
Miroslav Đorđević, master pravnik¹

SAVEZNI SAVET U ŠVAJCARSKOJ

Apstrakt

Savezni savet u Švajcarskoj predstavlja specifično ustavnopravno rešenje po kome je sva izvršna vlast koncentrisana u jednom, kolektivnom organu. Ovo sedmočlano telo tako predstavlja vladu, ali i šefa države, ono vodi politiku zemlje, kolektivno je oličava i predstavlja u inostranstvu i ima poseban odnos sa parlamentom, kome je umnogome podređeno. U ovom radu autor daje jedan prikaz ovog organa, ukazuje na njegove glavne karakterišuće crte i podvlači neke društveno-istorijske faktore koji su omogućili da ovakvo telo uspešno i bez većih strukturnih izmena, funkcionise u neprekinutom kontinuitetu već duže od jednog i po veka. Švajcarska je tradicionalno zemlja u kojoj politika odiše duhom kompromisa i saradnje, na način kakav ne postoji ni u jednoj drugoj zemlji na svetu, a jedan od ključnih elemenata takvog konstruktivnog političkog ambijenta je ustrojstvo izvršne vlasti, oličene u Saveznom savetu.

Ključne reči: *Švajcarska, Savezni savet, izvršna vlast, direktorijum, kolektivni šef države.*

1. Opšte odlike izvršne vlasti u Švajcarskoj

Savezni savet u Švajcarskoj² (nemački: *Bundesrat*; francuski: *Conseil fédéral*; italijanski: *Consiglio federale*; retoromanski: *Cussegl federal*) predstavlja državni organ koji u sebi koncentriše celokupnu izvršnu vlast, tj. on objedinjuje institucije vlade i šefa države. Za razliku od većine država koje imaju bicefalnu (ili dvoglavu) izvršnu vlast, u ovoj državi je ona, kao što je to npr. slučaj i u SAD, monistička, sa tom specifičnošću da izvršni organ predstavlja kolegijalno telo (direktorijum). Za razliku od SAD gde postoji koncentracija izvršne vlasti u jednom čoveku, (koji sam bira svoje saradnike – administraciju), kolegijalni karakter Saveznog saveta donosi sa sobom duh kompromisa, a ne „nametanja“ vlasti. Tako je i predsednik Švajcarske ujedno predsednik Saveznog saveta i samo *primus inter pares* među čla-

¹ Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, e-mail: miroslav.djordjevic@yahoo.com

² U literaturi na srpskom jeziku se ovaj organ ponekad naziva i Savezno veće ili označava kao „švajcarska vlada“. Mi smo se pak opredelili za termin „savet“, jer on sa jedne strane možda malo bolje odgovara nemačkoj reči *der Rat*, dok izraz „vlada“ ustavnopravno gledano nije najpogodniji, jer Savezni savet u sebi pored funkcija vlade uključuje i funkcije šefa države.

novima Saveta, koji se iz njihovih redova ponovo bira svake godine.³ Takođe, dok u monističkoj izvršnoj vlasti SAD ona podrazumeva i njenu prevagu u sistemu podele vlasti (predsednički sistem), u Švajcarskoj to nije slučaj, već naprotiv, dominantnu poziciju ima parlament.

Razlozi ovakve koncentracije izvršne vlasti (na saveznom nivou) u Saveznom savetu, kao i njegov kolegijalni karakter, leže u prošlosti. Naime, pitanja nosioca suverenosti i legitimiteta vlasti u Švajcarskoj imaju drugačiju istorijsku pozadinu nego što je to slučaj u većini drugih evropskih zemalja. Uglavnom je u nekom trenutku suverenost prelazila sa kralja (koji ju je pak „dobijao od Boga“ i sl.) na narod, dok je u Švajcarskoj ona uvek u određenom obimu pripadala narodu kroz kantonalno uređenje, što je pak sprečilo centralizaciju vlasti i državne suverenosti u jednom organu.⁴ U literaturi se tako ističe da u ovoj zemlji postoje četiri organa vlasti koji su svi uključeni u stvarnu vladu: narod, (dvodomni) parlament, Savezni savet i Savezni sud.⁵ Specifičnost švajcarskog sistema predstavlja i činjenica da narod kao suveren ne mora vršiti vlast samo posredstvom političkih partija (kako je to po pravilu slučaj u drugim evropskim državama), jer su instrumenti neposredne demokratije vrlo razvijeni i redovno u primeni, a i Savezni savet je u donošenju određenih odluka uslovljen neposrednom saglasnošću naroda.

