

Ewelina Wilczewska-Furmanek
Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: e.wilczewska.ew@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-8210-2654

Pozycja ustrojowa i rola Parlamentu Federalnego w świetle Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 roku

1. Zagadnienia wstępne

Struktura państwa szwajcarskiego opiera się na trzech szczeblach, mianowicie federacji, kantonach oraz gminach, gdzie każdy z wyżej wymienionych szczebli posiada odrębny i wyraźnie określony zakres działania¹. Pomimo że oficjalna nazwa państwa to Konfederacja Szwajcarska, w rzeczywistości jest to jedna z najstarszych i uznawana wręcz za modelową federację². Konfederacja Szwajcarska składa się 26 kantonów. Trzy z nich podzielone są na dwa półkantony. Każdy kanton jest autonomiczny³, posiada własną konstytucję kantonalną, parlament i rząd oraz sądownictwo⁴. Można zatem stwierdzić, że jest to zdecentralizowany federalizm oparty na zasadzie subsydiarności⁵. Najważniejszym aktem normatywnym, obowiązującym na terenie całego państwa, jest Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 roku⁶.

Na uwagę zasługuje także system rządów zgromadzenia, inaczej nazywany system parlamentarno-komitetowym, co za tym idzie – szczególna rola Parlamentu. Należy także podkreślić, że sam ustój nie nawiązuje do zasady trójpodziału władzy,

¹ K. Prokop, *Szwajcaria*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 223.

² M. Matyja, *System polityczny Szwajcarii – uwarunkowania i główne instytucje* [w:] „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio K – Politologia*”, (odczyt z dn. 02.01.2020).

³ M. Rybicki, *Szwajcaria. Uwagi wstępne*, [w:] *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii: zbiór tekstów*, red. A. Burda, M. Rybicki Wrocław 1970, s. 213.

⁴ J. Lampka, *Czy wiesz, dlaczego nie wiesz, kto jest prezydentem Szwajcarii*, Warszawa 2017, s. 34.

⁵ M. Kutter, *Doch dann regiert das Volk. Ein Schweizer Beitrag zur Theorie der direkten Demokratie*, Zürich 1996, s. 122–123.

⁶ *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999r.*, tł. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, s. 40.

o czym mowa będzie w dalszej części niniejszej pracy. Warto także dodać, iż pomimo że w Szwajcarii znajdują się siedziby organizacji międzynarodowych, np. siedziba Europejskiego Biura Organizacji Narodów Zjednoczonych – Konfederacja Szwajcarska nie jest państwem członkowskim Unii Europejskiej⁷, a mimo to uznaje się, iż jest jednym z najlepiej rozwiniętych państw europejskich.

Władza ustawodawcza w Szwajcarii przypisana jest Zgromadzeniu Federalnemu, które składa się w dwóch izb, z których pierwszą jest Rada Narodowa, zaś druga to Rada Kantonów⁸. Rada Narodowa jest izbą, która uważana jest za reprezentanta zarówno woli suwerena jak i jedności Szwajcarii – składa się z 200 członków, noszących miano „deputowanych Narodu”, z kolei Rada Kantonów składa się z 46 członków – 6 spośród 26 kantonów wybiera po jednym reprezentancie, a pozostałe po dwóch. Obie izby są równorzędne. Wyrazem tejszy zasady jest m.in. sposób podejmowania decyzji przez parlament, bowiem podjęcie określonego rozstrzygnięcia dla swojej ważności musi zostać ostatecznie zaaprobowane przez obie izby parlamentarne. Możliwość pojedynczego działania izby sprowadzać się może jedynie do określonych aktów niewiążących⁹. Konstytucja stanowi o kadencji wyłącznie Rady Narodu (4 lata), która nie może być rozwiązana przedterminowo. Nie precyzuje się natomiast czasu trwania kadencji Rady Kantonów, choć trwa ona, jak dowodzi praktyka, także 4 lata.

Władza wykonawcza w Szwajcarii sprawowana jest przez Radę Federalną, która składa się z 7 członków wybieranych przez Zgromadzenie Federalne. Rząd Szwajcarii działa na zasadzie kolegalności. Radzie Federalnej przewodniczy¹⁰ Prezydent Federalny, którego do pełnienia funkcji powołuje parlament. Pozycja prezydenta Szwajcarii nie jest rozumiana jako głowy państwa¹¹, ze względu na wyjątkowo unormowaną w systemie szwajcarskim pozycję Prezydenta Federalnego, nie da się jej porównać z pozycją prezydenta czy premiera innego państwa europejskiego¹². Prezydenckie kompetencje uznawane są jako czysto protokolarne, szereg uprawnień jakie zazwyczaj wypełnia głowa państwa państw europejskich, w szwajcarskim porządku przypisany jest innym organom władzy państwowej, a przede wszystkim Parlamentowi.

⁷ C. H. Church, *Continuity within Change: the Background of Swiss Relations with Europe*, [w:] *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*, red. C. H. Church, London 2007, s. 186–202.

⁸ K. Krzywińska, *Parlament Federalny*, [w:] *Konfederacja Szwajcarska*, red. T. Branecki, M. Gołoś, K. Krzywińska, Toruń 2014, s. 71.

⁹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 306.

¹⁰ P. Deszczyński, *System polityczny Szwajcarii*, [w:] *Europejskie systemy polityczne*, red. P. Andrzejewski i in. Poznań 1996, s. 91.

¹¹ S. P. Halbrook, *Przedmowa Stephena P. Halbrooka*, [w:] J. Lampka, dz. cyt., s. 14.

¹² K. Prokop, dz. cyt., s. 238.

Najwyższą władzę wymiaru sprawiedliwości sprawuje z kolei Sąd Federalny¹³, w skład którego wchodzi 39 sędziów, który uznawany jest za najwyższą instancję federacji w sprawach karnych, cywilnych, administracyjnych i konstytucyjnych¹⁴. W wyniku przeprowadzonej w 2004 roku reformy szwajcarskiego wymiaru sprawiedliwości, powołano także takie sądy jak: Federalny Sąd Karny (którego skład liczy od 15 do 35 sędziów), Federalny Sąd Administracyjny (sędziowie w liczbie siedemdziesięciu pięciu) czy Federalny Sąd Patentowy. Sądem drugiej instancji, dla wyżej wymienionych, jest Sąd Federalny. Sędziowie wszystkich sądów Szwajcarii wybierani są przez Zgromadzenie Federalne na okres sześciu lat¹⁵.

Należy jasno wskazać na szczególną rolę, jaką w systemie politycznym Szwajcarii odgrywa referendum, którego wprost wskazanych przez ustawę zasadniczą przypadkach, jego przeprowadzenie jest obligatoryjne, a kiedy fakultatywne.

2. Pozycja konstytucyjna Szwajcarskiego parlamentu. Struktura obu izb parlamentarnych

Parlament Konfederacji Szwajcarii składa się w dwóch izb, z których pierwszą jest Rada Narodowa, zaś druga to Rada Kantonów¹⁶. Bikameralny parlament Szwajcarii jest odzwierciedleniem federalnej struktury państwa, reprezentuje wolę Narodu oraz poszczególnych kantonów¹⁷. Początków zasady dwuizbowego parlamentu doszukiwać się można w Konstytucji federalnej z 1848 roku, ponieważ to właśnie z tego aktu zasada została wyprowadzona. Jednym z warunków zasady dwuizbowości parlamentu jest odrębny sposób powoływania każdej z dwóch izb. Jedna z izb wyłaniana jest na podstawie wyborów powszechnych i równych, zaś druga wybierana jest w sposób przewidziany przez poszczególne ustawy kantonów. Kolejnym założeniem ustrojodawcy jest fakt posiadania przez obie izby zbliżonych kompetencji, czego wyrazem jest m.in. sposób podejmowania decyzji, żadna z izb nie ma prawa podjąć rozstrzygnięcia bez zgody izby drugiej. Izby obradują osobno, a ich posiedzenia odbywają się w odrębnych pomieszczeniach. Warunkuje to trzeci element składający się na obecnie funkcjonującą zasadę dwuizbowości parlamentu. Warto jednak przy tym podkreślić, iż Konstytucja stanowi o możliwości wspólnego obradowania izb m.in. w ramach wysłuchania orędzia Prezydenta czy weryfikacji wyborów,¹⁸ rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych między organami władzy

¹³ *Konstytucja Federalna...*, s. 98.

