

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Mezinárodní teritoriální studia

Marek Chmel

Cesta k nové švýcarské ústavě

Bakalářská práce

Praha 2009

Autor práce: **Marek Chmel**

Vedoucí práce: **JUDr. PhDr. Petr Mlsna, PhD.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: 2009

Hodnocení:

Bibliografický záznam

CHMEL, Marek. *Cesta k nové švýcarské ústavě*. Praha: Karlova univerzita, Fakulta sociálních věd, Mezinárodní teritoriální studia, 2009. 43 s. Vedoucí diplomové práce JUDr. PhDr. Petr Mlsna, PhD.

Anotace

Bakalářská práce „Cesta k nové švýcarské ústavě“ pojednává o motivaci švýcarských občanů, která je vedla k provedení celkové reformy jejich ústavy. Hlavní myšlenkou tohoto textu je přitom tvrzení, že hlavními důvody proměny švýcarské ústavy byly zejména 1) proměna vztahu mezi spolkem a kantony směrem k hlubší centralizaci a dále 2) rozsah záležitostí, které jsou ve Švýcarsku upraveny na ústavní úrovni.

Tato práce také popisuje snahy politických elit, právníků a ostatních zainteresovaných osob o přípravu celkové koncepce ústavní změny, dále samotné práce na ústavním textu či schvalovací proces v obou komorách parlamentu, tedy Národní radě a Radě kantonů, ale i následné schválení obyvatelstvem v referendu.

Přípravy k provedení celkové reformy spolkové ústavy začaly již v polovině 60. let 20. století, dlouho však zůstávalo předmětem diskusí, zda provést pouze revizi ústavního textu bez samotné materiální proměny či kromě formální změny textu provést související reformy. Nakonec byl v rámci diskusí nalezen kompromis přijatelný pro většinu politického spektra, tedy společně s formální proměnou textu schválit reformní balíčky v oblasti lidských práv a justice. Nová spolková ústava tak mohla vstoupit v platnost k symbolickému datu 1. 1. 2000.

Annotation

Diese Bakkalaureatsarbeit „Der Weg zur neuen Schweizerischen Bundesverfassung“ beschäftigt sich mit der Motivation der Schweizer eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen. Leitidee dieser Arbeit ist, dass die Gründe für solch eine Verfassungsänderung waren besonders 1) Verwandlung der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen wegen tieferer Zentralisierung und 2) Umfang der Gelegenheiten die an der Verfassungsniveau geregelt werden ist.

Dieser Text beschreibt auch die Bemühungen der Politiker und der Juristen des Staatsrechts eine neue Konzeption der Totalrevision vorzubereiten, ferner die Arbeiten an dem Verfassungstext, Verabschiedung bei dem Nationalrat und Ständerat und auch bei Schweizer Bevölkerung im Referendum.

Die Vorarbeiten an der neuen Bundesverfassung sind zwar bereits Mitte der sechziger Jahre des voriges Jahrhunderts begonnen worden, aber blieb strittig ob man eine blosser Nachführung des Verfassungstextes verabschieden sollte, oder mit der reinen Verfassungsänderung auch einige Reformen durchführen. Schliesslich entschied sich die Bundesrat ein Kompromiss durchzusetzen, nämlich Nachführung der Bundesverfassung mit zwei Reformpakete – im Bereich Justiz und Volksrechte. So könnte die neue Schweizerische Bundesverfassung im Jahre 2000 ins Kraft treten.

Klíčová slova

Ústavní právo, Švýcarsko, spolková ústava, referendum, reforma, Národní rada, Rada kantonů.

Schlagwörter

Verfassungsrecht, Schweiz, Bundesverfassung, Referendum, Reform, Nationalrat, Ständerat.

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 22. 5. 2009

Marek Chmel

Cesta k nové švýcarské ústavě

Obsah

1. Úvod	7
2. Literatura	9
3. Ideová východiska	10
4. Přijetí spolkové ústavy 1848	11
5. Ústava 1874	14
6. Koncepce celkové změny ústavního pořádku	15
6.1 Nesmělé pokusy o změnu ústavy 1874	15
6.2 První iniciativa	16
6.3 Furglerova expertní komise	17
6.4 Soukromá iniciativa Kölz/Müller	20
6.5 Další osud návrhu Furglerovy komise	21
6.5.1 Rada kantonů	21
6.5.2 Národní rada	23
6.6 Pokračující legislativní obstrukce	25
6.7 Návrh spolkové ústavy 1995	27
6.7.1 Přípravy návrhu	27
6.7.2 Obsah návrhu	27
6.7.3 Stanoviska připomínkových míst	28
6.8 Návrh spolkové ústavy 1996	30
6.9 Procesní aspekty ústavního práva	30
7. Přijetí ústavy 1999	31
7.1 Koncepce ústavy	31
7.2 Schválení ústavy 1999	31
8. Důvody změn	32
8.1 Obecně	32
8.2 Věcné nedostatky	33
8.3 Demokratická legitimace	34
8.4 Formální obsolence textu	35
8.5 Vztah kantonů a spolku	35
8.6 Jazyková zastaralost	37
8.7 Systematika	37
9. Co zásadního přinesla ústava 1999?	38
9.1 Obecně	38
9.2 Jednotlivé zásady ústavy 1999	38
10. Závěr	39

1. Úvod

Švýcarská konfederace je již dávno zavedenou pevností demokracie, která od pádu Napoleona vždy ustála veškeré pokusy na jakoukoli zásadní proměnu zavedeného pořádku. Od r. 1815 je Švýcarsko oficiálně i evropskými velmocemi uznáno jako neutrální stát a např. i 30. léta 20. století tento stát přešel bez úhony, když fašističtí stoupenčí Národní fronty nezískali výraznější podporu.

Svůj hodnotový systém Švýcaři promítli do ústavy přijaté r. 1848, resp. 1874, která založila dlouhou a úspěšnou vládu práva, samozřejmě s přihlédnutím k dobovým specifikám. Proto může poněkud překvapit, že Švýcarsko přistoupilo v roce 1999 k přijetí nové moderní ústavy a opustilo tak osvědčený model, fungující 150 let. Zejména v kontextu americké ústavy, která již přes 200 let tvoří základní a nezpochybnitelný pilíř americké státnosti či francouzské Deklarace lidských práv člověka a občana, která stejně neochvějně tvoří základ francouzského ústavního pořádku.

I proto je velmi zajímavé pátrat po důvodech, které Švýcary vedly k tak radikální proměně a zbavily je tak jedné z nejstarších světových ústav. Jedním z motivů, proč se tomu tak stalo, je zejména proměna vztahu spolku s jednotlivými kantony. Na rozdíl od Spojených států, kde již při zakládání samostatného státu vyhráli federalisté nad zastánci konfederace, ve Švýcarsku tomu snad ani nemohlo být jinak, než že při přijímání ústavy 1848 (1874) byli ve výrazné většině obránci svébytného a do značné míry nezávislého postavení kantonů.

Postupem času, kdy ovšem takový model přestal být z různých důvodů udržitelný (zejména proto, že stát kvůli vzrůstajícím potřebám obyvatel na sebe přebírá stále více a více odpovědnosti a bez jasných kompetencí se stává méně akceschopným), bylo potřeba tento vztah určitým způsobem proměnit. To, že se tomu tak dělo v průběhu 150 let bez explicitních proměn ústavního textu, ale pouze v rámci faktického chování, k vyřešení narůstajících problémů nepřispělo.

Vztah kantonů a spolku ovšem nebyl zdaleka jediným motivem ke změně. Problémů bylo víc, jedním ze symptomatických je právě specifičnost švýcarského chápání ústavy a jejího obsahu. Pokud totiž porovnáme švýcarský text ústavy s naprostou většinou

základních zákonů, dojdeme ke zjištění, že švýcarská verze je mnohem podrobnější. Je tomu tak proto, že pokrývá mnohem více oblastí, než bývá zvykem – např. armádní záležitosti (včetně způsobu vyzbrojení), školství, kulturu, rybolov, lov, ale i transitní dopravu přes Alpské oblasti či daně z pohonných hmot. Velkou část ústavy zaujímá také hospodářská politika státu, zemědělství, alkohol, jeden odstavec je dokonce věnován loteriijním hrám. Takových příkladů je ve švýcarské ústavě mnoho.

System státního zřízení Švýcarské konfederace je tedy ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi do určité míry specifický. Někteří politici i odborníci se čas od času odvolávají na politický a hodnotový model tohoto menšího alpského státu, nicméně podrobnější odborné publikace o něm na českém trhu doposud chybí.

Švýcarsko, jehož moderní historii je možné datovat od přijetí ústavy r. 1848 a tím i zřízení Švýcarské konfederace, upoutávalo zájem ostatních zemí nejen svou deklarovanou neutralitou¹, ale i výraznou aktivní participací obyvatelstva na správě státu skrze obecní shromáždění obyvatel, skrze referenda či lidové iniciativy. Ve světle právě zmíněného však může poněkud překvapivě působit fakt, že volební právo žen bylo ukotveno až r. 1971 a aktivní účast žen na obecních shromážděních byla leckde povolena až počátkem třetího tisíciletí. Švýcarsko je také v poslední době vnímáno prostřednictvím svého bohatství, nicméně ještě v polovině 19. století tomu bylo zcela jinak, kdy se tento stát krčil na chvostu žebříčku evropských států.

Tak jako tak, na území Švýcarska byla velmi dlouho základním stavebním kamenem státního zřízení ústava přijatá r. 1874, která však do velké míry převzala text ústavy 1848, zřizující Švýcarskou konfederaci. Tento stát se tak dlouho řadil mezi země s nejstarší ústavou, až roku 1999 byla přijata právní úprava zcela nová. Původně tomu tak mělo být o rok dříve, tedy ke 150. výročí ústavy 1848, nakonec se však všechny přípravy k přijetí nepodařilo realizovat včas.

Smyslem této práce by tedy měl být rozbor důvodů, které Švýcary motivovaly k přijetí nového základního zákona, dále deskripce ideových premis, na kterých byl švýcarský stát zřízen, jejich ústavní ukotvení a zejména podrobné popsání procedury přijímání ústavy, včetně politických a společenských diskusí, doprovázejících tento proces.

¹ Evropské země neutralitu Švýcarska uznaly Vestfálským mírem r. 1648 a opět po Vídeňském kongresu r. 1815. Tento rok je také posledním v dějinách Švýcarska, kdy tento stát vstoupil do ozbrojeného konfliktu. Na tento svůj charakteristický rys je Švýcarsko velmi hrdé a je v této oblasti také velmi citlivé. Ale i proto mohl právě zde vzniknout r. 1863 např. Červený kříž.

Tato práce proto popíše nedostatky ústavy, a to jak formální, tak obsahové, které podnítily Švýcary uvažovat o její změně. Bude zde také popsána společenská situace a diskuse, která byla vedle samotného legislativního procesu nedílnou součástí příprav k přijetí nové ústavy. Při úvahách nad proměnou ústavního pořádku Švýcarské konfederace nelze na závěr pominout také změny, kterými od přijetí roku 1999 prošla ústava nově přijatá.

2. Literatura

Při psaní této práce jsem z důvodu nedostatečného fondu česky psané literatury (výjimkou budiž skriptum V. Jiráskové Zvláštnosti ústavního vývoje Švýcarska z r. 1985, které je však do určité míry poplatné době, ve které bylo napsáno), byl nucen vycházet z německy psané literatury.

Vcelku pochopitelně pracuje tento text s originárními dokumenty, tedy s primárními zdroji. Mezi tyto se nepochybně řadí švýcarské (potažmo helvetské) ústavy z let 1798, 1815², 1848, 1874 a 1999. Dále se jedná o dokumenty, které byly projednávány či předneseny v zákonodárném sboru Švýcarska, tedy zejména Parlamentní zprávy č. 96.091 a č. 97.421 a dále návrhy ústav a připomínky ústavních komisí obou komor parlamentu, konkrétně zprávy Ústavní komise Národní rady z 21. 11. 1997 a Ústavní komise Spolkové rady z toho samého dne. Pomocný zdroj informací pro mne představoval také oficiální internetový server Švýcarské konfederace www.admin.ch, který obsahuje odkazy na některé dokumenty, příp. odkazy na významné švýcarské instituce.

Je však především nezbytné zmínit sekundární literaturu, která se švýcarským ústavním právem a jeho změnami zabývá. Mezi ty nejdůležitější patří kniha myšlenkového otce a jednoho z iniciátorů reformy, prof. M. Imbodena *Staat und Recht*. Nelze však zapomenout ani další publikace, které mne pomohly při psaní této práce, jako např. *Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz* od A.Kleye, či *Konzeption der Verfassungsentwurf* od B. Ehrenzellera a mnohé jiné.

