

== Gordana Iličić ♦ Mario Bušić ==

Filozofski fakultet Sveučilišta u Mostaru – Fakultet prirodoslovno-matematičkih
i odgojnih znanosti Sveučilišta u Mostaru

gordanailicic@gmail.com – busicmar@gmail.com

UDK 323.111(494)

Prethodno priopćenje

NAČINI PREVLAĐAVANJA KULTURNIH, JEZIČNIH I RELIGIJSKIH PODJELA U POLITIČKOM SUSTAVU ŠVICARSKE

Sažetak

Švicarska je kolijevka raspršene političke moći smještene unutar jednoga političkoga sustava i stoga je tipičan primjer puke suprotnosti klasičnom westminsterskom modelu demokracije. Organizacija političke vlasti osmišljena je kao poticaj supostojanju različitih društvenih blokova s općim načelima koja počivaju na prilagođenu izboru institucionalnih mehanizama, ali i s neformalnim aranžmanima konceptualno prikladnima za heterogena i nestabilna društva. Švicarski primjer predstavlja okvir i polazište prema kojem „većina“ i „manjina“ nemaju gotovo nikakvo značenje dok je ključni mehanizam koji stabilizira politički sustav nenatjecateljska norma rješavanja sukoba unutar različitih pluraliteta. Konstrukcija političkih institucija i političkoga sustava koncipirana je tako da svi važni predstavnici društvenih skupina sudjeluju u donošenju političkih odluka, posebice na razini izvršne vlasti. Unutar tog posebnog strukturnog koncepta podjednako su zastupljeni federalizam te elementi konsocijacijske i izravne demokracije.

Ključne riječi: Švicarska, politički sustav, federalizam, konsocijacija, pluralno društvo

THE WAYS OF OVERCOMING CULTURAL, LANGUAGE, RELIGIOUS DIVISIONS IN THE POLITICAL SYSTEM OF SWITZERLAND

Abstract

Switzerland is the cradle of disperse political power integrated into one political system and therefore is an example of mere contrariety to the classical Westminster model of democracy. The organization of political power is designed as an encouragement for the coexistence of different social units, with basic principles that reside on the adapted election of institutional mechanisms, but with informal arrangement conceptually adequate for heterogeneous and unstable societies.

Switzerland is an example of a framework and a starting point where the majority and the minority have no significance at all, while the key mechanism for the political system's stabilization is the non-competitive rule of conflict solving within different pluralities. The construction of political institutions and the political system is conceptualized in a way that every important representative of social groups participate in the political decision making process, especially on the level of executive power. Both federalism and the elements of consociational and direct democracy are represented within this special structural concept.

Key words: Switzerland, political system, federalism, consociation, plural society

1. Kako upravljati pluralnim društvima?

Kad se dogodio epohalan slom komunističkih režima na tlu Istočne Europe, na vrhuncu trećega vala demokratizacije, 1989. – 1991.,¹ nakon čega je uslijedilo konsolidiranje novonastalih demokracija na ruševinama autoritarnih i totalitarnih političkih režima, najvažnija zadaća i unutarnjih i vanjskih političkih čimbenika bila je kako komunističke diktature transformirati u otvorene pluralističke demokratske sustave. Kao ključan problem u novonastalim državama, posebice na području Jugoslavije ili Sovjetskoga Saveza, ispostavio se problem državnosti koji je, uz ratove, značajno usporio proces demokratizacije. Problem državnosti, kao preduvjet uspješne tranzicije, prije svega bio je potaknut „prirodom višetničkih društava“², što potvrđuje činjenica da su sve zemlje, osobito one unitarne, koje nisu imale taj problem, uspješno provele tranziciju.³ Očit problem višenacionalnih država ogledao se i u pitanju kakav obrazac demokracije uspostaviti, odnosno, koju institucionalnu alternativu izabrati: parlamentarni ili predsjednički sustav vlasti ili, pak, kombinaciju tih institucionalnih aranžmana. Pritom su se u postkomunističkim državama stavovi dominantne komunističke stranke i nekomunističke oporbe razilazili oko konstitucionalnih pitanja: izbornoga sustava i tipa vlasti. Prvi su optimalni za većinski izborni sustav i predsjednički oblik vlasti, a drugi za razmjerni izborni sustav i parlamentarni oblik vlasti. S obzirom na povezanost tih aranžmana sa stranačkim sustavom, strukturom parlamenta i ostalim institucionalnim oblicima uređenja države, ispostavilo se da je zapravo riječ o polarizaciji oko dvaju oblika demokracije. Tako su pri modeliranju demokracije, kao holističkog sustava, nasljednice komunističkih stranaka optimalne za većinsku, a nekomunistička oporba za konsocijacijsku demokra-

¹ Vidi Wolfgang MERKEL, *Transformacija političkih sustava*, Zagreb, 2011.

