

VII. Švýcarská konfederace

(*Confederatio Helvetica*)

Martin Jeřábek

1. Vytváření politického systému Švýcarska

1.1. Obecná charakteristika

Švýcarsko (Švýcarská konfederace, Švýcarské spřisečenství, Schweizerische Eidgenossenschaft, latinsky *Confederatio Helvetica*) je považováno za zvláštní případ mezi politickými systémy. Současná podoba politického systému Švýcarské konfederace pramení v republikánské a demokratické tradici. Jejmi znaky jsou přímá demokracie, federální struktura, proporční forma vlády a vysoká míra konsensu (*Konkordanz*) v rozhodovacím procesu. Švýcarsko nepatří mezi země klasické parlamentní či prezidentské demokracie. Švýcarská „polopřímá demokracie“ se vyznačuje existencí parlamentu na úrovni spolku, kantonálních parlamentů, institutů referenda a iniciativy, v některých kantonech se konají i lidová shromáždění všech voličů.

Řada jednotlivých znaků ústavního a vládního systému Švýcarska je srovnatelná s jinými politickými systémy. Federálními státy jsou Spolková republika Německo (SRN), Spojené státy americké (USA) nebo Rakouská republika. Instituty přímé demokracie najdeme v řadě jednotlivých států v USA (nikoli ale na federální úrovni), v Itálii nebo na úrovni spolkových zemí v SRN. Přes mnohé obdobné prvky je Švýcarsko specifické. Ve Švýcarsku vznikl model demokratické vlády, který Arend Lijphart definuje termínem *The Consensus Model of Democracy*. Model konsensuální demokracie se vyvinul skloubením charakteristických prvků politického systému Švýcarské konfederace s historicky danými specifickými podmínkami země. Lijphart teoreticky rozpracovává typické znaky modelu konsensuální demokracie:

1. Exekutiva zahrnující široké spektrum politických stran, široká vládní koalice;
2. Vysoká míra nezávislosti exekutivy a legislativy navzájem, absence možnosti vyjádření nedůvěry vládě parlamentem;
3. Více politických stran (*Multiparty system*);
4. Uplatnění poměrného volebního systému při parlamentních volbách;

5. Silné zájmové svazy;
6. Decentralizovaná vládní struktura, federální uspořádání;
7. Dvoukomorový parlament, silné postavení horní komory, která je volena na základě odlišného volebního systému než dolní komora parlamentu;
8. Existence psané ústavy, ústavní stabilita podmíněná „ztíženým“ legislativním procesem při prosazování ústavních změn.

V následující kapitole o Švýcarské konfederaci se budeme zabývat konkrétně jednotlivými znaky konsenzuálního modelu. Cílem pojednání je charakterizovat politický systém jako komplexní celek včetně prvků politického systému, kterými se vyznačují i jiné demokratické státy s národnostně a nábožensky heterogenní strukturou obyvatelstva a množstvím politických směrů působících na formování systému. Nedílnou součástí analýzy budou specifika daná historickým a ústavní vývojem Švýcarského spříseženství.

1.2. Historický vývoj

Švýcarsko je nejdéle existujícím státem na republikánské bázi, odhlédneme-li od San Marina a Andorry. Státotvorný proces Švýcarské konfederace probíhal na rozdíl od jiných zemí zdola nahoru. Na území kantonů neexistovala trvale přímá absolutistická centrální moc. Švýcarsko neprodělo klasickou demokratickou revoluci jako Francie, Nizozemí nebo Velká Británie s doprovodnou parlamentarizací, bojem o volební právo a postupným rozšiřováním participace lidu na státních záležitostech.

Švýcarské spříseženství pramení z uzavření věčného spolku kantonů „lesních míst“ Uri, Schwyz a Unterwalden roku 1291. Tzv. věčný spolek směřoval proti dominanci rodu Habsburků na území lesních kantonů. V roce 1315 zvítězily kantony nad Habsburky v bitvě u Morgartenu. Společenství kantonů nemělo ústavu, ale bylo svázáno řadou spojeneckých smluv. Během 14. až 16. století se v první fázi připojily kantony Züriich, Glarus, Bern a Zug. Freiburg, Solothurn, Schaffhausen a Basel následovaly v další vlně mezi lety 1481-1513. Pro tyto kantony platí správní a územní kontinuita. Ačkoliv prožívá historická teritoriální struktura řadu změn pod vlivem vytváření aglomerací, příchodu cizinců a vnějších vlivů, má nesporný význam pro posilování identity jednotlivých kantonů. Švýcaři se cítí být primárně občané své obce a kantonu, až na druhém místě jako občané spolku. Lokální identita se promítá přímo do švýcarského politického systému.

Důležitým mezníkem pro vývoj Švýcarska byl Vestfálský mír. V jeho listině z roku 1648 je spolek švýcarských kantonů zmíněn jako samostatný stát. Struktura konfederace nezávislých kantonů byla zachována až do obsazení francouzskými revolučními vojsky roku 1798. Ústava Helvetské republiky oktrojovaná francouzskou mocí měla centralistické rysy neodpovídající dosavadnímu svobodnému vývoji kantonů. Definitivní návrat k decentralizované struktuře společenství znamenal až Vídeňský kongres 1815. Na kongresu byla restaurována moc 25 kantonů. Švýcarská konfederace získala zpět svou nezávislost a navíc garanci neutrality ze strany evropských mocností. Pro vytvoření základů charakteru dnešního federálního uspořádání země bylo rozhodující období mezi 1815 a 1848. Napětí mezi liberálními, protestantskými a průmyslovými kruhy a katolickými konzervativními kantony, které vytvořily tzv. zvláštní seskupení (*Sonderbund*), vřeholilo v roce 1847 občanskou válkou mezi dvěma tábory (*Sonderbundkrieg*). Vítězné seskupení pod vedením liberálů prosadilo v roce 1848 ústavu, která zakládala federální stát s dvoukomorovým parlamentem a sedmičlennou spolkovou vládou. Založení spolkového státu neproběhlo v duchu národního sjednocení, nýbrž podle pravidel odrážející mnohonárodní charakter země. Roku 1874 byla Spolková ústava podrobena totální revizi, čímž získala v základních rysech dnešní podobu.

Statut neutrálního státu umožnil Švýcarsku nastoupit zvláštní cestu (*Sonderweg*) malého státu uprostřed Evropy. Švýcarsko se neúčastnilo první ani druhé světové války a zachovalo si státní suverenitu a ozbrojenou neutralitu. Klidný vnitřní i zahraničněpolitický vývoj přispěl k hospodářskému úspěchu. Přes alpské podnebí, nedostatek úrodné zemědělské půdy a nedostatek nerostného bohatství je Švýcarsko zemí s rozvinutým průmyslem, fungujícím bankovním sektorem a vysokou životní úrovní.

1.2.1. Ústavní základy Švýcarské konfederace

Současná Spolková ústava Švýcarska pochází z roku 1848, v revidované podobě z 29. května 1874. Do roku 1848 bylo Švýcarsko pouze konfederací – svazem suverénních kantonů, tento název zůstal v oficiálním jménu země až dodnes, přestože má Švýcarsko charakter federálního státu. Spolková ústava neprodělala od roku 1874 zásadní strukturální změny, k poslední rozsáhlejší revizi došlo roku 1999. Ústava se skládá z 123 článků a obsahuje tři oddíly: obecná ustanovení, spolkové úřady a oddíl stanovující podmínky revize ústavy. Článek 2 ústavy stanovuje historicky daný účel existence spolku: „Zachování nezávislosti vlasti navenek, udržování klidu a pořádku uvnitř, ochrana svobody a práv švýcarských občanů a podporování

obecného blaha." Ústava zakotvuje švýcarský politický model na základě principu subsidiarity, úcty k lidským právům a přímé demokracie.

