

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Adéla Kačerová

Ústavní systém Švýcarska
jeho znaky a specifika

Diplomová práce

Olomouc 2012

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Ústavní systém Švýcarska jeho znaky a specifika vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V České Třebové dne 23. června 2012

Adéla Kačerová

Na tomto místě bych chtěla bych poděkovat JUDr. Maximu Tomoszkovi za jeho odborné vedení, cenné připomínky a rady, které mi pomáhaly při zpracování tohoto tématu.

Obsah

Obsah.....	4
Seznam použitých zkratek.....	6
Úvod.....	7
1. Federalismus.....	9
1.1. Úvod.....	9
1.2. Pojem federalismu.....	9
1.3. Rozdělení pravomocí.....	11
1.4. Kantony.....	13
1.5. „Milizverwaltung“.....	14
1.6. Shrnutí.....	15
2. Zákonodárná moc.....	16
2.1. Úvod.....	16
2.2. Obecné vymezení.....	16
2.3. Národní rada.....	18
2.4. Rada států.....	19
2.5. Pravomoci komor.....	21
2.6. Komise.....	23
2.7. Legislativní proces.....	23
2.8. Shrnutí.....	25
3. Výkonná moc.....	27
3.1. Úvod.....	27
3.2. Federální rada.....	27
3.3. Pravomoci.....	31
3.4. Prezident.....	32
3.5. Federální kancléř.....	32
3.6. Shrnutí.....	33
4. Soudnictví.....	35
4.1. Úvod.....	35
4.2. Obecné vymezení.....	35
4.3. Federální soud.....	36
4.4. Soudní kontrola ústavnosti.....	39
4.5. Shrnutí.....	40
5. Neutralita.....	41
5.1. Úvod.....	41
5.2. Pojem neutrality.....	41
5.3. Shrnutí.....	43
6. Přímá demokracie.....	44
6.1. Úvod.....	44
6.2. Institut přímé demokracie.....	44
6.3. Referendum.....	46
6.4. Obligatorní referendum.....	48
6.5. Fakultativní referendum.....	49
6.6. Lidová iniciativa.....	49
6.7. Shrnutí, Summary.....	52
Závěr.....	54
Bibliografie.....	58

Shrnutí, Summary.....	62
Seznam klíčových slov, List of key words.....	64

Seznam použitých zkratek

ZFS	Zákon o federálním soudu, ve znění pozdějších předpisů
čl.	Federální ústava Švýcarské konfederace

Úvod

Pro svoji diplomovou práci jsem si vybrala problematiku zabývající se ústavním systémem Švýcarské konfederace, jeho zvláštnostmi a specifiky.

Toto téma jsem se rozhodla zpracovat proto, že tento stát ve střední Evropě zastupuje v mnoha ohledech výjimečné zakotvení některých ústavních a politických principů, které definují Švýcarskou konfederaci a odlišují ho od jiných států nejen v rámci Evropy, ale i celého světa. Již v dřívější době jsem se díky odborné literatuře seznámila s některými prvky, které charakterizují tento stát, jako je například přímá demokracie, a díky studiu jednotlivých materiálů v rámci této diplomové práce jsem mohla proniknout hlouběji do tohoto systému a lépe ho pochopit.

V rámci vymezeného tématu se chci v jednotlivých kapitolách zabývat nejdůležitějšími aspekty tohoto systému, nejvyššími federálními orgány, jejich strukturou a fungováním. Neméně důležitou součástí však bude i vymezení vztahu mezi těmito institucemi a kantony, které představují důležitý stavební prvek Švýcarské konfederace. Zároveň se zde pokusím nastínit klady i zápory, které jejich úprava může přinášet.

První kapitola je věnována federalismu a některým pojmům, se kterými federalismus souvisí. Rovněž je zde rozebrán i demokratický prvek, který pomáhá jednotlivým minoritám zapojit se do procesu rozhodování. Velký prostor je zde také věnován vertikálnímu rozdělení pravomocí mezi centrální federální orgány a menšími celky – kantony s upozorněním na jednotlivá pravidla, kterými se toto dělení řídí. Samostatná kapitola se zabývá právě kantony a jejich důležitým postavením v rámci celé federace. Při zpracování této problematiky mě zaujalo především v mnoha ohledech specifické autonomní postavení jednotlivých kanonů.

Následující sekce se zabývá zákonodárnou mocí především na federální úrovni, definováním jednotlivých komor i jejich vzájemného vztahu, formami zastoupení a některými pravomocemi včetně postavení jednotlivých poslanců. Součástí je i vymezení kontrolní funkce Federálního shromáždění, jeho jednotlivých členů, či vnitřní struktury tohoto orgánu a legislativnímu procesu.

V rámci výkonné moci je rozebrán vrcholný orgán výkonné moci – Federální rada včetně vysvětlení tzv. „kolegiálního principu“ a vymezení systému pravomocí. Rovněž se tato část zabývá i postavením Spolkového prezidenta a úřadu Federálního kancléře.

Další kapitola týkající se soudnictví je v následujícím textu zpracována především z

hlediska postavení Federálního soudu. Jsou zde přiblíženy i vztahy s ostatními vrcholnými orgány, či pozice jednotlivých soudců. Pozornost je zde zaměřena i na soudní kontrolu ústavnosti.

Kapitola o neutralitě se zabývá vývojem Švýcarské konfederace jako neutrálního státu a jeho současným vnímáním s nímž souvisí i problematika účasti v některých mezinárodních organizacích.

Poslední část mé diplomové práce bude věnována formám přímé demokracie včetně podmínek jejich použití. Pozornost zde bude zaměřena zejména na analýzu obligatorního referenda a lidové iniciativy, neboť tyto instituty představují důležitých rys švýcarského politického systému a míra využití těchto prvků je výrazným způsobem odlišuje od většiny ostatních států.

Na každém konci kapitoly bude ponechán prostor pro vlastní pozitivní či negativní zhodnocení některých aspektů problematiky, kterému je daná sekce věnována.

Při zpracování tohoto textu jsem vycházela především ze zahraniční literatury, která poskytuje hlubší pohled do jednotlivých problematik a umožňuje lépe pochopit jednotlivé procesy, které nastávají při využívání politických institutů. Česká literatura obsahuje většinou pouze kusé informace, které přinášejí pouze základní informace o orgánech a fungování politických procesů.

Cílem této diplomové práce je zaměřit se na jednotlivé instituty švýcarského ústavního systému a některé politické procesy, zhodnotit jejich fungování a odpovědět otázku, zda by v některých dílčích prvcích nebylo třeba tento systém poupravit aby lépe fungoval a vyhovoval zájmům celé společnosti.

1. Federalismus

1. 1. Úvod

V rámci této kapitoly bude vymezen jeden ze základních znaků švýcarského politického systému – federalismus. Pozornost zde bude zaměřena především na současné vnímání tohoto pojmu a jeho projevy v rámci státu. Pod tento charakteristický rys se totiž dá zařadit několik prvků, které na sebe navazují a společně dotvářejí tento systém, jak bude vysvětleno v následujícím textu.

V této sekci je proto rovněž zahrnuto i podrobnější rozdělení pravomocí mezi centrálními orgány federace a kantony, s ohledem nejen na samostatnost jednotlivých celků, ale i na nutnost spolupráce. Oddíl věnovaný kantonům přibližuje i jejich legislativní a exekutivní vymezení, které se v jednotlivých oblastech může lišit.

Celkově je tato kapitola zaměřena na vymezení základních prvků, které jsou charakteristické pro švýcarskou federaci, jejich analýzu, přiblížení autonomie kantonů a stanovení pravomocí ve vztahu k federaci jako celku.

1. 2. Pojem federalismu

Federalismus můžeme jako pojem vymežit různým způsobem. Jedná se například o „organizační princip státu sladujícího autonomní i centrální prvky nahrazujícího chápání státu v kategorii lenních vztahů.“ Samotná federace pak může být popsána jako „určitá forma státu, kde státní organismus je rozdělen na menší územní celky se svými mocenskými orgány“.¹

U nás je situace značně odlišná. Česká republika je totiž v článku 1 Ústavy České republiky charakterizována jako stát jednotný.² Ovšem i u nás se tento princip v minulosti projevil. Jednalo se o vytvoření České a Slovenské Federativní Republiky na základě Ústavního zákona o československé federaci z roku 1948, kdy se z předchozího unitárního uspořádání vytvořil útvar tvořený dvěma republikami, které měli rovné postavení. Tato situace trvala až do roku 1993, když došlo k vytvoření samostatné České republiky.³ Rozdílný způsob uspořádání vyplývá i z historického vývoje, neboť švýcarský stát byl postupně vytvořen připojováním jednotlivých republik čímž vznikl nejprve stát se znaky konfederace

¹ ADAMOVÁ, Karolína. *K historii evropského federalismu*. Praha: Karolinum, 1997. 19 s.

• ² Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³ DRÁBOVÁ, Renáta, ZUBÍKOVÁ, Zdeňka. *Maturita – Společenské vědy*. Nakladatelství Fragment, 2007. 35 s.

a od roku 1848 se zde uplatňuje federativní zřízení.⁴

Federativní uspořádání jako takové je charakterizováno celou řadou prvků. Především jde o „rozdělení moci mezi centrální a regionální vládu“ a konkrétněji o „politickou organizaci, ve které jsou vládní aktivity rozděleny mezi centrální a regionální vládu takovým způsobem, že každá z nich má ve své pravomoci záležitosti, ve kterých má rozhodující slovo.“ S tím jsou spojeny i další obecné znaky federálního uspořádání, mezi které patří v první řadě psaná ústava. Ta totiž zajišťuje určité pevnější zakotvení dělení pravomocí mezi jednotlivé celky.

K dalším prvkům federativního uspořádání patří možnost menších celků zasahovat do politických změn či bikameralismus, podle kterého každá z obou komor představuje specifickou formu reprezentace. Jedna z nich totiž zastupuje obecně obyvatelstvo, zatímco druhá územní jednotky, v případě Švýcarska kantony. Podstatným rysem již aplikovaným na švýcarský federativní systém také představuje rovné zastoupení jednotlivých kantonů v Radě států. Nutná je rovněž určitá míra decentralizace.⁵ Termín „federalismus“ souvisí především s rozdělením moci mezi jednotlivé orgány veřejné moci, které jsou navzájem ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti.⁶

Jako pro každý moderní stát, i pro Švýcarsko jsou velmi důležité demokratické principy, které jsou součástí politického života společnosti. Jedná se o pravidla, která pomáhají prosazovat zájem většiny, avšak zároveň chrání nezadatelná práva menšin. Minorita by navíc měla mít právo předložit své návrhy a připomínky, které mohou mít za následek přehodnocení rozhodnutí. Tento princip je nezbytný k udržení určité rovnováhy mezi jednotlivými skupinami v rámci veřejného života. V zemi, jako je švýcarská federace, se jedná o důležité pravidlo, neboť je tvořena více národnostmi. Tato skutečnost, spolu s náboženskou nejednotností, vyvolávala hlavně v minulosti řadu nepokojů mezi katolíky a protestanty. Především katolické kantony a oblasti, kde nepřevládalo německy mluvící obyvatelstvo, se mohly stát snadno přehlasovatelnou skupinou. Proto bylo nutné vytvořit organizaci, která by nepotlačovala žádnou skupinu obyvatel, a kde by bylo možno prosadit i menšinové názory. Vhodné řešení bylo nalezeno právě ve formě federalismu. Demokratické

⁴ BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory And Practice*. Abingdon: Vydavatelství Taylor & Francis, 2006. 82 s.

⁵ LIJPHART, Arend. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in Twenty-One countries*. New Haven: Yale University Press, 1984. s. 170 – 172.

⁶ *Breviář demokracie: Způsob fungování demokratického státu na příkladu Švýcarska*. Brno: Švýcarské helsinské sdružení, 1994. 23 s.

pravidlo spočívající v rovnosti hlasů, zde bylo doplněno vertikálním rozdělením moci mezi stát jako celek a kantony a zajištěním rovnosti hlasů i pro kantony.⁷ Toto uspořádání nejen usnadňovalo soužití jednotlivých minorit, ale také umožňovalo kantonům účastnit se rozhodování federace jako celku. Rada států, zastoupena jednotlivými kantony bez ohledu na jejich velikost a počet obyvatel, doplnila Národní radu a umožnila tak upevnit vliv jednotlivých menších celků.⁸

Pro švýcarskou federaci jsou oba ústavní principy, jak demokracie tak i federalismus významné a měli by se navzájem doplňovat. I zde však dochází k určitým problémům. V této souvislosti je třeba zmínit především proces rozhodování. Princip jednoho hlasu pro každou osobu se zde střetává s ustanovením zajišťujícím rovného postavení pro členský stát. V praxi se může jednat například o situaci na úrovni spolkových orgánů, kdy obě komory parlamentu, Národní rada zastupující zájmy občanů a Rada států reprezentující kantony, dospějí v určité problematice při hlasování k nestejnému výsledku. Zde však lze nalézt řešení, neboť je možná určitá forma spolupráce a vyjednávání mezi oběma komorami.⁹

1. 3. Rozdělení pravomocí

Kompetence jednotlivých orgánů v rámci federativního uspořádání nebyly neměnné a v průběhu vývoje švýcarské federace došlo k některým významným přesunům pravomocí. Pokud se nejprve zaměříme na pravomoci federativních orgánů, zaznamenejme, že v dnešní době jich má tento orgán k dispozici daleko více. Je to zřejmě opět dáno historickým vývojem švýcarské federace, která vznikla ze samostatných autonomních celků, a proto i přesun pravomocí byl ze začátku omezený.

Jedním ze základních úkolů státu bylo a dosud je především udržovat diplomatické vztahy ostatními státy na dobré úrovni a chránit nezávislost švýcarského státu. K těmto povinnostem bylo pak přiřazováno i zajištění ochrany směřující směrem dovnitř federace, konkrétně zachování míru mezi jednotlivými kantony, či například zavedení společné měny nebo zrušení cel mezi kantony.¹⁰

Základní dokument, který vymezuje rozdělení moci mezi kantony a orgány federace jako celku, je federální ústava. Poskytuje nám proto určitý fundamentální náhled na systém

⁷ LINDER, Wolf. *Swiss Democracy – Possible solutions to conflict in multicultural societies*. 2. vydání. New York: St. Martin's Press Inc., 1998. 39 s.

⁸ Tamtéž, s. 16.

⁹ Tamtéž, s. 76.

¹⁰ Tamtéž, s. 40.

moci. Konkrétně lze uvést článek 3 přibližující určité limity pravomoci jednotlivých kantonů. Kromě ustanovení suverenity kantonů, která je zde omezena federální ústavou, se zde stanoví, že kantony vykonávají objem práv, která nejsou svěřena právě konfederaci jako celku. (čl. 3) Jednotlivé kompetence jsou tedy rozdělené podle určité premisy spočívající ve výslovném vymezení konkrétní problematiky federálním orgánům, kterou je oprávněn se zabývat. V opačném případě se totiž předpokládá, že daná věc má být vyřešena kantonálními orgány. I přesto, že takto vyjádřené rozdělení moci na první pohled vyvolává představu, že o většině věcí bývá rozhodováno samostatně pouze v těchto menších celcích, opak je pravdou. Jen v několika málo otázkách rozhodují výhradně kantony. Vedle záležitostí patřící do pravomoci federativních orgánů pak také existuje oblast, ve které je důležitá spolupráce obou stran. To se projevuje například v oblasti zákonodárství. V praxi to znamená, že zákon přijatý v rámci federace, je prováděn jednotlivými kantony. Tato spolupráce je důležitá, neboť zajišťuje určitou úroveň výkonu jednotlivých zákonů. Situace, kdy by i tyto záležitosti musela obstarávat sama ústřední správa, je vzhledem k množství agendy takřka nemyslitelná.¹¹

Rozdělení pravomocí v rámci federace je záležitostí, která se neustále vyvíjí. Existují zde jednotlivé skupiny, které buď zastávají názory směřující k větší centralizaci a politické a ekonomické kontrole, či naopak větší samostatnosti ve správě kantonů. Mohou se vyskytnout také nové kompetence, které je třeba někam zařadit. Zde má zásadní význam již zmíněný článek 3 ústavy, který je v tomto ohledu nastaven ve prospěch kantonů, pokud není ta konkrétní záležitost ústavou výslovně svěřena orgánům federace. Ústředním orgánům by tato problematika mohla připadnout pouze v případě, že by pomocí většinového rozhodnutí občanů a kantonů došlo ke změně ústavy.¹²

V souvislosti s tímto vymezením je třeba přiblížit pojem subsidiarity. Princip spočívá v ustanovení, že problémy, které se dají vyřešit na nižší úrovni, to znamená v tomto případě orgány kantonů, patří do jejich pravomoci, a to buď v plném rozsahu či omezeně. Naopak otázky, které přesahují kanton a týkají se problémů celého Švýcarska, patří do pravomoci spolkových orgánů. Jednotlivé kantony se tak zabývají řadou záležitostí v oblasti zdravotnictví, stavební odvětví či vzdělávání. Na celostátní úrovni se naopak řeší otázky týkající se například problematiky zahraniční politiky a obchodu, patří sem však i záležitosti hospodářského charakteru, energie, dopravy či obrany. Je však nutné poznamenat, že toto vymezení není úplně spolehlivé, neboť některé záležitosti, které by podle zde uvedeného

¹¹ *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 26.

¹² LINDER: *Swiss Democracy...*, s. 42.

vymezení měli patřit do působnosti kantonálních orgánů, je třeba řešit na celostátní úrovni. Jedná se totiž o problematiku, která daleko přesahuje zájmy jednotlivých kantonů, jako je tomu v případě stavby dálnic či změny v oblasti školství. Proto je třeba, aby jednotlivé orgány kantonální i národní úrovně mezi sebou spolupracovaly. Tento způsob součinnosti můžeme také nazvat „kooperativním federalismem“.

