

**Бојан Ковачевић***Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*

## **ШВАЈЦАРСКА ФЕДЕРАЛИЗОВАНА ДЕМОКРАТИЈА ЗА ИСТОРИЈСКИ ЗАДАТЕ ЗАЈЕДНИЦЕ\***

### **Сажетак**

Аутор у чланку показује да логика односа између федерализма и демократије у Швајцарској стоји с оне стране ограда модерне државности. Са једне стране, чланак расветљава духовно-историјску везу између данашњег швајцарског федерализма и политичке филозофије Јохана Алтузија (*Johannes Althusius*, 1557-1638), мислиоца чија теорија доводи у питање основне претпоставке модерне државности. Са друге стране, чланак показује да швајцарско уставно искуство почива на суштински различитом схватању демократије у односу на модерне либералне државе. Насупрот данас раширеном инструменталном схватању демократије као институционалног средства ефикасног доношења већинских одлука, у Швајцарској се демократији приписује узвишена улога обезбеђивања највећег могућег степена самоодређења појединаца. Инхерентна повезаност федерализма и демократије у швајцарском политичком систему навела је неке ауторе да у теоријски дискурс уведу појам „федерализоване демократије“. Конститутивни концепт федерализоване демократије показао се као изразито успешан у помирењу захтева за успостављањем и очувањем јединства модерне швајцарске државе и захтева за очувањем политичке самостојности културно-историјски задатих заједница. Истовремено, у данашњој друштвено-политичкој стварности концепт федерализо-

---

\* Овај научни чланак је резултат истраживања у оквиру пројекта Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Владе Републике Србије, „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“, бр. 179076

ване демократије показује се као изразито крут и затворен за све оне облике различитости који не прате историјску линију раздвајања.

Кључне речи: швајцарски федерализам, Јохан Алтузије (*Johannes Althusius*), Жан Жак Русо (*Jean Jacques Russo*), федерализована демократија, партиципативна демократија, мултикултурни федерализам, грађанство, либерална демократија

Одлучујуће питање у погледу односа федерализма и демократије гласи: “Ко чини народ?”. Прецизније речено, сама природа овако постављеног питања, а не конкретан садржај његовог одговора, темељно одређује смисао односа федерализма и демократије у оквиру сложених политичких заједница. Наиме, уколико је одговор на питање “Ко чини народ?” дат једном за свагда, онда је однос између федерализма и демократије нужно анализирати у контексту довршених политичких заједница - модерних либералних држава које почивају на концепту суверености народа. Посматрано из те перспективе природа односа федерализма и демократије одређена је логиком либералне демократије. Формална представничка демократија мора нужно бити схваћена као основни инструмент изражавања воље сувереног народа. Федерализам може бити схваћен искључиво као додатни, корективни механизам ограничавања негативних ефеката које демократски изражена воља суверена може имати по слободу грађана и њихових заједница.<sup>1)</sup> Јасно је да концепт федерализма као корективног начела демократије задобија смисао тек када се демократија веже за модерну државу. Тек онда пошто се држава конституише одлуке већине могу, путем легитимне употребе силе, бити наметнуте сваком делу друштва.<sup>2)</sup> То је управо оно што чини смисленом улогу федерализма као уставног средства ограничавања већинске воље политички егзистентног, сувереног народа.<sup>3)</sup>

1) Типичан пример такве федералне државе представљају Сједињене Америчке Државе. При томе ваља имати у виду да је питање суверености у САД решено грађанским ратом, 1861-65. године, у коме је победничка војска Севера силом оружја наметнула одговор на питање да ли се преамбула Устава “Ми народ САД...” односи на амерички народ као целину или на народе појединачних држава. Carl Schmitt, *Théorie de la constitution*, Presses universitaires de France, Paris, 1993, pp. 520-522.

2) “Они који тврде да се демократија може манифестовати као ‘тиранија већине’ претпостављају да демократија може постојати искључиво као репресивна хијерахија односа у којој неки владају на уштрб других.” John Hoffman, *Beyond the state*, Blackwell publishers, Cambridge, 1995, p.197. Видети инспиративну анализу односа између демократије и државе у истој књизи, *Ibid.*, pp.196-214.

3) У том случају федерализам заиста може бити сматран “важним корективом већинског начела на темељу индивидуалног либерализма, будући да он признаје да слобода и ауто-

У стварности данашње Европе, испреплетеној везама уставног карактера између донедавно независних и суверених политичких заједница, преиспитују се основни проблеми политичке мисли, попут демократије, легитимитета, односа појединца и поретка, природе уставотворне власти итд., који су своје историјско и филозофско разрешење добили у оквирима модерне државе.<sup>4)</sup> Таква радикална промена друштвено-историјских околности отвара могућност да се постави следеће питање: Како би изгледао однос федерализма и демократије у одсуству структурних претпоставки да се једном за свагда понуди одговор на питање “Ко чини народ?”, односно, ако би ово питање остало трајно отворено?

На овом месту вреди се подсетити Карл Фридрихове (*Carl J. Friedrich*) дефиниције федерализма: ”процес федерализовања политичке заједнице, односно, процес којим се многобројне посебне политичке заједнице удружују зарад проналажења решења, усвајања заједничких политика и доношења заједничких одлука у вези са заједничким проблемима.”<sup>5)</sup> Оно што постаје очевидно већ на први поглед јесте да идеја непрестане изградње политичке заједнице кроз федерални процес, стоји у суштинској опреци са класичном идејом модерног устава, као статичног поретка утемељеног на одлуци коју доноси суверени народ.<sup>6)</sup> Наиме, уколико би се прихватила Фридрихова идеја федерализма као демократског процеса, онда би се на историјском искуству утемељен конститутивни концепт јединственог *демос-а*, могао заменити концептом вишеструких *демои* који политички постоје и суделују у практичном животу неке сложене заједнице.<sup>7)</sup> На тај начин би и сама природа односа између федерализма и демократије могла задобити суштински другачији смисао. Темељне категорије модерне државности и уставности

номија субнационалних заједница (негативна слобода, слобода од државе, примедба Б.К.), као што су провинције, кантони или државе, заслужују заштиту од националних већина.” Thomas Hugelin, *Early modern concepts for a Late modern world*, Wilfrid Laurier university press, Toronto, 1999, p. 109.

- 4) Бојан Ковачевић, “Теоријске дилеме на путу изградње Устава Европе у одсуству европског демократског суверена”, *Анали Превног факултета у Београду*, 2/2010, Београд
- 5) Carl J. Friedrich, *Trends of federalism in theory and practice*, Pall Mall Press, London, 1968, p. 7.
- 6) Насупрот динамичној природи револуције, темељни карактер модерног устава је статичност – тако се устав у модерном смислу схвата као успостављање поретка из ничега. Ulrich K.Preuss „Constitutional power-making for the new polity: Some deliberations on the relations between constituent power and the constitution“, in: *Cardozo law review*, New York, January 1993, pp. 639-643.
- 7) Kalypso Nicolaïdis, “Our European *Demoi-crazy*: Is this Constitution a Third Way for Europe?” in: Kalypso Nikolaides, Stephen Weatherill (eds.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies at Oxford Series, 2003.

могле би бити преиспитане. Федерализам и демократија могли би бити појмљени као инхерентно повезани.

