

# **Kształt systemu politycznego Konfederacji Szwajcarskiej**

## **1. Podział kompetencji pomiędzy gminę, kanton i federację**

Wśród podstaw ustrojowych Szwajcarii wskazuje się powszechnie na zasadę federalizmu. Konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej już w art. 1 wskazuje, że tworzą ją naród szwajcarski i kantony: Zurych, Berno, Lucerna, Uri, Schwyz, Obwalden i Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solura, Bazylea-miasto i Bazylea-okręg, Szafuza, Appenzell-Ausserrhoden i Appenzel Innerrhoden, St. Gallen, Gryzonia, Argowia, Turgowia, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genewa i Jura<sup>1</sup>. Federalizm jest więc pierwszą zasadą konstytucyjną tego państwa. Ponadto wymienienie nazw wszystkich kantonów oznacza konstytucyjną gwarancję istnienia każdego z nich<sup>2</sup>.

Oddolna organizacja państwa szwajcarskiego sugeruje, by specyfiki jego funkcjonowania poszukiwać od poziomu gminy, poprzez kanton, ku całej federacji. Gmina ukształtowała się w Szwajcarii w odległych czasach, co pozwala wytłumaczyć jej szczególną pozycję, wyróżniającą ją od organów tego szczebla w innych krajach Europy Zachodniej. Szwajcarskie gminy mają szeroki zakres samodzielności

---

<sup>1</sup> Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., Z. Czeszejko-Sochacki (tłum. i wstęp), Warszawa 2000, dalej: Konstytucja.

<sup>2</sup> P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze 2005, s. 340.

w zarządzaniu sprawami swojego terenu<sup>3</sup>. Kolejną cechą charakterystyczną jest ogromne zróżnicowanie gmin pod względem liczby ludności – od niemal 400 tys. mieszkańców w Zurychu, po gminy zamieszkałe przez mniej niż 50 osób. W małych gminach organem stanowiącym jest zgromadzenie gminne złożone z mieszkańców gminy, którzy podczas regularnych zebrań rozstrzygają bieżące sprawy. Taka sytuacja ma miejsce w około 85% gmin spośród ogólnej liczby około 3 tys. gmin w Szwajcarii<sup>4</sup>. Większe gminy mają parlamenty gminne, co oznacza odejście od podejmowania decyzji w ramach demokracji bezpośredniej do systemu demokracji przedstawicielskiej. Parlamenty są zróżnicowane pod względem liczebności (od 20 do 100 osób)<sup>5</sup>. Organem wykonawczym, wybieranym przez zgromadzenie lub parlament gminy, jest rada. Wyłącznie przewodniczący rady, określany jako prezydent gminy, a w niektórych gminach mer lub syndyk, otrzymuje za swoją pracę wynagrodzenie. Pozostali członkowie rady, liczącej zwykle od 3 do 9 członków, pełnią swoje funkcje społecznie.

Autonomię oraz zadania gminy określają kantonalne ustawy o gminach<sup>6</sup>. Szczególne uprawnienia przysługują im w sprawach dotyczących obywatelstwa. Wynika to z faktu istnienia w Szwajcarii instytucji potrójnego obywatelstwa: gminy, kantonu i federacji. Nie można być obywatelem Szwajcarii czy kantonu bez posiadania stwierdzonej przynależności obywatelskiej do konkretnej gminy<sup>7</sup>. Zadania gminy dzieli się na własne i poruczone, czyli zlecone. Podział ten w przypadku Szwajcarii wydaje się niejasny, gdyż niełatwo odnaleźć kryterium, według którego dokonano takiej delimitacji. Do zadań własnych można zaliczyć te, które gmina otrzymuje na zasadzie decentralizacji, a do zleconych te, które otrzymuje na zasadzie dekoncentracji.

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

<sup>4</sup> R. Schaffhauser, *W Szwajcarii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 295.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 296.

<sup>6</sup> O. Sigg, *Instytucje polityczne Szwajcarii*, Szwajcarska Fundacja Kulturalna Pro Helvetia, nakładem pisma „Europa”, Warszawa 1990, s. 19.

<sup>7</sup> M. Rybicki, *op. cit.*, s. 213.

