

VĚRA JIRÁSKOVÁ

ZVLÁŠTNOSTI ÚSTAVNÍHO VÝVOJE ŠVÝCARSKA

UNIVERZITA KARLOVA

PRAHA

VERA JIRÁSKOVÁ

SVĚTOVÝ
ÚSTAVNÍHO
VÝVOJE
ŠVÉDARSKA

UNIVERZITA KARLOVA

© Univerzita Karlova, Praha 1985

LIBRARY

OBSAH

I. Přijetí Ústavy Švýcarského spříseženstva roku 1874 a její vývoj	7
1. Evoluce ústavy v procesu rozvoje státu	7
2. Základní tendence změn ústavy po roce 1945	17
II. Platná švýcarská ústava	29
1. Charakteristické rysy švýcarské federace	30
2. Nejvyšší orgány státní moci	41
III. Návrh nové ústavy Švýcarska z roku 1977	53
Literatura	68
Cizojazyčná resumé	70

СОДЕРЖАНИЕ

I. Возникновение Конституции Швейцарского содружества 1874 г. и ее развитие	7
1. Эволюция Конституции в процессе развития государства	7
2. Основные тенденции изменений Конституции после 1945 г.	17
II. Действующая Конституция Швейцарии	29
1. Характерные черты швейцарского федерализма	30
2. Высшие органы государственной власти	41
III. Проект новой Конституции Швейцарии 1977 г.	53
Список литературы	68
Резюме	70

INHALT

I. Annahme der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1874	7
1. Evolution der Verfassung im Prozess der Entfaltung des Staates	7
2. Grundlegende Tendenzen der Veränderungen der Verfassung nach dem Jahre 1945	17
II. Die gültige schweizerische Bundesverfassung	29
1. Charakteristische Züge des schweizerischen Föderalismus	30
2. Die höchsten Organe der Staatsmacht	41
III. Entwurf der neuen Bundesverfassung aus dem Jahre 1977	53
Literatur	68
Resumé	70

I. PŘIJETÍ ÚSTAVY ŠVÝCARSKÉHO SPŘÍSEŽENSTVA R. 1874 A JEJÍ VÝVOJ

1. EVOLUCE ÚSTAVY V PROCESU ROZVOJE STÁTU

Novodobý ústavní vývoj Švýcarska začíná s nástupem kapitalismu počátkem 19. století. Do konce 18. století nelze totiž mluvit ani o jednotném švýcarském státu, ani o spolku států ve vlastním slova smyslu, neboť tehdejší švýcarské kantony mezi sebou uzavíraly na základě smluv pouze značně volné svazky. Jejich jediným společným orgánem byl tzv. Tagsatzung, složený z delegátů kantonů, který však nemohl přijímat žádná většinová usnesení zavazující všechny členy a sloužil spíše k výměně názorů partnerů spojení. Přednosti společného postupu tak byly uplatněny pouze tam a v takové míře, jak silné byly společné zájmy kantonů, zvláště šlo-li o otázky obrany či vedení válek. Zřejmá „akceseschopnost“ se na druhé straně projevila, došlo-li k prudkému vyostření rozporů náboženských či k neshodám v oblasti vnitřní nebo zahraniční politiky.¹⁾

18. století znamená ještě vrchol rozkvětu feudalismu na území Švýcarska. Feudální vztahy se však postupně stávaly stále těsnějšími rozvoji výrobních sil nastupujícího kapitalismu. Rozšíření idejí francouzské buržoazní revoluce a požadavky překonání ekonomické a politické roztržitosti území byly jevovou stránkou hnutí za konečnou likvidaci feudálních vztahů, za demokratizaci politického systému a za centralizaci státu, což vše mělo přispět hospodářskému rozvoji země a pomoci uchopit a později uchovat dobytou moc nové společenské třídy — buržoazie.

Na svém tažení Evropou vstoupila vojska francouzského Direktorátu roku 1798 i do Švýcarska. Vyhlášením tzv. Helvetské republiky byl volný svazek kantonů změněn v „jednotnou a nedělitelnou Helvetskou republiku“, která znamenala historicky první centralizovaný stát na území Švýcarska. „Ta na jedné straně zřídila pro vývoj kapitalismu nutné instituce, na druhé straně prosadila — přinejmenším formálně — jistou rovnost a svobodu; pro dělnickou třídu byla tato svoboda nutnou podmínkou k vybojování pozdějších bojů.“²⁾ Kromě toho, že byl vytvořen jednotný centralizovaný

¹⁾ K. Schumann: Das Regierungssystem der Schweiz. Berlin 1971, str. 24.

²⁾ C. Masnata, F. Rubattel: Macht und Gesellschaft in der Schweiz. Darmstadt 1978, str. 24.

stát a kantony se staly pouhými správními okresy, dostali muži volební právo, byla odstraněna dědičná privilegia, přiznána svoboda obchodu, řemesel...

Uzavřením vojenského svazku s Francií byla Helvetská republika zavlečena do války s protinapoleonskou koalicí. Politické vítězství reformistů a hluboká ekonomická a sociální krize vedly k všeobecné nespokojenosti obyvatelstva a hrozilo, že krizová situace přeroste v krátké době v občanskou válku.

Zásah Napoleona vedl k jistému uklidnění situace. Svými Mediačními akty z roku 1803 obnovil až na některé změny dřívější formu státu, ve které kantony dostaly opět svoji suverenitu. Vedle dřívějších 13 byl status kantonu přiznán i šesti dalším (St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin a Waadt). Z nich vytvořená Helvetská konfederace znamenala v mnohém návrat do období před rok 1798. Staré kantony si zachovaly i nadále své patriarchální rysy, nové naopak přijaly kantonální ústavy s výrazně demokratickými prvky. Proti dřívějším vzájemným svazkům však byla poněkud posílena ústřední moc.

Po pádu Napoleona za všeobecného posílení reakce v Evropě zaručil roku 1815 Vídeňský kongres nezávislost Švýcarska a potvrdil nové hranice státu v podstatě v téže podobě, jak je známe dnes. Uznání a zaručení principu „věčné neutrality“ uchránilo Švýcarsko od této doby všech evropských a světových válek 19. a 20. století.

Vytvořením tří nových kantonů (Wallis, Neuenburg a Ženeva) stoupl jejich počet v roce 1815 na 22 a nezměněný zůstal až do roku 1978.

Spolková smlouva uzavřená 7. 8. 1815 plnila pro další období funkci základního zákona platného pro celé Švýcarsko a ve svých 15 článcích zaručovala zejména svobodu, nezávislost a bezpečnost kantonů před vnějším ohrožením a vnitřními nepokoji.³⁾ Období restaurace znamenalo vítězství sil reakce. Dosud přijaté kantonální ústavy zůstaly sice v platnosti, ale ve většině kantonů se dostala k moci extrémní pravice. Staré kantony se s jistou samozřejmostí vrátily k předrevolučnímu uspořádání, nové si sice mohly ponechat po roce 1830 přijaté liberální ústavy, ovšem s podmínkou, že odstraní všechny výdobytky připomínající revoluci roku 1798. Charakteristickým znakem tohoto období se stala zřejmá tendence k hluboké politické nejednotnosti jednotlivých kantonů.⁴⁾

Rokem 1803 vrcholí významná epocha politických dějin Švýcarska, jejímž výsledkem je vítězství buržoazie, znamenající zlom přežitých institutů středověku. Po červencové buržoazní revoluci ve Francii zesílilo hnutí za liberální reformy i ve Švýcarsku. Liberálové a radikálové dosáhli po-

³⁾ P. Dürrenmatt: Schweizer Geschichte. Zürich 1963, str. 435.

⁴⁾ H. Weilenmann: Die vielsprachige Schweiz. Basel—Leipzig 1925, str. 190.

stupně revize většiny kantonálních ústav, jež zakotvily především principy reprezentativní demokracie a dělby moci.

Přetrvávající silné partikulární zájmy jednotlivých kantonů zabránily přijetí návrhu nové Spolkové ústavy vypracovaného v roce 1832, který požadoval posílení jednotné státní moci. Zamítnutí návrhu ovšem zdaleka neznamenalo konec diskusí o nutnosti ústavní revize.⁵⁾

Dílčí ústavní reformy na úrovni kantonů, byť měly pokrokový ráz, neřešily základní rozpor epochy. Chybějící hospodářská jednota země dávala stále zřejměji vyniknout nerovnoměrnému ekonomickému rozvoji kantonů a navíc vážně hrozila ztrátou schopnosti Švýcarska konkurovat úspěšně na světových trzích. To vedlo ke stále většímu prohlubování existujících rozporů, k hospodářské krizi a ke stále častějším vlnám nepokojů.

Zatímco tábor konzervativců tvrdošíjně setrval na svých omezených, partikulárních zájmech a zastával pozice co nejvolnějších vztahů mezi subjekty federace, nepřestávali naopak liberálové vést boj o jednotný centralizovaný švýcarský stát, který by teprve umožnil plný rozvoj industrializace země.

Třídní objasnění situace podal B. Engels v roce 1847 takto: „Už buržoazie pracuje svým průmyslem, obchodem, svými politickými institucemi k tomu, aby malé, odtržené, jen pro sebe žijící kraje vytrhla z jejich izolace, aby je navzájem spojila, stmelila jejich zájmy, rozšířila jejich lokální obzor, zničila jejich místní zvyky, kroje, a z množství dosud navzájem nezávislých míst a provincií vytvořila velký národ se společnými zájmy, mravy a názory. Už buržoazie značně centralizuje. A to zdaleka není ke škodě proletariátu, naopak, tato centralizace mu teprve umožňuje, aby se sjednotil, aby se cítil jako třída, aby si v demokracii osvojil sobě přiměřený politický způsob nazírání a aby nakonec buržoazii porazil.“

„Staré Švýcarsko nedělalo naproti tomu nikdy nic jiného, než že se centralizaci vzpouzelo. Lpělo s přímo zvířeckou tvrdošíjností na své izolaci od celého ostatního světa, na svých místních zvycích, krojích, předsudcích, na své lokální omezenosti a uzavřenosti. Uprostřed Evropy zůstalo trčet u svého původního barbarství, zatímco ostatní národy, dokonce i ostatní Švýcaři, šli vpřed.“⁶⁾

Základní ekonomický a třídní rozpor zůstal však jako už tolikrát v dějinách na první pohled skryt a jeho projevem se stal náboženský konflikt mezi švýcarskými kantony. Za záminku k rozpoutání boje posloužily požadavky některých kantonů, které volaly po zákazu řádu jezuitů ve Švýcarsku. Jako reakci na to v roce 1845 uzavřelo mezi sebou sedm katolic-

⁵⁾ W. Rappard: Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848—1948. Zürich 1948, str. 83 a násl.

⁶⁾ K. Marx, B. Engels: Spisy sv. 4. Praha 1958, str. 359—360.

kých kantonů (Luzern, Freiburg, Wallis, Zug, Schwyz, Uri a Unterwalden), které se opíraly o podporu katolické církve a spoléhaly na diplomatickou pomoc Habsburků, vojenskopolitický svazek, tzv. Sonderbund. Svou podstatou a svými cíli šlo ve skutečnosti o spolek na obranu proti nazrálým liberálním a demokratickým změnám.

Vyhrocení rozporů vedlo k občanské válce roku 1847, která skončila porážkou Sonderbundu a vítězstvím buržoazně demokratických sil.

„Poprvé co existuje, hrálo Švýcarsko určitou úlohu v systému evropských států, poprvé se odvážilo rozhodně jednat, poprvé mělo odvahu nevystupovat už jako konglomerát dvaadvaceti navzájem si naprosto cizích kantonů, nýbrž jako federativní republika. Velmi energickým potlačením občanské války zajistilo svrchovanost ústřední moci, zkrátka centralizovalo se.“⁷⁾

Přijetím nové ústavy, fixující daný poměr třídních sil, chtěla vítězná buržoazie právně zakotvit a zároveň si také pojistit svou fakticky existující, nabytou politickou moc.

Tagsatzungem ustavená komise pro přípravu revize Spolkové smlouvy ze 7. 8. 1815 započala svoji práci 17. 1. 1848 a již za sedm týdnů předložila návrh nové ústavy.

Práce komise nebyla jednoduchá, neboť bylo třeba najít společný jazyk a obsah, který by uspokojil jak konzervativce, kteří se prací účastnili jen s velkým zdráháním, tak musel návrh vyhovovat i rozdílným představám o budoucím způsobu a cílech nového státního uspořádání liberálů na jedné straně a radikálů na straně druhé.⁸⁾

Ukázalo se, že k vypracování kompromisního návrhu nejlépe poslouží jako vzor tehdejší Ústava USA, přizpůsobená některým zvláštním historickým a politickým podmínkám Švýcarska.

Tagsatzung předložený návrh ústavy po projednání dne 27. 6. 1848 schválil většinou 13,5 hlasu. Poté se k němu vyjádřily všechny kantony. 15,5 kantonu hlasovalo pro novou ústavu, zatímco 6,5 kantonu hlasovalo proti. Zároveň se ale zavázaly podrobit se rozhodnutí většiny. Celý proces přijetí první švýcarské ústavy uzavřel Tagsatzung 12. 9. 1848 konečným hlasováním, kdy všemi svými hlasy rozhodl o přijetí nové Spolkové ústavy.⁹⁾

Celé 19. století je obdobím zostřených třídních vystoupení, ať již se projevovala jako boj mezi liberály a konzervativci, mezi zastánci centra-

⁷⁾ K. Marx, B. Engels: Spisy, sv. 4. Praha 1958, str. 466—467.

⁸⁾ G. Guggenbühl: Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Erlenbach—Zürich 1948, sv. 2, str. 419.

⁹⁾ W. Burckhardt: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. 5. 1874. Bern 1931, str. 5.

lismu a federalismu, katolíky a protestanty nebo přívrženci feudální aristokracie či buržoazní demokracie. Rozhodující úlohu však koneckonců sehrál rozvoj výrobních sil. Nezadržitelně postupující industrializace vyžadovala bezpodmínečné fungování svobody podnikání, kterou v tomto období nemohl zabezpečit nikdo lépe a výhodněji než liberální stát buržoazie, jehož formálním a právním výrazem se v mnohém stala i ústava z roku 1848.

Švýcarská ústava z roku 1848 představovala v době svého vzniku poměrně rozsáhlý dokument, neboť měla 114 článků a dělila se na tři oddíly: 1. „Všeobecná ustanovení“ zakotvovala ideje liberálního státu buržoazie, týkající se státní výstavby i některých základních svobod a práv občanů. 2. „Spolkové orgány“ upravující zásadní otázky rozdělení kompetence mezi Spolek a kantony, včetně stanovení způsobu vzniku, výstavby a hlavních forem činnosti nejvýznamnějších spolkových orgánů. 3. „Revize ústavy“, stanovící možné způsoby změny základního zákona země.

V souvislosti s úpravou státního zřízení představuje švýcarská ústava roku 1848 kompromis, který vyjadřoval nastalou rovnováhu sil mezi zastánci vypjatého centralismu na jedné a extrémního federalismu na druhé straně.

Švýcarský státovědec Max Imboden charakterizoval nově vzniklý státní útvar jako syntézu jen zdánlivě zcela protikladných tendencí, neboť stará idea regionální svobody zůstala uvnitř nadále zachována a nová idea národně státní jednoty, jako výraz síly navenek, našla oporu v institucích spolkových orgánů.¹⁰⁾

Přes zřejmé přednosti a výhody tohoto uspořádání se nikdy nepřestaly ozývat kritické hlasy ze strany dřívějších protivníků, kterým se zdál nový stát příliš centralizovaný a ústřední orgány příliš silné.

Již podle ústavy z roku 1848 bylo „účelem Spolku“ utvrzení nezávislosti vlasti navenek, ochrana svobod a práv občanů a péče o jejich blaho (čl. 2).

Jestliže měly dosud uzavírané smlouvy mezi kantony jen pasivní, obranný charakter, je novým okamžikem švýcarské ústavní historie skutečnost, že nyní byly stanoveny cíle, o které má být usilováno. S dobou se pochopitelně měnil obsah i výklad ustanovení, jejichž původním smyslem bylo „vytvářet právo, zabezpečovat svobodu, nechat volný rozvoj obchodním stykům“.¹¹⁾

Otcové ústavy pokládali kantony nadále za životaschopné státy, přestože se musely podrobit silné vůli Spolku. Ústava zakotvila zásadu, podle níž byly kantony suverénní potud, pokud jejich suverenita nebyla v rozporu s kompetencemi Spolku (čl. 3). Spolek také zaručoval ústavy kantonů

¹⁰⁾ M. Imboden: Die politischen Systeme. Basel 1962, str. 32.

¹¹⁾ P. Dürrenmatt: op. cit., str. 514.

(čl. 5), které podléhaly jeho schválení a nesměly pochopitelně obsahovat nic, co by odporovalo spolkovému právu (čl. 6). Navíc nesměly kantony mezi sebou uzavírat žádná spojení či smlouvy, jež by měly politický obsah (čl. 7). Určovat celošvýcarskou politiku tak příslušelo orgánům Spolku s výjimkou smluv vojenského charakteru, které nesměl uzavírat ani Spolek, ani jeho členské státy.

Ústava z roku 1848 stanovila výslovně kompetenci Spolku. Spolek měl právo činit opatření k zajištění nezávislosti a neutrality Švýcarska, jen on měl právo vyhlášovat válku a uzavírat mír. Náležel mu veškerý úřední styk s cizími vládami včetně uzavírání hospodářských smluv (čl. 8). Na ochranu před mimošvýcarským vlivem byl vysloven členům orgánů zákaz přijímat peníze, tituly, dary a řády od cizích vlád (čl. 12). Ústava zakotvila nutnost zavedení jednotných cel (čl. 23–31), měny (čl. 36), pošty (čl. 33) pro celou zemi. Co se týkalo armády, Spolku zatím náležely jen základní věci vyžadující nezbytně centralizaci (čl. 19), přesto „podřízením speciálních zbraní Spolku byla přeci otevřena cesta k vytvoření spolkové armády“.¹²⁾

Federativní uspořádání začalo silně ovlivňovat vědomí švýcarského lidu nejen tím, že v dané době navázalo nově a pozdvihlo na vyšší úroveň historické tradice vztahů mezi kantony, ale i jak se domnívá K. Schumann: „Vedle politického federalismu vystupuje federalismus jako garant různosti jazyků, národností a konfesí na společném státním území.“¹³⁾

Proto také V. I. Lenin mohl napsat „... tvrdím, že existuje pouze jedno řešení národnostní otázky, pokud je vůbec takové řešení ve světě kapitalismu možné, a to důsledný demokratismus. Na důkaz toho se odvolávám mimo jiné na Švýcarsko.“¹⁴⁾

Ústavou byla svěřena Spolku nejen řada oprávnění, ale v jejím druhém oddíle byly zakotveny i speciální orgány k tvorbě a provádění spolkové vůle. Je zde možné najít zřetelné prvky teorie dělby moci, i když oproti obecnému modelu Spolkový soud teoreticky ani v historii prakticky neměl tak silné postavení, které by bylo srovnatelné s postavením parlamentu či vlády.

Nejvyšším zákonodárným orgánem se stalo Spolkové shromáždění, jemu příslušela nejvyšší moc ve státě (čl. 71). Podle amerického vzoru měl parlament dvě komory, které se scházely společně jedenkrát v roce. Národní rada měla uspokojovat stoupence centralizace, poslanci do ní byli voleni na tři roky a každý z nich zastupoval dvacet tisíc obyvatel. Rada kantonů

¹²⁾ Ulrich Im Hof: *Geschichte der Schweiz*. Stuttgart 1974, str. 117.

¹³⁾ K. Schumann: *op. cit.*, str. 28.

¹⁴⁾ V. I. Lenin: *Spisy*, sv. 20. Praha 1957, str. 33.

byla naproti tomu vybudována na federativním základě, každý kanton v ní měl dva zástupce.

Stálým výkonným a řídícím orgánem se stala Spolková rada, kolegiální sedmičlenný orgán (čl. 83 a násl.), volený na pevné funkční období tři let. Její členové stáli v čele jednotlivých departementů a každý rok byl jeden z nich zvolen spolkovým prezidentem. Odpovědnost za usnesení neslo kolegium jako celek. Spolková rada podléhala kontrole Spolkového shromáždění, i když k plnění svých funkcí nepotřebovala vyslovení důvěry ze strany parlamentu.

Spolkový soud (čl. 90 a násl.) byl tvořen 11 soudci volenými Spolkovým shromážděním na tři roky a byl nejvyšší instancí pro rozhodování sporů mezi kantony, Spolkem a jednotlivci. Po roce 1848 nešlo o orgán stálý, scházel se pouze k rozhodování konkrétních záležitostí.

Švýcarská ústava z roku 1848 zahrnovala řadu dalších ustanovení obvyklých pro první buržoazní ústavy, zejména katalog osobních práv občana, která dříve nebyla právně zaručena vůbec anebo jen neúplně.

Podle spolkové ústavy se především všichni státní občané kantonů stali zároveň občany Švýcarska (čl. 40) a jako takoví si byli v zásadě rovni před zákonem (čl. 4). Muži, kteří dosáhli věku 20 let, získali aktivní volební právo pro účast ve volbách a při hlasováních. Po dosažení vyšší věkové hranice nabývali i pasivního volebního práva.

Byla zakotvena řada osobních svobod: svoboda tisku (čl. 43), společovací (čl. 46), petiční právo (čl. 47), svoboda volně se usadit pro Švýcary křesťanského vyznání (čl. 41), pro něž platila i náboženská svoboda (čl. 42).

Výjimečné konfesní články obsažené v ústavě byly odrazem nedávno skončené občanské války a byly namířeny proti poraženým kantonům. Například byl ve Švýcarsku zakázán řád jezuitů (čl. 58) a duchovní byli vyloučeni z voleb orgánů.

Demokratické právo v jistém smyslu představovala i možnost podat na základě iniciativy padesáti tisíc občanů návrh na změnu celé ústavy. Kromě toho každá jednotlivá změna ústavy podléhala hlasování lidu (čl. 104 a násl.).

„Úlohu nové spolkové ústavy je možné rozdělit na tři hlavní části: ochrana proti kontrarevolučním pokusům, zabezpečení revolučních výdobytků dosažených od třicátých let v jednotlivých kantonech jejich přenesením na Spolek, vytvoření jednotného švýcarského hospodářského území, vybaveného nutnou autoritou prostřednictvím spolkové moci.“¹⁵⁾

Ve srovnání s dřívější dobou znamenala ústava z roku 1848 nesporně pokrokový prvek v ústavním vývoji Švýcarska, i když okolnosti jejího přijetí a zejména samotný obsah byly ovlivněny mimo jiné i takovými

¹⁵⁾ R. Grimm: Geschichte der Schweiz in ihren Klassenkämpfen. Zürich 1976, str. 367.

negativními vlivy a zvláštnostmi vývoje země, jako bylo např. nerovnoměrné rozložení průmyslu, zvláštnosti osídlení, nevelký počet měst a s tím souvisící třídní složení a nízká koncentrace obyvatelstva, které ve své drtivé většině představovaly vrstvy maloburžoazie.

Každá ústava ve své podstatě fixuje ve více či méně zřetelné podobě společenské vztahy existující v okamžiku jejího přijetí, které jsou dány materiálními podmínkami a vznikají jako bezprostřední výsledek třídního boje. Přesto bylo pro první ústavy vítězných buržoazních revolucí charakteristické, že i když jen v obecné poloze, zachycovaly v základních rysech vývoj příštích desetiletí. Buržoazie tak v ústavách zároveň vyjadřovala své představy o žádoucím směru, kterým by se měl státní a společenský život v budoucnu ubírat.

Na rozdíl od revolučních francouzských ústav neplatí totéž o švýcarské ústavě roku 1848. Ta totiž nevyšla za rámec řešení nejnaléhavějších problémů okamžiku, bázně setrávajíc na omezených požadavcích části maloburžoazie své doby.

