

# SZWAJCARIA

KRZYSZTOF PROKOP

## Uwagi wprowadzające

Szwajcaria jest niewielkim państwem położonym w Europie Zachodniej. Terytorium tego państwa wynosi zaledwie 41 290 km<sup>2</sup>. Szwajcaria sąsiaduje z pięcioma państwami: Włochami (740 km), Francją (573 km), Niemcami (334 km), Austrią (164 km) i Liechtensteinem (41 km). Pod względem ukształtowania terenu Szwajcaria jest krajem wybitnie górzystym, gdyż tereny górskie zajmują ponad 70% powierzchni tego kraju. Najwyższym wzniesieniem jest Dufourspitze (4634 m n.p.m.). Z kolei najniższym punktem jest Jezioro Maggiore (195 m n.p.m.). Szwajcaria jest krainą wielkich jezior. Największe z nich, Jezioro Genewskie, zajmuje obszar ponad 580 km<sup>2</sup>. Niewiele ustępuje mu Jezioro Bodeńskie (536 km<sup>2</sup>). Do największych jezior należy również Neuchâtel (215,2 km<sup>2</sup>), Maggiore (210,18 km<sup>2</sup>) oraz Jezioro Czterech Kantonów (*Vierwaldstättersee* – 113,72 km<sup>2</sup>). Ludność zamieszkuje głównie północną część kraju, którą tworzy Wyżyna Szwajcarska. Na południe od niej rozciągają się Alpy. Ponadto północno–zachodnią granicę państwa zajmują góry Jura.

Liczba ludności Szwajcarii sięga niemal 8 milionów, zróżnicowanej pod względem językowym, religijnym i kulturowym. Najpowszechniejszym językiem jest niemiecki, którym posługuje się 72,8% ludności, francuskim 13%, zaś włoskim – 6,5% (dane z roku 2000). W użyciu jest również język serbsko–chorwacki (1,4%), albański (1,3%), portugalski (1,2%), hiszpański (1,1%) i angielski (1%). Ok. 35 000 obywateli (0,5%) posługuje się językiem romansz (retoromański), który obok niemieckiego, francuskiego i włoskiego – jest jednym z języków urzędowych. Wśród religii dominującą pozycję zajmuje chrześcijaństwo, przy czym katolicy stanowią niemal 42% ludności, zaś protestanci (głównie kalwiniści) – niemal 35%. Ponad 4% ludności to wyznawcy islamu, zaś 16,3% ludności nie należy do żadnej z grup religijnych. Największym miastem Szwajcarii jest Zurich, zamieszkały przez ponad 370 tys. mieszkańców. Do największych miast należą również: Genewa (185 tys.), Bazylea (165 tys.), Lozanna (129 tys.) i Berno (128 tys.).

Z powodu braku obfitych złóż surowców mineralnych czołowe znaczenie odgrywa przemysł elektromaszynowy, chemiczny oraz rolno–spożywczy. Szwajcaria jest znana również z branży zegarmistrzowskiej i jubilerskiej. W przemyśle spo-

żywym najważniejsze znaczenie ma wyrób serów, przetworów mięsnych i czekolady. Duże znaczenie odgrywa również rolnictwo. Obszary rolne zajmują 1/4 całej powierzchni kraju, przy czym najwięcej z nich – łąki i pastwiska. Rolnicy prowadzą głównie działalność nastawioną na hodowlę bydła mlecznego. W wyższych partiach gór prowadzi się również hodowlę owiec.

Pod względem rozwoju gospodarczego Szwajcaria należy do jednego z najbogatszych państw świata. Produkt krajowy brutto (PKB) na jednego mieszkańca wynosi ponad 42 tys. USD. Dzięki silnie rozwiniętej branży bankowej Szwajcaria posiada olbrzymie rezerwy złota – 83 mln uncji jubilerskich. Największy bank szwajcarski – *Schweizerischer Bankverein* z siedzibą w Bazylei – posiada wartość depozytów w wysokości 124 mld USD. Łączna wartość depozytów w szwajcarskich bankach wynosi ok. 6 bln USD.

Oficjalna nazwa państwa to Konfederacja Szwajcarska (*Schweizerische Eidgenossenschaft, Schweiz, Confoederatio Helvetica*). Jest to tradycyjna nazwa państwa, przyjmowana przez kolejne konstytucje, mimo że od 1848 r. Szwajcaria jest federacją. Stolicą Konfederacji Szwajcarskiej jest Berno. Od czasów Kongresu Wiedeńskiego (1815 r.) Szwajcaria jest państwem neutralnym. Dopiero w 2002 r. stała się członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych. Nie należy do Unii Europejskiej, niemniej jest stroną Traktatu z Schengen. Od 1963 r. Szwajcaria jest również członkiem Rady Europy.

## 1. Geneza systemu rządów

Początek państwowości szwajcarskiej sięga czasów średniowiecznych. W XI w. obszar Szwajcarii znalazł się w granicach Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego. Przez przełęcz św. Gotharda wiodła strategiczna droga z Niemiec na Półwysep Apeniński. Obszary te stały się terenem rywalizacji między cesarstwem a Habsburgami. Cesarstwu opłacało się podtrzymywanie niezależności kantonów szwajcarskich, dlatego też uzyskały one liczne przywileje. Pod koniec XIII w. koronę cesarską uzyskał Rudolf Habsburg. W odpowiedzi trzy kantony: Schwyz, Unterwalden i Uri zawarły sojusz przeciwko Habsburgom w celu utrzymania niezależności (1291). Sukcesy w walce z Habsburgami umacniały sojusz kantonów i umożliwiały jego rozszerzenie. Jednocześnie postępujące osłabienie cesarstwa umożliwiało uzyskanie przez szwajcarskie kantony coraz większej samodzielności. W 1499 r. po przegranej bitwie pod Dornach, cesarz Maksymilian I uznał istnienie niezależnej Szwajcarii. Ostateczne potwierdzenie suwerenności Konfederacji Szwajcarskiej nastąpiło na mocy pokoju westfalskiego (1648).

W międzyczasie następowało stałe rozszerzanie związku, co spowodowało konieczność stworzenia podstaw jego organizacji. Utworzono Zgromadzenie (*Tagsatzung*), w skład którego weszli przedstawiciele trzynastu kantonów.

Z czasem wykształcił się zwyczaj zwoływania posiedzeń Zgromadzenia w Baden (Argowia). Zgromadzenie podejmowało uchwały jednomyślnie. Nie istniały przy tym żadne środki, za pomocą których można byłoby zmusić kanton do respektowania uchwał Zgromadzenia. W praktyce Zgromadzenie odgrywało drugorzędne znaczenie. Realna władza spoczywała w rękach patrycjatu i szlachty.

Kluczowym wydarzeniem w historii Konfederacji Szwajcarskiej okazała się reformacja. Na obszarze Szwajcarii działali wybitni reformatorzy: Jan Kalwin (w Genewie) i Ulrych Zwingli (w Zurychu). Konflikt religijny podzielił wewnętrznie społeczeństwo szwajcarskie. Protestantyzm szerzył się w miastach, zaś ludność wiejska pozostała wierna katolicyzmowi. Na podziały religijne nałożyły się polityczne. Konserwatyści (katolicy) chcieli zachowania formalnej równości wszystkich kantonów i zasady jednomyślności przy głosowaniu w Zgromadzeniu. Radykałowie (protestanci) dążyli do umocnienia Związku i oparcia jego organizacji o ideę suwerenności ludu. Silne napięcia między protestantami i katolikami doprowadziły do czterech wojen religijnych. Konflikty na tym tle wybuchały aż do XVIII w.

Pod koniec tego stulecia w Szwajcarii zaczęły się rozszerzać idee rewolucji francuskiej. W 1798 r. wybucha zbrojna rebelia, dzięki której Szwajcaria dostała się pod polityczne wpływy Francji. Tego samego roku w Aarau przyjęto pierwszą konstytucję szwajcarską. Jej twórcy usiłowali przekształcić Szwajcarię w państwo scentralizowane (na wzór republikańskiej Francji). Kantony przekształcono w jednostki podziału administracyjnego. Przyjęto nazwę państwa: Republika Helwecka. Władzę ustawodawczą sprawował dwuizbowy parlament: Wielka Rada i Senat, zaś wykonawczą – Dyrektoriat.

W 1803 r. Napoleon wkroczył ponownie na terytorium Szwajcarii. Nadał nową konstytucję, tzw. Akt Mediacyjny (*Mediationsakte*). Tym razem jednak zgodził się na utrzymanie zgodnej ze szwajcarską tradycją zasady federalizmu. Związek składał się z dziewiętnastu kantonów. Najwyższym organem było Zgromadzenie (*Tagsatzung*), w skład którego wchodziłi przedstawiciele poszczególnych kantonów. Zgromadzenie uzyskało kompetencje w zakresie polityki zagranicznej i spraw wojskowych. Decyzje w pozostałych kwestiach pozostawiono kantonom.

Po klęsce Napoleona dwadzieścia dwa kantony szwajcarskie zawarły w 1815 r. umowę o utworzeniu Związku Państw (*Staatenbund*). Umowa gwarantowała prowadzenie wspólnej polityki bezpieczeństwa i pokojowe rozstrzygnięcie sporów między kantonami. Organem konfederacji stało się po raz kolejny Zgromadzenie, złożone z przedstawicieli kantonów, z których każdy dysponował jednym głosem. Zgromadzenie obradowało na zmianę w Zurychu, Bernie i Lucernie. Urząd Prezydenta Konfederacji pełnił burmistrz miasta, w którym obradowało Zgromadzenie. W wyniku ustaleń podjętych na kongresie wiedeńskim (1815 r.) Szwajcaria uzyskała status państwa neutralnego.

Podobnie jak w innych państwach Europy Zachodniej pierwsza połowa XIX wieku była naznaczona w Szwajcarii konfliktem między siłami konserwatywnymi a liberalnymi. Na tym tle wyłonił się zamysł rewizji traktatu z 1815 r. Nie doczekał się on pozytywnego finału. Skala konfliktu była jednak tak silna, że doprowadziła w 1847 r. do wybuchu wojny domowej (*Sonderbundskrieg*). Walki trwały niecały miesiąc i zakończyły się klęską kantonów katolickich. Po zakończeniu wojny wznowiono prace nad zmianą podstaw ustrojowych związku. W ten sposób Zgromadzenie przyjęło tekst nowej konstytucji (1848), która została zaakceptowana przez kantony. Dzięki niej dotychczasowy związek kantonów (konfederacja) przekształcił się w państwo federalne (*Bundesstaat*).

Konstytucja z 1848 r. opierała się na russowskiej idei suwerenności ludu, która była najdoskonalej realizowana przez instytucje demokracji bezpośredniej. Dzięki referendum lud był zdolny do ograniczenia wszechwładzy parlamentu. Od tego czasu referendum i pozostałe instytucje demokracji bezpośredniej stały się jedną z najważniejszych części szwajcarskiej tradycji ustrojowej. Konstytucja gwarantowała kantonom szeroki zakres autonomii. Zniosła utrudnienia w obrocie gospodarczym między kantonami. Wprowadziła wspólną walutę. Rozwiązania te były wyrazem kompromisu między zwolennikami państwa scentralizowanego a zwolennikami utrzymania konfederacji.