3. Ideová východiska

Švýcarský ústavní pořádek již na první pohled nezapře významnou ideovou inspiraci francouzskou revolucí, zejména Deklarací práv člověka a občana z 26. srpna 1789³. Ideje rovnosti všech lidí a vázanost státu základními právními principy je možné vystopovat již od vzniku Helvetské republiky roku 1798. V tomto roce byla přijata tzv. helvetská ústava⁴, vypracovaná basilejským politikem Peterem Ochsem a Frédéricem-Césarem de Laharpem, která přejímala některé základní mechanismy z francouzského vzoru, vypracovaného Direktoriem roku 1795.⁵

Úspěšné prosazování této oktrojované ústavy proto bylo v praxi úzce vázáno na vojenskou sílu Napoleonské Francie. Avšak přesto, že tato ústava nevydržela déle než 3 roky, je třeba dodat, že zároveň s pádem ústavy nebyla odstraněna veškerá myšlenková východiska francouzské revoluce.⁶ Je však pochopitelné, že mnohé excesivní prvky, jako byla přílišná moc exekutivy, byly z další ústavodárné činnosti vypuštěny.

Po pěti dalších ústavách s jepičím životem a po Vídeňském kongresu byla r. 1815 uzavřena tzv. Spolková smlouva⁷ nahrazující ústavu, která je dnešní literaturou chápána jako základ spolku suverénních států. To však zcela neodpovídá skutečnosti, neboť kantony neměly možnost volby, zda se účastnit na tvorbě tohoto spolku či nikoli, navíc vztahy mezi kantony neměly mezinárodněprávní charakter.⁸ Také shromáždění nebylo parlamentem v klasickém slova smyslu, ale byla to pouze konference kantonálních vyslanců, kteří hlasovali dle instrukcí kantonů. Ale i v této restaurační smlouvě se některé revoluční prvky udržely, *pars pro toto* budiž § 7 smlouvy, který explicitně pro území všech smluvních kantonů zakazoval obnovu poddanství a zároveň nepovažoval výkon politických práv pouze za privilegium určité třídy obyvatel.

² Nazývána Spolková smlouva.

³ viz např. www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp, stav ke dni 23. 3. 2009.

⁴ např. <http://www.verfassungen.de/ch/verf98-i.htm>, stav ke dni 23. 3. 2009.

⁵ tamtéž.

⁶ KÖLZ, Alfred. *Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat, Historische Abhandlungen*. Chur/Zürich: Rüegger, 1998, s. 19.

⁷ Bundesvertrag zwischen den XXII. Kantonen der Schweiz ze 7. srpna 1815.

⁸ KLEY, Andreas. *Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz*, Zweite Auflage. Bern: Stämpfli Verlag, AG, 2008, s. 217.

Dalším výrazným impulsem, který rozhýbal stojaté švýcarské vody, a který zdůrazňoval myšlenku liberalismu a rovnosti všech obyvatel, byla nepochybně červnová revoluce v Paříži roku 1830. Liberalistické ideje přitom vycházely z následujících premis:

- svoboda člověka, ochrana jeho základních práv,
- omezení státní moci ústavou, dělba státní moci,
- politická práva, reprezentativní demokracie,
- svoboda obchodu, živností, ochrana vlastnictví, volný trh.⁹

Revoluční dění ve Francii tedy bylo bedlivě sledováno i ve Švýcarsku, kde vyvolalo širokou politickou angažovanost. Vyskytly se zde snahy transponovat tyto ideje do ústavního pořádku, kde byl prozatím zakotven, jak je výše zmíněno, pouze zákaz poddanství. K jakýmkoli reformám se ale velmi striktně (pochopitelně) stavěli představitelé vládnoucí garnitury. Neochota a nepřipravenost k demokratizačním reformám následně vyvolala protesty obyvatel, vedoucí až k velkým demonstracím v zimě 1830/1831.

Ale nejen laický živel byl zastoupen v reformních úvahách. Také kantonální politická reprezentace se snažila realizovat své představy o liberálním, svobodném a zejména právním státě. Mezi nejaktivnější liberálně orientované politické reprezentanty té doby se zařadil profesor Ženevské univerzity, italský rodák Pellegrino Rossi. Ten roku 1832 vypracoval návrh nové ústavy, nazvaný spolková listina (doslovně „Bundesurkunde der Schweizerischen Eidgenossenschaft“)¹⁰. Tento poměrně rozsáhlý výtvar však nenašel mezi kantony velkou podporu a na spolkové úrovni byl zablokován rozdílnými postoji liberálů a federalisticky smýšlejících konzervativců.

4. Přijetí spolkové ústavy 1848

Spory mezi liberály a konzervativci o podobu budoucího uspořádání švýcarského státu postupem času začaly přerůstat v otevřený konflikt, až vyvrcholily občanskou válkou, v německy psané literatuře označovanou jako „Sonderbundskrieg“. Pojem je odvozen od názvu spolku¹¹, který založilo osm katolických konzervativních kantonů.¹² Tyto kantony

⁹ Tamtéž, s. 219.

¹⁰ návrh je k dispozici na www.verfassungen.de/ch/verfentwurf32-i.htm, stav ke dni 23. 3. 2009.

¹¹ tzv. Sonderbund.

¹² Luzern, Schwyz, Uri, Zug, Obwalden, Nidwalden, Freiburg a Wallis.

založením vlastního spolku sledovaly zejména udržení vlastních konzervativních tradic a myšlení, včetně státního uspořádání – v tomto bodě se totiž jejich názory značně lišily od ostatních liberálních kantonů.

Samotná občanská válka trvala od 3. do 29. listopadu 1847 a skončila porážkou konzervativních kantonů, což mělo mj. za následek i změny jejich ústav v souladu s liberálními tendencemi.¹³

Navzdory naléhání některých evropských mocností¹⁴, které ve Švýcarsku požadovaly udržení statu quo, tedy zachování konstituční smlouvy z r. 1815,¹⁵ byla cesta k revizi ústavního pořádku konečně otevřená.

V únoru 1848 byl komisi dosavadního shromáždění¹⁶ udělen mandát k projednání návrhů nové ústavy. Zajímavé na této komisi byl fakt, že ačkoli bylo shromáždění sjezdem delegátů jednotlivých kantonů (a tedy se rozhodovali na základě instrukcí), v tomto ohledu se členové komise rozhodovali na základě vlastní svobodné vůle.

Vzhledem k tomu, že u moci byli představitelé liberálních kantonů, bylo už předem zřejmé, že nový stát bude založen na větším sepětí kantonů než v minulosti a státu bude svěřeno větší množství pravomocí. Jako odrazový můstek pro budoucí jednání se přitom stal Rossiho návrh z r. 1832, který však byl doplněn návrhem bikameralismu, po vzoru anglicko-americké tradice a zejména opětovným zakotvením základních práv po vzoru francouzské revoluce. Co se týče státoprávního uspořádání, po odmítnutí dvou krajních pozic, tedy volného svazku kantonů dle vzoru helvetské ústavy z r. 1798 a na druhé straně centralistického státu, přicházelo v úvahu zřízení federativní. Posledně zmíněný model přitom nabízel tři následující polohy: a) výlučně kantonální systém na bázi ústavní smlouvy z r. 1815 (ať už s rovným hlasovacím právem pro každý kanton či poměrným hlasovacím právem dle velikosti kantonu), b) výlučně národní systém, nebo c) kombinovaný národně-kantonální systém, kde se účasti na správě celostátních záležitostí podílí jak sám spolek, tak jednotlivé kantony.¹⁷

A i zde si švýcarští ústavodárci vybrali zlatou střední cestu a rozhodli se pro kombinaci národního i kantonálního systému, promítnutého do státoprávního uspořádání

¹³ podrobněji např. IM HOF, Ulrich. *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*. Lausanne: Editions Payot, 1986.

¹⁴ Francie, Ruska, Pruska a Rakouska.

¹⁵ Dokonce v nótě z 18. 1. 1848 vyhrožovaly vojenskou intervencí.

¹⁶ Dle smlouvy z r. 1815 pojmenovaného Tagsatzung.

¹⁷ KLEY, Andreas. *Verfassungsgeschichte der Neuzeit*. S. 229.

právě zmíněným pojetím dvoukomorového zákonodárného sboru. Ale na rozdíl od amerického systému se švýcarský model vyznačoval rovností obou komor.

Zajímavé řešení nabídli ústavodárci také při úvahách nad formou výkonné moci spolkového státu. Z důvodu obav před zneužitím moci při aplikaci amerického modelu, tedy při koncentraci moci v rukou jedné osoby, se rozhodli pro systém kolegiální vlády, který je s to lépe najít kompromis názorových proudů vládnoucích stran. Navíc byla vláda¹⁸ volena nejen jednou komorou, jako je tomu v jiných demokratických státech obvyklé, ale na společném jednání obou komor parlamentu.

Problémy však nastaly až po konečném dojednání návrhu ústavy¹⁹, protože spolková smlouva z r. 1815 neobsahovala žádná ustanovení o revizi, a tím spíše zrušení, tohoto dokumentu. Proto návrh hned ve svém prvním článku přechodných ustanovení²⁰ stanovil, že k návrhu nové ústavy se v souladu s ústavami jednotlivých kantonů vysloví jejich ústřední orgány.

Komise byla nakonec s návrhem ústavy o 111 člancích hotova 8. dubna. 1848. Podle očekávání však většina kantonů bývalého Sonderbundu s tímto návrhem nesouhlasila – nicméně to však nebylo překážkou k tomu, aby celkově převážily hlasy pro přijetí ústavy.

12. září 1848 proto shromáždění ústavu²¹ a tím vytvoření nového spolkového státu vyhlásilo, ovšem se skutečností, že 16 kantonů a 2 polokantony s návrhem souhlasily - to by však dle starého ústavního pořádku nebylo platné přijetí. Poměrně zajímavě proto shromáždění považovalo přijetí nové ústavy nikoli za akt revize ústavní smlouvy původní, ale za akt originární a tudíž nepodléhající předcházejícímu požadavku jednomyslnosti.

5. Ústava 1874

¹⁸ Vláda je ve Švýcarsku označována jako Bundesrat, čili spolková rada. Pro účely této práce se však budu držet jinak v Evropě zavedeného pojmu vláda.

¹⁹ viz např. <http://www.verfassungen.de/ch/verfentwurf48-i.htm>, stav ke dni 25. 3. 2009.

²⁰ pozn.: přechodná ustanovení se v této ústavě číslovala opět od čísla 1.

²¹ Ústava byla přijata v poněkud modifikovaném znění, čítajícím 121 článků. Původně bylo například navrženo vytvoření vlády (Bundesrat) o 5 členech, nakonec bylo rozhodnuto o 7 členech kabinetu.

Ovšem poměrně rychle po přijetí ústavy 1848 vyvolal společenský, sociální a kulturní progres švýcarské společnosti²² podněty pro revizi ústavy či přijetí ústavy nové. Hnacím motorem snah o revizi se stalo postupné upevňování moci liberálních a radikálně-demokratických sil ve společnosti a s tím spojený tzv. *Kulturkampf* proti konzervativně smýšlejícím katolíkům. Tito se postupem času odtahovali stále více od řízení záležitostí na úrovni spolku a s určitou nelibostí nesli přesun kompetencí z jednotlivých kantonů na Švýcarské spříseženstvo.

Tlak na revizi dosavadní ústavy byl vytvářen také z obchodních a hospodářských kruhů, neboť úprava obchodních, občanských, ale i pracovních záležitostí se vyznačovala značnou fragmentací a vykazovala velký nedostatek koherence. Zkrátka, vyvstala zde potřeba dále prohloubit integraci švýcarských kantonů, sjednotit jednotlivé obory práva a zjednodušit mezikantonální spolupráci. Navíc, liberálové se rádi nechali inspirovat v zahraničí, kde tou dobou byly patrné integrační tendence, viz sjednocení Německa či italské *risorgimento*.

Spolková rada (vláda) tedy 17. června 1870 předložila návrh společně s důvodovou zprávou o rozsáhlé revizi spolkové ústavy. Stále se tedy mělo jednat o modifikaci tehdy platné ústavy, jenže během projednávání návrhu zasáhly do debat neočekávané události. Francouzsko-německá válka totiž poukázala na flagrantní nedostatek švýcarského ústavního pořádku, totiž chybějící kompetence spolku ve vojenské oblasti. Proto bylo rozhodnuto o tom, že místo částečné revize ústavy dosavadní se vypracuje zcela nový návrh, který již bude obsahovat posílené kompetence spolku v oblasti civilního a trestního práva, ale i spolkové armády.