Je také třeba zmínit skutečnost, že rozdělení pravomocí mezi stát jako celek a jednotlivými kantony zdaleka není konečné. Mnohem přesnější je totiž vymezení 3 úrovní a to obcí, kantonů a státu jako celku.¹³

1. 4. Kantony

Kantony, i když zde představují pouze části jednoho celku, samy splňují některé znaky suverénního státu. Jsou rovněž složeny z obyvatel, žijících na určitém území. Existuje zde také velká míra suverenity jednotlivých kantonů, mají svůj legislativní, exekutivní i soudní aparát a svoji vlastní ústavu, která vymezuje toto základní rozdělení.¹⁴ Kantony také v neposlední řadě udržují v určité omezené míře i zahraniční vztahy.¹⁵

Z výše uvedeného vyplývá, že jednotlivé kantony požívají v rámci Švýcarské konfederace značnou míru autonomie. Na druhou stranu je však třeba uvést i určité případy, ve kterých se kantony musí spolkovému právu podrobit. Jedná se především o již zmíněné pravidlo, které zaručuje soulad práva jednotlivých kantonů se spolkovým právem. Dále je třeba zaručit, aby politické orgány v rámci kantonů byly demokratické a bylo zde, stejně jako na federální úrovni, dodržováno rozdělení jednotlivých mocí na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Kantony mají rovněž povinnost implementovat jednotlivé ustanovení spolkového práva a zároveň zajistit jeho dodržování. Je zde také nutné, aby byla zajištěna obyvatelům jednotlivých kantonů patřičná úroveň práv stanovených ve spolkové ústavě. Mezi tato práva patří především základní lidská a občanská práva či rovnost před zákonem.¹⁶

Velká míra autonomie švýcarských kantonů vyplývá, jak již bylo řečeno, z historického vývoje neboť švýcarský stát byl postupně vytvořen připojováním jednotlivých republik a teprve postupně docházelo k přenášení jednotlivých pravomocí směrem k centrální

¹³ *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 24.

¹⁴ ROSE, Jürgen, TRAUT, Johannes Ch., Marshall, George C. *Federalism and decentralization: perspectives for the transformation process in Eastern and Central Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2001. s. 75 – 76.

¹⁵ CHURCH, Clive H. *The Politics and Government of Switzerland*. New York: Palgrave Macmillan, 2004. 93s.

¹⁶ LINDER: *Swiss Democracy...*, s. 44.

moci.¹⁷ V rámci České republiky se dá hovořit o určitém členění v rámci obcí a krajů, které ovšem mají jinou pozici a jsou vymezeny jako základní územní samosprávné celky a vyšší územní samosprávné celky.¹⁸ Tyto veřejnoprávní korporace vykonávají jak samostatnou, tak v některých případech i přenesenou působnost.^{19 20}

1. 5. „Milizverwaltung“

Pro švýcarskou federaci je typické zapojení běžných občanů do správy a to nejen ve formě lidové iniciativy či referenda obligatorního či fakultativního, kterým se vyjadřuje například k legislativní činnosti. Další formou činnosti je práce obyvatel ve správě ve formě částečného úvazku v některých kantonech. Tento systém bývá nazýván „Milizverwaltung“. Občané se zde zabývají úkoly ve prospěch veřejnosti po dobu několika let. Jejich činnost však může být vymezena pouze jednotlivou úlohou, které se mají věnovat. Také může mít rozsah několika hodin či až několik dní v týdnu. Je vykonávána lidmi jmenovanými do této funkce, přičemž její výkon může ale nemusí být placený. Tato forma zapojení je významná především pro zvýšení účasti občanů na výkonu veřejné správy a jejich vzájemné spolupráce.

Tento systém se však neprojevuje jen na této nejnižší úrovni, ale můžeme ho najít i v rámci kantonálního či dokonce federativního zřízení. Lze zde uvést jako příklad některé komise složené z odborníků zabývající se nejen správní činností v příslušném úseku, ale fungují v menším měřítku i jako poradní orgán během legislativního procesu. Princip práce na částečný úvazek se vyskytuje i u zaměstnanců soudu v rámci kantonu. Neméně důležitá je i skutečnost, že i činnost členů parlamentu, a to nejen na spolkové, ale i na kantonální a místní úrovni, je vykonávána tímto způsobem. Je samozřejmé, že jako každý způsob výkonu moci má i tento své zastánce i odpůrce. Příznivci argumentují bližšími vztahy s ostatními občany a prevencí proti vytvoření skupiny politiků separovaných od běžných problémů obyvatel. Také upozorňují na nižší výdaje oproti úředníkům, kteří tuto činnost vykonávají jako své zaměstnání na plný úvazek. Existují však i názory proti tomuto systému. Je zdůrazňována možnost jejich nedostatečné odbornosti a profesionality či skutečnost, že tito úředníci mohou nepřiměřeným způsobem prosazovat své osobní zájmy

¹⁷ FLEINER: *Swiss...*, s. 26.

• ¹⁸ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Zákon č. 128/ 2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů

²⁰ Zákon č. 129/ 2000 Sb., zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů

na úkor zájmů veřejných.²¹

1. 5. Shrnutí

Federalismus představuje důležitý znak švýcarského politického systému. Vymezuje vertikální rozdělení moci mezi jednotlivými celky, čímž je jim zajištěn značný podíl na rozhodování o veřejných záležitostech. Ve skutečnosti je to dáno vývojem švýcarského státu, který vznikl spojením původně suverénních států a tím definoval i politické rozdělení moci. V tomto rozdělení moci vidím výhodu především v možnosti prosazování minorit které mají v řadě případů větší možnost se prosadit.

Existuje zde pravidlo, které stanovuje působnost kantonů, pokud se nejedná o záležitost výslovně uvedenou ve federální ústavě. Zde je proto nechán velký prostor kantonům. Tato skutečnost podle mého názoru pozitivně ovlivňuje jejich samostatnost a zároveň může významným způsobem může rozšířit jejich kompetence. Na druhé straně však zde bylo řečeno, že mnoho otázek není ponecháno výhradně kantonům, nýbrž patří do kompetence federálním orgánům či je nutná spolupráce.

Negativním aspektem principu rozdělení pravomocí uvedeného v ústavě může být situace, kdy se vyskytne nějaká nová zásadní otázka, které nebyla v dřívějším ústavním vymezení předpokládána. Ta by totiž byla je automaticky zařazena ve prospěch kantonů a to až do chvíle, než dojde ke změně ústavy.

Rozdělení pravomocí rovněž doplňuje pravidlo subsidiarity, jehož účelem je zřejmě mimo jiné předcházet zahlcení federálních orgánů a podporovat zapojení kantonů. I tento princip však nemůže být bez výjimek použit ve všech případech a musí být doplněn principem „kooperativního federalismu“.

Positivně hodnotím princip, který podporuje větší zapojení občanů do správy, a který se vyskytuje nejen na úrovni obcí a kantonů, ale i na úrovni federální. Výhodu tohoto systému vidím i v rámci většího zapojení odborníků na určitou problematiku. Příkladem může být právě již zmíněný poradní orgán v rámci legislativy.

²¹ LINDER: *Swiss Democracy...*, s. 52.

2. Zákonodárná moc

2. 1. Úvod

Institut zákonodárné moci je fundamentálním orgánem v rámci každého státu. Jinak tomu není ani v rámci švýcarské federace, kde kromě legislativy v rámci jednotlivých kantonů existuje i centrální zákonodárné orgány.

Tato kapitola je věnována především vymezení jednotlivých komor a jejich vzájemnému vztahu, který je odlišný od politického systému v řadě jiných zemí. V souvislosti s jejich vztahem je zde rovněž vysvětlen i pojem „perfektní bikameralismus“.

Pozornost je zaměřena na systém zastoupení v obou komorách i na volbu jednotlivých poslanců, která se opět v jednotlivých kantonech může lišit. V souvislosti s tím je zde rovněž podrobněji analyzována problematika, kterou systém zastoupení přináší.

Snahou zde bylo rovněž přiblížit jednotlivé pravomoci komor i jednotlivých poslanců včetně kontroly jiných fundamentálních orgánů politického systému, či základní vymezení struktury jednotlivých komor, zahrnující účast jednotlivých poslanců v jednotlivých komisích či frakcích. Neméně důležitou součástí této sekce se stal i legislativní proces a funkce jednotlivých poslanců i celých komor v rámci tohoto procesu.

2. 2. Obecné vymezení

„S výhradou práv lidu a kantonů je nejvyšší moc spolku vykonávána Federálním shromážděním.“ Tak je to stanoveno v článku 148 Federální ústavy Švýcarské konfederace ze dne 18.dubna 1999. (čl. 148 odst. 1) Občané Švýcarska a kantony jsou tedy jediným ústavním omezením tohoto silného zákonodárného orgánu. Systém, který se zde budu snažit přiblížit, je v mnohém podobný jiným ústavním zřízením, ovšem jako ostatně skoro ve všem ve švýcarském ústavním systému, je něčím zvláštní a specifický.

Především je třeba uvést, že parlamentní uspořádání nejvyšší zákonodárné moci se aspoň do počtu komor neliší od řady evropských států. I zde totiž funguje bikameralismus, čili o dvoukomorový parlament. Tyto dvě komory se nazývají Národní rada a Rada států. (čl. 148 odst. 2) Navíc zde má v rámci federativního uspořádání druhá komora specifické postavení,

neboť v první řadě zastupuje zájmy samotných jednotlivých celků této federace.²²

Již jména těchto dvou institutů napovídají zvláštní zastoupení a reprezentaci, která není v obou případech stejná a která bude podrobněji rozebrána níže. Počtem komor však podobnost s většinou států podobného typu končí. Zvláštností švýcarského uspořádání totiž je, že na rozdíl od naší horní komory - Senátu a dolní komory – Poslanecké komory, s jasným vymezením i v zákonodárství, ve Švýcarsku rozdělení na „horní“ a „dolní“ komoru neexistuje. Toto uspořádání je někdy nazýváno jako „perfektní bikameralismus.“²³

„Perfektní bikameralismus“ je pojmem, který není typický pouze švýcarské federaci, nýbrž se objevuje i v rámci politických systémů jiných států, jak jsou například Spojené státy americké.²⁴ Jedná o určitou rovnováhu a rovnocennost obou komor, spočívající zejména v rámci svých pravomocí. To se projevuje zejména v rámci legislativního procesu, kde je v kompetenci obou komor vetovat návrh zákona schválený druhou komorou. Aby se totiž návrh zákona stal součástí platného právního řádu musí s ním souhlasit obě komory parlamentu.²⁵

I přes tuto rovnocennost komor však bývá někdy rozdělení na horní a dolní komoru v odborné literatuře použito. Patrně se tak děje z důvodu dostatečného vymezení a odlišení obou institucí v němž Národní rada bývá vnímána jako komora dolní a Rada států představuje horní komoru.²⁶

Švýcarská federace je představitelem tzv. „silného“ bikameralismu. Ten se zejména projevuje stejnou či jen mírně odlišnou pravomocí komor v oblasti legislativy, a zároveň nestejným složením těchto institucí. Systém „silného“ bikameralismu je rovněž možno nalézt i v jiných státech například v Austrálii či Spojených státech amerických. Pokud systém komor tyto dvě podmínky nespĺňuje, jedná se o bikameralismus „slabý“.²⁷

Vzhledem k tomu, že se jedná o oddělené a ve značné míře samostatné komory je v nich různé i politické zastoupení jednotlivých politických stran. Zatímco v Národní radě mají

²² KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 283 s.

²³ ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Komparace politických systémů I*. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. 275 s.

²⁴ GRABHER, Gudrum M., GAMPER, Anna. *Legal Narratives: European Perspectives on U.S. Law in Cultural Context*. New York: Springer, 2009. 11 s.

²⁵ GAMPER, Anna. A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State. *German Law Journal*, 2005, roč. 06, č. 10, s. 1315.

²⁶ PTÁČNÍK, Jan. *Korporatismus ve Švýcarsku* [online]. E-polis.cz, 9. duben 2010. [cit. 7. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.e-polis.cz/komparace/473-korporatismus-ve-svycarsku.html>>.

²⁷ LIJPHART: *Democracies...*, s. 99.

značnou převahu Švýcarská lidová strana společně se Stranou sociálních demokratů, ve druhé komoře obsadily nejvíce míst tradičně Liberálně demokratická a Křesťansko demokratická strana, které jsou ve druhé komoře až na třetím a čtvrtém místě. Tato rozdílnost rovněž přispívá k politické rozmanitosti a zastoupení mnoha názorových skupin.²⁸

Stejně jako ve švýcarské federaci, i Česká republika má dvoukomorový parlament. I zde se však objevují skutečnosti, které odlišují jednotlivé zřízení. V první řadě v České republice jsou definovány jako „dolní“ a „horní“ komora, z čehož vyplývají i různé pravomoci. Tento rozdíl je vidět například v rámci zákonodárství. V rámci horní komory – Senátu je totiž návrh zákona projednáván vždy až po projednání dolní komorou parlamentu – Poslaneckou sněmovnou. Senátoři mohou rozhodnout o vrácení návrhu dolní komoře k projednání určitých změn. Tím je zajištěna určitá úroveň kvality výsledného zákona. Senát působí rovněž jako určitá garance fungování legislativního procesu pro případ rozpuštění Poslanecké sněmovny.²⁹ Tímto procesem se Česká republika se liší od „perfektního bikameralismu“, který je vlastní švýcarskému systému a který byl vysvětlen již výše.

2. 3. Národní rada

Národní rada představuje komoru, která má v ústavním systému rovné postavení s Radou států. Odlišnost těchto komor je však zcela jistě patrná v rámci systému zastoupení občanů v tomto orgánu. Na rozdíl od Rady států zde totiž poslanci reprezentují své obyvatele jako celek a bez rozlišení podle kantonů. Celkový počet míst v Národní radě je 200. Jednotliví členové jsou voleni přímo, proporcionálním volebním systémem. Ten však platí teprve od roku 1919, neboť se dříve jednalo naopak o systém většinový.³⁰

Důležité pravidlo v rámci reprezentace zajišťuje získávání pozic v rámci této komory parlamentu podle počtu obyvatel v jednotlivých kantonech a polokantonech ovšem s tím, že každý kanton musí mít zaručenou minimálně jedno křeslo. (čl. 149 odst. 4) Z dostupných údajů lze uvést, že 1 poslanec zastupuje v průměru 37 500 obyvatel.³¹

Jedním z důvodů zavedení systému poměrného zastoupení bylo především zabezpečit

²⁸ Ministerstvo zahraničních věcí. *Švýcarsko: Vnitropolitická charakteristika*. [online]. BusinessInfo.cz. [cit. 3. září 2012]. Dostupné na <<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/svycarsko-vnitropoliticka-charakteristika-17952.html>>.

²⁹ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Legislativní proces z hlediska Poslanecké sněmovny* [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/docs/status.html>>.

³⁰ ŘÍCHOVÁ: *Komparace...*, s. 262.

³¹ The Federal Assembly - The Swiss Parliament. *National council*. [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/nationalrat/Pages/default.aspx>>

malým stranám určitou možnost účastnit se na rozhodování v tomto federálním orgánu. Dá se totiž říci, že proporcionální systém v této podobě mnohem víc vyhovuje menším politickým stranám a uskupením neboť mají větší možnost participace.³² Volby do Národní rady se konají v rámci volebních obvodů tvořených jednotlivými kantony a polokantony. Volebním obvodem zde tedy je každý kanton a polokanton. Funkční období poslanců je jako u nás a v mnoha dalších státech čtyřleté.³³

Vedle samostatného fungování obou komor dochází rovněž ke společnému setkávání a rozhodování obou těchto orgánů najednou. Tato zasedání jsou pravidelná a veřejná.³⁴ Konají se čtyřikrát ročně a to v období tří týdnů a to v dubnu, červnu, září a prosinci. Jednání obvykle trvá od 8.00 do 13.00 a je třeba přítomnost alespoň poloviny členů.³⁵ Tyto pravidelné schůze však mohou být v případě potřeby doplněny mimořádnými zasedáními, které se konají na základě rozhodnutí Federální rady, či na žádost čtvrtiny jedné nebo druhé komory. (čl. 151 odst. 2) Jedním z důvodů těchto speciálních jednání může být velké množství záležitostí, které je nutno projednat bez ohledu na omezené množství řádných schůzí.³⁶ Společné schůze se rovněž konají za účelem rozhodování o kompetenčních sporech mezi jednotlivými vrcholnými orgány, rozhodování o milosti či při volbách. (čl. 157)

Funkce člena Národní rady je stejné jako u druhé komory neplacená a jednotliví poslanci získávají finanční prostředky pouze ve formě určitých finančních náhrad.³⁷

2. 4. Rada států

Rada států představuje druhou komoru parlamentu. Zvláštností tohoto orgánu je zejména jiný způsob volby jejich členů a odlišný způsob zastoupení voličů. Zatímco v Národní radě jsou totiž občané reprezentováni jako celek, v Radě států jsou zastupovány samotné kantony jako relativně nezávislé celky a je tak vyjadřován jejich podíl na rozhodování v rámci federálního parlamentu. Jinými slovy zde dochází k reprezentaci prostřednictvím těchto stavebních jednotek federálního systému. Z toho vychází i konkrétní obsazení jednotlivých míst, neboť každý kanton je zastoupen dvěma zástupci bez ohledu na

³² LINDER: *Swiss Democracy...*, s. 45.

³³ JIRÁSKOVÁ, Věra. *Zvláštnosti ústavního vývoje Švýcarska*. Praha, 1985. 43.

³⁴ *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 43.

³⁵ CHURCH: *The politics...*, s. 105.

³⁶ Schweizerische Eidgenossenschaft. *SR 171.10 Federal Act on the Federal Assembly* [online]. Dostupné na <http://www.admin.ch/ch/e/rs/171_10/a2.html>

³⁷ JIRÁSKOVÁ: *Zvláštnosti...*, s. 45.

jeho velikost nebo počet obyvatel. To samé platí o polokantonech až na skutečnost, že polokanton je zastoupen pouze jedním poslancem.

