

Zmiana Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej

Przedmiotem rozważań jest przekrojowe przedstawienie procedury zmian Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.¹ wraz z uwzględnieniem dynamiki zmian częściowych, jaka wyrażenie jest zauważalna w stosunku do tego aktu.

1. Wprowadzenie.

Za A. Lijphartem², biorąc pod uwagę kryteria stopnia fragmentaryzacji kulturowej społeczeństwa i stylu działania elit politycznych, możemy wyróżnić dwa odmienne modele demokracji: westminsterskiej i konsensualnej.³ W stosunku do społeczeństw pluralistycznych, zwłaszcza tam gdzie występują grupy wzajemnie się izolujące, a więc istnieje subkulturowa segmentacja, jego zdaniem, bardziej odpowiedni jest model konsensualny. Stąd

1 Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r., Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101. Dalej przywoływana jako: Konstytucja Federalna.

Przekład pierwotnego tekstu Konstytucji Federalnej na język polski: Z. Czeszejko-Sochacki (wstęp i tł.), Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., Warszawa 2000, s. 41–111; tekst niemieckojęzyczny według stanu na 11 marca 2012 r.:

<http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf>; dostęp: 30.09.2012).

Numer SR – to metryka aktu w Systematycznym Zbiorze Prawa Federalnego (Systematische Sammlung des Bundesrechts). Przywoływane w dalszej części niniejszej pracy numery BBl i AS oznaczają odpowiednio metryki aktów zamieszczonych w Dzienniku Federalnym (Bundesblatt) i w Urzędowym Zbiorze Prawa Federalnego (Amtliche Sammlung des Bundesrechts).

2 Patrz przede wszystkim: A. Lijphart, Typologies of Democratic Systems, „Comparative Political Studies”, vol. 1/1/, 1968 r. oraz jego prace późniejsze.

3 Analizy tych pojęć według A. Lijpharta dokonał A. Antoszewski, Modele demokracji przedstawicielskiej, w: A. Antoszewski, R. E. Herbut (red.), Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza, Wrocław 2008, s. 29 i n.

wyprowadzony został wniosek, że bliskie temu wzorcowi są rozwiązania ustrojowe i praktyka Szwajcarii.⁴ Wśród cech modelowych szwajcarskiej demokracji konsensualnej można wskazać praktykę tworzenia na arenie rządowej tak zwanych „wielkich koalicji” (z zastosowaniem tzw. *Zauberformel*⁵), separację władzy, rozumianą jako brak dominacji egzekutywy nad parlamentem⁶, zrównoważony, symetryczny bikameralizm⁷, wielopartyjność i wielowymiarowość systemu partyjnego⁸, proporcjonalny system wyborczy na szczeblu wyborów ogólnokrajowych (do Rady Narodowej)⁹, funkcjonowanie weta mniejszości (w postaci weta ludowego i weta kantonowego)¹⁰, stosunkowo liczne i często podejmowane rozwiązania demokracji bezpośredniej (referendum, inicjatywa ludowa, konsultacje ludowe, względnie zgromadzenia ludowe czy wspomniane weto ludowe)¹¹ oraz wreszcie piśnianą i sztywną konstytucję.¹²

2. Procedura zmiany Konstytucji Federalnej

Zgodnie z art. 192 ust. 1 Konstytucji Federalnej może być ona w każdym czasie całkowicie lub częściowo zmieniona. Sztywność tej konstytucji wynika nie tylko z rozbudowanych i nieraz dość skomplikowanych procedur postępowania na poziomie parlamentu czy rządu, lecz również ostatecznie z konieczności poddawania propozycji zmian pod tzw. podwójne (*doppelte*) referendum, tj. takie, w którym brana jest pod uwagę wola suwerena –

4 Por. tamże, s. 36 i n.

5 Od 1959 r. do 2003 r. w Radzie Federalnej zawsze zasiadało po dwóch przedstawicieli Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (CVP), Partii Liberalno-Demokratycznej (FDP) i Partii Socjaldemokratycznej (SPS) i jeden ze Szwajcarskiej Partii Ludowej (SVP). O ewolucji tego rozwiązania por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Konfederacja Szwajcarska*, Warszawa 2000, s. 217 i n. W 2003 r. SVP otrzymała jedno miejsce więcej kosztem CVP. Niemniej wzór: 2 + 2 + 2 + 1 pozostał niezmienny – por. A. Pułko, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 221.