¹⁴ E. Myślak, *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 2014, s. 91.

¹⁵ P. Sarnecki, dz. cyt., s. 333.

¹⁶ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 71.

¹⁷ K. Prokop, dz. cyt., s. 230.

¹⁸ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 72–73.

państwowej czy stosowania prawa łaski¹⁹. Ponadto, w myśl art. 157 ust. 2, wspólne obrady mogą się odbyć w tzw. okolicznościach szczególnych czy w celu przyjęcia oświadczeń składanych przez rząd.

Zgodnie z art. 148 Konstytucji Parlament posiada najwyższą władzę, a obie izby parlamentarne są równorzędne. Odnosząc się do pierwszej z wyżej wymienionych zasad, należy wskazać iż zakres kompetencji Zgromadzenia Federalnego wychodzi poza klasyczne funkcje przypisywane władzy ustawodawczej²⁰. Wyrazem takiego stanu rzeczy jest m.in. fakt posiadania przez Parlament zwierzchnictwa nad rządem i federalną administracją, sądami federalnymi oraz wszelkimi innymi podmiotami wykonującymi zadania Federacji²¹. Innymi czynnikami warunkującymi uznawanie Parlamentu jako sprawującego władzę najwyższą jest m.in.: możliwość planowania ważnych czynności w ramach funkcjonowania państwa, ochrona podstawowych interesów Szwajcarii, mianowicie bezpieczeństwa kraju, jego neutralności czy niezawisłości. Żadna z izb Parlamentu Szwajcarskiego nie może zostać rozwiązana przed upływem kadencji przez działanie innego podmiotu pozaparlamentarnego. Warto także dodać, że o ważności przeprowadzonych wyborów do każdej z izb, orzekają same izby parlamentarne bez ingerencji organów władzy sądowniczej. Ponadto, w Konfederacji Szwajcarskiej nie ma, występującego w innych państwach, sądownictwa konstytucyjnego weryfikującego zgodność ustaw z obecnie obowiązującą Konstytucją. To właśnie Parlament posiada uprawnienia niezbędne do rozstrzygania zaistniałych konfliktów o podłożu kompetencyjnym, także w przypadku, gdy stroną w takiej sytuacji będzie jedna z izb parlamentarnych. Innym czynnikiem potwierdzającym nadrzędną pozycję Parlamentu jest fakt wyboru członków rządu z przewodniczącym, który jednocześnie sprawuje rolę Prezydenta Federacji oraz wyłanianie przez parlamentarzystów członków Trybunału Federalnego²².

Wszystkie wyżej wymienione czynniki pozwalają na poparcie twierdzenia o systemie politycznym opartym na idei supremacji parlamentu względem innych funkcjonujących władz państwowych, których funkcjonowanie w pewnym stopniu zależy właśnie od Parlamentu, m.in. ze względu na fakt powoływania, kontrolowania czy kierowania tymi władzami przez Zgromadzenie Federalne. W związku z tym, Parlament ma przyzwolenie, ale tylko w granicach wyznaczanych przez Konstytucję, na ingerencję w sferę funkcji władzy wykonawczej, które są przypisywane rządowi, ale także w obowiązujący w państwie wymiar sprawiedliwości – Sąd Federalny²³. Zdaniem Katarzyny Krzywińskiej z Konstytucji można wywieść zasadę trójpodziału władzy politycznej, przy czym odrzuca się zasadę równowagi organów sprawujących władzę państwową. Określenie pozycji Parlamentu

¹⁹ [b.a.], *Rządy zgromadzenia czyli parlament Szwajcarii*, <http://www.eduteka.pl/doc/rzady-zgromadzenia-czyli-parlament-szwajcarii>, odczyt z dn: 29.05.2019.

²⁰ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 72.

²¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 45.

²² K. Krzywińska, dz. cyt. s. 72.

²³ Tamże, s. 73.

na podstawie Konstytucji, a także wykształcona przez praktykę zasada kreowania rządu dają podstawy do sformułowania tezy podziału władzy, choć jak podkreśla Zdzisław Czeszejko-Sochacki „szczególnie ukształtowanej i w szwajcarskiej doktrynie swoiście rozumianej”²⁴.

W myśl art. 148 ust. 2 obie izby parlamentu są równorzędne. Wyrazem tejże zasady jest m.in. wcześniej wspomniany sposób podejmowania decyzji przez parlament, bowiem podjęcie określonego rozstrzygnięcia dla swojej ważności musi zostać ostatecznie zaaprobowane przez obie izby parlamentarne. Możliwość działania pojedynczej izby sprowadzać się może jedynie do określonych aktów niewiążących²⁵.

Rada Narodowa jest izbą, która uważana jest za reprezentanta zarówno woli suwerena, jak i jedności Szwajcarii. Prawną podstawą funkcjonowania tej izby parlamentu, określającą wszelkie zasady funkcjonowania, jak i organizacji jest m.in. ustawa federalna z 13 grudnia 2002 roku o Zgromadzeniu Federalnym²⁶, a także regulamin Rady Narodowej z 3 października 2003 roku²⁷.

Obecnie liczba deputowanych do Rady Narodowej wynosi 200 członków; liczba ta jest stała²⁸. Nie od zawsze jednak tak było, ponieważ w 1848 roku w skład Rady Narodowej wchodziło stu jedenastu członków. W związku z tym jeden deputowany przypadał na dwadzieścia tysięcy mieszkańców kantonów.

Jak stanowi art. 149 ust. 2 kadencja Rady Narodowej wynosi cztery lata. W początkowych założeniach wynosić miał trzy lata, natomiast rozpoczęta w 1917 roku kadencja tejże izby trwała tylko dwa lata. W latach 1928–1931 znowu zaczęto stosować zasadę trzyletniej kadencji Rady Narodowej. Czteroletnia kadencja obowiązuje od zmiany Konstytucji federalnej z 1931 roku²⁹.

Rada Kantonów składa się z 46 deputowanych, co wynika z art. 150 ust. 1 Konstytucji. O zasadach funkcjonowania Rady Kantonów stanowi obecnie Regulamin tejże izby z 20 czerwca 2003 roku³⁰. Izba druga szwajcarskiego parlamentu uważana jest za reprezentanta 26 zbiorowości, gdzie każda z nich jest jedną z części Federacji, niemniej jednak nie można jej uważać za jeden wspólny organ 26 kantonów, z uwagi na to, iż jest to organ Federacji³¹. Na podstawie art. 150 kantony, które wybierają po jednym deputowanym to: Obwalden, Nidwalden, Bazylea – miasto,

²⁴ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, dz. cyt. s. 47.

²⁵ P. Sarnecki, dz. cyt. s. 306.

²⁶ Bundesgesetz über die Bundesversammlung [w:] http://www.admin.ch/ch/d/sr/171_10/a31.html, (odczyt z dn. 30.05.2019).

²⁷ Vorschriften des Nationalrates, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20030895/index.html>, (odczyt z dn. 20.06.2019).