² Mirjana KASAPović, „Metodološki problemi kritike konsocijacijske demokracije u Bosni i Hercegovini“, *Status*, Mostar, br. 12, 2007., str. 142.

³ Usp. Guillermo O'DONNELL - Philippe C. SCHMITTER, *Tranzicija iz autoritarne vladavine*, Zagreb, 2006., str. 12.; Usp. Wolfgang MERKEL, „Nasuprot svakoj teoriji: brza konsolidacija demokracije u Srednjoistočnoj Europi“, *Analiza hrvatskog politološkog društva*, Zagreb, br. 1., 2007., str. 20.

ciju.⁴ Pritom je važno naglasiti da je većinski oblik demokracije prikladan isključivo za homogena, jednonacionalna društva s jedinstvenim nacionalnim identitetom u koji su uklopljeni jednoobrazni kulturni sadržaji s jednim jezikom.⁵ S druge strane, konsocijacijski model institucionalno odgovara kulturno fragmentiranim društvima, osobito onim višetničkim, te ima posebnu zadaću pri demokratizaciji društva, upravljanju i prevladavanju sukoba između segmenata pluralnoga društva⁶. Stoga su se upravo višetnička društva unutar nastajućih novih demokracija u Srednjoj i Istočnoj Europi morala nužno i tendencijski postaviti na jasnu usmjerenost prema stabilnosti različitih demokratskih režima te njihovoj legitimnosti i učinkovitosti javnih politika.⁷ Temeljno pitanje kako upravljati pluralnim društvom postalo je čestom temom i teorijskih i političkih rasprava. Jedan od odgovora na taj još uvijek aktualan izazov, posebice uzmemo li u obzir konstantnu krizu političkoga sustava u Bosni i Hercegovini s jedinstvenim strukturnim konceptom u kojem su podjednako zastupljeni federalizam⁸ i elementi konsocijacijske⁹ i izravne demokracije¹⁰, nudi

⁴ Usp. Mirjana KASAPOVIĆ, „Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Europi“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXXIV., 1997., br. 1., str. 9.

⁵ Vidi Arend LIJPHART, *Modeli demokracije: oblici i učinkovitost vlasti u 36 zemalja*, Zagreb, 2014., str. 25. – 41.

⁶ Pluralna ili podijeljena društva su društva podijeljena na više društvenih segmenata nastalih na temelju višedimenzionalnih i preklapajućih rascjepa. Koncept pluralnoga društva prvi je uveo J. S. Furnivall 1939. u knjizi *Netherlands India* te 1948. *Colonial Policy and Practice* definirajući pluralna društva kao ona koja se sastoje „od dva ili više društvenih segmenata koji žive rame uz rame a da se pri tom ne miješaju u jedinstvenu političku zajednicu“, Alvin RABUSHKA – Kenneth A. SHEPSON, *Politics in Plural Societies*, Ohio, 1972., str. 10.

⁷ Usp. Peter MAIR, „Demokracije“, Daniele CARAMANI (ur.), *Komparativna politika*, Zagreb, 2013., str. 85.

⁸ Federalizam je ustavno rješenje i način podjele suverenosti s višestrukim razinama vladanja, saveznom i federalnim. Kao takav prikladan je aranžman za velike države ili države opterećene različitim društvenim podjelama. Vidi Ivo DUCHACEK, *Comparative Federalism: The Territorial Dimensions of Politics*, New York, 1970.; Murray FORSYTH, *Federalism and Nationalism*, New York, 1989.; Arend LIJPHART, *Demokracija u pluralnim društvima*, Zagreb, 1992.; A. LIJPHART, *Modeli demokracije...*; John MCGARRY – Brendan O’LEARY, „Federalism as a Method of Ethnic Conflict Regulation“, Sid NOEL (ur.), *From Power Sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, Quebec City, 2005., str. 263. – 297.; Graham SMITH, *Federalism: The Multiethnic Challenge*, London – New York, 1995.; George TSEBELIS – Jeannette MONEY, *Bicameralism*, Cambridge, 1997.

⁹ Konsocijacijska demokracija je model demokracije koji omogućuje podjelu vlasti između segmenata pluralnoga društva. Segmenti mogu biti obilježeni po etničkoj, vjerskoj, rasnoj, jezičnoj ili nekoj drugoj pripadnosti. Četiri su temeljna elementa konsocijacijske demokracije, koje je postavio ugledni nizozemski politolog Arend Lijphart: koalicija političkih vođa segmenata pluralnog društva, veto, razmjernost (namjerna prezastupljenost manjih segmenata i paritet) i federalizam. Vidi Arend LIJPHART – Carlos H. WAISMAN, (ur.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder, 1996.; Arend LIJPHART, „Constitutional Design for Divided Societies“, *Journal of Democracy*, Washington, br. 15., 2004., str. 96. – 109.; A. LIJPHART, *Demokracija...*; Arend LIJPHART, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, 1999.; A. LIJPHART, *Modeli demokracije...*; Arend LIJPHART, „Constitutional Choices for New Democracies“, *Journal of Democracy*, Washington, br. 2., 1991., str. 72. – 84.