Základním stavebním kamenem spolkového uspořádání je federalismus. V mezinárodním srovnání patří Švýcarsko k zemím s nejvíce decentralizovanou vládní strukturou. Švýcarsko se skládá dnes z 26 kantonů (podle přesné právníkové definice z 20 kantonů a 6 polokantonů). Kantony mají vlastní suverenitu, která není odvozená od spolku. Výlučné pravomoci spolku jsou zakotveny v ústavě v oddíle obecná ustanovení. Týkají se především zahraniční politiky, zahraničního obchodu, financí, měnové politiky, obrany, energetiky, spotřebitelských daní, sociálního pojištění. Důležité je, že spolku náleží jen ústavou výlučně určené kompetence, tzv. zbytkovou pravomoc (tj. ostatní ústavou nejmenované oblasti) mají kantony do té doby, dokud není nějaká oblast přenesena formou ústavní revize na spolek. Také obce požívají v kantonálním systému možnost samostatně rozhodovat v širokém spektru jim příslušejících úkolů. Všechny tři roviny federálního uspořádání (spolek, kantony a obce) mají právo vybírat daně z příjmu a majetku. Kantony určují nejen strukturu svých výdajů, ale na rozdíl od německých spolkových zemí mají vlastní příjmy pramenící z daní, které nepodléhají přerozdělení mezi jednotlivými členy federace. Spolek spravuje asi jen 30% všech výdajů a 40% příjmů země. Tři pilíře státní moci (legislativa, exekutiva a justice) jsou zastoupeny na úrovni obcí, kantonů a spolku.

Popsané institucionální vybavení spolkového uspořádání umožňuje široké uplatnění principu subsidiarity. Nové úkoly přebírají v největší míře v první linii obce. Teprve v případě, že není možné řešení na úrovni spolupráce obcí, ujímají se problému kantony, spolek až v poslední instanci. Decentralizovaný spolkový stát umožňuje soužití menšin a vyhovuje kulturně, nábožensky a jazykově heterogenní struktuře obyvatelstva. Federální uspořádání umožňuje přiměřenou participaci i menšinovým a regionálním politickým stranám, které mohou převzít vládní odpovědnost na lokální nebo kantonální úrovni. Ve švýcarském politickém systému jsou kantony prostředím, ve kterém se zkouší fungování nově zaváděných prvků. Nové politické postupy jako zavedení volebního práva pro ženy, poměrného volebního systému pro volbu Národní rady Švýcarské konfederace nebo fakultativního referenda byly nejprve praktikovány v některých kantonech, než se je podařilo prosadit na spolkové úrovni.

V první oddíle Spolkové ústavy Švýcarska jsou garantována lidská práva - svoboda vyznání a svědomí, právo na manželství, svobodu tisku, projevu a podnikání, ale i povinnosti (například branná povinnost). Zajímavé je, že sociální práva nejsou v ústavě zakotvena. Ústava definuje švýcarské státní občanství na základě principu tzv. práva krve (*ius sanguinis*). Státní občanství zahrnuje právo obce, kantonu i státu. Obdrží jej automaticky novorozené dítě Švýcarsky

nebo Švýcara. Neplatí tedy princip, který se uplatňuje v některých jiných státech (například v USA), kdy občanství získává automaticky dítě, jež se narodí na území daného státu (*ius soli*). Cizinci, kteří chtějí získat švýcarské státní občanství, musí projít složitým procesem „naturalizace“. Tento proces zahrnuje nejen dlouhodobý legální pobyt na území Švýcarska, ale i dodatečné podmínky. Cizinec musí mít „dobrou pověst“ a „přizpůsobit se“. Nejprve získává občanství obce a kantonu, až na základě toho mu může být uděleno občanství státní. I tak neexistuje právní nárok na získání občanství.

Na státní občanství jsou vázána tzv. státní občanská práva: svoboda spolčování a politická práva, především volební a hlasovací právo, právo na iniciativu a na referendum. Článek 116 stanovuje národní jazyky (němčina, francouzština, italština a rétorománština) a úřední jazyky. Mezi úřední jazyky ze čtyř výše uvedených nepatří rétorománština.

Druhý oddíl Spolkové ústavy se zabývá orgány spolku – Spolkovým shromážděním, Spolkovou radou, institutem referenda a Spolkovým soudem. Ve třetím oddíle je popsána možnost totální nebo částečné ústavní revize včetně institutu lidové iniciativy.

2. Výkonná moc

2.1. Spolková rada

Nejvyšší výkonný úřad Švýcarské konfederace je Spolková rada (*de facto* vláda). Skládá se ze 7 členů. Každý spolkový rada (ministr) spravuje jeden ze sedmi vládních úřadů: zahraniční věci, vnitra, justice a policie, obrana, finance, národní hospodářství, doprava a energetika. Radové jsou voleni parlamentem (společně zasedání Národní rady a Stavovské rady) na funkční období 4 let, znovuzvolení bývá obvyklé. O každém členu vlády hlasuje Spolkové shromáždění zvlášť. Zvolen je ten, kdo získal absolutní většinu hlasů. Neexistuje vyjádření nedůvěry vládě ani jednotlivým radům (ministrům). Spolková rada je založena na principu kolegiality. Prezident řídí jednání vlády, ale nemá například ve srovnání s německým spolkovým kancléřem pravomoc udělovat směrnicе členům kabinetu. Spolková rada hlasuje prostou většinou a zodpovídá za svá rozhodnutí jako celek.

Spolkové shromáždění volí radu tak, aby byly odpovídajícím způsobem reprezentovány různé jazykové menšiny. Německy mluvícím Švýcarům (65 % obyvatelstva) náleží podle tohoto dobrovolného proporčního pravidla čtyři křesla ve Spolkové radě, francouzsky mluvící skupina (18,5 % obyvatelstva) má dvě křesla a italsky hovořící menšina (6,5 % obyvatelstva) obdrží obvykle jedno křeslo. Jedno ze specifíků švýcarského systému je proporční zastoupení všech

významných politických proudů ve vládě. Rozdělení vládních postů dle politické příslušnosti probíhá od roku 1959 pravidelně podle daného neformálního, tzv. kouzelného pravidla (*Zauberformel*). Neformální dobrovolné pravidlo je výrazem charakteru švýcarské konsensuální demokracie. Neexistuje právní zakotvení proporčního rozdělení vládních křesel, teoreticky může být každou novou čtyřletou periodu sestavena většinová vláda. I přes vzrůstající divergenci mezi politickými stranami od roku 1975 si proporční systém zachoval velkou stabilitu. K trvání proporčního vládního modelu přispívají největší měrou instituty přímé demokracie. Každý vládní návrh, který projde parlamentem, je vystaven potenciální revizi formou referenda. Aby byly vládní návrhy co nejdolnější vůči tlakům skupin, které mohou úspěšně vést fakultativní referendum proti odhlasovanému zákonu, je patrná snaha zahrnout do rozhodovacího procesu všechny politicky důležité proudy.

Historicky vedl tento tlak ke konsensu k integraci většiny politických stran do vládního systému. V roce 1891 přepustila většinová liberální strana poprvé jedno vládní křeslo katolické konzervativní straně. V roce 1943 získala své první křeslo ve vládě sociální demokracie. Proces stabilizace politického zastoupení dle širokého proporčního pravidla byl završen v roce 1959. Podle tzv. kouzelného pravidla (*Zauberformel*) mají ve vládě po dvou křeslech liberálové (*FDP*), sociální demokraté (*SPS*) a křesťanští demokraté (*CVP*), jedno křeslo obsazuje zástupce Švýcarské lidové strany (*SVP*, původně Rolnická, živnostenská a měšťanská strana, která se roku 1919 odštěpila od liberální strany *FDP*). K postupnému prosazení proporčního pravidla přispělo zavedení poměrné volby do Národní rady. Do roku 1919 byla Národní rada volena podle většinového systému, což napomáhalo silné liberální straně majorizovat svůj podíl na vládě na úkor menších stran (například sociální demokracii) a dominovat vládnímu systému.