Ovakvo određenje izvršne vlasti (za koje se ističe i da je izrazito antimonarhističko i antiautokratsko – „usled zebnje od neograničene vlasti pojedinca”⁶) vodi pitanju karakterizacije čitavog sistema vlasti u Švajcarskoj, odnosno mesta izvršne vlasti u njegovom okviru. Po nekim autorima je u pitanju direktorijalni sistem vlasti, po uzoru na model uspostavljen ustavom Francuske iz 1795. godine (ovaj stav je u teoriji čini se i preovlađujući). Upravo je Savezni savet taj direktorijum, tj. organ koji kao monocefalna egzekutiva determiniše takav sistem. Drugi autori pak smatraju da je Švajcarska tipičan primer skupštinskog sistema (oblik vlast u kome dolazi do preplitanja vlasti u korist parlamenta, koji praktično sam vlada), jer Savezni savet nema mogućnosti da vrši pritisak na parlament, koji imenuje njegove članove.⁷ Ratko Marković, čini se opravdano, zaključuje da bi se „švajcarski sistem mogao shvatiti kao sistem institucionalne podele vlasti omekšan duhom kompromisa i širokom saradnjom koja postoji između odgovornih i racionalnih političkih stranaka zastupljenih u parlamentu”⁸. Visok nivo političke kulture (koja stvara atmosferu „korektnog i mirnog ostvarivanja višepartijskog sistema, bez grubih i žestokih sukobljavanja političkih stranaka”⁹) jeste jedna od determinišućih karakteristika švajcarskog političkog sistema, koja omogućava

³ Slično rešenje, tj. izvršni organ kolegijalnog tipa u kome se predsednik (koji je ujedno predsednik države) smenjuje svake godine, predviđao je i ustav Urugvaja iz 1952. godine. – Đ. de Vergotini, *Uporedno ustavno pravo*, Beograd 2015, 593.

⁴ T. Fleiner - Gerster, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin-Heidelberg 1995, 278.

⁵ T. Fleiner - Gerster, 277.

⁶ M. Jovičić, *Veliki ustavni sistemi, Ustavni i politički sistemi*, Beograd 2006, 223.

⁷ R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, 203 – 206. Miodrag Jovičić Savezni savet vidi pak samo kao „jedan stalni odbor Savezne skupštine” – M. Jovičić, *Savremeni politički sistemi, Ustavni i politički sistemi*, Beograd 2006, 640.

⁸ R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, 206.

⁹ O. Nikolić, *Zakonodavna procedura u Jugoslaviji sa posebnim osvrtom na švajcarsko pravo*, Beograd 1997, 25.

va efikasno funkcionisanje organa kao što je Savezni savet.¹⁰

Način rada Saveznog saveta i njegovo obrazovanje utvrđuje važeći švajcarski ustav (*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*) iz 1999. godine. U čl. 174 on tako kaže da je Savezni savet „vrhovna upravna i izvršna vlast Konfederacije“. Termin „konfederacija“ danas se koristi samo iz razloga tradicije¹¹, jer je još ustavom iz 1848, pa potvrdom kroz ustav iz 1874. godine, u Švajcarskoj uspostavljeno federalno uređenje¹². Insteresantno je da se ustavna regulativa u domenu funkcionisanja Saveznog saveta (kao i većina ključnih institucionalnih odlika državnog uređenja) nije od tada značajno menjala (promenjena je npr. dužina trajanja mandata članova Saveta sa tri na četiri godine). Institucionalnu stabilnost prati i praksa, pa tako od 1848. godine postoji neprekinut kontinuitet Saveznog saveta, jer se nikada svi članovi ovog organa nisu sa funkcije povukli odjednom.¹³

Tokom svoje evolucije, izmene švajcarskog ustavnog poretka su pak uglavnom išle u pravcu jačanja savezne vlasti spram vlasti kantona (u domenu unifikacije prava, ekonomskih, finansijskih i socijalnih pitanja itd.)¹⁴, koje se u literaturi ocenjuju kao kvantitativne¹⁵, ali se takođe ističe da je razvoj instrumenata neposredne demokratije uticao na politički život, omogućivši raznim društvenim grupama da postanu deo političkih procesa.¹⁶

