Parlament Szwajcarii. Uwarunkowania historyczne i współczesność

Celem artykułu jest określenie cech szczególnych ustroju Szwajcarii. Niektóre z nich mogłyby prowadzić do wniosku, że w państwie tym normatywnie odrzucono jeden z fundamentów demokracji, jakim jest zasada podziału władz. Obecna od 1848 r. w szwajcarskim prawie konstytucyjnym formuła zwierzchniego nadzoru parlamentu nad innymi organami władzy przy literalnym odczytaniu przepisu konstytucji i w oderwaniu od innych regulacji może wskazywać nie tylko na przewagę, ale wręcz na podporządkowanie aparatu państwowego deputowanym. W domyśle można byłoby więc mówić o dyktaturze ugrupowania, które zwyciężyło w wyborach. Odniesienie się do doświadczeń historycznych i praktyki politycznej wykazuje, że w Szwajcarii — mimo iż pozycja legislatury jest normatywnie dominująca — mamy do czynienia nie tylko z relacją wzajemnego hamowania władz, lecz także z ich tradycyjnie zdeterminowanym współdziałaniem. Jeżeli doda się do tego czynnik kontroli ze strony obywateli w postaci licznych i faktycznie realizowanych rozwiązań demokracji bezpośredniej, to otrzymuje się obraz Szwajcarii jako państwa demokratycznego, w którym władze respektują wolę suwerena.

SŁOWA KLUCZOWE: Konfederacja Szwajcarska, Konstytucja Szwajcarii, parlament, zasada podziału władz

The Swiss Parliament. Historical conditions and the present day

The purpose of the article is to define the specific features of the Swiss system. Some of these features could lead to the conclusion that one of the foundations of democracy, the principle of separation of powers, has been normatively rejected in that country. The formula of parliamentary supreme supervision over other authorities, which has been present in Swiss constitutional law since 1848, when literally reading a provision of the Constitution and in isolation from other regulations, may indicate not only an advantage, but even the subordination of the State apparatus to Members of Parliament. It would, therefore, be possible to speak of the dictatorship of the group that won the elections. The reference to historical experience and political practice shows that in Switzerland — although the position of the legislature is normatively dominant — we are dealing not only with a relationship of mutual inhibition of the authorities, but also with their traditionally determined cooperation. If we add to this a factor of control by citizens in the form of numerous and actually implemented solutions of direct democracy, we get an image of Switzerland as a democratic state in which the authorities respect the will of sovereignty.

KEY WORDS: Swiss Confederation, Swiss Constitution, parliament, principle of separation of powers

* **Dr Maciej Aleksandrowicz**, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa,
m.aleksandrowicz@uwb.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-7142-4837>

I. Wprowadzenie

Immanentną cechą reżimu demokratycznego jest funkcjonowanie parlamentu jako reprezentacji suwerena. Warunkiem *sine qua non* pojmowania nowoczesnego parlamentu jest jego obsadzanie w procedurze wolnych wyborów (przynajmniej w zakresie jednej izby, jako „ludowej”) oraz posiadanie przez każdego z deputowanych mandatu wolnego (poprzez niekrępowanie działalności parlamentarnej instrukcjami). Władza parlamentu, zwłaszcza w zakresie prawodawstwa, może być wprowadzie „dopełniana” bezpośrednią ingerencją ze strony ludu w postaci instytucji demokracji bezpośredniej, jednak nie ulega wątpliwości, że to właśnie parlament jest organem, poprzez który na bieżąco objawia się wola suwerena. Prawodawca szwajcarski dostrzega tę prawidłowość i, nie odrzucając zasady podziału władz, konstytucyjnie¹ nadaje parlamentowi szczególną pozycję na tle pozostałych organów władzy w państwie.

Cechą charakterystyczną doktryny szwajcarskiej jest odwoływanie się przy opisie każdej bodaj instytucji prawnej czy praktyki stosowania prawa (względnie tylko praktyki politycznej) do determinant historycznych (*Entstehungsgeschichte*²) danego rozwiązania. Stanowi to racjonalny przejaw dbałości o walor edukacyjny i wychowawczy piśmiennictwa, co jest bardzo istotnym elementem budowania społeczeństwa obywatelskiego jako wspólnoty świadomej tak swego szeroko rozumianego dziedzictwa kulturowego, jak i celów, którym opisywana instytucja czy praktyka ma służyć obecnie. Tym samym przedstawiane rozwiązania, zwłaszcza normatywne, ukazywane są nie tylko jako efekt arbitralnej decyzji aktualnie rządzących, ale wynik ewolucyjnego rozwoju kultury politycznej i prawnej. To wzór wart naśladowania.

II. Uwarunkowania historyczne i ich wpływ na obecne rozwiązania

Historia parlamentu Konfederacji Szwajcarskiej liczy 172 lata³. Należy jednak wskazać na pewne uświęcone tradycją praktyki ustrojowe, nawet instytucje prawne,

¹ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, SR 101. („SR” to skrót od *Systematische Sammlung des Bundesrechts* — Systematyczny Zbiór Prawa Federalnego; liczba oznacza numer pozycji aktu w zbiorze). *Vide* strona internetowa rządu federalnego Szwajcarii, *Systematische Rechtssammlung*, <<https://www.admin.ch>>, dostęp 10 I 2020. Przepisy konstytucji przywoływane w dalszej części tekstu bez bliższego określenia, którego aktu dotyczą, odnoszą się do konstytucji z 1999 r.

² Wszystkie odpowiedniki podanych w tekście pojęć pochodzą z języka niemieckiego.

³ Pierwsze posiedzenie parlamentu odbyło się 6 listopada 1848 r.

które funkcjonowały w Szwajcarii w okresach poprzedzających sformowanie państwa federalnego.

Należy zauważyć, że krajom szwajcarskim na przestrzeni wieków co do zasady obce były rozwiązania monarchiczne⁴. Od zarania państwowości szwajcarskiej⁵ widoczne było przywiązanie do form sprawowania władzy w sposób rozproszony. W republikach miejskich władza należała do rodów arystokratycznych (Bern, Lucerna, Fryburg, Solura i Genewa) albo korporacji (cechów) rzemieślniczych lub kupieckich (Zurych, Bazylea, Szafruz, St. Gallen, Biel), które sprawowały ją w formie kolektywnej poprzez reprezentujące je rady⁶. W kantonach wiejskich (tj. w Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Glarus i w obu częściach Appenzell) władza należała do wolnych chłopów i realizowana była w sposób bezpośredni w formie miejscowych zgromadzeń ludowych (*Landsgemeinde*)⁷.

Cechą charakterystyczną Szwajcarii już w okresie dalece poprzedzającym przyjęcie federacyjnej formy państwa w 1848 r. była stała dążność do poszukiwania konsensusu, szeroko rozumianej zgody między suwerennymi kantonami⁸. W efekcie na przestrzeni wieków zawierano liczne umowy między nimi, co doprowadziło do powstania swoistej „sieci związkowej” (*Bundesgeflecht*), charakterystycznej dla okresu 1291–1798, czyli tzw. Dawnej Konfederacji (*Alte Eidgenossenschaft*)⁹. Sięgająca czasów średniowiecznych

⁴ Kantony były tradycyjnie republikańskie. Wyjątki wśród krajów szwajcarskich stanowiły: świeckie księstwo Neuenburg i jednostki kościelne, np. opactwo St. Gallen czy biskupstwo Sitten. *Vide* H. von Greyerz, *Die Schweiz von 1499 bis 1648*, [w:] *Geschichte der Schweiz*, red. T. Schieder, München 1991, s. 25.

⁵ Za symboliczny moment powstania Szwajcarii przyjęto 1 sierpnia 1291 r., tj. dzień zawarcia Układu Związkowego (*Bundesbrief*) na łące Rütli, mającego na celu przede wszystkim obronę sygnatariuszy przed dominacją habsburską. Szerzej o przyczynach i warunkach tego porozumienia: T. Branecki, *List Federalny z 1 sierpnia 1291 r. — pierwszy akt ustrojowy Dawnej Konfederacji Szwajcarskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2016, nr 1, s. 50–55. Zgodnie z Konstytucją Szwajcarii (art. 110 ust. 3) 1 sierpnia jest świętem państwowym (*Bundesfeiertag*).

⁶ W kantonach republikańskich władza najwyższa należała do Wielkich Rad (*Grosser Rat*), które zajmowały się miejscowym prawodawstwem i polityką zagraniczną. Stanowią one pierwowzór (także w nazewnictwie) współczesnych kantonalnych jednoizbowych parlamentów. Administrowanie danym krajem znajdowało się w gestii Małej Rady (*Kleiner Rat*). Organy te mają swoje dzisiejsze odpowiedniki w postaci Rad Rządowych (*Regierungsrat*) w kantonach i Rady Federalnej (*Bundesrat*) na szczeblu ogólnopaństwowym. *Vide* A. Staehelin, *Die Schweiz von 1648 bis 1789*, [w:] *Geschichte der Schweiz*..., s. 76 i n.