2.2. Funkce Spolkového prezidenta

Švýcarský vládní systém nezná samostatnou funkci státního prezidenta. Spolkové shromáždění vybírá Spolkového prezidenta na jeden rok ze členů Spolkové rady. Prezident není formální hlavou státu ani ministerským předsedou, zůstává jen jedním z členů vlády (*primus inter pares*). Navenek však *de facto* plní funkci reprezentanta státu z pověření Spolkové rady.

3. Zákonodárná moc

3.1. Spolkové shromáždění

Zákonodárství na úrovni spolku přísluší dvoukomorovému parlamentu (*Bundesversammlung*, článek 71). Ústava konfederace však zohledňuje přímá hlasovací práva lidu a kantonů v zákonodárném procesu. Reprezentativní zastoupení lidu představuje Národní rada (*Nationalrat*), která má 200 členů. Kantony působí na spolkovou legislativu přímo díky Stavovské radě (*Ständerat*) o 46 členech. Spolkové shromáždění obou komor parlamentu (*Vereinigte Bundesversammlung*) zasedá při volbě Spolkové rady. Spolková rada (vláda) je volena nepřímou, členové rady nemusí být vybaveni poslaneckým mandátem, musí však mít pasivní volební právo. Vedle zákonodárné funkce volí Spolkové shromáždění soudce Spolkového soudu, dále kancléře, který vede úřad vlády a generála armády švýcarské konfederace. Shromáždění kontroluje vládu a spolkovou správu a schvaluje rozpočet. Švýcarský parlament je charakterem „pracovní parlament“ (*Arbeitsparlament*) srovnatelný se Spolkovým sněmem v SRN nebo Kongresem v USA. Po zavedení volebního práva žen roku 1971 vzrostl počet žen ve Spolkovém shromáždění z 5 % bezprostředně po ústavní novele na 23 % v roce 1999. Na nižších federálních úrovních je podíl žen v zastupitelských orgánech větší, v obecních parlamentech až 50 %.

3.2. Národní rada

Parlament zasedá pravidelně čtyřikrát do roka vždy po dobu tří týdnů. Členové Národní rady mají svůj mandát v parlamentu jako vedlejší činnost. Za funkci v parlamentu dostávají přiměřené, ale skromné odškodnění. Kromě toho vykonávají vlastní zaměstnání. Tento tzv. miliční systém na základě čestného úřadu je v současné době diskutován. V praxi není ve Švýcarsku „kasta politických funkcionářů“, dochází však k častému konfliktu zájmů, zvláště ve švýcarském prostředí kontrolovaném silnými svazy a profesními organizacemi. Alternativou k miličnímu systému je vytvoření skupiny profesionálních politiků, honorovaných nositelů politických mandátů, jak je tomu ve většině parlamentních demokracií.

Obě komory parlamentu mají k dispozici nástroj parlamentní iniciativy, který umožňuje navrhnout zákony a ústavní změny bez účasti vlády. Při přípravě parlamentních iniciativ je důležitá role frakcí politických stran. Ve švýcarském ústavním systému neexistuje vyslovení nedůvěry vládě ani jednotlivým ministrům. V průběhu čtyřletého volebního období je vláda prakticky nesaditelná, proto nepotřebuje parlamentní krytí vládní moci. Tím klesá význam

parlamentních frakcí a jejich role při udržování disciplíny poslanců. Jednotliví poslanci jsou ve Švýcarsku nezávislejší na svých stranách než v jiných systémech parlamentní demokracie. Nezřídka se různí poslanci téže frakce při hlasování. Postavení švýcarského poslance odpovídá ideálu tzv. svobodného mandátu (*Freies Mandat*) více, než je tomu u poslanců Spolkového sněmu SRN.

3.3. Stavovská rada

Stavovská rada zastupuje zájmy kantonů a představuje rovnocennou druhou komoru parlamentu. Každý z 20 kantonů zastupují ve Stavovské radě dva členové bez ohledu na velikost kantonu, polokantony mají po jedné zastupci. Poslanci Stavovské rady jsou voleni podle kantonálního volebního práva, které se vyznačuje většinovou volbou. Systém je v jednotlivých kantonech podobný. Termín voleb do Stavovské rady v kantonech je shodný s termínem voleb do Národní rady.

Každá předloha zákona musí projít Národní radou a následně získat i většinu hlasů ve Stavovské radě. Aby se stanoviska obou komor přiblížila, existuje tzv. koordinační konference. Jestliže se Národní rada a Stavovská rada neshodnou na předloze zákona, je odmítnut.

4. Instituty přímé demokracie

4.1. Obecná charakteristika

Ve Švýcarsku se uplatňují dvě formy přímé demokracie: referendum a iniciativa. V referendu hlasují občané o obsahu, který určí státní orgán. Otázka v referendu je dána „shora“ vládou a parlamentem, občané nemají přímý vliv na její formulaci. Předmětem referenda je ve Švýcarsku každá parlamentem schválená změna ústavy.

Naopak iniciativa (z latinského *initiare* - začít) umožňuje přímou aktivitu občanů a jejich vliv na formulaci textu. Ve Švýcarsku mohou občané formou iniciativy na spolkové úrovni požadovat změnu ústavy. Na kantonální úrovni jsou občané iniciátory nového zákona včetně jeho přesné formulace. V článku 41 Spolkové ústavy Švýcarska je zakotveno právo podat návrh zákona Národní radě za předpokladu, že návrh bude mít podporu minimálně 100. 000 voličů nebo 1/6 oprávněných voličů ze tří spolkových zemí.

Průvodním znakem atributů přímé demokracie je několikastupňový charakter. Skutečnému hlasování o předloze zákona (*Volksentscheid*) předchází tzv. iniciační fáze

(*Volksinitiative*), která stojí na počátku celého procesu. V tzv. kvalifikační fázi (*Volksbegehren*) mezi startovní iniciativou a konečným rozhodnutím probíhá sběr podpisů ve stanovené lhůtě. Úspěšné zakončení této fáze rozhoduje o tom, zda se bude o předloze hlasovat. Není však pravidlem, že musí každá lidová iniciativa obsahovat všechny tři fáze. Ve Švýcarsku je většina referend dvoustupňových, ve spolkových zemích v SRN je postup zpravidla třístupňový dle výše popsaných fází.

4.2. Švýcarská „polopřímá demokracie“

Ve švýcarském případě můžeme pozorovat vedle klasického liberálního demokratického hnutí 19. století historický vývoj demokratických struktur zdola. Tím se Švýcarsko odlišuje od řady jiných demokratických států. Počátky struktur přímé demokracie, která měla podobu lidového shromáždění obcí (*Landsgemeinde*), můžeme najít podle Silvana Möckliho už ve 13. století. Dnes se koná hlasování formou shromáždění na kantonální úrovni pouze v kantonech Appenzell-Innerrhoden a Glarus. Švýcarsko je nazýváno „mateřskou zemí přímé demokracie“. Ve skutečnosti však ze Švýcarska nepocházejí dva ze tří současných elementů přímé demokracie, které jsou zakotveny ve Spolkové ústavě Švýcarska. Ústavní referendum bylo poprvé uplatněno roku 1639 při hlasování o ústavě britské kolonie Connecticut v Severní Americe, institut fakultativního referenda je zmíněn v návrhu francouzské revoluční ústavy z 24. června 1794. Jádrem přímé demokracie je rozhodování o konkrétních otázkách prostřednictvím lidového hlasování oprávněných voličů. Instituty přímé demokracie specificky formují politický systém Švýcarska. Zajišťují občanům stálý vliv na vypracovávání ústavy a možnost lidového posouzení všech zákonů.