Ćwierć wieku później zaszła potrzeba uchwalenia nowej konstytucji. Wydarzenia międzynarodowe (zwłaszcza wojna francusko-pruska 1870 r.) sprawiły, że zaistniała konieczność umocnienia władzy federalnej. Pierwszy projekt zmian odrzucono w 1872 r. Drugi, mniej radykalny, spotkał się już z aprobatą ludności i kantonów. Konstytucja z 1874 r. doprowadziła do umocnienia władz Federacji, zwłaszcza Sądu Federalnego, ujednoczenia prawa, likwidacji wpływów Kościoła w życiu państwowym. Okazała się aktem długotrwałym. Obowiązywała sto dwadzieścia pięć lat, a jej podstawowe założenia przyjęła obecnie obowiązująca konstytucja z 1999 r.

Rozwój instytucji politycznych w Szwajcarii wywarł decydujący wpływ na zintegrowanie społeczeństwa. Różnice kulturowe, językowe i religijne wymagały stworzenia odpowiednich instrumentów, pozwalających na ich załagodzenie. Stąd też wykształcił się w Szwajcarii tak charakterystyczny model demokracji konsensualnej. Działalność całego aparatu państwowego nastawiona jest na pogodzenie ze sobą interesów zgłaszanych przez różne grupy społeczne. Założenie to tłumaczy zwłaszcza polityczny skład Rady Federalnej („magiczna formuła”), czy też niespotykany w innych państwach demokratycznych system rządów.

## 2. Konstytucja i jej zasady ustrojowe

W drugiej połowie XX wieku wśród Szwajcarów narastało przekonanie o potrzebie uchwalenia nowej konstytucji. Odpowiednie kroki podjęto jeszcze w latach sześćdziesiątych, ale dopiero trzydzieści lat później prace konstytucyjne nabrały tempa. Tekst nowej ustawy zasadniczej przyjęła Rada Narodowa i Rada Kantonów w grudniu 1998 r. W dniu 18 kwietnia 1999 r. konstytucję poddano pod referendum. Spotkała się ona z aprobatą 60% głosujących (przeciwko opowiedziało się 40%) oraz dwunastu kantonów i dwóch półkantonów (nowej konstytucji sprzeciwiło się osiem kantonów i cztery półkantony). Konstytucja weszła w życie z dniem 1 stycznia 2000 r. Ustawa zasadnicza Szwajcarii składa się z sześciu tytułów, poświęconych kolejno: zagadnieniom ogólnym, prawom podstawowym jednostki, trójszczeblowej strukturze państwa (Federacja, kantony i gminy), podmiotom władzy (Naród i kantony), władzom federalnym i zmianie konstytucji. Zasadniczy tekst poprzedzony jest preambułą. Najwięcej miejsca w konstytucji zajmują przepisy regulujące stosunki między Federacją a kantonami.

Zgodnie z art. 1 konstytucji Konfederację Szwajcarską tworzy Naród szwajcarski i kantony. W świetle poprzedniej konstytucji (z 1874 r.) Konfederację Szwajcarską tworzyły „narody 23 suwerennych kantonów”, nie była zaś znana kategoria „Narodu szwajcarskiego”. Artykuł 1 obecnej ustawy zasadniczej wymienia nazwy oraz liczbę kantonów. Bez zmiany tego przepisu nie jest możliwe tworzenie nowych kantonów ani zmiana nazw obecnie istniejących. Ustrojodawca zrezygnował z kategorii półkantonu, którym posługiwała się poprzednia konstytucja. Kantony są niesłychanie zróżnicowane, zarówno pod względem wielkości terytorium, jak i potencjału demograficznego.

Konstytucja szwajcarska należy do konstytucji sztywnych. Co prawda żadne przepisy nie przewidują dla zmiany konstytucji konieczności osiągnięcia większości kwalifikowanej w parlamencie, ale tryb jej zmiany jest dość skomplikowany, co wynika przede wszystkim z możliwości zastosowania wielu procedur demokracji bezpośredniej. Mimo to zmiany częściowe konstytucji przeprowadzane są stosunkowo często.

Rozróżnia się procedurę całkowitej i częściowej zmiany konstytucji. W jednym i drugim przypadku zmiany wchodzi w życie po ich przyjęciu przez Naród i kantony, czyli na zasadzie „podwójnej większości” (art. 195). Oznacza to, że za zmianą musi opowiedzieć się ponad połowa biorących udział w głosowaniu oraz ponad połowa kantonów. Zmiana konstytucji nie może prowadzić do naruszenia obowiązujących postanowień prawa międzynarodowego (art. 193 ust. 4 i art. 194 ust. 2).

Z inicjatywą zmiany całkowitej może wystąpić grupa stu tysięcy obywateli (art. 138). Jeżeli taki wniosek zostanie złożony, odbywa się referendum w sprawie jego przyjęcia lub odrzucenia (na zasadzie „pojedynczej większości”, nie jest

konieczne poparcie wniosku przez ponad połowę kantonów). Oprócz tego, z inicjatywą zmiany konstytucji może wystąpić jedna z izb parlamentarnych. Jeżeli druga izba nie zgadza się na zmianę konstytucji, decyzję o jej celowości podejmuje Naród w drodze referendum. Jeżeli Naród opowie się za całkowitą zmianą, izby zostają rozwiązane i odbywają się nowe wybory parlamentarne. W ten sposób zostaje wyłoniony nowy skład parlamentu w celu przygotowania projektu całkowitej zmiany konstytucji. Projekt przygotowany przez parlament musi zostać zatwierdzony w drodze referendum przez Naród i kantony, czyli na zasadzie „podwójnej większości”.

Z inicjatywą zmiany częściowej może wystąpić Naród albo Zgromadzenie Federalne (art. 194). Zmiana częściowa musi zachować jedność materii. Inicjatywa ludowa w sprawie zmiany częściowej musi ponadto zachować jedność formy. Z inicjatywą w sprawie częściowej zmiany konstytucji może wystąpić grupa stu tysięcy osób (art. 139). Inicjatywa może przybrać postać propozycji o ogólnym charakterze lub zredagowanego projektu. Jeżeli Zgromadzenie Federalne zgadza się z inicjatywą w formie propozycji o ogólnym charakterze, opracowuje częściową zmianę w duchu tej inicjatywy i przedstawia ją Narodowi oraz kantonom pod głosowanie. Jeżeli Zgromadzenie odrzuca inicjatywę, przedstawia ją Narodowi pod głosowanie (w formie referendum, przy zastosowaniu „pojedynczej większości”). Naród rozstrzyga, czy nadać inicjatywie dalszy bieg. Jeżeli Naród zgodzi się z inicjatywą, Zgromadzenie Federalne opracowuje odpowiedni projekt. W przeciwieństwie do procedury zmiany całkowitej nie następuje w takim przypadku obligatoryjne rozwiązanie parlamentu.

Z kolei inicjatywa w formie opracowanego projektu zostaje przedstawiona Narodowi i kantonom pod głosowanie (referendum przy zastosowaniu „podwójnej większości”). Zgromadzenie zaleca przyjęcie lub odrzucenie inicjatywy. W tym drugim przypadku może przedstawić projekt przeciwny. Praktyka dowodzi, że w takiej sytuacji wniosek zgłoszony w trybie inicjatywy ludowej często ulega wycofaniu, jeżeli projekt parlamentarny w sposób wystarczający spełnia postulaty wnioskodawców. Naród i kantony głosują równocześnie nad inicjatywą i projektem przeciwnym (zgłoszonym przez Zgromadzenie Federalne). Głosujący może przy tym udzielić poparcia obu projektom i podać, której propozycji należy dać pierwszeństwo w przypadku, gdy oba zostaną przyjęte. Na mocy noweli przyjętej w 2009 r., jeżeli jedna z propozycji uzyska większość w głosowaniu ludowym, a druga więcej głosów kantonów, oblicza się odsetek głosów oddanych przez Naród i kantony na jeden i drugi projekt. W życie wchodzi ten projekt, który otrzymał większy odsetek głosów Narodu i kantonów.

Do najważniejszych zasad konstytucyjnych należy w Szwajcarii zasada państwa federalnego. Mimo że oficjalna nazwa państwa brzmi „Konfederacja Szwajcarska” (*Schweizerische Eidgenossenschaft*), od 1848 r. Szwajcaria jest fede-



racją. Przedtem Szwajcaria stanowiła luźny związek kantonów. Na strukturę państwa wskazuje sam tytuł ustawy zasadniczej: Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej. Trójszczeblową strukturę państwa tworzą gminy, kantony i Federacja. Gminy i kantony cieszą się przy tym szerokim zakresem autonomii, na ich rzecz przemawia domniemanie kompetencji. Konstytucja federalna gwarantuje zachowanie autonomii gmin zgodnie z prawem kantonalnym (art. 50 ust. 1). Autonomia gmin podlega kontroli sądowej (art. 189 ust. 1 lit. e).

Gminy są tworem naturalnym i wywodzą się z czasów przedpaństwowych. Zawiązywały się najpierw jako związki prywatnoprawne właścicieli gospodarstw, by z czasem przekształcić się w związki publicznoprawne. Współcześnie funkcjonuje w Szwajcarii około trzech tysięcy gmin, zróżnicowanych pod względem ustrojowym i terytorialnym. W małych gminach (niemieckojęzycznych) występują zgromadzenia ludowe, podejmujące najważniejsze dla ogółu mieszkańców decyzje na wniosek rady (organu zarządzającego). W większych gminach organem stanowiącym jest parlament gminny.

Kantony – jak wspomniano wyżej – do połowy XIX wieku były organizmami suwerennymi, o stosunkowo nielicznych powiązaniach. Wojna domowa (1847) wymusiła utworzenie (na poziomie federacji) mechanizmów łagodzących wzajemne konflikty i regulujących sposób podejmowania kompromisowych decyzji. Artykuł 3 obecnej konstytucji stanowi, że kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez konstytucję federalną. Kantony nie mają prawa secesji. Wykonują wszystkie prawa, które nie zostały przekazane federacji. Szczegóły podziału kompetencji między Federację a kantony określają przepisy rozdziału 2 w tytule 3 konstytucji. Do właściwości federacji konstytucja zastrzega politykę zagraniczną, obronę narodową, prawo celne, pocztę, komunikację i łączność, system walutowy i monetarny. Z kolei kantony są kompetentne do regulowania takich sfer życia społecznego, jak: edukacja i szkolnictwo wyższe, system opieki zdrowotnej, policja, system sądownictwa i samorządu terytorialnego. W realizacji wyznaczonych im zadań Federacja i kantony mają obowiązek współdziałania i udzielania sobie wzajemnej pomocy. Ewentualne spory powinny być rozwiązywane w drodze pertraktacji.

Każdy kanton posiada własną konstytucję, określającą zasady organizacji władz kantonalnych. Warunkiem obowiązywania konstytucji kantonalnej jest jej zaakceptowanie przez naród i udzielenie gwarancji przez federację. Jest to możliwe tylko wówczas, gdy konstytucja kantonalna nie pozostaje w sprzeczności z prawem federalnym (art. 51). System organów kantonalnych oparty jest na zasadzie trójpodziału władz. Wszędzie występują parlamenty jednoizbowe, o zróżnicowanej kadencji (od dwóch do czterech lat). Mechanizmy demokracji przedstawicielskiej uzupełnione są o instytucje demokracji bezpośredniej. W dwóch kantonach występują zgromadzenia ludowe. W tym trybie mieszkańcy wybierają rząd i sę-

dziów oraz podejmują decyzje w innych ważnych sprawach. Władzę wykonawczą sprawuje Rada Rządowa (*Regierungsrat*) lub Rada Kantonalna (*Conseil d'État*).