6 Patrz art. 148 ust. 1 Konstytucji Federalnej – „Zgromadzenie Federalne, z zastrzeżeniem praw Narodu i kantonów, sprawuje władzę najwyższą w Federacji” i jej art. 169 ust. 1 – „Zgromadzenie Federalne wykonuje zwierzchni nadzór nad Radą Federalną i administracją federalną, sądami federalnymi i innymi podmiotami, którym powierzono realizację zadań Federacji.”

7 Patrz. art. 148 ust. 2 Konstytucji Federalnej: „Zgromadzenie Federalne składa się z dwóch izb, Rady Narodowej i Rady Kantonów; obie izby są równorzędne (beide Kammern sind einander gleichgestellt)”.

8 Cztery główne partie polityczne (uczestniczące w *Zauberformel*) w sumie zdobywają w kolejnych wyborach po ok. 70–80% mandatów – por. A. Pułko, *Ustroje...*, s. 222, przy czym żadne z nich nie uzyskuje wyniku wyborczego, który pozwoliłby (potencjalnie) na samodzielne utworzenie gabinetu.

9 Patrz art. 149 ust. 2 Konstytucji Federalnej. Deputowani do Rady Narodowej wybierani są na czteroletnią kadencję przy zastosowaniu metody Hagenbacha-Bischoffa – por. art. 21 i n. Ustawy Federalnej z 17 grudnia 1976 r. o prawach politycznych, *Bundesgesetz über die politischen Rechte*, SR 161.1, w skrócie: BPR. Tekst ustawy według stanu na 1 lutego 2010 r.: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/161.1.de.pdf>; dostęp: 30.09.2012).

10 Referendum fakultatywne odbywa się na żądanie pięćdziesięciu tysięcy uprawnionych do głosowania lub ośmiu kantonów – por. art. 141 Konstytucji Federalnej.

11 Szerzej o szwajcarskich instytucjach demokracji bezpośredniej: M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009, s. 117 i n.

12 Szerzej o cechach szwajcarskiej demokracji konsensualnej: M. Aleksandrowicz, *Miejsce inicjatywy ludowej w konsensualizmie szwajcarskim*, w: B. Wiśniewska-Paź (red.), *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko – szwajcarski*, pozycja w druku.

na gruncie szwajcarskim – narodu i kantonów (patrz art. 140 ust. 1 lit. a Konstytucji Federalnej).

Procedura zmiany całkowitej Konstytucji Federalnej (w istotnym uproszczeniu)¹³ przedstawia się następująco. Inicjatywa w tym zakresie należy do władz federalnych (parlamentu i rządu), każdego kantonu i do obywateli Szwajcarii (por. art. 193 ust. 1 Konstytucji Federalnej). Jeżeli inicjatorem zmian są władze federalne, Zgromadzenie Federalne może przyjmując odpowiednią uchwałę (por. także jej art. 160 ust. 1 oraz art. 171 i art. 181). Całkowita zmiana Konstytucji Federalnej wymaga zgodnej uchwały każdej z izb parlamentu, co do samej jej potrzeby. Kiedy uchwały potwierdzające konieczność zmiany zostaną podjęte, procedura przechodzi w fazę opracowywania projektu. Natomiast w razie odrzucenia przez obie izby potrzeby zmiany, postępowanie kończy się. Jeżeli jednak miałyby miejsce brak zgody (*Uneinigkeit*) w zakresie potrzeby zmiany całkowitej Konstytucji bądź jej braku pomiędzy izbami, odbędzie się wówczas głosowanie ludowe (referendum pojedyncze, tj. takie, w którym bierze się pod uwagę jedynie głosy liczone w skali całego państwa, bez uwzględniania głosów kantonalnych), co do potrzeby całkowitej zmiany Konstytucji (por. jej art. 193 ust. 2 i art. 140 ust. 2 lit. c). Jeśli obywatele w głosowaniu uznają, że całkowita zmiana nie jest potrzebna – postępowanie zostaje zakończone. Jeśli jednak zagłosują za taką zmianą, to procedura zmiany Konstytucji wchodzi w fazę opracowywania projektu. Opracowywanie projektu nowej Konstytucji Federalnej odbywa się w trybie przewidzianym dla procedury ustawodawczej.¹⁴ Tekst projektu, wraz z tzw. orędziem (*Botschaft*), w którym uzasadnia się potrzebę przedmiotowej zmiany publikowany jest w Dzienniku Federalnym¹⁵. W razie, gdy izby parlamentu nie są w stanie uzgodnić projektu Konstytucji albo, gdy projekt taki upada w końcowym głosowaniu, uznaje się, że całkowita jej zmiana nie doszła do skutku¹⁶. Kolejnym etapem procedury całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej jest obligatoryjne poddanie opracowanego projektu pod wspomniane już referendum podwójne. Jeżeli większość spośród głosujących i większość kantonów opowie się za propozycją akt zostaje przyjęty. Całkowicie zmieniona Konstytucja wchodzi w życie w dniu swego

13 Szerzej o procedurze zmiany Konstytucji Federalnej por. M. Aleksandrowicz, System prawny Szwajcarii..., s. 125 i n. oraz, Id., Miejsce inicjatywy ludowej..., passim.

