

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Eduard Klobouček

**Polopřímá demokracie ve Švýcarsku – vzor
k napodobení?**

Bakalářská práce

Praha 2013

Autor práce: **Eduard Klobouček**

Vedoucí práce: **Prof. Dr. Miroslav Novák**

Rok obhajoby: 2013

Bibliografický záznam

KLOBOUČEK, Eduard. *Polopřímá demokracie ve Švýcarsku – vzor k napodobení?*. Praha, 2013. 66 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce Prof. Dr. Miroslav Novák.

Abstrakt

Práce se zabývá fungováním polopřímé demokracie v Švýcarsku. Postupuje od obecných témat – jaké jsou rozdíly mezi přímou a zastupitelskou demokracií, co je polopřímá demokracie a jaké nástroje jsou pro ni typické. Dále práce popisuje švýcarský politický systém, který je v současnosti jediným fungujícím systémem, který lze označit za polopřímou demokracii. Práce se zabývá fungováním nejvyšších orgánů, stranickým systémem a švýcarským federalismem a jak jednotlivé instituty a instituce ovlivňují prvky přímé demokracie. Jádrem práce je pak zaměřeno na fungování švýcarské polopřímé demokracie na federální, kantonální i lokální úrovni, jak se tento systém historicky vyvíjel, které nástroje přímé demokracie jsou zde přítomny a jak je pozitivně-právně upraven v současnosti. Práce zpracovává i některá statistická data o tom, jak se vyvíjela participace občanů, jak hojně jsou jednotlivé instituty používány, jaké jsou pro ně kladeny podmínky a jak se liší v jednotlivých oblastech. Závěrečné kapitoly pojednávají o přímé demokracii v jiných státech, v Evropské unii a v České republice. Z této komparace se pak pokouší vyvodit určité závěry o použitelnosti švýcarského systému v zahraničí, a jaká rizika s sebou může nést slepé kopírování tohoto systému v zahraničí.

Abstract

Main aim of this bachelor thesis is to describe Swiss semi-direct political system. Thesis proceeds from general topics - what are the differences between direct and representative democracy, what is semi-direct democracy and what the typical instruments of direct democracy are. It also describes the Swiss political system, which is currently the only functioning system that can be described as semi-direct democracy. The work deals with the

functioning of the highest authorities, the Swiss party system and federalism and how the individual institutes and institutions influence elements of direct democracy. The core of the paper is focused on the functioning of the semi-direct democracy in Switzerland at federal, cantonal and local level. Thesis describes the evolution of Swiss semi-direct democracy and how it is regulated nowadays. The work also incorporates some statistical data about participation of Swiss citizens, usage of individual instruments and also describes conditions which are necessary for acceptance decisions through direct democracy process. Thesis also contains comparison with other countries, the European Union and the Czech Republic and gives some conclusions on the applicability of Swiss system of semi-direct democracy abroad.

Klíčová slova

Polopřímá demokracie, Švýcarsko, referendum, lidová iniciativa, kanton, přímá demokracie

Keywords

Semi-direct democracy, Switzerland, referendum, initiative, canton, direct democracy

Rozsah práce: 115 574 znaků (včetně mezer).

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne

Eduard Klobouček

Poděkování

Děkuji Prof. Dr. Miroslavu Novákovi za vedení a inspirující rady v souvislosti s bakalářskou prací. Poděkování patří i mé rodině a Sylvii Míčkové, kteří mě vždy maximálně podporovali během psaní práce i po celou dobu mého studia.

Přímá demokracie ve Švýcarsku - vzor k napodobení?

1.1. Vymezení tématu

Téma této práce se bude týkat převážně Švýcarska a fungování jeho demokratického politického systému se zaměřením na prvky polopřímé demokracie, jaké se tam za několik posledních století vyvinuly. Téma však zahrnuje i širší konotace. Spočívá též v komparaci tohoto systému se systémy jiných zemí, například s Českou republikou. Též je nezbytné pro logiku a systém výkladu zařadit do práce i obecné výklady o institutech přímé demokracie a též některá statistická data z minulosti.

1.2. Důvody pro toto téma

Tuto problematiku jsem si zvolil z důvodu její určité a nesporné specifičnosti a zajímavosti. Toto téma mne zaujalo z toho důvodu, že švýcarské chápání politiky a demokracie se dosti vymyká nám zažitým principům a našim (českým) společenským zvyklostem.

Téměř šest set let byla Švýcarská konfederace nesamozřejmým státním útvarem, který soutěžil o přežití, potýkal se s mocnými sousedy a s vnitřními konflikty. Švýcarsko bylo zemí, kterou její lid houfně opouštěl a emigroval do jiných zemí. Tato situace se změnila v polovině 19. století a v současné době je Švýcarsko prosperující finanční mocností, která svým specifickým politickým systémem nepřestává udivovat. Jeho vojenská neutralita a skromná zahraniční politika je v Evropě naprostým unikátem a jeho politické zřízení založené na rozsáhlé participaci občanů na správě věcí veřejných je v mnoha ohledech jen těžko napodobitelným ideálem.

Tento specifický systém se vyvinul z historických potíží a hledání kompromisů mezi jazykově, kulturně, nábožensky i hospodářsky jinak smýšlejícím obyvatelstvem a znamená inspirativní zdroj řešení konfliktů zájmů pro mnohé státy a národy. Jak jsem již výše zmínil, Švýcarsko je vlastně světovým unikátem v rozšíření přímé a polopřímé demokracie do politiky a širokým užíváním institutu referenda a lidové iniciativy. Z těchto důvodů i mě

připadá tento systém fascinující a zaslouží si podle mého názoru bližší pohled a sám bych se rád i touto cestou ponořil hlouběji do dané problematiky.

1.3. Cíle práce

Práce si klade za úkol popsat současný politický systém Švýcarska se zaměřením na prvky polopřímé demokracie a budu se tedy zabývat specifiky švýcarského politického systému, zčásti zabrousím i do jeho historie a dále popíšu i stranický systém a jeho lokální zvláštnosti. Vylíčím stručně na úvod základní politické instituce Švýcarska a nejvýznamnější politické strany a též fungování polopřímé demokracie a jejich jednotlivých institutů obecně.

Práce by tedy neměla být komplexním popisem švýcarského politického systému ve všech jeho oblastech a specifikách, ale dále by se spíše měla soustředěněji zaměřit na instituty polopřímé demokracie a způsoby jejich fungování a též jejich srovnání s podobnými instituty v zahraničí a speciálně pak komparace s prvky polopřímé demokracie, které jsou přítomny v České republice.

1.4. Výzkumné otázky

Je opravdu polopřímá demokracie ve Švýcarsku fungujícím a demokratickým systémem? Je tento model aplikovatelný i jinde ve světě? Jaké prvky polopřímé demokracie jsou u nás zastoupeny a jakými bychom se měli inspirovat? Je švýcarský systém modelem hodným k napodobení? Vede polopřímá demokracie k většímu zapojení občanů do správy věcí veřejných a obecně k politické aktivizaci občanů?

1.5. Předpokládaná metoda zpracování tématu

Práce by neměla být pouhou deskripcí švýcarského systému polopřímé demokracie. Měla by též zpracovávat statistická data týkající jednotlivých institutů a z nich vyvodit i určité závěry například i o zapojení občanů do politického života. Dále se pokusím vyvodit i určité závěry pomocí komparace s dalšími státy, ve kterých jsou též přítomny instituty přímé demokracie.

Primárně tedy budu vycházet z angloamerické literatury, která popisuje politický systém Švýcarska a prvky přímé demokracie. Tato práce si klade i za úkol přehledně popsat švýcarskou polopřímou demokracii, protože v české literatuře toto téma není úplně systematicky a vědecky dosud precizně zpracováno. Dále budu čerpat z některých dokumentů

jako je ústava Švýcarska v platném znění či ze statistických dat z internetových zdrojů například švýcarského statistického úřadu atp.

2. Struktura a osnova práce

2.1. Stručný obsah

V úvodu bakalářské práce se zaměřím nejprve na instituty přímé demokracie obecně (teoreticky) a stručně tedy popíšu, jak fungují referenda, lidové iniciativy, lidová veta či obecní shromáždění i jinde ve světě.

V další části se již budu zabývat samotným politickým systémem Švýcarska, což je podle mne nezbytné pro pochopení tohoto specifického celku a popíšu zde tedy fungování základních ústavních orgánů, stranický systém a též ústavní zakotvení jednotlivých institutů a institucí a též jak funguje tamější federalismus.

V třetí části se zaměřím na vývoj jednotlivých institutů přímé demokracie, a jak byly postupně zakotvovány do ústavní či právní formy a co ve své podstatě znamenaly pro fungování polopřímé demokracie ve Švýcarsku.

Další a to stěžejní část se zaměří na současnost – tedy jak funguje polopřímá demokracie nyní, popíšu jednotlivé instituty, jak jsou zakotveny, jak jsou časté, jak jsou v praxi prováděny, kdy jsou obligatorní a jaké jsou podmínky pro jejich aplikaci či závaznost... Tato kapitola bude navíc rozdělena na tři subkapitoly, které se budou zabývat - federální úrovní, kantonální úrovní (se zaměřením na kanton Glarus a Appenzell-Outer-Rhododien) a též úrovní obecní.

Následující část bude pojednávat o některých vybraných současných a historicky nejdůležitějších referendech, které proběhly a měly zásadní význam pro švýcarskou politiku jako celek.

Na závěr se pokusím srovnat čísla, která dokumentují participaci švýcarských občanů na politice (počty referend, účast občanů a vývoj v čase...) v komparaci s jinými státy, jak i jiné státy zakotvily prvky polopřímé demokracie do svých politických systémů a též se pokusím o určité srovnání s Českou republikou, jak je zde polopřímá demokracie zakotvena a vnímána veřejností a politickou garniturou.

2.2. Předpokládaná osnova

- **Úvod**

- **Stat'** - Přímá a polopřímá demokracie
 - Politický systém Švýcarska
 - Historie a vývoj polopřímé demokracie ve Švýcarsku
 - Polopřímá demokracie na federální, kantonální a komunální úrovni
 - Komparace s jinými státy
- **Závěr**

Obsah

ÚVOD	12
1. PŘÍMÁ A POLOPŘÍMÁ DEMOKRACIE	13
1.1. Přímá a zastupitelská demokracie	13
1.2. Nástroje přímé demokracie	14
1.3. Polopřímá demokracie	16
2. POLITICKÝ SYSTÉM ŠVÝCARSKA	17
2.1. Historický vývoj	17
2.2. Obecná charakteristika	18
2.3. Moc zákonodárná	20
2.4. Moc výkonná	22
2.5. Moc soudní	23
2.6. Švýcarský federalismus	24
2.7. Stranický systém	25
3. HISTORIE A VÝVOJ POLOPŘÍMÉ DEMOKRACIE VE ŠVÝCARSKU	27
4. POLOPŘÍMÁ DEMOKRACIE VE ŠVÝCARSKU	29
4.1. Obecná charakteristika současného stavu	29
4.2. Federální úroveň	29
4.3. Kantonální úroveň	33
4.3.1. Curych	36
4.3.2. Ženeva	36
4.3.3. Graubünden	37
4.3.4. Apenzell Innerrhoden	37
4.4. Obecní úroveň	38
4.5. Vývoj participace švýcarských občanů na politice	39
4.6. Polopřímá demokracie ve Švýcarsku – shrnutí	41
5. KOMPARACE S JINÝMI STÁTY	43
5.1. Polopřímá demokracie ve světě	43

5.2. Evropská lidová iniciativa	46
5.3. Přímá demokracie v České republice	47
ZÁVĚR	51
SUMMARY	54
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	55
SEZNAM PŘÍLOH	61
PŘÍLOHY	62

Úvod

Téměř šest set let byla Švýcarská konfederace nesamozřejmým státním útvarem, který soutěžil o přežití, potýkal se s mocnými sousedy a s vnitřními konflikty. Švýcarsko bylo zemí, kterou její lid houfně opouštěl a raději emigroval do jiných krajin. Tato situace se změnila v polovině 19. století a v současné době je Švýcarsko prosperujícím evropským státem, který svým specifickým politickým systémem nepřestává udivovat. Jeho neutralita a osobitá zahraniční politika je v Evropě něčím opravdu ojedinělým. Švýcarské politické zřízení založené na rozsáhlé participaci občanů na správě věcí veřejných je v mnoha ohledech jen těžko napodobitelným ideálem.

Švýcarsko je světovým unikátem v rozšíření přímé demokracie v politice a širokým užíváním institutu referenda a lidové iniciativy. Práce si klade za cíl zanalyzovat tento zvláštní politický systém a pokusit se zodpovědět hlavně tyto otázky - Je opravdu polopřímá demokracie ve Švýcarsku fungujícím demokratickým systémem? Je tento model aplikovatelný i jinde ve světě? Jaké prvky polopřímé demokracie jsou u nás zastoupeny a jakými bychom se měli inspirovat? Je švýcarský systém modelem hodným k napodobení? Vede polopřímá demokracie k většímu zapojení občanů do správy věcí veřejných a obecně k politické aktivizaci občanů?

Práce si dává za úkol popsat současný politický systém Švýcarska se zaměřením na prvky přímé demokracie. Systematika práce je rozvržena tak, že budu postupovat od obecných témat ke konkrétním a budu se tedy zabývat specifiky švýcarského politického systému. Zčásti zabrousím i do jeho historie a dále popíšu i stranický systém a jeho lokální zvláštnosti. Na úvod stručně vylíčím základní politické instituce Švýcarska a zmíním nejvýznamnější politické strany a též fungování polopřímé demokracie a jejich jednotlivých institutů obecně. Práce by tak neměla být pouhou deskripcí švýcarského systému polopřímé demokracie, ale měla by též zpracovávat statistická data týkající jednotlivých institutů a z nich vyvodit i jisté premisy například o zapojení občanů do politického života. Dále se pokusím vyvodit i určité závěry pomocí komparace s dalšími státy, ve kterých jsou též přítomny instituty přímé demokracie. Práce vychází převážně z české a zahraniční neperiodické literatury a dále z oficiálních dokumentů, jako jsou jednotlivé ústavy, zákony a další předpisy zkoumaných jednotek. Zdroje dat pak pocházejí z již dříve zpracovaných výsledků a ze stránek švýcarského statistického úřadu.

1. Přímá a polopřímá demokracie

Žádná moderní demokracie není v současné době nikde plně založena na teorii ryzí přímé demokracie.¹ Na druhou stranu se však již nacházíme v době, kdy se nelze plně omezit na názor, že veškerá rozhodovací činnost lidu se má omezit na pravidelné demokratické volby.² Z toho vyplývá, že mnoho moderních států ve svých ústavách a zákonech zakotvuje jak prvky reprezentativní demokracie, tak i prvky (v některých případech pak spíše jen střípky) demokracie přímé, které používá jako jakýsi doplněk své jinak ve všech ohledech zastupitelské demokracie.³ Pro lepší pochopení problematiky je dobré si na začátku stanovit, co se vůbec přímou (respektive polopřímou) demokracií rozumí a co chápeme pod jejím protipólem – demokracií zastupitelskou neboli reprezentativní. Z historických politických myslitelů za zastánce přímé demokracie můžeme považovat například Jeana-Jacquesa Rousseaua, Benjamina Franklina či Thomase Jeffersona a naproti tomu za stoupence reprezentativní demokracie Edmunda Burkea, Jamese Madisona či Johna Adamse.⁴

1.1. Přímá a zastupitelská demokracie

Demokracie je klasicky definována jako vláda lidu, což se často odráží i v současných ústavách států. Lid si však může vládnout buďto přímo nebo prostřednictvím svých volených zástupců. Čistou formu přímé demokracie historicky zastupovala athénská polis, kde politická rozhodnutí přináležela lidovému shromáždění, ne tedy jen pouze úzkému kruhu vyvolených - držitelů úřadu.⁵ Se vznikem velkých moderních demokratických států již nebylo udržitelné, aby o všech otázkách rozhodovali lidé přímo a tudíž se postupně vyvinul koncept zastupitelské demokracie, který se zdál vhodnější pro rozlehlé heterogenní státy, jako byly například Spojené státy americké.⁶ V obou těchto formách tedy dochází k hlasování lidu, ale je nutno rozlišovat mezi hlasováním o lidech a o politickém obsahu. V případě voleb tudíž

¹ MLSNA, Petr. *Přímá demokracie a její ústavní parametry v českém ústavním pořádku*. In: SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří, ed. *Dny veřejného práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 115.

² Schumpeter v SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*. New York : Harper & Row, 1962, s. 250. – definuje demokratickou metodu jako „institucionální uspořádání k dosažení politických rozhodnutí, která realizují obecné blaho tak, že lid sám rozhoduje sporné otázky volbou jednotlivců, kteří se mají shromáždit za tím účelem, aby vykonávali jeho vůli.“

³ HLOUŠEK, Vít, KOPEČEK, Lubomír: *DEMOKRACIE - Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy*. Brno : MU Brno, 2003, s. 40.

⁴ CRONIN, Thomas. *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge : Harvard University Press, 1989, s. 249.

⁵ Nutno však podotknout, že politická práva náležela jen zlomku obyvatelstva – svobodným občanům - mužům.

⁶ Obhajobu tohoto principu nalezneme například právě na příkladu Spojených států amerických v Listech federalistů – Federalista č. 14 od Jamese Madisona, kde se rozlišuje mezi republikánskou a demokratickou formou vlády, kde republika je právě forma zastupitelské demokracie vhodná pro velké státní jednotky.

lidé rozhodují o tom, kdo je bude zastupovat a vytvářet daný politický obsah, kdežto například v referendu hlasují již o obsahu samotném. Lze tak shrnout, že:

Přímá demokracie vkládá veškeré rozhodování o chodu státu do rukou občanů. Ti se účastní lidových hlasování (referend) či iniciativ, v nichž schvalují základní právní normy a řeší vzniklé problémy.

V *zastupitelské demokracii* občané prostřednictvím voleb vysílají sebou zvolené zástupce do zákonodárných orgánů (parlamenty, sněmy, regionální a místní zastupitelstva apod.), které jsou legitimovány k řízení státu zejména prostřednictvím navrhování, projednávání a schvalování zákonů či volení exekutivních orgánů. Lpění na čisté podobě reprezentativní demokracie pak myslím zcela přesně vystihuje výrok amerického novináře George Fredericka Willa: „*Lidé nemají predispozice k tomu, aby si sami vládli nebo sami rozhodovali. Jsou jen predisponováni k tomu si rozhodnout o tom, kdo bude rozhodovat.*“⁷

1.2. Nástroje přímé demokracie

Odborná literatura hovoří o několika způsobech, jak může být uskutečňována přímá demokracie. První a historicky velmi starou formou je *petice*. Moderní demokratické státy často ve svých ústavách zakotvují petiční právo, které znamená, že se občané mohou sami nebo společně obracet s nějakou žádostí na oficiální orgány. Pro petice je typická neformálnost. Neplýne z ní nárok na to, aby jí bylo vyhověno, pouze je zde povinnost, aby se jí orgány zabývaly a odpověděly na ni. Tradičně je pak vyloučeno, aby se peticí zasahovalo do moci soudní.⁸

Dalším (a dnes asi nejtypičtějším) z mechanismů je *referendum* neboli lidové hlasování. V tomto hlasování lid obvykle odpovídá na otázku ve formě „ano či ne.“ Můžeme rozlišovat dvě základní formy referenda a to obligatorní a fakultativní. Fakultativní referendum se nemusí vždy mandatorně v dané věci konat a mohou jej vyvolat i samotní občané. Závěry tohoto referenda jsou však pro orgány závazné. Oproti tomu obligatorní referendum se musí v dané věci konat vždy a tato povinnost vyplývá již ze samotného znění zákona či ústavy. Dále lze odlišovat referenda na celostátní, regionální či místní úrovni, referenda závazná a konzultativní, referenda zákonodárná, ústavodárná a věcná. Z hlediska

⁷ Citát v originále např v: CRONIN, Thomas. *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge : Harvard University Press, 1989, s. 21.

