

Konsociačná demokracia na príklade Švajčiarskej konfederácie

Peter Matiko

Resumé

The main concern of this work is analysis and description of political system of Switzerland. In my work I described the main attributes of Switzerland political system as Federal cabinet, Federal legislative elements of direct democracy and heterogeneity of Swiss society by application of consensual theory of democracy. There are more reasons why I have chosen this subject but the main is that Switzerland even though is so diverse religiously, culturally and linguistically is politically and historically stable democratic state with elements of direct democracy typical for Switzerland. In this sense Switzerland is unique political system, to which little attention was given in Slovakia until now.

That is why the outcome of my work is also the better understanding of political system of Switzerland confederation.

Obsah:

Úvod

Teoretické východiská konsociačnej demokracie

1.1 Základné znaky konsociačnej demokracie

1.2 Dva póly demokracie – konkurenčná a konsociačná

1.3 Pojmová nejednotnosť a kritika konsocializmu

2 Konsociačná demokracia na príklade Švajčiarska

2.1 Historické súvislosti formovania Švajčiarskej konfederácie

2.2 Politický systém Švajčiarska

2.2.1 Veľká koalícia a princíp proporcionality

2.2.2 Menšinové veto

2.2.3 Segmentálna autonómia

Záver

Zoznam použitých skratiek

Prílohy

Zoznam použitej literatúry

Úvod

Demokracia – jedno z najčastejšie skloňovaných slov v súčasnom svete politiky a politickej vedy. Je považovaná za dosiaľ najvhodnejšiu formu vlády, ktorá bola ľudstvom „vynájdená“ a realizovaná. V rôznych obdobiach svojho vývoja a v rozličných oblastiach bola chápaná rôzne. Ale ani v súčasnosti sa nedá povedať, že existuje jednoznačná definícia, ktorá by bola všeobecne prijímaná. Pôvod samotného pojmu demokracia treba hľadať v antickom Grécku, v existencii mestských štátov – polis, kde bola považovaná za priamu vládu ľudu. V náväznosti na dvoch starovekých filozofov Platóna a Aristotela bol tento pojem spájaný s vládou chudobných, vládou davu. Ale možno takúto formu vlády, keď hlasovacie právo mali iba muži s určitým vekom považovať za demokraciu? Áno, možno, ale nie za demokraciu takú, akú má na mysli súčasný človek. Demokraciu, ktorá je založená na slobodných a pravidelne sa opakujúcich voľbách, slobodnom prístupe k informáciám, volebnej rovnosti a všeobecnom volebnom práve, slobode prejavu, zhromažďovania sa a združovania, o systéme, ktorý zaisťuje slobodu, bráni vzniku tyranie, snaží sa zaistiť mier a blahobyt, politickú rovnosť, umožňuje osobnostný rozvoj človeka atď. – tzv. modernú liberálnu demokraciu. Síce je pravdou, že demokracia nemusí vždy fungovať efektívnejšie než iné formy vlády, ale v princípe je to systém, ktorý najviac a najlepšie umožňuje občanom vstupovať a zasahovať do ovplyvňovania politiky, realizácie moci v štáte. Možno povedať, že doba, ktorú žijem demokraciu považuje za najlepšiu formu vlády, aj keď situácia je taká, že len približne tretinu štátov sveta možno rátať k demokratickým.

Štáty, s historicky najdlhším demokratickým vývojom a stabilitou formálnych inštitúcií, boli podrobené výskumu onedlho po tom, čo sa konštituovala politológia ako samostatná vedná disciplína. Boli to štáty s homogénnom politickou kultúrou – Veľká Británia, Francúzsko, Spojené štáty americké a iné. Do druhej svetovej vojny platilo v politológii dominujúce pravidlo, že iba v spoločensky homogénnych štátoch môže fungovať demokratické zriadenie. Aké však bolo pre politológov prekvapenie, keď obrátili svoju pozornosť aj na iné štáty, kde zistili fungovanie stabilných demokratických inštitúcií nie v homogénnych, ale v heterogénnych spoločnostiach?! Krátko na to prišli prví z nich s pre politickú vedu novými koncepciami, teóriami, ktoré vniesli do politologických diskusií čerstvý vietor. Tieto teórie boli vytvorené na príklade malých západoeurópskych krajín – a to Holandska, Belgicka, Švajčiarska a Rakúska. Aj keď zatiaľ nejestvuje pre ne v politológii prijaté jednotné označenie, nateraz ich označím ako konsociačná demokracia. Z jednoduchého

dôvodu, s najucelenejšou teóriou prišiel Arend Lijphart, ktorý takto nazval svoju koncepciu. Tento pôvodom holandský politológ definoval hlavné znaky politických systémov heterogénnych západoeurópskych štátov. Ich heterogenita spočíva v rozdelení spoločnosti na základe tzv. štiepných línií majúcich pôvod v etnickom, náboženskom, jazykovom, kultúrnom a sociálnom štiepení.

Rozštiepenie spoločnosti na segmenty, z ktorých každý sa snaží presadiť a ochrániť svoje záujmy, môže byť pre existenciu takto segmentovaného štátu značne nepraktické a problematické, lebo je pravdepodobné, že jednotlivé časti systému sa budú voči sebe správať nepriateľsky. Teória konsociačnej demokracie však hovorí o tom, že napriek rozdeleniu systému na segmenty, ktorých záujmy a ciele sa môžu vzájomne vylučovať, môže takýto systém fungovať – a dokonca veľmi úspešne. Typickým príkladom úspešne fungujúceho konsocionalizmu v praxi je Švajčiarska konfederácia.

Je samozrejmosťou, že aj táto teória je podrobovaná kritike zo strany niektorých politológov. Ale to už je osud každej novej myšlienky, a teda aj teórie.

Aké sú základné črty konsociačnej demokracie? Prečo v konsocionalizme vládne pojmová nejednotnosť? Čo možno považovať za protipól tejto demokratickej teórie? Čo jej vytykajú kritici? A nakoniec, aké sú základné princípy fungovania konsociačnej demokracie na príklade politického systému Švajčiarska? Na tieto otázky sa budem snažiť nájsť odpoveď v mojej práci. Ciele práce sú dané, ako nástroj mi bude slúžiť odborná domáca, ale hlavne zahraničná literatúra, ktorú sa pokúsim spracovať prostredníctvom analytickej, komparatívnej a deskriptívnej metódy.

Problematike konsocionalizmu a jeho aplikácii na švajčiarsky politický systém, ktorý sa dlhodobo javí ako stabilný s výrazným využitím prvkov priamej demokracie, sa venovala na Slovensku len minimálna pozornosť. Moju prácu preto možno považovať za akýsi pokus prelomiť bariéru nevšímavosti voči politickému systému Švajčiarska u nás, ako systému do značnej miery výnimočného a jedinečného v rámci fungovania moderných demokracií.

1. Teoretické východiská konsociačnej demokracie

Do šesťdesiatych rokov sa v komparatívnej politológii sústredila pozornosť na fungovanie politických systémov vo veľkých krajinách typu Veľkej Británie, Spojených štátov amerických a ďalších. Rozlohou menšie štáty západnej Európy boli ignorované, resp. prehliadané, čo do istej miery možno chápať aj ako snahu politológov položiť základné poznatky a vytvoriť teórie o politických systémoch najprv na príklade stabilných demokracií, ktoré majú rozhodujúce hospodárske a politické postavenie vo svete a tomu úmerný vplyv na svetové dianie. Bolo len otázkou času, kedy dôjde na neobjavený svet malých západoeurópskych demokracií. Za zrušenie monopolu angloamerického systému v politológii je považované založenie IPSA – International Political Science Association v roku 1949¹. Politológom, ktorého koncepcia spôsobila veľký rozruch v stojatých vodách politickej vedy po druhej svetovej vojne, bol Holanďan Arend Lijphart. Lijphart prišiel s teóriou konsociačnej demokracie, ktorá v hrubom hovorí o tom, že stabilný demokratický systém môže vzniknúť a fungovať aj v štátoch, ktoré sú nejakým spôsobom segmentované, pričom medzi jednotlivými časťami systému existujú výrazné deliace línie, hranice (nazývané aj *cleveages*), čo možno zároveň chápať ako jednu z podmienok existencie konsociačnej demokracie. Tak ako každá iná teória aj táto si našla svojich rozhodných stúpencov, ale i kritikov. Výraznou mierou k upresneniu tejto typológie prispeli Lehbruch, Lorwin, Daalder a ďalší².

1.1 Základné znaky konsociačnej demokracie

Ako samotný Arend Lijphart priznáva, jeho teórii konsociačnej demokracie predchádzala typológia západných demokratických systémov významného amerického politológa a sociológa Gabriela Almonda. Ten rozlíšil tri druhy demokratických systémov. Prvý angloamerický, druhý kontinentálno-európsky a tretí, ktorému nepriradil nejaký špecifický (geografický) termín, a ktorý reprezentujú krajiny Škandinávie a Holandsko³. Tretí typ je kombináciou určitých prvkov z prvého a druhého. Po korigovaní a úpravách daných typológií, priradil k tretiemu typu aj Švajčiarsko a definoval ho ako stabilné viacstranícke

¹ Pozri Říchová, B. a kol.: *Komparace politických systémů I*. Praha, VŠE 2000, s. 32.

² Pozri Říchová, B.: *Přehled moderních politologických teorií*. Praha, Portál 2000, s. 202.

³ Pozri Lijphart, A.: *Konsociační demokracie*. In: Říchová, B. – Lisa, A.: *Antologie světových politologů II*. Praha, VŠE 1995, s. 9.

demokracie európskeho typu, pričom ich zaradil medzi „angloamerické“ stabilné demokracie ako ich samostatnú podskupinu. Almond, pri vytváraní tejto typológie vychádzal z politickej kultúry daných demokracií. Oba druhy systémov by sa dali charakterizovať takto: kontinentálno-európsky typ je charakteristický (1) fragmentárnosťou, (2) strnulosťou formálnych inštitúcií i celého politického systému, (3) transformatismom, t. z. častými snahami o ich premeny iniciované rôznymi záujmovými skupinami a (4) nacionalizmom; naproti tomu angloamerický typ je príznačný svojou (1) homogenitou, t. z. spoločne zdieľanými cieľmi a prostriedkami ich dosahovania a (2) sekularizáciou⁴. Lijphart nahradil tieto pojmy z Almondovej typológie politických systémov pojmi odstredivá demokracia a dostredivá demokracia⁵. Určujúcimi kritériami sa mu stali tendencie jednotlivých systémov k stabilite, resp. k nestabilite. Dostredivá demokracia je ekvivalentom angloamerického typu, teda typu stabilnej demokracie a odstredivá predstavuje logicky to isté, čo kontinentálno-európsky typ demokracie. K dostredivej demokracii boli zaradené systémy v krajinách – USA, Veľká Británia, Holandsko, Škandinávia a už aj Švajčiarsko. Stabilita holandského a švajčiarskeho politického systému je v mnohom udivujúca, keďže tieto spoločnosti boli a sú značne segmentované. Mnohí politológovia sa domnievali a domnievajú, že demokratické zriadenie môže úspešne fungovať len tam, kde systém nie je príliš segmentovaný. Teória konsociačnej demokracie túto mylnú predstavu vyvracia.

Základnou líniou, ktorá sa tiahne celou teóriou konsociačnej demokracie je terminológia jej štyroch primárnych charakteristík. Sú nimi 1) veľká koalícia, 2) proporcionalita, 3) menšinové veto a 4) segmentálna autonómia⁶.

Veľká koalícia je jedným z hlavných rysov teórie konsociačnej demokracie. Tento inštitút pozostáva zo všetkých najdôležitejších relevantných systémových segmentov. Má také zloženie, ktoré odpovedá rozdeleniu spoločnosti na jednotlivé subsystémy. Tvoria ju vlastne elity, ktoré obhajujú záujmy tej časti spoločnosti, ktorej sú členmi. Základným znakom veľkej koalície je kooperácia medzi relevantnými politickými silami. V princípe ide o koaličnú spoluprácu. Veľká koalícia je protikladom minimálnej víťaznej koalície, o ktorú sa snažia politické strany po parlamentných voľbách v konkurenčnej demokracii. Princíp je jednoduchý – získať čo najviac hlasov, aby možnosť podieľať sa na výkonnej moci bola u tých druhých čo najmenšia a zároveň vytvoriť takú vládnu koalíciu, ktorá by bola zložená z čo najmenšieho

⁴ Pozri Sopóci, J.: *Politika a spoločnosť*. Bratislava, SOFA 2000, s. 70.

