Gordan Grlić Radman je magistar političkih znanosti; djelatnik je Ministarstva vanjskih poslova RH.

I. Uvod

Ujedinjenim narodima Švicarska je pristupila kao trenutno zadnja, 190. država u svijetu (ukoliko izuzmemo Sv. Stolicu i novoproglašeni Istočni Timor). Istodobno je ona i prva država koja taj korak čini temeljem izričite volje naroda – referendumom, održanog 3. ožujka 2002. Ovim činom Švicarska je indirektno dokazala: (1) da je njeno članstvo u UN-u spojivo sa statusom trajne neutralnosti, (2) da je suglasna s ostatkom svijeta i (3) da je, njenim pristupanjem, UN postigao konačnu univerzalnost međunarodne organizacije i globalne zajednice koja mu je (zbog švicarskog izuzeća) nedostajala. Za razliku od 1986. kada je više od 75 posto građana glasovalo protiv pristupa UN-u – zagovarači pristupa UN-u ocijenili su tada, da je “rezultat glasovanja okretanje leđa međunarodnoj zajednici” (Wittmann, 1998.: 175) – nakon šesnaest godina, za ulazak u UN, glasovalo je 54,6 posto birača. Za valjanost referendumske odluke bila je presudna (iako tijesna) i većina kantona (12 *za*, 11 *protiv*). Birači su slijedili preporuke Vlade, Parlamenta i gospodarskih te socijalnih institucija.

Postavlja se pitanje što to Švicarce, uistinu, povezuje s kasnim UN-članstvom. To bi mogao biti izraz trajne krize identiteta da se ipak – nakon svih stoljeća bivanja drugačijeg u obliku *trajne neutralnosti* – želi biti dijelom globalizirane cjeline. Pad Berlinskog zida i propast komunizma promijenili su međunarodnu političku sliku. Svijetu više ne treba politički izolirana Švicarska kao diplomatski posrednik, ali ni kao inozemni financijski centar u kojemu će bogati diktatori moći prati nepošteno stečen novac. Švicarska se uvelike okoristila prosperitetom mirne Europe, a odustajanje od potpunog sudjelovanja u UN-u pojačalo je reputaciju sebične zemlje koja nije spremna preuzeti svoj dio globalne odgovornosti. Ove činjenice, kao i da Švicarsku okružuju, već više od 50 godina, prijateljske, demokratske zemlje, umrežene u integracijske procese, navele su švicarske vlasti u preispitivanje dosadašnje vanjske politike i politike neutralnosti, te upornog odbijanja pristupa svjetskoj zajednici.

Upravo su teroristički napadi na New York još više pojačali vanjskopoličku osjetljivost Švicarske i relativizirali njen status neutralnosti.¹ Puka je iluzija da se samostalno može očuvati vlastiti svijet, tako da se Švicarska uključila u ono što je neizbježno, ali se nije odlučila postati vanjskopolički motor budući da i dalje želi ostati “neutralna, neovisna i slobodna”². No,

1 *Tko nije s nama taj je protiv nas* (čuvena rečenica predsjednika SAD-a Georga W. Busha izgovorena nakon terorističkog napada na tornjeve WTC-a). I kasnije je, 11. ožujka 2002, na središnjoj komemoraciji u vrtu Bijele kuće, američki predsjednik dao sličnu, nešto blažu, izjavu: *U ratu protiv terorizma nema neutralnih*. Usp. s rečenicom švicarskog predsjednika Kaspara Villigera: (...) *Neutralnosti, naspram terorizma i zločina, nikada nije bilo...* (iz govora održanog u New Yorku, na 57. zasjedanju OS UN-a, 10. rujna 2002, povodom svečanog prijama Švicarske u UN).

2 Riječi ministra vanjskih poslova Josepha Deissa nakon što je slavio “veliki dan za Švicarsku” (NZZ, 4. ožujka 2002.).

nije izvjesno da Švicarska može ostati dominantno neutralna nakon uključivanja u UN, budući da i u samoj Švicarskoj o tome postoje dvojbe političara, pravnih stručnjak i politologa.

Izvjesno je da neutralnost – integrativni čimbenik i moćni simbol ukupnog švicarskog identiteta nastala u doba ratova i, kao takva, sastavnica ratnog prava – sve više postaje sastavni dio stanja mira i prava, prilagođavajući se suvremenim međunarodnim odnosima i razvoju međunarodnog prava. Jer sigurnosno-obrambeni problemi, u konačnoj fazi, imaju planetarnu dimenziju i zasnivaju se na suovisnosti.

S obzirom na to da je švicarsko nečlanstvo u UN-u predstavljalo svojevrsni presedan i svjetski kuriozitet, ovdje želim, radi boljeg razumijevanja "Sonderfall Schweiz"³, prikazati kronološki slijed ključnih razdoblja švicarske neutralnosti, međunarodno-statusnu egzistenciju koja joj je osigurala formalno-pravni okvir, te epohalni obrat njene vanjske politike i novog shvaćanja prava neutralnosti.

II. Povijesni razvoj švicarske neutralnosti

Važno je istaknuti da Švicarska najduže prakticira neutralnost - više od pet stotina godina. Ogroman je značaj njezina iskustva i primjera za izučavanje instituta neutralnosti, budući da je oblikovanju državne neutralnosti, kao međunarodnopravnom institutu, Švicarska najviše pridonijela: *prvo*, nastanak neutralnosti veže se uz odluke Bečkog i Pariškog kongresa o proglašenju stalne neutralnosti Švicarske (1814/1815); *drugo*, osnovne pravne i političke karakteristike stalne neutralnosti formirale su se tijekom 150-godišnjeg razvitka i kontinuiteta stalne neutralnosti Švicarske; *treće*, stalna neutralnost Švicarske smatra se prototipom toga međunarodnopravnog statusa i služi kao obrazac i mjerilo u uspostavljanju i tretiranju stalne neutralnosti drugih država. Kod nastajanja neutralnosti, relevantni su bili *unutarnjopolitički* (novi članovi Saveza, u slučaju sukoba između mjesta, bili su u obvezi "mirovanja") i *vanjskopolitički* (šok poraza u bitci kod Margnana 1515) čimbenici. Prvo službeno očitovanje neutralnosti datira od 28. ožujka 1674.

Zahvaljujući središnjoj maksimi *neutralnosti* Švicarska je od 16. do kraja 18. stoljeća ostala zaštićena od vjerskih ratova i borbi za nasljeđe. Ipak je, u vrijeme Francuske revolucije i Napoleonovih vojni, upala u najtežu krizu neutralnosti u svojoj povijesti. Razdoblje od 1798. do 1815. u kojem je neutralnost Švicarske višekratno narušavana, švicarski povjesničari nazivaju tzv. *epohom pseudoneutralnosti*. Ova pretpovijest stalne neutralnosti Švicarske ima dva osnovna obilježja: *prvo*, ona je svjedočanstvo dubokih tradicija iz kojih je sasvim prirodno proistekla želja Švicarske da za svoj

3 "poseban slučaj Švicarska"

status dobije međunarodno priznanje i, *drugo*, ona pokazuje da, u tom razdoblju, Švicarska još nije dobila to priznanje (Petković, 1982.: 156).

U "Zakonu kojim se priznaje i jamči trajna neutralnost Švicarske i nepovredivost njenog teritorija od 20. studenog 1815. godine" motivi i ciljevi stjecanja neutralnosti bili su vrlo jasni: (1) da se neutralnost uspostavi u interesu osiguravanja neovisnosti i teritorijalne nepovredivosti Švicarske i (2) da su neutralnost i nepovredivost Švicarske, kao i njena neovisnost od svakog stranog utjecaja, sukladni s istinskim interesima europske politike. Tako je Švicarska prvi put postigla međunarodnopravno priznanje neutralnosti. Pravo neutralnosti kodificirano je na Haškoj konferenciji 1907. (Berber, 1967.: 1908-1939).