Rychlý rozvoj kapitalistických výrobních vztahů způsobil, že se pro ně zanedlouho rámec ústavy stal příliš úzkým, a proto se již v relativně krátké době po přijetí začaly ozývat hlasy volající po revizi ústavy z důvodů jak zahraničně politických, tak i z důvodů změn nastalých uvnitř země. Nazrávaly podmínky pro upevnění a prohloubení centralismu a přenesení dalších pravomocí na spolkové orgány zejména v oblasti výroby, techniky, železniční dopravy, sociální, vojenské a právní.

Požadavky na změnu ústavy se staly součástí demokratizačního hnutí, jehož vlna zasáhla velkou část kantonů a v řadě z nich vedla k rozšíření katalogu občanských práv v kantonálních ústavách. Prosadit obdobnou reformu v rámci celého Spolku se stalo vedle požadavků přímého podílu lidu na vytváření vlády, sociálních reforem a přestavby školství dalším vážným důvodem pro zastánce nutnosti změn platné ústavy.

Nejpádnejším se ale ukázalo být volání po větší národní jednotě, která měla být podtržena i sjednocením práva. Mobilizace v souvislosti s německo-francouzskou válkou 1870—1871 jasně prokázala, jak špatně a nedokonale funguje vytvořená vojenská organizace. Heslo „Jedno právo, jedna armáda“ se pak mělo stát vedoucím a rozhodujícím motivem reformy.

V neposlední řadě to bylo také ostré vyhrocení náboženských rozporů uvnitř země, které nutilo buržoazii vyjádřit a formálně upravit své vztahy k církvím.

Snahy liberálních a radikálních skupin poslanců v parlamentě o změnu platné ústavy vedly Spolkové shromáždění v roce 1870 k vytvoření komise, která se měla zabývat otázkami možné revize ústavy a později dostala za úkol vypracovat konkrétní návrh nové ústavy. V čele komise stál

poslanec Emil Welti, radikál a centralista, kterému se podařilo získat členy komise pro prosazovanou reformu ústavy ve směru její větší centralizace a posílení spolkové moci. Mělo se tak stát především značným rozšířením kompetencí Spolku (zejména v oblasti železniční dopravy, bankovníctví, pojištění, výstavby elektráren, celnictví atd.) a neomezenou centralizací armády. Předložený návrh však vyvolal tvrdý odpor federalistů stejně jako konzervativců v katolických kantonech, kteří společně zmobilizovali všechny síly k jeho zamítnutí.

12. 5. 1872 nebyl návrh přepracované ústavy schválen v lidovém hlasování těsnou většinou 260 859 proti 255 606 hlasům, když se proti němu vyslovilo 13 z 22 kantonů.¹⁶⁾

Stoupenci revize švýcarské ústavy okamžitě a vcelku správně analyzovali důvody a okolnosti své prohry v roce 1872 a netrvalo dlouho a předložili po dalších diskusích a úpravách, nyní již pod heslem „Jeden lid — jedno právo — jedna armáda“, nový návrh na celkovou revizi ústavy. V něm na jedné straně poněkud ustoupili ze svých původních centralistických záměrů, aby na druhé straně ještě zostřili konfesní výjimečné články.

Většina provedených úprav v návrhu na revizi Spolkové ústavy z roku 1848 byla podřízena snaze vyhovět představám francouzsky mluvících kantonů v západní části země a zajistit tak za jejich pomoci většinu pro nově předložený návrh. Předem bylo totiž zřejmé, že se nepodaří získat katolickou, konzervativní část obyvatelstva pro další rozšíření spolkové kompetence, které bylo koneckonců hlavním smyslem požadované revize.

Jak autoři revize předpokládali, byl předložený návrh schválen většinou z dvaadvaceti kantonů a při hlasování, ke kterému došlo 19. 4. 1874 byl přijat 340 199 proti 198 013 hlasům. Revidovaná ústava nabyla právní moci 29. 5. 1874.

Celková revize Spolkové ústavy Švýcarského spříseženstva, ke které došlo již po šestnácti letech její platnosti, nepřinesla žádné změny podstatně se dotýkající dosavadních zásadních principů a charakteru státní výstavby.

Nejdůležitější změny se týkaly úkolů a kompetence, které byly přeneseny z kantonů na Spolek a které znamenaly ve svých důsledcích posílení moci státu jako celku na úkor moci jeho jednotlivých členů, což nepochybně přesně odpovídalo zákonitostem vývoje daného společenského řádu — kapitalismu.

Především byla až na malé výjimky centralizována oblast armády a vojenství (čl. 19—22). Značné posílení své pravomoci zaznamenal Spolek i v dalších významných oblastech především hospodářského života země.

¹⁶⁾ H. Tschäni: *Profil der Schweiz*. Zürich 1966, str. 46.

Bylo sjednoceno obchodní, směnečné a konkursní právo (čl. 64), padlo poslední vnitřní clo uvnitř země, vybírané dosud za víno. Spolek měl právo vydat zákon o výstavbě a provozu železnic (čl. 26), které sice nadále zůstaly soukromým majetkem, ale koncese k jejich provozu již neudělovaly kantony, zřizoval loveckou a vodní policii (čl. 24 a 25) a příslušel mu dozor nad ochranou vodstva, lesů, lovu a rybolovu, dohlížel nad emisí bankovek (čl. 39), byly zakázány herny a loterie byla postavena pod státní kontrolu (čl. 35).

Všechny tyto právní úpravy měly napomáhat vytvářet vhodné podmínky pro další plynulý rozvoj kapitalismu a činily tak zcela v duchu liberálního pojetí svobody podnikání. Netrvalo dlouho a také švýcarský stát byl zákonitostmi vývoje kapitalismu, s jeho periodicky se opakujícími hospodářskými krizemi, ve snaze stabilizovat daný společenský řád, nucen vměšovat se do doposud svaté sféry liberální svobody.¹⁷⁾ Předznamenáním této etapy nového charakteru společenských vztahů se stalo ústavou zakotvené oprávnění Spolku upravovat pracovní vztahy v továrnách (čl. 34), zejména pokud šlo o délku pracovní doby a práci dětí.

Protiváhou nových kompetencí Spolku se mělo stát rozšíření práv lidu zavedením institutu fakultativního referenda do ústavy (čl. 89). Napříště mohlo třicet tisíc k hlasování oprávněných občanů požadovat svými podpisy, aby kterýkoli spolkový zákon nebo jiné všeobecně závazné rozhodnutí Spolkového shromáždění, pokud nebylo naléhavé, bylo předloženo k lidovému hlasování. Současně je nutné podotknout, že referenda, původně chápaného jako počátek další demokratizace v politické oblasti, se nesmírně rychle naučily využívat konzervativní síly, a tak se jim jeho prostřednictvím podařilo načas zachránit leckterou sféru před centralistickým zásahem.¹⁸⁾

Poněkud byly rozšířeny i individuální svobody občanů.

Jestliže rok 1947—48 přinesl porážku katolické církvi ve Švýcarsku, znamenala revize spolkové ústavy snahu o její další zatlačení nejen potvrzením platných konfesních článků, ale dokonce jejich zotřesením. Řád jezuitů byl nadále zakázán (čl. 51), nesměly být zakládány žádné nové kláštery, stejně jako zrušené nesměly být znovuotevírány (čl. 52), byla zakotvena platnost občanského sňatku bez podmínky uzavřít zároveň sňatek církevní (čl. 54), církvi bylo odebráno vedení matrik.

Rok 1874 bývá označován za počátek nového období moderní švýcarské historie. Provedené ústavní změny ale mohly mít reálný dopad až přijetím prováděcích zákonů, o které byl v příštích letech sváděn úporný boj. Ve

¹⁷⁾ L. Stucki: *Das heimliche Imperium*. Bern 1969, str. 156.

¹⁸⁾ U. Im Hof: *op. cit.*, str. 121.

svých důsledcích byla nová ústava dalším kompromisem, jímž se ventilovaly a na krátké období se zdály být vyřešeny největší rozpory mezi politickými seskupeními v řadách buržoazie.

2. ZÁKLADNÍ TENDENCE ZMĚN ÚSTAVY PO ROCE 1945

Platná švýcarská ústava patří k nejstarším a zároveň nejčastěji pozměňovaným ústavám na světě. Jako základní zákon země má vyšší právní sílu a je stanoven složitější způsob pro přijetí a provádění jejích změn, než je obvyklé u běžných zákonů. Revizi ústavy je věnován třetí, závěrečný oddíl platné ústavy (čl. 118—123).

Švýcarský právní řád zná dva možné způsoby změny ústavy, tj. revizi celkovou a částečnou, ke kterým může dojít, jsou-li splněny ústavní podmínky (čl. 118).

Podle švýcarské státoprávní teorie není nutné, aby při celkové revizi byly skutečně změněny všechny články platného základního zákona, nýbrž je rozhodující skutečnost, že ústava jako celek je podrobena „politické diskusi“,¹⁹⁾ jejímž výsledkem může být i pouze změna určitého okruhu ústavou upravovaných vztahů.

Obecně platí, že podnět k provedení revize může podat každý z obvyklých subjektů zákonodárné iniciativy ve Spolkovém shromáždění (čl. 93 odst. 2). Okruh subjektů je ale v tomto případě rozšířen o institut tzv. lidové iniciativy, kdy návrh může podat sto tisíc k hlasování oprávněných švýcarských občanů (čl. 120, 121).

Pro tento případ jsou stanovena přesná formální pravidla. Lidová iniciativa o celkové revizi ústavy totiž nevyvolává automaticky projednávání návrhu v parlamentě, ale vlastnímu jednání musí vždy předcházet referendum, řešící otázku, zda vůbec se má celková revize uskutečnit. Stejný postup je stanoven i pro případ, jestliže jedna z komor Spolkového shromáždění na rozdíl od druhé nesouhlasí s návrhem na celkovou revizi (čl. 120 odst. 1).

Kladný výsledek referenda v kterémkoli z těchto případů vede k rozpuštění parlamentu a k vypsání nových voleb. Teprve nově zvoleným komorám parlamentu přísluší právo celkovou revizi uskutečnit (čl. 120 odst. 2).

Přes složitost výše popsaného procesu bylo v minulosti učiněno několik pokusů o provedení celkové revize, z nichž nejzávažnější se uskutečnil ve třicátých letech, kdy se země potýkala s důsledky hospodářské krize, ale i s rozmáhajícím se nacionálním socialismem. Fašistická „Nacionální

¹⁹⁾ Srov. k tomu E. Ruck: *Schweizerisches Staatsrecht*. Zürich 1939, str. 120.

fronta“ ve spojení s dalšími radikálně pravicovými hnutími, ale i za podpory mladých konzervativců a mladých liberálů, sebrala v roce 1934 78 000 podpisů pod požadavek celkové revize ústavy. Ta se měla stát rychlou a spolehlivou cestou k „obnovení“ Švýcarska a tím k převzetí moci fašisty, přičemž mělo být zachováno zdání legality. V referendu 8. 9. 1935 při 61⁰/₀ni účasti voličů byla iniciativa na celkovou revizi zamítnuta.

V případě částečných změn ústavy, které jsou pro ústavní praxi Švýcarska typické, jde vždy o rozhodování jednotlivé, určité záležitosti. Jedná se většinou o jeden článek nebo jeho část, který je navržen ke změně, vypuštění nebo novému přijetí. Předpokladem realizace je, že návrh musí být formulován tak, aby umožňoval jednoznačný výklad bez přímé souvislosti s jinými ústavními otázkami a zároveň aby tak připouštěl jako možnou odpověď buď souhlas či odmítnutí bez možnosti jakýchkoli výhrad. Pokud by předmětem změny mělo být více rozdílných požadavků, musí každý z nich tvořit samostatnou věc odděleně projednávanou (čl. 121 odst. 3).²⁰⁾

Podnětem k jednání o částečné změně ústavy může být i tzv. lidový požadavek, který je vysloven sto tisíci k hlasování oprávněnými švýcarskými občany.

Situace je vcelku jednoznačná, pokud je tzv. lidový požadavek předložen v podobě konkrétního návrhu a Spolkové shromáždění s ním souhlasí. O jeho dalším osudu se rozhoduje v referendu. Může se ale stát, že Spolkové shromáždění s návrhem nesouhlasí. Pak jej předkládá k referendu s doporučením zamítnout jej, anebo samo (což se v historii také několikrát stalo) podává k referendu svůj vlastní, odlišný protinávrh (čl. 121 odst. 6).

Proces projednávání návrhů na změnu ústavy se v zásadě neliší od projednávání běžných zákonů Spolkovým shromážděním. Ke ztížení dochází až v závěrečném stadiu, kdy jsou stanoveny dvě další podmínky k nabytí platnosti již parlamentem schváleného návrhu změny švýcarské ústavy. Především pro platnost jakékoli změny ústavy je vyžadováno obligatorně referendum, jehož se mohou zúčastnit všichni k hlasování oprávnění švýcarští občané. Návrh je přijat, hlasovala-li pro něj většina zúčastněných. Kromě toho je nutný ještě souhlas většiny kantonů (čl. 123 odst. 1). Za hlas kantonu se pak má výsledek referenda v každém kantonu (čl. 123 odst. 3), hlas polovičního kantonu se považuje ve výsledcích hlasování za půl hlasu.

V průběhu více než jednoho století, po které je ústava z roku 1874 základním zákonem, byla již mnohokrát měněna. Od roku 1874 do roku

²⁰⁾ W. Burckhardt: op. cit., str. 815.

1980 byly podány a projednány 192 návrhy, z nichž 93 byly přijaty a 99 zamítnuto. Teoreticky se průměrně v každém půlroce platnosti ústavy projednával návrh na její dílčí změnu a průměrně každých 13 měsíců byl některý z jejích článků změněn. Ve skutečnosti více než polovina ústavních změn byla provedena až po druhé světové válce.

Nebyl bez zajímavosti pokus podívat se, nakolik je reálný a v praxi využívaný jeden z institutů přímé demokracie, za který je považována tzv. lidová iniciativa, neboť údajně „poznatky o zákonodárství nejsou koncentrovány v lidovém zastupitelstvu, ale stejně tak dobře je možné je najít v širokých vrstvách lidu“.²¹⁾ Tak např. z devadesáti tří přijatých dílčích ústavních změn bylo podáno ve formě iniciativy deset, z toho pouze čtyři po roce 1945. Naproti tomu z devadesáti devíti zamítnutých návrhů byly za celou dobu existence ústavy původně iniciativami sedmdesát dva, z toho po roce 1945 dokonce čtyřicet čtyři návrhy.

Uvedený poměr mezi počtem podaných a skutečně přijatých návrhů podává jednoznačný důkaz o tom, jaká důležitost je v politické praxi přiznávána lidové iniciativě. Sebrat sto tisíc podpisů pod kterýkoli návrh na změnu ústavy není snadné. Taková iniciativa, a obzvlášť jde-li o iniciativu pokrokové veřejnosti, však nemá v současnosti žádnou naději na úspěch, pokud se proti ní postaví vládnoucí buržoazie s kampaněmi ve sdělovacích prostředcích, s průtahy, které umožňuje zákonodárný proces, ale především se samotným vysoce vyvinutým třídním vědomím členů vlády, byrokratického aparátu i poslanců buržoazního parlamentu. Navenek jsou vyvolávány iluzorní představy o jakési neomezené demokracii, ve které je každému názoru dopřáno sluchu a každý má údajně rovnocennou možnost stát se obecně závaznou normou. Skutečnost je ale jiná. Návrh podaný ve formě lidové iniciativy se stává základním zákonem v zásadě ve dvou případech. A sice pokud je podán v zájmu třídy buržoazie, je pro ni výhodný, či ho z jakýchkoli důvodů je ochotna akceptovat. Anebo tehdy, jestliže je buržoazie v důsledku posunu v poměru sil v třídním boji k jeho přijetí donucena. Boje o řadu ústavních změn zejména po roce 1945 tak byly v jistém smyslu přímým odrazem vyvíjejícího se třídního rozporu uvnitř švýcarské společnosti.

V době přijetí ústavy uzavřený kompromis mezi politickými silami v zemi neznamenal v žádném případě věčný smír a neudělal konec dosud vedeným diskusím. Znovu a znovu byla otevírána otázka charakteru a rozsahu švýcarské federace, diskutovalo se o ústavním zakotvení práv občanů i o způsobu vzniku, organizaci a činnosti orgánů států a Národní rady zejména. Vývoj společnosti se nezastavil a zkušenost znovu prokázala obecnou platnost zásady, podle níž je životnost a stabilita každé

²¹⁾ F. Fleiner: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923, str. 296.

ústavy vždy větší, pokud budoucí vývoj umožňuje, zachycuje a předpokládá.

Ne vždy se nastalé společenské změny promítly právě do ústavy Švýcarska, velká část návrhů nebyla v lidovém hlasování napoprvé přijata a bylo nutné je i vícekrát opakovat.

Z velkého počtu předkládaných návrhů na změnu ústavy ve formě lidové iniciativy vládnoucí třída v období před rokem 1945 nikdy nedovolila, aby se součástí základního zákona stal kterýkoli požadavek demokratické veřejnosti, ať již šlo o iniciativu na ústavní zakotvení zajištění práva na práci (1894), zrušení vojenské justice (1921), stanovení daně z majetku (1922) apod. Naopak z lidových iniciativ se do ústavy dostaly pouze některé články svým charakterem „neústavní“, jako bylo např. v roce 1893 přijetí čl. 25 bis o porážkách zvířat, která je nutno předem omráčit, o zákazu absintu z roku 1908 (čl. 32 ter) anebo o zákazu zřizovat a provozovat herny z roku 1920 (čl. 35).

Druhá světová válka a její výsledky změnily zásadním způsobem dosavadní poměr sil ve světě. Všeobecná krize kapitalismu vstoupila do své druhé etapy, v níž byl světový vývoj určován průběhem a výsledky soustředění dvou protikladných společenských systémů.

Poválečné Švýcarsko jako země nezasažená útrapami druhé světové války, prožívalo svůj skutečný hospodářský rozkvět.²²⁾ I relativní slabost dělnického hnutí umožňovala, aby švýcarská buržoazie pružněji než vládnoucí třída jiných vyspělých imperialistických států reagovala na zostrující se rozpory kapitalismu. Krize sedmdesátých let a její důsledky však ukázaly, že zachování třídního smíru ve Švýcarsku²³⁾ je v současnosti pro vládnoucí buržoazii úkol stále obtížnější a nereálnější.

Poválečný ústavní vývoj potvrdil skutečnost, že vypracování a projednání návrhů na změnu ústavy a boj za ústavní reformy často patří k závažným a ostrým vnitropolitickým otázkám. Ne všechny z četných návrhů vyvolaly stejnou pozornost, v mnohých z nich nešlo o záležitosti prvořadě důležitosti, ačkoli se halily do hávu sebevznešenějšího, některé návrhy, byť nakonec zamítnuté, však mohly patřit k pokrokovým a demokratickým ustanovením základního zákona.

Buržoazní autoři zůstávají při hodnocení a klasifikaci ústavních změn na povrchu věci. Pro nás musí být ale základním kritériem hledisko třídní, které dovoluje vysledovat i v ústavním vývoji Švýcarska dvě základní tendence v podstatě odpovídající metodám vládnutí buržoazie.

²²⁾ Srov. V. B. Mogutin: Švejcarija: bolšoj biznes malenkej strany. Moskva 1975, str. 31 a násl.; F. Höpflinger: Das unheimliche Imperium. Zürich 1977, str. 10 a násl.

²³⁾ Schweizerische Arbeitsbewegung. Zürich 1975, str. 243 a násl.

V důsledku změněného poměru třídních sil v mezinárodním i vnitřním měřítku přestalo být pro buržoazii v řadě případů výhodné setrvávat dogmaticky na desítky let starých ustanoveních, jestliže se jí zdálo, že se nabízejí prostředky vládnutí a ovládání daleko výhodnější, maskovanější a efektivnější. Bylo-li třeba reagovat na nově vzniklou situaci, tehdy švýcarská buržoazie neváhala a úporně se snažila prosadit zakotvení svých třídních představ a názorů jako státní vůle i ve formě ústavních ustanovení.

Světový posun v poměru sil ve prospěch socialismu, rozšiřování sociální základny levicového hnutí, aktivita dělnické třídy v samotném tradičně konzervativním Švýcarsku, to všechno jsou na druhé straně momenty, jež vedly k tomu, že k řadě ústupků byla švýcarská buržoazie nejednou v průběhu let nucena tlakem demokraticky smýšlející části obyvatelstva.

Současná vnitřní krize buržoazní zákonnosti a ústavnosti zvláště však nevylučuje, že v případě hrozícího nebezpečí nesáhne monopolistická buržoazie k násilným, mimoústavním prostředkům. To nebrání na jedné straně rozvíjení oficiálního kultu ústavy a současně na druhé straně přímému teoretickému zdůvodňování možnosti mimoústavní vlády.

Máme-li obecně charakterizovat změny, které se týkaly rozdělení kompetence mezi Spolek a kantony, je třeba říci, že určující tendencí v poválečném období bylo, s výjimkou čl. 24 sexies z roku 1962, posilování centralismu, tedy tendence, která nepochybně nejlépe a nejpřesněji odpovídá vyspělému stupni rozvoje švýcarského státu.

Jde velmi často o svěření zákonodárné pravomoci Spolku s tím, že v drtivé většině případů náleží výkon kantonům. Příkladem může být čl. 24 quinquies z roku 1957 svěřující Spolku zákonodárství o atomové energii a ochraně proti záření, čl. 22 bis o zřizování a užívání sítě národních silnic, čl. 27 quinquies z roku 1970 o cvičení a sportu, čl. 24 septies z roku 1971 o ochraně člověka a jeho přirozeného prostředí proti škodlivým vlivům, čl. 25 bis z roku 1973 o ochraně zvířat i čl. 37 quater z roku 1979 o síti pěších a turistických cest. V některých případech mají jednotlivé ústavní články (čl. 22 bis, 27 quinquies, 37 quater, ale i čl. 45 bis o oprávnění Spolku podporovat vztahy Švýcarů mezi sebou a k vlasti z roku 1966) zmínku o tom, že před vydáním příslušného právního předpisu Spolkem mají být vyslechnuty kantony. Tato ustanovení však mají čistě formální charakter, neboť názory kantonů nejsou pro spolkové orgány závazné.

Mnoho diskusí vyvolala příprava přijetí čl. 27 ter z roku 1958,²⁴⁾ věnovaného úpravě oblasti filmu. Ten do pravomoci spolkového zákonodárství

²⁴⁾ Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung 1958, I. díl, str. 192 a násl.

svěřil kromě podpory domácí filmové produkce i dovoz a půjčování filmů, stejně jako zřizování a změny promítacích zařízení, včetně oprávnění regulovat tyto otázky v nutném případě bez ohledu na svobodu obchodu a řemesel, pokud si to vyžadují obecné kulturní a státně politické zájmy (odst. 1 písm. b). Rozhodnutí, co je obecně kulturním a státně politickým zájmem je samozřejmě ponecháno třídnímu vědomí byrokratického aparátu. Praxe minulých let ukázala, že přes účast Švýcarska při přijetí Závěrečného aktu konference o bezpečnosti a spolupráci v Helsinkách, nebyla vždy mezinárodní spolupráce v oblasti kultury a výměny informací, která je důležitým prvkem uvolňování napětí, zbavena projevů nevraživého nepřátelství vůči socialistickým zemím. A tak zatímco se buržoazní propaganda snaží nepravdivě přesvědčovat veřejnost o tom, že socialistické státy kladou překážky uplatnění přijatých zásad, využívá byrokratická mašinérie každé příležitosti (v tomto případě i pro sebe výhodného výkladu čl. 27 ter ústavy), aby švýcarská veřejnost nebyla seznamována s fakty o životě socialistických zemí, o jejich hospodářském, vědeckotechnickém, kulturním a uměleckém rozvoji.

