**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**НАРОДНА СКУПШТИНА**

**БИБЛИОТЕКА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ**

**Тема: ШВАЈЦАРСКА КОНФЕДЕРАЦИЈА**

**Датум: 11.03.2013.**

**Бр.: З-02/13**

**Ово истраживање је урадила Библиотека Народне скупштине за потребе рада народних посланика и Службе Народне скупштине. За више информација молимо да нас контактирате путем телефона 3026-532 и електронске поште** [***истразивања@парламент.рс*.**](mailto:istrazivanja@parlament.rs.) **Истраживања која припрема Библиотека Народне скупштине не одражавају званични став Народне скупштине Републике Србије.**

**САДРЖАЈ**

[УВОД 2](#_Toc350763885)

[ОДНОС САВЕЗНЕ ДРЖАВЕ И КАНТОНА 3](#_Toc350763886)

[ПАРЛАМЕНТ 5](#_Toc350763887)

[Доњи дом - Национални савет - Натионалрат 5](#_Toc350763888)

[Горњи дом - Савет кантона - Стäндерат 5](#_Toc350763889)

[Политички систем заснован на компромису 5](#_Toc350763890)

[Опозиција у парламенту 6](#_Toc350763891)

[Парламентарни одбори 6](#_Toc350763892)

[ЗАКОНОДАВНА ПРОЦЕДУРА 8](#_Toc350763893)

УВОД  
  
У Швајцарској, која има најчвршћи федерални систем у Европи на снази је федеративна парламентарна вишепартијска демократија. Федерални устав усвојен је 1848. године (ратификовало га је 16,5 кантона, а преостали су га прећутно прихватили, након чега је проглашен важећим за целу Швајцарску). Нови Устав је усвојен на референдуму у 1999. године али није увео значајне промене у федералној структури. Он истиче основна и политичка права појединаца и учешће грађана у јавним пословима, дели овлашћења између конфедерације и кантона и дефинише федералне надлежности и овлашћења. Подела власти на федералном нивоу је следећа: дводомни парламент је носилац законодавне власти, Савезни савет је носилац извршне власти и Савезни суд је носилац судске власти.

Швајцарска је федерација састављена од 26 кантона. Кантони су равноправни иако су разлике међу њима велике и вишеструке. Најмлађи кантон у Швајцарској Конфедерацији је Јура који је одцепљен од Бернског кантона 1978. године. Традиционално се шест кантона сматра „полукантонима” (иако Устав из 1999. наводи 26 равноправних кантона).

Швајцарски парламент се састоји од два дома: Савета кантона која има 46 чланова (два из сваког кантона и по један из сваког полу-кантона) који се бирају по систему који одређује сваки кантон засебно, и Националног савета који се састоји од 200 чланова који се бирају по систему пропорционалне заступљености, у зависности од броја становника сваког кантона. Савет кантона представља кантоне а Национални савет представља грађане. Чланови оба дома имају мандат у трајању од четири године. Без обзира на број чланова оба дома су равноправна у доношењу одлука и имају једнаку власт. Њихово је слагање неопходно за доношење или одбацивање било ког закона. У случају да оба дома заседају заједно чине  *Савезну скупштину* која као највиши законодавни орган доноси законе, годишњи буџет, одлуке о рату и миру, потврђује међународне уговоре, даје амнестију и помиловање. Парламент одржава четири редовна тронедељна или четворонедељна заседања годишње.

Састав Савезне скупштине одражава жељу да се успостави равнотежа интереса кантона, како би се осигурало да нема доминације већих кантона над мањим. Путем референдума грађани могу да оспоре сваки закон изгласан у парламенту и путем грађанске иницијативе могу да поднесу амандмане на савезни Устав, што представља главну одлику директне демократије у Швајцарској.

Швајцарска има вишепартијски систем, са бројним политичким странкама од којих ниједна нема често прилику да самостално формира Владу, те политичке странке морају међусобно да сарађују у циљу формирања коалиционе владе. Можда је то разлог зашто је политички систем у Швајцарској заснован на компромису уз могућност постизања консензуса по свим важним државним питањима.

