

dr Vladimir Mikić¹

REFERENDUM I NARODNA INICIJATIVA U PRAVU ŠVAJCARSKJE – UPOREDNOPRAVNI OSVRT

Apstrakt

Redovna upotreba referenduma i narodne inicijative kao mehanizama neposredne demokratije dovela je do toga da ovi instituti danas spadaju u red najupečatljivijih odlika švajcarskog ustavnog modela. Pored toga što referendumima o ustavnim amandmanima predstavljaju u Švajcarskoj redovnu praksu, na osnovu uvida u komparativnu normativno-statističku analizu može se zaključiti birači u toj zemlji imaju najveću „prohodnost“ u Evropi kad je reč o ostvarivanju prava na ustavotvornu inicijativu. Ipak, rezultati izvesnih nedavno održanih referenduma i podnetih narodnih inicijativa ponovo su doveli do pooštavanja kritika na račun efikasnosti ovih oruđa neposredne demokratije u Švajcarskoj u kontekstu nedovoljne obaveštenosti birača i njihove podložnosti političkoj demagogiji.

Ključne reči: Švajcarska, referendum, narodna inicijativa, neposredna demokratija, uporedno ustavno pravo

1. Uvod

Na uporednopravnom planu, svaki značajniji ustavni sistem prepoznatljiv je po jednom ili više autentičnih obeležja koja ga definišu ili, barem, bliže određuju. Predsednički sistem predstavlja „ličnu kartu“ Sjedinjenih Američkih Država u uporednom ustavnom pravu, razvijene prakse parlamentarne vladavine znak su „raspoznavanja“ pravnog sistema Velike Britanije, a kombinovanje ova dva modela nalazi svoje vidljive ishode u režimima ustanovljenim u republikanskoj Francuskoj druge polovine XX veka. Najočigledniju ustavnopravnu karakteristiku švajcarskog ustavnog modela čini neuobičajeno visok stepen redovnog (i institucionalizovanog) upliva birača na odlučivanje o važnim političkim pitanjima. Ovde se ne misli na „klasične“ demokratske procese, poput učešća punoletnih poslovno sposobnih građana na izborima za parlament ili ustavotvornu skupštinu. U Švajcarskoj, instituti koji nose naziv *referendum* i *neposredna demokratija* uživaju status kakav nije poznat ni u jednom savremenom ustavnom uređenju.

Uistinu, „švajcarski demokratski sistem postao je značajan faktor raspoznavanja švajcarskog naroda“, jer je ustavnim aktom te zemlje predviđen „sistem neposredne demokratije“.² U realnosti, švajcarski ustavni model najbolje je definisan odrednicom pre-

¹ Stručni saradnik na Univerzitetu u Beogradu, mail: vladimir.mikic@rect.bg.ac.rs.

² J. Čeranić, Švajcarski referendum o ograničenju migracija iz EU: Posledice na odnose između Švajcarske i EU, *Strani pravni život* 2014/3, 141-155, str. 142.

ma kojoj se radi o „sistemu poluneposredne demokratije“, u kojoj su objedinjeni (kombinovani) elementi predstavničke demokratije (postojanje delatnog parlamenta, nadležnog za usvajanje zakonskih propisa) i izvesnih mehanizama neposredne demokratije.³

Ustavni dokument koji je na snazi u Švajcarskoj – *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; Constitution fédérale de la Confédération suisse; Costituzione federale della Confederazione Svizzera; Constituziun federala da la Confederaziun svizra*⁴ (u daljem tekstu: Ustav; Ustav Švajcarske) – potvrđen je na referendumu održanom 18. aprila 1999. godine, a stupio je na snagu 1. januara iduće (2000) godine. Iako se – sa formalne tačke gledišta – ubraja u „najmlađe“ ustavne dokumente na tlu Evrope,⁵ u ovaj dokument ugrađena su načela neposredne demokratije koja su u ovoj zapadnoevropskoj planinskoj (*de facto*) federaciji u primeni dugi niz vekova.⁶ Upravo su lična izgnanička iskustva u ovoj alpskoj zemlji inspirisala rađanje ideje o neposrednoj demokratiji u savremenim uslovima u umu jednog od duhovnih očeva Francuske revolucije iz 1787. godine, Ž.-Ž. Rusoa (J. J. Rousseau).⁷ Još je krajem XIX veka francuski konstitucionalista Delandri (Maurice Deslandres), koji je pripadao generaciji velikih umova francuskog javnog prava – poput Digija (Léon Duguit), Orijuja (Maurice Hauriou) i De Malbera (Carré de Malberg) – primetio da se u Švajcarskoj „narod nikada ne odriče“ svojih prava u korist domova saveznog parlamenta, pošto mu preostaje pravo „ratifikacije“ zakonskih akata.⁸

Jednu od središnjih odlika švajcarskog ustavnog i političkog uređenja predstavlja redovna upotreba referenduma o najraznovrsnijim pitanjima. Švajcarski birači, naime, imaju priliku da se izjašnjavaju na referendumu u proseku tri do četiri puta godišnje.⁹ Ovo tu zemlju – po jednom gledištu – izdvaja iz reda „čisto predstavničkih

³ M. Moeckli, Of Minarets and Foreign Criminals: Swiss Direct Democracy and Human Rights, *Human Rights Law Review* 2011/4, 776.