Celkový počet členů této komory je 46. Švýcarsko je totiž rozděleno na 20 kantonů a 6 polokantonů – Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Basilej – město, Basilej – venkov, Nidwalden a Obwalden.^{38 39}

Velmi specifický je způsob volby jednotlivých členů do Rady států. Ve všech kantonech probíhá tento proces na základě většinového systému. Jedinou výjimku tvoří kanton Jura, kde se naopak jedná o systém proporcionální. Tato diverzita je umožněna tím, že jsou tyto volby v jednotlivých oblastech podrobeny právě kantonálnímu právu. Téměř ve všech kantonech tedy je tedy nutné získat nadpoloviční většinu hlasů. Pokud této hranice nikdo nedosáhne, následuje kolo druhé, kde již stačí pouze většina prostá. Ve většině kantonů probíhají tyto volby ve stejnou dobu jako do druhé komory parlamentu. Výjimkou je kanton Appenzell Innerrhoden, kde tato volba probíhá v dřívějším termínu. Zde je situace výjimečná rovněž tím, že zde volební orgán představuje shromáždění „Landsgemeinde“.⁴⁰

Zajímavou skutečností jistě je, že kantonálnímu právu podléhá i stanovení volebního období, které je však i přesto ve většině oblastí stejně dlouhé, trvající 4 roky. Volby v jednotlivých kantonech rovněž neprobíhají v jeden okamžik, i když jejich rozpětí nebývá více jak roční.

Dvoukomorová struktura švýcarského parlamentu byla podrobena dlouhému vývoji. Kantony byly výrazným způsobem zastoupeny i v jeho předchůdci – „Sněmu, který se skládal právě ze zástupců jednotlivých spolků a každý celek byl reprezentován jednou osobou. Zajímavou odlišností od současné formy zastupování byla i skutečnost, že se u těchto osob nejednalo o volný mandát ze strany jednotlivých kantonů, nýbrž se jednalo právě o mandát imperativní. V roce 1798 byl vytvořen orgán, který již měl dvě komory. Jednalo se o Velkou radu a Senát. Tento Senát působil jako předchůdce dnešní Rady států a skládal se ze 40 členů. Postavení těchto dvou komor však nebylo rovné a Senát měl podobné postavení týkající se legislativy jako v řadě jiných států. Projednávání totiž zásadně probíhalo nejprve v rámci Velké rady a až poté v této druhé komoře, kde došlo buď k schválení návrhu zákona, k jeho vrácení či zamítnutí.

³⁸ ŘÍCHOVÁ: *Komparace...*, s. 262

³⁹ Wikipedie. *Švýcarský kanton* [online]. [cit. 5.7. 2012]. Dostupné na <http://cs.wikipedia.org/wiki/%C5%A0v%C3%BDcarsk%C3%BD_kanton>

⁴⁰ Federal Departement od Defense. *Broschuere Bundesversammlung*. Bern: Parlamentsdienste, 2008. 10 s.

Současná rovnovážnost obou komor byla inspirována politickým uspořádáním ve Spojených státech amerických. Při vytváření budoucí formy švýcarského parlamentu bylo zvažováno několik modelů jednokomorových a dvoukomorových, ve kterých by docházelo k různé formě spolupráce mezi kantony a občany jako celku. Při tvorbě vzájemného uspořádání rovněž docházelo k názorovým střetům mezi velkými a malými kantony. Předmětem sporu byl poměr zastoupení jednotlivých oblastí a tudíž rozsah vlivu v parlamentu. Větší kantony žádaly míru účasti proporcionálního principu, který by jim zajišťoval větší moc. Naopak malé kantony usilovaly o rovné zastoupení bez ohledu na velikost, neboť při jiném uspořádání by měly zhoršenou pozici při rozhodování o důležitých politických otázkách.

Postupně byl proto vytvořen současný model, kdy Národní rada reprezentuje zájmy obyvatel bez ohledu na rozdělení podle kantonů a Rada států je naopak složena ze zástupců kantonu rovným způsobem, bez ohledu na jejich velikost. Výjimku tvoří polokantony, které mají poloviční zastoupení. Za zmínku stojí i názor, který byl při ustavování Rady států zvažován, který nespočíval ve volném mandátu jednotlivých zástupců, nýbrž v imperativním. Tento návrh však neobstál.⁴¹

2. 5. Pravomoci komor

Jednou z nejvýznamnějších pravomocí komor vykonávanou oběma komorami je funkce zákonodárná. Na federální úrovni totiž musí být jako spolkové zákony přijata všechna důležitá právně závazná pravidla. Jedná se především o stanovení základních povinností konfederace, úpravu výkonu politických práv, organizace a výkon činnosti federálních úřadů či upravení základních pravidel pro daňového poplatníka. Dochází zde i k určení povinností kantonů při provádění a prosazování federálního zákona. Pokud to nezakazuje spolková ústava, je možné přenést tuto pravomoc na jiné orgány a to prostřednictvím federálního zákona. (čl. 164)

Podstatná je rovněž jejich pozice při volbě prezidenta a viceprezidenta. K tomu je třeba společná schůze obou komor, kde jsou tyto funkce obsazovány z členů Federální rady.(čl. 176)

Parlament má významnou funkci i v rámci zahraniční politiky, neboť kontroluje dobré vztahy se zahraničím. V jeho pravomoci je také zabývat se mezinárodními smlouvami a schvalovat je. Toto právo má však pouze v případě, že nespadá do kompetence Federální rady

⁴¹ KYSELA: *Dvoukomorové...*, s. 284.

(čl. 166)

Národní rada a Rada států jsou usnášeníschopné za přítomnosti většiny svých členů. (čl. 159 odst. 2) K přijetí rozhodnutí je třeba souhlas jak Národní rady, tak i Rady států. Souhlas je přijímán většinou přítomných poslanců. (čl. 159 odst. 1, 2)

Federální shromáždění však může být zákonem pověřeno i k výkonu dalších činností, a náleží mu i pravomoci, které nespádají pod jiný spolkový orgán. (čl. 173 odst. 2, 3)

Významné pravomoci mají jednotliví poslanci. Každý člen Národní rady nebo Rady států, frakce, parlamentního výboru nebo kantonu má právo podávat návrhy zákonů či ústavních změn. Jedná se zde tudíž o právo iniciativy. (čl. 160) Je samozřejmostí, že musí rozhodovat samostatně a nesmí přijímat pokyny jak hlasovat. (čl. 161) Pro Švýcarsko je typická větší nezávislost poslanců v rámci stran, než tomu bývá v jiných evropských zemích. Je to díky malé centralizaci politických stran, kdy mnohem častěji rozhodují odlišně v rámci jedné frakce.⁴²

Podstatnou součástí činnosti Federálního shromáždění činí jeho kontrolní funkce. V rámci tohoto oprávnění dohlíží nad činností Federální rady, centrální správy a jiných orgánů, při plnění úkonů v rámci konfederace. (čl. 169 odst. 1) Vykonává také dohled nad činností Federálního soudu a Soudu sociálního pojištění. Nemyslí se tím ovšem, že by přezkoumávalo jejich rozhodnutí. Jedná se spíše o dostatečné vybavení jak personálního tak i materiálního charakteru, který by umožňoval vyřizování případů v rámci určité rozumné doby.⁴³ Federální shromáždění vykonává i kontrolu vlády a federální správy a v rámci finanční politiky kontroluje určení výdajů federace a schvalování jejího rozpočtu. (čl. 167)

Jednotlivý poslanec rovněž disponuje řadou kontrolních pravomocí. Jednu z nich představuje „návrh“. Je to institut, na základě kterého je Federální rada povinna vypracovat návrh zákona či odsouhlasit jistá opatření. Dalším prostředkem je tzv. „postulát“. Člen parlamentu se zde může domáhat od vlády posouzení, zda je přiměřené vypracování návrhu zákona či má být přijato jiné opatření. Za podobným účelem je možno využít i „jednoduchý dotaz“, směřující rovněž vůči Federální radě. O tomto prostředku se však v komoře nejedná a jeho výsledkem je obdržení písemné zprávy o dané problematice. „Hodina dotazů“ představuje rovněž možnost člena Národní rady získat v krátké době požadované informace o

⁴² DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Základní modely demokratických systémů*. Praha: Oeconomica, 2008. 239 s.

⁴³ The Federal Assembly - The Swiss Parliament. *Duties of Federal Assembly* [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.parlament.ch/e/wissen/taetigkeiten/aufgabenundtaetigkeiten/Pages/default.aspx>>.

projednávané záležitosti ze strany vlády.⁴⁴ 45

I když se zdá, že švýcarský volební systém zajišťuje rovné zastoupení širokého okruhu obyvatel, situace je ve skutečnosti komplikovanější. Situace je patrná zejména v Radě států, kde jsou jednotlivé kantony reprezentovány pouze dvěma, respektive jedním zástupcem. Tento fakt samozřejmě neumožňuje pojmout všechny důležité politické směry v dané oblasti, neboť každý kanton tedy vysílá zástupce maximálně dvou politických stran.

2. 7. Komise

Komise tvoří významný institut v rámci Federálního shromáždění, neboť skrze ně dochází k přípravám v Radách. Dá se říci, že se jedná o pomocné orgány, které mají na starosti předběžné projednávání návrhu zákonů. Tam mají členové komise možnost navrhnout určité připomínky k návrhu. Teprve poté se věc projednávána před komorami.⁴⁶

Existují vyšetřovací komise, stálé komise a komise ad hoc.⁴⁷ Mezi stálé komise se řadí například finanční komise, hospodářská komise, bezpečnostně politická komise nebo komise pro zahraniční obchod.⁴⁸ Dále můžeme použít rozdělení na legislativní komise, dozorčí komise a ostatní, mezi které patří například komise pro udělování milosti, nebo soudní komise.

Komise existují v rámci obou komor. Národní rada má v současné době 12 stálých komisí, z toho 10 je legislativních a 2 dozorčí komise. Rada států má 11 komisí, z toho 9 legislativních a 2 dozorčí komise. Komise Národní rady mají každá 25 členů, zatímco Rada států pouze 13. Zasedají v průměru 3x až 4x za čtvrtletí.⁴⁹

Na rozdíl od frakcí zde není rozhodující zastoupení podle politických stran, ale spíše znalosti dané problematiky.⁵⁰

Tyto orgány mají i určitou vyšetřovací funkci, v rámci které mají právo nahlížet do dokumentů a mít přístup k potřebným informacím. Mohou být na ně dokonce přeneseny i

⁴⁴ *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 43.

⁴⁵ The Federal Assembly - The Swiss Parliament. *Procedural form of demands or requests for action or for information*. [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.parlament.ch/e/wissen/taetigkeiten/parlinstrvorstoesse/Pages/default.aspx>>

⁴⁶ The Federal Assembly - The Swiss Parliament. *Committees*. [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.parlament.ch/E/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/Pages/default.aspx>>

⁴⁷ JIRÁSKOVÁ: *Zvláštnosti...*, s. 46.

⁴⁸ *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 42.

⁴⁹ The Federal Assembly - The Swiss Parliament. *Committees*. [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/Pages/default.aspx>>

⁵⁰ KYSELA: *Dvoukomorové...*, s. 286.

některé pravomoci nelegislativní povahy. (čl. 153 odst. 3, 4)

2. 8. Legislativní proces

Proces vytvoření nového zákona či postup spočívající v zrušení či změně stávajícího zákona prochází několika obligatorními fázemi. Počátkem celého procesu je podnět, který může být podán několika subjekty. V první řadě se jedná o návrh či iniciativu ze strany poslance parlamentu či vlády jako celku. Podněty však následně musí projít určitým procesem schvalování ze strany členů jedné či druhé komory parlamentu. V případě, že Národní rada či Rada států s návrhem souhlasí, je na vládě, aby pověřila odbor administrativy sestavením předběžného návrhu. Základ této fáze tvoří komise, jejíž členové jsou experti v příslušné oblasti. Vyjadřují se zde i různé organizace, které se zabývají danou problematikou. V rámci přibližování legislativy širší veřejnosti je důležitý i názor a připomínky politických stran, svazů či jednotlivých kantonů.⁵¹ Této fázi se říká „předparlamentní“. Proces, kdy je zjišťován a zohledňován názor jednotlivých skupin plní důležitou funkci, neboť se dá tak v mnoha případech dosáhnout kompromisu a předejít tak fakultativnímu referendu v případě, že by proti zákonu byl dostatečný počet odpůrců.⁵²

Parlamentu je následně předložena zpráva, ve které je zákon rozebrán a kde jsou zdůvodněny jeho aspekty. Návrh je projednán v rámci komise jedné či druhé komory parlamentu. Výsledkem je doporučení, zda pokračovat v legislativním procesu či ho ukončit. Pokud je komise v tomto směru nejednotná, komoře jsou předloženy názory obou skupin a je právě na příslušné komoře, zda s předlohou souhlasí. Jestliže dospějí k zápornému stanovisku, je návrh předložen druhé komoře. Pokud ta má stejný názor, předloha se již následně neprojednává a proces končí. V případě, že je však stanovisko k projednávání jedné či druhé radě kladné, následuje v komorách podrobná rozprava. Zde jsou projednávány postupně všechny články zákona a odstraňovány rozdílné názory rad.⁵³

Po prvním čtení obvykle následuje přidělení návrhu příslušnému stálému výboru.⁵⁴ V případě, že každá z komor má na projednávanou problematiku jiný názor, se využívá proces, který má pomoci společnému rozhodnutí. Návrh projednávají poslanci třikrát odděleně v komorách. V případě neúspěchu dojde k vytvoření tzv. „koordinační konference“. 13 zástupců

⁵¹ *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 48.

⁵² DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 246.

⁵³ *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 49.

⁵⁴ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 246.

z každé komory má za úkol zhotovit návrh, který bude určitým kompromisem. O tomto návrhu se pak hlasuje v obou komorách, opět samostatně. Jestliže i tento pokus o vytvoření jednotného návrhu v rámci koordinační konfederace selže, dojde k ukončení celého procesu. To samé se stane, pokud jedna či druhá komora takto předložený návrh neschválí.⁵⁵

V závěru dochází k přijetí či zamítnutí návrhu a to v oddělených hlasováních komor. Po zveřejnění zákona ve spolkovém úředním listu má veřejnost možnost vyvolat fakultativní referendum. V případě že referendum neproběhne, či proběhne ve prospěch zákona, zákon se stává platným a je zveřejněn ve sbírce zákonů.⁵⁶ V případech změn v rámci ústavy či v některých jiných případech se však nezbytně koná obligatorní referendum, kde jsou lidé oprávněni se vyjádřit k zamýšleným změnám. (čl. 140)

Jiný proces probíhá v případě tzv. „legislativní nouze“. Ta nastává v případech federálních rozhodnutí, u nichž je velmi důležitá rychlost přijetí. Jejich uvedení v platnost je podmíněno jeho schválením většinou členů v rámci obou komor. V těchto případech tedy dochází k významnému urychlení celého procesu. Aby však toto jednání bylo nějakým způsobem korigováno, platí tu pravidlo o časové omezenosti těchto ustanovení. I v tomto případě však lze poté vyvolat referendum. Pokud dojde k jeho přijetí, musí dojít ke zrušení tohoto aktu během jednoho roku od jeho platnosti bez možnosti obnovení s výjimkou případů, kdy v průběhu této lhůty lidem schváleno. Pokud jsou tato rozhodnutí nemají základ v rámci ústavy, je nutné schválení jak většinou občanů, tak i kantonální většinou během jednoho roku. Jinak po tomto období musí dojít opět ke zrušení tohoto aktu bez jeho obnovy. (čl. 165).⁵⁷

Činnosti v rámci parlamentu jsou stále náročnější. Je tomu tak zejména kvůli vzrůstajícímu počtu otázek, které musí být projednány stále stejným počtem poslanců a také tím, že jim nemohou věnovat veškerý čas, neboť, jak už bylo uvedeno dříve, mají ještě svá vlastní povolání. Proto navzdory určitým výše zmíněným výhodám se objevují názory preferující profesionální parlament s fundovanými odborníky, kteří by měli čas a hlavně potřebnou způsobilost zabývat se jednotlivými problémy do hloubky.⁵⁸

2. 9. Shrnutí

⁵⁵ Tamtéž, s. 240.

⁵⁶ *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 48.

⁵⁷ Tamtéž, s. 50.

⁵⁸ Tamtéž, s. 44.

Federální shromáždění představuje podle ústavy nejvyšší spolkovou moc společně s právy lidu a kantonů. Jedná se o dvoukomorový parlament, který je příkladem perfektního bikameralismu, který je pro švýcarský politický systém typický a odlišuje ho od politických zřízení jiných států včetně České republiky. Jeho druhá komora – Rada států představuje mimo jiné snahu poskytnout kantonům, jako celkům ze kterých se švýcarská federace skládá, určité přímé zastoupení v samostatné komoře. S tím se pojí i základní pravidla jeho zastoupení. Výběr volebního systému je totiž ponechán, stejně jako řada dalších záležitostí, výlučně kantonálnímu právu. Kantony pak dávají přednost spíše většinovému systému. Podle mého názoru se však jedná o problematiku, která by měla být upravena zcela jednotně a se zachováním absolutně stejných podmínek pro zvolení.

Typickým rysem švýcarského politického systému, který se projevuje v řadě politických funkcí je rovněž existence tzv. „miličního systému“. Jedná se o zvláštní úpravu účasti občanů na veřejném životě a rovněž představuje určitou formu zapojení se do rozhodování o veřejných záležitostech. Pozitivní stránkou tohoto systému může být skutečnost, že se běžní občané necítí odtrženi od veřejného života a dochází k jejich většímu zapojení do politiky. Veřejní zástupci pak naopak mohou více proniknout do jednotlivých problematik. Vzhledem k tomu, že tato pozice není placená a tito činitelé dostávají jen určité náhrady, odpadá i obava, že by občané vstupovali do politiky pouze kvůli finančnímu ohodnocení. Právě tento stav však může přinést další problém, kdy neplacení zástupci, kteří patří mezi chudší skupinu obyvatel, mohou být více náchylní ke korupci. Rovněž se zde zřejmě vyskytuje i určitá nerovnoměrnost v zastoupení, kdy tuto funkci zastává mnohem více podnikatelů a podobných finančně zajištěných reprezentantů, než chudší části obyvatelstva.