¹⁰ Izravna demokracija omogućuje građanima sudjelovanje u političkim odlukama bez posrednika, što je puka suprotnost zastupničkoj demokraciji. U njoj država i društvo postaju jedno. Usp. Rod HAGUE – Martin HARROP, *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb, 2009., str. 49. – 51. Izravnu demokraciju mnogi autori dovođe u pitanje pa ju, u svom opsežnom djelu *Država*, opisujući atenski oblik demokracije, razorno kritizira čak i Platon. Vidi PLATON, *Država*, Zagreb, 1997.

paradigmatski primjer političkoga sustava Švicarske, ali i oni Belgije, Kanade ili, u prvoj polovini dvadesetoga stoljeća, Nizozemske i Austrije. Svi oni zorno pokazuju da je upravljanje u pluralnim društvima, bez obzira na to jesu li podjele etničke ili neetničke prirode,¹¹ ipak moguće premda su u društvima etničkoga karaktera potrebni složeniji institucionalni aranžmani i duže vremensko razdoblje za nadilaženje sukoba.

2. Nastanak i djelovanje političkoga sustava Švicarske

Kao jedna od najstarijih europskih demokracija, čiji povijesni korijeni sežu još od 1291., Švicarska nudi perspektivan model kako njegovati kulturnopolitičke identitete kojima je religija¹² jedan od središnjih elemenata konstrukcije, zajedno s jezikom i kolektivno izvornim mitovima.¹³ Politički sustav Švicarske počiva na načelima federalizma, na funkcionalnim mehanizmima neposrednog sudjelovanja građana u donošenju odluka te na jedinstvenoj političkoj kulturi koja se temelji na kompromisima i koalicijskim sporazumima.¹⁴ Švicarska je postala federacijom 1848. kada se iz saveza država preobrazila u saveznu državu. Iako je službeni naziv države Švicarska Konfederacija, to je u političkoj realnosti visoko decentralizirana federacija. Wolf Linder upozorava na postojanje konfuzije u značenju izraza konfederacija s obzirom na to da čak i aktualni ustav iz 1999. navodi da švicarski narod i kantoni čine Švicarsku Konfederaciju¹⁵ te za Švicarsku koristi naziv konfederacija uključujući i

¹¹ Usp. Gordana Ilić, „Modaliteti institucionalnog rješavanja sukoba u višetničkim zajednicama“, *Kultura komuniciranja*, Mostar, god. III., 2014., br. 3., str. 115. – 138.

¹² Riječ *religija* dolazi od lat. *religio*, a označuje vezu između Boga i čovjeka, skup njihovih prirodnih i natprirodnih odnosa kao i proučavanje tih odnosa, između čovjeka i Apsoluta, pobožnost čovjeka prema apsolutnu biću – Bogu, itd. Usp. dr. o. Jeronim ŠETKA, *Hrvatska kršćanska terminologija*, Split, 1976., str. 259.; „Kao kulturni i društveni fenomen, religiju nalazimo u svim zajednicama i povijesno i zemljopisno, i odredila je mnoge, ako ne i sve, društva i običaje. Još je i danas važna mnogim ljudima kao vodič za ono što je najvažnije za ljudski život, pojedinačno i u okviru društva, a mnogi je također doživljavaju kao temelj morala. Povijesno gledano, uvijek su postojale bliske veze između religije i filozofije, stoga se religija i analizira s filozofskog stajališta.“ Patrick QUINN, *Filozofija religije od A do Ž*, Zagreb, 2008., str. 165. – 166.; Religijske znanosti raščlanjuju višeznačnost fenomena *religija* prema različitim povijesnim zbiljama. Tako se govori o primitivnim, prirodnim, kulturnim, narodnim, univerzalnim, monoteističkim, politeističkim, panteističkim, animističkim, fetišističkim, totemističkim i drugim religijama i religioznim pokretima u svijetu. Usp. Arno ANZENBACHER, *Einführung in die Philosophie*, Wien, 1981., str. 28.; Usp. *Philosophisches Wörterbuch: Herausgegeben von Walter Brugger*, Freiburg – Basel – Wien, 1978., str. 325. – 327.