²⁸ *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999r.*, tł. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, s. 88.

²⁹ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 74.

³⁰ Geschäftsreglement des Ständerates, http://www.admin.ch/ch/d/sr/171_14/index.html, (odczyt z dn. 12.05.2018).

³¹ P. Sarnecki, dz. cyt., s. 306.

Bazylea – okręg, Appenzell – Ausserrhoden i Appenzell – Innerrhoden. Wszystkie inne kantony wybierają zatem po dwóch członków Rady Kantonów³².

Długość sprawowania mandatu przez deputowanego wynosi obecnie 4 lata, gdyż w przypadku Rady Kantonów nie można mówić o kadencyjności całej izby³³. Czas trwania mandatu deputowanego determinowany jest obowiązującym prawem na terenie danego kantonu, niemniej jednak wszystkie kantony przyjęły obecnie czteroletni okres sprawowania mandatu³⁴.

3. Organizacja i funkcjonowanie izb parlamentarnych

Kwestie organizacji wewnętrznej oraz funkcjonowania izb parlamentarnych zostały szczegółowo uregulowane w rozdziale drugim ustawy federalnej z 13 grudnia 2002 roku o Zgromadzeniu Federalnym. Na podstawie tego aktu, na czele każdej z izb parlamentu stoi jej przewodniczący. Kadencja przewodniczącego wynosi rok i nie może on sprawować tej funkcji więcej niż jeden raz³⁵. Do najważniejszych zadań przewodniczącego należy przede wszystkim kierowanie pracami izby oraz dbanie o przestrzeganie porządku podczas obrad. Przypisane funkcje przewodniczący może wykonywać przy pomocy dwóch wiceprzewodniczących, którzy powoływani są głównie w celu wspierania przewodniczącego³⁶, do zastępowania go, w sytuacji kiedy przewodniczący nie uczestniczy w posiedzeniu albo kiedy zabiera głos w toczącej się dyskusji. Kadencja wiceprzewodniczących trwa także jeden rok³⁷. Przewodniczący pozbawiony jest możliwości oddania głosu w czasie głosowania plenarnego. Dopiero w sytuacji, kiedy liczba oddanych głosów jest taka sama, przewodniczący izby może oddać swój głos, który wówczas ma znaczenie rozstrzygające³⁸.

³² *Konstytucja Federalna...*, s. 88.

³³ J.F. Aubert, *Parlament a Zgromadzenie Federalne* [w:] *Parlament Szwajcarii*, red. J.F. Aubert, tł. B. Banaszak, Warszawa 2000, s. 22–23.

³⁴ Ze względu na fakt, iż determinantem czasu sprawowania mandatu przez deputowanego jest obowiązujące prawo kantonalne, skutkuje to tym, że kadencja tej izby nie jest okresowo w całości odnawialna. Początek trwania mandatu deputowanego nie musi koniecznie pokrywać się z rozpoczynającą się kadencją Rady Narodowej, ale może obowiązywać w czasie jej trwania. Jedyną sytuacją, która w konsekwencji doprowadziłaby do całkowitego odnowienia składu Rady Kantonów, jest przewidziana w Konstytucji możliwość rozwiązania izby przez fakt całkowitej zmiany obowiązującej ustawy zasadniczej. Zob. R. Klepka, *Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii*, Warszawa 2013, s. 130.

³⁵ Bundesgesetz über die Bundesversammlung, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/171.10.de.pdf>, odczyt z dn. 12.05.2019.

³⁶ P. Sarnecki, dz. cyt., s. 311.

³⁷ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 85.

³⁸ K. Prokop, dz. cyt., s. 230.

W myśl art. 31 ustawy federalnej z dnia 13 grudnia 2002 roku o Zgromadzeniu Federalnym istnieje możliwość tworzenia organów Zgromadzenia Federalnego, m.in. biur. Zarówno Rada Narodowa, jak i Rada Kantonów tworzą swoje biura³⁹.

Zasadniczą rolę w sprawnym funkcjonowaniu Zgromadzenia Federalnego odgrywa Konferencja Koordynacyjna, którą wspólnie tworzą biura Rady Narodowej i Rady Kantonów⁴⁰. Jednym z zadań tej Konferencji jest ustalanie w jakim czasie powinny być rozpatrywane sprawy podejmowane przez parlament w czasie sesji, a także sporządzania planu funkcjonowania parlamentu podczas obradowania. Ponadto, organ ten podejmuje wszelkie działania mające na celu utrzymywanie odpowiednich kontaktów obu izb parlamentarnych z rządem⁴¹. Każde podjęte rozstrzygnięcie Konferencji Koordynacyjnej wymaga aprobaty obu biur izb parlamentarnych. Należy także wskazać na istnienie tzw. delegacji administracyjnej, która wyłaniana jest z grona Konferencji Koordynacyjnej. Głównym zadaniem tej delegacji jest sprawowanie nadzoru nad służbami parlamentarnym. Wybierana jest na okres czteroletniej kadencji⁴².

Sekretariat Zgromadzenia Federalnego, którym zarządza sekretarz generalny, jest sekretariatem wspólnym dla Rady Narodowej i Rady Kantonów. Nadzór nad sekretarzem generalnym sprawują przewodniczący izb parlamentarnych. W skład sekretariatu zalicza się ponadto dwóch zastępców oraz określoną liczbę urzędników⁴³. Na podstawie art. 105 Konstytucji, Sekretariat jest jednym z elementów składających się na Kancelarię Federalną, której najważniejszym zadaniem jest wypełnianie obowiązków w związku z obsługą kancelaryjną Parlamentu i rządu Konfederacji Szwajcarii⁴⁴.

Komisje są organami merytorycznej działalności izb parlamentarnych. Rada Narodowa i Rada Kantonów powołują, na podstawie swoich regulaminów, po dwa-nastu komisji stałych o takich samych nazwach⁴⁵. Komisje parlamentarne to kolegialne organy składające się z określonej, przez regulamin izby, liczby deputowanych, zajmujące się m.in. rozpatrywaniem spraw przedstawionych Parlamentowi, informowaniem Parlamentu o wynikach prowadzonych kontroli (w formie sprawozdania) czy przygotowywaniem wszelkiego rodzaju projektów⁴⁶. Obecnie Rada

³⁹ B. Szmulik, *Konfederacja Szwajcarska*, [w:] *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, red. B. Szmulik, Warszawa 2012, s. 7.

⁴⁰ Art. 33 ustawy federalnej z dnia 13 grudnia 2002 roku o Zgromadzeniu Federalnym, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/171.10.de.pdf>, odczyt z dn. 14.07.2019.

⁴¹ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 87.

⁴² P. Sarnecki, *Zgromadzenie federalne- parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2003, s.15.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ *Konstytucja Federalna...*, s. 74.

⁴⁵ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 311.

⁴⁶ M. Podolak, *System polityczny Szwajcarii*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Źmi-grodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2013, s. 175.

Narodowa i Rada Kantonów posiadają następujące komisje: finansową, spraw zagranicznych, nadzoru, nauki i oświaty oraz kultury, ubezpieczeń społecznych i zdrowia, bezpieczeństwa, komunikacji i łączności, gospodarki i podatków, prawnopaństwową, budownictwa publicznego, spraw prawnych, a także ochrony środowiska, planowania przestrzennego i energetyki⁴⁷. Niezależnie od biura Rady Narodowej czy Rady Kantonów, w ramach którego działają deputowani określonej komisji stałej, sprawują oni swoją kadencję przez czteroletni okres. Członkowie komisji stałej mogą pełnić swoją funkcję więcej niż jeden raz. Wyjątek w tym zakresie dotyczy jedynie przewodniczącego komisji stałej obu rad i jego zastępców, ze względu na fakt, iż sprawują oni swoją działalność przez okres kadencji dwuletniej, przy czym nie mają już możliwości reelekcji na to samo stanowisko⁴⁸.

