

ŠVICARSKI USTAVNOPRAVNI BALANS PLURALNIH INTERESA

Dr. sc. Edin Djedović

Kantonalna uprava za inspekcijske poslove Tuzlanskog kantona

SAŽETAK

Švicarska je država više kulturnih, jezičkih i religijskih grupa. Takve pluralne države se često suočavaju sa pitanjem odnosa građanstva i etnokulturnih zajednica koji se determiniše kao faktor (ne)stabilnosti cjelokupnog državnog sistema. Kako se Švicarska ističe kao uspješan primjer ustavnog sistema koji je ostvario političku integraciju i stabilnost, a naročito neophodno jedinstvo u različitosti, autor istražuje i zaključuje da elementi i vrijednosti kao što su: koncept nacije, teritorijalni federalizam, ekonomija, dvojni identitet, neutralnost i zatvorenost, tolerancija, neposredna demokratija, stabilnost stranačkog sistema, a naročito federalizam, čine osnovu optimalnog balansa građanskih i etnokulturnih interesa u Švicarskoj. Osnov današnjeg ustavnopravnog uređenja Švicarske čine upravo apstraktni građani kao jednakopravni članovi političke zajednice uporedo sa priznatim jezičkim, odnosno etnokulturnim kolektivitetima.

Ključne riječi: građani i kantoni, dvojni identitet, jezički kolektiviteti, tolerancija, federalizam



UVODNA RAZMATRANJA

Confoederatio Helvetica¹, Schweizerische Eidgenossenschaft², Confédération Suisse³, Confederazione Svizzera⁴, Confederaziun Svizra⁵ ili Švicarska jeste najstarija federacija u Evropi. Njen historijski razvoj pratimo kroz prizmu evolutivnog nastanka federacije. Kantoni kao samostalne srednjovjekovne kraljevine–države su se postepeno dobrovoljno i ciljano udruživale u saveze zbog zadovoljenja ograničenog broja utvrđenih interesa koji je postepeno prerastao u jači oblik povezivanja i stvaranja zajedničke države–federacije. Donošenjem Ustava iz 1848. godine Švicarska je iz saveza država prerasla u saveznu državu.

Švicarska je po obliku državnog uređenja federacija, iako se u nazivu kao historijska i tradicionalna činjenica još uvijek nalazi termin „konfederacija“.

Švicarska se sastoji od sljedećih kantona: Zurich, Bern, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwalden and Nidwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel Stadt and Basel Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden and Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Geneva, i Jura koji sa građanima tvore švicarsku konfederaciju.⁶ Od ukupnog broja od dvadeset šest kantona, dvadeset su (puni) kantoni, a šest polukantoni.⁷

Švicarska je izrazito pluralno društvo. Ukupno broji cca 7.300.000 stanovnika⁸ koji su podijeljeni na četiri glavne jezičke grupe sa sljedećim procentualnim udjelima: njemačka 65%, francuska 18%, talijanska

1 Latinski izraz službenog naziva.

2 Naziv na njemačkom jeziku.

3 Naziv na francuskom jeziku.

4 Talijanski naziv.

5 Retoromanski naziv.

6 Član 1. Ustava u kojem su redoslijedom prvo navedeni građani, a zatim i kantoni kao legitimacijski osnov konfederacije

7 Polukantoni su Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Nidwalden, Obwalden.

8 Na površini od 41.288. km²

10%, i retoromanska 1%.⁹ Ostalih cca 6% od broja ukupnog stanovništva čine neautohtone jezičke grupe useljenika čiji jezici nisu zvanični i koji kao takvi (kao pripadnici svoga jezika i kulture) ne učestvuju u ustavnom regulisanju različitih odnosa u društvu. Osim toga Švicarska je vjerski bipolarna gdje rimokatolička sa 49% i protestantska sa 40% udjela čina dvije glavne grupe. Savremene pluralne države¹⁰ se u pravilu suočavaju sa problemom koegzistencije više nacionalnih ili etnokulturnih grupa, njihovom međusobnom odnosu, kao i odnosu samih kolektiviteta sa jedne, naspram apstraktnog građanina pojedinca sa druge strane.

Švicarska se u uporednoj literaturi¹¹ u pravilu definiše kao država koja je na uspješan način riješila pitanje odnosa građanskog (pojedinačnog) i etnokulturnog (kolektivnog) identiteta i na taj način se sagledava kao „paradigma političke integracije“¹², odnosno ne smatra se podijeljenom državom u tom smislu kako se u pravilu kaže za takva društva, kao što su npr Liban, Sjeverna Irska, Belgija, Makedonija ili Bosna i Hercegovina. Švicarski ustavni sistem se obično posmatra kroz osnovne elemente njegovog postojanja kao što su neposredna

9 Ustav Švicarske u članu 4. navodi njemački, francuski, talijanski i retoromanski kao nacionalne jezike.

10 Pluralna država prema definisanom predmetu istraživanja jeste država u kojoj živi više etnokulturnih, nacionalnih, jezičkih ili vjerskih kolektiviteta. Takve države se često suočavaju sa problem identifikacije i izjednačavanja posebnog identiteta sa političkim identitetom i teritorijom na kojoj takva posebnost živi, kada dolazi do jake podjele i polarizacije unutar društva, odnosno poistovjećivanja političkog i etnokulturnog identiteta. Jedno od rješenja za takva društva koje se nalazi u komparativnom pravu jeste konsocijacija, koja u prvom koraku obezbjeđuje mir i stabilnost što je i njen najveći doprinos, ali vrlo često i ostane na tome i ne može da obezbijedi naredni korak od stabilizacije ka demokratizaciji društva, jačanju građanskih vrijednosti i jačanju političke integracije. Detaljnije o konsocijaciji vidjeti u Lijphart, A. (1992.), *Demokracija u pluralnim društvima*, Školska knjiga, Zagreb.

11 Detaljnije vidjeti u Altermatt, U. (1997.), *Etnonacionalizam u Evropi*, Svjetionik – Sarajevo, Jež, Sarajevo; Moeckli, S. (2010.), *Politički sistem Švajcarske, Kako funkcioniše, ko učestvuje, čime rezultira*, University Press i Politička kultura, Sarajevo/Zagreb i Fleiner, T. *Recent Developments of Swiss Federalism*, dostupno na www.thomasfleiner.ch.

12 Detaljnije vidjeti u Deutsch, K. (1976.), *Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration*, Haupt, Bern.



demokratija, postojanje kantona, ekonomska stabilnost, te kao posljedica tih elemenata sveukupna uspješnost toga sistema.

Kako se o švicarskom ustavnom ustrojstvu manje više sve zna, mi ćemo problemu ustavnog uređenja Švicarske pristupiti na nešto drugačiji način. Takav način pristupa traži od nas da argumentovano postavimo elemente i vrijednosti i analiziramo faktore iz kojih ćemo na kraju izvući zaključke i pouke, te dati svoj sud o tome kako ustav u materijalnom smislu (pisane regule i nepisana praksa u tome pogledu) reguliše odnos posebnih (kantoni i različite jezičke i vjerske grupe) i zajedničkih (građani i federacija) vrijednosti, te načinu na koji švicarski Ustav pravi balans između tih vrijednosti.

Na osnova toga, cilj ovoga rada jeste definisanje elemenata i vrijednosti koji prema našem mišljenju kreiraju ustavni sistem koji je u simbiozi različitih vrijednosti doveo do adekvatne političke integracije i optimalnog balansa građanskog i etnokulturnog identiteta.

Naš cilj jeste da po postavljenim parametrima nakon njihove analize damo odgovor na pitanje ustavnog balansa, uz iznošenje različitih pogleda na pojedina pitanja, te da definišemo način na koji oni utiču na švicarski balans, uz donošenje zaključaka i pouka.

Osnov istraživanja čini devet ključnih tačaka koje determinišu ustavni razvoj švicarske federacije i koje prema mišljenju autora u svojoj simbiozi dovode do optimalnog balansa pluralnih interesa u švicarskom ustavnopravnom i cjelokupnom državnom sistemu.