14 Szerzej o procedurze ustawodawczej, por. M. Aleksandrowicz, System prawny Szwajcarii..., s. 136 i n.

15 Por. art. 13 ust. 1 lit. a Ustawy Federalnej z 18 czerwca 2004 r. o Zbiorach Prawa Federalnego i o Dzienniku Federalnym, Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt, SR 170.512, w skrócie: PublG. Tekst ustawy według stanu na 1 stycznia 2010 r.: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/170.512.de.pdf>; dostęp: 30.09.2012).

16 Por. art. 81 ust. 3 Ustawy Federalnej z 13 grudnia 2002 r o Zgromadzeniu Federalnym, Bundesgesetz über die Bundesversammlung, SR 171.10, w skrócie: ParlG. Tekst ustawy według stanu na 1 stycznia 2012 r.: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/171.10.de.pdf>; dostęp: 30.09.2012).

przyjęcia przez naród i kantony (por. art. 195 Konstytucji Federalnej), chyba że w przedłożonym pod referendum projekcie postanowiono inaczej¹⁷. Nowa Konstytucja podlega publikacji w Urzędowym Zbiorze Prawa Federalnego (AS) i Systematycznym Zbiorze Prawa Federalnego (SR).

Niewielkie odrębności dotyczą procedowania z inicjatywą kantonalną dotyczącą całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej (por. jej art. 160 ust. 1). W pierwszej kolejności wymaga się podjęcia w parlamencie uchwały w przedmiocie nadania biegu temu postępowaniu¹⁸. W przypadku uchwały odmawiającej tego nadania, postępowanie w sprawie zmiany całkowitej uznaje się za zakończone. Przyjęcie uchwały o uruchomieniu dalszego procedowania oznacza podjęcie postępowania w trybie przewidzianym dla inicjatywy pochodzącej od władz federalnych o czym była mowa wyżej.

W zakresie całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej inicjowanej przez obywateli¹⁹ ustawa (BPR) szczegółowo reguluje etapy postępowania: od utworzenia komitetu inicjatywnego, poprzez uznanie przez Radę Federalną inicjatywy, za taką, która doszła do skutku (*zustandegekommene Volksinitiative*), głosowanie parlamentarne w kwestii ważności inicjatywy²⁰. Zgodnie z Konstytucją, w przypadku pozytywnego wyniku wymienionych czynności poddaje się pod głosowanie ludowe kwestię potrzeby przeprowadzenia zmiany całkowitej Konstytucji (por. jej art. 193 ust. 2, art. 138 ust. 2 i art. 140 ust. 2 lit. a). W razie odpowiedzi negatywnej postępowanie w sprawie zmiany ulega zakończeniu. W przypadku potwierdzenia takiej potrzeby – odnowieniu podlega skład obu izb parlamentu (a co za tym idzie także rządu – art. 193 ust. 3 i 175 ust. 2). Dalsze procedowanie zasadniczo odpowiada postępowaniu przy całkowitej zmianie Konstytucji inicjowanej przez władze federalne.

Przedstawiony wyżej zarys regulacji normatywnych dotyczących całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej dobrze obrazuje, naszym zdaniem, kwestię sztywności konstytucji szwajcarskiej. Trudno jest mówić o jakiejś nadmiernej dynamice zmian całkowitych konstytucji stanowiących na szczyblu ogólnopaństwowym – skoro obecnie obowiązująca jest dopiero trzecią w historii Szwajcarii, jako państwa federalnego (jej poprzedniczki pochodziły z 1848 i 1874 r.), zaś przykładowo ludowa inicjatywa dotycząca całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej w całej dotychczasowej historii

17 Por. 15 ust. 3 BPR.

18 Por. art. 116 ParlG.

19 Zgodnie z art. 138 ust. 1 Konstytucji Federalnej sto tysięcy uprawnionych do głosowania może, w ciągu osiemnastu miesięcy od oficjalnego ogłoszenia o swojej inicjatywie, zaproponować całkowitą zmianę Konstytucji.