3. Výkonná moc

3.1. Úvod

Výkonná moc patří spolu se zákonodárnou a soudní mocí k základnímu rozdělení moci na federální úrovni. Stejně jako ostatní dvě i ona má řadu specifíků, které budou blíže vysvětleny v následujících kapitolách. Je zde analyzována především Federální rada a přiblížena její funkce nejvyššího orgánu výkonné moci ve státě, či funkce Spolkového prezidenta, jejíž podstata je v mnoha ohledech specifická.

Tato kapitola obsahuje i zpracování vymezení základních pravomocí Federální rady jako základního orgánu výkonné moci na federální úrovni. Je zde rovněž věnován prostor volbě jednotlivých členů, způsobu reprezentace či vysvětlení „kolegiálnímu principu“, který je typický pro tento orgán, avšak přináší i některé níže uvedené problémy.

Přiblíženo je zde i specifické postavení Spolkového prezidenta v rámci Federální rady, jehož význam je v především v zahraniční politice.

Celkově je zde poskytnut základní pohled na exekutivní moc v rámci švýcarského ústavního systému a na jeho základní aspekty.

3.2. Federální rada

Federální rada představuje významný orgán v rámci výkonné moci na federální úrovni. V ústavě je tento institut je vymezen jako nejvyšší výkonný a řídicí orgán v rámci švýcarské federace. Skládá se ze sedmi členů podle zvláštního ustanovení nazvaného „magická formule“, která bude rovněž níže rozebrána. (čl. 174, čl. 175 odst. 1)

I tento institut má v mnoha ohledech specifickou úpravu, která se odlišuje od ostatních států. Především se jedná o „princip kolegiality“, který bude společně s dalšími specifickými znaky přiblížen v této kapitole.

Mezi základní pravomoci Federální rady patří jednání o záležitostech federální

politiky a stanovení jejích cílů a prostředků. Existuje zde rovněž povinnost o tomto výkonu informovat veřejnost, pokud zde však neexistuje jiný důležitější zájem. (čl. 180) Dominuje zde rovněž pravomoc iniciační, která umožňuje vládě předložit parlamentu návrh zákona. (čl. 181)

Jedním ze znaků, které charakterizují politickou scénu ve Švýcarsku, je neexistence individuální hlavy státu. Nejvyšším orgánem výkonné moci na federální úrovni je zde totiž kolektivní Federální rada.⁵⁹ Tento systém se nazývá „direktoriální“ formou vlády. Tvoří ho tzv. „direktorium“, což je uskupení se zásadním postavením ve švýcarském federálním systému.⁶⁰ Představuje zde jak nejvyšší orgán vlády, tak i samotnou hlavu státu, neboť ta je volená z členů Federální rady.⁶¹

Federální rada je orgánem složeným ze 7 členů. Jejich volba probíhá na společné schůzi obou komor Federálního shromáždění. Z toho také vyplývá i jejich odpovědnost vůči parlamentu. Ke zvolení nových nebo znovuzvolení starých členů rady zde dochází po každém obnovení Federálního shromáždění. Protože i zde funguje jistá stabilita, dochází celkem pravidelně k opakovanému zvolení jednotlivých členů vlády. Jejich délka působení ve vrcholné politice bývá proto nezvykle dlouhá.⁶²

Vláda rozhoduje jako kolektivní orgán. Úkoly jsou přidělovány hlavám jednotlivých ministerstev - departementů. Tyto instituce představují nejvyšší organizační složky v rámci federální správy.⁶³

Zajímavou skutečností je, že Federální rada není volená jako celek. O každém členu totiž probíhá samostatné hlasování. Pro jejich úspěšné zvolení je třeba absolutní většina hlasů Federálního shromáždění.⁶⁴ V případě, že dojde nějakým způsobem ke ztrátě člena, například v případě smrti nebo odstoupení, konají se na následné schůzi parlamentu doplňující volby pro zbývající část funkčního období.⁶⁵ Aktivní volební právo do parlamentu mají všichni občané Švýcarska starší osmnácti let, pokud nejsou z nějakého důvodu zbaveni tohoto práva, například z důvodu duševní nemoci nebo duševní nezpůsobilosti. (čl. 136)

Volba jednotlivých členů Federální rady je ovšem omezená i ústavním pravidlem,

⁵⁹ ŘÍCHOVÁ: *Komparace ...*, s. 259.

⁶⁰ BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2003. s. 152.

⁶¹ JIRÁSKOVÁ: *Zvláštnosti ...*, s. 41.

⁶² *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 45.

⁶³ The Swiss Federal Council. *The members of Federal Council* [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.admin.ch/br/org/br/index.html?lang=en>>.

⁶⁴ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 237.

⁶⁵ ŘÍCHOVÁ: *Komparace...*, s. 260.

podle kterého je třeba dodržet určitou přiměřenost při zastoupení různých jazykových a zeměpisných oblastí. (čl. 175 odst. 4) To v rámci zastoupení jednotlivých jazykových skupin znamená, že 65% německy hovořící populace je zastoupeno čtyřmi zástupci, menšinou mluvící francouzsky – 18,5 % obyvatelstva patří dvě křesla, a pro italsky mluvící menšinu – 6,5% populace je vyhrazena zpravidla jedna pozice.⁶⁶

Na tomto místě je třeba přiblížit princip, podstatný pro složení Federální rady. Je jím tzv. „magická formule“. „Magická formule“ je významným prvkem konsociační demokracie. V podstatě se jedná o konstantní rozložení moci ve vládě mezi 4 hlavní politické strany v poměru 2 : 2 : 2 : 1. Tento poměr funguje i přesto, že je parlament tvořen z více stran.⁶⁷

Především je třeba zde uvést, že se nejedná o žádné formální pravidlo, nýbrž o celkem neformální ustanovení, které je dáno určitou stálostí politické situace, kdy se podílejí na výkonné moci členové stále stejných politických stran a kdy ke změně dochází jen velmi zřídka. Účelem tohoto ustanovení je zejména spolupráce těchto zdaleka nejsilnějších politických stran a zájmů.⁶⁸

Mezi tyto 4 základní strany patří Liberální strana FDP, Katolicko-konzervativní CVP neboli Křesťanští demokraté, Sociální demokracie SP a Švýcarská lidová strana SVP, která vznikla jako Rolnická, živnostenská a měšťanská strana v roce 1919 odtrhnutím od Strany liberální.⁶⁹

Pravidlo „magické formule“ je založeno na určitém proporčním systému, který zaručuje určitou vyváženost a stabilitu politických stran v rámci Federální rady. Zajímavou skutečností je, že i když nedošlo k jeho uzákonění v žádném předpise, zůstal tento systém poměrně stabilní. Důvodem je fakt, že díky švýcarskému ústavnímu systému se každý návrh vlády, po schválení komorami parlamentu, může stát předmětem fakultativního referenda a iniciativy různých skupin. Proto je výhodnější aby ve vládě byly již všechny důležité skupiny zastoupeny a docházelo tak ke konsensu již na počátku mezi těmito nejsilnějšími stranami.⁷⁰

Z hlediska historického vývoje tohoto principu zde můžeme uvést například rok 1891, kdy Katolická konzervativní strana získala pozici pro jednoho svého člena ve vládě, jinak složené ze zástupců Liberální strany. V roce 1919 pak došlo ke změně volebního systému do

⁶⁶ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 237.

⁶⁷ LIJPHART: *Democracies...*, s. 24.

⁶⁸ SCHWOK, René. *Switzerland – European Union: An impossible membership?* Brusel, 2009. 106 s.

⁶⁹ KOUBEK, Jiří. *Konsociační demokracie v současné perspektivě - Švýcarsko jako případová studie*. Člověk. [online.]. 2007 [cit. 14. prosince 2010]. Dostupné na <
<http://clovek.ff.cuni.cz/view.php?cislocianku=2007010202>>.

⁷⁰ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 238.

Národní rady z většinového na poměrný. Po tomto přelomu již bylo pro pro Liberální stranu těžší zachovat si svoji silnou pozici ve vládě. Rok 1929 byl přelomový pro Stranu rolníků, živnostníků a občanů, neboť se také stala součástí tohoto systému.⁷¹ Konzervativní stranu následovala v roce 1943 Sociální demokracie, která se ve vládě usadila v roce 1959 natrvalo.⁷² V roce 2003 pak došlo ještě k posílení SVP o jedno místo ve vládě na úkor CVP.⁷³ Od tohoto roku až do dnešní doby již nedošlo ke změně poměru mezi dotčenými stranami ani vstupu nového subjektu.

Při tomto rozdělení moci je zde také snaha dosáhnout určitého poměru mezi různě hovořícími členy vlády. Jedná se zde zejména o francouzský a německý jazyk. Zastoupeny musí být i hlavní švýcarské kantony.⁷⁴

Pokud se vrátíme k vymezování Federální rady, můžeme zde rovněž uvést, že stejně jako v případě poslanců, zastávají představitelé výkonné moci svůj úřad po dobu 4 let. Při rozhodování je využíván princip prosté většiny, přičemž k usnášeníschopnosti je třeba přítomnosti alespoň 4 členů.⁷⁵ Existuje určité limitující pravidlo, podle kterého může být každý kanton zastoupen maximálně jedním zástupcem. Toto ustanovení platí již od roku 1931.⁷⁶ Rozhodující skutečností je bydliště. Členu vlády není povoleno vykonávat jinou funkci v rámci kantonu či republiky, jiné zaměstnání nebo se dokonce ve své funkci nechat zastupovat. Je zakázána i jakýkoliv příbuzenský vztah mezi jednotlivými členy vlády.

Uplatňuje se zde „kolegiální princip“. Znamená to, že i když se při projednávání určité záležitosti často objeví odlišné názory jednotlivců, je většinově přijaté výsledné rozhodnutí bráno jako názor všech.⁷⁷ Rozhodnutí jsou zde přijímána prostou většinou. Není zde individuální odpovědnost, ale naopak odpovědnost jako celku za přijatá ustanovení.

Rysem švýcarského ústavního systému je rovněž neodvolatelnost Federální rady parlamentem během volebního období a to jak jednotlivých členů, tak i vlády jako celku. Navíc zde neexistuje odpovědnost vlády vůči parlamentu. Tato situace je zvláštní hlavně

⁷¹ KOUBEK, Jiří. Konsociační demokracie v současné perspektivě - Švýcarsko jako případová studie. Člověk. [online.]. 2007 [cit. 14. prosince 2010]. Dostupné na <<http://clovek.ff.cuni.cz/view.php?cislocclanku=2007010202>>.

⁷² HOLZHEU, Elena. *Would the popular election of the Swiss Federal Council be detrimental to federalism?* Grin Verlag, 2010. 2 s.

⁷³ DVOŘÁKOVÁ *Základní...*, s. 238

⁷⁴ FOSSEDAL, Gregory A. *Direct democracy in Switzerland*. New Jersey: Transaction Publishers, 2005. 52 s.

⁷⁵ BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing. 2003. 52 s.

⁷⁶ ŘÍCHOVÁ: *Komparace...*, s. 260.

⁷⁷ *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 46.

proto, že jako v jiných státech, je Federálním parlamentem zvolena.⁷⁸

Nachází se tu zhruba stejný počet zkušených členů vlády, tak i nováčků. To má svůj význam v souvislosti s „magickou formulí“. Pokud je totiž stále stejné zastoupení z hlediska stran a členové rady jsou voleni často opakovaně, mohlo by to jinak vyústit ve stále stejné složení vlády. Existuje zde rovněž i určité ústavní pravidlo, podle kterého kantony Bern, Vaud a Curych musí mít vždy v radě svého zástupce.⁷⁹

Vzájemné vztahy mezi parlamentem a vládou jsou charakterizovány i tím, že není v pravomoci vlády rozpustit parlament, a naopak v rámci Federální shromáždění neprobíhá hlasování o nedůvěře k vládě a z toho vyplývající její předčasné odstoupení.⁸⁰

3. 3. Pravomoci

Federální radě přísluší výkon řady důležitých úkolů, nezbytných pro správné fungování a organizaci celé federace a jeho jednotlivých celků. Mezi její významné pravomoci lze zařadit například zajišťování dodržování ústav jednotlivých kantonů či zabývání se smlouvami mezi kantony nebo s cizími státy. V době války rovněž funguje jako velící subjekt armády.⁸¹ Pomáhá také udržovat vztahy mezi federací a kantony. V některých případech stanovených federálním právem má dokonce podle federálního práva pravomoc schvalovat právní předpisy kantonů. Pokud má nějaké námitky vůči smlouvám mezi kantony, či mezi kantony a jinými zeměmi, je oprávněna je uplatnit. V tom případě jsou pak tyto námitky předloženy Federálnímu shromáždění. V rámci kantonů také zajišťuje jejich soulad s federálním právem, kde v případě potřeby je oprávněna přijmout opatření. Pokud to vyžaduje federální zákon, je oprávněna schvalovat právní předpisy kantonů. (čl. 186)

V kompetenci tohoto orgánu je dohled nad federální správou a jejím řádným fungováním a nad orgány, jímž byly svěřeny některé federální pravomoci. Předkládá také Federálnímu shromáždění správu o své činnosti. (čl. 187 odst. 1)

Výčet kompetencí uvedených v jednotlivých ustanovení ústavy však není konečný, neboť zde může dojít k delegování i dalších pravomocí Federální radě na základě zákona. (čl. 187 odst. 2)

Vláda rovněž sama vydává nařízení jako formu právních předpisů a to za předpokladu

⁷⁸ DVOŘÁKOVÁ: *Základní ...*, s. 237.

⁷⁹ BLAHOŽ, BALAŠ, KLÍMA: *Srovnávací...*, s. 151.

⁸⁰ JIRÁSKOVÁ: *Zvláštnosti...*, s. 41.

⁸¹ ŘÍCHOVÁ: *Komparace...*, s.261.

zmocnění zákonem nebo ústavou. Zajišťuje také provádění federálních zákonů a rozhodnutí Federálního shromáždění a rozsudků Federálního soudu. (čl. 182) V neposlední řadě se stará o finance a to tím, že sestaví finanční plán, návrh rozpočtu a vypracuje účet o federálních příjmech a výdajích. (čl. 183)

Důležitou funkcí vlády je také reprezentace Švýcarsko v zahraničí. S tím souvisí oprávnění podepisovat a ratifikovat mezinárodní smlouvy, a jejich předložení parlamentu ke schválení. Vláda má také pravomoc vydávat rozhodnutí a nařízení jestliže je to v zájmu ochrany federace. Tyto právní akty musí však být časově omezeny. (čl. 184)

3. 4. Prezident

Jednou ze zvláštností švýcarské výkonné moci je neexistence postu prezidenta jak jej známe z jiných evropských států. Hlavu státu tu totiž představuje již zmíněná sedmičlenná Federální rada. Přesto zde dochází každoročně ke zvolení prezidenta Federální rady parlamentem na společné schůzi obou komor. Osoba vykonávající tento post má však odlišné postavení od podobných funkcí v zahraničí. Jeho postavení se dá charakterizovat tak, že se jedná o osobu, která má statut „prvního mezi rovnými“. Znamená to tedy, že i když je prezident fakticky stále členem nejvyššího orgánu výkonné moci, jeho postavení je přece jen odlišné, neboť například reprezentuje švýcarskou federaci v zahraničí. Kandidáty na tuto funkci představují právě jednotliví členové Federální rady.⁸² Specifickým je i způsob výběru člena Federální rady do této funkce. Ten spočívá v určitém rotačním pravidle, kdy se prezidentem stává ten, který jím nejdéle nebyl.⁸³

Moc prezidenta je značně omezená. Na rozdíl od jiných států zde například nemá pravomoc svolat zasedání parlamentu či rozpustit ho. Mezi jeho důležité úkoly se dá nicméně zařadit například reprezentace federace v zahraničí, či vedení jednání Federální rady. Navíc je jedním z členů vlády, čili se zabývá stejnými záležitostmi jako jeho kolegové.⁸⁴

I v této funkci dochází ke stále významnějšímu prosazování žen. To se projevuje zejména v posledních třech letech, kdy se na těchto postech objevovaly právě ženy. V roce 2010 tuto funkci zastávala Doris Leuthard.⁸⁵ Následující rok se jednalo o političku Micheline

⁸² DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 238.

• ⁸³ LIJPHART: *Democracies...*, s. 88.

⁸⁴ ŘÍCHOVÁ: *Komparace...*, s. 260.

⁸⁵ The Swiss Federal Council. *The Federal Authorities of the Swiss Confederation* [online.][cit. 17. 4. 2012]. Dostupné na

<<http://www.admin.ch/br/dienstleistungen/00094/00095/00112/00260/index.html?lang=en&unterseite=yes>>

Calmy-Rey. I v současné době tuto pozici zastává žena – Eveline Widmer-Schlumpf.⁸⁶

3. 5. Federální kancléř

Dalším institutem vystihující komplexnost švýcarského systému a jeho organizaci představuje úřad Federálního kancléře. Zjednodušeně se dá uvést, že se jedná o osobu stojící v čele Federálního kancléřství. Toto kancléřství totiž představuje administrativní orgán spojený jak s legislativou, tak i s exekutivou. Je to dáno především tím, že je tato funkce volena Federálním shromážděním, ale ze své funkce je odpovědný Federální radě. Jeho funkční období je čtyřleté. Funguje jako vedoucí sekretariátu, který je společný jak pro Federální shromáždění, tak i pro Federální radu.⁸⁷

3. 7. Shrnutí

Výkonná moc představuje nezastupitelnou jednotku v základním rozdělení mocí na vrcholné úrovni. Jeho základní vymezení je obsaženo ve federální ústavě, kde je však současně umožněno rozšíření jeho pravomocí o další důležité otázky.

Důležitým vymezením vzájemného vztahu mezi vládou a parlamentem je neexistence možnosti parlamentu Federální radu odvolat. Tato situace sice může přinést určitou stabilitu výkonné moci, v případě dlouhodobého nesouhlasu s počínáním Federální rady však může působit jako značný nedostatek. Stabilitu naopak podporuje i možnost opakovaně volit členy vlády, kteří tak mohou rozvíjet svoje politické ideje po delší dobu než je jedno volební období.