⁴ Prema čl. 4 ovog dokumenta, „nacionalni jezici“ (Landessprachen; langues nationales; lingue nazionali; linguas nazionalas) su nemački, francuski, italijanski i retoromanski. Iz tog razloga će u ovom radu, na mestima na kojim se za tim nađe potreba, biti navođeni izvorni službeni izrazi na svakom od ovih jezika. Službene verzije ovog akta dostupne su u elektronskoj formi na Internet adresi donjeg doma saveznog parlamenta te zemlje: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> (nemački jezik), <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html> (francuski), <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19995395/index.html> (italijanski), <https://www.admin.ch/opc/rm/classified-compilation/19995395/index.html> (retoromanski), te: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html> (engleski). Datum pristupa svim ovim stranicama je: 06.10.2018.

⁵ Nakon Švajcarske, ustave su usvojile još (samo): Finska (1999), Vatikan (2000), Srbija (2006), Crna Gora (2007) i Mađarska (2011).

⁶ Ustavom je uvedena formalna zaštita određenog broja prava i sloboda, koji su prethodno bili predmet izjašnjavanja Saveznog suda (tribunala); ovim je izvršena kodifikacija (konstitucionalizacija) sudske prakse. U Ustavu, aktivna zaštita osnovnih prava i sloboda prevazilazi klasičnu („defanzivnu“) koncepciju građanskih prava, koja se više ne određuju na „negativan“ način. Kad je reč o neposrednoj demokratiji (referendum i narodna inicijativa), Ustav sadrži brojne odredbe, kojima na detaljan način uređuje procedure vezane za direktno učešće građana u političkim pitanjima kantona i zemlje (Konfederacije).

⁷ O. Nikolić, *Zakonodavna procedura u Jugoslaviji sa posebnim osvrtom na švajcarsko pravo*, Beograd 1997, 145.

⁸ M. Deslandres, *De la participation du peuple au pouvoir législatif. Du référendum et de l'initiative populaire en Suisse*, Dijon 1894, 2.

⁹ O. Pauchard, Les Suisses, champions des urnes, <https://www.swissinfo.ch/fr/les-suissees-champions-des-urnes/8265048>, 03.09.2018.

demokratskih vladavina“ i svrstava je među direktne demokratije.¹⁰ Poreklo neposrednog narodnog učešća u važnim političkim pitanjima leži u „sirovoj konfederaciji formiranoj u cilju suprotstavljanja posezanjima dinastije Habzburga u lokalnu autonomiju“.¹¹ Ne čudi komentar prema kojem se „narodni referendum često smatra proizvodom švajcarskog političkog genija“.¹²

U radu su ispitani ustavni osnovi za primenu instituta referenduma i narodne inicijative, ali i izvesne komparativne osobenosti ustavnog sistema Švajcarske na tom planu. Zaključnim razmatranjima prethodi analiza trenutnih tendencija u životu švajcarske neposredne demokratije, odnosno najprepoznatljivijih sredstava za približavanje ovom – uporedno posmatrano – gotovo potpuno zapostavljenom modelu, koji je u Švajcarskoj duboko ukorenjen u obrascima pradavnih lokalnih tradicija. U istoj celini rada analizirani su i argumenti pro et contra velikog značaja referenduma i narodne inicijative u ustavnom sistemu zemlje koja se smatra kolevkom neposredne demokratije u savremenoj Evropi.

2. Referendum i narodna inicijativa: uporednopravne specifičnosti švajcarskog ustavnog modela

Institut narodne inicijative poznat je u najvećem broju evropskih država, iako upadljive izuzetke u tom smislu predstavljaju ustavi Nemačke, Turske, Ruske Federacije, Francuske, Belgije i Holandije, te severnoevropskih zemalja. Narodna inicijativa upravo se pod tim imenom javlja u austrijskom (*Volksbegehren*), švajcarskom (*Volksinitiativen; initiatives populaires; iniziative popolari; iniciativas dal pievel*) i u španskom (*la iniciativa popular*) ustavnom dokumentu.¹³

Posmatrano na osnovu rezultata uporedne analize (teritorijalno ograničene na ustavnopravno područje evropskih država), Švajcarska spada u krug država sa širokogrudno konstituisanom koncepcijom prava građana na pokretanje postupka promene ustava. Sa druge strane, gledano procentualno u odnosu na ukupan broj stanovnika određene zemlje, Švajcarska je najliberalnija država u Evropi na tom planu, jer je, na osnovu Ustavom uspostavljenih osnova, u toj zemlji moguće da svaki 86. birač (udružen sa svojim sudržavljanima) pokrene ustavotvornu inicijativu (sa druge strane ovog spektra, u Litvaniji je posmatrani prag povišen gotovo devet puta). Zaključak glasi: ukoliko ste punoletni i poslovno sposobni državljanin Švajcarske,¹⁴ najbliže se nalazite (u čitavoj Evropi) ostvarivanju potencijala ustavne revizije na osnovu vlastite inicijative.

¹⁰ Deslandres, 2.

¹¹ M. W. Hazeltine, The Referendum and Initiative in Switzerland, *The North American Review* Vol. 185. No. 614 (May 17, 1907), 204.

¹² P. Saladin, Le référendum populaire en Suisse, *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 28 No. 2, Avril-Juin 1976, 332.

¹³ Reč je o: čl. 41, st. 2 Saveznog ustavnog zakona Austrije iz 1948. godine, čl. 173, st. 1 Ustava Švajcarske, te čl. 87, st. 3 Ustava Španije iz 1978. godine.

¹⁴ U Švajcarskoj se uživanje „političkih prava“ jemči svim državljanima „kojima to nije zabranjeno zbog duševne bolesti ili duševne nesposobnosti“ (čl. 136, st. 1 Ustava).