V polovině 20. století byly Švýcarsko a Lichtenštejnsko jediné země v Evropě a mezi pouhými deseti zeměmi celého světa, které nepřiznávaly volební právo ženám. Zatímco muži je měli od třicátých let minulého století, trval boj za uznání práva hlasovat ve spolkových záležitostech pro ženy od šedesátých let 19. století, tedy více než sto let. Je pravda, že žádný ústavní článek ženám volební právo nezakazoval, ale platná praxe se opírala o „tradice“ a výklad spolkové ústavy, zvláště čl. 4 a 74, ve kterých se hovořilo pouze o Švýcarech.

Od roku 1952 se požadavek přiznání volebního práva ženám začal objevovat se střídavou intenzitou i při jednáních parlamentu. V roce 1957 se situace stala natolik neudržitelnou, že sama Spolková rada podala návrh na zrovnoprávnění mužů a žen při hlasování. Zdá se být až neuvěřitelné, jak velká vlna odporu se zvedla nejen v tisku, ale i při jednáních Spolkového shromáždění proti tomuto návrhu. Příslušná parlamentní komise se zcela vážně zabývala námitkami, podle nichž je třeba chránit ženy spolkové politiky, aby tím nebyla ohrožena jejich ženská a mateřská, neboť hlasovací právo prý v žádném případě neodpovídá podstatě ženy. Nepokrytě se hovořilo o tom, že ženám chybí duševní schopnost vyrovnat se s problémy politického života, zvláště schopnost věcně a logicky myslet a tomu odpovídajícím způsobem rozumně jednat. Kalkulovalo se se stoupající neúčastí mužů při hlasování, která by se ještě zvýšila předpokládaným nezájmem žen, byly vyslovovány obavy z početní převahy žen atd.²⁵⁾

²⁵⁾ Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung 1958, str. 255 a násled.

Výsledek prvního celošvýcarského referenda o změně ústavy v tomto směru v roce 1959, jehož se pochopitelně zúčastnili pouze muži, byl 654 924 ne proti 323 306 ano a návrh byl tedy zamítnut.

Spolková rada se k této otázce znovu vrátila v roce 1969,²⁶⁾ a na základě referenda 7. 2. 1971 získaly ženy právo hlasovat. Ústavní změna se týkala čl. 74 v tom smyslu, že „ve spolkových hlasováních a volbách mají Švýcaři a Švýcarky stejná politická práva a povinnosti“.

Je třeba ovšem poznamenat, že na konci sedmdesátých let neměly ještě ženy právo hlasovat na kantonální úrovni v kantonu Appenzell-Innerrhoden a Appenzell-Ausserrhoden a na obecní úrovni v 62 obcích zejména v kantonu Graubünden.

Některé poválečné ústavní změny se týkaly způsobu práce spolkových orgánů, vytváření Národní rady, ale i rozsahu otázek, které se projednávaly v referendech.

Pouze jednou v celé historii ústavy byl přijat za člena Spolku nový kanton Jura (změna čl. 1 a čl. 80 v roce 1977).

Podstatné změny švýcarské ústavy v poválečném období se týkaly hospodářské oblasti, přesněji detailnějšího zakotvení kapitalistické hospodářské soustavy s jejím základem, soukromým vlastnictvím.

Původně měla platná švýcarská ústava pouze ustanovení o svobodě obchodu a řemesel, která byla ústavou zaručena (čl. 31).

Zkušenosti z krize třicátých let a z období druhé světové války ukázaly nezbytnost státního intervencionismu do hospodářské sféry. Nesoulad mezi skutečností a ústavní normou měla odstranit již před druhou světovou válkou zamýšlená právní úprava,²⁷⁾ ke které však v pozmeněné a mírnější podobě došlo až po roce 1947. Přijetí tzv. hospodářských článků²⁸⁾ znamenalo v ústavní rovině zásah do liberálně pojaté svobody obchodu a řemesel, neboť byly stanoveny okolnosti a podmínky, za nichž může dojít k jejímu omezení. Stalo se to ovšem pro buržoazii charakteristickým způsobem.

Ústava vypočítává případy, za nichž je Spolek oprávněn, pokud to vyžaduje všeobecný zájem, v nutném případě vydávat předpisy i v rozporu se svobodou obchodu a řemesel, a sice jde-li o případy poskytnutí pomoci existenčně ohroženým důležitým hospodářským odvětvím; o zachování výkonného zemědělství a upevnění majetku sedláků; o ochranu hospodářsky ohrožených území; o zásobovací opatření v době války (čl. 31 bis odst. 3). Jisté možnosti otevírá pokrokové ustanovení, které dovoluje

²⁶⁾ Bundesblatt 1970, I. díl, str. 61.

²⁷⁾ Bundesblatt 1937, II. díl, str. 833.

²⁸⁾ Jejich přijetím byly změněny čl. 31 a čl. 32 a přijaty čl. 31 bis, ter, quater a quinquies.

Spolku vydávat předpisy i proti hospodářsky nebo sociálně škodlivému působení kartelů a podobných organizací (čl. 31 bis odst. 3 písm. d). Jejich činnost sice části ekonomicky vládnoucí třídy přináší nesmírné zisky, avšak na druhé straně z pohledu a zájmu většiny obyvatelstva je politika kartelů jev jednoznačně škodlivý a nebezpečný.

Vedle toho přísluší Spolku oprávnění vydávat předpisy o bankovníctví (čl. 34 quater) a byl přijat vůbec první protikrizový ústavní článek (čl. 31 quinquies). Svěřil Spolku ve spojení s kantony a se soukromým hospodářstvím činit opatření k zabránění hospodářským krizím a k potlačení nezaměstnanosti, spíše s pocitem, že je třeba, aby stát něco dělal, než s uvědoměním si a se znalostí nástrojů, kterými by mohl krizím čelit.

Kantonům tato významná ústavní změna dala nevýznamné oprávnění týkající se vedení podniků pohostinství a počtu jejich provozoven (čl. 31 ter).

Zajímavé však je, že právě od roku 1947 se staly svazy podnikatelů, tj. „příslušné hospodářské organizace“, subjekty ústavního práva, neboť bylo stanoveno, že před vydáním všech prováděcích zákonů k hospodářským článkům nejen musejí být vyslechnuty, ale mohou být i přizvány ke spolupráci při jejich provádění (čl. 32 odst. 3). Toto zdánlivě okrajové ustanovení znamenalo ve skutečnosti výrazné mocenské posílení podnikatelských svazů.

Hospodářské články, přijaté v referendu těsnou většinou, vytvořily sice ústavněprávní základnu pro zásahy státu do hospodářství, ovšem přijetí prováděcích předpisů, které byly předpokladem jejich uvedení do života, představovalo, pokud vůbec byly učiněny pokusy a projevena ochota je vypracovat, velmi složitý proces.

Až v roce 1969 byla přijetím čl. 22 ter, zakotvujícího vlastnictví chápané jako právo jednotlivce,²⁹⁾ výslovně vyjádřena vlastní podstata společenského zřízení Švýcarska. Vlastnictví je podle ústavy zaručeno a jeho व्यवlastnění či omezení je možné jen za plné odškodnění. Zároveň byl přijat ústavní článek svěřující Spolku zásadní zákonodárství ve věcech účelného využívání půdy (čl. 22 quater z roku 1969).

Rozsáhlá hospodářská krize sedmdesátých let našla odraz v ústavní změně čl. 31 quinquies, který dosud pouze konstatoval, že Spolek s kantony a se soukromým hospodářstvím činí opatření k zabránění hospodářským krizím a v nutném případě k potlačení nastalé nezaměstnanosti. Po roce 1978 bylo podrobněji stanoveno, co všechno se očekává od státu v případě hospodářských těžkostí, které by ohrožovaly vyrovnaný konjunkturální vývoj. Poslanec Weber charakterizoval připravenou změnu v Národní radě takto: „Nový konjunkturální článek ve spolkové ústavě

²⁹⁾ A. Meier Hayz: Berner Kommentar, sv. 4. Bern 1966, str. 91 a násl.

dává Spolku za první — kompetenci přijímat žádoucí opatření ke stabilizaci konjunktury; za druhé možnost s těmito opatřeními, pokud to je nezbytné, odhlédnout od svobody obchodu a řemesel; za třetí kompetenci činit tato opatření vždy pokud možno rychle a nakonec — za čtvrté z podnětu konjunkturálního článku mají kantony a obce přispívat ke stabilizaci.³⁰⁾

Je třeba říci, že v buržoazním státě se často rozcházejí právní (a ústavní zvláště) zakotvení se skutečností. Je tomu tak i v tomto případě. Monopolní kapitál totiž jen velmi nerad souhlasí či nečinně přihlíží k rozšiřování sféry zásahů státu do hospodářství. Dochází k tomu buď v důsledku krizových jevů, jak tomu bylo ve Švýcarsku, anebo se tak může stát pod vlivem tlaku pracujících. Ačkoli se zásahy státu do ekonomiky ve Švýcarsku v sedmdesátých letech značně rozšířily, svými výsledky zůstaly jen málo efektivní. Přijetí konjunkturálního článku nepřineslo očekávané pozastavení růstu inflace, neboť ceny nadále rostly a jejich kontrola se ukázala být zcela neúčinná, zatímco zisky velkých monopolních společností nezadržitelně stoupaly. Vládnoucí třída řešila i nadále problémy související s krizemi na úkor pracujících.

Charakteristickou tendencí poválečného vývoje všech vyspělých buržoazních států je i jejich sociální manévrování, jehož hlavním smyslem je předcházet nebezpečným otřesům celého společenského řádu.

Ve Švýcarsku je tak přijat čl. 34 quinquies o ochraně rodiny a mateřství (roku 1945), o stipendiích a pomoci ke vzdělávání (čl. 27 quater z roku 1963), o výstavbě bytů (čl. 34 sexies z roku 1972), o opatření k ochraně nájemníků (čl. 34 septies z roku 1972), o starobním, pozůstalostním a invalidním zabezpečení (čl. 34 quater z roku 1972) a v roce 1976 byla zavedena nová koncepce pojištění proti nezaměstnanosti (čl. 34 novies).

Tyto ústavní články nelze však chápat jako ustanovení zakládající subjektivní právo občanů, neboť jde vesměs o články svěřující Spolku zákonodárnou pravomoc v dané oblasti, aniž by většinou obsahovaly podrobnější zásady příští zákonodárné úpravy. Dosažený poměr třídních sil v každém konkrétním případě určuje, zda a nakolik může jejich realizace v zákonodárné úpravě znamenat částečné zlepšení postavení pracujících.

Jednou z nejkomplikovanějších a zároveň nejčastěji pozměňovaných oblastí upravených v ústavě jsou finance. Na finanční politice se totiž podílí jak Spolek, tak také kantony a obce, přičemž vztahy mezi posledními jsou značně nepřehledné. K principům finanční politiky Spolku stanoveným ústavou patří zejména skutečnost, že Spolek může získávat příjmy ke krytí svých výdajů jen z pramenů, které stanoví ústava, a sice v čl. 42. Celé poválečné období pak představuje znovu a znovu obnovované

³⁰⁾ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, II. díl, 1974, str. 226.

pokusy³¹⁾ o nové, stabilnější a přehlednější uspořádání spolkových financí, i když prováděné dílčí změny zákonitě spolu s přerozdělením kompetence ve prospěch Spolku zvyšují i jeho váhu v oblasti financí, o čemž nepochybně svědčí i přijatý čl. 42 quinquies z roku 1977 věnovaný „harmonizaci“ daní Spolku, kantonů a obcí.

S rozšiřováním pravomocí Spolku je totiž nutně třeba zároveň upravovat i způsoby financování, které si uvádění do života těchto pravomocí ve velké míře vyžaduje. Proto stoupající nároky na Spolek nemají pouze charakter požadavků na zajištění efektivní správy a účinného řízení nově svěřených oblastí, ale ve velké míře kladou vysoké nároky na finanční zázemí a prostředky, které Spolek může a chce v této souvislosti uvolnit.

K ústavní historii a charakteristice jejího vývoje nenáleží ovšem jen přijaté návrhy, ale i návrhy zamítnuté. V poválečném období jich byla ve Švýcarsku celá dlouhá řada. V referendech bylo totiž zamítnuto více než šedesát návrhů na dílčí změnu ústavy, přičemž více než dvě třetiny návrhů vzešly z podnětu iniciativ podpořených příslušným počtem podpisů.

Jen v malé míře byly zamítnuty návrhy Spolkové rady na ústavní změnu a pokud se tak stalo, šlo v drtivé většině o návrhy úprav finančních otázek, jak tomu bylo v letech 1950, 1953, 1955, 1964, 1970, 1974 a 1977. Kromě toho bylo z vládních návrhů zamítnuto například i přijetí čl. 36 quater o úpravě otázek rozhlasu a televize (1976) či změna čl. 74 o poskytnutí hlasovacího a volebního práva osmnáctiletým (1979).

Některé z nakonec přijatých ústavních změn byly původně zamítnuty v prvním hlasování. Po neúspěšném referendu byly většinou přepracovány a poopraveny tak, aby více a jednoznačněji odpovídaly zájmům vládnoucí třídy. Týká se to např. hlasování o ochraně nájemníků a spotřebitelů (1955), civilní ochrany (1957), článků o právu na obydlí a ochranu rodiny (1970).

O návrhu na přijetí čl. 31 sexies ohledně ochrany půdy a zamezení spekulací s ní bylo hlasováno dokonce již dvakrát (1950, 1967), v obou případech byl ovšem výsledek zamítavý.

S mnoha pokusy o ústavní změny, které reagovaly na požadavky pokrokové veřejnosti, se vládnoucí třída vyrovnávala nemilosrdně, s vynaložením veškerého úsilí, ve snaze nedovolit sebemenší ohrožení svého panství a tím podstaty celého společenského řádu. Proto bylo zamítnuto zakotvení např. práva na práci (1946), stejně jako článku proti zneužití hospodářské moci (1958) i pokusy ústavou stanovit zkrácení pracovní doby (1958, 1976), zákaz atomových zbraní (1972), iniciativa odborů a proti-

³¹⁾ Die Schweiz seit 1945. Bern 1971, str. 36 a násl.

návrh o principu spolurozhodování (1976), článek o dani z bohatství (1977) apod.

Staly se však i případy, že se v referendu podařilo několikrát odmítnout pokusy reakčních sil o změnu ústavy. V poslední době to byla zejména palčivá otázka zahraničních dělníků, která se stala opět jedním z klíčových problémů země. Demagogická propaganda a šovinistické nálady části obyvatelstva, označující zahraniční dělníky za jediné původce všech obtíží Švýcarska, dala vzniknout iniciativě na změnu ústavy, volající mimo jiné po vypovězení tří set tisíc zahraničních dělníků ze Švýcarska. Veřejnost se však nepřiklonila na stranu pravice a ve všech třech dosavadních hlasováních, v letech 1970, 1974 a 1977 v referendu návrh na přijetí nového čl. 69 quater, namířeného proti zahraničním dělníkům, zamítla.

Spolková rada předložila v roce 1980 Spolkovému shromáždění zprávu, v níž uvedla své legislativní záměry na období let 1979—1983,³²⁾ včetně předpokládaných změn ústavy. Vedle prací na celkové revizi ústavy považovala švýcarská vláda za důležité věnovat se i některým návrhům na dílčí změny:

- zjednodušení nabývání občanství pro manžele a děti švýcarských občanů;
- přerozdělení působnosti mezi Spolek a kantony, především ve smyslu „zachování a posílení spolkového zřízení“;
- stanovení dlouhodobých záměrů v energetické politice, které by předpokládaly úspory energie a intenzivnější výzkum nových zdrojů;
- ve finanční oblasti přijmout taková opatření, která by vedla k dosažení rozpočtové vyváženosti;
- nově formulovat ústavní články týkající se vzdělání s důrazem na vysoké školy, učňovské školství a oblast výzkumu;
- provést revizi ústavního článku věnovaného rozhlasu a televizi.

Současně je třeba mít na mysli, že ročně bývá podáno několik iniciativních návrhů na dílčí změnu ústavy a z důvodů zdoluhavosti celého procesu jejich projednávání se počet nevyřízených podnětů v různých obdobích pohybuje mezi 10—20. Není proto výjimkou, že ať již úkoly v legislativní politice původně stanovené vládou, tak i iniciativní návrhy na změnu ústavy jsou z nejrůznějších důvodů odkládány a přesouvány nejen z roku na rok, ale i do dalšího volebního období Spolkového shromáždění.

Provedený rozbor ústavních změn ve Švýcarsku po roce 1945 je pokusem o pohled na pouze dílčí úsek celkové snahy vládnoucí části švýcarské monopolní buržoazie o přizpůsobení soudobého státu změněným společenským podmínkám v období po druhé světové válce. Další růst relativní

³²⁾ Bericht Über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979—1983. Bern 1980.

samostatnosti švýcarského buržoazního státu je přímo spojen s rozšiřováním objemu jeho úkolů a funkcí ve všech sférách společenského života. V žádném případě tím ale nemizí jeho třídní charakter, neboť stát zůstává i nadále hlavním prostředkem politického zabezpečení a ochrany nedotknutelnosti soukromého vlastnictví a kapitalistických výrobních vztahů.

II. PLATNÁ ŠVÝCARSKÁ ÚSTAVA

Spolkovou ústavu Švýcarského spříseženstva přijatou dne 28. 5. 1874 tvoří preambule a 123 články, které jsou rozděleny do tří velkých oddílů: 1. Všeobecná ustanovení; 2. Spolkové úřady; 3. Revize spolkové ústavy. K nim jsou připojena ještě přechodná ustanovení, jejichž platnost je předem časově omezena. Nové články přijaté na základě provedených ústavních změn jsou do ústavy formálně zanašeny pod latinským označením „bis“, „ter“, „quater“ atd. za původní články.

Preambule konstatuje, že spolková ústava byla „ve jménu Boha všemohoucího“ přijata Švýcarským spříseženstvem „v úmyslu upevnit spolek občanů a udržet a posilovat jednotu, sílu a čest švýcarského národa“.

První oddíl nazvaný „Všeobecná ustanovení“ obsahuje normy vztahující se k nejružnějším oblastem společenského života seřazené značně chaoticky, bez zřejmé hlubší souvislosti a řádu. Hlavním obsahem je rozdělení kompetence mezi Spolek a kantony a dále ustanovení týkající se vztahů mezi státem a individuem. Ve zbývajících článcích najdeme vedle právních zásad, na kterých je budována švýcarská federace, ustanovení o branné povinnosti (čl. 18) a řadu dalších, pro ústavní normy nezvykle podrobných ustanovení např. o švýcarské armádě (čl. 18—22), o pěstování obilí a jeho spotřebě (čl. 23 bis), o clech (čl. 29), o zákazu zřizování a provozu heren (čl. 35) apod.

Ústava stanoví jako cíl Spolku utvrzení nezávislosti vůči cizině, uchování klidu a pořádku uvnitř země, ochranu svobod a práv občanů a zvyšování jejich společného blaha (čl. 2).

Před katalog občanských práv je především vytčena zásada rovnosti všech Švýcarů před zákonem (čl. 4). Mezi výslovně v ústavě zmíněnými svobodami občanů je svoboda víry a svědomí (čl. 49 odst. 1), náboženská svoboda (čl. 49 odst. 2), svoboda obchodu a řemesel (čl. 31), svoboda usadit se (čl. 43—47) a z ní vyplývající práva, svoboda tisku (čl. 55) a svoboda spolčovací (čl. 56). Dále zde najdeme právo na soukromé vlastnictví (čl. 22 ter) s možností vyvlastnění z důvodů veřejného zájmu a za plné odškodnění, právo na poštovní a telegrafní tajemství (čl. 36 odst. 4), petiční právo (čl. 57), právo k manželství (čl. 54) vylučující především církevní hlediska jako překážky uzavření sňatku, hlasovací a volební právo (čl. 74), právo na iniciativu (čl. 120—121) je pak zakotveno v závěrečné části v souvislosti s úpravou revize ústavy.

Z povinností občanů zná švýcarská ústava brannou povinnost (čl. 18), daňovou povinnost (čl. 41 bis, ter) a povinnost základní školní docházky (čl. 27 odst. 1).

Krátký komentář k textu ústavy vydaný Spolkovou kanceláří nezapomíná poznamenat, že „využívání těchto svobod je možné pouze v rámci právního řádu, neboť ani ve svobodně organizované společnosti pro sebe žádné individuum nemůže požadovat absolutní svobodu“.³³⁾

Právním řádem jsou samozřejmě myšleny zákony chránící především třídní panství buržoazie, „svobodně organizovanou společnost“ je kapitalistický stát, „individuem“ je pak míněn švýcarský občan, který se jeden od druhého odlišuje hlavně nestejným vlastnictvím výrobních prostředků a od toho se odvíjejícím nerovným společenským, tj. ekonomickým a v důsledku toho i politickým a právním postavením.

Druhý oddíl nadepsaný „Spolkové úřady“ je věnován způsobu vytváření, organizaci a činnosti jednotlivých nejvyšších spolkových orgánů, kterými jsou Spolkové shromáždění, Spolková rada a Spolkový soud.

Třetí oddíl švýcarské ústavy je věnován revizi spolkové ústavy. Ta může být ústavou stanoveným způsobem měněna buď částečně či úplně. Podnětem ke změně může být jak rozhodnutí Spolkového shromáždění, tak i iniciativa sta tisíc k hlasování oprávněných švýcarských občanů. V uvedených případech podléhá lidovému hlasování i sama otázka konání revize ústavy (čl. 121).

1. CHARAKTERISTICKÉ RYSY ŠVÝCARSKÉ FEDERACE

Buržoazní federace, svou podstatou složitý a protikladný společenský jev, je jedním z možných způsobů vnitřního uspořádání buržoazního státu. Z tohoto pohledu je možné charakterizovat Švýcarsko jako soudobý buržoazní federativní stát, založený na kapitalistické soustavě hospodaření a diktatuře buržoazie. Skládá se z územních útvarů — kantonů, které mají zvláštní postavení, dané určitou relativní politickou samostatností, omezenou v hranicích práv náležejících Spolku.

Pro všechny státy s federativním uspořádáním, které se dnes nacházejí ve stadiu státně monopolního kapitalismu v zásadě platí, že v nich dochází k nepoměrnému zvýšení úlohy a významu spolkových orgánů moci, k rozšiřování rozsahu jejich kompetence, k nebývalé koncentraci moci v rukou federální vlády a jejich výkonných orgánů, k zesílení byrokratizace celého hospodářského a politického života země, k rozrůstání aparátu spolkové moci.³⁴⁾

Buržoazní věda vykládá tendenčně a nesprávně změny a vývojové stupně v politické a právní nadstavbě soudobé buržoazní společnosti, které

³³⁾ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern 1978, str. 7.

³⁴⁾ G. V. Alexandrenko: Buržuaznyj federalizm. Kyjev 1962, str. 26 a násl.

jsou podmíněny a určovány rozvojem monopolního kapitalismu. Zároveň neskrývá svůj antikomunismus a otevřené nepřátelství vůči učení marxismu-leninismu. Buržoazní ideologové si nekladou za cíl objasňovat podstatu sociálních jevů, naopak se všemožně snaží zatemňovat jejich správné pochopení, odmítají uznat jejich třídní obsah.

Ve švýcarské státovědě neexistuje dnes jediná, obecně přijatá a uznávaná definice federalismu. Úhel pohledu jednotlivých autorů je dán především jejich specializací a rozdílnými teoretickými koncepcemi, které zastávají.³⁵⁾ Všem je v podstatě společné, že federalismus chápou jako politickou organizaci státu, mezi jejíž znaky náleží zejména:

- příslušnost občana k dvěma či více státním útvarům;
- každá státní rovina (Spolek, kantony, obce) má jistou autonomii, v níž může rozhodovat o určitých oblastech úkolů;
- nadřízený útvar dbá o to, aby členské státy zůstaly vzájemně propojeny;
- členské státy se podílejí na vytváření vůle nadřízených orgánů.³⁶⁾

Ve starší státoprávní literatuře při zkoumání problémů právní podstaty švýcarského buržoazního federativního státu kladli autoři především důraz na teoretické řešení otázky suverenity a s ní nezbytně souvisící problém rozdělení kompetence mezi Spolek a jeho členy — kantony.