Pod względem teoretycznym możemy mówić w odniesieniu do Szwajcarii o systemie rządów zgromadzenia. Dominującą pozycję w systemie organów państwowych posiada parlament. Początki tak ukształtowanej pozycji parlamentu sięgają czasów konfederacji (przed 1848 r.), gdy jedynym organem było Zgromadzenie (*Tagsatzung*). Jak wspomniano wyżej, zasiadali w nim przedstawiciele wszystkich kantonów. Zgromadzenie podejmowało uchwały na zasadzie jednomyślności. W praktyce oznaczało to konieczność prowadzenia dyskusji aż do osiągnięcia porozumienia między wszystkimi kantonami.

Obecnie nadrzędną pozycję wobec pozostałych organów państwa zapewnia parlamentowi art. 148 ust. 1 konstytucji: „Zgromadzenie Federalne, z zastrzeżeniem praw Narodu i kantonów, sprawuje najwyższą władzę w Federacji”. Zgromadzenie Federalne wykonuje zwierzchni nadzór nad Radą Federalną i administracją federalną, sądami federalnymi i innymi podmiotami, którym powierzono realizację zadań Federacji (art. 169 ust. 1). Wykonuje wiele innych funkcji poza funkcją ustawodawczą, kontrolną czy kreacyjną. Na rzecz Zgromadzenia Federalnego przemawia domniemanie kompetencji (art. 173 ust. 2). Rząd nie może doprowadzić do rozwiązania parlamentu. Izby same decydują o rozpoczęciu i zakończeniu swojej sesji oraz ustalają plan swoich prac. Rozstrzygają o ważności wyborów do parlamentu. Ustawy federalne nie podlegają kognicji Sądu Federalnego, co oznacza, że żaden organ nie może orzec o ich niekonstytucyjności. Parlament wreszcie rozstrzyga spory kompetencyjne, wybiera członków Rady Federalnej i Prezydenta Federacji oraz sędziów Sądu Federalnego. Tezę o występowaniu w Szwajcarii systemu rządów zgromadzenia potwierdza również brak instytucji wotum zaufania i wotum nieufności. Zgromadzenie Federalne powołuje Radę Federalną, nie ma jednak możliwości odwołania jej przed upływem rocznej kadencji.

Teoretyczny model rządów zgromadzenia nie wyklucza jednak praktycznego funkcjonowania zasady trójpodziału władz. Doktryna szwajcarska akceptuje istnienie organizacyjnego i personalnego podziału władz. Konstytucja konsekwentnie zakazuje łączenia mandatu funkcjonariusza jednej władzy z inną. Nie ma natomiast mechanizmów zapewniających wzajemne hamowanie się władz. Rząd nie może doprowadzić do rozwiązania parlamentu. Nie ma też wpływu na tryb jego pracy (zwołanie i zakończenie sesji). Nie jest również przestrzegana zasada trójpodziału władz w aspekcie funkcjonalnym, gdyż organy państwowe oddziałują na siebie w procesie sprawowania władzy. Dominująca pozycja parlamentu nie jest równoznaczna z jego wszechwładzą. Zgromadzenie Federalne uchwała ustawy, ustala budżet i sprawuje nadzór nad innymi organami państwowymi. Nie może jednak ingerować w ich działalność, np. podważać wyroków sądowych (wyjątkowo może uchwalać amnestię lub stosować prawo łaski). Parlament musi współpra-



cować z Radą Federalną w ustalaniu polityki państwa, gdyż to Rada Federalna jest „najwyższą władzą rządzącą i wykonawczą Federacji” (art. 174).

Tezę o przyjęciu przez szwajcarskiego ustrojodawcę zasady trójpodziału władz można poprzeć strukturą tytułu 5 poświęconego władzom federalnym. Składa się on z czterech rozdziałów, z których pierwszy zawiera zasady ogólne, drugi został poświęcony parlamentowi, trzeci – rządowi, a czwarty – Sądowi Federalnemu i innym sądom. Jak wskazano wyżej, Rada Federalna została określona jako „najwyższa władza rządząca i wykonawcza Federacji”, zaś Sąd Federalny jako „najwyższa władza wymiaru sprawiedliwości”. W świetle powyższego można uznać, że wspomniany wyżej przepis o Zgromadzeniu Federalnym jako organie władzy najwyższej Federacji należy odczytywać wąsko, tzn. jako o organie najwyższej władzy ustawodawczej. Należy dodać, że Rada Federalna ustala „swoją” politykę rządową (art. 180 ust. 1), a nie prowadzi polityki ustalonej przez Zgromadzenie Federalne. Rada Federalna jest organem niezależnym od parlamentu, a nie jego komitetem, wykonującym wyłącznie zadania zlecone przez ciało ustawodawcze. Możliwość wydawania przez parlament zleceń Radzie Federalnej (art. 171) należy uznać za uprawnienie wyjątkowe. Natomiast wspomniane wyżej uprawnienia Zgromadzenia Federalnego wskazujące na jego supremację w systemie organów państwowych należy odczytywać jako odrzucenie zasady równowagi władz.

Ustrój Konfederacji Szwajcarskiej – jako państwa demokratycznego – opiera się na zasadzie suwerenności narodu. Obywatele aktywnie współuczestniczą w kształtowaniu polityki państwa, nie tylko wybierając swoich przedstawicieli do parlamentu, ale i wykorzystując instytucje demokracji bezpośredniej. Ich znaczenie jest w Szwajcarii tak duże, że ustrój polityczny tego państwa określa się niekiedy mianem „demokracji referendalnej” bądź też „demokracji (na wespół) bezpośredniej”.

Twórcy kolejnych konstytucji szwajcarskich wychodzili z założenia, że dzięki referendum lud jest zdolny do zachowania kontroli nad parlamentem. Po raz pierwszy referendum na szczeblu ogólnopaństwowym zastosowano dla przyjęcia konstytucji z 1848 r. Od tego czasu zmiany konstytucyjne przyjmowane są w drodze referendum. Również obecna konstytucja, jak wskazano wyżej, uzależnia jej zmianę całkowitą lub częściową od zatwierdzenia w drodze referendum i przewiduje możliwość zainicjowania zmian w trybie inicjatywy ludowej.

Konstytucja z 1999 r. wyróżnia dwie postacie referendum: obligatoryjne i fakultatywne. Prawny obowiązek przeprowadzenia referendum występuje w przypadku zmiany konstytucji federalnej, przystąpienia do organizacji bezpieczeństwa zbiorowego lub wspólnot ponadnarodowych oraz w sprawach pilnych ustaw federalnych, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania przekracza jeden rok. W tych przypadkach wymaga się zatwierdzenia decyzji przez naród i kantony (zasada „podwójnej większości”). W niektórych przypadkach wy-

starcza uzyskanie poparcia przez większość osób biorących udział w głosowaniu (bez konieczności poparcia przez ponad połowę kantonów), czyli „pojedynczej większości”. Chodzi tu o głosowanie nad inicjatywą ludową w przedmiocie całkowitej zmiany konstytucji federalnej. Przedmiotem tego referendum jest również inicjatywa ludowa w sprawie częściowej zmiany konstytucji federalnej, jeżeli Zgromadzenie Federalne odrzuciło projekt zgłoszony w formie ogólnej propozycji.

Z kolei referendum fakultatywne przeprowadza się w sprawie ustawy federalnej (przyjętej w trybie zwykłym lub pilnym), uchwały federalnej, jeśli taką możliwość przewiduje konstytucja lub ustawa, umowy międzynarodowej o charakterze bezterminowym i nieprzewidującej wypowiedzenia, przewidującej wstąpienie do organizacji międzynarodowej lub wprowadzającej wielostronne ujednoczenie prawa. Z wnioskiem o przeprowadzenie referendum fakultatywnego może wystąpić grupa 50 000 osób uprawnionych do głosowania lub osiem kantonów. Ponadto Zgromadzenie Narodowe może poddać pod referendum każdą umowę międzynarodową. We wszystkich przypadkach referendum fakultatywnego konieczne jest osiągnięcie jedynie „pojedynczej większości”, czyli Narodu. Nie jest wymagane uzyskanie poparcia większości kantonów.

Inicjatywa ludowa przewidziana jest tylko dla trybu zmiany konstytucji. Nie jest możliwe wniesienie w tym trybie projektu ustawy federalnej. Konstytucje kantonalne przewidują możliwość wniesienia w trybie inicjatywy ludowej projektu ustawy kantonowej. Liczba podpisów, jaka musi być zebrana pod projektem, zależy od wielkości kantonu. Ponadto w kilku (niemieckojęzycznych) kantonach występują zgromadzenia ludowe na poziomie gminy (*Gemeindeversammlung*), a w dwóch (Appenzell Innerrhoden oraz Glarus) – również na poziomie kantonu (*Landsgemeinde*). Z tej formy demokracji bezpośredniej zrezygnowano w ciągu ostatnich piętnastu lat w kantonach Obwalden (1998) Appenzell Ausserrhoden (1997) oraz Nidwalden (1996), a wcześniej – w kantonie Uri (1928), Schwyz (1848) i Zug (1848).

Specyficzną postacią demokracji bezpośredniej jest procedura konsultacyjna. W myśl art. 147 konstytucji przy przygotowywaniu ważniejszych aktów normatywnych i innych projektów o dużej doniosłości oraz ważniejszych umów międzynarodowych zaprasza się do zajęcia stanowiska kantony, partie polityczne oraz zainteresowane środowiska. W praktyce najważniejsze znaczenie ma zasięgnięcie przez Radę Federalną opinii na temat składanych przez nią projektów ustaw. Ma to duże znaczenie dla osiągnięcia – tak charakterystycznego dla ustroju politycznego Szwajcarii – konsensusu w sprawie treści ustawy. Jest to konieczne z uwagi na możliwość obalenia ustawy uchwalonej przez parlament w drodze referendum zarządzonego wskutek wniesienia weta ludowego.

W kolejnej zasadzie, demokratycznego państwa prawnego, doktryna upatruje strony formalnej i materialnej. Zasada państwa prawnego w znaczeniu formalnym opiera się na zasadzie konstytucjonalizmu, legalizmu, podziału władz i instytucjonalnej ochrony praw jednostki. Artykuł 5 konstytucji określa zasady praworządności działania państwa. Prawo stanowi podstawę i granicę działalności państwowej. Przepis ten nakazuje również działanie w dobrej wierze i nakazuje przestrzeganie prawa międzynarodowego. Materialna strona zasady państwa prawnego wskazuje, że ma to być państwo sprawiedliwe, oparte na wolności i równości jednostek wobec prawa.

### 3. System partyjny

Początki partii politycznych w Szwajcarii sięgają pierwszej połowy XIX wieku. W latach trzydziestych tego stulecia w poszczególnych kantonach następowała, pod wpływem rewolucji lipcowej we Francji, demokratyzacja prawa wyborczego. Pojawiły się instytucje demokracji bezpośredniej. Zaangażowanie różnych grup społecznych w realizację inicjatywy ludowej czy też kampanię referendalną prowadziło do krystalizowania się rozmaitych obozów politycznych. Najpierw miały one charakter efemeryczny, gdyż komitety rozwiązywały się po przeprowadzeniu referendum, lub zrealizowaniu inicjatywy ludowej. Z czasem powstawały jednak trwalsze związki. Większym problemem okazało się tworzenie partii politycznych na poziomie ogólnokrajowym. Nastąpiło to dopiero w ostatnim ćwierćwieczu XIX wieku, po tym jak konstytucja z 1874 r. rozszerzyła zakres uprawnień władz federalnych. Mimo to po dzień dzisiejszy nie występuje w Szwajcarii zjawisko centralizacji partii politycznych. Są one bardziej konglomeratem partii kantonalnych niż jednolitymi jednostkami. Sprzyja temu wielokulturowość społeczeństwa szwajcarskiego oraz rozwiązania prawne: partie podlegają rejestracji tylko na poziomie kantonów, nie ma ogólnopaństwowej ewidencji partii politycznych, nie występuje również zawartość programowa partii.