Návrh ústavy z r. 1872 však tentokrát ztroskotal na nedostatku shody mezi tradičně názorově rozpolcenými liberály a konzervativci. Následující lidové hlasování 17. dubna 1874 však dalo revidovanému návrhu zelenou²³, který pak prošel i souhlasem kantonů²⁴. Ústava, přijatá 29. května 1874, ovšem byla obsahově ještě kontroverznější než původní dva roky starý návrh. Zejména ustanovení o *Kulturkampfu* v Bismarckově stylu považovaly konzervativní kantony za velmi znevýhodňující.²⁵

²² Zatímco v 18. století bylo Švýcarsko zaostalým státem, ve 2. pol. 19. století se již zařadilo mezi vyspělé evropské země.

²³ 340 199 hlasů pro, 198 013 proti.

²⁴ 14 ½ proti 7 ½.

²⁵ KLEY, Andreas. *Verfassungsgeschichte der Neuzeit*. S. 241.

Pokud se tedy podíváme ve zkratce na změny švýcarského ústavního pořádku r. 1874²⁶, zjistíme, že byly celkově posíleny pravomoci státu na úkor kantonů a zároveň byly posíleny stát i kantony oproti římsko-katolické církvi.

Posílení pravomocí se týkalo zejména armády, vnitřního trhu (obchodní a živnostenské svobody), či občanského práva. Poté, co byla takto omezena práva jednotlivých kantonů, se stát ještě musel vypořádat s jinou formou účasti obyvatel kantonů na rozhodovacích procesech. Tak se do nové ústavy zakotvily některé prvky přímé demokracie, jako např. celostátní referendum.

Tato ústava z r. 1874 se posléze stala základním právním předpisem státu na dalších 125 let. Ačkoli to byla ústava na tehdejší dobu moderní, zakotvující základní lidská práva, včetně práv politických, postupem času ztrácela lesk a i vzhledem k dalšímu rozkvětu společnosti a potřebě regulace dalších oblastí lidské činnosti bylo nutné provést její důkladnou a podrobnou reformu. A právě ta je tématem dalšího textu.

6. Koncepce celkové změny ústavního pořádku

6.1 Nesmělé pokusy o změnu ústavy 1874

Určitá změna sociálního klimatu společně s vnitropolitickými třenicemi přispěly na konci 1. světové války k iniciativám snažícím se o revizi ústavy. Tak v roce 1917 přišly s tímto návrhem Lidová strana (SVP) a Švýcarská demokratická strana (SDP), navrhované změny však byly již v zárodku zamítnuty. Jinou cestou se vydala akční komise v Oltenu, která v listopadu 1918 uspořádala generální stávkou, při níž požadovala zásadní koncepční změny ústavy. Mezi některé její požadavky patřila přeměna zemských vlád, okamžitá volba do Národní rady podle proporčního systému, aktivní a pasivní volební právo žen, reorganizaci armády, ale požadovala i takové zajímavosti jako obecnou pracovní povinnost, zajištění dodávek potravin obyvatelům či umoření státního dluhu majetnými. Švýcarská vláda se nakonec se stávkujícími dohodla jinak, když zlepšila pracovní podmínky zaměstnanců, ovšem bez zásahů do ústavního textu.

Mezi první pokusy o reformu švýcarské ústavy se dá počítat i požadavek poslance Národní rady Scherrera-Füllemanna z r. 1919²⁷. Tento byl ještě v zárodku zamítnut,

²⁶ K dispozici např. na <http://www.verfassungen.de/ch/verf74-i.htm>, stav ke dni 26. 3. 2009.

následně ztroskotala i lidová iniciativa frontistů²⁸ a mladých konzervativců na celkovou revizi z r. 1935²⁹, stejně tak dopadla i reformní iniciativa z r. 1941.

Po druhé světové válce postupně začaly sílit hlasy, že ústava již neslouží svému účelu a že je třeba provést důkladnou změnu, což se v praxi promítlo skrze iniciativu Basilejského kantonu z 6. května 1946. Jenže i tato iniciativa ještě narazila na neochotu politické reprezentace na spolkové úrovni zasahovat do ústavního pořádku. To dala vláda zřetelně najevo v roce 1959, kdy během listopadu vydala zprávu o tom, že „čas k provedení celkové revize spolkové ústavy ještě nenadešel.“³⁰

6.2 První iniciativa

Důležitým milníkem ve vývoji švýcarského ústavního práva je beze vší pochybnosti kniha Basilejského profesora státního práva a pozdějšího poslance Národní rady, Maxe Imbodena *Helvetisches Malaise*³¹ z r. 1964. Tato kniha reagovala na události tzv. *Mirage-Affäre*³², která vyvolala ve společnosti značné pozdvižení. Imboden poměrně trefně analyzoval stav tehdejší společnosti a jako jediné východisko z krize považoval přijetí nové ústavy.

Ale za první spouštěcí mechanismus, který uvedl celou věc do pohybu, se považují zprávy (označované jako „Motionen“) poslance národní rady Petera Dürrenmatta z Basileje³³ a nezávisle na něm poslance kantonální rady Karla Obrechta ze Solothurnu³⁴ předestřené na zasedání jednotlivých komor na podzim 1966. Tyto zprávy i přes předchozí

²⁷ Motion Scherrer-Füllemann, ze dne 17. 1. 1919, BBl 1919 I 116.

²⁸ Frontisté byli švýcarskou obdobou německých národních socialistů, i když ve srovnání s Německem neměli masovou podporu. Jméno dostali podle toho, že mnoho organizací, hlásících se k tomuto myšlenkovému proudu, mělo ve svém názvu „*Front*“, tedy fronta (např. *Nationale Front*).

²⁹ Lidové hlasování odmítlo reformu v poměru 511.578 hlasů ku 196.135, při participaci obyvatel 60,9 %.

³⁰ Zpráva z 27. 11. 1959, BBl 1959 II 1294.

³¹ Vydáno ve: *Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge*. Basel/Stuttgart, 1977, s. 279-307.

³² R. 1961 parlament odsouhlasil nákup nadzvukových stíhaček Mirage za 871 Mil. franků. Jenže tento rozpočet byl následně z velké míry překročen, což vyvolalo ve Švýcarsku velkou vlnu nevole. Zároveň byla poprvé ve švýcarské historii ustavena parlamentní vyšetřovací komise. Tato aféra také stála místo několik vysoce postavených armádních činitelů a znamenala i přesun některých kompetencí z armády do státní správy.

³³ Amtl. Bulletin, NR, 1966, 412-418.

³⁴ Amtl. Bulletin, SR, 1966, 168-177.

Imbodenovy apely byly pro společnost velmi překvapivým impulsem.³⁵ Obě rady však návrhy zmíněných poslanců jednomyslně a bez diskuse schválily.

Vláda *a to conto* vytvořila pracovní skupinu o 9, později o 10 členech pod předsednictvím člena vlády F. T. Wahlena, uznávaného napříč politickými stranami. A jak bývá ve Švýcarském spříseženstvu zvykem, na účastenství při vytváření návrhu ústavy byly pozvány i jednotlivé kantony, politické strany, univerzity, církve, ale i jiná občanská sdružení. Zajímavé však na tomto návrhu je, že na rozdíl od ústav minulých vzešla nyní reformní iniciativa nikoli z lidu, ale bez tohoto podnětu přímo od jednotlivých poslanců. To implikuje i skutečnost, že se nejednalo ani o iniciativu jedné či více politických stran, ale téměř jakoby se zdálo, že to byl víceméně náhodný spouštěcí stimul, který dal do pohybu následnou ústavodárnou činnost státních orgánů.

Všeobecný (a dá se říci téměř jednomyslný) souhlas s návrhem výše zmíněných poslanců Národní a Kantonální rady na vypracování nové ústavy ovšem nelze zaměňovat za nadšenou podporu sympatizantů s novou ústavou. Více než o elán do nové právní reglementace šlo spíše o pragmatický přístup vzhledem ke změnám, které bylo nutné provést.³⁶

6.3 Furglerova expertní komise

Původně ustanovené Wahlenově pracovní skupině se do r. 1973, kdy svou činnost ukončila, podařilo zpracovat a zanalyzovat na čtyři svazky vyjádření jednotlivých názorových proudů, k tomu vytvořili závěrečnou zprávu, kde byly popsány principy, na kterých by měla stát struktura nové ústavy a kde byl zároveň doporučen směr další práce na revizi. Navzdory určité snaze se však nepodařilo pořádně otevřít veřejnou diskusi a zpopularizovat tak budoucí návrhy.³⁷

I proto bylo otázkou, zda, případně kdy a jak se bude v rozpracovaném plánu pokračovat. R. 1974 bylo nakonec rozhodnuto o zřízení tzv. Furglerovy expertní komise,

³⁵ EICHENBERGER, Kurt. *Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung. Eine Sicht seiner Entstehung und seiner verfassungsfunktionellen Problematik im zweiten Jahr nach der Veröffentlichung.* In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.* Band 40, 1980. s. 480.

³⁶ EICHENBERGER, Kurt. *Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung. Eine Sicht seiner Entstehung und seiner verfassungsfunktionellen Problematik im zweiten Jahr nach der Veröffentlichung.* s. 483.

³⁷ EICHENBERGER, Kurt. *Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung.* s. 485.

kteřá měla na starosti vypracovat konkrétní návrh ústavy. Dr. Kurt Furgler byl členem vlády a stál v čele Ministerstva spravedlnosti a policie³⁸, v jehož gesci jsou i ústavní legislativní návrhy. Ale i sám Furgler v pozdější zprávě poukázal na skutečnost, že revizním snahám stále chybí elementární politická podpora či jednotící a sjednocující myšlenka.³⁹

Hlavním úkolem komise však bylo vyrovnat se s námitkami, které byly vzneseny proti revizi ústavy. Při této činnosti však vyplulo na povrch důležité zjištění – totiž fakt, že revize se nemohly při tehdejšímu stavu ústavy zaměřovat na pouze dílčí či kosmetické změny, ale *conditio sine qua non* ústavodárných snah bylo pouze zaměření se na tzv. totální revizi ústavního pořádku, totiž na zrušení původní a přijetí zcela nové úpravy.

Své představy ohledně budoucí ústavní úpravy Furgler vyjádřil již ve své úvodní řeči v rámci pracovní skupiny dne 9. 5. 1974, kdy prohlásil, že „*obnova spolkové ústavy musí občanům i úřadům umožnit základní orientaci ve fundamentálních a trvalých idejích státního zřízení. Uskutečnění této myšlenky pro mne znamená, že podstatné vůdčí ideje budou v nové ústavě formulovány přehledně a budou přitom pregnantně vyjádřeny.*“⁴⁰

V souladu se široce pojatou participací obyvatel Švýcarska na spravování státu se komise skládala ze 46 členů, kteří zastupovali mnoho oblastí lidské činnosti a byli různého věku, myšlení, ale dokonce i původu.⁴¹

Tato komise svou organizací, způsobem práce a koneckonců i pracovní náplní představovala jakýsi quasiparlamentní výbor. Nicméně i přes svou heterogenitu vykazovala poměrně dynamický pokrok, kdy se členové dokázali poměrně hladce názorově sjednotit ohledně principiálních záležitostí budoucí ústavy.⁴² Velkou zásluhu na tomto hladkém průběhu měl zejména předseda komise Furgler, který nejen, že této komisi formálně předsedal, ale také, a to je poměrně neobvyklé, velmi aktivně participoval i při samotné tvorbě návrhů v obecné i odborné rovině.

³⁸ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.

³⁹ EHRENZELLER, Bernhard. *Konzeption der Verfassungsentwurf*. In: HANGARTNER, Yvo; EHRENZELLER, Bernhard. *Reform der Bundesverfassung. Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995*. St. Gallen: Dike Verlag, 1995, s. 26.

⁴⁰ Citováno z knihy KLEY, Andreas. *Verfassungsgeschichte der Neuzeit*. S. 323.