Převážná většina švýcarských teoretiků se přiklání k názoru, že suverenita přísluší pouze Spolku, neboť: „k podstatě spolkového státu také patří, že úplné suverenity se jednotlivé státy vzdaly...“³⁷⁾

V menšině byli stoupenci teorie dělené suverenity, vycházející z představy, podle níž ve švýcarském spolkovém státě současně existuje několik dalších členských států, které mají nejvyšší státní moc a jsou nezávislé, z čehož vyvozovali, že Spolek i kantony mají v podstatě rovné postavení (např. Rüttlimann, Kaiser, Baumgarten).

Přes nejrůznější koncepce vytvářené v průběhu let náleží a náležela suverenita v plném smyslu a s naplněním všech jejích znaků výlučně spolkové moci. Členské státy jsou v podstatě nejen zbaveny práva účastnit se mezinárodních vztahů, není jim přiznáno ani právo vystoupit ze Spolku a navíc jakékoli porušení ustanovení spolkových právních norem či protivení se spolkové vůli umožňuje spolkovým orgánům použít vůči kantonům celou škálu donucovacích opatření.

³⁵⁾ M. Frankel: Kooperative und andere Föderalismen. Schweizer Monatshefte 10/1975.

³⁶⁾ R. L. Frey: Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Bern 1977, str. 13.

³⁷⁾ Srov. k tomu J. J. Blumer, J. Morel: Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts. Schaffhausen 1877, str. 177, a E. Ruck: Schweizerisches Staatsrecht. Zürich 1939, str. 27.

Soudobá buržoazní státopis vidí konečné řešení problému suverenity v jeho eliminaci, a tak našla klíč k odstranění všech těžkostí spojených s teoretickým objasněním vzájemných vztahů mezi federativním státem jako celkem a jeho členy.³⁸⁾

Všeobecně velkou oblibu si získala v posledních desetiletích teorie kooperativního federalismu, která má údajně „za cíl rozdělení práce a spolupráci mezi Spolkem, kantony a obcemi“.³⁹⁾ Ve skutečnosti jde o pokus přizpůsobit klasický federalismus nově vzniklým potřebám rozvoje státně monopolního kapitalismu druhé poloviny dvacátého století.

Vznik švýcarských kantonů a způsob jejich vzájemného propojení sahá svými kořeny hluboko do středověku, proto také změny jejich hranic jsou spjaty s pohnutými událostmi dějin země.⁴⁰⁾ Od roku 1814 však zůstalo územní dělení kromě dvou případů (v roce 1832 rozdělení Basileje na dva polokantony a v roce 1978 vznik nového kantonu Jura) beze změn. Vzájemné vztahy mezi kantony měly v průběhu let nejrozmanitější podobu od svazku států značně volného spojení, přes unitární stát, až po vytvoření spolkového státu s postupně převažující tendencí k centralismu ve vztazích mezi Spolkem a subjekty federace.

Historické důvody vzniku Švýcarského spříseženstva v mnohém patří minulosti, náboženské protiklady ztratily na své dřívější váze, do jisté míry se setřely i dříve výraznější jazykové hranice, byla odstraněna mnohá lokální seskupení. Přesto se i nadále existující partikulární tendence ve Švýcarsku opírají o sociální, náboženské a kulturní rozdíly, pokud tyto odpovídají hranicím územního členění. Švýcarský federalismus se tak záměrně dovolává mimo jiné silné tradice místní samosprávy německy mluvící části země na straně jedné,⁴¹⁾ když francouzsky mluvící menšina jej i nadále stále ještě považuje za nutnou ochranu proti nadvládě německy mluvící části.⁴²⁾

Švýcarsko je dnes tvořeno třiatdvaceti kantony vyjmenovanými v čl. 1 ústavy.⁴³⁾ Výčet je s výjimkou prvních tří proveden s ohledem na dobu

³⁸⁾ I. D. Levin: Sovremennaja buržuaznaja nauka gosudarstvennogo prava. Moskva 1960, str. 373 a násl.

³⁹⁾ K. Schumann: op. cit., str. 276.

⁴⁰⁾ Srov. k tomu J. F. Aubert: *Traité de droit constitutionnel suisse*, sv. 1. Paris—Neuenburg 1967, str. 2 a násl.; A. Favre: *Droit constitutionnel suisse*, Freiburg 1970, str. 13 a násl.

⁴¹⁾ D. Schindler: *Entwicklungstendenzen des schweizerischen Föderalismus*. Schweizer Monatshefte 39/1959, str. 704.

⁴²⁾ G. Schmidt: *Die Lage des Föderalismus in der deutschen Schweiz*. Die Schweiz 1970, str. 148 a násl.

⁴³⁾ Curych, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basilej, Schaffhausen, Appenzell, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Ženeva a Jura.

jejich připojení ke Spolku. Curych, Bern a Luzern byly zařazeny na přední místo s ohledem na ústavu roku 1848 a jejich postavení nejvýznamnějších středisek země. Tři z kantonů se dále dělí na polokantony: Unterwalden (Ob und Nid dem Wald), Appenzell (beider Rhoden) a Basilej (Stadt und Landschaft). Právní postavení polokantonů se liší od kantonů zejména účastí v Radě kantonů, do které volí pouze jednoho zástupce (čl. 80) a dále při sčítání výsledků hlasování se má jejich hlas za hlas poloviční (čl. 123).

Vzájemné vztahy mezi ústředními orgány moci a orgány kantonů, to je rozdělení kompetence ve švýcarské federaci, patří k nejsložitějším otázkám státoprávní teorie a je zároveň klíčovou otázkou buržoazního federalismu vůbec, neboť na něm koneckonců závisí skutečné postavení členských států a zároveň charakter vztahů mezi Spolkem a kantony.

Rozdělení kompetence se opírá o ustanovení spolkové ústavy, přičemž aplikovaný model spočívá na zásadě pozitivního výslovného výčtu pravomocí Spolku s tím, že zbytek náleží kantonům (čl. 3).⁴⁴⁾ Okruh kantonálních pravomocí ústava nepopisuje, obecně se má zato, že k nim náleží vše, co nebylo přeneseno na Spolek. V případě, že některá otázka není upravena, existuje právní domněnka, podle níž přísluší rozhodování kantonům.⁴⁵⁾ Spolek může rozšiřovat či zužovat okruh kompetence pouze změnou ústavy. V průběhu let přijímané částečné ústavní změny pak skutečně znamenaly jednoznačně soustavné rozšiřování kompetencí Spolku, v důsledku čehož je dnes zákonodárná pravomoc kantonů silně redukována.

Přes uvedený model rozdělení kompetence mezi Spolek a kantony není vždy právě snadné vést mezi nimi přesnou hranici. Většinou se má sice za nepřipustný tak extenzivní výklad, který by dovoloval odvozovat kompetenci Spolku z čl. 2, stanovícího smysl Spolku, ale v praxi se považuje za přípustnou koncepci, podle níž ke spolkové kompetenci náleží i to, co je nutné a přiměřené a co souvisí s již přiznanou kompetencí.⁴⁶⁾ Takto byla rozšířena kompetence Spolku v oblasti pošt a telegrafu (čl. 36) i na telefon⁴⁷⁾ a podle některých autorů dokonce i na technické záležitosti rozhlasu a televize. Nepřehlednost dále zvyšuje i nejednotný způsob právní úpravy.

⁴⁴⁾ Čl. 3: „Kantony jsou suverénní, pokud jejich suverenita není omezena spolkovou ústavou a jako takové vykonávají všechna práva, která nebyla přenesena na spolkovou moc.“

⁴⁵⁾ F. Fleiner: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Tübingen 1923, str. 42.

⁴⁶⁾ J. M. Bothe: *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in vergleichender Sicht*. Heidelberg 1977, str. 207.

⁴⁷⁾ J.-F. Aubert: *op. cit.*, str. 236.

Ústava zná především omezený okruh oblastí tzv. výlučné působnosti Spolku, v nichž provádí nejen zákonodárnou úpravu, ale působí zde i svými vlastními orgány, přičemž orgány kantonů jsou ze správy těchto záležitostí vyloučeny. Jde zejména o právo vyhlášovat válku, uzavírat mír a uzavírat státní smlouvy se zahraničím (čl. 8), ve výlučné působnosti Spolku jsou cla (čl. 28), pošta a telegraf (čl. 36), veškerá práva týkající se mincovnictví (čl. 38), emise bankovek (čl. 39) a monopol střelného prachu (čl. 41).

Ve většině ústavou upravovaných otázek však přísluší Spolku právo vydávat právní předpisy, zatímco správu provádějí kantony svými vlastními orgány, které jsou činné i jako orgány Spolku. Jako příklad lze uvést nakládání s elektrickou energií (čl. 24 quater), s atomovou energií (čl. 24 quinquies), automobilovou dopravu (čl. 37 bis), občanské a obchodní právo (čl. 64), trestní právo (čl. 64 bis), práci v továrnách (čl. 34), starobní a invalidní pojištění (čl. 34 quater) atd.

V některých případech je přímo ústavou stanoveno, že Spolku náleží vrchní dohled nad činností kantonálních orgánů, týkající se výkonu záležitostí upravených spolkovým zákonodárstvím, jak je tomu v případě civilní ochrany (čl. 22 bis), budování silnic (čl. 36 bis) či uplatňování stanovených měr a vah (čl. 40).

Skutečnost, že Spolek stanoví zásady právní úpravy, zatímco zákony kantonů v tomto rámci provádějí podrobnější úpravu, je případem tzv. konkurujícího zákonodárství, např. využití půdy a oblastní plánování (čl. 22 quater), využití a ochrana vodstev (čl. 24 ter) nebo okolnosti znovunabytí občanských práv (čl. 44 odst. 4). Konkurující zákonodárství zároveň umožňuje přijetí vlastních zákonů kantony v daných oblastech, i pokud danou úpravu Spolek vůbec neprovedl, anebo ji uskutečnil jen částečně.

Při společné kompetenci provádí zákonodárnou úpravu jak Spolek, tak i kantony, a sice buď obdobným, společným způsobem, či vedle sebe stojícími a doplňujícími se normami. Tak by tomu bylo v případě vyvlastnění či omezení vlastnictví z důvodů veřejného zájmu (čl. 22 ter odst. 2), v oblasti školství například ve věci univerzit (čl. 27), avšak typickým příkladem je stanovení a úprava daní (čl. 41 bis).

K pravomoci kantonů, do které Spolek v zásadě nezasahuje, i když i zde je možný jeho dozor, patří formálně ochrana přírody a vlasti (čl. 24 sexies odst. 1), otázky obecní samosprávy a některé otázky týkající se školství.

Poměrně rozsáhlá oblast konkurující kompetence Spolku a kantonů vedla i ve Švýcarsku k rozšíření tzv. delegace spolkových kompetencí na kantony. Ta může mít v praxi různé varianty. Buď Spolek zplnomocní kantony vydat pro určitou oblast zákon nebo nařízení, může je ale k takovému jednání i zavázat, anebo nechává určité oblasti vlastní kompetence otevřené úpravě kantonů.⁴⁸⁾ Delegace se však nemusí týkat jen zá-

konodárné úpravy, Spolek může a také přenáší na kantony i výkon spolkových zákonů (např. v oblasti daní).

Ve švýcarské státoprávní literatuře se jeví spornou otázka, zda Spolek může přenést na kantony svá oprávnění z oblasti výlučné spolkové kompetence. Opačný případ, a sice delegace zákonodárného oprávnění, stejně jako správních kompetencí ze strany kantonů na Spolek, má se všeobecně za zásadně nepřípustnou.⁴⁸⁾

Delegování spolkových kompetencí na kantony, byť bylo seberošířnější, není v rozporu s určující tendencí epochy imperialismu, a sice s postupujícím procesem byrokratické centralizace moci a její koncentrace v rukou spolkových výkonných orgánů. V žádné z přenesených oblastí se kantony nemohou chovat podle své libovůle, neboť v podstatě veškerá činnost kantonálních orgánů je podřízena přímé kontrole a dozoru spolkových orgánů, které si tím zachovávají a upevňují své určující postavení v systému politické moci.

Vztah mezi Spolkem a kantony je upraven i dalšími články. Spolek zaručuje kantonům jejich území proti zásahům zevnitř i zevně, nezávislost v hranicích čl. 3, tj. v rámci zbytkové kantonální kompetence a kantonální ústavy (čl. 5).

Území Švýcarska tvoří jediný celek, ale skládá se z území jednotlivých kantonů, které mají své vlastní administrativně územní dělení. Avšak každé porušení území kantonů ze strany jiné státní moci je zároveň porušením územní svrchovanosti Spolku, což ho zavazuje k zásahu. Důsledkem tohoto ustanovení a zásady, že každá dohoda uzavřená mezi kantony podléhá schválení Spolku (čl. 7 odst. 2), je i skutečnost, že ke každé změně území mezi jednotlivými kantony je nutný souhlas Spolku.

Kantony mají právo přijímat své vlastní ústavy a je jejich povinností požádat o záruku, tj. o souhlas Spolku s ústavou (čl. 6, 85). Souhlas Spolkového shromáždění je nutný i v případě jakékoli změny kantonální ústavy. V takto vymezených hranicích pak mohou kantony ústavně upravovat otázky své vnitřní organizace.

Kantony jsou samostatné právnické osoby, které mají omezenou zákonodárnou a organizační pravomoc. Hranice kantonální samostatnosti je dána skutečností, že kantonální orgány jsou podřízeny spolkovému právu, které má nejvyšší právní sílu (čl. 2 přechodných ustanovení).

Je-li otázka státního občanství považována za jeden z právních znaků federalismu, je třeba poznamenat, že švýcarské státní občanství je vlastně třístupňové (obecní, kantonální a spolkové), přičemž prvotní je občanství kantonu. Čl. 43 odst. 1 ústavy totiž říká, že „každý občan kantonu je

⁴⁸⁾ Srov. k tomu J.-F. Aubert: op. cit., str. 270 a násled.

⁴⁹⁾ F. Fleiner, Z. Giacometti: Schweizer Bundesstaatsrecht. Zürich 1949, str. 70 a násled.

občanem Švýcarska“. Jestliže nabytí občaniho občanství udělovaného spolu s kantonálním má za následek nárok na usídlení v domovské obci, na podporu v chudobě a na politická práva, pak na základě toho získané švýcarské občanství má za následek zabezpečení před vyhoštěním (čl. 44 odst. 1), nabytí individuálních práv, vojenskou povinnost a právní rovnost.

Každá spolková státní moc musí mít kromě právně vymezených vztahů ke svým subjektům i mocenské nástroje, kterými by v případě nutnosti mohla zajistit svoji svrchovanost a prosadit svoji vůli. Hlavním prostředkem k zjištění, zda je v členských zemích skutečně plněna vůle Spolku, je institut spolkového dozoru, zakotvený výslovně i v některých ústavních ustanoveních týkajících se rozdělení působnosti. Výkon obecného oprávnění dozoru, co se týká dodržování ústavy, zákonů a usnesení Spolku, jakož i předpisů spolkových konkordátů (čl. 102), obdobně tak i pokud jde o zákony a nařízení kantonů, pokud vyžadují schválení, a pod dozor Spolku spadajících úseků kantonální správy, je svěřen Spolkové radě.

Spolková ústava nemá podrobná ustanovení o charakteru následků proti tomu kantonu, který neplní své povinnosti vůči spolkové moci. Obecně v takovém případě nastupuje tzv. spolková exekuce, tj. oprávnění Spolku zasahovat v případě ohrožení vnitřní bezpečnosti, činit opatření souvisící s poskytnutými zárukami či s prováděním spolkové ústavy a s plněním spolkových závazků (čl. 85 čís. 7, 8).

K obvyklým opatřením ze strany Spolku patří v takovém případě napomenutí příslušného kantonu, vyslání spolkového komisaře, či finanční zásahy, které znamenají odebrání spolkových subvencí kantonu. Spolek se může rozhodnout i k náhradnímu výkonu, tj. jeho orgány na časově omezenou dobu převezmou výkon původně stanovených, ale odmítnutých úkolů kantonu, nejzazším řešením je však vojenský zásah proti kantonu (čl. 85 čís. 7).

Možnost zásahu Spolku do záležitostí kantonů připouští čl. 16 ústavy, jde-li o případy narušení vnitřního pořádku nebo hrozí-li nebezpečí od jiného kantonu. Centrální moc může zasáhnout a zasahuje buď je-li o to požádána kantonální vládou (čl. 16 odst. 1) anebo tak činí z vlastního rozhodnutí, pokud je ohrožena bezpečnost Švýcarska a kantonální vláda ztratila schopnost rozhodovat a jednat (čl. 16 odst. 2). Právě o ustanovení čl. 16 se opírají většinou známé případy intervencí a vojenských zásahů Spolku na území jednotlivých kantonů. Ve jménu „ohrožení bezpečnosti Švýcarska“ byly rozháněny dělnické protestní manifestace a stávky a dokonce se konají tažení proti hnutí pokrokových a demokratických sil.

Číslo statistik hovoří nemilosrdně. Od roku 1856 do poloviny sedmdesátých let 20. století byla švýcarská armáda povolána k vnitřnímu zásahu v 76 případech. Následkem toho bylo třicet lidí zabito a při demonstracích přišlo o život dalších dvacet lidí. Celkem v sedmnácti případech se armáda

střetla s obyvatelstvem, z toho šestkrát šlo o sociální otázky, osmkrát se jednalo o politické konflikty a jen třikrát se důvody vztahovaly k zahraničí.⁵⁰⁾

Rozhodnutí o intervenci Spolku je natolik závažné, že je ústava svěřila Spolkovému shromáždění. V praxi se ovšem běžně využívá výjimky pro případ nutnosti (čl. 102). Tím je dáno právo Spolkové radě (je-li Spolkové shromáždění nečinné) povolat nutné množství vojska a po určitou dobu s ním disponovat. Takové rozhodnutí musí být dodatečně schváleno Spolkovým shromážděním.

Zásadní otázkou, která ovlivňuje politické zřízení spolkových států, jsou finanční vztahy, neboť koneckonců v závislosti na rozdělení finančních prostředků je posilován Spolek anebo kantony.

Ve švýcarské ústavě platí zásada, podle níž Spolek může čerpat své příjmy pouze z těch pramenů, které jsou vyjmenovány v čl. 42 a které byly velmi často v ústavním vývoji měněny. Vedle výnosů ze spolkového jmění, ze správy pošt a telegrafu a telefonu (čl. 36), z monopolu střelného prachu (čl. 41), z výnosů z cel (čl. 30), podílu na výnosu ze zdanění alkoholu a heren (čl. 35 odst. 5) a dalších sem patří zejména výnosy ze spolkových daní a ze spolkových poplatků. Kritické hlasy nejčastěji poukazují na to, že 50 % spolkových příjmů spočívá na provizorní, tj. časově omezené ústavní úpravě.⁵¹⁾

Ke spolkovým daním náleží především daně nepřímé (čl. 41 bis a 41 ter), zatímco daně přímé (z příjmu, z majetku, z dědění) jsou doménou kantonů a obcí. Daňová autonomie, která má za následek roztržičnost a nejednotnost daňového práva v jednotlivých kantonech, vyvolává vážné problémy.

Nerovnoměrnost hospodářského vývoje v období státně monopolního kapitalismu má za následek i finanční nevyváženost jednotlivých kantonů. Stává se proto pravidlem, že Spolek je žádán o finanční pomoc, aby bylo vůbec možné plnit úkoly kantonálního a komunálního charakteru. K základním mocenským prostředkům, které mají spolkové orgány k dispozici, patří i finanční pomoc poskytovaná Spolkem kantonům.

Z hlediska své hospodářské síly se švýcarské kantony dělí na tři skupiny: silné (Curych, Zug, Basilej-město, Ženeva), středně silné a slabé (Uri, Luzern, Schwyz, Freiburg, Wallis, Inerrhoden).⁵²⁾ S ohledem na toto rozdělení má docházet i k poskytování finančních prostředků ze strany Spolku. Několik desítek druhů subvencí, které kantony dostávají ze spolkové pokladny, je přísně účelově vázáno, vedle toho Spolek dává pro-

⁵⁰⁾ M. Schmid: *Repression in der Schweiz*. Zürich 1976, str. 320.

⁵¹⁾ *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung* 1970, I. díl, str. 111.

⁵²⁾ H. Tschäni: *Profil der Schweiz*. Aarau 1974, str. 377.

středky i v podobě tzv. vratných náhrad, např. na výstavbu silnic, a kantony se i částečně podílejí na některých spolkových příjmech. Z druhé strany kantony Spolku přispívají částkami na sociální účely a z náhrady vojenské povinnosti. Skutečností je, že subvence ze strany Spolku představují čtvrtinu až polovinu příjmů kantonů a např. v roce 1975 18 kantonů více prostředků od Spolku dostávalo, než mu poskytovalo.⁵³⁾ S postupem let se rostoucí finanční závislost kantonů stala podstatným doplňkem ústavního mechanismu, jímž si spolková moc podřizuje a zároveň kontroluje subjekty Spolku. Finance jsou tak efektivním prostředkem koncentrace moci.

Vedle ekonomicky nerovného postavení se švýcarské kantony od sebe liší velikostí a podstatné rozdíly jsou i v počtu obyvatelstva. Situace je navíc ještě nepřehlednější tím, že je používáno i několik jazyků (německy 74,4 % obyvatelstva, francouzsky 20,2 %, italsky 4,1 % a rétorománsky 1 %),⁵⁴⁾ přičemž jazykové hranice se nekryjí s kantonálními ani s hranicemi rozdílného náboženského vyznání.

Přesto, že je Švýcarsko země s mnohonárodním složením obyvatelstva, nestalo se federativní uspořádání v minulosti formou řešení národnostní otázky, neboť zde nejen nebyl určující, ale do značné míry mnohdy chyběl bezprostřední vztah mezi složením státu, tj. počtem jeho subjektů a národnostním složením obyvatelstva. Mnohem více šlo o uchování jistého stupně decentralizace státní moci, ačkoli v období státně monopolního kapitalismu má tato charakteristika stále formálnější podobu.

V rámci dané ústavou si ale kantony uchovaly postavení, které je poněkud širší, než je obvyklé u pouhých administrativně územních obvodů. Důležité úkoly plní především jako orgány Spolku, relativní samostatnost si uchovaly v takových oblastech, jako je školství, policie, církevní otázky, zdravotnictví, správa obcí, silnic apod.

Vzájemné vztahy mezi Spolkem a členskými státy v buržoazních federacích nemají vždy jednoznačný charakter. Vedle vztahů podřízenosti kantonů Spolku dovoluje ústavní úprava i jisté možnosti spolupůsobení kantonů při vytváření spolkové vůle. Je vždy otázkou konkrétního rozboru a daného poměru sil, nakolik a hlavně v zájmu koho kantony těchto možností skutečně využívají.

Formálně právně jsou si kantony ve Švýcarsku rovny. Vytvářejí druhou komoru parlamentu — Radu kantonů. Každá změna spolkové ústavy vy-

⁵³⁾ P. Eberhardt: Schwierige Aufgabenteilung im Föderativstaat. Schweizer Monatshefte 9/1978, str. 684.

⁵⁴⁾ P. Schäppi: Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten im Recht von Bund und Kantonen. Zürich 1971, str. 15.