Do początków XX wieku na scenie politycznej Szwajcarii dominowali liberałowie (Partia Radykalno–Demokratyczna, *Freisinnig–Demokratische Partei* – FDP; w dniu 1 stycznia 2009 r. FDP połączyła się z Liberalną Partią Szwajcarii (*Liberale Partei der Schweiz* – LPS), tworząc ugrupowanie pod nazwą *FDP. Die Liberalen*). W 1912 r. konserwatyści utworzyli Chrześcijańsko–Demokratyczną Partię Ludową (*Christlich Demokratische Volkspartei* – CVP). Z organizacji farmerskich wyłoniła się w 1936 r. Szwajcarska Partia Ludowa (*Schweizerische Volkspartei* – SVP). Jeszcze pod koniec XIX wieku (1888) powstała Partia Socjaldemokratyczna Szwajcarii (*Sozialdemokratische Partei der Schweiz* – SPS), ale większe poparcie zdobyła dopiero około połowy XX wieku. Inne partie nie zdobywają z reguły więcej niż 1/5 głosów wyborców. Z uwagi na specyficzną postać szwajcarskiego systemu partyjnego jest on często nazywany systemem „pa-

ropartyjnym”, z uwagi na zbliżone poparcie, jakim cieszą się w elektoracie cztery największe partie.

### Wyniki wyborów do Rady Narodowej w latach 1995–2007

Lp.	Partia	2007		2003		1999		1995	
		Głosy (w %)	Mandaty	Głosy (w %)	Mandaty	Głosy (w %)	Mandaty	Głosy (w %)	Mandaty
1.	SVP	28,9	62	26,6	55	22,5	44	14,9	29
2.	SPS	19,5	43	23,4	52	22,5	51	21,8	54
3.	FDP	15,8	31	17,3	36	19,9	43	20,2	45
4.	CVP	14,5	31	14,4	28	15,8	35	16,8	34
5.	GPS	9,6	20	7,4	13	5,0	9	5,0	8
6.	LPS	1,9	4	2,2	4	2,3	6	2,7	7
7.	GLP	1,4	3	–	–	–	–	–	–
8.	EVP	2,4	2	2,3	3	1,8	3	1,8	2
9.	EDU	1,3	1	1,3	2	1,3	1	1,3	1
10.	PdA	0,7	1	0,7	2	1,0	2	1,2	3
11.	LdT	0,6	1	0,4	1	0,9	2	0,9	1
12.	CSP	0,4	1	0,4	1	0,4	1	0,3	1
13.	Inne	–	–	–	3	–	3	–	15

Źródło: <http://www.parties-and-elections.de/switzerland.html> (15 lipca 2010 r.)

Przedstawiciele wspomnianych partii wchodzić po każdym wyborach parlamentarnych w skład Rady Federalnej (rządu). Nie jest to jednak gabinet koalicyjny, gdyż partie nie uzgadniają między sobą kwestii programowych. Parlament wybiera poszczególnych członków Rady Federalnej indywidualnie, a nie jako kolegium. Nie są to przywódcy poszczególnych partii, lecz ich reprezentanci. Nie występuje więc w Szwajcarii podział na koalicję i opozycję, jak w systemie parlamentarnym.

Powyższe – jakże nietypowe – rozwiązanie wynika z funkcjonowania charakterystycznej dla Szwajcarii „demokracji konsensualnej”. W wielokulturowym społeczeństwie, mówiącym kilkoma językami i wyznającymi różne religie, dąży się do osiągnięcia porozumienia między siłami reprezentującymi różne odłamy społeczeństwa. Pod względem instytucjonalnym wejście do rządu przedstawicieli wszystkich największych partii politycznych wynika z możliwości podważenia w drodze referendum ustawy uchwalonej przez parlament, często w wyniku długotrwałych prac, mających na celu wypracowanie kompromisu. Reprezentacja najsilniejszych partii w Radzie Federalnej skłania do wniosku, że nie będą one pró-

bowwały w toku dalszej procedury podważyć ustawy uchwalonej przez parlament, skoro mogły zgłosić swoje zastrzeżenia na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych.

Wśród innych partii politycznych funkcjonujących w Szwajcarii należy wymienić przede wszystkim partię Zielonych (*Grüne Partei der Schweiz – Die Grünen*, GPS). Partia ta posiada stale reprezentację w parlamencie federalnym od 1979 r. W wyborach z 2007 r. osiągnęła największy sukces, zdobywając 9,6% głosów i 20 mandatów, co zbliżyło ją do grona czterech największych partii szwajcarskich. W Radzie Narodowej reprezentację posiadają również obecnie: Liberalna Partia Zielonych Szwajcarii (*Grünliberale Partei der Schweiz*, GLP) – trzy mandaty, Ewangelicka Partia Ludowa (*Evangelische Volkspartei*, EVP) – dwa mandaty, Federalna Unia Demokratyczna (*Eidgenössisch–Demokratische Union*, EDU) – jeden mandat, Szwajcarska Partia Pracy (*Partei der Arbeit der Schweiz*, PdA) – jeden mandat, Partia Chrześcijańsko–Socjalna (*Christlich–soziale Partei*, CSP) – jeden mandat oraz Liga Ticino (*Lega dei Ticinesi*, LdT) – jest to partia regionalna działająca w kantonie Ticino, głosząca hasła prawicowe i populistyczne (jeden mandat). Nową jakością w systemie partyjnym Szwajcarii jest Konserwatywno–Demokratyczna Partia Szwajcarii (*Bürgerlich–Demokratische Partei der Schweiz*, BDP). Założyli ją w 2008 r. byli działacze SVP. Ugrupowanie posiada pięciu deputowanych w Radzie Narodowej i przedstawiciela w Radzie Federalnej.

#### 4. System wyborczy

Deputowani do Rady Narodowej wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich i proporcjonalnych na czteroletnią kadencję (art. 149). Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 lat i nie zostali ubezwłasnowolnieni z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego (art. 136). Bierne prawo wyborcze posiadają wszystkie osoby uprawnione do głosowania (art. 143). Szwajcaria jest państwem europejskim, w którym, oprócz Liechtensteinu, najpóźniej zniesiono cenzus płci (1971).

Rada Narodowa składa się z dwustu posłów, wybieranych w wyborach powszechnych, bezpośrednich i proporcjonalnych, w głosowaniu tajnym. Każdy kanton stanowi odrębny okręg wyborczy. Mandaty są rozdzielane między kantony odpowiednio do liczby ludności, przy zachowaniu zasady, że każdy kanton ma co najmniej jeden mandat. Dotyczy to sześciu kantonów: Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden, Obwalden i Uri. W takich kantonach z natury rzeczy wybory do Rady Narodowej odbywają się według systemu większościowego. Największy kanton, Zurych, reprezentowany jest przez trzydziestu czterech deputowanych. Berno posiada dwadzieścia sześć mandatów, Vaud – osiemnaście, Argowia – piętnaście, St. Gallen – dwanaście, Genewa – jedenaście,

Lucerna – dziesięć, Ticino – osiem, Fryburg, Valais, Solothurn i Bazylea-okręg po siedem, Turgowia – sześć, Neuchâtel, Gryzonia i Bazylea-miasto – po pięć, Schwyz – cztery, Zug – trzy, zaś Jura i Schaffhausen – po dwa.

Kandydatów do obu izb mogą zgłaszać piętnastoosobowe grupy wyborców. Głosujący ma do swojej dyspozycji tyle głosów, ile mandatów jest do obsadzenia w danym okręgu. Szwajcarskie prawo wyborcze pozwala na różnego rodzaju operacje, które dają wyborcy możliwość wskazania swoich preferencji wyborczych i sprzyjają personalizacji wyborów. Przede wszystkim możliwe jest zastosowanie metody „pióropusza” (fr. *panachage*). Polega ona na skreśleniu z listy pewnych nazwisk i wstawienie w to miejsce kandydatów z innych list. Nie można jednak dodać nazwiska, które nie znajduje się na żadnej liście. Sens tej instytucji polega na tym, że wyborca – mając świadomość, iż preferowana przez niego lista nie zdobędzie wszystkich mandatów w okręgu – może wskazać kandydatów z innych list, którzy otrzymują w ten sposób jego poparcie. Oprócz tego wyborca może dokonać kumulacji głosów na korzyść jednego z kandydatów. Polega to na skreśleniu z listy nazwisk innych kandydatów i wpisaniu nazwiska popieranego przez siebie kandydata. Możliwe jest oddanie głosu za pośrednictwem poczty oraz internetu (Genewa, Neuchâtel i Zurych). Frekwencja wyborcza jest stosunkowo niska, rzadko przekracza 50% (w ostatnich wyborach wyniosła 49%). Do niedawna w części kantonów głosowanie było obowiązkowe (obecnie tylko w kantonie Schaffhausen).

Rozdział mandatów odbywa się na zasadzie metody Hagenbacha-Bischoffa. Dzielnik wyborczy ustala się w skali kantonu. W tym celu sumuje się liczbę głosów oddanych na wszystkie listy wyborcze. Tak otrzymaną sumę dzieli się przez liczbę mandatów przypadającą na kanton powiększoną o jeden. W kolejnej operacji dzieli się liczbę głosów oddanych na listę przez dzielnik wyborczy. Otrzymana w wyniku tej operacji liczba całkowita określa liczbę mandatów przypadającą na daną listę. Mandaty z danej listy otrzymują kandydaci, którzy zdobyli kolejno największą liczbę głosów. Ponieważ nie można w ten sposób obsadzić wszystkich mandatów, przeprowadza się kolejną operację. Liczbę głosów oddaną na listę dzieli się przez liczbę mandatów rozdzielonych w ramach pierwszej operacji. Liście, przy której zanotowano największy iloraz, przyznaje się dodatkowy mandat. Operację powtarza się aż do rozdzielenia wszystkich pozostałych mandatów.

W skład Rady Kantonów wchodzi czterdziestu sześciu posłów reprezentujących kantony. Deputowani do Rady Kantonów są wybierani po dwóch w każdym kantonie, z tym że sześć kantonów, które w świetle poprzednich przepisów konstytucyjnych były półkantonami, reprezentowane są przez jednego deputowanego (art. 150). Chodzi tu o kantony: Appenzell-Auserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Bazylea-miasto, Bazylea-okręg, Obwalden i Nidwalden. Dwadzieścia pozostałych kantonów reprezentowanych jest przez dwóch deputowanych. Z uwagi na ogromne różnice w wielkości kantonów nie ma mowy o zachowaniu zasady równości



prawa wyborczego w sensie materialnym. W Zurychu na jeden mandat członka Rady Kantonów przypada sześćset czternaście tysięcy mieszkańców, a kantonie Appenzell–Innerrhoden – piętnaście tysięcy.