Treba, pri tom, dodati da Ustavom Švajcarske (za razliku od mnogih drugih nacionalnih ustavnih akata u Evropi) nije predviđeno vršenje prava građana na zakonodavnu inicijativu. Naime, Ustavom su određena „tri titulara“ zakonodavne inicijative: „subjekti parlamentarne inicijative, zatim kantoni i, najzad, Savezno veće“¹⁵ (vlada). Istini za volju, vršenjem svog prava na peticiju, a u skladu sa čl. 69 Ustava, „građani mogu da traže donošenje ili izmenu (pa i ukidanje) nekog zakona“.¹⁶ U odredbi čl. 33, st 1 Ustava, čak se izričito navodi da „svako, bez razlike, ima pravo da vlastima podnosi peticije“.¹⁷ Zanimljivo je, čak da je jedna narodna inicijativa pre tačno šest decenija (1958. godine) bila pokrenuta upravo u svrhu konstitucionalizacije zakonodavne inicijative naroda (preciznije, birača), ali da se na referendumu oko dve trećine birača izjasnilo protiv njenog usvajanja (baš kao i velika većina kantona članica Konfederacije).¹⁸

U Tabeli br. 1 sadržani su podaci o 10 ustavnih sistema u kojima je predviđeno pravo građana (birača) na pokretanje postupka usvajanja ili izmene ustava. Posmatrane države poređane su u tabeli prema kriterijumu najnižeg (a minimalnog) broja građana koji udruženi mogu da vrše pravo ustavotvorne inicijative. S druge strane, u Tabeli br. 2 naveden je minimalno zahtevani efektivni postotak ukupnog stanovništva koji vrši ovo pravo.¹⁹ Upravo je čitanjem podataka iz Tabele br. 2 moguće doći do zaključka iz ovog dela rada.

Tabela br. 1

Država	Broj birača sa pravom ustavotvorne inicijative	Odredba odnosnog ustava
Lihtenštajn	1.500	čl. 64, st. 4
Slovenija	30.000	čl. 168, st. 1
Švajcarska		čl. 193, st. 1 i čl. 194, st. 1 ²⁰
Makedonija		čl. 130
Belorusija	150.000	čl. 138
Srbija		čl. 203, st. 1
Moldavija	200.000	čl. 141, st. 1 t. „a“
Gruzija		čl. 102, st. 1 t. „c“
Litvanija	300.000	čl. 147, st. 1
Rumunija	500.000	čl. 150, st. 1.

¹⁵ Nikolić, 30.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Naslov ovog člana glasi: „Pravo na peticiju“ (*Petitionsrecht; Droit de petition; Diritto di petizione; Dretg da petizium*).

¹⁸ Nikolić, 30-31.

¹⁹ Podaci o broju stanovnika preuzeti su sa: <http://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/>, 20.09.2018.

²⁰ Prva odredba uvedena je na osnovu odluke usvojene na referendumu od 9. februara 2003. godine i na snazi je od 1. avgusta iste godine, a druga odredba prihvaćena je na referendumu održanom 27. septembra 2003. godine (na snazi od istog dana).

Tabela br. 2

Država	Broj stanovnika (približan)	Postotak ukupnog stanovništva sa pravom ustavotvorne inicijative
Litvanija	2.870.000	0.1
Makedonija	2.080.000	0.07
Gruzija	3.900.000	0.05
Moldavija	4.040.000	0.05
Lihtenštajn	38.100	0.04
Rumunija	19.580.000	0.02
Srbija	8.760.000	0.017
Belorusija	9.450.000	0.015
Slovenija	2.080.000	0.014
Švajcarska	8.540.000	0.011

Kad je reč o ulozi građana u *postupku raspisivanja referenduma*, Ustav sadrži tri važne odredbe. Pre svega, prema rečima odredbe o aktivnom pravu na *glasanje* na referendumu iz čl. 136, st. 2 Ustava, prema kojoj birači u toj zemlji „mogu da uzmu učešća na izborima za Nacionalni savet [donji dom saveznog parlamenta] i na saveznim referendumima i da potpisuju narodne inicijative i zahteve za referendum u saveznim pitanjima (*Referenden in Bundesangelegenheiten; référendum en matière fédérale; referendum in materia federale; referendums en fatgs federalis*)“, u Ustavu je navedeno i da „savezni zakon, čije usvajanje ne može da bude odloženo, može da bude proglašen za hitan i da stupi na snagu odmah, na osnovu odluke većine članova svakog od domova. Njegovo važenje mora da bude vremenski ograničeno“.²¹

Ako se zahteva referendum protiv saveznog zakona koji je proglašen hitnim, taj zakon prestaje da proizvodi dejstva jednu godinu po njegovom usvajanju u (dvodomoj) Saveznoj skupštini, ako ga birači ne prihvate u tom roku.²² Najzad, „ako savezni zakon koji je proglašen hitnim nema ustavni osnov, prestaje da proizvodi dejstvo nakon jedne godine od njegovog usvajanja u Saveznoj skupštini, ako ga u tom roku ne prihvate narod i kantoni“; važenje tog zakona „može da bude vremenski ograničeno“.²³ Zanimljivo je da je ovaj izuzetak uveden još odredbom čl. 90 Ustava Švajcarske Konfederacije iz 1874. godine.²⁴

Dalje, ako 50.000 građanki i građana sa pravom glasa tako zahtevaju, na referendum se podnose sledeće teme: „savezni zakoni“ (t. „a“); „savezni zakoni koji su proglašeni za hitne i čija vremenska dužina trajanja prelazi jednu godinu“ (t. „b“);

²¹ Čl. 165, st. 1 Ustava.

²² Čl. 165, st. 2 Ustava.

²³ Čl. 165, st. 3 Ustava.

²⁴ Deslandres, 17.