Obok funkcjonujących w parlamencie komisji stałych, istnieją także komisje niestałe.⁴⁹ O możliwości powołania takich komisji decydują biura izb parlamentarnych.

Na podstawie regulaminów, odpowiednio Rady Narodowej i Rady Kantonów, można tworzyć podkomisje, które tworzone są w ramach komisji. Powoływanie podkomisji może być podyktowane przydzieleniem zadań zleconych albo w celu przeprowadzenia przez te podkomisje wstępnej analizy określonej problematyki⁵⁰.

Rada Narodowa i Rada Kantonów mogą także wspólnie powoływać komisje stałe i niestałe. Komisje stałe, które obecnie działają na podstawie porozumienia rad, to komisje: ułaskawień, redakcyjna oraz zajmująca się sprawami związanymi z wymiarem sprawiedliwości⁵¹.

Członkowie komisji powoływani są przez obie izby parlamentarne. Podczas dokonywania wyboru uwzględniane są także propozycje składane przez frakcje parlamentarne. Liczba deputowanej komisji stałej czy niestałej, zależy głównie od rodzaju danej komisji. Praktyka funkcjonujących dotychczas komisji dowodzi, iż bardzo rzadko liczba deputowanych jest liczbą parzystą. Przeważnie jej skład składa się z trzech do dwudziestu dziewięciu członków. Innym czynnikiem wpływającym na liczbę osób w komisji jest waga rozpatrywanego przez nią zagadnienia, ponieważ w sprawach uznanych przez Parlament za mniej istotnie, skład komisji wynosi od trzech do dziewięciu deputowanych.⁵²

Komisje funkcjonujące w Zgromadzeniu Federalnym posiadają ponadto kompetencje opiniodawcze. Wyrazem tego jest art. 153 ust. 3, z zastrzeżeniem,

⁴⁷ Stanowią o tym art. 10 Regulaminu Rady Narodowej z dnia 3 października 2003 roku oraz art. 7 Regulaminu Rady Kantonów z dnia 20 czerwca 2003 roku. Zob. K. Krzywińska, dz. cyt., s. 88.

⁴⁸ B. Banaszak, *Parlament Szwajcarii*, Warszawa 2003, s. 72.

⁴⁹ M. Podolak, dz. cyt., s. 175.

⁵⁰ Art. 15b Regulaminu Rady Narodowej z dnia 3 października 2003 roku oraz art. 10 Regulaminu Rady Kantonów z dnia 20 czerwca 2003 roku. Zob. K. Krzywińska, dz. cyt., s. 90.

⁵¹ Tamże.

⁵² Tamże.

że te uprawnienia nie będą miały charakteru prawotwórczego⁵³. Komisje parlamentarne mają także możliwość doradzania rządowi w sytuacji, gdy Rada Federalna opracowuje akty wykonawcze do ustaw⁵⁴.

Przydziału spraw jakimi mają zajmować się poszczególne komisje, w sytuacji kiedy dane zagadnienie jest szczególnie skomplikowane i trudno jasno określić kompetencje tylko jednej z komisji, dokonuje odpowiednio Biuro Rady Narodowej i Biuro Rady Kantonów⁵⁵. Co do zasady, komisje obradują na swoich posiedzeniach w czasie przerw pomiędzy sesjami parlamentarnymi. W sytuacjach wyjątkowych, istnieje możliwość posiedzeń komisji w czasie trwania sesji Zgromadzenia Federalnego oraz posiedzeń Rady Narodowej czy Rady Kantonów. Deputowani Parlamentu, którzy nie należą do obradującej komisji nie mogą uczestniczyć w jej posiedzeniu, oznacza to, iż posiedzenia komisji są niejawne.

W myśl art. 154 Konstytucji, członkowie Parlamentu mogą tworzyć frakcje partyjne⁵⁶. Warunkiem niezbędnym pozwalającym na formalne funkcjonowanie frakcji w parlamencie jest konieczność posiadania przez nią minimum pięciu członków⁵⁷. Frakcje umożliwiają deputowanym określonych partii prowadzenie dialogu dotyczącego wyrażonego przez nich stanowiska przed rozpoczęciem posiedzenia izby. Ponadto przedstawiają kandydatury na członków Biura Rady i komisji⁵⁸.

Poza frakcjami istnieją także tzw. grupy międzypartyjne, które mają charakter ugrupowań nieformalnych. W skład takich grup wchodzi deputowani Zgromadzenia Federalnego, którzy opowiadają się za różnymi partiami⁵⁹.

Na podstawie art. 151 Konstytucji, Zgromadzenie Federalne obraduje w trybie sesyjnym⁶⁰. Sesje mogą mieć charakter zwyczajny i nadzwyczajny⁶¹. W ciągu roku odbywają się cztery sesje zwyczajne⁶². W ramach każdej sesji, pierwsze z posiedzeń wyznaczane jest przez biura izb, zaś każde kolejne z posiedzeń odbywa się w następujących dniach, od poniedziałku do piątku, i trwa zwykle od trzech do czterech tygodni⁶³. Każda z sesji zostaje zakończona w momencie wyczerpania programu, a żaden z czynników zewnętrznych nie może jej ani odroczyć ani zamknąć⁶⁴.

⁵³ *Konstytucja Federalna...*, s. 89.

⁵⁴ Zob. szerzej: K. Krzywińska, dz. cyt., s. 91.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ *Konstytucja Federalna...*, s. 89.

⁵⁷ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 92.

⁵⁸ F. Meier-Grob, *Frakcje w Zgromadzeniu Federalnym*, [w:] *Parlament Szwajcarii*, red. J.S. Kugler, Warszawa 2000, s. 184–185.

⁵⁹ M. Podolak, dz. cyt., s. 176.

⁶⁰ *Konstytucja Federalna...*, Warszawa 2000, s. 88.

⁶¹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 312.

⁶² Tamże.

⁶³ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 95.

⁶⁴ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 312.

O skróceniu bądź zamknięciu sesji decydują wyłącznie izby, które mogą także przedłużyć trwanie sesji, kiedy po okresie przerwy w obradach podejmują decyzję o jej kontynuacji, przy czym w tym czasie nie może rozpocząć się inna sesja zwyczajna⁶⁵.

Obok sesji zwyczajnych Konstytucja stanowi o istnieniu sesji nadzwyczajnych. Taką sesję zwołuje się wówczas, kiedy zażąda tego Rada Federalna lub jedna czwarta deputowanych do izby parlamentarnej⁶⁶.

Bez względu na rodzaj sesji, Rada Narodowa i Rada Kantonów zawsze zbierają się równocześnie⁶⁷. W myśl art. 159 ust. 1 Konstytucji, warunkiem koniecznym dla ważności obrad izb parlamentarnych jest frekwencja deputowanych, mianowicie musi być obecna większość członków rad. Do podjęcia określonego rozstrzygnięcia niezbędne jest uzyskanie większości głosujących⁶⁸. Głosowania nie odbywają się oddzielnie w każdej z izb, a w całym Parlamencie⁶⁹.

4. Funkcje Zgromadzenia Federalnego. Rola Rady Narodowej i Rady Kantonów

Ze względu na doniosłą rolę Parlamentu Szwajcarskiego w systemie organów państwowych, Parlament spełnia wiele funkcji, mianowicie: ustawodawczą, kreacyjną, kierowniczo-inspiracyjną⁷⁰, wykonywania zarządu administracyjnego, kontrolną, sądową czy współdziałania w mechanizmie państwa federalnego⁷¹.