⁴¹ Členové tak pocházeli ze 17 různých kantonů, přičemž němčinou jako rodným jazykem mluvilo 31 členů, francouzštinou 12, italštinou 2 a rétorománštinou jeden člen. Je zajímavé i to, že Švýcaři při sestavování komise mysleli i na to, aby byly pokud možno proporcionálně zastoupeny také různé věkové skupiny, a z toho důvodu působilo v komisi 18 členů ve věku 40 let a méně. Velký důraz byl kladen také na rozmanitost z profesního hlediska. Pochopitelně nejvíce bylo právníků (27), ale početně zastoupeny byly i další profese – ekonomové (6), žurnalisté (4) či politologové (3). Na druhou stranu, již tradičně neproporcionálně zastoupené byly ženy, kterých bylo v komisi pouze 6.

⁴² EICHENBERGER, Kurt. *Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung*. s. 487.

Z výše uvedených důvodů proto mohla komise již na jaře r. 1978 předložit hotový návrh nové ústavy, včetně doprovodné zprávy, kterou sestavil prof. Luzius Wildhaber. Po zveřejnění návrhu se k tomu mohly začít vyjadřovat ostatní instituce jako kantonální vlády, politické strany či různá zájmová sdružení, ale také veřejnost. Návrh přitom zájem veřejnosti upoutal, také tím, že byla vyvolána široká diskuse v masmédiích.

Velikost odezvy dokumentuje přitom 20.000 stran připomínek, které byly zaslány ze všech možných stran v 875 vyjádřeních. Kritika byla značná a týkala se velkého množství ustanovení. Nicméně největší spory se vedly o formu federativního zřízení, dále o ustanovení v sociální oblasti, o majetkové vztahy či o ustanovení v oblasti hospodářství.⁴³ Zejména s posledně jmenovanou oblastí vyjadřovaly jasný nesouhlas zájmové hospodářské spolky. Dle ústavního právníka prof. Kölze spočívaly nedostatky návrhu v následujících důvodech:

- nedostatečná politická vyspělost členů komise,
- nedostatečná historická erudice členů komise,
- malý důraz v otázkách federace, tedy vztahu spolku s kantony,
- nedostatečně vyřešená oblast státního hospodářství,
- návrh měl příliš osvícensky-elitářskou povahu, podobně jako helvetská ústava z r. 1798.⁴⁴

Ovšem na druhou stranu se nedá říci, že by veřejnost vnímala potřebu nové ústavy negativně, většina naopak tuto změnu podporovala.

Další ústavodárný proces z výše nastíněných důvodů nepostupoval tak rychle, jak si Ministerstvo spravedlnosti a policie představovalo. Bylo potřeba vypořádat se se všemi připomínkami, protože zřetelně vyšlo najevo, že pouze od základu přepracovaný návrh ústavy 1978 bude mít do budoucna šanci na schválení.

A právě v tom byl kámen úrazu. Síla do další mravenčí práce se i ve vědeckých kruzích hledala velmi obtížně, a proto práce na novém základním dokumentu určitým způsobem ustrnuly.

6.4 Soukromá iniciativa Kölz/Müller

⁴³ EICHENBERGER, Kurt. *Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung*. s. 488.

⁴⁴ Rozhovor s profesorem Kölzem, *Wir werden immer älter, aber geht es uns auch gut dabei?* Unimagazin, Die Zeitschrift der Universität Zürich, 2/98. Text převzat z internetových stránek <http://www.kommunikation.uzh.ch/static/unimagazin/archiv/2-98/verfassung.html>, stav ke dni 1. 5. 2009.

Švýcarská vláda se sice roku 1983 rozhodla další legislativní postup posvětit parlamentem, nicméně ne všichni se chtěli smířit s takto pomalým procesem. S obavami, že celková ústavní revize se opět dostane do slepé uličky, se dva ústavní právníci, jmenovitě Alfred Kölz a Jörg Paul Müller, rozhodli pro „vlastní cestu“.

V roce 1984 tak veřejnosti představili svůj vlastní návrh ústavy, kde jednak realizovali představy své, ale určitou rezignaci státních orgánů se rozhodli překonat i zakomponováním některých navrhovaných změn v rámci připomínek k návrhu 1978. Tento krok tak měl pomoci dosáhnout celospolečenského konsensu a zajistit návrhu určitou atraktivnost pro širší spektrum zájmových spolků či státních a vědeckých institucí.⁴⁵ V jednom rozhovoru z r. 1998 prof. Kölz sám vyjádřil přesvědčení, že návrh ústavy byl dobrý i proto, že on i jeho kolega Müller byli nadstraničtí a politicky patřili někam do progresivního středu.⁴⁶

Jenže bohužel, z toho samého důvodu žádná politická strana ani nevyjádřila návrhu podporu, což ovšem prof. Kölz komentoval slovy, že *„to nevadí, protože ústava nemůže jednoduše sloužit nějaké politické straně.“*⁴⁷

Samotný návrh z r. 1984 však byl zajímavý ještě z dalšího důvodu. Poměrně podrobně totiž upravoval záležitosti, jejichž ústavní zakotvení není, či v té době nebylo, v jiných státech zvykem. Mezi ně se řadily např. ekologické či energeticko-politické aspekty. Krom toho předvídal reformu vlády, zejména zvýšení počtu členů, i reformu zákonodárního sboru, tedy spolkového shromáždění. Nebylo to však pouze toto, co odlišovalo Kölz/Müllerův návrh od původního Furglerova. Velmi podrobně se kupříkladu autoři zabývali i komplexní reformou justice a Spolkového soudu obzvlášť, ale i jinými, v tomto kontextu již ne tak podstatnými záležitostmi.

Jak tedy již z kontextu vyplynulo, také tento návrh nedostal šanci na případný úspěch, a to právě vzhledem k nedostatečné míře široké politické podpory, která je nezbytnou podmínkou ústavodárního procesu.

⁴⁵ EHRENZELLER, Bernhard. *Die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung. Der gegenwärtige Stand des Vorhabens.* In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.* Band 47, 1987. s. 702.

⁴⁶ Rozhovor s profesorem Kölzem, *Wir werden immer älter, aber geht es uns auch gut dabei?*

⁴⁷ Tamtéž.

6.5 Další osud návrhu Furglerovy komise

Pokud pomineme Kölz/Müllerovu iniciativu, která v politických kruzích nenašla přílišnou rezonanci, závisel osud nové ústavy na aktivitě vlády. Ta 24. června 1981 formálně vzala na vědomí výsledky dosavadního ústavního procesu a zároveň požádalo Ministerstvo spravedlnosti a policie, aby předložilo varianty textu ústavy, pro které by s ohledem na dosavadní vývoj bylo možné najít konsensus napříč politickým spektrem.

Protože však již uplynulo poměrně dost času od doby, kdy se rozhodlo o zřízení Furglerovy komise, tedy od doby, kdy parlament posvětil ústavodárný proces, usnesla se vláda o tom, že o osudu dalších ústavodárných snah by měl parlament rozhodnout opět.

Samotné ministerstvo pak na základě žádosti vlády pověřilo Spolkový úřad pro spravedlnost⁴⁸, aby vypracovalo modelovou studii k otázce celkové revize švýcarské ústavy.⁴⁹ Tento úřad měl zároveň vytvořit i zprávu k této problematice, která byla *a to conto* přijata spolkovou vládou.

Zpráva obsahovala⁵⁰ výčet nedostatků platné ústavy, a to formálních (jazyka, systematiky či témat, která by vůbec ústavou být upravena neměla) i obsahových, kde se hovořilo o rozpadu materiální jednoty ústavy a o tom, že ústavní text se již dávno rozešel se skutečností (např. přežití chápání funkcí státu, vztah spolku a kantonů posunutý do jiné roviny, potřeba reformy lidských práv, nedostatečná a zcela zastaralá úprava sociálních práv atp.). Zpráva žádné novum sice nepřinesla, ovšem jednalo se alespoň o jakési oficiální uznání zásadních nedostatků ústavního pořádku.

6.5.1 Rada kantonů

Jako první komora parlamentu se zprávou vlády a její žádostí zabývala Rada kantonů. Patnáctičlenná komise pod předsedajícím Juliem Binderem si nejprve potřebovala vyjasnit možnosti dalšího postupu. V rámci komise se tak vytvořily 3 neformální názorové proudy s následujícími představami dalšího vývoje: 1. skupina se plně ztotožnila s návrhem

⁴⁸ Bundesamt für Justiz. Spadá pod gesci Ministerstva spravedlnosti a policie. Mezi jeho kompetence patří různé činnosti z oboru občanského, obchodního, trestního či správního práva, např. má pravomoc vrchního dozoru nad obchodním rejstříkem.

⁴⁹ EJPD-Modellstudie: „*So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen*“. BBl 1985 III 1-150.

⁵⁰ Obsah zprávy čerpán z EHRENZELLER, Bernhard. *Die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung. Der gegenwärtige Stand des Vorhabens*. Tamtéž, s. 704.

předloženým vládou, 2. skupina se proti tomu stavěla příkře do opozice a odmítala jakékoli snahy revidovat dosavadní základní normu, zatímco 3. skupina (se kterou se nakonec 1. skupina spojila a vytvořila tak většinu) požadovala zadat vládě rámcové podmínky, za kterých tato měla vypracovat nový návrh. Názor 3. skupiny posléze převážil i v samotné Radě kantonů, která se nakonec 16. prosince 1986 poměrně jednoznačně (30 hlasů pro, proti 9) vyslovila pro celkovou revizi ústavy.

Z diskusí Rady kantonů jednoznačně vyplynulo, že všichni si byli vědomi značných nedostatků spolkové ústavy. Např. předseda komise Rady kantonů Binder prohlásil, že *„občan, který si vezme ústavu do ruky, ji hned odloží, protože text není absolutně čitelný a navíc samotné základy státu v jeho důležitých základních strukturách nečiní ani trochu pochopitelnými či přehlednými.“*⁵¹

Švýcarští zákonodárci si také v rámci diskusí ujasnili, že změnu ústavy nelze provést nějakou dílčí revizí, tedy určitou podstatnou změnou ústavního textu, avšak uchovávacího principy dosavadní úpravy. A i dodatečná zpráva, kterou si Rada kantonů nechala vypracovat Ministerstvem spravedlnosti a policie, jasně demonstrovala volbu revize v širokém smyslu a nikoli v úzkém, která by dle názoru Ministerstva nic zásadního nepřinesla a zůstala by tak čistě kosmetickou iniciativou.⁵²

Z hlediska dalšího procesního postupu se Binder vyjádřil následovně: *„Revize spolkové ústavy v širším smyslu znamená, že by měla upravovat celou platnou psanou i nepsanou ústavně-právní materii a měla by pokud možno být bez mezer. Spolková ústava by se tedy měla dát do pořádku, aby text ústavy a skutečná situace byly v souladu. Ústava by měla ústavní právo podávat srozumitelně, aby občané, kteří ji budou číst, bez námahy pochopili tzv. koordinátní systém⁵³ našeho státu.“*⁵⁴

Největší výzvou, před kterou stáli tvůrci nové ústavy, tak bylo sjednotit různé myšlenkové proudy do textu, který by byl přijatelný pro většinu, nutnou k přijetí ústavy. Určitým podkladem a inspiračním zdrojem se mohly stát ústavy jednotlivých švýcarských kantonů, zejména ty ústavy, které byly přijaty během diskusí o nové spolkové ústavě.⁵⁵

⁵¹ Amtl. Bulletin, SR, 1986, s. 783 a násl.

⁵² Amtliches Bulletin, SR, 1986, s. 783 a násl.

⁵³ Termín koordinátní systém lze vztáhnout na specifika švýcarského způsobu rozhodování. Různé zájmy by se měly sjednotit na bázi přijatelné pro všechny, je to tedy struktura institucionálního uspořádání s efektivními mechanismy, pomocí kterých stát uskutečňuje svou činnost.

⁵⁴ Amtliches Bulletin. Tamtéž.

⁵⁵ Tak kupříkladu ústavy kantonů Aargau (1980), Glarus (1988), Jura (1977), Solothurn (1986), Thurgau (1987) či Uri (1984).

Z těchto ústav se však bylo možno také poučit, kterým směrem se nevydávat. Např. kanton Tessin přijal r. 1967 novou ústavu, která však výrazně trpěla nedostatečnou revizí textu (revize v úzkém smyslu slova), a proto musely již o 10 let později být zahájeny práce na další ústavě, a to zcela od počátku.

Problémem, který se ale táhl celou dvacetiletou historií (v polovině 80. let 20. století) diskusí o budoucí švýcarské základní normě, byla právě určitá únava nad věčnými debatami a neochota dále rychle a efektivně pokračovat k vytyčenému cíli. Navíc přesto, že většina institucí souhlasila se samotnou změnou, nikdo na sebe nechtěl vzít odpovědnost za to, že politici na svou funkci v této oblasti téměř rezignovali.