⁷ Na zgromadzeniach ludowych decydowano o gospodarowaniu wspólnymi (gminnymi) łąkami, pastwiskami i lasami (*Allmendegenossenschaft*), wybierano organy miejscowej władzy, w tym starostę (*Landammann*), skarbnika, podchorążego i sędziego. Podejmowano także rozstrzygnięcia w sprawach finansowych wspólnoty oraz o udziale w wojnie i zawarciu pokoju czy zawieraniu umów z innymi krajami. *Vide* A. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bern 1992, s. 10–11. Praktyka *Landsgemeinde* funkcjonuje współcześnie w wielu gminach obywatelskich (*Bürgergemeinde*). Zgromadzenia ludowe odbywają się też na szczeblu kantonalnym w Appenzell-Innerrhoden i w Glarus.

⁸ Należy podkreślić, że pozycja prawna krajów szwajcarskich była zróżnicowana. Wskazać można trzy ich kategorie: suwerenne kantony, kraje sprzymierzone (*zugewandte Orte*) oraz kraje poddane (*Untertanengebiete*), tj. uzależnione od suwerennych kantonów. *Confer* A. Kley, *Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Bern 2004, s. 141.

⁹ Porozumienia między kantonami (i grupami kantonów) dotyczyły przede wszystkim wzajemnych gwarancji bezpieczeństwa, w tym pomocy wojskowej w sytuacji zagrożeń zewnętrznych oraz utrzymywania przyjaznych stosunków pomiędzy krajami szwajcarskimi. Zawsze zobowiązywano się do pokojowego rozstrzygania ewentualnych sporów pomiędzy stronami i na ogół dotrzymywano tych zobowiązań. *Confer* H.C. Peyer, *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, Zürich 1978, s. 84 i n.

suwerenność kantonów znajduje swój wyraz także współcześnie. Przykładowo na szczeblu konstytucyjnym przewiduje się wprost w art. 3 *ab initio*, że „kantony są suwerenne [...]”¹⁰. Przedmiotem porozumień tworzących wspomnianą „sieć” nigdy nie było utworzenie jednolitego państwa szwajcarskiego (kantony zdecydowanie stały na straży własnej suwerenności) oraz — co się z tym wiąże — struktur jego władzy. Niemniej na przestrzeni lat ukształtowała się praktyka cyklicznych spotkań przedstawicieli poszczególnych kantonów w postaci Zjazdów (*Tagsatzung*), na których w kwestiach dotyczących wszystkich uczestników rozstrzygano na zasadzie jednomyślności¹¹.

Tradycyjnie ukształtowaną formułę *Tagsatzung* można traktować obecnie jedynie jako namiastkę parlamentu, jej cechą było bowiem związanie przedstawicieli poszczególnych kantonów instrukcjami pochodzącymi od władz lokalnych. Wspomniana zasada jednomyślności przy podejmowaniu rozstrzygnięć wymagała jednak poszukiwania kompromisu między kantonami, zwłaszcza że wykonywanie tych postanowień odbywało się siłami i środkami poszczególnych krajów związkowych. Praktyka odbywania corocznie *Tagsatzung* przetrwała w zasadzie do czasu utworzenia państwa federalnego w 1848 r. Ze względu na odniesienia do rozwiązań współczesnych odrębnościom ustrojowym z lat 1798–1848 należy poświęcić nieco miejsca.

Uwagę przykuwa kilkuletni okres Republiki Helweckiej, gdy liberalne hasła rewolucyjnej Francji, które docierały również do krajów szwajcarskich, padły na podatny grunt zwłaszcza we wspomnianych wyżej krajach poddanych suwerennym kantonom. Inspirowane z zewnątrz powstania ludowe (skierowane przeciw szwajcarskiemu patrycjatowi i arystokracji) uzyskały wsparcie militarne ze strony francuskiej. Efektem politycznym było obalenie starego porządku funkcjonującego w ramach tradycji Dawnej Konfederacji. Wiosną 1798 r. w Aarau oficjalnie proklamowana została Republika Helwecka jako „jedno i niepodzielne państwo”¹².

¹⁰ Konsekwencją są też kolejne regulacje konstytucyjne dotyczące np. Rady Kantonów (*Ständerat*) jako jednej z izb parlamentu (*vide* art. 148 ust. 2 konstytucji), obowiązku zaakceptowania przez większość kantonów rozstrzygnięć podejmowanych w ramach referendów obligatoryjnych (tj. dotyczących zmian konstytucji, przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa bądź wspólnot ponadnarodowych oraz zaakceptowania pilnych ustaw federalnych, które nie znajdują podstawy konstytucyjnej, o ile okres ich obowiązywania ma przekraczać jeden rok — *vide* art. 140 ust. 1 konstytucji), jak też instytucji tzw. weta kantonalnego (którego przedmiotem może być m.in. ustawa federalna — *Bundesgesetz* — w postaci żądania przez osiem kantonów przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego (*vide* art. 141 ust. 1 konstytucji)). Współczesną szwajcarską „suwerenność” kantonów postrzegać należy jako rozwiązanie swoiste, które nie mieści się w klasycznym pojmowaniu suwerenności państwowej obejmującej np. samodzielną politykę zagraniczną, obronną czy monetarną. *Confer* T. Fleiner, A. Misic, *Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung*, [w:] *Verfassungsrecht der Schweiz*, red. D. Thürer *et al.*, Zürich 2001, s. 436–437.

¹¹ Przedmiotem obrad były sprawy pomocy wzajemnej i zapewnienia realizacji zobowiązań pokojowych kantonów w razie konfliktów zbrojnych, a także kwestie *stricto* wewnętrzne, np. utrzymanie dróg czy zapewnienie bezpieczeństwa podróży. W zakresie problemów religijnych w krajach poddanych wyjątkowo na *Tagsatzung* głosowano z użyciem metody większościowej. *Confer* A. Kölz, *op. cit.*, s. 7.

¹² *Vide* art. 1 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Republiki Helweckiej z dnia 12 kwietnia 1798 r., *Verfassung der helvetischen Republik*, za: *Quellenbuch zur Neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, red. A. Kölz, Bern 1992, s. 126 i n.

Rewolucyjne zmiany, jakie przyniósł nowy ustrój, obejmowały wszystkie sfery życia społecznego. Dotyczyły one przede wszystkim deklaracji szerokich wolności i praw jednostki, w tym praw politycznych. Prawa te miały być realizowane przez ogół obywateli na tzw. *Urversammlungen*, tj. zgromadzeniach prawyborczych (pierwiastkowych — *Primärversammlungen*)¹³, gdzie wybierano przedstawicieli ludu do danego kantonalnego zgromadzenia wyborczego (*Wahlversammlung*)¹⁴. Opierając się na rozwiązaniach francuskiej konstytucji z 1795 r., w zakresie struktury władzy wprowadzono jej trójpodział pomiędzy parlament, Dyrektoriat Wykonawczy (*Vollziehungs-Directorium*) i ogólnokrajowy Najwyższy Trybunał Helwecji (*Oberste Gerichtshof der Helvetik*)¹⁵. Zlikwidowano *Tagsatzung*. Władza ustawodawcza należała do dwuizbowego parlamentu. W jego skład wchodził Senat, w którym zasiadali (kadencyjnie) pochodzący z wyboru na *Wahlversammlung* przedstawiciele każdego kantonu oraz byli członkowie Dyrektoriatu. Drugim elementem legislatury była Wielka Rada składająca się z wybieranych pośrednio (bo na szczeblu wyborczych zgromadzeń kantonalnych) mandatariuszy ludu. Z perspektywy czasu należy uznać, że demokratyzacja systemu w znacznej mierze miała charakter pozorny. W praktyce władza w scentralizowanym państwie była skupiona w ręku Dyrektoriatu Wykonawczego, poprzez który Francja zachowywała silne wpływy w „siostrzanej republice”.

Rozwiązania *de facto* narzucone przez Francuzów obce były tradycjom szwajcarskim i w swym zasadniczym zarysie zostały rychło odrzucone¹⁶. Przykładowo już w konstytucji z 1802 r.¹⁷ powrócono do nazwy *Tagsatzung* (jako jednoizbowej reprezentacji kantonów). Akt ten, nazywany w piśmiennictwie II Konstytucją Helwecką, został przyjęty po raz pierwszy w historii Szwajcarii w głosowaniu powszechnym. Zastosowano w nim (inspirowaną myślą Jana Jakuba Rousseau: „z milczenia powszechnego należy przypuszczać zgodę ludu”¹⁸) metodę doliczenia do głosów popierających konstytucję głosy osób, które — choć uprawnione — nie wzięły udziału w głosowaniu¹⁹. Z tego też względu Szwajcarzy, pielęgnując tradycje tamtejszego referendum ogólnokrajowego, powołują się raczej na głosowanie nad konstytucją w 1848 r. Historycznie najważniejszym elementem

¹³ Vide art. 28 i n. Konstytucji Republiki Helweckiej.