Švýcarská spolková ústava z roku 1848 obsahovala pouze možnost částečné nebo úplné změny ústavy (*Partial-, Totalrevision*) za předpokladu, že budou změny předloženy lidu v obligatorním referendu. Psané základy dalších institutů přímé demokracie na úrovni spolku byly položeny až po úplné ústavní revizi z roku 1874. Možnosti přímé účasti občanů na rozhodnutích jednotlivých kantonů a spolku byly prosazeny v 60. a 70. letech 19. století proti vůli vládnoucí Liberální strany. Opoziční „Demokratické hnutí“ zformoval redaktor a teoretik Friedrich Albert Lang a zaměřil je proti liberálnímu chápání zastupitelské demokracie. Roku 1874 došlo pod tlakem „Demokratického hnutí“ k totální revizi Spolkové ústavy, která dostala v základních rysech současnou podobu a zakotvila účinné nástroje lidového zákonodárství. Vedle obligatorního referenda (*obligatorisches Verfassungsreferendum*), je významné fakultativní referendum (*fakultatives Referendum*, článek 89) a také lidová iniciativa (*Volksinitiative*, článek

121). Všechna rozhodnutí potvrzená lidovým hlasováním jsou pro švýcarské spolkové orgány a úřady závazné.

4.2.1. Obligatorní (ústavní) referendum

Povinnému lidovému hlasování podléhají změny ústavy. Od roku 1921 spadají pod povinné referendum i státní smlouvy zakotvující vstup Švýcarska do mezinárodních organizací (článek 89 Švýcarské ústavy). Za supranacionální organizace jsou považovány organizace jako Evropská unie, které se skládají z orgánů nezávislých na vládách členských zemí (například Evropská komise). V obligatorní referendu je odmítnuto pouze malé procento předloh, ale někdy jde o velmi důležité otázky. V roce 1986 odmítlo lidové hlasování vstup Švýcarska do Organizace spojených národů (OSN), roku 1992 vstup do Evropského společenství, respektive do Maastrichtskou smlouvou právě definované Evropské unie.

4.2.2. Lidová iniciativa

Díky institutu lidové iniciativy může 100 000 voličů (cca 2,2 % oprávněných voličů) požadovat úplnou ústavní revizi (*Totalrevision*). Od roku 1891 může být lidem iniciována touto cestou i částečná ústavní změna (*Partialrevision*). Potřebných 100 000 podpisů musí být sebráno během lhůty 18 měsíců. Návrh je předkládán kantonálními radám k posouzení. V případě jejich nesouhlasu je třeba o návrhu hlasovat. Při kladném výsledku konečného hlasování o iniciativě se návrhem musí zabývat Spolkové shromáždění. Maximální lhůta na projednání (včetně hlasování v parlamentu) Spolkovým shromážděním je standardně omezena na tři roky od úspěšného podání iniciativy.

Formou iniciativy mohou občané požadovat zrušení některých článků, formulovat nové vlastní nebo ponechat konečnou formulaci vládě. V případě hlasování o formulovaném návrhu často Spolkové shromáždění odmítne souhlas a připraví vlastní konkurenční návrh. Lidové hlasování se koná současně o obou si konkurujících návrzích. Při hlasování o dvou předlohách je na hlasovacím lístku pro voliče zanesena dodatečná otázka. V ní volič rozhoduje, zda dá přednost vládnímu návrhu nebo původnímu znění iniciativy v případě, že budou schváleny obě dvě předlohy. Před stanovením závazného termínu hlasování Spolkovou radou mají iniciátoři příležitost původní návrh stáhnout. Potom se hlasuje pouze o návrhu Spolkového shromáždění, který často představuje kompromis mezi původní předlohou a představou parlamentu.

Při hlasování o změně ústavy iniciované zdola nebo v obligatorním referendu potvrzujícím ústavní změnu navrženou shora vládou a parlamentem musí získat „vítězný“ návrh většinu lidu i většinu kantonů, tzv. stavovskou většinu (*Ständemehr*, ustanovení v článku 123

Švýcarské ústavy). Výsledek lidového hlasování v daném kantonu platí zároveň jako hlas kantonu. Nutnost souhlasu většiny kantonů se změnou ústavy je jedním ze základních pilířů federálního uspořádání.

Od roku 1891 do roku 1999 bylo podáno celkem asi 245 iniciativ na změnu ústavy. O polovině návrhů se hlasovalo, pouze 12 však bylo v lidovém hlasování úspěšných. To je dokladem v části literatury kritizovaného konzervativního myšlení Švýcarů. Inovace se ve švýcarském modelu demokracie velmi těžko prosazuje. Vzhledem k fungování celého švýcarského politického modelu je třeba však podotknout, že i neúspěšná iniciativa může mít nepřímý vliv na budoucí vládní rozhodování v dané problematice.

4.2.3. Fakultativní referendum

Dalším účinným nástrojem přímé demokracie je fakultativní referendum (*fakultatives Gesetzesreferendum*). Umožňuje 50 000 (asi 1,1 % voličů) občanům nebo osmi kantonům požadovat hlasování o právě vydaném zákonu, se kterým nesouhlasí. Fakultativní referendum slouží jako negativní instrument. Na sběr požadovaných 50 000 podpisů je však relativně krátká lhůta 90 dní. Spolkové shromáždění má od úspěšného sběru podpisů a podání nesouhlasu se zákonem lhůtu jednoho roku na to, aby sporný zákon předložilo ke hlasování lidu. Zákon se schvaluje absolutní většinou zúčastněných hlasujících. Instituty přímé demokracie ve Švýcarsku se vyznačují nízkým počtem potřebných podpisů. 50000 podpisů pro fakultativní referendum odpovídá přibližně 1,1 % oprávněných voličů. Kvóra určující minimální volební účast neexistují.

Pro srovnání stojí za připomenutí, že v některých spolkových zemích v SRN (například v Durynsku) jsou stanovena kvóra (*Quorum*) určující povinné procento sebraných podpisů (běžně 5 % – 10 % voličů) i minimální procento hlasujících (až 1/3 voličů), kteří se referenda musí zúčastnit, aby bylo hlasování platné. V Bavorsku rozhoduje o výsledku shodně jako ve Švýcarsku většina odevzdaných hlasů. Bavorsko má ze všech německých spolkových zemí nejvíce rozvinuté instituty přímé demokracie a tím se přibližuje švýcarskému modelu. Přesto hrají bavorská referenda pouze doplňkovou roli v reprezentativní demokracii a neformují politický systém takovým způsobem jako ve Švýcarsku.

Fakultativní referendum je základním prvkem, který podporuje konsensuální chování vlády a tím značně formuje politický systém Švýcarska. Přestože daný zákon úspěšně projde parlamentem, je vystaven potenciální revizi cestou fakultativního referenda. Impuls k referendu vychází zpravidla od zájmových svazů. Někdy se vytvoří nová organizovaná skupina právě za účelem iniciování referenda proti zákonu, který se přímo dotýká jejich zájmů. Předem

organizované a finančně silné zájmové svazy mají větší šanci získat potřebné podpisy během dané lhůty. Sběr podpisů je spojen s vysokými transakčními náklady na straně těch, kteří chtějí zorganizovat referendum. Skupiny s kompaktními zájmy (například zemědělci) mohou vést cílenou informační kampaň a určovat směr veřejné diskuse, která vždy předchází hlasování. Na diskusi participují zástupci zájmových svazů, odbory, hospodářské svazy (*Arbeitgeberverband, Schweizerischer Industrieverein*) a církve. Ke každému hlasování tiskne stát informační brožuru pro veřejnost, což je švýcarské specifikum.

Základním faktorem při referendu je včasné formulování společného zájmu a nastartování podpisové akce. Příkladem početné, ale neorganizované skupiny, jsou spotřebitelé. V porovnání s nimi má na úspěch v referendu větší šanci průmyslové odvětví nebo sdružení zemědělců ohrožené daným zákonem. Skupiny s dobrým finančním zázemím a konkrétními zájmy jsou nejčastějšími iniciátory fakultativního referenda. Existence veta finančně silných skupin je jeden z hlavních argumentů kritiků přímé demokracie. Podle empirických výzkumů však finance samy o sobě nerozhodují o tom, že referendum dopadne pro danou stranu pozitivně, představují však mocné veto v politickém systému.