A) KONCEPT NACIJE

Iako je ideal nacionalnih revolucija u Evropi bio taj da jedna nacija formira „svoju“ državu, Švicarska je odgovor „da uz različite grupe građana, koje govore četiri različita jezika - njemački, francuski, italijanski i retoromanski, a i koji sebe nazivaju Švicarcima - iz njemačkog, francuskog, italijanskog, retoromanskog govornog prostora, a da pri tom stalno ostaju državljani države Švajcarske, multietničko društvo može, ne samo opstati, nego i uspješno funkcionisati.“¹³ Švicarska je dakle višereligijska (protestanti i katolici) i višejezička (njemački, francuski,

13 G. Krajs, Kako može Švicarska, www.slobodnaevropa.org, 18.maj 2009.

italijanski i retroromanski jezik) država. U preambuli švicarskog Ustava stoji odredba: „...Mi, švicarski narod i kantoni ... donosimo ovaj Ustav“¹⁴, koja nam govori o švicarskom političkom narodu kao donosiocu Ustava, te o postojanosti i značaju kantona koji su egzistirali kroz vijekove i prije osnutka švicarske države. Njihova jednakost u Ustavu¹⁵ odražava jednakost građana i kantona kao donosilaca Ustava¹⁶ kao elemenata koji obrazuju ili čine¹⁷ švicarsku konfederaciju.¹⁸ Osnovni nosilac i izvor suvereniteta, odnosno neograničene ustavotvorne vlasti u Švicarskoj je narod, dok se Ustav shvata kao „okvir i garant izražavanja, a ne ograničavanja vlasti“.¹⁹ „Švicarski Ustav sadržava također osnovne principe

14 Ustav Švicarske, preuzet sa www.servat.unibe.ch/law/icl/szoot_.html, 10.03.2010. godine.

15 Art. 148 Status 1 Subject to the rights of the People and the Cantons, the Federal Assembly is the supreme authority of the Confederation; 2 The Federal Assembly comprises two chambers, the National Council and the Council of States; both chambers shall be of equal standing. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 14 June 2015), Art. 148, preuzeto sa www.admin.ch dana 01.11.2015. godine.

16 Preamble (of the Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999)

In the name of Almighty God!

The Swiss People and the Cantons,

mindful of their responsibility towards creation,

resolved to renew their alliance so as to strengthen liberty, democracy, independence and peace in a spirit of solidarity and openness towards the world, determined to live together with mutual consideration and respect for their diversity, conscious of their common achievements and their responsibility towards future generations, and in the knowledge that only those who use their freedom remain free, and that the strength of a people is measured by the well-being of its weakest members; adopt the following Constitution:

17 Art. 1 The Swiss Confederation

The People and the Cantons of Zurich, Bern, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwalden and Nidwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel Stadt and Basel Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden and Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Geneva, and Jura form the Swiss Confederation.

18 Švicarska je od 1848. godine federacija, iako se i danas zadržao formalni naziv konfederacije.

19 Vasović, V. (2006.), *Savremene demokratije, tom II*, JP Službeni glasnik, Beograd, 117



narodne demokratije, naime, sistem zakonodavstva, zakonodavnu provjeru i ustavne amandmane putem referendumu.“²⁰

Profesor historije Univerziteta u Bazelu Georg Krajs prenio je iskustva iz svoje zemlje, objasnivši da je uspjeh ove federalne države, sastavljene od kantona, u tome što „... građani Švicarske imaju razvijen osjećaj pripadnosti jednoj (državnoj) naciji, bez obzira na jezičke, vjerske, etničke i druge različitosti. U Švicarskoj je država jednako nacija. To je jedan politički, građanski, republikanski pojam nacije, koji ima veze sa francuskim iskustvom, koji ima veze sa američkim, ali nema nikakve veze s, recimo njemačko-austrijskim iskustvom, gdje je pojam nacije vezan za krv i tlo. Federalno uređenje u Švicarskoj funkcionira zato što kantoni nisu organizovani po etničkom principu, a kulturne i etničke zajednice u političkom i državnom smislu opredijeljene su da budu dio jedne heterogene švicarske nacije, a ne da budu privjesci susjednih naroda i država. U cilju je švicarske jezičke politike prvenstveno zaštititi položaj i prava svakoga pojedinoga nacionalnog jezika kako bi time pomogla očuvanju i njihovog nacionalnog identiteta.“²¹

Švicarska nacionalnost se ne veže za bilo koju posebnost etnogrupa, jer je ona „nešto drugačije od protestanizma ili katolicizma, od švicarskog njemačkog ili francuskog govornog identiteta, ona ne može biti lingvistička, religiozna ili rasna; ona se prije svega mora temeljiti na subjektivnom političkom faktoru – osjećaju pripadnosti jedinstvenoj švicarskoj naciji“.²²

Historičari su opisali švicarski federalni sistem kao „... visoko decentralizirani oblik federalizma, u odnosu na druge federacije poput onih u susjednoj Austriji i Njemačkoj. Švicarska federacija je voljna zajednica Staatsnation, ili nacija političke volje, osnovana s namjerom očuvanja kulturne i političke različitosti, za razliku od recimo njemačkog unitarnog federalizma, koji se temelji na ideji Kulturnation, sa ciljem stvaranja kulturnog jedinstva i relativne političko-ekonomske jednakosti između raznolikih regija.“²³

20 Elazar, D., „Switzerland as a Model for Constitutional Reform in Israel“, Jerusalem Center for Public Affairs, 1987, 2

21 G. Krajs, Kako može Švicarska, www.slobodnaevropa.org, 18.maj 2009.

22 Duraković, N. (2007.), *Uporedni politički sistemi*, Pravni fakultet, Sarajevo, 238

23 Hega, G. *The Political Functions of Education in Deeply-Divided Countries: Coming Together Apart: The Case of Switzerland*, Western Michigan University, 2012, 4

Švicarska je uspješna zato što njeni građani na uspješan način posjeduju i političku i jezičko-kulturnu lojalnost. Iz obiju pripadnosti oni crpe ono najbolje što im se pruža, što im omogućava opstanak i prosperitet po objema osnovama, i kao etnokulturne grupe i kao pripadnika švicarske državne nacije, švicarske države. Švicarska je klasičan primjer državne nacije. Jedan od veoma bitnih faktora je i činjenica da kantoni nisu formirani na etničkoj osnovi, što je dobar osnov za nastavak građenja uspješnog multietničkog društva. Zbog toga u Švicarskoj „teško da postoji stalna većina za bilo koju religijsku ili lingvističku grupu, i time se na najbolji način obezbjeđuje da se ni jedna manjina ne osjeća ugroženom“.²⁴

„Kad Švicarac putuje u inostranstvo po pravilu se osjeća kao Švicarac, mada u svojoj zemlji naglašava svoje kantonalno ili jezičko, čak i religijsko porijeklo.“²⁵ Ova konstatacija Ursa Altermatta govori mnogo o švicarskom društvu. Ona nosi jednu poruku i mogla bi predstavljati uzor mnogim društvima, posebno izrazito multietničkim društvima. Osim toga, to je i obrnut proces, jer i drugi ljudi po cijelom svijetu „Švicarca doživljavaju kao Švicarca“. Njihove etnokulturne različitosti se ističu tamo gdje je to vrijeme i mjesto. I trebaju da se ističu, jer se svaka osoba treba ponositi svime što predstavlja, počev od svoje pripadnosti državnoj naciji pa do najsitnijih detalja koje ju karakterišu i izdvajaju od drugih ljudi. Švicarsko društvo funkcioniše na principu *građanina kao nosioca suvereniteta*. Svi se osjećaju Švicarcima bez obzira kojoj jezičkoj ili vjerskoj grupi pripadali. Gaji se pluralitet i tolerancija, ne postoje „manjine“ i „većine“, nego Švicarci različitih „osnova i pogleda“, svi su jednaki kao građani, bez obzira na etničku pripadnost. Ne postoji ugnjetavanje niti negiranje države. Švicarska nije sastavljena od kolektiva definisanih po vjerskim, jezičkim ili etničkim kriterijima, već od apstraktnih švicarskih građana. Osnova švicarskog uređenja predstavlja demos, a ne etnos. Oni su federalni Ustav iz 1848. godine uredili tako da nigdje ne stoji da članovi Vlade, Parlamenta ili državne administracije trebaju biti birani po „ključu“. Drugim riječima, nisu uvedeni formalni mehanizmi zaštite manjina.