⁸ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 17.

jejich konání dále rozlišujeme referenda ex ante a ex post (abrogativní) a z hlediska zda má lid možnost referendum iniciovat referenda aktivní a pasivní.⁹

Velmi důležitým prvkem přímé demokracie je *lidová iniciativa*. Pod tímto pojmem se skrývá způsob podání návrhu nějakého právního předpisu samotnými občany. Jedná se typicky například o zákonodárnou iniciativu vyvolanou ze samotného středu společnosti – občany. Mantinely, kdy takto mohou sami lidé iniciovat přijetí nějakého dokumentu, pak nastavují ústavy a zákony dané země a většinou je pro její přijetí nutné sesbírat určitý počet podpisů. Dále je možné, aby konečné rozhodnutí o iniciativě bylo svěřeno referendu. Lidová iniciativa je tak historicky spíše zákonotvorným a změny přinášejícím prvkem, kdežto referendum často slouží jako nástroj k zachování statusu quo a podpoře kompromisů.¹⁰

Plebiscitem je nazývána ta procedura, která není výslovně a obecně upravena v zákonech země a je vlastně vyvolána autoritou k rozhodování v ad hoc případech. Jedná se tedy vlastně o referendum, které je iniciováno vládními orgány a nemá zakotvení v zákoně.¹¹ Dnes je však tento pojem považován spíše za historický a v praxi takřka nepoužívaný.¹²

Lidové veto slouží určité skupině občanů k tomu, aby tato skupina byla schopná zabránit přijetí zákona, který by ji mohl poškodit. Tento princip je vhodný například u společnosti, ve které je přítomna menšina, a tudíž tak může zabránit kvůli většiny, která by si tak mohla odhlasovat libovolné, menšinu poškozující zákony.

Odvolání voleného představitele je již méně často se vyskytujícím se prvkem, který můžeme vyzorovat například ve Spojených státech amerických, a který umožňuje určité skupině voličů jimi zvoleného kandidáta do některého z volených úřadů odvolat ještě před uplynutím řádného volebního období. Jedná se spíše o doplněk přímé demokracie, protože v něm vlastně dochází o hlasování o personální otázce.

Někdy se mluví i o dalších prvcích a nových metodách přímé demokracie, které souvisí s rozvojem moderní industriální a masové společnosti. Takovými formami jsou

⁹ Podrobněji o tomto rozdělení například v: PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 17-22.

¹⁰ LINDER, Wolf. *Swiss democracy: possible solutions to conflict in multicultural societies*. New York, St. Martins Press. 1994, s. 102-103.

¹¹ Nutno však podotknout, že význam termínu „plebiscit“ není v běžné české literatuře zcela ustálen a často bývá zcela zaměňován například s referendem nebo bývá spojován s hlasováním o zásadních otázkách (určení hranic, ústava, otázky suverenity státu) nebo s hlasováním obyvatel o odtržení či osamostatnění části území. S rozdílným pojetím se setkáváme i v literatuře zahraniční, převážně pak v angloamerické.

¹² PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 25.

například občanské iniciativy, přímé akce (kritická veřejnost), slyšení, společné porady a všelidové diskuze či spolurozhodování atp.

1.3. Polopřímá demokracie

Přímá demokracie ve své ryzí podobě v praxi není aplikovatelná na státní zřízení většího rozsahu než městský stát, jímž byly například starověké Athény. Naproti tomu reprezentativní demokracie umožnila vytvořit politický systém moderního státu zakládajícího se na demokratických principech, aniž by došlo k výraznému omezení jeho demokratičnosti. Nicméně postupem času se ukázalo, že zastupitelská demokracie trpí jistými funkcionálními deficity, které je možné odstranit zavedením elementů právě přímé demokracie.¹³ Propojení těchto prvků vedlo ke vzniku polopřímé demokracie, která v sobě zahrnuje stopy obou těchto systémů. Polopřímá demokracie tedy znamená, že lid si sice volí své zástupce ve volbách, ale má i nadále určité nástroje, které mu umožní přímo ovlivnit některé důležité otázky. Typicky se jedná například právě o instituty jako je referendum či lidová iniciativa. V současné době se pak tento systém nejlépe popisuje na případu Švýcarska, které je momentálně jediným významnějším případem země s polopřímou demokracií.¹⁴

Polopřímá demokracie (zavedení prvků přímé demokracie do politického systému) přináší některé nové efekty do fungování politického systému jako celku. Umožňuje například do politického procesu zahrnout nová témata, která by se jinak v zastupitelské demokracii pro vládní garnituru mohla jevit jako okrajová. Dále při všeobecné lidové podpoře některého tématu může vést až k akceleraci a urychlení procesu přijímání odpovídajícího materiálu a zavedení takto akceptovaného názoru do právního řádu. V neposlední řadě pak může směřovat k rychlému a účinnému vyjádření nespokojenosti se současným stavem a urychlit tak jeho změnu nebo může dokonce efektivně směřovat i k politickým změnám uvnitř vládnoucí koalice.¹⁵ Není navíc pochyb, že rozhodnutí přijímané přímo občany se obvykle těší větší legitimitě a obecně lze říci, že přímá demokracie může zlepšit kvalitu zastupitelské demokracie tím, že zvýší občanskou participaci a odpovědnost uvnitř rozhodovacího a přijímacího procesu.

¹³ MARXER, Wilfried, PÁLLINGER, Zoltán Tibor. *Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte*. Bendenen: Beiträge Liechtenstein-Institut, 2006, č. 36, s. 4.

¹⁴ HLOUŠEK, Vít, KOPEČEK, Lubomír: *DEMOKRACIE - Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy*. Brno : MU Brno, 2003, s. 39.

¹⁵ LINDER, W. *Swiss democracy: possible solutions to conflict in multicultural societies*, New York : St. Martins Press. 1994, s. 105.

Na druhou stranu je nutné podotknout, že lid často není plně obeznámen s tématem, o kterém přímo rozhoduje, a tudíž může lehce podléhat tlaku určitých zainteresovaných skupin. Problémem se může jevit i to, že případného referenda se často účastní spíše jen skupiny lidí se silně negativním názorem na danou problematiku a lidová hlasování tudíž mnohdy nevypovídají o skutečném názoru společnosti. Těmto negativům lze předejít, pokud se občané zajímají o veřejné otázky, vláda nabízí skutečně objektivní informace o předmětných tématech a účast na hlasováních je opravdu reprezentativní.¹⁶

2. Politický systém Švýcarska

2.1. Historický vývoj

Pro lepší pochopení toho, jak funguje švýcarský systém polopřímé demokracie a proč se vlastně historicky na tomto území vytvořil, je nutné alespoň stručně pohovořit i o historickém vývoji tamějšího politického systému a rovněž o jeho základních politických institucích a vztazích mezi nimi.

Švýcarsko není unitárním státem, jeho tři oficiální názvy (ve třech ze čtyř oficiálních jazyků – rétorománštině, francouzštině a italštině) odkazují k pojmenování Švýcarská konfederace a pouze název čtvrtý – německý, používá termín „Eidgenossenschaft,“ čili spříseženství či souručenství.¹⁷

Tento německý název navazuje na historické události, které vedly k vývoji tohoto specifického a světově unikátního politického systému. Podle legendy došlo 1. srpna 1291 na louce Grütli ke společné přísaze obyvatelů tří alpských údolí Unterwald, Uri a Schwyz a k jejich spojení v relativně volný státní svazek. Spojenectví tří kantonů se postupně začalo rozšiřovat a v roce 1353 měla konfederace již osm členů. Rok 1648 a Vestfálský mír¹⁸ znamenaly formální přiznání nezávislosti třinácti kantonům, které se sdružily na základě vzájemných mezikantonálních smluv.

¹⁶ Pojednání o výhodách a nevýhodách přímé a polopřímé demokracie by vydalo na samostatnou publikaci, ale to není předmětem této práce a tudíž se na tomto místě omezují na konstatování těchto základních faktů. Více například v PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 132 a násl. nebo CRONIN, Thomas. *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge : Harvard University Press, 1989, s. 196 a násl.

¹⁷ VEDLICH, Joseph Franciscus. *Soudy a soudci ve Švýcarsku*. Praha : Linde, 2007, s. 15.

¹⁸ Vestfálský mír byl uzavřen 24. října 1648 jako soubor Osnabrucké a Munsterské smlouvy, jimiž byla ukončena Třicetiletá válka a kterou uzavřeli Švédsko, Francie, Španělsko a Republiky spojených nizozemských provincií.

Konfederace oficiálně zanikla roku 1798 vpádem francouzských vojsk. Vznikla tak unitární Helvétská republika, která se však u švýcarského obyvatelstva nesešla s valným úspěchem a po sérii povstání došlo k restauraci konfederálního zřízení.¹⁹ Revoluční rok 1848 se nevyhnul ani tomuto spolku a po nekolikadenní občanské válce vstoupila v platnost nová ústava, značně inspirovaná ústavou Spojených států amerických. Ústava upravovala kompetence kantonů a centra, obsahovala deklaraci lidských práv a dále zavedla například i dvoukomorové Federální shromáždění.

Dalším důležitým předělem ve švýcarské historii byla rozsáhlá revize ústavy z roku 1874, která s mnoha doplňky a změnami přečkala až do konce roku 1999. Novela přinesla dodnes typické prvky švýcarské polopřímé demokracie – referendum, ústavní iniciativu a kantonální a obecní autonomii. Dalšími důležitými daty pro Švýcarsko byly roky 1919, kdy Versailleská mírová smlouva²⁰ potvrdila neutralitu Švýcarska, rok 1936, kdy Švýcarsko vyhlásilo neomezenou mezinárodní neutralitu a rok 1971, kdy švýcarské ženy konečně získaly volební právo.²¹ S účinností od 1. 1. 2000 byla vydána nová ústava, která charakterizuje Švýcarsko jako federální neboli spolkový stát se silnou samostatností a rozhodovací pravomocí jednotlivých kantonů.

Švýcarská konfederace nevznikla „shora“, jako téměř všechny evropské státy vytvořené na feudálním a později národnostním principu, ale „zdola“ tak, že jednotlivé kantony (které byly původně něco jako samostatné státy) dobrovolně předaly část svých pravomocí nahoru - konfederaci. Na základě důsledného uplatňování demokratických principů a také díky konceptu protestantské reformace, která prohlašovala, že každý má stejná práva na komunikaci s Bohem, se do dnešní doby Švýcarská konfederace rozvinula v jeden z dosud nejdemokratičtějších systémů fungování společnosti.

2.2. Obecná charakteristika

Ve Švýcarsku je zakotvena pluralitní demokracie, která navazuje na systém vlády konventu, která byla prvně přítomna v revoluční Francii, kde se však stala jen přechodnou epizodou. Švýcarský systém vychází z kombinace přímé a reprezentativní demokracie a z unikátního provázání/neprovázání moci zákonodárné a výkonné. Švýcarský politický

¹⁹ VEDLICH, Joseph Franciscus. *Soudy a soudci ve Švýcarsku*. Praha : Linde, 2007, s. 17.

²⁰ Versailleská mírová smlouva oficiálně ukončila I. světovou válku a byla podepsána roku 1919 mezi Centálními mocnostmi a Státy dohody.

²¹ JIRÁSKOVÁ, Věra. *Dokumenty k ústavním systémům*. Praha : Carolinum, 1996, s. 245 a 246.

system je dále některými autory nazýván direktoriálním,²² či někdy je označován za hybridní systém kombinující prvky parlamentního a prezidentského systému.

Švýcarsko je vzácným příkladem úspěšné integrace heterogenní společnosti, která se naprosto rozchází v jazyce, etnicitě i náboženství. Můžeme zde pozorovat vskutku unikátní model fungování politiky a nejvyšších politických institucí. Opravdu obdivuhodná je pak koexistence mezi jednotlivými náboženskými a jazykovými skupinami, která se odráží i ve formě převažujícího konsenzu na nejvyšší úrovni. Ne vždy tomu tak bylo, až do konce 19. století obsahovaly jednotlivé kantonální ústavy jediné úřední náboženství.²³ Toto však s příchodem 20. století vymizelo. Paradoxem je (a za tento paradox ve velké míře může právě zde přítomný systém polopřímé demokracie), že tento velmi demokratický celek, který se již po mnoho let opírá o republikánský model vlády a o instituty přímé demokracie, poskytl například volební právo ženám až v roce 1971 a teprve o třináct let později byla zvolena první žena do Federální rady.

Další charakteristikou švýcarské politiky je jejich přísná neutralita na mezinárodním poli. Neutralita Švýcarska byla mezinárodně uznána již na Vídeňském kongresu roku 1815. Po II. světové válce se Švýcarsko nestalo členem OSN (přistoupilo až v roce 2002) a tento postoj na mezinárodním poli byl potvrzen i v několika následujících referendech. Švýcarsko není členem Evropské unie, ale roku 2005 se na základě lidového hlasování stalo členem Schengenské dohody a Dublinských konvencí.²⁴

Celý švýcarský politický systém lze obsáhnout do několika charakteristik. Je zde přítomný intenzivní vliv lokalismu, což s sebou přináší rozmanitost politických struktur a forem a jejich vliv na fungování celého systému. Ve Švýcarsku dále došlo k vcelku úspěšnému překlenutí jazykových rozdílů a velké politické strany vyvíjejí svou činnost a mají program určený pro všechny jazykové skupiny. Práva jazykových menšin jsou ústavně i na lokální úrovni velmi dobře chráněna. I přes výše uvedenou spolupráci můžeme vyzorovat i určité rozdíly například v postojích k přímé demokracii, kdy německé kantony se spíše staví pro tento institut, kdežto francouzské a italské jsou spíše vlažnějšími příznivci této formy demokracie. Ve Švýcarsku se dále historicky vyvinuly náboženské rozdíly a tyto i v dnešní době přetrvávají a zcela zjevně zasahují i do politiky. Například strana křesťanskodemokratická je katolická, kdežto například strana Liberální nebo Lidová jsou

²² GROSPÍČ, Jiří. *K některým ústavněprávním otázkám přímé demokracie*. In *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc, k jeho 70. narozeninám*. 2004, Praha : Linde, s. 343.

²³ VEDLICH, Joseph Franciscus. *Soudci a soudci ve Švýcarsku*. Praha : Linde, 2007, s. 19.

²⁴ Schengenská dohoda byla podepsána roku 1990 a upravuje volnou přeshraniční mobilitu státních příslušníků stran této smlouvy.

Dublinské konvence zajišťují práva azylantů na pobyt v kterékoliv další zemi, která je stranou těchto konvencí.

stranami protestantskými. Vliv náboženství na politické rozhodování je tedy i v současnosti ve Švýcarsku velmi patrný. Oproti tomu malý význam mají třídní rozdíly a není zde patrná třídní profilace obyvatelstva mezi jednotlivé politické strany. Například zde není přítomna podpora dělníků u levicových stran, jak je to běžné ve většině světových demokracií. Specialitou švýcarské politiky je však přítomnost rolnické strany, kterou podporují převážně drobní farmáři v horách, což je v současné době v Evropě unikát. Naopak zde existují značné místní rozdíly a politické strany nejsou na federální úrovni příliš silné a svou strukturou připomínají konfederaci různých kantonálních stran. Jednotlivé obce si nadále uchovávají své tradice a často se od sebe politicky velmi liší. Švýcarsko jako celek si i přesto udržuje společné tradice a vysokou míru kooperace, což se projevuje na vytvoření stálé koalice stran zastoupených ve Federální radě a velmi stabilních koalic i na kantonální úrovni. V neposlední řadě pak Švýcarsko charakterizují dlouho let etablované a rozvinuté instituty přímé demokracie,²⁵ ale o těchto jednotlivých institutech dále pojednává tato práce v kapitolách 3 a 4.

2.3. Moc zákonodárná

Ač ve Švýcarsku nemůžeme pozorovat tak důsledné oddělení jednotlivých mocí jak je tomu v prezidentském systému (zákonodárny sbor je provázaný s výkonným orgánem), tak lze označit vztah mocí na nejvyšší úrovni jako oddělený. To lze ilustrovat na tom, že vyslovení nedůvěry vlády neznamena její pád, ale jen jakýsi signál ke změně její politiky a tudíž je zde nižší míra závislosti vlády na parlamentu než je tomu v parlamentních režimech.

Podle ústavy je zákonodárným orgánem Federální shromáždění, jež se skládá ze dvou komor – Národní rady a Rady států.²⁶ Národní rada je volena na základě proporčního volebního systému všemi obyvateli bez ohledu na jejich kantonální příslušnost.²⁷ Jeden mandát připadá zhruba na dvacet pět tisíc obyvatel a počet zástupců je dvě stě. Rada států má čtyřicet šest členů a je tedy prvkem, který má zrovnoprávnovat kantony a poskytnout jim stejný počet zástupců na nejvyšší úrovni. Každý kanton si volí dva poslance a polokantony po

²⁵ RESCHOVÁ, Jana. Švýcarsko in. DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů I*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2002, s. 252 - 254.

²⁶ Některé prameny uvádí pojem Federálního shromáždění [Dvořáková 2002] a v některé užívají pojmu Spolkové shromáždění [Breviář demokracie], já se nadále v textu budu držet výrazu "federální". V originále se používají pro Federální shromáždění výrazy v němčině „Bundesversammlung“, pro Radu států „Ständerat“ a pro Národní radu „Nationalrat“, ve francouzštině „Assemblée fédérale“, „Conseil des Etats“ a „Conseil National“, v italštině „Assemblea federale“, „Consiglio degli Stati“, a „Consiglio Nazionale“ a v rétorománštině „Assamblea federala“, „Cussegl dals Stadis“ a „Cussegl Naziunal“.

²⁷ RESCHOVÁ, Jana. Švýcarsko In. DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů I*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2002, s. 262.

jednom zástupci. Způsob volby těchto zástupců je plně v kompetenci jednotlivých kantonů a ty je ve svých ústavách a zákonech zakotvují rozdílně. Některé kantony tedy své poslance volí přímo a většinovým systémem, některé je volí na shromáždění občanů a někteří jsou delegováni kantonálními parlamenty. Jediným kantonem, který do Rady států volí své zástupce proporčním volebním systémem, je kanton Jura. Zvláštností je, že jednotlivé kantony si stanoví i délku volebního období, proto je tato komora doplňována nepravidelně a poslanci jsou voleni na různě dlouhé periody.

