

Stručni rad
Primljen: 09.12.2013.

UDK: 342.24(494)(045)

ŠVICARSKI FEDERALIZAM-PRIMJER STABILNE SLOŽENE DRŽAVE
I FUNKCIONALNE MULTINACIONALNOSTI

SWISS FEDERALISM-THE EXAMPLE OF STABLE COMPLEX STATE
AND FUNCTIONAL MULTINATIONALITY

v.ass. Merima Tanović

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

Sažetak:

Uspjeh i stabilnost složene *Confederatio Helvetica* odnosno karakteristični švicarski federalizam bazira se na zajedničkoj historiji kantona, snažnom osjećaju patriotizma i pripadnosti zajednici, jednakosti građana i federalnih jedinica, odnosno posebno na „jednakosti u različitosti“.

Unikatnost kompleksne konstitucije počiva dijelom i na sistemu široke primjene instituta neposredne demokratije koji primarno prepoznaje individualizam i identitet građanina, a sekundarno i etno identitet, prava kolektiviteta substancionalno stvarajući ambijent najviših demokratskih standarda i vrijednosti u komparativnom ustavnom pravu. Većina savremenih teoretičara ustavnog prava smatra da je funkcionalni federalizam jedino moguć u stvarnom demokratskom okruženju, što u praksi potvrđuje primjer „savršenog“ švicarskog federalizma.

Ključne riječi: federalizam, etnofederalizam, stabilna demokratija, multiplicirani lojalitet, federalna politička kultura, jednakost u različitosti, stupnjeviti federalizam, direktorijalni politički sistem

Summary:

The achievement and stability of the complex *Confederatio Helvetica* or characteristic Swiss federalism is based on the common cantonal history,

the strong sense of patriotism and loyalty to the community, citizen and cantonal equality, and especially on the „unity in diversity“.

The uniqueness of the complex state organization partly grown on the wide application of the institutes of indirect democracy which primary recognizes individualism and citizen identity and secondary etno-identity and collective rights, substantially building the ambient of the highest democratic standards and values in the comparative constitutional law. Majority of the modern constitutional law theorists considers that functional federalism is only possible in the real democratic environment, what is the claim which example of the „perfect“ Swiss federalism practically confirms.

Keywords: federalism, etnofederalism, stable democracy, multiplied loyalty, federal political culture, unity in diversity, bottom-up federalism, directorial political system

1. Faze historijskog razvoja i karakteristike švicarskog (kon)federalizma

Moderni švicarski federalizam je tvorba *foedusa* (lat. *saveza, udruživanja*) kantona koji su u cilju veće asocijacije i agregacije političkih snaga nakon oko 600 godina konfederalizma rezultirali stvaranjem federalne države.

Švicarska Konfederacija je ustvari federacija 26 federalnih jedinica-kantona¹, odnosno 20 kantona i 6 kantona sa «pola kantonalnog glasa»².

Švicarsko državno uređenje prolazi nekoliko krupnih historijskih faza koje su opredijelile njegovu konačnu federalnu formu, a to su:

a) 1291-1797 god.

Period u kojem je Švicarska konfederacija trinaest švicarskih kantona-suverenih država sa jakim nacionalnim, jezičkim, religijskim

¹ Čl.1 Ustava Švicarske Konfederacije: „Narod i Kantoni: Zurich, Bern, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwalden i Nidwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel-Stadt i Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden i Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Geneva, Jura čine Švicarsku Konfederaciju.“

² Novi ustav Švicarske Konfederacije, kao prethodni ustavi, ne naziva 6 nepotpunih kantona „polukantonima“ već kantonima sa pola glasa-učešća u federalnoj vlasti u odnosu na 20 kantona sa potpunim učešćem. Dalje, „kantoni sa pola kantonalnog glasa“ se u čl.1 Ustava navode saveznikom „i“, dok potpuni kantoni prostim nabrojanjem

identitetima, te period zbog čije dugotrajnosti je Švicarska zadržala i danas službeni naziv Švicarska Konfederacija- Confederatio Helvetica.

b) 1798-1848 god.

U periodu od 1798-1813 god. švicarska ima unitarnu, centraliziranu državnu strukturu nametnutu francuskom okupacijom, a koja se od 1813 god. odnosno od doba Napoleona postepeno decentralizira odnosno federalizira.

c) 1848 - 1874 god.