24 Duraković, N., op. cit. 237.

25 Altermatt, U. (1997.), *Etnonacionalizam u Evropi, Svjetionik – Sarajevo*, Jež, Sarajevo, 155



Ipak, neformalno se vodilo računa da katolici, a tako i jezičke manjine, budu zastupljeni u Vladi, a preko formalnih, ali indirektnih i implicitnih mehanizama (na primjer u Vijeću kantona gdje je svaki kanton dobio dva poslanika) njima je stavljeno do znanje da neće biti isključeni iz vlasti. Naposljetku, federalizam je katoličkoj političkoj eliti indirektno zagantovao održanje vlasti u “njihovim” kantonima. Da su vjerske razlike institucionalizovane u Ustavu iz 1848., i danas bi, po našem mišljenju, u Švicarskoj razlika između katolika i protestanata bila politički i društveno relevantna. Švicarski sistem je teorijski približio Urs Altermatt koji postavlja tezu da multikulturalna društva kao političke zajednice mogu preživjeti jedino ako uspiju da odvoje kulturalne i političke identitete.²⁶

Nasuprot ovakvom shvatanju možemo iznijeti kritike i oprečan stav i koncept kulturne nacije²⁷ koji govori o tome da sve počinje i završava sa etnokulturnim, jezičkim, vjerskim ili drugim kolektivitetima na način da njihova dimenzija poprima političku, te prema tome shvatanju potencijalno i poželjno teritorijalnu dimenziju. Na taj način se građani u pravilu stavljaju u drugi plan, a opstanak sistema se usmjerava na suživot kolektiviteta putem elemenata konsocijacije.²⁸ Prema ovome shvatanju opstanak jedne etnokulturne, jezične ili vjerske zajednice je jedino moguć ukoliko se etnokulturni, jezički ili vjerski identiteti poistovjećuju sa političkim identitetom i svi drugi društveni i politički elementi trebaju biti podređeni tome cilju. Etnokulturne zajednice tada postaju konstituenti države.

Međutim, jedan od glavnih faktora uspjeha Švicarske i jeste činjenica postojanja političkog poimanja i shvatanja nacije koji nikako nije pratila asimilacija jezičkih grupa, već njihovo uvažavanje, tolerancija i političko predstavljanje. Švicarci su to uspjeli jer su građani, odnosno njihova svijest, bili na odgovarajućem nivou i shvatili opasnosti etnonacionalizma i nacionalnih revolucija u Evropi sredinom XIX-og vijeka, te se u startu opredijelili na progresivne građanske elemente.

26 *Ibid.*, 156.

27 Detaljnije o shvatanju i razlikovanju državne i kulturne nacije pogledati u Smith, A. (2003.), *Nacionalizam i modernizam*, Politička misao, Zagreb.

28 Učenje i teorija Arenda Lijpharta.

B) TERITORIJALNI ILI ETNIČKI FEDERALIZAM

Švicarska u svome osnovu nije etnička, već teritorijalna federacija jer su u Gornjem domu predstavljene federalne jedinice, a ne jezičke grupe. Sami kantoni kao federalne jedinice nisu organizovani na principu etničkog ili bilo kojeg drugog identiteta, već na osnovu historijskog evolutivnog razvoja. Administrativno-političke granice kantona i teritorije naseljenosti jezičkih i vjerskih grupa niti se striktno poklapaju, niti su, što je još važnije, stvarane po tom osnovu. „Kantoni su zasnovani na jurisdikciji koja je prethodila Napoleonovom dobu kada je samo pitanje jezika igralo ograničenu ulogu.“²⁹

Nema dominacije i diskriminacije po principu pripadnosti jezičkoj grupi, već jednakost i otvorenost po političkom konceptu. Također je veoma značajan faktor postojanja velikog broja kantona koji omogućava disperziju pluraliteta i različitosti. Potpuno drugačiju situaciju bi imali da se radi o trima homogenim teritorijalnim jedinicama. Tada bi, vrlo je vjerovatno, ustavni sistem Švicarske odudarao od današnjeg.

Upravo je jedna od osnovnih stvari koja je Švicarsku dovela do onoga što ona jeste sada činjenica postojanja teritorijalnog, a ne etničkog federalizma i naročito historijska činjenica postojanja većeg broja kantona koji nisu izvorno organizovani i definisani po etnokulturnom, nego po građanskom principu.

Teritorijalni federalizam podrazumijeva političku inkluziju jezičkih grupa sa određenim garancijama, ali nije striktno vezano za ekskluzivni teritorij. Švicarska kao posebne vrijednosti kolektiviteta može izdvojiti jezik, ali i vjeru koje se teritorijalno ne preklapaju ni između sebe, a nakon toga striktno ni sa teritorijom kantona. George Lutz sa Sveučilišta u Lozani konstatuje: „kantoni kao historijske jedinice se nisu zasnovali na temelju etničke ili religijske linije. To se nije dogodilo. Da, postojale su razlike. Neki su kantoni bili katolički, dok su drugi bili protestantski, ali se nisu formirali na temelju tih razlika.“³⁰

29 Wouters, J., Kerckhoven, S., Vidal, M. „*The dynamics of federalism: Belgium and Switzerland compared*“, *Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 138* – April 2014, 12

30 H. Karčić, Može li FBiH biti uređenja kao Švicarska, www.aljazeera.net, 30. septembar 2015.



Etnički federalizam je vezan za teritorij jedne grupe i predstavljanje i zastupanje člana kolektiviteta samo sa te teritorije kada se i samo zastupanje teritorije svodi na predstavljanje te grupe. U tom smislu je zanimljivo poređenje sa Belgijom, koja je u sličnim početnim uslovima postojanja više jezičkih grupa i više religijskih skupina proizvela potpuno drugačije rezultate. Švicarska nije imala niti pravila granice po tom kolektivnom kriteriju, insistirala je na državnoj naciji, toleranciji i neformalnim sistemima uvažavanja zajedno sa formalnim, dok je Belgija sa dva homogena etnička teritorija na tim uslovima kreirala suprotno stanje kulturne nacije i konsocijacije kao jedinog mogućeg rješenja.

Upravo se na primjeru Švicarske i Belgije sudaraju dva teorijska i pozitivno-pravna koncepta političke i kulturne nacije u heterogenim društvima koje je dalo sasvim oprečne rezultate. Švicarska funkcioniše po principu državne, a Belgija po principu kulturne nacije. I Švicarska i Belgija uvažavaju građane kao pojedince i jezičke grupe kao kolektivitete, ali je u Švicarskoj primat dat građanima, dok je u Belgiji taj balans više pomjeren prema kulturnim kolektivitetima. Kvalitetna razlika između definisanja ovih dviju država se ogleda u tome što Švicarsku čine građani i kantoni (koji nisu organizovani po jezičkom ili nekom drugom kolektivnom principu), dok je Belgija federalna država sastavljena od zajednica i regiona. Sastoji se od: *tri kulturne zajednice* – Valonci, Flamanci i njemačka zajednica; *tri regiona* – Flandrija, Valonija i Brisel; *četiri jezička regiona* – francuski, holandski, njemački i dvojezični region Brisela, te *dvije konfesije* – katolici i protestanti. Takav način definisanja u osnovi stvara kvalitativnu razliku što se vidi i po krajnjem rezultatu i balansu posebnog i zajedničkog, te zadovoljstvu aktera tih odnosa. „U Belgiji se postavlja pitanje kako će dalje funkcionisati federalizam i konsocijacija kao kompatibilni elementi, dok u slučaju Švicarske djeluje da sistem funkcioniše uz jači federalizam i slabije konsocijacijske elemente.“³¹

31 Brans, M., Winter, L., Swenden, W. (2009.), *West European politics series, the politics of Belgium, Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, Routledge, USA, Conclusion, 222

C) EKONOMIJA

Specifičnost švicarskog Ustava se upravo sastoji u tome što se prije odredbi o Skupštini (čl.149 i dalje) detaljno regulišu: ljudska, socijalna i politička prava, obrazovanje, nauka i kultura, ekologija, transport i komunikacije, ekonomija i energija, što ne umanjuje značaj Skupštine, nego posebno potencira navedene društvene segmente. Ekonomski pokazatelji ukazuju na ekonomsku stabilnost sistema. Švicarci su se opredijelili za takav slijed događaja. Uspješnu državu mora pratiti uspješna ekonomija, a zatim i socijalna država jer „dokidanje socijalnih razlika se zasniva na shvatanju da su ekonomske, ekološke, političke i društvene razlike i nepravde uvijek razlozi za napetosti koje ugrožavaju mir i sigurnost među zemljama.“³² Ekonomska razvijenost omogućava i stvarnu neutralnost te pospješuje i građansku svijest pojedinaca i takvim građanima je teže manipulirati. Teško će neko gladnom građaninu objašnjavati značaj građanskog djelovanja naročito u uslovima kada njime manipuliše elita njegovog kolektiviteta. Švicarci su to izbjegli, jer niti imaju gladne i nezadovoljne građane, niti imaju manipulaciju kolektivitetima. Osim toga sistem koji predviđa postojanje federalne strukture vlasti, postojanje dvadeset šest kantona, četiri nacionalna jezika, postojanje organa lokalne uprave odnosno kompleksnu decentralizaciju zahtijeva izdašna finansijska sredstva i nužno jaku ekonomiju kako bi se takav sistem održao.