6.5.2 Národní rada

Pokud se v Radě kantonů politici poměrně rychle dohodli, za jakých podmínek budou podporovat další přípravy na novou ústavu, poslanci Národní rady dlouho nemohli najít společnou řeč. Spektrum politických názorů zde bylo mnohem rozmanitější a dosažení určitého kompromisu bylo proto značně komplikovanější. Rozhodování Národní rady navíc ještě ztížilo rozhodnutí Rady kantonů o určitých podmínkách dalšího postupu – ne sice z právního hlediska, ale spíše z hlediska politického.⁵⁶

Čistě formálně-právně by totiž po odlišném názoru Národní rady muselo proběhnout dohádovací řízení obou komor (tzv. „*Differenzbereinigungsverfahren*“), což by ovšem vzhledem k výrazné většině v Radě kantonů velmi pravděpodobně ke shodě nevedlo. Neshoda obou komor parlamentu by pak musela dle dikce ústavy vést k vypsání referenda, kde by se občané vyjádřili, zda změnu ústavy chtějí či nikoli. V případě pozitivního výsledku by pak následovalo rozpuštění Národní rady i Rady kantonů a nové volby do obou komor, které pak mají ústavní povinnost provést reformu dle výsledku referenda.⁵⁷ Tato varianta by ovšem znamenala, že lid rozhodne pouze o potřebě reformy ústavy, neschvaluje tedy její navrhovaný text, což může následně činit jisté problémy.

A co konkrétního tedy bylo překážkou shody obou komor? Jádrem sváru se stal čl. 3 usnesení Rady kantonů⁵⁸, který kladl důraz na ústavní revizi sice širokého charakteru,

⁵⁶ EHRENZELLER, Bernhard. *Die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung. Der gegenwärtige Stand des Vorhabens*. Tamtéž, s. 715.

⁵⁷ Čl. 120 ústavy 1874.

⁵⁸ Amtl. Bulletin, SR, 1986, s. 721 a násl.

nicméně pouze ve formálním smyslu slova. Nad výkladem faktického obsahu tohoto článku se tak rozproudila poměrně široká diskuse.

Profesor ústavního práva Eichenberger, duchovní otec výše zmíněného článku 3, svůj postoj, který byl později do tohoto článku promítnut, interpretoval v novinovém článku takto: „*Celková revize spolkové ústavy se musí zaměřit převážně na uspořádání ústavního práva. Co bylo v minulých 110ti letech kousek po kousku, nejednotně, disproportčně do ústavy zakomponováno, co se díky společenským proměnám stalo nadbytečným či se textu odrazilo, co se v ústavním životě ale nikoli v ústavní listině zavedlo nově, to se musí promítnout do nově vytvořené ústavy dle našich současných schopností.*“⁵⁹

Předseda komise Národní rady Lüchinger na tento článek poukázal ve své řeči⁶⁰ s tím, že to v žádném případě neznamena nutnost rigorózního lpění na doslovném textu, což by v praxi zamezilo obsahové proměně ústavy. Naopak to dle Lüchingera zcela zřetelně implikuje právě i možnost obsahové (materiální) změny textu.

Poměrně zřetelně to ukázal na příkladu ústavního ukotvení Spolkového soudu⁶¹, který si během své dlouholeté praxe přisvojil další kompetence např. v oblasti základních práv a značně tak překročil literu ústavy. A předseda komise v této souvislosti tvrdil, že pokud se uvede ústavní text do souladu se zaběhnutou praxí tohoto soudu, bude formální proměna ústavy nerozlučně spjata s materiální, což je dle článku 3 přípustné.⁶² Hranice obsahové proměny švýcarské základní normy, které byly ještě s výše zmíněným článkem konformní, tak na základě jeho názoru byly vytyčeny účelem usnesení Rady kantonů.

Tak jako tak, i Národní rada se nakonec usnesla nad stejným textem usnesení, a to sice 3. června 1987.⁶³ Pokud se na usnesení parlamentu podíváme blíže, zjistíme, že z právního hlediska nejdůležitějším ustanovením je zcela bez pochyby čl. 1, zatímco z hlediska politického je to zcela určitě čl. 3.⁶⁴ V tomto případě je totiž čl. 1 usnesení výkonem ústavní kompetence spolkového shromáždění (viz čl. 118 a 120 ústavy 1874),

⁵⁹ EICHENBERGER, Kurt. *Realitätsgebundene Verfassungsrevision*. In: Neue Zürcher Zeitung, 12. května 1986.

⁶⁰ Amtl. Bulletin, NR 1987, s. 626.

⁶¹ Bundesgericht – obdoba našeho Ústavního soudu.

⁶² Amtliches Bulletin, NR 1987, s. 626.

⁶³ Čl. 1 – Spolková ústava z 29. května 1874 projde celkovou revizí.

Čl. 2 – Vláda postupuje spolkovému shromáždění návrh nové spolkové ústavy.

Čl. 3 – Návrh uvede do souladu psané i nepsané ústavní právo, srozumitelně a systematicky ho uspořádá a sjednotí styl a jazyk textu.

Čl. 4 – Toto usnesení není obecně závazné; nepodléhá referendu.

zatímco čl. 3 je v tomto kontextu politickou proklamací, která sice nemá přímý dopad na další formální legislativní postup, ale dává v tomto ohledu předběžně najevo, na čem jsou schopny se obě komory spolkového shromáždění domluvit a jakou podobu finálního textu jsou ochotny schválit. Stejně tak tedy mohl mít čl. 3 pouze formu politického prohlášení, neboť přímo nikoho nezavazuje, což koneckonců vyplývá i z pouhého faktu, že parlament těžko může sám sebe v tomto ohledu předem legislativně omezit.

Co se týče čl. 2, parlament sám má pravomoc návrh ústavního textu sám vypracovat. Stejně tak má ale možnost pověřit vládu, aby případný návrh ústavy (či jiného zákona) vypracovala ona a posléze předložila oběma komorám ke schválení (jakkoli tento postup není obvyklý). Vláda je sice takovým usnesením vázána, avšak postoupení návrhu textu ústavy není časově podmíněno – v době přijetí usnesení komor parlamentu se počítalo např. se schválením ústavy roku 1991, kdy se slavilo 700 let založení spříseženstva.

6.6 Pokračující legislativní obstrukce

Nicméně, jak bývá v politice pravidlem, nepostupovaly práce na textu ústavy tak rychle, jak si by většina přála. Krom jiného měla svůj vliv na pozdržení prací i zajímavá nabídka tehdejšího předsedy Evropské komise J. Delorse zahájit multilaterální jednání se Švýcarskem o vytvoření Evropského hospodářského prostoru (EHP) v rámci stávajících organizací Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) a Evropského hospodářského společenství (EHS).

Tyto negociace měly ve Švýcarsku na přelomu 80. a 90. let jasnou politickou prioritu a z tohoto důvodu absorbovaly naprostou většinu politické energie, a to až do lidového hlasování r. 1992. Přesto, že se tedy práce na revizi ústavy upozadily, tvořily tyto plány součást legislativních cílů na roky 1991 – 1995,⁶⁵ ve kterých vláda deklarovala snahu vypracovat návrh nové ústavy do r. 1995.

A tak po jasně deklarovaném nesouhlasu obyvatel s ratifikací Smlouvy EHP v prosinci 1992 byla cesta k ústavní revizi opět otevřená. V tomto ohledu byl asi nejvíce aktivní člen vlády Koller, který se několikrát nechal slyšet, že je potřeba nejdříve dát do

⁶⁴ EHRENZELLER, Bernhard. *Die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung. Der gegenwärtige Stand des Vorhabens*. Tamtéž, s. 722.

⁶⁵ Viz BBl 1992 III, s. 127.

pořádku vlastní zemi.⁶⁶ Je ovšem třeba zdůraznit, že přizpůsobení ústavy současným potřebám nemělo být v žádném případě samotným cílem všech snah. Šlo totiž také o to, vytvořit právní základ pro další reformy jednotlivých státních institucí, např. vlády (včetně vztahu vláda – spolkové shromáždění) či justice jako celku.

Neodbytným problémem, vinoucím se poctivě kolem ústavodárných snah Švýcarů již od počátku, byl jakýsi permanentní nedostatek entuziasmu, který by přípravné práce neúnavně popostrkoval do zdárného konce. Tato záležitost byla důsledkem příčin revizních snah, kdyby totiž existoval konkrétní palčivý problém, který by potřeboval rychlé řešení, k takovéto situaci by nedošlo – jenže to nebyl případ Švýcarska.

A přesně to se plně projevilo i počátkem 90. let, tedy po odmítnutí Smlouvy EHP v referendu. Obě komory parlamentu si nastalou situaci velmi dobře uvědomovaly a snažily se proti laxnosti při přípravách revize bojovat. Tak na základě podnětu poslankyně Rady kantonů Josi Meierové jednohlasně schválila Rada 16. prosince 1993 zprávu,⁶⁷ ve které se vyslovila pro přijetí ústavy ke 150. výročí Švýcarské konfederace, tedy pro přijetí r. 1998. Zpráva byla poté postoupena Národní radě, která, jak bývá v této komoře zvykem, o ní vedla vášnivě diskuse. Ale i zde nakonec byla o rok později na den přesně schválena 105 hlasy ku 54.⁶⁸ A tak byl opět zdůrazněn parlamentní požadavek na další legislativní práce ohledně ústavního návrhu, a to včetně časového rámce. Svým způsobem si tímto i sám parlament na sebe uložil povinnost, a to zmíněnou lhůtou roku 1998, během kterého měla být ústava přijata.

Zmíněné explicitní požadavky obou komor parlamentu nakonec přiměly výkonnou moc k další aktivitě, která prostřednictvím člena vlády Kollera v červnu 1994 přislíbila, že v létě následujícího roku předloží veřejnosti návrh textu nové ústavy, aby ho podrobila veřejné diskusi.

6.7 Návrh spolkové ústavy 1995

6.7.1 Přípravy návrhu

⁶⁶ Např. EHRENZELLER, Bernhard. *Konzeption der Verfassungsentwurf*. Tamtéž, s. 32.

⁶⁷ Amtl. Bulletin SR 1993, s. 1101 – 1106.

⁶⁸ Amtl. Bulletin NR 1994, s. 1645 – 1647.

A nutno říci, že co vláda slíbila, to také dodržela. Již 6. června 1994 zřídila specializované expertní komise pod předsednictvím poslance Rady kantonů prof. Auberta (zaměření na lidská práva), resp. prof. Kälina (zaměření na reformu justice). Celkový koncept ústavní reformy pak organizačně spadal pod Ministra spravedlnosti a justice, kterému byla přímo jako poradní orgán zřízena Vědecká rada pod předsednictvím prof. Hangartnera.

26. června 1995 tak EJPD mohlo předložit veřejnosti koncepci celkové revize ústavy, a to včetně revize lidských práv a reformy justice. Tato celková reforma byla přitom doprovázena koncepčním vyjádřením v heslu: osvědčené udržet, budoucnost utvořit a Švýcarsko posílit.⁶⁹ V souladu se specifickými švýcarskými tradicemi pak návrh ústavy (tzv. „*Bundesverfassungsentwurf 1995*“) vláda prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti a policie předložila kantonům, politickým stranám, zájmovým organizacím, ale dala ho k dispozici i všem občanům Švýcarska, aby se k němu mohli do konce prosince 1996 vyjádřit. A konečně se dočkala i poměrně velkého zájmu obyvatel, neboť jen do konce října si tištěnou verzi návrhu ústavy objednalo kolem 100.000 občanů Švýcarska. Vláda však při předkládání návrhu veřejnosti přitom jasně deklarovala svůj do jisté míry alibistický postoj prohlášením, že k tomuto návrhu, vypracovaném experty Ministerstva spravedlnosti, zatím nebude zaujímat žádný postoj, ale počká nejprve na výsledky připomínkového řízení.⁷⁰

6.7.2 Obsah návrhu 1995

Samotný návrh textu ústavy, předložený obyvatelům jako základ pro další diskuse, sestával jednak z konsolidace a harmonizace ústavy dosavadní s ústavním pořádkem *de facto* a dále sestával z dvou reformních balíčků v oblasti lidských práv a justice, zejména postavení Spolkového soudu. V tomto kontextu je nezbytné zmínit i další 4 důležité navrhované změny (v německém textu doslovně zmíněné *bodové* změny, oproti zmíněným reformním změnám). Jednalo se o zjednodušení procesu při změnách území mezi kantony, ukotvení spoluúčasti kantonů na tvorbě zahraniční politiky, všeobecné právo na nahlížení do spisů při správním řízení a jasná úprava utajení zdroje v rámci informování médií.