# ОДНОС САВЕЗНЕ ДРЖАВЕ И КАНТОНА

Савезни устав дефинише да све што није уставом дато у надлежност федерацији, спада у кантоналну надлежност. Суверенитет кантона се огледа пре свега у њиховом праву да поштујући савезни устав и савезне законе, доносе сопствене уставе. Својим уставима кантони утврђују унутрашњу организацију власти, која се међусобно може разликовати, али углавном је чини законодавни орган – једнодомни кантонални парламент и извршни орган – владино веће и судски органи.

Кантони могу, у оквиру својих надлежности и у границама савезног устава и савезних закона, међусобно да се повезују на бази уговора (конкордата) ради обављања неког задатка од регионалног интереса. На овај начин настала је „мрежа међукантоналних споразума, посебно међукантонално право и институције као израз аутономне кантоналне политике[[1]](#footnote-1).

Индиректно учешће кантона у савезном законодавству остварује се учешћем у раду Савета кантона, а директно учешће подразумева и право на покретање уставне иницијативе као и право на обавезни референдум по питању свих промена савезног устава, као и право најмање осам кантона да затраже референдум о сваком савезном закону или општеобавезној савезној одлуци. Кантони учествују и у спровођењу савезног права, при чему имају највећу могућу слободу избора начина његовог спровођења. Финансијски трошкови који при том настану, савезна држава узима у обзир приликом изгласавања буџета и на основу тога оставља кантонима одговарајуће изворе финансирања. Укупно око 2/3 прихода савезне државе враћа се кантонима и општинама.

С друге стране постоје и бројна ограничења која намеће савезни устав када се говори о суверенитету кантона. Кантони су ограничени савезним уставом и савезним законима. Да би устав једног кантона ступио на снагу потребна је сагласност Савезне скупштине. Обавеза да одговорајућем кантоналном закону претходи савезни закон подразумева и могућност да савезни суд одлучи о укидању кантоналног закона који није у складу са савезним правним поретком.

Док се са једне стране омогућава аутономија кантона, са друге стране постављају се чврсте границе томе. Без обзира на то, ипак се сматра да између кантона и савезне државе постоји сарадња, а не међусобно ограничавање надлежности. Савезна држава и кантони имају уставну обавезу да сарађују приликом извршавања својих послова, а постоји и обавезан поступак консултација на савезном нивоу, који подразумева да се приликом доношења значајних савезних одлука или у случају значајних међународноправних уговора, позивају да дају своје мишљење осим кантона и политичке партије и заинтересоване интересне групе.

Принцип сарадње се огледа и у начину расподеле надлежности коју је извршио савезни устав у десет конкретних области.

Спољни послови су у надлежности савезне државе, али не искључиво. Кантони учествују у припреми спољнополитичких одлука, учествују у међународним преговорима који се односе на њихове битне интересе, али имају право да закључују уговор са страним државама у својој области надлежности (школство, култура, здравство и др.) поштујући савезни устав и законе.

У пословима везаним за безбедност земље и заштиту становништва, савезна држава и кантони делују свако у оквиру својих надлежности. Надлежност савезне државе је војно законодавство, законодавство о цивилној заштити и организација, обука и опремање војске. Швајцарска има једну војску чија употреба је у надлежности савезне државе. Кантони могу употребљавати своје формације за одржавање јавног реда у својој области.

Устав регулише расподелу надлежности и у другим областима. Савезна држава има надлежност у:

* Државној и валутној политици
* Спољној трговини и царини
* Статистици и социјалном осигурању, заштити здравља
* Снабдевању земље и заштити потрошача
* Политици конкуренције, пољопривреди
* Оружју и ратном материјалу
* Пошти и телекомуникацијама
* Радију и телевизији
* Нуклеарној енергији
* Јавним предузећима
* Железничком, друмском саобраћају, националним путевима, транзитном саобраћају преко Алпа, бродском и ваздрушном саобраћају
* Боравку и насељавању странаца
* Становању и преносу својине и др.

За школство су надлежни кантони, али савезна држава је надлежна за области професионалног образовања, високих и техничких школа, унапређивање, предузимање и спровођење научних истраживања.

Кантони сами регулишу однос цркве и државе, као и одређивање службеног језика у кантону.