D) PITANJE DVOJNOG IDENTITETA

Ostvarivanje dvojnog identiteta se naslanja na politički koncept nacije koji traži da se identiteti multipliciraju i odvoje po važnosti. Sa jedne strane postoji politički pojam nacije i ustavni patriotizam po tom osnovu pripadnosti, dok se sa druge strane ujedno ostvaruje pripadnost etničkom, jezičkom ili vjerskom kolektivitetu. To znači da postoji politička lojalnost koja jeste državljanska lojalnost i nije vezana za rasu, spol ili kulturu. Na takav način se odvajaju zajedničke vrijednosti identiteta građanina kao apstraktnog pripadnika demosa, i

32 Moeckli, S. (2010.), *Politički sistem Švajcarske, Kako funkcioniše, ko učestvuje, čime rezultira*, University Press i Politička kultura, Sarajevo/Zagreb, 160



posebne vrijednosti identiteta svakog građanina kao pripadnika jedne jezičke grupe kome je cilj da ujedno voli, poštuje i zaštiti oba identiteta bez da se oni poistovjećuju.

Kritika ovoga modela bi utvrdila da se na taj način gubi značaj naroda (etnosa) i njegove kulture, ali upravo suprotno, ovaj model od građana zahtijeva političku lojalnost, a nikako kulturnu asimilaciju jer se kultura etnosa i nacija kao pojam državljanstva ne podudaraju i ne mogu jedno drugo asimilirati. Uticaj jezičke grupe se ne gubi u korelaciji sa drugim faktorima prvenstveno tolerancijom, uvažavanjem i političkim predstavljanjem o kojima ćemo kasnije govoriti. Švicarska je na najbolji način razjasnila i odvojila etnokulturne i političke identitete građana, i omogućila etabliranje po oba osnova.

Prvi osnov je narodni suverenitet koji (vrlo često i neposredno) ostvaruju građani kao politički subjekti, drugi je odgovarajuća zastupljenost i zaštita različitih jezičkih i vjerskih grupa. Na taj način postoji dvojni identitet (*dual identity*) koji obogaćuje društveni život. Građanin pojedinac i sebe i druge posmatra dvojako. Sva prava, prvenstveno u kvalitetu koja imaju građani, ostvaruje i taj pojedini građanin.

Sa druge strane sva prava, prvenstveno u kvantitetu koja nemaju kvalitet prava građana, koja ostvaruje jezička grupa ostvaruju ih sve jezičke grupe navedene u Ustavu u određenom omjeru, tako da ih opet ostvaruje i taj pojedinac koga u tom pogledu tretiramo kao člana jezičke grupe kao kolektiviteta. Na taj način građani bivaju „ostvareni i poštovani“ po više osnova: kao jednaki apstraktni građani po teoriji narodnog suvereniteta, kao građani jednakopravnih kantona po principu federalizma, i kao pripadnici jezičkih grupa koje Ustav uvažava kao kolektivitete. Ustav Švicarske je u tom osnovu po pitanju jezika definisao njemački, francuski, italijanski i retoromanski kao nacionalne³³ i zvanične³⁴ jezike čime je zauzeo stav jednakosti³⁵, dok je po pitanju vjere federacija zauzela stav neutralnosti prepuštajući kantonima da riješe svaki za sebe to pitanje te je na taj način izbjegla

33 Ustav Švicarske, preuzet sa www.servat.unibe.ch/law/icl/szoot_.html, 10.03.2010. godine, član 4.

34 *Ibid.*, član 70.

35 Kantoni trebaju odlučiti o zvaničnom jeziku uzimajući u obzir jezičku raznolikost kantona.

konfrontacije na nacionalnom – državnom nivou po izuzetno osjetljivom vjerskom pitanju, čime je to pitanje relaksirano i nije dobilo značaj „nacionalnog pitanja“³⁶.

E) NEUTRALNOST I ZATVORENOST

Švicarska se tokom cijelog srednjeg vijeka držala statusa neutralnosti. Naročito je bitan njen neutralan status tokom većih (svjetskih) ratova i prekrajanja teritorija. Takav status je omogućio Švicarskoj da izbjegne ratne katastrofe koje bi, da su imale jezički ili vjerski karakter na području Švicarske, mogle prouzrokovati negativne učinke na njeno heterogeno društvo. Švicarsku neutralnost su poštovale i druge države što je također veoma bitno naglasiti jer se susjedne države kao što su Njemačka ili Francuska nisu miješale, barem ne u novije doba u unutarnje pitanje švicarske države na način da su ostvarivale kontakte sa građanima koji govore njemački ili francuski kao maternji jezik na način koji bi destabilizirao Švicarsku. To je povezan proces sa činjenicom da npr. građani koji govore francuski jezik u pravilu ne smatraju Francusku svojom matičnom nacionalnom zemljom.

Švicarska je prema našem mišljenju odabrala neutralnost kao put iz dva prosta razloga. Prvi je taj što se Švicarska kao naročito heterogeno društvo nije htjela i nije mogla miješati u evropsku politiku toga doba koja je bila nasilna i osvajačka te zasnovana na teoriji krvi i tla, što je u suprotnosti sa poimanjem pluralnog društva. Drugi je taj što se radi o planinskoj i maloj zemlji, koja je smještena u centru Evrope i kao takva nije mogla imati kolonijalnu (pomorsku) ekspanziju poput nekih drugih evropskih država.

Tako Švicarska danas nije član Evropske unije, a do skora nije bila član ni Ujedinjenih naroda³⁷, ali zato jeste npr. član Međunarodnog monetarnog fonda. Ovakav način je omogućavao Švicarskoj da forsira svoj put društvenog i političkog razvoja, da ne prenosi dio suvereniteta na veće organizacije po čemu je postala prepoznatljiva u svijetu. Švicarska je svoj Ustav pažljivo gradila, svoju političku kulturu pažlji-

36 Kantoni trebaju da riješe odnos crkve i države.

37 Postala član UN-a 2002. godine nakon prethodnog prihvatanja na referendumu.



vo čuvala i zato s oprezom prilazi novinama svjesna da je svaki sistem, a naročito izrazito heterogeni moguće destabilisati.

Postoje shvatanja da se „Švicarska uvelike okoristila prosperitetom mirne Europe, a odustajanje od potpunoga sudjelovanja u UN-u pojačalo joj je reputaciju sebične zemlje koja nije spremna preuzeti svoj dio globalne odgovornosti“ te da su ove „činjenice, kao i to da Švicarsku okružuju, već više od 50 godina, prijateljske, demokratske zemlje, umrežene u integracijske procese, navele su švicarske vlasti na preispitivanje politike neutralnosti, odnosno upornoga odbijanja pristupa svjetskoj zajednici.“³⁸ Ovakva zatvorenost je dovela do toga da je „neopaženo“ Švicarska na federalnoj – državnoj razini pravo glasa žena omogućila tek 1971. godine, dok je na lokalnoj razini najtvrdokorniji bio švicarski kanton Appenzell Innerrhoden, koji je tek 1991. dao pravo glasa ženama na lokalnim izborima i to pod pritiskom sa savezne razine.³⁹

Međutim, ovakav slučaj koji nije svojstven demokratskim elementima koje njeguju švicarski građani nije uticao na odnose koji su temelj švicarskog uređenja, jer pravo glasa nisu imale sve žene kako god ih posmatrali – kroz građanstvo, kroz jezičku, kantonalnu, ili bilo koju drugu pripadnost. Sa druge strane, iako neutralna, Švicarska je duži vremenski period sjedište određenih međunarodnih organizacija što je također pozitivan faktor u njenom razvoju.