¹⁴ Vide art. 35 Konstytucji Republiki Helweckiej. W przepisie tym przewidywano również dokonywanie wyboru sędziów w sądach kantonalnych oraz po jednym sędzim do Najwyższego Trybunału Helwecji (confer art. 86).

¹⁵ Do idei głównego sądu w państwie Szwajcarzy powrócili w 1848 r.

¹⁶ Interesujący wyjątek stanowiło wprowadzenie sędziów pokoju (ustawą z dnia 13 czerwca 1800 r.), którzy odgrywają niezwykle istotną rolę w szwajcarskim wymiarze sprawiedliwości do dnia dzisiejszego. Confer A. Kölz, *op. cit.*, s. 121.

¹⁷ Vide art. 15 Państwowej Ustawy Zasadniczej Helwecji z dnia 2 lipca 1802 r., *Staatsgrundgesetz Helvetiens*, za: „Staatsgrundgesetz Helvetiens”, <<http://www.verfassungen.ch>>, dostęp 10 I 2020.

¹⁸ Confer J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, tłum. A. Peretiatkiewicz, Poznań 1920, s. 29.

¹⁹ W 1802 r. w skali kraju oddano więcej głosów „przeciw” niż „za” konstytucją, ale do głosów „za” dodano głosy osób nieuczestniczących w głosowaniu. Praktyka taka miała też miejsce później na szczeblu kantonalnym, np. w Argowii, St. Gallen czy Wallis, a nawet zdecydowano się na taki zabieg w ramach referendum w Lucernie dotyczącego przyjęcia konstytucji federalnej w 1848 r. Confer A. Kölz, *op. cit.*, s. 141–142.

w dorobku Republiki Helweckiej było trwałe zakotwiczenie w świadomości politycznej Szwajcarów zasady powszechnej równości i wolnościowego statusu jednostki, w tym szerokiego praw politycznych (przede wszystkim wyborczych) obywateli.

Po upadku republiki w ramach restauracji starego porządku nawiązywano do rozwiązań ustroju Dawnej Konfederacji. W oktrojowanym przez Napoleona Akcie Mediacyjnym z 1803 r. powrócono do idei związku niezależnych (wtedy już równouprawnionych²⁰) państw. Aktualne pozostawało *Tagsatzung*, lecz nadal nie w formule nowoczesnego parlamentu, a raczej zgromadzenia delegowanych i związanych instrukcjami przedstawicieli poszczególnych kantonów (*vide* art. 25 i 26 aktu), przy czym zrezygnowano już z tradycyjnej zasady jednomyślności na rzecz większościowej metody podejmowania decyzji²¹. Jedynie w sprawach kardynalnych wymagano większości kwalifikowanej trzech czwartych głosów²². Warto nadto zauważyć, że w akcie tym (*vide* art. 34) po raz pierwszy dokonano konstytucjonalizacji instytucji Generała (*General*) jako najwyższego dowódcy wojskowego. Tytuł ten przetrwał w konstytucji do dnia dzisiejszego (art. 168 konstytucji) i odnosi się do głównodowodzącego armią szwajcarską w sytuacji mobilizacji (*Aktivdienst*)²³. Innym organem współczesnej Szwajcarii, który odwołuje się do uwarunkowań historycznych Aktu Mediacyjnego, jest Kancelaria Federalna (*Bundeskanzlei*; *vide* art. 179 konstytucji). Współcześnie to urząd stały, natomiast w myśl postanowień z 1803 r. był on przypisany każdorazowo do aktualnego (cyklicznie zmienianego) tzw. kantonu dyrektorialnego w Związku (*Directorial-Kanton*; *vide* art. 38 aktu).

W omawianym zakresie podobne były również rozwiązania późniejszego, zatwierdzonego na kongresie wiedeńskim Paktu Związkowego z 1815 r.²⁴ Najistotniejsze kompetencje *Tagsatzung* dotyczyły sfery wojskowości, sojuszy i paktów handlowych oraz wysyłania przedstawicieli Związku za granicę. Obowiązywała zasada podejmowania uchwał większością absolutną (większością spośród wszystkich głosów kantonalnych²⁵), z wyjątkiem uchwał o wojnie, pokoju i układach wojskowych, gdzie wymagano większości trzech czwartych (*vide* § 8 ust. 3 paktu). Analogicznie do rozwiązań wcześniejszych uregulowano instytucje Generała (*vide* § 8 ust. 7 paktu) i kancelarii Związku²⁶.

²⁰ Wprost wykluczono kategorię pojęciową krajów poddanych — *vide* art. 3 rozdziału XX Aktu Mediacyjnego Pierwszego Konsula Republiki Francuskiej Między Stronami Podzielonej Szwajcarii z dnia 19 lutego 1803 r., *Vermittlungsacte des Ersten Consuls der fränkischen Republik zwischen den Parteien, in welche die Schweiz geteilt ist*, za: „Vermittlungsacte”, <<http://www.verfassungen.ch>>, dostęp 10 I 2020.

²¹ Z tym zastrzeżeniem, że sześć kantonów dysponowało dwoma głosami, pozostałe po jednym. Zróżnicowanie to uzasadnione było liczbą mieszkańców poszczególnych krajów związkowych (*confer* art. 28 aktu).

²² Chodziło tu o kwestie wojny, pokoju i sojuszy militarnych. *Vide* A. Kölz, *op. cit.*, s. 150.

²³ *Confer* art. 84 i n. Ustawy federalnej z dnia 3 lutego 1995 r. o armii i administracji wojskowej, *Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung*, SR 510.10.

²⁴ *Vide* § 8 ust. 1 zd. 2 (w zakresie związania instrukcjami przedstawicieli kantonów) Paktu Związkowego 22 Kantonów Szwajcarii z dnia 7 sierpnia 1815 r., *Bundesvertrag zwischen den XXII Kantonen der Schweiz*, za: *Quellenbuch...*, s. 193 i n.

²⁵ Z tym zastrzeżeniem, że każdemu kantonowi przypadał jeden głos (*vide* § 8 ust. 1 zd. 3 paktu).

²⁶ Także w tej konstytucji przewidywano przypisanie kancelarii do aktualnego kantonu kierowniczego (*Vorort*; *vide* § 10 ust. 3 paktu).

Liberalne przemiany ustrojowe następnych trzydziestu lat zachodzące zwłaszcza w kantonach protestanckich, sprzyjająca sytuacja międzynarodowa oraz krótkotrwała wojna domowa (zakończona porażką katolickiego związku kantonów, tzw. *Sonderbund*) w 1847 r. otworzyły drogę do budowy nowoczesnego państwa federalnego²⁷. Efektem tych starań było samodzielne (bez dyktatu ze strony czynników zagranicznych) przygotowanie i przyjęcie konstytucji ogólnopaństwowej²⁸. Należy podkreślić bardzo silną, demokratyczną legitymację tej konstytucji, ponieważ została ona zaakceptowana w historycznie pierwszym tzw. podwójnym (*doppelte*) głosowaniu²⁹, podczas którego faktycznie większość głosujących w skali kraju i większość kantonów opowiedziała się za jej przyjęciem³⁰. Można tu zatem powtórzyć konstatację Zdzisława Czeszejko-Sochackiego, że „zanim konstytucja wykreowała referendum jako instytucję prawną, referendum 1848 r. było czynnikiem kreującym konstytucję”³¹. Warto nadto zauważyć, że już wtedy — tak poprzez powszechne głosowanie w sprawie konstytucji, jak i poprzez same jej postanowienia — w Szwajcarii rozpoczęło się kształtowanie współczesnego rozumienia suwerena. Współcześnie bowiem władza najwyższa należy tu do narodu szwajcarskiego i kantonów (przykładowo wprost do tych podmiotów odnosi się preambuła czy art. 1 obecnej konstytucji). Należy przez to rozumieć, że suwerenem jest podmiot zbiorowy składający się z obywateli Szwajcarii, których postrzega się z dwóch perspektyw: całego państwa (Konfederacji Szwajcarskiej) i obywateli poszczególnych kantonów. Ostatecznie chodzi tu jednak o tę samą grupę osób — obywateli. Stąd mówiąc o swoistej suwerenności (będącej w gruncie rzeczy szeroką autonomią polityczną³²) szwajcarskich kantonów, należy pamiętać, że jej źródłem jest ogół obywateli (lud) danego kantonu.

Jak wyżej wspomniano, pojmowanie suwerena uwzględniające odniesienie się do narodu jako całości i do obywateli poszczególnych kantonów kształtowało się ewolucyjnie, co znajdowało swój wyraz w usytuowaniu ustrojowym parlamentu. W 1848 r. przewidywano, że władza najwyższa w Związku należy do Zgromadzenia Federalnego (*Bundesversammlung*; *vide* art. 60 *ab initio*). Udział obywateli w sprawowaniu władzy (poza wyborami) ograniczał się do współuczestnictwa w procedurze zainicjowania zmiany

²⁷ Confer D. Fahrni, *Schweizer Geschichte*, St. Gallen 2000, s. 63, 66.