Легитимитет политичке власти у модерним државама заснива се на постојању уставно загарантоване сфере индивидуалних права, са једне стране, и на парламентарном представљању воље грађана, са друге. У основи ефикасног деловања власти у оквиру државе стоје основна заједничких уверења које једно друштво дели, односно трајан одговор на питање „Зашто смо заједно?“<sup>8)</sup>. Насупрот томе, може се замислити да би се легитимитет управљачког процеса у једној федерацији у трајном процесу изградње темељио првенствено на супстанцијалном укључивању различитих интереса вишеструких *демои* у сложен политички процес потраге за сагласјем и компромисом. Либерални концепт федерализма, који је “недовољно позитиван у својој природи”<sup>8)</sup>, служи првенствено као механизам спречавања злоупотребе политичке власти, односно средство увећања негативне слободе појединаца и њихових заједница на рачун сфере државног суверенитета. У једној заједници чији уставни идентитет почива на трајној потрази за одговором на питање „Зашто смо заједно?“, федерализам би могао одиграти улогу проширења позитивних, политичких слобода културно, економски и историјски разноврсних заједница. У модерној федералној држави хомогеност народа узима се као нужан услов њеног стабилног функционисања.<sup>9)</sup> У оквиру једне федерације која се непрестано налази у процесу изградње, пак, систем одлучивања би могао почивати на сталној потрази за равнотежом и балансом између разноврсних територијалних и функционлних заједница интереса. За разлику од модерних држава, оквир сложене заједнице којој недостаје једном и за свагда дат одговор на питање “Ко чини народ?” допушта да се федерализам и демократија схвате као инхерентно повезани, те да се њихов однос једноставно опише као „федерализована демократија“.<sup>10)</sup>

8) Harold Laski, „Obsolence of federalism“, in: Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds), *Theories of federalism*, Palgrave, New York, 2005, p. 194.

9) „Разређење антиномија федерације налази се у томе што свака федерација почива на једној темељној претпоставци, хомогености свих њених чланова, што значи на једној супстанцијалној сличности која се темељи на конкретном споразуму, који произилази из њиховог бића, из жеље држава чланица, и гарантује да неће доћи до екстремног случаја конфликта у оквиру федерације.“ Carl Schmitt, *Théorie de la constitution*, op. cit., p. 522.

10) Израз „федерализована демократија“ у политичку теорију уводи Лидија Баста у свом раду о швајцарском федерализму. Lidija R. Basta Fleiner „Minority and legitimacy of a federal state: An outsider perception of the Swiss model“, in: Lidija R. Basta Fleiner, Thomas Fleiner (eds.), *Federalism and multiethnic states, The case od Switzerland*, Institute du federalisme Fribourg Suisse, 2000.

Ако се сада са апстрактног нивоа разматрања спустимо на тло историје, где од краја XVIII века чврсто стоје националне државе, постаје заиста тешко пронаћи конкретне заједнице у којима је идеја федерализоване демократије доспела до своје пуне спољашње егзистенције. Па ипак, уколико од потраге не одустанемо пребрзо доћи ћемо до једне сложене политичке заједнице у срцу данашње Европе која у свом уставном и политичком систему садржи извесне трагове идеје федерализма као структурне основе демократског процеса. Реч је о Швајцарској.

Основни циљ овог чланка јесте да покаже да логика односа између федерализма и демократије у Швајцарској стоји с оне стране ограда модерне државности. Са једне стране, расветлићемо везу између данашњег швајцарског федерализма и политичке филозофије Јохана Алтузија (*Johannes Althusius*, 1557-1638), мислиоца чија теорија доводи у питање основне претпоставке модерне државности. Са друге стране, показаћемо да швајцарско историјско искуство почива на суштински различитом схватању демократије у односу на модерне либералне државе. За разлику од инструменталног схватања демократије као институционалног средства ефикасног доношења већинских одлука, у Швајцарској се демократији приписује узвишена улога обезбеђивања највећег могућег степена самоодређења појединаца. Швајцарски политички систем почива на русоовском уверењу да је смањење отуђености грађана од политичке власти кроз њихово активно учешће у демократском процесу највиши циљ коме једна заједница треба да тежи.<sup>11)</sup> Истовремено, насупротив Хегеловом становишту да једино модерна национална држава представља „храм људске слободе у знању и хтењу стварности“<sup>12)</sup>, швајцарско историјско искуство сведочи о могућности да грађани делују у складу са својом аутентичном вољом у оквиру динамичког федералног система који се стално изнова редефинише на темељу договора различитих консоцијација интереса. Из швајцарске перспективе федерализам је заиста тешко помирити са идејом народне суверености, која је до своје спољашње егзистенције доведена на рушевинама Француске револуције. Уместо то-

11) „Русо је први модерни мислилац који је уочио и решио проблем синтезе материјалног права и суверенитета, слободе и владавине“, Франц Нојман, *Владавина права*, Фили Вишњић, Београд, 2002, стр. 155.

12) “Разлика између религије и света јесте само ова: да религија као таква јесте ум у срцу и души, да је она храм представљене истине и слободе у богу; с друге стране, држава је према истом уму храм људске слободе у знању и хтењу стварности, стварности чији се сам садржај може назвати божанским. Тако је слобода у држави обистињена и потврђена религијом, јер обичајно право у држави јесте само извођење оног што чини основни принцип религије.” Г.В.Ф. Хегел, *Филозофија историје*, Федон, Београд, 2006, стр. 382-383.

га, швајцарски федерализам почива на уверењу да је демократски идеал могуће достићи кроз федерални процес потраге за сагласјем између аутономних консоцијација које су друштвено-историјским околностима усмерене на сарадњу.<sup>13)</sup>

Поред расветљавања духовно историјских корена швајцарског федерализма, у чланку ћемо издвојити конкретне трагове Алтузијевих и Русоових идеја у начину функционисања данашњег швајцарског политичког система. То значи да ће у раду бити комбинован метод политичке филозофије, усредсређен на разматрање нормативних основа уставног концепта федерализоване демократије, са методом политичке науке, усредсређеним на разматрање функционисања постојећег швајцарског политичког система. Такав приступ омогућава да се у контексту конкретних сложених политичких заједница сагледају еманципаторски потенцијали али и инхерентна ограничења идеје федерализоване демократије. У том смислу основна хипотеза коју ћемо испитати у чланку јесте следећа: Конститутивни концепт федерализоване демократије у Швајцарској омогућио је традиционалним културно-историјским заједницама да очувају висок степен политичке самосвојности. Истовремено, у оквиру модерне државности у коју су друштвено-историјске околности сабиле швајцарски федерализам након 1848. године, учешће у демократском процесу остало је затворено за све оне облике различитости који не прате историјску линију раздвајања.

## ДУХОВНО-ИСТОРИЈСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ШВАЈЦАРСКЕ ФЕДЕРАЛИЗОВАНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

За разумевање природе швајцарског федерализма необично је корисно вратити се идејама Јохана Алтузија, политичког мислиоца који је своје дело стварао на прелазу из средњовековне у модерну епоху. Чини се да управо то што је овај теоретичар живео на прелазу из средњовековне у модерну епоху објашњава зашто његова мисао о федерализму још увек није заробљена у логику модерне територијалне државе.<sup>14)</sup> Алтузијев федералистички

13) „У Швајцарској, федерализам није ни корекција ни допуна демократије, већ пре свега структурна основа консензуално оријентисане демократије“ Thomas Fleiner, Lidija R. Basta-Fleiner, *Constitutional democracy in a multicultural and globalised world*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009, p. 580.