F) TOLERANCIJA, UVAŽAVANJE I POLITIČKO PREDSTAVLJANJE

Ustavno ustrojstvo Švicarske počiva na posebnoj političkoj kulturi koja se razvijala dugi niz godina i koja njeguje kompromis, toleranciju i koalicije prilikom političkog predstavljanja. U Švicarskoj se pod po-

38 Radman, G., „Neutralnost Švicarske i njezino članstvo u UN-u“, Politička misao Zagreb, Vol XXXIX, br. 3/2002, 145–162

39 Iako žene kao skupina posebnosti nisu tema ovoga rada, moramo naglasiti da su one veoma kasno dobile priliku da se izjednače sa muškarcima, čak i u državama koje se danas smatraju kolijevkama republikanizma i demokracije, kao što su Francuska i SAD-e i to svakako zaslužuje svaku osudu.

litičkom kulturom misli na „političke vrijednosti i stavove građanstva kao i vrstu i način na koji se obrazuje politička volja i način na koji se građani odnose jedni prema drugima u političkim konfliktima, jer je formiranje volje više usmjereno na konsenzus i nije majoritetno.“⁴⁰

Prema švicarskom Ustavu Federalna skupština, koja je kao i u svakom modernom demokratskom društvu najviši zakonodavni organ, sastoji se od Nacionalnog vijeća⁴¹ koje je reprezent naroda, odnosno narodnog suvereniteta, i Vijeća kantona⁴² koje predstavlja kantone. Njihova jednakost čini temelj ustavnog uređenja Švicarske, kao i temelj političkog koncepta nacije i federalizma. Paritet kantona u Vijeću kantona podrazumijeva odstupanje od demokratskog principa jedan čovjek – jedan glas u korist principa jedan kanton – jedan glas. Ovaj ustavni princip ističe njihovu jednakost, njihov ustavni značaj te osnove federalnog uređenja. Time Skupština kombinuje i balansira demokratsko načelo jednakosti građana i federalno načelo jednakosti kantona kao osnove švicarske države i njenog Ustava, što je jedno od osnovnih pitanja (ne)uspjeha federalnih država. Međutim, činjenica koja potvrđuje toleranciju, uvažavanje i političko predstavljanje jeste sastav i način biranja Vlade (Saveznog vijeća) koja broji sedam članova, ali se prilikom njihovog izbora „treba voditi računa da su geografski i jezički dijelovi zemlje prikladno zastupljeni.“⁴³ Ustavni termin „treba voditi računa“ se razvijao na principima tolerancije, uvažava-

40 Moeckli, S., op. cit. 48.

41 Nacionalno vijeće broji dvije stotine poslanika. Aktivno biračko pravo imaju svi građani sa navršениh dvadeset godina. Zanimljivo je da poslanici Nacionalnog vijeća nemaju plate, nego dobijaju dnevnice u vrijeme zasjedanja.

42 Vijeće kantona ima četrdeset šest članova, svaki od dvadeset kantona je zastupljen sa po dva predstavnika, a šest polukantona sa po jednim predstavnikom.

43 Art. 175 Composition and election

1 The Federal Council has seven members.

2 The members of the Federal Council are elected by the Federal Assembly following each general election to the National Council.

3 They are elected for a term of office of four years. Any Swiss citizen eligible for election to the National Council may be elected to the Federal Council.

4 In electing the Federal Council, care must be taken to ensure that the various geographical and language regions of the country are appropriately represented.



nja i političkog predstavljanja, ali je jednako imao i povratni uticaj na te principe i obogaćivao ih.

Kritiku ovakvog sistema bi iznijeli zagovornici striktnog kvotnog sistema koji se zalažu za paritet i proporciju u načinu izbora i delegiranja koji jedini, prema tome shvatanju, štite određene kolektivitete od majorizacije. Švicarski građanski sistem je veoma različit od striktnog kvotnog sistema jer zahtijeva građanski angažman, svakodnevno razumijevanje i uvažavanje i konstantno građenje odnosa, dok kvotni sistem ne treba ništa od toga jer je unaprijed definisan i poznaje samo borbu unutar svoga „korpusa“ i svoje „teritorije“ za određene pozicije u vlasti. Švicarski način nepisanih pravila svakako je na prvi pogled sklon „izigravanju pravila“ koja bi se sigurno desila u drugačijim uslovima kada bi dominantni kolektivitet pogazio ta pravila. Međutim, švicarski sistem tolerancije i uvažavanja u načinu političkog predstavljanja zajedno sa drugim elementima i njegovo postojanje i jeste omogućio Švicarskoj ono što ona danas jeste, da bude simbol stabilnosti heteregenih društava. Ona svoj sistem ne gradi na podijeljenim etnonacionalnim teritorijama i striktnim ustavnim kvotama, nego na građenju sistema koji sve to omogućuje, ali na drugačiji način. Poštuju se oba identiteta, i postoji shvatanje da se nekoga ne može ugroziti na nacionalnoj osnovi jer se ona veže za državu i pojam građanstva, dok se jezička i regionalna raznolikost shvata kao bogatstvo države, njeguje se i politički etablira i vrednuje u određenim pisanim i nepisanim normama nastalim na tradiciji tolerancije i uvažavanja prilikom političkog predstavljanja.

Razvoj „... historijski oblikovanog kantonalnog partikularizma u smislu nacionalnih trendova prema standardizaciji primoralo je Švicarce vrlo rano da traže kompromise te da održavaju liberalan i tolerantan stav. Jedna od dimenzija toga jeste stalno i izazovno iskustvo, poznat svakom švicarskom djetetu da postoje ljudi koji, iako lingvistički različiti, su nesumnjivo također dio vlastitog svijeta, i stoga se moraju poštovati.“⁴⁴

44 Schoch, B., „Switzerland – A Model for Solving Nationality Conflicts?“, Peace Research Institute Frankfurt „Report No. 54/2000“, 6

Tako se na osnovnim principima ustavnog uređenja Švicarske i na temeljima tolerancije i uvažavanja u činu političkog predstavljanja razvio „nepisani sistem pravila“ prilikom izbora članova Saveznog vijeća. Švicarski ustavotvorac je, u startu definisao „specifičnost posebnosti“ ili osnovni i vitalni interes grupe koji predstavlja jezik. Nakon definisanja osnovnog pitanja posebnosti, nastavak priče o jezičkoj grupi kao takvoj jesu i ustavnopravni mehanizmi zaštite jezika, ali i jezičke grupe kao kolektiviteta, te drugi vidovi participacije i zaštite posebne jezičke grupe. Sistem koji predviđa ustavnu zaštitu jezičkih grupa, osim definisanja službenih jezika, jeste participacija grupa u vlasti koji podrazumijeva dva paralelna sistema kriterija i kvota.

Prvi je „čarobna formula“ koja podrazumijeva učešće različitih političkih stranaka i to po dva člana iz Liberalno-demokratske stranke, Socijaldemokratske stranke, Kršćansko-demokratske narodne stranke, te jedan član iz Švicarske narodne stranke.⁴⁵

Drugi kriterij jeste zastupljenost *jezičkih*⁴⁶ i *geografskih*⁴⁷ *regija te spola*⁴⁸.

Ovaj način pokazuje da su Švicarci razvili sistem koji daje prednost građanskom zajedničkom identitetu, kao i da posebne jezičke i regionalne identitete nikako nije asimilirao već afirmirao u konkretnom slučaju putem predstavljanja u Saveznom vijeću.

Princip zastupljenosti jezičkih i regionalnih grupa se dalje ogleda i u načinu izbora sudija Saveznog suda kao najviše sudske instance u Švicarskoj. Na službenoj stranici Saveznog suda se nalazi podatak kako „Savezni sud ima sedam odjeljenja na dvije lokacije, a izbor Lozane kao sjedišta i Lucerna kao druge lokacije demonstrira pažnju i brigu za osnovne principe švicarskog federalizma i multijezičnosti.⁴⁹ Na tom slijedu je i način izbora trideset osam sudija Saveznog suda po principu

45 Detaljnije vidjeti u Moeckli, S. op. cit.

46 Najmanje dva člana moraju potjecati iz latinske Švajcarske – Tessin ili zapadna Švajcarska.

47 Zastupljenost različitih dijelova države.

48 Pravilo koje glasi da ne treba biti zastupljen samo jedan spol.

49 The Federal Supreme Court has seven divisions at two locations. The choice of Lausanne as the Court’s headquarters and Lucerne as its second location demonstrates a consideration for the principles of Swiss Federalism and multilingualism, preuzeto sa www.bger.ch dana 02.11.2015. godine.



da su mjesta otvorena za sve građane, međutim izbor sudija koje izabire Savezna skupština ima za cilj predstavljanje jezičkih grupa, regiona - kantona i političkih partija na fer osnovi.⁵⁰ Iako Ustav ne propisuje striktno kvote predstavljanja kolektiviteta u izvršnoj i sudskoj vlasti, u praksi se vodi računa o zastupljenosti različitih jezičkih grupa i kantona kao i političkih partija. Na taj način i izbor u organe vlasti balansira odnose između federacije, građana, kantona i jezičkih grupa kao elemenata švicarske posebnosti. Značaj građana, kantona i federacije je Ustavom jasno definisan i određen dok je uticaj jezičkih i vjerskih grupa i njihovog očuvanja, pa čak i putem političkih stranaka dijelom garantovan Ustavom dok se dijelom oslanja na toleranciju i uvažavanje prilikom političkog predstavljanja putem nepisanih pravila.