1848 god. Švicarska konfederacija dobija prvi federalni ustav, udruživanjem kantona u novu federalnu državu počinje historija «savršenog evropskog federalizma», kojeg na početku karakteriše labavi odnosno krhki federalizam nove države, zbog nedovoljnog broja federalnih nadležnosti potrebnih za njeno funkcionisanje i važnih nadležnosti u korist kantona. Stvara se jedinstveni direktorijalni politički sistem, konstituira se drugi dom predstavničkog tijela³, ali federalni nivo ima minimalne nadležnosti odnosno nema u legislativnoj nadležnosti odbranu i vojsku, valutu i kovanje novca kao ni građansko i krivično pravo.

d) 1874-2000 god.

Donošenjem drugog federalnog ustava Švicarske povećava se broj isključivih nadležnosti federacije (vojska i odbrana, kovanje novca, krivično i građansko materijalno pravo itd.), u ustavni sistem se uvode instituti neposredne demokratije koji su osigurali kasniju dinamiku i razvoj švicarskog federalizma (različiti referendumi, narodna inicijativa).

Parcijalne revizije mehkog⁴ ustava iz 1874 god., kojih je do donošenja trećeg federalnog ustava Švicarske bilo više od stotinu⁵ dovele su do značajnog povećanja federalnih tj. centralnih isključivih nadležnosti.

³ *Vijeće kantona-država, po uzoru na američki Senat, i kaot akav ostaje nepromjenjiv do ustava iz 2000 god., Fleiner, Thomas, The current situation of federalism in Switzerland, REAF, no.9, October 2009, page 51-90*

⁴ *Ibid., page 54*

⁵ *Do 1985 god., 111 usvojenih amandmana, a 105 odbijenih na obligatornom referendumu, Kendall Frances, The Swiss cantonal system- A Model Democracy, International Society for Individual Liberty, <http://www.isil.org/resources/lit/swiss-canton-system.html>*

e) **2000- (aktuelna faza)**

Treći federalni ustav Švicarske usvojen u aprilu 1999 god., stupio na snagu 1.1.2000 god. potvrdio je stalnu dinamiku «centralizacije federalizma», odnosno proširene su federalne isključive nadležnosti⁶ ali istovremeno i participacija kantona u donošenju odluka na federalnom nivou. Dalje, novi švicarski ustav štiti postojanje i teritorij federalnih jedinica, ali predviđa mogućnosti i uslove njihove promjene⁷. Najznačajnije izmjene od donošenja ustava do danas dogodile su se oblasti: obrazovanja (2000), pravosuđa (2000), finansijskog sistema (2004), neposredne demokratije (2004) i religije-zabrana podizanja minareta (2009)⁸ kao ograničenja prava pripadnicima islamske vjeroispovijesti kojim je švicarski sekularizam postao upitan.

Nastanak posebno složenog i unikatno funkcionalnog etničkog federalizma na poprilično malom teritoriju rezultat su evolucije potrebe i želje švicarskih kantona i građana za jakim i stabilnim državnim uređenjem koje osigurava ekonomski prosperitet. Stabilnost ove države potvrđuje i nedostatak radikalnih promjena u dugim historijskim fazama razvoja, što govori da je politika odlučivanja u ovoj zemlji politika konsenzusa i umjerenosti.

Summa summarum, razvoj švicarskog federalizma i njegovu dinamičnost prate tri federalna ustava: 1848 god., 1874 god. sa više od stotinu amandmana i novi federalni ustav iz 2000 god.

⁶ Vidi *infra*, Podjela nadležnosti u švicarskom federalizmu

⁷ Čl. 53 Ustava: “Konfederacija će štiti postojanje i teritorij kantona. Svaka promjena broja kantona zahtijeva odobrenje građana i kantona koji je u pitanju, ali i švicarskog naroda i svih kantona. Svaka promjena u teritoriji između kantona zahtijeva saglasnost kantona i odobrenje građana oba kantona u pitanju, kao i dozvolu Savezne skupštine u formi federalnog dekreta. Korekcije među kantonalnih granica mogu se izvršiti putem sporazuma između kantona u pitanju.”