Po ustavu Švajcarske, savezne vlasti, pa tako i Savezni savet, imaju samo ona ovlašćenja koja su predviđena ustavom, dok ostala ovlašćenja pripadaju kantonima. Oni imaju svoju izvršnu vlast, čije su nadležnosti regulisane kantonalnim ustavima (koji pak moraju biti u skladu sa ustavom Švajcarske i za čije donošenje je neophodna saglasnost saveznog parlamenta). Odnos savezne i kantonalne vlasti, kao i stav građana prema federalnom uređenju i podeli nadležnosti je specifičan – uzrokovan istorijskim, demografskim i geografskim prilikama u Švajcarskoj. Takav odnos ilustruje Tomas Flajner kada kaže da su kantoni bili još pre stvaranja saveza (a i danas su) demokratske zajednice, sa kojima su se njihovi građani mogli identifikovati. U okviru male zajednice kantona pojedinac ima veće šanse da ostvari svoje interese, nego što je to slučaj na saveznom nivou, jer on već i možda lično poznaje članove Velikog saveta kantona (*Großer Rat* – parlament kantona) i ima sa njima prijateljske, rodbinske ili poslovne veze. Međutim, u malim zajednicama kantona i njihovima demokratijama zbog toga manjine često imaju vrlo male šanse da predstave svoje interese naspram većine, pa se one tako udružuju kako bi pokušale da se na saveznom nivou izbore protiv diskriminišuće politike kantona.¹⁷

¹⁰ Kao posebne karakteristike zaslužne za specifična rešenja u Švajcarskoj u literaturi se apostrofiraju i činjenica da državu čine četiri jezičke jedinice, kao i stanje permanentne neutralnosti. – Đ. de Vergotini, 701.

¹¹ Švajcarski konfederalizam (nem. *Eidgenossenschaft* – zajednica vezana zakletvom) je prvobitno uspostavljen krajem XIV veka. - M. Jovičić, (Veliki ustavni sistemi), 198.

¹² T. Fleiner - Gerster, 272.

¹³ T. Fleiner, L. Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Berlin – Heidelberg 2009, 467 - 469.

¹⁴ M. Jovičić, (Veliki ustavni sistemi), 211.

¹⁵ O. Nikolić, 10.

¹⁶ T. Fleiner, L. Basta Fleiner, 458.

¹⁷ T. Fleiner - Gerster, 273.

Izvršni organi kantona se nazivaju Državni savet (*Conseil d'Etat*) ili Vladin savet (*Regierungsrat*), a njihovi članovi se, za razliku od članova Saveznog saveta, biraju neposredno.¹⁸

2. Sastav i izbor članova Saveznog saveta

Kako bi se sprečila eventualna premoć izvršne vlasti, tj. Saveznog veća u odnosu na parlament, on je postavljen kao kolegijalan organ od sedam članova¹⁹, te se na taj način sa jedne strane onemogućava jednostrano vršenje vlasti jednog člana egzekutive, a sa druge takođe i predstavlja mišljenje naroda i kroz izvršni organ vlasti (članovi Saveznog veća dolaze iz više partija).²⁰ Posledica činjenice da se svaka „vlada“ (tj. sastav Saveznog saveta) nikada nije homogena, već koaliciona, te da ima ogromno uporište u parlamentu, jeste da u švajcarskom političkom sistemu praktično nema opozicije.²¹ Tako su na primer 2016. godine četiri vladajuće partije imale u parlamentu 85, 8% svojih poslanika, a ukoliko se tome pridodaju i male partije koje su ušle u poslanički klub vladajućih partija, taj procenat iznosi čak 88,6%.²²

Savezni savet svoje odluke donosi kao kolegijalno telo, a svaki od članova ima svoj resor (departman, tj. ministarstvo) za koji je zadužen.²³ Sa svega sedam članova, Savet spada u brojčano najmanje vlade na svetu, a njegovih sedam resora su: ministarstvo životne sredine, saobraćaja, energetike i komunikacija; ministarstvo finansija; ministarstvo unutrašnjih poslova (iako se ovim nazivom uglavnom označava ministarstvo koje je zaduženo za policiju, u Švajcarskoj je ono nadležno za zdravstvo, umetnost, klimu, vode, šume, itd.); ministarstvo inostranih poslova; ministarstvo pravosuđa i policije; ministarstvo odbrane, sporta i sigurnosti naroda; i ministarstvo ekonomije, obrazovanja i istraživanja. Svaki član Saveznog saveta ima svoj resor i u potpuno je jednakoj poziciji o odnosu na ostale članove, jer ne postoji uloga rukovođenja, niti povoljnosti za predsednika.²⁴

Izbor članova Saveznog saveta vrši parlament, tako što oba njegova doma, Nacionalni savet (*Nationalrat*) i Savet naroda (*Ständerat*) odlučuju o izboru na zajedničkom zasedanju, tj. plenarnoj sednici (*Vereinigte Bundesversammlung*). Mandat traje četiri godine i poklapa se sa trajanjem legislative, a pasivno biračko pravo ima svaki državljanin Švajcarske koji poseduje pasivno biračko pravo za Nacionalni savet (mora pored državljanstva imati navršених 18 godina i punu poslovnu sposobnost).²⁵ Kako se izbor vrši na plenarnoj sednici oba doma, a broj članova Nacionalnog saveta je daleko veći od

¹⁸ M. Jovičić, (Veliki ustavni sistemi), 210.