Szczegółowe zasady wyborów do Rady Kantonów określają ustawy kantonalne. Początkowo deputowanych do Rady Kantonów wybierały parlamenty kantonalne. Obecnie wszędzie są oni wybierani w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, w większości kantonów według zasady większości mieszanej (bezwzględnej). Większościowy system wyborczy wynika z faktu, że do obsadzenia są tylko dwa lub jeden mandat. Zastosowanie systemu większościowego prowadzi w Radzie Kantonów do nadreprezentacji liberałów i chadeków, co jednak nie ma wpływu na układ sił w Radzie Federalnej, gdyż ten zależy od wyniku wyborów do Rady Narodowej. Na marginesie warto dodać, że w kantonie Jura obowiązuje proporcjonalny system wyborczy, według którego rozdziela się dwa mandaty, zaś w kantonie Appenzell–Innerrhoden jednego deputowanego do Rady Kantonów wybiera zgromadzenie ludowe. W większości przypadków członkowie Rady Kantonów wybierani są łącznie z wyborami do Rady Narodowej.

Mandat deputowanego ma charakter wolny. Członkowie Zgromadzenia Federalnego głosują bez instrukcji (art. 161). Szczególne znaczenie ma to w odniesieniu do członków Rady Kantonów, którzy reprezentują części składowe federacji. Mimo to i oni nie są związani żadnymi instrukcjami. Warto przy tym dodać, że część konstytucji kantonalnych przewiduje odpowiedzialność deputowanych do parlamentów kantonalnych przed wyborcami, którzy mogą doprowadzić do ich odwołania przed upływem kadencji. W tym przypadku mamy więc do czynienia z mandatem związanym (imperatywnym).

Gwarancją mandatu wolnego jest immunitet materialny (art. 162). Członkowie Zgromadzenia Federalnego i Rady Federalnej oraz kanclerz federalny nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności prawnej za swoje wypowiedzi w Radach i w ich organach. Immunitet materialny ma charakter absolutny. Chroni od odpowiedzialności cywilnej i karnej. Konstytucja umożliwia tworzenie dalszych rodzajów immunitetu i rozszerzanie go na inne osoby. Na mocy przepisów ustawowych deputowanych chroni dodatkowo immunitet formalny. Zgodę na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności wyraża parlament. Immunitetu może zrzec się również sam zainteresowany. Możliwe jest czasowe zawieszenie deputowanego w pełnieniu mandatu. Jeżeli deputowany został zatrzymany w obawie przed jego ucieczką lub w razie schwywania *in flagrante delicto*, organ dokonujący zatrzymania musi uzyskać zgodę izby.

Artykuł 144 konstytucji ustanawia zasadę niepołączalności mandatu parlamentarzysty (*incompatibilitas*). Członkowie Rady Narodowej, Rady Kantonów (również Rady Federalnej i sędziowie Sądu Federalnego) nie mogą równocześnie wchodzić w skład żadnego innego organu. Osoby, które objęły mandat deputowa-

nego i zajmują stanowisko objęte zasadą *incompatibilitas*, muszą opuścić je w ciągu czterech miesięcy od uzyskania mandatu.

Deputowani do parlamentu szwajcarskiego są parlamentarzystami niezawodowymi. Otrzymują dietę tytułem zwrotu kosztów poniesionych na pełnienie mandatu oraz zwrot kosztów podróży. Ponadto deputowani do obu izb mają obowiązek ujawnienia swoich związków z grupami interesów.

## 5. Parlament

Zgromadzenie Federalne (*Bundesversammlung*) składa się z dwóch izb: Rady Narodowej (*Nationalrat*) i Rady Kantonów (*Ständerat*). Bikameralizm uzasadniony jest federalną strukturą państwa i wynikającą stąd podwójną reprezentacją: Narodu i kantonów. Stosunki między izbami zostały oparte na zasadzie równorzędności (art. 148 ust. 2). Dla uchwalenia ustawy potrzebna jest ich zgoda, brak porozumienia skutkuje wygaśnięciem procedury legislacyjnej. Rada Narodowa i Rada Kantonów dysponują podobnym zakresem uprawnień. Uczestniczą w wykonywaniu funkcji ustawodawczej, kontrolnej, kreacyjnej oraz pozostałych funkcji parlamentu szwajcarskiego. Osobno izby podejmują uchwały o charakterze niewiążącym (np. postulaty). Izby obradują oddzielnie. Tylko wyjątkowo odbywają się wspólne posiedzenia, głównie w celu realizacji funkcji kreacyjnej. Widoczna jest wówczas pewna przewaga Rady Narodowej, gdyż to jej przewodniczący kieruje wspólnym posiedzeniem, zaś głosy liczone są łącznie. Przy czterokrotnie większej liczbie Rady Narodowa ma zdecydowaną przewagę.

Parlament szwajcarski obraduje na sesjach. W ciągu roku odbywają się cztery sesje. Termin pierwszego posiedzenia w czasie sesji określa Biuro Rady. Kolejne posiedzenia odbywają się we wszystkie dni robocze. Sesja kończy się wraz ze zrealizowaniem programu obrad. Na żądanie Rady Federalnej lub 1/4 deputowanych każdej z izb zwoływana jest sesja nadzwyczajna. Zgromadzenie Federalne oraz obie Rady podejmują uchwały większością głosów, w obecności większości swoich członków (art. 159 ust. 1–2). Dla podjęcia określonej uchwały potrzebne jest uzyskanie większości członków każdej Rady (art. 159 ust. 3).

Na czele każdej izby stoi przewodniczący oraz pierwszy i drugi wiceprzewodniczący (art. 152). Są oni wybierani na jeden rok. Wyłączona jest możliwość sprawowania tej funkcji przez kolejny rok. Przewodniczący kieruje obradami. Nie bierze udziału w głosowaniach, ale w razie równości głosów do niego należy głos decydujący. Przewodniczący i wiceprzewodniczący danej izby oraz przewodniczący frakcji parlamentarnych tworzą Biuro (w przypadku Biura Rady Kantonów miejsce przewodniczących frakcji zajmują skrutatorzy, czyli sekretarze). Biura obu izb planują sesje, określają sposób prowadzenia obrad, wybierają komisje, podkomisje i delegacje oraz określają zakres ich działania.

Działając wspólnie, Biura tworzą Konferencję Koordynacyjną. Ustala ona tryb pracy Zgromadzenia Federalnego, ze szczególnym uwzględnieniem prac legislacyjnych. Decyzje Konferencji podlegają zatwierdzeniu przez Biura obu izb. Ze składu Konferencji wyłaniany jest Zarząd, złożony z trzech przedstawicieli Rady Narodowej i trzech przedstawicieli Rady Kantonów. Zarząd kieruje służbami parlamentarnymi i sprawuje nadzór nad ich działalnością. W pracach Konferencji bierze udział, z głosem doradczym i prawem stawiania wniosków, Prezydent Federalny oraz kanclerz federalny, gdyż Konferencja odpowiada również za kontakty parlamentu z rządem.

Każda Rada wyznacza ze swojego grona komisje (art. 153). Na mocy ustawy możliwe jest powoływanie wspólnych komisji oraz przekazanie komisjom poszczególnych kompetencji, o ile nie mają one charakteru prawotwórczego. W każdej izbie istnieje dwanaście komisji stałych, możliwe jest również powoływanie komisji niestałych. Powołuje się je dla rozpatrzenia projektów ustaw. Skład personalny komisji uzależniony jest od wielkości frakcji parlamentarnej. O przynależności deputowanego do komisji decydują również kwestie językowe. Komisja podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, w razie równości decyduje głos przewodniczącego. Komisje obradują za zamkniętymi drzwiami.

W przypadkach określonych w konstytucji (art. 157) Rada Narodowa i Rada Kantonów obradują wspólnie pod przewodnictwem przewodniczącego Rady Narodowej jako Zjednoczone Zgromadzenie Federalne (*Vereinigte Bundesversammlung*). Do kompetencji tak działającego parlamentu należy przeprowadzenie wyborów, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między najwyższymi organami federalnymi i stosowanie prawa łaski. Ponadto Zjednoczone Zgromadzenie Federalne zbiera się w szczególnych okolicznościach oraz dla przyjęcia oświadczeń Rady Federalnej.

Deputowani obu izb w ilości co najmniej pięciu tworzą frakcje parlamentarne (art. 154). Frakcję tworzą deputowani obu izb i należący z reguły do jednej partii. Do frakcji dużych partii dołączają często przedstawiciele mniejszych ugrupowań zbliżonych programowo. Tytułem przykładu, w skład frakcji SVP wchodzi również deputowani z ramienia LdT i EDU. Z formalnego punktu widzenia frakcje są organami Zgromadzenia i uczestniczą w przygotowywaniu posiedzeń. Przewodniczącym frakcji jest deputowany do Rady Narodowej.

Zgromadzenie Federalne, z uwagi na jego dominującą pozycję w systemie organów państwowych, ma do spełnienia o wiele więcej zadań niż parlamenty w innych państwach. Oprócz funkcji ustawodawczej, kontrolnej i kreacyjnej wypełnia także funkcję kierowniczo–inspiracyjną oraz sądową.

Zgromadzenie Federalne wydaje akty prawotwórcze w formie ustaw federalnych lub rozporządzeń, zaś pozostałe akty są wydawane w formie uchwał federalnych (art. 163). Istnieją ich dwa rodzaje: podlegające i niepodlegające referendum

(te ostatnie są określane jako zwykłe uchwały federalne). Uchwały federalne mają moc ustawy i są podejmowane w trybie przewidzianym dla uchwalenia ustawy. W formie uchwały federalnej przyjmowany jest np. budżet Federacji.

Wszystkie ważne przepisy ustanawiające prawo należy wydawać w formie ustawy federalnej. Chodzi tu zwłaszcza o przepisy podstawowe dotyczące wykonywania praw politycznych, ograniczenia praw konstytucyjnych, praw i obowiązków jednostki, określenia podmiotu, przedmiotu i wymiaru opodatkowania, zadań i świadczeń Federacji, obowiązków kantonów w zakresie wdrażania i wykonywania prawa federalnego oraz organizacji i postępowania przed władzami federalnymi (art. 164). Nie jest to katalog zamknięty, co oznacza, że w formie ustawy należy uchylać także inne „ważne przepisy ustanawiające prawo”. Doktryna uznaje przytoczony przepis konstytucji za pojęcie ustawy w sensie materialnym.

Specyfika postępowania ustawodawczego w parlamencie szwajcarskim wynika przede wszystkim z przyjęcia zasady bikameralizmu egalitarnego. Jak wskazano wyżej, projekt ustawy musi zostać zgodnie przyjęty przez obie izby parlamentu. Procedura legislacyjna może rozpocząć się z którejkolwiek z izb, nazywanej wówczas izbą „pierwszą” (może to być zarówno Rada Narodowa, jak i Rada Kantonów).

Z inicjatywą ustawodawczą może wystąpić każdy członek Zgromadzenia Federalnego, komisja, frakcja parlamentarna, kanton (art. 160) oraz Rada Federalna (art. 181). W praktyce najczęściej z możliwości wniesienia projektu ustawy korzysta rząd. Inicjatywa ustawodawcza może przybrać postać gotowego aktu prawnego lub też mieć postać ogólnej propozycji. Projekt składa się na ręce przewodniczącego którejkolwiek z izb. O tym, w której Radzie rozpocznie się postępowanie ustawodawcze, decydują przewodniczący obu izb. Ich decyzja musi być zatwierdzona przez Konferencję Koordynacyjną. Jeśli przewodniczący nie osiągną porozumienia, decyduje losowanie. Następnie projekt przekazywany jest do komisji (stałej lub niestałej), która przygotowuje sprawozdanie najpóźniej na trzeciej sesji od czasu otrzymania projektu. Komisja może wprowadzić zmiany do projektu ustawy, a w przypadku inicjatywy złożonej przez deputowanych – może przedstawić alternatywny projekt ustawy.