⁸ Riječ je zapravo o referendumu koji je održan po narodnoj inicijativi (113.540 potpisa građana) Švicarske narodne stranke i stranke Federalne demokratske unije, koji je 29.11.2009 god. na referendumu dvostruko podržan: od strane građana nateritoriju države sa 57.5%, te od 19½ kantona, čime je ustavni amandman usvojen putem instituta neposredne demokratije. Problem se javlja što je volja naroda protiv nastavu političkih autoriteta u Švicarskoj, a ustavni amandman nemože biti predmet revizije Federalnog vrhovnog suda iako protiv rječi osnovnim načelima švicarskog ustava: slobodi religije i zabrani diskriminacije.

Nijedan od federalnih ustava nije supstancijalno mijenjao suštinu federalizma, niti donio bitnije promjene ustavnog sistema, kao ni direktorijalni politički sistem koji se jednako primjenjuje od ustava iz 1848 god. Međutim, sva tri federalna ustava, kroz period od dvije stotine godina postupno jačaju centralnu, federalnu vlast. Najbitnija reforma nastala ustavom iz 2000 god. odnosi se na razvoj i unaprijeđenje švicarskog federalizma proširenjem isključivih nadležnosti federacije. Nasuprot tome, novi federalni ustav Švicarske zadržava službeni naziv države «Švicarska Konfederacija» potvrđujući snažnu autonomiju i suverenitet kantona, te jača kantonalnu participaciju u federalnoj vlasti. Dakle, moderni švicarski federalizam jača federaciju uz istovremeno jačanje kantonalnog utjecaja u njoj, stvarajući jedinstveno uspješnu političku spregu koja neće popustiti zbog viših, građanskih i ekonomskih interesa.

Time možemo zaključiti da je švicarski federalizam prvobitno nastao kao etnički, sa kulturnom i jezičkom podlogom, ali je kroz proces društvene federalizacije prerastao tu fazu nestabilnog federalizma i stvorio «federalnu političku kulturu» građana.

Teritorijalnu osnovu ovog etničkog federalizma činili su religija (rimokatolička, protestantska) i jezici (njemački, francuski, italijanski, retoromanski), ali ono što je izuzetno bitno za demokratičnost ovog sistema- nijedan od kantona nije homogen, već je svaki u izvjesnom stepenu multireligijski, multilingualan i multikulturalan.

Specifičnost ovog federalizma je da je on tzv. «*bottom-up federalism*» odnosno stupnjeviti federalizam, koji se gradio odozdo prema gore-odnosno na autonomiji i inkluziji svake političko-teritorijalne zajednice, ali i na nepobitnoj činjenici da su se kantoni države odrekli vlastite državnosti s ciljem da ovaj pravni eksperiment uspije. Dakle, ovaj federalizam počiva na autonomiji komuna⁹ i autonomiji odnosno suverenitetu kantona.

2. Autonomija („self-rule“) i participacija („shared rule“) kantona u federalnoj vlasti

Autonomija švicarskih kantona ogleda se u:

- suverenitetu kantona izričito potvrđenim ustavom

⁹ Čl.50 st.1 Ustava Švicarske, autonomiju komuna garantuje i određuje kantonalni ustav

- donošenju kantonalnog ustava i organizaciji ukupne kantonalne vlasti¹⁰
- donošenju zakona iz kantonalne nadležnosti
- izboru unutrašnjeg uređenja i teritorijalne organizacije kantona (distrikti, komune...)
- mogućnosti zaključivanja međukantonalnih i međunarodnih sporazuma u pitanjima iz kantonalne nadležnosti¹¹
- mogućnosti osnivanja međukantonalnih organizacija i institucija
- izboru službenog jezika kantona, stepenu i obliku primjene instituta neposredne demokratije, stepenu autonomije lokalnih organa, izboru religijskog opredjeljenja ili sekularizma itd.
- pretpostavci ostatka nadležnosti u korist kantona¹²
- principu supsidijariteta djelovanja Konfederacije¹³
- djelimičnoj fiskalnoj autonomiji kantona.