¹³ Usp. Georg KOHLER, „Razumni pluralizam: liberalna država kao čuvar religijske slobode“, *Politička misao*, Zagreb, god. XLVIII., 2011., br. 1, str. 165.

¹⁴ Usp. Nijaz DURAKOVIĆ, *Uporedni politički sistemi*, Sarajevo, 2007., str. 235. – 239.; Théo CHOPARD (ur.), *Switzerland Present and Future*, Berne, 1963.; Wolf LINDER, *Swiss Democracy, Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, London, 1994.; Silvano MOECKLI, *Politički sistem Švajcarske: kako funkcionise, ko učestvuje, čime rezultira*, Sarajevo – Zagreb, 2010.; Pascal SCIARINI i dr., *Political Decision-Making in Switzerland: The Consensus Model under Pressure*, London – New York, 2015.

¹⁵ *Federal Constitution of the Swiss Confederation*, čl. 1., <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf>, (14. XI. 2015.).

razdoblje od 1815. do 1848. godine, a nakon toga razdoblja koristi izraz federacija.¹⁶ Naime, nakon Berlinskim kongresom 1815. uspostavljene prilično krhke konfederacije između tadašnjih 25 samostalnih kantona, novim ustavom iz 1848. Švicarska je dobila izvorište i obrise državne zajednice koji se protežu do danas. Pri tome je važno naglasiti da su kantoni zadržali svoju državnost, političku autonomiju i ustave.

Istodobno je uz konstituiranje države došlo do pojave unutarnje polarizacije između dviju suprotstavljenih političko-identitetskih strana, konzervativaca i radikala. Polarizacija je bila rezultat povijesnoga preklapanja vjerskih i jezičnih društvenih rascjepa¹⁷ na temelju kojih se oblikovala skupina njemačkih protestanta, koja je tvorila društvenu većinu, te skupina francuskih i talijanskih katolika koji su bili manjina. Sredinom 19. stoljeća katolička je populacija činila oko 40 % švicarskoga stanovništva. Granice kantona u većini slučajeva poklapale su se s religijskim granicama. Godine 1860. deset kantona tvorilo je više od 75 % protestantskog, a njih 11 više od 75 % katoličkog stanovništva. Samo četiri kantona – Ženeva, Graubünden, Aargau i St. Gallen – imali su ravnomjernu raspodjelu religija. Katoličke su regije uglavnom bile ruralne te odsječene od industrijalizacije dok je protestantskim regijama upravo industrijalizacija bila glavna preokupacija. U skladu s Prvim vatikanskim koncilom Katoličke Crkve 1871. godine, koji nije bio naklon prema modernizaciji društva kao ni odvajanju religije i države, došlo je do segregacije koja je u školama nekih mješovitih kantona trajala sve do druge polovice 20. stoljeća.¹⁸

Katolički su konzervativci inzistirali da se odluke koje se odnose na konfederaciju donose jednoglasno te su bili skeptični prema ideji jačanja nadležnosti središnje vlasti. S druge strane, radikalni protestanti uglavnom su težili za demokracijom narodnoga suvereniteta. Stoga prijelaz iz konfederacije u federaciju nije bio lak zbog nekoliko razloga. Konzervativci nisu željeli prepustiti suverena prava svojih kantona, a otvorena su bila i pitanja kulturnih razlika i religije dok se i ekonomska moć razlikovala od kantona do kantona.¹⁹

Unatoč tomu, sredinom 19. stoljeća izgradile su se federalističke političke institucije utemeljene na kompromisu između protestanata i katolika. Švicarski fede-

¹⁶ Usp. W. LINDER, *n. dj.*, str. 6.

¹⁷ Teoriju društvenih rascjepa detaljno su obradili i analizirali Seymour M. Lipset i Stein Rokkan uz pomoć povezivanja ideoloških preferencija i nastajanja političkih stranaka, zajedno s procesom oblikovanja nacionalnih država i industrijskoga društva. Razvojem različitih interesa u društvu su se oblikovali društveni rascjepi (centar - periferija, država - crkva, poljoprivreda - industrija, grad - selo). Vidi Seymour M. LIPSET - Stein ROKKAN, „Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction“, Seymour M. LIPSET - Stein ROKKAN (ur.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York, 1967. S druge strane, Rae i Taylor ističu rascjepe prema obilježjima (klasa, dob, etnička pripadnost, obrazovanje), stavovima (ideologija) te vrsti političkoga djelovanja (vrsta sudjelovanja ili nesudjelovanja u politici). Vidi Douglas W. RAE - Michael TAYLOR, *The Analysis of Cleavages*, New Haven - London, 1970.

¹⁸ Usp. W. LINDER, *n. dj.*, str. 18. - 19.