Pozitivně se dá hodnotit snaha o zachování zastoupení co nejširšího počtu kantonů spočívající v nemožnosti zastoupení jednoho kantonu více osobami. To je podpořeno i pravidlem o různém jazykovém zastoupení. S tím však koliduje podle mého názoru poněkud nesystematické pravidlo, které automaticky vyhrazuje toto místo některým kantonům, jakými jsou Bern, Vaud a Curych, a tím omezuje demokratický výběr. Obligatorní koncepce sedmi členů rovněž znamená, že některé kantony nemají dlouhodobě svého občana v řadách Federální rady.

Důležitý znak představuje kolegiální v rozhodování Federální rady, díky kterému sice

⁸⁶ The Swiss Federal Council. *President of the Swiss Confederation*. [online] [cit. 17. 4. 2012] Dostupné na <<http://www.admin.ch/br/org/bp/index.html?lang=en>>.

⁸⁷ ŘÍCHOVÁ: *Komparace...*, s. 261.

vláda působí navenek jednotně, avšak rovněž znamená ve výsledku i povinnost každého člena vlády přijmout názor za vlastní i když se s ním neztotožňuje.

Samostatnou kapitolu tvoří funkce prezidenta a její výkon v rámci Federální rady. Vzhledem k tomu, že není chápán jako individuální hlava státu, nedisponuje žádnými zvláštními pravomocemi. Jeho podstata má však velký význam především v reprezentaci švýcarské federace v zahraničí, kde by se zastoupení více reprezentanty najednou jistě ukázalo jako značně problematické. Jeho ne příliš velkému významu v rámci celkového rozdělení politické moci odpovídá i délka jeho funkčního období, která činí jen malou část funkčního období Federální rady a která by ani příliš neumožňovala dělat nějaké zásadní kroky.

O „magické formulaci“ se dá říci, že představuje typický a jedinečný způsob uspořádání federálního orgánu výkonné moci ve Švýcarsku. Důvodem jeho vzniku byla zřejmě snaha o vytvoření určitého rovnovážného systému mezi jednotlivými silnými frakcemi v rámci Federálního shromáždění a tudíž i odrazem jednotlivých zájmů celé společnosti. Výhodu tohoto systému spatřuji zejména právě v předem určeném principu reprezentace, kde jsou pozice rozděleny zástupcům nejsilnějších stran, které dlouhodobě získávají podporu v rámci voleb. Federální rada je poté složena právě podle klíče dlouhodobé úspěšnosti. Na základě toho je vybírán i prezident švýcarské federace, který je volen celým Federálním shromážděním na společné schůzi obou komor, a tudíž je zřejmě vybírán nejen podle osobních kvalit, ale i podle stranické příslušnosti. Toto pravidlo je však neformální a nepsané a dá se říci, že jeho podoba záleží na každém výsledku voleb.

4. Soudnictví

4. 1. Úvod

Švýcarské soudnictví představuje propracovaný systém jednotlivých soudů, který představují soudy na národní i kantonální úrovni. Předmětem této sekce proto bude nejprve obecné rozlišení úprav v jednotlivých kantonech ve snaze poskytnout určitý základní pohled do nestejných úprav kantonálního soudnictví. Tato kapitola je však především zaměřena na funkci Federálního soudu, na jeho pozici v celém systému či stanovení základních pravomocí. Důležitá část kapitoly je rovněž věnována postavení jednotlivých soudců tohoto orgánu s ohledem na jejich počet, volební období a podmínkám, které musí splňovat. Závěr této kapitoly obsahuje základní vymezení soudní kontroly ústavnosti opět především z hlediska Federálního soudu.

Tato část práce je z důvodu značné autonomie kantonů i v této oblasti zaměřena především na federální úroveň a zkoumá pozici federálního soudnictví i se vztahem k ostatním orgánům.

4. 2. Obecné vymezení

Soudnictví ve Švýcarsku probíhá na několika úrovních. Trestní, civilní a správní záležitosti jsou nejprve rozhodovány obvodními soudy. Na ně navazují soudy kantonální jako soudy apelační a nejvyšší soud federální.⁸⁸

Jednotlivé kantony mají svojí zákonnou úpravu vymezující tento aparát, který bývá obvykle propracovanější a podrobnější. Existují zde značné rozdíly mezi oblastmi, například v rámci organizace, počtu soudců či rozdělení jednotlivých pravomocí. Je to dáno především historickou tradicí a vývojem celého kantonu a inspiračními zdroji. Příkladem může být rozdíl mezi zákony o organizaci soudnictví v rámci kantonů Jura a Ženeva. První z nich v některých

⁸⁸ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 248

aspektech vychází z úpravy používané v EU. Ženeva naopak se přibližuje svým stylem k francouzské úpravě.

V některých oblastech dosud zůstávají zakotvené určité instituce jako je například porotní soud. V jiných kantonech již byly zrušeny či dokonce nebyly ani dříve vůbec upraveny. Obecně se dá říci, že organizace justice v jednotlivých oblastech představuje propracovaný systém s řadou odlišností, který se postupně vyvíjel bez žádných větších vnějších zásahů a dosáhl tak vysoké úrovně. To je dáno především tím, že každá změna tohoto systému byla důkladně připravována a navíc podrobena veřejnému hlasování.⁸⁹

4. 3. Federální soud

Federální soud je vrcholným soudním orgánem v rámci švýcarské federace. Jeho základní vymezení nalezneme, stejně jako u ostatních vrcholných orgánů, ve švýcarské ústavě. Zde jsou stanoveny oblasti, ve kterých vykonává svou pravomoc. Jedná se o spory ohledně porušení spolkového práva, práva mezi kantony, práva zaručená ústavami jednotlivých kantonů, mezinárodního práva, politická práva zaručená v rámci federace či jednotlivých kantonů či záležitosti samostatnosti obcí. V rámci stručného vymezení se dá rovněž říci, že jsou zde řešeny záležitosti mezi federací jako celkem a jednotlivými kantony, či mezi kantony navzájem. I když jsou kompetence takto dané, mohou být i přesto rozšířeny, stanoví li tak zákon. Na druhé straně může dojít na základě zákona k vyloučení záležitosti z projednání před tímto orgánem. (čl. 188 odst. 1, čl. 189, čl. 191 odst. 3)

Federální soud zde nemá funkci soudu ústavního. Tím se liší od úpravy v rámci České republiky, kde je Ústavní soud zakotven.⁹⁰ Podstatnou charakteristikou rovněž je, že kompetence tohoto Federálního soudu jsou dány v oblasti ústavního, trestního, občanskoprávního a správního práva. Existují zde určitá zvláštní oddělení, jejichž členové vykonávají tuto funkci po dobu 2 let na základě dosazení Federálním soudem.⁹¹

Při výkonu svých pravomocí Federální soud a jiné soudní orgány rovněž aplikují jako federální, tak i mezinárodní právo. (čl. 190)

Federální soud byl zřízen ústavou z roku 1848. Předmětem jeho jednání byly především konflikty mezi státem jako celkem a jednotlivými kantony, mezi těmito menšími celky navzájem či mezi státem a jednotlivými osobami. Odlišností od dnešní úpravy bylo

⁸⁹ VEDLICH, Joseph Franciscus. *Soudy a soudci ve Švýcarsku*. Praha: Linde, 2007. 83 s.

⁹⁰ Tamtéž, s. 35.

⁹¹ BLAHOŽ, Josef. *Soudní kontrola ústavnosti*. 1, vydání. Praha: ASPI Publishing, 2001. 234 s.

především počet soudců, kterých bylo dříve pouze 11, a také skutečnost, že nesídlil trvale v nějakém městě. K tomu došlo až v roce 1874, kdy také došlo k důkladnějšímu zakotvení a posílení jeho moci v ústavě a také stanovení sídla v Lausanne. Z počátku se Federální soud zabýval pouze právem ústavním, zatímco v současnosti tuto instituci využívají i jiná právní odvětví – civilní, trestní, správní.

I přesto, že představuje vrcholný orgán v rámci soudnictví, nepatří do jeho pravomoci zabývat se ústavností federálních zákonů. Z tohoto ustanovení vyplývá, že není soudem ústavním, jehož pozice v rámci švýcarské federace chybí.⁹² V jeho pravomoci je pouze ověřovat soulad jednotlivých zákonů v rámci kantonů nebo nařízeních v obcích, či ochrana práv jednotlivce stanovených v ústavě.⁹³ Mezi Federálním soudem, federální vládou a parlamentem existuje vztah, který znemožňuje zpochybňování aktů těchto institucí Federálním soudem. Ovšem i zde mohou být zákonem stanoveny výjimky. (čl. 189 odst. 4)

Post soudce Federálního soudu je široce přístupný. Základními podmínkami pro tuto funkci jsou totiž švýcarské občanství a volební právo. I zde však existují významná omezení, neboť nemůže být zvolena osoba s poslancekým mandátem Federálního shromáždění či s účastí v rámci federální vlády.⁹⁴ Podstatné je i věkové omezení, neboť soudce pozbývá svého postu na konci kalendářního roku v němž dosáhl věku 68 let.⁹⁵ Při volbě soudců musí být rovněž zachována určitá pravidla. Jsou jimi zejména respektování určitého poměru v rámci národnostního, a jazykového a politického zastoupení.⁹⁶ Soudcem Federálního soudu se může stát pouze ten, kdo splňuje podmínky zvolení i v rámci Národní rady.⁹⁷

Soudci jsou oprávněni vykonávat určitou vedlejší nevýdělečnou aktivitu, pokud není ovlivněná jeho pověst, či nezávislost soudu. Výkon této činnosti je podmíněna povolením ze strany Federálního soudu.

I když zde není žádné další podstatné omezení pro výběr do funkce, jsou vybíráni jen kandidáti s příslušným vzděláním a zkušenostmi, které dávají záruku důstojného a spravedlivého výkonu funkce. Jejich volba probíhá prostřednictvím politických stran, které jednotlivé kandidáty navrhnou. I přes tuto skutečnost je však pozice soudce Federálního soudu nezávislá, což je mimo jiné zdůrazněno i v rámci článku 6 zákona o federálním soudu.

⁹² VEDLICH: *Soudy...*, s. 35.

⁹³ DVOŘÁKOVÁ *Základní...*, s. 247.

⁹⁴ VEDLICH: *Soudy...*, s. 86.

⁹⁵ Zákon o federálním soudu, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁶ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 247.

⁹⁷ BLAHOŽ: *Soudní...*, s. 234.

(ZFS čl. 6)⁹⁸ Toto ustanovení zakazuje kromě již výše uvedeného omezení rovněž zabývání se činnostmi, které by mohly ohrozit právě jeho nezávislost, výkon jeho povinností či pověsti soudu. Je rovněž samozřejmé, že nemohou přijmout vyznamenání, tituly či vykonávat veřejný post v rámci cizího státu. (ZFS čl. 6)

V čele Federálního soudu stojí prezident, který bývá zvolen samotnými soudci tohoto orgánu. Stejně probíhá i volba viceprezidenta. Období, po kterou tito dva představitelé vykonávají svoji funkci, činí 2 roky.⁹⁹

U soudů obvodních a kantonálních probíhá volba soudců jiným způsobem. V rámci obvodních k tomu dochází buď přímo místní vládou, nebo se na volbě podílejí přímo obyvatelé. U kantonálních jsou pro volbu důležitými orgány buď vláda nebo parlament v rámci příslušného kantonu.¹⁰⁰ Kantonální soudy se při výkonu své činnosti řídí nejen svým, ale i federálním právem.¹⁰¹

Funkce soudce Federálního soudu je vykonávána po dobu šesti let. I když je nezávislost obecně jednou ze základních podmínek výkonu povolání soudce, není jejich úprava v rámci Zákona o federálním soudu příliš rozsáhlá. Jedním ze základních ustanovení poskytuje článek 10, který přibližuje povinnost soudu složit slavnostní přísahu či slib ohledně svědomitosti výkonu svého úřadu. Významné je rovněž ustanovení v článku 34 týkající se vyloučení soudce z řízení. Důvodem je například určité formy příbuzenského vztahu, osobní zájem na projednávání věci či osobní vztah ke straně či zástupci.

Jednotliví soudci jsou voleni Federálním shromážděním. Vzhledem k tomu, že počet soudců Federálního soudu není stanoven přesným číslem, je volbou zároveň určen i jejich přesný počet. Tím však zdaleka není vymezen vztah mezi těmito dvěma vrcholnými orgány, neboť parlament zde představuje určitý kontrolní orgán vůči výroční zprávě a rozpočtu Federálního soudu.¹⁰²

V čele Federálního soudu stojí prezident, který bývá zvolen samotnými soudci tohoto soudu. Stejně probíhá i volba viceprezidenta. Období, po kterou tito dva představitelé vykonávají svoji funkci, činí 2 roky.

Celkový počet soudců je ustanovován v rozpětí 35 až 45 členů. Kromě toho jsou voleni i náhradní soudci, kteří nastupují do této funkce, jen pokud nemůže tento úřad

⁹⁸ VEDLICH: *Soudy...*, s.86 – 89.

⁹⁹ Tamtéž, s. 40.

¹⁰⁰ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 248.

¹⁰¹ ŠKALOUD, Jan a kol. *Komparace politických systémů*. Praha: Vysoká škola ekonomická. 1993. 167 s.

¹⁰² VEDLICH: *Soudy...*, s. 86 – 89.

vykonávat. Je stanoveno, že počet těchto náhradních soudců nesmí být větší než 2/3 k soudcům, kteří tuto agendu vykonávají běžně. (ZFS čl. 1)

Pro způsoby, jakými se občané mohou obrátit na Federální soud, je důležitá úprava v jednotlivých kantonech, která nebývá vždy stejná. Podstatná je však základní zásada rovnosti před zákonem.¹⁰³

V rámci výše vymezených kompetencí tedy tento orgán funguje jako soud odvolací zabývající se posuzováním rozhodnutí podřízených federálních orgánů a nejvyšších soudů v rámci jednotlivých kantonů. Významnou organizační změnou je i zřízení Federálního trestního soudu a Federálního správního soudu. V obou případech se jedná o relativně nové instituce jejich význam spočívá především v tom, že představují prvoinstanční orgány zabývající se v rámci svých odvětví záležitostmi patřící do kompetence federace. První z nich sídlí v hlavním městě kantonu Ticino a skládá se z 11 soudců. Jak již bylo zmíněno jedná se o novou instituci, která funguje teprve od dubna roku 2004. Druhý ze zmíněných soudů se zabývá spory vyplývající z výkonu federální správy. Začal vykonávat svoje činnost teprve v roce 2007. (čl. 191a)

4. 4. Soudní kontrola ústavnosti

V souvislosti se soudnictvím a ústavností je rovněž třeba vymezit koncept soudní kontroly ústavnosti ve švýcarském politickém systému. Jedná se o významný prvek demokratického států, neboť se zabývá problematikou soudního přezkumu souladu právních aktů s ústavou.¹⁰⁴ Kontrolou ústavnosti se v rámci švýcarské federace zabývá nejen Federální soud, ale určitou formu vykonává i Federální rada a institut referenda po splnění podmínek pro jeho vyvolání. Prostřednictvím přímé demokracie totiž dochází k posuzování předmětných aktů veřejností. Oprávnění voliči s nimi vyjádří souhlas či naopak dojde k jejich zamítnutí.

Pokud se zaměříme přímo na soudní kontrolu ústavnosti, je třeba především vymezit postavení Federálního soudu v této problematice. Ten totiž rozhoduje v určitých otázkách, které lze shrnout do několika oblastí. Především se jedná o spory v rámci kompetence mezi orgány na úrovni kantonu a federace jako celku. Další problematikou je řešení konfliktů mezi jednotlivými kantonálními celky v oblasti ústavního práva. Neméně důležitá je rovněž

¹⁰³ Tamtéž, 40.

¹⁰⁴ BLAHOŽ: *Soudní...*, s. 14.

problematika stížností zabývající se nedodržováním mezinárodních smluv. Rovněž projednávání stížností o zásazích do práv ústavní povahy patří do kompetence tohoto orgánu.

Nakonec je třeba zmínit, že tato problematika je řešena i v rámci jednotlivých kantonů. I zde totiž dochází ke kontrole v rámci ústavnosti soudnictví prostřednictvím jejich nejvyšších soudů. I v tomto však bývají jednotlivé kantony značně odlišné.¹⁰⁵

4. 6. Shrnutí

Soudnictví představuje komplexní systém, pro jehož fungování je podstatná nejen úprava v rámci ústavy, ale i v rámci jednotlivých kantonů. Zde se rovněž projevuje určitá míra samostatnosti, neboť jednotlivé celky mají svoji soudní soustavu, která se v některých ohledech mezi jednotlivými oblastmi liší. Existují však určité principy, který jsou stejné jako je například zásada rovnosti před zákonem, kterou zajišťuje Federální soud.

V rámci Zákona o Federálním soudu existují některá důležitá omezení, která vylučují účast některých osob na vykonávání této funkce. Jednou z nich je především věková hranice do 68 let, což důležitým způsobem omezuje výkon této funkce. Jiné důležité omezením představuje volitelnost do Národní rady.

Nedostatečným způsobem jsou však podle mě upraveny podmínky, ze kterých se osoba může stát soudcem. Není totiž stanovena nutnost určitého povinného vzdělání či zkušeností. I přesto se však ukazuje, že jsou voleni soudci, kteří mají dostatečné znalosti a jsou způsobilé vykonávat tuto funkci.

Další negativní rys tohoto systému v rámci Federálního soudu spatřuji v tom, že jednotliví kandidáti jsou navrhováni politickými stranami a voleni Federálním shromážděním, což příliš nepodporuje jejich nezávislé postavení.

Vymezení Federálního soudu zavádí ke srovnání s naším Ústavním soudem. Je proto důležité zde poznamenat, že tento švýcarský orgán nemá stejné postavení a nezabývá se kontrolou ústavnosti federálních zákonů.

V rámci stanovení určité rovnováhy mezi nejvyššími mocemi se zde objevuje důležitý znak zajišťující nepřekoumatelnost aktů federální legislativy či exekutivy Federálním soudem. Ve stejném ustanovení je však vyjádřena i možnost výjimky.

¹⁰⁵ BLAHOŽ: *Soudní...*, s. 234.