„savezni ukazi, u meri u kojoj to zahtevaju Ustav ili zakon“ (t. „c“); „međunarodni ugovori koji: su neodređenog trajanja i nisu opozivi“ (t. „d.1“), koji „predviđaju prisutanje nekoj međunarodnoj organizaciji“ (t. „d.2“), ili „sadrže važne odredbe kojima se utvrđuju pravna pravila, ili čije stupanje na snagu zahteva usvajanje saveznih zakona“ (t. „d.3“).²⁵ Inače, član 141 Ustava nosi naziv „Fakultativni referendum“ (*Fakultatives Referendum; Référendum facultatif; Referendum facultativo; Referendum facultativ*), a u teoriji je poznat i kao „povremeni referendum“²⁶ (još i: „opcioni“),²⁷ za razliku od obaveznog referenduma, koji se u nauci javlja i pod imenom „automatski“.²⁸ S druge strane, u čl. 140 (koji nosi naziv: „Obavezan referendum“ (*Référendum obligatoire; Obligatorisches Referendum; Referendum obligatorio; Referendum obligatoric*), navedeno je da se na izjašnjanje naroda i kantona podnose, pored ostalog, „pristupanje organizacijama kolektivne bezbednosti ili nadnacionalnim organizacijama“, te „savezni zakoni koji su proglašeni za hitne i koji nemaju ustavni osnov i čije vreme važenja prevazilazi jednu godinu; ovi zakoni moraju da budu podneti na glasanje u roku od jedne godine počev od njihovog usvajanja u Saveznoj skupštini“.²⁹ Važno je naglasiti da fakultativni referendum u Švajcarskoj predstavlja „pravilo u zakonodavnoj proceduri“, jer se obavezni referendum uistinu „vezuje samo za jedan slučaj“, koji je, uz to, „granični“, pošto za predmet ima „savezne odluke od opšteg značaja sa klauzulom hitnosti koje derogiraju Ustav“.³⁰

Jedna od osnovnih odlika političkog sistema Švajcarske je veoma često posezanje za upotrebom instrumenta referenduma (ova je praksa prisutna i na planu uređenja kantonalnih poslova).³¹ U toku gotovo 20 godina važenja, sâm Ustav menjan je i dopunjivan u velikoj meri – i to isključivo putem referenduma. S obzirom na zapanjujuć podatak da su se, od stvaranja savezne države (današnje Konfederacije) 1848. godine, izjašnjavali na referendumima povodom više od 560 tema (pri tom, reč je samo o savezним referendumima, ne i kantonalnim ili lokalnim), lako je složiti se sa zaključkom da su Švajcarci „prvaci biračkih kutija“ (*champions des urnes*).³² Naročito je zanimljiv podatak da je samo u poslednjoj deceniji XX veka organizovano preko 100 referenduma.³³

U Tabeli 3 sadržani su podaci o temama i datumima izjašnjanja građana na referendumu koja su za posledicu imala usvajanje amandmana na tekst Ustava (dostupnih na osnovu analize podataka sa Internet adrese na kojoj se nalazi službena verzija Ustava). Kao što je iz Tabele 3 vidljivo, najveći deo amandmana usvojen je na

²⁵ Čl. 141, st. 1 Ustava.

²⁶ Nikolić, 151 i 152.

²⁷ Hazeltine, 207.

²⁸ Nikolić, 151-152.

²⁹ Čl. 140, st. 1 t. „b“ i „c“ Ustava.

³⁰ Nikolić, 150.

³¹ Ustavom Kantona Cirih iz 1869. godine predviđeno je obavezno referendumsko izjašnjanje o svakom usvojenom zakonu u tom kantonu, i to dva puta godišnje – u proleće i u jesen (uz dopuštenu mogućnost raspisivanja i održavanja vanrednih referenduma): *Ibid*, 148.

³² Pauchard.

³³ *Ibid*.

referendumu održanom 28. novembra 2004. godine, s tim što su na snagu stupili 1. januara 2008. godine, i na referendumu od 21. maja 2006. godine (na snazi od istog dana). Uz to, ubedljivo najveći broj amandmana odnosio se na utvrđivanje podele nadležnosti između savezne države (Konfederacije) i kantona. Prema pravilu, broj pitanja koje se u istom danu postavlja biračima (više njih – najčešće tri do četiri – ili samo jedno) zavisi od važnosti teme: ako je ona izvanredno važna, verovatno neće biti „mešana“ sa drugim temama (pitanjima) na istom biračkom listiću.³⁴