¹⁹ Savezni ustav Švajcarske Konfederacije, čl. 175. st.1.

²⁰ T. Fleiner - Gerster, 276.

²¹ D. Gostović, *Izvršna vlast kao državna funkcija*, Beograd 2006, 141.

²² N. Stojanović, „Party, Regional and Linguistic Proportionality under Majoritarian Rules: Swiss Federal Council Elections“, *Swiss Political Science Review*, 1/2016, 42.

²³ Savezni ustav Švajcarske Konfederacije, čl. 177 st. 1 i čl 178. st. 2.

²⁴ Đ. de Vergotini, 704.

²⁵ Savezni ustav Švajcarske Konfederacije, čl. 175. st. 2 i 3.

broja članova Saveta država, jasno je da ovaj prvi ima odlučujući uticaj na izbor članova Saveznog saveta, čime se remeti utvrđena i inače poštovana ravnopravnost oba doma.²⁶

Mnogobrojne zastupljene razlike švajcarskog društva treba na neki način u izvršnom organu pomiriti (ovo nije samo pitanje dobre prakse, već i ustavna odredba iz čl. 175), pa se tako u sastavu Saveznog saveta vodi računa o verskim, etničkim, geografskim i političkim razlikama. Četiri političke partije obično čine koaliciju, a prilikom odabira članova vodi se tako računa da u Savetu budu „većina nemačkih savetnika i dva ili tri latinska, pet protestanata i dva katolika, kao i tri predstavnika najvećih kantona, ali nikada više od jednog člana po kantonu”²⁷. Ovo pak često dovodi do toga da su neophodne srazmere „toliko složene da se članovima direktorijuma obično potvrđuju funkcije po isteku svake legislature”²⁸. I zaista, prosečno trajanje vršenja funkcije u Saveznom savetu je duže od deset godina, a istorija poznaje slučajeve da su neki članovi reizabirani duže od dvadeset, pa i trideset godina.²⁹ Posle isteka mandata članovi Saveznog saveta mogu se ponovo predstaviti parlamentu i zatražiti novi mandat, koji će po pravilu i dobiti. U XX veku su tako svi članovi, koji su to želeli, po isteku svog mandata dobili reizbor, a tek je početkom XXI veka reizbor jedne članice bio odbijen od strane parlamenta.³⁰ Ovu okolnost politikolozi često ističu kao jedan od faktora koji doprinosi stabilnosti švajcarske politike.³¹

U Švajcarskoj se već gotovo sto pedeset godina povremeno vodi debata o uvođenju „demokratskijeg” načina izbora članova Saveznog saveta – na neposrednim izborima (kao što je to slučaj kada su u pitanju organi izvršne vlasti na kantonalnom nivou), ali su ovi predlozi od strane naroda uvek bivali odbijeni.³²

3. Nadležnosti Saveznog saveta

Nadležnosti Saveznog saveta su izvršne, odnosno upravne i podležu izvesnom usmeravanju od strane parlamenta. On pak može može delegirati Saveznom savetu

²⁶ M. Jovičić, (Veliki ustavni sistemi), 217.

²⁷ Đ. de Vergotini, 705.

²⁸ Đ. de Vergotini, 705. Od 1959. do 2013. godine je postojala tzv. „čarobna formula” po kojoj se tačno znalo koliko kojoj od četiri partije sleduje mandata (ona je glasila: 2 FDP, 2 CVP, 2 SPS, 1 SVP). Posle 2013. godine je pak došlo do manjih izmena. Vidi više: F. Sager, J. Künzler, P. Lutz, “Das politische System der Schweiz und seine Kontaktpunkte zur Evaluation”, *Evaluation im politischen System der Schweiz – Entwicklung, Bedeutung, und Wechselwirkungen* (Hrsg. F. Sager, T. Widmar, A. Balthasar), Zürich 2017, 6. dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/318883383_Das_politische_System_der_Schweiz_und_seine_Kontaktpunkte_zur_Evaluation ; pristupljeno 25. 8. 2018.

