**REPUBLIKA SRBIJA**

**NARODNA SKUPŠTINA**

**BIBLIOTEKA NARODNE SKUPŠTINE**

**Tema: ŠVAJCARSKA KONFEDERACIJA**

**Datum: 11.03.2013.**

**Br.: Z-02/13**

**Ovo istraživanje je uradila Biblioteka Narodne skupštine za potrebe rada narodnih poslanika i Službe Narodne skupštine. Za više informacija molimo da nas kontaktirate putem telefona 3026-532 i elektronske pošte** [***istrazivanja@parlament.rs*.**](mailto:istrazivanja@parlament.rs.) **Istraživanja koja priprema Biblioteka Narodne skupštine ne odražavaju zvanični stav Narodne skupštine Republike Srbije.**

**SADRŽAJ**

UVOD 2

ODNOS SAVEZNE DRŽAVE I KANTONA 3

PARLAMENT 5

*Donji dom - Nacionalni savet - Nationalrat* 5

*Gornji dom - Savet kantona - Ständerat* 5

*Politički sistem zasnovan na kompromisu* 5

*Opozicija u parlamentu* 6

*Parlamentarni odbori* 7

ZAKONODAVNA PROCEDURA 8

UVOD  
  
U Švajcarskoj, koja ima najčvršći federalni sistem u Evropi na snazi je federativna parlamentarna višepartijska demokratija. Federalni ustav usvojen je 1848. godine (ratifikovalo ga je 16,5 kantona, a preostali su ga prećutno prihvatili, nakon čega je proglašen važećim za celu Švajcarsku). Novi Ustav je usvojen na referendumu u 1999. godine ali nije uveo značajne promene u federalnoj strukturi. On ističe osnovna i politička prava pojedinaca i učešće građana u javnim poslovima, deli ovlašćenja između konfederacije i kantona i definiše federalne nadležnosti i ovlašćenja. Podela vlasti na federalnom nivou je sledeća: dvodomni parlament je nosilac zakonodavne vlasti, Savezni savet je nosilac izvršne vlasti i Savezni sud je nosilac sudske vlasti.

Švajcarska je federacija sastavljena od 26 kantona. Kantoni su ravnopravni iako su razlike među njima velike i višestruke. Najmlađi kanton u Švajcarskoj Konfederaciji je Jura koji je odcepljen od Bernskog kantona 1978. godine. Tradicionalno se šest kantona smatra „polukantonima” (iako Ustav iz 1999. navodi 26 ravnopravnih kantona).

Švajcarski parlament se sastoji od dva doma: Saveta kantona koja ima 46 članova (dva iz svakog kantona i po jedan iz svakog polu-kantona) koji se biraju po sistemu koji određuje svaki kanton zasebno, i Nacionalnog saveta koji se sastoji od 200 članova koji se biraju po sistemu proporcionalne zastupljenosti, u zavisnosti od broja stanovnika svakog kantona. Savet kantona predstavlja kantone a Nacionalni savet predstavlja građane. Članovi oba doma imaju mandat u trajanju od četiri godine. Bez obzira na broj članova oba doma su ravnopravna u donošenju odluka i imaju jednaku vlast. Njihovo je slaganje neophodno za donošenje ili odbacivanje bilo kog zakona. U slučaju da oba doma zasedaju zajedno čine  *Saveznu skupštinu* koja kao najviši zakonodavni organ donosi zakone, godišnji budžet, odluke o ratu i miru, potvrđuje međunarodne ugovore, daje amnestiju i pomilovanje. Parlament održava četiri redovna tronedeljna ili četvoronedeljna zasedanja godišnje.

Sastav Savezne skupštine odražava želju da se uspostavi ravnoteža interesa kantona, kako bi se osiguralo da nema dominacije većih kantona nad manjim. Putem referenduma građani mogu da ospore svaki zakon izglasan u parlamentu i putem građanske inicijative mogu da podnesu amandmane na savezni Ustav, što predstavlja glavnu odliku direktne demokratije u Švajcarskoj.