20 Inicjatywę uznaje się za nieważną, jeśli narusza ona obowiązujące postanowienia prawa międzynarodowego – por. art. 193 ust. 4 Konstytucji Federalnej.

Konfederacji miała zastosowanie tylko jeden raz²¹. Okres 125 lat dzielący dwie ostatnie zmiany całkowite Konstytucji, świadczy o trwałości przyjętych tu podstawowych rozwiązań ustrojowych.

Zdecydowanie inaczej wygląda praktyka dokonywania konstytucyjnych zmian częściowych. Mamy tu bowiem do czynienia z kontynuowaniem tendencji do częstego, mimo sztywności aktu, dokonywania takich zmian. Konstytucja z 1874 r. była zmieniana ponad 150 razy. Nim dokonamy przeglądu zmian częściowych w obecnie obowiązującej konstytucji, wskazać należy na rozwiązania normatywne dotyczące przedmiotowego postępowania. Procedura zmiany częściowej Konstytucji Federalnej, z wyraźnym podkreśleniem, że także ona wymaga ostatecznie przeprowadzenia podwójnego referendum, jest istotnie zbliżona do postępowania w kwestii zmiany całościowej i przedstawia się następująco.

W najogólniejszym ujęciu częściowa zmiana Konstytucji Federalnej polega na dodaniu nowego przepisu – artykułu lub mniejszej jednostki redakcyjnej, uchyleniu (skreśleniu) przepisu dotąd obowiązującego lub zmianie treści określonego postanowienia Konstytucji. Inicjatywa zmiany częściowej należy do tych samych podmiotów, które mogą podejmować działania w tej kwestii w zakresie zmiany całkowitej (czyli izby parlamentu, rząd, kanton i obywatele). W ramach omawianej procedury Zgromadzenie Federalne, tak jak przy zmianie całkowitej, może przyjąć uchwałę o podjęciu inicjatywy częściowej zmiany Konstytucji na wniosek każdego deputowanego, każdej frakcji bądź komisji parlamentarnej (por. jej art. 160 ust. 1) lub w ten sposób ustosunkować się do realizacji zleconego Radzie Federalnej zadania (por. art. 171). Rada Federalna może zainicjować częściową zmianę Konstytucji w ramach swej ogólnej kompetencji przedstawiania Zgromadzeniu Federalnemu projektów aktów normatywnych (por. art. 181). Jeśli Zgromadzenie Federalne podejmie uchwałę o rozpoczęciu procedury zmiany Konstytucji – postępowanie wkracza w fazę odpowiadającą drodze ustawodawczej. W przypadku braku zgody jednej bądź obu izb parlamentu postępowanie w sprawie zmiany częściowej ulega zakończeniu. Opracowany w trybie ustawodawczym, projekt częściowej zmiany Konstytucji Federalnej winien zachowywać jedność materii i nie naruszać obowiązujących postanowień prawa międzynarodowego (por. jej art. 194 ust. 2). Projekt ten podlega publikacji w Dzienniku Federalnym i zostaje poddany pod obowiązkowe podwójne referendum. Jeżeli większość głosujących i większość kantonów go zaakceptuje, natychmiast wchodzi w życie, chyba że w głosowanej propo-

21 Tak zwana „Frontisten-Initiative” z 1934 r., została odrzucona w głosowaniu 8 września 1935 r. – por. A. Kölz (red.), Quellenbuch zur Neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, t. 2, Von 1848 bis in die Gegenwart, Berno 1996, s. 303.

zycji postanowiono inaczej (por. 15 ust. 3 BPR). Zmiany w Konstytucji są publikowane w Urzędowym Zbiorze Prawa Federalnego i Systematycznym Zbiorze Prawa Federalnego.

Jeżeli z propozycją częściowej zmiany Konstytucji występuje kanton, wówczas wymagana jest uchwała parlamentu dotycząca nadania bądź nie biegu temu postępowaniu. Konsekwencje takiej uchwały są tożsame, jak przy procedurze zmiany całkowitej.

Inicjatywa ludowa w sprawie częściowej zmiany Konstytucji Federalnej może mieć formę zredagowanego projektu (*ausgearbeiteter Entwurf*) – tak bywa najczęściej albo propozycji o charakterze ogólnym (*allgemeine Anregung*) – por. jej art. 139 ust. 2. Tu również sto tysięcy uprawnionych do głosowania może, w ciągu osiemnastu miesięcy od urzędowej publikacji informacji o inicjatywie, zażądać zmiany częściowej Konstytucji (por. jej art. 139 ust. 1). Przesłanki proceduralne dotyczące komitetu inicjatywnego, list poparcia itp. są tożsame jak w przypadku zmiany całkowitej.