⁶⁹ Bewährtes erhalten, Zukunft gestalten, Schweiz stärken.

⁷⁰ Tisková zpráva vlády z 26. června 1995.

Text se tedy skládal z celkem 6 částí. První část upravovala podstatné charakteristické rysy švýcarského státu, k čemuž se řadí např. federalistická struktura či princip právního státu, ale také uznání jazykové různorodosti země (Švýcarsko má 4 oficiální jazyky⁷¹). Druhá část se zabývala základními právy a sociálními právy, včetně jejich zákonných omezení, třetí část se dotýkala úpravy vztahu spolku a kantonů, v praxi šlo tedy o vymezení kompetencí spolku, což se týkalo i samostatné úpravy rozpočtu a fiskálních záležitostí obecně. Náplň čtvrté části pak tvořila ustanovení o právním postavení občanů při aktivní účasti na správě státu, šlo tedy o úpravu volebního práva či o prvky přímé demokracie. Pátá část byla věnována státním institucím, tedy zejména spolkovému shromáždění, vlády či Spolkového soudu a část šestá typicky upravovala přechodná a závěrečná ustanovení, a to včetně možností revize ústavy.

A i počet reakcí byl překvapivě vysoký, neboť k únoru 1996 se na Ministerstvu sešlo kolem 11.500 stanovisek, z čehož asi 550 tvořilo stanoviska různých soukromých organizací.⁷² Do léta pak vládě trvalo zapracovat jednotlivé připomínky do dalšího modifikovaného návrhu ústavy, který by získal širokou podporu v obou komorách spolkového shromáždění. Přepracované znění se tak týkalo např. možnosti přístupu ke Spolkovému soudu (zúžená možnost), ale byla zavedena i možnost všeobecné lidové iniciativy, stejně tak bylo ukotvena varianta správního či finančního referenda.

6.7.3 Stanoviska připomínkových míst⁷³

Co se názoru kantonů týče, naprostá většina (17) byla toho názoru, že přijetí ústavy je vzhledem k výrazným nedostatkům ústavy 1874 nezbytností, zatímco pouze 1 se vyslovil proti reformě. Většina však zároveň nabyla přesvědčení, že text návrhu 1995 přesahuje rámec čisté harmonizace textu (tedy uvedení do souladu textu a současného stavu). Vcelku pochopitelně šlo totiž kantonům o to, udržet si co nejširší možnou autonomii, zatímco text ústavy navzdory tomu, že měl pouze kodifikovat stávající vztah, poněkud posílil kompetence spolku. Kantony tak zastávaly názor, že navrhovaná ústava vychází z koncepce přežitého hierarchického vztahu, namísto vztahu partnerského a požadovaly proto určité

⁷¹ Němčina, francouzština, italština, rétorománština.

⁷² Tisková zpráva vlády z 31. května 1996.

⁷³ Čerpáno ze Zprávy vlády 96.091 z 20. listopadu 1996.

revize, např. explicitní vyjádření zásady subsidiarity, konkretizaci suverenity jednotlivých kantonů či ustanovení o spolupráci spolku s kantony.

Při hledání konsensu v rámci jednotlivých politických stran nebyla situace ani o kousek jednodušší. Tak svobodomyšlní (FDP)⁷⁴ v zásadě vítali snahy o revizi ústavy, avšak s mnohými výhradami. Předně požadovali přenesení důrazu na odpovědnost jednotlivce či uchování co nejvíce kompetencí jednotlivých kantonů. Určitou protiváhu pak představovali Lidovci (SVP), kteří byli horlivými zastánci ústavních změn a považovali tak ústavní návrh za výborné řešení stávající situace. Zdráhali se však do ústavy vložit sociální cíle, neboť tyto by již znamenaly významnější materiální proměnu ústavního řádku. Tomu ovšem oponovali socialisté (SP), kteří byli toho názoru, že čistě materiální proměna ústavního textu není příliš účelná, a z toho důvodu chtěli v textu zakotvit některé konkrétní základní stavební kameny, které by *pro futuro* sloužily jako báze pro další reformní snahy – např. upevnění sociálních práv, zrovnoprávnění žen a mužů, speciální pozornost na děti a mládež, zákonodárná iniciativa, ale i např. povinnost integrace cizích státních občanů.

Další názorový proud představovali zelení, kteří se za každých okolností chtěli držet parlamentní zprávou, což mohlo z určitého hlediska představovat vyšší pravděpodobnost schválení reformního textu. Přestože tím zelení explicitně neodmítli zamýšlenou reformu lidských práv a justice, deklarovali tím menší ochotu nalézt v tomto případě kompromis. Na druhou stranu však zelení vyvíjeli snahu prosadit reformu, vedoucí ke skutečnému (tedy nikoli pouze deklarovanému) zrovnoprávnění postavení žen a mužů.

K otázce reformy ústavy se však vyjadřovaly i všelijaké zájmové spolky a organizace, ale i jednotlivé soukromé osoby. Hospodářské organizace většinou státní aktivitu hodnotily kladně, nicméně byly toho názoru, že reforma není nezbytnou podmínkou dalších reforem. Všeobecně se však dá říci, že kladné stanovisko signifikantně převládalo (128 odpovědí pro, 15 proti).

6.8 Návrh spolkové ústavy 1996

Na základě rozsáhlého fondu připomínek, který poskytl významné vodítko pro další možnosti politické shody, byl připomínkový návrh ústavy 95 novelizován a pod

⁷⁴ Freisinnig-demokratische Partei. K 1. 1. 2009 se FDP sloučila s Liberale Partei der Schweiz (LPS) a vytvořila FDP. Die Liberalen.

označením ústavní návrh 96 byl v listopadu 1996 opět zveřejněn. Je však pravdou, že výraznější proměna textu již neproběhla, protože příznivé ohlasy jednoznačně převládaly. Z tohoto důvodu bylo proto také rozhodnuto, že se setrvá u konceptu doprovodných reforem lidských práv a justice, které tvořily druhou a třetí část reformního balíčku.

6.9 Procesní aspekty ústavního práva

Právní stav platný k datu přijímání ústavního návrhu 96 přiděloval veškeré kompetence spolkovému shromáždění, fakultativně bylo možno svěřit určité pravomoci také tzv. ústavní radě. Proto bylo v parlamentu často diskutováno, zda bude ústavní rada zřizována, popřípadě jaké kompetence jí budou uděleny. Obě komory parlamentu se však vyslovily proto, aby komise zřizována nebyla, zejména proto, že by to mělo za následek významné zdržení celé ústavní reformy a tím i vážné ohrožení data, ke kterému se parlament rozhodl ústavu přijmout.⁷⁵

Ústava 1874 jinak dává poměrně široké možnosti, jak s reformou ústavního pořádku naložit, pro takovou změnu se však obligatorně musí vyslovit obyvatelstvo a jednotlivé kantony.

A ačkoliv by se tak ústava měla teoreticky schvalovat jako jeden celek (i přesto, že to v ústavě 1874 nebylo explicitně stanoveno), spočíval tentokrát celý koncept spolkové vlády v tom, že se nejprve schválí jakási kostra budoucího ústavního pořádku a na něj se posléze přibalí jednotlivé reformní balíčky podle aktuální politické dohody. Takovýto postup byl tedy formálně legální, nicméně v rozporu s duchem ústavy.

7. Přijetí ústavy 1999

7.1 Koncepce ústavy

Kompromis, přijatelný pro většinu stran, nakonec představovala varianta schválení modernizace textu ústavy společně s provedenou reformou 1) justice a 2) lidských práv,

tedy nejproblematictějších částí dosavadního textu ústavy. Bylo totiž nutné obnovit skutečnou funkčnost Spolkového soudu, jehož agenda byla zaplavena inflací ústavních stížností. Od r. 1978, kdy byl naposledy zvýšen počet soudců z 28 na 30 se totiž počet žalob podaných u Spolkového soudu zvedl o přibližně 80 % z 3.000 ročně na 5.400.⁷⁶ Z tohoto důvodu se výrazně zpřísnily procesní podmínky pro podání žalob a rozšířily se kompetence soudů nižších instancí.

I reforma lidských práv byla nezbytnou podmínkou udržení výsadního postavení Švýcarského spříseženstva v otázce přímé demokracie, která je vnímána jako jeden z identifikačních znaků tohoto státu. Ústavní zakotvení lidských práv ve Švýcarsku již totiž nebylo v kontextu moderní doby udržitelné, a to i přes rozsáhlý kodex těchto práv formou judikatury Spolkového soudu a praxe státních úřadů vůbec.

7.2 Schválení ústavy 1999

Konsensuální návrh Spolkového úřadu pro spravedlnost se sice nepodařilo prosadit v předpokládaném datu, nicméně 18. prosince 1998 proběhlo samotné hlasování o ústavním návrhu jak v Národní radě, tak v Radě kantonů. Národní rada návrh odsouhlasila 134 hlasy pro a 14 hlasy proti, přičemž 34 poslanců se zdrželo hlasování. V Radě kantonů byl návrh schválen jednomyslně 44:0, a proto mohl být předložen k hlasování do referenda.

Samotní obyvatelé Švýcarska se k návrhu mohli vyjádřit 18. dubna 1999, čehož využilo 1.666.869 oprávněných voličů, což znamenalo téměř 36% účast. Většina voličů návrh schválila, i když výsledky nebyly tak jednoznačné, jak se předpokládalo – pro hlasovalo 59,2 % občanů, zatímco 40,2 % se vyslovila proti. Pro schválení ústavních změn je však potřeba nejen prostá většina obyvatel, ale pro takovéto změny se musí vyslovit obyvatelé alespoň v polovině kantonů, což se také stalo (12 a 2 polokantony ku 8 a 4 polokantonům). Nová ústava tak mohla vstoupit v účinnost od symbolického data 1. 1. 2000.

8. Důvody změn

⁷⁵ Zprávy vlády 96.091 z 20. listopadu 1996.

8.1 Obecně

Jak z dosavadního textu vyplývá, nebyly snahy o změnu ústavy samoučelné. Nevyplyvaly ani z výrazného odklonu od ideových premis, ze kterých dosavadní ústavní pořádek vyplýval. Naopak, dosavadní základní státní zřízení bylo hodnoceno jako kvalitní, léty odzkoušené, ovšem s těmi výhradami, že moderní ústava 20. století musí být postavena na solidních základech a musí udržet krok se současným společensko-technickým vývojem.⁷⁷ Švýcarští politici tedy dospěli k závěru, že ústavně-právní základy státu se nesmí stát překážkou pro další rozvoj občanské společnosti.

Jinak řečeno, po skutečně dobré ústavě nelze spravedlivě požadovat (a nebylo by to z hlediska právního státu ani vhodné), aby upravovala každou jednotlivou oblast lidského konání. Pokud bude ústava svými mechanismy kazuistická, stejně nemůže flexibilně reagovat na všechny podněty a naopak ty případy, které upravovat bude, bude do značné míry konzervovat a bránit tak dalšímu přirozenému vývoji. Z tohoto hlediska je účelnější vytvořit flexibilní rámec, byť obecnějšího charakteru, který bude upravovat spíše procesní stránku věci a rozhodovací kompetence nechá na právních předpisech potažmo orgánech nižší právní síly. Takováto ústava proto musí dle názoru švýcarského ústavního právníka Ehrenzellera stanovit cíle, vysvětlit základní pojmy a rozdělit úkoly. Musí být přitom napsána jasně, precizně a zároveň srozumitelně i pro laickou veřejnost a nikoli jen pro právnicky vzdělané občany.⁷⁸ Proto nosnou ideovou konstrukcí bylo vytvořit ze zastaralé, nekoherentní a značně mezerovité ústavy ústavu novou, která bude splňovat kritéria na funkčnost.

Ústava 1874 však již byla po 2. světové válce dle prof. Imbodena na míle vzdálena realitě Švýcarské konfederace⁷⁹, která za dobu účinnosti ústavy prodělala výrazný progres. Státní zřízení r. 1848 (z kterého koneckonců vycházela také ústava 1874) totiž v porovnání s dnešním chápáním funkce státu působilo zcela staticky, dá se říci více ceremoniálně než efektivně a funkčně. Tak kupříkladu územní členění státu vyvolávalo pocit definitivy. Když

⁷⁶ KOLLER, Arnold. Slavnostní řeč Die Verfassungsreform: Standortbestimmung und Weichstellungen. Konáno v restauraci v Bernu 28. května 1998.