Komory většinou zasedají odděleně a zpravidla na čtyřech schůzích ročně, což je rozdíl například od českého parlamentu, který zasedá po celý rok. Na společné schůzi se schází výjimečně a to ke jmenování členů Federální rady, Prezidenta konfederace, členů Federálního soudu a vrchního velitele ozbrojených sil. Dále se schází za účelem projednání kompetenčních sporů mezi státními orgány. Jednotlivé komory mají rovné postavení. To znamená, že každý zákon musí být přijat oběma komorami a jedna komora nemůže přehlasovat tu druhou. Pravomoci komor jsou tedy téměř stejné a hlasování v komorách může být obejito, pokud o to požádá alespoň padesát tisíc občanů. Poté se o zákonu hlasuje v referendu. Podle švýcarské ústavy se obě komory Federálního shromáždění zabývají všemi otázkami, které jsou podle ústavy svěřeny federaci a nejsou k nim kompetentní jiné federální orgány. Můžeme tak v případě Švýcarska mluvit o tzv. perfektním bikameralismu.

Komory nezasedají kontinuálně, a proto funkce poslanců není profesionální a není tedy brána jako povolání. Přesto se členové Federálního shromáždění dělí na amatéry, poloprofesionály a profesionály, kdy amatéři věnují své politické činnosti do 1/3 svého pracovního času a profesionálové nad 3/4 svého času.²⁸ Jednání zákonodárných sborů tak je ve Švýcarsku méně „profesionalizované“ než v jiných vyspělých státech a zasedání a vyjednávání jsou spíše tvrdší, rychlejší, plynulejší, ale zároveň méně precizní a méně byrokratické, což samozřejmě s sebou nese řadu výhod i nevýhod. Diskuse v obou komorách švýcarského Federálního shromáždění tak nelze označit za jednání skupiny specialistů na tvorbu zákonů, ale spíše jako debaty profesionálů a zaměstnanců z různých oblastí, kdy každý může uplatnit rozličné zkušenosti, což opět poněkud vypovídá o specifičnosti tohoto politického systému založeného na svrchované moci lidu.²⁹

Typický legislativní proces ve Švýcarsku pak vypadá následovně. Nejprve se vypracuje návrh zákona expertními komisemi ve federální správě. Poté je návrh předkládán

²⁸ RESCHOVÁ, Jana. *Švýcarsko*. In. DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů I*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2002, s. 263.

²⁹ FOSSEDAL, Gregory, A. *Direct democracy in Switzerland*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002, s. 78 a 84.

velkému počtu subjektů v rámci formalizovaného průzkumu veřejného mínění, ve kterém se k němu vyjadřují kantonální vlády, politické strany, mnoho nevládních organizací a sdružení a tyto mohou případně navrhnout i změny. Výsledek tohoto připomínkového řízení se objeví na specializovaných parlamentních komisích obou komor federálního parlamentu, kde jsou diskutovány v detailu za zavřenými dveřmi a nakonec je návrh odhlasován na veřejných zasedáních obou komor parlamentu. Členové parlamentu zohlední výsledky připomínkového řízení, v opačném případě nechají zákon schválit v referendu. Referendum se i tak koná a na základě něj je zákon přijat, pokud o to požádá padesát tisíc občanů nebo osm kantonů.

2.4. Moc výkonná

Hlavou státu je podle článku 98 Ústavy předseda Federální rady, který je prezidentem Konfederace. Je volen spolu s viceprezidentem na dobu jednoho roku Federálním shromážděním ze sedmi členů Federální rady, což je vlastně centrální federální vláda. Takto zvolen nemůže být nikdo dva roky po sobě. Prezident formálně řídí Švýcarskou konfederaci navenek, ale jeho funkce je řekněme spíše ceremoniální a ve vztahu k jednotlivým kantonům je jeho úloha zcela zanedbatelná. Postavení mezi ostatními ministry má jen jako první mezi rovnými (*primus inter parens*).³⁰ Ve skutečnosti je tak nejvyšším orgánem švýcarské výkonné moci Federální rada, čili kolektivní hlava státu.

Federální rada je volena Federálním shromážděním na dobu čtyř let na společné schůzi. Dříve bylo výslovně stanoveno, že z jednoho kantonu nesmí být voleno více členů než jeden, ale toto omezení již bylo v posledních letech překonáno a nyní ve Federální radě například zasedají dva zástupci z kantonu Bern. Kantony Curych, Bern a Vaud však bývají obvykle i nadále ve vládě zastoupeny. Dalším územ je i proporční zastoupení německy a francouzsky mluvících členů. Ve vládě též bývá jeden italsky mluvící Švýcar a alespoň jedna žena. Dnes však již můžeme mluvit o co do počtu rovnosti (a někdy dokonce i převážením) žen a mužů. Ústavní zvyklostí se rovněž stalo zastoupení jednotlivých stran ve vládě. Již od roku 1959 dvě ministerská křesla získávala katolická, socialistická a radikální strana.³¹ Jedno křeslo pravidelně obsazovala menší lidová strana. Sedm členů Federální rady si rozdělují sedm ministerstev – zahraničních věcí, správy a policie, obrany, financí, hospodářství, dopravy a ministerstvo spojů a energetiky. Z toho je patrné, že tato ministerstva mají velice

³⁰ JEŘÁBEK, M.: *Švýcarsko: Polopřímá demokracie – konsensus, efektivita, stabilita*. In: DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol.: *Základní modely demokratických systémů*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008, s. 238.

³¹ Toto uspořádání však vzalo na počátku 21. století za své. O tom více níže.

široké zaměření. Celé uspořádání vládní koalice a formování výkonné moci bývá označováno za tzv. „magickou formuli.“

Švýcarské politické spektrum se vyznačuje již po padesát let velkou stálostí a ten zástupce, který již jednou byl zvolen, bývá velmi často znovuzvolený a tudíž i dvacetiletá účast ve vládě ve Švýcarsku není výjimkou. Fungování celého systému exekutivy je založeno na velmi vysokém stupni politického i národního konsenzu. Jednotlivý ministr má tedy velmi silné postavení, které je navíc dané tím, že je volen parlamentem. Vláda má právo zákonodárné iniciativy a disponuje opravdu širokým byrokratickým aparátem. V čele státu stojí velmi silné direktorium, které je voleno na období čtyř let a které je prakticky neodvolatelné a má rozsáhlé pravomoci. Proto bývá někdy švýcarský systém nazýván systémem direktoriálním. Paradoxem je, že vláda je ve Švýcarsku stabilnějším orgánem než parlament, což je dáno tím, že na rozdíl od parlamentu zasedá stále, nedochází v ní k časté výměně zástupců a má právo zákonodárné iniciativy. Díky tomuto napojení výkonné na zákonodárnou moc (vláda je volena parlamentem), bývá vláda ve Švýcarsku někdy nazývána „vládou shromáždění“.³²

Švýcarská exekutiva nesmí udržovat žádnou stálou armádu a švýcarská armáda má tedy spíše formu milicí, kde každý švýcarský občan je povinen mít doma zbraň. Neexistuje zde žádné vojenské velení v době míru a v době válečného konfliktu je toto velení svěřeno právě Federální radě. Vedle ní dochází ke jmenování generála federálním shromážděním.³³

2.5. Moc soudní

Jediným centrálním soudním orgánem je Federální soud,³⁴ který je zároveň nejvyšším soudem. Jinak je organizace soudnictví plně v kompetenci kantonů. Kantonální soudy pak rozhodují podle kantonálních i federálních zákonů. Kantonální zákony musí v souladu s federálními, ale ve Švýcarsku není přítomen Ústavní soud, který by měl v kompetenci přezkoumání ústavnosti federálních zákonů. Federální soud přezkoumává jen soulad kantonálních předpisů s právními předpisy federace.³⁵

Nejvyšším soudním orgánem je tedy Federální soud, který rozhoduje o odvoláních proti rozsudkům kantonálních soudů a slouží jako nejvyšší odvolací instance.³⁶ Je také

³² RESCHOVÁ, Jana. *Švýcarsko*. In. DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů I*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2002, s. 261.

³³ Takto například za II. Světové války sloužil jako generál Henri Guisan.

³⁴ Dále na federální úrovni ještě působí specializovaný Soud sociálního pojištění a vojenské soudy, které soudí zločiny a přestupky, které jsou spáchány během vojenské služby.

³⁵ VEDLICH, Joseph Franciscus. *Soudy a soudci ve Švýcarsku*. Praha : Linde, 2007, s. 35.

³⁶ VEDLICH, Joseph Franciscus. *Soudy a soudci ve Švýcarsku*. Praha : Linde, 2007, s. 33.

povoláný rozhodovat o kompetenčních sporech mezi federací a kantony, mezi kantony navzájem a také mezi právníky a fyzickými osobami soukromého práva na jedné straně a kantony či federací na druhé straně. Zvláštností je i ustavování do funkcí soudců Federálního soudu. Ti jsou voleni Federálním shromážděním na návrh jednotlivých stran a to na šestileté období.

2.6. Švýcarský federalismus

Navzdory svému názvu, je Švýcarsko federací složenou z dvaceti šesti kantonů (z toho je šest polokantonů).³⁷ Jednotlivé kantony byly v historii k celku připojovány různými způsoby – některé na základě bilaterálních a multilaterálních smluv a některé zase byly násilně anektovány. Dřívější ústava ještě rozlišovala mezi kantony a polokantony, ale dnes se již rozdíl mezi těmito jednotkami téměř smazaly. Výjimkou z rovnosti kantonů je, že polokantony vysílají do Rady států jen jednoho kandidáta, kdežto kantony dva a dále to, že při zjišťování výsledků referenda se jejich hlas počítá jen jako poloviční. Každý kanton má svou vlastní ústavu a soustavu nejvyšších orgánů a soudů. Problémem jsou velké rozdíly mezi kantony. Například kanton Apenzell-Innerrhoden má tolik obyvatel, kolik má kanton Curych úředníků.³⁸ Dělení kompetencí je vyřešeno obdobně jako ve Spojených státech amerických. Co výslovně nenáleží centru, přísluší jednotlivým kantonům. Tento koncept historicky vyšel z krize občanské války a vedl tak k ustanovení bikamerálního systému na úrovni federace, kde je rovnost kantonů reprezentována v Radě států.³⁹ V průběhu let však mnohé kompetence byly přeneseny na federální úroveň.

Hranice mezi kantony jsou často dány historickým vývojem a zohledňují i určité přírodní překážky jako jsou hory, řeky a údolí. Jednotlivé kantony se od sebe odlišují rozdílným jazykem, kulturou, náboženstvím, ale i hospodářským charakterem. Ústavy kantonů musí být v souladu s ústavou federace, kantony mají zákonodárnou iniciativu, jsou zastoupeny v parlamentu a náleží jim výkon správy, který výslovně nespadá pod pravomoci federace. Federace si vůči kantonům ponechává určité kontrolní a dozorové pravomoci a též může v případě narušení federálních závazků kantony intervenovat.

³⁷ Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel-City, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell Outer-Rhodes, Appenzell Inner-Rhodes, St. Gall, Grisons, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Geneva a Jura.

³⁸ JEŘÁBEK, M.: *Švýcarsko: Polopřímá demokracie – konsensus, efektivita, stabilita*. In: DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol.: *Základní modely demokratických systémů*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008, s. 241.

³⁹ STEINBERG, Jonathan. *Why Switzerland?*. Cambridge : Cambridge University Press, 1996, s. 77.

Každý kanton má svou vlastní ústavu a zákonodárství. Ústavy a jejich změny musí být v rámci kantonů schvalovány v referendu a musí splňovat demokratické požadavky.⁴⁰ Zákonodárství kantonů nesmí být v rozporu s federálním. Některé kompetence jsou svěřeny jen centru – kupříkladu obrana státu, sociální zabezpečení, záležitosti měny, energetiky, dopravy... Ústava tyto kompetence taxativně nevyjmenovává, a tudíž platí pravidlo, že ty oblasti, které ústava nepřiznává ani kantonům ani centru, náleží kantonům, pokud to federální zákonodárství nevyklučuje. Kantonům je přiznávána i určitá mezinárodněprávní subjektivita. Mohou uzavírat svým jménem určité mezinárodní smlouvy, týkající se převážně jejich hranic.⁴¹

Kantonům a obcím tradičně plynou příjmy z přímých daní (z příjmu, majetku, dědictví, z převodu vlastnictví...) a centru naopak převážně z daní nepřímých (cla, spotřební daně, poštovní daně, daně z loterie...)⁴² Všechny kantonální parlamenty jsou jednokomorové a jsou voleny v přímých volbách. V některých kantonech je doposud přítomen institut lidového shromáždění, ale o tom více níže. Obce jsou často také velmi nezávislé na svých kantonálních vládách. Typickým příkladem mohou být obce v kantonu Vaud. V některých kantonech jsou naproti tomu obecní prefekti dosazováni kantonálními vládami a mají rozsáhlé pravomoci. Lze tedy shrnout, že kantony se těší i přes mnohaletý trend přenášení kompetencí na ústředí, stále velké míře autonomie a mají tak stále velmi široké pole působnosti a samostatnosti.⁴³

2.7. Stranický systém

Stranický systém ve Švýcarsku je velmi fragmentovaný, což je dáno rozdělením státu na jednotlivé kantony a obce, ve kterých je prostor k vytváření mnoha odlišných názorů a postojů. Struktura jednotlivých stran není tak přísná jako v některých jiných zemích. Strany svým uspořádáním připomínají spíše volnou konfederaci s určitým centrálním vedením a jednotlivé stranické frakce mohou mít v různých obcích a kantonech i velmi rozdílné politické názory. Ve Švýcarsku nemůžeme na nejvyšší úrovni ani mluvit o nějaké přílišné stranické disciplíně (na kantonální úrovni však strany obvykle disciplinované jsou). Převažují zde spíše individuální názory a rozhodnutí jednotlivých politických zástupců. Dochází tak často

⁴⁰ Článek 51 Ústavy Švýcarské konfederace.

⁴¹ Článek 48 Ústavy Švýcarské konfederace.

⁴² KÄGI-DIENER, Regula. *Breviár federalizmu : úvod do federalizmu na základe skúseností Švajčiarskej konfederácie*. Dolný Kubín : Švajčiarske helsinské združenie, 2000, s. 14.

⁴³ RESCHOVÁ, Jana. Švýcarsko. In. DVORÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů I*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2002, s. 255.

v důsledku přenášení rozhodování na lid i k tomu, že některá strana se v jedné chvíli zčásti ocitne jak v opozici, tak i ve vládě a její zástupci zastupují naprosto odlišné názory.⁴⁴ Zdejší strany jsou původně založeny hlavně na náboženském principu a téměř zde chybí třídní rozdělení voličstva. Nemůžeme zde tedy například pozorovat jev, který je typický v jiných státech Evropy, kdy dělníci volí levicově orientované strany atp. Navíc zde působí opravdu velké množství politických subjektů a není výjimkou, že v parlamentu bylo zastoupeno i čtrnáct stran.⁴⁵ I přes svou značnou konsenzuálnost je ve švýcarském stranickém systému přítomna extrémně pravicová i extrémně levicová strana. Strany jsou slabě centrálně organizované a lokální buňky často operují s daleko většími finančními částkami, a tudíž jsou značně nezávislé na ústředí.⁴⁶ Pouze dvě vládní strany SD a FDP jsou zastoupeny ve všech kantonech.⁴⁷

Mezi nejdůležitější strany na švýcarské politické scéně se řadí Švýcarská sociálně-demokratická strana SPS, která byla tradičně největší příznivkyní referend a přímé demokracie a poslední dobou se zaměřuje na převážně ekologická témata. Křesťanská demokratická lidová strana CVP je stranou spíše středovou a lze říci, že dnes již není tak svázána s křesťanským náboženstvím jako v minulosti. Radikální demokratická strana FDP je typicky vládní stranou, která zastává myšlenku sociální tržní ekonomiky a propaguje přísnou neutralitu Švýcarska. Švýcarská lidová strana SVP je v současnosti nejsilnější stranou, je spíše liberálně orientovaná a je zastánkyní rozhodování občanů v lidových hlasováních.⁴⁸

Ve Federální radě se dělí o mandáty čtyři největší strany – FDP, CVP, SPS a SVP. Dlouhodobě tedy na nejvyšší úrovni neexistuje alternace, a přesto nelze namítat, že by snad Švýcarsko bylo nedemokratickým státem. První tři strany delegovaly do federální rady vždy dva zástupce a SVP zástupce jednoho. Toto uspořádání fungovalo již od roku 1959 a společně s dalšími zvyklostmi při sestavování Federální rady, je nazýváno tzv. „magickou formulí“. Tento konsenzuální princip byl možný hlavně z důvodu, že se téměř po půl století neměnily politické postoje švýcarského obyvatelstva a strany dosahovaly každé volby srovnatelných výsledků. Toto je dáno hlavně tím, že švýcarský volič je uvážlivější, konzervativnější a volí

⁴⁴ STEINBERG, Jonathan. *Why Switzerland?*. Cambridge : Cambridge University Press, 1996, s. 112.

⁴⁵ Což se stalo po volbách v roce 1999. Od roku 2011 je v Národní radě zastoupeno 11 politických stran.

⁴⁶ NOVÁK, Miroslav. Decentralizace politických stran ve Švýcarsku: vzor pro Evropskou unii?. In.

KOTÁBOVÁ, Věra., ŘÍCHOVÁ, Blanka., PLECHANOVÁ, Běla (eds.). *Institucionalizace a decentralizace v Evropské unii*. Praha : IPS FSV UK, 2006, s. 151.

⁴⁷ JERÁBEK, M.: *Švýcarsko: Polopřímá demokracie – konsensus, efektivita, stabilita*. In: DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol.: *Základní modely demokratických systémů*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze , 2008, s. 251.

⁴⁸ RESCHOVÁ, Jana. Švýcarsko in. DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů I*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2002, s. 265-266.

raději fungující jistotu než změnu.⁴⁹ V roce 2003 však nastal obrat na švýcarské politické scéně, kdy lidová strana získala pod vedením Christophera Blochera nejvíce hlasů a logicky tak požadovala dva zástupce ve Federální radě. Tento princip se jí ale podařilo prolomit až v roce 2007 a získala dva zástupce na úkor Křesťanskodemokratické strany.⁵⁰ V současné době⁵¹ je tedy tento systém narušen a ve federální radě zasedají dva zástupci FDP, dva SPS a po jednom členu mají SVP, CVP a CDP.⁵²

Za tuto kapitolu lze shrnout, že i stranický systém Švýcarska je naprosto specifický a vlastně v něm můžeme rozlišovat až dvacet sedm stranických systémů a to na úrovni každého jednotlivého kantonu a na úrovni federace. Strany jsou vnitřně decentralizovány a to jak ideologicky a co se týče vládních stran, tak i federálně.⁵³ Nepřítomnost alternace na nejvyšší úrovni a z toho plynoucí nedisciplinovanost straníků umožňuje artikulovat zájmy i jiným způsobem, který právě umožňuje zde přítomný systém polopřímé demokracie, a tudíž se do zdejší politiky zanáší mnoho názorů a témat, které by v jiném státě třeba zapadly. Nestřídají se zde levicové a pravicové koalice, ale dochází k vytváření jakýchsi ad hoc koalicí v závislosti na tom, jaké je zrovna projednáváno téma. Na stranickém systému tedy můžeme pozorovat rovněž velký vliv jednotlivých nástrojů přímé demokracie.