⁵ Pozri Lijphart, A.: *Konsociační demokracie*. In: Říchová, B. – Lisa, A.: *Antologie světových politologů II*. Praha, VŠE 1995, s. 25.

⁶ Pozri Lijphart, A.: *Democracy In Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, London, Yale University Press 1977, s. 25 – 44.

počtu politických strán, ale aby tieto strany mali v celkovom súčte aspoň 50% plus jeden poslanecký post. Podstatou veľkej koalície je vytvoriť kooperáciu reprezentantov spomedzi relevantných segmentov spoločnosti s najdôležitejšími mocenskými záujmami, pričom skutočný podiel na moci sa neodráža alebo nemusí odrážať od výsledkov parlamentných volieb, resp. nie je prvoradý. Veľká koalícia rozhoduje o spoločných záujmoch celku, teda o záujmoch všetkých segmentov, ktoré tvoria danú spoločnosť. Vzájomné veto a proporcionalita, ako ďalšie znaky konsocionalizmu, sú skôr prostriedkami, prostredníctvom ktorých sa rozhoduje o záujmoch toho-ktorého segmentu.

Vzájomné veto – najdôležitejšou z metód konsociačnej vlády, t. z. veľkej koalície je, že pozostáva z troch sekundárnych nástrojov – vzájomného veta, proporcionality a segmentálnej autonómie. Vzájomné veto je Lijphartom predstavované ako negatívne menšinové veto⁷. Každý systém, aby dal najavo, že je funkčný, životaschopný, musí ako outputy svojej činnosti vydávať alebo vykonávať rozhodnutia. Rozhodnutia vo výkonnom orgáne môžu byť prijaté aj v systéme, kde funguje konsociačná demokracia, prostredníctvom väčšiny, čo sa javí ako znak väčšinovej, konkurenčnej demokracie. Ponúkajú sa dve možnosti riešenia tohto problému. Prvou možnosťou je, že môže vzniknúť dohoda medzi členmi exekutívneho orgánu, ktorého členovia predstavujú rôzne politické ideológie ako príslušníci rôznych politických strán, takisto zastupujú rozdielne jazykovo-kultúrne segmenty a v neposlednom rade rôzne územnosprávne oblasti. Tá bude platiť ako akési nepísané pravidlo, že rozhodnutia sa nebudú prijímať vtedy, ak niektorý z koalíčných partnerov nebude s ním súhlasiť. Jednoducho, nebude sa uplatňovať princíp väčšiny v koalícii. Druhou možnosťou je, že aj keď rozhodnutie bude napriek odporu niektorej časti koalície prijaté, stále o ničom nemusí byť rozhodnuté. Lebo v konečnom dôsledku o návrhu ako o možnom zákone, môžu rozhodnúť občania v referende alebo prostredníctvom ľudovej iniciatívy. Vo veľkej koalícii sa teda vo väčšine prípadov urobia vzájomné kompromisy, ktoré by predchádzali prípadným problémom a ťažkostiam. Na druhej strane netreba zabúdať ani na negatívum vzájomného veta. Ide o tzv. nebezpečenstvo menšinovej tyranie⁸, teda akési „vykorisťovanie, zneužívanie“ tohto nástroja zo strany menšiny. Lijphart uvádza, že pričasté používanie vzájomného veta nie je dobré a môže sa obrátiť aj proti záujmom samotnej menšiny⁹. Vzájomné veto slúži ako možnosť presadiť záujmy svojho segmentu, hoci možno nie v plnej miere, keďže v segmentovanej spoločnosti existujú neraz protichodné záujmy jej rôznych častí a každá z nich

⁷ Tamtiež, s. 36.

⁸ Tamtiež, s. 37.

⁹ Tamtiež, s. 37.

sa snaží presadiť práve tie svoje. Táto charakteristická črta konsocializmu môže byť ustanovená priamo ústavou, resp. bude kodifikovaná alebo bude platiť ako akési nepísané pravidlo, ktoré bude akceptovateľné pre všetky strany.

Ďalším znakom teórie konsociačnej demokracie je proporcionalita. Proporcionalita je prepojená s princípmi veľkej koalície tak isto ako vzájomné veto. Nejde tu len o spôsob, akým sú uskutočňované voľby, resp. aký je použitý volebný systém. Skôr ide o to, že predstavitelia segmentu, a teda segment samotný, si môže spravovať svoje záležitosti sám. Proporcionalita sa neviaže len k spôsobu výberu politických reprezentantov, ale aj k pomernému rozdeľovaniu finančných zdrojov medzi segmenty, k pomernému rozdeľovaniu inštitucionálnych postov a pod. Tiež ju možno charakterizovať ako riešenie konfliktov, ktoré sa uskutočňuje prostredníctvom svojských, systému vlastných vzorov. *„Politické konflikty v proporčnom systéme spočívajú na sociálnych antagonizmoch medzi konkurujúcimi si, navzájom relatívne homogénnymi a uzatvorenými skupinami nachádzajúcimi sa vo vnútri systému, ktorých cieľové predstavy sa vzájomne vylučujú.“*¹⁰ Na primárnej úrovni sa riešia konflikty medzi elitami, tie sa snažia o dosiahnutie kompromisov a vzájomnú kooperáciu. Je značne pravdepodobné, že pokiaľ masy uvidia, že existuje spolupráca alebo snaha o spoluprácu na úrovni elít, budú sa snažiť aj ony takto správať, resp. minimálne sa nebudú snažiť takúto spoluprácu vedome mariť. Takto by sa do značnej miery mohli eliminovať konflikty na úrovni mas a politické sily segmentov by sa dostali do rovnovážneho stavu. *„Rovnováha kontrolujúcich sa síl vedie k poisteniu slobody a stability systému“*¹¹.

Poslednou základnou črtou konsocializmu je segmentálna autonómia. Tá už sama osebe je podmienkou existencie tohto typu demokracie. Rozhodnutia v spoločnosti, ktorá je značne rozdelená, segmentovaná, sa v konsocializme robia na základe konsenzu. Prijaté rozhodnutie by malo byť akceptovateľné a vyhovujúce pre všetky časti systému. Je len samozrejmom poznámkou, že najvhodnejším usporiadaním pre silne rozštiepené spoločnosti je koncepcia federálneho usporiadania pomerov v štáte. Každá časť celku by mala o svojich záležitostiach rozhodovať sama, resp. prostredníctvom svojich predstaviteľov. Rozhodovanie by sa malo dotýkať závažných otázok ovplyvňujúcich životaschopnosť segmentu. Lebo nemožno prideliť tieto kompetencie inej časti celku, vtedy by už neplatila podmienka segmentálnej autonómie – samostatného rozhodovania segmentu o svojich záležitostiach.

¹⁰ Lehbruch, G.: *Proporzdemokratie*. Tübingen, J.C.B. Mohr 1967, s. 14.

¹¹ Tamtiež, s. 14.

1.2 Dva póly demokracie – konkurenčná a konsociačná (konsenzuálna)

Ideálny model demokracie by najpravdepodobnejšie vyzeral asi takto – musela by existovať vláda vykonávajúca aktivity, ktoré by boli v dokonalom súlade s preferenciami všetkých občanov. No veľmi dobre vieme, že takýto súlad sa nedá dosiahnuť nikde vo svete. Aj napriek tomu by súčasné demokratické modely mali mať snahu čo najviac priblížiť sa tomu ideálnemu¹². Pokiaľ by sme si predstavili demokraciu ako priamku s určitou dĺžkou, tak na jednej strane by stál model väčšinový, na strane druhej konsenzuálny a uprostred asi ideálny. Tým chcem povedať, že 1. ani jeden z krajných modelov nebude a nie je demokraciou ideálnou, 2. tieto modely možno chápať ako dva základné protikladné modely demokracie. V neskoršom období začal Lijphart používať termín konsenzuálna demokracia namiesto konsociačná, ktorú považoval za štartovaciu čiaru ku konsenzuálnej¹³. Konsenzuálnu začal považovať za akýsi vrchol demokracie, za niečo, čo stojí nad všetkými ostatnými, a teda aj nad väčšinovým, modelmi demokracie a snažil sa ju aplikovať na podmienky východoeurópskych, ázijských a afrických transformujúcich sa krajín. Za tento svoj postoj a svoju snahu si vyslúžil značnú kritiku. G. Sartori sa ohľadom Lijphartovej zmeny konsociačnej demokracie na demokraciu konsenzu vyjadril, že „*nebudem sa riadiť jeho premenovaním, keďže by to mohlo viesť, hoci mimovoľne, k myšlienke, že westministerský väčšinový model sa nezakladá na konsenze*“¹⁴. Vo väčšinovom modeli sa musí možno neraz uplatniť väčšia miera konsenzu ako v konsenzuálnom. Preto aj ja budem naďalej používať termín konsociačná demokracia.

Existuje mnoho spôsobov, ako môžu demokratické režimy úspešne fungovať. Jedno je preto jasné, nikde vo svete nefunguje čistý model konsociačnej ani väčšinovej demokracie, všetky obsahujú nejaké deviantné prvky. Základným predpokladom dvoch pólov demokracie je, že konsociačná demokracia sa hodí viac pre heterogénne spoločnosti, zatiaľ čo väčšinový model, ktorý možno pokojne nazvať aj konkurenčnou demokraciou pre homogénne spoločnosti.

Ako som už spomenul, väčšinovú (konkurenčnú) demokraciu možno chápať ako protipól konsociačnej demokracie. Takisto tieto modely demokracie chápe aj Sartori, keď

¹² Americký politológ Robert Dahl prišiel z tohto dôvodu s koncepciou polyarchie. Tú možno chápať ako demokraciu praxe – teda systém obsahujúci aj chyby a nedostatky.

¹³ Pozri Říchová, B.: *Přehled moderních politologických teorií*. Praha, Portál 2000, s. 214.

¹⁴ Sartori, G.: *Teória demokracie*. Bratislava, ARCHA 1993, s. 254.

hovorí „...rozdiel medzi majoritnou a konsociačnou demokraciou má charakter ideálneho, naozaj pólového typu“¹⁵. Pokúsím sa preto oba modely vzájomne porovnať.

Jedinou odpoveďou na to, kto bude vládnuť a koho záujmy budú vlády preferovať vo väčšinovom modeli je – väčšina. Nezáleží na tom, či je to väčšina jednoduchá alebo absolútna, jednoducho ide o väčšinu. Ako príklad, ktorý je dávaný za základ väčšinovej demokracie, slúži britská verzia demokratického systému, preto je možné ako synonymum pojmu väčšinovej (majoritnej) demokracie použiť pojem westministerská demokracia, keďže oba tieto pojmy sa stali v politologickej terminológii a praxi bežne zaužívanými. Preto pri opise primárnych charakteristík väčšinovej demokracie bude ako základ braný britský politický systém. Lijphart vyčlenil 9 vzájomných prvkov, z ktorých pozostáva väčšinový model, sú nimi: 1. koncentrácia vládnej moci – kabinet jednej strany a jednoduchej väčšiny, 2. koncentrácia moci a dominancia kabinetu, 3. asymetrický dvojkomorový parlament, 4. systém dvoch strán, 5. jednorozmerný systém strán, 6. pluralitný systém volieb, 7. jednotná a centralizovaná vláda, 8. nepísaná ústava a parlamentná suverenita, 9. výlučne reprezentatívna demokracia¹⁶. Treba podotknúť, že ide o tzv. úplný väčšinový model, ktorý fungoval vo Veľkej Británii iba po druhej svetovej vojne do roku 1970. Do konca vojny a po roku 1970 vo všetkých deviatich charakteristikách nastali určité zmeny.