Ustawodawca nie precyzuje jednak, na jakiej zasadzie gminy otrzymują swoje zadania. Innym proponowanym kryterium mogłaby być obligatoryjność albo fakultatywność ich wykonania. Wreszcie zasadne wydawałoby się dzielenie zadań według sposobu ich finansowania. Jednak żadne z tych kryteriów nie prowadzi do jednoznacznego podziału<sup>8</sup>. W tej sytuacji poprzestać należałoby na wskazaniu, że do najważniejszych zadań gminy należą: piecza nad szkolnictwem i opieką społeczną, policją drogową, zaopatrzeniem w gaz, elektryczność i wodę, a w gminach miejskich ponadto nad lokalną komunikacją publiczną. Najważniejszą ilościowo część działalności gminy stanowi administracja, w szczególności w zakresie planowania przestrzennego i ochrony środowiska<sup>9</sup>. Aby efektywniej realizować te zadania, powstają związki celowe i związki gminne, które sprawiają, że coraz większa liczba gmin szwajcarskich powiązana jest splotem różnorodnych umów o współpracę.

Głównym źródłem dochodów gminy są podatki bezpośrednie oraz majątek gminy. Wiele z nich posiada własne grunty rolne i nieruchomości, znajdujące się w wyłącznym zarządzie gminy<sup>10</sup>, ale również międzykomunalne wyrównanie finansowe, przedmiotowe i gałęziowe świadczenia transferowe do gmin ze wspólnot nadrzędnych w ramach przekazanych gminom zadań<sup>11</sup>. Nadzór nad gminami sprawują organy kantonalne, głównie rządy kantonalne oraz rzeczowo właściwe departamenty administracji kantonalej. Do środków kontrolno-nadzorczych należy przede wszystkim możliwość wglądu do akt gminy i sprawozdań, możliwość zadawania pytań, prowadzenia kontroli i przesłuchań, wydawanie prawnie niewiążących wytycznych, uchylanie zarządzeń władz gminy, wyrażanie zgody na wydanie zarządzeń, postanowień czy wykonanie zastępcze.

Tak jak w przypadku każdego państwa federalnego, najbardziej charakterystyczne jest występowanie w każdym z krajów związkowych,

---

<sup>8</sup> Z. Niewiadomski, *Gmina w Szwajcarii. Studium ustrojowo-prawne*, Warszawa 1993, s. 27.

<sup>9</sup> R. Schaffhauser, op. cit., s. 297.

<sup>10</sup> M. Rybicki, op. cit., s. 214.

<sup>11</sup> R. Schaffhauser, op. cit., s. 300 i n.

a więc części składowych federacji, odrębnej konstytucji oraz systemu organów państwa. Jednym z najtrudniejszych zadań stojących przed państwem w zakresie tworzenia federacyjnej struktury jest podział kompetencji między centrum a podmiotami. To właśnie ów podział decyduje o tym, czy struktura federalna spełni wymogi efektywności sprawowania władzy, aby państwo niejednorodne na wielu płaszczyznach (językowo, kulturowo, etnicznie i gospodarczo), mogło być ojczyzną wszystkich obywateli<sup>12</sup>. Podział ten determinuje także poziom samodzielności państw członkowskich federacji, a więc stopień ich niezależności od centrum i swobody w zakresie kształtowania własnej polityki.

W przypadku Szwajcarii mówić możemy o wysokim stopniu samodzielności państw związkowych<sup>13</sup>. Każdy kanton nadaje sobie demokratyczną konstytucję, która uzyskuje gwarancję federacji, jeżeli nie pozostaje w sprzeczności z prawem federalnym. Ustawodawstwo zarezerwowane jest dla parlamentów kantonalnych, które w odróżnieniu od Zgromadzenia Federalnego są jednoizbowe. Zróżnicowany jest zarówno okres ich kadencji, który waha się od 2 do 4 lat, jak i liczebność tych organów, która wynosi na ogół od 100 do 200 osób. W niektórych małych kantonach władza ustawodawcza sprawowana jest wyłącznie w systemie demokracji bezpośredniej poprzez instytucję wspólnot krajowych – zgromadzenia aktywnych obywateli kantonu, którzy wybierają starostę, rząd i sędziów oraz debatują nad rozwiązaniami najlepszymi dla danej społeczności. Pisząc o stanowieniu prawa kantonalnego, nie można porzucić na wskazaniu jedynie na działanie kantonalnego parlamentu, gdyż poza nim ogromną rolę odgrywa bezpośrednie sprawowanie władzy przez obywateli w drodze referendum i inicjatywy ludowej. Władzę wykonawczą sprawują rządy kantonalne wybierane na określoną czasowo kadencję, złożone z przedstawicieli wszystkich partii politycznych, podobnie jak ma to miejsce w Radzie Federalnej.