²⁸ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 12 września 1848 r., *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, za: *Quellenbuch...*, s. 447 i n.

²⁹ Dokładnie rzecz ujmując, w sprawie konstytucji w 1848 r. ludność wypowiadała się bezpośrednio: w drodze referendum bądź poprzez *Landsgemeinde*. Wyjątek stanowiły Fryburg i Gryzonia, gdzie projekt został przyjęty „w imieniu ludu” przez miejscowe Wielkie Rady.

³⁰ Konstytucję odrzucono w kantonach: Schwyz, Zug, Wallis, Uri, Nidwalden, Obwalden, Appenzell-Innerrhoden i Tessyn. Głos Lucerny został zaliczony jako oddany za konstytucją, mimo że zastosowano tu wspomnianą już metodę doliczania do głosów „za” głosów osób, które — choć uprawnione do uczestnictwa w głosowaniu — nie wzięły w nim udziału. Niemniej faktycznie większość kantonów poparła przyjęcie konstytucji. Również stosunek głosów obywateli liczony w skali całego państwa (przy odrzuceniu głosów osób niebiorących udziału w referendum mieszkańców Lucerny) był korzystny dla konstytucji: „za” jej przyjęciem oddano 169 743 głosy, zaś „przeciw” — 71 899. *Vide* A. Kölz, *op. cit.*, s. 609.

³¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3, s. 27.

³² Confer P. Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern 2007, s. 241 i n.

konstytucji³³ oraz jej ostatecznej akceptacji³⁴. Możliwość bezpośredniego uczestnictwa obywateli poszerzała się pod rządami kolejnej konstytucji federalnej (z 1874 r.³⁵) i obejmowała także możliwość zawetowania przez obywateli i kantony m.in. ustaw federalnych i ważniejszych umów międzynarodowych³⁶.

Twórcy konstytucji federalnej w zakresie kształtu przyszłego parlamentu w 1848 r. brali pod uwagę różne rozwiązania, w tym powrót do koncepcji tradycyjnej *Tagsatzung*. Ostatecznie, wzorując się na rozwiązaniach amerykańskich w zakresie konstrukcji parlamentu³⁷, zdecydowano się na organ dwuizbowy, składający się z przedstawicieli reprezentujących: poszczególne suwerenne kantony (wspominana już Rada Kantonów) oraz naród jako ogół obywateli państwa (w postaci Rady Narodowej — *Nationalrat*)³⁸. Na szczeblu konstytucyjnym wprowadzono zasadę bezpośrednich wyborów członków Rady Narodowej (*vide* art. 61 ust. 3 konstytucji z 1848 r.)³⁹. W Radzie Narodowej zasiadało pierwotnie 111 deputowanych, od 1962 r. izba liczy 200 posłów (tytuł też ich liczy Rada Narodowa obecnie; *vide* art. 149 ust. 1 konstytucji). Kadencja Rady wynosiła początkowo trzy lata, od 1931 r. — cztery lata (również teraz; *vide* art. 149 ust. 2 konstytucji). W 1848 r. zdecydowano, że w Radzie Kantonów będzie zasiadać po dwóch przedstawicieli kantonów (z kantonów podzielonych — po jednym)⁴⁰. Obie dziewiętnastowieczne konstytucje federalne pozostawiały kwestię sposobu wybierania⁴¹ i długości kadencji deputowanych do

³³ Na żądanie izby parlamentarnej lub 50 tys. obywateli zamiar podjęcia prac nad rewizją wymagał zgody ludu wyrażonej w powszechnym głosowaniu (w postaci tzw. referendum pojedynczego — *vide* art. 113 ust. 1 konstytucji z 1848 r.).

³⁴ W takim przypadku zmianę należało zaakceptować w podwójnym referendum (*vide* art. 113 ust. 2 konstytucji z 1848 r.).

³⁵ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 29 maja 1874 r. (*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, za: „Bundesverfassung vom 29. Mai 1874”, <<http://www.verfassung.ch>>, dostęp 10 I 2020) zasadniczo stanowiła kontynuację podstawowych założeń ustrojowych określonych aktem z 1848 r. Z tego względu w dalszej części niniejszego opracowania wskazywane będą odwołania również do jej przepisów, z uwypukleniem ewentualnych zmian regulacji omawianych instytucji.

³⁶ W art. 70 konstytucji z 1874 r. wyraźnie zapisano, że choć przymiot władzy najwyższej w Federacji pozostaje w rękach parlamentu, to jednak zastrzeżono prawa narodu i kantonów do uczestniczenia w procesie zmiany i akceptacji przewidzianej konstytucji oraz prawo do zawetowania określonych aktów federalnych. Uprawnienie do złożenia weta przysługiwało ośmiu kantonom. Liczba obywateli uprawnionych do złożenia sprzeciwu wynosiła (zmiennie w czasie) 30 tys. albo 50 tys. (*vide* art. 89 i 89a konstytucji z 1874 r.).

³⁷ *Confer* J.F. Aubert, *Parlament a Zgromadzenie Federalne*, [w:] *Parlament Szwajcarii*, red. i tłum. B. Banaszak, Warszawa 2000, s. 12.

³⁸ *Vide* art. 60 konstytucji z 1848 r. Kwestia dwuizbowości Zgromadzenia Federalnego została określona w art. 71 konstytucji z 1874 r.

³⁹ W konstytucji z 1874 r. był to art. 73. W 1918 r. zmieniono konstytucję i w przywołanym przepisie wprowadzono zasadę proporcjonalności w wyborach do Rady Narodowej.

⁴⁰ W Radzie Kantonów pierwotnie zasiadało 44 deputowanych (*vide* art. 69 konstytucji z 1848 r.). Po wyodrębnieniu z Berna kantonu Jura w 1978 r. zmieniono art. 80 konstytucji z 1874 r. i odtąd w Radzie Kantonów jest 46 miejsc. Taką liczebność przewiduje się również obecnie (*vide* art. 150 ust. 1 konstytucji).

⁴¹ Konstytucja z 1848 r. dopuszczała jedynie demokratyczne formy korzystania z praw politycznych obywateli, które mogły być realizowane tylko poprzez wybór reprezentacji lub głosowanie bezpośrednie przez lud (*confer* art. 6 ust. 2).

Rady Kantonów prawodawstwu lokalnemu⁴². Konstytucja z 1848 r. wprowadziła trwałą regułę wolnego mandatu deputowanych obu rad parlamentarnych (*vide* art. 79)⁴³.

Zgromadzenie Federalne jest jedynym organem na szczelbu Federacji, który posiada bezpośrednią legitymację pochodzącą od suwerena. Stąd jego szczególna pozycja względem pozostałych władz, których inwestytura jest zawsze parlamentarna. Parlament wybiera⁴⁴ siedmioosobową⁴⁵ egzekutywę, w tym stojącego na jej czele Prezydenta (i jego zastępcę)⁴⁶. W takim samym trybie (wybór przez parlament) odbywa się obsadzanie stanowisk sędziów w Sądzie Federalnym⁴⁷. Wybór Generała i Kanclerza (jako szefa Kanclarii Federalnej) również należy do parlamentu⁴⁸. Najbardziej dobitnym przejawem preponderancji⁴⁹ Zgromadzenia Federalnego jest przewidziana konstytucją z 1848 r. instytucja zwierzchniego jego nadzoru (*Oberaufsicht*) nad całością administracji federalnej (w tym rządem), a także wymiarem sprawiedliwości (*confer* art. 74 pkt 14). Konsekwentnie w konstytucji nie zadeklarowano wprost zasady podziału władz⁵⁰. Mając jednak na uwadze kontekst historyczny przygotowania i przyjęcia ówczesnej konstytucji, w tym niedawną wojnę domową, przyjęcie charakterystycznej formuły rządów zgromadzenia, właściwych dla czasów przełomu, wydaje się racjonalne. Stąd realizacja koncepcji „państwa legistatwy”, w ramach której (w szczególności) rząd faktycznie sprowadzano do roli wykonawcy zleceń ze strony parlamentu. Z założenia Rada Federalna miała funkcjonować w postaci kontrolowanego, nierozzerwalnie związanego ze Zgromadzeniem komitetu⁵¹. Przyjęta konstrukcja konstytucyjna powodowała, że kompetencje parlamentu wykraczały poza uprawnienia klasyczne, (zwłaszcza prawodawcze), a także kreacyjne wobec innych organów władzy centralnej. Ze względu na silne oddziaływanie na egzekutywę wskazać można kompetencje zarządcze (m.in. w zakresie spraw zagranicznych,

⁴² Analogicznie jest także obecnie (*vide* art. 150 ust. 3 konstytucji).

⁴³ *Vide* art. 91 konstytucji z 1874 r. i art. 161 ust. 1 obecnej konstytucji.

⁴⁴ Wybrany przez parlament do rządu może być każdy obywatel posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady Narodowej (*vide* art. 84 ust. 1 konstytucji z 1848 r., art. 96 ust. 1 konstytucji z 1874 r. oraz art. 175 ust. 3 obecnej konstytucji).