²⁹ M. Jovičić, (Veliki ustavni sistemi), 218.

³⁰ T. Fleiner, *Das schweizerische Regierungssystem – ein Sonderfall*, 4 ; dostupno na: <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/Regierungssystem.pdf> ; pristupljeno 25.8.2018. Vidi i: Wolf Lander, *Das politische System der Schweiz*, 5; dostupno na: http://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/SchweizPolitiksystemlsmayr_ger.pdf ; pristupljeno 25. 8. 2018.

³¹ I. Pepić, „Švicarsko Federalno vijeće i inicijativa od 9. lipnja 2013“, *Političke analize*, 5/2014, 65.

³² T. Fleiner - Gerster, 275. I u novije vreme se neki političari u Švajcarskoj zalažu za uvođenje neposrednih izbora članova Saveznog saveta - <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/story/21672592> ; pristupljeno 25. 8. 2018. Više o ovome vidi i u: I. Pepić, 64 – 68.

nadležnost za donošenje određenih zakona (tzv. zavisnih uredbi), koji po snazi stoje ispod redovnih zakona, ali ih parlament može naknadno ratifikovati i tako ih po snazi izjednačiti (usled teške političke i ekonomske situacije 1914, 1932-1936. i 1939. godine su se dešavali ovakvi slučajevi).³³ Nadležnosti Saveznog saveta je u nekim oblastima danas ograničena i uslovljena vršenjem narodnog (neposrednog) suvereniteta (putem izjašnjavanja građana), posebno kada je reč o određivanju poreza.³⁴

Sadržina nadležnosti Saveznog saveta odgovara onoj koja se sreće kod većine vlada u parlamentarnom sistemu vlasti, pa tako Savet utvrđuje ciljeve državne politike i sredstva za njihovo ostvarenje, te planira i koordinira državne aktivnosti i o svemu tome obaveštava javnost, osim u slučajevima kada bi to povredilo javni ili neki privatni interes.³⁵ Savezni savet primenjuje zakone donoseći uredbu, a ima i pravo zakonodavne inicijative.³⁶ On se takođe stara o finansijama (priprema nacrt budžeta i sprovodi usvojeni budžet³⁷), vodi spoljnu politiku, stara se o unutrašnjoj i spoljnoj bezbednosti, saraduje i stara se o kantonima (daje im potvrdu za njihovo autonomno zakonodavstvo, kada je to potrebno i sl.) nadzire i rukovodi radom javne uprave, a bavi se i drugim poslovima, računajući tu i one koje mu poveri parlament.³⁸ O svojim poslovima, kao i o trenutnoj situaciji u zemlji Savezni savet obaveštava parlament.

4. Predsednik Saveznog saveta – predsednik Švajcarske

Predsedavajući Saveznog saveta jeste istovremeno i predsednik Švajcarske Konfederacije, on tokom vršenja funkcije predsednika zadržava svoj resor u Savetu i ima zamenika, koji se takođe bira među članovima Saveta. Međutim, kako je već bilo rečeno, predsednik nije ništa drugo nego *primus inter pares* među članovima Saveznog saveta. Po uspostavljanju ustavnog sistema u Švajcarskoj ustavom iz 1848. godine, koji je i danas uz određene izmene na snazi, predsednik je imao nešto jaču poziciju u odnosu na druge članove veća i veći obim nadležnosti. Početkom XX veka je on počeo da se smatra prvim među jednakima, što važi i dan danas.³⁹ Međutim, čak i tada, sa nešto istaknutijom pozicijom nego što je to danas slučaj, on je u (američkoj) literaturi toga vremena karakterisan kao „nevažan predsednik“ (*President of no importance*), za koga obični Švajcarci „niti znaju, niti ih je briga ko je“.⁴⁰

Predsednik Švajcarske dakle ne predstavlja šefa države, već je to čitav Savet – kolektivno. Međutim, čak i kao kolektivno telo, šef države u Svajcarskoj nema na raspolaganju ovlašćenja (ili su ona drugačije postavljena) koja se tradicionalno

³³ D. de Vergotini, 705.

³⁴ T. Fleiner - Gerster, 278.

³⁵ Savezni ustav Švajcarske Konfederacije, čl. 180.

³⁶ *Ibid.*, čl. 181 i 182.

³⁷ *Ibid.*, čl. 183.

³⁸ *Ibid.*, čl. 184 – 187.

³⁹ D. Bruhl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung*, Bern 2007, 685 – 686.