Tabela br. 3

Tema izjašnjavanja na referendumu	Datum izjašnjavanja	Usvojena odredba Ustava
Načelo supsidijarnosti u utvrđivanju nadležnosti kantona	28.11.2004.	čl. 5a
Osnovno pravo pojedinca na pristup sudiji	12.03.2000.	čl. 29a
Načela koja se odnose na finansiranje aktivnosti Konfederacije i dodatno potvrđivanje načela supsidijarnosti	28.11.2004.	čl. 43a i čl. 46, st. 2 i 3
Načelo autonomije kantona	28.11.2004.	čl. 47, st. 2 i čl. 48 st. 4 t. „b“
Obaveza kantona i Konfederacije da poštuju međunarodno pravo	28.11.2004. i 21.05.2006.	čl. 48, st. 5 i čl. 48a
Odgovornost Konfederacije za aktiviranje oružanih snaga	28.11.2004.	čl. 60, st. 2
Jedinstveni obrazovni prostor (na tlu Švajcarske)	21.05.2006.	čl. 61a
Nadležnosti kantona u oblasti osnovnog obrazovanja	28.11.2004. i 21.05.2006.	čl. 62, st. 2-6
Isključiva nadležnost Konfederacije u oblasti strukovnog obrazovanja i podela nadležnosti između Konfederacije i kantona u oblasti visokog obrazovanja	21.05.2006.	čl. 63 i čl. 63a
Nadležnost Konfederacije u oblasti naučno-istraživačkog rada, inovacija, obezbeđenja kvaliteta, kontinuiranog obrazovanja, prikupljanja statističkih podataka i standardizacije mera, kao i izgradnje i održavanja nacionalnih saobraćajnica, te određenih oblika zdravstvenog osiguranja	28.11.2004, 21.05.2006. i 17.05.2009.	čl. 64, st. 1 i 2, čl. 64a, čl. 65, st. 1, čl. 75a, čl. 83, st. 2 i čl. 112, st. 2, t. „a-bis“ i st. 3, t. „b“, čl. 112a, st. 1, čl. 112b i čl. 112c
Podsticanje dece i mladih da razvijaju svoje vanškolske aktivnosti, uključujući „muzičko obrazovanje“ (kako glasi naslov čl. 67a)	21.05.2006. i 23.09.2012.	čl. 67, st. 2 i čl. 67a
Zabrana izgradnje minareta	29.11.2009.	čl. 72 st. 3

³⁴ *Ibid.*

Nadležnosti opština u oblasti izgradnje i stanovanja	11.03.2012.	čl. 75b
Dodatni porez na potrošnju	28.11.2004. i 29.11.2009.	čl. 86
Utvrđivanje krivične sankcije za svaku povredu propisa o profitnim aktivnostima fizičkih i pravnih lica	03.03.2013.	čl. 95, st. 3, t. „d“
Isključiva nadležnost Konfederacije u oblasti igara na sreću	11.03.2012.	čl. 106
Isključiva nadležnost Konfederacije na planu medicinskih istraživanja ljudskog bića (uz vođenje računa o poštovanju ljudskog dostojanstva i ličnosti) i transplantacije	07.02.1999. i 07.03.2010.	čl. 118b i čl. 119a
Isključiva nadležnost Konfederacije u pojedinim pitanjima politike azila	28.11.2010.	čl. 121, st. 3, t. „b“, i st. 4-6
Isključiva nadležnost Konfederacije u oblasti materijalnog i procesnog krivičnog prava	12.03.2000.	čl. 123
Pravilo o mogućem propisivanju doživotne kazne zatvora za učinioce krivičnih dela protiv polnih sloboda u povratu i o nezastarivosti krivičnog gonjenja učinilaca krivičnih dela kada su oštećena mlađa maloletna lica (bludne radnje i uporediva krivična dela i pornografija)	08.02.2004. i 30.06.2008.	čl. 123a i 123b
Načelo budžetske uravnoteženosti finansija Konfederacije	02.12.2001.	čl. 126
Bliže uređivanje raspodele nadležnosti između Konfederacije i kantona na planu oporezivanja	28.11.2004.	čl. 128, st. 4
Porez na dodatu vrednost	28.11.2004.	čl. 130
Pravo najmanje 100.000 birača na predlaganje totalne i parcijalne ustavne revizije i postupak po narodnoj inicijativi ³⁵	09.02.2003.	čl. 138, st. 1, čl. 139 i čl. 139b
Fakultativni referendum	09.02.2003.	čl. 141, st. 1
Postupak primene međunarodnih ugovora	09.02.2003.	čl. 141a
Postupak razjašnjenja određenih nesuglasica između domova saveznog parlamenta	27.09.2009.	čl. 156 st. 3, t. „b“-„d“
Posebna pravila o kvalifikovanoj većini glasova saveznih parlamentaraca	02.12.2001.	čl. 159, st. 3, t. „c“ i st. 4
Bliža pravila o sastavu gornjeg doma saveznog parlamenta	07.02.1999.	čl. 175, st. 3
Poglavlje 4 Ustava („Savezni tribunal i druge sudske vlasti“)	12.03.2000.	čl. 188-191
Ustanovljenje drugih organa sudske vlasti na nivou Konfederacije	12.03.2000.	čl. 191a

³⁵ Broj udruženih pojedinaca kojima je povereno pravo na narodnu inicijativu podignut je 1977. godine sa 50.000 na 100.000, verovatno zbog činjenice da je šest godina ranije uvedeno pravo glasa za žene: Moeckli, 776.

Izvesne prelazne odredbe	03.03.2002, 28.11.2004, 27.11.2005, 28.11.2010, 11.03.2012. i 03.03.2013.	čl. 196 i dalje
--------------------------	--	-----------------

Pored ovoga, nekim amandmanima na Ustav – prihvaćenim na referendumu – brisane su izvesne njegove odredbe. Reč je o čl. 42, st. 2, čl. 60, st. 2, čl. 83, st. 3, čl. 112, st. 6, čl. 128, st. 1, t. „b“ (odredbe su prestale da važe 1. januara 2008. godine, na osnovu odluke birača od 28. novembra 2004. godine), čl. 141, st. 2 i čl. 189, st. 1-bis (odredbe su prestale da važe 1. avgusta 2003. godine, na osnovu izjašnjenja birača na referendumu održanom 9. februara iste godine), te čl. 139a i čl. 140, st. 2, t. „a-bis“ (odredba je abrogirana na referendumu od 27. septembra 2009, a prestala je da važi istog dana).