⁴⁵ Skład liczbowy Rady Federalnej jest niezmienny (*vide* art. 83 konstytucji z 1848 r., art. 95 konstytucji z 1874 r. oraz art. 175 ust. 1 obecnej konstytucji).

⁴⁶ Kadencja Prezydenta Federacji (i jego zastępcy) wynosi jeden rok (*confer* art. 86 ust. 1 konstytucji z 1848 r., art. 98 ust. 1 konstytucji z 1874 r. oraz art. 176 ust. 2 obecnej konstytucji).

⁴⁷ *Confer* art. 74 pkt 3 i art. 96 ust. 1 konstytucji z 1848 r., art. 85 ust. 4 i art. 107 ust. 1 konstytucji z 1874 r. oraz art. 168 ust. 1 obecnej konstytucji.

⁴⁸ *Confer* w stosunku do Kanclerza: art. 74 pkt 3 i art. 93 ust. 2 konstytucji z 1848 r., art. 85 ust. 4 i art. 105 ust. 3 konstytucji z 1874 r. oraz art. 168 ust. 1 obecnej konstytucji, zaś wobec Generała: art. 74 pkt 3 i art. 93 ust. 2 konstytucji z 1848 r., art. 85 ust. 4 i art. 105 ust. 3 konstytucji z 1874 r. oraz art. 168 ust. 1 obecnej konstytucji.

⁴⁹ Termin ten w literaturze przedmiotu z zakresu ustrojoznawstwa i prawa konstytucyjnego rozumiany jest jako prawna i faktyczna przewaga (nadrzędność, zwierzchnictwo) organu względem innych. *Confer* np. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 74.

⁵⁰ Bezpośredniej deklaracji tej zasady nie zawierają również późniejsze konstytucje federalne.

⁵¹ *Vide* P. Sarnecki, *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 1978, s. 48. Należy zauważyć, że pojęcie zwierzchniego nadzoru parlamentu nad pozostałymi organami władzy znalazło się również w późniejszych aktach (*confer* art. 85 ust. 11 konstytucji z 1874 r. i art. 169 ust. 1 obecnej konstytucji).

polityki gospodarczej i finansów państwa, a także środków bezpieczeństwa) oraz kontrolne (wobec administracji), nieraz także orzecznicze (przykładowo w zakresie sporów kompetencyjnych i konstytucyjnego bezpieczeństwa kantonów) — *confer* art. 74 konstytucji z 1848 r. Należy jednak zauważyć, że w konstytucji nie przewidziano instytucji wotum nieufności (solidarnego ani indywidualnego) wobec Rady Federalnej. To trwała cecha relacji parlamentu z rządem, nadal aktualna. Od „zawsze” z zakresu nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości wykluczano bezpośredni wpływ parlamentu na orzecznictwo sądowe.

Jak już zasygnalizowano, konstytucja z 1874 r. zasadniczo opierała się na fundamentach ustrojowych osadzonych w poprzedniej konstytucji. Celem jej wprowadzenia było z jednej strony wzmocnienie władzy centralnej, co w perspektywie czasu otworzyło drogę do ujednolicenia i kodyfikacji prawa na szczeblu ogólnokrajowym, z drugiej zaś — osłabienie władzy parlamentu, który ze względu na zakres spraw i ich różnorodność w rozwijającym się państwie okazywał się organem niewystarczająco sprawnym. Zdecydowano się na uwypuklenie praw narodu i kantonów (władza parlamentu nadal była najwyższa, ale z wyraźnym zastrzeżeniem praw suwerena⁵²), co przejawiało się także w obowiązku konsultowania z kantonami (nieraz także z innymi środowiskami) najważniejszych aktów prawnych⁵³. Konsultacje ludowe (*Vernehmlassungsverfahren*) w połączeniu z możliwością weta ludowego czy weta kantonów i perspektywą referendum ogólnokrajowego w pragmatycznym (w tym z natury oszczędnym w zakresie wydatków publicznych) społeczeństwie szwajcarskim okazały się doskonałym instrumentem do powściągnięcia potencjalnie onipotentnej władzy Zgromadzenia Federalnego. Jak wspomniano, pozostawiono w konstytucji formułę parlamentarnego nadzoru zwierzchniego, jednak ewolucyjnie to Rada Federalna, choć działając zgodnie z wytycznymi pochodzącymi od parlamentu, przyjmowała naturalną funkcję każdego rządu, czyli sprawowanie władzy na co dzień.

Na zakończenie tej części wyводу należy jeszcze zasygnalizować kwestię tzw. miarodajnego prawa (*massgebendes Recht*). W 1874 r. wprowadzono w konstytucji zasadę, zgodnie z którą ustawy federalne i umowy międzynarodowe są miarodajne dla Sądu Federalnego (*vide* art. 113 ust. 3 i 114a). Oznaczało to wyraźny zakaz badania konstytucyjności tych aktów, którego skutkiem miałyby być uchylenie przepisu (ze skutkiem *erga omnes*) czy choćby uchylenie normy (*in casu*). Praktyka orzecznicza ewolucyjnie

⁵² *Vide* przypis 36.

⁵³ Charakterystyczne dla konstytucji z 1874 r. było dodawanie do jej postanowień przepisów nakazujących konsultacje. Przykładowo były to obowiązki: wysłuchania opinii kantonów w zakresie regulacji obrony cywilnej (*confer* art. 22a z 1959 r.), wysłuchania opinii kantonów, jak również właściwych stowarzyszeń kulturalnych i gospodarczych przed wydaniem aktów federalnych dotyczących kinematografii (*confer* art. 27b z 1958 r.), wysłuchania opinii kantonów w kwestii regulacji dotyczących stypendiów szkolnych (*confer* art. 27c z 1963 r.), wysłuchania opinii kantonów i właściwych organizacji w zakresie spraw gimnastyki i sportu (*confer* art. 27d z 1970 r.), zachowania związków (w zakresie posiadanych praw i obowiązków) Szwajcarów żyjących poza granicami kraju (*confer* art. 45a z 1966 r.), współpracy z kantonami i prywatnymi przedsiębiorcami przy podejmowaniu środków w celu zapobieżenia kryzysom gospodarczym oraz zwalczania bezrobocia (*confer* art. 31d z 1947 r. i z 1978 r.).

wyzaczyła jednak granicę dla potencjalnej „wszechwładzy i nieomylności” parlamentu, której efektem byłyby ustawy, których nikt (poza ludem i kantonami w formie weta) nie byłby w stanie w żaden sposób wzruszyć. Przyjmując nadrzędność umów międzynarodowych w przypadku ich treściowej sprzeczności z ustawami federalnymi, powszechnie zaakceptowano praktykę kontroli zgodności ustaw federalnych z umowami międzynarodowymi⁵⁴. Wzrost znaczenia dla ogółu społeczeństwa orzeczeń tego rodzaju nastąpił po związaniu się przez Szwajcarię międzynarodowymi aktami praw człowieka⁵⁵.

III. Współczesna pozycja ustrojowa parlamentu

Obecnie obowiązująca Konstytucja Szwajcarii przewiduje, że legitymacja parlamentu pochodzi z wyborów powszechnych. Deputowani do Rady Narodowej wybierani są na czteroletnią kadencję w wyborach bezpośrednich i proporcjonalnych (*vide* art. 149 ust. 2 konstytucji). Ustawa o prawach politycznych szczegółowo określa proces wyborczy, którego cechą charakterystyczną jest m.in. możliwość samodzielnego tworzenia (wykreślania z listy i dopisywania do niej) przez wyborcę kandydatów z innych list (*Panaschieren*) oraz kumulowania na rzecz danego kandydata (maksymalnie) dwóch głosów (*Kumulieren*)⁵⁶. Podział mandatów odbywa się w systemie Hagenbacha-Bischoffa⁵⁷. Określenie procedury wyboru członków Rady Kantonów tradycyjnie mieści się w sferze regulacji poszczególnych kantonów, przy czym wszędzie (poza Jurą) są to wybory większościowe.

Władza Zgromadzenia Federalnego (choć z zastrzeżeniem praw narodu i kantonów) jest najwyższą władzą w Federacji (*vide* art. 148 konstytucji). Rada Narodowa i Rada Kantonów są prawnie równorzędne⁵⁸. Podstawową funkcją szwajcarskiego parlamentu jest prawodawstwo. Uczestniczy on w procesie uchwalania i zmiany konstytucji federalnej (*confer* art. 192 i n. konstytucji). Jest głównym forum i kluczowym organem decyzyjnym w procedurze ustawodawczej. Należy jednak pamiętać, że kompetencje prawodawcze parlamentu mogą być ograniczane bezpośrednim udziałem narodu

⁵⁴ Chodzi tu tylko o kontrolę akcesoryjną. Sąd Federalny nigdy nie posiadał przymiotu „negatywnego ustawodawcy” wobec ustaw federalnych. *Confer* U. Häfelin, W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 2001, s. 564–565.