Vo väčšinovej demokracii ide o vládu väčšiny ľudu, teda väčšina vládne a menšina je ovládaná, resp. je v opozícii. V Británii funguje systém dvoch strán – labouristickej a konzervatívnej. Sila týchto strán je prakticky v rovnováhe, čo znamená, že ak jedna zo strán vyhrá voľby a zostaví kabinet, pri moci bude iba jednoduchá väčšina a značne veľká minorita bude v opozícii. V konsociačnej demokracii je opak pravidlom, t. z., že vláda je tvorená všetkými relevantnými časťami systému tak, aby čo najmenšia alebo žiadna časť systému nebola vytlačená alebo eliminovaná v možnosti ovplyvňovania rozhodovacích procesov. Ide o nám už známy pojem veľkej koalície. Ďalším typickým znakom britského parlamentarizmu je, že legislatívna moc je mimoriadne tesne prepojená s exekutívnou mocou s tým, že kabinet je závislý na dôvere parlamentu. Z toho by logicky vyplývalo, že kabinetu dominuje parlament, situácia je však opačná. Vládnuca strana v Británii by nemohla byť vládnucou, pokiaľ by nemala väčšinu v Snemovni ľudu, ktorá by jej zaistila možnosť dovládnutia a priebežného schvaľovania návrhov zákonov¹⁷. Vo Švajčiarsku funguje systém vlády

¹⁵ Tamtiež, s. 242.

¹⁶ Pozri Lijphart, A.: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Heaven, London, Yale University Press 1984, s. 6 – 9.

¹⁷ V Británii však už boli aj prípady, že vládla exekutíva, ktorá sa opierala o tichú podporu liberálov, lebo vo voľbách nezískala väčšinu. Tieto si však momentálne nemusíme všimnúť.

parlamentu, pričom táto forma nadobudla v priebehu historického vývoja podobu direktoriálnej formy vlády¹⁸ – vláda je volená parlamentom, avšak nie je mu politicky zodpovedná a nemôže byť odvolaná v priebehu funkčného obdobia. Vo Veľkej Británii (UK) pozostáva parlament z dvoch komôr – Snemovne ľudu, ktorá je volená občanmi a Snemovne lordov, ktorej členmi sú dediční aristokrati. Horná snemovňa nemá právomoci v legislatívnej oblasti, jediné čo môže urobiť je, že pozdrží legislatívu, aj to na maximálne jeden rok. Všetka legislatívna moc je v rukách Dolnej snemovne. Ide teda o asymetrický bikameralizmus, pričom britský parlamentný systém nemá ďaleko od jednokomorového parlamentu, keďže Horná snemovňa je vlastne akousi ad hoc komorou – jej právomocí boli počas ústavného vývoja značne oklieštené, dnes možno hovoriť o symbolickej existencii Hornej snemovne. Z tohto dôvodu sa v labouristickom tábore objavili úvahy aj o jej možnom zrušení. Vo Švajčiarsku ako v systéme konsociačnej demokracie funguje tzv. perfektný bikameralizmus¹⁹. Parlament je zložený z dvoch komôr, obe majú rovnoprávne postavenie a zákony musia prejsť schválením v oboch komorách – jednak v komore, ktorá zastupuje všetkých Švajčiarov – Národnej rade a jednak v hornej komore – tzv. Stavovskej rade, ktorá zastupuje záujmy kantónov a obyvateľov v nich. Ide o umožnenie reprezentácie záujmov minorít v Spolkovom zhromaždení.

Nasledujúcim znakom konkurenčnej demokracie v UK je dvojstranícky systém, resp. systém dvoch dominujúcich strán, keďže v Spojenom kráľovstve sú aj ďalšie strany – vplyv tu má aj liberálna strana, aj keď v porovnaní s dvomi najväčšími stranami je ten vplyv výrazne menší. „Vznik dvojstraníckeho systému výrazne podporuje existencia väčšinového volebného systému, v ktorom nie je potrebné získať absolútnu väčšinu hlasov, ale poslaneckých kresiel, pričom jeho podstata spočíva v alternatívnej ponuke spravovania spoločnosti“²⁰. Naproti tomu sa v konsocionalizme uplatňuje viacstranícky systém, vo Švajčiarskej konfederácii mnohostranícky s dominantným postavením štyroch strán. Žiadna z týchto strán však nemá majoritu, tak ako to je vo väčšinovom systéme. Vo voľbách do švajčiarskeho parlamentu sa stále dostali zatiaľ viac ako štyri strany, v roku 1979 dokonca pätnásť, ale permanentne majú v parlamente viac ako ¾-ovú väčšinu štyri strany tvoriace Spolkovú radu. Jednorozmerný systém strán znamená, že v UK dve najväčšie strany vznikli na princípe jednej štiepnej línie – sociálno-ekonomickej, ktorá tieto dve strany od seba výrazne odlišuje nielen ideologicky, ale aj rozdielnou štruktúrou voličskej základne. Opakom

¹⁸ Pozri Prorok, V. – Lisa, A.: *Politologie*. Pelhřimov, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2003, s. 161.

¹⁹ Pozri Říchová, B. a kol.: *Komparace politických systémů I*. Praha, VŠE 2000, s. 263.

²⁰ Tóth, R.: *Politické strany*. Trnava, UCM 2002, s. 69.

jednorozmerného systému strán je viacrozmerný systém, typický pre konsocializmus. Strany vznikli na základe viacerých štiepných línií – náboženskej, jazykovej a sociálno-ekonomickej. Westminsterský volebný systém potláča malé strany a vyzdvihuje strany veľké, naproti tomu švajčiarsky ale i napr. belgický proporcionálny volebný systém prideliuje politickým stranám toľko miest, koľko získali hlasov. Proporcionálny volebný systém sa uplatňuje vo voľbách do švajčiarskej Národnej rady.

Ďalším znakom britského systému konkurenčnej demokracie je centralizovaná vláda. Centrálna vláda môže zmeniť alebo zrušiť prakticky akékoľvek rozhodnutia lokálnych vlád. Vo Švajčiarsku je platný značný decentralizmus a kantonálne vlády majú ešte stále relatívne značné kompetencie. Federalizmus tu uplatňovaný umožňuje samosprávny výkon funkcií pre rozdielne skupiny v spoločnosti. Aj napriek tomu, že na centrálnu vládu prešli v posledných desaťročiach niektoré kompetencie kantonálnych vlád, stále sa federálny prvok javí ako dosť silný. Švajčiarsko ako typický príklad konsociačnej demokracie má písanú ústavu na rozdiel od UK, kde hovoríme o nepísanej ústave, teda o sústave zákonov, konvencií a zvyklostí. Britská ústava netvorí ucelený dokument. Základné normy tam môže kedykoľvek parlament zmeniť a preto sa hovorí o suverenite parlamentu, nie o suverenite ľudu. Vo Švajčiarsku je to úplne opačne. Akákoľvek zmena ústavy musí byť odsúhlasená v referende občanmi. Tento spôsob alebo prvok priamej demokracie vo Veľkej Británii nepoznali, prvýkrát bol použitý v roku 1970, keď sa rozhodovalo o členstve Británie v Európskom hospodárskom spoločenstve. Naposledy bol použitý v čase, keď sa rozhodovalo o rozšírení a prijatí desiatich nových členov vrátane Slovenska do Európskej únie. Lijphart nazval túto vlastnosť britského systému, systému bez referenda, výlučne reprezentatívnou demokraciou. Referendum o zmene ústavy možno chápať na švajčiarskom príklade ako minoritné veto. S trochou irónie možno poznamenať, že Švajčiari sú referendumom národom.

Veľká koalícia, minoritné veto, proporcionalita, decentralizmus a federálne usporiadanie štátu, vznik strán na základe viacerých cleveages, viacstranícky (štvorstranícky) systém a perfektný bikameralizmus sú znaky typické pre Švajčiarsko, a tým pádom možno povedať, že aj pre konsociačnú demokraciu praxe. Sú to znaky, ktoré sú zamerané na obmedzenie väčšinových pravidiel platiacich vo westministerskom systéme, ktorý možno považovať za čistý väčšinový model. Mojou snahou bolo popísať primárne rozdiely medzi väčšinovou, konkurenčnou demokraciou a konsociačnou demokraciou, ako jej protikladom, nebudem preto analyzovať deviantné modely väčšinového systému, lebo to ani nie je predmetom práce.

1.3 Pojmová nejednotnosť a kritika teórie konsocializmu

Vlastnosť, ktorá môže v určitých momentoch vystupovať ako negatívum teórie konsociačnej demokracie je jej pojmová nejednotnosť, čo znamená, že s týmto typom demokratickej teórie sa spája viacero rozličných pojmov, ktoré slúžia na jej označenie. Samotný pojem *consociatio* pochádza z latinčiny²¹. Prvýkrát ho použil Johannes Althusius vo svojej práci *Politica Methodica Digesta* v roku 1603²². Lijphart sa odvoláva práve na Althusiom zavedený termín. V súčasnom svete demokratických politologických teórií sa na vyjadrenie stabilných demokratických spoločností rozdelených na viaceré segmenty existujúcich v západnej Európe používajú najčastejšie dve pomenovania. Tieto dva pojmy sa v princípe odlišujú tým, že jeden je zaužívaný v anglickej literatúre a ten druhý v nemeckej. V anglickej sa ustálil termín konsociačná demokracia (*consociational democracy*), v nemeckej konkordančná (*Konkordanzdemokratie*), často tiež proporčná demokracia (*Proporzdemokratie*). Sú tu tiež ďalšie pojmy, ktoré znejú rôzne, ale popisujú ten istý politický systém. Val R. Lorwin používa termín segmentovaný pluralizmus (*segmented pluralism*)²³. W. T. Bluhm, ktorý sa zaoberal štúdiom rakúskeho politického systému, kde istý čas tiež fungoval konsocializmus, pojem kontrakčná demokracia (*contractarian democracy*)²⁴. Niektorí politológovia používajú termín vertikálny pluralizmus (*vertical pluralism*)²⁵. Namieste je otázka, čo spôsobilo takúto rozmanitosť v pomenovaní tejto demokratickej teórie?

Dôvody, prečo je to tak, sú minimálne dva. Prvým je ten, že záujem o výskum politických systémov daných, do určitej doby ignorovaných štátov západnej Európy prepukol približne v rovnakom období, pričom rôzni autori sa na príklade rozdielnych krajín snažili vytvoriť nový typ demokratickej teórie. S tým prišli aj nové označenia jednej a tej istej teórie. Druhým dôvodom je to, ako vraví Kenneth D. McRae, že „nejedná sa o náhodné terminologické synonymá, ale o pojmy s rôznou váhou a hodnotou“²⁶. To znamená, že autori si pri skúmaní podobných politických systémov všimli rozdielne črty, rysy daných systémov, ktoré považovali za ich základný determinant odlišnosti od iných systémov. Na týchto črtách

²¹ Latinský pojem *consociatio* znamená združenie, spojenie, urobiť niečo spoločným.

²² Pozri Říchová, B.: *Přehled moderních politologických teorií*. Praha, Portál 2000, s. 198.

²³ Pozri McRae, K. D.: *Konsociační demokracie. Politický kompromis v segmentovaných společnostech*. In: Říchová, B. – Lisa, A.: *Antologie světových politologů II*. Praha, VŠE 1995, s. 35.

²⁴ Tamtiež, s. 35.

²⁵ Pozri Říchová, B., c. d., s. 198.

²⁶ McRae, K. D.: *Konsociační demokracie. Politický kompromis v segmentovaných společnostech*. In: Říchová, B. – Lisa, A.: *Antologie světových politologů II*. Praha, VŠE 1995, s. 36.

je možné odvodiť tri základné prístupy konsocionalizmu: 1. konsocionalizmus ako označenie segmentovanej sociálnej štruktúry, 2. konsocionalizmus ako spôsob chovania sa elít, 3. konsocionalizmus ako neoddeliteľná súčasť politickej tradície²⁷. K prvému prístupu môžeme priradiť V. R. Lorwina, k druhému A. Lijpharta a nepriamo aj G. Lehmbucha a k tretiemu posledne menovaného nemeckého politológa.

Možno teda povedať, že pre označenie špecifického typu demokracie v heterogénnych spoločnostiach sa ustálil Lijphartov a dva Lehmbuchove termíny. Preto ich vo svojej práci budem používať aj ja. Bude to samozrejme ovplyvnené aj tým, z ktorej literatúry budem čerpať.