Kao što je vidljivo, referendumsku temu predstavljaju, uslovno rečeno, sa tačke gledišta klasične *materia constitutionis* – trivijalne stvari, poput utvrđivanja promene stope poreza na dodatnu vrednost (što je, već, stvar tradicije)³⁶ ili uvođenja zabrane izgradnje delova verskih objekata (koja, što je zabrinjavajuće, služi upražnjavanju prava na slobodu veroispovesti manjinske religijske zajednice u zemlji), ali – u znatno većoj meri – „klasična“ središnja politička pitanja svake savezne države, kao što je što preciznija raspodela nadležnosti između federalnih vlasti i kantona. Ipak, *ovoliko* redovna upotreba instituta referenduma u Švajcarskoj ne može se porediti sa okolnostima u vodećim zapadnim demokratskim uređenjima. Primera radi, u Francuskoj su birači poslednji put glasali na nacionalnom referendumu (još) maja 2005. godine, kada je, voljom „tesne“ većine, odbačena inicijativa za usvajanje „Ustava Evropske unije“, odnosno, potvrđivanje tzv. Ugovora o uspostavljanju Ustava za Evropu.³⁷ Slično je i sa Velikom Britanijom, u kojoj su u nešto više od poslednje četiri decenije održana svega tri referenduma na nacionalnom nivou: o pristupanju (tadašnjoj) Evropskoj zajednici (1975. godine) i istupanju iz Evropske unije (2016. godine) i o promeni izbornog sistema za odabir predstavnika u donjem domu parlamenta (2011. godine; predlog je odbačen).³⁸

Uz uzimanje u obzir drugih istaknutih zapadnoevropskih modela (Italija, Španija, skandinavske države), ali i onog koji postoji u Sjedinjenim Američkim Državama, čini se da je davno izrečeno očekivanje prema kojem referendum i narodna inicijativa predstavljaju „institucije budućnosti“, a neposredna demokratija „političku formu sutrašnjice“³⁹ – daleko od ispunjenog. Ipak, interesantno je da je, istorijski posmatrano, upravo u Sjedinjenim Američkim Državama i u Francuskoj institut referendu-

³⁶ Delandri uočava jednu tendenciju s kraja XIX veka: u ekonomskim i poreskim pitanjima, „narod ne voli nova opterećenja, makar ona bila minimalna“: Deslandres, 21. Tako, *exempli causa*, na referendumu organizovanom 1884. godine, birači su ogromnom većinom odbacili predlog za ustanovljenje penzijskog fonda za savezne funkcionere: *Ibid*, 21-22.

³⁷ Pauchard.

³⁸ <http://ukreferendumresults.aboutmyvote.co.uk/en/default.aspx>, 20.10.2018.

³⁹ Deslandres, 4.

ma primenjen pre nego što je to bio slučaj sa samom Švajcarskom, u kojoj „nijedno savezno ustavno pitanje nije izneto pred švajcarski narod pre 1848. godine“, pri čemu su u samim kantonima prvi referendum organizovani tek 1831. godine.⁴⁰ Sa druge strane, sredinom 2016. godine pravo građana na narodnu inicijativu obeležilo je u Švajcarskoj jubilarnu 125. godišnjicu primene.⁴¹

3. Najnovije tendencije u oblasti neposrednog izjašnjavanja birača u Švajcarskoj

Poseban doprinos oceni faktičke pozicije instituta referenduma i narodne inicijative u ustavnom sistemu Švajcarske predstavljaju podaci do kojih je moguće doći tumačenjem razvoja primene ovih instituta u poslednjih nekoliko godina. Do ove ocene dolazi se i konsultovanjem argumenata koji idu u prilog čestoj upotrebi navedenih instituta, kao i razloga koji određene autore (ali i deo švajcarske javnosti) vodi ka tome da sve snažniji bude glas kojim se zahteva navodna zloupotreba ovih mehanizama neposredne demokratije.

U toku 2018. godine, u Švajcarskoj su (na nivou čitave Konfederacije) održana tri referenduma. Najpre je, u mesecu martu, od birača zatražena potvrda za početak primene Saveznog ukaza o novom finansijskom uređenju, koji bi pružao osnov za vidljiviji upliv saveznih (konfederalnih) vlasti na planu oporezivanja. Referendum je bio uspešan, sa više od 80 odsto podrške predlogu iznetom na referendum.⁴² Istog dana održan je i referendum na kojem su birači, većinom od oko 70 odsto, odbili da usvoje predlog da bude ukinuta posebna pretplata za radio-televizijski medijski sistem koji je u vlasništvu države (Švajcarske). Odziv na oba referenduma iznosio je nešto preko 50 odsto ukupnog broja glasača.⁴³ Nakon toga, dva referenduma održana su i u toku juna 2018. godine. I u ovom slučaju, jedan je predlog usvojen (tekst Saveznog zakona o kockanju), a drugi nije (inicijativa čijim bi prihvatanjem bilo dopušteno da centralna banka ima isključivo pravo na emisiju novca u zemlji).⁴⁴ Najzad, u toku septembra su organizovana tri referenduma. Prvi je za predmet imao pitanje „prehrambene suverenosti“, i imao je negativan ishod.⁴⁵ Isto je bio slučaj i sa drugim referendumom koji se odnosio na izvesna pitanja nacionalne poljoprivrede, dok je uspešan rezultat imalo narodno izjašnjavanje o izvesnim pogodnostima u svakodnevnom životu biciklista u Švajcarskoj.⁴⁶

⁴⁰ Hazeltine, 204-205.

⁴¹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/dossiers/125-ans-initiatives-populaires.html>, 02.10.2018.

⁴² <https://www.bk.admin.ch/d/pore/va/20180304/index.html>, 16.09.2018.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ C. Bosley, Swiss Voters Reject Radical Sovereign Money Plan in Landslide, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-10/swiss-set-to-reject-sovereign-money-proposal-projection-shows>, 17.09.2018.