3. Historie a vývoj polopřímé demokracie ve Švýcarsku

Již v prvních švýcarských kantonech bylo zvykem pořádat shromáždění, která rozhodovala o otázkách obrany, přijímání nových členů a jiných důležitých politických záležitostech. Výhradními členy těchto shromáždění byli muži s právem nosit zbraň. Vůbec první referendum ve Švýcarsku se uskutečnilo v roce 1439 a o určitých prvcích přímé demokracie můžeme v případě Švýcarska mluvit již od 13. století. Oproti tomu první ústavodárné referendum mimo hranice Švýcarska proběhlo až roku 1639 v americké kolonii

⁴⁹ JEŘÁBEK, M.: *Švýcarsko: Polopřímá demokracie – konsensus, efektivita, stabilita*. In: DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol.: *Základní modely demokratických systémů*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008, s. 241.

⁵⁰ Více viz např. ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Západoevropské politické systémy: komparace politických systémů*. Praha : Oeconomica, 2009, s. 237-238.

⁵¹ Stav k 1. 11. 2012.

⁵² Konzervativní demokratická strana (Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz, Bourgeois Démocratique Suisse, Partito Borghese Democratico Svizzero, Partida Burgais Democratica Svizra), vzniklá roku 2008 odštěpením od SVP.

⁵³ NOVÁK, Miroslav. Decentralizace politických stran ve Švýcarsku: vzor pro Evropskou unii?. In: KOTÁBOVÁ, Věra., ŘÍCHOVÁ, Blanka., PLECHANOVÁ, Běla (eds.). *Institucionalizace a decentralizace v Evropské unii*. Praha : IPS FSV UK, 2006, s. 151.

Connecticut a na území Evropy k tomu došlo až roku 1793 v revoluční Francii.⁵⁴ O několik staletí později byla podle vzoru amerických států a ideálů francouzské revoluce přijata nová ústava v roce 1798, která již počítala s oficiálním používáním referend. První federální referendum bylo uskutečněno za Napoleonovy nadvlády nad Švýcarskem v roce 1802 a jeho předmětem bylo právě schválení druhé švýcarské ústavy. Nová ústava byla přijata i přesto, že většina zúčastněných voličů se vyjádřila proti ní. Výklad směřoval k tomu, že ti voliči, kteří se nezúčastnili hlasování, se vyjádřili pro přijetí návrhu. „Mlčící většina“ se tak ukázala být konstitučně relevantní.⁵⁵

Používání jednotlivých institutů přímé demokracie se i nadále ve Švýcarsku a jeho jednotlivých kantonech rozvíjelo. Ústava z roku 1848 již předpokládala obligatorní referenda o každé ústavě a roku 1874 bylo uzákoněno konání fakultativního legislativního referenda, když to vyžadovalo alespoň třicet tisíc občanů nebo osm kantonů.⁵⁶ Tato kvóta byla v roce 1977 dále navýšena na padesát tisíc. Fakultativní referendum bylo rozšířeno i na schvalování mezinárodních smluv uzavíraných na dobu neurčitou a od již výše zmíněného roku 1977 na veškeré mezinárodní smlouvy.⁵⁷ Roku 1949 bylo přijato, že fakultativní referendum se nadále může týkat všech usnesení vydaných Federálním shromážděním, avšak pokud takové usnesení deroguje ústavu, pak musí být do jednoho roku schváleno obligatorním referendem, jinak pozbývá účinnosti. Tato opatření byla reakcí na předválečnou politickou praxi, kdy docházelo tímto způsobem k obcházení referend Federálním shromážděním. Institut lidové iniciativy, kterou může být požadována revize ústavy, byl zanesen do švýcarského federálního právního řádu již v roce 1891 a zpočátku pro něj bylo nutných padesát tisíc podpisů. Po revizi ústavy z roku 1977 je nově potřeba pro závaznost této iniciativy sto tisíc podpisů.⁵⁸

⁵⁴ KAUFMANN, Bruno. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern: Graf-Lehmann AG, 2005, s. 106 a 107.

⁵⁵ RESCHOVÁ, Jana. *Švýcarsko*. In: DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů I*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2002, s. 256.

⁵⁶ SCHILLER, Theo. *Direct Democracy in Modern Democratic Evolution*. International Symposium on Initiatives, Referendums, and Direct Democracy, 2004, s. 7.

⁵⁷ Dnes články 140 a 141 Ústavy Švýcarské konfederace zavádí povinnost referenda jen v otázkách vstupu do mezinárodní organizace a dále u vyjmenovaných druhů mezinárodních smluv, když o to požádá padesát tisíc občanů.

⁵⁸ JEŘÁBEK, M.: *Švýcarsko: Polopřímá demokracie – konsensus, efektivita, stabilita*. In: DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol.: *Základní modely demokratických systémů*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008, s. 240.

4. Polopřímá demokracie ve Švýcarsku

4.1. Obecná charakteristika současného stavu

Švýcarská varianta systému vlády direktoria je založena na pluralistické demokracii a to převážně na demokracii konsenzuální. Prvky přímé demokracie vycházejí z poměrně široké autonomie jednotlivých obcí a kantonů a z celkového federativního uspořádání země a jejího specifického historického vývoje. O přímé demokracii ve Švýcarsku můžeme mluvit jak na celostátní úrovni, tak i na úrovni kantonální a obecní. Referenda jsou na všech úrovních pořádána průměrně čtyřikrát do roka⁵⁹ a Švýcarsko se tedy v průběhu staletí stalo zemí pro referenda a lidové iniciativy zaslíbenou a jeho současný demokratický systém lze označit jako polopřímá demokracie. Oproti jiným státům tak jsou volby ve Švýcarsku jen kvantitativně mizivou součástí všech hlasování, která zde v průběhu roku probíhají.⁶⁰

4.2. Federální úroveň

V současnosti je ve Švýcarsku obligatorně pořádáno referendum v případě změny federální ústavy, při případném vstupu Švýcarska do mezinárodní organizace a též v záležitosti přijímání urgentních federálních zákonů, které nemají oporu v ústavě.⁶¹ Dále je referendum pořádáno v otázkách běžných zákonů, pokud o to požádá minimálně padesát tisíc občanů nebo osm kantonálních parlamentů. Toto referendum je tudíž jen fakultativní a podpisy mohou být sebrány ihned poté, co byl návrh zákona zveřejněn.⁶² Oproti běžným federálním zákonům, ústavní zákon může být předložen i lidem, pokud pro to získá sto tisíc podpisů. Tento institut je nazýván jako ústavodárná lidová iniciativa. Pro přijetí návrhu, o kterém se hlasuje v lidovém hlasování a v hlasování kantonů je nutné získat více než 50 % hlasů všech občanů účastnivších se referenda a dále i souhlasu více než poloviny všech kantonů. Pokud se tedy v daném kantonu více než polovina občanů vysloví pro návrh, má se za to, že kanton s daným návrhem vyslovil souhlas.

Přímá demokracie na federální úrovni je ve švýcarské ústavě zakotvena hlavně v hlavě čtvrté, v člancích 138-142. Tyto články přiznávají politická práva všem švýcarským občanům

⁵⁹ BERAMENDI, Virginia, KAUFMANN, Bruno a kol. *Direct Democracy The International IDEA Handbook*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, s. 26.

⁶⁰ NOVÁK, Miroslav. *Decentralizace politických stran ve Švýcarsku: vzor pro Evropskou unii?*. In. KOTÁBOVÁ, Věra., ŘÍCHOVÁ, Blanka., PLECHANOVÁ, Běla (eds.). *Institucionalizace a decentralizace v Evropské unii*. Praha : IPS FSV UK, 2006, s. 140.

⁶¹ Článek 140 Ústavy Švýcarské konfederace.

⁶² ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Západoevropské politické systémy: komparace politických systémů*. Praha : Oeconomica, 2009, s. 236.

(švýcarským občanem je automaticky ten, kdo je občanem kantonu a obce) starším 18 let, kteří nepodléhají ochraně z důvodu jejich mentální choroby. Článek 136 pak ve svém druhém odstavci dále stanoví, že tito občané mohou politicky participovat ve federálních volbách, podepisovat lidové iniciativy a účastnit se referend ve federálních záležitostech. Na tomto místě je nutno podotknout, že se toto ustanovení týká, jak mužů, tak i žen.

Článek 138 stanovuje nutných sto tisíc podpisů pro lidovou iniciativu v záležitosti celkové změny federální ústavy a tento návrh musí být následně schválen lidovým hlasováním, aby byl platný. Parlament již do tohoto lidového návrhu nezasahuje a pouze vykonává dohled nad formální správností návrhu. Lidová iniciativa může rovněž formulovat svůj návrh obecně, pak se hovoří o požadavku, který parlament převede na návrh ústavního zákona. Pro návrh na částečnou revizi federální ústavy je též nutných sto tisíc podpisů a tento návrh může být již konečným návrhem určitého bodu ústavy nebo jen určitou skicou (všeobecným podnětem) požadované úpravy, který pak předloží ve finální podobě podle přání lidové iniciativy federální parlament. Ten může tuto iniciativu prohlásit za neplatnou v případě, že bude směřovat proti jednotnosti celku či bude proti pravidlům mezinárodního práva. Na federální úrovni tedy neexistuje zákonodárná lidová iniciativa, nýbrž jen lidová iniciativa v otázkách změn ústavy.⁶³ Iniciativa se uskuteční, pokud jsou podpisy doručeny federální kanceláři nejpozději do osmnácti měsíců. Iniciativa musí být nejpozději do tří let projednána Federálním shromážděním a předložena lidu ke schválení.⁶⁴

Článek 140 popisuje případy obligatorního referenda. Hlasování lidu a kantonů je povinné v případě změny federální ústavy, vstupu Švýcarska do mezinárodní organizace kolektivní bezpečnosti či jiné supranacionální komunity a též ke schválení federálního zákona, který je urgentní a není založen na ústavě a jehož platnost přesahuje jeden rok. Odstavec druhý tohoto článku dále nařizuje povinné lidové hlasování v případě lidové iniciativy o změně části federální ústavy či o změně ústavy jako celku a také při rozhodnutí, zda se takováto změna má uskutečnit a orgány s tím nesouhlasí.⁶⁵ Toto referendum je obligatorní, není nutné pro něj tedy shánět žádné podpisy a povinnost jeho konání vyplývá ze samotného znění ústavy.

Pokud o to však požádá alespoň padesát tisíc občanů nebo osm kantonů, je dále nutné uspořádat referendum o otázkách federálních zákonů a mezinárodních smluv, které nejsou

⁶³ Zákonodárná iniciativa na federální úrovni několik let existovala, ale nebyla nikdy využita a posléze lidovým hlasováním zrušena.

⁶⁴ CABADA, Ladislav. *Komparace politických systémů*. Praha: Oeconomica, 2008, s. 242.

⁶⁵ BERAMENDI, Virginia, KAUFMANN, Bruno a kol. *Direct Democracy The International IDEA Handbook*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, s. 27.

dočasné povahy, které vedou ke vstupu do mezinárodní organizace nebo které obsahují multilaterální mezinárodně-právní unifikaci.⁶⁶ V těchto referendech se ale na rozdíl od lidové iniciativy hlasuje o návrzích zákonů, které byly navrženy parlamentem, a je zde stodenní prekluzivní lhůta od přijetí zákona parlamentem k sehnání podpisů. Federální parlament navíc může předložit i jiné mezinárodní smlouvy lidovému hlasování, pokud se tak sám rozhodne.

Článek 142 pak stanoví, že pro přijetí návrhu v referendu je nutných více než 50 % hlasů všech občanů účastnivších se referenda. Pro přijetí návrhu, o kterém se hlasuje v lidovém hlasování a v hlasování kantonů je nutné získat více než 50% hlasů všech občanů účastnivších se referenda a dále i souhlasu více než poloviny všech kantonů, aby byl návrh přijat. Pokud se tedy v daném kantonu více než polovina občanů vysloví pro návrh, má se za to, že kanton s daným návrhem vyslovil souhlas.⁶⁷ U této většiny se vžil název „stavovská většina“. Historickou zajímavostí je, že mnoho lidových hlasování od poloviny devatenáctého století až do roku na této stavovské většině neztroskotalo. Poprvé se tak stalo až roku 1866, ale poté se tak stalo ještě pětkrát a to v letech 1955, 1970, 1973, 1975 a naposledy roku 1983.⁶⁸ Nabízí se zde otázka, zda toto omezení reflektuje současnou politickou situaci ve Švýcarsku a zda se nestalo jen historickým reliktem v současné právní úpravě. Pro ilustraci problému může posloužit výsledek jednoho lidového hlasování ze 70. let, kdy dne 2. března 1975 (o „konjunkturálním článku“) nebylo dosaženo stavovské většiny, protože počet kantonů hlasujících pro, se rovnal počtu hlasujících proti. V malinkém kantonu Appenzell-Innerrhoden rozhodlo osmdesát tři hlasujících občanů o zamítnutí (při více než padesátitisícové většině souhlasných hlasů v celé zemi!). Na druhou stranu k tomu, že některé hlasování získalo většinovou podporu mezi kantony, ale nezískalo potřebnou většinu všech hlasujících, došlo v historii jen dvakrát a to v letech 1910 a 1957.⁶⁹

Určitý korektiv, co se týče váhy hlasů malých jednotek je obsažen v odstavci čtvrtém článku 142 ústavystavy, kde se dále stanoví, že kantony Obwalden, Nidwalden, Basilej-město, Basilej-venkov, Appenzell Ausserrhoden a Appenzell Innerrhoden mají jen půl hlasu při sčítání kantonálních hlasů.

Článek 192 ústavy a následující upravují postup při změně federální ústavy. Zde se stanoví, že ústava může být kdykoliv změněna a to na návrh lidu nebo komor Federálního shromáždění. Pokud se však jedna z komor vysloví pro změnu a druhá je proti nebo o to

⁶⁶ To znamená jejich implementaci do vnitrostátního právního řádu.

⁶⁷ Článek 142 odst. 3 ústavy.

⁶⁸ QVORTRUP, Mads. *A Comparative Study of Referendums : Government by the People*. Manchester : Manchester University Press, 2005, s 172.

⁶⁹ BUTLER, David. *Referendums Around the World : The Growing Use of Direct Democracy*. Washington : AEI Press, 1994, s. 103.

požádá alespoň sto tisíc občanů, musí být v jednom i v druhém případě předložena švýcarskému lidu k hlasování otázka, zde se má nebo nemá taková revize uskutečnit. Pakliže se v některém z takových případů vysloví většina hlasujících švýcarských občanů kladně k otázce celkové revize federální ústavy, musí být nově zvoleny obě komory, aby mohly celkovou revizi uskutečnit. Celková i částečná revize ústavy, aby nabyla účinnosti, musí být následně schválena hlasováním lidu a kantonů.⁷⁰ Pro shrnutí - žádná úprava ústavy tedy není možná bez lidového hlasování a bez získání dvojí stavovské většiny.

Další přímá politická práva upravuje například článek 33 ústavy, který zakotvuje petiční právo všech švýcarských občanů. Článek 39 stanoví, že výkon politických práv na federální úrovni je regulován konfederací jako celkem a výkon politických práv na úrovni kantonů a obcí je regulován zákonodárstvím kantonů. Dalším způsobem zvýšeného zapojení švýcarských občanů do politického rozhodování, který ale nejde zařadit pod nástroj přímé demokracie je vcelku unikátní proces hlasování ve volbách do Federálního shromáždění – tzv. panašování. V něm mají voliči možnost škrtnat jména na kandidátních listinách a nahrazovat je jmény z jiných kandidátních listin. Voliči mají dokonce i jednu volnou listinu, kterou si mohou vyplnit dle libosti jmény z kterékoliv kandidátky.⁷¹

Od roku 1874 až do konce 20. století nedošlo ani jednou k celkové revizi švýcarské ústavy. V roce 1935 byl návrh lidové iniciativy odmítnut v referendu přesvědčivou většinou.⁷² Práce na celkové revizi ústavy vyvrcholily usnesením Federálního shromáždění o potřebě provést tuto změnu a pověřilo Federální radu vypracováním jejího návrhu.⁷³ Roku 1999 byla tato nová ústava schválena, nabyla účinnosti dne 1. 1. 2000 a nahradila tak starou ústavu z roku 1874.

Dílčí revize švýcarské ústavy jsou naproti tomu dosti častým jevem. Od roku 1874 do roku 1994 byla ústava změněna sto dvaadvacetkrát a ve stejné době byl přibližně stejný počet návrhů odmítnut. Četné dílčí změny byly požadovány i lidovými iniciativami. Bylo jich podáno v minulosti na dvě stě, ale většina z nich byla buď, odmítnuta nebo v průběhu procesu stažena. Přijato jich bylo dohromady jen devět. Často byly ovšem iniciativy významným podnětem k rozhodnutí o revizi a celkovému urychlení prací parlamentu na takto

⁷⁰ Článek 195 Ústavy Švýcarské konfederace.

⁷¹ NOVÁK, Miroslav. *Decentralizace politických stran ve Švýcarsku: vzor pro Evropskou unii?*. In. KOTÁBOVÁ, Věra., ŘÍCHOVÁ, Blanka., PLECHANOVÁ, Běla (eds.). *Institucionalizace a decentralizace v Evropské unii*. Praha : IPS FSV UK, 2006, s. 154.

⁷² 72,3 % občanů hlasovalo proti a volební účast byla 60,9 %.

⁷³ JIRÁSKOVÁ, Věra. *Dokumenty k ústavním systémům*. Praha : Carolinum, 1996, 248 s.

diskutovaných ústavních změnách.⁷⁴ Od zavedení fakultativního a obligatorního referenda bylo ze všech navržených předloh zákonů referendem něco málo přes 40 % odmítnuto.⁷⁵

Zákonodárny proces ve Švýcarsku vyžaduje relativně mnoho času. I po rozhodnutí v radách může být uvedení zákona v platnost oddáleno referendem. Proto je ústava opatřena takzvaným naléhavým právem.⁷⁶ Obě rady mohou v naléhavých případech uvést zákony v platnost ihned a odejmout je tak lidovému rozhodnutí. Uplatňování takového práva však musí splnit několik podmínek: uvedení zákona v platnost nesnese žádný odklad, doba platnosti musí být omezena, v každé komoře musí souhlasit většina členů a navzdory naléhavému ustanovení může být zahájeno referendum, a když je referendum lidem přijato, pozbývají ustanovení již po roce platnosti a nemohou být obnoveny. Pokud naléhavá federální ustanovení nemají podklad v ústavě, musí být v průběhu roku přijata lidem a kantony, jinak po roce pozbývají platnosti a nemohou být po této době nijak obnovena.

Referenda jsou na federální úrovni obvykle pořádána dvakrát do roka a to na jaře a na podzim. V těchto termínech tedy z ekonomických a praktických důvodů občané hlasují o několika tématech naráz. Občané mohou hlasovat buďto osobně v k tomu určených místnostech nebo od roku 1994 i pomocí pošty.⁷⁷ Platí pravidlo, že Federální rada k těmto referendům vydává malé brožurky, které doručuje všem občanům, ve kterých je povinna shrnout všechna pro a proti daného tématu ve všech čtyřech oficiálních jazycích Švýcarska.⁷⁸ V těchto argumentech se rada zdrží svých subjektivních hodnocení určité problematiky a zajišťujete maximální a nezávislou informovanost občanů. Troufám si zhodnotit, že i toto pravidlo opět svědčí o velké vyspělosti švýcarského politického systému.