Švajcarska ima višepartijski sistem, sa brojnim političkim strankama od kojih nijedna nema često priliku da samostalno formira Vladu, te političke stranke moraju međusobno da sarađuju u cilju formiranja koalicione vlade. Možda je to razlog zašto je politički sistem u Švajcarskoj zasnovan na kompromisu uz mogućnost postizanja konsenzusa po svim važnim državnim pitanjima.

**ODNOS SAVEZNE DRŽAVE I KANTONA**

Savezni ustav definiše da sve što nije ustavom dato u nadležnost federaciji, spada u kantonalnu nadležnost. Suverenitet kantona se ogleda pre svega u njihovom pravu da poštujući savezni ustav i savezne zakone, donose sopstvene ustave. Svojim ustavima kantoni utvrđuju unutrašnju organizaciju vlasti, koja se međusobno može razlikovati, ali uglavnom je čini zakonodavni organ – jednodomni kantonalni parlament i izvršni organ – vladino veće i sudski organi.

Kantoni mogu, u okviru svojih nadležnosti i u granicama saveznog ustava i saveznih zakona, međusobno da se povezuju na bazi ugovora (konkordata) radi obavljanja nekog zadatka od regionalnog interesa. Na ovaj način nastala je „mreža međukantonalnih sporazuma, posebno međukantonalno pravo i institucije kao izraz autonomne kantonalne politike[[1]](#footnote-1).

Indirektno učešće kantona u saveznom zakonodavstvu ostvaruje se učešćem u radu Saveta kantona, a direktno učešće podrazumeva i pravo na pokretanje ustavne inicijative kao i pravo na obavezni referendum po pitanju svih promena saveznog ustava, kao i pravo najmanje osam kantona da zatraže referendum o svakom saveznom zakonu ili opšteobaveznoj saveznoj odluci. Kantoni učestvuju i u sprovođenju saveznog prava, pri čemu imaju najveću moguću slobodu izbora načina njegovog sprovođenja. Finansijski troškovi koji pri tom nastanu, savezna država uzima u obzir prilikom izglasavanja budžeta i na osnovu toga ostavlja kantonima odgovarajuće izvore finansiranja. Ukupno oko 2/3 prihoda savezne države vraća se kantonima i opštinama.

S druge strane postoje i brojna ograničenja koja nameće savezni ustav kada se govori o suverenitetu kantona. Kantoni su ograničeni saveznim ustavom i saveznim zakonima. Da bi ustav jednog kantona stupio na snagu potrebna je saglasnost Savezne skupštine. Obaveza da odgovorajućem kantonalnom zakonu prethodi savezni zakon podrazumeva i mogućnost da savezni sud odluči o ukidanju kantonalnog zakona koji nije u skladu sa saveznim pravnim poretkom.

Dok se sa jedne strane omogućava autonomija kantona, sa druge strane postavljaju se čvrste granice tome. Bez obzira na to, ipak se smatra da između kantona i savezne države postoji saradnja, a ne međusobno ograničavanje nadležnosti. Savezna država i kantoni imaju ustavnu obavezu da sarađuju prilikom izvršavanja svojih poslova, a postoji i obavezan postupak konsultacija na saveznom nivou, koji podrazumeva da se prilikom donošenja značajnih saveznih odluka ili u slučaju značajnih međunarodnopravnih ugovora, pozivaju da daju svoje mišljenje osim kantona i političke partije i zainteresovane interesne grupe.

Princip saradnje se ogleda i u načinu raspodele nadležnosti koju je izvršio savezni ustav u deset konkretnih oblasti.

Spoljni poslovi su u nadležnosti savezne države, ali ne isključivo. Kantoni učestvuju u pripremi spoljnopolitičkih odluka, učestvuju u međunarodnim pregovorima koji se odnose na njihove bitne interese, ali imaju pravo da zaključuju ugovor sa stranim državama u svojoj oblasti nadležnosti (školstvo, kultura, zdravstvo i dr.) poštujući savezni ustav i zakone.