14) Thomas O. Huglin, „Have we studied the wrong authors?“, in: *Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus*, Giuseppe Duso, Werner Krawietz, Dieter Wyduckel (eds.), Dunker & Humboldt, Berlin, 1997, p. 221. Daniel J. Elazar, „Althusius and

приступ питању односа слободе и поретка суштински је различит од Хобсовог, Локовог и Монтескјеовог поимања тог кључног проблема политичке мисли. Његово схватање није заробљено у либерално-конзервативну дилему да ли је човек по својој природи „добар“ или „зао“, односно да ли је људска природа рационална и конструктивна или, пак, поларизована, контрадикторна, ирационална и непредвидива. За Алтузија је било важно то да је човек биће у чијој је природи да живи у симбиотском односу са другима (*homo symbioticus*), односно да није самодовољни појединац кога је природа обдарила способношћу самодржања и који у заједницу са другима улази искључиво зарад остваривања неког рационалног интереса;<sup>15)</sup> као што је на пример интерес очувања својине који наглашава Лок.<sup>16)</sup> Одбацујући класичну либералну идеју оштре поделе између природног стања и политички организованог друштва, Алтузије прихвата Аристотелово гледиште по коме „човек самом својом природом суделује у друштвеном животу и узајамној солидарности.“<sup>17)</sup>

За разлику од Џемса Медисона (*James Madison*) који је различитост територијално организованих интереса посматрао као погодно средство ширења сфере индивидуалних слобода,<sup>18)</sup> Алтузије је био усредсређен на позитивне политичке аспирације заједница уједињених економским, религијским или културним факторима. Он федерализам посматра као структурни елемент заједнице који разноврсним приватним и јавним консозијацијама обезбеђује директно учешће у управљачком процесу. Алтузијев федерализам, за разлику од Медисоновог, нема за свој основни задатак контроли-

federalism as grand design“ in: *Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus*, Duncker & Humboldt, Berlin, 1997, p. 209.

15) Johannes Althusius, „Politics as the art of associating“, in: Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.), *Theories of federalism*, Palgrave, New York, 2005, p. 27.

16) „Стога велики и главни циљ удруживања људи у државе и њиховог стављања под владу јесте очување њихове својине.“ Џон Лок, *Две расправе о влади*, Утопија, Београд, 2002, стр. 298.

„Лок је створио овај „темељни уговор“, као преношење права и власти на владу или заједницу, који не треба схватити као „узајамни“ уговор, већ као један споразум којим се појединац одриче власти у корист неке више инстанце и ставља се под њену власт у замену за разумну заштиту свог живота и власништва.“, Hannah Arendt, *On revolution*, Penguin books, 1973, p. 169.

17) Johannes Althusius, „Politics as the Art of Associating“, op. cit., 32.

18) „Проширите подручје и обухватите још већи број различитих странака и интереса; тада је и мање вероватно да ће се већина осетити побуђеном да повреди права других грађана; или, ако се испољи таква јединствена побуда у већини, биће много теже да и припадници већине, који се тако осећају, истовремено покажу и своју властиту снагу и дејствују у сагласности са другима.“ Александер Хамилтон, Џемс Медисон, Џон Џеј, *Федералистички тиси*, Радничка штампа, Београд, 1981, гл.10 (Медисон), стр. 230.



сање и ограничавање политичке власти. Уместо коректива и допуне демократије, федерализам се схвата као средство непосредног укључења различитости у политички процес. Алтузијева држава, односно универзална симбиотска заједница (*consociatio symbiotica universalis*), једноставно није организована једном за свагда, већ је све време посвећена проналаску одговора на питање како да уопште остане организована.<sup>19)</sup> Стога се може тврдити да су федерализам и демократија интринсично повезани у Алтузијевој теорији државе и друштва.<sup>20)</sup>

Према Алтузијевој замисли, бројне природне, приватне грађанске и јавне консоцијације требало би директно укључити у процес управљања. Природну консоцијацију представља фамилија, чије се јединство темељи на брачном и биолошком односу. Приватне грађанске консоцијације, гилде и корпорације, настају удруживањем индивидуалних пословних интереса. Оне трају све докле док постоји конкретан заједнички економски интерес њиховог постојања. Посебна јавна удружења настају интеграцијом више приватних консоцијација које су међусобно повезане интересом за успостављањем заједничког политичког поретка.<sup>21)</sup> Алтузије поклања особиту пажњу разликовању приватних и јавних консоцијација. Могу се, чак, срести мишљења по којима Алтузије наслуђује класично модерно разликовање између приватне и јавне сфере, успевајући истовремено да задржи везу између њих.<sup>22)</sup> “Политика предводи све остале делатности, доводећи их до њихове највише тачке, изграђујући тако јавну срећу из приватне.”<sup>23)</sup> Сваку ширу заједницу конституише неколико ужих консоцијација. Свеобухватна заједница представља највећу јавну консоцијацију коју у циљу остваривања општег добра конституишу вишеструке приватне и јавне консоцијације, међусобно испреплетене у један универзални федерални поредак.<sup>24)</sup>

19) Carl Joachim Friedrich, *Politica methodice digesta of Johannes Althusius*, Harvard university press, 1932, p. xc.

20) У том смислу необично је важно имати Алтузијево одређење политике као „уметности удруживања људи зарад успостављања, неговања и очувања њиховог друштвеног живота. Услед тога она се назива ‘симбиозом’. Основни задатак политике, стога, јесте удруживање“ Johannes Althusius, „Politics as the art of associating“, op. cit., p. 27.

21) Јавне консоцијације настају када „се мноштво приватних консоцијација удружи зарад остваривања инклузивног политичког поретка“ Овај цитат Алтузија преузет је из Thomas Hugelien, *Early modern concepts for a late modern world*, op. cit., p. 116.

22) Daniel Elazar, „Althusius and federalism as grand design“, op. cit., pp. 217-218.

23) Johannes Althusius, „Politics as the art of associating“, in: *Theories of federalism*, op. cit., p. 31

24) За Алтузија, међутим, удруживање овог мноштва разноликих заједница ни у ком случају не представља процес који ће нужно резултирати неким коначним облицима соци-



Током својих докторских студија у Базелу 1586. године Јохан Алтузије добро се упознао са политичким институцијама швајцарске конфедерације. Богата традиција швајцарског федерализма несумњиво је одиграла извесну улогу у обликовању његове политичке мисли.<sup>25)</sup> Дух федерализма којим је проткана Алтузијева теорија очуван је у швајцарском политичком систему све до данашњих дана. Међутим, за разлику од бивше Југославије, у којој је Алтузијев средњовековни концепт устава-уговора послужио за скривање неограничене власти у сфери неполитичког,<sup>26)</sup> модерна швајцарска држава задржала је само општа начела Алтузијевог федерализма, прилагодивши их изазовима модерне епохе.

Историјски процес, мање или више мирне, федералне еволуције у Швајцарској започиње 1291. године, када три државе Ури (*Uri*), Швајц (*Schwyz*) и Унтервалден (*Unterwalden*) потписују пакт о узајамном помагању „које са Божјом вољом треба да траје вечно“<sup>(27)</sup>. Тај дуги федерални процес добио је свој коначни историјски исход доношењем првог модерног Устава Швајцарске 1848. године. Пошто су те године на бојном пољу либерални протестанти, поборници стварања модерне швајцарске државе, до ногу потукли конзервативне католике, заступнике конфедерације независних и суверених швајцарских државица,<sup>28)</sup> Швајцарска је коначно постала модерна европска држава.<sup>29)</sup> Одлуком победничке стране у том релативно кратком рату довршена је динамична федералистичка

јалне и политичке интеграције у којима би почетне побуде удруживања добиле своју коначну форму а одмах потом биле напуштене зарад једне монистичке државно-политичке владавинске структуре. Илија Вујачић, *Федералистичка алтернатива*, Институт за политичке студије, Београд, 1993, стр. 84.