Základné znaky teórie konsociačnej demokracie sú dané. No netreba zabúdať na to, že práve tieto primárne charakteristiky sú často terčom kritiky zo strany niektorých politológov. V českej politologickej obci je ním politológ M. Novák, ktorý vo svojej práci poukázal na chybnosť Lijphartovho tvrdenia o konsenzuálnej demokracii ako o najlepšom modeli demokracie, lepšom než väčšinový model. Jeho rozbor je založený na kritériu účinnosti, akcieschopnosti vlády a vlastne celého politického systému²⁸. Politológom, ktorý podrobil teóriu konsocionalizmu vari najtvrdšou kritikou je Sue M. Halpernová, tá vo svojej práci *Neusporiadaný svet konsociačnej demokracie* vytyka tomuto modelu to, že je príliš vzdialený od praxe, že pojmový aparát je nepresný a nedá sa dostatočne overiť v praxi²⁹. Jej kritika poukazuje na (1) výrazný prvok dôvery, ktorú teória obsahuje – dôvera v spoluprácu medzi elitami, ktoré poznajú iba jediný spôsob správania sa, a tým je spolupráca; (2) nepriateľský vzťah subkultúr medzi sebou, ktorý považuje za niečo prirodzené a samozrejme³⁰. V konsociačnej demokracii je spolupráca elít zameraná na negáciu nepriateľských medzisubkultúrnych vzťahov, teda teória takýto nepriateľský postoj medzi segmentami predpokladá. Preto sa Halpernová s kritikou obracia na fungovanie švajčiarskeho systému, a to v tom zmysle, že prečo práve tam boli dlhodobo schopní vyhnúť sa takémuto konfliktu. Halpernovej jednoducho segmentálny konflikt chýba. Jej tvrdenie však stojí na vratkých základoch. Možno povedať, že Švajčiari takýto konflikt mali, existencia konfliktu v minulosti je nespochybniteľná – mám na mysli občiansku vojnu medzi konzervatívnymi, resp. katolíckymi kantónmi združenými v tzv. *Sonderbunde* a radikálnymi reformnými kantónmi

²⁷ Tamtiež, s. 36 – 44.

²⁸ Pozri Novák, M.: *Je konsenzuální "model" demokracie nejlepší?*. In: *Sociologický časopis*, 1998, č. 1 a 2, s. 3 – 21 a 131 – 144.

²⁹ Pozri Halpern, S. M.: *Neusporiadaný svět konsociační demokracie*. In: Říchová, B. – Lisa, A.: *Antologie světových politologů II*. Praha, VŠE 1995, s. 65 – 85.

³⁰ Tamtiež, s. 71.

v rokoch 1845 až 1847. Ďalšou možno odpoveďou, prečo sú Švajčiari takí úspešní pri predchádzaní konfliktom, ktorú môžeme nájsť v historickom vývoji, je existencia faktoru spoločného nepriateľa. Aj nepriateľské skupiny, ak sú ohrozené alebo je ohrozená ich existencia treťou stranou, dokážu sa spojiť a držať pohromade. Faktorom, ktorý mal takú stmelovaciu funkciu bol napr. Napoleon, pred ním Habsburgovci alebo Svätá rímska ríša nemeckého národa. Dôležitým znakom kritickéj práce Sue Halpernovej je jej pohľad na štyri základné charakteristiky konsociačnej demokracie. Jej názor na konsociačnú demokraciu stojí práve na z jej pohľadu neúspešnej snahe o definovanie pojmového aparátu teórie. Teória je príliš pružná pri aplikácii a overovaní jej platnosti na štátoch predstavujúcich konsociačné prípady. Pružnosť Lijphartovho modelu má dve príčiny: 1. vlastné komponenty konsociačnej demokracie – veľká koalícia, všeobecné veto, proporcionalita a segmentálna autonómia, sú chybné definované a 2. Lijphart si chybné vyložil Almondovu typológiu demokratických režimov³¹. Spochybňuje Spolkovú radu ako vzor veľkej koalície, kde členovia Spolkovej rady podľa nej nezastávajú svoje volebné programy, ale vystupujú ako nezávislí činitelia. Je zaujímavé, že vo svojej publikácii na inom mieste Spolkovú radu pokladá za prototyp veľkej koalície. Po preštudovaní kritiky k vzájomnému vetu som nenašiel žiaden dôkaz, že by sa jej ho podarilo vyvrátiť. Doslova píše: „*Lijphart schvaľuje princíp, ktorý predtým odmietol – vlastné ťažisko veľkej koalície spočíva v koalícii tvorenej predstaviteľmi niekoľkých blokov; pre menšinové veto je potom nutné, aby koalíční partneri boli predstavitelia rôznych skupín, ktorých záujmy verejne ochraňujú a zastupujú*“³². Proporcionalita je iba obyčajnou metódou politického rozdeľovania podielu na moci a rozhodovania, ktoré je postavené na váhe strany, pričom váha strany nezodpovedá, resp. nemusí odpovedať váhe subkulturného segmentu³³. Ale veď nikto nespochybňuje silu, váhu politickej strany, veď práve na tom je založená magická formula a proporcionálne rozdelenie postov v Spolkovej rade. Váha každej strany je založená na veľkosti jej voličskej základne. To, že na voľbách sa nemusí zúčastniť všetko obyvateľstvo oprávnené voliť neznamená, že strana nemôže zastupovať celý segment, že volič je proti danému stavu v exekutive, skôr naopak. Daný stav mu asi vyhovuje a nepovažuje ho za potrebné akokoľvek meniť. Nikde vo svete v demokratickom zriadení sa počet voličov, aktívnych vo voľbách, nerovná 100%. Čo sa týka segmentálnej autonómie, Lijphart ju chápe ako logický dôsledok existencie veľkej koalície, môj názor je opačný – a to, že práve veľkú koalíciu možno chápať ako dôsledok segmentálnej autonómie.

³¹ Tamtiež, s. 76 – 77.

³² Tamtiež, s. 78 – 79.

³³ Tamtiež, s. 79 – 80.

Halpernová tiež vytýka teórii konsociačnej demokracie dichotómiu, dvojakosť v rámci spôsobu chovania sa elít, s čím možno do istej miery súhlasiť. Teória v princípe hovorí o dvojakom spôsobe chovania sa elít – koalescentnom (koaličnom) a súperivom. A práve v konsocionalizme ide o koalescentné chovanie, pri inom type, druhu správania sa elít by sa systém s najväčšou pravdepodobnosťou zrútil. Akékoľvek kombinácie dvoch spôsobov správania sa u Lijpharta nie sú prítomné, čo by sa dalo považovať za málo pravdepodobné, aby v reálnych situáciách boli používané iba uvedené dva druhy správania sa. Niektorí by to mohol považovať za slabší článok jeho teórie. Na strane druhej však treba podotknúť, že systém fungujúci na konsocionalizme sa správa tak, ako to predpokladá teória. Potom sa môže javiť kritika dichotómného správania sa elít ako trocha zbytočné špekulovanie so snahou nájsť nejakú medzeru v koncepcii konsocionalizmu.

To, že teória konsociačnej demokracie je pružná, je podľa môjho názoru len pozitívum. A to z dvoch dôvodov: 1. Lijphart pri jej popisovaní vychádzal z čistého modelu, teda z ideálneho modelu konsociačnej demokracie a z toho, ako by takýto model vyzeral a fungoval, aj keď za základ a inšpiráciu mu poslúžili politické systémy krajín ako sú Holandsko, Belgicko, Švajčiarsko, 2. potom pri aplikácii na skutočne existujúce politické systémy možno uvažovať s určitými odchýlkami, čo ešte neznamená, tak ako sa to snaží vykresliť Sue M. Halpernová, že teória je postavená na zlých základoch. Na to, aby sa zosypala ako domček z karát treba, aby sa všetci politológovia naraz vyjadrili o jej chybnosti a nezmyselnosti a vyhodili ju zo sveta demokratických teórií, čo sa zatiaľ neudialo a s určitosťou možno povedať, že ani neudeje.

2. Konsociačná demokracia na príklade Švajčiarska

2.1. Historické súvislosti formovania Švajčiarskej konfederácie

Švajčiarska konfederácia – je federalisticky usporiadaný štát, ktorého existencii predchádzal špecifický historický vývoj. Ten viedol v konečnom dôsledku k zavedeniu stabilných demokratických inštitúcií, svojím spôsobom jedinečných a príznačných pre švajčiarsky politický systém. K lepšiemu pochopeniu ústavného vývoja a vývoja politického systému vôbec, je potrebné poznať aj historický vývoj, ktorý tu v krátkosti načrtnem.

Počiatočným bodom, ktorý viedol k vzniku dnešnej Švajčiarskej konfederácie je tzv. „rütlišské sprisahanie“³⁴, nazývané aj Večnou alianciou vytvorenou v roku 1291 tromi kantónmi, ktoré sú často označované aj za prakantóny – Uri, Schwyz a Unterwalden. Aliancia vznikla ako ochranný prvok voči územným nárokom Habsburgovcov, pričom sa o niečo neskôr zmenila na unitárny štát so spoločnou zahraničnou politikou. Po pristúpení piatich kantónov – Luzern, Zurich, Zug, Glarus a Bern vznikol tzv. Spolok ôsmich starých miest, ktorý sa postupne rozrastal o ďalšie územia. Mnohé z kantónov boli prinútené vojenskými prostriedkami vstúpiť do spolku, iné vstúpili dobrovoľne. V 16. storočí pod učením reformátorov Ulricha Zwingliho a Johanna Kalvína sa mnohými kantónmi začal šíriť protestantizmus, čo viedlo k tzv. kappelským vojnám medzi protestantskými a katolíckymi kantónmi. Toto obdobie tiež možno považovať za začiatok vzniku jednej z cleveages, rozdeľujúcich dnešnú švajčiarsku spoločnosť na protestantskú a katolícku časť. Významným rokom je rok 1648, kedy Švajčiarsko získalo nezávislosť na Svätej rímskej ríši nemeckého národa. Po relatívne pokojných rokoch vpadli v roku 1798 do Švajčiarska Francúzi, bola prijatá oktrojovaná ústava a vytvoril sa unitárny štát – Helvétska republika. Viedenský kongres v 1815 spôsobil, že 25 kantónov sa vrátilo k systému spolkového štátu so značnou kantonálnou autonómiou, ktorá im predtým bola silne obmedzená Napoleonovým vpádom. Zároveň bola Švajčiarsku priznaná neutralita.

V 30. rokoch 19. storočia vypukla v mnohých kantónoch revolúcia usilujúca o liberalizáciu, demokratizáciu a modernizáciu ústavy. Základnými požiadavkami boli – verejné parlamentné zasadnutia, právo veta voči parlamentným uzneseniam, rozdelenie moci medzi exekutívu a legislatívu, ústavodarné právo pre občanov – šlo o demokratické požiadavky na

³⁴ Odvodené od pomenovania lúky vo švajčiarskych Alpách – „Rütli“ nachádzajúca sa pri Vierwaldstätterskom jazere, na ktorom bola uzavretá dohoda o Večnej aliancii medzi tromi kantónmi.

základe suverenity ľudu³⁵. V rokoch 1845 – 1848 vznikla situácia, ktorá viedla ku krátkej občianskej vojne medzi katolíckymi, konzervatívnymi kantónmi združenými v tzv. Sonderbund, ktoré sa chceli odtrhnúť od liberálnych a radikálnych kantónov. V roku 1847 bol Sonderbund porazený a o rok na to prijatá ústava, ktorá platí prakticky dodnes a ktorá vznikla ako kompromis medzi „... väčšinovými centralistami, t. z. radikálmi a protestantmi a menšinovými federalistami, t. z. konzervatívnymi katolíkmi.“³⁶ Ústavou sa kodifikoval vznik spolkových orgánov – Spolkovej rady, Spolkového zhromaždenia a Spolkového súdu. V roku 1874 došlo k celkovej revízii ústavy, ktorá jej dala dnešnú štruktúru. Boli rozšírené nástroje priamej demokracie – zaviedlo sa fakultatívne referendum, ľudová iniciatíva, obligatórne referendum a bola posilnená právomoc ústredných orgánov. V roku 1999 bolo usporiadané referendum o ústave, neprinieslo však výrazné zmeny zaujímavé pre politickú vedu.³⁷

Švajčiarske kantóny nemali prakticky inú možnosť, len vytvoriť spolkový štát. Ak by to neboli spravili, rozplynuli by sa v „čase a priestore“ veľkých a silných susedných štátov – Nemecka, Francúzska, poprípade Rakúska. Podľa Wolfa Lindera „Spolkový štát nevznikol na základe vízie jednotného štátneho ľudu, jednej reči, etnicity alebo kultúry, ale od začiatku stojí na ideách multikultúrneho štátneho základu.“³⁸

2.2 Politický systém Švajčiarska

Federalistické usporiadanie pomerov v štáte, prvky priamej demokracie a konsociačná demokracia, resp. konkordančná sú základné znaky tohto politického systému, ktorý sa niekedy označuje aj za referendovú alebo plebiscitnú demokraciu. Aj vo Švajčiarsku sa uplatňuje vertikálne a horizontálne delenie moci. Vertikálne je ovplyvnené federalizmom tu uplatňovaným – ide o del’bu moci medzi spolkom, kantóny a obce. Jednotlivé kompetencie sa na spolkové orgány presúvali postupne a väčšina zmien v ústave sa dotýkala práve úpravy týchto právomocí.³⁹ V súčasnosti majú spolkové orgány výlučné kompetencie v týchto oblastiach: vonkajšia i vnútorná bezpečnosť, dozor nad kantonálnymi ústavami, v oblasti medzinárodných vzťahov, colná politika, poštové a telekomunikačné služby, peňažníctvo,

³⁵ Pozri Linder, W.: *Das politische System der Schweiz*. In: Ismayr, W. (ed.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen, Leske + Budrich 2003, s. 488.