U poslovima vezanim za bezbednost zemlje i zaštitu stanovništva, savezna država i kantoni deluju svako u okviru svojih nadležnosti. Nadležnost savezne države je vojno zakonodavstvo, zakonodavstvo o civilnoj zaštiti i organizacija, obuka i opremanje vojske. Švajcarska ima jednu vojsku čija upotreba je u nadležnosti savezne države. Kantoni mogu upotrebljavati svoje formacije za održavanje javnog reda u svojoj oblasti.

Ustav reguliše raspodelu nadležnosti i u drugim oblastima. Savezna država ima nadležnost u:

* Državnoj i valutnoj politici
* Spoljnoj trgovini i carini
* Statistici i socijalnom osiguranju, zaštiti zdravlja
* Snabdevanju zemlje i zaštiti potrošača
* Politici konkurencije, poljoprivredi
* Oružju i ratnom materijalu
* Pošti i telekomunikacijama
* Radiju i televiziji
* Nuklearnoj energiji
* Javnim preduzećima
* Železničkom, drumskom saobraćaju, nacionalnim putevima, tranzitnom saobraćaju preko Alpa, brodskom i vazdrušnom saobraćaju
* Boravku i naseljavanju stranaca
* Stanovanju i prenosu svojine i dr.

Za školstvo su nadležni kantoni, ali savezna država je nadležna za oblasti profesionalnog obrazovanja, visokih i tehničkih škola, unapređivanje, preduzimanje i sprovođenje naučnih istraživanja.

Kantoni sami regulišu odnos crkve i države, kao i određivanje službenog jezika u kantonu.

U nekim oblastima nadležnost je podeljena na sledeći način: u oblasti građanskog i krivičnog zakonodavstva nadležnost ima savezna država, ali su kantoni nadležni za organizaciju sudova, sudski postupak i pravosuđe u građanskoj i krivičnoj oblasti prava.

**PARLAMENT**

***Donji dom - Nacionalni savet - Nationalrat***

Donji dom parlamenta predstavlja ceo narod Švajcarske i bira se po izbornim jedinicama (svaki kanton je jedna izborna jedinica). Broj predstavnika svake izborne jedinice zavisi od broja stanovnika tog kantona. Za Nacionalni savet bira se jedan poslanik na 28 000 stanovnika, tako što je svaki kanton ili polukanton jedan izborni okrug ili jedinica. Nacionalni savet ima 200 poslanika. Poslanici Nacionalnog saveta biraju se na četiri godine, neposrednim izborima, po proporcionalnom principu (zavisno od broja stanovnika svakog kantona).

Nacionalnim savetom dominiraju četiri stranke koje čine vladu, ali uočljivo je da poslanici u parlamentu pokazuju da o specifičnim pitanjima o kojima se odlučuje uglavnom prate svoja lična uverenja u odnosu na partijske stavove. U Švajcarskoj se ne daje nikakva prednost velikim partijama, kao što je to slučaj u nekim drugim zemljama. U oba doma funkcija predsednika se rotira godišnje.

***Gornji dom - Savet kantona - Ständerat***

Savet kantona ima 46 članova. Svaki kanton ima po 2 predstavnika, a svaki polukanton po jednog[[2]](#footnote-2). Dužina trajanja mandata je četiri godine, a nakon ustavne izmene ranijeg sistema po kome su sami kantoni određivali dužinu mandata svojih predstavnika (po većinskom principu). Za razliku od Nacionalnog saveta, ovde broj stanovnika kantona ne igra nikakvu ulogu.