Na mocy Konstytucji, Parlament wydaje akty prawotwórcze w formie ustaw federalnych lub rozporządzeń⁷². Pozostałe akty Parlamentu są wydawane w formie uchwały federalnej. Istnieją dwie postaci uchwał federalnych, mianowicie podlegające oraz niepodlegające referendum – te drugie na podstawie art. 163 ust. 2 Konstytucji określone zostały jako zwykłe uchwały federalne⁷³. Jak stanowi art. 164 Konstytucji wszystkie ważne przepisy podstawowe dotyczące wykonywania praw politycznych, ograniczeń praw konstytucyjnych, praw i obowiązków ludzi, zobowiązanych do ponoszenia ciężarów w związku z podatkami oraz ich przedmiotu i wymiaru, zadań i świadczeń Federacji, obowiązków przypisanych kantonom w ramach wdrażania i wykonywania prawa federalnego, a także wszelkie przepisy związane z organizacją i postępowaniem przed władzami federalnymi – muszą być wydawane w formie ustawy federalnej⁷⁴.

⁶⁵ Art. 33d Ustawy federalnej z dnia 13 grudnia 2002 roku o Zgromadzeniu Federalnym, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010664/index.html>, odczyt z dn. 17.07.2019.

⁶⁶ *Konstytucja Federalna...*, s. 89.

⁶⁷ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 96.

⁶⁸ *Konstytucja Federalna...*, s. 90.

⁶⁹ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 96.

⁷⁰ K. Prokop, dz. cyt., s. 231.

⁷¹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 312–324.

⁷² *Konstytucja Federalna...*, s. 91.

⁷³ Z. Czeszejko-Sochacki, dz. cyt., s. 67.

⁷⁴ *Konstytucja Federalna...*, s. 91–92.

W myśl art. 165 Konstytucji wyróżnia się ustawy zwykłe z klauzulą pilności, gdzie każda z wyżej wymienionych kwestii może zostać uregulowana przez ustawę, której wejście w życie stanowi sprawę nie cierpiącą zwłoki, co wymaga odrębnej decyzji każdej z izb.

Niekiedy na podstawie Konstytucji, Parlament otrzymuje uprawnienie lub zlecenie do wydania tzw. rozporządzeń parlamentarnych⁷⁵. Te akty prawotwórcze wydawane przez Parlament, posiadają charakter zróżnicowany. Ponadto, są to akty pewnego rodzaju ustawodawstwa nadzwyczajnego Zgromadzenia Federalnego⁷⁶.

Pozostałe rozstrzygnięcia podejmowane przez Parlament określane są jako uchwały powszechnie obowiązujące. Takie uchwały wydawane są w celu uregulowania praw podlegających częstym zmianom. Akty te Parlament wydaje na z góry określony czas, po upływie którego podejmuje kolejną uchwałę⁷⁷.

Inicjatywa ustawodawcza w Szwajcarii przysługuje: każdemu deputowanemu Parlamentu, komisjom parlamentarnym, frakcjom, kantonom oraz Radzie Federalnej⁷⁸. Najczęściej podejmuje inicjatywę w tym przedmiocie rząd. Inicjatywa może mieć dwojaką postać, mianowicie jako gotowy akt prawny bądź jako ogólna propozycja⁷⁹. Postępowanie ustawodawcze może rozpocząć się w każdej z izb parlamentarnych, decyduje o tym przewodniczący danej rady. Taka decyzja musi zostać jeszcze zaaprobowana przez Konferencję Koordynacyjną⁸⁰. W sytuacji kiedy przewodniczącemu danej izby nie udało się uzyskać porozumienia, przeprowadzone jest losowanie. Kolejny etap prac odbywa się w komisjach, stałych lub niestałych. Na tym etapie odpowiednia komisja zobowiązana jest do przygotowania sprawozdania, które musi przedstawić najpóźniej na trzeciej sesji od momentu otrzymania projektu⁸¹. W pierwszym etapie prac legislacyjnych, komisje dokonują oceny projektu ustawy. W tym przedmiocie komisja podejmuje współpracę z odpowiednim departamentem rządu, któremu ma prawo zlecić przeprowadzenie postępowania konsultacyjnego, z zastrzeżeniem, iż etapu tego nie ma w ramach projektów rządowych, ponieważ postępowanie to zostało przeprowadzone uprzednio. Komisja ma prawo do dokonania zmian w projekcie ustawy, a także możliwość przedstawienia projektu ustawy, inaczej zwanego kontrprojektem, w sytuacji kiedy inicjatywę złożyli deputowani⁸². Projekt, który nie pochodzi od rządu, wymaga przedstawienia przez komisję sprawozdania izbie oraz rządowi. W takiej sytuacji Rada Federalna

⁷⁵ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 313.

⁷⁶ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 104.

⁷⁷ Zgromadzenie Federalne podejmuje uchwały powszechnie obowiązujące zazwyczaj podczas rozstrzygnięć dotyczących gospodarki państwa. Zob. Tamże, s. 105.

⁷⁸ M. Podolak, dz. cyt., s. 177.

⁷⁹ Zob. K. Prokop, dz. cyt., s. 232.

⁸⁰ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 314.

⁸¹ K. Prokop, dz. cyt., s. 232.

⁸² Tamże.

zobowiązana jest zaprezentować Parlamentowi własną ocenę projektu. Po rozpatrzeniu przez izbę sprawozdania komisji oraz zapoznaniu się z oceną rządu, drugim etapie prac legislacyjnych izba ma trzy możliwości postępowania z projektem. Mianowicie po pierwsze może go odrzucić, po uprzedniej debacie inicjującej. Ponadto, może zwrócić projekt podmiotowi inicjującemu do przepracowania. Ostatnią z możliwości jest uchwalenie tzw. przejścia do debat szczegółowych. Do tego momentu prac ustawodawczych, projekt w każdej chwili może zostać wycofany.

Debatie szczegółowej podlega projekt nadany przez komisję. Możliwe są różne formy debaty, mianowicie: swobodnej, skróconej, zorganizowanej czy zredukowanej. Dla projektów parlamentarnych złożonych przez minimum pięciu deputowanych, możliwe jest postępowanie pisemne. Stosując ten tryb, warunkiem niezbędnym jest przeprowadzenie ostatecznego głosowania. Nieograniczone prawo zgłaszania poprawek przez członków parlamentu możliwe jest w ramach przeprowadzania debaty szczegółowej. W tym przypadku głosowanie ma dwojaką postać, po pierwsze odbywa się nad każdą zgłoszoną przez deputowanych poprawką, po drugie musi mieć miejsce dla całości projektu⁸³.

Etapy postępowania w drugiej izbie pokrywają się z etapami izby pierwszej. W związku z tym, po wstępnej ocenie komisji, debacie inicjującej, szczegółowej oraz głosowaniu; wyrażenie aprobaty w izby drugiej w zasadzie kończy postępowanie legislacyjne⁸⁴. Ostatnim etapem są wówczas prace w Komisji Redakcyjnej⁸⁵, gdzie tekst ustawy przygotowywany jest w językach urzędowych, tj. niemieckim, francuskim oraz włoskim. Po głosowaniu finalnym, tak powstały akt normatywny wymaga podpisu przewodniczących oraz protokolantów, opatrzonego datą przyjęcia tego aktu⁸⁶.