Propozycja zostaje skierowana do Rady Federalnej (por. art. 97 ParlG), która opracowuje dla parlamentu orędzie dotyczące tego projektu oraz przedstawia wnioski w sprawie ważności inicjatywy, rekomendacji dla inicjatywy w referendum (*Abstimmungsempfehlung*) oraz w kwestii ewentualnego opracowania własnego projektu przeciwnego (*Gegenentwurf*).

Zgromadzenie Federalne rozstrzyga o ważności inicjatywy, badając czy nie narusza ona jedności formy, materii i bezwzględnie obowiązujących postanowień prawa międzynarodowego (por. art. 139 ust. 3 Konstytucji Federalnej). W tym zakresie parlament może rozstrzygnąć o całkowitej lub częściowej nieważności inicjatywy (por. art. 75 BPR)²².

Ostatnia z przesłanek ważności inicjatywy – *zwingende Bestimmungen des Völkerrechts* – rozumiana jest jako zakaz wnoszenia projektów, które naruszałyby zakotwiczone w prawie międzynarodowym zakazy bezwarunkowo i bezpośrednio obowiązujące w systemie prawa wewnętrznego. Za U. Häfelinem i W. Hallerem można tu wskazać, między innymi zakazy: ludobójstwa, tortur, niewolnictwa czy wydalania poszukujących azylu ze względu na grożące im w ich krajach ojczystych prześladowania z przyczyn takich jak rasa, religia, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej czy wyznawane poglądy polityczne.²³

Jeśli chodzi o kwestię wcześniej wspomnianej jedności formy, to sprowadza się ona do niedopuszczalności przedkładania inicjatywy dotyczącej

22 Por. art. 75 BPR.

23 Por. Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurych 2001, s. 509.

częściowej zmiany Konstytucji o charakterze mieszanym (tj. jednocześnie w formie propozycji ogólnej i zredagowanego projektu).

Jedność materii inicjatywy mogłaby zostać naruszona, gdyby pomiędzy poszczególnymi częściami przedkładanej propozycji brakowało rzeczowego związku (*sachlicher Zusammenhang*), tzn. gdyby regulacje w przedkładanej propozycji nie znajdowały się we wzajemnej relacji cel-środek, gdyby nie prowadziły one do zrealizowania jednego i tego samego zadania, względnie w razie obejmowania przez nie niejednolitej problematyki. Jedność materii nie jest zachowana, gdy składany projekt dąży do realizacji kilku samodzielnym celów politycznych jednocześnie. W takim przypadku niemożliwe byłoby zatem jednoznaczne (kategoryczne) udzielenie w głosowaniu odpowiedzi wobec proponowanych rozwiązań.²⁴

Uznanie przez Zgromadzenie Federalne inicjatywy za całkowicie lub częściowo nieważną oznacza niemożność jej przedłożenia inicjatywy w całości bądź w części pod referendum (podwójne). Jeśli jednak mamy tu do czynienia z brakiem jednomyślności obu izb parlamentu, to sporne fragmenty inicjatywy, względnie inicjatywa w całości, traktowana jest jako ważne (por. art. 98 ust. 2 ParlG)²⁵. Jeżeli Zgromadzenie Federalne uzna inicjatywę (w całości lub w części) za ważną rozstrzyga o swej rekomendacji dla tego projektu. Parlament może go poprzeć, zalecić głosującym jego odrzucenie albo zrezygnować z zajęcia swego stanowiska. P. Tschannen zauważa, że niemal zawsze rekomendowane jest odrzucenie inicjatywy przez głosujących²⁶.

Kolejnym krokiem jest obligatoryjne referendum (podwójne). Sformułowana jako zredagowany projekt inicjatywa nie może zostać w żaden sposób zmieniona przez rząd czy parlament. Pod referendum poddawana jest w brzmieniu dosłownym. Niezależnie od pozytywnej, negatywnej bądź nawet braku rekomendacji ze strony Zgromadzenia Federalnego, może ono przygotować własny projekt (wspomniany *Gegenentwurf*). W takim wypadku głosowanie dotyczy jednocześnie obu propozycji – ludowej i parlamentarnej.