⁴⁰ W. D. McCracken, „A President of No Importance“, *The North American Review*, vol. 163 (1896), 118.

vezuju i u najvećem broju država spadaju u nadležnost šefa države (čak i u državama sa slabim predsednicima, poput Nemačke). Njegova osnovna funkcija je da vodi Savezni savet. Tako npr. u ovoj zemlji davanje pomilovanja ne pripada ni predsedniku ni čitavom Saveznom savetu, već je ono povereno parlamentu, što predstavlja izuzetak i veoma specifično (ali pravnoteorijski opravdano) rešenje i još jedan pokazatelj izvesne prednosti koju u Švajcarskoj ima parlament u odnosu na izvršnu vlast.

Predstavljanje države u zemlji i inostranstvu spada u ovlašćenja predsednika Švajcarske, ali je ova funkcija nešto drugačije uređena nego što je to slučaj u drugim zemljama, jer zvanične posete može činiti on, ali i bilo koji drugi član Saveznog saveta, dok se prilikom dolaska stranih zvaničnika u Švajcarsku, kao domaćin ponaša čitav Savezni savet. Ovakva praksa predstavljanja je inače novijeg datuma. Pre devedesetih godina prošlog veka posete se po pravilu nisu ni praktikovale.⁴¹ Kako je tada pak Švajcarska postala sve izloženija svetskoj politici, tako je ovaj vid predstavljanja države u svetu počeo da pokazuje određene mane. Naime, pošto predsednik zadržava svoj resor, postalo je teško vršiti i ministarsku i predsedničku funkciju istovremeno. „Neprofesionalno“ bavljenje politikom, tj. izražena stručnost članova Saveta, koji po pravilu nisu samo profesionalni političari, već pre svega stručnjaci u svojim oblastima (što je inače jedna od karakterističnih odlika švajcarskog političkog sistema), jeste velika prednost u rukovođenju određenim resorom, ali može biti i mana kada su u međunarodnim odnosima neophodni pragmatični, vični političari i pregovarači. Tako se npr. 2009. godine bivši predsednik Švajcarske Hans Rudolf Merc nije najbolje snašao u pregovorima sa tvrdim pregovaračem – libijskim liderom Muaemorom Gadafijem, koji je izjavio „da Švajcarsku treba uništiti“.⁴² Merc kao ministar finansija nije mogao sa Gadafijem da izađe na kraj, a ova situacija je pokrenula polemiku o efikasnosti ovako postavljene funkcije predsednika.⁴³

Izbor predsednika i zamenika predsednika Švajcarske vrši parlament na zajedničkoj sednici oba doma, mandat traje godinu dana, a pravo sukcesivnog reizbora nije dozvoljeno. Takođe nije dozvoljen izbor lica na mesto zamenika predsednika koje je u prethodnom mandatu bilo na položaju predsednika.⁴⁴ Iako to ustavom nije predviđeno, izgradila se praksa, koja traje (uz jedan kraći prekid) već vek i po, da posle isteka mandata predsednika, na njegovo mesto dolazi njegov (sada već bivši) zamenik.⁴⁵ Drugim rečima, u Švajcarskoj je neophodno da član Saveznog saveta prvo bude zamenik predsednika, kako bi u sledećem mandatu (sasvim sigurno) bio izabran za predsednika.

5. Odnos Saveznog saveta i švajcarskog parlamenta

Međusoban odnos Saveznog veća i parlamenta u Švajcarskoj je specifičan i predstavlja jedan od razloga sporenja u literaturi, jer je ključan za odgovor na pitan-

⁴¹ D. Bruhl-Moser, 692 – 693.

⁴² I. Pepić, 66.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Savezni ustav Švajcarske Konfederacije, čl. 176.

⁴⁵ D. Bruhl-Moser, 689.

je: da li čitav švajcarski sistem treba karakterisati kao direktorijalni ili skupštinski? Naime, Savezni savet je na više načina podređen parlamentu, ali zadržava ipak dovoljan nivo autonomije da se ne može smatrati samo izvršnim odborom parlamenta (parlament mu ne može izglasati nepoverenje).