⁴⁵ Više od dve trećine birača koji su glasali usprotivilo se predlogu da pod čvršću kontrolu nacionalnih (konfederalnih) vlasti bude stavljen proces kontrole proizvodnje prehrambenih proizvoda i njihove komercijalizacije (odziv je iznosio manje od 45 odsto ukupnog broja birača): <http://www.electionguide.org/elections/id/3090/>, 16.09.2018.

⁴⁶ <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/votes/20180923/bundesbeschluss-ueber-die-velowege-sowie-die-fuss-und-wanderweg.html>, 17.09.2018.

Posebno dalekosežne posledice imaju rezultati referenduma održanog 9. februara 2014. godine na osnovu inicijative pokrenute od strane političke stranke koja se nalazi na krajnjoj desnici i koja nosi naziv „Stranka švajcarskog naroda“. Inicijativom, koja je nazvana „Protiv masovnih migracija“, predviđeno je „ograničenje talasa imigracija državljana država članica EU, koji dolaze u Švajcarsku da rade ili žive i da se uvedu kvote za broj dozvola boravka koje se godišnje mogu izdati građanima EU“. ⁴⁷ Efekti referenduma (čiji je predmet usvojen na izjašnjavanju birača) takvi su da je (materijalno) ustavno pravo Švajcarske dovedeno u neposredan sukob sa pravom na slobodno kretanje ljudi, zajemčenim osnivačkim pravim aktima Evropske unije, ali i bilateralnom sporazumu između EU i Švajcarske, pa i rezultatima (švajcarskog) referenduma iz 2008. godine o pristupanju te države Šengenskom sporazumu iz 1985. godine o postepenom ukidanju graničnih kontrola i omogućavanju slobodnog kretanja državljana bilo koje države potpisnice (ugovorne strane) na teritoriji drugih država potpisnica. ⁴⁸

Poznato je da se na referendum veoma nerado gleda u Saveznoj Republici Nemačkoj, utemeljenoj Osnovnim zakonom iz 1949. godine na instinktnoj želji za glasnim otklonom od totalitarnih zverstava jednopartijskog Trećeg Rajha, zasnovanih na zločinačkim manipulacijama javnošću koje su ponekad uzimale formu plebiscita. U današnjoj Švajcarskoj, uspesi podnosilaca inicijativa poput one za zabranu minareta izazivaju sličnu vrstu strepnje (mada, naravno, bez mogućnosti poređenja na planu štetnih posledica), jer, kako se navodi u delu javnosti, „ostrasčeni“ birači ne raspolažu iskustvom parlamentaraca i državnika, pa im ne treba poveravati ovu vrstu automatski garantovane slobode odlučivanja. ⁴⁹ Upravo je primer referenduma organizovanog po „anti-minaretskoj“ inicijativi poslužio za intenzifikaciju međunarodnih kritika na planu navodno nedopustivog posezanja za narodnim izjašnjavanjem o temeljnim verskim pravima. Iza ovih kritika stoje i uticajne institucije, poput Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija i Parlamentarne skupštine Saveta Evrope. ⁵⁰

Slični problemi javili su se i u slučaju referenduma organizovanih u cilju olakšane deportacije određenih kategorija imigranata, odnosno, osnaživanja krivičnopravnih mera protiv učinilaca teških krivičnih dela protiv polnih sloboda. ⁵¹ Konačno, zabrinjavajuće deluje (statistički verodostojno potkrepljen) podatak prema kojem se predstavnički organi u Švajcarskoj mnogo bolje „snalaze“ u ulozi zaštitnika osnovnih prava i sloboda manjinskih zajednica od samih birača. Istina, gotovo isti nivo podrške u tom smislu uživaju lica sa invaliditetom i ona koja pripadaju grupacijama sa manjinskom seksualnom orijentacijom, ali do bitnih razlika dolazi kada temu referenduma čine pitanja neposredno vezana za prava lingvističkih i verskih manjina, ali i stranaca i lica bez državljanstva, te imigranata; uopšte, osoba za koje se smatra da nisu dobro integrisane u švajcarsko društvo. ⁵²

⁴⁷ Čeranić, 142.

⁴⁸ *Ibid*, 142-143 i 147.

⁴⁹ Prema: Pauchard.

⁵⁰ M. Moeckli, 774.

⁵¹ *Ibid*, 775.

⁵² *Ibid*, 780. Već je prva narodna inicijativa koja je ikada podneta na saveznom nivou imala za cilj ugrožavanje jednog elementa prava na slobodu veroispovesti jevrejske zajednice. U 1893. godini, većina birača potvrdila je usvajanje nove ustavne odredbe koja je za predmet imala zabranu klanja životinja u skladu sa pravilima koje propisuje judaistička religija (*košer*): *Ibid*.