⁷⁷ EHRENZELLER, Bernhard. *Konzeption der Verfassungsentwurf*. In: HANGARTNER, Yvo; EHRENZELLER, Bernhard. *Reform der Bundesverfassung. Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995*. St. Gallen: Dike Verlag, 1995. s. 25.

⁷⁸ EHRENZELLER, Bernhard. *Konzeption der Verfassungsentwurf*. Tamtéž, s. 25-26.

⁷⁹ IMBODEN, Max. *Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, 1966*. In: *Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge*. Basel/Stuttgart, 1977, s. 314.

posléze Basilej usilovala o sjednocení, narazilo to v praxi na mnoho překážek a samotný kanton nabyl nelichotivého postavení narušitele zavedeného pořádku.

8.2 Věcné nedostatky

Jedním z neopominutelných faktorů, které hrály roli při revizních úvahách, je nedostatek ústavní reglementace základních hodnot moderního státu. Mezi nejmarkantnější nedostatky se v tomto případě řadilo chybějící ukotvení základních přirozenoprávních hodnot, tedy ochrana života (právo na život vůbec) a osobnosti jako nejvýše chráněného statku. Avšak nejen tyto elementární mezery patřily mezi nejkritizovanější body. Další výraznou slabinou švýcarské ústavy byla i špatná úprava tzv. svobod, tedy například svobody vyznání či svobody usazování, základní slabinou bylo také chybějící ukotvení práva na svobodu slova či shromažďovacího práva. Právní teorie i praxe sice dokáže některé menší nedostatky překonat, avšak základní nedůslednosti takto odstraňovat jednoduše nelze, už jenom proto ne, že občané se již nebyli sami schopni základně orientovat, jakými svobodami vlastně disponují.⁸⁰

Zastaralost ústavy je na pozadí výše uvedených příkladů zřejmá i při základních otázkách, na které nejsou uspokojivé odpovědi. Lze tak pouze spekulovat, která práva přísluší švýcarským občanům a která všem lidem nebo zda se týkají pouze fyzických nebo i právnických osob. Velmi výrazným nedostatkem byl také explicitní zákaz svévole či ukotvení principu přiměřenosti a dobré víry.

Nedostatky jsou patrné na příkladu ústavní reglementace ohledně podmínek zadržení či zatčení, tato ustanovení totiž bývají esenciální součástí většiny demokratických ústav. Např. česká ústava velmi podrobně upravuje lhůty, důvody a způsoby zadržení a zatčení osob, což právě v ústavě 1874 úplně chybělo – a z tohoto důvodu dokonce nemohlo Švýcarsko beze zbytku naplnit ustanovení Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách z r. 1953.

Jako palčivý a často kritizovaný problém, u kterého vyvstala akutní potřeba jej řešit, jednoznačně patřila chybějící možnost vyvolání referenda o závažných otázkách veřejného života. V této souvislosti tak např. bývalý člen vlády prof. Koller poukazoval na skutečnost,

⁸⁰ Podrobněji viz např. IMBODEN, Max. *Helvetisches Malaise, 1964*. In: *Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge*. Tamtéž, s. 297.

že ačkoli ústava neupravovala výše zmíněnou možnost referenda, bylo zde naopak zakotveno obligatorní lidové hlasování i v tak podrobných věcech, jako je přesun obce z jednoho kantonu do jiného.⁸¹

Proto šlo při revizi ústavy o to, aby byla opět obnovena rovnováha mezi zájmy obyvatelstva a rozhodovací činností úřadů, zejména spolkového shromáždění. Pro toto ekvilibrium mezi formami přímé a reprezentativní demokracie proto bylo nezbytné provést reformu komplexním způsobem.

8.3 Demokratická legitimace

Při rozhodování o tom, zda bude či nebude přepracován ústavní pořádek Švýcarské konfederace, hrály jistou úlohu nejen důvody věcné, tedy zmíněné mezery a nedostatky v textu ústavy, ale svou nezastupitelnou roli zde měly také důvody demokratické legitimace reformy.

Jinými slovy, původní ústava, přestože byla přijata řádným demokratickým způsobem, byla již více než 130x měněna a doplňována, a z tohoto důvodu se švýcarští ústavní právníci a politici shodli na tom, že by se vůle lidu opět měla promítnout do konkrétního textu nové ústavy.⁸² Zejména je v této souvislosti zmiňována nemožnost vyjádřit se k mezinárodním smlouvám (např. EÚLP⁸³) či k nepsanému ústavnímu právu vůbec.

8.4 Formální obsolence textu

Tento bod je de facto jakýmsi sumářem dosavadních důvodů změn ústavy. Je totiž jasné, že 135 let (potažmo 151 let) starý text⁸⁴ již velmi ztěžka obstojí tváří v tvář nárokům, které jsou kladeny na moderní ústavní pořádek. A to tím spíše, jak již bylo zmíněno, že text

⁸¹ KOLLER, Arnold. *Verfassungsreform als Chance der Erneuerung*. In: HANGARTNER, Yvo; EHRENZELLER, Bernhard. *Reform der Bundesverfassung. Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995*. St. Gallen: Dike Verlag, 1995. s. 10.

⁸² Viz např. ⁸² KOLLER, Arnold. *Verfassungsreform als Chance der Erneuerung*. Tamtéž, s. 11.

⁸³ Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách z r. 1953.

⁸⁴ Počítáno k roku přijetí nové ústavy, tedy 1999.

byl 136x novelizován a stal se tak textem nepřehledným a do určité míry i zmatečným – ústava 1874 se tak stala pro většinu Švýcarů nečitelnou a nepochopenou. Pokud si ústava klade za cíl, aby byla obyvatelstvem přijata a respektována, musí *ipso facto* jím být i pochopena, musí být transparentní a lid se s ní musí identifikovat.

Stejně tak nelze od moderní ústavy požadovat, aby upravovala každou marginálii lidského života. Proto nebylo udržitelné dále upravovat na ústavní úrovni otázky heren, alkoholu, cla pohonných hmot, sociálního pojištění či zásobování obilím. Ještě markantnější obsolence textu je patrná na ustanoveních o zákazu poddanství, zákazu vojenské kapitulace nebo zákazu poplatků za přistěhování nevěsty.

8.5 Vztah kantonů a spolku

Velmi citlivým tématem je již od počátků švýcarské státnosti (a i většiny ostatních federativních států) vztah spolku a jednotlivých kantonů. Při samotných jednáních o návrzích budoucí ústavy bývá právě tento vztah nejčastěji jablkem sváru.

V případě ústav 1848 a 1874 šlo o to, jakkoli to zní téměř tristně, institucionálně zakotvit a konsolidovat víceméně náhodný aktuální stav vztahů.⁸⁵ Vždy však bylo dodrženo pravidlo, že spolek disponuje pouze v ústavě vyjmenovanými pravomocemi a žádnými jinými (na rozdíl od jednotlivých kantonů). A ačkoli je to rys, který se může pro zahraniční pozorovatele jevit atraktivně kvůli ústavně zakotvené široké autonomii kantonů, v praxi si tento postup mnoho zastánců nevydobylo, neboť čím více funkcí na stát přecházelo, tím více byl chod státu ochromen, neboť tento nebyl bez explicitní změny ústavy schopen danou situaci v rámci vlastní kompetence řešit.

Zvláštností při tvorbě švýcarské ústavy byla také skutečnost, že byl *de facto* vybudován konfederativní stát kolem konstrukce spolkového shromáždění, které ne zcela standardně plnilo svoji úlohu a zejména ve 2. polovině 19. století mělo charakter více fóra politických a úřednických elit než zákonodárského sboru – proto bylo také nazýváno „*Gouvernement d'Assemblée*“.

Abychom však zcela pochopili specifika švýcarského modelu, nezbývá než provést krátký exkurz vztahu spolek – kantony. Ústava roku 1848 byla *inter alia* přelomovým dokumentem i v tom smyslu, že přeměnila do té doby spolek (relativně samostatných)

států – kantonů na demokratický a svobodomyšlný spolkový stát s centrální mocí, disponující určitými pravomocemi (zvláště zahraniční záležitosti, obrana, měna, poštovní služby, ale i svoboda podnikání na území celého spolku). Přesto však kantony zůstaly do jisté míry suverénními subjekty, a to ve smyslu čl. 3 ústavy 1848, na základě kterého byly kantony příslušné v těch záležitostech, jejichž správu samy nepřenesly na spolek.

Ústava 1874 přinesla určité rozšíření kompetencí spolku, s těch důležitějších je možné jmenovat větší pravomoci při sjednocování práva občanského a konkurzního, dále v oblasti armády, železnic, rybolovu a myslivosti, ale i v otázce ochraně zaměstnanců. Navíc formálně zakotvila Spolkový soud jako stálou instituci, mající za cíl především ochranu základních práv vůči výkonu kantonální správy.

Ale jak již bylo nastíněno, na společenský pokrok musel stát logicky reagovat novelizacemi pomalu ale jistě zastarávající ústavy, které text značně znepráhlednily. Šlo přitom také o to, že v původním chápání funkcí státu se vycházelo z pojetí, že stát by měl disponovat dvěma či třemi hlavními funkcemi, jako jsou tvorba práva a aplikace práva, ať už prostřednictvím správních či soudních orgánů. Takový způsob myšlení však zcela pochopitelně nemůže v dnešní době obstát.

Každopádně z následujících novelizací ústavy 1874 lze vyzdvihnout zavedení možnosti lidové iniciativy v otázce částečné revize ústavy (1891), r. 1918 byl zaveden proporční volební systém do Národní rady, na druhou stranu byl zamítnut návrh na přímou volbu členů vlády. Každopádně jednoznačné vymezení kompetencí spolku chybělo a bylo třeba zavést do vzájemných vztahů pevný řád.

Ideovou inspiraci přitom někteří⁸⁶ možná překvapivě hledali i za oceánem, konkrétně v Listech federalistů Hamiltona, Madisona a Jaye, tvůrců klasické koncepce federálního zřízení se silným spolkovým státem. Na první pohled se to možná jeví jako příliš radikální názor, ovšem faktem je, že po celou dobu platnosti ústavy 1874 pomalu ale pravidelně spolku kompetence jednotlivými revizemi přibývaly.

8.6 Jazyková zastaralost

⁸⁵ IMBODEN, Max. *Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft*, 1966. Tamtéž, s. 314.

⁸⁶ Např. několikrát zmiňovaný Max Imboden.

To, že text ústavy pochází z velké části z poloviny 19. století, s sebou nese také překážky technického rázu. Některé výrazy používané ústavou již totiž dávno vyšly z užívání, některým dalším zase rozuměla pouze malá skupina odborníků. Tak např. článek 7 ústavy 1874 používal místo pojmu „Verträge“⁸⁷ slovo „Verkommnisse“ či čl. 62 místo „gesetzliches Vorkaufsrecht“⁸⁸ slovo „Zugrecht“. Příkladů bylo více, toto slouží pouze pro ilustraci dané situace. Šlo však i o to, zamezit používání více slov v jednom významu a obráceně. Tak pojmy „Schweizer,“ „Schweizer Bürger“ a „Bürger“⁸⁹ byly užity *promiscue*.

8.7 Systematika

Co se týče této oblasti, je třeba říci, že se nejedná pouze o nedostatečnou systematiku při vytváření ústavy. I přes rychlý vývoj šlo spíše o problém mnohých novelizací jednotlivých ustanovení – tak čl. 121 ústavy 1874 byl během své platnosti změněn více než stokrát! Dalších 54 článků bylo potom přijato nově a dalších 54 změněno či doplněno.⁹⁰ Již na základě tohoto si lze představit, že text ústavy již dávno ztratil na své koherenci a pevné struktuře. Ten, kdo se tedy z ústavy chtěl dočíst, jaká má základní práva či jaké jsou kompetence spolku a kantonů, tomu nezbývalo než obrátit svůj zájem na odbornou literaturu či soudní judikaturu.

Švýcarská ústava 1874 vůbec patřila mezi nejčteněji revidované na celém světě, vždyť jenom mezi lety 1971 a 1980 byla změněna 26x, což je v porovnání s jakoukoli jinou evropskou ústavou několikanásobně vyšší číslo. Nelze proto než konstatovat, že takovéto zásahy měly za následek rozpad systematiky, stability a integrační funkce ústavy, a z tohoto důvodu vyvstala potřeba zamezit inflačním ústavním změnám a vnést určitý klid do neustálých proměn textu.