Nieco odmiennie kształtowana jest procedura legislacyjna w sytuacji, kiedy między izbami dochodzi do przedstawienia odmiennych stanowisk. W takiej sytuacji, projekt odsyłany jest z jednej do drugiej izby. Każda z kolejnych debat wymaga uprzednio przeprowadzonych obrad, wspólnie przez komisje obu izb. W tym celu może zostać powołany organ, utworzony przez komisje, które zajmowały się projektem, tzw. Komitet Pośredniczący. Opinie komisji zostają uchwalane na odrębnych posiedzeniach. Każda z kolejnych debat plenarnych Rady Narodowej i Rady Kantonów, dotyczy wyłącznie zagadnień rozbieżnych. W sytuacji kiedy po trzykrotnym przeprowadzeniu debaty plenarnej, nadal nie uzyskany zostanie kompromis, powoływana jest Konferencja Pojednawcza⁸⁷. Wówczas komisje obu izb wyznaczają po trzynastu deputowanych. Głównym zadaniem powołanej Konferencji

⁸³ Tamże.

⁸⁴ P. Sarnecki, *Zgromadzenie Federalne Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 1995, s. 25.

⁸⁵ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 314.

⁸⁶ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 108–109.

⁸⁷ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 314.

jest wypracowanie porozumienia między radami⁸⁸. W sytuacji kiedy Konferencji nie uda się wypracować kompromisu, procedura ustawodawcza zostaje umorzona⁸⁹, natomiast, jeżeli osiągnięte zostaje porozumienie, proponowane rozwiązania podlega głosowaniu, które na początku odbywa się w izbie wszczynającej postępowanie, a następnie ma miejsce w izbie drugiej. Na tym etapie odbywa się sprawozdanie oraz dyskusja dotyczą wyłącznie zagadnień dotyczących osiągniętego kompromisu. Rada Narodowa i Rada Kantonów mogą podjąć uchwałę tylko jeden raz⁹⁰, w związku z pozytywnymi wynikami dochodzi zatem do uchwalenia ustawy⁹¹.

Kolejną funkcją przypisywaną parlamentowi Szwajcarskiemu, jest funkcja kreacyjna. Podczas wspólnych obrad, Zgromadzenie Federalne władne jest wybierając wiele organów państwowych. Po pierwsze, Parlament wyłania rząd federalny, dokonując tego podczas rozpoczęcia nowej kadencji parlamentarnej, czego wyrazem będzie art. 173 ust. 2 Konstytucji⁹². Rada Federalna sprawuje funkcje w okresie czteroletniej kadencji⁹³. Ponadto, Zgromadzenie Federalne dokonuje wyboru Prezydenta oraz wiceprezydenta, spośród członków rządu. W tym przypadku, kadencja obu tych organów państwowych trwa jeden rok⁹⁴. Parlament wyłania także cały skład Trybunału Federalnego, mianowicie dokonuje wyboru sędziów na sprawowanie przez nich sześciolatniej kadencji, a także przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Trybunału Federalnego w razie wolnego miejsca na tych stanowiskach. Przez obie izby parlamentarne powoływani są na stanowiska także Kanclerz Federalny i Generał. Kanclerz sprawuje funkcję szefa ogólnej placówki sztabowej rządu, z kolei w razie zagrożenia państwa głównodowodzącym siłami zbrojnymi jest Generał⁹⁵.

Zgromadzenie Federalne sprawuje także funkcję kierowniczo-inspiracyjną, której wyrazem jest art. 173 Konstytucji. Parlament ma możliwość stosowania środków, które służyć będą ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego państwa, jego niezawisłości i neutralności⁹⁶. W związku z realizacją wyżej wymienionych zadań, Parlament może wydawać rozporządzenia czy uchwały federalne. Poza tymi sytuacjami nadzwyczajnymi, może wydawać wszelkie postulaty, rezolucje czy uchwałać ustawy, także ustawy pilne⁹⁷. Ponadto, w myśl art. 173 lit. e, w ra-

⁸⁸ M. Aleksandrowicz, *Władza wykonawcza w Szwajcarii. Historia i współczesność*, [w:] „Białostockie Studia Prawnicze. Białystok Legal Studies”, zeszyt 20/B, 2016, s. 142.

⁸⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedura legislacyjna w Konfederacji Szwajcarskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 109–110.

⁹⁰ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 108.

⁹¹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne*, s. 315.

⁹² *Konstytucja Federalna...*, s. 94.

⁹³ M. Podolak, dz. cyt., s. 176.

⁹⁴ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 316.

⁹⁵ K. Prokop, dz. cyt., s. 235.

⁹⁶ *Konstytucja Federalna...*, s. 94.

⁹⁷ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 317.

mach realizacji tej funkcji, Parlament podejmuje szereg środków mających na celu realizację prawa federalnego⁹⁸. Na podstawie art. 173 lit. g, Zgromadzenie Federalne uczestniczy w planowaniu ważnych czynności państwa, chodzi tu głównie o konieczności podejmowania stosownych działań względem rządu, w ramach realizacji przez Radę Federalną zadań dotyczących planowania i koordynowania działalności państwa Szwajcarii⁹⁹. Podobny charakter relacji między Parlamentem, a rządem ma miejsce podczas uczestnictwa Zgromadzenia Federalnego w kształtowaniu polityki zagranicznej, z zastrzeżeniem, iż rząd ma obowiązek tak wypełniać zadania związane z prowadzeniem polityki zagranicznej, aby Parlament miał możliwość korzystać z przysługującego mu w tym zakresie prawa do współdziałania z rządem. Ponadto, Zgromadzenie Federalne wyraża zgodę na zawieranie umów międzynarodowych, pomimo iż ratyfikacja i zawieranie umów należy do rządu, zazwyczaj zgodę na to wyraża Parlament¹⁰⁰. Decyduje on także o wypowiedaniu wojny czy ogłaszaniu pokoju¹⁰¹.

Kolejną z funkcji Parlamentu jest tzw. wykonywanie zarządu administracyjnego, polegająca m.in. na możliwości wydawania aktów indywidualnych. Stanowi o tym art. 173 ust. 1 lit. h ustawy zasadniczej, przy czym ustawodawca zastrzega konieczność przewidywania takiej sytuacji ustawą federalną¹⁰². Ponadto, w myśl art. 167 Konstytucji, Parlament posiada uprawnienia do ustalania budżetu państwa, ponieważ podejmuje uchwały dotyczące wydatków Szwajcarii, co więcej, ustala także tzw. preliminarz¹⁰³, natomiast projekt w tym zakresie to jedno z zadań przypisywanych rządowi¹⁰⁴. Z dalszej części przywołanego artykułu wynika, że Zgromadzenie Federalne posiada kompetencje do zatwierdzania sprawozdania finansowego państwa Szwajcarskiego¹⁰⁵. W ramach wykonywania tej funkcji, na podstawie art. 159 ust. 3 lit. b, Parlament posiada kompetencje do wydawania uchwał dotyczących subwencji, może też zaciągać zobowiązania kredytowe¹⁰⁶. Ponadto, jest decydem w sprawach dotyczących wpływów z podatku VAT czy sytuacjach związanych z ustalaniem czasu, w którym można wydłużyć jako dopuszczalny deficyt budżetowy¹⁰⁷.

Poza wyżej wymienionymi funkcjami, Parlamentowi przypisuje się także funkcję kontrolną, której wyrazem będzie art. 169 ustawy zasadniczej. W myśl tego artyku-

⁹⁸ *Konstytucja Federalna...*, s. 94.

⁹⁹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 318.

¹⁰⁰ Tamże.

¹⁰¹ M. Podolak, dz. cyt., s. 178.

¹⁰² *Konstytucja Federalna...*, s. 94.

¹⁰³ Tamże.

¹⁰⁴ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 319.

¹⁰⁵ *Konstytucja Federalna...*, s. 94.

¹⁰⁶ Tamże.

¹⁰⁷ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 319.