Ubedljiv je i argument prema kojem rezultati referendumu „ne predstavljaju na pravičan način narodno mišljenje, jer, u najvećem broju slučajeva, protivnici predloga izlaze na birališta u većim brojevima nego njihove pristalice“, pa treba smatrati da ljudi koji ostanu kod kuće podržavaju predloženu meru.⁵³ Primera radi, *neuobičajeno visok odziv* od (čak) 53,4 odsto ukupnog broja birača zabeležen je na pomenutom referendumu iz 2009. godine o konstitucionalizaciji zabrane izgradnje minareta⁵⁴ (odredba novog čl. 2 st. 3 Ustava glasi: „Zabranjuje se izgradnja minareta“), što predstavlja izuzetak u odnosu na uvrežene standarde biračkog odziva na referendumskim izjašnjavanjima. Reč je o „konzervativnom dejstvu referendumu“ (*l'effet conservateur du référendum*), prema kojem je taj ustavni institut u Švajcarskoj „opterećen duhom protivljenja“ (*saisi par l'esprit d'opposition*), pa „nije čudo što referendum često priziva bizarne koalicije protivnika koji teže očuvanju *status-a quo* i odbacivanju reformskih predloga“.⁵⁵ Trebalo bi dobro razmisliti i o tvrdnji prema kojoj referendum „smanjuje osećaj odgovornosti kod članova predstavničkog tela“, te da birači nisu uvek u dovoljnoj meri informisani o suštini teme o kojoj iznose svoj sud, niti je uvek dovoljno dobro razumeju.⁵⁶ Izvesne narodne inicijative, pokrenute u prethodnih nekoliko godina, uzrokovale su važnu raspravu o odnosu između prednosti neposredne demokratije s jedne strane i ljudskih prava i osnovnih sloboda s druge strane.⁵⁷

S druge strane, davno je među prednosti čestog posezanja za referendumom u Švajcarskoj ubeleženo to što se u toj zemlji „pamet (*l'intelligence*) i volja (*la volonté*) nacije mirno i redovno primenjuju na javne poslove“.⁵⁸ Kazano je, isto, i da se „Švajcarci užasavaju moguće tiranije [kantonalnog parlamenta] i osmislili su brojne načine kako bi ga kontrolisali“, uključujući proporcionalni izborni sistem, referendum i narodnu inicijativu.⁵⁹ I ove (istorijski i teorijski motivisane) razloge treba uzeti u obzir u raspravi *pro et contra* učestale primene referendumu i narodne inicijative.

Važno je dodati i da, u kontekstu pluralistički konceptualizovane izvršne vlasti u toj zemlji (članove kolegijalnog izvršnog tela nominuju četiri najveće političke stranke), mehanizmi neposredne demokratije predstavljaju „suštinski korektiv nedostatku snažne opozicije“,⁶⁰ pogotovu u kontekstu činjenice da „švajcarski sistem „konsensualne demokratije“ teži da proizvede ishode koji utiru put ravnoteži između različitih političkih pozicija“.⁶¹ Najzad, ima istine u tvrdnji da instrumenti neposredne demokratije u Švajcarskoj, a prvenstveno referendum, služe pre kao korektiv nego kao zamena za parlamentarne metode i modele donošenja važnih odluka u javnim poslovima.⁶²

⁵³ Hazeltine, 209.

⁵⁴ <https://www.ejiltalk.org/the-swiss-referendum-on-the-prohibition-of-minarets/>, 23.09.2018.

⁵⁵ Saladin, 336.

⁵⁶ Prema: *Ibid*, 210.

⁵⁷ Moeckli, 775.

⁵⁸ Deslandres, 3.

⁵⁹ Hazeltine, 203.

⁶⁰ Moeckli, 776.

⁶¹ *Ibid*, 789.

⁶² Saladin, 333.

4. Zaključak

Ispravan je zaključak prema kojem su – zahvaljujući učešću u njegovoj finalnoj fazi (prihvatanjem ili neprihvatanjem predloga iznetih na referendum) – švajcarski birači „postali izuzetno značajan faktor u zakonodavnom postupku“, pri čemu njihovo izjašnjavanje „ima karakter narodne sankcije“.⁶³ Referendum i narodna inicijativa ostaju prepoznatljiva obeležja švajcarskog ustavnog sistema, koja su u prilično redovnoj praktičnoj upotrebi (ovo se naročito odnosi na referendum), čime se potvrđuje vrhovni politički i ustavni značaj ovih instituta u navedenoj zemlji.

U poređenju sa drugim evropskim državama, Švajcarska svojim građanima (biračima) dopušta najširu mogućnost promene ustavnog akta, što je *eo ipso* značajan argument na planu provere konkretnog efekta referenduma na najvažnija pitanja političkog i pravnog sistema. Referendumsko izjašnjavanje građana često se odvija u kontekstu objedinjavanja niza (ponekad međusobno potpuno nepovezanih i nesrodnih) tema, odnosno pitanja, što je vidljivo iz hronologije procedure usvajanja ustavnih amandmana. Teme koje se podnose na odlučivanje birača veoma variraju po sadržini i značaju, ali važno je primetiti da se *modus helveticus* upotrebe referenduma po stepenu učestalosti značajno razlikuje od uporednih primera. Posebno je značajno što se u poslednjih nekoliko godina kao referendumske teme javljaju pitanja koja su u potencijalnoj ili neposrednoj koliziji sa garancijama osnovnih prava, zajemčenih najvažnijih instrumentima međunarodnog (i evropskog) javnog prava.

Vladimir Mikić, PhD

Associate Expert, University of Belgrade

REFERENDUM AND POPULAR INITIATIVE IN SWISS LAW – A COMPARATIVE VIEWPOINT

Summary

The regular use of the referendum and popular initiative as the mechanisms of direct democracy led to the conclusion that these legal and political institutes today are among the most striking features of the Swiss constitutional model. Based on the comparative normative-statistical analysis, one might conclude that, in addition to voting regularly on popular initiatives and referendum themes submitted to them, Swiss voters have the highest level of accessibility in Europe when it comes to exercising the right to a constitutional initiative, while referendums on constitutional amendments remain a regular practice. Nevertheless, the results of some recently held refer-

⁶³ Nikolić, 149.

endums and submitted national initiatives have again led to a sharpening of criticism on the account of the effectiveness of these instruments of direct democracy in the context of voters being possibly ill informed and susceptible to political demagogy.

Key words: *Switzerland; Referendum; Popular Initiative; Direct democracy; Comparative constitutional law*