4.3. Kantonální úroveň

Referenda a lidové iniciativy jsou přítomny i na kantonální a obecní úrovni. Například ústavy kantonů jsou povinně přijímány referendem⁷⁹ a mnoho komunálních otázek je řešeno v obecních referendech nebo na shromážděních místních občanů. Specialitou a ryzím prvkem

⁷⁴ JIRÁSKOVÁ, Věra. *Dokumenty k ústavním systémům*. Praha : Carolinum, 1996, 248 s.

⁷⁵ BUTLER, David. *Referendums Around the World : The Growing Use of Direct Democracy*. Washington : AEI Press, 1994, s. 130.

⁷⁶ Článek 165 Ústavy Švýcarské konfederace.

⁷⁷ KAUFMANN, Bruno. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern: Graf-Lehmann AG, 2005, s. 125.

⁷⁸ BERAMENDI, Virginia, KAUFMANN, Bruno a kol. *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, s. 29.

⁷⁹ Článek 51 Ústavy Švýcarské konfederace.

klasické přímé demokracie je přítomnost institutu lidových shromáždění v kantonech Glarus a Apenzell-Innerrhoden.⁸⁰

Kantony jsou samostatnými státními útvary, které si mohou prostřednictvím lidového hlasování a na základě vlastní iniciativy vydávat svou vlastní ústavu a své vlastní zákony – pokud ovšem nejsou v rozporu s federálním právem a jsou demokratické povahy. Podle Ústavy Švýcarské konfederace jsou kantony suverénní do té míry, pokud jejich suverenita není omezena federální ústavou. Proto vykonávají všechna práva, která nejsou vyhrazena federální moci. V průběhu let však mnohé kompetence byly přeneseny na federální úroveň. Švýcarsko se v současné době skládá z dvaceti šesti kantonů,⁸¹ které mají své vlastní ústavy, politické a stranické systémy.

Vládní systémy se v jednotlivých kantonech často velmi liší. Existují kantony, v nichž zcela převládá přímá demokracie. Jednou za rok se zde uskutečňuje takzvané zemské shromáždění. Jedná se o tradiční shromáždění obyvatelstva oprávněného volit, na němž se většinou pod širým nebem, nejčastěji na náměstí – provádějí nejdůležitější politická rozhodnutí a volby. Toto shromáždění občanů má za úkol vyjádřit se ke všem zákonům kantonu a zaujmout určité stanovisko i v dalších vyjmenovaných oblastech. Hlasování se zde provádí zdvižením ruky s hlasovacím lístkem rozdílné barvy. Tato shromáždění občanů by mohla být častým terčem zneužívání, dvojího hlasování a politických podvodů. Obyvatelé těchto kantonů jsou však politicky mimořádně disciplinovaní a stále tento tradiční institut a jeho pravidla dodržují. Institut zemských shromáždění dodnes existuje na kantonální úrovni v kantonu Glarus a Apenzell-Innerrhoden. Jiné kantony mají systém polopřímé demokracie, to znamená, že určitá důležitá politická rozhodnutí podléhají povinně nebo na základě žádosti lidovému hlasování. Jednotlivé ústavy kantonů se tedy často liší a můžeme v nich najít tyto prvky přímé demokracie - obligatorní referendum o změně ústavy (to je však vyžadováno již federální ústavou), fakultativní referendum o přijetí zákona, lidovou iniciativu o částečné revizi ústavy, fakultativní referendum o finančních a rozpočtových otázkách (v devatenácti kantonech je obligatorní, pokud navrhovaný kantonální rozpočet překračuje ústavou stanovenou hranici výdajů), administrativní referendum ve věcech veřejné správy, referendum o mezikantonálních smlouvách (týkající se smluv mezi kantony a v devíti kantonech je toto

⁸⁰ JEŘÁBEK, M.: Švýcarsko: *Polopřímá demokracie – konsensus, efektivita, stabilita*. In: DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol.: *Základní modely demokratických systémů*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008, s. 241.

⁸¹ 20 kantonů a 6 polokantonů - Obwald, Nidwald, Basilej-město, Basilej-venkov, Appenzell Outer-Rhodes and Appenzell Inner-Rhodes.

obligatorní a v sedmi fakultativní), lidovou zákonodárnou iniciativu a lidovou iniciativu pro administrativní rozhodnutí ve věcech veřejné správy.

O pravé přímé demokracii tedy na úrovni kantonů můžeme mluvit jen u kantonů se zemským shromážděním. U ostatních se na zákonodárství podílí volený kantonální parlament a lid má k dispozici „jen“ institut referenda a lidové iniciativy v ústavou stanovených kantonálních otázkách. Platí zásada, že kantonální ústava musí být odsouhlasena v referendu a její změna může být vyvolána lidovou iniciativou. Počty podpisů, čas poskytnutý ke sběru podpisů a další podmínky se však různí kanton od kantonu a každý z nich má svou vlastní a často odchylnou úpravu. Pokud přepočítáme kolik je nutných podpisů pro lidovou iniciativu v poměru k počtu obyvatel kantonu, tak nejjednodušší situaci nalezneme v kantonu Appenzell Innerrhoden (asi 0,9 %) a nejobtížnější podmínky naopak najdeme v kantonu Neuchâtel (asi 5,7 %).⁸² Některé kantonální ústavy též umožňují lidovou iniciativu v zákonných a dokonce i v drobnějších administrativních otázkách. V těchto případech některé kantonální ústavy umožňují i fakultativní či obligatorní referendum.

Kanton Curych navíc zakotvuje i právo individuální iniciativy. To znamená, že každý volič, který je občanem Curychu, může předkládat návrh zákona kantonálnímu parlamentu a když jej podpoří alespoň šedesát členů tohoto parlamentu, stává se oficiálním návrhem zákona. V kantonu Solothurn může podat sto voličů žádost místnímu parlamentu, a ten s ní musí nakládat jako by se jednalo o normální poslanecký návrh kantonálního zákona. Kantony Bern a Nidwalden zakotvují institut tzv. konzultativního referenda, které vede minimálně k diskusi na dané téma v rámci kantonu. V šesti kantonech – Bern, Shaffhausen, Solothurn, Ticino, Thurgau a Uri mají navíc lidé možnost odvolat své volené zástupce. Jednotlivé kantony si pravidla pro toto odvolání upravují po svém, ale všechny mají společné to, že vyžadují určitý počet podpisů, aby bylo vyvoláno referendum o odvolání daného představitele. Nutno však podotknout, že tento institut není ve Švýcarské historii moc často používaný, některé kantony jej již v minulosti opustily a na federální úrovni není vůbec přítomný. Přehled mechanismů přímé demokracie v jednotlivých kantonech představuji v příloze č. 4. Pro lepší ilustraci různorodosti kantonálních ústav v následujících podkapitolkách uvádím na příkladech čtyř rozdílných kantonů, v čem jsou jejich systémy podobné a příklady v čem se liší.

⁸² KAUFMANN, Bruno. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern: Graf-Lehmann AG, 2005, s. 132-135.

4.3.1. Curych

Německy mluvící kanton Curych je s bezmála 1, 2 miliony obyvateli nejvíce obydleným kantonem Švýcarska, leží na severu země a je tvořen sto sedmdesáti jedna obcemi. Vyšší administrativní jednotku v tomto kantonu reprezentují okresy, kterých je dvanáct. Současná ústava tohoto kantonu (samozřejmě schválená v referendu) vešla v účinnost roku 2006 a nahradila tak ústavu z roku 1869. Legislativním orgánem je Kantonální rada, která má sto osmdesát členů volených obyvateli kantonu na čtyři roky. Výkonnou moc tvoří sedmičlenná vládní rada.⁸³

Ústava kantonu zakotvuje petiční právo svých občanů, dále pak možnost iniciativy v záležitostech revize ústavy, zákonů a inter-kantonálních smluv. S iniciativou mohou přijít orgány kantonu, šest tisíc občanů (jejichž podpisy musí být doloženy do šesti měsíců od předložení iniciativy) nebo i již v dřívější podkapitole zmíněný samotný občan.⁸⁴ Ústava dále stanoví, že o lidových iniciativách (které mohou být ve formě předběžného návrhu, který dále rozpracují příslušné orgány nebo ve formě již hotového obecného návrhu) a o některých dalších důležitých a veřejné finance zatěžujících záležitostech se obligatorně hlasuje v referendu. Fakultativní referendum se pak může konat na návrh třech tisíc voličů, dvanácti obcí, měst Curych a Winterthur nebo čtyřicet pět členů kantonální rady.⁸⁵

4.3.2. Ženeva

Kanton Ženeva je rozlohou malým kantonem, který má však asi půl milionu obyvatel, kteří mluví převážně francouzsky a nutno říci, že se jedná značně o kosmopolitní kanton, kde více než polovina obyvatel pochází z jiných koutů světa.⁸⁶ Rozkládá se na nejzápadnějším cípu Švýcarska, tvoří jej čtyřicet pět obcí a její oficiální název je Republika a kanton Ženeva. Ústava kantonu pochází z roku 1847, ale byla již mnohokrát měněna. Legislativní moc náleží Velké radě, která má sto členů volených na čtyři roky a to již od roku 1457. Exekutivu tvoří Rada státu, která má sedm členů, kteří jsou rovněž voleni na čtyři roky a to ve volbách pořádaných vždy měsíc po volbách do Velké rady.

Každá změna ústavy zde musí být předmětem hlasování v referendu a rovněž zákony takto musí být odhlasovány, pokud o to požádá sedm tisíc občanů.⁸⁷ Deset tisíc občanů má

⁸³ V originále „Regierungsrat“

⁸⁴ Článek 24 ústavy kantonu Curych.

⁸⁵ Článek 33 ústavy kantonu Curych.

⁸⁶ Les binationaux dans le canton de Genève. Str. 4. Dostupný z [www:](http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2005/analyses/communications/an-cs-2005-24.pdf)

[<http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2005/analyses/communications/an-cs-2005-24.pdf>](http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2005/analyses/communications/an-cs-2005-24.pdf)

⁸⁷ V originále „Grand Conseil.“

taktéž právo na lidovou zákonodárnou iniciativu.⁸⁸ Ústava dále zakotvuje i pravidla pro obecní iniciativy a referenda, kdy jsou stanoveny rozdílné počty nutných podpisů pro jejich pořádání podle velikosti obce.⁸⁹ Referendum může být pořádáno například i v otázce návrhu ročního rozpočtu.

4.3.3. Graubünden

Kanton Graubünden, jež leží na východě země, je rozlohou největším kantonem, který tvoří asi šestinu území celého Švýcarska. Co do počtu obyvatel však patří spíše mezi střední kantony, když má něco kolem dvou set tisíc obyvatel. Graubünden je jediným tříjazyčným kantonem ve Švýcarsku. Jeho obyvatelé hovoří italsky, německy a rétorománsky. Legislativní moc tvoří Velká rada⁹⁰, která je volena (na rozdíl od obou kantonů předešlých) většinovým systémem v třiceti devíti okrscích na čtyři roky a má sto dvacet členů. Výkonnou moc má pětičlenná rada, v níž je členství omezeno na dvě po sobě jdoucí volební období a je volena Velkou radou. Kanton je tvořen sto devadesáti obcemi a devatenácti okresy.

Ústava z roku 2003 opět rozlišuje mezi obligatorními a fakultativními referendy, když ty obligatorní se pořádají ve věcech změny ústavy, mezikantonálních smluv, velkých investic z veřejného rozpočtu nebo v případě, kdy Velká rada vysloví nesouhlas s lidovou iniciativou. Fakultativní se pořádá, pokud o to požádá patnáct set občanů nebo deset obcí. Lidová iniciativa ve věcech revize ústavy se projednává, pokud o to požádají čtyři tisíce voličů nebo sedm obcí a ve věcech zákonů, pokud o to požádají tři tisíce voličů nebo jedna osmina obcí tohoto kantonu.⁹¹

4.3.4. Appenzell Innerrhoden

Appenzell Innerrhoden je, co se týče zalidnění, nejmenším kantonem ve Švýcarsku – má jen něco okolo šestnácti tisíc obyvatel. Jedná se o německy mluvící kanton, který je tvořen jedinou obcí, která je ale rozdělena na šest okresů. Ústava kantonu z roku 1872 zakotvuje ve světě jedinečnou rozhodovací strukturu.

Politický systém tohoto kantonu je (vedle kantonu Glarus) naprosto unikátní v tom, že v jeho případě můžeme hovořit dokonce o přímé demokracii. Obyvatelé tohoto kantonu se každý rok poslední neděli v dubnu scházejí na náměstí v Appenzellu na tzv. Landsgemeinde.

⁸⁸ Článek 64 Ústavy republiky a kantonu Ženeva.

⁸⁹ Články 59 a 68B Ústavy republiky a kantonu Ženeva.

⁹⁰ V originále „Grosse Rat“, „Gran Consiglio“, „Cussegl Grond.“

⁹¹ Článek 12 ústavy kantonu Graubünden.

Nejedná se o nic jiného než kantonální shromáždění, na kterém dochází k hlasování o přijímaných právních předpisech, nejdůležitějších záležitostech a k výběru volených zástupců a soudců. Hlasuje se pomocí oficiální volební karty (muži mohou místo toho zvolit v rodinách děděný rapír) zvednutím ruky a každý z účastníků má právo vystoupit. Tradice tohoto shromáždění sahá minimálně do roku 1403.⁹² Vedle tohoto shromáždění v kantonu působí Státní komise,⁹³ která je exekutivním orgánem a tvoří ji sedm členů a Vyšší rada,⁹⁴ kterou tvoří čtyřicet šest zástupců. Dále zde existují zástupci okresů, kteří jsou voleni každý rok v květnu.

4.4. Obecní úroveň

Hranice náboženských a jazykových skupin je ve Švýcarsku často dána hranicemi obcí, proto nelze při zajišťování demokracie redukovat vše jen na vzájemné vztahy kantonů a federální vlády. Do systému je nutno zohlednit také místní demokracie obcí. Malé demokracie na místní úrovni jsou naprosto esenciálním a základním prvkem švýcarského federalismu, které se bezprostředně týkají životů občanů v nich žijících a o nichž si oni také sami často přímo rozhodují. Obecní demokracie jsou těmi jednotkami v základě státu, které zajišťují a rozvíjejí rozmanitost Švýcarska. Obec⁹⁵ se stará o každodenní potřeby občanů a prostřednictvím systému přímé demokracie kontroluje finanční výdaje, volí místní zastupitelské orgány a členy výkonných rad, rozhoduje o daních, poplatcích a rozpočtech, účastní se místního plánování a rozhoduje o nespočetném množství otázek místního významu. Navázání občanů primárně na jejich obec vystihuje i fakt, že jejich přímé daně ve větší míře směřují do rozpočtů příslušné obce.⁹⁶

Místní referenda na úrovni obcí jsou nejčastěji používanými referendy ve Švýcarsku. Lidé si rozhodují o mnoha obecních záležitostech. Zvláštností je, že referenda o rozpočtových a finančních otázkách jsou na federální úrovni zakázána, kdežto na úrovni místní a kantonální jsou vcelku častým jevem. Místní referenda se liší svými požadavky a procesem kanton od kantonu a i v rámci kantonů nalezneme specifické úpravy v jednotlivých obcích. Počet podpisů nutných pro pořádání fakultativního referenda může být například závislý na počtu obyvatel dané obce, ale nejčastěji je uváděno, že je nutno sesbírat alespoň 1 % podpisů ze

⁹² Landsgemeinde. Dostupný z [www: <http://www.kantone-web.ch/kantone/ai/en/politik/sitzung/>](http://www.kantone-web.ch/kantone/ai/en/politik/sitzung/)

⁹³ V originále „Standeskommission.“

⁹⁴ V originále Grosser Rat.

⁹⁵ Nebo též komuna, v oficiálních jazycích Švýcarska - commune/Gemeinde/comune.

⁹⁶ STEINBERG, Jonathan. *Why Switzerland?*. Cambridge : Cambridge University Press, 1996, s. 79.

všech obyvatel, kteří jsou způsobilí volit a mají občanství dané obce.⁹⁷ V asi 90 % všech obcí (komun) se občané schází minimálně jednou do roka v komunálních shromážděních, kde hlasují o některých pro obec důležitých záležitostech. Těchto komun je ve Švýcarsku přes dva a půl tisíce a více než polovina z nich má pod tisíc obyvatel.⁹⁸ Hlavně ve větších městech ale stále více pravomocí náleží voleným zástupcům a administrativním pracovníkům města. I v těchto větších městech však dochází k hlasování například v rozpočtových záležitostech, ne již formou shromáždění, ale například hlasováním poštou nebo ve volebních budkách. Lze konstatovat, že o čím nižší úroveň se ve Švýcarsku jedná, tím více jsou občané zapojováni přímo do rozhodování o věcech veřejných.⁹⁹

Místní demokracie je velmi podstatnou součástí systému společnosti při zajišťování práv na sebeurčení a při urovnávání náboženských, jazykových a kulturních konfliktů. Občanství obce je vlastně základem pro to, aby byl někdo považován za švýcarského občana.¹⁰⁰ Na závěr je však nutno říci, že jednotlivé obce se od sebe velice liší i co se týče počtu obyvatel. Nejpočetnější v tomto ohledu je Curych, který má přes tři sta sedmdesát tisíc obyvatel a nejmenšími obcemi jsou Portein či Corippo obě mající okolo dvacet obyvatel.¹⁰¹

Lze tedy shrnout, že celý politický systém a fungování polopřímé demokracie ve Švýcarsku má tři dimenze a demokracie ve Švýcarsku je uskutečňována na třech úrovních: na úrovni obce, kantonu a na úrovni federace. Mezi federací, kantony a obcemi funguje rovnováha moci a i instituty přímé demokracie na všech úrovních tak zaručuje koherentní fungování systému jako celku, i když ten je jazykově, společensky, nábožensky i politicky naprosto nesourodý.

4.5. Vývoj participace švýcarských občanů na politice

Pro to, aby rozhodnutí v lidovém hlasování mělo svou váhu, je také nutná reprezentativní účast hlasujících. Švýcarsko nezavádí žádnou kvótu pro platnost hlasování a některá témata nepřitahují až takovou pozornost a účast na takovýchto hlasováních často

⁹⁷ GROSPÍČ, Jiří. *K některým ústavněprávním otázkám přímé demokracie*. In Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc, k jeho 70. narozeninám. Praha : Linde, 2004, s. 347.

⁹⁸ Répertoire officiel des communes de Suisse. Dostupný z [www : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/gem_liste/03.Document.90142.xls>](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/gem_liste/03.Document.90142.xls)

⁹⁹ BERAMENDI, Virginia, KAUFMANN, Bruno a kol. *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, s. 28.

¹⁰⁰ Článek 37 Ústavy Švýcarské konfederace.