***Politički sistem zasnovan na kompromisu***

Švajcarci su ponosni na sposobnost da postignu konsenzus u donošenju odluka i sprovođenju državne politike kroz kompromis. Kad se predlažu novi zakoni, dug proces razmatranja i diskusije sledi pre nego što se zakon dostavi u parlamentarnu proceduru. Pošto članovi savezne vlade, Saveznog saveta[[3]](#footnote-3), postignu saglasnost, razni lobiji i relevantni organi i organizacije se konsultuju da bi se formulisao što bolji predlog zakona. Predlog zakon se zatim upućuje na razmatranje i usvajanje u jedan od dva doma parlamenta. Pre razmatranja na sednici rasprava se odvija u odborima, a potom u plenumu. Kada je predlog prošao prvi dom, razmatra se na drugom, tako što se ponavlja postupak. Poredak u kojem oba doma parlamenta razmatraju pojedini predlog zakona je zasnovan na odluci njihovih predsednika. Dakle, predlog zakona može postati zakon samo ako je usvojen u oba doma parlamenta. Čak i tada, postoji mogućnost suprotstavlja određenih lobija, kao npr. pretnjama prikupljanja potpisa za referendum, u nastojanju da se u potpunosti spreči donošenje zakona. Kako bi sprečila navedeno, savezna vlada može da predloži kompromis i pokuša da ubedi protivnike da ne nastave sa pozivanjem na referendum ili sličnim aktivnostima.

***Opozicija u parlamentu***

Imajući u vidu da su najjače stranke u parlamentu zastupljene u saveznoj vladi, Saveznom savetu, može se očekivati da se usvoji svaki njegov predlog, ali nije uvek tako. Predlozi od strane Saveznog saveta često se odbacuju, zahvaljujući navedenom sistemu kompromisa, dakle odbacivanje predloga savezne vlade je deo švajcarskog demokratskog procesa. To ne dovedi do krize savezne vlade, izglasavanja nepoverenja ili ostavke.

Osnovne odlike političkog sistema Švajcarske su direktna demokratija i decentralizacija, odnosno vid federalizma koji je omogućio svima da učestvuju u političkom životu. Naime, prava moć je u rukama kantona ili građana kroz referendumske procese, dok vlada ima izuzetno mala ovlašćenja, a politička moć Konfederacije je u dvodomnom parlamentu.

Karakteristično za Švajcarsku je skraćeno radno vreme političara. Parlament nema stalno zaposlene političare, već se sastaje na tri nedelje u isto vreme, četiri puta godišnje. Ipak, mnogi analitičari veruju da je reforma neophodna kako bi parlament efikasnije radio na očuvanju demokratije. Na prvom mestu je primedba da političari uvek ne uspevaju da rade po svim tačkama dnevnog reda tokom sednica, uprkos tome što sednice traju vremenski veoma dugo.

***Parlamentarni odbori***

U 49. Parlamentarnom sazivu[[4]](#footnote-4) Savezne skupštine, oba doma švajcarskog parlamenta imaju po 11 stalnih odbora, od čega je 9 zakonodavnih i 2 nadzorna odbora. Odbori Nacionalnog saveta imaju po 25 članova, dok odbori Saveta kantona imaju po 13 članova. Sednice odbora se u proseku održavaju tri do četiri puta kvartalno. Odbori su takođe zaduženi za praćenje socijalne i političke situacije u Švajcarskoj, kao i predlaganje mogućnosti za rešavanje problema kroz odborsku inicijativu.

*Zakonodavni odbori:*

* Odbori za spoljne poslove
* Odbori za nauku, obrazovanje i kulturu
* Odbori za socijalnu bezbednost i zdravlje
* Odbori za zaštitu životne sredine, prostorno planiranje i energetiku
* Odbori za odbranu
* Odbori za saobraćaj i telekomunikacije
* Odbori za ekonomske odnose i takse
* Odbori za političke institucije
* Odbori za pravne poslove

*Nadzorni odbori[[5]](#footnote-5):*

* Odbori za finansije
* Odbori za kontrolu
* Zajednička radna grupa
* Parlamentarna istražna komisije

Drugi odbori**[[6]](#footnote-6)**:

* Odbor za pomilovanja
* Odbor za predloge
* Odbor za sudska pitanja
* Odbor za pitanje imuniteta

Neki odbori više nisu aktivni, kao što je: Odbor za rehabilitaciju*.* Takođe, postoje i Specijalne komisije, odnosno odbori nadležni za ispitivanje zakonodavnog procesa.[[7]](#footnote-7)

**ZAKONODAVNA PROCEDURA**

Švajcarska se sastoji od 26 kantona. Kantoni su ranije bili potpuno nezavisni. Zatim su se pripajali jedan po jedan današnjoj Švajcarskoj i ustupili savezu neke od nadležnosti. Ali u mnogim područjima su kantoni i dalje samostalni. Na primer, oni imaju sopstvene ustave i zakone, koji ne smeju biti suprotni saveznom pravu. Takođe imaju i sopstvene parolamente, vlade i sudove.