Mirovnim ugovorom iz Versaillesa, 1919, švicarska neutralnost ponovno je doživjela međunarodno priznanje. Liga naroda potvrdila je to priznanje u Londonskoj deklaraciji od 13. veljače 1920. Švicarska je bila oslobođena udjela vojničkih, ali ne i gospodarskih sankcija. Nakon međunarodnog priznanja neutralnosti Švicarci su glasovali za pristup Ligi naroda. Epizoda *diferencijalne* neutralnosti, međutim, nije trajala dugo. Nakon izbijanja rata u Abesiniji (1935.), Švicarska se vratila *integralnoj* neutralnosti. Vijeće Lige naroda sankcioniralo je ovaj obrat rezolucijom od 14. svibnja 1938. Naime, završetkom I. svjetskog rata Švicarska se našla pred delikatnom dilemom: stupiti u članstvo Lige naroda, međunarodnu organizaciju koja je počivala na načelima kolektivne sigurnosti i time ugroziti postulate stalne neutralnosti, ili ostati izvan Lige naroda u stanju svojevrstne izolacije, koje se moglo tumačiti i kao nesuglasnost s idejom međunarodne solidarnosti. Švicarska je pokušala pronaći srednji put: uključiti se u novi međunarodni poredak, ali ujedno i sačuvati svoj međunarodnopravni status, koji je već bio izdržao teške probe i iskušenja tijekom čitavog jednog stoljeća. Te premise sadrži memorandum koji je Švicarska 8. veljače 1919. uputila konferenciji u Parizu.⁴ Međutim, Liga naroda, pod udarcima sila Osovine i uslijed kapitulantske politike vodećih članica, doživjela je potpuni neuspjeh kao međunarodna organizacija kolektivne sigurnosti. Bjegstvo malih zemalja iz Lige naroda, pa tako i Švicarske, bila je posljedica stanja stvari koje su stvorile i diktirale velike sile.

Zahvaljujući statusu neutralnosti, a u određenoj mjeri i izuzetnom stjecanju sretnih okolnosti, Švicarska nije bila uvučena u vrtlog II. svjetskog rata, za razliku od niza zemalja koje su, i pored izjavljene želje da ostanu neutralne u sukobu između sila Osovine i savezničke koalicije, postale žrtve agresije. Tijekom rata neutralnost je više je puta bila narušavana, kao što je i Švicarska, u više navrata, bila optuživana da se ne pridržava obveza neutralnosti. Ali, drugačije nego nakon I. svjetskog rata, na kraju II. svjetskog

4 Versajski ugovor bio je potpisan 28. lipnja 1919. i u čl. 435. sile potpisnice (30 država) priznale su da "... jamstva ustanovljena u korist Švicarske Ugovorima iz 1815. i posebnom Aktom od 20. studenog 1815. ... čine međunarodnu obvezu u prilog očuvanja mira".

rata njena neutralnost nije uživala međunarodni ugled. Neutralne države, u početku, nisu bile poželjne u UN-u, iako je Švicarska postala članicom najvažnijih specijaliziranih agencija UN-a.⁵ I kasnije optužbe zbog njene tihe kolaboracije s Hitlerovim režimom, a u svrhu vlastitog preživljavanja, bacit će sjenu na etičku vjerodostojnost njene neutralnosti. Švicarska je bila uvučena i u hladni rat. Nakon masivnog pritiska SAD-a, od 1951. je morala sudjelovati u mjerama gospodarskog embarga prema komunističkim državama. Tako je, u blokovskom sukobu između Istoka i Zapada, no ne svojom voljom, postala "supporting state" SAD-a (Gabriel, 1988.: 122).

Ugled neutralnosti učinio se opet izvjesnim kada je Švicarska, na kraju Korejskog rata, stavila na raspolaganje svoje usluge kod repatrijacije ratnih zarobljenika i nadgledanja primirja (1953. i 1954.) sudjelujući kao članica dviju komisija. Rad tih komisija predstavljao je odavanje priznanja funkciji neutralnih zemalja. Sa svoje strane, kao jedina zemlja koja u neutralnim komisijama nije bila članica UN-a, Švicarska je izravno sudjelovala u toj akciji UN-a. S obzirom na to da je Švicarska i u ratu i u miru vodila vlastitu politiku neutralnosti, kojom je vladalo načelo nemiješanja, ovaj angažman nije je sprečavao u aktivnostima koji su pridonosili smanjivanju zaoštavanja sukoba. "Tako je neutralnost našla dopunu u solidarnosti, djelovanju, pomaganju" (Frey, 1958.: 292).

Indirektno priznanje iskusila je švicarska neutralnost u Moskovskom memorandumu od 15. travnja 1955. gdje se Austrija izjasnila spremnom "neprekidno vježbati način neutralnosti kako je to činila Švicarska" (Schindler, 1984.: 32). U dva izvješća Komisije za međunarodno pravo UN-a, od 1964. i 1966, navedeni su Sporazumi o neutralnosti Švicarske kao primjeri ugovornog određivanja, koje je postalo *običajno međunarodno pravo* ne samo za ugovorne države nego obligatorno i za sve ostale države. U Zaključcima Helsinškog akta KESS-a 1975. u okviru načela suverene jednakosti država, priznato je "pravo na neutralnost" svih država sudionica. Vijeću Europe, između ostaloga, pristupila je Švicarska razlogom neutralnosti, tek 1963.⁶ Pristup UN-u odbio je švicarski narod 1986. s nadmoćnom većinom.

5 Švicarska je od 1948. promatrač u UN-u, ali je i pristupila Međunarodnom sudu pravde – jednom od glavnih tijela UN-a - čime je, indirektno, priznata kompatibilnost statusa stalne neutralnosti sa sustavom Povelje UN-a. Uostalom, statut Međunarodnog suda pravde predstavlja sastavni dio Povelje na kojoj se zasniva cjelokupni pravni i politički poredak UN-a.

6 Švicarska je pristupila VE poslije višegodišnjeg kolebanja. Godine 1955. smatralo se, naime, da odbijanje Švicarske u članstvo VE ne znači da Švicarska ne želi sagledati svoje međunarodne obveze ili da je ravnodušna prema naporima da se ostvari jedinstvo Europe ... ono znači samo to da je naša zemlja, kao i uvijek, vjerna svojoj neutralnosti (Petitpierre, 1955.)

1. Formalno-pravni okvir i karakter švicarske neutralnosti

Status švicarske neutralnosti proistječe iz prava neutralnosti općeg i partikularnog međunarodnog prava, specifičnog švicarskog tumačenja međunarodnog prava neutralnosti i švicarske politike neutralnosti. Stara švicarska neutralnost odstupa, naravno, od današnjeg poimanja neutralnosti. *Prvo*, neutralan je, prema međunarodnopravnom priručniku *Huga Grotiusa* (1625.), bio obavezan jamčiti vojni prohod stranama u ratu. Od te obligacije odriješio se Savez švicarskih kantona još u vrijeme Tridesetogodišnjeg rata (1638.). *Drugo*, zaključivanje obrambenog saveza, po tadašnjem važećem pravu, bilo je dopušteno. Tako su Švicarci, od 16. do 18. st., u cijelosti ili djelomično, zaključivali alijanse, prije svega, s Francuskom, Habsburgovcima, Savojsima i sa Španjolskom. Tek s osnivanjem savezne države (1848.) kantonima je, na osnovi zasebnog iskustva saveza, naložena zabrana savezništva. Ali, već 1883. godine, *Carl Hilty*, u jednom pravnom mišljenju Saveznom vijeću, tumači da trajno neutralna država, kao cjelina, ovlaštena snagom suvereniteta, može ući u savez s drugima ako joj se prijete povredom neutralnosti od nadmoćnije države. No, stalno neutralna zemlja ima pravo zahtijevati od garantnih sila pomoć ukoliko je njen status ugrožen.⁷ *Treće*, Švicarska je do 1859. dopuštala javno novačenje stranim agentima.

Stalna ili trajna neutralnost Švicarske izvire iz više međusobno povezanih akata. To su: *Mirovni ugovor* sklopljen u Parizu 30. svibnja 1814. između Francuske i Austrije, Francuske i Velike Britanije, Francuske i Pruske; *Završni akt* Bečkog kongresa sklopljen 9. lipnja 1815. između Austrije, Španjolske, Francuske, V. Britanije, Portugala, Pruske, Rusije i Švedske i *Prilog B* Završnog akta, koji sadrži Deklaraciju sila potpisnica Prvog pariškog mirovnog ugovora, sklopljenog 30. svibnja 1814, danu u Beču 20. ožujka 1815, Pristup Švicarske Konfederacije od 27. svibnja 1815. i Potvrdu neutralnosti Švicarske od strane sila potpisnica Drugog pariškog ugovora, sklopljenog 20. studenoga 1815.