¹⁰¹ Podle Švýcarského federálního statistického úřadu mělo Corippo v roce 2012 dokonce jen 12 obyvatel. Statistiky dostupné z [www : <http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Database/German_01%20-%20Bevölkerung/01.2%20-%20Bevölkerungsstand%20und%20bewegung/01.2%20-%20Bevölkerungsstand%20und%20bewegung.asp?lang=1&prod=01&secprod=2&openChild=true>](http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Database/German_01%20-%20Bevölkerung/01.2%20-%20Bevölkerungsstand%20und%20bewegung/01.2%20-%20Bevölkerungsstand%20und%20bewegung.asp?lang=1&prod=01&secprod=2&openChild=true)

nepřekračuje ani 30 %. Pokud se však podíváme z dlouhodobého hlediska na vývoj účasti na hlasováních na federální úrovni, tak jasně vidíme, že v 19. století, od přijetí ústavy z roku 1848 až někdy do začátku padesátých let 20. století se více než polovina referend odehrála za 60 % a vyšší účasti. Poté již účast občanů na hlasování začala poněkud klesat a mnoho referend dnes stěží dosahuje účasti 35 %.¹⁰² Samozřejmě se najdou i dnes témata, která přitáhnou mnoho Švýcarů do hlasovacích místností, jako například záležitosti dotýkající se členství v Evropských společenstvích nebo otázky imigrantů, ale celkově je zcela zjevná klesající tendence účasti na referendech, která klesla od konce 19. století asi o 15 %.¹⁰³ V poslední době zase naopak můžeme pozorovat drobné navýšení účasti. V minulých pěti letech tak činila účast na hlasováních průměrně asi 45 %. Toto číslo se může jevit jako vcelku nízké, pokud jej srovnáme s účastí občanů jiných států Evropy na referendech týkajících se evropské integrace, které proběhly v posledních letech. Tato komparace je však poněkud zavádějící, protože v těchto státech jsou lidová hlasování spíše ojedinělá a evropská témata patří právě mezi ta, která mobilizují občany. V západních státech Evropy navíc tato nečastá referenda obvykle přilákají daleko více občanů než třeba tamější parlamentní volby a tudíž lze vyvodit, že je to případ sám pro sebe a nelze tak úplně věrně srovnávat se švýcarskou realitou, kde jsou referenda na „denním pořádku.“¹⁰⁴

Pokud se podíváme na rozložení voličů, tak podle výzkumu z roku 1985, kdy se již daly pozorovat současné tendence vývoje účasti na hlasování, se řadilo asi 31 % švýcarských občanů mezi tak říkajíc typické účastníky referend, kteří participovali na většině hlasování, kdežto zbylých 69 % se účastnilo spíše příležitostně těch referend, která se jich osobně týkala nebo zajímala. Pozoruhodné je, že u mužů je dlouhodobě účast asi o 15 % vyšší než u žen.¹⁰⁵ Účast se značně liší i kanton od kantonu, kdy můžeme pozorovat velmi silnou účast například u kantonu Shaffhausen, kdežto ve srovnání s ním i s celostátním průměrem pak v této statistice výrazně zaostává například kanton Glarus. Celkově pak nejdisciplinovanější v tomto ohledu jsou spíše kantony německy mluvící.

¹⁰² BUTLER, David. *Referendums Around the World : The Growing Use of Direct Democracy*. Washington : AEI Press, 1994, tabulka s. 110 – 128.

¹⁰³ BUTLER, David. *Referendums Around the World : The Growing Use of Direct Democracy*. Washington : AEI Press, 1994, s. 131.

¹⁰⁴ LEQUESNE, Christian. *Napomáhá evropská integrace konání referend?* In. KOTÁBOVÁ, Věra., ŘÍCHOVÁ, Blanka., PLECHANOVÁ, Běla (eds.). *Institucionalizace a decentralizace v Evropské unii*. Praha : IPS FSV UK, 2006, s. 74.

¹⁰⁵ BUTLER, David. *Referendums Around the World : The Growing Use of Direct Democracy*. Washington : AEI Press, 1994, s. 138.

Zvláštností je, že od roku 1891 proběhlo ve Švýcarsku již na sto dva a osmdesát lidových iniciativ, ale přijata jich byla asi jen jedna desetina z nich.¹⁰⁶ Vůbec první takto přijatá lidová iniciativa v roce 1893 (čili pouhé dva roky po zavedení tohoto institutu) se týkala zákazu rituálního zabíjení bez předchozího umrtvení. Velký počet těchto iniciativ se týkala témat jako energetika, životní prostředí či doprava a opravdový nárůst jejich počtu můžeme zaznamenávat zhruba od 70. let 20. století. Téměř opačná čísla pak můžeme vysledovat u referend, když na 60 % jich historicky bylo přijato. Ještě větší propast je patrná u obligatorních referend, u kterých došlo k nepřijetí asi jen u čtvrtiny z nich.¹⁰⁷ Více viz příloha č. 3.

Na kantonální úrovni dochází ke stovkám referend ročně. Neaktivnější je v této oblasti kanton Curych či Solothurn, kdežto nejméně jich je pořádáno v posledních dekádách v kantonu Jura či Ticino.¹⁰⁸

4.6. Polopřímá demokracie ve Švýcarsku – shrnutí

Mezi hlavní nevýhody a problémy přímé demokracie se řadí otázky a podněty typu – kdo bude mít přístup k hlasování a k sbírání podpisů, možné podvody při těchto aktivitách, jak zabránit dezinterpretaci a zmatení občanů, jak zajistit reprezentativní účast při hlasování, která by dodala dostatečnou legitimitu takto vzniklému rozhodnutí, jak zajistit, aby byli občané dostatečně informováni a tudíž kompetentní rozhodovat o daném tématu, jak zajistit práva menšin či jak donutit lidové zástupce, aby veškerá složitější rozhodnutí nepřenašeli na lidová hlasování a zříkali se tak své politické odpovědnosti.¹⁰⁹ Jak se s těmito otázkami vypořádal švýcarský politický a společenský řád?

Švýcarsko nastavuje vcelku benevolentní systém, když stačí padesát tisíc podpisů, což je jen něco málo přes 1 % voličstva pro to, aby byl zákon podroben lidovému hlasování. Zároveň ani stotisícový požadavek pro lidovou iniciativu se nejeví jako nereálný, což dokazuje i historická zkušenost, kdy bylo uspořádáno již přes sto osmdesát takovýchto iniciativ. Problémem je, že ve Švýcarsku žije mnoho cizinců a imigrantů a ti často nemají práva rozhodovat o svých záležitostech. Právo volit a hlasovat cizincům přiznávají jen některé

¹⁰⁶ Konkrétně 19. Statistika ke dni 6. 11. 2012. Dostupné z [www](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/eidg__volksinitiativen.html):

< http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/eidg__volksinitiativen.html >

¹⁰⁷ KAUFMANN, Bruno. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern: Graf-Lehmann AG, 2005, s. 186 – 226.

¹⁰⁸ KAUFMANN, Bruno. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern: Graf-Lehmann AG, 2005, s. 119.

¹⁰⁹ CRONIN, Thomas. *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge : Harvard University Press, 1989, s. 207.

kantony.¹¹⁰ Cizinci obecně musí projít velmi dlouhým procesem naturalizace, kdy je po nich požadován dlouhý pobyt na území Švýcarska a navíc se musí i tzv. „přizpůsobit“ a „mít dobrou pověst.“¹¹¹ Hlasovat tedy může každý švýcarský občan (i ti, kteří žijí v zahraničí) starší osmnácti let věku, který není diskvalifikován na základě své mentální nemoci či poruchy.

I přes upadající účast na lidových hlasováních, je podle mého názoru stále vcelku velké procento švýcarských občanů ochotno participovat na veřejném životě a oficiální orgány opravdu nabízejí objektivní informace jednotlivým domácnostem a skutečně tak vtahuje švýcarské občany do politického dění a do správy věcí veřejných daleko více než kde jinde. Důležité je, že lidová hlasování ve Švýcarsku často vycházejí z vůle lidu a nejsou jen jakousi náhradou nebo snahou o legitimizaci politických rozhodnutí.¹¹² Pokud vyjdeme ze statistiky, tak mezi lety 1984 – 2009 proběhlo v celosvětovém srovnání ve Švýcarsku asi 25 % mechanismů, které se dají podřadit pod přímou demokracii. To je úctyhodné číslo, pokud zvážíme fakt, že Švýcarsko má jen asi 7,5 milionu obyvatel. Toto číslo se stane ještě imponantnějším, pokud se zaměříme jen na užší soubor mechanismů, které vzešly opravdu jen z iniciativy lidu a ne shora, což může být ve výsledku i v rozporu s ideály přímé demokracie. V tomto případě proběhlo ve Švýcarsku asi 50 % všech celosvětových mechanismů přiřaditelných pod přímou demokracii.¹¹³

Nutno však na druhou stranu podotknout, že švýcarský systém polopřímé demokracie není naprosto perfektně fungujícím systémem, který by byl zcela bez výjimky vhodným k napodobení. K jeho nevýhodám patří například často dlouhá doba, za kterou bývá v procesu lidových hlasování a iniciativ přijímáno rozhodnutí. Tak například iniciativa o zmírnění bankovního tajemství švýcarských bank z roku 1977 se dostala k lidovému hlasování až v roce 1984, což mělo za následek postupné opadávání zájmu o toto téma a na konec i nízkou podporu tohoto návrhu.¹¹⁴ Dalším problémem se může jevit absence zákonodárné iniciativy na federální úrovni, která však je přítomna v ústavách některých kantonů. Dalším velmi viditelným problémem jsou finanční náklady na tento způsob

¹¹⁰ Například Jura, Vaud nebo Ženeva a prvním v tomto ohledu byl již roku 1849 kanton Neuchâtel.

¹¹¹ JERÁBEK, M.: *Švýcarsko: Polopřímá demokracie – konsensus, efektivita, stabilita*. In: DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a kol.: *Základní modely demokratických systémů*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008, s. 236.

¹¹² David Altman rozlišuje mezi „bottom-up“ mechanismy přímé demokracie, které slouží právě lidu a „top-down“ mechanismy, které daleko častěji slouží ke zneužívání moci autoritářskými vůdci a vycházejí právě primárně z jejich vůle.

¹¹³ ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. New York : Cambridge University Press, 2011, s. 208.

¹¹⁴ BUTLER, David. *Referendums Around the World : The Growing Use of Direct Democracy*. Washington : AEI Press, 1994, s. 106.

fungování demokracie. Každá iniciativa a referendum si vyžaduje jednak výdaje na jejich propagaci (ač v rámci kampaní působí vždy mnoho dobrovolníků) a informovanost hlasujících a jednak s sebou nese výlohy i tisk hlasovacích lístků, zajištění dohlížejícího personálu či sčítání hlasů. Jedna lidová iniciativa tak přijde v průměru asi na deset milionů švýcarských franků.¹¹⁵ Nabízí se ovšem i obecné argumenty, které mluví proti přímé demokracii jako například nedostatečná znalost občanů některých složitých témat, mobilizace jen těch občanů, kteří mají vyhraněný názor na dané téma, možná změna názoru po uplynutí určité doby, přílišná konzervativnost takového systému a tak podobně.

5. Komparace s jinými státy

5.1. Polopřímá demokracie ve světě

Tato práce již dokázala, že Švýcarsko je pro přímou demokracii zemí zaslíbenou, ale jak je to v jiných státech? Moderní zkušenost nám ukazuje, že i v jiných končinách než je Švýcarsko, jsou instituty přímé demokracie stále populárnější. Od roku 1991 se počet pořádaných referend a lidových iniciativ zdvojnásobil. Za posledních dvě stě let bylo uspořádáno přes čtrnáct set národních referend a mezi lety 1991 a 2004 bylo celosvětově uspořádáno na pět set sedmnáct lidových hlasování a z toho tři sta sedmnáct se uskutečnilo v Evropě.¹¹⁶ Z toho jasně plyne zvýšená poptávka po lidovém hlasování a rozšiřování institutů přímé demokracie ve světě a nejvíce pak tedy v Evropě. O užití jednotlivých prvků přímé demokracie na národní úrovni v členských státech Evropské unie vypovídá příloha č. 2. Z ní plyne, že všechny státy Evropské unie zakotvují ve svých ústavách a základních zákonech některý z institutů přímé demokracie. Česká republika v tomto ohledu tvoří téměř výjimku, a proto se jí zabývám níže v samostatné kapitole této práce. Na druhou stranu je však nutné říci, že kolem 90 % všech mechanismů, které se uskutečnily na nejvyšší státní úrovni a lze je podřadit pod přímou demokracii v posledních letech proběhlo jen v rámci sedmi států a to Švýcarska, Itálie, Lichtenštejnska, Uruguaye, Lotyšska, Litvy a Maďarska.¹¹⁷

Ač není přímá demokracie užívána ve Spojených státech amerických na federální úrovni, téměř polovina jejich států má ve svých ústavách zakotvenu lidovou iniciativu a kromě

¹¹⁵ BERAMENDI, Virginia, KAUFMANN, Bruno a kol. *Direct Democracy The International IDEA Handbook*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, s. 30.

¹¹⁶ KAUFMANN, Bruno. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern: Graf-Lehmann AG, 2005, s. 106 a 107.

¹¹⁷ ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. New York : Cambridge University Press, 2011, s. 73.

Delaware mají všechny státy uzákoněnu povinnost přijímat změnu svých ústav formou lidového hlasování.¹¹⁸ Zvláštností je, že silněji je přímá demokracie zastoupena u států na západním pobřeží, kdežto státy východní jsou k zavádění prvků přímé demokracie skeptičtější.¹¹⁹ Samotný stát Kalifornie je po Švýcarsku nejčastějším subjektem, který využívá prvků přímé demokracie a ve své ústavě zakotvuje lidovou iniciativu, referendum i možnost odvolání vrcholných představitelů. V některých amerických státech – konkrétně v regionu Nová Anglie stále přežívá institut obecních shromáždění, kdy se občané obce setkávají ve speciálních sálech a diskutují a hlasují o nejdůležitějších místních tématech.¹²⁰ Přes 50 % měst Spojených států amerických umožňuje svým občanům některou z forem lidové iniciativy a opět je tento institut bližší spíše západním státům.¹²¹

Vedle Švýcarska můžeme z jeho sousedů jako přímé demokracii nakloněný stát označit hlavně Itálii. Její poválečná ústava byla přijata v referendu a moderní změny politického systému v 90. letech také proběhly formou lidového hlasování. Od roku 1974 zde proběhlo přes padesát referend.¹²² Referendum zde lze pořádat, pokud o to požádá půl milionu občanů (je zde nastavena poněkud přísná kvóta pro účast na hlasování a to 50 %) nebo pokud o to požádá pět regionálních rad nebo jedna třetina parlamentu.¹²³ V tomto případě se jedná o tzv. abrogativní referendum, které může zrušit již existující zákon. Itálie dále umožňuje skupině padesáti tisícům občanů vznést lidovou iniciativu, kterou se pak parlament musí zabývat. Zvláštním případem je pak Německo, které na úrovni jednotlivých zemí spolku má přítomny prvky přímé demokracie, ale na celostátní úrovni i přes několikeré pokusy nedošlo k zakotvení obecného referenda a to se koná jen v případě přijímání ústavy nebo změny uspořádání spolku. V dalším sousedním státě Švýcarska – Rakousku je přítomen institut fakultativního referenda, pokud o něj požádá většina parlamentu nebo alespoň jeho jedna třetina v případě ústavních změn. Obligatorní referendum se koná ve věcech podstatných změn rakouské ústavy a je zde přítomna i zákonodárná lidová iniciativa, pokud se pod ni podepíše sto tisíc občanů. Ještě před přijetím zákona si může parlament navíc vyžádat i nezávazný názor občanů na něj. Francie zakotvuje možnost přijetí ústavních změn

¹¹⁸ MATSUSAKA, John. *The eclipse of legislatures: Direct democracy in the 21st century* s. 4.

¹¹⁹ CRONIN, Thomas. *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge : Harvard University Press, 1989, s. 47.

¹²⁰ Více o tomto například v: BRYAN, Frank. *Real Democracy: The New England town meeting and how it works*. Chicago : The University of Chicago Press, 2004, 312 s.

¹²¹ MATSUSAKA, John. *The eclipse of legislatures: Direct democracy in the 21st century* s. 5.

¹²² KAUFMANN, Bruno. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern: Graf-Lehmann AG, 2005, s. 245.

¹²³ ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Západoevropské politické systémy: komparace politických systémů*. Praha : Oeconomica, 2009, s. 59.

referendem. K tomuto může dojít ale jen v případě, že se prezident takto rozhodne a obejde tak touto cestou hlasování v parlamentu. Zvláštním případem je nejmenší ze sousedů Švýcarska – Lichtenštejnsko, které je se svým větším sousedem velice blízce politicky i ekonomicky svázáno. Zde může tisíc občanů iniciovat lidové hlasování o kterémkoliv zákoně. Lidovým hlasováním lze změnit i ústavu nebo svrhnout parlament, ale pro přijetí takového rozhodnutí je potřeba kromě prosté většiny hlasujících alespoň celkově získat patnáct set hlasů pro daný návrh.

Mnoho lidových hlasování v posledních letech proběhlo například i v Irsku či Dánsku, kde se povinně hlasuje o každé změně ústavy a mezinárodních smluv, které se týkají Evropských společenství, respektive Evropské unie. Lze říci, že většina evropských referend v poslední době se nějak dotýkala právě těchto témat – vstupu do evropských nadnárodních struktur nebo jejich změn. Mezi „západní“ země, které vcelku často využívají některých instrumentů přímé demokracie, tedy můžeme zařadit Itálii, Lichtenštejnsko, Austrálii, Nový Zéland, Irsko, Dánsko či pobaltské státy.¹²⁴ Oproti tomu evropské země jako je například i Česká republika nebo Velká Británie historickou tradicí spojenou s referendy nedisponují. Na celostátní úrovni se doposavad v britské historii konala jen dvě referenda a celý politický systém Spojeného království je vlastně od základu vystaven na suverenitě parlamentu a ne lidu, což znamená, že každé lidové rozhodnutí stejně musí být potvrzeno parlamentem.¹²⁵ Podobně například i v kanadské historii můžeme vyzorovat jen tři hlasování na celostátní úrovni.

Trend přímého zapojování občanů do politiky se nevyhnul ani jižní Americe a většina zdejších států již ve svých ústavách zakotvuje některé prvky přímé demokracie. Lidové hlasování je v tomto regionu nejčastěji užíváno v Uruguayi.¹²⁶ V muslimských státech naproti tomu instituty přímé demokracie nejsou obvyklé, výjimku tvoří snad jen Egypt či Sýrie a podobně v Asii najdeme přímou demokracii spíše výjimečně v případě Filipín či Malediv.¹²⁷ Ze statistického hlediska lze nalézt alespoň na papíře nejvíce ústavně zakotvených institutů přímé demokracie paradoxně v afrických státech.¹²⁸ Je nutné na závěr této kapitoly podotknout, že referendum je sice používaným, ale mnohdy zneužívaným institutem a to

¹²⁴ SCHILLER, Theo. *Direct Democracy in Modern Democratic Evolution*. International Symposium on Initiatives, Referendums, and Direct Democracy, 2004, s. 11.

¹²⁵ KAUFMANN, Bruno. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern: Graf-Lehmann AG, 2005, s. 241.

¹²⁶ ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. New York : Cambridge University Press, 2011, s. 114.

¹²⁷ BERAMENDI, Virginia, KAUFMANN, Bruno a kol. *Direct Democracy The International IDEA Handbook*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, s. 183-192.