³⁶ Tamtiež, s. 488.

³⁷ Pre viac informácií pozri <<http://www.parlament.ch/wa-va-19990418-was-bringt-bv.pdf>

³⁸ Tamtiež, s. 488.

³⁹ Pozri Říchová, B. a kol.: *Komparace politických systémů I*. Praha, VŠE 2000, s. 254.

poľovníctvo, rybárstvo, využívanie vodných zdrojov, cestná a železničná doprava, sociálne zabezpečenie a tvorba jednotného práva. Aj napriek tomu, majú jednotlivé kantóny ešte stále značne autonómne postavenie. Každý kantón má svoju vlastnú ústavu, vlastný parlament a vládu a tiež súdy. Kantonálne parlamenty majú v rozmedzí 46 až 200 členov, ktorí sú volení ľuďom. Pri voľbe do kantonálnych parlamentov sa používajú dva typy volebných systémov – väčšinový a pomerný. Neraz sa potom stáva, že strana, ktorá je vládnu na kantonálnej úrovni je v opozičnom postavení na spolkovej úrovni. Výkonný orgán je volený priamo oprávnenými voličmi, počet členov exekutívy je od piatich do siedmich a exekutívny orgán sa nazýva Štátna rada alebo Vládna rada. Kantonálne súdy sú volené kantonálnym parlamentom alebo menované vládou. Kantóny majú kompetencie v oblastiach ako súdnictvo, zdravotná starostlivosť, polícia, vzdelanie, výskum, vnútorný poriadok atď.

Kantóny nie sú od tvorby spolkových zákonov oddelené, naopak, badať tu značnú participáciu. Jednak tým, že sú zastúpené v druhej komore Spolkového zhromaždenia, môžu blokovat' navrhované rozhodnutia prostredníctvom referenda, tiež môžu vyvolať vlastnou legislatívnou iniciatívou návrh Spolkovému parlamentu a nakoniec kantóny bývajú obvyčajne konzultované o prijatí spolkových návrhov zákonov.⁴⁰

Tak ako aj kantóny aj obce majú značnú mieru autonómie. Vykonávajú kompetencie v oblasti kultúry, samosprávy a životného prostredia. Každá obec má svoj legislatívny orgán, ale záleží od jej veľkosti o aký orgán ide. V malých obciach sú to tzv. *Landesgemeinden*, teda obecné zhromaždenia, na ktorých sa zúčastňujú občania oprávnený voliť a uznášajú sa na dôležitých rozhodnutiach. Vo väčších obciach sú to obecné parlamenty volené ľuďom. Na obecnej úrovni tiež fungujú obvodné súdy, buď jeden súd pre jednu obec alebo jeden súd pre viacero obcí. Sudcovia obvodných súdov sú volení občanmi alebo menovaní obecnou vládou. Vo Švajčiarsku sa dôsledne uplatňuje princíp subsidiarity. Centrálna vláda kontroluje približne 40 % verejných príjmov a asi 30 % úloh, zbytok je pomerne rozdelený medzi kantóny a obce.⁴¹

Horizontálne del'ba moci na úrovni spolku – legislatívnym orgánom je Spolkové zhromaždenie, exekutívnym Spolková rada, súdnym orgánom je Spolkový súd, poprípade tzv. poisťovací súd.

Zákonodarným orgánom je Spolkové zhromaždenie. Zákonodarstvo Spolkového zhromaždenia je však podľa ústavy obmedzené právami ľudu a kantónov. Švajčiarsky

⁴⁰ Tamtiež, s. 255.

⁴¹ Pozri Linder, W.: *Das politische System der Schweiz*. In: Ismayr, W. (ed.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen, Leske + Budrich 2003, s. 490.

parlament je označovaný za miličný parlament, t. z., že poslanci vykonávajú poslanecké funkcie ako vedľajšie povolanie. Na strane jednej, to môže poukazovať na to, že väčšia ťarcha rozhodovať je prenášaná na voličov, čo sa zdá byť demokratickejšie ako čistý zastupiteľský systém, no na strane druhej musia byť voliči dokonale informovaní o politických záležitostiach a tiež možno vyjadriť určitú pochybnosť o profesionalite poslancov a o tom, či takýto úrad si nevyžaduje plnú pozornosť z ich strany. Predsa len, ide o správu vecí verejných, hoci v poslednom období postupne rastie počet „profesionalizujúcich sa“ poslancov. Spolkové zhromaždenie je zložené z dvoch komôr – Národnej rady (Nationalrat) a Stavovskej rady (Ständerat).⁴² Ide o už uvedený perfektný bikameralizmus, kedy obe komory majú rovnoprávne postavenie. Pre voľbu do Národnej rady a Stavovskej rady platia iné volebné systémy.

Národná rada zastupuje občanov federácie, má 200 členov. Každý kantón má v Národnej rade aspoň jedného poslanca, pričom poslanci sú volení proporčnou technikou, čo je vlastne jeden z hlavných znakov konsociačnej demokracie definovaných Lijphartom, hoci vieme, že sa nevzťahuje iba na volebný systém. Počet poslancov zodpovedá približne počtu občanov v jednotlivých kantónoch. Každá strana dostane prakticky toľko kresiel, koľko zodpovedá jej podielu na výsledku volieb v jednotlivých obvodoch.⁴³ Z kandidačnej listiny sú zvolení tí, ktorí obdržali najväčší počet hlasov. Volebné systémy do Stavovskej rady sú určené jednotlivými kantonálnymi ústavami, vo väčšine z nich je to väčšinový systém. V Národnej rade sú často zastúpené aj malé strany, keďže na úrovni spolku nie je na rozdiel od kantónov žiadna volebná klauzula. V Stavovskej rade naproti tomu dominujú tri občianske strany – Slobodná demokratická strana Švajčiarska (FDP), Kresťansko-demokratická ľudová strana (CVP) a Švajčiarska ľudová strana (SVP). Sociálno-demokratická strana Švajčiarska (SPS) nemá v Stavovskej rade také zastúpenie, ako v Národnej rade v pomere k ostatným relevantným stranám.

Obe rady volia členov vlády, členov Spolkového súdu, v čase vojny generála a majú nasledovné funkcie: iniciatívna, zákonodarná funkcia, uznávanie sa na rozpočte, dozor nad vládou a štátnou správou a pod. W. Linder uvádza, že poslanci sú relatívne nezávislí na svojej strane.⁴⁴ Parlament nezasadá stále a jeho činnosť je v podstate obmedzená vykonávaním priamej demokracie.

⁴² Vo svojej práci budem používať označenie Stavovská rada, hoci druhá komora Spolkového zhromaždenia nie je označovaná jednotne. Používajú sa tiež pojmy ako Rada kantónov, Rada štátov a i.

⁴³ Pozri Lindera, W.: *Das politische System der Schweiz*. In: Ismayr, W. (ed.), str. 493.

⁴⁴ Tamtiež, s. 494.

2.2.1 Veľká koalícia a princíp proporcionality

Výkonnú moc vo Švajčiarsku predstavuje Spolková rada, na čele ktorej stojí Spolkový prezident. O postavení prezidenta ako orgánu výkonnej moci svedčí aj Švajčiarska ústava, v ktorej je krátka zmienka o prezidentovi len v rámci Spolkovej rady.⁴⁵ Funkcia spolkového prezidenta je len reprezentačnou funkciou. Predseda Spolkovej rade na jeden rok. Je volený z členov Spolkovej rady, pričom je zodpovedný za jedno zo siedmich ministerstiev, tzv. departementov. Volí ho Spolkové zhromaždenie. Funkcia spolkového prezidenta je rotujúcou funkciou.

Spolková rada je ekvivalentom veľkej koalície, ktorá je ďalším podstatným znakom konsociačnej demokracie, k čomu možno priradiť aj princíp proporcionality pri jej zostavovaní. Spolková rada je kolegiálny orgán pozostávajúci zo siedmich členov, ktorí sú volení Spolkovým zhromaždením na štvorročné funkčné obdobie. O každom členovi sa hlasuje samostatne a musí získať absolútnu väčšinu hlasov. Každý člen vlády riadi jedno zo siedmich ministerstiev – departementov. Nimi sú: ministerstvo vnútra, ministerstvo zahraničných vecí, ministerstvo spravodlivosti a polície, ministerstvo hospodárstva, ministerstvo životného prostredia, dopravy a energií, ministerstvo obrany a ministerstvo financií. Rozhodnutia v Spolkovej rade sú prijímané jednoduchou väčšinou, t. z., že návrh je prijatý vtedy, ak zaň hlasujú aspoň štyria členovia rady. V nedávnej dobe bola vytvorená Spolková kancelária, na čele ktorej je kancelár. Tento orgán možno chápať skôr ako akýsi administratívny úrad Spolkovej rady. Švajčiarsky systém je zaujímavý tým, že je tu akási vzájomná previazanosť, ale zároveň, čo možno vyznie ako paradox, aj nezávislosť dvoch zložiek moci – exekutívnej a legislatívnej. Spolková rada je akoby riadiacim parlamentným výborom, no na strane druhej je rada neodvolateľná, nemožno jej vysloviť nedôveru parlamentom, čo značí o stabilite výkonného orgánu. Tiež sa často stáva, že členovia vlády sú po ukončení štvorročného funkčného obdobia opätovne zvolení do Spolkovej rady. *„Postavenie vlády sa blíži fakticky k prezidentskému systému, hoci Spolkové zhromaždenie má možnosť na začiatku legislatívnej periódy personálne a stranícky ovplyvniť zloženie vlády“.*⁴⁶ Spolková rada by teda mohla robiť takú politiku, akú uzná za vhodné, ale tá je do značnej miery ovplyvnená postojom parlamentu. Takisto je limitovaná prvkami priamej demokracie. Vláda má právo zákonodarnej iniciatívy, avšak parlament nemusí podporiť návrh Spolkovej rady, čo možno chápať ako akési vyváženie daného stavu. Vláda tiež podlieha kontrolnej

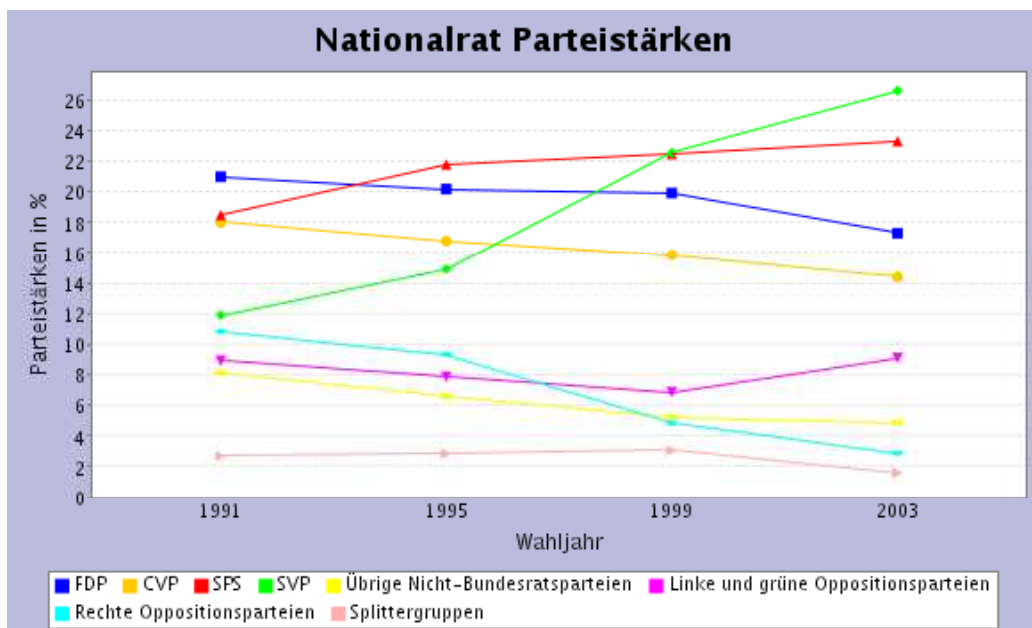
⁴⁵ Spolkovému prezidentovi je venovaný vo švajčiarskej ústave len jediný článok, a to článok 98 v druhom diele ústavy.