- 25) J. Wayne Baker, „The covenantal basis for the development of Swiss political federalism: 1291-1848“, in: *Publius*, Spring 1993, Vol. 2, pp. 33-38.
- 26) “The experience of Yugoslav federalism as a warning for Europe’s unfinished federation”, *Students’ best papers at Summer university of federalism 2008*, Institute of Federalism, Fribourg, Switzerland [http://www.federalism.ch/files/FileDownload/887/Kovacevic\\_Serbia.pdf](http://www.federalism.ch/files/FileDownload/887/Kovacevic_Serbia.pdf)
- 27) Daniel J. Elasar, „Communal democracy and liberal democracy: An outsider’s look at the Swiss political tradition“, Paper prepared for the Liberty fund colloquium on the Swiss Experience of Federalism, Brunen, Switzerland, March 1992, pp. 1-21, J. Wayne Baker, „The Covenantal basis for the development of swiss political federalism:1291-1848“, in: *Publius*, vol. 30, No 4, pp. 19-41, Otto K. Kaufmann, „Swiss federalism“, in: Robert A. Goldwin, Art Kaufman and William A. Schambra (eds), *Forging unity out of diversity*, American enterprise institute for public policy research, Washington, D.C, 1989, pp. 206-210.
- 28) Hanspeter Kriesi, „State formation and nation building“, in: Hanspeter Kriesi (ed.), *Nation and national identity*, Verlag Ruegger, Zurich, 1999, pp. 14-15.
- 29) Треба међутим, имати у виду да су улога и овлашћења федералне владе по Уставу из 1848 били су веома ограничени. Тек ће Устав из 1874, прихваћен од већине грађана и кантона, значајно увећати федерална овлашћења и тако прилагодити швајцарски федерализам изазовима нове епохе. Otto K. Kaufmann, „Swiss Federalism“, op. cit., p. 208.

еволуција, започета удруживањем три швајцарске државице давне 1291. године.

Иако је Швајцарска била призната као независна и суверена већ Вестфалским уговором 1648. године <sup>30)</sup>, тек ће након грађанског рата 1848. године, ова федерација бити трансформисана у модерну политичку заједницу. Од тада се јединство швајцарске федерације темељи на постојању заједничког уставног поретка, односно на сувереној вољи политички постојећег швајцарског народа. Чињеница да је сам садржај швајцарског уставног одговора на питање „Зашто смо заједно?“ био иновативан и сложен у поређењу са класичним европским националним државама, не би требало да завара посматраче модерног швајцарског политичког система. Након доношења првог модерног устава, питање јединства Швајцараца као политичког народа престаје да зависи искључиво од исхода бескрајне потраге за сагласјем појединачних кантона. Истовремено, пак, утемељујућа уставна одлука, коју је формално донела већина швајцарског народа и већина кантона, није пренебрегла богату традицију швајцарског федерализма као „дугорочне политичке стратегије демократског укључења различитости већ на конститутивном нивоу.“<sup>31)</sup> То се најбоље огледа у чл. 1 Устава Швајцарске из 1974. године, у коме стоји да *народи 23* суверена кантона Цириха, Берна...стварају Швајцарску Конфедерацију. Трагови традиционалног швајцарског федерализма утемељеног на Алтузијевом духу компромиса и споразумевања, данас се најлакше уочавају проучавањем природе односа федерализма и швајцарске партиципативне демократије.

## ФЕДЕРАЛИЗАМ И ПАРТИЦИПАТИВНА ДЕМОКРАТИЈА У ШВАЈЦАРСКОЈ

Однос између федерализма и демократије у Швајцарској не може бити схваћен као потрага за балансом између начела „један човек један глас“ и једнакости у политичком положају кантона. Швајцарски федерализам значи нешто више од довођења разли-

30) Иако је постојао дубоки верски расцеп између протестаната и католика, швајцарска конфедерација састављена од 13 чланица остала је неутрална током Тридесетогодишњег рата (1618-1648). На крају рата било је коначно прихваћено да чланице швајцарске конфедерације не припадају више Немачком рајху. Од тада датира швајцарска неутралност. Otto K. Kaufmann, „Swiss Federalism“, *op. cit.*, pp. 207-208.

31) Lidija R. Basta Fleiner, „Minority and legitimacy of a federal state: An outsider perception of the Swiss model“, *Federalism and multiethnic state*, PIFF - Etudes et colloques 16, Fribourg, 1996, p. 77.

читих територијалних група под исти уставно-политички кишобран.<sup>32)</sup> За познаваоца америчког федерализма оваква констатација може деловати необично на први поглед. Наиме, у САД је остварена идеја федерализма као подесног механизма за примену либералног начела на велику и различитим групним интересима исцепкану националну територију. Директна последица тога је да формално демократско представништво, као темељни инструмент артикулисања политичке воље нације, представља основни, а федерализам тек додатни, корективни механизам контроле политичке моћи. Однос федерализма и швајцарске партиципативне демократије, пак, одувек је почивао на суштински различитим темељима.<sup>33)</sup> Док у САД федерализам и демократија представљају два раздвојена концепта чији ће међусобни однос одредити променљиве друштвено-политичке прилике, у Швајцарској су федерализам и демократија остали интринсично повезани све до данашњих дана. Како је то приметио један познати швајцарски теоретичар „у швајцарском политичком систему федерализам и демократија су сестре близнакиње.“<sup>34)</sup> При томе, наравно, никад не треба сметнути с ума да је тим сестрама мајка један модерни уставни поредак утемељен на политичкој вољи сувереног швајцарског народа.

Сада ваља поставити следеће питање: Шта је то што чини швајцарску федерализовану демократију тако посебном и историјски оригиналном? Како би се одговорило на ово питање мора се прво објаснити суштинска разлика између идеје партиципативне демократије и идеје индивидуалистичке либералне демократије.

Либерална политичко-филозофска мисао на трагу Хобса и Лока одувек је узимала политичку власт као нешто што у себи има снажан потенцијал за зло. Следствено, посматрано са класично либералног становишта, најважнији задатак представља успостављање оштре границе између две конститутивне сфере модерне државе, сфере политичке власти и сфере индивидуалних слобода. Уколико се, наиме, прихвати да политичка власт има снажан потенцијал да буде злоупотребљена, као и да постоји трајно настојање сфере суверенитета да се прошири на рачун сфере индивидуалних слобода, ништа не може бити важније него у пракси ограничити,

32) Lidija R. Basta Fleiner, „Minority and legitimacy of a federal state: An outsider perception of the Swiss model“, *op. cit.*, p. 95.

33) Чињеница да су нека институционална решења у швајцарској федерацији била, донекле, под утицајем америчког уставног модела не мења ствари. J. Wayne Baker, „The conventional basis for the development of Swiss political federalism: 1291-1848“, *op. cit.*, p. 40.

34) Thomas Fleiner, „Switzerland: constitution of the federal state and the cantons“, in: Lidija R. Basta Fleiner, Thomas Fleiner (eds), *Federalism and multiethnic states*, Helbing & Lichtenhahn, Bale, Geneve, Munich, 2000, p. 116.

контролисати и спутати сферу политичке власти. Једино тако постоје могуће очувати и уколико то историјске прилике допусте проширити сферу индивидуалних слобода.