5. Neutralita

5. 1. Úvod

Neutralita představuje společně s federalismem a přímou demokracií jeden ze základních znaků definující švýcarskou federaci. Na rozdíl od těchto dvou ostatních jmenovaných rysů, které jsou zaměřeny hlavně na interní záležitosti a fungování politického systému, neutralita charakterizuje jeho zahraniční politiku a jeho vztah nejen s ostatními státy a jejich vládami, ale především ovlivňuje i náhled této země na účast v řadě mezinárodních organizacích, například v Organizaci spojených národů, Evropské unii či Severoatlantické alianci. I když se to tak může na první pohled zdát, postavení švýcarské federace jako suverénního státu rozhodně nevyklučuje jeho účast v těchto organizacích. Jde tu o to, že vnímání tohoto pojmu se neustále vyvíjí, přizpůsobuje politické situaci a jak se zdá i v budoucnu bude ovlivňovat švýcarskou zahraniční politiku.¹⁰⁶

5. 2. Pojem neutrality

Postavení Švýcarska jako neutrálního státu je zakotveno již ve spolkové ústavě. Je zde stanovena především pravomoc Federálního shromáždění k vydávání opatření ve prospěch nezávislosti a neutrality federace. (čl. 173 odst. 1a) Podobně je koncipováno i ustanovení týkající se vlády. (čl. 185 odst. 1)

Švýcarská neutralita byla v minulosti chápána především ve vztahu zapojení armády do zahraničních konfliktů. Zásadou zde bylo, že se Švýcarsko těchto sporů nezúčastní, pokud

¹⁰⁶ CHURCH, Clive H. *Switzerland and the European Union: a close, contradictory and misunderstood relationship*. Abingdon: Routledge, 2007. 52 s.

samo nebude napadeno, a ani pasivně se nezapojí tím, že by podporovalo jednu z válčících stran. Při pohledu do historie však zaznamenáme, že takto vymezený vztah Švýcarska k ostatním státům je záležitost až pozdější doby. Během středověku totiž švýcarská vojska představovala významnou vojenskou sílu v řadě konfliktů v rámci Evropy. Dá se dokonce říci, že patřili mezi žoldáky, kteří byli najímáni do války mezi cizími národy. Tato situace se výrazným způsobem změnila až v roce 1515, kdy švýcarská vojska utrpěla drtivou porážku v bitvě u Marenga¹⁰⁷ 2. listopadu 1516 byl uzavřen s Francií tzv. „věčný mír“. Rovněž Vestfálský mír, který ukončil třicetiletou válku, znamenal krok k neutralitě, neboť znamenal konec závislosti Svaté říši římské.¹⁰⁸ Švýcarské vojsko však bylo i následně zapojeno do konfliktů konkrétně mezi Francií a Rakouskem na konci 18. století. V této době však bylo však švýcarské území Francií okupováno a z tohoto důvodu bojovalo na straně Francie.

Pozici neutrality si Švýcarsko udrželo i během první světové války, kdy švýcarská armáda pouze střežila hranice. Významnou událostí byla v této době účast ve Společnosti národů po skončení tohoto konfliktu, jejíž sídlo se nacházelo právě v Ženevě. Svoji neutralitu obhájilo i během 2. světové války i když tato skutečnost byla později zpochybněna.¹⁰⁹ Šlo především o obvinění, že si soukromé banky přivlastnily židovské účty a že zde probíhal obchod mezi Švýcarskou národní bankou a Němci, kteří své bohatství získali právě od židovského obyvatelstva. Určitá forma finanční spolupráce navíc skutečně byla potvrzena.¹¹⁰

Neutrální postavení se příliš nezměnilo ani během studené války. I zde se Švýcarsko pokoušelo udržet si v rozdělené Evropě svoji pozici nezávislé třetí strany. Po skončení tohoto období, kdy mizelo toto základní rozdělení Evropy, přestávali političtí představitelé vnímat pozici švýcarského státu jako nezávislou stranu. Naopak v této době posilovali organizace zajišťující bezpečnost či větší politickou a ekonomickou provázanost jednotlivých zemí. Zapojení švýcarské federace do tohoto systému však nebylo jednoduché.¹¹¹

V roce 1994 byla zamítnuta účast v Organizaci spojených národů, neboť byla neutralita stále chápána jako nevměšování se do cizích záležitostí.¹¹² Situace se změnila až v roce 2002, kdy bylo zapojení do této organizace podpořeno 54,2% voličů a těsně

¹⁰⁷ Tamtéž, s. 53.

¹⁰⁸ SHERMAN, Gordon, E. The Neutrality of Switzerland. *American Journal of International Law*, 1918. roč. 12, č. 4, s. 242.

¹⁰⁹ CHURCH: *Switzerland...*, s. 53.

¹¹⁰ CHURCH: *Switzerland...*, s. 54.

¹¹¹ ZWYGART, Ulrich. Swiss neutrality, the Swiss army, and European security. *European Security*, 1994, roč. 3. č. 4, s. 333.

¹¹² CHURCH: *Switzerland...*, s. 67.

nadpolovičním počtem kantonů, čili celkově velmi těsnou většinou.¹¹³

Postupně se však prosadil názor, že švýcarská neutralita může být zachována a chráněna i v rámci Organizace spojených národů a to lépe, než kdyby jejím členem nebyla.

Je třeba doplnit i skutečnost, že Švýcarsko se roku 1996 stalo i členem Partnerství pro mír v rámci Severoatlantické aliance. Tomuto aktu nepředcházelo zapojení veřejnosti ve formě lidového hlasování.¹¹⁴ Členství v organizaci však neznamená účast švýcarské federace v NATO. Toto členství by totiž znamenalo poskytnutí určité formy pomoci v případě válečného konfliktu, což se neslučuje s koncepcí švýcarské zahraniční politiky.¹¹⁵

Neutralita je tedy rovněž prvkem, který odlišuje Českou republiku od postavení Švýcarské konfederace v rámci jednotlivých mezinárodních organizací. Významným rozdílem je zde totiž skutečnost, že na rozdíl od tohoto státu je Česká republika členem Evropské unie i Severoatlantické aliance.¹¹⁶

Švýcarsko je tedy chápáno jako typický představitel neutrálního postavení státu a i přes ne příliš lichotivou skutečnost zahrnující spolupráci Švýcarské národní banky s nacistickými Němci, považují švýcarští obyvatelé neutralitu za důležitý prvek charakterizující zahraniční politiku tohoto státu.

5. 3. Shrnutí

Jednou ze základních charakteristik švýcarské federace je právě jeho koncepce jako neutrálního státu. Toto postavení ovšem nesahá do takové historie, jak by se na první pohled zdálo, což můžeme vidět v rámci historického vývoje. Samotný pojem „neutralita“ rovněž doznal řadu změn a v současné době se již nevyklučuje s účastí v některých mezinárodních organizacích, tak jako v minulosti. Dá se tedy říci, že samotný proces zapojení se do těchto institucí byl delší, než v některých jiných státech.

Postavení Švýcarska jako neutrálního státu je i v současné době vnímáno především jako nezapojování do válečných konfliktů. To má za následek i to, že není členem Nato, což by představovalo závazek zapojení se do některých konfliktů. Je členem pouze Partnerství pro mír v rámci Severoatlantické aliance. Finanční operace během 2. světové války, v němž

¹¹³ CNN World. *Swiss vote narrowly to join U.N.* [online]. [cit. 14. 4.] Dostupné na <http://articles.cnn.com/2002-03-03/world/swiss.result_1_swiss-vote-cantons-swiss-constitution?_s=PM:WORLD>

¹¹⁴ CHURCH: *Switzerland...*, s. 68.

¹¹⁵ *Swiss neutrality*. 4. vydání. Bern: Communication DDPS, 2004. 13 s.

¹¹⁶ PELTRÁM, Antonín a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. 33 s.

obchodovalo s nacistickými Němci, měly později určitý dopad na vnímání švýcarské federace jako neutrálního státu. I tak se však celkové vnímání tohoto státu veřejností výrazně nezměnilo.

I přes tyto skutečnosti je švýcarská federace v současné době již neodmyslitelně spojená s tímto pojmem, což zvyšuje její kredit, neboť je veřejností vnímána jako dlouhodobě stabilní stát.

6. Přímá demokracie

6. 1. Úvod

Přímá demokracie je rysem, který charakterizuje a významným způsobem definuje švýcarskou politiku a představuje vysokou míru účasti veřejnosti v rámci politického rozhodování. V této kapitole se proti tomu budu zabývat analýzou jednotlivých institutů přímé demokracie, podmínkami jejich charakteristikou podmínkami jejich využití. Samostatné sekce jsou proto věnované institutu obligatorního a fakultativního referenda, stejně tak jako lidové iniciativy.

6. 2. Institut přímé demokracie

Institut přímé demokracie je jeden ze základních prvků švýcarského politického systému a zasahuje téměř do všech oblastí života švýcarského obyvatelstva. Její základní význam a přínos pro celý systém může být charakterizován tak, že představuje vysokou úroveň zapojení veřejnosti do rozhodování o důležitých a někdy i velmi kontroverzních otázkách a umožňuje jim převzít část odpovědnosti za politická rozhodnutí. Tím definuje tento politický systém a odlišuje ho od řady politických zřízení jiných demokratických států. I když je totiž tento institut v řadě forem využíván i v jiných zemích, úroveň v rámci švýcarské federace je i přesto výjimečná.¹¹⁷

Dle rozšířenosti používání přímé demokracie se na první pohled zdá, že přímá

¹¹⁷ *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 52.

demokracie vznikla jako celek právě ve Švýcarsku. Některé základní instituty však byly převzaty ze zahraničí. Šlo především o tzv. „ústavní referendum“, které bylo použito v 17. století v Americe v rámci kolonie Connecticut při schvalování jejich ústavy. Druhým vzorem se stalo fakultativní referendum pocházející z návrhu francouzské ústavy z roku 1794.

Mezi charakteristické instituty přímé demokracie patří obligatorní a fakultativní referendum a lidová iniciativa. To však nejsou jediné formy zapojení veřejnosti do rozhodování o politických otázkách. Již ve 13. století zde totiž existoval určitý základ přímé demokracie. Jednalo se o shromáždění zvané „Landsgemeinde“.¹¹⁸ Ve formě valného shromáždění, které se dosud v některých oblastech každoročně koná, veřejnost tímto způsobem rozhoduje například o některých návrzích zákonů či jmenování úředníků. Landsgemeinde však v současné době funguje již jen ve 2 kantonech. Jsou jimi oblasti Appenzell Inerhoden a Glarus.¹¹⁹ Důvodem je především jejich malá rozloha, která takového setkávání umožňuje. Tato forma shromáždění se však může se však vyskytovat i na jiných místech avšak na nižší úrovni v rámci některých obcí či okresů.¹²⁰

I přes rozsáhlé zapojení přímé demokracie do politického systému nelze říct, že se ve švýcarské federaci projevuje ve své čisté formě. Vzhledem k počtu obyvatel totiž není možné, aby pouze obyvatelstvo rozhodovalo o všech důležitých otázkách. Proto se uvádí, že Švýcarsko je představitelem tzv. „polopřímé demokracie“. I když je zde totiž přímá demokracie velmi dobře zakotvená v právním systému, slouží hlavně jako určitá kontrola a korekce rozhodnutí svých zastupitelů. Je zde však brán velký důraz na názor občanů projevených pomocí jednotlivých institutů přímé demokracie v rozhodování o zákonodárných či jiných důležitých politických otázkách. Tím, že se občané zapojují do politického dění, pěstuje se tak jejich politická odpovědnost a zájem a dění ve státě. Důležité v tak mnohonárodnostním státě je, že dochází k zapojení všech jeho jazykových zastoupení, přičemž se dbá, aby minoritní skupiny, ať již jazykové či národnostní, nebyly diskriminovány.¹²¹

Důvodem existence více institutů přímé demokracie je mimo jiné závažnost jednotlivých projednávaných případů. S tím souvisí i nestejně podmínky pro jejich vyvolání. Ústavní záležitosti patří mezi nejdůležitější oblasti. Proto je zde podíl veřejnosti nutný, ať již

¹¹⁸ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 241,

¹¹⁹ CHURCH: *Switzerland...*, s. 96.

¹²⁰ ARORA, N.D. *Political Science for Civil Services Main Examination*. Tata McGraw-Hill Education, 2010. 7. 12 s.

¹²¹ DVOŘÁKOVÁ: *Základní ...*, s. 244.

spočívá v povinném referendu, či ve vlastní iniciativě na změnu ústavy. Otázka například obyčejných zákonů je předmětem lidového hlasování pouze v případě fakultativního referenda. Důležitost vládního nařízení již není taková jako v předchozích případech, a proto o nich bývá rozhodováno pouze vládou či parlamentem.¹²²

Předmětem rozhodování však nejsou pouze záležitosti na federální úrovni. Jejich použití je časté i v rámci kantonů. Příkladem může být obligatorní či fakultativní referendum o změně ústavy. Je důležité zde rovněž poznamenat, že v rámci jednotlivých kantonů panuje určitá diverzita podmínek vyvolání jednotlivých institutů přímé demokracie. Rozdílné jsou i případy, kdy je nutné obligatorní referendum.¹²³

Ve Švýcarsku neexistují žádná kvora, která by zajišťovala určitou minimální účast na hlasování. Rozhodující je pouze na jakou stranu se přikloní většina zúčastněných voličů. Podobné ustanovení funguje i v Bavorsku, ve kterém má přímá demokracie zřejmou, i když ne tak výraznou roli.¹²⁴

I přes pozitivní ohlasy není přímá demokracie však přijímána bez výhrad. Existují zde totiž i názory, že tento systém pouze zpomaluje důležité politické procesy a umožňuje lobistům nepřiměřeně prosazovat své zájmy ovlivňováním veřejného mínění.¹²⁵

I když v rámci lidového hlasování vládní instituce přenášejí pravomoc rozhodování na samotné občany, přece jen zde dochází k jistému ovlivňování ve formě informačních kampaní a doporučení ze strany například vlády, politické strany, odborů či různých nevládních organizací. V rámci referenda existuje trvalé nebezpečí, že zákon může být podroben rozhodování lidu a zamítnut. Veřejnost se tedy i v tímto způsobem zapojuje do aktivit, které jsou v jiných státech vyhrazeny pouze politickým zástupcům. Konkrétně se jedná o určitou předparlamentní fázi za účasti expertních komisí a zájmových skupin. Takto se předchází většímu počtu nepříznivých výsledků pro vládu v pozdějším referendu. Nevýhodou tohoto procesu však může být jeho zdlouhavost, kdy různé skupiny přispívají svými názory k dosažení formy všemi akceptovatelné. Druhým záporem je samotné zapojení většího množství skupin, neboť snaha vyhovět všem skupinám se může projevit negativně v přijatém kompromisu, který se snaží vyhovět všem.¹²⁶

¹²² LINDER: *Swiss Democracy...*, s. 90.

¹²³ ŘÍCHOVÁ: *Komparace...*, s. 257.

¹²⁴ DVOŘÁKOVÁ: *Základní ...*, s. 245.

¹²⁵ CHURCH: *Switzerland...*, s. 144.

¹²⁶ TRESCHSEL, Alexander H. SCIARINIDI, Pascal. Direct democracy in Switzerland: Do elites matter? *European Journal of Political Research*, 1998, roč. 33, č. 1, s. 102.

6. 3. Referendum

Referendum představuje institut umožňující občanům podstatným způsobem ovlivňovat politiku na federální a kantonální úrovni. Zároveň se jedná o nástroj, který pomáhá omezovat moc a vliv jednotlivých státních autorit. Jelikož výsledek referenda odráží názory občanů, dá se říci, že poskytuje určitou legitimitu rozhodnutím federace. Na druhé straně však může působit jako opozice proti rozhodnutím státních orgánů, a odmítnout tak rozhodnutí, které již bylo orgány moci přijato. Díky němu se rovněž politická opozice může zapojit se svým názorem a způsobit tak, že je její názor při rozhodování brán v úvahu a jsou projednávány pro ně důležité otázky, které by se jinak nedostaly na pořad dne.¹²⁷

Institut referenda přispívá ke vnímání švýcarské federace jako systému konsensuální demokracie a nikoliv demokracie majoritní.¹²⁸ Základem je zde konsensus. Do procesu rozhodování je zde zapojeno mnoho skupin, které chtějí uplatnit své zájmy. Jsou to zejména politické strany, různé minority, zájmové skupiny a menšiny. Výsledkem by mělo být určité řešení přijatelné pro všechny. V opačném případě může totiž nespokojená skupina použít institut referenda, pokud nasbírá dostatečný počet hlasů, což vede ke ztížení a prodloužení celého procesu.¹²⁹

Důležitou skutečností je, že tento prvek přímé demokracie není využíván pouze na federální úrovni, ale i v rámci kantonů a obcí. Statisticky má větší uplatnění v německy mluvících kantonech, než v kantonech ostatních. Rozdílné užití spočívá i v tom, že se některé méně závažné otázky týkající se obyčejných zákonů či jiné důležité otázky podřizují obligatornímu referendu. To vše je dáno místní úpravou zejména v rámci jednotlivých kantonálních ústav.¹³⁰

Existují však i jiné podmínky zamezující výkonu hlasovacího práva. Oprávněná osoba rovněž nesmí mít omezenou právní způsobilost kvůli duševní nemoci nebo jiné nezpůsobilosti. (čl. 136) Situace je také rozdílná v rámci jednotlivých kantonů, neboť v některých oblastech je třeba delší pobyt, aby se občan mohl takto zúčastnit veřejného života. Až do relativně nedávné doby byla navíc celá záležitost komplikována skutečností, že volební a hlasovací právo bylo vyhrazeno pouze pro muže. Navíc ne každá osoba žijící ve Švýcarsku

¹²⁷ ŘÍCHOVÁ: *Komparace...*, s. 258.

¹²⁸ KAUFMANN, Bruno, BÜCHI, Rolf, BRAUN, Nadja. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe, 2005. 13 s.

¹²⁹ Tamtéž, s. 232.