žaduje souhlas většiny kantonů (čl. 123) a při hlasováních o revizích mají hlasy kantonů stejnou váhu. Na žádost pěti kantonů musí být svolané mimořádné zasedání Spolkového shromáždění (čl. 86 odst. 2) a každý kanton má právo iniciativy vůči Spolkovému shromáždění (čl. 93 odst. 2). Osm kantonů může vyvolat fakultativní referendum v případě spolkových zákonů, všeobecně závazných rozhodnutí a časově neomezených smluv se zahraničím (čl. 89 odst. 2). V historii však k takovému případu ještě nikdy nedošlo. Běžně si Spolková rada pouze vyžaduje vyjádření kantonů a zájmových organizací k návrhům ústavních změn a zákonů; kantony bývají zastoupeny i v některých komisích expertů zřizovaných k přípravě návrhů zákonů.

Otázka podílu kantonů na spolkové moci je tak dnes dalším z charakteristických příkladů nereálnosti švýcarské ústavy, neboť dovoluje maskovat, jak neustálé rozšiřování kompetence spolkové moci na účet moci kantonální, tak i posilování stoupající moci byrokratického aparátu.

Je zřejmé, že kantony se nemohou vyhnout ani vzájemným vztahům, které mají různou podobu. Tradičním výrazem jsou smlouvy (konkordáty), uzavírané orgány kantonů v oblastech kantonální kompetence. Před rokem 1848 se chápaly konkordáty jako smlouvy mezi nejméně dvanácti kantony. Pozdější revize ústavy jim dala nový smysl. Uzavírané smlouvy, kterých ostatně není tak mnoho, nesmějí mít politický charakter (čl. 7 odst. 1)⁵⁵⁾ a tak se týkají ryze praktických otázek, jako jsou např. podpory chudých, obchod se zbraněmi apod.

Každá uzavřená mezikantonální smlouva podléhá schválení Spolku, které s výjimkou (čl. 85 odst. 5) uděluje Spolková rada (čl. 102 odst. 7). Až po udělení souhlasu je smlouva platná.

Nepříliš rozšířenou (snad kromě financí) formou styků kantonů na horizontální úrovni jsou nejrůznější společné konference vedoucích odvětví správy v kantonech, které jednak mohou reagovat na podněty ze strany spolkových orgánů, či samy mohou podávat návrhy Spolku. Ačkoli by buržoazní teorie ráda viděla v této formě spolupráce mezi kantony jeden z důkazů životaschopnosti modernizovaného modelu federalismu,⁵⁶⁾ není její praktický dopad ve skutečnosti příliš velký.⁵⁷⁾

Švýcarská ústava jako ostatně žádná ústava buržoazního federativního státu nezakotvuje právo na sebeurčení ani právo kantonů na vystoupení ze Spolku (právo secese). V minulosti byla otázka případného vzniku nového kantonu teoreticky podmiňována pouze nutností složitého procesu

⁵⁵⁾ W. Burckhardt: op. cit., str. 73 a násl.

⁵⁶⁾ Modell für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Bern 1978, str. 49.

⁵⁷⁾ L. Neidhardt: Reform des Bundesstaates. Bern 1970, str. 87.

změn spolkové ústavy, tj. výčtu kantonů v čl. 1, k čemuž skutečně došlo v roce 1978 vytvořením triadvacátého švýcarského kantonu Jura.⁵⁸⁾

Vznik kantonu Jura není důkazem životaschopnosti švýcarského federalismu, ale schopnosti švýcarské buržoazie přizpůsobit se a využít všech dostupných nástrojů k zachování a upevnění svého panství. Za cenu ústupku tak obnovila klid, odstranila obtíže, které ohrožovaly vnitřní pořádek a byla donucena přijmout politické řešení, když se ukázalo být neúčinným použití všech ostatních prostředků včetně nasazení vojenské síly. Nový kanton může znamenat porážku části bernské vládnoucí třídy, v žádném případě však ani v nejmenším neohrožuje existující společenský řád.

Historické zkušenosti prokazují, že federalismu se dovolávají až na výjimky stále častěji a otevřeněji reakční části švýcarské buržoazie a využívají tohoto institutu jako jedné ze zbraní napomáhajících prosazování vlastních zájmů. Měl-li federalismus v průběhu desetiletí plnit úkoly spojené s rozvojem jednotlivých etap kapitalismu, musel nutně jako živý organismus podléhat změnám a přizpůsobovat se pokračujícím společenským procesům. Proto také dnešní státní monopolní soustava moci a správy ve Švýcarsku nemůže být jinou než silně centralizovanou, s charakteristickým znakem maximálního rozšiřování práv spolkových orgánů, neboť jen tak odpovídá zájmům vládnoucích kruhů.

Buržoazní autoři chápou švýcarský federalismus jako mýtus a vůbec nepřipouštějí možnost rozporu mezi tím, co obhajují ve svých pracích a politickou realitou anebo se omezují na pouhý pozitivní popis právních konstrukcí. Přitom je zřejmé, že „při respektu k jazykovým a náboženským rozdílům, které nám zůstaly jako dědictví minulosti, vyvinula pravice z této neoddiskutovatelné materiální skutečnosti mystifikující způsob myšlení, za kterým se skrývá konzervativní a dokonce reakční politika“.⁵⁹⁾

Federalismus je však hlavně používán jako závažný argument při dokazování vysokého stupně demokratismu ve veřejném životě, zejména v tom smyslu, že prý je jím údajně vytvořen široký prostor pro výměnu názorů a účast všech na kantonálním a místním veřejném životě. I v tomto případě jde o pouhý mýtus, neboť veřejná a široká výměna názorů je ve skutečnosti připuštěna jen mezi konkurujícími si skupinami vládnoucí třídy. V obcích a v kantonech je moc lidu potlačena natolik, že jsou mu v referendech předkládány většinou jen druhotné otázky. Rozhodnutí o budování nové silnice či o postavení nové školy samo o sobě ještě neznamena podíl na moci.

⁵⁸⁾ Tages Anzeiger 25. 9. 1978.

⁵⁹⁾ C. Masnata, F. Rubattel: Macht und Gesellschaft in der Schweiz. Darmstadt 1978, str. 106.

Na základě učení marxismu-leninismu by bylo nesprávné chápat federalismus jako jednoznačně reakční institut soudobého buržoazního státního práva. Jsou-li pro nás určujícím kritériem všech zkoumaných otázek důsledně zájmy a potřeby dělnické třídy a mezinárodního dělnického a komunistického hnutí, pak otázka reakčnosti a demokratičnosti federací nemůže být jednoznačně řešena pro všechny případy, ale na základě analýzy konkrétních podmínek, vždy jen pro případ konkrétně určený.

Určující tendencí švýcarského federalismu v současné době je uchovat objektivně překonané společenské vztahy, za každou cenu hájit dosažený status quo politického života a zůstat i nadále významným nástrojem v rukou konzervativních sil. Při hledání nových koncepcí federalismu se buržoazie pro svůj omezený třídní zájem nemůže nikdy dát cestou rozšiřování a prohlubování federativních principů v hospodářské a sociální oblasti a tak jedinou alternativou současného stavu je další, rychlejší či pomalejší centralizace a posilování spolkové státní moci na úkor moci kantonální a místní.

2. NEJVYŠŠÍ ORGÁNY STÁTNÍ MOCI

Vztahy mezi nejvyššími spolkovými orgány Švýcarska vykazují některé zvláštnosti oproti modelům popisovaným ve státoprávní teorii. Okolnosti vzniku Spolku, převzaté a modifikované ústavní vzory a způsob ústavního zakotvení spolkových orgánů, to jsou hlavní motivy pro charakteristiku Švýcarska jako variantu tzv. klasické dělby moci, ve které má každý z nejvyšších orgánů vlastní práva a povinnosti, údajně nezávislé na ostatních.

Z marxisticko-leninského pohledu je již samo vymezení problému a stanovení kritéria chybné, neboť od vyřešení otázky třídního panství ve státě je státní moc jednotná a zásadně nedělitelná. B. Engels v této souvislosti říká, že dělba moci „není vlastně nic jiného než obyčejná průmyslová dělba práce, aplikovaná pro zjednodušení a kontrolu na státní mechanismus“.⁶⁰⁾

Pro formu vlády švýcarské buržoazně demokratické republiky je charakteristické, že vláda není závislá na důvěře parlamentu a ani v krizové situaci během funkčního období nemůže Spolkové shromáždění přinutit Spolkovou radu k demisi, stejně jako vláda nemůže rozpustit parlament. I proto je Švýcarsko zemí, která od roku 1848 nezažila ani jeden pád vlády. Skutečnost, že funkce hlavy státu a vlády jsou vykonávány jediným vo-

⁶⁰⁾ K. Marx, B. Engels: Spisy, sv. 5, str. 218.

leným kolegiálním orgánem, dala i název formě vlády Švýcarska, kterou řada autorů nazývá „direktoriální republika“.⁶¹⁾ Zjevný nedostatek politických, právních a mocenských nástrojů a sankcí v rukou parlamentu dovoluje politicky neomezenou libovůli a nadvládu exekutivy v čele se Spolkovou radou v otázkách vnitřních i vnějších.

Nedílnou součástí politického mechanismu jsou některé historicky vzniklé formy přímé demokracie, jejichž kořeny lze hledat v době malé třídní diferenciaci společnosti na straně jedné s formálně chápanou relativně širokou svobodou politickou na straně druhé.

V soudobém Švýcarsku jsou referendum a iniciativa především nástroji prosazování politiky finančně silných zájmových skupin,⁶²⁾ a jako takové jsou „ve skutečnosti tajnou zbraní pravice, neboť dovolují posilovat iluze o rovnosti“.⁶³⁾ V závislosti na aktuálnosti a závažnosti otázek předkládaných k hlasování dochází pak k mírnějším či ostřejším střetnutím mezi švýcarskými politickými stranami.

Vztahy mezi politickými stranami můžeme dnes charakterizovat jako vícestranický systém bez monopolně vládnoucí buržoazní strany, neboť ani jedna z existujících politických stran nedosahuje absolutní většiny ve volbách a tím ani v parlamentě. Značná stabilita politické situace ve Švýcarsku, kde po dlouhá léta nelze mluvit o žádných překvapivých pádech či vzestupech politických stran, radikálních změnách jejich programů či složení parlamentů a vlád, je jistou zvláštností mezi evropskými kapitalistickými státy. To je nepochybně dáno historickým vývojem společenského zřízení a svůj odraz zde nachází i odlišný způsob formy vlády. Tato skutečnost je buržoazními autory dostatečně opěvována a glorifikována,⁶⁴⁾ neboť nic nemůže lépe napomáhat vytvářet vládnoucí třídě tolik potřebné iluze k maskování jejího třídního panství.

Dnes existuje ve Švýcarsku 29 většinou nepřilíš velkých politických stran, neboť odhadem ze tří miliónů oprávněných voličů jen 10 % se považuje za člena některé z politických stran. Deset stran má celostátní význam, ale jen šest z nich skutečný vliv v zemi a pouze tři jsou zastoupeny ve všech kantonech.⁶⁵⁾

Spolková ústava se výslovně o politických stranách nezmiňuje, byt jsou neoddělitelnou součástí politického systému a významným činitelem

⁶¹⁾ I. D. Levin: op. cit., str. 369; J. Blahož: *Formy vlády a občanská práva v kapitalistických státech*. Praha 1981, str. 24 a násl.

⁶²⁾ *Wohlstand und Ordnung?* Basel 1978, str. 56.

⁶³⁾ C. Masnata, F. Rubattel: op. cit., str. 137

⁶⁴⁾ Srov. k tomu E. Gruner: *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat*. Bern 1969, str. 11.

⁶⁵⁾ J. Ziegler: *Eine Schweiz — über jeden Verdacht erhaben*. Darmstadt und Neuwied 1976, str. 112.

reálné politické situace. Jejich existence je ve státním právu odvozována pouze z práva spolčovacího (čl. 56), které dává občanům právo vytvářet spolky, pokud tyto ve svém účelu ani svými prostředky nejsou protiprávní nebo státu nebezpečné a dále z ustanovení, že volby do Národní rady jsou přímé a konají se na základě proporcionality (čl. 73).

Formálně právně náleží nejvyšší moc v zemi, s výhradou práv lidu a kantonů, Spolkovému shromáždění, které se skládá ze dvou komor (čl. 71). Smyslem zavedení bikameralismu v roce 1848 byla původně snaha dát po vzoru USA vedle obecného politického zastoupení jistý prostor pro působení kantonů.⁶⁶⁾ Navíc bylo poukazováno na prospěšnost dvojího zkoumání a projednávání všech parlamentních záležitostí, které mělo být údajně překážkou proti příliš snadnému prosazování individuálních a skupinových zájmů a podle tehdejších představ tak mělo být dosahováno optimálních řešení. Oficiální švýcarská státovědní fronta dosud jednoznačně prohlašuje, že sám institut druhé komory se plně osvědčil.

První komorou švýcarského parlamentu je Národní rada, kterou tvoří poslanci zastupující švýcarský lid (čl. 72 odst. 1). Na základě proporčního volebního systému (od roku 1919) je do ní přímo voleno 200 poslanců na čtyři roky ze všech kantonů, přičemž každý z kantonů a polokantonů tvoří jeden volební obvod (čl. 73 odst. 1). Aktivní volební právo do Národní rady má každý Švýcar, který dovršil věku dvaceti let a nebyl zbaven aktivních občanských práv. Ve volbách, které se konají vždy poslední neděli v říjnu daného roku, může být za člena Národní rady zvolen každý švýcarský občan světského stavu, mající aktivní volební právo (čl. 75).

Zatím poslední volby do Národní rady proběhly v roce 1983. Jejich výsledky nepřinesly žádné převratné změny. Poprvé od roku 1928 se sice stali liberálové nejsilnější stranou (získali 23,4 % hlasů voličů) a v důsledku toho i tři nové poslanecké mandáty, zatímco křesťanští demokraté i sociální demokraté mírně ztratili. I tak přes celkovou ztrátu tří mandátů představují poslanecké frakce čtyř nejsilnějších politických stran v Národní radě 166 míst (z toho SPS — 47). K mírným posunům došlo i v řadách opozičních stran.⁶⁷⁾

Druhá komora parlamentu — Rada kantonů — je budována na myšlence rovného zastoupení všech kantonů bez ohledu na počet jejich obyvatel (čl. 80). Má proto 46 poslanců, neboť každý kanton volí vždy dva, v rozdělených kantonech každá část jednoho člena Rady kantonů.

⁶⁶⁾ J. Baumgarten: Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830—1850, sv. 4. Zürich 1905, str. 224 a násl.

⁶⁷⁾ Neue Zürcher Zeitung 26. 10. 1983, 27. 10. 1983.

Volby Rady kantonů jsou výlučnou záležitostí subjektů federace, po-
stupem let se ale mnohé otázky voleb sjednotily a dnes jsou poslanci
voleni v kantonech zpravidla na základě většinového volebního systému
a od konce roku 1974 trvá jejich funkční období čtyři roky. Jedná se
zároveň o obecné a přímé volby, kromě případu Bernu, kde oprávnění
vyslat zástupce do Rady kantonů přísluší kantonálnímu parlamentu —
Velké radě.

Význam Rady kantonů v současnosti není ani tak v zastupování zájmů
kantonů, jako v tom, že tento ústavní institut značně komplikuje a zpom-
aluje jednání parlamentu. Reakční charakter je možné doložit i tradič-
ním politickým složením. Dvě největší politické strany i dnes obsazují
32 poslaneckých míst, zatímco sociální demokraté mají jen šest zá-
stupců.

K řádným zasedáním se parlament schází čtyřikrát do roka, vždy na
dobu tří neděl, a jsou zpravidla veřejná (čl. 94). Zásadou je, že obě komory
se scházejí odděleně a k platnosti rozhodnutí parlamentu je nutný souhlas
obou. Jsou však jisté výjimečné případy, ke kterým se schází tzv. Spojené
Spolkové shromáždění (čl. 92), a sice jde-li o volbu Spolkové rady, Spol-
kového soudu, kancléře a jmenování generálů (čl. 85 čís. 4), o vykonávání
práva milosti a o rozhodování kompetenčních sporů mezi spolkovými
orgány (čl. 85 čís. 13). Podle ústavní konstrukce přísluší komorám Spol-
kového shromáždění projednávat všechny záležitosti, které patří do kom-
petence Spolku a nejsou svěřeny žádnému jinému spolkovému orgánu.
K nejzávažnějším z nich patří spolkové zákonodárství, správní oprávnění
a dozor nad správou, zřizování dalších orgánů, směrnice pro vnější bez-
pečnost a opatření pro vnitřní bezpečnost, záruky ústavy a území kantonů,
opatření ohledně spolkové armády, projednávání a schvalování státního
účtu atd. (čl. 85). Podle příkladem vyjmenovaných okruhů je zřejmé, že
teoreticky by mělo mít Spolkové shromáždění v systému státní moci vůdčí
postavení. Reálně tomu tak ovšem není, neboť mnohé funkce parlamentu
se přes znění ústavy staly fikcí.

Pro právní postavení poslanců švýcarského parlamentu je charakteris-
tická neexistence trvalého spojení mezi nimi a voliči. Ti sice ve volbách
odevzdávají hlasy pro navržené kandidáty, nemají ale ani právo dávat
„svým“ zástupcům příkazy, ani je nemohou odvolávat z funkce. Důsled-
kem toho je, že poslanci se necítí být vázáni ani svými sliby a prohláše-
ními učiněnými v průběhu předvolební kampaně. Ve vztahu k voličům
pro ně není závazný ani program politické strany, jejímiž byli kandidáty.
Ústava opravňuje tuto představu i svým ustanovením, podle něž „členové
obou rad hlasují bez instrukcí“ (čl. 91), což má údajně znamenat, že jim
nemohou být udělovány žádné závazné instrukce a že přijaté pokyny
a dané sliby jsou nezávazné. Spojení poslanců tak nelze hledat ve směru

k voličům, ale prostřednictvím buržoazních politických stran ke skutečným vládcům země, k největším finančním a průmyslovým monopolům.

Sociální složení švýcarského parlamentu na počátku osmdesátých let ani vzdáleně nepřipomíná strukturu společnosti. Více než polovina poslanců má univerzitní vzdělání, jedna třetina jsou politici z povolání, jedna pětina vyšší důstojníci armády.⁶⁸⁾ Zvláštní pozornost si vyžaduje spojení poslanců k finančnímu a obchodnímu světu. Z celkového počtu poslanců Spolkového shromáždění je 178 podnikatelů nebo členů správních rad. U řady poslanců není žádnou zvláštností účast ve čtyřiceti i více správních radách najednou,⁶⁹⁾ a na podstatě věci nic nemění, že jde o společnosti či soukromé podniky nestejné velikosti, rozdílného významu, disponující různě velkými sumami kapitálu. Důležitá je sama skutečnost nejtěsnějšího spojení poslanců se švýcarským průmyslem, bankami a multinacionálními koncerny.

Poslancům Národní rady je poskytována náhrada za výkon funkce ze spolkové pokladny, členové Rady kantonů jsou odměňováni kantony. Tradiční poslanecká práva a privilegia (imunita a indemnita) jsou rozšířena i o osvobození poslanců během zasedání od vojenské služby. Poslanci nesmějí brát od zahraničních vlád peníze, ani tituly, dary nebo řády (čl. 12).

Důležitou formou kontroly činnosti poslanců ze strany švýcarské finanční oligarchie je kontrola prováděná prostřednictvím aparátu buržoazních stran. Slouží k tomu parlamentní frakce politických stran,⁷⁰⁾ které náleží k určujícím faktorům vnitřního parlamentního života, neboť na nich jsou fakticky závislí všichni poslanci.

K vytvoření frakce ve švýcarském parlamentě je nutných pět poslanců. Menší politické strany se buď mohou přidávat podle podobného programu k větším stranám, anebo frakce nevytvářejí.⁷¹⁾ Členství v parlamentní frakci znamená pro poslance zejména právo být volen do orgánů parlamentu a vystupovat v nich.

Parlamentní frakce mají především určující vliv na dobu i na samotný průběh projednávání návrhů zákonů a ovlivňují svými stanovisky i řešení nejdůležitějších otázek života země. Je sice pravda, že oficiálně neexistují nástroje donucení proti těm, kdo nejednají v zájmu své frakce,⁷²⁾ frakční disciplína je však úměrná disciplíně stranické. Ve frakcích padají skutečná

⁶⁸⁾ C. Masnatta, F. Rubattel: op. cit., str. 115—116.

⁶⁹⁾ M. Schmid: op. cit., str. 428 a násl.

⁷⁰⁾ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 2. 10. 1962. Handbuch der schweizerischen Bundesversammlung 1963, str. 170 a násl.

⁷¹⁾ K. Schumann: op. cit., str. 160.

⁷²⁾ C. A. Conrad: Die politischen Parteien im Verfassungssystem der Schweiz. Frankfurt am Main 1970, str. 155.

rozhodnutí, zatímco hlasování v parlamentě je pouhým barometrem zkoumání celkového poměru sil.

Ve Spolkovém shromáždění se rozvinul také bohatý systém parlamentních komisí, jako pomocných orgánů, ať již jde o komise stálé, ad hoc či vyšetřovací. Všechny jsou obsazovány proporcionalně počtu členů jednotlivých frakcí a mají od pěti do dvaceti devíti členů. Důsledkem uvedené zásady je fakt, že v početně slabých komisích nejsou zastoupeny malé opoziční strany.

Smysl práce komisí spočívá zejména v předběžném projednávání návrhů zákonů, které s případnými pozměňovacími připomínkami jsou teprve předkládány plénům komor.⁷³⁾ Charakteristickým znakem je intenzivní účast a tím i určující vliv vlády a vysokých úředníků na práci komisí (čl. 101), byť se to někteří z buržoazních autorů snaží skrýt pod pláštíkem „nutné kooperace“.

Zvláštní případ spojení uvnitř parlamentu představují tzv. parlamentní skupiny,⁷⁴⁾ ve kterých se sdružují poslanci obou komor bez ohledu na svou stranickou a kantonální příslušnost, a sice na základě určitých zájmů a vymezených oblastí, které pravidelně přicházejí na pořad jednání parlamentu. Z více než dvou desítek existujících parlamentních skupin náleží k nejvýznamnějším zemědělský klub, skupina pro dopravu, turistiku a hotely a skupina na ochranu zájmů obyvatel hor. Parlamentní skupiny sice mohou vést do jisté míry ke zvýšení aktivity poslanců, zcela určitě však jsou vhodným místem pro neskrývané prosazování zájmů podnikatelských svazů a tím i jednotlivých skupin vládnoucí třídy.

Centrální místo v systému diktatury monopolního kapitálu zaujímá vláda — Spolková rada, která je hlavním nástrojem politického panství buržoazie. Zasahuje bezprostředně či za pomoci rozsáhlého aparátu výkonné moci do všech oblastí státního života. V jejich rukou se spojily významné pravomoce s možností ovlivňovat jak dlouhodobá zaměření státní politiky, tak i bezprostředně rozhodovat o jejich každodenním uskutečňování.

Čl. 95 charakterizuje Spolkovou radu jako výkonný a řídicí orgán, který má sedm členů. Je volena Spolkovým shromážděním na čtyři roky a během tohoto období nemohou být její členové odvoláni. Pokud některý z nich odstoupí nebo zemře, je na zbytek funkčního období zvolen nový člen vlády (čl. 96).

⁷³⁾ K. Eichenberger: *Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz*. Zeitschrift für schweizerisches Recht 1954, str. 66 a násl.

⁷⁴⁾ K. Eichenberger: *Die Parlamentarische Gruppe im eidgenössischen Parlamentsbereich*. Wirtschaft und Recht 1965, str. 287 a násl.

Znění ústavy spolu s ústavními zvyklostmi vytvářejí značně komplikovaný systém volebních předpokladů pro volby Spolkové rady. Obecně platí, že se jejím členem může stát každý švýcarský občan volitelný do Národní rady a dále že nesmí být zvolen více než jeden člen z téhož kantonu (čl. 96 odst. 1). Tradice je však poněkud jiná, neboť především tři největší kantony (Curych, Bern, Waadt) uplatňují nepsaný nárok a obsazují vždy jedno místo. Jestliže se dal tento princip vysvětlit ještě v roce 1848 silně vyvinutým kantonálním sebeuvědoměním a stranicky homogenním složením Spolkové rady, je dnes již dávno překonaným a brzdným faktorem, který značně omezuje možnosti výběru kandidátů.⁷⁵⁾

Dalším nepsaným pravidlem je zásada, podle níž musí být ve vládě nejméně dva zástupci francouzsky a italsky mluvících menšin a při vytváření návrhu na složení nové vlády není bez vlivu ani náboženské vyznání kandidátů, ve snaze dosáhnout přibližně proporcionálního zastoupení katolické menšiny.