Načelo neutralnosti seže u godinu 1648. kada su, Westfalskim mirom, prvi put definirani pojmovi teritorij i granice, država i suverenost, samoobrana, nemiješanje i neutralnost. Karakter neutralnosti, u početku, nije određivala moralna, nego pravna i politička pozicija. Ona se, prije svega, definirala kroz rat jer je proisticala iz legitimnosti rata, budući da je neutralnost označavala alternativu za sudjelovanje u njemu. No, Povelja UN-a, čl. 2. (4.), izopćuje i ne priznaje rat, dok pozicija prema stranama koje vode rat, ne može biti politika nesudjelovanja, nego je samo ona pozicija legitimna koja sprečava rat. Činjenica je da je sprečavanje rata, od kraja II. svjetskog rata, imalo veću ulogu nego određivanje pozicije prema stranama

7 Godine 1856-1857. diplomatska intervencija garantnih sila (zemlje koje su 1815, odnosno 1817. jamčile stalnu neutralnost Švicarske: Austrija, Engleska, Francuska, Rusija, Portugal, Pruska, Švedska i Španjolska) spriječila je narušavanje stalne neutralnosti od Pruske.

koje vode rat. Pravo UN-a, koje nameće prinudne mjere prema kršitelju mira, umanjilo je važnost neutralnosti. Za ilustraciju neka posluži primjer prinudnih mjera UN-a prema Iraku (1991.), u kojima je sudjelovala i Švicarska, a koje su značile prekretnicu švicarske politike neutralnosti. Naime, kada je VS UN-a, nakon iračke agresije na Kuvajt, 1990., poduzelo prinudne mjere, Švicarska je najavila autonomno izvršenje gospodarskih sankcija spojive s neutralnošću. Tako je *diferencijalna* neutralnost, analogno onoj iz 20-ih godina 20. st., ponovno našla svoju primjenu, iako se taj pojam više nije koristio.

Oduvijek su postojale situacije u kojima su se dvije ili više država nalazile u sporu ili sukobu, dok se druge države, polazeći od vlastitih interesa, nisu željele uplitati u te sporove ili sukobe. Takav stav ili status država u temeljima je politike i prava neutralnosti. Nije slučajno da će neutralnost, shvaćena u tom smislu, doživjeti svoju punu povijesnu afirmaciju tek na početku 19. st., kada je došlo do širih međunarodnih sukoba u kojima su sudjelovale poglavito velike sile. Upravo ta situacija, obilježena stvaranjem *Svete alijanse* i uspostavljanjem neutralnosti Švicarske i drugih država, u kojoj su velike sile nastojale uspostaviti vlastite zone dominacije, a male europske zemlje tražile da ne budu uvučene u njihove sukobe, na izvjestan način embrionalno anticipira procese i pojave do kojih je došlo poslije II. svjetskog rata (Petković, 1974.: 65). Ako, dakle, postoji izvjesna sličnost u pojavama i tendencijama, razlike se nalaze u metodama i razmjerima. Početkom 20. st. riječ je bila o suparništvima velikih sila u užem europskom prostoru i o savezništvima u kojima su glavnu ulogu igrali politički interesi. U drugoj polovici 20. st. dolazi do strahovite koncentracije vojne i gospodarske moći dviju supersila koje teže totalnoj podjeli svijeta na osnovi ideoloških i političkih kriterija. Uz sve druge razlike tih dviju povijesnih situacija pojavila se još jedna suštinska: zbog postojanja nuklearnog oružja, sukob između blokovskih strana neminovno bi predstavljao katastrofu čitavoga čovječanstva. Na pragu 19. st. bilo je moguće da zemlje, koje nisu uvučene u ratni sukob, ostanu pošteđene strahota ubijanja i razaranja, zahvaljujući vlastitoj poziciji *neutralnosti*, ali u drugoj polovici 20. st. to više ne bi bilo moguće: nuklearno oružje i atomske radijacije ne bi pošteđjele ni zemlje koje bi sudjelovale u sukobu, kao ni zemlje koje se nalaze izvan sukoba.

Bitnu kvalifikaciju neutralnosti, na početku 19. st., predstavljala je pasivnost, svjesno odricanje – apstiniranje od aktivne političke uloge u međunarodnim odnosima. Sve obveze koje su neutralne zemlje preuzimale, a poglavito one koje su postale sastavni dio pojma *stalne neutralnosti*, svodile su se na međunarodnopravno sankcioniranje takvog zbira obveza. U političkoj i povijesnoj situaciji koja je tada vladala, pasivnost je mogla biti efikasna metoda osiguravanja nacionalnih interesa malih zemalja, iako ne uvijek i sve manje u kontekstu snaženja gospodarskih i vojnih potencijala te ekspanzionističkih težnji velikih sila. Kritičari neutralnosti, međutim,

smatrali su da u drugoj polovici 20. st. ta pasivnost, kao metoda osiguravanja nacionalnih interesa, ne samo da nije mogla biti efikasna nego je, u krajnjoj konzekvenci, predstavljala mirenje sa statusom objekta u međunarodnim odnosima (Spitteler, 1964., Gabriel, 1997., Maissen, 1999., Brunner, 2000., Wittmann, 2001.). Navodi se, međutim, primjer neutralne Austrije koja aktivno doprinosi smanjivanju zona međunarodne zategnutosti za očuvanje mira i jačanja međunarodne suradnje, kako u UN-u tako i izvan svjetske organizacije, a ne isključivo samom činjenicom vlastitog postojanja (Vukadinović, 1970.).

Švicarska se neutralnost izgradila pod posebnim povijesnim okolnostima. Velikim silama odgovarala je njena funkcija očuvanja europske ravnoteže, budući da je Švicarska od 16. st. bila u sjecištu interesa velikih sila, prije svega zbog svoje važne geopolitičke uloge – čuvarice alpskih prijevoja i time strateški značajne veze Sjever-Jug. U to je vrijeme *naoružana neutralnost* bila djelotvorni instrument male Švicarske u očuvanju neovisnosti u odnosu prema utjecajnoj i moćnoj politici velikih sila. Švicarska neutralnost počivala je na ravnoteži situacije, usmjerena na potencijalni ili aktualni vojni sukob, i stalno u znaku ratnih iščekivanja. Međutim, kritičari neutralnosti smatraju da Švicarsku od ratnih iskušenja nije štiti samo pravni status neutralnosti, nego sreća i dobrohotnost strana koje su vodile rat, prije svega NATO-a (Wittmann, 1998.: 175), a poglavito SAD-a (Brunner, 2000.: 24).

Kada Švicarska, kao trajno neutralna država, više čini nego što zahtijeva pravo neutralnosti, onda ona ne radi u smislu pravnih obveza, nego temeljem vlastite političke procjene. Ona vodi *politiku neutralnosti* koja njen stav određuje u prilikama koje nisu utvrđene pravom neutralnosti, ali na koje neutralnost ima utjecaja. Nasuprot pridržavanju prava neutralnosti, takav način provedbe politike neutralnosti leži u slobodnoj mjeri i ocjeni neutralne države. Stalno neutralna država, kao i svaki nositelj obveze, može učiniti i više od onoga na što je obvezana da bi dokazala da joj ispunjavanje obveza ne predstavlja teret, već dužnost koju ona *bona fide*, ili čak s entuzijazmom, ispunjava. Samo u toj sferi, iznad plafona pravnih obveza, neutralna država je slobodna odrediti svoju politiku neutralnosti (Petković, 1982.:68). Pravo neutralnosti daje Švicarskoj veliku mjeru slobode u ponašanju i djelovanju te je na vrlo ograničen način obvezuje u oblikovanju svoje volje. Naime, idejna konstanta neutralnosti je vojno nesudjelovanje jedne države u oružanom razračunavanju između drugih država.