Mając powyższe na uwadze, w referendum zadawane są zatem trzy pytania. Pierwsze: czy, w stosunku do obowiązujących regulacji, wybiera inicjatywę ludową? – por. por. art. 76 ust. 1 lit. a BPR. Drugie: czy, w stosunku do obowiązujących regulacji, wybiera projekt przeciwny parlamentu? – por. art. 76 ust. 1 lit. b BPR. W końcu trzecie (jako tzw. *Stichfrage*): w przypadku przyjęcia przez naród i kantony obu projektów, któremu z nich daje pierw-

24 Por. P. Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berno 2004, s. 530 oraz 661 i n.

25 Por. art. 98 ust. 2 ParlG.

26 Przykładem, gdy jednak deputowani zalecili przyjęcie projektu obywatelskiego jest 1-August-Initiative (BBl 1993 II 871), dotycząca wolnego od pracy dnia święta narodowego – por. *Staatsrecht...*, s. 542 i n.

szeństwo? – por. art. 76 ust. 1 lit. c BPR. Należy dodać, że w ramach tego głosowania dopuszczalne jest jednoczesne poparcie obu przedłożonych projektów, tzw. *doppelte Ja* („podwójne tak”). W życie wejdzie ten projekt, który uzyska większość głosów osób biorących udział w głosowaniu i większość głosów kantonalnych.²⁷ Potencjalnie możliwa jest zatem sytuacja, w której większość głosujących opowie się za jedną propozycją, zaś druga zdobędzie większość głosów kantonów. Rozstrzygające będą odpowiedzi na *Stichfrage*²⁸. W życie wejdzie ten projekt, który uzyska wyższy udział procentowy liczony, jako suma udziałów procentowych w skali głosujących i kantonów²⁹.

3. Praktyka zmian częściowych Konstytucji Federalnej z 1999 r.

Tekst obowiązującej Konstytucji Federalnej, (według stanu na 30 września 2012 r.³⁰), ulegał zmianie już dwudziestoczekrotnie. Już po jej wejściu w życie (co nastąpiło z dn. 1 stycznia 2000 r.) wprowadzano w niej liczne zmiany. Jak już wskazano mogły one dojść do skutku, zawsze tylko na podstawie pozytywnych dlań rozstrzygnięć w drodze referendum podwójnych:

- 12 marca 2000 r. w referendum głosowano za reformą wymiaru sprawiedliwości³¹, przy czym o terminach wejścia w życie poszczególnych zmian w Konstytucji w przegłosowanym zakresie decyzje podejmowało Zgromadzenie Federalne w kolejnych uchwałach: z 24 września 2002 r. (AS 2002 3147), z 2 marca 2005 r. (AS 2005 1475) i z 8 marca 2005 r. (AS 2006 1059),

27 Por. art. 139b Konstytucji Federalnej.

28 Por. U. Häfelin, W. Haller, *Schweizerisches...*, s. 521.

29 A. Lombardi, B. Ehrenzeller i R. Nobs w nowym komentarzu do art. 139b Konstytucji Federalnej podają hipotetyczny przykład wyników referendum obrazujący opisywane rozwiązanie. Gdyby inicjatywa ludowa w odpowiedzi na pytanie trzecie została poparta przez 2 224 000 głosów osób uprawnionych i 10,5 głosu kantonowego, zaś projekt przeciwny uzyskał odpowiednio: 1 776 000 głosów i 12,5 głosu kantonowego, to przeliczywszy te wyniki na udział procentowy: inicjatywa ludowa uzyskałaby: 55,6 % głosów ludowych + 45,7 % głosów kantonalnych, co w sumie oznaczałoby wynik procentowy w wysokości 101,3, zaś *Gegenentwurf*: 44,4 % głosów ludowych + 54,3 % głosów kantonalnych, co w sumie oznaczałoby wynik procentowy w wysokości 98,7. 101,3 > 98,7 – zatem w życie weszłaby inicjatywa ludowa, por. *Kommentar zu Art. 139b BV*, w: B. Ehrenzeller, P. Mastronardi, R. J. Schweitzer, K. A. Vallender (red.), *Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar*, 2. Auflage 2008, s. 2206.

30 Por. zestawienie dostępne na <http://www.admin.ch/ch/d/gg/cr/1999/19995395.html>.

31 Por. Uchwałę Federalną z 10 października 1999 r. o reformie wymiaru sprawiedliwości, *Bundesbeschluss über die Reform der Justiz*, AS 2002 3148. W kolejnych przypisach wskazywane są akty, które podlegały podwójnemu referendum, zaś metryka aktu wskazując ich lokalizację w AS, umożliwia uzyskanie informacji na temat daty głosowania oraz terminu wejścia w życie proponowanych zmian.