Autonomnost kantona ograničena je obavezom uključivanja građana u donošenje ustava i usklađivanja kantonalnog ustava i dr. pravnih akata sa federalnim pravnim poretom¹⁴, iako federacija nema instituciju kojom prati pojave odnosno rješava sporove po svojoj ustavnoj obavezi u ovom slučaju¹⁵.

¹⁰ *Unutrašnja kantonalna organizacija je takva da su svi podijeljeni na različit broj distrikta, te na komune. Trenutačno u Švicarskoj Konfederaciji postoji 2596 komuna (općina). Kantoni imaju jednodomno predstavničko tijelo (Parlament, Veliko Vijeće, Kantonalno Vijeće), monocefalnu izvršnu vlast (Izvršno Vijeće, Državno Vijeće, Vlada), te sudski sistem koji je u pravilu dvostepen i sastoji se od sudova distrikta, Vrhovnog kantonalnog suda, te sudova specijaliziranih nadležnosti*

¹¹ *Zbog toga se često tvrdi da je povećana nadležnost kantona u oblasti vanjskih odnosa, jer postoji čak mogućnost učešća kantona u pregovorima za zaključenje međunarodnih sporazuma koje zaključuje Konfederacija, s tim da je u slučaju uključivanja međunarodnog sporazuma kanton dužan prethodno informirati Konfederaciju*

¹² *Čl.3 Ustava Švicarske: ».....Kantoni će izvršavati sva prava koja nisu dodijeljena Konfederaciji».*

¹³ *Čl.5a Ustava Švicarske: "Princip supsidijariteta se mora primijeniti u podjeli i izvršenju državnih nadležnosti." i čl.43a "Konfederacija će jedino preuzeti nadležnosti koje kantoni nemogu izvršiti ili ko je zahtijevaju uniformnu regulaciju Konfederacije", ovo su odredbe koje jačaju autonomnost kantona i pretpostavku nadležnosti u korist kantona*

¹⁴ *Fleiner, Thomas, op.cit., page 63*

¹⁵ *Čl. 49 st.2 Ustava Švicarske: "Konfederacija će osigurati usaglašavanje kantona sa federalnim pravom"*

Stabilnost švicarskog federalizma proizilazi prvenstveno iz vlastite «participativnosti» odnosno:

- trostrukog državljanstva švicarskih državljana: komune (općine), kantona, federacije¹⁶
- jačanja kantonalne participacije u federalnoj vlasti
- razvoja i korištenja instituta neposredne demokratije (narodne inicijative i referenduma-kojim se ostvaruju individualna prava i kolektivna prava zajednica).

Novim ustavom bitno je umanjena autonomija kantona («*self-rule*»), ali je značajno povećana participacija kantona u federalnoj vlasti («*shared-rule*»), te fakultativni i obligatorni oblici saradnje između kantona.

Participacija kantona u federalnoj vlasti ostvaruje se putem:

- ravnopravnog gornjeg doma Federalne skupštine tj. Vijeća država u kojem su kantoni nejednako predstavljeni (kantoni sa dva predstavnika, «kantoni sa pola kantonalnog glasa» sa jednim predstavnikom) čime se ostvaruje potpuno učešće u ustavotvorno-legislativnoj nadležnosti federacije
- međukantonalnih organizacija i institucija u kojim učestvuje Konfederacija u okviru svojih nadležnosti
- konsultovanja i informiranja kantona od strane Konfederacije u svim važnim pitanjima (u procesu odlučivanja, sklapanju međunarodnih sporazuma itd.)
- stalne Konferencije kantonalnih vlada¹⁷ kojom se ostvaruje institucionalna veza sa federalnom izvršnom vlašću.

Neformalna participacija kantona u federalnoj vlasti ostvaruje se na osnovu različitih ustavnih obaveza i to: saradnje između kantona i Konfederacije (naročito putem savjetodavnih i konsultativnih konferencija), dužnosti međusobnog uvažavanja i podrške (naročito administrativne i pravosudne) itd.