2. Pojam i pojavi oblici neutralnosti

Neutralnost, u smislu međunarodnog prava, znači *nesudjelovanje* jedne države u ratu s drugim državama, tj. uzdržavanje od određenih čina, u prvom redu od same borbe, a zatim i od nekih drugih čina koji se, u pojedinih povijesnim razdobljima, smatraju nespojivima s neutralnošću. Ona se odnosi na vojne sukobe i napetosti, dakle na osnovne situacije nesigurnos-

ti. Bitna značajka toga nesudjelovanja je *nepristranost i recipročnost*. Prema tome, neutralnost može prekinuti ili sama neutralna država, ili jedna od zaraćenih strana. Oboje može biti izazvano ili neizazvano. S nastupanjem stanja neutralnosti počinju vrijediti za strane – zaraćene i neutralne u međusobnim odnosima – pravila neutralnosti. Ta pravila mijenjaju pravo mira u određenim dijelovima, a za ostale dijelove vrijedi pravo mira i dalje.

Pojavilo se pitanje može li neutralna država, za vrijeme rata, mijenjati svoje unutarnje propise o neutralnom držanju. Valja se prikloniti mišljenju koje to dopušta, ako za to postoje valjani razlozi (Andrassy, 1987.: 607). Što se za nesudjelovanje u danom vremenu misli, određuje *pravo neutralnosti*. S obzirom na to da se, ustvari, radi o premisama koje definiraju odnose neutralne države i zaraćenih strana u doba rata, pravo neutralnosti, kako ga shvaća većina pisaca, svodi se uglavnom na postulate i odredbe *V. Haškog sporazuma o neutralnosti na kopnu i XIII. Haškog sporazuma o neutralnosti na moru* (1907.). Iako su te konvencije dobrim dijelom zastarjele, one ipak predstavljaju pozitivno pravo (Petković, 1982.: 61). Kao i sve političke i pravne ustanove, i *ratno pravo* i pravo neutralnosti podliježu zastari i opstaju u onoj mjeri u kojoj nisu nadideeni novim teorijskim zahtjevima i praktičnim okolnostima. Dalekosežni učinak na zastarjevanje izvjesnih načela i normi ratnog prava neutralnosti iz Haških konvencija imali su: (1) II. svjetski rat kao totalni rat, koji je zbrisao klasične sheme o srazmjeru između vojne potrebe i zahtjeva čovječnosti, tradicionalnu diobu na front i pozadinu, privatno i javno dobro itd., (2) otkriće nuklearnog oružja čija se upotreba, zbog strahovite i nekontrolirane moći razaranja, ne može regulirati normama međunarodnog prava, (3) pojava UN-a koji stvara kvalitativno novi međunarodni poredak (Petković, 1982.: 63).

Politika neutralnosti, kako se definira u Izvješću švicarske Vlade prilikom pristupanja Švicarske Ligi naroda, “stav je jedne neutralne države u poslovima koji nisu propisani pravom neutralnosti, već na koje neutralnost vrši neizravni utjecaj” (Meuron de, 1946.). U toj se definiciji pravo neutralnosti i politika neutralnosti dovode u neizravnu vezu, ali se politici neutralnosti ne pridaje značaj pravne obveze jer “politika neutralnosti počiva na diskrecijskom odlučivanju stalno neutralne države” (Haug, 1962.).

Pod *uobičajenom*, prigodnom, slučajnom ili jednostavnom neutralnosti, podrazumijeva se situacija kod izbijanja rata, kada se određena država odlučuje za neutralnost. Mnogi je pisci nazivaju i *privremenom*⁸. Nasuprot tomu, *trajna*, ugovorna, stalna ili neprekidna neutralnost podrazumijeva da se jedna država za neutralnost izjašnjava još u miru te da će se držati izvan svakog budućeg rata. Jedna država je stalno neutralna kada se uzdržava, prihvaćajući odredbe međunarodnog prava, od sudjelovanja u svakom

8 Stalna neutralnost znači da se jedna država drži po strani od svih međudržavnih sukoba, a ne samo izvan jednog određenog rata kao kod privremene neutralnosti, ali je ipak sadržaj neutralnosti u ratu isti, bilo da je riječ o stalnoj ili privremenoj neutralnosti (Castren, 1955.).

budućem ratu. Od *slučajne* neutralnosti razlikuje se u sljedećem: dok u slučaju rata vlade normalno imaju pravo izbora odluke i mogu se unilateralnim aktom – objavom neutralnosti ili ratnog stanja – staviti pod režim jednog od tih statusa, vlade država koje su stalno neutralne nemaju pravo tog izbora i ne mogu dragovoljno prihvatiti objektivnu situaciju zaraćene strane (Struye, 1962.: 250).

I drugi pisci pojam stalne ili trajne neutralnosti određuju kroz njegov sadržaj: "Jedna država, podčinjena statusu stalne neutralnosti, ne može nikada započeti rat. Ne može ni sudjelovati u ratu koji je izbio između drugih zemalja. Ona mora, dakle, u svakom ratu sačuvati striktnu neutralnost, ali je obvezna štititi vlastiti teritorij protiv svake agresije svim raspoloživim sredstvima. Njena neutralnost mora biti *naoružana*. I, najzad, ona je obvezna, čak i u miru, ne preuzimati nikakve obveze koje bi je mogle uvući u neki rat" (Petitpierre, 4/1957.).

Stalna ili trajna neutralnost je položaj države koja je obvezana da u svakom ratu ostane neutralna, a druge su se države prema njoj obvezale da će poštivati tu neutralnost. Ona se temelji na sporazumu – najčešće međunarodnom ugovoru – užeg ili šireg kruga država da se ta neutralnost održava i poštuje (Andrassy/Bakotić/Vukas, 1998.: 134). Kako bi se utemeljila trajna neutralnost, nije dovoljna jednostrana izjava (npr. Island 1918.) ili najava vlade da će voditi politiku neutralnosti (Švedska, a u novije vrijeme Irska i Finska), premda i takva izjava može praktički dovesti do istoga rezultata. Naime, ako neka država čvrsto stoji na politici neutralnosti, sama se ne upušta u rat i pokazuje odlučnost u obrani svoje neutralnosti, a suvremeno međunarodno pravo zabranjuje započinjanje rata, postoji dovoljna vjerojatnost da se ta neutralnost doista održi. S druge strane, primjer upadanja Hitlera u Dansku, Norvešku, Nizozemsku i Belgiju pokazuje da uvlačenje neutralne države u rat nije isključeno. Ipak, status trajne neutralnosti stječe se jedino sporazumom koji može biti izražen u međunarodnom ugovoru (npr. Lateranski ugovor iz 1929. za Vatikanski grad) ili u izjavi neutralne države koju prihvate druge države (primjer Austrije).

Neki pisci svojom definicijom stalne neutralnosti ukazuju da element jednostrane izjave – nije neophodan (Andrassy, 1987.). U slučaju Švicarske bile su zastupljene obje komponente – i njena želja (*jednostrana izjava*) i pristanak trećih država (*ugovor* kojim treće države izjavljuju da će priznati ili jamčiti stalnu neutralnost određene države). Ona je, putem običaja zbog dugotrajne prakse neutralnosti, prihvaćena od svih.⁹ Za ostale današnje primjere trajne neutralnosti može se ustvrditi da su oni zajamčeni već time što se odnosni sporazumi uklapaju u sustav UN-a gdje je rat zabranjen. Po

9 Pravne obveze velikih sila i Švicarske, koje proistječu iz akata kao konstitutivnih elemenata stalne neutralnosti, jesu: (1) potpisnice mnogostranog ugovora su se obvezale da će priznati i garantirati stalnu neutralnost i teritorijalni integritet Švicarske, (2) Švicarska je preuzela obvezu da će vjerno i savjesno poštovati obveze koje proistječu iz ugovora o stalnoj neutralnosti.

općoj i razumljivoj formuli, maksima stalne ili trajne neutralnosti, prema današnjem stanju, može se opisati na sljedeći način: "Moja zemlja neće nikada započeti rat. U ratovima drugih država neće nikada sudjelovati, neovisno o tome radi li se o 'pravednu' ili 'nepravednu' ratu. Ali ako nas netko i bilo tko napadne, tada ćemo se braniti i, u slučaju nužde, povezati se s drugim državama" (Riklin, 1992.: 194).