Партиципативна демократија, пак, темељи се на схватању да је политичка власт првенствено нешто у чијем би вршењу грађани требало директно да учествују. Овај концепт развија се на трагу републиканске традиције Жан Жака Русоа (*Jean Jacques Russo*). Према Русоовом схватању политичког друштва од појединца се очекује да трансцендира своју приватну вољу идентификујући се са колективом, путем радикално демократског учешћа у стварању опште воље. Русоова радикално демократска мисао захтева “потпуно одрицање сваког члана друштва свих својих права у корист целе заједнице: јер, најпре, пошто се сваки даје цео, положај је исти за све; а будући да је положај једнак за све, нико нема рачуна да га отежа другима.”<sup>35)</sup> Демократски идеал огледа се у идентитету оних који владају и оних над којима се влада. У Русоовом грађанину сједињени су суверен и поданик, а у његовој теорији помирене сфере суверености и индивидуалних права.<sup>36)</sup> Међутим, здрав разум и историјско искуство сугеришу да је практично остваривање Русоове теоријске замисли могуће искључиво у заједницама са тако високим нивоом хомогености који искључује све различитости које би могле задобити форму политичког сукоба.<sup>37)</sup> Јасно је да би у једној таквој заједници која отеловљује Русоов идеал политичког друштва, оштро раздвајање сфере политичке власти и сфере индивидуалних права, постало излишно. Горка историјска искуства, међутим, неизбежно намећу следеће питање: како се у пракси могу избећи тоталитарне консеквенце потпуне идентификације појединца са заједницом?

Историјско искуство швајцарског политичког система пружа сликовит одговор на ово питање. Русо је био Швајцарац, али је он пре свега био угледни грађанин свог кантона, Женева. Наиме, у Швајцарској су тоталитарни аспекти Русоове теорије успешно избегнути остваривањем идеје политичког идентитета оних који владају и оних којима се влада, не на националном нивоу, већ на нивоу различитих општина и њихових кантона. „Комунална демо-

35) Жан Жак Русо, *Друштвени уговор*, Филип Вишњић, Београд, 1993, стр.35

36) „Русоово решење припада традицији блиске повезаности и заједнице, заједно са решењима других писаца, запањених последицама великих безличних маса и агрегата, који су пулсирајући живот малих група претворили у хладно спољашње јединство масовних институција.“ Шелдон Волин, *Политика и визија*, Филип Вишњић, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 421.

37) Michael Rosenfeld, „Modern constitutionalisms interplay between identity and diversity: An introduction“, in: *Cardozo law review*, New York, january 1993, p. 499.

кратија мора потпуно укључити републиканске елементе политичког учешћа на свакој тачки управљачког процеса, премда са већим нагласком на постизању консензуса, него на придобијању подршке већине.<sup>38)</sup> За модерног посматрача швајцарског федерализма намеће се питање како један овако сложен систем, утемељен на специфичној мешавини Русоових идеја радикалне демократије и Алтузијевог динамичког федерализма, уопште може подношљиво функционисати. Део одговора налази се неумсњиво у чињеници да је постепено остваривање концепта швајцарске федерализоване демократије почело пре безмало седам векова. Већ у то доба појединци, који су додуше тада били везани првенствено обичајима и приликама за своје заједнице, постају увелико активни учесници политичког живота.<sup>39)</sup>

За данашње швајцарско поимање демократије, периодични избори за национални парламент не представљају демократски догађај од прворазредног значаја. У модерној политичкој теорији опште је прихваћен став да је систем парламентарне демократије најефикаснији инструмент утврђивања политичке одговорности. У системима у којима осим редовних парламентарних избора грађани имају мале могућности политичке партиципације тај став је несумњиво потврђен. У Швајцарској, пак, федералном парламенту приписује се далеко скромнији значај него што је то случај у класичним националним државама.<sup>40)</sup> Два су основна разлога за то. Са једне стране, у швајцарском политичком систему значајан обим надлежности остварује се на кантоналном нивоу.<sup>41)</sup> Са друге стране, у вршењу политичке власти која остаје на централном нивоу грађани учествују директно путем народних иницијатива, као и уставних и законодавних референдума.

Управо швајцарска директна демократија са својим главним инструментима, референдумом и народном иницијативом, најбоље одсликава складан брак Русоове идеје радикалне демократије и Алтузијевог федерализма „Да нема директне демократије на сва три нивоа државе, федералном, кантоналном и општинском, федерализам не би био тако жестоко брањен од стране грађана поје-

---

38) Daniel J. Elasar, „Communal democracy and liberal democracy: An outsider’s look at the Swiss political tradition“, op. cit., p. 27.

39) Ibid., p. 26.

40) Lidija R. Basta Fleiner, „Minority and legitimacy of a federal state: An outsider perception of the Swiss model“, op. cit., p. 84.

41) Thomas Fleiner, „Switzerland: constitution of the federal state and the cantons“, op. cit., p. 114.

диначних кантона.<sup>42)</sup> Будући да грађани имају могућност широког утицаја на доношење политичких одлука на нивоу кантона и општина, путем инструмената директне демократије, они су веома агилни у настојању да сачувају што је могуће више надлежности на нижим нивоима управљања.<sup>43)</sup> Право грађана да предлажу уставне амандмане и нове законе представља важан инструмент директне демократије. Право иницирања пружа грађанима могућност суштинског утицаја на стварање јавних политика кантоналног и националног нивоа власти.<sup>44)</sup>

У свим модерним федерацијама постоји тенденција ка централизацији законодавних надлежности. Главне разлоге за то треба тражити у економским притисцима који се појачавају са захукталним процесом глобализације. Швајцарска не представља изузетак у том погледу. Оно што Швајцарску издваја од осталих федерација јесте начин на који су надлежности централизоване. Док је у случају америчке федерације Врховни суд одлучивао о томе ко одлучује, у Швајцарској је процес централизације надлежности био под директном контролом сувереног народа. Наиме, генерално правило које се односи на уставне амандмане у Швајцарској гласи да они прво морају бити усвојени простом већином у оба дома парламента, Националном већу и Савету кантона, а потом, ратификовани од стране прости већине грађана и кантона. За разлику од свих осталих федералних држава, Уставни суд у Швајцарској не игра никакву значајну улогу када је реч о контроли вертикалне поделе надлежности. Тиме се, између осталог, оправдава тврдња да је у Швајцарској „централизација уставних надлежности федералног нивоа власти део континуираног политичког процеса коме легитимитет даје директно суверен народ“.<sup>45)</sup> Свако преношење надлежности на федерални ниво власти, као неизбежна последица једне епохе у којој економски, социјални и технолошки задаци управљања постају све захтевнији, мора бити директно одобрено на референдумима које организује федерална влада или директно иницирају грађани. Средишњи политички процес сучељавања различитих визија најбољег начина уређења друштва, економије,

42) Thomas Fleiner, „Switzerland: constitution of the federal state and the cantons“, op. cit., p. 118.

43) „Директна демократија не ограничава се само на законодавне одлуке већ и на финансијске одлуке којима се уређује јавна потрошња, државни порези и таксе“, *ibid.*, p. 118.

44) „Право грађана да предложи нова законодавна или уставна решења утицало је у великој мери на флексибилност и креативност кантоналних политика.“, *ibid.*, p. 119.

45) Thomas Fleiner, „Switzerland“, in: Akhtar Majeed, Ronald L. Watts and Douglas M. Brown, (eds) *Distribution of powers and responsibilities in federal countries*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005, p. 267.

индустрије, међународних односа или заштите животне средине, одиграва се у Швајцарској кроз честе референдумске процесе.<sup>46)</sup> То чини суштинску разлику између Швајцарске и свих осталих демократских држава у којима се учешће грађана у политичком процесу своди на избор лидера и њихових партијских програма једном једном у пет или шест година.