У неким областима надлежност је подељена на следећи начин: у области грађанског и кривичног законодавства надлежност има савезна држава, али су кантони надлежни за организацију судова, судски поступак и правосуђе у грађанској и кривичној области права.

# ПАРЛАМЕНТ

## Доњи дом - Национални савет -Натионалрат

Доњи дом парламента представља цео народ Швајцарске и бира се по изборним јединицама (сваки кантон је једна изборна јединица). Број представника сваке изборне јединице зависи од броја становника тог кантона. За Национални савет бира се један посланик на 28 000 становника, тако што је сваки кантон или полукантон један изборни округ или јединица. Национални савет има 200 посланика. Посланици Националног савета бирају се на четири године, непосредним изборима, по пропорционалном принципу (зависно од броја становника сваког кантона).

Националним саветом доминирају четири странке које чине владу, али уочљиво је да посланици у парламенту показују да о специфичним питањима о којима се одлучује углавном прате своја лична уверења у односу на партијске ставове. У Швајцарској се не даје никаква предност великим партијама, као што је то случај у неким другим земљама. У оба дома функција председника се ротира годишње.

## Горњи дом - Савет кантона - Стäндерат

Савет кантона има 46 чланова. Сваки кантон има по 2 представника, а сваки полукантон по једног[[2]](#footnote-2). Дужина трајања мандата је четири године, а након уставне измене ранијег система по коме су сами кантони одређивали дужину мандата својих представника (по већинском принципу). За разлику од Националног савета, овде број становника кантона не игра никакву улогу.

## Политички систем заснован на компромису

Швајцарци су поносни на способност да постигну консензус у доношењу одлука и спровођењу државне политике кроз компромис. Кад се предлажу нови закони, дуг процес разматрања и дискусије следи пре него што се закон достави у парламентарну процедуру. Пошто чланови савезне владе, Савезног савета[[3]](#footnote-3), постигну сагласност, разни лобији и релевантни органи и организације се консултују да би се формулисао што бољи предлог закона. Предлог закон се затим упућује на разматрање и усвајање у један од два дома парламента. Пре разматрања на седници расправа се одвија у одборима, а потом у пленуму. Када је предлог прошао први дом, разматра се на другом, тако што се понавља поступак. Поредак у којем оба дома парламента разматрају поједини предлог закона је заснован на одлуци њихових председника. Дакле, предлог закона може постати закон само ако је усвојен у оба дома парламента. Чак и тада, постоји могућност супротставља одређених лобија, као нпр. претњама прикупљања потписа за референдум, у настојању да се у потпуности спречи доношење закона. Како би спречила наведено, савезна влада може да предложи компромис и покуша да убеди противнике да не наставе са позивањем на референдум или сличним активностима.

## Опозиција у парламенту

Имајући у виду да су најјаче странке у парламенту заступљене у савезној влади, Савезном савету, може се очекивати да се усвоји сваки његов предлог, али није увек тако. Предлози од стране Савезног савета често се одбацују, захваљујући наведеном систему компромиса, дакле одбацивање предлога савезне владе је део швајцарског демократског процеса. То не доведи до кризе савезне владе, изгласавања неповерења или оставке.

Основне одлике политичког система Швајцарске су директна демократија и децентрализација, односно вид федерализма који је омогућио свима да учествују у политичком животу. Наиме, права моћ је у рукама кантона или грађана кроз референдумске процесе, док влада има изузетно мала овлашћења, а политичка моћ Конфедерације је у дводомном парламенту.

Карактеристично за Швајцарску је скраћено радно време политичара. Парламент нема стално запослене политичаре, већ се састаје на три недеље у исто време, четири пута годишње. Ипак, многи аналитичари верују да је реформа неопходна како би парламент ефикасније радио на очувању демократије. На првом месту је примедба да политичари увек не успевају да раде по свим тачкама дневног реда током седница, упркос томе што седнице трају временски веома дуго.