¹⁶ Čl. 37 st.1 Ustava Švicarske: "Državljanin komune i državljanin kantona kojem komuna pripada je švicarski državljanin", gdje se kao što je i pravilo u federacijama

¹⁷ Fleiner, Thomas, op.cit., stalna konferencija se počela održavati 1993 god. prateći švicarsku integrativnu politiku, page 83

Saradnja između kantona također ima ustavnu podršku u mogućnosti sklapanja međukantonalnih sporazuma¹⁸ i osnivanja međukantonalnih organizacija i institucija, a saradnja kantona i Konfederacije putem obaveze kantona da implementiraju federalno pravo¹⁹ («administrativni federalizam»). Federalno pravo ima primat nad kantonalnim pravnim poretom²⁰.

Participativnost građana kao individue i kao dijela kolektiviteta na svim nivoima vlasti osigurala je multiplicirani lojalitet i patriotizam prema državi, jer je ustavno uređenje narod, kantone, pripadnike različitih zajednica, individue i manjine prepoznalo kao značajne političke učesnike.

Ta osobina je osigurala savršenstvo ovog tipičnog evropskog federalizma, koji ne podržava vladavinu većine niti ignoriše posebnosti manjina što čini većina federalnih država²¹.

Iako su federalni ustavi iz 1848 i 1874 god. isključili mogućnost teritorijalnih promjena kantona, već od 1848 god. javljaju se inicijative za promjenu kantonalnih granica u smislu pridruživanja pojedinih regija drugom kantonu, a po osnovu «prava naroda na samoopredjeljenje».

Do 1970 god., Švicarska se mogla smatrati federacijom sa nepromjenjivom teritorijalnom organizacijom, kada se javljaju ozbiljni secesionistički politički konflikti u drugom najvećem kantonu Bernu, sa protestantskom tradicijom i njemačkim službenim jezikom. Jedan distrikt Berna, sa dominantnim francuskim govornim stanovništvom i katoličkom tradicijom po osnovu «prava naroda na samopredjeljenje» zatražio je oformljenje novog kantona Jura u okviru švicarskog federalnog uređenja. 1977 god. Jura

¹⁸ Čl. 48 Ustava Švicarske

¹⁹ Čl. 46 Ustava Švicarske: "Kantoni će implementirati federalno pravo prema federalnom ustavu i federalnoj legislaciji."

²⁰ Čl. 49 Ustava Švicarske

²¹ U suprotnom bi njemački jezik (64%) bio službeni jezik ove zemlje, ali je ovim ustavom predviđeno da suslužbeni jezici ravnopravno njemački, francuski (20%), italijanski (6,5%) i retoromanski (0,5%), za razliku od jednonacionalnih zemalja (SR Njemačka, Francuska) koje ističu suverenitet većine i građanina oslobođenog svih posebnosti, odnosno SAD-a gdje jedinstvo nacije stvara tzv. melting-pot i dovodi do asimilacije manjina. Stvaranjem principa "composite nation- mješovite ili složene nacije" Švicarska je jedina udovoljila novim zahtijevima Vijeća Evrope u pogledu suvereniteta, pronašla je balans između etničkog i čisto građanskog koncepta za nosioca suvereniteta u državi.

kanton je demokratski stvoren od tri distrikta kantona Berna, što potpuno mijenja teritorijalno stabilnu sliku švicarskog federalizma. Interna secesija provedena je tako da je kanton Bern usvojio amandman na kantonalni ustav kojim dodjeljuje demokratsko pravo na samoopredjeljenje francuskom stanovništvu na vlastitoj teritoriji, koje se mora manifestovati u «trostrukoj» volji naroda i to:

- referendumu za cijeli region,
- referendumu za svaki distrikt,
- referendumu za svaku komunu (općinu), koji će u ukupnosti i pojedinačno odlučiti «ostati u Bernu ili se pridružiti novom kantonu Jura».

Kreacija ovog novog 26og kantona nije dovršila politički konflikt u Bernu u kojem živi ostatak francuske populacije koji traži autonomne političke opcije²². Zanimljivo je pomenuti da jedino ovaj kanton ima službeni naziv «Republika i Kanton Jura» dok ostali mnogo stariji kantoni, koji su imali državnost prije stvaranja federacije, su službeno samo kantoni i nemaju taj predznak.

Novi ustav dozvoljava internu teritorijalnu reorganizaciju federacije za koju je potreban izuzetno visok stepen demokratske saglasnosti (građana, federalnih jedinica, federacije), a koja se neće uspjeti ostvariti ukoliko teritorijalna promjena nije stvarno društveno potrebna i poželjna.