Особеност директне демократије у Швајцарској јесте то што она игра кључну улогу противтеже тенденцијама централизације политичке власти. Логично је претпоставити да би надлежности далеко лакше биле преношене на национални ниво уколико би се питала само кантонална законодавна тела. Сами грађани који путем инструмената директне демократије поседују значајну могућност учешћа у стварање политика, неће се лако одрећи надлежности својих кантона или општина. Управо на трагу тог аргумента поједини научници истичу да Швајцарска данас доживљава „ренесансу федерализма“.<sup>47)</sup> Могло би се такође рећи да овај специфични федерални политички систем живо потврђује претпоставку Хане Арент, по којој „нико не може бити срећан без дељења јавне среће, и да се нико не може звати слободним без искуства остваривања јавне слободе, и да нико не може бити назван нити срећним нити слободним без учествовања и свог удела у јавној власти.“<sup>48)</sup>

Сада постаје јасно шта то чини посебним концепт швајцарске федерализоване демократије, а његову историјску актуализацију тако оригиналном у односу на све остале федералне државе. Швајцарски политички систем првенствено се темељи на идеји да политичка власт није нешто што по сваку цену треба ограничити због њеног снажног потенцијала за зло, већ, напротив, да је политичка власт нешто што би у себе требало да укључи све оне који су изложени њеном свепржимајућем дејству. Уставни експерти иду чак толико далеко да тврде да у Швајцарској демократија има приоритет у односу на ограничену владу, па у извесном степену чак и у односу на владавину права.<sup>49)</sup> Стога и федерализам у Швајцарској, за разлику од либералних федерација попут САД, не подразумева ефикасни уставни механизам ограничавања сфере политичке власти зарад ширења сфере индивидуалних слобода. Уместо тога, федерализам у овој држави представља структурни елемент парти-

46) Ibid., p. 270.

47) Otto K. Kaufmann, „Swiss federalism“, in: Robert A. Goldwin, Art Kaufman and William A. Schambra (eds), *Forging unity out of diversity*, American enterprise institute for public policy research, Washington, D.C., 1989, p. 248.

48) Hannah Arendt, *On revolution*, Penguin books, 1973, p. 255.

49) Thomas Fleiner, „Switzerland“, op. cit., p. 270.



ципативне демократије, намењен активном, директном укључивању посебних интереса етнички, религијски и језички разноликих консозијација у управљачки процес.

## ФЕДЕРАЛИЗАМ КАО ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИЧКОГ УКЉУЧИВАЊА ИСТОРИЈСКИ ЗАДАТИХ РАЗЛИЧИТОСТИ У ПРОЦЕС УПРАВЉАЊА

У периоду који је претходио доношењу Устава из 1848. године, католички и остали кантони у којима се не говори немачким језиком, били су забринути због могућег систематског прегласавања од стране немачке већине у вези са питањима религије, језика и културе. Другим речима, класична индивидуална демократија, која се првенствено темељи на начелу „један човек, један глас“ и подразумева власт већине, представљала је озбиљну претњу за бројчано слабије језичке и верске заједнице. То је била основна препрека будућем националном јединству.

Уставно решење из 1848. године подразумевало је политизацију етничких, верских и језичких различитости, кроз њихово директно укључивање у управљачки процес.<sup>50)</sup> Међутим, употреба појма политичког у овом контексту може водити у заблуду. Опште је прихваћено да политичке одлуке, које су полемичке у самој својој суштини, неизоставно производе већинске добитнике и мањинске губитнике у оквиру једног модерног друштва обележеног плурализмом индивидуалних и колективних интереса. Како би се додатно заштитили интереси структурних мањина, модерни уставни пружају додатна правна средства заштите њихове културне, језичке или историјске самосвојности. У Швајцарској, пак, нагласак није на правној заштити мањина, односно њиховој негативној слободи од државе, већ на њиховом директном укључивању у процес управљања. Уместо на правним механизмима ограничавања политичке власти, нагласак је на политичком укључивању мањина директно у процес доношења одлука. У том смислу се и истиче да „је швајцарска демократија *про-мањинска*.“<sup>51)</sup> Нужан услов стабилног функционисања једног оваквог система јесте непрестана потрага за компромисом и споразумом путем политичке делиберације на свим нивоима управљачког процеса. “Чувена” политика

50) Lidija R. Basta Fleiner, „Minority and legitimacy of a federal state: An outsider perception of the Swiss model“, *op. cit.*, p. 100.

51) Lidija R. Basta Fleiner, „Minority and legitimacy of a federal state: An outsider perception of the Swiss model“, *op. cit.*, p. 97.

прилагођавања' постиже се системом широке консултације, преговарања и погађања, који смањују могућност поларизације швајцарског друштва на темељу претходних консултација политичких партија, администрације, експерата и кантона."<sup>52)</sup>

Док консензус и споразум свој основни смисао имају у томе да све учеснике учине донекле задовољним, политичке одлуке нужно производе задовољство једних директно на уштрб других друштвених актера. Изражено језиком модерних либералних држава, термин политизација различитости, различитости које су усаглашене и међусобно измирене, има нешто суштински противуречно у себи. Другим речима, сам појам политичког у контексту швајцарског федерализма не треба схватити у модерном смислу. За теоретичара који је прецизно и до краја доследно извео консеквенце модерне државности, Карла Шмита (*Carl Schmitt*), прерастање верских, економских, језичких, етничких или историјских разлика у политичке, значи увод у грађански рат.<sup>53)</sup> У Швајцарској, пак, чини се најприкладније да се појам политичког дефинише у Алтузијевом, предмодерном смислу као „уметност споразумевања људи у циљу успостављања, неговања и очувања њиховог друштвеног живота.“<sup>54)</sup>

Посматрано са становишта модерне државности, швајцарска федерација је битно мање политичка по свом карактеру него што је то сличај са унитарном државом чији се политички карактер очитује управо у способности доношења већинских одлука у складу са начелима парламентарне демократије. Истовремено је јасно да одлуке које би се доносиле простим већинским гласањем не би имале довољно снаге да интегришу сложено швајцарско друштво обележено укоренењем културним разликама. То је основни разлог због чега су политичке одлуке у швајцарском политичком систему морале у извесној мери уступити место неполитичком консензусу. Управо је овакав вид компензације за одсуство етнички и културно хомогеног швајцарског народа, омогућио стабилно функционисање овог крајње необичног уствног и политичког система до данашњих дана. За разлику од осталих пропалих покушаја ства-

52) Michael Burgess, *Comparative federalism*, Routledge, London and New York, 2006, p. 119.

53) „Ако су привредне, културне или религијске супротне силе толико снажне да самовољно одређују одлуку о озбиљном случају, оне су управо постале нова супстанција политичког јединства. Ако нису довољно снажне да спрече рат закључен против њихових интереса и начела, показује се да нису достигле одлучујућу тачку политичког“, Карл Шмит, „Појам политичког“, Слободан Самаршић (ур.), *Норма и одлука, Карл Шмит и његови критичари*, Филип Вишњић, Београд, 2001, стр. 27.

54) Johannes Althusius, „Politics as the art of associating“, in: *Theories of Federalism*, op. cit., p. 27.

рања мултикултурних држава, швајцарски политички систем још од свог успостављања 1848. године никад није био враћен у стање потраге за утемељујућим уставним консензусом.

## ИНХЕРЕНТНА ОГРАНИЧЕЊА ШВАЈЦАРСКЕ ФЕДЕРАЛИЗОВАНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Језичке, религијске и културне разлике заједница које су постојале у моменту стварања устава из 1848. године, остале су до данашњих дана демократски интегрисане у федерални управљачки процес на више нивоа власти. Међутим, историјски задате заједнице нису и једине које се данас боре за признање у швајцарском друштву и држави. У складу са промењеним приликама стварају се нова друштвено-економске груписања која не прате историјску линију раздвајања. Данас, чак двадесет посто становништва Швајцарске чине страни радници. Будући да институционализација различитости у овој држави претпоставља искључиво историјски задате заједнице, страни радници добијају могућност учешћа у политичком процесу тек пошто се претходно асимилују у неку од постојећих културних, верских и језичких заједница.<sup>55)</sup> Пратећи ову линију размишљања долази се до сасвим логичне претпоставке да би за те делове становништва класичан систем већинске парламентарне демократије, попут француског на пример, био далеко прихватљивији инструмент артикулације њихових интереса него што је то садашњи сложени федерални систем. Данашњи систем заиста претпоставља висок степен политичке партиципације грађана, али искључиво за припаднике оних заједница које су директно учествовале у стварању историјског уставног компромиса из 1848. године. Истовремено, историјско искуство упозорава да би сваки покушај трансформисања швајцарског политичког система у класичан парламентарни, заснован на већинском одлучивању, уништио саме темеље подношљивог суживота историјски и културно задатих заједница.