9. Co zásadního přinesla ústava 1999?

9.1 Obecně

⁸⁷ Smlouvy.

⁸⁸ Zákonné předkupní právo.

⁸⁹ Švýcaři, švýcarští občané a občané.

⁹⁰ Stav k 6. listopadu 1985.

Proces přijímání ústavy 1999 přinesl Švýcarsku některé významné poznatky nejen o legálním pořádku švýcarského státu a jeho formálních i materiálních možnostech a mezích, ale zároveň také něco o politické kultuře a politických možnostech jednotlivých zájmových skupin. Ukázalo se, že nejvyšší státní orgány, pokud je zde dán dostatečný zájem, jsou schopny poměrně efektivně pracovat i na politicky a právnicky náročném procesu s nejistým výsledkem.

Jako krok správným směrem je možné hodnotit i poznání, že ústavní text lze napsat pochopitelně a precizně, a přesto zároveň tak, aby odrážel moderní právní trendy. Ideové základy, na kterých stojí Švýcarská konfederace, se v ústavě 1874 objevovaly pouze zřídka a upravovaly tyto záležitosti mlhavě. Oproti tomu nová ústava postavila současný právní stav na pevný základ a vytvořila zároveň prostor pro další reformy, které mohou být jednoduše do ústavy 1999 integrovány.⁹¹

9.2 Jednotlivé zásady ústavy 1999

Je pochopitelné, že nová ústava pouze nezkonsolidovala dosavadní ústavní reglementaci, ať už psanou nebo nepsanou. Musela samozřejmě reflektovat i dosavadní jurisprudenci spolkového soudu či ostatních soudů a dále inkorporovat závazky mezinárodního práva. Za účelem toho, aby byl text koherentní, a tedy pokud možno s co nejméně právními mezerami, je důležité deklarování určitých principů, které je následně možné při výkladu využít jako jisté interpretační vodítko.

Proto ústavní text 1999 některé následující instrumenty do textu zakotvil. Jedná se např. o preambuli, ve které Švýcarští občané i kantony vyjadřují svou odpovědnost vůči budoucím generacím, je zde ale možné také najít odvolání se na Boha a přijetí odpovědnosti vůči němu. Mezi určité morální apely lze řadit i výzvu k dlouhodobé perspektivě – explicitně v otázkách zahraniční politiky, ale i politik v oblasti vod, energie, zemědělství či vedení státního rozpočtu by se mělo hledět na tyto problematiky v širším kontextu, i když by se některé kroky mohly z krátkodobého hlediska projevit méně příznivě (viz preambule, čl. 2 či čl. 73).

⁹¹ Zpráva spolkového úřadu pro spravedlnost „*Was bringt die neue Bundesverfassung?*“ ze dne 18. prosince 1998.

Z dosavadního textu je zřejmé, že ústavní pořádek Švýcarské konfederace upravuje mnoho takových záležitostí, které se v ostatních právních řádech považují spíše za morální kritérium, v lepším případě je upravuje nějaký zákonný či podzákonný právní předpis. Jedním z příkladů tohoto přístupu je upravení zásad státního obchodu, ve kterém se vyžaduje jednat pouze ve veřejném zájmu, a to v rámci zákona a dle principu přiměřenosti. Dalším podobným ustanovením je čl. 6 ústavy 99, který se věnuje vztahu individuality, společnosti a státu a zdůrazňuje, že krom práv, kterých švýcarští občané, potažmo lidé obecně, požívají, mají tito na druhé straně určité povinnosti, které musejí dodržovat.

Je nezbytností říci, že ústava 99 přijala do textu ochranu základních lidských práv, které předchozí ústavní pořádek garantoval, ovšem nikoli explicitně ale pouze prostřednictvím soudního výkladu. Nově tedy lze v ústavním řádu nalézt ochranu lidské důstojnosti, ochranu života a osobní svobody, ochranu soukromého života, svobodu vyjadřování, právo na informace, právo svobody shromažďování, ale i garance zákonného soudu, garanci určitých práv při odnětí svobody či ukotvení volebního práva a mnohá další ustanovení – toto jsou všechno instrumenty, které je potřeba regulovat explicitně, protože bez takového ukotvení zde není právní jistota, kde jsou hranice těchto práv a na koho se vůbec vztahují.

Tato ústava také podrobně upravuje působnost a pravomoc státních institucí, co se týče vztahu spolku a kantonů, je zde přitom dán velký důraz na partnerskou formu vzájemné spolupráce. Zmíněná zásada se tak promítla do většiny ustanovení, týkajících se této kooperace.

10. Závěr

Již při letmém pohledu na proces přijímání ústavy ve Švýcarské konfederaci jsou patrné rozdíly ve srovnání s obdobnými procesy v jiných státech světa. Zdaleka přitom nejde pouze o formální stránku věci, tedy o literu zákona či právní principy, na základě kterých přijímání ústavního textu probíhá.

Pochopitelně, tyto mechanismy se také do určité míry odlišují od jiných právních řádů. Při srovnání s ústavními změnami v České republice, která se nabízí jako *pars pro toto*, vyplouvají na povrch mnohé odlišnosti, mezi které můžeme počítat automatické rozpuštění komor švýcarského parlamentu (při tzv. celkové revizi) či aktivní účast

obyvatelstva, jehož názor zpravidla vyslovený prostřednictvím referenda je nezbytným atributem většiny důležitých koncepčních rozhodnutí.

Nicméně vedle formální části procesu je velmi zajímavé sledovat praktické využívání všech mechanismů, sloužících k tomuto účelu. Aktivní zapojení všech složek společnosti, stejně jako snahy nalézt takový kompromis, aby byly uspokojeny nejen obě komory parlamentu schvalující ústavu, ale i další zájmové skupiny či jednotliví obyvatelé, je odrazem dlouhodobé a stabilně fungující demokracie.

Funkce státu se ovšem v průběhu času výrazně proměňují, s postupujícím časem se dá mluvit téměř o inflaci záležitostí, které stát spravuje. Avšak jako samotný faktor důvodu přijetí ústavy 1999 toto neobstojí. Příkladem budiž americká ústava, která stále zůstává v platnosti navzdory svému stáří, příčiny švýcarského procesu bylo proto třeba hledat jinde.

Zásadním rozdílem oproti americkému konstitučnímu pořádku, který byl zároveň jedním ze stimulů reformy švýcarské ústavy, byl vztah kantonů na straně jedné a spolku na straně druhé. Původní myšlenka švýcarské konfederace vycházela ze samostatnosti a nezávislosti jednotlivých kantonů – funkce spolku se omezovala pouze na nejnужnější správu záležitostí, které nebyly kantony schopny obstarat samy. Ovšem s postupem času se projeví nedostatky, které jsou imanentním problémem takové formy spolupráce – jedná se např. o značnou roztržitost právních předpisů, která následně brání v jednoduchém pohybu osob, služeb či kapitálu, ale jedná se i o nekonkurenceschopnost ve srovnání se sousedními zeměmi.

Nejen proměna vztahu spolek – kantony ovšem byla důvodem takové zásadní změny. Dalším stejně důležitým faktorem, který vedl ke změně ústavy, je nepochybně rozsah záležitostí, které jsou švýcarským základním zákonem řešeny. Jak bylo výše podrobně popsáno, na ústavní úrovni je ve Švýcarsku řešeno velké množství záležitostí, které jsou ve většině právních řádů řešeny zákonem, či dokonce podzákoným právním předpisem.

Totíž právě to, že se švýcarští ústavní právníci, politici či politologové odvolávali na kazuičnost, nekoherentnost a mezerovitost textu, je důsledkem detailní úpravy textu. Není příliš mnoho jiných ústav, které by upravovaly otázky loterijních her, rybářství či mezinárodní dopravy. Zastaralost této úpravy pak již je pouze nezbytným důsledkem tohoto jinde neobvyklého přístupu.

Pokud bychom tedy měli shrnout dosavadní poznatky, zřetelně z textu vyplývá, že příčinami, proč Švýcaři přijímali novou ústavní normu, je nepochybně vývoj vztahu kantony – spolek směrem k větší centralizaci a dále zejména obsáhlost materie, která je ve Švýcarsku řešena na ústavní úrovni.

Seznam použité literatury:

Odborná literatura:

EHRENZELLER, Bernhard. *Die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung. Der gegenwärtige Stand des Vorhabens.* In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Band 47, 1987.

EHRENZELLER, Bernhard. *Konzeption der Verfassungsentwurf.* In: HANGARTNER, Yvo; EHRENZELLER, Bernhard. *Reform der Bundesverfassung. Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995.* St. Gallen: Dike Verlag, 1995.

EICHENBERGER, Kurt. *Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung. Eine Sicht seiner Entstehung und seiner verfassungsfunktionellen Problematik im zweiten Jahr nach der Veröffentlichung.* In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Band 40, 1980.

EICHENBERGER, Kurt. *Realitätsgebundene Verfassungsrevision.* In: Neue Zürcher Zeitung, 12. května 1986.

EICHENBERGER, Reiner. *Starker Föderalismus: Drei Reformforschlüsse für fruchtbaren politischen Wettbewerb.* In: WAGSCHAL, Uwe; Hand, Rentsch. *Der Preis des Föderalismus.* Zürich: Orell Füssli, 200.

Gauch, Peter; Thürer, Daniel: *Die neue Bundesverfassung: Analysen, Erfahrungen, Ausblick.* Zürich, 2002.

Häfelin, Ulrich; Haller Walter: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht: ein Grundriss.* Zürich, 1998.

IM HOF, Ulrich. *Geschichte der Schweiz und der Schweizer.* Lausanne: Editions Payot, 1986.

IMBODEN, Max. *Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge.* Basel/Stuttgart, 1977.

Kaestli, Tobias: *Selbstbezogenheit und Offenheit - Die Schweiz in der Welt des 20. Jahrhunderts.* Zürich, 2005.

Jirásková, Věra: *Zvláštnosti ústavního vývoje Švýcarska.* Praha, 1985.

KLEY, Andreas. *Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz,* Zweite Auflage. Bern: Stämpfli Verlag, AG, 2008.

KOLLER, Arnold. *Verfassungsreform als Chance der Erneuerung.* In: HANGARTNER, Yvo; EHRENZELLER, Bernhard. *Reform der Bundesverfassung. Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995.* St. Gallen: Dike Verlag, 1995.

KOLLER, Arnold. *Slavnostní řeč Die Verfassungsreform: Standortbestimmung und Weichstellungen.* Konáno v restauraci v Bernu 28. května 1998.

KÖLZ, Alfred. *Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat, Historische Abhandlungen.* Chur/Zürich: Rüegger, 1998.

Mantovani, Mauro: *Verfassungsreform und Sicherheitspolitik,* In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich, 1997.

Internetové stránky:

www.admin.ch.

www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp.

www.verfassungen.de.

Primární prameny:

Amtl. Bulletin, NR, 1966.

Amtl. Bulletin, NR 1987.

Amtl. Bulletin NR 1994.

Amtl. Bulletin, SR, 1966.

Amtl. Bulletin, SR, 1986.

Amtl. Bulletin SR 1993.

BBI 1992 III, s. 127.

EJPD-Modellstudie: „*So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen*“. BBI 1985 III 1-150.

Motion Scherrer-Füllemann, ze dne 17. 1. 1919, BBI 1919 I 116.

Spolková ústava Švýcarského spříseženstva z r. 1848.

Spolková ústava Švýcarského spříseženstva z r. 1874.

Spolková ústava Švýcarského spříseženstva z r. 1999.

Tisková zpráva vlády z 26. června 1995.

Tisková zpráva vlády z 31. května 1996.

Zpráva z 27. 11. 1959, BBI 1959 II 1294.

Zpráva vlády 96.091 z 20. listopadu 1996.

Zpráva spolkového úřadu pro spravedlnost „*Was bringt die neue Bundesverfassung?*“ ze dne 18. prosince 1998.

Jiné:

Rozhovor s profesorem Kölzem, *Wir werden immer älter, aber geht es uns auch gut dabei?*

Unimagazin, Die Zeitschrift der Universität Zürich, 2/98. Text převzat z internetových

stránek [http://www.kommunikation.uzh.ch/static/unimagazin/archiv/2-](http://www.kommunikation.uzh.ch/static/unimagazin/archiv/2-98/verfassung.html)

98/verfassung.html, stav ke dni 1. 5. 2009.