Za federaliste, švicarski sistem je vrsta rezervata, koji pokazuje šta federalizam može i treba biti. Neposredna demokratija i multikulturalni federalizam izražen kroz kantone i komune stvorili su stabilnost pravnog sistema i države svojstven samo ovoj zemlji.

²² *Fleiner, Thomas, ovaj i drugi autori tvrde da ništa više neće promijeniti brojku od 26 kantona, te činjenicu da zemlje sa prisutnim etničkim konfliktima trebaju uzeti za primjer ovaj demokratski način postupanja što je naročito trebala učiniti ex SFRJ da bi izbjegla rat, op.cit. 68*

Podjela legislativne nadležnosti u švicarskom federalizmu²³

Isključive nadležnosti federacije	Nadležnosti federalnih jedinica-kantona	Konkurentne nadležnosti federacije i federalnih jedinica	Zajedničke nadležnosti federacije i federalnih jedinica
<ul style="list-style-type: none"> - vanjski odnosi - nacionalna odbrana - civilna odbrana - naučno istraživanje i inovacije - državne statistike - sport - kinematografija - zaštita okoline - prostorno planiranje - mjerenje nacionalnog zemljišta - nacionalne vode i vodni resursi - zaštita šuma - internacionalni vodni resursi - lov i ribolov - zaštita životinja - cestovni, željeznički, brodski, zrakoplovni prijevoz, prijevoz žičarama i svemirska putovanja - autoceste - pješačke i planinarske staze - zaštita alpskog regiona od tranzitnog prijevoza 	<ul style="list-style-type: none"> - kultura - religija - kantonalne vode i vodni resursi - prirodno i kulturno naslijeđe 	<ul style="list-style-type: none"> - međukantonalne vode²⁴ - zaštita prirodnog i kulturnog naslijeđa od nacionalnog značaja²⁵ - javni građevinski radovi²⁶ - stručne aktivnosti u privatnom sektoru²⁷ - finansijske službe izvan bankarskog sektora²⁸ - strukturalna ekonomska politika²⁹ - zapošljavanje 	<ul style="list-style-type: none"> - unutrašnja sigurnost - obrazovanje - odnos između različitih religijskih zajednica - održivi razvoj - energetska politika

²³ Zanimljivo je pomenuti da je trenutna podjela legislativne nadležnosti u Švicarskoj većinom nastala nakon donošenja Ustava iz 1999 god. (koji je stupio na snagu 2000 god.) i to kao rezultat narodnog glasanja, po narodnoj inicijativi ili obligatornom referendumu, te amandmana u periodu od 1999 god. do 2010 god., a što je izmijenilo tendenciju i pravac švicarskog federalizma "od kantona ka državi"

²⁴ Čl. 76 st. 5 Ustava Švicarske: "U slučaju da kantoni da se kantoni ne saglase, Konfederacija odlučuje o međukantonalnim vodama". Ovdje se radi o mogućnoj avokaciji tj. preuzimanju nadležnosti kantona, odnosno ne pravoj konkurentnoj nadležnosti

²⁵ Čl. 78 st. 3 Ustava Švicarske također previđa preuzimanje kantonalnih nadležnosti u ovom pitanju

²⁶ Čl. 81 Ustava Švicarske, preuzimanje nadležnosti

²⁷ Ibid., čl. 95 st. 1

²⁸ Ibid., čl. 98 st. 2

²⁹ Ibid. čl. 103, u slučaju ekonomske opasnosti po region

<ul style="list-style-type: none"> - nuklearna energija - pošta i telekomunikacije - radiotelevizijski servis - politika konkurencije - zaštita potrošača - banke, osiguravajuća društva, berze - monetarna politika/kovanje novca, stabilnost valute - unutrašnja i vanjska ekonomska politika, nacionalne zalihe - poljoprivreda - proizvodnja, uvoz, prodaja alkohola - kockanje, igre na sreću - oružje i ratni materijal - stambena pitanja - socijalna politika (penzije, invalidnine, zdravstveno 			
Pretpostavka ostatka nadležnosti u korist federalnih jedinica ³⁰			