<sup>12</sup> M. Domagała, *Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym*, [w:] J. Iwanek (red.), *Oblicza decentralizmu*, Katowice 1996, s. 23.

<sup>13</sup> K. Kociubiński, *Systemy polityczne Austrii, Niemiec i Szwajcarii*, Wrocław 2003, s. 85; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 343; O. Sigg, op. cit., s. 19.

Liczebność rządów kantonalnych i czas trwania ich kadencji nie są jednak takie same we wszystkich kantonach. Władza sądownicza funkcjonuje na zasadach określonych przez prawo kantonalne, przy czym w organizacji sądownictwa również występują ogromne różnice pomiędzy kantonami<sup>14</sup>.

Wskazując na podział kompetencji pomiędzy związkiem a kantonami, nieodzowne wydaje się przywołanie, typowej dla wielu państw federalnych, reguły domniemania kompetencji na rzecz państw związkowych. Artykuł 3 Konstytucji precyzuje, że kantony wykonują wszystkie prawa, które nie zostały przekazane federacji<sup>15</sup>. Cały rozdział drugi tego aktu w dokładny sposób rozstrzyga o podziale kompetencji. Dziesięć kolejnych rozdziałów Konstytucji zostało poświęcone poszczególnym dziedzinom życia społecznego, które należą do zadań federacji.

Konstytucja, zakładając domniemanie kompetencji kantonu, mimo wyliczenia sfer działań państwa zarezerwowanych dla federacji, wskazuje również na płaszczyzny współdziałania federacji i kantonów, takie jak np. dbanie o bezpieczeństwo kraju i obrona ludności.

Mimo że obszary polityki niezastrzeżone dla działań federacji należą do kantonów, Konstytucja dla podkreślenia ich roli wymienia szczególnie ważne dziedziny pozostawione wyłącznie w zakresie kantonów, np. prawo do zawierania umów z zagranicą czy sprawy szkolnictwa<sup>16</sup>.

Konstytucja reguluje także problematykę finansów, precyzując, jakie rodzaje podatków ustanawiać może wyłącznie federacja, przy czym nie oznacza to, że wpływy z tej grupy podatków w całości przypadają federacji<sup>17</sup>. Podział zadań pomiędzy federację a kantony w Szwajcarii od stuleci był przedmiotem debat zwolenników większej centralizacji państwa oraz wyznawców przekonania o konieczności utrzymania możliwie jak największej autonomii kantonów. Zmiany, jakie dokonywane były w ciągu dwóch ubiegłych stuleci, przesuwały

<sup>14</sup> M. Rybicki, op. cit., s. 212.

<sup>15</sup> *Konstytucja Federalna Konfederacji...*, s. 42.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 58.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 80–84.

raczej ciężar odpowiedzialności na federację<sup>18</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że do dziś Szwajcaria pozostaje państwem, w którym części składowe federacji dysponują dużą samodzielnością. Wskazany podział kompetencji jest nieostry, a sama Konstytucja wielokrotnie podkreśla, że podstawowym kryterium służącym realizacji zadań federacji i kantonów jest zasada subsydiarności. Wyraża się ona we wzajemnym poszanowaniu i pomocy administracyjnej i prawnej, a także w konieczności obszernego informowania kantonów i zasięgania ich opinii. Ewentualne spory mają być rozstrzygane w drodze mediacji i rokowań. Podobne rozwiązania postulowane są przez większość konstytucji państw federalnych, jednak w Szwajcarii na uwagę zasługuje fakt, że nawet jeśli określone zagadnienia znajdują się w kręgu odpowiedzialności federacji, to ich wykonywanie zwykle ogranicza się wyłącznie do stanowienia ustaw i preliminarzów budżetowych. Natomiast realizacja ustaw federalnych należy już do rządów kantonalnych i podporządkowanych im organów. Zapisy konstytucyjne o obowiązku parlamentu sprawowania pieczy nad relacjami federacji i kantonów oraz rządu, troski o właściwe relacje federacji z kantonami i współpracy między nimi stanowią uzupełnienie gwarancji nadmienianej już szerokiej samodzielności kantonów.