Po rozpatrzeniu przez komisję projekt wędruje na posiedzenie plenarne Rady, która odbywa tzw. debatę inicjującą. W jej ramach Rada decyduje o przejściu do debaty szczegółowej, zwróceniu projektu wnioskodawcy w celu naniesienia poprawek albo o odrzuceniu projektu. Jeżeli Rada Narodowa zdecyduje o przejściu do debaty szczegółowej, jej Biuro może zaproponować odbycie jednej z następujących debat: debaty swobodnej, debaty zorganizowanej (z ograniczonym czasem na przemówienia), debaty ograniczonej (głos w niej zabiera tylko wnioskodawca oraz przedstawiciele frakcji parlamentarnych), debaty krótkiej (głos zabiera tylko przedstawiciel wniosków mniejszości) lub też przeprowadzenie postępowania pisemne-

go (dotyczy wyłącznie projektów złożonych przez grupę deputowanych mniejszą niż pięć osób, komisja składa pisemne sprawozdanie, nie przeprowadza się debaty, ale sprawozdawca może ustosunkować się do zgłoszonych wniosków). Regulamin Rady Kantonów nie przewiduje takiej kategoryzacji debat. W czasie debaty deputowani i Rada Federalna mają prawo zgłaszania poprawek (art. 160 ust. 2).

Zgodnie z regułami bikameralizmu zrównoważonego, druga izba może zgłosić sprzeciw wobec projektu ustawy przyjętego przez izbę pierwszą. Jeżeli w projekcie ustawy przyjętym przez drugą izbę zachodzą różnice wobec projektu przyjętego przez izbę pierwszą, uruchamiana jest procedura usunięcia rozbieżności. Projekt ustawy przekazywany jest do izby pierwszej, aby ta zdecydowała, czy podtrzymuje swój wcześniejszy projekt. Prace uzgadniające toczą się w komisjach obu izb aż do przyjęcia wspólnego tekstu. Jeżeli w ciągu trzech posiedzeń plenarnych nie uda się znaleźć kompromisowego rozwiązania, sprawa przekazywana jest do Konferencji Pojedynczej, w skład której wchodzi po trzynastu przedstawicieli każdej z izb. Jeżeli Konferencja nie wypracuje kompromisu, komisje przedkładają izbom sprawozdania i procedura legislacyjna ulega wygaśnięciu. W razie osiągnięcia porozumienia na forum Konferencji projekt podlega przegłosowaniu w każdej z izb. Jeżeli którakolwiek z izb nie przyjmie tego projektu, postępowanie ulega zakończeniu.

Ustawa federalna wchodzi w życie dopiero sto dni po jej uchwaleniu. W tym czasie grupa pięćdziesięciu tysięcy obywateli może zgłosić w trybie inicjatywy ludowej wniosek o poddanie ustawy pod referendum (weto ludowe). W takim wypadku dopiero wynik referendum decyduje o tym, czy ustawa wejdzie w życie. W przypadku uchwał federalnych referendum może odbyć się jedynie wówczas, gdy taką możliwość przewiduje konstytucja lub ustawa.

Konstytucja szwajcarska przewiduje szczególny tryb uchwalenia ustawy w sprawach pilnych (art. 165). Ustawa federalna, której wejście w życie nie cierpi zwłoki, może być większością głosów każdej z izb uznana za pilną i wchodzi w życie, bez czekania na upływ stu dni od jej uchwalenia. W takiej sytuacji należy określić termin jej obowiązywania. W ciągu stu dni od uchwalenia ustawy grupa pięćdziesięciu tysięcy obywateli może zażądać poddania ustawy pod referendum. Jeżeli ustawa zostanie zatwierdzona (zasada „pojedynczej większości”), obowiązuje do czasu, który został wskazany jako termin jej obowiązywania. Jeżeli została odrzucona, traci moc obowiązującą po roku od jej uchwalenia.

Ustawa federalna uznana za pilną, która nie ma podstawy konstytucyjnej, traci moc po roku od jej uchwalenia, jeżeli w tym czasie nie zostanie przyjęta przez Naród i kantony. Także i w tym przypadku należy określić termin jej obowiązywania. Ustawa federalna, która nie zostanie przyjęta w drodze referendum, nie może zostać ponowiona. Uchwalanie ustaw w trybie pilnym, niemających podstawy konstytucyjnej, możliwe jest zwłaszcza w sytuacji ciężkiego kryzysu państwa,

na okoliczność którego konstytucje innych państw przewidują możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Podstawowe znaczenie dla wypełniania przez parlament szwajcarski funkcji kontrolnej ma art. 169 ust. 1, w myśl którego Zgromadzenie Federalne wykonuje zwierzchni nadzór nad Radą Federalną, administracją federalną, sądami federalnymi i innymi podmiotami, którym powierzono realizację zadań Federacji. Zgromadzenie Federalne wykonuje funkcję kontrolną *in pleno* lub za pomocą komisji obu izb. Komisje mają prawo do informacji, prawo wglądu i uprawnienia śledcze (art. 153 ust. 4). Nie mogą jednak zmieniać decyzji kontrolowanych podmiotów. W pełnieniu funkcji kontrolnej podstawowe znaczenie mają komisje nadzorujące. Są to komisje stałe w każdej izbie. Komisje nadzorujące dzielą się na sekcje, z których każda odpowiada istniejącemu departamentowi. Kontrolą najważniejszych spraw zajmuje się Stała Delegacja, złożona z sześciu deputowanych, po trzech z komisji nadzorującej każdej izby. W stosunku do niej zastosowanie ma art. 169 ust. 2 konstytucji, który zwalnia kontrolowanych urzędników z obowiązku zachowania tajemnicy. Szczególną rolę mają do odegrania komisje śledcze. Mogą je powołać obie izby, z tym że komisje obu izb mogą pracować wspólnie. Komisje mają prawo przesłuchiwania świadków, wglądu w dokumentację i inne uprawnienia śledcze. Praca komisji kończy się złożeniem sprawozdania.

Zgromadzenie Federalne bada skuteczność środków podejmowanych przez Federację (art. 170), czyli głównie przez Radę Federalną. Rząd ma obowiązek przedkładania parlamentowi regularnych sprawozdań ze swych czynności oraz o stanie państwa (art. 187 ust. 1 lit. b). Rada Federalna przedkłada parlamentowi sprawozdanie rachunkowe, zaś Zgromadzenie Federalne je zatwierdza. W celu wypełniania funkcji kontrolnej w sprawach finansowych również funkcjonuje Delegacja komisji obu izb, podzielona na sekcje, stosownie do działów budżetu. Specjalną dziedziną objętą kontrolą parlamentarną jest polityka międzynarodowa. Zgromadzenie Federalne nadzoruje stosunki z zagranicą. W obu izbach działają komisje spraw zagranicznych (art. 166 ust. 1). Rząd przedkłada im informacje o sytuacji międzynarodowej Szwajcarii. Przeprowadza z komisjami konsultacje w związku z prowadzonymi rokowaniami.

Poszczególnym deputowanym do obu izb przysługują indywidualne środki kontroli: interpelacje i zapytania. Istotą interpelacji jest żądanie, by Rada Federalna złożyła wyjaśnienie w sprawie o znaczeniu ogólnopaństwowym, z dziedziny polityki lub administracji. Sprawa poruszona w interpelacji może stać się przedmiotem debaty w izbie. W innych sprawach niż interpelacja deputowany może złożyć zapytanie, musi to być jednak sprawa o znaczeniu federalnym. Przedmiot zapytania nie może zostać rozpatrzony w debacie parlamentarnej. Inną instytucją, występującą tylko w Radzie Narodowej, jest godzina pytań, w czasie której deputowani mogą zadawać pytania w sprawach bieżących.



Pełniąc funkcję kreacyjną, Zgromadzenie Federalne dokonuje wyboru składu osobowego licznych organów państwowych, przede wszystkim Rady Federalnej (po każdych kolejnych wyborach parlamentarnych) oraz prezydenta i wiceprezydenta. Ponadto Zgromadzenie Federalne wybiera sędziów federalnych oraz przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Sądu Federalnego, kanclerza federalnego oraz generała, który pełni funkcję głównodowodzącego sił zbrojnych w razie zagrożenia wojennego.

Specyficzną funkcją Zgromadzenia Narodowego jest funkcja kierowniczo–inspiracyjna, przez realizację której Rada Narodowa może wpływać na politykę prowadzoną przez rząd. Przede wszystkim Zgromadzenie Federalne może zlecać zadania Radzie Federalnej (art. 171). W praktyce chodzi tutaj o możliwość przyjmowania rezolucji i postulatów. Na mocy rezolucji izby mogą zobowiązać Radę Federalną do przedłożenia projektu ustawy federalnej lub uchwały albo też udzielić rządowi wiążących zaleceń. Z inicjatywą uchwalenia rezolucji może wystąpić którykolwiek z deputowanych. Wymaga ona zgodnego przyjęcia przez obie izby. W przeciwieństwie do rezolucji postulat nie ma charakteru zobowiązującego. Jest to wniosek skierowany do Rady Federalnej, aby zbadała celowość złożenia projektu ustawy albo uchwały federalnej bądź też podjęcia innego środka. Postulat jest uchwalany tylko przez jedną z izb.

Przejawem funkcji kierowniczo–inspiracyjnej parlamentu szwajcarskiego jest podejmowanie środków dotyczących realizacji prawa federalnego (art. 173 ust. 1 lit. e) oraz podejmowanie środków dla ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego oraz niezawisłości i neutralności państwa (art. 173 ust. 1 lit. a i b). Wykonując te zadania Zgromadzenie Federalne może wydawać rozporządzenia parlamentarne lub uchylać ustawy federalne, jeżeli wymaga tego sytuacja nadzwyczajna. Ponadto izby współdziałają w planowaniu ważnych czynności państwowych (art. 173 ust. 1 lit. g), zaś działając pojedynczo, mogą wydawać oświadczenia (jest to kompetencja wynikająca z regulaminów obu izb).

Zgromadzenie Federalne uczestniczy w kształtowaniu polityki zagranicznej, nadzoruje stosunki z zagranicą oraz wyraża zgodę na umowy międzynarodowe, zawierane i ratyfikowane przez rząd (art. 166). Zatwierdzenia nie wymagają umowy zwolnione z tego obowiązku na mocy szczególnego przepisu konstytucyjnego lub ustawowego. To zadanie parlamentu należy odczytywać w kontekście art. 184, który przyznaje Radzie Federalnej zajmowanie się sprawami zagranicznymi, z zachowaniem prawa współdziałania Zgromadzenia Federalnego.

W ramach funkcji kierowniczo–inspiracyjnej parlament ma również szereg uprawnień w sferze obronności państwa. Zgromadzenie Federalne zarządza pełnienie czynnej służby wojskowej oraz powszechną lub częściową mobilizację (art. 173 ust. 1 lit. d). W pilnych przypadkach mobilizację ogłasza Rada Federalna (art. 185 ust. 4). Jeżeli mobilizacja dotyczy więcej niż czterech tysięcy żołnierzy lub po-

wołanie trwa dłużej niż trzy tygodnie, zwoływane jest bezzwłocznie Zgromadzenie Federalne.

Należy w tym miejscu również wspomnieć o możliwości składania przez Radę Federalną oświadczeń na forum połączonych izb (art. 157 ust. 2). Parlament, działający wówczas jako Zjednoczone Zgromadzenie Federalne, może przeprowadzić debatę nad oświadczeniem, a jej przebieg powinien być uwzględniony przez rząd przy prowadzeniu polityki państwa.