4. Sudski sistem Švicarske Konfederacije- federalizam bez tipičnog federalnog ustavnog suda

Za razliku od zemalja anglosaksonskog prava i nekolicine federalnih država, Švicarska tradicionalno ima jedinstveni, a ne dualni sudski sistem, odnosno nema odvojeni federalni i kantonalni sudski sistem već oni čine koherentnu hijerarhijsku cjelinu. U pravcu ukupne centralizirajuće dinamike švicarskog federalizma, ustavom iz 2000 god. i amandmanima

³⁰ Ustav Švicarske iz 2000 god. ne predviđa više izričitu odredbu kojom se ostatak nadležnosti presumira kantonima, već u dopuni Ustava iz 2004 god. (koja je stupila na snagu 1.1.2008 god.) tj. u čl.43a Ustava navodi "Principe za alokaciju i ispunjavanje državnih zadataka" gdje kaže da će Konfederacija preuzimati samo one zadatke koje kantoni nisu u mogućnosti izvršiti ili koji zahtijevaju ujednačenu regulaciju na nivou države. Ta odredba međutim "labavo" daje predaje ostale nadležnosti kantonima a "snažno" otvara mogućnost konkurentnim nadležnostima između Konfederacije i kantona, te potvrđuje okrenutost i ovog federalizma ka centru. Isto potvrđuje čl. 47 st. 2 Ustava Švicarske: "Konfederacija će ostaviti dovoljno samostalnih zadataka kantonima i poštovati njihovu organizacijsku autonomiju..." (odredba dodana također 2004 god. stupila na snagu 1.1.2008 god.)

usvojenim iste godine, pravosudna djelatnost naročito oblast nadležnosti sudova doživljava korjenite reforme. Glavni stubovi sudskog sistema su kantonalni sudovi opće nadležnosti koji primjenjuju kantonalne i federalne zakone.³¹ Kako su ukupne federalne nadležnosti proširene, time su kantonalni sudovi dužni primjenjivati sve veći broj federalnih zakona (npr. sve procesne i materijalne zakone iz oblasti krivičnog, građanskog-obligacionog,porodičnog, trgovačkog, te prava industrijskog vlasništva).

Treću državnu djelatnost na federalnom nivou, pored Federalne skupštine i Federalnog vijećvijeća, vrše Federalni vrhovni sud kao vrhovni sudski autoritet u zemlji, te Federalni sudovi prve instance- Federalni krivični sud i Federalni upravni sud³², koji primjenjuju federalno i međunarodno pravo.

Sudije sva tri federalna suda imenuje Federalna skupština, te istovremeno vrši nadzor nad njihovim radom, ne vrijeđajući princip nezavisnosti i samostalnosti sudstva zagarantovan ustavom.

Federalni vrhovni sud je do okončanja reforme sudstva imao nezavisni odjel pod nazivom Federalni osiguravajući sud koji je 2007 god. potpuno inkorporiran u okvir njegovih nadležnosti.

Federalni vrhovni sud je u pravilu sud krajnje instance, te osigurava uniformnost primjene federalnog prava i ima ulogu:

- apelacionog suda na odluke kantonalnih sudova u oblasti javnog, krivičnog, građanskog, socijalnog prava,
- apelacionog suda na sve odluke Federalnog krivičnog suda i dio odluka Federalnog upravnog suda,
- zaštitnika ustavom zagarantovanih prava građana u slučaju njihovog kršenja, ali u skladu s načelom supsidijariteta,
- nadzornog suda u pogledu osiguranja slobodnog pristupa građana svim sudovima na prostoru Konfederacije,

³¹ Čl. 46 Ustava Švicarske Konfederacije

³² *The Swiss Confederation a brief guide 2010, Swiss portal- www.admin.ch, page 77-80, pravni osnov za formiranje ovih sudova stvoren je amandmanom na ustav iz marta 2000 god., a koji je stupio na snagu aprila 2003, tako da je Federalni krivični sud formiran 2004 god., a Federalni upravni sud 2007 god., s tim da je čl.191a Ustava otvorena mogućnost osnivanja drugih federalnih sudova putem federalnog zakona. Čl. 189 Ustava također je ostavljena mogućnost proširenja nadležnosti Federalnog vrhovnog suda putem federalnog zakona.*

- djelimično ustavnog suda jer rješava sporove između kantona, te kantona i Konfederacije.