## 2. Relacje pomiędzy naczelnymi organami władzy

Pisząc o naczelnym, a więc rozpatrywanych na poziomie całej federacji, władzach państwa, ważne pozostaje nie tylko ich przywołanie czy zaklasyfikowanie do legislatywy, egzekutywy i władzy sądowniczej, ale także określenie mechanizmów i zależności, jakie pomiędzy nimi zachodzą. To właśnie szczegółowe rozwiązania dotyczące kompetencji, trybu powoływania i odpowiedzialności politycznej organów władzy decydują o kształcie systemu politycznego<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> P. Sarnecki, *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 1978, s. 11 i n.; A. Preisner, *Zasada federalizmu w pracach nad reformą Konstytucji Związkowej Konfederacji Szwajcarskiej*, „Acta Universitatis Vratislaviensis. Prawo” 1985, nr 770, s. 65 i n.

<sup>19</sup> M. Podolak, M. Żmigrodzki, *System polityczny i jego klasyfikacje*, [w:] M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2007, s. 11.

Bezpośrednią legitymację narodu w Szwajcarii mają: niższa oraz wyższa izba parlamentu, Rada Narodowa i Rada Kantonów, które działają także razem i wówczas określane są jako Zgromadzenie Federalne. Pozostałe naczelne organy państwa pochodzą z desygnacji innego organu. Niższa izba parlamentu stanowi reprezentację narodu, a wyższa jest reprezentacją krajów związkowych. Kadencja Rady Narodowej wynosi cztery lata. W przypadku Rady Kantonów przyjęć należy, że jest ona organem bezkadencyjnym. W Szwajcarii mamy do czynienia z symetrycznym bikameralizmem. W zakresie funkcji legislacyjnych oznacza to, że do uchwalenia ustawy konieczne jest zgodne stanowisko obydwu izb<sup>20</sup>. Ze względu na funkcjonowanie wspomnianego już systemu rządów zgromadzenia rząd nie może zostać odwołany przez parlament.

Krąg podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej określa precyzyjnie Konstytucja. Z projektem ustaw wystąpić może każdy członek Rady Narodowej i Rady Kantonów, każda frakcja i komisja parlamentarna, każdy kanton oraz rząd<sup>21</sup>. W wieloetapowym procesie ustawodawczym na uwagę zasługuje fakt istnienia w parlamencie Szwajcarii procedury mediacji pomiędzy izbami, której celem jest usunięcie rozbieżności, jakie występują pomiędzy stanowiskami izb. Ze względu na symetryczny charakter bikameralizmu procedura ta odgrywa ogromną rolę. Komisje obydwu izb koordynują swoje stanowiska<sup>22</sup>. Parlament Szwajcarii ma stosunkowo szerokie kompetencje kreacyjne: wybiera członków rządu, kanclerza federalnego, sędziów Sądu Federalnego oraz generała, czyli głównodowodzącego federalną armią szwajcarską. Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji jest działaniem możliwym, jednak do tej pory niewykorzystanym w praktyce ustrojowej Szwajcarii. Konstytucja przewiduje, że może się tak stać wyłącznie, gdy w głosowaniu ludowym zostanie przyjęta całkowita zmiana konstytucji, a obie izby się z tym nie zgadzają<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 49; K. Kociubiński, op. cit., s. 90.

<sup>21</sup> *Konstytucja Federalna Konfederacji...*, s. 90.

<sup>22</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedura legislacyjna w Konfederacji Szwajcarskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 1994, nr 4, s. 110.

<sup>23</sup> *Konstytucja Federalna Konfederacji...*, s. 100.