4.2.4. Přímá demokracie na kantonální úrovni

Historicky vzato byly instituty přímé demokracie dříve v kantonech než na spolkové úrovni. V kantonech je dnes praktikováno širší spektrum instrumentů přímé demokracie. Kantonální vlády jsou voleny přímo lidem. Lid může sám iniciovat nejen ústavní změny, ale i běžné zákony (*Gesetzesinitiative*). V části kantonů existuje obligatorní referendum o zákonech. Iniciativy mají v kantonech na rozdíl od spolku až 30 % úspěšnost. Specifikem některých švýcarských kantonů je finanční referendum, ve kterém lid odsouhlasí kantonálním parlamentem schválené výdaje. Například v kantonu Solothurn musí lid odsouhlasit každý jednotlivý výdaj přesahující 500 000 franků. Za zmínku stojí institut tzv. odvolání (*Abberufung*), který je srovnatelný s personálním votem v některých státech USA (*recall*), kdy je možné odvolat politika a nahradit jej jiným. V sedmi kantonech (například v Luzernu, Uri nebo Schaffhausenu) mohou být lidovým hlasováním odvolány kantonální parlamenty. Ve Švýcarsku je tento typ volby směřován ne proti jednotlivým osobám, ale proti celé parlamentní instituci.

4.3. Argumenty pro a proti švýcarské přímé demokracii

Švýcarsko slouží jako příklad země se silně rozvinutými elementy prvky přímé demokracie. Jeho fungující přímá demokracie je zdůrazňována v diskusích o zakotvení participace lidu na spolkové úrovni v Německu. V této souvislosti je třeba připomenout, že Švýcarsko není zemí „lidového zákonodárství“. Instituty přímé demokracie nenahrazují model zastupitelské demokracie, ale hrají roli korektivu parlamentních rozhodnutí. Proto je Švýcarsko nazýváno „polopřímou demokracií“.

Demokratické prvky ovlivňují podle většinového názoru kvalitu politických rozhodnutí. Účastníci vědecké a politické diskuse se dělí na skupinu těch, kteří podporují větší uplatnění referend, a na kritiky přímé demokracie, kteří propagují osvědčený model ryze zastupitelské demokracie. Pro přímou demokracii hovoří fakt, že vláda a parlament jsou nuceni brát v úvahu veřejné mínění častěji než v ryze zastupitelských systémech. Suverenita lidu není pouze delegována, nýbrž je vykonávána ve větší míře přímo lidem. Instituty přímé demokracie posilují občanskou společnost proti státnímu aparátu a

úřadům a umožňují participaci národnostních, náboženských i profesních menšin na politických rozhodnutích. Z tohoto hlediska je tento model demokratické legitimace pro Švýcarsko zvláště vhodný. Referenda pomáhají udržovat federální charakter státu, princip subsidiarity a znesnadňují delegování pravomocí spolkových zemí (kantonů) na spolek. Navíc, a to je jeden z základních argumentů, jsou témata společenského významu vždy veřejně diskutována. Příznivci přímé demokracie vidí veřejnou diskusi jako možnost motivovat zájem občanů o politické dění a zvýšit jejich aktivní participaci na politickém životě.

Kritika přímé demokracie obsahuje několik důležitých tezí. První je potenciální vliv manipulace a propagandy na výsledek hlasování. Podle kritiků slouží švýcarská referenda jako brána pro budování pozic organizovaných svazů v politickém systému. Kritici poukazují také na fakt, že plebiscitní charakter švýcarské ústavy posiluje konzervativní tendence, není flexibilní a indukuje archaické elementy v politickém systému. Jako nejčastější případ je uváděno volební právo žen, které bylo prosazeno na spolkové úrovni až v 70. letech 20. století. Na fakt pozitivní participace občanů během diskuse o předlohách zákonů odpovídají kritici přímé demokracie argumentem, že předlohy zákonů jsou pro běžného občana velmi komplikované. Navíc je skutečně možno těžko předvídat, jak hlasování dopadne. Vláda je připravena dělat již při přípravě zákona větší ústupky, než by ve skutečnosti musela. Proto nemůže sledovat vyváženou

politickou linii a přistupuje na kompromisy, aby získala co nejširší konsensuální základnu pro podporu daného zákona.

Na závěr těchto úvah stojí za zmínku úvahy a odpovědi Gebharda Kirchgässnera na kritiku mířenou proti institutům lidového hlasování. Podle něj je švýcarský model „moderní, úspěšný a schopný se nadále vyvíjet“. Politické dění ve Švýcarsku žije stálou výměnou názorů mezi politickou reprezentací a občany a není vázáno na politický cyklus čtyřleté legislativní periody. Občané Švýcarska jsou podle Kirchgässnera lépe informováni než řada průměrných politiků v jiných státech. Přestože je 90 % procent iniciativ neúspěšných, jsou jejich výsledky důležitým indikátorem pro vládní rozhodnutí. Za příklad může posloužit neúspěšná iniciativa o zrušení armády v roce 1989. Jedna třetina občanů zpochybnila při hlasování existenci armády. Pro vládu to byl signál pro nastartování reformy a zavedení civilní vojenské služby.

5. Zákonodárny proces v konsensuální demokracii

Švýcarský model konsensuální demokracie (*consensus democracy*) představuje protipól k westminsterskému modelu většinové demokracie (*majoritarian democracy*). Hlavním znakem švýcarského politického systému je orientace rozhodovacího procesu na konsensus. Švýcarsko je jediným státem, kde lid na spolkové úrovni s konečnou platností určuje důležitá rozhodnutí včetně otázek zahraniční a bezpečnostní politiky. V porovnání se státy v USA nebo spolkovými zeměmi v Německu přispěla přímá demokracie ve Švýcarsku intenzivně k postupnému formování rozhodovacího procesu směrem od konkurenční demokracie ke konsensuální formě rozhodování (*Konkordanzdemokratie*).

Ve Švýcarsku existuje na rozdíl od jiných demokracií řada faktorů, které prodlužují legislativní proces. Vertikální rozdělení moci na rovinách od spolku až po obce je podporováno federální strukturou. Horizontální rozložení mocenské struktury stanovují neformální proporční pravidla. Zásada proporce podle národnostního a politického klíče (v posledních letech navíc zásada zastoupení žen v politických funkcích) se ve Švýcarsku netýká pouze vládní roviny, ale také všech důležitých úřadů v zemi. Díky federalismu, institutu referenda a proporčním pravidlům je významná už přípravná fáze zákona, která předchází vlastnímu parlamentnímu jednání o předloze.

Rozhodovací proces začíná iniciováním zákona. Kromě vlády může dát impuls k legislativnímu procesu přímo parlament (*Motion*) a tak závazně pověřit vládu, aby se danou problematikou zabývala a připravila legislativní návrhy. Nejednají-li se pouze o obyčejný zákon,

ale o ústavní změny, může iniciativa vycházet z lidu. Na přípravě zákona se podílí v první řadě státní správa, která disponuje odborným zázemím. V předparlamentní fázi se vytváří expertní komise na danou problematiku. Tím je nastartováno tzv. slyšení (*Vernehmlassung*). K předloze se mohou vyjádřit zástupci zájmových skupin, kterých se připravovaný zákon bude bezprostředně týkat včetně reprezentací kantonů. Tzv. slyšení způsobí změny politicky sporných bodů předlohy dříve, než se návrh dostane do parlamentu. Zástupci zájmových skupin a svazů, kteří jsou schopni proti zákonu vznést požadavek fakultativního referenda, uplatňují v tomto procesu svou mocenskou pozici. Vláda velmi často přistupuje na kompromisní formulaci předlohy právě proto, aby se vyvarovala fakultativního referenda.