Parlament, kako smo videli, na plenarnoj sednici bira članove Saveznog saveta, ali ih tokom trajanja mandata ne može i opozvati. Takođe, u slučaju sukoba sa parlamentom, Savezni savet, prema opštem mišljenju švajcarske doktrine, uprkos odsustvu ustavne norme koja bi to pitanje uredila, a u skladu sa opštim teorijskim konceptom ovog organa, ne može podneti kolektivnu ostavku.⁴⁶ Parlament vrši nadzor nad radom Saveta (na plenarnim sednicama)⁴⁷, može mu delegirati određene poslove u skladu sa zakonom⁴⁸, i daje mu instrukcije kojih se ovaj mora pridržavati, jer bi donošenje normativnog akta koji bi odstupao od ovih stavova i uopšte od politike parlamenta, on mogao i poništiti.⁴⁹

Savezni savet može parlamentu predlagati zakone, tj. on spada u jedan od tri titulara zakonodavne inicijative u Švajcarskoj, pored kantona i naravno subjekta parlamentarne inicijative (pravo oba doma i svakog poslanika), a takođe postoji i mogućnost da građani sami putem peticije predlože donošenje, izmenu ili ukidanje nekog zakona.⁵⁰ Kada Savezni savet podnosi zakonsku inicijativu parlamentu, predlog je praćen njegovim objašnjenjem o odnosu sa Glavnim crtama vladine politike i finansijskom planu.⁵¹ Činjenica da iza Saveznog saveta stoji ogromna parlamentarna većina ne znači pak da svi zakonodavni predlozi Saveta automatski i glatko prolaze u parlamentu. Članovi Saveznog saveta funkcionišu u dobroj meri autonomno i nisu čvrsto vezani za svoje partije u parlamentu (dešava se npr. da za člana Saveta bude izabrano lice koje uopšte nije predložila njegova partija).⁵²

Konačno, članovi Saveznog saveta imaju pravo da prisustvuju sednicama parlamenta, na kojima mogu da učestvuju u raspravi, ali nemaju pravo glasa. Komunikacija između Saveta i parlamenta se prevashodno vodi putem interpelacije i tzv. „malih pitanja“, o kojima se pak, po dobijenom odgovoru, ne donosi nikakva odluka.⁵³ U prvom slučaju je podnosilac poslanička grupa, Savezni savet je dužan da pruži odgovor, a nadležni odbor parlamenta na osnovu tog odgovora odlučuje da li će se o tom pitanju voditi dalja rasprava. Mala pitanja podnose pojedinci i na njih Savet prosto odgovara, bez otvaranja dalje rasprave.⁵⁴

⁴⁶ M. Jovičić, (Veliki ustavni sistemi), 221.

⁴⁷ Savezni ustav Švajcarske Konfederacije, čl. 169.

⁴⁸ *Ibid.*, čl. 171.

⁴⁹ M. Jovičić, (Veliki ustavni sistemi), 221.

⁵⁰ O. Nikolić, 30.

⁵¹ *Ibid.*, 35.

⁵² T. Fleiner, L. Basta Fleiner, 467 - 469.

⁵³ M. Jovičić, (Veliki ustavni sistemi), 222.

⁵⁴ *Ibid.*

6. Zaključak

Džems Brajs je daleke 1921. godine, u svom kapitalnom delu "Savremene demokratije" ovako video budućnost Švajcarske i njenog ustavnog sistema: „Budućnost Švajcarske nagoveštava daleke, mračne perspektive. Njena sudbina ne leži u njenim sopstvenim rukama, jer ona ne može izbeći uticaje velikih naroda koji je okružuju. Za njen narod, kao i za ostale narode Evrope, naredna decenija biće možda buran period, koji će ustanove i karaktere staviti na iskušenje kakvo nisu poznale dve prošle generacije.“ Istorija je pak demantovala Brajsa i njegova crna predviđanja, a specifična ustavno-pravna rešenja ove zemlje su prebrodila sva iskušenja i bez većih izmena funkcionišu kvalitetno i dan danas. Među tim unikatnim ustavnim rešenjima i političkim posebnostima Švajcarske, važno mesto zauzima kolektivni šef države – Savezni savet.

Kao osnovna odlika švajcarskoj političkog sistema bi se mogla istaći njegova demokratskičnost, postojanost i kooperativni duh, koji dovodi do toga da građani sa jedne strane ne moraju da svakodnevno brinu i gledaju razne političke trzavice i oštra sukobljavanja vlasti i opozicije, a sa druge i da imaju mogućnost direktnog učestvovanja u vršenju vlasti, dok su pritom kvalitetno predstavljeni u organima vlasti i blizu ideala poluneprosredne demokratije.