Rozhodujícím faktorem je však stranickopolitická příslušnost kandidátů, neboť jednotlivé politické strany si původně s ohledem na své zastoupení ve Spolkovém shromáždění dělaly nárok na jedno i více míst ve Spolkové radě, přičemž reálné vyhlídky na úspěch měly pochopitelně jen strany největší. K obratu došlo v roce 1959, kdy se ustálil tzv. kouzelný vzorec (Zauberformel) — 2 : 2 : 2 : 1 — podle něž obsahují vždy stejné nejsilnější politické strany dvě místa (Křesťansko-demokratická lidová strana (CVP), liberálové (FDP) a Sociálně demokratická strana (SPS), zatímco Švýcarská lidová strana místo jedno. Skutečnost, že dvě místa dostávají zástupci sociálních demokratů, pouze pomáhá dotvářet iluzi o buržoazní demokracii, nic to ale nemění na obecné charakteristice politiky švýcarských vlád, která má jednoznačně pravicové zaměření. Právem je považován vnitropolitický výběr kandidátů za rozhodující překážku, kterou je před volbami nutné překonat.⁷⁶⁾

Při uvědomění si všech zásad a pravidel, které jsou brány v úvahu, je zřejmé, že vlastní schopnosti jednotlivce jsou záležitostí druhořadou. Volbám předcházejí vždy vzájemné konzultace špiček stranické byrokracie, které mají zamezit případným neshodám o osoby jednotlivých kandidátů. Tak jsou předem manipulována ve vedení největších politických stran budoucí rozhodnutí parlamentu.

Členové Spolkové rady nemohou vykonávat kromě své funkce žádné jiné povolání ani úřad (čl. 97) a finanční náhrada jim je poskytována ze spolkové pokladny (čl. 99).

⁷⁵⁾ E. Gruner: Freiheit und Bindung in der Bundesratswahlen. VPW Jahrbuch 1967, str. 37.

⁷⁶⁾ C. A. Conrad: op. cit., str. 171.

Parlament nevolí na svém zasedání vládu jako celek, ale jednotlivě jejich sedm členů. Ve švýcarské ústavní praxi se stalo pravidlem znovuzvolení členů Spolkové rady po uplynutí prvního funkčního období a díky tomu zůstává každý ministr ve funkci v průměru více než deset let.

Hlavní úkoly Spolkové rady stanoví čl. 102 ústavy a náleží k nim zejména dbát na dodržování ústavy, zákonů a nařízení Spolku, navrhopvat zákony a usnesení, rozhodovat spory mezi kantony, dbát o pořádek a bezpečnost a o udržení nezávislosti a neutrality, řídit vojenské záležitosti, spravovat spolkové finance a vykonávat dozor nad spolkovou správou.

Silné postavení švýcarské vlády ve státním mechanismu je založeno i na tzv. kolegiálním systému rozhodování, který vyplývá ze znění čl. 103 ústavy a představuje jedinečný a charakteristický rys ústavního systému Švýcarska. Jeho původním smyslem bylo zabránit soustředění moci v rukou jednotlivce. Přesto, že se švýcarští ústavodárci zhlédli v americkém ústavním modelu a nebyly jim cizí ani vlivy sousední Francie, upravili již v roce 1848 svérázným způsobem známé formy vlády a do čela země postavili namísto prezidenta sedmičlenné kolegium.

Členům Spolkové rady přísluší v rámci dané kompetence přijímat společná rozhodnutí týkající se celošvýcarských otázek, zajišťovat plnění zamýšlených úkolů prostřednictvím podřízených orgánů spolkové správy a navíc se významně účastní zákonodárného procesu. Pokud se při zasedáních Spolkové rady jeví, že dosažení většinového rozhodnutí členů vlády je nemožné, může se stát východiskem jistý kompromis anebo, což je také obvyklé, vláda zkrátka problém obejde či odloží.

Ačkoli od roku 1968 zasedá Spolková rada jednou týdně, rozhoduje ročně kolem 2500—3000 věcných otázek.⁷⁷⁾ Je zřejmé, že v drtivé většině případů nemůže jít o hledání společného stanoviska, ale bez diskusí je udílen pouze formální souhlas k materiálům vypracovaným a předloženým byrokratickým aparátem.

Velký a neustále rostoucí objem věcí vyřizovaných vládou nutně vyvolal značnou decentralizaci státní správy a mnohé ze záležitostí vlády byly postoupeny jejím orgánům, ať již jde o departementy či jejich nižší útvary. To vede nutně k oslabování právě vědomí kolegiálnosti, a proto dnes je tento princip uváděn mezi hlavními důvody volajícími po reformách pro jeho zřejmý fiktivní charakter.⁷⁸⁾

⁷⁷⁾ Hongler-Bericht, Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung. Bern 1976, str. 36 a násl.

⁷⁸⁾ K. Eichenberger: Organisatorische Probleme des Kollegialsystems. In: VPW Jahrbuch 1967, str. 75; M. Imboden: Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft. Bern 1966, str. 10.

Každý z členů Spolkové rady stojí v čele jednoho ze sedmi departementů (čl. 103)⁷⁹⁾ a zde zaujímá monokratické postavení. Departementy nelze již dávno chápat jako pomocné orgány vlády, neboť na ně byla přesunuta celá řada oprávnění a staly se tak „nosieli řídicích funkcí v exekutivě“.⁸⁰⁾

Odpovědnost ministrů není ústavou přímo upravena, má se však za to, že jsou odpovědni Spolkové radě jako celku a dále Spolkovému shromáždění, které je ovšem bez účinných nástrojů, jimiž by mohlo provádět kontrolu správních oblastí. Vůči členům Spolkové rady má parlament v průběhu funkčního období jen omezené a nepříliš účinné prostředky, jako jsou dotazy a interpelace a pak pouze hlasování při volbách nové vlády.

Podle čl. 102 čís. 16 předkládá Spolková rada Spolkovému shromáždění zprávu o vnitřním a vnějším postavení Spolku, i když v minulosti byla tato povinnost často zanedbávána a nebyl jí přikládán zvláštní význam. Situace se změnila až po roce 1965, kdy vláda začala vypracovávat pro každý rok nepříliš obsáhlou zprávu ve formě všeobecného přehledu o své činnosti. Z podnětu poslanců parlamentu byl poprvé v roce 1968 zveřejněn tzv. vládní program,⁸¹⁾ v němž byly formulovány záměry vlády na celé příští volební období. Švýcarský vládní program se v ničem nepodobá vládním prohlášením tak, jak jsou známa z parlamentních republik, neboť zde jde o jednostranná vyhlášení vlády, ke kterým může sice parlament diskutovat (učinil tak poprvé v roce 1972), aniž by však měly jeho závěry pro Spolkovou radu jakoukoli relevanci. Navíc tento program je natolik záležitostí vlády, že nepředstavuje ani společná, ani předem dohodnutá a závazná stanoviska vládních politických stran.

Spolkový prezident, který je volen na dobu jednoho roku Spolkovým shromážděním z jeho členů (čl. 98 odst. 1), vykonává v tzv. kolegiálním systému funkci, která se nedá srovnat s postavením a úlohou hlavy státu ani v prezidentské ani v parlamentní republice. Ve Švýcarsku prezident především předsedá Spolkové radě, vede jednání a má úlohy reprezentačního charakteru. Nepřísluší mu v principu žádná větší práva ve smyslu materiální pravomoci rozhodovat, než jaká mají ostatní členové vlády. Podle ústavního modelu tak vlastní funkce hlavy státu vykonává při existenci prezidenta kolektivní orgán, Spolková rada, jejímž je členem.

⁷⁹⁾ Departementy: politický; vnitra; justice a policie; vojenský; pro finance a cla; národohospodářský; pro dopravu a hospodaření s energií.

⁸⁰⁾ Hongler-Bericht, Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung. Bern 1976, str. 110.

⁸¹⁾ K. Schumann: op. cit., str. 230.

Nejvyšší státní orgány Spolku doplňuje Spolkový soud, který je nejvyšším soudním orgánem v zemi. Na nižší úrovni je soudnictví vykonáváno soustavou soudů, které si zřizují jednotlivé kantony.

Spolkový soud se sídlem v Lausanne, který byl zřízen k vykonávání právní péče, pokud náleží Spolku (čl. 106), má charakter stálého orgánu až od r. 1875. Dnes jej tvoří 26—30 soudců a 12—15 náhradníků, kteří jsou voleni Spojeným Spolkovým shromážděním (čl. 107 odst. 1). Ačkoli je formálně stanoveno pro výkon jejich funkce šestileté volební období, jsou ve skutečnosti nesaditelní, neboť jejich znovuzvolení je zcela obvyklé. Tradicí se vytvořilo pravidlo, podle něž se sami spolkoví soudci vzdávají své funkce po dosažení věku sedmdesáti let.

Švýcarský právní řád nestanoví přesné podmínky volitelnosti spolkových soudců. Ústava pouze obecně podotýká, že do Spolkového soudu může být zvolen každý občan volitelný do Národní rady (čl. 108) a při volbě má být zároveň brán ohled na zastoupení všech tří úředních řečí Spolku (čl. 107 odst. 1). Ostatní je ponecháno jakoby úvaze Spolkového shromáždění.

Údaje poválečného období (1955—1975) ukazují, že drtivá většina soudců pocházela z předních právnických rodin a hlásila se k některé ze čtyř vládních politických stran. Navíc, jestliže dříve vykonávaly dvě třetiny spolkových soudců původně především politické funkce, je soudobá tendence založena spíše na jakémsi systému profesionálních zásluh a spolkovými soudci se stávají za odměnu hlavně ti, kdo se osvědčili v oblasti justice na jejich nižších stupních.⁸²⁾ Členy Spolkového soudu se nemohou stát poslanci Spolkového shromáždění, členové Spolkové rady a jimi volení spolkoví úředníci (čl. 108 odst. 2). Spolkoví soudci nemohou zároveň zastávat žádný další úřad ani vykonávat jiné povolání (čl. 108 odst. 3).

Soudnictví Spolku je omezeno jak organizačně, tak i věcně, což je dáno federativním uspořádáním státu a přetrvávající roztržičností práva.

Z občanskoprávních sporů přísluší Spolkovému soudu především spory mezi Spolkem a kantony, mezi kantony navzájem a jejich spory se soukromými osobami, jestliže hodnota sporu dosahuje alespoň osmi tisíc franků (čl. 110). Zároveň je poslední odvolací instancí ve věcech osobních práv, dědění, rodinného práva, věcných a obligačních práv.

Z oblasti státního a správního práva řeší Spolkový soud zejména kompetenční spory mezi Spolkem a kantony, mezi kantony navzájem a stížnosti občanů na porušení ústavních práv ze strany státních orgánů (čl. 113 odst. 1). Z administrativních sporů mu přísluší především správní žaloby proti departementům Spolku a rozhodování žádostí cizích států o vydání osob.

⁸²⁾ C. Masnata, F. Rubattel: op. cit., str. 123 a násled.

Trestní případy rozhoduje Spolkový soud, jde-li o velezradu, zločiny proti právu národa, politické zločiny, které vyvolaly ozbrojenou intervenci Spolku atd. (čl. 112).

Zvláštností je, že Spolkovému soudu ve Švýcarsku v rámci ústavního dozoru podléhají pouze právní normy kantonů, nikoli však spolkové zákony či všeobecně závazná usnesení Spolkového shromáždění a státní smlouvy, neboť ty jsou směrodatné pro jeho rozhodování (čl. 113).

Rozhodnutí Spolkového soudu v rámci svěřené pravomoci jsou konečná a závazná pro všechny zúčastněné strany. Výjimku tvoří pouze případ rozhodnutí, které by vyvolalo kompetenční konflikt mezi Spolkovým soudem a Spolkovou radou. V takovém případě by o příslušnosti rozhodovalo Spojené Spolkové shromáždění (čl. 85 čís. 13). Spolkovému shromáždění náleží podle ústavy vrchní dozor nad soudní správou (čl. 85 čís. 11), a proto mu Spolkový soud podává každoročně zprávu o své činnosti.

Od přihlášení se k modelu dělby moci ve státě byla soudní moc ve Švýcarsku budována jako nejslabší článek, což bylo dáno jednak nepřilíš vyvinutým spolkovým právem a dále omezenými kompetencemi, jimiž byl nejvyšší soud vybaven. Přes postupné částečné posilování jeho postavení ve státním mechanismu se nikdy nevyrovnal svým vlivem a pravomocemi ani parlamentu, ani exekutivě.

Ačkoli řada autorů zastává názor, že Spolkový soud chrání práva jednotlivce proti státu⁸³⁾ a zajišťuje spolkovou strukturu, zobecněný rozbor jeho jednotlivých rozhodnutí prokazuje, že jako celek slouží Spolkový soud především konzervatismu a zastávané teoretické koncepce jsou pouhým odrazem přezívající liberální ideologie.

Zásadní změny ve vztazích mezi nejvyššími orgány státní moci ve Švýcarsku, ke kterým došlo v průběhu historického vývoje, se týkají postavení parlamentu. Jestliže upevňování výsledků politického vítězství buržoazie znamenalo i značnou váhu švýcarského parlamentu, postupně, a zvláště v posledních desetiletích, jeho úloha upadá. Tak jak nebývale rostl vliv exekutivy, která se neztotožnila s rolí pouhého pomocného orgánu, stále častěji šlo rozhodování významných politických záležitostí mimo parlament a vztahovala je na sebe Spolková rada, popř. další její orgány.

Mezi nejvyššími spolkovými orgány představuje vládní moc bezesporu rozhodující článek. Její postavení a vliv jsou dány v podmínkách státně monopolního kapitalismu jednak bezprostředním a těsným spojením s panující finanční oligarchií a dále tím, že se opírá o rozvětvený a mocný aparát správy, který „v sobě soustřeďuje materiální sílu státu, jeho politickodonucovací aparát“.⁸⁴⁾

⁸³⁾ O. Ruck: op. cit., str. 100.

⁸⁴⁾ Политические системы современности. Москва 1978, стр. 168.

Přes dosud nepřilíš velkou sílu dělnického hnutí ve Švýcarsku neztrácí boj za zachování a rozvinutí parlamentních institucí a za jejich demokratizaci svůj význam pro další rozvoj revolučního procesu. V tomto duchu si ve svém programu Švýcarská strana práce vytyčuje jako úkol v maximální možné míře se účastnit činnosti parlamentu a zároveň rozbíjet iluze, které tato činnost může rodit.⁸⁵⁾

⁸⁵⁾ Programm der Schweizerischen Partei der Arbeit. Lausanne 1971, str. 17.

III. NÁVRH NOVÉ ÚSTAVY ŠVÝCARSKA

Působení objektivních zákonů vývoje kapitalismu přivedlo v polovině šedesátých let i Švýcarsko do vážných hospodářských obtíží, které nepomohly odvrátit ani pokusy využít nástrojů státního intervencionismu.

Potíže v ekonomické základně se sice s určitým časovým odstupem, ale nutně musely projevit i v oblasti nadstavby, tj. v politice, ideologii a v právu.

Nespokojenost byla ventilována hned v několika oblastech, ať již šlo o boj za poskytnutí hlasovacího práva ženám anebo o střetnutí mezi zastánci a odpůrci nutnosti využívat práce zahraničních dělníků; své těžkosti přinášely nadále jazykové problémy země a nestejná ekonomická úroveň rozvoje jednotlivých kantonů, množila se četná vystoupení studentů a mládeže, zpočátku ještě za demokratizaci vzdělání, silné znepokojení vyvolávala vysoká neúčast občanů ve volbách a při hlasováních v referendech.

Všechny výše naznačené problémy se odrazily v nespočetných diskusích na stránkách novin a v řadě případů vedly k položení otázky, odpovídá-li dosavadní státní struktura politickému, sociálnímu, ekonomickému a kulturnímu životu současného Švýcarska, moderním požadavkům a potřebám, duchu doby.

„Dnes musíme konstatovat, že právě z chtěného klidu hrozí vznik nepokojů. Z politického všedního dne bez velkých výkyvů, ale s některými špatně skrývanými rysy se dostaneme na čerstvý vzduch, jakmile seberou politické skupiny sílu a odvalu k vlastnímu opravdovému soupeření.“⁸⁶⁾

Neskrývaná obava a mnohá varování z možného nezvládnutí situace vedly k usilovnému hledání oblasti, v níž by našla většina diskutovaných otázek svůj koncentrovaný výraz a zároveň dovolila vcelku neškodné, vlastní politickou moc příliš neohrožující vyjasňování sporných otázek a hledání společných stanovisek rozdílných představ a názorů.

Postupem doby se ukázalo, že tuto úlohu by dobře mohla sehrát příprava celkové revize švýcarské ústavy z roku 1874. Přispěla k tomu popularizace prací některých buržoazních státovědců a zejména politologa Maxe Imbodena;⁸⁷⁾ tento požadavek se také častěji počal ozývat jak na úrovni Spolku, tak i na úrovni kantonů.

⁸⁶⁾ M. Imboden: *Helvetisches Malaise*. Zürich 1964, str. 6.

⁸⁷⁾ Srov. M. Imboden: *Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge*. Basel 1971, str. 219—238, 279—307, 309—322.

Především bylo poukazováno na zastaralost ústavy, na množství dodatečně přijatých článků cestou částečných revizí, na její celkovou nepřehlednost, neúplnost a malou srozumitelnost textu, kterému navíc chybí jakákoli hlubší vnitřní souvislost.

V. I. Lenin napsal, že „podstata ústavy je v tom, že základní zákony státu vůbec a zákony týkající se volebního práva do zastupitelských institucí, jejich pravomoci apod. vyjadřují skutečný vzájemný poměr sil v třídním boji. Fiktivní je ústava, když se zákon a skutečnost rozcházejí, není fiktivní, když se shodují.“⁸⁸⁾

Buržoazie se zkoumáním vztahu fiktivnosti a reálnosti ústavy zabývá pouze výjimečně, v okamžicích pro ni příznivých, kdy cítí, že situaci má natolik v rukou, aby své panství nejen neohrozila, ale naopak nadále upevnila a prohloubila tím, že je vyjádří i jí vhodnými ústavními normami. Takovým příkladem se zdá být i celý proces přípravy návrhu celkové revize švýcarské ústavy.

Jako první vystoupil oficiálně s iniciativou na celkovou revizi švýcarské ústavy 13. října 1965 v Radě kantonů její poslanec, radikál ze Solothurnu Karl Obrecht a ve svém návrhu mimo jiné řekl: „Ideové a organizační základy našeho spolkového státu zůstaly od roku 1848 v zásadě nezměněny a jen jednotlivosti byly přizpůsobeny cestou částečných revizí změněným vztahům. Dnes jako nikdy dříve pocítujeme, že tyto základy nadále nestačí, ale vyžadují zásadní přezkoumání a velkorysé přizpůsobení odpovídající měnící se budoucnosti... Švýcarský lid, mezi kterým se šíří politováníhodná nespokojenost, jak se zdá potřebuje velký a konstruktivní politický úkol. Především pro naši mládež je vytyčení takového úkolu potřebné a nutné.“⁸⁹⁾

S obdobnou iniciativou vystoupil 30. listopadu 1965 v Národní radě liberál z Basileje Peter Dürrenmatt, když prohlásil, že „základní principy, na kterých spočívá Ústava Švýcarského spříseženstva — federativní zřízení, dvoukomorová soustava, instituty přímé demokracie, dělba moci, kolegiální princip Spolkové rady, stejně jako záruky základních práv občanů — byly v tomto století natolik upevněny, že nevyvolávají sporu. Naproti tomu jiná ustanovení zastarala, mohou být vypuštěna nebo musí být nově formulována. Takže existuje dnes řada problémů, pro které musí dojít k zásahu do spolkové ústavy.“⁹⁰⁾

Iniciátoři celkové revize spolkové ústavy, kterými byla především část liberálního křídla buržoazní inteligence, si slibovali od návrhu velmi mnoho. Diskuse kolem něho se měla stát jedním z hlavních prostředků,

⁸⁸⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 15. Praha 1955, str. 342.

⁸⁹⁾ Citováno podle Basler Zeitung 18. 2. 1978.

⁹⁰⁾ Basler Zeitung 18. 2. 1978.

jak zabránit pozorované dezinteresanosti a tušenému radikalismu zejména mladých lidí, ale zároveň měla napomoci odvrátit pozornost od postupně se zhoršující ekonomické situace v zemi, provázené rostoucí inflací.

Na základě iniciativy v obou komorách parlamentu a za souhlasu ministra justice a policie jmenovala Spolková rada 16. 5. 1967 devíti- a později desetičlennou pracovní skupinu pod vedením bývalého ministra Wahlena, jejímiž členy byli především právníci. Úkolem komise bylo shromáždit myšlenky, podněty a návrhy pro budoucí ústavu, uvážit její základní zásady a určující rysy, popsat novou ústavu po obsahové a strukturální stránce a předložit zprávu departementu justice a policie.

Komise vypracovala podrobný seznam asi osmdesáti otázek, se kterými se obrátila na zainteresované kruhy, redigovala a zveřejnila jejich odpovědi a posléze předložila v roce 1973, tj. po šesti letech prací, více než osmisetstránkovou závěrečnou zprávu.

Počátek prací na přípravě spolkové ústavy vyvolal řadu diskusí a rozdělil odborné právnické a politické kruhy na dva tábory, zastávající a odpůrci revize ústavy. Zatímco jedni i druzí se snažili hledat pádné důvody pro svá stanoviska a argumenty, kterými by vyvrátili názory protivníka, v široké veřejnosti otázka nutnosti celkové revize příliš velkou pozornost a zájem nevyvolala a veřejnost se ani nijak na přípravě návrhu nepodílela.

Na základě doporučení Wahlenovy skupiny a z rozhodnutí departementu justice a policie byla vytvořena šestačtyřicetičlenná komise expertů, jejímž sestavením byl pověřen ministr Kurt Furgler, který ji později také vedl.⁹¹⁾

Komise se poprvé sešla 9. 5. 1974 a pracovala až do konce roku 1977. Scházela se jednak na plenárních zasedáních, dále ve třech subkomisích a několikrát byly vytvořeny pracovní skupiny ad hoc.

Počátkem roku 1977 před ukončením prací byly vedeny rozpravy s představiteli předních politických stran a nejvýznamnějších spolků a svazů, které měly ukázat první reakci na návrh ústavy a popřípadě dát podněty k nějakým úpravám.

Koncem roku 1977 byl podle plánu předložen text návrhu ústavy s průvodní odůvodňující zprávou. Některé menšinové návrhy byly do textu zařazeny jako varianty, pokud s nimi jako s variantami souhlasila jedna třetina komise.⁹²⁾

Text návrhu nové spolkové ústavy tvoří preambule a 118 článků, které jsou rozděleny do čtyř částí: I. Základní práva a principy, jimiž se řídí stát. II. Spolek a kantony. III. Organizace Spolku. IV. Revize spolkové ústavy.

⁹¹⁾ Tages Anzeiger 24. 2. 1978.

⁹²⁾ Bericht Expertenkommission für Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. Bern 1977, str. 6.

Části ústavy se dále člení na kapitoly, oddíly, písmena a jednotlivé články pak na odstavce.

Preambule návrhu začíná jako všechny švýcarské ústavy od roku 1815 zvoláním „Ve jménu Boha všemohoucího“ a v dalším krátkém textu má být podle tvůrců ústavy signalizován její „duch“, který spočívá na takových základních pojmech jako federalismus, svoboda, princip solidarity jako součást koncepce sociálního státu a naposledy pak povinnost spolupůsobit k dosažení míru ve světě.