Kritici konsensuálního modelu oprávněně poukazují na tento neuralgický bod rozhodovacího procesu. Přímá demokracie oslabuje vliv politických stran na rozhodnutí a posiluje sektářská zájmová uskupení. Omezená předvídatelnost výsledků lidových hlasování a existence „hrozby“ referenda ze strany zájmových svazů indukují ve Švýcarsku vytváření politických mechanismů, které přispívají ke stabilnímu vývoji a politickému konsensu. K nim patří zahrnutí potenciálních oponentů vládního návrhu do přípravného procesu při formulování předlohy zákona, vytváření expertních komisí se zástupci průmyslových odvětví a integrace největších politických stran do vlády podle tzv. kouzelného pravidla (*Zauberformel*).

Každá předloha zákona musí získat souhlas obou rovnocenných komor parlamentu, Národní rady i Stavovské rady. Parlament může vládní návrh projednat nebo jej ihned zpočátku úplně zamítnout. Institut tzv. parlamentní iniciativy umožňuje zákonodárnému sboru také vypracovat vlastní předlohu bez zasahování Spolkové rady a administrativy do znění návrhu. Návrh je po prvním čtení v Národní radě zpravidla přidělena jednomu z 12 stálých parlamentních výborů. Do parlamentní reformy v roce 1992 vznikaly výbory pouze *ad hoc* podle projednávaných odborných oblastí. Za účelem komunikace a spolupráce obou komor při projednávání zákona byla zřízena tzv. koordinační konference. Jedním z úkolů konference je i koordinace postupu při nesouladu obou komor ohledně předlohy. Jestliže se obě komory neshodnou na hlasování o předloze, je zákon s konečnou platností odmítnut. Při schvalování státních smluv a ústavních změn následuje po parlamentní fázi obligatorní referendum. Každý obyčejný zákon může být navíc podroben fakultativnímu referendu (viz. podkapitola 4. Instituty přímé demokracie).

Rozhodovací proces není omezen pouze na legislativní fázi, ale obsahuje i praktické provedení politického programu, který byl demokraticky odsouhlasen. Vztah mezi iniciováním, legislativním jednáním a provedením politického rozhodnutí určuje do velké míry efektivitu

vedení státu podle demokratických zásad. V současné době je rozhodovací proces ve Švýcarsku kritizován ze dvou hledisek. Jednak je zdůrazňována legitimační krize konsenzuálního systému, kterému se již nedaří dostatečně integrovat zájmy všech skupin. Jednak existují přímé demokratické struktury, které zpožďují legislativní proces. Výše popsaným deficitům není možno čelit pouze zesílením „radikálně demokratické“ participace občanů a tím propůjčit rozhodnutím vyšší legitimitu. Zároveň je třeba dosáhnout toho, aby moderní stát fungoval efektivně, což předpokládá výkonnou legislativu pružně reagující na změny.

Větší souhlas občanů s politickými rozhodnutími a umožnění inovujících a dostatečně pružných rozhodnutí jsou dvě strany téže mince. Švýcarský model nabízí zajímavou syntézu. Spojuje institut lidových hlasování, zajišťující přijímání zásadních rozhodnutí opravdu demokraticky, s výkonnými zákonodárnými orgány. Podporu občanů získává celých 94 % parlamentních zákonů. Tři čtvrtiny parlamentních předloh, které podléhají obligatornímu referendu, jsou lidem schváleny. Vysokého stupně legitimacy je ovšem ve Švýcarsku dosaženo za cenu dlouhého trvání rozhodovacího procesu a vysokých transakčních nákladů. Moderní doba globalizace a stále se měnících podmínek vyžaduje rychlá a přizpůsobivá rozhodnutí, která by zvýšila efektivitu a schopnost státu reagovat. Přijímání politických programů občany je však nutnou podmínkou pro fungování demokracie. Pro švýcarský model hovoří zkušenost, že jsou parlamentní rozhodnutí dodatečně potvrzená procedurou referenda velmi často rychle uvedena do praxe, právě díky jednoznačné a aktivní podpoře občanů, kteří se podíleli na demokratickém rozhodnutí.

6. Soudní moc

Na spolkové úrovni existuje Spolkový soud (*Bundesgericht*) v Lausanne. Soudce (30 soudců plně vykonávajících svůj úřad a 30 soudců na vedlejší pracovní úvazek) volí Spolkové shromáždění na 6 let. Při volbě je podle zákona zohledněna národnostní a jazyková struktura země a proporční pravidla vzhledem k rozložení politických sil. Spolkový soud je nejvyšší odvolací instancí v civilních, trestních a správních záležitostech. Ochraňuje ústavou zaručená práva jednotlivce, rozhoduje spory mezi kantony a mezi spolkem a kantony. I rozhodnutí o kantonálních zákonech a obecních nařízeních z hlediska jejich souladu s ústavou, patří k úkolům Spolkového soudu. Ve svých rozhodnutích je Spolkový soud vázán spolkovými zákony a státními smlouvami, do jeho pravomocí nespadá posuzování spolkových zákonů z hlediska jejich ústavnosti. V tomto ohledu se liší například od Spolkového ústavního soudu

(*Bundesverfassungsgericht*) v SRN. Vedle Spolkového soudu existuje ještě Soud sociálního pojištění (*Versicherungsgericht*).

Soudnictví ve Švýcarsku odpovídá federálnímu uspořádání země. Civilní a správní soudní spory a případy z oblasti trestního práva řeší v první instanci obvodní soudy, odvolací instancí jsou kantonální soudy a Spolkový soud. Soudci obvodních soudů jsou voleni buď přímo lidem nebo jmenováni místní vládou. Soudci kantonálních soudů jsou voleni kantonálním parlamentem nebo jmenováni kantonální vládou.

7. Kantony a samospráva

Švýcarsko se skládá z 20 kantonů (Aargau, Bern, Freiburg, Gené, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Uri, Waadt, Wallis, Zug, Zürich) a 6 polokantonů (Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Baselstadt, Baselland, Unterwalden-Obwalden a Unterwalden-Nidwalden). Zřízení nového kantonu vyžaduje souhlas lidu v referendu a změnu ústavy. V roce 1978 byl vytvořen kanton Jura odtržením od Bernu. Kantony se různí rozlohou i počtem obyvatelstva. Například v kantonu Appenzell-Innerrhoden žije méně obyvatel než má město Zürich úředníků.

Kantony mají vlastní ústavy a vyznačují se specifickou vládní strukturou odlišující se od spolku. Disponují zákonodárnou i soudní pravomocí, která není odvozená od spolku, nýbrž originální, pramenící ze samotné existence kantonů. V oblastech, kde byla zákonodárná pravomoc výslovně přenesena na spolek, si legislativní kompetence spolku a kantonů konkurují. Kantony mohou danou oblast nadále legislativně regulovat pouze za podmínky, že spolek ještě nepoužil jemu přenesené pravomoci a nevydal sám zákon k dané problematice. Prováděcí nařízení k již existujícím spolkovým zákonům vydávají úřady kantonů. Spolek má však k dispozici instrumentarium ke kontrole kantonů. Kantony musejí své ústavy předkládat ke schválení Spolkovému shromáždění. Některé kantonální zákony podléhají souhlasu Spolkové rady (vlády). Spolková rada může kantonální zákon pouze formálně hodnotit, zda je v souladu se spolkovými zákony, ne však jeho materiální či politický obsah.

Kantonální vlády sestávají obvykle z pěti až sedmi členů a jsou voleny přímo lidem. Přímá volba přispívá k častým personálním změnám ve vládě i s ohledem na stranické složení kantonálních vlád. Přímá demokracie má na úrovni kantonů silnější kořeny a je i častěji využívána. Nejmenší kantony si zachovávají dodnes institut veřejného každoročního shromáždění všech voličů (*Landsgemeinde*). Lidové iniciativy požadující změnu ústavy (včetně

celkové revize) jsou v kantonech úspěšnější než pokusy o změnu Spolkové ústavy na celostátní úrovni.