⁴⁶ Tamtiež, s. 491.

činnosti parlamentu, pričom medzi kontrolné nástroje možno zaradiť interpelácie, hodinu otázok a podobne.

O zložení Spolkovej rady platí nepísané pravidlo, že Spolková rada je zložená z poslancov tak, aby ich zloženie odpovedalo jazykovému, kultúrnemu, náboženskému, politickému a geografickému štiepeniu spoločnosti. Od roku 1959 je v praxi zaužívaná tzv. magická formula (*Zauberformell*), ktorá určuje zastúpenie štyroch najväčších politických strán vo vláde. Magická formula teda zabezpečuje nielen zloženie vlády zo štyroch najväčších politických strán, ale aj jej také zloženie, ktoré zodpovedá segmentácii švajčiarskej spoločnosti. Zloženie Spolkovej rady zodpovedá veľkej koalícii tak, ako ju popisuje Lijphart, teda ako výkonný orgán zložený zo všetkých relevantných segmentov spoločnosti. Po dve kreslá mali do parlamentných volieb konaných v októbri 2003 strany FDP, CVP, SPS a jeden post pripadal na SVP. Avšak dvakrát po sebe vo voľbách v rokoch 1999 a 2003 zvíťazili ľudovci (SVP), čím si posilnili svoje postavenie v parlamente. Na základe tohto vývoja nakoniec museli kresťanskí demokrati (CVP) obetovať jedno kreslo v prospech SVP.⁴⁷ (pozri graf na nasledujúcej strane)

Obr. 1: Voľby do Národnej rady od roku 1991



Zdroj: <<http://www.politik-stat.ch/nrw2003/CH/diag.shtml>>, 10.4.2005

⁴⁷ Viac o príčinách volebného úspechu SVP pozri Štefančík, R.: *Schweizerische Volkspartei. Ursache der Wahlerfolge*. In: *Slovenská politologická revue*, 2005, č. 3, <http://www.ucm.sk/revue/2005/3/stefancik_SVP.pdf>

Zloženie Spolkovej rady proporcionálne zodpovedá zloženiu parlamentu, švajčiarsky systém nepozná žiadne povolebné koalíčné jednanie. Platí tu nepísané pravidlo, že každé etnikum má svojho zástupcu – Švajčiari patriaci k nemeckej jazykovej skupine majú štyroch, Švajčiari patriaci k francúzskej jazykovej skupine dvoch a Švajčiari hlásiaci sa k talianskej jazykovej skupine jedného. Tento znak Spolkovej rady možno vnímať nielen z hľadiska etnicity, ale aj z geografického hľadiska. Konfesionálne štiepenie spoločnosti sa odráža v zložení rady – CVP ako tradičný reprezentant katolíckeho voličstva a na strane druhej SVP ako zástupca protestantských kantónov a hlavne protestantov žijúcich na vidieku. Možno sem zaradiť aj FDP, obracajúcu sa okrem iných na radikálne a liberálne vrstvy obyvateľstva, ktoré sú viac zastúpené medzi protestantmi ako medzi katolíkmi. Medzi dôležitý znak zloženia Spolkovej rady možno tiež zaradiť aj zastúpenie kantónov Bern, Zürich a Vaud, ktoré odráža štiepenie spoločnosti podľa viacerých cleveages a ktoré síce nie je nejakým spôsobom kodifikované, ale v praxi sa stále dodržiava, čo svedčí o vysokej politickej kultúre švajčiarskej spoločnosti.

Treba mať však na pamäti aj ďalšiu stránku veci. Každá politická strana zastúpená v Spolkovej rade predstavuje iný ideologický smer, resp., že členovia politických strán sa riadia politickými programami, s ktorými šli ich strany do volieb. Z toho vyplýva, že pri presadzovaní vlastných politických predstáv členmi Spolkovej rady, ktoré sú zhodné s politickými predstavami danej strany, môže dôjsť ku konfliktu záujmov medzi nimi. V praxi sa môže stať, že bude prijaté rozhodnutie, ktoré nemusí zodpovedať, vyhovovať predstavám niektorého z partnerov v exekutive, keďže vieme, že na prijatie takého rozhodnutia stačia v Spolkovej rade podľa ústavy štyri hlasy. V prípade, že by k niečomu podobnému došlo, ešte zďaleka nemusí byť takéto rozhodnutie konečné. V konečnom dôsledku môžu rozhodnúť o všetkom voliči, buď prostredníctvom referenda alebo ľudovej iniciatívy, čo môže zahatiť cestu danému návrhu.

Švajčiarsky politický systém sa môže javiť ako rigidný, už len kvôli tomu, že od zavedenia *Zauberformell* žiadne iné strany, okrem štyroch najväčších, neboli vo vláde. To znamená, že neexistuje časová del'ba moci, resp. existuje takáto možnosť, ale od roku 1959 nebola uplatnená. Navonok sa zdá, ako keby opozícia nemohla, tak ako v systéme parlamentnej demokracie, kde je parlament tvorený opozíciou a koalíciou, prevziať moc. Môže, ale musela by získať dostatok hlasov vo voľbách. Je tu ešte ďalší dôvod, prečo je malá pravdepodobnosť, že by sa tak mohlo stať – prakticky takmer žiadna opozícia voči koalícii štyroch strán neexistuje. Môže to zväzdať k predstave, že ide o akýsi kartel elít, jednoducho, že medzi najsilnejšími politickými stranami vznikla dohoda o vzájomnej spolupráci a o

vylúčení iných z tejto „hry“, čo sa môže javiť ako značne nedemokratický prvok v tak stabilnej demokratickej spoločnosti. Ale určite to tak nie je, už len preto, že nedávno došlo k zmene počtu jednotlivých zástupcov politických strán v Spolkovej rade. Síce nedošlo k zmene, výmene politických strán samotných a k ich nahradeniu inými, ale na tejto zmene vidieť, že systém nie je nemenný. Dokonca sa objavili v tlači názory o konci konkordančnej demokracie vo Švajčiarsku v súvislosti so zmenou v rade, čo však ja osobne pokladám za ľahko spochybniteľné tvrdenie, lebo v princípe nedošlo k takej zmene, ktorá by hrozila premenou doterajšieho systému vlády. Ale bude určite zaujímavé sledovať naďalej jeho vývoj. Podľa Wolfa Lindera je *„...spolupráca (politických strán) dočasný koncový bod vývoja švajčiarskeho politického systému z väčšinovej na konkordančnú alebo konsociačnú demokraciu, v ktorej sa na vláde podieľajú všetky dôležité politické sily“*.⁴⁸ Všetky politické strany, ktoré sú relevantné na spolkovej úrovni, t. z. celoštátnej úrovni, sú zastúpené vo vláde, čo niektorí politológovia označujú termínom „allparty regim“.⁴⁹

Nesporne je dôležitou aj otázka volebnej účasti obyvateľov vo voľbách do parlamentu. Totižto volebná účasť sa neustále znižuje, v súčasnosti sa pohybuje okolo hranice 40 %. Hlbšia analýza tohto problému by bola určite zaujímavou a podnetnou, ale v princípe by som videl ako jednu z možných odpovedí na túto otázku v tom, že vo Švajčiarsku neexistuje už uvedené časové striedanie vlád – tzv. alternácia. Vo vláde sú stále tie isté strany od roku 1959, pričom ich pomer sa nikdy nemenil, až na uvedený rok 2003. Jedným z ďalších možných dôvodov je spokojnosť občanov s daným stavom a nepociťovanie potreby ho meniť. Zvýšenie účasti by bolo možné previesť dvoma spôsobmi, pri ktorých by však došlo k zmene systému – 1. zmeniť konsociačnú demokraciu na konkurenčnú, vznik koalície a opozície a 2. zvýšiť ideologickú polarizáciu medzi stranami. To by však na tradičnosť a stabilitu švajčiarskeho systému malo s najväčšou pravdepodobnosťou následky, ktorých výsledkom by mohla byť zmena konsocionalizmu na konkurenčnú demokraciu, tak ako to predpokladá prvý bod. Otázkou zostáva, aké stopy by takáto zmena zanechala na fungovaní politického systému krajiny. Vývoj politických strán v západnej Európe však svedčí o opaku, takže podobný scenár sa neočakáva.

2.2.2 Menšinové veto

Asi najtypickejším znakom, s ktorým sa možno stretnúť vo švajčiarskom politickom systéme, je výkon priamej demokracie. Pôvod priamej demokracie možno vidieť v troch

⁴⁸ Tamtiež, s. 492.

⁴⁹ Pozri Novák, M.: *Je konsenzuálny „model“ demokracie nejlepší?*. In: *Sociologický časopis*, 1998, č. 2, s. 132.

zdrojoch. Prvým boli v stredoveku všeobecne rozšírené obecné zhromaždenia, tzv. konzília, hlavne v terajšej talianskej časti Švajčiarska. Ich cieľom bolo rozhodovať o veciach, týkajúcich sa „všetkých občanov“. Druhým prameňom, zdrojom je vplyv francúzskej osvieteneckej revolúcie, ktorá hovorila o suverenite ľudu a švajčiarska ústava z roku 1798 mala v sebe zakomponovanú takúto suverenitu prostredníctvom inštitútu obligatórneho referenda. A nakoniec tretím zdrojom bola liberálna revolúcia, ktorá vypukla v polovici 19. storočia a presadila zavedenie referenda na spolkovej úrovni.⁵⁰

Na švajčiarskom príklade, by sa dalo rozlíšiť viacero druhov priamej demokracie, ale v zásade ich možno rozdeliť na obligatórne referendum, fakultatívne referendum a ľudovú iniciatívu. Na základe vertikálneho členenia rozlišujeme referendá na spolkovej, na kantonálnej a obecnej úrovni. Treba si uvedomiť, že prvky priamej demokracie sa od počiatku vyvíjali na kantonálnej úrovni, až neskôr sa stali príznačnými aj pre úroveň spolku. Politológ Wolf Linder rozlišuje referendá, resp. prvky priamej demokracie na základe dôležitosti rozhodnutí, ktoré dané prvky so sebou prinášajú. Rozhodnutia o najdôležitejších otázkach má v rukách ľud, prostredníctvom ľudovej iniciatívy a obligatórneho referenda, dôležité rozhodnutia parlament v spolupráci s ľudom, ktorý využíva fakultatívne referendum a vláda má právo rozhodovať o veciach „druhotriedneho“ charakteru.⁵¹ Tiež poukazuje na teoretickú dilemu medzi neuspokojiteľnou realitou reprezentatívnej demokracie a nemožnou utópiou priamej demokracie. Mohlo by sa zdať, že vo Švajčiarsku funguje priama demokracia ako taká. Pravdou však je, že tam fungujú iba prvky priamej demokracie, ktoré sú hojne využívané. Priama demokracia v pravom zmysle slova je v súčasnosti prakticky nerealizovateľná. Ľud nerozhoduje ani vo Švajčiarsku fyzicky o všetkom, ale prakticky iba o najdôležitejších otázkach. Je to demokracia, kde je vyvážený pomer medzi zastupiteľskou a priamou demokraciou, kde sa kombinujú, prelínajú prvky oboch typov demokracií. O Švajčiarskej konfederácii teda možno povedať, že je pre ňu typická polopriama demokracia (*Halbdirektedemokratie*).