- 10 czerwca 2001 r. w głosowaniu zdecydowano o uchyleniu obowiązku uzyskiwania zezwolenia Federacji na zakładanie nowych biskupstw³²,
- 2 grudnia 2001 r. postanowiono o wprowadzeniu rozwiązań normatywnych mających na celu ograniczenie zadłużenia³³,
- 3 marca 2002 r. przedmiotem głosowania była kwestia przystąpienia Konfederacji Szwajcarskiej do Organizacji Narodów Zjednoczonych³⁴,
- 9 lutego 2003 r. zadecydowano o zmianie praw narodu³⁵, przy czym o terminie wejścia w życie poszczególnych zmian w Konstytucji w przegłosowanym zakresie decyzję podjęło Zgromadzenie Federalne w uchwale z 19 czerwca 2003 r. (AS 2003 1953),
- 8 lutego 2004 r. przegłosowano kwestię dożywotniego przebywania w zakładach zamkniętych nierokujących pomyślnej terapii sprawców szczególnie niebezpiecznych czynów karalnych na tle seksualnym i z użyciem przemocy³⁶.

28 listopada 2004 r.:

- wprowadzono zmiany w regulacjach z zakresu systemu finansowego (podatków)³⁷ oraz
- dokonano głębokiej reorganizacji (zmiany objęły aż 22 artykuły Konstytucji Federalnej) kwestii wyrównania finansowego oraz podziału zadań między Federację i kantony³⁸.

32 Por. Uchwałę Federalną z 15 grudnia 2000 r. o uchyleniu obowiązku uzyskania zezwolenia na zakładanie biskupstw, Bundesbeschluss über die Aufhebung der Genehmigungspflicht für die Errichtung von Bistümern, AS 2001 2262.

33 Por. Uchwałę Federalną z 22 czerwca 2001 r. o ograniczaniu zadłużenia, Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse, AS 2002 241.

34 Por. Uchwałę Federalną z 5 października 2001 r. o inicjatywie ludowej „za przystąpieniem Szwajcarii do Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ)”, Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)», AS 2002 885.

35 Por. Uchwałę Federalną z 4 października 2002 r. o zmianie praw narodu, Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte, AS 2003 1949.

36 Por. Uchwałę Federalną z 20 czerwca 2003 r. o inicjatywie ludowej w kwestii „Dożywocia dla nierokujących pomyślnej terapii szczególnie niebezpiecznych sprawców czynów karalnych na tle seksualnym i z użyciem przemocy”, Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraffäter», AS 2004 2341.

37 Por. Uchwałę Federalną z 19 marca 2004 r. o nowym porządku finansowym, Bundesbeschluss über eine neue Finanzordnung, AS 2006 1057.

38 Por. Uchwałę Federalną z 3 października 2003 r. o reorganizacji wyrównania finansowego oraz podziału zadań między Federację i kantony, Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, AS 2007 5765.

- 27 listopada 2005 r. przedłużono o kolejne pięć lat obowiązywanie zasady wolności od techniki genetycznej w zakresie żywności (chodziło o produkty roślinne i zwierzęce)³⁹,
- 21 maja 2006 r. zmieniono Konstytucję w zakresie regulacji kształcenia⁴⁰,
- 30 listopada 2008 r. przegłosowano inicjatywę ludową w sprawie nieprzedawniania czynów karalnych o charakterze pornograficznym w stosunku do dzieci⁴¹,
- 17 maja 2009 r. wprowadzono przepis poświęcony przyszłości medycyny komplementarnej⁴²,
- 26 września 2009 r. przegłosowano podwyżkę finansowania ubezpieczeń inwalidzkich⁴³,
- 27 września 2009 r. rozstrzygnięto o rezygnacji z wprowadzenia powszechnej inicjatywy ludowej (obejmującej ustawodawstwo)⁴⁴.

29 listopada 2009 r.:

- przegłosowane zostały regulacje z zakresu finansowania pocztowych połączeń lotniczych⁴⁵ oraz
- konstytucyjnie zakazano wznoszenia minaretów w Szwajcarii⁴⁶,
- 7 marca 2010 r. wprowadzono zapisy traktujące o dopuszczalności naukowych badań biologicznych i medycznych nad człowiekiem⁴⁷,
- 28 listopada 2010 r. rozstrzygnięto o zasadach deportowania cudzoziemców kryminalistów⁴⁸.