Zgromadzenie Federalne dysponuje szeregiem kompetencji, które w innych państwach należą do sądów. Przede wszystkim rozstrzyga spory kompetencyjne między naczelnymi organami Federacji (art. 173 ust. 1 lit. i). Decyduje o ważności inicjatywy ludowej w sprawie zmiany konstytucji, oceniając, czy została zachowana jedność formy i treści oraz czy proponowana zmiana jest zgodna z prawem międzynarodowym (art. 139 ust. 3). Rady orzekają o ważności wyboru swoich członków. Parlament podejmuje również uchwały o zastosowaniu prawa łaski oraz amnestii (art. 173 ust. 1 lit. k).

## 6. Rada Federalna

Charakterystyczną cechą ustroju Szwajcarii jest monizm egzekutywy. Władzę wykonawczą sprawuje kolegialny organ, czyli Rada Federalna (*Bundesrat*). Rada Federalna w obecnej postaci pojawiła się już w konstytucji z 1848 r. Jej twórcy nie chcieli wprowadzać jednoosobowego organu władzy wykonawczej na wzór Stanów Zjednoczonych, dlatego też oparli się na idei organu kolegialnego, którego model został stworzony przez francuską konstytucję dyrektorialną (1795). Model taki zgadzał się również z wcześniejszymi doświadczeniami ustrojowymi kantonów szwajcarskich. Należy również przypomnieć, że w świetle postanowień konstytucji z Aarau (1798) władzę wykonawczą w Szwajcarii sprawował kolegialny Dyrektoriat.

Rada Federalna jest najwyższą władzą rządzącą i wykonawczą Federacji (art. 174). Będąc organem rządzącym, Rada podejmuje inicjatywę w określeniu polityki państwa, współdziałając z innymi organami państwa i Narodem. Rada Federalna określa cele i środki swojej polityki rządowej (art. 180). Planuje i koordynuje działalność państwową. Wykonawczy charakter Rady oznacza, że stoi ona na czele systemu hierarchicznie zorganizowanej administracji federalnej. Ponieważ nie obowiązuje w Szwajcarii zasada podziału władz w aspekcie funkcjonalnym, Rada Federalna w prowadzeniu polityki państwa musi współdziałać z parlamentem.

W skład Rady Federalnej wchodzi siedmiu członków, wybieranych przez Zgromadzenie Federalne na czteroletnią kadencję. Członkiem Rady Federalnej może zostać każdy obywatel szwajcarski, posiadający pełnię praw wyborczych. Przy wyborze członków Rady Federalnej uwzględnia się reprezentację różnych

regionów geograficznych i językowych. Wybory członków Rady Federalnej odbywają się zawsze po wyborach do Rady Narodowej. Deputowani w kolejnych głosowaniach decydują o indywidualnym wyborze każdego członka. Dla wyboru wymagane jest uzyskanie większości bezwzględnej. Jeżeli w pierwszych dwóch turach żaden z kandydatów nie osiągnie wymaganej większości głosów, od trzeciej tury nie zgłasza się już nowych kandydatów, a od czwartej – skreśla się kandydata, który uzyskał najmniejszą ilość głosów. W praktyce obowiązuje zasada powoływania dotychczasowych członków na kolejną kadencję. Dlatego też dużą rolę odgrywają wybory uzupełniające. Członek Rady, wybrany w wyborach uzupełniających, pełni swoją funkcję do czasu zakończenia kadencji rozpoczętego przez poprzednika. Dzięki tym regułom jedna osoba może pełnić funkcję członka Rady przez wiele lat (np. Wilhelm M. Naeff w latach 1848–1875, czyli przez 27 lat). Obecnie członkiem Rady Federalnej o najdłuższym stażu jest Moritz Leuenberger (SPS), wybrany w 1995 r. Do rzadkości należą sytuacje, w których członek Rady ubiega się o wybór na kolejną kadencję, a parlament odmawia przedłużenia mandatu. Ostatni raz sytuacja taka miała miejsce w 2007 r., gdy do Rady nie został wybrany kontrowersyjny Christoph Blocher, nieformalny przywódca prawego skrzydła SVP.

Polityczny skład Rady Federalnej określa tzw. magiczna formuła (*Zauberformel*). Jak wspomniano wyżej, początkowo monopol na zajmowanie stanowisk w Radzie mieli liberałowie. W 1891 r. stanowisko w Radzie Federalnej uzyskał przedstawiciel chadeków. Po I wojnie światowej w wyniku wprowadzenia proporcjonalnej ordynacji wyborczej w wyborach do Rady Narodowej Partia Radykalno-Demokratyczna utraciła bezwzględną większość mandatów, co oznaczało w dalszej perspektywie dopuszczenie do współdziałania w rządach innych sił politycznych: partii agrarnej (późniejszej SVP) i socjaldemokratów.

Od 1959 r. przez wiele lat dwa miejsca w Radzie przypadły Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (CVP), dwa Partii Radykalno-Demokratycznej (FDP), dwa Partii Socjaldemokratycznej (SPS) i jedno Szwajcarskiej Partii Ludowej (SVP). Do zmiany doszło dopiero w 2003 r. Wówczas to SVP uzyskała jedno dodatkowe miejsce kosztem chrześcijańskich demokratów. Nie jest wykluczone, że uzyskanie przez inną partię trwałego poparcia w elektoracie, o czym świadczą wyniki kilku kolejnych wyborów parlamentarnych, mogłoby doprowadzić do dalszej modyfikacji „magicznej formuły”. Taką partią, mającą szansę na uzyskanie reprezentacji w Radzie Federalnej, mogą być Zieloni, posiadający od ponad dwudziestu lat deputowanych w Radzie Narodowej. Należy dodać, że po rozłamie w SVP w 2008 r. jednego przedstawiciela w Radzie Federalnej posiada BDP. Wyniki kolejnych wyborów parlamentarnych pokażą, czy partia ta utrzyma miejsce w rządzie.

Członkowie Rady Federalnej posiadają immunitet na takich samych zasadach jak deputowani do parlamentu (art. 162), ale nie można łączyć mandatu deputo-

wanego ze stanowiskiem w rządzie. Zgromadzenie Federalne nie może odwołać członka Rady Federalnej przed upływem kadencji. Szwajcarski konstytucjonalizm nie zna ani odpowiedzialności solidarnej rządu, ani indywidualnej jego członków, gdyż – jak wspomniano wyżej – nie występuje w Szwajcarii instytucja wotum nieufności. Jedyną formą wycofania zaufania jest możliwość odmówienia wyboru danej osoby na kolejną kadencję, co w praktyce należy do rzadkości.

Na czele Rady stoi Prezydent Federalny (*Bundespräsident*) i wiceprezydent, wybierany przez Zgromadzenie Federalne na roczną kadencję bezwzględnie większością głosów, przy uwzględnieniu kolejności starszeństwa zasiadania w Radzie. Obowiązuje zakaz reelekcji na kolejny rok. Prezydent Federalny nie może w kolejnym roku sprawować urzędu wiceprezydenta (art. 176). Możliwe jest natomiast pełnienie funkcji prezydenta w kolejnych latach. Zwyczaj jednak nakazuje, że najpierw funkcję tę należy powierzyć innym członkom Rady. Na urząd Prezydenta Federalnego wybierana jest osoba, która w poprzednim roku pełniła funkcję wiceprezydenta. W 2012 r. urząd prezydenta pełni Eveline Widmer-Schlump z BDP (jednocześnie stoi na czele departamentu finansów), zaś wiceprezydenta – Ueli Murer z SVP (kieruje departamentem obrony, ochrony cywilnej i sportu). Do lat dwudziestych ubiegłego stulecia Prezydent Federalny kierował departamentem spraw zagranicznych, co wymagało przeprowadzenia corocznej rotacji stanowisk.

Pozycji ustrojowej Prezydenta Federalnego nie da się porównać z pozycją prezydenta bądź też premiera w żadnym innym państwie europejskim. Jak każdy inny członek Rady prezydent kieruje jednym z siedmiu departamentów. Prezydent jest tylko przewodniczącym Rady (*primus inter pares*). Pełni wyłącznie funkcje reprezentacyjne. Stoi na czele Rady Federalnej, kieruje jej pracami, podpisuje podjęte uchwały, przedstawia w jej imieniu oświadczenia na forum parlamentu oraz wygłasza orędzie noworoczne. Kompetencje głowy państwa wykonuje kolegialnie Rada Federalna. Rada przyjmuje wizyty głów państw obcych, w jej imieniu podpisywane są umowy międzynarodowe, członkowie Rady podpisują listy uwierzytelniające. Jednym z bardziej znaczących uprawnień prezydenta jest wydawanie zarządzeń w sprawach pilnych, tzn. takich, które nie mogą czekać na ich rozpatrzenie na posiedzeniu Rady Federalnej. Zarządzenia te musi zatwierdzić Rada na swoim najbliższym posiedzeniu. Raczej teoretycznym uprawnieniem prezydenta jest oddanie głosu decydującego w razie remisowego głosowania na posiedzeniu Rady Federalnej, gdyż taka sytuacja w praktyce się nie zdarza.

Rada Federalna zbiera się co tydzień (w środę) na posiedzenia w Pałacu Federalnym w Bernie. W posiedzeniach bierze udział kanclerz federalny. Rada obraduje za zamkniętymi drzwiami. Od członków Rady oczekuje się, że nie będą krytykowali podjętej decyzji, nawet jeśli reprezentowali oni (lub ich partia) inne stanowisko. Organizację i tryb pracy Rady Federalnej określa zasada kolegialności i zasada departamentalności (art. 177). Jako ciało kolegialne Rada Federalna

podejmuje uchwały formalnie większością głosów, w praktyce jednak – w drodze konsensusu. Rada Federalna dzieli się na siedem departamentów, na czele których stoi jeden z jej członków. Zakres rzeczowy departamentów określają ustawy. Na dzień dzisiejszy (15 maja 2012 r.) istnieją następujące departamenty: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony, wymiaru sprawiedliwości i policji, finansów, gospodarki oraz środowiska, energetyki i komunikacji. Podziału departamentów między poszczególnych członków dokonuje sama Rada Federalna. Zgromadzenie Federalne wybiera tylko członków Rady, bez przydzielenia im departamentu. Podziału departamentów dokonuje się nie tylko z początkiem kadencji Rady Federalnej, ale również po każdych wyborach uzupełniających.

W departamentach przygotowywane są decyzje, przedkładane następnie na posiedzeniu Rady Federalnej. Zanim określona sprawa zostanie przedstawiona Radzie, stanowisko wobec niej zajmują poszczególne departamenty. Dzięki temu Rada otrzymuje projekt, który wcześniej został skonsultowany i uzgodniony. Procedura ta pomaga w osiągnięciu konsensusu i zapobiega sporom na posiedzeniu Rady. W ważniejszych sprawach przeprowadza się procedurę konsultacyjną, o której była mowa wyżej. Departamenty i podległe im jednostki administracyjne mogą załatwiać sprawy samodzielnie, co oznacza, że podjęte decyzje nie muszą być zatwierdzone przez Radę Federalną. Konstytucja gwarantuje jednak możliwość wniesienia odwołania od wydanej decyzji (art. 177 ust. 3).