## Парламентарни одбори

У 49. Парламентарном сазиву[[4]](#footnote-4) Савезне скупштине, оба дома швајцарског парламента имају по 11 сталних одбора, од чега је 9 законодавних и 2 надзорна одбора. Одбори Националног савета имају по 25 чланова, док одбори Савета кантона имају по 13 чланова. Седнице одбора се у просеку одржавају три до четири пута квартално. Одбори су такође задужени за праћење социјалне и политичке ситуације у Швајцарској, као и предлагање могућности за решавање проблема кроз одборску иницијативу.

*Законодавни одбори:*

* Одбори за спољне послове
* Одбори за науку, образовање и културу
* Одбори за социјалну безбедност и здравље
* Одбори за заштиту животне средине, просторно планирање и енергетику
* Одбори за одбрану
* Одбори за саобраћај и телекомуникације
* Одбори за економске односе и таксе
* Одбори за политичке институције
* Одбори за правне послове

*Надзорни одбори[[5]](#footnote-5):*

* Одбори за финансије
* Одбори за контролу
* Заједничка радна група
* Парламентарна истражна комисије

Други одбори**[[6]](#footnote-6)**:

* Одбор за помиловања
* Одбор за предлоге
* Одбор за судска питања
* Одбор за питање имунитета

Неки одбори више нису активни, као што је: Одбор за рехабилитацију*.* Такође, постоје и Специјалне комисије, односно одбори надлежни за испитивање законодавног процеса.[[7]](#footnote-7)

# ЗАКОНОДАВНА ПРОЦЕДУРА

Швајцарска се састоји од 26 кантона. Кантони су раније били потпуно независни. Затим су се припајали један по један данашњој Швајцарској и уступили савезу неке од надлежности. Али у многим подручјима су кантони и даље самостални. На пример, они имају сопствене уставе и законе, који не смеју бити супротни савезном праву. Такође имају и сопствене пароламенте, владе и судове.

Швајцарска је подељена на три државна нивоа: савезну државу, кантоне и општине. При чему савезна држава, као надређени ниво, преузима само оне дужности које јој је изричито пренео савезни устав, као што су на пример одбрана земље или регулација путног саобраћаја. Кантони се брину о школству, полицији, о здравственом систему, а како би ове задатке и извршили сами повећавају порезе. Такође и око 2.700 општина у Швајцарској ужива велику самосталност. На пример, задужене су за контролу становништва или преузимају одређене задатке у подручју школства.

Учешће кантона у законодавству може бити директно и индиректно. Директно учешће подразумева и право на покретање уставне иницијативе као и правно на обавезни референдум по питању свих промена савезног устава, као и право најмање осам кантона да затраже референдум о сваком савезном закону или општеобавезној савезној одлуци. Индиректно, учешће кантона у савезном законодавству остварује се учешћем у раду Савета кантона.[[8]](#footnote-8)

Савезна скупштина одлучује о :

* Задацима конфедерације
* Сукобу надлежности између савезних органа власти
* Организацији и раду савезних власти
* Обавезама кантона при спровођењу и примени савезног права
* Спољној политици
* Спољној и унутрушњој безбедности
* Независности и неутралности земље
* Питањима војне службе и употребе војске
* Одобравању буџета и одређивању обима пореских обавеза
* Уставним правима грађана и ограничавању тих права
* Изрицању помиловања и одлуци о амнестији
* Одобравању устава кантона, међусобних уговора кантона, уговора кантона са иностранством.

Одлуке Савезне скупштине имају форму савезних закона или уредби, док остала решења објављује у форми савезних одлука, с тим што се савезна одлука за коју није потребан референдум означава као „једноставна савезна одлука“. Своју законодавну надлежност Савезна скупштина може пренети на неки други орган, уколико то савезни устав дозвољава[[9]](#footnote-9).

Домови парламента, по правилу, имају одвојене расправе. У одређеним случајевима ће имати заједничко заседање и то када одлучују о изборима, када одлучују о сукобу надлежности између највиших државних органа и приликом одлучивања о изрицању помиловања. Када оба дома заседају заједно, седницом председава председник Националног савета. Седнице су јавне, мада се законом може искључити јавност. Домови расправљају одвојено, а за одлуку Савезне скупштине потребна је сагласност одлука оба.