¹⁹ Usp. Hans SCHAFFNER, „Economic Policy in the Course of History“, T. CHOPARD (ur.), *Switzerland...*, str. 96. - 104.

ralni sustav danas funkcionira kroz značajnu autonomiju kantona i kroz usporedno ograničenu vlast središnjih tijela.²⁰ Kantonima je prepuštena razina političkih odluka koje se izravno odnose na identitet, poput kulturnih sadržaja, jezika, obrazovanja i religije. Usprkos razlikama među kantonima, u smislu veličine i broja stanovnika te gospodarskih pokazatelja, danas u Švicarskoj svih 20 kantona i šest polukantona, nastalih cijepanjem nekad triju velikih kantona, imaju jednak ustavnopravni status, što se opravdava i kao svojevrsan oblik zaštite prava manjina.

U praksi to znači da se gornji dom parlamenta, Vijeće kantona, sastoji do 46 zastupnika, po dva imaju kantoni, a po jednog polukantoni. Osim te razlike, razlika je i u glasovanju o ustavnim amandmanima kada polukantoni imaju samo pola težine glasova od kantona. Kada se glasuje o ustavnim amandmanima, većinu je potrebno postići i na razini glasačkoga tijela i na razini kantona. Na taj način, s obzirom na navedena polazišta, mali kantoni imaju višestruko veći utjecaj od onih s većim brojem stanovnika. Dvodomnost i postoji upravo zato što se u gornjem domu posebno predstavljaju manji segmenti ili manje države u saveznom sustavima. Stoga Tsebelis i Money svrstavaju upravo Švicarsku, uz Njemačku, u kontinentalne primjere političke moći gornjih domova u federalnim sustavima.²¹

I dok gornji dom Federalne skupštine predstavlja kantone, donji dom, Nacionalno vijeće, predstavlja opće interese. Sastoji se od 200 zastupnika izabranih u 26 izbornih jedinica. To znači da svaki kanton tvori jednu izbornu jedinicu. Broj zastupnika u pojedinoj izornoj jedinici razmjern je broju stanovnika. Oba doma ravnopravna su u zakonodavnoj proceduri, a Federalna je skupština nadležna za sve federalne zakone, za izbor članova Federalnoga vijeća i Federalnoga vrhovnoga suda.

Zakonodavnu vlast smještenu u parlamentu upotpunjuju instrumenti referendumu i narodne inicijative koji omogućuju izravno sudjelovanje građana u donošenju važnih političkih odluka. Tim se mehanizmima potvrđuje suverenitet naroda te dvostruko pravilo odlučivanja, ono demokratsko, jedan čovjek jedan glas, i ono federalno, jedan glas svaka federalna jedinica ili segment.

Nadalje, u Švicarskoj jezik nije samo puko komunikacijsko sredstvo, on je ključan element identiteta na temelju kojeg su se društvenim rascjepima stvorili jasni segmenti pluralnoga društva. Jezične skupine teritorijalno su koncentrirane i većina kantona je u tom smislu jednojezična. U 12 kantona i šest polukantona dominira stanovništvo koje govori njemačkim jezikom, u četiri kantona dominira francuski, a u jednom kantonu talijanski jezik. U dva su kantona podjednako dominantni francuski i njemački, a u jednom francuski, njemački i retoromanski jezik, koji nije većinski ni u jednom kantonu. Kroz institucionalne aranžmane federalizam je

²⁰ Usp. Denis DE ROUGEMONT, „Swiss Federalism“, T. CHOPARD (ur.), *Switzerland...*, str. 64. – 74.

²¹ Usp. G. TSEBELIS – J. MONEY, *n. dj.*, str. 33.

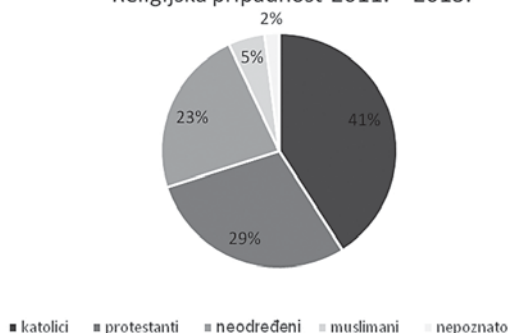
omogućio jezičnim manjinama da žive unutar vlastite kulture u okviru granica svojih kantona. Kulturni rascjep s početka Prvoga svjetskoga rata, kada su govornici francuskog jezika bili na strani Francuske, a oni njemačkoga jezika na strani Njemačke, danas je samo daleka prošlost. Upravo je postojanje visoke autonomije kantona omogućilo poticanje jezičnih i religijskih posebnosti. Uz postojanje jezičnih prava za jezične manjine, jezična je autonomija zajamčena načelom teritorijalnosti. Svi jezici - njemački, francuski, talijanski i retoromanski – definirani su kao nacionalni jezici.