S obzirom na nastajanje, razlikuje se *slobodno izabrana* i *neutralnost po stranom određenju*. Za strano određivanje neutralnosti primjenjuje se, djelomično, i pojam *neutralizacije*. Slobodno izabrana trajna neutralnost ili je samo *faktična* ili je – ugovorom ili akceptirana jednostrana izjava – *međunarodnopravno priznata*. I slobodno izabrana, kao i neutralnost po stranom određenju (Belgija, 1831.), može biti *zajamčena* od drugih sila.

Integralna ili apsolutna neutralnost znači potpuno široku primjenu prava neutralnosti, koje je izgrađeno u 19. i ranom 20. st. Pod *diferencijalnom* neutralnošću, nasuprot, podrazumijeva se sudjelovanje jedne neutralne države u gospodarskim, ali ne i u vojnim sankcijama jedne kolektivne sigurnosne zajednice (npr. Liga naroda, UN) protiv jednog agresora. S *blagonaklonom* neutralnosti označava se – dijelom do u 19. st. dozvoljene povlastice jednoj strani da u ratu, kroz državu, vrši isporuku ratnog materijala – odobravanje vojnog prolaza ili stavljanje plaćeničke vojske na raspolaganje.

Tri su pojma koja je treba razlikovati od neutralnosti: nevođenje rata, neutralizirana područja i neutralizam (Riklin, 1992.: 195). *Nevođenje rata* znači indirektnu podršku jedne strane u ratu s diplomatskim, gospodarskim ili vojnim sredstvima, npr. državnom isporukom oružja, vojnim savjetnicima, obavještajnim i službama priopćavanja, a bez formalnog ulaska u rat ili sudjelovanjem s vlastitim vojnim postrojbama (npr. SAD i SSSR u bliskoistočnim ratovima 1967., 1973.). *Neutralizirana područja* nisu države nego dijelovi područja države ili prostori bez državne vlasti na kojima je uspostavljeno stanje mira što znači da se u njima ne smiju voditi ratna djelovanja (Savoy poslije 1815.) ili je razvojačeno (Rajnsko područje poslije 1918.) ili oboje (Antarktik, djelomično svemirski prostor i morsko dno). Pod pojmom *neutralizam* (non-alignment, nesvrstanost, pozitivna neutralnost) podrazumijeva se, u pravilu, jedan poseban oblik država koje nisu u nikakvom savezu, koje se nisu željele vezati uz sukob Istoka i Zapada. Nasuprot neutralnih, neutralisti se promatraju kao oni koji nisu vezani uz klasično pravo neutralnosti (Švedska, Irska, Finska). U slučaju rata sve su opcije otvorene.

Zbog evolucije međunarodnog prava o miru, pogled na rat kao legitimnom sredstvu u provođenju vlastite politike ili rješavanju sukoba (koje se pripisuje pravu neutralnosti), postaje neodrživ. Liga naroda i Briand-Kellog pakt, a kasnije i Povelja UN-a, zabranjuju primjenu sile između država, osim u slučaju samoobrane. Uz to je priznato i pravo država da se pomogne zemlji koja je postala žrtvom agresije. Time je u ratu između drugih država postalo moguće svako držanje – od punog sudjelovanja pa do neutralnosti.

Neutralnost nije bila jedina moguća alternativa za sudjelovanje u ratu nego samo jedna od mnogih opcija.¹⁰

Nadalje, pravo neutralnosti eksplicitno ne uređuje pitanje zračnog rata, budući da se nije računalo s okolnosti totalitarizacije modernog rata i da je vođenje rata, zbog prestiža u gospodarstvu, postalo odlučujućim čimbenik. Tako je, primjerice, pravo slobodnog gospodarskog prometa neutralne zemlje, sadržanog u pravu neutralnosti, slabo poštivano od strane ratnih aktera u žestokom trgovačkom ratu za gospodarske interesne sfere u I. i u II. svjetskom ratu. Švicarska je, radi prisilnog stanja kako bi ostala sačuvana od uvlačenja u rat, morala ulaziti u različite trgovačko-političke koncesije. Poradi neprincipijelnog držanja Švicarske za vrijeme II. svjetskog rata, u javnosti je poljuljana desetljećima idealizirana slika o njevoj neutralnosti. Švicarsku se optužuje da je svojim držanjem produžila II. svjetski rat (Ziegler, 1990, Ziegler, 1997, Wittmann, 1998, Brunner, 2000.).¹¹

Pravo neutralnosti, također, ne uzima u obzir prinudne mjere koje počivaju na kolektivnom sigurnosnom sustavu međunarodne zajednice, primjerice UN-a, i koje se provode protiv kršitelja prava. Ono se isključivo odnosi na međudržavne ratove. U velikoj većini oružanih sukoba, od 1945. naovamo, posebice oslobodilačkih i građanskih ratova, sudjelovale su nedržavne strane, tako da pravo neutralnosti niti nudi pomoć, niti daje odgovore na nove oblike i aktere nasilja: neizravno vođenje rata, subverzije, gospodarske i političke ucjene, terorizam kao i kriminal transkontinentalnih dimenzija.

No, s međunarodnopravnog stajališta, Švicarska je obvezna biti neutralna. Izravnim odricanjem neutralnosti ogriješila bi se o *načelo povjerenja*. Ustavnopravno, međutim, ne postoji *formalna* obveza zadržavanja neutralnosti. No, odredbe u čl. 85. br. 6 i čl. 102. br. 9 švicarskog Ustava jesu norme nadležnosti koje Savezno vijeće (Vladu) i Saveznu skupštinu ovlašćuje za donošenje mjera u zaštiti neutralnosti. Nasuprot nacrtu Ustava iz 1832, tvorci Ustava 1848. svjesno su se odrekli spominjanja neutralnosti posebnim člankom (čl. 2.).¹² Neutralnost je samo instrument za zaštitu neovisnosti.

10 Kako bi se shvatio ovaj prijelazni stupanj, međunarodno pravo govori o "neutralnim i drugim državama koje nisu u sukobu" – usp. Dopunski protokol I od 8. lipnja 1977. Ženevske konvencije od 12. kolovoza 1949. o zaštiti žrtava oružanih sukoba.

11 Tako je, po nalogu Kongresa, interna ekspertna skupina State Departmenta pod vodstvom zamjenika ministra vanjskih poslova *Stuarta Eizenstata*, istraživala držanje neutralnih zemalja prema nacističkoj Njemačkoj dok je neovisno Bergierovo povjerenstvo punih pet godina istraživalo ulogu Švicarske u II. svjetskom ratu. U završnom izvješću od 22. ožujka 2002. stoji kako su švicarski gospodarski moćnici bili dobro upućeni u Hitlerovu politiku, da su pomagali njemačko gospodarstvo (npr. krediti od preko 1 mlrd. CHF, prisilni radnici, posredovanje oko opljačkanih dobara) te da se švicarsko gospodarstvo uključilo u njemačku rasističku politiku. U zaključku se eksplicitno ukazuje na to da je Švicarska ... *služila nacistima kao okosnica za prikrivene gospodarske akcije i time je prekršila načelo neutralnosti* Analitičari u Izvješću vide priliku za "raščišćavanje mitova o neovisnoj Švicarskoj koja je proživjela rat vlastitim snagama", ukazujući na realističnu sliku o Švicarskoj koja je bila ovisna o vanjskoj trgovini.

12 Ustavnom revizijom iz 1998. status neutralnosti nije zahvaćena. Njena primjena, kao i do sada, ostaje u kompetenciji Saveznog vijeća i Savezne skupštine (čl. 161. i čl. 173.).

Za pretpostaviti je, međutim, da je neutralnost, po običajnom pravu, postala *materijalno ustavno pravo*. Odricanje neutralnosti pretpostavilo bi obvezni referendum.