¹²⁸ BERAMENDI, Virginia, KAUFMANN, Bruno a kol. *Direct Democracy The International IDEA Handbook*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, s. 42.

převážně v nedemokratických státech, kde se pomocí něj populističtí a demagogičtí vůdci snaží legitimizovat svá rozhodnutí nebo setrvání ve funkci.¹²⁹

5.2. Evropská lidová iniciativa

Příklad Švýcarska jako vzor pro Evropskou unii se nemusí jevit až tak zcestným, protože Švýcarsko vcelku podobně jako Evropská unie je velmi heterogenním (jazykově, politicky, nábožensky...) útvarem s velkými rozdíly mezi jednotlivými oblastmi a rovněž přiznává svým kantonům velkou volnost, takže můžeme nalézt i určitou paralelu mezi těmito dvěma na první pohled naprosto rozdílnými systémy. Možné rozšiřování přímé demokracie do systému fungování Evropské unie je navíc v současné době velmi aktuálním tématem. V souvislosti s dlouho diskutovaným demokratickým deficitem struktur Evropské unie se mnoho let hovořilo i o možnosti zavedení určitých prvků přímé demokracie do systému přijímání unijních legislativních aktů. Přímá volba zástupců občany je na úrovni Evropské unie přítomna od roku 1979, kdy proběhly vůbec první přímé volby do Evropského parlamentu, ale k zakotvení některé z forem přímé demokracie došlo až roku 2011 s přijetím nařízení Evropské unie č. 211/2011 Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě, jejímž právním základem je článek 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.

Toto nařízení umožnilo od 1. 4. 2012 novou formu účasti veřejnosti na tvorbě politiky Evropské unie a to ve formě tzv. evropské občanské iniciativy. Jejím prostřednictvím může skupina jednoho milionu osob, v níž jsou zastoupeni občané z alespoň jedné čtvrtiny členských států Evropské unie,¹³⁰ vyzvat Evropskou komisi, aby předložila návrh legislativního aktu v oblasti, ve které jí to její pravomoci umožňují.¹³¹ Počet podepsaných občanů musí alespoň ve čtvrtině členských států dosáhnout stanovený minimální počet, který je pro jednotlivé členské státy stanoven individuálně a odpovídá počtu členů Evropského parlamentu z daného státu vynásobenému sedmi sty padesáti.¹³² Organizátoři této iniciativy mají jeden rok na získání nezbytného počtu prohlášení o podpoře a je výslovně umožněno vyjadřovat podporu prostřednictvím online systémů.

¹²⁹ Jedno lidové hlasování za všechny – v roce 2002 v Iráku na otázku - souhlasíte s tím, že by měl Saddám Hussajn zůstat prezidentem?, odpovědělo 100% dotázaných, že ano.

¹³⁰ Článek 2 a 7 nařízení Evropské unie č. 211/2011 Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě a článek 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii v konsolidovaném znění.

¹³¹ Pravomoci Evropské unie stanoví článek 3 až 6 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹³² Článek 7 odst. 2 nařízení Evropské unie č. 211/2011 Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 2011, o občanské iniciativě.

V současné době¹³³ probíhá oficiálně na stránkách Evropské komise na dvanáct těchto iniciativ. Zatím to tedy vypadá, že tento institut bude různými občanskými sdruženími vcelku využíváný a důkazem, že limit stanovený pro přijetí takové iniciativy je reálný, je i to, že tyto podmínky splnila již neoficiální iniciativa hnutí Greenpeace z roku 2010, která požadovala zákaz geneticky modifikovaných potravin.¹³⁴ Nutno podotknout, že vedle evropské občanské iniciativy je občanům Evropské unie dále umožněno se ve formě petic obracet k Evropskému parlamentu, právo obracet se na Evropského veřejného ochránce práv, obracet se na orgány a poradní instituce Unie v jednom z jazyků Smluv a obdržet odpověď ve stejném jazyce.¹³⁵

5.3. Přímá demokracie v České republice

Přímá demokracie na našem území z historického hlediska nemá příliš velkou tradici, a pokud bychom náš systém chtěli komparovat se systémem švýcarské polopřímé demokracie, tak bychom asi srovnávali nesrovnatelné. Sice již ústava Československa z roku 1920 umožňovala vládě předložit lidu hlasování o návrhu zákona, pokud s ním Národní shromáždění vyslovilo nesouhlas, ale nikdy nebyl vydán k tomuto ustanovení prováděcí zákon a tak nikdy nedošlo ani v praxi k jeho naplnění.¹³⁶ „Polistopadovou“ novelou ústavy z roku 1960¹³⁷ sice došlo k zakotvení referenda ve věcech státoprávního uspořádání a možného vystoupení z federace, ale k žádnému takovému hlasování nakonec nikdy nedošlo, ač veřejnost tento způsob podporovala.¹³⁸

V současné době v platném českém právu nalezneme prvky přímé demokracie jen v institutu místního a nově i krajského referenda. S celostátním referendem sice česká Ústava ve svém článku 2 odstavci 2 počítá, ale zároveň stanoví, že je nutné přijetí ústavního zákona, který by stanovil, kdy lid vykonává státní moc přímo. Takovýmto ústavním zákonem, který však byl jen ad hoc řešením pro konkrétní případ, byl ústavní zákon číslo 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.¹³⁹ Tento zákon však byl jen

¹³³ Stav k 6. 11. 2012.

¹³⁴ Více například na [www: < http://www.euractiv.cz/zemedelstvi0/clanek/premiera-pro-obcanskou-iniciativu-zakaz-geneticky-modifikovanych-plodin-007974>](http://www.euractiv.cz/zemedelstvi0/clanek/premiera-pro-obcanskou-iniciativu-zakaz-geneticky-modifikovanych-plodin-007974).

¹³⁵ Článek 20 odst. 2 písmeno d Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹³⁶ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 29.

¹³⁷ Ústavním zákonem č. 327/1991 Sb., o referendu.

¹³⁸ BUTLER, David. *Referendums Around the World : The Growing Use of Direct Democracy*. Washington : AEI Press, 1994, s. 212.

¹³⁹ Tento ústavní zákon dále novelizoval i ustanovení samotné Ústavy České republiky, kam zaváděl některé nutné mechanismy (například pravomoc Ústavního soudu rozhodovat v případě, že prezident nevyhlásil toto referendum atp.) k přijetí tohoto zákona.

jednorázový a stanovil, že lid musí dát souhlas se vstupem České republiky do Evropské unie ve všeobecném referendu, které vyhlásil prezident české republiky. Referendum bylo tedy v tomto případě obligatorní a pro jeho přijetí byla nutná prostá většina hlasujících. V tomto ústavním zákoně je přítomna i pojistka, pokud by se byl býval český lid vyslovil proti vstupu do Evropské unie a to taková, že nové referendum mohlo být vyhlášeno nejdříve až za dva roky po konání referenda neúspěšného. K tomu však nakonec nedošlo, protože vstup do Evropské unie byl odsouhlasen 77,33 % voličů, když volební účast byla 55,21 %.¹⁴⁰

Již vcelku etablovaným a v mnoha případech osvědčeným prvkem přímé demokracie v České republice je institut místního referenda. Toto referendum upravuje zákon číslo 22/2004 Sb., o místním referendu a toto hlasování lze pořádat na území kterékoliv obce v České republice nebo jen i v místní části či části obce. Hlasovací právo zde mají osoby, které jej mají i co se týče voleb do zastupitelstva obce¹⁴¹ a probíhá tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. V místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce a zákon rovněž stanoví, která témata je nepřipustné podrobit tomuto hlasování - jedná se převážně o rozpočtové a personální otázky.¹⁴² Návrh na pořádání tohoto referenda podává buďto zastupitelstvo obce nebo přípravný výbor, pokud pořádání podpoří svým podpisem část obyvatel dané obce či místní části.¹⁴³ K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % občanů zapsaných v seznamech oprávněných osob, a aby toto rozhodnutí bylo závazné, je potřeba kromě nadpoloviční většiny oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, alespoň 25 % ze všech oprávněných osob zapsaných v seznamech. Přísnější pravidla platí, jde-li o místní referendum, v němž se rozhoduje o oddělení části obce nebo o

¹⁴⁰ Zdroj dostupné z [www: <http://www.volby.cz/pls/ref2003/re13?xjazyk=CZ>](http://www.volby.cz/pls/ref2003/re13?xjazyk=CZ)

¹⁴¹ Viz ustanovení § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

¹⁴² § 7 Místní referendum nelze konat

- a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města,
- b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,
- c) o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města (dále jen "starosta obce"), primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy (dále jen "primátor"), místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části (dále jen "rada obce"), členů rady statutárního města a hlavního města Prahy (dále jen "rada statutárního města") a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,
- d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,
- e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,
- f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo
- g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,
- h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

¹⁴³ Nutná je podpora 30 % obyvatel u obcí do 3000 obyvatel, 20 % u obcí do 20 000 obyvatel, 10 % u obcí do 200 000 obyvatel a 6 % u obcí nad 200 000 obyvatel.

sloučení obcí, anebo o připojení obce k jiné obci. V tom případě je rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina všech oprávněných osob zapsaných v seznamu. Takto přijatá rozhodnutí jsou pak pro orgány obce závazná a ty jsou povinny podle nich rozhodovat.

Oproti tomu krajské referendum je vcelku novým institutem, který zavedl zákon číslo 118/2010 Sb., o krajském referendu a změně některých zákonů. V krajském referendu jde rozhodovat jen v oblastech, které patří do samostatné působnosti krajů.¹⁴⁴ Na otázku položenou v krajském referendu lze odpovídat jen „ano“ či „ne“ a konání tohoto referenda je oprávněno navrhnou zastupitelstvo kraje nebo přípravný výbor, pokud jeho návrh podpořilo alespoň 6 % voličů z daného kraje. Zákon stanoví i nepřijatelná témata, o kterých nelze v krajském referendu rozhodovat.¹⁴⁵ K platnosti rozhodnutí v krajském referendu je třeba účasti alespoň 35 % hlasujících zapsaných v seznamech oprávněných osob, a aby toto rozhodnutí bylo závazné, je potřeba kromě nadpoloviční většiny oprávněných osob, které se krajského referenda zúčastnily, alespoň 25 % ze všech zapsaných v seznamech oprávněných osob.¹⁴⁶ Takovéto rozhodnutí je pak pro všechny orgány kraje včetně zastupitelstva závazné.

Jak je to ale v České republice s dalšími formami přímé demokracie? Právo petiční je zakotveno v článku 18 Listiny základních práv a svobod, jež je součástí ústavního pořádku.¹⁴⁷ Každý má tedy právo se sám nebo s jinými obracet v záležitostech veřejného zájmu na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Článek obsahuje rovněž korektiv, který zakazuje zasahovat těmito peticemi do činnosti soudů a vyzývat k porušování základních práv a svobod. Institut odvolání volených představitelů u nás není přítomen a to ani na státní ani lokální úrovni. Mandát člena Parlamentu České republiky je volný¹⁴⁸ a hlasování o personálních otázkách na regionální a lokální úrovni výslovně

¹⁴⁴ Tuto působnost stanoví hlavně § 35 a 36 zákona číslo 129/2000 Sb., o krajském zřízení a patří sem například schvalování územně plánovací dokumentace kraje, stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti pro území kraje...

¹⁴⁵ § 7 Krajské referendum nelze konat

a) o ukládání pokut a o rozpočtu kraje,
b) o zřízení nebo zrušení orgánů kraje a o jejich vnitřním uspořádání,
c) o volbě a odvolání hejtmana, jeho náměstků a členů rady kraje⁹), jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů kraje,
d) jestliže by otázka položená v krajském referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v krajském referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,
e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení¹⁰),
f) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, nebo
g) jestliže od platného rozhodnutí v krajském referendu do podání návrhu na konání krajského referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

¹⁴⁶ Ustanovení § 48 zákona číslo 118/2010 Sb, o krajském referendu.

¹⁴⁷ Což vyplývá z článku 3 i článku 112 ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky.

¹⁴⁸ Článek 26 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky.

zakazují výše zmíněné zákony o místním a krajském referendu. Toto má tedy patrně zajistit větší ochranu nezávislosti nositelů veřejné moci.¹⁴⁹

Z výše uvedeného je tedy patrné, že Česká republika postrádá na celostátní úrovni jakoukoliv právní úpravu, která by byla nutná pro zastoupení prvků přímé demokracie na této nejvyšší rovině. Z českých politických stran je dlouhodobě skeptická k otázkám referenda a jim podobným hlavně Občanská demokratická strana. Oproti tomu například Česká strana sociálně demokratická, Věci Veřejné a Komunistická strana Čech a Moravy se dlouhodobě hlásí k nutnosti přijetí zákona o obecném referendu.¹⁵⁰ Z neparlamentních stran je asi největším zastáncem švýcarského modelu polopřímé demokracie a jeho přenesení do českého právního řádu politická strana Pravý blok Petra Cibulky nebo občanské sdružení Hnutí za Přímou demokracii.¹⁵¹ Vláda České republiky v březnu 2012 předložila návrh zákona o obecném referendu, který proklamovala již ve svém programovém prohlášení vlády,¹⁵² ale tento návrh byl v Senátu smeten ze stolu, protože opozičními stranami byl pokládán naopak za zákon, který paradoxně spíše do budoucna zabránil pořádání lidových hlasování, protože nastavoval příliš tvrdé podmínky pro jejich konání.¹⁵³

Pokud tedy vyjdeme z kategorizace Jürgena Habermase, který dělí demokracie na liberální, republikánské a deliberativní, tak bychom český ústavní systém zařadili snáze mezi demokracie liberální, ve kterých je spíše prostor pro zastupitelskou demokracii, ve které se promítají výsledky voleb realizovaných na základě všeobecného volebního práva, nikoliv jako je tomu u republikánské demokracie, která spočívá na demokratickém sebeurčení rozumně uvažujících občanů.¹⁵⁴ Z naší demokratické tradice tedy vyplývá, že přímá demokracie pro ni není ničím imanentním a to, že doposavad nebyla naplněna možnost zakotvení institutu obecného referenda nelze vnímat jako něco protiústavního nebo dokonce narušujícího podstatné náležitosti demokratického právního státu.¹⁵⁵ V naší politické a právní tradici jsou mechanismy přímé demokracie často vnímány spíše jako určitá forma obcházení rozhodování demokraticky volených zástupců a ne jako něco, co by mělo být naprosto nezbytné pro fungování demokracie a politického systému jako celku.

¹⁴⁹ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 26.

¹⁵⁰ Vycházím z volebních programů pro volby do poslanecké sněmovny z roku 2010.

¹⁵¹ K programu a cílům více na [www: < http://www.cibulka.net/petr/index.php >](http://www.cibulka.net/petr/index.php) a [< http://www.hzpd.cz/kdo-jsme/ >](http://www.hzpd.cz/kdo-jsme/).

¹⁵² Programové prohlášení vlády ze 4. srpna 2010, str. 21. Dostupné z [www: <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>](http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/)

¹⁵³ Například nutnost čtvrt milionu podpisů pro jeho přijetí.

¹⁵⁴ HABERMAS, Jurgen. *Tři normativní modely demokracie*, In: SHAPIRO, Ian, HABERMAS, Jurgen. *Teorie demokracie dnes*. Filosofie, 2002, s. 79 a násl.

¹⁵⁵ Článek 9 odst. 2 Ústavy ČR – „Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.“

Závěr

Tato práce si kladla za cíl popsat švýcarský systém polopřímé demokracie, a zda tento způsob správy věcí veřejných je fungující a přenositelný do zahraničí. V případě Švýcarska můžeme mluvit o světově unikátním modelu, který není přítomen ani v náznaku nikde jinde ve světě. V současnosti se tak jedná o jediný stát, který lze charakterizovat jako stát s polopřímou demokracií. Zcela bezkonkurenční přímé zapojení svých občanů na rozhodování o důležitých státních, regionálních i lokálních otázkách, konsenzuální formování vládní koalice, fungující federální systém, soužití rozdílných skupin obyvatel, unikátní stranický systém a zahraničně-politická neutralita tvoří ze Švýcarska model, který by byl hodný k napodobení a který zajisté i velmi dobře prakticky funguje. Bohužel v současné době je naprosto nereálné, aby některý jiný stát přejal jeho filosofii a slepě kopíroval tento jedinečný model fungování státu. Švýcarská polopřímá demokracie procházela dlouhými staletími vývoje a přes mnohé nesnáze, války a boje za práva se vyvinula v nejvyspělejší systém propojení zastupitelské a přímé demokracie.

Švýcarsko je federací složenou z dvaceti šesti kantonů a jeho politický systém lze označit za direktoriální. Je zde přítomen dvoukomorový parlament a v čele státu stojí sedmičlenné direktorium, což je vskutku nevídaný systém uspořádání nejvyšších institucí. Kromě těchto orgánů se ale ve Švýcarsku ve velké míře podílí na rozhodování přímo i lid samotný. Přítomnost institutů přímé demokracie a vytvoření fungujícího systému polopřímé demokracie má vliv i na projednávání politická témata, zapojení občanů do správy věcí veřejných, stranický systém či směr ubírání se domácí i zahraniční politiky. Lze tak hovořit o tom, že ve Švýcarsku je přítomna demokracie konsenzuálního typu.

Polopřímá demokracie funguje ve Švýcarsku na třech úrovních. Na té nejvyšší je ústavně zakotven institut referenda a lidové iniciativy. Oba tyto mechanismy jsou vskutku živými nástroji, které jsou opravdu využívány a ne zneužívány vrchními představiteli státu, jak se to ostatně velmi často děje po celém světě. Nelze však beze zbytku tvrdit, že švýcarský systém s sebou nese jen pozitiva. Jako negativní se může například jevit velká finanční nákladnost tohoto druhu rozhodování nebo též nevyrovnaná a v posledních dekadách výrazně klesající účast občanů na hlasování, nedostatečné přiznání politických práv cizincům, kterých je ve Švýcarsku přítomno přes 20 % a musí projít velmi dlouhým procesem naturalizace či zdlouhavost a výrazná a velmi častá konzervativnost tohoto systému.

Samotné mechanismy přímé demokracie s sebou nesou mnoho pozitivních momentů, ale i řadu momentů negativních, které mohou vést k jejímu zneužívání. Zajisté bych

demokraticky vyspělým státům doporučil zavedení prvků přímé demokracie do jejich společenské praxe, ale ne v takové míře a důsledně stejně, jak je upravuje Švýcarská konfederace. Pro zavedení těchto institutů lze uvést pár základních pouček. Pro přímou demokracii je důležitý informovaný a uvážlivý elektorát, je potřeba mít v záloze dostatek finančních prostředků k pořádání lidových hlasování a k jejich podpoře, je nutné nastavit přiměřené a vyvážené mantinely pro fungování referend a iniciativ (jako například dostatečnou dobu pro sběr podpisů, přiměřený počet nutných podpisů, neomezující klauzule pro přijetí rozhodnutí v referendu či v praxi dosažitelnou kvalifikovanou většinu), rozhodnutí učiněná lidem musí být závazná (nezávazné rozhodnutí totiž není rozhodnutím), celý proces hlasování musí být tajný a dobrovolný, aby každý mohl svobodně vyjádřit svůj názor a po hlasování musí být umožněno nestranné prozkoumání celého procesu a výsledku u nezávislého soudu. Všechny názorové proudy rovněž musí mít stejný svobodný přístup do médií a lidová hlasování by se rovněž neměla krýt s volebním dnem, protože toto by mohlo vést k míchání stranických zájmů se zájmy společenskými.