Švajcarska je podeljena na tri državna nivoa: saveznu državu, kantone i opštine. Pri čemu savezna država, kao nadređeni nivo, preuzima samo one dužnosti koje joj je izričito preneo savezni ustav, kao što su na primer odbrana zemlje ili regulacija putnog saobraćaja. Kantoni se brinu o školstvu, policiji, o zdravstvenom sistemu, a kako bi ove zadatke i izvršili sami povećavaju poreze. Takođe i oko 2.700 opština u Švajcarskoj uživa veliku samostalnost. Na primer, zadužene su za kontrolu stanovništva ili preuzimaju određene zadatke u području školstva.

Učešće kantona u zakonodavstvu može biti direktno i indirektno. Direktno učešće podrazumeva i pravo na pokretanje ustavne inicijative kao i pravno na obavezni referendum po pitanju svih promena saveznog ustava, kao i pravo najmanje osam kantona da zatraže referendum o svakom saveznom zakonu ili opšteobaveznoj saveznoj odluci. Indirektno, učešće kantona u saveznom zakonodavstvu ostvaruje se učešćem u radu Saveta kantona.[[8]](#footnote-8)

Savezna skupština odlučuje o :

* Zadacima konfederacije
* Sukobu nadležnosti između saveznih organa vlasti
* Organizaciji i radu saveznih vlasti
* Obavezama kantona pri sprovođenju i primeni saveznog prava
* Spoljnoj politici
* Spoljnoj i unutrušnjoj bezbednosti
* Nezavisnosti i neutralnosti zemlje
* Pitanjima vojne službe i upotrebe vojske
* Odobravanju budžeta i određivanju obima poreskih obaveza
* Ustavnim pravima građana i ograničavanju tih prava
* Izricanju pomilovanja i odluci o amnestiji
* Odobravanju ustava kantona, međusobnih ugovora kantona, ugovora kantona sa inostranstvom.

Odluke Savezne skupštine imaju formu saveznih zakona ili uredbi, dok ostala rešenja objavljuje u formi saveznih odluka, s tim što se savezna odluka za koju nije potreban referendum označava kao „jednostavna savezna odluka“. Svoju zakonodavnu nadležnost Savezna skupština može preneti na neki drugi organ, ukoliko to savezni ustav dozvoljava[[9]](#footnote-9).

Domovi parlamenta, po pravilu, imaju odvojene rasprave. U određenim slučajevima će imati zajedničko zasedanje i to kada odlučuju o izborima, kada odlučuju o sukobu nadležnosti između najviših državnih organa i prilikom odlučivanja o izricanju pomilovanja. Kada oba doma zasedaju zajedno, sednicom predsedava predsednik Nacionalnog saveta. Sednice su javne, mada se zakonom može isključiti javnost. Domovi raspravljaju odvojeno, a za odluku Savezne skupštine potrebna je saglasnost odluka oba.

Ustav Švajcarske u delu koji se odnosi na odnos između države i kantona precizira da će kantoni učestvovati u donošenju odluka u slučajevima kada je to predviđeno saveznim Ustavom, a to se naročito odnosi na zakonodavni proces. Kanton koji učestvuje u zakonodavnom procesu o tome mora biti u potpunosti i na vreme obavešten[[10]](#footnote-10).

Svaki dom pojedinačno odlučuje o tome da li će dozvoliti raspravu o konkretnom zakonu. Ukoliko se odobri, nakon toga kreće rasprava o zakonu i to član po član. Predstavljanje zakona će biti obavezno u slučaju da je podnet na osnovu inicijative građana, da se raspravlja o budžetu, godišnjim izveštajima, ugovorima između kantona ili između kantona i stranih država, garancijama, kantonalnim ustavima. Nakon završetka rasprave glasanje se obavlja u svakom domu posebno i to na tekst u celini.