Tablica 1.: Stalno stanovništvo prema materinskom jeziku (jezicima) od 1970. do 2013.²²

	1970.	1980.	1990.	2000.	2013.
Ukupno	6 011 469	6 160 950	6 640 937	7 100 302	7 944 566
njemački	66,1	65,5	64,6	64,1	63,5
francuski	18,4	18,6	19,5	20,4	22,5
talijanski	11,0	9,6	7,7	6,5	8,1
retoromanski	0,8	0,8	0,6	0,5	0,5
ostali jezici	3,7	5,5	7,7	8,5	21,7
ukupno u %	100	100	100	100	116,41

Višejezičnost je važan aspekt integracije manjina u švicarskom društvu, ali to pitanje nikada nije bilo važno kao što je pitanje vjerskih manjina. Dvije dominantne religijske skupine, katolici i protestanti, danas su teritorijalno rasprostranjeniji u odnosu na rasprostranjenost u 19. stoljeću, kada su kantoni bili većinski katolički ili protestantski. Međutim, čak i u religijski raznolikim kantonima općine su relativno homogene.

Religijska pripadnost 2011. – 2013.



Graf 1.: Stanovništvo prema religijskoj pripadnosti²³

U uvjetima navedene pluralnosti vladavina većine bila bi ne samo nedemokratska nego i pogubna „...zato što će se manjine kojima se stalno uskraćuje pristup vlas-

²² *Swiss Statistics*, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/01/05/blank/key/sprachen.html>, (14. XI. 2015.). Vrijednost 116,41 u posljednjem retku za godinu 2013. predstavlja više materinskih jezika.

²³ *Swiss Statistics*, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/01/05/blank/key/religionen.html>, (14. XI. 2015.).

ti osjećati isključenima i diskriminiranim te mogu izgubiti privrženost režimu“²⁴. Švicarska je vlada jedan od najtransparentnijih primjera izvršne vlasti koja je puka suprotnost postavkama o koncentraciji vlasti većine. Ona, upravo suprotno, nastoji vlast raspršiti i podijeliti uz mnogostruka ograničenja. Članovi švicarske vlade, Federalnoga vijeća, biraju se prema jezičnim kriterijima. Od 1918., uvođenjem razmjernog zastupništva, ozakonjena je mogućnost suradnje političkih elita te se od tada uspješno formiraju koalicijske vlade. „Katolički protivnik iz 19. stoljeća postao je najvažniji partner radikalima u 20. stoljeću.“²⁵ Ono što je karakteristično za švicarsku stabilnost jest oblik političkoga sustava u kojem sedmeročlanu, neopozivu i nesmjernjivu vladu, Federalno vijeće, biraju oba doma parlamenta. Nepisano je pravilo da su četiri člana vlade iz njemačkih kantona, dva iz francuskih, a jedan iz talijanskoga kantona. Federalno je vijeće najviše izvršno tijelo s dalekosežnim ustavnim ovlastima, čiji izbor ovisi o odgovarajućoj regionalnoj i jezičnoj zastupljenosti.²⁶ Kao kolegijalno tijelo koje donosi odluke o svim važnim zajedničkim pitanjima, nakon što je izabrano, samo odlučuje o međusobnoj raspodjeli resora dok dužnost predsjednika vlade s posebnim ovlastima ne postoji. Jednogodišnja rotacija čelnoj osobi vlade nudi samo mjesto prvoga među jednakima, što je potvrda da sustav onemogućuje koncentraciju moći na jednome mjestu, nego ju raspršuje u skladu sa zahtjevima heterogena društva. Stabilnost izvršne vlasti počiva upravo na spomenutu neformalnu koalicijskome pravilu između stranaka, što omogućuje usklađivanje velikog broja različitih interesa. Takav način funkcioniranja i ustroj savezne vlade preslikani su i na kantonalnim razinama.

Upravo načelo „čarobne formule“, koje datira iz 1959., omogućuje da se struktura kolegijalne federalne vlade temelji na stabilnoj koaliciji i raspodjeli sedam mjesta između četiriju ili pet vladajućih stranaka koje zastupaju interese svih segmenata društva te se preklapaju s jezičnim rascjepima.²⁷ Politička podjela izvršnih ovlasti nije rezultat ustavnih obveza, nego dugotrajnih procesa i dogovora političkih stranaka. Od utemeljenja Federalnoga vijeća 1848. godine do 1891. njime je dominirala radikalna stranka kada joj se priključuju demokršćani da bi uvođenjem razmjernog zastupništva 1918. dijelom vlade postale i druge političke opcije. Od 1959. do 1999. sastav stranaka bio je isti: dva su mjesta pripadala radikalima, dva demokršćanima, dva socijaldemokratima i jedno narodnoj stranci. Kada je 2003. narodna stranka dobila veću potporu glasača, omjer je izmijenjen u njezinu korist, a na štetu demokršćanske

²⁴ A. LUPHART, *Modeli...*, str. 43.