III. Problematika švicarske neutralnosti danas

Švicarci su dugo vanjsku politiku smatrali gotovo suvišnom, s obzirom na *trajnu neutralnost* – njenog središnjeg instrumenta vanjske i sigurnosne politike. Kraj hladnog rata i raspad bipolarnog sustava ostavili su dalekosežne posljedice na ukupnost međunarodnopolitičkih odnosa. S jedne strane, otvorile su se mogućnosti stvaranja ujedinjene Europe – jednog sustava koji bi, mirnim putem, izjednačio interesne suprotnosti i marginalizirao kršitelje mira i međunarodnog prava. S druge strane, raspadom dvaju sustava moći, izašli su na vidjelo suzbijani ili novi sukobi, a s time i novi oblik nestabilnosti. Ti razvoji imali su utjecaj i na položaj Švicarske i na njenu trajnu neutralnost. U vrijeme kada se neutralnost svodila na pasivnost i izolaciju, stupanj te pasivnosti i izoliranosti predstavljao je osnovni kriterij za ocjenu u kojoj se mjeri stalno neutralna država pridržava svojih obveza. U sadašnje vrijeme, kad je neutralnost postala aktivno načelo, i kad neutralne države, više ili manje, aktivno sudjeluju u međunarodnim odnosima, kriterij za ocjenu stupnja pridržavanja njihovih obveza vrlo je kompleksan.

Švicarska vlada, svjesna novih sigurnosno-političkih okolnosti, istodobno suočena s integracijskim procesima kao jedinstvenim izrazom duha vremena, analizirala je svoj položaj u nastojanju da vlastitu politiku prilagodi novim okolnostima te je 1993. objavila “Izvjješće o vanjskoj politici Švicarske u 90-im godinama” s dodatkom “Izvjješća o neutralnosti”. U tom službenom dokumentu potvrđuju se vrijednosti i funkcije neutralnosti koja je, kao instrument i sredstvo za ostvarenje središnjih nacionalnih interesa, imala kroz stoljeća. Švicarska vlada smatra kako ona te vrijednosti ima i danas iako su, s obzirom na sadašnju ukupnu međunarodnu situaciju, “nužne prilagodbe politike neutralnosti novim okolnostima iz kojih se Švicarska ne može isključiti” (Bericht, 1993.: 57). U toj prvoj službenoj koncepciji neutralnosti, švicarska Vlada izjavljuje kako je ključni vanjskopolitički interes i cilj Švicarske članstvo u UN-u i EU.

Izvjješće je prva doktrina neutralnosti objavljena kao službeno stajalište Vlade i Parlamenta, za razliku od ranije koncepcije Bindschedlerove doktrine iz 1954. Ona je obilježena najdaljim uzmakom u odnosu prema globalnim i regionalnim organizacijama (UN i, posebno, EU). U oba slučaja vrijedi načelo: ukoliko funkcionira sigurnost (kolektivna sigurnost UN-a, odnosno Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU), tada je Švicarska spremna potpuno se odreći neutralnosti. Dakle, oba članstva deklarirana su kao spojiva s neutralnošću, dok članstvo s NATO-om nije spojivo.

Švicarska javnost različito je reagirala na Izvješće Vlade. Zagovornici novoga koncepta neutralnosti pozdravljaju taj dokument hvaleći vladinu politiku otvorenosti prema eurointegracijama i prilagodljivoj strategiji koja, ujedno, ustrajava na neutralnosti i zaštiti ostalih švicarskih identifikacijskih simbola (Thalmann, 1999.: 8). Kritičari, s jedne strane, zamjeraju na pojednostavljenoj i "mršavoj koncepciji" kojom su zanemarene bitne odrednice budući da "Izvješće sadrži samo formalnu argumentaciju" (Mantovani, 1999.). S druge strane, prigovara se na dvostrukom standardu prakticiranja neutralnosti kada je u pitanju sudjelovanje Švicarske u prinudnim mjerama međunarodne zajednice prema kršiteljima mira (npr. sankcije prema Iraku), pa se postavlja pitanje o svrsi i opravdanosti neutralnosti (Wittmann, 1998.: 175).

Naime, uzmak, u odnosu prema UN-u je baziran prije svega na *novom razumijevanju* međunarodnog prava. Duskora Švicarska je sve međunarodne sukobe promatrala kao ratove u tradicionalnom smislu klasičnog učenja međunarodnog prava. Također su i UN-sukobi vrednovani po klasičnom međunarodnom pravu. Švicarska je, dakle, bila zatočenik duha 19. st., vjerna klasičnom međunarodnom pravu kao jedino važećem pravu, a najmanje vlastitoj vanjskoj politici. Odnosno, "Švicarska se obvezala na jedno *monističko*¹³ shvaćanje međunarodnog prava koje je, isto tako, bilo povezano s jednim monističkim shvaćanjem sukoba" (Mantovani, 1999.).

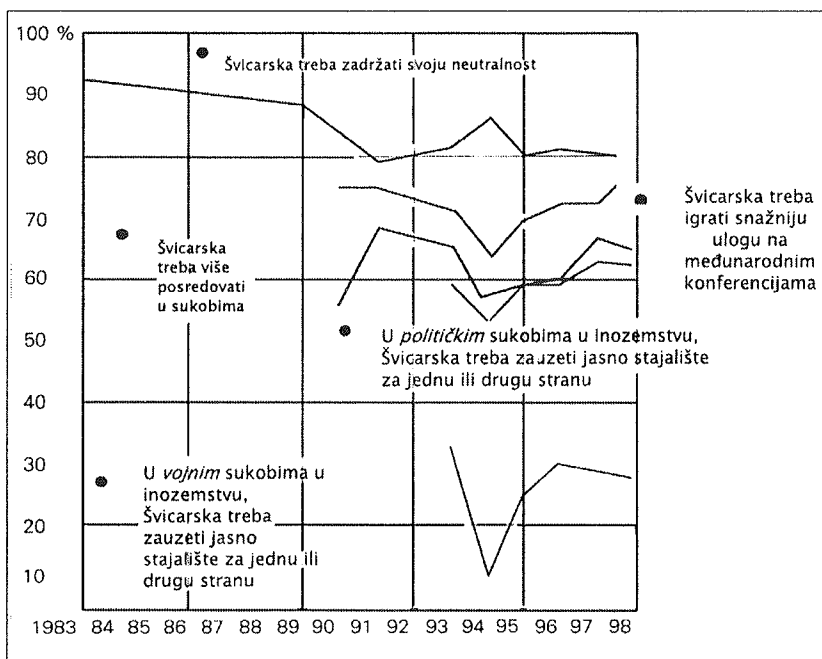
Novom doktrinom Švicarska se opredijelila za *dualističko* shvaćanje sukoba, praveći, dakle, razliku između «rata» i «sukoba», odnosno upotrebe sile u smislu klasičnog međunarodnog prava i primjene sile u skladu s Poveljom UN-a (sudjelovanjem u gospodarskim sankcijama UN-a u Zaljevskom ratu i na prostorima ex-YU). Ovisno o situaciji, Švicarska se ponaša ili neutralno, ili ona to prestaje biti: ukoliko UN primijeni prinudne mjere, tada je neutralnost irelevantna. Ukoliko se, pak, dogodi sukob između dviju država, a UN nije umiješan, takav sukob Švicarska smatra klasičnim ratom i ona ostaje neutralna. Time je shvaćanje sukoba praćeno i dvostrukim standardom shvaćanjem međunarodnog prava, tako da Švicarska akceptira i primjenjuje dva različita pravna sustava. Švicarska politika uvijek je stajala iza angažmana UN-a, s obzirom na podudarnost zajedničkih ciljeva. Smatra se da će pristup UN-u, gdje će Švicarska ravnopravno sudjelovati, osigurati njenu vanjskopolitičku suverenost i u budućnosti.

Drugi, opet, smatraju da "striktno provođenje politike neutralnosti, na račun solidarnosti, jedva da ima onaj državni politički značaj kakav je imala u eri europskih ratova" (Luchsinger, 1992.), odnosno da je "neutralnost preživljeni relikv prošlosti koji koči napredak i prosperitet" (Wittmann, 1998.: 111). Predlaže se i "formalno, trenutno napuštanje neutralnosti i pristupe u euroatlantske integracije" (Suter, 1998.: 133). Određeni tradi-

13 Naime, svaki sukob, bio u njemu involviran UN ili ne, smatran je tradicionalnim ratom. Stoga je Švicarska u svakom sukobu bila neutralna – kako je to i priličilo jednoj trajno neutralnoj zemlji.

cionalistički krugovi, na čelu s konzervativnim parlamentarnim zastupnikom i čelnikom desnog SVP-a, Christophom Blocherom, koriste vladajući (nekonzistentni) pragmatizam politike neutralnosti kako bi nesigurnim građanima ponovno učinili atraktivnom koncepciju neutralnosti. Zagovaraju neulazak u svjetske i regionalne organizacije, u kojima će Švicarska izgubiti suverenost i temeljne identifikacijske simbole kao unutarnje integrativne elemente. Smatraju da Izvješće, odnosno "prva službena koncepcija neutralnosti, istodobno predstavlja i ukidanje švicarske neutralnosti" (Blocher, 1999.).