G) NEPOSREDNA ILI POSREDNA DEMOKRATIJA

Švicarska neposredna demokratija je sui generis slučaj u savremenom demokratskom društvu. Po tome se ona izdvaja kao fenomen koji je neposrednu demokratiju „u stalnoj upotrebi“ očuvao do danas. Odredbe Ustava Švicarske koje govore o demokratiji (član 138 -142.) su dobro poznate i zastupljene u širokoj literaturi. Nas, međutim, zanimaju pouke koje iz takvog načina odlučivanja možemo izvući te kako se on uklapa u ostvarivanje balansa između „konstitutivnih elemenata“ švicarske države - građana i kantona.

Postoje određena pitanja na kojima se na referendumu traži potvrda i građana i kantona, kao i pitanja na koja odgovor daju samo građani⁵¹.

Neposredna demokratija u Švicarskoj učvršćuje demokratsko građansko društvo na sljedeći način. Instrumenti neposredne demokratije otvaraju mogućnosti participacije građana u svim bitnim odlukama

50 In principle, this position is open to any Swiss citizen. Although (complete) legal training is not explicitly required by the Constitution, in practice it is essential. Magistrates are elected by the Federal Assembly with the goal of fair representation of languages, regions and political parties, preuzeto sa www.bger.ch dana 02.11.2015. godine.

51 Ustav Švicarske, preuzet sa www.servat.unibe.ch/law/icl/szoot_.html , 10.03.2010. godine, član 140.

te služe kao korektiv uskim stranačkim interesima koji moraju svoje procese lobiranja da prošire i na narod kao efektivan korektiv njihovog djelovanja. Tada međutim, na građane ostvaruju uticaj i stranke koje nisu članovi „čarobne formule“. Konstantnim učestvovanjem na referendumu stvara se kritičko građansko javno mnijenje koje nije usmjereno na borbu nacionalnih grupa jednih protiv drugih, niti se na taj način štiti bilo kakav etnički ili kulturni, već nacionalni građanski državni interes i stvara se građanska svijest i osjećaj odgovornosti za dobro svih građana.

Kako u tom procesu učestvuju i kantoni, doprinosi se uvažavanju federalne strukture države i decentralizacije.

Kritičari neposrednog načina odlučivanja bi vrlo vjerovatno kazali da se glasačima na ovakav način lakše manipulirše, da bivaju zavedeni stalnim biranjima na koje izlazi sve manji broj građana. Određene stvari i mogu biti tačne, a naročito se odnose na izlaznost građana na referendumu, međutim, sa druge strane možemo postaviti pitanje upitnosti cijele demokratije jer je ona „najgori oblik vlasti ukoliko izuzmemo sve ostale“⁵² ili je „apsurdna bez ekonomske jednakosti“.⁵³

Švicarci sa druge strane imaju „komplet demokratije“ jer je ostvaruju i posredno kada biraju svoje predstavnike, čiji rad nakon toga neposrednom demokratijom i učešćem na referendumu koriguju.⁵⁴

Kako je u referendumskom glasanju potrebna većina građana koji glasaju i većina (od ukupnog broja) kantona, nema kolektivnog veta po jezičkom, nego samo po građanskom i kantonalnom principu. Kolektivni princip zaštite jezičkih grupa se ostvaruje na drugačiji, naprijed navedeni način. Učešće građana i kantona na referendumu (kao i u ostalim načinima upravljanja državom) samo učvršćuje demokratiju i federalizam kao dva osnovna elementa švicarske federacije.

52 Kako je svojevremeno govorio britanski premijer Winston Čerčil.

53 Kako je smatrao Karl Marx.

54 Za i protiv neposredne demokratije detaljnije vidjeti u Mysore, M. (2015.), *Unit: Constitution of Switzerland and salient features and amendment procedure*, Karnataka State Open University.



H) PROPORCIONALNI IZBORNI SISTEM I STABILNOST STRANAČKOG SISTEMA

Švicarski stranački sistem se zasniva na tome da u vlasti učestvuju u pravilu iste stranke po „čarobnoj formuli“. Na taj način se osigurava stabilnost sistema i nema turbulencija u izbornom sistemu i radu stranaka, nema radikalizma, a proporcionalni izborni sistem omogućuje pluralizam prije svega jezičkih i regionalnih grupa. Međutim, tada nema prave političke borbe jer je razrađen sistem, izvršena je polarizacija jer se unaprijed zna koja stranka sa kojim brojem ulazi u Savezno vijeće.

Stranačka zastupljenost je specifikum političkog sistema i odraz njene zatvorenosti. Da li su na taj način građani na izborima unaprijed kanalisani? Šta je sa strankama koje nisu predstavnici čarobne formule i šta sa njihovim izbornim rezultatima? Da li Švicarci smatraju da bi odstupanje od navedene proporcije dovelo u pitanje cjelokupni sistem? To su pitanja koja bi u budućnosti mogla biti predmetom preispitivanja švicarske javnosti.

I) FEDERALIZAM

Federalizam je oblik koji je sve navedene elemente uobličio u jedan sistem jer posjeduje sposobnost da „dozvoljava kombinaciju političkog jedinstva i kulturne različitosti“.⁵⁵

Švicarski federalizam funkcioniše na sljedećim osnovama: kantoni su suvereni, osim u onoj mjeri u kojoj njihov suverenitet nije ograničen Saveznim ustavom i oni ostvaruju sva prava koja nisu data u nadležnost konfederacije.⁵⁶ Tu na prvome mjestu vidimo princip supsidijarnosti u određivanju nadležnosti po kojem sve što nije dato u nadležnost federaciji pripada kantonima. Međutim, kontradiktorna ustavna odredba da su kantoni suvereni osim u mjeri u kojoj je njihov suverenitet ograničen višim – Saveznim ustavom može poslužiti da

55 Linder, W. (2015.), *Multicultural Switzerland and the Challenge of Immigration*, Swiss Politics of Immigration, Bern.

56 Ustav Švicarske, preuzet sa www.servat.unibe.ch/law/icl/szoot_.html , 10.03.2010. godine, član 3.

takav „ograničeni kantonalni suverenitet“ nazovemo i autonomijom.⁵⁷ Švicarski Ustav prije govori o saradnji kantona i federacije u ispunjavanju nadležnosti nego o čistoj podjeli nadležnosti, jer je njihov rad toliko isprepletan. Federalni ustav daje kantonima pravo da donose sopstvene ustave, ali im je potrebna potvrda Savezne skupštine. Kantoni mogu sklapati međukantonalne sporazume, ali u skladu sa federalnim i svojim nadležnostima itd. Sa druge strane, kantoni i pored toga utiču na kreiranje politike na nivou saveza putem učešća u skupštini i referendumima.

Ustav nije definisao nadležnosti po principu nabiranja šta pripada nadležnosti federacije, a šta nadležnosti kantona, nego ide preko raznih oblasti, bliže ih definiše i onda navodi čija je nadležnost.

Švicarska vlast je podijeljena na tri vertikalne razine: federalnu, kantonalnu i općinsku koje regulišu pitanja iz svoje nadležnosti u saradnji sa drugim nivoima vlasti. Kantoni imaju široku autonomiju što je posljedica i osnove ustavnog uređenja i evolutivnog nastanka federacije, ali njihova autonomija i učešće u federalnom sistemu vlasti nije ugrozila funkcionisanje cjelokupnog državnog sistema.

Federalizam pravi taj balans između federalne vlasti (zajedničkog elementa) i kantona (kao posebnosti) i predstavlja zaokružen sistem koji posjeduje kapacitete da sistem funkcionise po navedenim elementima na izbalansiran način. Švicarska državna struktura je rezultat razvoja ustavnog poretka koji pažljivo balansira lokalnu autonomiju sa nužnim potrebama federalne vlasti. To vidimo i na primjeru vjere i vjerskih organizacija koja je data u nadležnost kantona što je sigurno relaksiralo to pitanje i nije ga stavilo u pitanja od nacionalnog interesa iako se preambula Ustava Švicarske poziva na Svemogućeg Boga.

Kantoni su dominantni politički akteri, na osnovu velike autonomije dobijene Ustavom Švicarske. Delikatna ravnoteža kantona i federacije se ostvaruje kroz načelo supsidijarnosti. Švicarski ustavni sistem se bazira na ostvarivanju ideje da vlast treba prenijeti u najvećoj mogućoj mjeri kantonima, osim u stvarima nužnim za funkcionisanje svake savremene demokratske države i ispunjavanje međunarodnih obaveza.