U Švajcarskoj tako postoji povratna sprega između visokog nivoa političke kulture i institucija. Ustavno određenje državnih organa, kao i ponašanje političkih činilaca podstiču ambijent saradnje, a upravo taj ambijent i omogućava efikasno delovanje navedenih institucija. Izvršna vlast je po svojoj prirodi najosetljivija i najizložena potencijalnim uzupatorskim aspiracijama u najširem smislu. Međutim, ustrojenje Saveznog saveća i njegova vekovna praksa su takvi da do distorzija sistema prosto ne dolazi. Mnoge vlasti su prošle kroz iskušenja o kojima Brajs piše i ništa se nije promenilo. Švajcarsko rešenje pak teško da bi se moglo uzeti kao pelcer i presaditi u neku drugu državu, jer bi takva transplantacija sasvim sigurno bila neuspešna. Efikasno i mirno funkcionisanje svih vlasti u Švajcarskoj, pa i Saveznog saveća, su pre svega proizvod karakteristične istorije, zatim uspešno sprovedene neutralnosti u ključnim trenucima novije istorije, kao i u velikoj količini materijalnog bogatstva koje se u ovoj zemlji tokom mirnih vekova razvoja akumuliralo, što onda omogućava i kvalitetnu socijalnu politiku, a sledstveno i mali pritisak građana na izvršnu vlast, odnosno političke ekstreme i turbulencije. Savezni savet predstavlja jedno specifično i unikatno rešenje modela izvršne vlasti, koje se pokazalo kvalitetnim, demokratskim i efikasnim.

Literatura

1. Brajs Džems, *Savremene demokratije*, Beograd 1931.
2. Bruhl-Moser Denise, *Die schweizerische Staatsleitung im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung*, Bern 2007.
3. Fleiner - Gerster Thomas, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin-Heidelberg 1995.
4. Fleiner Thomas, Basta Fleiner Lidija, *Constitutional Democracy in a Multicul-*

- tural and Globalised World*, Berlin – Heidelberg 2009.
5. Fleiner Thomas, *Das schweizerische Regierungssystem – Ein Sonderfall*, 4 ; <http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/Regierungssystem.pdf>
 6. Gostović Dragan, *Izvršna vlast kao državna funkcija*, Beograd 2006.
 7. Jovičić Miodrag, „Savremeni politički sistemi“, *Ustavni i politički sistemi*, Beograd 2006.
 8. Jovičić Miodrag, „Veliki ustavni sistemi“, *Ustavni i politički sistemi*, Beograd 2006.
 9. Lander Wolf, *Das politische System der Schweiz*, 5; http://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/SchweizPolitiksystemIsmayr_ger.pdf
 10. Marković Ratko, *Ustavno pravo*, Beograd 2014.
 11. McCracken W. D., „A President of No Importance“, *The North American Review*, vol. 163 (1896).
 12. Nikolić Oliver, *Zakonodavna procedura u Jugoslaviji sa posebnim osvrtom na švajcarsko pravo*, Beograd 1997.
 13. Pepić Ivan, „Švicarsko Federalno vijeće i inicijativa od 9. lipnja 2013“, *Političke analize*, 5/2014.
 14. Sager Fritz, Künzler Johanna, Lutz Philipp, „Das politische System der Schweiz und seine Kontaktpunkte zur Evaluation“, *Evaluation im politischen System der Schweiz – Entwicklung, Bedeutung, und Wechselwirkungen* (Hrsg. F. Sager, T. Widmar, A. Balthasar), Zürich 2017. https://www.researchgate.net/publication/318883383_Das_politische_System_der_Schweiz_und_seine_Kontaktpunkte_zur_Evaluation
 15. Stojanović Nenad, „Party, Regional and Linguistic Proportionality under Majoritarian Rules: Swiss Federal Council Elections“, *Swiss Political Science Review*, 1/2016.
 16. de Vergotini Đuzepe, *Uporedno ustavno pravo*, Beograd 2015.

Miroslav Đorđević, LL.M.

Research Associate, Institute of Comparative Law.

THE FEDERAL COUNCIL IN SWITZERLAND

Summary

The Federal Council in Switzerland presents a specific constitutional-legal solution by which all the executive power is concentrated in one collective body. This seven-member body thus represents the government, but also the head of state - it leads the country's politics, collectively represents the state abroad and has a special relationship with the parliament, to whom it is largely subordinated. In this paper, author gives an overview of this body, points to its main characteristics and highlights some social

and historical factors that led this body to be successful and functional without major structural changes, for more than one and a half century. Switzerland is a country in which politics traditionally exude the spirit of compromise and cooperation, in a way that does not exist in any other country in the world. One of the key elements of such a constructive political environment is the constitutional determination of the executive power, embodied in the Federal council.

Key words: *Switzerland, Federal Council, Executive Power, Directory, Collective Head of State.*