-
- 39 Por. Uchwałę Federalną z 17 czerwca 2005 r. o inicjatywie ludowej „Na rzecz żywności pochodzącej z wolnego od techniki genetycznej rolnictwa”, Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft», AS 2006 89.
- 40 Por. Uchwałę Federalną z 16 grudnia o zmianie Konstytucji w zakresie kształcenia, Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, AS 2006 3033.
- 41 Por. Uchwałę Federalną z 12 czerwca 2008 r. o inicjatywie ludowej „Na rzecz nieprzedawniania czynów karalnych charakterze pornograficznym wobec dzieci”, Bundesbeschluss betreffend die Volksinitiative «Für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern», AS 2009 471.
- 42 Wprowadzono art. 118a (AS 2009 5325).
- 43 Por. Uchwałę Federalną z 13 czerwca 2008 r. o terminowym finansowaniu dodatkowym ubezpieczeń inwalidzkich poprzez podniesienie VAT zmienioną uchwałą z 12 czerwca 2009 r., Bundesbeschluss über eine befristete Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze, geändert durch den Bundesbeschluss vom 12. Juni 2009 über die Änderung dieses Beschlusses, AS 2010 3821.
- 44 Por. Uchwałę Federalną z 19 grudnia 2008 r. o rezygnacji z wprowadzenia powszechnej inicjatywy ludowej, Bundesbeschluss über den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, AS 2009 6409.
- 45 Por. Uchwałę Federalną z 3 października 2008 r. o specjalnym finansowaniu zadań w pocztowych połączeniach lotniczych, Bundesbeschluss zur Schaffung einer Spezialfinanzierung für Aufgaben im Luftverkehr, AS 2010 2159.
- 46 Por. Uchwałę Federalną z 12 czerwca 2009 r. w sprawie inicjatywy ludowej „Stop budowie minaretów”, Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten», AS 2010 2161.
- 47 Por. Uchwałę Federalną z 25 września 2009 r. o artykule Konstytucji dotyczącym badań naukowych nad człowiekiem, Bundesbeschluss zu einem Verfassungsartikel über die Forschung am Menschen, AS 2010 1569.
- 48 Por. Uchwałę Federalną z 18 czerwca 2010 r. o inicjatywie ludowej „Deportacja cudzoziemców kryminalistów (inicjatywa deportacyjna)”, Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)», AS 2011 1199.

11 marca 2012 r.:

- ograniczono budowę drugich mieszkań⁴⁹ oraz
- zmieniono przepisy o regulacji gier pieniężnych⁵⁰.

Wskazane wyżej akty dotyczyły ogółem zmian 59 artykułów Konstytucji Federalnej z 1999 r., tj. art.: 5a, 29a, 42, 43a, 46, 47, 48, 48a, 58, 60, 61a, 62, 63, 63a, 64, 64a, 65, 66, 67, 72, 75a, 75b, 83, 86, 106, 112, 112a, 112b, 112c, 118a, 118b, 121, 122, 123, 123a, 123b, 126, 128, 130, 132, 135, 138, 139, 139a, 139b, 140, 141, 141a, 156, 159, 188, 189, 190, 191, 191a, 191b, 191c, 196 i 197. Dynamika wskazanych zmian normatywnych, w ciągu raptem dwunastu lat obowiązywania tej konstytucji, jest zatem duża. Dowodzi to, naszym zdaniem, że choć rozbudowana procedura zmian Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej (przede wszystkim z racji zawsze *doppelte* referendum), jednoznacznie pozwala zaliczyć ją do kategorii konstytucji sztywnych, charakterystycznych dla rozwiązań konsensualnych, to praktyka ustrojodawcza wskazuje, że racjonalne podejście do kwestii regulowania spraw podstawowych danej wspólnoty globalnej, umożliwi, przy zachowaniu ogólnego konsensusu (czego przejawem jest rzadka praktyka zmian całkowitych konstytucji na szczeblu Konfederacji), realne i szybkie dostosowanie obowiązującego prawa do aktualnych potrzeb społecznych.

49 Por. Uchwałę Federalną z 17 czerwca 2011 r. o inicjatywie ludowej „Koniec z nieograniczoną budową drugich mieszkań”, Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!», AS 2012 3627.

50 Por. Uchwałę Federalną z 29 września 2009 r. o regulacji gier pieniężnych na rzecz celów wspólnej użyteczności, (jako projekt przeciwny wobec inicjatywy ludowej „Gry pieniężna w służbie dobru wspólnemu”), Bundesbeschluss über die Regelung der Geldspiele zugunsten gemeinnütziger Zwecke (Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls»), AS 2012 3629.