Federalni vrhovni sud se sastoji od sedam odjela (četiri odjela sa šest sudija, tri odjela sa pet sudija), sa predsjednicima odjela i predsjednikom suda.

Na ustavotvornom referendumu u martu 2003 god. usvojene su ustavne odredbe koje su Federalnom vrhovnom sudu dale značajna ovlaštenja ustavnog suda³³, ali su date odredbe opozvane na referendumu u septembru 2009., a da u međuvremenu nisu ni stupile na snagu.

Dakle, švicarski sudski sistem u svojim nadležnostima ne poznaje kontrolu ustavnosti federalnih odnosno kantonálnih zakona. Inštituti neposredne demokratije, naročito obavezujući ustavotvorni referendum efikasno vrši ulogu zaštitnika naroda i kantona. Narodna inicijativa i referendum štite prava građana i državno uređenje bolje od bilo kojeg ustavnog suda, a zbog njihove česte primjene. Zaštita principa ustavnosti u Švicarskoj time je «stvar političke odluke»³⁴, te je ustavno tijelo koje vrši kontrolu ustavnosti zakona u švicarskom pravnom sistemu potrebno naročito zbog mogućnosti i stalnih tendencija neovlaštenog zadiranja federacije u oblasti od isključive legislativne nadležnosti kantona i suverenitet kantona.

³³ Riječ je ovlaštenjima prema kojim bi Federalni vrhovni sud rješavao sporove nastale kršenjem: federalnog prava, međunarodnog prava, međukantonálnog prava, kantonálnih ustavnih prava, autonomije komuna i kantonálnih garancija drugim javnim korporacijama, federalnih i kantonálnih odredbi o političkim pravima

³⁴ Fleiner, Thomas, op.cit. page 61

LITERATURA:

1. Amoretti M. Ugo&Bermeo G. Nancy, ***Federalism and territorial cleavages***, Baltimore [u.a.] Johns Hopkins University Press 2004.
2. Baubock, Rainer, ***Multinational Federalism: Territorial or Cultural Autonomy***, School of International Migration and Ethnic Relations Malmo University, Sweden 2001.
3. Bačić, Arsen, ***Ustavopravo***, Split, 1997.
4. Bagehot, Walter, ***The English Constitution***, Forgotten Books, UK, 1975
5. Bednar, Jenna, ***The robust federation- principles of design***, Cambridge University Press, 2009.
6. Brosio, G., ***Governo decentralizzato e federalismo***, Bologna, Il Mulino, 1995
7. Burgess Michael& Gagnon Alain G., ***Comparative federalism and federation- competing traditions and future directions***, University of Toronto Press, 1993.
8. Burgess, Michael& Pinder John, ***Multinational federations***, Routledge Series in Federal Studies, 2007.
9. Burgess, Michael, ***Comparative federalism - Theory and practice***, Routledge, 2006.
10. Dessemontet, François& Tuğrul Ansay, ***Introduction to Swiss law***, The Hague : Kluwer Law, 2004.
11. Fleiner, Thomas, ***Federalism workable only in a democratic environment***, Asian Tribune, Vol. 10 No. 211, 2005.
12. Fleiner, Thomas, Fleiner, Lidija R. Basta, ***Constitutional democracy in a multicultural and globalized world***, Berlin, 2009.
13. Gerster, Thomas Fleiner& Misić, Alexander & Töpperwien, Nicole, ***Swiss constitutional law***, The Hague : Kluwer Law International ; Berne : Stämpfli Publishers, 2005.
14. Jovičić, Miodrag, ***Savremeni federalizam- uporednopravna studija***, Beograd, 1983.
15. Kendall Frances, ***The Swiss cantonal system- A Model Democracy***, International Society for Individual Liberty.

16. Watts, Ronald L. *Federalism, federal political systems, and federations*, Institute of Intergovernmental Relations Queen's University, Kingston, 1998.
17. Watts L. Ronald, *Models of federal-power sharing*, International Social Science Journal-UNESCO, Volume 53, Issue 167, March 2001.