Prvým z troch základných prvkov priamej demokracie je obligatórne referendum, nazývané aj ústavné alebo povinné referendum. Na spolkovej úrovni sa obligatórne referendá konajú už od roku 1848. Uskutočňujú sa povinne o (pri) každej zmene ústavy alebo aj pri prijatí štátnej zmluvy, ktorá by znamenala vstup štátu do organizácie založenej na princípe kolektívnej bezpečnosti alebo do organizácie, v ktorej by si členstvo vyžadovalo vzdanie sa niektorých kompetencií štátu, možno časti štátnej suverenity. Na jeho schválenie je potrebná

⁵⁰ Říchová, B. a kol.: Komparace politických systémů I. Praha, VŠE 2000, s. 256.

⁵¹ Pozri Linder, W.: *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern 1999, s. 243.

dvojitá väčšina – jednak väčšina ľudu a tiež väčšina kantónov. Polovičný kantón sa ráta za pol hlasu, celý kantón za jeden hlas. V prípade, že by návrh dostal z kantónov 11,5 hlasov, keďže celkový počet hlasov môže byť maximálne 23, návrh sa považuje za zamietnutý. Veľká väčšina konaných obligatórnych referend sa uskutočnila kvôli rozšíreniu alebo zmene kompetencií spolkových orgánov. Úspešnosť obligatórnych referend nie je príliš veľká, viac ako štvrtina predložených ústavných zmien je občanmi zamietnutá. Samozrejme, aj na kantonálnej úrovni sa používajú obligatórne referendá, niekde dokonca rozhodujú občania aj o schvaľovaní kantonálneho rozpočtu. K poslednej zmene ústavy došlo v roku 2000.

Fakultatívne referendum je druhým z troch základných prvkov priamej demokracie. Predmetom tohto typu referenda sú nové zákony alebo zmeny v už existujúcich zákonoch. Tiež to môžu byť medzinárodné zmluvy uzatvárané na dobu neurčitú a opatrenia Spolkového zhromaždenia. Uskutočňuje sa na žiadosť, návrh 50 000 občanov, resp. po získaní 50 000 podpisov (do roku 1977 stačilo získať 30 000 podpisov) alebo na návrh ôsmich kantónov. Referendum sa potom musí predložiť do troch mesiacov k hlasovaniu. Na to, aby bol prijatý návrh vymedzený fakultatívnym referendom, musí sa za jeho prijatie vysloviť jednoduchá väčšina hlasujúcich. Tak ako obligatórne referendum aj fakultatívne sa využíva na kantonálnej úrovni, ide v ňom tiež predovšetkým o schvaľovanie bežných (kantonálnych) zákonov.

Posledným zo základných prvkov priamej demokracie je ľudová iniciatíva. Na úrovni spolku môže 100 000 (do roku 1977 stačilo 50 000 podpisov) občanov navrhnuť akúkoľvek revíziu ústavy – zmenu, zrušenie alebo vytvorenie nových ústavných článkov. Zároveň parlament môže predložiť protinávrh voči občianskemu návrhu v rámci ľudovej iniciatívy. Na prijatie ľudovej iniciatívy, ktorej výsledkom môže byť revízia ústavy, je potrebná dvojitá väčšina – ľudu a kantónov, tak ako pri obligatórnom referende. Ľudová iniciatíva sa môže iniciovať aj v rámci bežných zákonov a to na návrh 30 000 občanov alebo ôsmich kantónov, pričom sa to musí uskutočniť do 80 dní od vyhlásenia daného zákona. Situácia s ľudovou iniciatívou je o to zložitejšia, že ak sa prijme v referende návrh, vychádzajúci z ľudovej iniciatívy, je potrebné ho ešte transformovať do podoby zákona, čo celú situáciu komplikuje. V ľudovej iniciatíve sa často angažujú sociálno-politické hnutia, ktoré sa takýmto spôsobom snažia artikulovať a presadzovať vlastné záujmy, resp. záujmy určitých častí spoločnosti. V ľudovej iniciatíve sa teda predkladajú požiadavky zo strany ľudu, ktorý by ich chcel mať zakomponované v rámci spolkových zákonných noriem. Často sa ňou politickým elitám, predstaviteľom a štátnym orgánom predkladajú otázky, ktoré chce ľud riešiť a ktoré by možno inak nemuseli byť v politických diskusiách otvorené. Politickým predstaviteľom a štátnym

orgánom neostáva potom už nič iné, ako reagovať na dané otázky a predložené problémy. Organizovanie tohto prvku priamej demokracie je do istej miery obmedzené, a to minimálne z dvoch dôvodov – 1. finančného a 2. organizovanie ľudovej iniciatívy si vyžaduje profesionálne zdatných organizátorov. Vo všeobecnosti sú ľudové iniciatívy úspešnejšie na kantónálnej úrovni ako na spolkovej.

V priemere je ročne približne šesť zmien ústavy predložených k hlasovaniu občanom, z toho polovica ako návrhov parlamentu a druhá polovica vyplývajúca z ľudovej iniciatívy. K tomu možno priradiť dve až štyri fakultatívne referendá.

Ľudovú iniciatívu a do istej miery aj oba druhy referend možno považovať za menšinové veto, za jeden zo základných znakov konsociačnej demokracie. A to z dôvodu, že umožňuje (ľudová iniciatíva) rôznym skupinám spoločnosti predložiť také témy a takú problematiku, o ktorých sa domnievajú, že sú v inštitucionálnych procesoch zle reprezentované, zastúpené či prehliadané. Prvky priamej demokracie sú častejšie a výraznejšie využívané na kantónálnej úrovni ako na celoštátnej. V niektorých kantónoch bolo dokonca zavedené právo voličov odvolať poslanca. Používanie jednotlivých prvkov priamej demokracie v praxi sa v jednotlivých kantónoch líši.

*„Švajčiarsko je jedinou krajinou, kde sa na základe ústavného poriadku najdôležitejšie a dôležité rozhodnutia na spolkovej úrovni predkladajú k ľudovému hlasovaniu, a to bez výnimky“.*⁵² Ľud tam prakticky zohráva úlohu opozície, lebo má právo predložiť, predostrieť také politické otázky, ktoré ho zaujímajú a ktoré by možno inak zostali vládnu mocou neotvorené. Zaujímavosťou Švajčiarskej konfederácie je, že tam chýba ústavný súd. Existujúci Spolkový súd, ktorý je najvyšším súdom, rieši trestné veci a kompetenčné spory. O ústavnosti zákonov rozhoduje jedine ľud. Nejaká vyššia inštitúcia, orgán tam neexistuje. Tým najvyšším „orgánom“ je ľud.

Švajčiarsko je krajinou, ktorej prvky priamej demokracie sú rozoberané v mnohých politologických prácach a je to krajina, ktorá poskytuje kvantum zdrojov na analýzu takýchto prvkov. Referendová demokracia na strane jednej otvára politický systém a na strane druhej bráni tomu, aby si politické sily príliš neprivlastňovali politickú moc.⁵³ Referendum spolu s ľudovou iniciatívou neslúžia ako akási zákonodarná právomoc ľudu, alebo preto, aby bol ľud chápaný ako zákonodarný orgán, skôr slúžia na to, aby prvky priamej demokracie mohli viesť ku korektúram politiky vykonávanej parlamentom a vládou. Možno povedať, že parlament a

⁵² Linder, W.: *Das politische System der Schweiz*. In: Ismayr, W. (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen, Leske + Budrich 2003, s. 499.

⁵³ Pozri Říchová, B. a kol.: *Komparace politických systémů I*. Praha, VŠE 2000, s. 258.

vláda sa potom stávajú vnímavejšími voči tendenciám ovplyvňujúcim verejnú mienku. „*Pri všetkých prácach na legislatíve musí vláda brať do úvahy, že jej projekty môžu byť postavené pred referendum, čo značne limituje jej priestor pre činnosť, ako aj priestor pre činnosť parlamentu.*“⁵⁴

Netreba zabúdať ani na ďalšie faktory, ktoré ovplyvňujú referendum hlasovanie. Významný, tak ako všade inde vo svete, je vplyv médií, propagandy na utváranie verejnej mienky. Referendum nemusí splniť očakávania, ktoré sú doň vkladané určitou časťou spoločnosti, výsledok referenda je do značnej miery neistý, nepredvídateľný. No na strane druhej prvky priamej demokracie umožňujú väčšiu legitimitu v rámci politického rozhodovania. Referendá tiež môžu pôsobiť ako akýsi integračný prvok systému, ale aj ako veto, ktorým spoločnosť, resp. jej časť môže zrušiť kompromis, ku ktorému došlo na úrovni politických elít. Tým pádom sa na tvorbe kompromisu podieľa celá spoločnosť, nielen politické elity zastupujúce jej jednotlivé segmenty, čo je typickým znakom konsociačnej, resp. konkordančnej demokracie fungujúcej vo Švajčiarsku.

Ako zaujímavá skutočnosť sa javí zistenie, ako inštitúty priamej demokracie využívajú politické strany a hnutia. Fakultatívne referendum využívajú viac pravicovo orientované politické strany a sociálno-politické hnutia, ľudovú iniciatívu viac ľavicové hnutia a tiež extrémna pravica.⁵⁵

Od problematiky, ktorú predostiera referendum alebo ľudová iniciatíva sa odvíja aj participácia voličov na hlasovaní. Priemerná účasť voličov v ľudových hlasovaniach sa v posledných rokoch pohybuje na úrovni okolo 40 %, čo je porovnateľné s účasťou na voľbách do parlamentu. Zvýšenie účasti (niekedy aj nad 70 % a viac) vyvolávajú voličsky zaujímavé, citlivé témy; menej zaujímavé témy, ktoré sa tešia menšej pozornosti občana – voliča, prilákajú k urnám menej voličov (minimálna volebná účasť bola takmer 25 %).

Často sa objavujú v literatúre úvahy o tom, či referendum a jeho využívanie v praxi je bežnejšie v unitárnych alebo federatívnych, resp. decentralizovaných štátoch, v štátoch s homogénnejšou alebo heterogénnejšou skladbou spoločnosti a pod. Čo sa však dá s istotou povedať je, že využívanie inštitútov priamej demokracie v podmienkach Švajčiarskej konfederácie je spojené s historickou tradíciou, s politickou kultúrou danej spoločnosti a čiastočne je to ovplyvnené aj existujúcim právnym stavom.

⁵⁴ Klöti, U. a kol.: *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich 2002, s. 169.

⁵⁵ Tamtiež, s. 259.

2.2.3 Segmentálna autonómia

V predchádzajúcom texte som popísal prvé tri znaky konsocializmu – veľkú koalíciu, vzájomné veto a proporcionalitu tak, ako sú uplatňované vo švajčiarskom politickom modeli. Posledným znakom, ktorý sa pokúsim popísať je segmentálna autonómia. A práve existencia predchádzajúcich troch znakov konsociačnej demokracie je logickým dôsledkom existencie segmentálnej autonómie. Švajčiarsku konfederáciu, okrem toho, že sa tam uplatňuje značná decentralizácia a autonómia kantónov a kantonálnych oblastí, možno rozdeliť prakticky na štyri jazykové oblasti, aj keď vo vymedzených štyroch oblastiach je jeden z jazykov iba dominujúci, teda používajú sa v nich aj ďalšie jazyky. Západná časť Švajčiarska, ohraničená myslanou hranicou tiahnuťou sa zo severu na juh popri kantóne Jura, Bern, Waadt a pretínajúca približne v polovici kantón Wallis patrí do francúzskej jazykovej oblasti. Južná a juhovýchodná časť konfederácie, hlavne kantón Tessin, a zo menšej časti aj Graubünden patria do talianskej jazykovej oblasti. Pre uvedený kantón Graubünden je príznačná tiež retorománčina. V podstatnej, ostávajúcej časti Švajčiarska je dominujúcim jazykom nemčina. Ústava rozlišuje národné a úradné jazyky – národnými sú všetky štyri uvedené jazyky, úradnými len tri – nemčina, francúzština a taliančina. Decentralizácia krajiny zabezpečuje ochranu jazykových práv a tiež autonómiu nielen v politickej oblasti, ale aj v oblasti kultúry a vzdelávania, a to nielen na kantonálnej ale i obecnej úrovni. V percentuálnom vyjadrení to vyzerá nasledovne – nemčina 64 %, francúzština 20 %, taliančina takmer 7 % a rétoromančina pod 1 %. Ostatných takmer desať percent pripadá na jazyky prisťahovalcov, ktorých žije vo Švajčiarsku približne 1,5 milióna, teda zhruba 20 % celkového počtu obyvateľstva. Každý jazykový región má svoje vlastné printové médiá a rozhlasové stanice. Uplatňuje sa tu tzv. princíp jazykovej čistoty teritória, čo znamená, že v každej oblasti sa ochraňuje ten jazyk, ktorý tam historicky a tradične prináleží.⁵⁶ Platí to napr. pre kantón Graubünden, kde je miestnymi správnymi orgánmi nariadené povinné vyučovanie rétorománčiny. Pre časť Švajčiarov je bežnou vecou, že ovládajú aspoň dva jazyky používané v konfederácii, pričom v súčasnosti sa k týmto jazykom pridáva aj znalosť angličtiny, najmä u mladšej generácie.