Долази се до закључка да је нужно донекле преиначити претходно изнету тврдњу о интринсичној повезаности федерализма и демократије у Швајцарској. Федерализам је, уистину, структурни елемент швајцарске демократије, али само за оне уговорне стране које су узеле учешћа у утемељујућем консензусу на ком је установљена модерна швајцарска држава 1848. године. За све оне дру-

55) Лидија Баста истиче да је у том погледу једино подношљиво решење за стране емигранте њихова добровољна асимилација у систем. Lidija R. Basta Fleiner, „Minority and legitimacy of a federal state: An outsider perception of the Swiss model“, op. cit., p. 100.

штвене актере који немају свест о припадности традиционалним заједницама, а њих је од Другог светског рата све више, федерализам представља препреку демократског артикулисања њихових политичких жеља, потреба и интереса. Тачно је да је у Швајцарској демократско начело проширено са појединаца на њихове историјско-културне заједнице. Истовремено, процес федерализоване демократије затворен је за сва остала социо-економска груписања до којих долази са промењеним историјским приликама. У том смислу, уставни правници уочавају да је „швајцарско плуралистичка демократска структура остала је иманентно 'имуна' на друштвене и економске разлике.“<sup>56)</sup> Стога је и идеја укључивања заједница у процес одлучивања заснован на консензусу и сарадњи остварена само до извесног степена у швајцарској федерацији. Могућност појединаца који не припадају традиционалним језичким, културним или верским заједницама, да се политички организују на темељу неког заједничког интереса те да тако удружени учествују у управљачком процесу потраге за компромисом и сагласјем, искључена је структурном логиком система. То је тачка у којој дух Алтузијевог федерализма ишчезава из швајцарског политичког система.

\* \* \*

У свом чувеном раду „О јеврејском питању“ Карл Маркс (*Karl Marx*) је уочио једну од дефинишућих карактеристика модерне либералне државе. „Свакако, *bourgeois* као и Јевреј само софистички остаје у државном животу, као што *citoyen* само софистички остаје Јевреј или *bourgeois*, али ова софистика није лична. Она је *софистика* саме *политичке државе*. Разлика између религиозна човјека и грађанина јест разлика између трговца и грађанина, између *живог индивидуума* и *грађанина*.“<sup>57)</sup> Испитивање односа федерализма и демократије у Швајцарској показало је да Марксов увид не одговара политичкој стварности ове сложене заједнице. То међутим не води нужно закључку да је Марксово схватање било погрешно, већ говори о томе да швајцарски политички систем почива на суштински другачијим уставним претпоставкама у односу на класичну либералну државу. Оштра подела човека на грађанина, у његовој јавној функцији, и припадника етничке и језичке

---

56) Lidija R. Basta Fleiner, „Minority and legitimacy of a federal state: An outsider perception of the Swiss model“, *op. cit.*, p. 64.

57) Карл Маркс, „Прилог јеврејском питању“, у: Предраг Вранички (ур.), Карл Маркс, Фридрих Енгелс, *Дела, трећи том*, Просвета, Београд, 1972, стр. 109.

заједнице, у полу-приватној сфери, превазиђена је остваривањем специфичног концепта мултикултурног федерализма. Сходно тој логици, човек у Швајцарској није подељен на протестанта и грађанина, католика и грађанина, већ, напротив, грађанин се постаје управо путем припадности некој од католичких, протестантских, немачких, француских или италијанских заједница. Истовремено, разликовање између грађанина и припадника било које друге социо-економске заједнице, које ничу на темељу промењених друштвено-политичких прилика, остала је снажније изражена него у било којој другој класичној националној држави.

Основни разлог за ово инхерентно ограничење швајцарске федерализоване демократије лежи у чињеници да је Швајцарска трансформисана из недовршене у довршену политичку заједницу на један историјски особит начин. Алтузијев динамички федерални концепт није могао бити до краја остварен у скученим оквирима које на позорници историје намеће модерна државност. Разлог томе је што сама логика Алтузијевог федерализма, утемељеног на непрестаном и отвореном процесу потраге за консензусом између заједница које настају, нестају и мењају своје облике у складу са промењивим историјским приликама, негира саме претпоставке модерне државности. Оригинални швајцарски уставни одговор на питање „Ко чини народ?“, није био слеп за различите културне и историјске идентитете постојећих заједница. Али након што је тај одговор дат свака могућност укључивања нових заједница у процес швајцарске федерализоване демократије трајно је искључена. Различитости, директно укључене у политички процес путем динамичког федерализма, остале су трајно замрзнуте и неосетљиве на промену социо-економског контекста. Те разлике су историјски задате. Оне нису слободно изабране од стране појединаца који се карактеришу разноврсним и супростављеним интересима у различитим сферама њиховог живота као што су културни, економски, друштвени, професионални итд. Швајцарски одговор на питање „Зашто смо заједно?“ показао се заиста као изузетно флексибилан са становишта очувања политичке самосвојности француских, немачких и италијанских католичких и протестантских заједница. Он се, међутим, показао и као изразито крут и затворен када су у питању сви други облици различитости које не прате историјски задату линију раздвајања. Једном пошто је Швајцарска довршена као модерна политичка заједница, она је постала довршенија и затворенија за нове облике различитости него било која класична национална држава.

**Bojan Kovacevic****SWISS FEDERALIZED DEMOCRACY FOR  
GIVEN HISTORIC COMMUNITIES****Summary**

In this article the author demonstrates that the relation between federalism and democracy in Switzerland goes beyond the logic of modern statehood. On one hand, the article enlightens link between today's Swiss federation and political philosophy of Johannes Althusius, thinker whose theory questions the very basic premises of modern statehood. On the other hand, the article demonstrates that Swiss constitutional history resides on essentially different understanding of democracy in comparison to classical modern liberal states. In contrast to today's widespread instrumental understanding of democracy, conceived as an institutional tool which produces effective majorities, democracy in Switzerland is aimed at enabling as much self-determination of citizens as possible. Swiss constitutional experience, which testifies of inherent connection between federalism and democracy, inspired some scholars to introduce "federalized democracy" concept into theoretical discourse. Realization of federalized democracy concept in Switzerland has proven to be a rather efficient toll for preserving national unity and political autonomy of historically existing communities. In today's politico-historical reality, however, federalized democracy concept has proven to be extremely rigid and closed for all other kinds of diversity that don't follow historical lines of separation.

Key words: Swiss federalism, Johannes Althusius, Jean Jacques Russo, federalised democracy, participative democracy, multicultural federalism, citizenship, liberal democracy, republicanism

**ЛИТЕРАТУРА**

- Althusius Johannes, „Politics as the Art of Associating“, in: Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds), *Theories of Federalism*, Palgrave, New York, 2005.
- Arendt Hannah, *On Revolution*, Penguin books, 1973.
- Baker J. Wayne, „The Covenantal Basis for the Development of Swiss Political Federalism: 1291-1848“, in: *Publius*, Spring 1993, vol. 2.
- Burgess Michael, *Comparative Federalism*, Routledge, London and New York, 2006.
- Basta Fleiner Lidija R., „Minority and Legitimacy of a Federal state: An Outsider Perception of the Swiss Model“, *Federalism and Multiethnic States, Federalism and Multiethnic States*, PIFF - Etudes et colloques 16, Fribourg, 1996.