Obce požívají ve Švýcarsku vysoký stupeň autonomie. Jejich pravomoci jsou chráněny Spolkovým soudem. Kantony nemohou zasahovat do práva obcí se slučovat. Také organizace a správa v rámci mezí kantonálními ústavami jsou v kompetenci obcí. Obce disponují vlastními příjmy z obecních daní z příjmu a z poplatků. Větší obce (nad 20.000 obyvatel) spravují přímo volené obecní vlády (*Grosser Gemeinderat*) podporované obecními parlamenty (*Gemeindeparlament*), v malých obcích nahrazuje lidové shromáždění parlament. I na obecní úrovni existuje institut referenda a iniciativy, přičemž mohou návrhy podávat i jednotliví občané.

Důležitým známkou správního systému konfederace na všech úrovních je málo početná a finančně nenáročná veřejná správa. Veřejná správa včetně obecní je postavena z velké části na tzv. miličním systému (*Milizsystem*). Tento systém je založen na institutu čestného úřadu, který daná osoba zastává jako vedlejší zaměstnání bez nároku na mzdu, pouze na přiněžené odškodnění. Tento systém je uplatňován i na spolkové úrovni, například u poslanců Národní rady. Volba osob do veřejného úřadu, který má charakter čestné služby a v případě kandidatury je jeho přijetí povinností, je dokladem politické participace v rozvinuté občanské společnosti Švýcarské konfederace.

8. Volební systém a participace občanů

Švýcarská ústava definuje volební právo v článku 74. Podmínkou je dosažení 18. roku života a švýcarské občanství. Švýcarské státní občanství a s tím spojená politická práva je vázáno na občanství kantonu. Získání občanství kantonu je předpokladem k získání státního občanství. V současnosti mají volební právo ženy i muži. Volební a hlasovací právo žen bylo prosazeno ve Švýcarsku na spolkové úrovni až v roce 1971 (7. února 1971 byla přijata v referendu ústavní změna, článek 74). V některých kantonech mají ženy volební právo až od 80. let. V posledním kantonu Appenzell-Innerrhoden, který do roku 1991 nepřiznal ženám volební právo, bylo právo žen zavedeno rozhodnutím Spolkového soudu.

Národní rada je volena podle poměrného volebního systému. Jednotlivé kantony mají přidělený počet mandátů odpovídající počtu obyvatel. Pro volby do Národní rady neexistuje klausule, která by určovala minimální počet hlasů pro vstup do parlamentu. Podobná klausule (jako například v SRN 5 % klausule pro vstup do Spolkového sněmu) by byla ve Švýcarsku nepoužitelná. Volební okrsky geograficky odpovídají kantonům a jsou tudíž různě velké.

V nejmenších kantonech musí politická strana shromáždit přes 30 % hlasů, aby získala aspoň jediný mandát. V největších kantonech, které mají přidělené mezi 12 (St. Gallen) a 35 (Zürich) mandáty z celkového počtu 200, se mohou prosadit i menší politické strany s 3-6 % hlasů.

Při volbě do Národní rady dostanou občané kandidátky politických stran. Na každé kandidátce je tolik navržených kandidátů, kolik mandátů přísluší danému kantonu podle počtu obyvatel. Poměr hlasů získaných politickými stranami v daném kantonu určuje ve stejném poměru i rozdělení celkového počtu mandátů, kterými kanton disponuje. Voliči mohou navíc ovlivnit, kteří konkrétní kandidáti dané strany vstoupí do Národní rady. Volič má právo měnit pořadí kandidátů na listině. Buď jméno kandidáta proškrtne nebo jej naopak připiše ještě jednou na listinu a tím mu dát preferenční hlas navíc, což je označováno za tzv. kumulaci hlasů (*Kumulieren*). Volič může také zanést kandidáty jedné strany na listinu jiné strany a nahradit jimi ty stávající – tzv. panašovat (*Panaschieren*).

Pro volby do Stavovské rady platí většinový systém. V kantonu vítězí kandidát s největším počtem hlasů. Při většinové volbě dostane volič prázdný volební lístek, jméno preferovaného kandidáta sám vlastnoručně doplní. Seznamy kandidátů jsou pravidelně zveřejňovány v tisku. Většinový systém se uplatňuje také ve volbách do vládních rad v jednotlivých kantonech.

Ve švýcarském případě je třeba rozlišovat volební a hlasovací účast. Volební účast se týká především voleb do Národní rady a je vyšší než hlasovací účast v referendech. Od roku 1945 můžeme pozorovat stálý pokles účasti ve volbách i v referendech (ze 70-80 % na pouhých asi 50 %, u spolkových referend je průměrná volební účast 40% oprávněných voličů. U komplexních a nekontroverzních předloh je hlasovací účast často velmi nízká, i kolem 30 %. V některých kantonech je zákonem stanovená hlasovací povinnost spojená s finančními sankcemi v případě neúčasti na hlasování. Když se hlasování týká velmi důležité oblasti, bývá i na spolkové úrovni účast výrazně vyšší. Například v roce 1992 se zúčastnilo referenda o vstupu Švýcarska do Evropského společenství přes 78 % voličů. Vysoká volební účast byla i v roce 1989 při hlasování o návrhu zrušit armádu.

Důvody nízké volební účasti ve švýcarských referendech jsou rozporupně hodnoceny. Zastánce přímé demokracie Adreas Gross tvrdí, že nízká volební účast je výrazem „politické moudrosti“ Švýcarů a důsledkem dlouhodobé stability země. Podle tohoto názoru jdou Švýcaři volit pouze tehdy, když problematice rozumí, jsou opravdu informováni a vědí, jak se mají

rozhodnout. Kritici přímé demokracie vidí právě v nízké volební účasti doklad nezájmu a netečnosti voličů (*Politikverdrossenheit*).

Politické a volební chování je spojeno s otázkou mentality a psychologie voličů. Švýcarští voliči se účastní hlasování pravidelně asi čtyřikrát ročně, přesto je úspěšně přijata jen každá dvacátá iniciativa. V Kalifornii je úspěšnost referend ve srovnání se Švýcarskem dvojnásobná, přestože jsou kvora (minimální počty podpisů) ve Švýcarsku relativně nízká. Konzervativní myšlení Švýcarů dává politickému systému zvláštní ráz a tím se švýcarský model odlišuje od politiky jiných evropských států.

9. Politické strany

9.1. Obecná charakteristika

Politické strany nezaujímají zvláště silné postavení v politickém systému Švýcarské konfederace. Politické strany jsou v ústavě zmíněny teprve od roku 1999, nepodléhají speciálnímu zákonodárství a nejsou státem financovány. Neexistuje zákon o politických stranách, který například reguluje postavení politických stran v SRN. Stranám je poskytován ze spolkového rozpočtu pouze příspěvek na udržování parlamentních frakcí. Politické strany jsou organizovány spolky s vlastními strukturami a orgány na různých úrovních federace. Ve Švýcarsku jsou politické strany málo propojené a jednotné po celém území, což je dáno odlišnými tradicemi, historickým vývojem a měnícími se politickými postoji stran v jednotlivých kantonech a na lokální úrovni. Díky rozvinutému systému referend od obecní až po spolkovou úroveň jsou na politické strany kladeny dodatečné nároky. Strany jsou vedle zájmových svazů také iniciátory referend, což vyžaduje mobilizaci voličů v průměru až čtyřikrát do roka.