⁵⁵ Pierwszoplanowe znaczenie dla kontroli prawa krajowego mają przede wszystkim: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (*Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, SR 0.101) z 1950 r., która w Szwajcarii weszła w życie 28 listopada 1974 r., oraz Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (*Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte*, SR 0.103.2) z 1966 r., który wszedł w Szwajcarii w życie 18 września 1992 r.

⁵⁶ T. Poledna, *Wahlrecht im Bund*, [w:] *Verfassungsrecht der Schweiz...*, s. 367.

⁵⁷ Szczegółowe zasady prawa wyborczego, w tym metodę podziału mandatów, określa ustawa federalna z dnia 17 grudnia 1976 r. o prawach politycznych, *Bundesgesetz über die politischen Rechte*, SR 161.1; *confer* zwłaszcza jej art. 16 i n.

⁵⁸ W doktrynie szwajcarskiej nie używa się sformułowań „izba niższa” oraz „izba wyższa”; „pierwszą” izbą jest ta, w której rozpoczyna się postępowanie ustawodawcze.

(w postaci konstytucyjnej inicjatywy ludowej, weta ludowego, referendum) bądź kantonów (inicjatywa kantonalna, weto kantonalne, uwzględnianie głosów kantonalnych w przypadku podwójnego referendum). Zgromadzenie Federalne może również, na podstawie upoważnienia ustawowego (względnie bezpośrednio samej konstytucji federalnej), wydawać akty normatywne w postaci rozporządzeń (*vide* art. 163 ust. 1 konstytucji). Pozostałe (nienormatywne) akty władcze parlamentu wydawane są w formie uchwał federalnych (*vide* art. 163 ust. 2 konstytucji).

Zakres przedmiotowy ustawodawstwa jest bardzo szeroki, ponieważ „wszystkie ważne przepisy ustanawiające prawo” należy stanowić w formie ustaw federalnych⁵⁹. Ponadto konstytucja przewiduje możliwość uchwalania tzw. pilnych ustaw federalnych, tj. takich, które wchodzi w życie bez konieczności upływu terminu przewidzianego dla zgłoszenia ewentualnego weta (ludowego lub kantonálnego), w tym również kategorii pilnych ustaw federalnych, dla przedmiotu których nie wskazuje się podstawy konstytucyjnej⁶⁰. To ostatnie rozwiązanie potencjalnie pozwala Zgromadzeniu Federalnemu na zmianę (w okresie jednego roku) materii konstytucji federalnej bez udziału narodu i kantonów⁶¹.

Zgromadzenie Federalne odgrywa istotną rolę w sferze polityki zagranicznej. Uczestniczy w jej kształtowaniu oraz nadzoruje stosunki państwa z zagranicą (*vide* art. 166 konstytucji) i udziela zgody rządowi na ratyfikację ważniejszych umów międzynarodowych. W przypadku umów, których przedmiotem jest przystąpienie do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych, władza parlamentu ograniczona jest przesłanką obligatoryjnego referendum (*vide* art. 140 ust. 1 lit. b konstytucji)⁶².

Parlament Szwajcarii posiada również kompetencje budżetowe w zakresie przypisywanym na ogół władzy wykonawczej. Chodzi tu o realną możliwość bezpośredniego wpływania na stan finansów państwa, która nie ogranicza się jedynie do uchwalania budżetu państwa i przyjmowania sprawozdania (rachunku) z jego wykonania. Ustawa o budżecie federalnym przewiduje udział parlamentu w zakresie decyzji o podejmowaniu środków dotyczących ewentualnego deficytu, w tym działań oszczędnościowych, uzupełniania niedoborów czy zarządzania oszczędności dodatkowych, a także

⁵⁹ Obejmują one materie m.in.: wykonywania praw politycznych, ograniczenia praw konstytucyjnych, praw i obowiązków jednostek (osób), kręgu podmiotów zobowiązanych do płacenia podatków oraz przedmiotu i wymiaru podatków, zadań i świadczeń federacji, obowiązków kantonów w zakresie wdrażania i wykonywania prawa federalnego, organizacji i postępowania przed władzami federalnymi (*vide* art. 164 ust. 1 konstytucji).

⁶⁰ Chodzi tu przede wszystkim o stanowione w sytuacjach zagrożenia państwa „prawo czasu wyjątkowego” (*Notstandsrecht*; *vide* art. 165 ust. 3 konstytucji).

⁶¹ G. Müller, *Rechtssetzung und Staatsverträge*, [w:] *Verfassungsrecht der Schweiz...*, s. 1108.

⁶² Referendum takie poprzedzone jest jednak stosowną uchwałą parlamentarną. Należy dodać, że uchwała parlamentarna o wyrażeniu zgody na zawarcie umowy międzynarodowej może również podlegać referendum (fakultatywnemu) na żądanie 50 tys. uprawnionych do głosowania lub ośmiu kantonów, o ile umowa ta jest bezterminowa i nie przewiduje wypowiedzenia, dotyczy przystąpienia do organizacji międzynarodowej lub gdy zawiera postanowienia wymagające wydania ustawy dla jej stosowania (*vide* art. 141 ust. 1 lit. d konstytucji).

w zakresie zgody na udzielanie federalnych gwarancji kredytowych, jak również pilnych zobowiązań państwa⁶³.

Szczególne znaczenie w szwajcarskiej strukturze organów władzy mają kompetencje kreacyjne (które dotyczą Rady Federalnej, Sądu Federalnego, Kanclerza i Generała⁶⁴) oraz kontrolne. W zakresie ostatniej kategorii nie można wszak zapominać o formule zwierzchniego nadzoru (nad rządem, sądami federalnymi i innymi organami realizującymi zadania federalne), którego kryteria obejmują zasadę: legalności (w zakresie podjęcia danych działań), zgodności z przepisami prawa wykonywanych czynności oraz ich celowości, skuteczności i gospodarności⁶⁵. Mając to na względzie, należy przybliżyć relacje między parlamentem i rządem oraz parlamentem i władzą sądowniczą.

W zakresie dotyczącym obsady rządu należy wskazać na funkcjonującą w latach 1959–2003 praktykę wybierania do jego składu — niezależnie od aktualnych wyników wyborów parlamentarnych — przedstawicieli zawsze tych samych partii politycznych (tzw. formuła magiczna — *Zauberformel*). Mimo że odstąpiono od sztywnego przestrzegania tej formuły, w dalszym ciągu w Szwajcarii realizowana jest koncepcja „wielkiej koalicji” jako rozwiązania charakterystycznego dla demokracji konsensualnej, gdzie zawsze tworząc rząd koalicyjny, w którym zasiadają przedstawiciele głównych, rywalizujących na co dzień partii, zmniejsza się znaczenie walki wyborczej, wzrasta zaś rola międzypartyjnych porozumień. Poza kwestią przynależności partyjnej członków rządu deputowani muszą uwzględniać odpowiednią reprezentację ze względu na przynależność regionalną i językową danego radcy federalnego⁶⁶. Członkowie rządu (jak i Rada Federalna w całości) są w okresie swej czteroletniej kadencji (z przyczyn politycznych) nieusuwalni⁶⁷. Odpowiedzialność polityczna tych osób może być realizowana jedynie w drodze weryfikacji dokonywanej po upływie kadencji. Bieżące oddziaływanie parlamentu na wybrany przez niego rząd ma charakter wyłącznie polityczny. Akty władcze Rady Federalnej nie mogą być w ramach parlamentarnego nadzoru zwierzchniego ani uchylane, ani zmieniane⁶⁸.

Wpływ rządu na Zgromadzenie Federalne jest bardzo niewielki. Może się on objawiać jedynie poprzez wykonywanie rządowej inicjatywy ustawodawczej, w tym poprzez opracowywanie projektów ustaw wraz z ich uzasadnieniem, jako tzw. wstępne postępo-

⁶³ Confer art. 15 i n. ustawy federalnej z dnia 7 października 2005 r. o budżecie federalnym, *Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt*, SR 611.0.

⁶⁴ Kompetencje te na poziomie ustawowym poszerzane są o inne organy i urzędy.

⁶⁵ Vide art. 26 ust. 3 ustawy federalnej z dnia 13 grudnia 2002 r. o Zgromadzeniu Federalnym, *Bundesgesetz über die Bundesversammlung*, SR 171.10.

⁶⁶ Do 2000 r. przewidywano zakaz wyboru więcej niż jednego członka rządu pochodzącego z danego kantonu. Przynależność religijna radców federalnych (w zakresie wyznań chrześcijańskich) była na ogół uwzględniana do połowy XX w. Ostatecznie czynnik ten odrzucono, powierzając funkcję radcy federalnego w 1993 r. Ruth Dreifuss, obywatelce Szwajcarii pochodzenia żydowskiego.