- Elazar Daniel, „Althusius and federalism as grand design“ in: *Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus*, Duncker & Humboldt, Berlin, 1997.
- Elazar Daniel J., „Mason versus Madison: Developing an American Theory of Federal Democracy“, in: Martin B. Cohen, *Federalism: The Legacy of George Mason*, University Publishing Association, Fairfax, 1988.
- Elasar Daniel J., „Communal Democracy and Liberal Democracy: An Outsider’s Look at the Swiss Political Tradition“, Paper prepared for the Liberty Fund Colloquium on the Swiss Experience of Federalism, Brunen, Switzerland, March 1992.
- Fleiner Thomas, Basta-Fleiner Lidija, *Constitutional democracy in a multicultural and globalised world*, Springer, Berlin Heilderberg, 2009.
- Fleiner Thomas, „Switzerland“, in: Akhtar Majeed, Ronald L. Watts and Douglas M. Brown, (eds) *Distribution of powers and responsibilities in federal countries*, McGill-Queen’s University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005.
- Fleiner Thomas, „Switzerland: Constitution of the Federal State and the Cantons“, in: Lidija R. Basta Fleiner, Thomas Fleiner (eds), *Federalism and Multiethnic States*, Helbing & Lichtenhahn, Bale, Geneve, Munich, 2000.
- Friedrich Carl J., *Politica methodice digesta of Johannes Althusius*, Harvard University Press, 1932.
- Friedrich Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Pall Mall Press, London, 1968.
- Хамилтон Александер, Медисон Џејмс, Џеј Џон, *Федералистички списи*, Радничка штампа, Београд, 1981.
- Huglin Thomas O., „Have We Studied the Wrong Authors?“, in: *Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus*, Giuseppe Duso, Werner Krawietz, Dieter Wyduckel (eds.), Dunker & Humboldt, Berlin, 1997.
- Kovačević Bojan, „The experience of Yugoslav federalism as a warning for Europe’s unfinished federation“, *Students’ best papers at Summer university of federalism 2008*, Institute of Federalism, Fribourg, Switzerland [http://www.federalism.ch/files/FileDownload/887/Kovacevic\\_Serbia.pdf](http://www.federalism.ch/files/FileDownload/887/Kovacevic_Serbia.pdf)
- Ковачевић Бојан, „Теоријске дилеме на путу изградње Устава Европе у одсуству европског демократског суверена“, *Анали Превног факултета у Београду*, 2/2010, Београд
- Kaufmann Otto K., „Swiss Federalism“, in: Robert A. Goldwin, Art Kaufman and William A. Schambra (eds), *Forging unity out of Diversity*, American enterprise institute for public policy research, Washington, D.C, 1989.
- Kriesi Hanspeter, „State Formation and Nation Buliding“, in: Hanspeter Kriesi (ed.), *Nation and National Identity*, Verlag Ruedger, Zurich, 1999.
- Laski Harold, „Obsolence of Federalism“, in: Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds), *Theories of Federalism*, Palgrave, New York, 2005.
- Маркс Карл, „Прилог јеврејском питању“, у: Предраг Вранички (ур.), Карл Маркс, Фридрих Енгелс, *Дела, трећи том*, Просвета, Београд, 1972.
- Нојман Франц, *Владавина права*, Слободан Самарцић (ур.), Филип Вишњић, Београд, 2002.
- Nicolaïdis Kalypso “Our European *Demoi-crazy*: Is this Constitution a Third Way for Europe?” in: Kalypso Nikolaides, Stephen Weatherill (eds.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies at Oxford Series, 2003.



- Rosenfeld Michael, „Modern Constitutionalisms Interplay Between Identity and Diversity: An Introduction“, in: *Cardozo Law Review*, No. 497, New York, January 1993.
- Русо Жан Жак, *Друштвени уговор*, Филип Вишњић, Београд, 1993.
- Шмит Карл, „Појам политичкога“, Слободан Самарџић (ур.), *Норма и одлука, Карл Шмит и његови критичари*, Филип Вишњић, Београд, 2001.
- Волин Шелдон, *Политика и визија*, Филип Вишњић, Службени гласник, Београд, 2007.
- Вујачић Илија, *Федералистичка алтернатива*, Радничка штампа, Институт за политичке студије, Београд, 1993.

## Resume

What would be the nature of the relation between federalism and democracy if the answer to the question “Who are the people?” was lacking, i.e. if it remained indefinitely open? In this article the author argues that in the absence of a definitive historic answer to the *demos* dilemma federalism could be aimed at including communities’ interests, in their enriching diversity, in the political process at the constitutive level of polity building. If the picture of a *demos*, as only ‘*pouvoir constituant*’ within a certain political community, was replaced by the image of a multiple *demoi*, existing and cooperating within a polity, then the very essence of the relation between federalism and democracy could be changed; fundamental categories of modern constitutionalism could be put aside; federalism and democracy could be understood as inherently linked to one another. Consequently, it would become possible to describe their relation as a *federalized democracy*.

This article is aimed at discovering traces of federalized democracy concept within the Swiss constitutional and political system. The Swiss political system is based on the idea that political power is not something that should be primarily restricted, given its strong potentials for evil, but, instead, that political power is something that those who are influenced by it should be included in it. This is the major reason why in Switzerland federalism is not conceived primarily as an instrument for the restriction of the sphere of authority and the enlargement of the sphere of individual freedoms, but, instead, as a communal democratic devise for active inclusion of particular interests of ethnically, religiously, and linguistically diverse cantons and municipalities into the governance process. Thanks to the federalized democracy constitutive concept, language and cultural communities, which existed at the moment of establishing the Constitution of 1848, obtained full recognition through their democratic integration into the multilevel federal governance process. However, those communities are not the only existing ones within a contemporary Swiss polity. According to ever-changing historical circumstances, new socio-economic diversities, that do not

follow the historical line of separation, have emerged. Today, 20 percent of the population in Switzerland are foreign workers. Given that the Swiss institutionalization of diversities comprises only historically given communities, foreign emigrants can participate in the governance process only after being assimilated into one of the existing cultural, religious, or language communities. The reason for this inherent limit of Swiss federalized democracy lays in the fact that Switzerland was transformed from an unfinished to a finished political community in a very peculiar way. Federalized democracy concept cannot be followed consequently and applied literally in a modern state, given that its very logic is based on consensus seeking between communities emerging according to the ever-changing socio-historical milieu, negates the basic premises of modern political community.

Swiss original and complex answer to the question “Who are the people?” was not blind to the different cultural identities of previously existing communities. Nonetheless, by resolving the question once and for all, every possibility for inclusion of new communities, that could in the meanwhile emerge as a result of changed historical and social circumstances, into the process of Swiss federalized democracy, was permanently excluded. Diversities that are included into the political process through federalism are frozen for all time and resistant to the changing political, economical, and social milieu. Those diversities are given and not freely chosen by individuals who are characterized by numerous diverse and conflicting interests that are connected to different spheres of their lives such as cultural, economical, social, and professional, etc. An innovative historical answer to the question of “Who are the people?”, which has proven extremely flexible for preserving different identities of French, German, and Italian, Catholic and Protestant communities, has proven extremely rigid and closed for all other diversities that do not follow the historically given line of demarcation. In that sense, it may be concluded that once it was finished, Switzerland became more finished, artificial, and exclusive than all other nation states.

---

\* Овај рад је примљен 10. децембра 2012. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2013. године.