Istraživanja javnog mnijenja pokazuju da su Švicarci, u velikoj mjeri, privrženi svojim simbolima identiteta. Tako je 1998. oko 80 posto Švicaraca, zagovaralo neutralnost kao *osnovno načelo* švicarske vanjske i sigurnosne politike (v. tablicu). U očima prosječnog Švicarca neutralnost je, kao princip, u razdoblju 1983-1997, vrlo malo izgubila na atraktivnosti. Neutralnost je, bez zaostajanja, uvrštena u niz s drugim utemeljiteljima švicarskog identiteta: izravna demokracija, federalizam, višejezičnost i višekonzesionalnost, totalna obrana, kolegijalna vlada i konkordancija.¹⁴



Tablica: Ispitivanje javnog mnijenja

(Izvor: Godišnja studija "Sicherheit" Vojne akademije ETH, Zürich)

14 Čak 30 švicarskih nevladinih organizacija uručilo je ministru vanjskih poslova Deissu platformu u kojoj iskazuju vlastite želje glede vladine politike prema UN-u. Temeljne postavke odnose se na zastupanje Švicarske kao «samostalno» i «neutralno» člana UN-a (NZZ, 26. kolovoza 2002.).

Svaki od tih elemenata Švicarcima je važan i niti jednoga se ne žele odreći. Za većinu je neutralnost maksima s karakternim ciljem, koja se interpretira fleksibilnijom za razliku od ranijih ispitivanja. Švicarci, u razumijevanju neutralnosti više polažu na tradicionalna i identifikacijska gledišta, nego na njen instrumentalni karakter korisnog vanjskopolitičkog sredstva. Kao i do sada, većina drži da je neutralnost državno načelo na kojem treba us-trajati, iako se čini da njenoj funkcionalnosti, u međunarodnim relacijama, opada vrijednost. Kritično i pragmatično shvaćanje neutralnosti, na račun tradicionalista, povećalo se od 1993., posebno kod mlađe generacije. Postotak glasova tradicionalista pao je na 37 posto (1993. 48 posto), dok su oni, koji zastupaju pragmatična gledišta, imali 21 posto (1993.: nepromijenjeno), a kritičari 18 posto (1993. 11 posto) glasova.

Recentno ispitivanje¹⁵ mišljenja švicarskih građana pokazuje uzlazni trend popularnosti neutralnosti, ali i veću rezerviranost glede međunarodne sigurnosne suradnje.¹⁶ Čak 89 posto ispitanika želi da Švicarska ostane neutralna, iako ih polovica smatra kako se država ne može štititi statusom neutralnosti. Uočljiv je uzlazni trend ispitanika mlađe generacije (18-29 godina) koji zastupaju gornja gledišta. Čak 86 posto Švicaraca osjeća se, usprkos događajima od 11. rujna, «vrlo sigurnim» ili «prije sigurnim». Ispitanici oba spola, 30-59 godina, koji su u radnom odnosu i srednjeg su do visokog obrazovanja (njemačko govorno područje), osjećaju se iznadprosječno dobro i imaju povjerenje u državne institucije. Desno orijentirani, i većinom ispitanici talijanskog govornog područja, nisu zadovoljni funkcioniranjem države, no istodobno žele zadržati tradicionalnu nacionalnu simboliku. Mlađa generacija višeg obrazovanja (18-29 godina), francuskog govornog područja, naginje političkim promjenama. Spremnost na međunarodnu suradnju i integracijske procese je u opadanju. Zagovornika u približavanju EU 2001. je bilo 59 posto, a ove godine 53 posto. Za pristup EU je 40 posto Švicaraca, dok je članstvo u NATO-u samo 20 posto građana.

Posebno su zanimljive javne rasprave o ulozi Švicarske u II. svjetskom i njenom narušenom ugledu neutralnosti. Povijesna slika uloge Švicarske u II. svjetskom ratu značajno se promijenila zadnjih godina. To pokazuju podaci iz 1983. i 1997. Kao razloge očuvanja i opstanka Švicarske izvan ratnih sukoba, većina (60 posto) u 1997. vidi, ponajprije, u tijesnoj gospodarskoj suradnji s Njemačkom i njenim saveznicima, a ne više (1983.) u vojnoj spremnosti obrane tadašnje Švicarske (1997. 40 posto, 1983. 61 posto). Takva su mišljenja poglavito mlađe generacije.¹⁷

15 NZZ, 4. rujna 2002, br. 204, str. 26.

16 Neuskladenost stajališta između SAD-a i EU oko iračke i bliskoistočne krize, koja traže suvremenije konceptualiziranje sustava međunarodnih odnosa u rješavanju takvih kriza, zabrinjava i Švicarsku koja polaže nade u međunarodno u humanitarno pravo, vjerujući da će njihova kompetentnost postati nedodirljivi zakoni svjetske zajednice.

17 Godišnja studija "Sicherheit" Vojne akademije, ETH, Zürich, 1997.

Ta očita promjena povijesne slike Švicarske od važnog je političkog značaja, jer daje povod za oblikovanje javnog mnijenja o pitanju interpretiranja neutralnosti u budućnosti, budući da je erodirala donedavno prevladavajuća tradicionalistička slika neutralnosti koja se, prije svega, naslanjala na nacionalnu simboliku i na izvjesnu poruku o svijesti, u smislu mirne neutralne nacije koja bi svijetu mogla poslužiti kao uzor. Izvjesno je, međutim, da razilaženja o stvarnoj funkciji naoružane neutralnosti u II. svjetskom ratu i «moraliziranju» u međunarodnim raspravama, imaju utjecaj na drugačije shvaćanje neutralnosti.

Švicarska Vlada ostaje čvrsto na stajalištu utvrđenih prioriteta vanjske politike. Ako švicarska politika, dakle, nastavlja s praksom kako to zahtijeva međunarodno pravo neutralnosti, tada ta politika ne djeluje u smislu obveza prava nego je u skladu s političkim procjenama – ona sebi iznalazi odgovarajuću definiciju politike neutralnosti kao “skupu svih onih mjera koje, izvan svojih obveza po pravu neutralnosti, poduzima neutralna država kako bi osigurala djelotvornost i vjerodostojnost svoje neutralnosti” (Bericht, 1993.: 59).

Iz ovoga se izvodi neposredni zaključak kako je neutralnost, kao sredstvo i vanjskopolički instrument, zapravo *fleksibilna konstanta* švicarske vanjske politike. Stoga je i razumljiva taktika opreza i iščekivanja, te poduzimanje onog minimalnog optimuma vanjskopoličkog angažmana koji joj, istina, neće donijeti slavu, ali niti umanjiti ugled kojeg još uživa. To se posebno odnosi na sudjelovanje Švicarske u nevojnim prinudnim mjerama UN-a, pa čak i EU. Iako vojni savezi *nisu spojivi* s neutralnošću, Vlada je zainteresirana za proces izgradnje zajedničke obrambene i sigurnosnopolitičke arhitekture koja će jamčiti mir i sigurnost. O konačnim rezultatima izgradnje ovisit će njen daljnji odnos prema statusu neutralnosti. Za švicarsku vlast je ukidanje neutralnosti *de facto* tako dugo irelevantno koliko narod, u svojoj većini, posjeduje drugo shvaćanje neutralnosti. To se shvaćanje, u biti, sastoji u tome da Švicarska ne bi trebala pristupiti niti jednoj organizaciji koja od nje zahtijeva bilo kakve vojne aktivnosti *out of Swiss area*.