²⁵ W. LINDER, *n. dj.*, str. 21.

²⁶ Usp. *Federal Constitution of the Swiss Confederation*, čl. 174., 175., <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf>, (3. X. 2015.).

²⁷ Usp. Vernon BOGDANOR, „Federalizam u Švicarskoj“, *Kulturni radnik*, Zagreb, br. 1., 1990., str. 76.; W. LINDER, *n. dj.*, str. 11.

stranke. Od 2009. koaliciju sastavljaju radikali i socijaldemokrati s dva mjesta i po jednim mjestom narodna, demokršćanska i građanska demokratska stranka.

Razvoju federalizma u značajnoj mjeri doprinosi i švicarski model labave strukture političkih stranaka s obzirom na to da su na saveznoj razini političke stranke organizirane gotovo konfederalno, a izvorno djeluju na kantonalnoj razini.²⁸ Peter Häberle, veliki njemački i švicarski profesor javnoga prava, filozofije prava i crkvenoga prava, smatra da moć političkih stranaka u Švicarskoj ograničava upravo poluizravna ili referendumsko demokracija na saveznoj i kantonalnoj razini.²⁹ Tako švicarski oblik upravljanja pluralnim društvom omogućuje, uz veliku koaliciju, federalizam i razmjerno zastupništvo te izravnu demokraciju. U razdoblju nakon Drugoga svjetskoga rata oblici izravne demokracije postali su snažan poticaj za suradnju glavnih političkih stranaka s obzirom na to da su instrumenti izravne demokracije, pučka inicijativa i referendum upravo pod njihovom kontrolom. U svojoj nadahnutoj analizi o tome kako institucije izravne demokracije sudjeluju u oblikovanju stavova i odluka, Hanspeter Kriesi zaključuje da su švicarske političke elite subjekt koji određuje mogućnosti koje se građanima daju na glasovanje te postavlja pitanje „... jesu li građani sposobni da se pravilno služe informacijama koje im podastiru elite i mogu li donijeti odluku koja je rezultat njihovih vlastitih preferencija“³⁰.

Upravo zbog mogućnosti koje pružaju dvije inačice referenduma, ona obvezna, kojom se vrši izmjena ustava, i neobvezna, koja se odnosi na zakone, sve su organizacije u društvu, a koje su sposobne za pokretanje referenduma, završile tako što su integrirane u politički proces kako ne bi ometale zakonodavni proces, bilo u kontekstu produženih pretparlamentarnih procedura, bilo u obliku velike koalicije. Na taj se način, kao posljedica otvaranja procesa izravne demokracije, švicarski model plebiscitarne demokracije pretvorio u dogovornu.

Svoje posebnosti švicarski model pokazuje i u klasifikaciji sustava vlasti jer ne odgovara nijednom idealnom obliku, ni predsjedničkom ni parlamentarnom sustavu vlasti. Nije parlamentaran jer vlada nije ovisna o povjerenju parlamenta, nije predsjednički jer građani ne biraju izravno šefa države. S druge strane, pojavljuju se elementi i jednog i drugog sustava vlasti: elementi parlamentarnog u smislu da parlament bira izvršnu vlast; elementi predsjedničkog jer vlada, Federalno vijeće, nakon što ju je izabrao parlament, nije ovisna o njemu. I u ovom je slučaju riječ o jedinstvenom, skupštinskom sustavu, čije se teorijsko utemeljenje bazira na načelu jedin-

²⁸ Usp. Branko CARATAN, „Nacionalni fenomen i akomodacija interesa: pretpostavke postkomunističke tranzicije (II. dio)“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXXV., 1998., br. 3., str. 227. – 228.

²⁹ Usp. Peter HÄBERLE, „Ustav kao kultura“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXXVII., 2000., br. 3., str. 5.

³⁰ Hanspeter KRIESI, „Izravna demokracija: Švicarsko iskustvo“, *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, Zagreb, br. 4., 2007., str. 51. – 52.

stva vlasti, kao neotuđive i nedjeljive narodne suverenosti³¹ koju je prvi značajno zastupao J. Jacques Rousseau. U skupštinskom sustavu kolektivno izvršno tijelo, Federalno vijeće, koje bira parlament, ali mu ono nije predmet političkoga povjerenja tijekom mandata, preuzima i predsjedničke i vladine ovlasti.