57 Detaljnije vidjeti u Vergotini, Đ. (2015.), *Uporedno ustavno pravo*, JP Službeni glasnik, Beograd, 454



Ne postoji centralni sistem razmjene informacijama i koordinacija između kantona, ali postoje mehanizmi za sprečavanje sukoba, uključujući i međuvladina koordinacija tijela i međukantonalne ugovore. Kako do sukoba ipak dolazi, njih rješava Savezni vrhovni sud.

Na švicarskom primjeru vidimo i pravu sposobnost federalizma. Naime, „više načina stalne nadgradnje je privlačnost federalizma, jer je on više ideja nego koncept sa nepromjenjivim značenjem. Stoga je federalizam, naročito u Švicarskoj, bio i ostao proces stalnog pronalazjenja ravnoteže između centralne države i njenih članica.“⁵⁸

Izbalansiranost federacije nalazimo na principima koordinacije i supsidijarnosti kada se radi o nadležnostima; jednakosti kada se radi o kantonima; uvažavanju i toleranciji kada se radi o jezičkim grupama; narodnom suverenitetu i demokratiji kada se radi o građanima i federaciji.

ZAKLJUČAK

Zaključci naprijed navedenih razmatranja su sljedeći. Švicarski ustavni sistem je zasnovan na devet analiziranih tačaka koje su Švicarcima donijele uspjeh jer su:

- građani odlučili šta žele sa svojom državom na način što su još u jeku evropskih revolucija i vjerskog sukoba izabrali politički – građanski, a ne etnički koncept nacije;
- u startu definisali i organizovali društvo jednakih apstraktnih građana, a ne rivalskih jezičkih ili vjerskih skupina;
- odredbe o ekonomskim odnosima i vrijednostima potencirali u svome ustavu;
- ostvarili dvojni identitet;
- njegovali neutralnost i išli svojim putem što znači da se nisu uplitali u sukobe, a što je od toga i važnije niko od susjednih zemalja se nija uplitaio u njihove unutarnje odnose;

58 Koller, A., „*Introduction to the Swiss Model of Federalism*“, International Conference of federalism, 2002, 2

- opredijelili se da budu pripadnici švicarske političke nacije pri tome ne zanemarujući svoj vjerski ili jezički identitet kojeg štiti njihov Ustav jer nisu htjeli da npr. Švicarci kojima je njemački maternji jezik budu pripadnici „njemačke nacije sa strane i njihovi privjesci“;
- tolerancija, uvažavanje i političko predstavljanje kroz dugogodišnje iskustvo postali ukorijenjeni u svijesti građana;
- neposrednom demokratijom ostvarili kontakt sa izvornim teorijskim postavkama Rusoovog suvereniteta i demokratije, na čemu su gradili stabilnost izbornog sistema na proporcionalnim osnovama.

Sve navedeno je omogućio federalizam koji u osnovi posjeduje kapacitete da kao specifičan oblik državnog uređenja putem podjele vlasti zadovolji različite nacionalne, jezičke, vjerske ili regionalne interese. U švicarskom sistemu federalizam je korišten kao model jednom drugom pristupu problemu heterogenih društava i odnosu posebnih i zajedničkih elemenata.

Na kraju najbitnija stvar je činjenica da su osnovni postulati švicarskog ustavnog uređenja postali ukorijenjeni u svijesti građana i prihvaćeni kao praksa njihovog življenja.

Švicarci su strpljivo, voljom i s ljubavlju prema svojoj domovini, gradili sistem koji im je omogućio stabilnost, jednakost i uvažavanje. Takav sistem smo naprijed analizirali preko devet ključnih tačaka. U tom procesu Švicarci su imali hrabrosti za koju su na kraju i nagrađeni. Međutim, nisu rezultati njihovog rada nastali slučajno. Oni su detektovali probleme heterogenog društva i na sebi svojstven način se odlučili za kreiranje ustava koji će prije svega stalno praviti i insistirati na odgovarajućim balansima koji bi na taj način u jednom tolerantnom društvu i ozračju postigli uspjeh. To vidimo prije svega na sljedećim primjerima balansa:

- balans legitimacijske osnove ustavnog sistema građana i kantona;
- balans između građanskog i federalnog principa u Skupštini;
- balans između građanskog i principa ravnomjerne (proporcionalne) zastupljenosti jezičkih, regionalnih i stranačkih kolektiviteta u Saveznom vijeću;



- balans između građanskog principa i principa zastupljenosti jezika i regija u Saveznom sudu;
- balans između građanskog i kantonalnog principa prilikom referenduskog odlučivanja;
- ekonomski balans između finansijskih izdataka funkcionisanja sistema i dobiti koju isti ostvaruje;
- balans između konfederalnog naziva i federalnog oblika državnog uređenja;
- balans između definisanja, te uvažavanja i zastupljenosti (zaštite) jezičkih grupa u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti sa činjenicom da se granice kantona ne podudaraju sa jezičkim ili vjerskim granicama.

Na ovakav način je omogućeno da svi akteri budu zadovoljni u sistemu koji je izbalansirao njihove odnose, koji im odgovara i ujedno ostvaruje sve međunarodne standarde poštivanja demokratskih principa, jezičkih kolektiviteta i federalizma. To im je omogućilo da budu simbol uspješnosti heterogenog društva.

Prema našem mišljenju korekcija osnovnih liberalnih i građanskih načela se nalazi u tome kako ustav i praksa definišu i provode mehanizme koji brzo, jednostavno, ali i sistemski rješavaju bilo kakav oblik diskriminacije po bilo kome osnovu. Uslov tog odnosa je naravno i moment ustavnog određivanja poimanja i definisanja različitih kolektiviteta, njihovog značaja i obima prava, te na kraju ustavno - pravne zaštite.

Građani Švicarske koji govore njemački kao maternji jezik su statistički većina u švicarskom društvu. Osim statistike ustavni mehanizam švicarske konfederacije njemačkoj jezičkoj grupi kao kolektivitetu ne dozvoljava da iskoristi svoju brojnost te da time i vlada putem građanskog principa jedna čovjek – jedan glas. Mehanizmi koji to sprečavaju su već konstatovani i svode se na sljedeće: politički koncept nacije i ostvarivanje dvojnog identiteta koji ne priznaje većinu i manjinu, jačeg i slabijeg; proporcionalni izborni sistem; čarobnu formulu, te federalizam. Zaključili smo da Švicarska postoji na legitimacijskoj osnovi građanstva, ustavno toleriše štiti i ne asimilira različitosti proizašle iz razdvajanja političkog od drugih kolektivnih identiteta. Švicarska to balansira na poseban način koji funkcioniše na pozitivnim osnovama, i iako ni jedan

sistem nije savršen, Švicarska uspijeva da ostvari balans tih odnosa voljom svojih građana i izbjegavanjem etnonacionalizma te funkcionisanjem na principima zadanim kao vodilja društveno - političkih odnosa.

Naravno da postoje i kritike i različita mišljenja o pojedinim pitanjima sistema koje smo u radu i iznijeli, ali je veoma teško iznijeti veće kritike teorijskog i praktičnog modela i prijedloge za mijenjanje ustavnog sistema koji djeluje na ovakav način.

Švicarska je kao i svaka druga izrazito heterogena država imala sličan problem ili zadatak. Naime, kako ističe Thomas Fleiner: „Primarni cilj svake moderne države su individualne slobode, zaštita i promocija temeljnih prava i vrijednosti. A multikulturalna država kao što je Švicarska, koja se suočava s velikim potencijalom za unutrašnje sukobe, ne samo da se brine o slobodama pojedinaca, nego uporedo i za očuvanje mira i harmonije među različitim zajednicama. U stvari, to znači upravljanje i poboljšanje mira ne samo među pojedincima, nego isto toliko i između različitih zajednica. Jedan od najvažnijih ciljeva švicarskog federalizma stoga jeste da se garantuje, osim pojedinačnih sloboda, multikulturalizam i njegove različite zajednice.“⁵⁹

Naš zaključak jeste da na osnovu sveobuhvatnosti i međupovezanosti devet temeljnih elemenata vrijednosti švicarski ustavni sistem održava stabilnost, jer zadovoljstvo svih aktera ustavnog regulisanja te ekonomska stabilnost države to potvrđuju.