Pokud tedy některá země splní tyto podmínky a bude chtít aplikovat prvky přímé demokracie ve svém ústavním pořádku a následně i v praxi, nevidím důvod, proč by tak neměla učinit. Takový systém světově nejlépe funguje právě ve Švýcarsku, a tudíž by se státy měly zamyslet právě nad tím, jak daný problém řeší právě tam. Tato práce myslím vcelku jasně popsala způsob fungování švýcarské polopřímé demokracie a zkomparovala ji i s jinými státy. Z tohoto srovnání vyplývá, že švýcarský systém není přenositelný jako celek, ale ostatní státy by si jednotlivé části z něj mohly vyselektovat a za dodržení výše popsaných podmínek je aplikovat i do svých zřízení a posílit tak své demokratické fungování a zároveň zapojit své občany do rozhodování o svých záležitostech. Dlouhodobý vývoj, jazyková, náboženská a sociální různorodost, to jsou jedny z mnoha faktorů, které jsou naprosto specifické pro tuto alpskou oblast, a které zapříčinily rozvinutí systému polopřímé demokracie ve Švýcarsku tak, jak jej známe dnes. Podle mého názoru snaha o zavedení polopřímé demokracie v České republice je v rovině utopické a je ještě nutná dlouhá doba na to, aby náš politický a společenský systém uzrál na případné radikálnější změny. Považuji za chybu to, že stále postrádáme na nejvyšší úrovni zákonné zakotvení obecného referenda s rozumnými podmínkami, ale nějaké hromadné a nesystematické zavádění mechanismů přímé demokracie do našeho právního řádu nepovažuji také zrovna za rozumné a produktivní.

Proto nezbyvá nic jiného než iniciativám v jiných státech popřát mnoho úspěchů ve snahách zakotvit prvky přímé demokracie a zároveň jim i doporučit se inspirovat v tom, jak je polopřímá demokracie nastavena ve Švýcarsku. Zároveň je třeba zohlednit spoustu dalších

pro danou zem specifických faktorů a nástroje přímé demokracie citlivě zasadit do toho svého společenského a politického kontextu a nechat tzv. „uzrát“ a ne jen slepě následovat švýcarský model. Tento jedinečný systém se vyvinul z historických potíží a hledání kompromisů mezi jazykově, kulturně i hospodářsky jinak smýšlejícím obyvatelstvem a znamená inspirativní zdroj řešení konfliktů zájmů pro mnohé státy a národy. Do budoucna bude možná navíc zajímavé si klást otázku, co by s tamějším systémem a fungováním polopřímé demokracie udělalo případné členství Švýcarska v Evropské unii.

Summary

This paper aimed to describe Swiss semi-direct democracy and whether this method of governance is functional and also portable abroad. Swiss model of democracy is unique and it is not present anywhere in the world. Switzerland is a federation composed of twenty-six cantons and its political system can be also described as directorial. At the highest (federal) level is present government which has seven members and a bicameral parliament but many decisions are made by the Swiss citizens directly.

There are a lot of characteristics which can describe Swiss political and social system - direct participation of its citizens in decision-making on important national, regional (cantonal) and local issues, consensus, the way of forming the government coalition, a functioning federal system, the coexistence between different groups of the population, a unique party system, foreign political neutrality...

Swiss semi-direct democracy went through hundred years of development and nowadays it is unique system which connects methods of direct and representative democracy as far as nowhere else in the world. Of course there are a lot of problems of this concept. For example direct democracy processes are very expensive, conservative and protracted. But on the other hand it can drag citizens in governance much better than the representative democracy and decisions that emerge from referendums are also more legitimate. For proper functioning of this kind of system is necessary to set reasonable conditions and electorate who is interested in politics.

Switzerland has all of these but its direct-democracy evolved slowly through ages of conflicts and struggles for rights. It would be very difficult to transfer this system abroad because Swiss model is so unique and specific. Surely Swiss model is very inspirational and everybody can recommend transposing some elements of direct democracy also into another countries but it is always important to take care on local specifics of each country and not to simply blindly transfer Swiss instruments of direct democracy.

This unique system has evolved from historical disputes and trade-offs between linguistically, culturally and economically dissimilar groups of society and could be an inspirational source of resolving conflicts to many nations and countries. In future it could be also interesting to observe how the potential membership of Switzerland in the European Union will affect Swiss semi-direct democracy.

Seznam použité literatury

Monografie:

ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. New York : Cambridge University Press, 2011, 248 s. ISBN: 978-1-107-00164-0.

BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. Praha : ASPI, 2007, 511 s. ISBN: 978-80-7357-312-6.

BERAMENDI, Virginia, KAUFMANN, Bruno a kol. *Direct Democracy The International IDEA Handbook*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, 275 s. ISBN: 978-91-85724-50-5.

BUTLER, David. *Referendums Around the World : The Growing Use of Direct Democracy*. Washington : AEI Press, 1994, 304 s. ISBN: 0-8447-3852-2.

CABADA, Ladislav. *Komparace politických systémů*. Praha: Oeconomica, 2008. 434 s. ISBN: 978-80-245-1388-1.

CRONIN, Thomas. *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge : Harvard University Press, 1989, 289 s. ISBN: 0-674-21025-5.

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů I*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2002, 276 s. ISBN: 80-7079-994-3.

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Komparace politických systémů: Základní modely demokratických systémů*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008, 255 s. ISBN: 978-80-245-1357-7.

FOSSDAL, Gregory, A. *Direct democracy in Switzerland*. New Brunswick : Transaction Publishers, 2002. 287 s. ISBN: 0-7658-0078-0.

GROSPÍČ, Jiří. *K některým ústavněprávním otázkám přímé demokracie*. In Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc, k jeho 70. narozeninám. Praha : Linde, 2004, s. 340-349. ISBN: 80-7201-487-0.

HLOUŠEK, Vít, KOPEČEK, Lubomír: *DEMOKRACIE - Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy*. Brno : MU Brno, 2003, 379 s. ISBN: 80-210-3195-6.

JIRÁSKOVÁ, Věra. *Dokumenty k ústavním systémům*. Praha : Carolinum, 1996, 329 s. ISBN: 80-7184-212-5.

KAUFMANN, Bruno. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern: Graf-Lehmann AG, 2005, 288 s. ISBN: 90-809231-1-7.

KÄGI-DIENER, Regula. *Breviár federalizmu : úvod do federalizmu na základe skúseností Švajčiarskej konfederácie*. Dolný Kubín : Švajčiarske helsinské združenie, 2000, 109 s. ISBN: 80-968627-0-7.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. Praha : Linde, 2006, 423 s. ISBN: 80-7201-606-7.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavy států evropské unie*. Díl druhý. Praha : Linde, 2005, 335 s. ISBN: 80-7201-556-7.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavy států evropské unie*. Díl první. Praha : Linde, 2004, 795 s. ISBN: 80-7201-466-8.

KOTÁBOVÁ, Věra., ŘÍCHOVÁ, Blanka., PLECHANOVÁ, Běla (eds.). *Institucionalizace a decentralizace v Evropské unii*. Praha : IPS FSV UK, 2006, 228 s. ISBN: 80-239-6981-1.

LINDER, Wolf. *Swiss democracy: possible solutions to conflict in multicultural societies*. New York, St. Martins Press. 1994, 272 s. ISBN: 0-312-10190-2.

MARXER, Wilfried, PÁLLINGER, Zoltán Tibor. *Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte*. BERN : Beiträge Liechtenstein-Institut, 2006, vol. 36, 70 s. ISBN: 3-9523122-5-8.

PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, 196 s. ISBN: 978-80-7357-700-1.

QVORTRUP, Mads. *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*. Manchester : Manchester University Press, 2005, 198 s. ISBN: 978-0-7190-7180-5.

ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Západoevropské politické systémy: komparace politických systémů*. Praha : Oeconomica, 2009, 290 s. ISBN: 978-80-245-1516-8.

SHAPIRO, Ian, HABERMAS, Jürgen. *Teorie demokracie dnes*. Praha : Filosofia 2002, 104 s. ISBN: 80-7007-156-7.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism and democracy*. New York : Harper & Row, 1962, 431 s. ISBN: 0-203-20205-8.

STEINBERG, Jonathan. *Why Switzerland?*. Cambridge : Cambridge University Press, 1996, 300 s. ISBN: 0-521-48453-7.

ŠVÝCARSKÉ HELSINSKÉ SDRUŽENÍ. *Breviář demokracie: způsob fungování demokratického státu na příkladu Švýcarska*. Brno : Švýcarské helsinské sdružení, 1994, 63 s.

VEDLICH, Joseph Franciscus. *Soudy a soudci ve Švýcarsku*. Praha : Linde, 2007, 120 s. ISBN: 978-80-7201-667-9.

Články:

MATSUSAKA, John. *The eclipse of legislatures: Direct democracy in the 21st century*. 35 s. Ověřeno ke dni 3. 12. 2012. Dostupné z www:

< <http://www-bcf.usc.edu/~matsusak/Papers/9%20Eclipse%20of%20legislatures.pdf> >

MLSNA, Petr. *Přímá demokracie a její ústavní parametry v českém ústavním pořádku*. In: SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří, ed. *Dny veřejného práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 109-129. ISBN 978-80-210-4430-2.

SCHILLER, Theo. *Direct Democracy in Modern Democratic Evolution*. International Symposium on Initiatives, Referendums, and Direct Democracy, 2004, 12 s. Ověřeno ke dni 3. 12. 2012. Dostupné z www:

<http://www.tfd.org.tw/english/docs/Report_03_DM_P_03_14.pdf>

Další dokumenty:

Ústavní zákon číslo 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon číslo 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon číslo 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii.

Zákon číslo 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon číslo 118/2010 Sb., o krajském referendu a změně některých zákonů.

Ústava Švýcarské konfederace ze dne 18. 4. 1999.

Ústava kantonu Curych, zákon číslo 101. Ověřeno dne 4. 12. 2012. Dostupné z www:

<<http://www.zhlex.zh.ch/Erlass.html?Open&Ordnr=101>>

Ústava kantonu Graubünden. Ověřeno dne 4. 12. 2012. Dostupné z www:

<http://www.admin.ch/ch/d/sr/131_226/index.html>

Programové prohlášení Vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010.

Programy politických stran pro volby do Poslanecké sněmovny České republiky 2010 – ČSSD, ODS, VV, KSČM a TOP 09.

Nařízení Evropské unie č. 211/2011 Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 2011, o občanské iniciativě.

Smlouva o Evropské unii. Konsolidované znění. Dostupné z www:

< <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm>>

Smlouva o fungování Evropské unie. Konsolidované znění. Dostupné z www:

< <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm>>

Internetové zdroje:

International Service of the Swiss Broadcasting Corporation. Ověřeno ke dni 10. 12. 2012.

Dostupný z www: < <http://www.swissinfo.ch/>>

Landsgemeinde. Ověřeno dne 4. 12. 2012. Dostupné z www:

<<http://www.kantone-web.ch/kantone/ai/en/politik/sitzung/>>

Les binationaux dans le canton de Genève. Str. 4. Ověřeno dne 4. 12. 2012. Dostupné z www:

<<http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2005/analyses/communications/an-cs-2005-24.pdf>>

Office cantonal de la statistique (OCSTAT) Genève. Les binationaux dans le canton de Genève. Ověřeno dne 4. 12. 2012. Dostupné z www:

<<http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2005/analyses/communications/an-cs-2005-24.pdf>>

Pravý blok. Ověřeno dne 4. 12. 2012. Dostupné z www: <<http://www.cibulka.net>>

Premiéra pro občanskou iniciativu: zákaz GMO. Ověřeno ke dni 9. 12. 2012. Dostupné z www: < <http://www.euractiv.cz/zemedelstvi0/clanek/premiera-pro-obcanskou-iniciativu-zakaz-geneticky-modifikovanych-plodin-007974>>

Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii konané ve dnech 13.-14.06.2003. Ověřeno ke dni 3. 12. 2012. Dostupné z www: <<http://www.volby.cz/pls/ref2003/re13?xjazyk=CZ>>

Répertoire officiel des communes de Suisse. Ověřeno dne 4. 12. 2012. Dostupné z www: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/gem_liste/03.Document.90142.xls>

Stránky Švýcarského federálního statistického úřadu. Ověřeno dne 4. 12. 2012. Dostupné z www: <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html>>

Seznam příloh

Příloha č. 1: Vývoj účasti na lidových hlasováních ve Švýcarsku (graf)

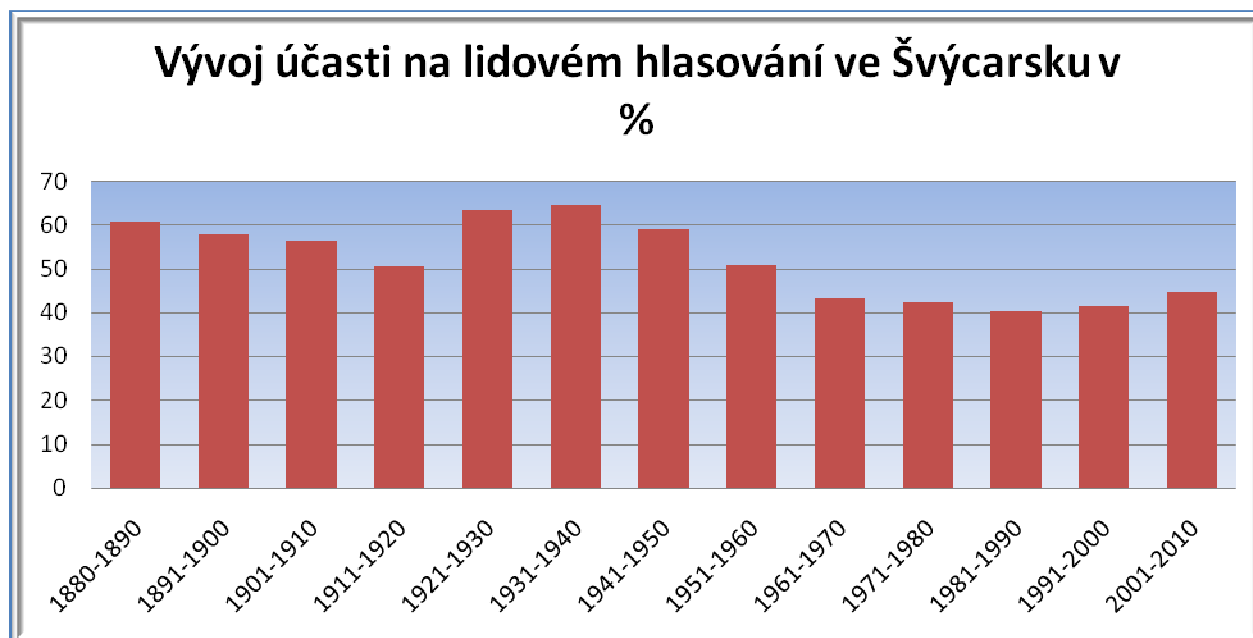
Příloha č. 2: Instituty evropských států a přímé demokracie (tabulka)

Příloha č. 3: Vývoj počtu referend a iniciativ ve Švýcarsku (tabulka)

Příloha č. 4: : Instituty přímé demokracie v jednotlivých švýcarských kantonech (tabulka)

Přílohy

Příloha č. 1: Vývoj účasti na lidových hlasováních ve Švýcarsku (graf)



(Zdroj: BUTLER, David. *Referendums Around the World : The Growing Use of Direct Democracy*. Washington : AEI Press, 1994, s. 136 a stránky Stránky Švýcarského federálního statistického úřadu. Ověřeno dne 4. 12. 2012. Dostupné z [www: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html>](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html))

Příloha č. 2: Instituty evropských států a přímé demokracie (tabulka)

	Obligatoční referendum	Fakultativní referendum vyvolané orgány	Fakultativní referendum vyvolané lidem	Lidový návrh zákona parlamentu	Lidová iniciativa	Lidový návrh referenda parlamentu	Lidový protinávrh	Protinávrh orgánů	Konzultativní referendum
Belgie			x						x
Bulharsko									x
Česká republika	x								
Dánsko	x	x							x
Estonsko	x								x
Finsko									x
Francie									x
Irsko	x								x
Itálie	x		x			x			
Kypr									x
Litva	x	x	x		x	x			
Lotyšsko	x	x			x				
Lucembursko									x
Maďarsko		x	x	x	x	x			
Malta	x								
Německo	x					x			
Nizozemsko			x						
Polsko						x			x
Portugalsko				x		x			x
Rakousko	x								x
Rumunsko		x				x			x
Řecko									x
Slovensko	x	x	x		x				
Slovinsko		x	x			x			x
Spojené království									x
Španělsko	x					x			x
Švédsko									x
Švýcarsko	x	x	x		x			x	

(Zdroj: KAUFMANN, Bruno. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern : Graf-Lehmann AG, 2005, s. 232)

Příloha č. 3: Vývoj počtu referend a iniciativ ve Švýcarsku (tabulka)

Typ	P/Z	Roky			Dohromady
		1848 – 1950	1951 – 1980	1981 – 2012	
Obligatoční referenda	Celkem	63	75	76	214
	přijato	43	58	59	160
	zamítnuto	20	17	17	54
Fakultativní referenda	Celkem	54	37	78	169
	přijato	20	19	54	93
	zamítnuto	34	18	24	76
Lidové iniciativy	Celkem	37	38	107	182
	přijato	7	0	12	19
	zamítnuto	30	38	95	163
Protinávrhy	Celkem	3	8	5	16
	přijato	2	4		6
	zamítnuto	1	4	5	10
Dohromady	Celkem	154	150	261	565
	přijato	72	81	125	278
	zamítnuto	85	77	141	303

(Zdroj: Stránky Švýcarského federálního statistického úřadu. Ověřeno dne 4. 12. 2012.
Dostupné z [www: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html>](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html))

Příloha č. 4: Instituty přímé demokracie v jednotlivých švýcarských kantonech (tabulka)

	Referendum o změně ústavy	Obligaturní legislativní referendum	Fakultativní legislativní referendum	Obligaturní referendum o finančních otázkách	Fakultativní referendum o finančních otázkách	Obligaturní referendum o administrativních otázkách	Fakultativní referendum o administrativních otázkách	Lidová iniciativa	Odvolání volených představitelů
Curych	x	x	x		x			x	
Bern	x		x		x		x	x	x
Lucerne	x		x	x	x			x	
Uri	x	x		x	x		x	x	x
Schwyz	x	x	x	x				x	
Obwalden	x		x		x			x	
Nidwalden	x		x	x	x	x		x	
Glarus	x	x		x		x		x	
Zug	x		x		x			x	
Freiburg	x		x	x	x			x	
Solothurn	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Basilej město	x		x		x		x	x	
Basle venkov	x	x	x		x			x	
Schaffhausen	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Appenzell Ausserrhoden	x	x	x	x			x	x	
Appenzell Innerrhoden	x	x		x	x		x	x	
Sankt Gallen	x		x	x	x		x	x	
Graubünden	x		x	x	x		x	x	
Aargau	x	x	x		x		x	x	
Thurgau	x		x	x	x		x	x	x
Ticino	x		x		x		x	x	x
Vaud	x	x	x				x	x	
Valais	x		x		x		x	x	
Neuchâtel	x		x		x		x	x	
Ženeva	x		x		x		x	x	
Jura	x		x	x	x		x	x	

(Zdroj: BERAMENDI, Virginia, KAUFMANN, Bruno a kol. *Direct Democracy The International IDEA Handbook*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2008, s. 33)