Čvrstu ukorijenjenost federalizma u švicarskom političkom sustavu potvrđuje i njegova posebnost. Vernon Bogdanor navodi četiri obilježja koja razlikuju švicarski federalizam od ostalih: posebna struktura mogućih podjela koje bi eventualno mogle prouzročiti nasilje i političku nestabilnost te traženje konsenzusnih rješenja za probleme; velika raznolikost glede veličine kantona; nepostojanje određenih institucionalnih sredstava koja bi služila kao instrumenti unifikacije na saveznoj razini; specifična priroda švicarskoga stranačkoga sustava koji je čvrsto ukorijenjen na kantonalnoj razini dok je politika na saveznoj razini usmjerena na rješavanje razlika među kantonima.³² U Švicarskoj je federalizam omogućio prevladavanje snažnih religijskih i jezičnih društvenih rascjepa na miran način. Omogućio je politički kompromis između suprotstavljenih političkih stavova, onih koji su željeli jaku središnju vlast i onih koji su željeli zadržati postojeće stanje. Omogućio je dugotrajnu podjelu vlasti stvaranjem federalne vlade uz očuvanje različitih povijesnih tradicija političkih autonomija proizašlih iz različitih kultura, jezika i religija. Omogućio je očuvanje višekulturalne države koja svoje jedinstvo ne temelji na načelima zajedničkoga jezika ili religije, već na apstraktnom načelu državljanstva.

Tablica 2.: Švicarski federalni sustav, izvršna, zakonodavna i sudbena vlast na svim razinama³³

	izvršna vlast	zakonodavna vlast	sudbena vlast
	Federalno vijeće:	Federalna skupština Nacionalno vijeće	Federalni vrhovni sud
federacija	sedam članova, bira ih Federalna skupština; svaki upravlja jednim federalnim resorom uz rotaciju predsjedatelja	200 zastupnika izabranih razmjernim sustavom; broj po pojedinom kantonu ovisi o broju stanovnika	46 zastupnika: po dva iz svakog kantona, po jedan iz svakog polukantona; bira se na temelju kantonalnih izbornih pravila
		Vijeće kantona	36 stalnih i 40 zamjenskih federalnih sudaca; bira ih Federalna skupština

³¹ J. Jacques Rousseau nadmašio je i Lockeja i prethodnike jer je smatrao da narod nije samo nositelj suverenosti, već i njezin glavni izvršitelj, stoga mu se pripisuju zasluge tvorca teorije o suverenitetu naroda. Usp. Jean Jacques ROUSSEAU, *Rasprava o porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima - Društveni ugovor*, Zagreb, 1978., str. 107.

³² Usp. V. BOGDANOR, *n. dj.*, str. 60. – 61.

³³ Usp. W. LINDER, *n. dj.*, str. 9.

NAČINI PREVLAĐAVANJA KULTURNIH, JEZIČNIH I RELIGIJSKIH PODJELA U POLITIČKOM SUSTAVU ŠVICARSKÉ

kantoni	Kantonalno vijeće:	Kantonalni parlament:	Kantonalni sud:
	birano izravnim izborima svakih četiri ili pet godina; sastoji se od pet do sedam članova	biran načelom razmjernosti izravnim izborima	biraju ga kantonalno vijeće ili parlament
općine	Općinsko vijeće:	Općinska skupština	Okružni sud
	birano izravnim izborima	u malim općinama obično formirana od svih građana; u većim općinama prikladno izabrana izravnim izborima	imenuju ga općine ili kantonalne vlasti

Zaključak

Iz švicarskog primjera razvidno je kako je nadilaženje kulturnih, jezičnih i religijskih podjela u pluralnom društvu moguće postići uz pomoć institucionalnih elemenata konsocijacijske demokracije, koji uključuju federalizam, veliku koaliciju i razmjernost, i razvijenog modela izravne demokracije. Višekulturalni federalizam u politički je sustav švicarske podjele vlasti usidrio konsenzus, decentralizaciju moći i vertikalnu podjelu nadležnosti. Sa svim svojim posebnostima švicarski model pokazuje funkcionalnost i djelotvornost u demokratskom upravljanju pluralnim društvom. Dogovor između protestanata i katolika, između centralista i kantonista, razmjerna zastupljenost u Skupštini, Federalnom vijeću, birokraciji i odborima mehanizmi su koji su omogućili stabilnost političkoga sustava. Kontinuirano političko odlučivanje utemeljeno na kompromisima dovelo je i do promjena u društvenim vrijednostima koje danas njeguju različitost kultura i razvijaju kulturni pluralizam koji postaje elementom društvene integracije i razvoja zajedničkih vrijednosti. Švicarski model postao je prepoznatljiv i ilustrativno jedinstven primjer upravljanja kojemu je svrha očuvanje stabilnosti pluralnoga društva, stoga švicarsko iskustvo nedvojbeno nadmašuje svoje granice.