¹³⁰ LINDER: *Swiss Democracy...*, s. 85.

je oprávněná zúčastnit se referenda nebo voleb obecně. Podstatné je švýcarské občanství a dosáhnutí předepsaného věku 18 let.^{131 132}

Předmětem referenda bývají v drtivé většině vnitřní záležitosti federace. Konkrétněji se jedná například o problematiku politických reforem, daní a výdajů, sociální péče či kontroverzních otázek týkajících se potratů nebo omezení automobilové dopravy.¹³³

6. 4. Obligatorní referendum

Obligatorní referendum jako forma přímé demokracie měla své místo již v rámci ústavy z roku 1848. Bylo zde zakotveno jako obligatorní záležitost v případě ústavní změny.¹³⁴ I nyní nám současná ústava poskytuje základní vymezení, v rámci kterého bývá tento institut povinně využíván. Jedná se samozřejmě především o nejdůležitější otázky, při kterých je nezbytné zjistit názor veřejnosti (čl. 140), a to jakékoliv změny švýcarské federální ústavy či záležitostí mezinárodních smluv.¹³⁵ Jedná se zde například o rozhodování o účasti Švýcarska v mezinárodní organizaci jakou je Evropská unie či OSN. (čl. 140) ¹³⁶ Podrobeny jsou mu rovněž i určité nouzové federální akty nezaložené na ustanovení v ústavě, jejichž doba platnosti přesahuje období jednoho roku. Podmínkou zde je, aby tyto akty byly lidu předloženy ve lhůtě jednoho roku od jejich schválení v rámci parlamentu. (čl. 140 odst. 1 a 2)

Významným prvkem povinného referenda je skutečnost, že je jako způsob hlasování používá tzv. „dvojitá většina“. Konkrétně to znamená, že kromě většiny v rámci oprávněných voličů je třeba, aby pro návrh hlasovalo ještě většina kantonů. Každý hlas je zde tedy počítán jak do množství hlasů v rámci jednotlivých kantonů, který pak jako celek tvoří jeden hlas, tak i do celkového množství hlasů v rámci celé federace. Zde se však projevuje další zvláštnost švýcarského státu, neboť v rámci majority kantonů mají již zmíněné polokantony jen polovinu

¹³¹ *Breviář demokracie: Způsob fungování...*, s. 51.

• ¹³² Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹³³ FOSSEDAL: *Direct...*, s. 100.

¹³⁴ ŘÍCHOVÁ: *Komparace...*, s. 256.

¹³⁵ LINDER: *Swiss Democracy...*, s. 85.

¹³⁶ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 242.

hlasu.¹³⁷

Ústava zde uvádí ve zkratce i další případy, kde rovněž existuje povinnost předložit záležitost hlasování veřejnosti. Nejedná se zde ovšem o dvojí většinu, ale pouze o hlasování oprávněných voličů. Jde o již zmíněné případy lidové iniciativy pro celkovou revizi ústavy, či pro částečnou změnu, kdy je všeobecný návrh zamítnut parlamentem. Poté je totiž celá záležitost opět předložena veřejnosti, zda s tím souhlasí. Třetí případ nastává, pokud komory parlamentu mají odlišný názor v případě provedení celkové revize ústavy s tím, že jedna je pro provedení a druhá s ní nesouhlasí. (čl. 140 odst. 2) ¹³⁸

6. 5. Fakultativní referendum

Také tento typ referenda slouží jako vyjádření názoru veřejnosti. Od povinného referenda se ovšem liší řadou prvků, které z tohoto institutu rovněž vytváří specifický prvek přímé demokracie.

Významným rysem je především jeho využití. Funguje totiž spíše jako vyjádření negativního stanoviska oprávněných voličů vůči federálním rozhodnutím.¹³⁹ Mezi záležitosti podrobené fakultativnímu referendu patří rozhodování o federálních zákonech, nouzových federálních aktech, jejichž doba účinnosti je delší než 1 rok, či federálních dekrettech ovšem pouze za předpokladu, že to vyžaduje zákon nebo samotná ústava. (čl. 141) Dále sem patří i mezinárodní smlouvy na dobu neurčitou bez možnosti vypovězení, smlouvy o vstupu do mezinárodní organizace či mezinárodní smlouvy zajišťující sjednocení práva. Je zde však možnost parlamentu zahrnout i jiné než výše zmíněné smlouvy do tohoto způsobu hlasování.¹⁴⁰

Celý proces je podmíněn získáním 50 00 podpisů či podporou 8 kantonů během 100 dní od oficiální publikace.¹⁴¹ Tato dvě vzájemně se doplňující pravidla představují určité nutné omezení proti zahlcení úřadů. Vzhledem k relativně nízkému počtu nutných hlasů, zde bylo třeba určité vyrovnání v ustanovení lhůty. V získání jsou proto úspěšnější společenství

¹³⁷ KAUFMANN, Bruno, BÜCHI, Rolf, BRAUN, Nadja. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe, 2005. 234 s.

¹³⁸ JIRÁSKOVÁ, Věra. *Dokumenty k ústavním systémům*. Praha: Karolinum, 1996. 292 s.

¹³⁹ DVOŘÁKOVÁ *Základní...*, s. 243.

¹⁴⁰ The Federal Assembly - The Swiss Parliament. *Federal Assembly legislation*. [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.parlament.ch/e/wissen/taetigkeiten/erlasse/Pages/default.aspx>>

¹⁴¹ TRESCHSEL, Alexander H. SCIARINIDI, Pascal. Direct democracy in Switzerland: Do elites matter? *European Journal of Political Research*, 1998, roč. 33, č. 1, s. 3.

osob, v některých případech přímo za tímto účelem vytvořených. Významnou skutečností v používání tohoto institutu rovněž je, že zde neplatí dvojitá většina, neboť schvaluje pouze většina občanů.¹⁴²

6. 6. Lidová iniciativa

Současně s prosazováním institutu referenda došlo i k postupnému zavádění dalšího důležitého prvku přímé demokracie – iniciativy. Tento institut umožňoval předložit veřejnému hlasování návrhy zákonů či změny ústav. Na rozdíl od referenda, kde je veřejnosti může pouze vetovat určitou jí předloženou otázku, iniciativou se obyvatelstvo ještě mnohem více zapojuje do veřejného života, neboť samo předkládá záležitost k veřejnému posouzení a tím poskytuje i větší volnost ve výběru témat pro rozhodování. I tento institut byl nejprve prosazován v jednotlivých kantonech.¹⁴³ Pozitivem zde je, že se tak občané mohou zabývat problematikou, která může být odpovědnými autoritami neprávem opomíjená a vláda ani parlament nemá pravomoc tomu zabránit.¹⁴⁴

I tento institut byl nejprve prosazován v jednotlivých kantonech. Na federální úrovni, kdy umožňovala skupině obyvatel požadovat změnu spolkové ústavy byla lidová iniciativa zavedena až v roce 1891.¹⁴⁵

Lidová iniciativa může dát podnět k celkové nebo částečné revizi ústavy. (čl. 138 odst. 1) V případě dílčí změny mohou nastat 2 situace. Pokud se jedná o iniciativu, která je jen obecně formulována, Federální shromáždění vypracuje příslušný návrh. Následně je na občanech a kantonech, jak se k němu v rámci hlasování vyjádří. Může se však již na začátku stát, že parlament má jiný názor na situaci, než je vyjádřen v příslušném všeobecném návrhu. V tom případě je třeba nechat rozhodnout občany, zda s tou iniciativou souhlasí. Pokud ano, parlament vytvoří tomu odpovídající návrh. Pokud je iniciativa občanů již koncipována jako určitý konkrétní vypracovaný návrh, je postoupen občanům a kantonům k rozhodnutí, přičemž parlament doporučí, zda návrh schválit či zamítnout. (čl. 139)

Proces lidové iniciativy je zahájen iniciačním výborem, který vytvoří určitý návrh. Výborem se může stát například politická strana či určité zájmové seskupení občanů. Jejich koncept je podroben hodnocení ze strany kantonálních rad. Zde může nastat určitá

¹⁴² DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 243.

¹⁴³ FOSSEDAL: *Direct...*, s. 90.

¹⁴⁴ KAUFMANN, Bruno, BÜCHI, Rolf, BRAUN, Nadja. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe, 2005. 26 s.

¹⁴⁵ DESSEMONTET, François. *Introduction to Swiss law*. Hague: Kluwer Law International, 2004. 4 s.

komplikace celé situace, neboť pokud tento orgán iniciativu nepodpoří, je nutné i v této fázi lidové hlasování. Důvodem tohoto průtahu je zřejmě prevence zahlcení federálních orgánů, ke kterému by mohlo dojít v případě absence této kontrolní instituce. Po schválení návrhu kantonální radou lidovým hlasováním následuje následuje osmnácti měsíční lhůta pro nasbírání dostatečného počtu podpisů.¹⁴⁶ Tato lhůta běží od oficiálního zveřejnění návrhu změny. (čl. 139 odst. 1) V minulosti se jednalo o 50 000 hlasů. Toto množství však bylo v průběhu let navýšeno a dnes je potřeba dvakrát tolik hlasů čili 100 000.¹⁴⁷ Poté je návrh projednáván jak vládou tak parlamentem. Důležité ustanovení představuje období, během kterého musí být tento návrh v parlamentu projednán. Tato lhůta činí 3 roky.¹⁴⁸

Vláda vydává k návrhu svoje stanovisko, které většinou bývá záporné. V rámci pozdějšího lidového hlasování pak vláda plní funkci informativní, neboť její názor na celou problematiku bývá součástí hlasovacího lístku. I parlament na základě projednání a hlasování předloží veřejnosti svůj názor jako doporučení jak rozhodnout. Zde může dojít k zajímavé situaci, neboť Federální shromáždění může předložit lidovému hlasování svůj protinávrh. Tento další návrh vzniká zejména v situacích, kde je třeba určitou záležitost řešit, avšak názor předložený veřejností je z pohledu parlamentu a vlády příliš radikální. Jedním z důvodů tohoto konání je, aby byl původní návrh vytvořený přímo občany vzat zpět a zůstal pouze ten, který by představoval větší kompromis.¹⁴⁹

Stejně jako v případě obligatorního referenda, je třeba k úspěšnému prosazení návrhu pocházející z lidové iniciativy tzv. „dvojí většina“, čili majorita jak v rámci kantonů tak i celkově obyvatel.

I tento institut má širší použití na nižší úrovni. V rámci kantonů a obcí je možné jej použít i v rámci rozhodování o běžné legislativě. Zajímavou skutečností je, že podmínky pro předložení návrhu veřejnosti nejsou v rámci celé federace stejné, ale liší se v řadě podstatných znaků, ať už se to týká doby během které musí být sehnáno dostatek podpisů či jejich množství. To však překvapivě nemá zdaleka takový vliv na frekvenci využívání tohoto institutu jaký by se dal očekávat.¹⁵⁰

Jakkoliv má tento systém své zastánce, existují i kritické hlasy směřující proti tomuto

¹⁴⁶ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 242.

¹⁴⁷ ŘÍCHOVÁ: *Komparace...*, s. 257.

¹⁴⁸ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 242.

¹⁴⁹ LUTZ, Georg. The interaction between direct and representative democracy in Switzerland. *Representation*, 2006, roč. 42, č. 1, 2006. 4 s.

¹⁵⁰ LINDER: *Swiss Democracy...*, s. 87.

systému. Jedná se zejména o postavení jednotlivých skupin, které pomocí vlivu a financí dokážou díky fakultativnímu referendu a lidové iniciativě snáze ovlivnit názor veřejnosti ve svůj prospěch a prosadit tak svoje zájmy. Navíc vzhledem ke konzervativní povaze části švýcarských občanů je někdy velmi obtížné prosadit některé důležité změny. Jako snad nejcharakterističtějším příkladem je již zmiňované volební právo žen.

Další zápor v aspektech přímé demokracie je viděn ve projevování souhlasu s jednotlivými zákony. I když zde totiž dochází k zapojení občanů do politického dění ve velké míře, přece jen je velmi náročné vysvětlit všechny aspekty zákona běžným občanům bez právního vzdělání. Jeho názor je tu ovlivněn právě kampaněmi jednotlivých skupin prosazujících svůj názor. Negativním dopadem je také situace ve vládní politice. Vzhledem k tomu, že mnoho rozhodnutí je podrobováno hlasování lidu, jehož výsledek může být značně překvapivý, je někdy obtížné stanovit a potom splnit politický program a svou vizi do budoucna. Může zde nastat i legislativní problém. Při potřebě prosazení určitého zákona se někdy činí určité ústupky aby byla větší jistota, že zákon nabude účinnosti. Je proto někdy problematické prosadit určité radikálnější opatření.¹⁵¹

6. 7. Shrnutí

Institut přímé demokracie představuje jeden z nejvýraznějších znaků švýcarského politického systému. Je zastoupen několika různými formami, které se využívají jak v rámci federace jako celku, tak i na nižších úrovních a představují snahu o větší zapojení veřejnosti v rozhodování o důležitých politických otázkách, než tomu bývá v jiných státech. Tato snaha vychází primárně ze strany samotných obyvatel, ať už se jedná přímo o lidovou iniciativu, kde je rozhodováno o záležitostech veřejného života, o kterých by jinak rozhodováno nebylo, či o fakultativní referendum, kde je toto veřejné projednání podmíněno získání určitého počtu podpisů během stanovené lhůty.

Jednotlivé formy prošly postupným vývojem. Jednalo se například o změnu počtu hlasů, které bylo potřeba pro projednávání v referendu či lidové iniciativě. Ten byl postupně zvýšen, aby se předešlo zahlcení úřadů. Z důvodu různé důležitosti projednávaných otázek existuje i rozlišení mezi obligatorním a fakultativním referendem, neboť některé záležitosti nedosahují takové důležitosti, aby bylo třeba je povinně takto veřejně projednávat.

Vliv institutů přímé demokracie je i preventivní, v rámci něhož mají obyvatelé jistotu,

¹⁵¹ DVOŘÁKOVÁ: *Základní...*, s. 245.

že pro ně důležitá otázka se bude projednávat, pokud projeví dostatečný zájem.

Přímá demokracie představuje podle mého názoru důležitý prostředek prosazování zájmu také pro různé minority v rámci švýcarské federace. Mohou tak nastolit rozhodování o pro ně důležitých otázkách. Negativním rysem tohoto principu však je, že tento institut je o rozhodování většiny a tudíž je i tak těžké prosadit menšinové zájmy.

Nevýhodná je i neexistence povinné minimální hranice pro účast při rozhodování. Tento stav by mohl mít velmi negativní dopad v krajním případě mohl o záležitosti podrobené hlasování mohl rozhodnout i jen jeden hlas.

Kriticky se rovněž stavím k rozsahu informovanosti občanů k jednotlivým otázkám, což je rozhodný faktor pro výsledek hlasování. S tím souvisí stupeň propagace názorů, která bývá mnohdy závislá na finančních prostředcích. Často tedy vyhrává názor, který má větší finanční podporu. Voliči navíc mohou hlasovat aniž by byli seznámeni se všemi aspekty určité otázky a byli tak nedostatečně informováni, zejména o některých složitých politických otázkách.

Instituty přímé demokracie mají značné využití nejen v celonárodních záležitostech ale i v otázkách jednotlivých kantonů. Jednotlivé oblasti se však liší nejen v případech, kdy je třeba použít obligatorní referendum, ale i v některých jiných podmínkách vyvolání institutů přímé demokracie, jakými jsou například počet hlasů. Znamená to proto určitou nerovnost v možnostech využití v jednotlivých kantonech, což podle mého názoru negativní rys celého systému.

I přes některé jeho nedostatky je však institut přímé demokracie pokrokovým ustanovením, které definuje švýcarský politický systém a vytváří tak možnosti většího zapojení občanů do politického dění než tomu tak je v mnoha jiných státech.

Závěr

Cílem mé diplomové práce se stalo zkoumání rozhodujících aspektů ústavního a politického systému Švýcarské konfederace. Součástí textu je proto především přiblížení fungování jeho jednotlivých institutů a politických procesů v rámci vnitřního uspořádání státu. To však není jediný pohled na Švýcarskou konfederaci, neboť část práce je věnována i jeho mezinárodnímu postavení především z hlediska jeho neutrální pozice v zahraniční politice. Práce se tedy věnuje jak vnitřnímu tak i vnějšímu pohledu na tento stát.

Předmětem však nebylo pouze popsat fungování jednotlivých orgánů, ale snaha o zhodnocení jednotlivých aspektů ať již pozitivním či negativním způsobem v něst do této práce svůj vlastní pohled na jednotlivé prvky jakož i na celý systém. Tyto aspekty jsem uváděla v závěru jednotlivých kapitol.

Převážnou většinu literatury, která mi poskytla základní orientaci a prohloubila mé znalosti v dané problematice, jsem získala hlavně z anglicky psaných textů. Tyto zdroje byly věnovány především dvěma charakteristickým znakům, které v míře využití odlišují tento stát od řady ostatních, a to pojmu federalismu a s ním souvisejícímu vertikálnímu rozdělení pravomocí mezi federálními institucemi a institucemi na úrovni kantonů a obcí. Druhým tématem, který byl často dopodrobna rozebrán, bylo využití přímé demokracie a pojednání o jeho jednotlivých druzích. Při četbě materiálů jsem se seznámila i s řadou jiných témat, které souvisejí z danou problematikou a které by si rovněž zasloužily podrobnější zpracování. Mám zde na mysli především důkladnější rozbor vertikální dělby i s ohledem na postavení obcí,

jako stavební jednotky jednotlivých kantonů či důkladnější rozebrání problematiky federalismu a přímé demokracie jimiž by se tato práce dala rozšířit. Mou snahou bylo především přiblížení nejtypičtějších ústavních principů a procesů fungování.

Pokud se zaměříme na švýcarskou federaci jako celek, mezi nejvýraznější znaky můžeme zařadit jeho vnitřní uspořádání. Je to dáno především jeho historickým vývojem, neboť tento stát byl postupně vytvořen z jednotlivých menších samostatných celků. Z hlediska postupného přesunu některých důležitých kompetencí na federální orgány se koncepce federace jeví jako logická forma státního uspořádání. Konfederace, jako jeho dřívější forma, totiž znamenala pro jednotlivé celky daleko větší míru autonomie, což se příliš neslučuje právě s přesunem těchto kompetencí. Na druhé straně ani unitární uspořádání by zde nebylo vhodné s ohledem na respektování velké míry autonomie jednotlivých kantonů.