łu, Zgromadzenie Federalne posiada zwierzchni nadzór nad rządem, administracją federalną, a także sądami federalnymi i innymi podmiotami, które uprawnione są do realizacji zadań państwa¹⁰⁸. Nie jest to nowo wprowadzone uprawnienie Parlamentu w obowiązującej Konstytucji, ponieważ wcześniej obowiązujące ustawy zasadnicze również o tym stanowiły¹⁰⁹. Nadzór sprawowany przez Parlament przejawia się w tzw. komisjach nadzoru Rady Narodowej i Rady Kantonów, które zaliczane są do komisji stałych izb parlamentarnych. Komisje te dzielą się na sekcje, gdzie każda z nich przypisana zostaje odpowiedniemu departamentowi¹¹⁰. Komisje nadzoru dokonują analizy sprawozdań, które przedstawiane są Parlamentowi, w szczególności przez departamenty rządu, sądy czy zakłady i przedsiębiorstwa funkcjonujące w Federacji. Ponadto, komisje te nadzorują prace podejmowane przez administrację federalną oraz wymiar sprawiedliwości. Sekcje komisji nadzoru posiadają uprawnienia do żądania wyjaśnień składanych przez organy wszelkich władz, przesłuchania świadków, przeprowadzania inspekcji, wglądu we wszelkiego rodzaju dokumenty. Komisje nadzoru izb parlamentarnych wyłaniają ze swojego składu tzw. Stałą Delegację, która składa się z sześciu deputowanych, tj. po trzech z komisji nadzorujących Rady Narodowej i Rady Kantonów. Delegacja ta dokonuje badań w sferze spraw uznawanych za najważniejsze dla funkcjonowania państwa, mianowicie związanych z bezpieczeństwem państwa i służb specjalnych. W myśl art. 169 ust. 3 Konstytucji, kontrolowani urzędnicy nie mają obowiązku dochowania tajemnicy, podczas przeprowadzanej kontroli przez członków komisji¹¹¹.

Kontrola Parlamentu względem rządu przybiera wiele form. Po pierwsze, Rada Federalna obowiązana jest do przedłożenia, na początku swojej kadencji, wytycznych polityki, jaką będzie prowadził rząd. Parlament poddaje pod dyskusję przedłożone przez rząd zagadnienia, jakimi będzie się zajmował podczas trwania kadencji, pod jej koniec przeprowadzana jest zaś kolejna dyskusja dotycząca wówczas tego, jak Rada Federalna wywiązała się w czasie sprawowanej kadencji z przedstawionych na jej początku zagadnień¹¹². Ponadto, rozpoczynając sprawowanie kadencji, rząd musi przedłożyć pod dyskusję parlamentarną uchwalony plan finansowy, a także każdego roku ma obowiązek sporządzania sprawozdania dotyczącego poziomu realizacji uchwalonego planu finansowego i przedłożenia go Parlamentowi. Ponadto, rząd ma obowiązek sporządzania sprawozdania z realizacji budżetu państwa oraz przekazania go Parlamentowi¹¹³. Rada Federalna i Trybunał Federalny mają obowiązek corocznego składania Zgromadzeniu Federalnemu sprawozdania

¹⁰⁸ *Konstytucja Federalna...*, s. 94.

¹⁰⁹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 320.

¹¹⁰ K. Prokop, dz. cyt., s. 234.

¹¹¹ Tamże.

¹¹² K. Krzywińska, dz. cyt., s. 111.

¹¹³ Tamże, s. 112.

z własnej działalności¹¹⁴. Innym przejawem sprawowanej kontroli parlamentarnej jest możliwość powoływania w każdym czasie komisji dochodzeniowo-śledczych, w sytuacji gdy Parlament wysuwa podejrzenia względem rządu dotyczące niewłaściwej działalności¹¹⁵. W ramach wykonywania konstytucyjnych uprawnień dotyczących finansów, a także zwierzchniego nadzoru; powoływana jest Federalna Kontrola Finansowa, która jest podporządkowana Parlamentowi. Działalność tego organu obejmuje m.in. departamenty federalne oraz wszelkie instytucje, które pełnią zadania administracji federalnej. Federalna Kontrola Finansowa stanowi jeden z wydziałów Federalnego Departamentu Finansowego, podobne sprawozdania ma obowiązek przedkładać także rządowi¹¹⁶.

Poza wcześniej wymienionymi formami sprawowanej kontroli przez Parlament, regulaminy izb parlamentarnych oraz ustawa o relacjach pomiędzy izbami, stanowią o dostępnych środkach przysługujących parlamentarzystom. Wskazać przy tym należy po pierwsze na interpelacje, które w szwajcarskim porządku prawnym definiowane są jako żądanie złożenia przez Radę Federalną wszelkich wyjaśnień dotyczących zagadnień federalnych, które głównie dotyczyć mają polityki czy administracji¹¹⁷. Adresatem interpelacji może być wyłącznie rząd, rozumiany jako całość. Nie mogą to być zatem poszczególni ministrowie. Interpelacja składana jest na ręce przewodniczącego izby parlamentarnej, następnie podawana jest do publicznej wiadomości pozostałym członkom, odpowiednio Rady Narodowej czy Rady Kantonów. Kolejnym etapem jest przesłanie tej interpelacji do Rady Federalnej, która ma obowiązek udzielenia pisemnej odpowiedzi podczas trwania kolejnej sesji. W każdym czasie w sprawie, której interpelacja dotyczy, dana izba ma prawo przeprowadzić dyskusję¹¹⁸.

Zapytania deputowanych polegają z kolei na zażądaniu, aby Rada Federalna złożyła wyjaśnienia dotyczące spraw federalnych. Są to zatem zagadnienia odrębne niż te, których dotyczą interpelacje. W ramach zapytań cała procedura jest bardziej uproszczona, niż ta funkcjonująca w ramach interpelacji, ponieważ nie ma tu dyskusji i rozpatrywania przez izbę parlamentarną¹¹⁹. Podobnie jak przy interpelacjach, adresatem zapytań deputowanych jest rząd jako całość¹²⁰.

Z kolei tzw. godzina pytań przeznaczona jest na udzielenie odpowiedzi na wszelkie zapytania dotyczące spraw aktualnych. Otwiera ona drugi oraz trzeci tydzień każdej z sesji. O godzinie pytań stanowi wyłącznie regulamin Rady Narodowej. Pytania każdego z deputowanych przekazywane są w formie pisemnej na ręce prze-

¹¹⁴ M. Podolak, dz. cyt., s. 177.

¹¹⁵ Tamże, s. 178.

¹¹⁶ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 322.

¹¹⁷ Tamże, s. 323.

¹¹⁸ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 323.

¹¹⁹ Tamże.

¹²⁰ K. Krzywińska, dz. cyt., s. 112.

wodniczącego Rady Narodowej, w terminie kilku dni poprzedzających posiedzenie izby, po czym przesyłane są one rządowi. W czasie trwającej godziny pytań członkowie Rady Federalnej udzielają krótkiej odpowiedzi na postawione pytania. Można przy tym zadać jedno pytanie dodatkowe, przy czym nie ma możliwości przeprowadzenia dyskusji¹²¹.

Parlament Szwajcarii sprawuje ponadto funkcję sądową. Zgromadzenie Federalne posiada uprawnienia do rozstrzygania sporów kompetencyjnych powstających pomiędzy naczelnymi organami federalnymi, czego wyrazem jest art. 173 ust. 1 lit. i¹²². Ponadto Zgromadzenie może rozpatrywać skargi na orzeczenia Rady Federalnej dotyczące administracji. W przypadku złożenia protestu wyborczego, Parlament posiada kompetencje do orzekania o ważności dokonanego wyboru swoich członków. Rozstrzyga także o ważności składanej inicjatywy ludowej, w sytuacji kiedy dojdzie do wątpliwości odnoszącej się do jedności formy, materii czy zgodności z prawem międzynarodowym¹²³. Zgromadzenie Federalne podejmuje także rozstrzygnięcia skarg składanych przez organy ścigania względem decyzji rządu czy Trybunału Federalnego w sytuacji, kiedy odmawiają one zgody na pociągnięcie swoich członków do odpowiedzialności karnej. Parlament może także udzielać prawa łaski skazanym; kompetencja ta należy powszechnie do głowy państwa, prawo udzielania amnestii przypisywane jest władzy ustawodawczej.