Устав Швајцарске у делу који се односи на однос између државе и кантона прецизира да ће кантони учествовати у доношењу одлука у случајевима када је то предвиђено савезним Уставом, а то се нарочито односи на законодавни процес. Кантон који учествује у законодавном процесу о томе мора бити у потпуности и на време обавештен[[10]](#footnote-10).

Сваки дом појединачно одлучује о томе да ли ће дозволити расправу о конкретном закону. Уколико се одобри, након тога креће расправа о закону и то члан по члан. Представљање закона ће бити обавезно у случају да је поднет на основу иницијативе грађана, да се расправља о буџету, годишњим извештајима, уговорима између кантона или између кантона и страних држава, гаранцијама, кантоналним уставима. Након завршетка расправе гласање се обавља у сваком дому посебно и то на текст у целини.

Сваки дом може предлог закона вратити назад одбору који га је поднео. Вратити се може цео текст или само неки део. Предлог за враћање мора садржати прецизно шта је спорно, односно шта треба прегледати, изменити или додати.

Сваки члан парламента има право да врати предлог Одбору за прелиминарно испитивање.

Кворум постоји уколико је већина посланика присутна. Одлуке се у оба дома доносе већином присутних. Међутим, у одређеним случајевима захтева се апсолутна већина.

Сваки члан Савета кантона и Националног савета, парламентарна група, одбор или кантон има право да поднесе иницијативу Савезној скупштини.

Закон се може донети по хитном поступку. О закону који се доноси по хитном поступку гласа се одмах по завршетку претреса, и не чека се да се заврши претрес осталих тачака дневног реда. Ако се одбије да се о неком закону хитно разматра, било који члан парламента има право да повуче предлог пре гласања.

Председник Савезне скупштине не гласа, али уколико је резултат гласања нерешен, његов глас ће у том случају одлучити. Да би председник учествовао у гласању потребна је већина оба дома.[[11]](#footnote-11)

**Извори информација**

Влада Швајцарске Конфедерације. http://www.admin.ch/index.html?lang=en

Парламент Швајцарске Конфедерације. [www.parlament.ch/](http://www.parlament.ch/)Е

Првуловић, Владимир. *Компаративни политички системи* Београд: Мегатренд, 2002 <http://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/362652104.pdf>

Истраживање урадиле:

мр Марина Пријић,

виши саветник – истраживач

Ивана Стефановић

виши саветник – истраживач

1. Извор информација: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2002/0025-85550203307N.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Полукантони имају исту институционалну структуру и иста права и обавезе као и други кантони, уз два изузетка: бирају само једног представника у швајцарском [Савету кантона](http://hr.wikipedia.org/w/index.php?title=Vije%C4%87e_kantona&action=edit&redlink=1), док други кантони бирају по два. У референдумима, није довољна само национална већина, већ је потребан и пристанак већине кантона. Резултат њиховог кантоналног изгласавања рачуна се као половина гласова неког другог кантона, тако да заправо у Швајцарској постоје 23 кантонална гласа. [↑](#footnote-ref-2)
3. Савезни савет, савезна влада, има седам чланова, изабраних на заједничкој седници оба дома Савезне скупштине, и овлашћења у седам ресора: спољни послови, унутрашњи послови, правосуђе, одбрана, цивилна заштита и спорт, финансије, економија, животна средина,саобраћај, енергија и телекомуникације [↑](#footnote-ref-3)
4. По швајцарском изборном систему, који датира од 1919.године, свака партија има онолико посланика у Парламенту колико гласова добије на изборима. [↑](#footnote-ref-4)
5. Извор информација: <http://www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/Pages/default.aspx> [↑](#footnote-ref-5)
6. Извор информација: <http://www.parlament.ch/E/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/WEITERE-KOMMISSIONEN/Pages/default.aspx> [↑](#footnote-ref-6)
7. Извор информација: <http://www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/weitere-kommissionen/legislaturplanung> [↑](#footnote-ref-7)
8. Извор информација: <http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0025-8555/2002/0025-85550203307N.pdf> [↑](#footnote-ref-8)
9. Извор информација: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2002/0025-85550203307N.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. Извор информација: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/index.html#id-3-ni7-2> [↑](#footnote-ref-10)
11. Извор информација: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/171_10/index.html> [↑](#footnote-ref-11)