Rada Federalna posiada prawo inicjatywy ustawodawczej. W praktyce na niej też spoczywa ciężar przygotowania projektu ustawy. Rada Federalna wydaje przepisy stanowiące prawo w formie rozporządzeń, na podstawie upoważnienia udzielonego przez konstytucję lub ustawę (art. 182 ust. 1). Może wydawać rozporządzenia i zarządzenia w obronie interesów kraju (art. 184 ust. 3). Rozporządzenia wymagają określenia terminu ich obowiązywania. Rada Federalna zajmuje się wykonaniem ustaw i uchwał Zgromadzenia Federalnego oraz wyroków organów sądowych Federacji (art. 182 ust. 2). Kieruje administracją federalną (art. 178 ust. 1) i nadzoruje jej działalność, składa regularnie Zgromadzeniu Federalnemu sprawozdanie ze swoich czynności oraz o stanie państwa, przeprowadza czynności związane z powołaniem lub wyborami, jeżeli nie przysługuje to innym organom oraz rozpatruje skargi administracyjne (art. 187). Rada Federalna corocznie opracowuje plan finansowy, który jest pięcioletnią prognozą rozwoju państwa, projektuje preliminarz i sporządza sprawozdanie rachunkowe państwa oraz dba o zgodne z przepisami wykonanie budżetu (art. 183).

Rada Federalna reprezentuje Szwajcarię na zewnątrz i zajmuje się sprawami zagranicznymi, z zachowaniem prawa współdziałania Zgromadzenia Federalnego (art. 184), co oznacza przede wszystkim informowanie parlamentu o prowadzonej polityce zagranicznej. Ponadto Rada Federalna podpisuje i ratyfikuje umowy

międzynarodowe oraz przedstawia je Zgromadzeniu Federalnemu w celu wyrażenia zgody.

Ważną rolę odgrywa Rada Federalna w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa (art. 185). Rada podejmuje środki dla zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, niezawisłości i neutralności Szwajcarii. Może – bezpośrednio na podstawie art. 185 konstytucji – wydawać rozporządzenia i zarządzenia dla zapobieżenia występującym lub bezpośrednio grożącym poważnym zakłóceniom porządku publicznego albo bezpieczeństwu wewnętrznemu lub zewnętrznemu. Tego rodzaju rozporządzenia wymagają określenia terminu ich obowiązywania. Adresatem takich rozporządzeń i zarządzeń mogą być organy administracji, w tym władze kantonalne, oraz obywatele. W pilnych przypadkach Rada Federalna może ogłaszać mobilizację armii. Jeżeli mobilizacja dotyczy więcej niż czterech tysięcy żołnierzy do pełnienia służby czynnej lub powołanie trwa dłużej niż trzy tygodnie, należy bezzwłocznie zwołać Zgromadzenie Federalne.

Rada Federalna troszczy się o pielęgnowanie stosunków Federacji z kantonami i współpracuje z nimi (art. 186). Czuwa nad przestrzeganiem prawa federalnego, konstytucji kantonów oraz umów kantonów i podejmuje w tym celu niezbędne środki. Zatwierdza akty normatywne kantonów, których wprowadzenia wymaga prawo federalne. Rada może zgłaszać sprzeciw wobec umów między kantonami lub kantonów z zagranicą.

Kancelaria Federalna, na czele której stoi kanclerz federalny, pełni funkcję sekretariatu Rady Federalnej. Ponadto spełnia funkcje informacyjne, planistyczne, przygotowawcze, organizacyjne, koordynacyjne i kontrolne. Kanclerz federalny bierze udział w posiedzeniach Rady Federalnej.

## 7. Władza sądowicza

Najwyższym organem władzy sądowiczowej w Szwajcarii jest Sąd Federalny (*Bundesgericht* – art. 188 ust. 1). Geneza Sądu Federalnego sięga połowy XIX wieku. Utworzenie przez konstytucję z 1848 r. państwa federalnego wymagało powołania trybunału zdolnego do osądzania sporów między Federacją a kantonami oraz między kantonami. Potrzeba ta była o tyle silna, że konstytucja gwarantowała kantonom duży zakres samodzielności. Od początku też Sąd rozpatrywał skargi obywateli na działalność Federacji. W ten sposób Sąd Federalny stał się instytucjonalną gwarancją ochrony praw mniejszości. Obecny model sądownictwa federalnego wynika ze zmian, jakie zostały przeprowadzone już po wejściu w życie obecnie obowiązującej konstytucji (tytuł 5, rozdział 4).

Sędziów Sądu Federalnego, w liczbie trzydziestu ośmiu, wybiera na sześcioletnią kadencję Zgromadzenie Federalne bezwzględną większością głosów. Wybór



na kolejną kadencję jest nie tylko dopuszczalny, ale stanowi regułę. Kandydatów zgłaszają cztery najsilniejsze partie, reprezentowane w Radzie Federalnej. Od 2007 r. nie obowiązuje już przepis, który nakazywał przy wyborze sędziów Sądu Federalnego uwzględnienie przez Zgromadzenie reprezentacji języków urzędowych. Na czele Sądu Federalnego stoi przewodniczący i wiceprzewodniczący. Wybiera ich Zgromadzenie Federalne w razie wygaśnięcia mandatu poprzednika.

Najpoważniejszą kompetencją Sądu Federalnego jest rozpoznawanie skarg na naruszenie praw konstytucyjnych. Prawo do rozpatrywania skarg konstytucyjnych Sąd Federalny otrzymał już w momencie swojego powołania (1848), stając się w ten sposób pierwszym sądem konstytucyjnym w Europie. Obywatel może złożyć skargę na naruszenie konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności przez jakikolwiek organ administracji, czy to kantonalej, czy federalnej. Przedmiot skargi jest bardzo szeroki. Obejmuje akty władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz wyroki sądowe. Sąd Federalny nie może tylko uchylić ustawy federalnej, co wynika wyraźnie ze znowelizowanego art. 189 ust. 4 konstytucji. Jeżeli Sąd Federalny uzna skargę, uchyla akt parlamentu (*erga omnes*), akt władzy wykonawczej o charakterze normatywnym, decyzję administracyjną, czy też wyrok sądowy. W związku ze wskazaną wyżej niemożnością uchylenia ustawy federalnej Sąd Federalny uznaje tylko niekonstytucyjność ustawy kantonalej. Jeżeli Sąd stwierdza niekonstytucyjność ustawy federalnej, uchyla tylko wyrok sądowy lub decyzję administracyjną wydaną na podstawie tej ustawy, ale sprawę zmiany ustawy pozostawia Zgromadzeniu Federalnemu. Ponieważ na tle poprzedniego art. 191 Sąd stwierdził, że miarodajne dla Sądu Federalnego jest także prawo międzynarodowe, uznał, że może orzec o niezgodności ustawy federalnej z prawem międzynarodowym, gdyż supremacja tego ostatniego wynika z art. 5 ust. 4 konstytucji. Podobny przepis znajduje się w aktualnym art. 190: Sąd Federalny i inne organy władzy sądowniczej stosują prawo federalne i międzynarodowe.

W świetle art. 189 konstytucji Sąd Federalny rozpatruje spory dotyczące naruszenia prawa federalnego, międzynarodowego, kantonalej, kantonalnych praw konstytucyjnych, autonomii gmin i innych gwarancji kantonów na korzyść korporacji prawa publicznego oraz federalnych i kantonalnych postanowień w zakresie praw politycznych. Sąd Federalny rozpatruje również spory między Federacją a kantonami lub między kantonami. Jurysdykcja Sądu Federalnego może zostać rozszerzona na mocy ustawy. Aktów Zgromadzenia Federalnego lub Rady Federalnej nie można kwestionować przed Sądem Federalnym. Wyjątki mogą być przewidziane przez ustawę.

Na podstawie art. 191 dostęp do Sądu Federalnego powinien być zagwarantowany przez ustawę. W przypadku sporów, które nie odnoszą się do kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu, ustawa może ustalić próg wartości przedmiotu sporu. Na mocy ustawy można również wyłączyć dostęp do Sądu Federalnego

w określonych sprawach. Ustawa może wprowadzić uproszczoną procedurę dla odwołań, które są w oczywisty sposób bezzasadne.

Zgromadzenie Federalne pełni zwierzchni nadzór nad Sądem Federalnym. Przyjmuje jego roczne sprawozdania, nie może jednak badać treści orzecznictwa. W praktyce nadzór parlamentu sprowadza się do spraw organizacyjnych. Warto przy tym wskazać, że Sąd Federalny powołuje swoją administrację (art. 188 ust. 3). Niezależność władzy sądowniczej podkreśla art. 191c, w świetle którego organy sądowe są niezależne w wykonywaniu swoich uprawnień i są związane tylko prawem.

Pierwotny tekst konstytucji nie przewidywał możliwości tworzenia innych sądów federalnych. Dopiero od 2004 r. działa Federalny Sąd Kryminalny (*Bundesstrafgericht*), powołany do życia na mocy art. 191a konstytucji. Rozpatruje on w pierwszej instancji sprawy karne podlegające na mocy ustawy jurysdykcji federalnej. Odwołania od orzeczeń Federalnego Sądu Kryminalnego rozpatruje Sąd Federalny. W skład Federalnego Sądu Kryminalnego wchodzi jedenastu sędziów wybieranych przez Zgromadzenie Federalne na sześcioletnią kadencję.

Na podstawie art. 191a ust. 2 konstytucji rozpoczął w 2007 r. działalność Federalny Sąd Administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*). Do jego właściwości należy rozpatrywanie skarg na decyzje władz federalnych. Od orzeczenia wydanego przez ten Sąd można złożyć odwołanie do Sądu Federalnego. W skład Federalnego Sądu Administracyjnego wchodzi siedemdziesięciu dwóch sędziów wybieranych przez Zgromadzenie Federalne na sześcioletnią kadencję.

Konstytucja początkowo nie wypowiedała się w kwestii sądownictwa kantonowego, co oznaczało, że jego określenie zależy od konkretnego kantonu. Obecny art. 191b zobowiązuje kantony do powołania sądów właściwych dla osądzenia sporów cywilnych i publicznych oraz rozpoznawania spraw karnych.

## Wybrana literatura

- M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009.
- J.F. Aubert, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, t. 1–2, Basel–Frankfurt am Main 1991.
- B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich. RFN, Austria, Szwajcaria*, Wrocław 1990.
- Z. Czeszejko–Sochacki, *Procedura legislacyjna w Konfederacji Szwajcarskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4.
- Z. Czeszejko–Sochacki, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2–3.
- Z. Czeszejko–Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.
- U. Häfelin, W. Haller, H. Keller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 2008.
- K. Kociubiński, *Systemy polityczne Austrii, Niemiec i Szwajcarii*, Wrocław 2003.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, tł. i wstęp Z. Czeszejko–Sochacki, Warszawa 2000.
- Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Materiały z Polsko–Szwajcarskiego Sympozjum z 26–27 października 2000 r.*, red. Z. Czeszejko–Sochacki, Białystok 2001.
- Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław – Warszawa – Kraków 1970.
- Parlament Szwajcarii*, przełożył B. Banaszak, Warszawa 2000.
- A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007.
- J. Radwanowicz–Wanczewska, K. Prokop, *Zgromadzenie gminne w Szwajcarii*, (w:) *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009.
- R.A. Rhinow, M. Schefer, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, Basel 2009.
- S. Rozmaryn, *W poszukiwaniu pojęcia „rządów zgromadzenia”*, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- P. Sarnecki, *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 1978.
- P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2008.
- P. Sarnecki, *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 1995.

O. Sigg, *Instytucje polityczne w Szwajcarii*, Warszawa 1990.

P. Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern 2007.

E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy*, t. 2, Warszawa 2005.