Funkcję współdziałania w mechanizmie państwa federalnego wywodzić można m.in. na podstawie art. 172 ust. 1, z którego wynika sprawowanie przez Parlament nadzoru nad stosunkami pomiędzy Federacją, a poszczególnymi kantonami¹²⁴. Ponadto, Zgromadzenie Federalne odpowiedzialne jest za gwarantowanie konstytucji kantonalnych. Wyraża też zgodę na zawieranie umów między kantonami czy pomiędzy kantonami a różnymi podmiotami zagranicznymi, jednak jedynie w sytuacji kiedy Rada Federalna lub kanton wyrażą sprzeciw wobec danej umowie. Parlament zatwierdza też wszelkie dokonywane zmiany terytorialne między kantonami. Udziela także zgody na poddanie przez poszczególne kantony Trybunałowi Federalnemu rozstrzygania powstałych sporów w ramach kantonalnego prawa administracyjnego¹²⁵.

Zakończenie

Reasumując, należy wskazać iż Konfederacja Szwajcarska jest federacją demokratyczną opartą na zasadach typowych dla każdego państwa o strukturze federalnej. Ogromną rolę w ramach funkcjonowania organów państwowych ma szeroko ro-

¹²¹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 323.

¹²² *Konstytucja Federalna...*, s. 94.

¹²³ M. Podolak, dz. cyt., 179.

¹²⁴ *Konstytucja Federalna...*, s. 92.

¹²⁵ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 324.

zumiana instytucja referendum¹²⁶. Na podstawie Konstytucji wskazuje się na silną pozycję Parlamentu, nie sposób natomiast doszukiwać się posiadania przez Parlament elementów władzy absolutnej. Ukazana problematyka pozwala wskazać na wyjątkową pozycję państwa o szczególnie przemyślanych i skutecznych formach działania. Z jednej strony wskazuje się na bardzo istotną rolę jaką w państwie szwajcarskim odgrywa referendum, które występuje na każdym szczeblu, mianowicie: gminnym, kantonalnym czy federalnym. Z drugiej zaś strony, system rządów w Szwajcarii określany jest systemem parlamentarno-komitetowym, system rządów zgromadzenia czy inaczej rządu konwentu¹²⁷. Samo to określenie pozwala wskazywać na silną pozycję parlamentarną. Natomiast po analizie tego, jak funkcjonuje Zgromadzenie Federalne trzeba podkreślić, że mamy do czynienia z zachowaniem pewnej równowagi, z uwagi na silną pozycję referendum. Niewątpliwie wyrazem tego, że władza liczy się ze zdaniem narodu, jest to jak bardzo ważne kwestie – z punktu widzenia funkcjonowania państwa – poddawane są pod referendum, w celu ustalenia woli narodu. Z drugiej strony, silna pozycja parlamentu wynikająca z samego systemu rządów; ukazuje jak harmonijne współdziałanie odrębnych organów ma na celu sprawnie funkcjonujące państwo. Przyglądając się bliżej działaniom podejmowanym przez poszczególne władze, ma się wrażenie wzajemnego ich przenikania, co w konsekwencji daje uporządkowaną i harmonijną całość.

Zakres kompetencji przypisanych Zgromadzeniu Federalnemu przez Konstytucję oraz praktyka pozwala stwierdzić, że katalog ten nie mieści się w klasycznym funkcjonowaniu organu władzy ustawodawczej. Wyrazem tego będzie niewątpliwie fakt sprawowania zwierzchnictwa nad rządem i federalną administracją, sądami federalnymi oraz podmiotami wykonującymi zadania federacji. Na uwagę zasługuje także brak możliwości rozwiązania Parlamentu z inicjatywy innego, pozaparlamentarnego organu władzy. Ponadto, brak istnienia w Szwajcarii sądownictwa konstytucyjnego daje parlamentowi duże możliwości działania m.in. z uwagi na fakt, iż weryfikowanie zgodności z Konstytucją podejmowanych działań należy właśnie do Parlamentu, nawet w sytuacji, kiedy stroną konfliktu jest jedna z izb parlamentarnych.

Ze względu na doniosłą rolę Parlamentu Szwajcarskiego w systemie organów państwowych, spełnia on wiele funkcji, mianowicie: ustawodawczą, kreacyjną, kierowniczo-inspiracyjną, wykonywania zarządu administracyjnego, kontrolną, sądową czy współdziałania w mechanizmie państwa federalnego, czego wyrazem jest jego nadrzędna pozycja. Z uwagi na charakter systemu rządów katalog takich funkcji nie może zostać zawężony. Z kolei jak dowodzi praktyka, przyznane kompetencje wykorzystywane są zgodnie z ich przeznaczeniem, m.in. z uwagi na fakt

¹²⁶ M. Marczevska-Rytko, *Szwajcarski model demokracji bezpośredniej* [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2011, s. 272

¹²⁷ P. Deszczyński, K. Gołata, *System parlamentarno-kantonalny Szwajcarii*, [w:] *Demokratyczne systemy polityczne*, red. P. Deszczyński, Poznań 2000, s.108.

istnienia pewnego rodzaju „bariery” – mianowicie referendum. Nie można zatem twierdzić pomimo nadrzędnej roli Parlamentu, iż działanie Zgromadzenie Federalnego jest przejawem władzy absolutnej. System naczelnych organów państwowych Konfederacji Szwajcarskiej jest zatem na tyle wyjątkowy, że nie występuje w żadnym innym kraju Europy.

Oparcie systemu politycznego o idee supremacji parlamentu względem pozostałych władz, gdzie ich funkcjonowanie w pewnym stopniu zależy od woli Parlamentu stanowi niewątpliwie o jego bardzo ważnej roli. Choć w Konstytucji nie ma mowy o równowadze władz, o tyle jednakże stanowi się o ich oddzieleniu, o posiadaniu odrębnych kompetencji, przy zachowaniu ogromnej swobody obywateli, w celu zbudowania sprawnie funkcjonującego państwa działającego z woli i dla narodu.

Słowa kluczowe:

Konfederacja Szwajcarska,
władza ustawodawcza,
Zgromadzenie Federalne,
Rada Narodowa,
Rada Kantonów,
pozycja ustrojowa i rola Parlamentu.

Keywords:

Swiss Confederation,
legislative power,
Federal Assembly,
National Council,
Canton Council,
political position and role of parliament.

The political position and role of the Federal Parliament in the Federal Constitution of the Swiss Confederation of April 18, 1999

The purpose of the article is primarily to show the political position and role of the Swiss Federal Parliament; and how the parliament of one of the oldest European republics really works.

At the beginning of the article there are preliminary issues concerning the Swiss Confederation, the model of government, separation of powers and organs of each of these authorities. The first part of the article contains issues regarding the structure of both houses of the Parliament – the National Council and the Canton Council and how these chambers were elected and all issues about Constitutional position of both houses of Swiss Federal Parliament. The next part of the article covers issues related to the internal organization of both chambers, as well as the tasks of the members of the Federal Council and the Canton Council. There is also information about the operations of both chambers. The four and final part of the article concerns the function of Parliament, in particular the legislative, control, judicial and creative function. The ending of the article provides a summary of the above-mentioned considerations.