První část návrhu má šest kapitol, z nichž klíčový význam mají kapitoly věnované základním právům a ekonomickému zřízení.

První kapitola je nazvána „Podstata a cíle Švýcarského spříseženstva“ a je výrazem představ, podle kterých „ústava musí také prvotně stanovit cíle celkového jednání státu a vyjádřit nejvyšší politické principy, na kterých lid Švýcarů znovu a znovu se bude sjednocovat ve stát“.⁹³⁾ Švýcarsko je zde charakterizováno jako „demokratický, svobodný a sociální stát“, který tvoří 25 kantonů (čl. 1).⁹⁴⁾

Takto vymezená obecná charakteristika státu by se měla stát dalším ústavním odrazem teorie „právního státu“ a jí odpovídající koncepce „sociálního státu“, které jsou v nynější době obvyklými zbraněmi v arzenálu liberální buržoazní ideologie.

Obdobnou úlohu ochrany a záruky věčnosti buržoazního společensko-ekonomického zřízení a právního řádu plní i teorie „státu všeobecného blahobytu“, která se stala po druhé světové válce hlavním ideologickým nástrojem buržoazie v boji proti marxisticko-leninskému učení o státu. Stoupenci této teorie vycházejí z faktu stálého rozšiřování činnosti státu v sociální a ekonomické oblasti a soudobou buržoazní společnost líčí jako společnost prostou třídních rozporů a konfliktů. To jim dovoluje vyvodit i jednoznačný závěr, podle kterého jsou právě sociální funkce buržoazního státu hlavním smyslem a obsahem jeho existence. Jak by mohla vypadat konkretizace této teorie v ústavním zákonodárství si můžeme např. ukázat na výčtu cílů státu, jak je stanoví návrh nové švýcarské ústavy. Patří mezi ně mírové soužití ve spravedlivém řádu, požadavek spoluúčasti občanů na politickém rozhodování, úsilí o sociální, vlastnický a hospodářský řád, který slouží blahu lidu, ochrana prostředí, všeobecného zdraví, dále sem náleží vzdělání, věda, umění, kultura a nezávislost země (čl. 2).

Realitou ovšem je, že tento výčet v žádném případě nekonstatuje status quo politického života, ale má jednoznačně programový charakter a sloužil by pouze jako interpretační pomůcka pro státní orgány.

⁹³⁾ Der Bund 24. 8. 1977.

⁹⁴⁾ Oba basilejské polokantony jsou zde zakotveny jako rovnoprávné kantony a návrh předpokládal i vznik nového kantonu Jura.

Základní práva občana jsou jednou z oblastí, která podle obecného mínění v současné situaci Švýcarska pocítuje nejnálehavěji potřebu revize. Platná ústava je zakotvuje značně neúplně a nepřehledně, některá jsou vykládána pouze v praxi Spolkovým soudem a předpisy o řízení jsou extenzivně vyvozovány z čl. 4 platné ústavy.

Třetí kapitola první části návrhu nové ústavy, která je věnována deklarativně problematice základních buržoazních práv, se soustřeďuje především na rozšíření tradičního katalogu osobních svobod a politických práv, moderněji formuluje základní ekonomická práva s jejich jádrem, kterým je svoboda a nedotknutelnost soukromého vlastnictví, dává přehled o nejobecnějších zárukách právní ochrany.

Nová systematika úpravy této problematiky spočívá v tom, že po výčtu základních práv občana (čl. 8—22) následují v čl. 23 všem stanoveným právům společná omezení, formulovaná natolik obecně, že výklad pojmu umožňuje v případě potřeby značně rozdílnou interpretaci.

Snad největší péči věnovala komise expertů formulaci ustanovení návrhu o vlastnictví, i když „o charakteru vlastnictví a svobody podnikání nebylo nikdy sporu“. Přesto členu komise H. Ch. Binawangerovi bylo uloženo vypracovat zvláštní hospodářskou studii o formách a funkcích vlastnictví v rámci švýcarského právního a hospodářského řádu. Soukromé vlastnictví a svobodné podnikání (čl. 17 a 19) jsou nepokrytě považovány za sjednocující faktor právního řádu, neboť jsou podle názoru buržoazních teoretiků určeny k tomu, aby „vytvářely prostor pro sebe-realizaci a soukromým vlastníkům zprostředkovávaly pocit určitého životního bezpečí“.⁹⁵⁾ Čl. 17 proto stanoví, že vlastnictví je zaručeno v rámci zákonodárství a vyvlastnění či omezení je možné pouze za náhradu. Hospodářskými cíli, kterým má vlastnictví sloužit, je míněno „blaho lidu, vyrovnaný řád a bezpečnost“ samozřejmě v tom smyslu, jak je chápe buržoazie a jak jsou vykládány jejími teoretiky.

Z osobních práv a svobod zakotvuje návrh především nedotknutelnost důstojnosti člověka, která má být údajně poslední pojistkou všude tam, kde se uplatnění osobních práv ukáže být nedostačujícím. Nově je formulován princip rovnoprávnosti, který se nyní podle textu platné ústavy vztahuje pouze na Švýcary, zatímco v textu návrhu je stanovena rovnost všech lidí. Jedním ze zcela nových ustanovení je čl. 9 odst. 3 zakotvující rovnoprávnost muže a ženy v rodině, vzdělání i v zaměstnání, včetně nároku na stejnou mzdu při stejné práci. Dalším navrhovaným ustanovením je obsah čl. 10 odst. 4, podle kterého může každý nahlédnout do spisů a záznamů nejen státních orgánů, ale i soukromých osob, které se ho týkají a požadovat opravu, ovšem s typickým omezením, „pokud závažné

⁹⁵⁾ Bericht . . . , str. 43.

veřejné nebo soukromé zájmy nevyžadují zachování tajemství“. Z obvyklých práv zahrnuje návrh právo azylu a poskytnutí občanství cizincům (čl. 16), svobodu vyznání a svědomí (čl. 11), svobodu projevu a informací se zákazem jakékoli cenzury (čl. 12), svobodu volby povolání (čl. 18), svobodu shromažďovací a sdružovací (čl. 13) apod.

Několik článků návrhu (čl. 20—22) je věnováno ústavním zárukám právní ochrany. Vedle nároku na právní ochranu, zahrnují právo na soudní jednání a odvolání se proti rozhodnutí správních orgánů ke zvláštnímu správnímu soudu, jsou zde ustanovení týkající se právní ochrany uvězněných a internovaných, stejně jako je zde zakotveno právo petiční.

Velký počet blanketních norem zakotvených v návrhu ústavy buržoazní teorie zdůvodňuje tím, že ústava „musí zůstat otevřena vývoji a zvlášť je třeba upozornit na to, že cíle, přijaté zákonodárcem, budou uskutečňovány vždy podle problematiky a možnosti dané doby“.⁹⁶⁾ Vyvolávání zdání snadného přizpůsobení se budoucímu vývoji zde má skrýt neustálou obavu z pokrokových sil, které se v okamžicích vypjatých třídních konfliktů stávají jedinými důslednými zastánci demokratických ustanovení buržoazních ústav.

Podle textu návrhu mohou být základní občanská práva omezena, vyžaduje-li to „závažný veřejný zájem“. I nadále tvoří výjimku případy „vážného, bezprostředního a veřejného nebezpečí“. Celý čl. 23 tak obsahuje záměrně pojmy nejasné, které dovolují širokou libovůli státních orgánů při jejich výkladu a aplikaci a jsou obvyklou pojistkou zakotvenou vládnoucí buržoazií v ústavních normách.

Návrh předpokládá, že práva občanů mají platnost nejen mezi občany a státem, ale nově i mezi občany navzájem (čl. 25) a musí být uskutečňována v celém švýcarském zákonodárství (čl. 24).

Jako většina buržoazních ústav nezahrnuje ani tento návrh kromě povinnosti dbát práv druhého (čl. 25) a branné povinnosti (čl. 37) žádné jiné povinnosti občanů. Komise expertů se shodla v názoru, že by bylo zbytečné připomínat Švýcarům něco tak samozřejmého, jako je povinnost podřizovat se nařízením příslušných úřadů nebo povinnost platit daně.

Čtvrtá kapitola je věnována sociálnímu zřízení, vlastnické a hospodářské politice. Ačkoli je čl. 26 nadepsán „Sociální práva“, jeho obsah se týká pouze úkolů v sociální oblasti, k jejichž naplnění by měl stát „v rámci možnosti“ přijímat přiměřená opatření. Mělo by jít o to, aby se každý mohl vzdělávat podle svých schopností a sklonů; opatrovat si práci za přiměřených podmínek; aby každý byl chráněn před nespravedlivou ztrátou pracovního místa; aby se každý mohl podílet na sociálním zabezpečení; aby každý obdržel ke své existenci nezbytné prostředky; aby každý

⁹⁶⁾ R. Bäumlín: Lebendige oder gebändigte Demokratie? Basel 1978, str. 109.

mohl najít za únosných podmínek byt. Závěrečný odstavec článku hovoří o ochraně rodiny a mateřství.

Komise ve své zprávě otevřeně konstatovala, že takováto formulace sociálních práv byla zvolena záměrně, aby nebylo vyvoláváno zdání, že čl. 26 zakládá oprávnění k podání konkrétního, žalovatelného, individuálního nároku.⁹⁷⁾ A tak čl. 26 zadává pouze jakési dlouhodobé cíle a úkoly státu. O tom, nakolik a jak budou plněny, by v případě jejich schválení rozhodoval konkrétní poměr třídních sil, síla dělnického hnutí, které by si muselo teprve vydobýt záruky těchto práv na vládnoucí třídě.

I další články návrhu, ať již jsou věnovány kolektivním smlouvám, pracovním vztahům, úpravě podnikání, vlastnické politice, hospodářské politice, soutěži, ochraně spotřebitele, zestátnění či daňové politice jsou prodchnuty představou, podle které hospodářskopolitické zásahy státu jsou nutné jen k zabezpečení tržního hospodářství.

„Stát by se měl starat o to, aby byla prováděna rozumná vlastnická politika“,⁹⁸⁾ což přeloženo jinými slovy znamená, že má pouze předcházet konfliktům vyvolaným základním rozporem kapitalistické výroby, rozporem mezi rozvojem výrobních sil a úzkým, nedostačujícím rámcem výrobních vztahů. Stát má tedy zasahovat až tam, kde hrozí vyostření situace, nebo kde je třeba překonávat následky vzniklé krize.

Podle čl. 28 jsou garantována „bojová práva pracujících a zaměstnavatelů“, ovšem pouze „v souvislosti s pracovními vztahy“. Tím je sice přiznáno právo na stávku a vysazení z práce z hospodářských důvodů či ze solidarity, vyloučeny jsou ale stávky politické. Nadále platí zákaz stávek zaměstnanců ve veřejných službách. Jejich případné povolení záleží na příslušných orgánech, Spolku, kantonů či obcí.

Ve všech dalších člancích týkajících se úpravy podnikání, vlastnické a hospodářské politiky je podmiňovacím způsobem vcelku nezávazně stanoveno, „co všechno by stát měl“. Nadále není stanoveno žádné faktické omezení soukromého vlastnictví výrobních prostředků, které zůstává i podle návrhu nové ústavy uhelným kamenem hospodářského zřízení Švýcarska. Případné zestátnění (čl. 34) je možné pouze proti odškodnění a jen tehdy, jestliže by další provádění soukromé hospodářské činnosti těžce poškozovalo veřejné zájmy.

V diskusi po uveřejnění návrhu si buržoazní kruhy neopomenuly pochvalovat i samotnou vhodnou formu této části návrhu, která by značně zjednodušovala a usnadňovala výklad a realizaci ústavních ustanovení v zájmu buržoazie. „... přitom má velký význam, že v mnoha oblastech (návrh) rozhodující otázky sám neupravuje, nýbrž je zčásti úplně, zčásti

⁹⁷⁾ Bericht..., str. 62 a násl.

⁹⁸⁾ O. Reck: Brauchen wir eine neue Bundesverfassung? Bern 1978, str. 21.

ve značné míře přenechává zákonům. Tím je dána možnost provádět změny hospodářské soustavy bez předchozí částečné revize (ústavy), tedy jen pouhou změnou zákona...⁹⁹⁾ Na druhé straně je třeba přiznat, že přes otevřené zakotvení a garantování svobody obchodu a průmyslu umožňuje návrh využít nové ústavní úpravy otázek vlastnictví a hospodářské politiky státu i proti zájmům monopolů.

Závěrečné kapitoly první části návrhu jsou věnovány kulturní politice a obraně vlasti (čl. 37), kde vedle branné povinnosti je stanovena povinnost všech Švýcarů, tedy i žen, poskytovat své služby v případě nouze.

Druhá část návrhu spolkové ústavy je věnována otázkám federalismu, který je sice švýcarskou buržoazní státovědou považován za charakteristický znak státního zřízení, přesto však jeho vývojová tendence ve směru centralismu zvláště v posledních letech vyvolává v odborných kruzích značný neklid.

Komisi expertů se nejvhodnějším prostředkem řešení situace zdálo být přijetí a rozpracování koncepce kooperace ve federalismu na podmínky Švýcarska. Proto také podle zprávy komise „v popředí stojí zdůraznění myšlenky spolupráce a požadavku vědomého upuštění od překonaného boje o postavení v jednotlivostech a o právní příslušnost“.¹⁰⁰⁾

Hlavní změny zahrnuté do návrhu ústavy představují především: všeobecně vyjádřená povinnost ke spolkové věrnosti a spolupráci; nové rozdělení úkolů mezi Spolek a kantony ve formě katalogu odpovědností; zjednodušení systému financí a upuštění od přílišných podrobností v jejich ústavní úpravě.

Čl. 40 zdůrazňuje tři roviny, na které se rozpadá spolkový stát, to je Spolek, kantony a obce, přičemž stanovení rozsahu obecní autonomie je svěřeno kantonům.

Komentář k návrhu v části věnované vztahům mezi Spolkem a kantony se sice odvolává v duchu přijaté teoretické koncepce na princip spolupráce, povinnost vzájemných ohledů, na možnost uzavírat vzájemně dohody a vytvářet společná zařízení a orgány,¹⁰¹⁾ přesto patří ke klíčovým ustanovením především zakotvení nadřazenosti spolkového práva právu kantonálnímu a možnosti Spolku omezit oblast platnosti kantonálního právního řádu (čl. 45), dále článek o spolkovém dozoru (čl. 46), podle kterého Spolek dozírá, aby kantony dodržovaly spolkové právo a v nutných případech je oprávněn přijímat sám opatření k prosazení spolkového práva, a naposledy zakotvení možnosti zásahu Spolku za určitých pod-

⁹⁹⁾ Neue Zürcher Zeitung 19. 7. 1978.

¹⁰⁰⁾ Bericht..., str. 93.

¹⁰¹⁾ Bericht..., str. 105.

mínek do kantonálních záležitostí, přičemž k tomuto účelu může Spolek disponovat silami kantonální policie (čl. 47).

Podle všeobecného mínění zvláště neuspokojivá situace panuje v dnešním způsobu rozdělení kompetence mezi Spolek a kantony, které je nepřehledné, v mnohém mezerovité, nepružné a často zbytečně komplikované. Proto se také komise rozhodla od základu tuto otázku přepracovat a výsledky své práce shrnula do kapitoly nazvané „Odpovědnost Spolku a kantonů“. V novém modelu má tak být samotný pojem kompetence nahrazen pojmem odpovědnosti, přičemž ať již má tuto odpovědnost Spolek nebo kantony, každý, kdo ji nese, „má právo a povinnost přijímat vhodná opatření k plnění úkolů státu“ (čl. 48). Dá se předpokládat, že pokud by byl pojem odpovědnosti interpretován stejně, jak se jej snažili vyložit experti, otevíralo by se daleko více možností pro působení a jednání aktivních a progresivních orgánů kantonů, než tomu je dosud, pokud by bylo jejich úsilí v souladu s ústavou. Naproti tomu pro konzervativní kantony by bylo například obtížnější nebrat na vědomí možnosti mezi-kantonální spolupráce apod.

Návrh vypočítává především hlavní odpovědnosti Spolku (čl. 50). V jeho svěřených oblastech mají mít kantony spoluodpovědnost a být v nich činné, pokud to spolkové zákonodárství výslovně nevyločí. Výjimku tvoří zahraniční záležitosti, které byly výhradně na Spolek přeneseny ve zvláštním ustanovení čl. 49.

Druhou oblast tvoří výčet hlavních odpovědností kantonů. V těchto oblastech (čl. 51) může Spolek rámcovým zákonodárstvím stanovit minimální požadavky a jeho úkolem je zabezpečit koordinaci mezi kantony.

Kde návrh ústavy nepřisuzuje výslovně odpovědnost ani Spolku ani kantonům, jsou na základě subsidiarity (čl. 52) odpovědné kantony, pokud spolkové zákony nestanoví něco jiného. Obecně jsou kantony pověřeny uskutečňováním spolkového práva, pokud není nutné, aby to dělal sám Spolek (čl. 53).

Nepochybné a jednoznačné faktické posílení pravomocí spolkových orgánů, byť bylo zahalené do hávu kooperace a koordinace, vyvolalo ve většině diskutujících obavy a nedůvěru. „Musí vyvstat otázka, zda »otevřené« rozdělení úkolů v návrhu ústavy ještě vůbec představuje rozdělení úkolů ve spolkovém státě.“¹⁰²⁾

Co se týká ústavního zakotvení financí, navrhli experti, aby byl celý systém stanoven jasně, krátce, racionálně a vypracovali taxativní výčet odvodů náležejících Spolku a všechny zbývající odvody a daně mohou stanovit samy kantony. Vliv spolkových orgánů by měl být zabezpečován prostřednictvím rámcového zákonodárství „k harmonizaci kantonálních

¹⁰²⁾ Neue Zürcher Zeitung 11. 5. 1978.

daní“. Finanční situaci kantonů by poněkud mohlo zlepšit i zvýšení částky ze spolkových příjmů poskytovaných na finanční vyrovnávání mezi kantony.

Nejmenší počet změn doznala v návrhu část věnovaná organizaci Spolku. Při přípravě návrhu bylo sice vypracováno několik nových modelů, ať již šlo o projekt přechodu od parlamentního systému k tzv. konkurenční demokracii, či o zavedení tzv. koaliční demokracie nebo odstranění fakultativního referenda,¹⁰³⁾ komise expertů se ale přesto rozhodla nadále zachovat specifické spojení přímé a zastupitelské demokracie tak, jak se vyvinulo v průběhu století ve Švýcarsku.

Jedním z rozhodujících důvodů pro revizi ústavy byl ale požadavek volající po překonání dnešního švýcarského procesu rozhodování státních záležitostí ve smyslu jeho demokratizace, modernizace a přizpůsobení se novým úkolům a požadavkům doby a v souvislosti s tím také takové rozdělení kompetence mezi spolkovými orgány, které by umožnilo zejména Spolkovému shromáždění a Spolkové radě soustředit se na řešení skutečně zásadních, rozhodujících otázek státního života. Dosud uplatňovaná, byť modifikovaně, teorie dělby moci měla být v návrhu nahrazena údajně vysoce funkčním spojením mezi spolkovými orgány. Zejména vztahy mezi parlamentem a vládou by se měly zakládat na „optimální koordinaci“.

Návrh sjednocuje podmínky aktivního volebního práva pro celé Švýcarsko a stanoví jeho hranici na osmnáct let, vymezuje případy obligatorního referenda a některé případy referenda fakultativního. Jako velká výhoda je prezentováno zavedení nové formy práva iniciativy (tzv. Einheitsinitiative), v které na jedné straně vůbec nezáleží na formě podání, na druhé straně ale dává svými všeobecnými formulacemi volné ruce orgánům parlamentu, aby s předloženými návrhy naložily podle vlastního uvážení, byť může být výsledný efekt zcela jiný než záměr, který přednesl navrhovatel.

Otevřeně třídním ustanovením v člancích o politických stranách je návrh na ústavní zakotvení státní podpory, které by za stanovených podmínek jednoznačně uznávalo a zvýhodňovalo největší vládní strany (čl. 68 odst. 2).

V čele článků zabývajících se spolkovými úřady stojí oddíl věnovaný všeobecným ustanovením, společným všem orgánům, který sem byl zařazen hlavně z důvodů přehlednosti. V duchu těchto ustanovení je volitelný každý, kdo má právo hlasovat, až na výjimky případů neslučitelnosti funkcí v nejvyšších spolkových orgánech (čl. 71). Volební období je v zásadě čtyřleté, pouze spolkoví soudci jsou voleni na šest let (čl. 72).

¹⁰³⁾ Bericht..., str. 133.

Návrh dále vcelku přesně upravuje postavení a obecně i pravomoc nejvyšších státních orgánů. Jejich soustavu tvoří dvoukomorové Spolkové shromáždění jako zákonodárny a nejvyšší kontrolní orgán Spolku (čl. 77 a násl.), Spolková rada je řídicím a nejvyšším výkonným orgánem (čl. 94) a významné místo si zachovává i Spolkový soud, kterému je svěřeno i ústavní soudnictví (5. oddíl).

Čtvrtá část návrhu hovoří o revizi spolkové ústavy (čl. 112—118), která může být změněna kdykoli buď částečně nebo úplně, přičemž celkovou revizi provází složitější ustanovení.

Krátce před uveřejněním návrhu byl proveden průzkum veřejného mínění, při kterém bylo jako vzorku použito 979 vybraných osob. Z dotazovaných Švýcarů pouze dva z pěti „už něco zaslechli“ o připravovaných pracích na návrhu nové spolkové ústavy. Z nich pak více než 80 % považovalo celkovou revizi za „správnou“. 35 % dotazovaných bylo názoru, že dnešní ústava se stala mnoha částečnými úpravami nepřehlednou a nevyváženou, přičemž ale 42 % zároveň zastávalo názor, že ústava nemusí být v žádném případě dokonalá a může obsahovat i detaily.¹⁰⁴⁾

Návrh zveřejněný v únoru 1978 vyvolal v krátké době bouřlivé diskuse, ve kterých stále více nabývaly převahy názory jeho odpůrců. Ačkoli šlo zatím pouze o nezávazný návrh komise odborníků, kterým se teprve věcně musí zabývat vláda, začala se rychle proti němu formovat opozice. „Tento návrh nové ústavy se začíná zřejmě stávat tvrdou politickou realitou. Už se mu nesmějí, ale byl odstartován boj proti, a sice od počátku bez zábran.“¹⁰⁵⁾

Drtivá většina těch, kdo se zúčastnili diskuse, shodně souhlasila s novými formálními znaky návrhu ústavy, jako jsou jeho sevřenost, snadno pochopitelný jazyk, jasné členění, čtivost a srozumitelnost.

Samotný materiální obsah návrhu ale narazil na tvrdý odpor především z řad představitelů hospodářské a finanční buržoazie, kteří jej jednoznačně označili za otevřené ohrožení svobody vlastnictví a podnikání, což znamená zároveň i ohrožení základních kamenů dosavadního společenského řádu, tedy něco „zcela nešvýcarského“ a „neodpovídajícího tradici“.

To, co návrh ústavy považuje za abstraktní program, k jehož naplnění chybí především materiální a politické záruky, má vyvinuté třídní vědomí švýcarské buržoazie a maloburžoazie za reálnou hrozbu, které by mohly využívat ve svém boji demokratické síly. Obdobně tomu je i s četnými blanketními normami, které návrh obsahuje a které buržoazie ve svém právním řádu s tak velkou oblibou a úspěchem využívá. Strach opatrné švýcarské buržoazie z možnosti levicového parlamentu je ale tak velký,

¹⁰⁴⁾ Berner Tagblatt 25. 2. 1978.

¹⁰⁵⁾ Tages Anzeiger 3. 10. 1977.

že sází ve své většině přeci jenom na jistotu, kterou jí zatím zabezpečuje platná ústava.