IV. Zaključak

Glasovanjem za pristup UN-u, Švicarci su spriječili političku blamažu i daljnje slabljenje europskog sjedišta UN-a u Ženevi (njenim ulaskom kontribucije će se povećati za oko 45 mil. USD, što je neznatno u odnosu na 1,8 mlrd. USD godišnjeg prihoda od ženevskog središta UN).

Tijesni rezultat pokazao je, međutim, velike regionalne i urbano-ruralne razlike, što će Vlada morati otkloniti u dijalogu s građanima. No tanka većina jest i jasan pokazatelj da švicarska službena politika nije uspjela dovoljno inkorporirati vanjsku u unutarnju politiku.

Švicarska neutralnost, bez obzira na njen ukupni doprinos institutu međunarodnog prava, stoljećima je, s manjim obratima, funkcionirala kao strategija preživljavanja male države. Ostala je pošteđena ratnih sukoba uspješno balansirajući, kasnije, između dva suprotna vojno-politička sustava. Velike promjene u međunarodnom okruženju, početkom 90-ih godina, zahtijevali su i od Švicarske prilagodbu suvremenijem razumijevanju neutralnosti koja joj je, nakon završetka hladnog rata, otvorilo veći vanjskopolitički i sigurnosnopolitički prostor djelovanja. Pokazalo se (Zaljevski rat i sukob na Kosovu gdje se Švicarska, u provođenju prinudnih mjera protiv kršitelja mira i prava, ponašala kooperativno sukladno odlukama UN-a, ali i NATO-a, odnosno EU) da je neutralnost skupa i riskantna strategija izolacije ukoliko se ustrajava na tradicionalnoj koncepciji očuvanja nacionalnih interesa. Rezultati pokazuju da su i za Švicarsku tradicionalne vanjskopolitičke i obrambene doktrine zastarjele i da je nužno početi razmišljati na novi način. Posljednji teroristički napadi na civilizacijske vrijednosti u SAD-u, jasan su primjer iluzornosti klasičnih oblika obrambenopolitičkih sustava i preživljenih tzv. državnih statusnih simbola.

Zaokret švicarske vanjske politike i politike neutralnosti sadržan je u prvoj službenoj doktrini neutralnosti iz 1993., kojom je prvi puta u povijesti potvrđena prednost UN-a u odnosu prema politici neutralnosti – u slučaju prinudnih mjera UN-a neutralnost se *ne* primjenjuje. Ne može se, naime, biti neutralan između jedinstveno nastupajuće međunarodne zajednice i neke države koja ugrožava sigurnost i krši mirovni poredak. Glasovanje švicarskih građana za pristup UN-u puno je više izraz razuma nego oduševljenja – u svakom slučaju rezultat je pravilno shvaćenih vanjskopolitičkih interesa koji će joj osigurati predah do velikog manevra – pozicioniranje unutar Europe i Europske unije.

Literatura

- Andrassy, Juraj, 1987.: *Međunarodno pravo*, Školska knjiga Zagreb
- Andrassy, Juraj/Bakotić, Božidar/Vukas, Budislav, 1998.: *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, Zagreb
- Berber, Friedrich, 1967.: *Völkerrecht*, Dokumentensammlung, 2 Bände, München/Berlin
- Bernard, Roberto/Brunner, Hans-Peter/Zimmerli, Ulrich/Jeanerret, François, 2000.: *Die neutrale Schweiz im Europa-Test*, Editions Libertas Suisse, Biel/Bienne
- Blocher, Christoph, 1999.: *Politik im 21. Jahrhundert*, Komitee pro Mittelstand
- Brunner, Hans-Peter, 2000.: *Neutralitaet der Schweiz: Wie weiter?*, u: Bernhard, Roberto/Brunner Hans-Peter/Zimmerli, Ulrich/Jeanerret, François, *Die neutrale Schweiz im Europa-Test*, Edition Libertas Suisse, Biel: 11-57

- Castrén, Erik, 1955.: *Neutralität*, Archiv des Völkerrechts, br. 1-2
- Frey, Karl Hans, 1958.: *Europäische Wirtschaftsintegration*, Aussenpolitik, br. 5
- Gabriel, Jürg Martin, 1988.: *The American Conception of Neutrality after 1941*, London
- Gabriel, Jürg Martin, 1997.: *Sackgasse Neutralität*
- Haug, Hans, 1962.: *Neutralität und Völkergemeinschaft*, Zürich
- Ibler, Vladimir, 1960.: *Diplomska historija 1814-1871*, Školska knjiga, Zagreb
- Luchsinger, Fred, 1992.: *Die Schweiz in der internationalen Mächtkonstellation*, u: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond, *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Haupt, Bern: 79-97
- Maissen, Thomas, 1999.: *Neutralität als innen- und aussenpolitisches Argument. Die Eidgenossenschaft in der Staatenwelt des 17. Jahrhunderts*, NZZ
- Mantovani, Mauro, 1999.: *Neutralität aus wissenschaftlicher Sicht*
- Meuron de, Luc, 1946.: *Notre neutralité*, Neuchâtel
- Petitpierre, Max, 1955.: *Die Neutralität der Schweiz und der Europarat*, Europa Archiv
- Petitpierre, Max, 1957.: *La Suisse et sa neutralité dans le monde actuel*, Revue de Droit International
- Petković, Ranko, 1974.: *Teorijski pojmovi nesvrstanosti*, Beograd
- Petković, Ranko, 1982.: *Teorijski pojmovi neutralnosti*, Beograd
- Riklin, Alois, 1992.: *Die Neutralität der Schweiz*, u: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond, 1992.: *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Haupt, Bern: 191-219
- Schindler, Dietrich, 1984.: *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945*, Bern und Stuttgart
- Spitteler, Carl, 1964.: *Unser Schweizer Standpunkt*
- Struye, Paul, 1962.: *Mémoire sur les aspects juridiques de la neutralité*, Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik, Wien
- Suter, Andreas, 1998.: *Neutralität – Prinzip, Praxis und Geschichtsbewusstsein*, u: *Eine kleine Geschichte der Schweiz*, Frankfurt am Main
- Thalmann, Anton, 1999.: *ASMZ*, br. 2
- Vukadinović, Radovan, 1970.: *Mjesto i uloga malih država u međunarodnim odnosima*, Zagreb
- Wittmann, Walter, 1998.: *Die Schweiz – Ende eines Mythos*, Müller/Herbig, München
- Wittmann, Walter, 2001.: *Zwischen Markt und Staat*, Müller/Herbig, München
- Ziegler, Jean, 1988.: *Die Schweiz, das Gold und die Toten*, Goldmann Verlag
- Ziegler, Jean, 1992.: *Die Schweiz wäscht weisser*, München

Ostalo:

Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in der 90er Jahre, EDA, Bern, 1993.,
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft od 29. svibnja
1874.,

Dokumentationsdienst VBS: *Die Neutralität der Schweiz*, 1998.,

Yearbook of the International Law Commission, 1964.,

Zur schweizerischen Identität, Bern und Stuttgart, 1978.,

Internet stranice, novinski članci.

Summary

Switzerland made the greatest contribution to shaping state neutrality as an institution in international law terms considering its century-long experience and international recognition. However, Swiss neutrality is still adjusted to the classical military and political confrontation since the neutrality proved itself to be a successful security and political instrument in protection of independence and territorial integrity. In modern international and political constellation there is almost no room for neutral stand if we take into consideration, on the one hand, global interdependence of the international community and collective security, and on the other hand, new threats and dangers that no longer bear a classical military dimension. For all these reasons solidarity and cooperation gain more and more importance with a view to ensuring protection that requires international efforts in security and political field in order to secure peace. The Swiss Government deems that cooperation in a collective security system, such as the UN, is congruent with its permanent neutrality because the UN Charter forbids war, i.e. it doesn't recognize it as a means of controlling over confrontations in international terms. The UN Charter also doesn't commit any of the UN countries to participate in military coercive measures. Finally, membership of permanently neutral Austria in the UN proved in practice compatibility between neutrality and collective security. The Swiss have raised the issue of membership in the UN quite a few times, but the citizens expressed their opposition to the membership on the occasion of the 1986 referendum only to change their attitude and vote for the membership in the UN which, apart from the Holy Seat, only Switzerland didn't enjoy.