9.2. Vládní strany

Ve švýcarském politickém systému hrají rozhodnou roli tradiční politické strany pramenící ze tří politicko-ideologických proudů 19. století – liberalismu, konservatismu a demokratického socialismu. Na vládní moci se podle výše popsaného tzv. kouzelného pravidla (*Zauberformel*) podílejí Liberálně demokratická strana (*Freisinnig-demokratische Partei, FDP*), Křesťansko demokratická lidová strana (*Christlich-demokratische Volkspartei, CVP*), Sociálně demokratická strana Švýcarska (*Sozialdemokratische Partei der Schweiz, SPS*) a Švýcarská lidové strana (*Schweizerische Volkspartei, SVP*). Švýcarské politické strany opustily své tradiční ideologické orientace a je možno je označit za strany orientující se na široké spektrum voličů

(*catch-all-parties*). Ve volbách do Národní rady v roce 1999 získaly „vládní strany“ celkem 80,8 % hlasů a obdržely 173 mandátů z celkového počtu 200.

Liberálně demokratická strana (FDP, volební výsledek 19,9 % hlasů) stála u zrodu moderního spolkového státu. Liberálové měli v 19. století absolutní většinu v parlamentu. Do roku 1891 obsazovali všech sedm vládních postů ve Spolkové radě. Liberální strana má dodnes dobré kontakty k průmyslu, bankovnímu sektoru a tím velký vliv na hospodářskou politiku země. Zastupuje i zájmy samostatně podnikajících živnostníků a středního stavu.

Křesťansko demokratická lidová strana (CVP, volební výsledek 15,9 %) má kořeny v Katolicko-konzervativní straně, která stála v 19. století v opozici k liberálnímu hnutí. V první polovině 19. století byla CVP přes silné katolické křídlo důležitým koaličním partnerem liberálů. Stálý volební potenciál CVP leží především v konzervativních venkovských kantonech. Přestože se CVP v současnosti profiluje jako strana středu, hraje ve straně roli nadále i tradiční katolický element.

Sociálně demokratická strana Švýcarska (SPS, volební výsledek 22,5%) patřila tradičně k opozičním stranám. Po vnitrostranické diferenciaci a odštěpení komunistického křídla ve 20. letech získala sociální demokracie v roce 1943 prvé vládní křeslo v proporčním systému. Druhé vládní křeslo připadlo SPS v roce 1959 v rámci tzv. kouzelného pravidla. Moderní sociální demokracie není orientovaná pouze na dělnické prostředí, ale na široké spektrum zaměstnanců v městském prostředí. Tradičním partnerem SPS jsou odbory. Mezi nová témata SPS patří problematika práv žen a ekologie.

Švýcarská lidová strana (SVP, volební výsledek 22,5 %) vznikla v roce 1919 odštěpením Rolnické, živnostenské a měšťanské strany (*Bauern, Gewerbe und Bürgerpartei*) od FDP. V protestantských kantonech Bernu, Zürichu a Graubündenu představovala alternativu k FDP. SVP je liberálně-konzervativní strana občanského středu. Od počátku 90. let se SVP výrazně profiluje svým zaměřením proti evropské integraci podporované ostatními vládními stranami a také výrazným protiimigračním postojem. Díky této orientaci se SVP podařilo mobilizovat pravicově konzervativní voliče a získala nejvíce hlasů v parlamentních volbách v roce 1999.

9.3. Nevládní strany

Poměrný volební systém prosazený v roce 1919 bez obvyklé minimální klausule pro vstup do parlamentu umožnil ve Švýcarsku vytvoření systému většího počtu politických stran. Ve volbách do Národní rady obdržely nevládní strany 27 mandátů, které zbyly z celkového počtu

200 mandátů. Zbýlých připadlo na nevládní strany, které získaly počet hlasů odpovídající minimálně jednomu mandátu. Nejsilnější z nich byli Zelení (*Grüne Partei Schweiz, GPS*) s osmi mandáty a Liberální strana Švýcarska (*Liberale Partei der Schweiz, LPS*), utvořená odštěpením od FDP. Kořeny strany Zelených je možno najít v 70. letech v tzv. Nových politických hnutích, která se formovala jako protestní hnutí proti válce, atomové energii a konzumnímu způsobu života. Ostatní malé politické strany ve Švýcarsku mají většinou pouze kantonální význam, nespojují-li je problémy týkající se celého Švýcarska jako ekologie, motorismus nebo přistěhovalectví. Mezi malé strany středu patří Evangelická lidová strana (*Evangelische Volkspartei, EVP*) s podílem 1,8 % voličů. Na levici hrála nejdůležitější roli Strana práce /komunistická strana/ (*Partei der Arbeit, PdA*), která se odštěpila od sociální demokracie v roce 1944. V posledních volbách získala dva mandáty. Proti příchodu cizinců do Švýcarska vystupují Švýcarští demokraté (*Schweizer Demokraten, SD*). Jejich aktivita se omezuje na přípravu iniciativ na omezení přistěhovalectví. Populistické rysy má také strana Svobodných (*Freiheitspartei*) zastupující zájmy řidičů, tj. proti ekologicky zaměřená.

Malé politické strany ve Švýcarsku vykazují nízkou, ale po desetiletí stabilní podporu. Do velké míry je to dáno příznivým vývojem neutrální země ve 20. století a proporčními pravidly. Ve Švýcarsku prakticky neexistuje silná parlamentní opozice vůči vládě a výsledky spolkových voleb mají pouze omezený vliv na složení vlády.

10. Zájmové skupiny a svazy

Heterogenní společenské, profesní a sociální struktury daly základ vytvoření velkého množství zájmových svazů. Pro Švýcarsko je typická rozmanitá struktura svazů a dynamický vývoj profesních organizací podle významu jednotlivých odvětví v hospodářské struktuře země. Existence hospodářských svazů je zakotvena ve švýcarské ústavě (článek 32). Švýcarské profesní svazy mají ve srovnání s politickými stranami několik výhod, které jim zajišťují pozici v politickém systému. Svazy se vyznačují vysokým stupněm organizace a koncentrují se pouze na omezené množství problémů, které tématicky spadají do oblasti zájmu jednotlivých organizací. Proto mohou svazy přesně a účinně artikulovat své požadavky.

Pro Švýcarsko jsou typické dvě skupiny organizovaných zájmů – profesní svazy a tzv. střeškové organizace (*Dachverbände*). Profesní svazy a organizace jednotlivých odvětví se podílejí na legislativním procesu v rámci procesu tzv. slyšení. Mezi největší střeškové organizace patří Svaz švýcarských podnikatelů (*Verband der Schweizer Unternehmen*), Švýcarský svaz

zemědělců (*Schweizerischer Bauernverband*) a Švýcarský odborový svaz (*Schweizerischer Gewerkschaftsbund*).

Při analýze politického systému Švýcarské konfederace je třeba zohlednit formující roli zájmových svazů na celý rozhodovací proces. Politické strany a parlament nejsou ve Švýcarsku jedinými nositeli politických rozhodnutí. Svazy se stávají prostřednictvím referenda přímými politickými aktéry vedle politických stran, parlamentů a vlády. Nejen instituty přímé demokracie stály u kořenů silné pozice profesních svazů a jejich participace na státních rozhodnutích. Spolupráce se státem hospodářským svazům umožňuje prosazovat obecně závazná pravidla pro přístup k povoláním, zajišťovat ochranu vlastních produktů před zahraniční konkencí a řešit konflikty mezi zaměstnavateli a odbory. Naopak pro státní správu je zajímavé, že svazy poskytují potřebné odborné zázemí a tím prakticky přebírají část břemena státního aparátu. Role profesních svazů položila základ specifické švýcarské formě korporativismu, která se vyznačuje silným postavením zaměstnavatelů a průmyslu.

Úvahy o funkčnosti institutů přímé demokracie jsou většinou spojeny s kritikou role zájmových svazů v politickém systému Švýcarské konfederace. Švýcarskému modelu je vytýkán především posun formálního ústavního systému dvou parlamentních komor k neústavnímu modelu, ve kterém je *de facto* zastoupen lid, kantony a organizované zájmy.

Přes uváděné kritické výhrady však švýcarský politický systém konsensuální demokracie patří k nejstabilnějším demokratickým systémům v Evropě.