Svaki dom može predlog zakona vratiti nazad odboru koji ga je podneo. Vratiti se može ceo tekst ili samo neki deo. Predlog za vraćanje mora sadržati precizno šta je sporno, odnosno šta treba pregledati, izmeniti ili dodati.

Svaki član parlamenta ima pravo da vrati predlog Odboru za preliminarno ispitivanje.

Kvorum postoji ukoliko je većina poslanika prisutna. Odluke se u oba doma donose većinom prisutnih. Međutim, u određenim slučajevima zahteva se apsolutna većina.

Svaki član Saveta kantona i Nacionalnog saveta, parlamentarna grupa, odbor ili kanton ima pravo da podnese inicijativu Saveznoj skupštini.

Zakon se može doneti po hitnom postupku. O zakonu koji se donosi po hitnom postupku glasa se odmah po završetku pretresa, i ne čeka se da se završi pretres ostalih tačaka dnevnog reda. Ako se odbije da se o nekom zakonu hitno razmatra, bilo koji član parlamenta ima pravo da povuče predlog pre glasanja.

Predsednik Savezne skupštine ne glasa, ali ukoliko je rezultat glasanja nerešen, njegov glas će u tom slučaju odlučiti. Da bi predsednik učestvovao u glasanju potrebna je većina oba doma.[[11]](#footnote-11)

**Izvori informacija**

Vlada Švajcarske Konfederacije. http://www.admin.ch/index.html?lang=en

Parlament Švajcarske Konfederacije. [www.parlament.ch/](http://www.parlament.ch/)*E*

Prvulović, Vladimir. *Komparativni politički sistemi* Beograd: Megatrend, 2002 <http://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/362652104.pdf>

Istraživanje uradile:

mr Marina Prijić,

viši savetnik – istraživač

Ivana Stefanović

viši savetnik – istraživač

1. Izvor informacija: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2002/0025-85550203307N.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Polukantoni imaju istu institucionalnu strukturu i ista prava i obaveze kao i drugi kantoni, uz dva izuzetka: biraju samo jednog predstavnika u švajcarskom [Savetu kantona](http://hr.wikipedia.org/w/index.php?title=Vije%C4%87e_kantona&action=edit&redlink=1), dok drugi kantoni biraju po dva. U referendumima, nije dovoljna samo nacionalna većina, već je potreban i pristanak većine kantona. Rezultat njihovog kantonalnog izglasavanja računa se kao polovina glasova nekog drugog kantona, tako da zapravo u Švajcarskoj postoje 23 kantonalna glasa. [↑](#footnote-ref-2)
3. Savezni savet, savezna vlada, ima sedam članova, izabranih na zajedničkoj sednici oba doma Savezne skupštine, i ovlašćenja u sedam resora: spoljni poslovi, unutrašnji poslovi, pravosuđe, odbrana, civilna zaštita i sport, finansije, ekonomija, životna sredina,saobraćaj, energija i telekomunikacije. [↑](#footnote-ref-3)
4. Po švajcarskom izbornom sistemu, koji datira od 1919.godine, svaka partija ima onoliko poslanika u Parlamentu koliko glasova dobije na izborima. [↑](#footnote-ref-4)
5. Izvor informacija : <http://www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/Pages/default.aspx> [↑](#footnote-ref-5)
6. Izvor informacija : <http://www.parlament.ch/E/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/WEITERE-KOMMISSIONEN/Pages/default.aspx> [↑](#footnote-ref-6)
7. Izvor informacija : <http://www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/weitere-kommissionen/legislaturplanung> [↑](#footnote-ref-7)
8. Izvor informacija : <http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0025-8555/2002/0025-85550203307N.pdf> [↑](#footnote-ref-8)
9. Izvor informacija: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2002/0025-85550203307N.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. Izvor informacija: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/index.html#id-3-ni7-2> [↑](#footnote-ref-10)
11. Izvor informacija : <http://www.admin.ch/ch/e/rs/171_10/index.html> [↑](#footnote-ref-11)