V oblasti jazykovej reprezentácie na spolkovej úrovni v rámci štátneho aparátu neexistuje žiadna klauzula, ktorá by určovala jednotlivé počty spolkových úradníkov zodpovedajúce celkovému jazykovému obrazu konfederácie. Dalo by sa povedať, že

⁵⁶ Pozri Říchová, B.: *Úvod do současné politologie*. Praha, Portál 2002, s. 199.

decentralizácia, tu uplatňujúca sa je dôležitým prvkom v snahe spolkových a kantonálnych vlád integrovať jazykové menšiny.

Z hľadiska segmentálnej autonómie je dôležité rozdelenie obyvateľov podľa konfesie, ktorú vyznávajú. 42 % Švajčiarov sa hlási ku rímsko-katolíckemu vierovyznaniu, protestanti tvoria okolo 35 % populácie, 8 % sa hlási k inému náboženstvu a približne 15 % sa nehlási k nejakému z náboženstiev. O podstatnej časti kantónov sa dá povedať, že v nich nemá dominantné postavenie nejaké vierovyznanie. Sú však kantóny, kde toto tvrdenie neplatí. V kantóne Bern dominujú protestanti a v južne položených kantónoch Tessin, Wallis a tzv. troch prakantónoch sú dominujúcou časťou spoločnosti katolíci. Inak sú všetky ostatné kantóny konfesiónálne heterogénne, a teda nedá sa jednoznačne povedať, či príslušnosť k určitému vierovyznaniu je vo vzájomnej závislosti od príslušnosti k danému jazykovému segmentu spoločnosti.

Záver

Aj napriek tomu, že švajčiarskou spoločnosťou prebiehajú viaceré štiepne línie, ktoré ju rozdeľujú na viacero segmentov, a vytvárajú zo Švajčiarska heterogénnu spoločnosť, je tento celok značne kompatibilný a historicky trvácny. Najvýraznejšie prejavujúce sa štiepne línie sú jazykovo-kultúrna a konfesijná. Ich existencia sa odráža aj vo vzniku a charakteristike politických strán.

Znaky konsociačnej demokracie – veľká koalícia, proporcionalita, menšinové (vzájomné) veto a segmentálna autonómia – sú odrazom danej segmentácie a ako také uľahčujú vzájomnú komunikáciu vo vnútri spoločnosti a zmierňujú tlaky, ktoré sú na systém vyvíjané. Veľkú koalíciu možno chápať ako exekutívny orgán zložený zo zástupcov všetkých relevantných segmentov spoločnosti, ktorí by obhajovali záujmy vlastného segmentu. Proporcionalita sa neviaže prednostne len na spôsob výberu politických reprezentantov, teda na proporčný volebný systém, ale hlavne na zloženie veľkej koalície, ktorá má byť zložená takým spôsobom, aby boli pomerne zastúpené všetky časti spoločnosti. Menšinové veto môže slúžiť ako nástroj tej časti spoločnosti, ktorá by sa cítila ohrozená prijatím určitého rozhodnutia, odobreného ostatnými segmentami spoločnosti. Takéto rozhodnutia môže potom zablokovať. Segmentálna autonómia znamená, že každý segment si spravuje svoje záležitosti sám a má právo rozhodovať sám o sebe.

Ako protipól konsociačnej demokracie vystupuje konkurenčná demokracia. Na základe Lijphartových deviatich znakov väčšinovej demokracie som v podkapitole Dva póly demokracie komparoval švajčiarsky model demokracie s britským, ktorý je označovaný ako učebnicový príklad konkurenčnej, resp. väčšinovej demokracii.

Teória konsocializmu nebola jedinou, ktorá vznikla v súvislosti s nárastom záujmu o politické systémy malých západoeurópskych demokracií s heterogénnou politickou kultúrou, čo analyzuje podkapitola Pojmová nejednotnosť a kritika konsocializmu. Na základe výskumu iných politológov v rozdielnych krajinách boli vytvorené teórie, ktoré v princípe hovoria o rovnakej problematike, ale autori ich označili rozdielne. Dnes však môžeme povedať, že sa ujali dve najčastejšie používané označenia – v anglickej literatúre je ním termín konsociačná demokracia a v nemeckej konkordančná, resp. proporčná. V uvedenej podkapitole som popísal a rozobral aj kritiku konsocializmu z pera politologičky Sue M. Halpernovej.

Druhá časť práce je zameraná priamo na typické znaky švajčiarskeho politického systému, ich popis a poukázanie na Švajčiarsko ako na krajinu, ktorej politický systém a jeho znaky skutočne zodpovedajú kritériám konsociačnej demokracie tak, ako ich definoval A. Lijphart.

Ekvivalentom veľkej koalície je vo Švajčiarsku Spolková rada zložená zo siedmych členov volených parlamentom – Spolkovým zhromaždením. Od roku 1959 sa uplatňuje v praxi tzv. čarovná formulka, ktorá určuje, že členmi Spolkovej rady budú zástupcovia štyroch najsilnejších politických strán, pričom tieto strany zastupujú všetky relevantné segmenty švajčiarskej spoločnosti. Členovia vlády sú volení takým spôsobom, aby ich zloženie zodpovedalo zloženiu spoločnosti z hľadiska jazykového, náboženského, etnického a geografického. To sa už dostávame k druhému znaku konsocionalizmu – proporcionality ako znaku, ovplyvňujúcemu zloženie vlády a tiež znaku, ktorý určuje spôsob výberu kandidátov používaného vo voľbách do dolnej komory parlamentu – Národnej rady. Voľby a typy volebného systému do hornej komory – Stavovskej rady sú určené zákonmi jednotlivých kantónov. Menšinovým vetom možno rozumieť výkon priamej demokracie, najmä používanie nástroja ľudovej iniciatívy, kedy občania alebo časť spoločnosti môže otvoriť také otázky a problémy, ktoré by možno inak ostali bokom alebo ktoré by nebola ochota riešiť. K ďalším prvkom využívaným na spolkovej úrovni patrí obligatórne referendum a fakultatívne referendum. Prostredníctvom prvkov priamej demokracie môže nespokojná časť spoločnosti napríklad zablokovať určité rozhodnutie. Segmentálna autonómia je posledným znakom konsocionalizmu definovaný Lijphartom. Tento znak je, tak ako ostatné, dobre viditeľný a dokázateľný na príklade Švajčiarska, ktoré je štátom, kde sa uplatňuje značná miera decentralizácie, kantóny majú vlastnú ústavu a vlastné zákony, tiež vlastné vlády a parlamenty, teda majú relatívne silné autonómne postavenie. Ak by sme si vzali ako faktor rozdelenia spoločnosti príslušnosť k jazykovej skupine, tak jednotlivé jazykové skupiny majú vlastné masovokomunikačné prostriedky a existuje tam ochrana náležiacoho jazyka.

V práci som sa pokúsil opísať politický systém Švajčiarskej konfederácie prostredníctvom aplikácie základných znakov teórie konsociačnej demokracie naň. Aj napriek tomu, že teória konsocionalizmu je z niektorých strán podrobovaná kritike, treba poznamenať, že táto práca potvrdila platnosť a správnosť Lijphartových definičných znakov teórie.

Zoznam použitej literatúry

1. *Breviár demokracie. Spôsob fungovania demokratického štátu na príklade Švajčiarska.* Švajčiarske helsinské združenie, 1994.
2. Dahl, R.: *Demokracie a její kritici.* Praha: Victoria publishing, 1995.
3. Dahl, R.: *O demokracii.* Praha: Portál, 2001.
4. *Die Schwiez in ihrer Vielfalt. Natur, Bevölkerung, Staat, Wirtschaft, Kultur.* Schönbühl-Bern: Kümmerly + Frey, 2003.
5. Drgonec, J. – Kvasničková, J.: *Mutácie ústavnosti. Vybrané ústavné inštitúty na Slovensku a vo svete.* Bratislava: IVO, 2000.
6. Elsasser, H. a kol.: *Die Schwiez.* Stuttgart, 1988.
7. Halpern, S. M.: *Neuspořádaný svět konsociační demokracie.* In: Říchová, B. – Lisa, A.: *Antologie světových politologů II.* Praha: VŠE, 1995.
8. Kägi-Diener, R.: *Breviár federalizmu. Úvod do federalizmu na základe skúseností Švajčiarskej konfederácie.* Dolný Kubín: Vydavateľstvo ROSA, 2000.
9. Klöti, U. a kol.: *Handbuch der Schweizer Politik.* Zürich, 2002.
10. Lehbruch, G.: *Proporzdemokratie.* Tübingen: J. C. B. Mohr, 1967.
11. Lijphart, A.: *Democracies. Patterns Of Majoritarian And Consensus Government In Twenty-One Countries.* New Haven, London: Yale University Press, 1984.
12. Lijphart, A.: *Democracy In Plural Societies: A Comparative Exploration.* New Haven, London: Yale University Press, 1997.
13. Lijphart, A.: *Konsociační demokracie.* In: Říchová, B. – Lisa, A.: *Antologie světových politologů II.* Praha: VŠE, 1995.
14. Linder, W.: *Das politische System der Schweiz.* In: Ismayr, W. (ed.): *Die politische Systeme Westeuropas.* Opladen: Leske + Budrich, 2003.
15. Linder, W.: *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven.* Bern/Stuttgart, Wien, 1999.
16. McRae, K. D.: *Konsociační demokracie. Politický kompromis v segmentovaných spoločnostech.* In: Říchová, B. – Lisa, A.: *Antologie světových politologů II.* Praha: VŠE, 1995.
17. Novák, M.: *Je konsenzuální „model“ demokracie nejlepší?* In: Sociologický časopis, 1998, č. 1 a č. 2.

18. Prorok, V. – Lisa, A.: *Politologie*. Pelhřimov: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2003.
19. Říchová, B.: *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál, 2000.
20. Říchová, B.: *Úvod dom současné politologie*. Praha: Portál, 2002.
21. Říchová, B. a kol.: *Komparace politických systémů I*. Praha: VŠE, 2000.
22. Sartori, G.: *Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005.
23. Sartori, G.: *Teória demokracie*. Bratislava: ARCHA, 1993.
24. Sopóci, J.: *Politika a spoločnosť*. Bratislava: SOFA, 2000.
25. Štefančík, R.: *Schweizerische Volkspartei. Ursache der Wahlerfolge*. In: Slovenská politologická revue, 2005, č. 3. <http://www.ucm.sk/revue/2005/3/stefancik_SVP.pdf, 17. 03. 2006
26. Tóth, R.: *Politické strany*. Trnava: UCM, 2002.
27. Vokálová, E. – Kupkovič, M.: *Texty k štúdiu politických systémov*. Bratislava: EKONÓM, 1998.

Internetové zdroje:

1. Švajčiarsky Spolkový štatistický úrad: <<http://www.bfs.admin.ch>
2. Švajčiarsky parlament: <<http://www.parlament.ch>
3. Stránky spolkových orgánov Švajčiarskej konfederácie: <<http://www.admin.ch>