⁶⁷ Nie wyklucza się jednak ich (tak jak wszystkich członków organów władz federalnych) odpowiedzialności za działania sprzeczne z prawem w sprawach o charakterze prawnomojetykacyjnym, prawnokarnym czy w postępowaniu dyscyplinarnym, przewidzianej w ustawie federalnej z dnia 14 marca 1958 r. o odpowiedzialności Federacji, organów jej władzy i urzędników, *Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten*, SR 170.32.

⁶⁸ Confer U. Zimmerli, *Bundesversammlung*, [w:] *Verfassungsrecht der Schweiz*..., s. 1041.

wanie ustawodawcze (*Vorverfahren der Gesetzgebung*). W określonych sytuacjach działania rządu prowadzą do zwołania parlamentarnej sesji nadzwyczajnej⁶⁹. Należy podkreślić, że ani Rada Federalna, ani stojący na jej czele Prezydent nie posiada prawa weta w stosunku do aktów parlamentarnych, jak również nie może doprowadzić do skrócenia kadencji parlamentu.

Przy wyborze sędziów konsekwentnie realizowana jest praktyka zachowywania zasady proporcjonalności w zakresie obsadzania stanowisk w Sądzie Federalnym „przypadających” kandydatom popieranym przez poszczególne partie. Parlament dokonuje także wyboru (na dwuletnią kadencję) prezesa i wiceprezesa tego sądu⁷⁰. W ustawie określono liczbę sędziów Sądu Federalnego, która wynosi od 35 do 45 sędziów (pełnoetatowych)⁷¹, oraz odpowiednią liczbę sędziów dodatkowych⁷². Ustalenie aktualnej liczby miejsc w Sądzie Federalnym odbywa się w drodze rozporządzenia parlamentarnego⁷³.

Wybór sędziów Sądu Federalnego na kadencję, po której następuje weryfikacja (w drodze ponownego poddania się procedurze — *Wiederwahl*)⁷⁴, jak każdy wybór dokonywany przez parlament ma charakter polityczny. Zdaniem Szwajcarów demokratyczny charakter obsadzania stanowisk sędziowskich, które następuje właśnie w drodze wyboru, stanowi warunek konieczny legitymacji każdej z trzech władz, w tym władzy sędziowskiej⁷⁵.

Zwierzchni nadzór Zgromadzenia Federalnego nad Sądem Federalnym ogranicza się do spraw organizacyjnych. Sąd Federalny co roku przedkłada parlamentowi do zatwierdzenia preliminarz finansowy i rozliczenie z jego wykonania oraz sprawozdanie ogólne z działalności⁷⁶. Z zasady wykluczone jest badanie przez parlament treści orzecznictwa. Rozstrzygnięcia Sądu Federalnego mogą być uchylane lub zmieniane tylko przez ten sąd i wyłącznie na podstawie postanowień ustawowych⁷⁷.

⁶⁹ Przykładowo sesja taka będzie zwołana w sprawie wyrażenia zgody przez parlament na wspomina-
ne już pilne zobowiązania państwa, gdy ich wartość przekracza 500 mln franków (*vide* art. 28 ust. 3 ustawy
o budżecie federalnym).

⁷⁰ *Vide* art. 14 ust. 1 i 2 ustawy federalnej z dnia 17 czerwca 2005 r. o Sądzie Federalnym, *Bundes-
gesetz über das Bundesgericht*, SR 173.110.

⁷¹ *Vide* art. 1 ust. 3 ustawy o Sądzie Federalnym.

⁷² Ma ich być nie więcej niż 2/3 liczby sędziów pełnoetatowych (*vide* art. 1 ust. 4 ustawy o Sądzie
Federalnym).

⁷³ Obecnie jest to 38 sędziów pełnoetatowych i 19 sędziów dodatkowych (*vide* art. 1 rozporządzenia
Zgromadzenia Federalnego z dnia 30 września 2011 r. o stanowiskach sędziowskich w Sądzie Federalnym,
Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesgericht, SR 173.110.1).

⁷⁴ Kadencja sędziego wynosi sześć lat, przy czym skraca się ona wraz końcem roku kalendarzowego,
w którym sędzia kończy 68 lat (*confer* art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o Sądzie Federalnym).

⁷⁵ Szerzej o powoływaniu sędziów w Szwajcarii: M. Aleksandrowicz, *Die Kriterien und das Verfahren
der Richterwahl in der Schweiz*, [w:] *Die Kriterien und das Verfahren der Richterwahl für die ordentliche
Gerichtbarkeit in Europa im Rechtsvergleich*, red. M. Małolepszy, Berlin 2019, s. 85 i n.

⁷⁶ *Confer* art. 3 ustawy o Sądzie Federalnym.

⁷⁷ *Confer* U. Zimmerli, *op. cit.*, s. 1042. Przedmiotowo, w zakresie zwolnienia od wykonania kary,
wyjątek od zasady nienaruszalności orzeczeń Sądu Federalnego stanowi korzystanie przez Zgromadzenie
Federalne z prawa łaski (*vide* art. 173 ust. 1 konstytucji).

W zakresie wpływu Sądu Federalnego na parlament zwraca uwagę wspomniana już, zakotwiczona w konstytucji z 1874 r. formuła miarodajnego prawa. W odniesieniu do ustaw federalnych reguła ta nie pozwala na bezpośrednią kontrolę ich konstytucyjności przez Sąd Federalny. Kontrola ustawodawstwa federalnego przez Sąd Federalny dokonywana jest obecnie na podstawie kryterium szerszego, niż przewidywano to w ramach poprzedniej konstytucji. Wtedy były to umowy międzynarodowe, obecnie punktem odniesienia jest szeroko rozumiane prawo międzynarodowe (*vide* art. 190 konstytucji). Kontrola ta również obecnie ma jedynie charakter akcesoryjny (skuteczny *in casu* — w danym przypadku stosowania prawa)⁷⁸.

Parlament rozstrzyga ponadto konflikty kompetencyjne między naczelnymi organami federalnymi — także w sytuacji, gdy sam jest stroną takiego sporu. Zgromadzenie Federalne jest również właściwe w zakresie wyrażania zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej (poprzez uchylenie immunitetu parlamentarnego) swych członków⁷⁹. Parlament podejmuje ponadto decyzje w sprawie indywidualnych ułaskawień oraz w kwestii amnestii⁸⁰.

Konstytucja przewiduje także generalne domniemanie właściwości Zgromadzenia Federalnego we wszystkich sprawach, które należą do kompetencji Federacji i nie zostały przekazane innym organom. Ustawowo można jeszcze przekazać Zgromadzeniu Federalnemu dalsze zadania i uprawnienia (*vide* art. 173 ust. 2 i 3 konstytucji).

IV. Podsumowanie

W części wprowadzającej do niniejszego artykułu wskazano, że szczególna pozycja szwajcarskiego parlamentu w stosunku do pozostałych organów władzy nie oznacza odrzucenia zasady podziału władz. Symptomatyczne jest przecież nieumieszczenie jej *expressis verbis* w tekście żadnej z dotychczasowych konstytucji federalnych. Brak takiej bezpośredniej regulacji uzasadnia się charakterystyczną dla szwajcarskiego systemu organizacji władz „wielorakością wzajemnego przenikania się różnorodnych funkcji państwa”⁸¹. Cecha ta uniemożliwiła twórcom obecnej konstytucji ujęcie takiej zasady „w jednym, dostatecznie różnicującym pojęciu, a przy tym zrozumiałym przepisie”⁸².

Zasada podziału władz jest w Szwajcarii jedynie (i aż) elementem szerszego pojmowania wzorca funkcjonowania władzy państwowej, gdzie mamy do czynienia z prepon-

⁷⁸ Confer U. Häfelin, W. Haller, *op. cit.*, s. 565.

⁷⁹ Uściślając: dla uchylenia immunitetu potrzeba zgodnych uchwał właściwych komisji w Radzie Narodowej i w Radzie Kantonów (confer art. 17a ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

⁸⁰ Confer U. Häfelin, W. Haller, *op. cit.*, s. 447–448.

⁸¹ *Vide* orędzie Rady Federalnej z dnia 20 listopada 1996 r. o nowej Konstytucji Federalnej, *Botschaft über eine neue Bundesverfassung*, BBl 1997 I 1, s. 370. („BBl” to skrót od *Bundesblatt* — Dziennik Federalny; liczby oznaczają kolejno: rok, numer tomu i stronę, na której rozpoczyna się tekst aktu — *vide* strona internetowa rządu federalnego Szwajcarii, „Bundesblatt”, <<https://www.admin.ch>>, dostęp 10 I 2020).