Pouka iz švicarskog iskustva jeste da ustavni odnos različitih faktora stalno prati neka vrsta balansa i njegova dosljedna primjena i njegovanje svih dostignutih vrijednosti. Balans prati činjenicu postojanja i prihvatanja osnovnih demokratskih vrijednosti te jednostavno shvatanje da su zajedničke potrebe i vrijednosti sigurno veće i šire od posebnih partikularnih potreba i interesa. Švicarski model se bazira na volji, historijskom razvoju, ali i striktnom poštovanju svih pravila (pisanih i nepisanih) na kojima se razvio i na kojima funkcioniše, jer „savezna rješenja koja postoje u ovoj zemlji integiraju višestruke interese“.⁶⁰

59 Fleiner, T., *Recent Developments of Swiss Federalism*, www.thomasfleiner.ch, 2015, 9

60 Nitzske, A., *The Swiss model of federalism. Some lessons for the European Union*, www.presto.amu.edu, 2015, 19



Švicarci su uveli „konsocijaciju prije konsocijacije“ odnosno „konsenzus o demokratiji“ da bi budućnost postavili na stabilnim osnovama demokratije koja podrazumijeva narodni suverenitet i uvažavanje slabijeg putem izbjegavanja klasičnog većinskog sistema odlučivanja. Iako švicarski ustavni sistem podrazumijeva elemente konsocijacije kao što su velika koalicija, veto (ne postoji klasični veto, ali svi drugi odnosi aludiraju na konstantno pravljenje konsenzusa), proporcionalnu zastupljenost i autonomiju (putem federalizma), njen ustavni sistem ne poznaje duh konsocijacije, već konsenzusa o demokratiji. Tako ustavni sistem Švicarske poznaje neformalni sistem proporcionalne zastupljenosti, teritorijalni federalizam te na kraju državnu naciju ili jedinstvo što konsocijaciji nije poznato.

Švicarci su u startu definisali *sui generis* model koji je podrazumijevao da se odmah zaštiti država, integriše društvo, te iz svakodnevnog života izbace termini kao što su većina i manjina, te se zasnivao na osnovnim demokratskim postavkama koje uključuju suverenitet naroda, zaštitu jezičkih i vjerskih grupa, značaj kantona putem federalizma i konstantnom pravljenju balansa veoma često putem neformalnih i nepisanih pravila koja i takva čine ustav u materijalnom smislu. Naročito je bitna regionalna odnosno geografska pripadnost jer to znači da pripadnici iste jezičke ili vjerske grupe iz različitih regija odnosno kantona treba da participiraju u vlasti, a ne samo sa jedne ekskluzivne teritorije. Švicarski „društveni ugovor“ je u startu podrazumijevao izbalansiran odnos uz isticanje oba osnova koji nisu u antagonističkom odnosu, nego se dopunjuju kao konzistentni faktori.

Lekcija koju možemo naučiti iz švicarskog ustavnog sistema jeste da kada prava kolektiviteta ustavno definišete i zaštitite na temeljima demokratije i građanstva tada “dajete demokratiji” jer se demokratija i ogleda u odnosu prema manjinskom i slabijem, za razliku od rigidne konsocijacije kada kvantitetom prava kolektiviteta „uzimate od demokratije“ jer kvantitet prava (homogeno naseljenih) federalnih jedinica i kolektiviteta u pravilu utiče na kvalitet prava države i građana. Te dvije stvari treba razdvojiti, definisati i ustavno balansirati što u slučajevima izrazito heterogenih društava nije lako kada pogledamo šta je sve u igri: definisanje nosilaca suvereniteta i statusa građanina u ustavu, nadležnosti države i federalnih jedinica, odredba

preambule ustava, definisanje i status kolektiviteta, shvatanje nacije, teritorijalna ili etnička federacija, sastav parlamenta i način odlučivanja, proporcija i/ili paritet, oblik veta, učešće homogenih teritorijalnih jedinica i njihovih predstavnika u procesu donošenja odluka, vrsta autonomije itd.

Švicarska je uspjela da sagradi *sui generis* ustavni sistem, i da učini kompatibilnim etnokulturne zajednice i političko jedinstvo, kao i elemente konsocijacije sa federalizmom, što duuguje simbiozi elemenata i vrijednosti koje smo definisali kao osnov njenog ustavnog sistema.

LITERATURA:

1. Altermatt, Urs: *Etnonacionalizam u Evropi*, Svjetionik – Sarajevo, „Jež“, Sarajevo, 1997. godine,
2. Brans Marleen, de Winter Lieven and Swenden Wilfried: *West European politics series, the politics of Belgium, Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, „Routledge“, 2009. USA, Conclusion written by Brainard Guy Peters, preuzeto sa www.routledge.com/products dana 13.06.2016. godine,
3. de Vergotini, Đuzepe: *Uporedno ustavno pravo*, JP „Službeni glasnik“, Beograd 2015. godine,
4. Deutsch, Karl: *Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration*, Haupt, Bern, 1976.
5. Duraković, Nijaz: *Uporedni politički sistemi*, Pravni fakultet, Sarajevo, 2007. godine,
6. Elazar, J. Daniel: *Switzerland as a Model for Constitutional Reform in Israel*, Jerusalem Center for Public Affairs, 1987, 2
7. Fleiner, Thomas: *Recent Developments of Swiss Federalism*, preuzeto sa www.thomasfleiner.ch dana 14.11.2015. godine,
8. Gunther M. Hega, *The Political Functions of Education in Deeply-Divided Countries: Coming Together Apart: The Case of Switzerland*, Western Michigan University, preuzeto sa www.findthatpdf.com,
9. Lijphart, Arend: *Demokracija u pluralnim društvima*, „Školska knjiga“, Zagreb, 1992. godine,



10. Koller, Arnold: *Introduction to the Swiss Model of Federalism*, International Conference of federalism, preuzeto sa www.forumfed.org dana 20.11.2015. godine,
11. Linder, Wolf: *Multicultural Switzerland and the Challenge of Immigration*, Swiss Politics of Immigration, Bern, preuzeto sa www.wolf-linder.ch dana 25.11.2015. godine,
12. Moeckli, Silvano: *Politički sistem Švajcarske, Kako funkcionira, ko učestvuje, čime rezultira*, „University Press i Politička kultura“ Sarajevo/Zagreb 2010. godine,
13. Mysore, Muhtagangarti: *Unit: Constitution of Switzerland and salient features and amendment procedure*, Karnataka State Open University, preuzeto sa www.interpublishing.com dana 25.11.2015. godine,
14. Nitszke, Agnieszka: *The Swiss model of federalism. Some lessons for the European Union*, str. 19, preuzeto sa www.presto.amu.edu dana 20.11.2015. godine,
15. Radman Gordan Grlić, *Neutralnost Švicarske i njezino članstvo u UN-u*, Politička misao Zagreb, Vol XXXIX, (2002.), br. 3, preuzeto sa www.hrca.hr dana 01.11.2015. godine,
16. Schoch, Bruno: *Switzerland – A Model for Solving Nationality Conflicts?*, „Report No. 54/2000, Peace Research Institute Frankfurt“, preuzeto sa www.hsfk.de,
17. Smith, D. Anthony: *Nacionalizam i modernizam*, „Politička misao“ Zagreb 2003. godine,
18. Vasović, Vučina: *Savremene demokratije, tom II*, JP „Službeni glasnik“, Beograd 2006. godine,
19. Wouters Jan, Kerckhoven Sven Van, Vidal Maarten: *The dynamics of federalism: Belgium and Switzerland compared*, Working Paper No. 138 – April 2014, preuzeto sa www.ghum.kuleuven.be dana 20.11.2015. godine,
20. Ustav Švicarske, preuzet sa www.servat.unibe.ch, 10.03.2010. godine,
21. Web stranica, www.admin.ch

22. Web stranica, www.aljazeera.net
23. Web stranica, www.bger.ch
24. Web stranica, www.slobodnaevropa.org

SWISS CONSTITUTIONAL BALANCE OF PLURAL INTERESTS

Edin Djedović, Ph. D.

Cantonal Department for Inspection Affairs of Tuzla Canton

ABSTRACT

Switzerland is a country with multiple cultural, language and religious groups. Such countries are often faced with a question of relationship among citizens and ethno-cultural communities which are considered as a factor for (in)stability of a whole state system. The author investigates how Switzerland stands out as a successful example of a constitutional system which accomplished political integration and stability, and he concludes that elements and values such as concepts of nation, territorial federalism, economy, dual identity, neutrality and encapsulation, tolerance, direct democracy, stability of the party system, and especially federalism are the basis for optimal balance among citizen and ethno-cultural interests in Switzerland. Nowadays, the basis of the constitutional organization in Switzerland make abstract citizens as equal members of the political community, together with the recognized language i.e. ethno-cultural collectivities.

Key words: *citizens and cantons, dual identity, language collectivities, tolerance, federalism*