Vzhledem na pozici kantonů v rámci účasti na veřejné moci, i vzhledem k silnému tradicionalismu, který bývá v mnoha Švýcarech silně zakotven, se ani v budoucnosti na tomto modelu zřejmě nebude nic měnit. Obě již zmíněné formy by totiž podle mého názoru znamenaly krok zpět, ať již k částečnému omezení suverenity kantonů, nebo na druhé straně k vnímání Švýcarska jako jednoho státu.

S historickým vývojem souvisí i vertikální rozdělení pravomocí mezi institucemi na federální, kantonální a obecní úrovni. I přes základní princip rozdělení spočívající v ústavní premise, která je stanovena ve prospěch kantonů, je v praxi rozhodována většina zásadních otázek na federální úrovni. Tím ovšem není řešen problém, který může nastat, pokud se objeví nějaká nová zásadní otázka, jenž by s ohledem na svůj význam měla být rozhodnuta spíše na federální úrovni. Situace by mohla být změněna až změnou ústavy, která by konkrétní problematiku přidala do kompetence federálních orgánů.

Zvláštní kapitolu v rámci ústavního systému představuje horizontální dělba moci na federální úrovni. I když i zde existuje klasické rozdělení na legislativní, exekutivní a soudní moc, jednotlivé instituce v sobě rovněž zahrnují řadu specifických znaků.

V rámci zákonodárné moci se zde pak setkáme s perfektním bikameralismem, ale i s různou reprezentací obou komor. Postavení kantonů je totiž natolik významné, že jejich zastoupení bylo třeba zohlednit i na federální úrovni prostřednictvím komory Rady států. Jiná koncepce by opět mohla znamenat omezení jejich suverenity. Důležitým aspektem je zde i rovnost mezi jednotlivými kantony v počtu zástupců, což důležitým způsobem může přispět k prosazování menšinových názorů. Výjimkou zde jsou pouze polokantony s polovičním

zastoupením.

Výkonnou mocí se švýcarská federace rovněž odlišuje od systému, který převládá v řadě jiných zemích. I zde je však situace zřejmě dána snahou o zapojení většího počtu lidí při rozhodování o důležitých otázkách. Zde mám na mysli postavení prezidenta, který nemá mnoho významných pravomocí a je vnímám především jako člen Federální rady. Jeho funkční období, které činí pouze jeden rok rovněž potvrzuje kolektivnost nejvyššího orgánu výkonné moci. Existuje zde rovněž i zvláštní způsob, podle kterého jsou členové Federální rady do této funkce voleni. Na tomto místě je rovněž třeba zmínit i institut „magické formule“, který představuje určitou stálost v rozvržení sil v tomto orgánu, neboť jsou zde zastoupeny nejvýznamnější politické směry, a rovněž stabilitu v politickém směřování celé federace.

Stejně jako na federální úrovni i v rámci jednotlivých kantonů existuje dělba moci, čímž která je upravována v kantonálních ústavách.

V rámci problematiky soudní moci mě především zaujal určitý nedostatek úpravy ohledně podmínek, které musí splňovat federální soudce. Osobní pověst jednotlivých kandidátů zřejmě dostatečným způsobem zajišťuje kompetentní výkon této funkce, k němuž není potřeba dosažení určitého vzdělání či zkušeností. Rovněž účast politických stran a nejvyššího orgánu zákonodárné moci při volbě jednotlivých soudců na první pohled zcela nenasvědčuje nezávislému výkonu soudní moci. I tak však zřejmě jejich nezávislost není v očích veřejnosti nijak zpochybněna.

Jedním z nejvýraznějších znaků projevujícím se na fungování celého státu představuje míra využití institutu přímé demokracie. Proto jsem této kapitole věnovala i v rámci mé diplomové práce značný prostor. Celkově se totiž dá říci, že zde existuje velké zapojení veřejnosti do rozhodování o důležitých otázkách což na první pohled se jeví jako jednoznačně pozitivní prvek při rozhodování o politických otázkách. Díky tomu je totiž dána těmto rozhodnutím určitá legitimita ze strany lidu, neboť právě veřejnost je přímo zapojena do tohoto procesu. Na druhé straně jeho neustálé používání by jistě znamenalo nesmírné zpomalení jednotlivých rozhodovacích procesů na kritickou míru. Proto zde má místo jeho rozdělení na referendum obligatorní a fakultativní a nutnost splnění dalších podmínek pro vyvolání fakultativního referenda. Lidová iniciativa pak poskytuje samotným občanům možnost volby o tématech, které je potřeba z hlediska jejich mínění dostat do obecného povědomí a rozhodnout o nich.

Význam tohoto systému je podle mého názoru především ve zpětné vazbě veřejnosti,

kdy se obyvatelé zajímají o politické dění a stávají se tak součástí důležitých rozhodování s vědomím, že i jejich hlas má určitou váhu. Tato zpětná vazba v řadě států naopak chybí a i to má za následek nezájem o politickou situaci a nízkou účast při volbách.

V souvislosti s tím je však třeba zmínit i problém, který se nevyskytuje pouze v rámci švýcarské federace, ale může se projevit u jakéhokoliv zapojení veřejnosti do rozhodování. Jedná se o problematiku snadného zmanipulování mínění občanů. Jednotlivé názorové skupiny jsou totiž podpořeny různým množstvím finančních prostředků, kdy často vyhraje názor, který není nejvýhodnější, ale který je nejvíce prosazován.

I přes některá negativa, představuje švýcarský institut přímé demokracie model, který by podle mého názoru mohl najít uplatnění v mnohem větší míře i v jiných státech včetně České republiky. Bylo by samozřejmě však samozřejmě třeba opatrně rozlišovat důležitost jednotlivých otázek aby nedošlo k zahlcení a tudíž k nefunkčnosti celého systému.

Přímou demokracií však není vyčerpána možnost ovlivnit rozhodování o veřejných záležitostech. Existuje zde i další institut, prostřednictvím kterého se veřejnost více zapojuje do politického dění. Zde mám na mysli tzv. „miliční systém“, kdy veřejné funkce jsou často vykonávány bez nároku na plat, neboť nepředstavují jejich hlavní povolání. Tím zde opět může vzniknout větší provázanost s ostatními občany. Nedokážu si však využití tohoto principu představit v rámci České republiky, zejména z hlediska velké míry korupce. Mohly by totiž nastat situace, kdy by byly tímto způsobem prosazovány zájmy skupin obyvatel, které by tohoto veřejného činitele finančně podporovali.

Samostatnou kapitolu ale zároveň důležitou součástí charakteristiky tohoto státu představuje i její pozice na mezinárodním poli. Zde musím uvést, že mě velmi překvapily historické okolnosti vztahující se k této problematice, neboť v dřívějších dobách mělo Švýcarsko velmi daleko k neutrálnímu postavení a k současnému stavu muselo projít dlouhým vývojem. V současné době neutralita znamená především neúčast v některých mezinárodních organizacích, což švýcarskou federaci může vylučovat z některých aspektů mezinárodního dění, ale na druhou stranu působí jako určitá záruka dlouhodobé stability.

Švýcarská federace přináší řadu významných ústavních a politických prvků, které prošly dlouhým historickým vývojem, než získaly současnou podobu. Charakterizují Švýcarsko jako velmi vyspělý neutrální stát, který má významnou pozici i na mezinárodní scéně. Vysoká úroveň zapojení veřejnosti do politických procesů by navíc v budoucnu mohla přispět ke zlepšení politické kultury i v mnoha jiných zemích.

Bibliografie

Odborná literatura

- ADAMOVIČ, Karolína. *K historii evropského federalismu*. Praha: Karolinum. 1997. 110 s.
- ARORA, N. D. *Political Science for Civil Services Main Examination*. Tata McGraw-Hill Education, 2010. 1000 s.
- BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing. 2003. 395 s.
- BLAHOŽ, Josef. *Soudní kontrola ústavnosti*. Praha: ASPI Publishing, 2001. 492 s.
- *Breviář demokracie: Způsob fungování demokratického státu na příkladu Švýcarska*. Brno: Švýcarské helsinské sdružení, 1994. 63 s.
- BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory And Practice*. Abingdon: vydavatelství Taylor & Francis, 2006. 376 s.
- DESSEMONTET, François. *Introduction to Swiss law*. Hague: Kluwer Law International, 2004. 372 s.
- DRÁBOVÁ, Renáta, ZUBÍKOVÁ, Zdeňka. *Maturita – Společenské vědy*. Nakladatelství Fragment, 2007. 104 s.
- DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Základní modely demokratických systémů*. 1. vydání. Praha: Oeconomica, 2008. 255 s.

- Federal Departement od Defense. *Broschuere Bundesversammlung*. Bern: Parlamentsdienste, 2008. 23 s.
- FLEINER, Thomas a kol. *Swiss constitutional law*. Haag: Kluwer Law International. 2005. 306 s.
- FOSSEDAL, Gregory A. *Direct democracy in Switzerland*. Transaction Publishers, 2005. 304 s.
- GRABHER, Gudrum M., GAMPER, Anna. *Legal Narratives: European Perspectives on U.S. Law in Cultural Context*. New York: Springer, 2009. 249 s.
- HOLZHEU, Elena. *Would the popular election of the Swiss Federal Council be detrimental to federalism?* Grin Verlag, 2010. 28 s.
- CHURCH, Clive H. *Switzerland and the European Union: a close, contradictory and misunderstood relationship*. Abingdon: Routledge, 2007. 288 s.
- CHURCH, Clive H. *The politics and Government of Switzerland*. New York: Palgrave. 2004. 272 s.
- JIRÁSKOVÁ, Věra. *Dokumenty k ústavním systémům*. Praha: Karolinum, 1996. 329 s.
- JIRÁSKOVÁ, Věra. *Zvláštnosti ústavního vývoje Švýcarska*. Praha, 1985. 73 s.
- KAUFMANN, Bruno, BÜCHI, Rolf, BRAUN, Nadja. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe, 2005. 256 s.
- KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 630 s.
- LIJPHART, Arend. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University. 1984. 229 s.
- LINDER, Wolf. *Swiss Democracy – Possible solutions to conflict in multicultural societies*. 2. vydání. New York: St. Martin's Press Inc. 1998. 208 s.
- PELTRÁM, Antonín a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. Grada Publishing, a.s., 2009. 144 s.
- ROSE, Jürgen, TRAUT, Johannes Ch., Marshall, George C. *Federalism and decentralization: perspectives for the transformation process in Eastern and Central Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2001. 372.
- ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Komparace politických systémů I*. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. 240 s.

- SCHWOK, René. *Switzerland – European Union: An impossible membership?* Brusel, 2009. 155 s.
- *Swiss neutrality*. 4. vydání. Bern: Communication DDPS, 2004. 13 s.
- ŠKALOUD, Jan a kol. *Komparace politických systémů*. Praha: Vysoká škola ekonomická. 1993. 178 s.
- VEDLICH, Joseph, Franciscus. *Soudy a soudci ve Švýcarsku*. Praha: Linde, 2007. 118 s.

Odborné články

- GAMPER, Anna. A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State. *German Law Journal*. roč. 06, č. 10, s. 1298 – 1318.
- LUTZ, Georg. The interaction between direct and representative democracy in Switzerland. *Representation*, 2006, roč.. 42, č. 1, 2006. s. 45 – 57.
- SHERMAN, Gordon, E. The Neutrality of Switzerland. *American Journal of International Law*, 1918. roč. 12, č. 4, s. 241- 250.
- TRESCHSEL, Alexander H. SCIARINIDI, Pascal. Direct democracy in Switzerland: Do elites matter? *European Journal of Political Research*, 1998, roč. 33, č. 1, s. 99 – 124.
- ZWYGART, Ulrich. Swiss neutrality, the Swiss army, and European security. *European Security*, 1994, roč. 3. č. 4, s. 331-339.

Právní předpisy

- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon 128/ 2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon 129/ 2000 Sb., zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon o federálním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Internetové zdroje

- CNN World. *Swiss vote narrowly to join U.N.* [online]. [cit. 14. 4.] Dostupné na <http://articles.cnn.com/2002-03-03/world/swiss.result_1_swiss-vote-cantons-swiss-constitution?_s=PM:WORLD>
- KOUBEK, Jiří. *Konsociační demokracie v současné perspektivě - Švýcarsko jako*

- případová studie. Člověk.* [online.]. 2007 [cit. 14. prosince 2010]. Dostupné na <<http://clovek.ff.cuni.cz/view.php?cislocclanku=2007010202>>.
- Ministerstvo zahraničních věcí. *Švýcarsko: Vnitropolitická charakteristika.* [online]. BusinessInfo.cz. [cit. 3. září 2012]. Dostupné na <<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/svycarsko-vnitropoliticka-charakteristika-17952.html>>.
 - Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Legislativní proces z hlediska Poslanecké sněmovny* [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/docs/status.html>>.
 - PTÁČNÍK, Jan. *Korporatismus ve Švýcarsku* [online]. E-polis.cz, 9. duben 2010. [cit. 7. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.e-polis.cz/komparace/473-korporatismus-ve-svycarsku.html>>.
 - Schweizerische Eidgenossenschaft. *SR 171.10 Federal Act on the Federal Assembly* [online]. Dostupné na <http://www.admin.ch/ch/e/rs/171_10/a2.html>
 - The Federal Assembly - The Swiss Parliament. *Committies.* [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.parlament.ch/E/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/Pages/default.aspx>>
 - The Federal Assembly - The Swiss Parliament. *Federal Assembly legislation.* [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.parlament.ch/e/wissen/taetigkeiten/erlasse/Pages/default.aspx>>
 - The Federal Assembly - The Swiss Parliament. *Duties of Federal Assembly* [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.parlament.ch/e/wissen/taetigkeiten/aufgabenundtaetigkeiten/Pages/default.aspx>>
 - The Federal Assembly - The Swiss Parliament. *National council* [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/nationalrat/Pages/default.aspx>>
 - The Federal Assembly - The Swiss Parliament. *Procedural form of demands or requests for action or for information* [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.parlament.ch/e/wissen/taetigkeiten/parlinstrvorstoesse/Pages/default.aspx>>
 - The Swiss Federal Council. *The Federal Authorities of the Swiss Confederation* [online.][cit. 17. 4. 2012]. Dostupné na

<<http://www.admin.ch/br/dienstleistungen/00094/00095/00112/00260/index.html?lang=en&unterseite=yes>>

- The Swiss Federal council. *President of the Swiss Confederation* [online] [cit. 17. 4. 2012] Dostupné na <<http://www.admin.ch/br/org/bp/index.html?lang=en>>.
- The Swiss Federal Council. *The members of Federal Council* [online]. [cit. 9. 4. 2012]. Dostupné na <<http://www.admin.ch/br/org/br/index.html?lang=en>>.
- Wikipedie. *Švýcarský kanton* [online]. [cit. 5.7. 2012]. Dostupné na <http://cs.wikipedia.org/wiki/%C5%A0v%C3%BDcarsk%C3%BD_kanton>

Shrnutí

Téma diplomové práce, Ústavní systém Švýcarska – jeho znaky a specifika, se zaměřuje na přiblížení nejdůležitějších ústavních a politických znaků a principů, které definují Švýcarskou konfederaci.

Diplomová práce je rozdělena do šesti kapitol. V jednotlivých kapitolách je rozebráno fungování orgánů moci zákonodárné výkonné a soudní, ať již na federální či na kantonální úrovni a tyto instituce jsou zde podrobněji rozebrány. V rámci moci zákonodárné se práce zabývá především institucemi Národní rady a Rady států včetně legislativního procesu, v rámci výkonné moci orgánem Federální rady a funkcí prezidenta, jejich pravomocemi a volbou členů Federální rady na základě specifického pravidla - „magické formule“. Součástí této práce je rovněž i problematika soudnictví.

Diplomová práce rovněž vymezuje federalismus ve vztahu ke Švýcarské konfederaci a vzájemný vztah kantonů a federace jako celku. Velký prostor je zde rovněž věnován institutu přímé demokracie, který je zde zastoupen obligatorním referendem, fakultativním referendem a lidovou iniciativou. Tyto postupy výrazným způsobem zvyšují možnost zapojení švýcarských občanů v rozhodování o důležitých záležitostech na federální a kantonální úrovni.

Jedna z kapitol je rovněž zaměřena na neutralitu a její historický vývoj, neboť představuje významný prvek charakterizující zahraniční vztahy.

Účelem této diplomové práce však není pouze popis základních politických institucí a přiblížení jejich fungování či postihnutí základních principů fungování, ale rovněž i rozebrání kladných a záporných aspektů tohoto systému.

Summary

The thesis, Swiss constitutional system - its features and specifics, focuses on the most important constitutional and political characters and principles that define the Swiss Confederation.

The diploma work is divided into six chapters. These chapters analyzed legislative, executive and judiciary power at the federal and cantonal level, and these institutions are discussed in more detail. The chapter of legislative power deals mainly with the institutions of the National Council and Council of States, including the legislative process, next chapter focuses on the Federal Council and a president, their powers and election of members of Federal Council on the basis of specific rule - "magical formula." Part of this work deals with judiciary power.

The thesis also defines federalism in relation to the Swiss Confederation and relationship between cantons and Federation as a whole. A large space is also devoted to institute of direct democracy represented by an obligatory referendum, optional referendum and popular initiative. These procedures significantly increase the possibility of involvement of Swiss citizens in decision-making on important matters at the federal and cantonal level.

One chapter also focuses on the neutrality and its historical development as an important element that characterizes international relations.

The purpose of this thesis is not only a description of the basic political institutions

and closer look to their functioning or analyze basic principles of federalism and direct democracy but also analyze the positive and negative aspects of this system.

Seznam klíčových slov, List of key words

10.1 Seznam klíčových slov

Federalismus, kanton, Národní rada, Rada států, Federální rada, Prezident, Neutralita, Referendum, Obligatorní referendum, Fakultativní referendum, magická formule.

10.2 List of key words

Federalism, canton, National Council, Council of States, Federal Council, President, neutrality, referendum, obligatory referendum, optional referendum, magic formula.