Takto se k návrhu vyjádřili např. funkcionáři Švýcarské lidové strany, jejíž členové patří ve své většině ke středním venkovským vrstvám. „Naše dnešní ústava je sice slepenec, ale ten vyrostl v souladu s politickou vůlí země... Jako celkový dojem zůstává: ústavní návrh je sice ve své formě příkladný, obsahově je ale v některých podstatných bodech sotva přijatelný... Duch nové ústavy a za ním stojící základy se sotva mohou spolet na většinu lidu... Prostřednictvím jako otevřené ústavy koncipovaného základního zákona je téměř každý státní zásah možný. To je zvlášť zřejmé při popisování hospodářské, vlastnické a kulturní politiky. V extrémním případě by mohl být v těchto oblastech vybudován socialistický stát prostřednictvím zákonodárství, aniž by proto bylo nutné měnit naši ústavu... Z návrhu dýchá nebezpečný centralismus a duch plánování, který volá po socializaci. Státu mají být uděleny naslepo plné moci, které by nevedly k ničemu dobrému...“¹⁰⁶⁾

Ti, kdo vůbec popírali nutnost celkové revize, se vyjadřovali ještě nezaobaleněji. „Celková revize se mi zdá být prakticky myslitelnou jen v případě radikální změny politického a společenského systému. Totiž tehdy, jestliže by si celý lid nebo přinejmenším většina tohoto lidu takovou změnu přál. Jinými slovy: v okamžiku hluboké politické a sociální krize.

Taková situace dnes ve Švýcarsku není. Nová ústava by znamenala v naší politické krajině revoluci. Velká většina švýcarského lidu si ale nepřeje žádnou revoluci, ale evoluci, neustálý vývoj. Neodporuje velkorýse pojaté pedagogické cvičení zásadní přestavby naší ústavy duchu naší demokracie a našemu federalismu? V každém případě vychází z představ, které tomu, co švýcarský lid ve svém nitru cítí, s největší pravděpodobností nebudou odpovídat.“¹⁰⁷⁾

Zastánci nutnosti celkové revize spolkové ústavy, kterých byla mezi diskutujícími menšina, se v podstatě ztotožnili se zdůvodněními a argumenty vypracovanými a shromážděnými komisí expertů. Nikdo z nich, přestože kladně hodnotili jednotlivé části návrhu, mu ale nedává šanci stát se součástí platného právního řádu. Přesto, že kritizují tvrdé útoky proti návrhu: „Není tak úporné odmítání podezřelé? Neskrývá se za ním snad strach před tím, že by návrh mohl být brán příliš vážně? Má být zabráněno diskusi z obavy před výsledkem? A není historicky špatné

¹⁰⁶⁾ Švýcarská lidová strana. Bulletin č. 4, duben 1978.

¹⁰⁷⁾ Phillippe de Weck, prezident správní rady Švýcarské bankovní společnosti v článku nadepsaném „Švýcarsku se daří dobře — nepotřebujeme se stydět.“ Tages Anzeiger 31. 7. 1978.

volání »nešvýcarské« přiznáním, že došly argumenty?¹⁰⁸⁾ nikdo z nich se za něj ale jednoznačně nestaví, neboť jej všichni náhle chápou jen jako podnět k diskusi. „Je nyní věcí politických diskusí, jednotlivé návrhy převzít, modifikovat, odmítnout.“¹⁰⁹⁾

Ta část diskutujících, která souhlasila s podnětem na celkovou revizi, se však vzácně shodla v tom, že od žádné případné revize nesmí nikdo očekávat sebemenší revoluční přeměny švýcarského státu a hospodářství. Zároveň varovala před případným příliš velkým počtem změn, neboť by se pak mohlo stát, že by se vládnoucí třídě ústava vymkla z rukou a nikdo by nedokázal odhadnout, k čemu by mohlo dojít a jakým silám by se mohla stát ústava prospěšnou.

Silná kritika se ozvala i z francouzsky mluvících kantonů, v nichž vyvolává obavu především značná další centralizace, která by znamenala oslabení kantonů, což by prý odporovalo „duchu švýcarského federalismu“.

Diametrálně odlišné stanovisko zaujala k návrhu Švýcarská strana práce. „Pro komunisty spočívá význam ústavy v tom, že stanoví řadu hodnotných cílů a práv, které bychom chtěli vidět uskutečněnými... Abychom vedli s lidovými masami správně boj, museli bychom z ústavy udělat prostředek boje o moc a nikoli boje o reformy... Tento text není svatý. Je jen okamžikem nastalé rovnováhy odrážející poměr sil. Návrh nabízí východiska. Záleží na nás, získáme-li z nich prospěch. V některých bodech zasypává také cesty. Pokračujeme v našem boji k dosažení dalších změn. V tom spočívá celý smysl naší dialektiky.“¹¹⁰⁾

Švýcarská strana práce souhlasila s návrhem na celkovou revizi ústavy, byla zastoupena i v komisi expertů po dobu příprav návrhu a v závěru diskuse podala i jeden z protinávrhů, který se zasazuje především o větší demokracii a prohlubování základních občanských práv a záruk zakotvených v ústavě.¹¹¹⁾

Důvody, které vedly švýcarskou buržoazii tak daleko, že se zasadila o práce na návrhu ústavy a zveřejnila i jeho text, nebyly, jak je zřejmé, ani zcela jednoznačné, ani úplně jednoduché.

„Dnes existují některé důvody pro tvrzení, že ochota k reformám je jedinou cestou k udržení společnosti, a že pro stabilitu nejnebezpečnějším a nejpovážlivějším pokusem v politice je pokus kompletního konzervatismu.“¹¹²⁾

¹⁰⁸⁾ Tages Anzeiger 8. 9. 1978.

¹⁰⁹⁾ Neue Zürcher Zeitung 26. 2. 1978.

¹¹⁰⁾ Vorwärts 27. 7. 1978.

¹¹¹⁾ Voix Ouvrière 2. 7. 1979.

¹¹²⁾ K. W. Deutsch: Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration. Bern 1976, str. 53.

Vedle uklidnění hrozících společenských konfliktů, jak se domnívá pouze část švýcarské buržoazie, by měla budoucí ústava zajišťovat harmonický, bezporuchový vývoj kapitalistické soustavy, ve které by se stát stal významným regulačním nástrojem hospodářství. V neposlední míře měl návrh získat souhlas občanů a napomoci jejich větší jednotě na podporu existujícího společenského řádu a buržoazního státu zvláště, čímž by bylo zabráněno dalšímu zhoršování situace a prohlubování politické krize.

Politická pravice nařkla tvůrce návrhu z „nenaplnění nadějí a z přílišného se podřízení názoru jednotlivců“ a samotný návrh označila jednoduše za „nedemokratický“, protože prý v některých případech zakotvuje to, co již bylo v minulosti zamítnuto v referendech.

A tak byli Švýcaři v souvislosti s návrhem na celkovou revizi ústavy dostatečně postrašení a upozorněni na všechno to, co je tolik děsí, neboť návrh byl označen za nešvýcarský, antifederalistický a nedemokratický.

V průběhu osmnácti měsíců, po které trvala diskuse k předloženému návrhu, se k němu vyjádřily kromě řady jednotlivců a organizací i orgány některých kantonů a vedení politických stran, které ovšem zaujaly značně rozdílná stanoviska. Liberálové návrh jednoznačně odmítli, svobodní demokraté podali nový protinávrh a jen sociální demokraté návrh v zásadě podpořili.

Zatímco jedna část vládnoucí třídy úporně hájí existující stav a spojuje se se starými, vyzkoušenými a dosud osvědčenými nástroji vládnutí, její druhá část, která dala podnět k pracím na návrhu ústavy, se domnívá, že modernější nástroje vládnutí a schopnost získat důvěru mas by její hegemonii prohloubily, prodloužily a učinily ještě efektivnější. I ona se ale domnívá, že situace není natolik kritická, aby se musela smířit s tak nebezpečnou zbraní, jakou se v mnohém ukázal být návrh nové spolkové ústavy. S postupujícím časem se ukázalo být zřejmým, že diskuse k návrhu nové ústavy se stala jednostrannou záležitostí buržoazie, přičemž je třeba poznamenat, že rozpory uvnitř této třídy mají neantagonistický charakter, ať již jsou někdy v diskusích při hájení osobních či skupinových stanovisek používána sebeostřejší slova.

Další osud předloženého návrhu je zatím nejasný, i když možností se nabízí hned několik.

V první fázi se jím musí zabývat Spolková rada, která rozhodne o dalším průběhu projednávání, tj. o tom, zda jej vůbec předloží parlamentu. Ve zprávě o směrnicích vládní politiky na léta 1979—1983 bylo řečeno: „S ohledem na přípravné práce pracovní skupiny Wahlerna formulovala komise expertů za předsednictví spolkového rady Furglera návrh ústavy, o kterém bylo na počátku roku 1978 zahájeno každému přístupné jednání. Abychom mohli rozhodnout, kam by měly vést snahy o celkovou revizi,

připraví nám departement justice a policie zprávu. Přitom by mělo být také zkoumáno, který z postupů by byl vhodný.¹¹³⁾

Podle očekávání Spolková rada s rozhodnutím o návrhu nové ústavy z roku 1977 příliš nespěchala, zejména pro nejednotná stanoviska k návrhu uvnitř samotné vlády a mezi jednotlivými politickými stranami.¹¹⁴⁾

V srpnu 1983 se Spolková rada rozhodla, že si nejdříve vyžádá stanovisko parlamentu k samotné otázce celkové revize ústavy, aniž by byl však zároveň projednán konkrétní návrh.¹¹⁵⁾

V podstatě existují tři alternativy možného řešení otázky. Nejméně pravděpodobnou se zdá být vzhledem k šířce a obsahu proběhlé diskuse a provedených prací likvidace myšlenky na obsáhlejší revizi ústavy jako celku.

Projde-li návrh na celkovou revizi, bude nepochybně vypracována alternativní předloha, která by se daleko více přiblížila platnému ústavnímu stavu než diskutovaný návrh. Zamlžení věci a její rozmělnění by pak umožnilo daleko snadněji i vyvolání zamítavého stanoviska ke znění původního návrhu.

S největší pravděpodobností se ale švýcarská buržoazie v nejbližších letech, jako již tolikrát v historii, pokud nebyla donucena k opaku, dá cestou nejmenšího odporu, kterým je v tomto případě zaběhnutá praxe částečných revizí spolkové ústavy.

Průběh diskuse ukázal, že předložený návrh nemá velkou naději stát se základním zákonem země. Neskrývají to ve svých vystoupeních ani členové vlády, ani poslanci, ba ani sami členové komise expertů, kteří návrh připravovali. Všichni mají za to, že práce na návrhu ústavy a diskuse k němu byly a jsou dobrou příležitostí k procvičení se v diskusích, k vyjasňování stanovisek a představ a k pochopení vlastního místa každého účastníka diskuse v politické realitě. Nezáúčastněnému pozorovateli se takový výsledek musí nutně zdát přinejmenším značně nákladným a svým skutečným efektem v podstatě zanedbatelným.

¹¹³⁾ Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979—1983. Bern 1980, str. 46.

¹¹⁴⁾ Neue Zürcher Zeitung 28. 8. 1983.

¹¹⁵⁾ Neue Zürcher Zeitung 23. 8. 1983.

LITERATURA

- Alexandrenko G. V.: Buržuaznyj federalizm. Kijev 1962.
- Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung.
- Aubert J. F.: Traité de droit constitutionnel suisse. Paris—Neuenburg 1967.
- Baumgarten J.: Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830—1850, sv. 4. Zürich 1905.
- Bäumlin R.: Lebendige oder gebändigte Demokratie? Basel 1978.
- Bericht Expertenkommission für Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. Bern 1977.
- Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979—1983. Bern 1980.
- Blahož J.: Formy vlády a občanská práva v kapitalistických státech. Praha 1981.
- Blumer J. J., Morel J.: Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts. Schaffhausen 1877.
- Bothe J. M.: Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in vergleichender Sicht. Heidelberg 1977.
- Bundesblatt.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern 1978.
- Burckhardt W.: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. 5. 1874. Bern 1931.
- Conrad C. A.: Die politischen Parteien im Verfassungssystem der Schweiz. Frankfurt am Main 1970.
- Die Schweiz 1970.
- Die Schweiz seit 1945. Bern 1971.
- Deutsch K. W.: Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration. Bern 1976.
- Dürrenmatt P.: Schweizer Geschichte. Zürich 1963.
- Eberhardt P.: Schwierige Aufgabenteilung im Föderativstaat. Schweizer Monatshefte 9/1978.
- Eichenberger K.: Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz. Zeitschrift für schweizerisches Recht 1954.
- Eichenberger K.: Die Parlamentarische Gruppe im eidgenössischen Parlamentsbereich. Wirtschaft und Recht 1965.
- Eichenberger K.: Organisatorische Probleme des Kollegialsystems. VPW Jahrbuch 1967.
- Engels B.: Občanská válka ve Švýcarsku. K. Marx, B. Engels: Spisy, sv. 4. Praha 1958.
- Engels B.: Hnutí roku 1847. K. Marx, B. Engels: Spisy, sv. 4. Praha 1958.
- Engels B.: Dohodovací zasedání ze 4. července. K. Marx, B. Engels: Spisy, sv. 5. Praha 1959.
- Favre A.: Droit constitutionnel suisse. Freiburg 1970.
- Fleiner F.: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923.
- Fleiner F., Giacometti Z.: Schweizer Bundesstaatsrecht. Zürich 1949.
- Frankel M.: Kooperative und andere Föderalismen. Schweizer Monatshefte 10/1975.
- Frey R. L.: Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Bern 1977.
- Grimm R.: Geschichte der Schweiz in ihren Klassenkämpfen. Zürich 1976.
- Gruner E.: Freiheit und Bindung in der Bundesratswahlen. VPW Jahrbuch 1967.
- Gruner E.: Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat. Bern 1969.
- Guggenbühl G.: Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Erlenbach—Zürich 1948.
- Handbuch der schweizerischen Bundesversammlung 1963.
- Hongler-Bericht. Bern 1967.
- Höpflinger F.: Das unheimliche Imperium. Zürich 1977.

- Imboden M.: Die politischen Systeme. Basel 1962.
- Imboden M.: Helvetisches Malaise. Zürich 1964.
- Imboden M.: Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft. Bern 1966.
- Imboden M.: Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge. Basel 1971.
- Im Hof U.: Geschichte der Schweiz. Stuttgart 1974.
- Lenin V. I.: Jak socialisté-revolucionári vyvozují závěry z revoluce. Spisy, sv. 15. Praha 1957.
- Lenin V. I.: Kritické otázky k národnostní otázce. Spisy, sv. 20, Praha 1957.
- Levin I. D.: Sovremennaja buržuanaja nauka gosudarstvennogo prava. Moskva 1960.
- Masnata C., Rubattel F.: Macht und Gesellschaft in der Schweiz. Darmstadt 1978.
- Meier Hayza.: Berner Kommentar. Bern 1966.
- Modell für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Bern 1978.
- Mogutin V. B.: Švejcarija: bolšoj biznes malenkej strany. Moskva 1975.
- Neidhardt L.: Reform des Bundesstaates. Bern 1970.
- Političeskije sistemy sovremennosti. Moskva 1978.
- Programm der Schweizerischen Partei der Arbeit. Lausanne 1971.
- Rappard W.: Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848—1948. Zürich 1948.
- Reck O.: Brauchen wir eine neue Bundesverfassung? Bern 1978.
- Ruck E.: Schweizerisches Staatsrecht. Zürich 1939.
- Schäppi P.: Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten im Recht von Bund und Kantonen. Zürich 1974.
- Schindler D.: Entwicklungstendenzen des schweizerischen Föderalismus. Schweizer Monatshefte 39/1959.
- Schmid M.: Repression in der Schweiz. Zürich 1976.
- Schumann K.: Das Regierungssystem der Schweiz. Berlin 1974.
- Schweizerische Arbeitsbewegung. Zürich 1975.
- Stucki L.: Das heimliche Imperium. Bern 1969.
- Tschäni H.: Profil der Schweiz. Zürich 1966; Aarau 1974.
- Weilenmann H.: Die vielsprachige Schweiz. Basel—Leipzig 1925.
- Wohlstand und Ordnung? Basel 1978.
- Ziegler J.: Eine Schweiz — über jeden Verdacht erhaben. Darmstadt und Neuwied 1976.

РЕЗЮМЕ

Швейцария принадлежит к небольшой группе европейских стран, которые В. И. Ленин относил к категории „привилегированных мелких наций“. Социально-политическая структура Швейцарии содержит все основные черты, характерные для современного общества развитого капитализма Западной Европы. Но в силу особенностей экономического, политического и государственно-правового развития в соотношения классовых сил, можно определить некоторые специфические черты, которые существенным образом влияют на общественную жизнь страны. К таким особенностям относится, например, федеративное устройство; традиционно значительная роль, которую играют политические партии в общественной жизни; сохранение в системе государственного механизма черт „прямой демократии“ формой референдума и народной инициативы; относительно низкая организованность рабочего движения и т. д.

Анализу основных изменений конституционного механизма Швейцарии особенно в послевоенный период посвящена эта работа.

В первой главе раскрываются исторические условия формирования и развития Конституции Швейцарского Союза 1848 и 1874 гг. Швейцарская Конституция принадлежит к одной из самых первых и в то же время чаще всех изменяемых конституций в мире. С 1874 г. по 1980 г. в Швейцарии были рассмотрены 192 проекта изменений Конституции, из которых 93 были приняты и 99 было отклонено. Более половины конституционных изменений были осуществлены после второй мировой войны.

Анализ конституционных изменений, которые рассматривались в Швейцарии после 1945 г. показал, что в результате сложившегося соотношения классовых сил стало в ряде случаев уже невыгодным оставаться на старых позициях, если предлагались методы правления и управления гораздо более удобные, замаскированные и эффективные. Проведенное исследование конституционных изменений позволило выявить усилия господствующей части швейцарской монополистической буржуазии, направленные на приспособление современного буржуазного государства к изменившимся общественным условиям. Дальнейшее усиление роли швейцарского государства прямо связано с расширением объема его задач во всех сферах общественной жизни.

Во второй главе исследуются важнейшие характерные черты и государственно-правовые институты современного швейцарского федерализма. Критическому анализу подвергнута буржуазная государственно-правовая и политическая литература, посвященная вопросам возникновения и эволюции развития федерализма в Швейцарии, рассматриваются основные вопросы теории и на их основе анализируются существенные стороны швейцарской федерации.

В связи с тем подвергнуты исследованию и высшие органы государственной власти и особенности их взаимоотношения. На основе сравнения постановлений нормативных актов и реальной деятельности субъектов политического механизма раскрывается классовая сущность и эволюция высших государственных органов современной Швейцарии.

В третьей главе исследуется весь процесс подготовки и содержание проекта новой Конституции 1977 г. Инициаторы общего пересмотра союзной Конституции, и прежде всего часть либерального крыла буржуазной интеллигенции, ожидали от проекта, что дискуссия вокруг него станет одним из основных средств воспрепятствования наблюдаемому отсутствию интереса населения к политической жизни и предполагаемому радикализму прежде всего молодежи. Одновременно она должна была способ-

ствовать тому, чтобы отвлечь внимание от постепенно ухудшающегося экономического положения в стране.

В работе показано, что проект общего пересмотра швейцарской Конституции и его судьба являются выражением некоторых противоречий внутри класса буржуазии Швейцарии. Одна часть правящего класса упорно защищает существующее положение и довольствуется старыми проверенными и оправданными методами и средствами управления, вторая ее часть, которая и стимулировала разработку проекта Конституции, надеется, что более современные средства управления будут лучше способствовать укреплению ее гегемонии.

RESUMÉ

Die Schweiz gehört zu der nicht grossen Gruppe Europäischer Staaten, welche V. I. Lenin in die Kategorie der „privilegierten kleinen Völker“ eingeteilt hatt. Die sozial-politische Struktur der Schweiz bewahrt alle Grundrisse welche charakteristisch für die gegenwärtige Gesellschaft des entwickelten Kapitalismus in West Europa sind. Als Folge der Besonderheiten der politischen, ökonomischen und staatsrechtlichen Entwicklung und des Verhältnisses der Klassenkräfte, ist es möglich zu zeigen auf manche spezifische Züge welche grundlegend beeinflussen das Gesellschaftsleben dieses Landes. Zu diesen gehören namentlich die föderative Regelung; die schon traditionsmässig grosse Rolle welche die politischen Parteien im Gesellschaftsleben spielen; erhaltung einiger Elemente der „direkten Demokratie“ in System des Staatsmechanismus, und zwar in der Form von Referendum und Volksinitiative; die relativ niedrige Organisiertheit der Arbeiterbewegung usw.

Diese Arbeit ist gewidmet einer Analyse der Grundveränderungen des Verfassungsmechanismus in der Schweiz, besonders in der Nachkriegszeit.

In dem ersten Kapitel sind enthüllt die historischen Bedingungen der Gründung und Entwicklung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1948 und 1874. Die Schweizerische Bundesverfassung ist eine der ältesten und zugleich am meisten abgeänderte Verfassung der Welt. Ab 1874 bis 1980 waren in Schweiz 192 Vorschläge auf Änderung der Verfassung erörtert. Davon wurden 93 angenommen und 99 abgelehnt. Mehr als die Hälfte der Verfassungsänderungen wurden nach dem II. Weltkrieg verwirklicht.

Eine Analyse der Verfassungsänderungen in der Schweiz, welche nach 1945 erörtert waren, hatte gezeigt, dass im Folge des neuen Verhältniss der Klassenkräfte es nicht gut wäre auf den alten Positionen zu beharren, wenn sich da bequemlichere, besser maskierte und mehr effektive Methoden von Regieren und Verwalten angeboten haben. Das durchgeführte Nachforschen der Verfassungsänderungen hatte ermöglicht zu enthüllen das Streben des regierenden Teil der schweizer monopolistischen Burgeoisie, nach einer Anpassung des gegenwärtigen Staates den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen. Die weitere Stärkung des Schweizer Bundesstaates ist direkt verbunden mit der Erweiterung seiner Aufgaben in allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens.

Im zweiten Kapitel sind durchforscht die wichtigsten und charakteristischen Züge und staatsrechtlichen Institute des gegenwärtigen schweizerischen Föderalismus. Einer kritischen Analyse war unterworfen die staatsrechtliche und politische Literatur, welche den Fragen von Entstehung und Evolution der Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz gewidmet ist. Hier sind bearbeitet die Grundfragen der Theorie, und auf ihren Grunde wurde eine Analyse der grundlegenden Fragen der Schweizer Föderation gemacht.

In diesem Zusammenhang waren auch durchforscht die höchsten Organe der Staatsmacht und die Besonderheiten von ihren gegenseitigen Beziehungen. Auf Grunde des Vergleichs der Normativakten mit der realen Tätigkeit der Subjekte des politischen Mechanismus ist dann enthüllt das Klassenwesen und die Tendenzen der Entwicklung der höchsten Staatsorgane in der gegenwärtigen Schweiz.

Das dritte Kapitel ist dem ganzen Prozess der Vorbereitung und dem Inhalt des Vorschlages der neuen Verfassung von 1977 gewidmet. Initiatoren der allgemeinen Revision der Bundesverfassung (insbesondere ein Teil des liberalen Flügels der In-

In der Arbeit ist bewiesen, dass der Antrag auf eine allgemeine Revision der Schweizer Bundesverfassung und ihr Schicksal, ein Ausdruck der Widersprüche innerhalb der Klasse der Schweizer Bourgeoisie ist. Ein Teil der regierenden Klasse, schützt hartnäckig den existierenden Stand und begnügt sich mit alten und bewährten Methoden und Regierungsmitteln. Während der zweite Teil (der den Impuls zum Verfassungsantrag gegeben hatte) hofft dass modernere Mittel des Regieren helfen wären zur Festigung ihrer Hegemonie.