⁸² *Ibidem*.

derancją parlamentu wobec pozostałych organów władzy. Relacja ta nie ma charakteru prostego podporządkowania (*Zuordnung*), cechują ją bowiem także wzajemna kontrola i hamowanie. Z uwagi na różnorodność funkcji organów władzy często się one przenikają, co wymaga współpracy. Można tu mówić o swoistym układzie łączącym poszczególne segmenty władzy państwowej, gdzie władze — choć organizacyjnie podzielone — działają w sposób skoordynowany jako tzw. *kooperierende Gewalten*⁸³. Zasada ta jest jednym z podstawowych elementów demokratycznego modelu rządów, który już co najmniej od kilkudziesięciu lat (a z pewnością po wejściu w życie obecnie obowiązującej konstytucji federalnej) jest — jakkolwiek specyficznie — realizowany w szwajcarskiej rzeczywistości. Obecność tej zasady traktowana jest tu wręcz jako pewna oczywistość. Z perspektywy Polski dostrzegamy jej realizację jako swoistą (rozwiązanie *sui generis*). Specyfika podziału władz w Szwajcarii (przy braku równorzędności elementów składowych) przejawia się zatem w uzupełnianiu rozwiązań parlamentarnych licznymi, różnorodnymi i — co najważniejsze — znajdującymi odzwierciedlenie w częstej praktyce politycznej i prawnej rozwiązaniami demokracji bezpośredniej. Poważny stosunek do konsultacji ludowych, praktyka weta ludowego i głosowań w ogólnokrajowych referendum stanowią skuteczne narzędzia broniące przed wszechwładzą parlamentu, „zmuszają” podzielone władze do współdziałania. Skupienie w parlamencie szerokiego wachlarza kompetencji wobec innych organów władzy — a co się z tym wiąże: jego faktyczna i prawna przezwaga — nie ma zatem charakteru absolutnego.

Zwierzchni nadzór szwajcarskiego parlamentu nie oznacza przyjęcia ani w sferze regulacji normatywnych, ani tym bardziej w praktyce ustrojowej tezy o jedności władzy państwowej na szczeblu federalnym. Uzasadniana bezpośrednią legitymacją (pochodzącą wprost od wyborców) dominacja legislatywy nad pozostałymi władzami nie może stanowić i nie stanowi o „demokratycznej dyktaturze” parlamentu. Należy podkreślić raz jeszcze, że zwierzchni nadzór Zgromadzenia Federalnego nad Radą Federalną mimo licznych możliwości wpływu o charakterze politycznym na jej działalność nie może wprost prowadzić do dymisji członków Rady. Podobnie nieusuwalni podczas swych kadencji są sędziowie federalni. Obligatoryjne składanie parlamentowi różnego rodzaju raportów nie skutkuje automatycznym usunięciem z urzędu w przypadku, gdy nie zostaną one przez adresata przyjęte.

Jedynie całościowe odczytanie tekstu konstytucji federalnej, uzupełnianej postanowieniami aktów normatywnych niższego rzędu, pozwala na właściwe wyinterpretowanie zawartej w niej (choć bezpośrednio niewyartykułowanej) zasady podziału władz. Wykładni tej towarzyszą odniesienia do uwarunkowań historycznych danych regulacji. Tym samym Szwajcarzy wykazują racjonalny umiar w zakresie funkcjonowania ustroju państwa, nie ulegają pokusie tylko dosłownej interpretacji przepisów konstytucji, nie uchwalają też ustaw, które mając przeciw przymiot „miarodajności”, mogłyby tę zasadę przełamać.

⁸³ Confer R. Rhinow, *Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*, Basel–Genf–München 2000, s. 261–262.

Podsumowując, należy stwierdzić, że szczególna pozycja Zgromadzenia Federalnego wobec pozostałych organów władzy w żaden sposób nie stanowi o jego władzy „absolutnej”, a przy tym legitymującej się demokratycznie. To założenie w Szwajcarii całkowicie nie do przyjęcia. Wola reprezentacji — także w tym kraju — musi respektować wolę suwerena.

Bibliografia

ŹRÓDŁA

- Akt Mediacyjny Pierwszego Konsula Republiki Francuskiej Między Stronami Podzielonej Szwajcarii z dnia 19 lutego 1803 r., *Vermittlungsacte des Ersten Consuls der fränkischen Republik zwischen den Parteien, in welche die Schweiz geteilt ist*, za: „Vermittlungsacte”, <<http://www.verfassungen.ch>>.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 12 września 1848 r., *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, za: *Quellenbuch zur Neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, red. A. Kölz, Stämpfli, Bern 1992.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 29 maja 1874 r., *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, za: „Bundesverfassung vom 29. Mai 1874”, <<http://www.verfassungen.ch>>.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, SR 101.
- Konstytucja Republiki Helweckiej z dnia 12 kwietnia 1798 r., *Verfassung der helvetischen Republik*, za: *Quellenbuch zur Neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, red. A. Kölz, Stämpfli, Bern 1992.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, SR 0.101.
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte*, SR 0.103.2.
- Orędzie Rady Federalnej z dnia 20 listopada 1996 r. o nowej Konstytucji Federalnej, *Botschaft über eine neue Bundesverfassung*, BBl 1997 I 1.
- Pakt Związkowy 22 Kantonów Szwajcarii z dnia 7 sierpnia 1815 r., *Bundesvertrag zwischen den XXII Kantonen der Schweiz*, za: *Quellenbuch zur Neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, red. A. Kölz, Stämpfli, Bern 1992.
- Państwowa Ustawa Zasadnicza Helwecji z dnia 2 lipca 1802 r., *Staatsgrundgesetz Helvetiens*, za: „Staatsgrundgesetz Helvetiens”, <<http://www.verfassungen.ch>>.
- Rozporządzenie Zgromadzenia Federalnego z dnia 30 września 2011 r. o stanowiskach sędziowskich w Sądzie Federalnym, *Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesgericht*, SR 173.110.1.
- Ustawa federalna z dnia 14 marca 1958 r. o odpowiedzialności Federacji, organów jej władzy i urzędników, *Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behörde-mitglieder und Beamten*, SR 170.32.
- Ustawa federalna z dnia 17 grudnia 1976 r. o prawach politycznych, *Bundesgesetz über die politischen Rechte*, SR 161.1.

- Ustawa federalna z dnia 3 lutego 1995 r. o armii i administracji wojskowej, *Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung*, SR 510.10.
- Ustawa federalna z dnia 13 grudnia 2002 r. o Zgromadzeniu Federalnym, *Bundesgesetz über die Bundesversammlung*, SR 171.10.
- Ustawa federalna z dnia 17 czerwca 2005 r. o Sądzie Federalnym, *Bundesgesetz über das Bundesgericht*, SR 173.110.
- Ustawa federalna z dnia 7 października 2005 r. o budżecie federalnym, *Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt*, SR 611.0.

PIŚMIENNICTWO

- Aleksandrowicz M., *Die Kriterien und das Verfahren der Richterwahl in der Schweiz*, [w:] *Die Kriterien und das Verfahren der Richterwahl für die ordentliche Gerichtsbarkeit in Europa im Rechtsvergleich*, red. M. Małolepszy, Duncker&Humblot, Berlin 2019, <https://doi.org/10.3790/978-3-428-55888-9>.
- Aubert J.F., *Parlament a Zgromadzenie Federalne*, [w:] *Parlament Szwajcarii*, red. i tłum. B. Banaszak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Brancki T., *List Federalny z 1 sierpnia 1291 r. — pierwszy akt ustrojowy Dawnej Konfederacji Szwajcarskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2016, nr 1, <https://doi.org/10.15290/mhi.2016.15.01.03>.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3.
- Fahrni D., *Schweizer Geschichte*, Pro Helvetia, St. Gallen 2000.
- Fleiner T., Misic A., *Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung*, [w:] *Verfassungsrecht der Schweiz*, red. D. Thürer et al., Schulthess Juristische Medien, Zürich 2001.
- Greyerz von H., *Die Schweiz von 1499 bis 1648*, [w:] *Geschichte der Schweiz*, red. T. Schieder, Klett-Cotta im DTV, München 1991.
- Häfelin U., Haller W., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Schulthess Juristische Medien, Zürich 2001.
- Kley A., *Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Stämpfli, Bern 2004.
- Kölz A., *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Stämpfli, Bern 1992.
- Müller G., *Rechtssetzung und Staatsverträge*, [w:] *Verfassungsrecht der Schweiz*, red. D. Thürer et al., Schulthess Juristische Medien, Zürich 2001.
- Peyer H.C., *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1978.
- Poledna T., *Wahlrecht im Bund*, [w:] *Verfassungsrecht der Schweiz*, red. D. Thürer et al., Schulthess Juristische Medien, Zürich 2001.
- Rhinow R., *Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*, Helbing&Lichtenhahn, Basel–Genf–München 2000.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, tłum. A. Peretiatkowicz, Gebethner i Wolff, Poznań 1920.
- Sarnecki P., *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1978.
- Staehelin A., *Die Schweiz von 1648 bis 1789*, [w:] *Geschichte der Schweiz*, red. T. Schieder, Klett-Cotta im DTV, München 1991.
- Tschannen P., *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Stämpfli, Bern 2007.
- Witkowski Z., Bień-Kacała A., *Prawo konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2015.
- Zimmerli U., *Bundesversammlung*, [w:] *Verfassungsrecht der Schweiz*, red. D. Thürer et al., Schulthess Juristische Medien, Zürich 2001.