Określenie statusu głowy państwa w Szwajcarii jawi się jako zadanie szczególnie trudne. Konstytucja w sposób lakoniczny w art. 176 stanowi, że „Prezydent Federacji przewodniczy Radzie Federalnej”<sup>24</sup>. Wskazuje też, że jest on wybierany wraz z wiceprezydentem przez Zgromadzenie Federalne spośród członków siedmioosobowej Rady Federalnej na okres jednego roku, przy czym wykluczony jest wybór na kolejną kadencję. Taki sposób elekcji można nazwać „systemem rotacyjnego prezydenta i wiceprezydenta”<sup>25</sup>. W praktyce politycznej prezydentem zostaje kolejny członek Rady Federalnej w kolejności starszeństwa zasiadania w niej. Jest to mechanizm niespotykany i charakterystyczny wyłącznie dla systemu politycznego Szwajcarii. Zasadniczą funkcją prezydenta jest przewodniczenie rządowi oraz reprezentowanie go na zewnątrz. Nie ma on żadnych kompetencji władczych. Prawo łaski należy do parlamentu, rząd ratyfikuje umowy międzynarodowe, a formalne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi zarezerwowane jest dla instytucji generała. W tej sytuacji pojawiają się stanowiska, że głową państwa w Szwajcarii nie jest prezydent, ale Rada Federalna jako całość<sup>26</sup>.

Próbując scharakteryzować pozycję ustrojową rządu w Szwajcarii, trudno nie pokusić się o stwierdzenie, że i w tym przypadku mamy do czynienia z rozwiązaniami unikatowymi w skali świata. Wynikają one z istoty systemu rządów zgromadzenia, którego zasadniczą cechą jest preponderancja parlamentu, a więc uczynienie go kluczową instytucją polityczną. Rząd pozostaje jedynie komitetem parlamentu, organem kolegialnym złożonym z siedmiu radców federalnych, będących szefami departamentów. Przyjmuje się, że członkowie rządu, określanego przez Konstytucję mianem Rady Federalnej, są równoprawni. Po każdych wyborach do Zgromadzenia Narodowego wybierany jest skład Rady Narodowej, przy czym obowiązuje zasada niepołączalności mandatu deputowanego z członkostwem w rządzie. Tym sposobem, mimo wątpliwości co do realizacji w systemie politycznym

<sup>24</sup> Ibidem, s. 95.

<sup>25</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Federalna Konfederacji...*, s. 35.

<sup>26</sup> Por. P. Deszczyński, *System polityczny Szwajcarii*, [w:] P. Andrzejewski i in. (red.), *Europejskie systemy polityczne*, Poznań 1996, s. 91; M. Rybicki, op. cit., s. 206.



Szwajcarii zasady podziału władzy w ujęciu funkcjonalnym, jest ona zachowana w wymiarze personalnym. Nowo wybrany rząd funkcjonuje cztery lata do początku kolejnej kadencji Rady Narodowej. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że nie istnieje instytucja wotum nieufności czy jakakolwiek inna możliwość odwołania całej Rady Narodowej bądź tylko jej członka. Jedynie w przypadku wakatu parlament dokonuje wyboru uzupełniającego. Regułą jest wybieranie do Rady Federalnej jej dotychczasowych członków, o ile ci nie zgłosili co do tego sprzeciwu. Skład rządu jest w dużej mierze zdeterminowany licznymi regułami politycznymi. W Radzie Federalnej zasiadali przez ostatnie dziesięciolecia po dwaj przedstawiciele trzech partii politycznych, które uzyskały najlepsze wyniki w wyborach parlamentarnych, oraz jeden przedstawiciel partii, która zajęła czwarte miejsce. W rządzie muszą też zasiadać przedstawiciele głównych grup językowych i wyznaniowych. Konstytucja stanowi, że z jednego kantonu nie może być wybrany więcej niż jeden członek Rady Federalnej, przy czym i tu polityczną regułą jest to, iż wybierani zostają przedstawiciele trzech największych kantonów: Zurychu, Berna i Vaud<sup>27</sup>.

Naczelnymi zasadami organizacyjnymi funkcjonowania Rady Federalnej są departamentalność i kolegialność. Każdy z siedmiu jej członków stoi na czele określonego departamentu. Obradom przewodniczy jeden z nich wybierany na roczną kadencję. Jest nim wskazywany już prezydent konfederacji, który jedynie prowadzi obrady, sam będąc *primus inter pares*<sup>28</sup>. Poszczególne departamenty ze względu na ich liczbę mają rozległe zadania. Samej Radzie Federalnej Konstytucja powierza „najwyższą władzę rządzącą i wykonawczą”<sup>29</sup>, stawiając ją na czele całej państwowej administracji. To ona określa cele i środki swojej polityki rządowej, planując i koordynując działalność państwową. Za jedno z najważniejszych zadań rządu uznaje się pracę nad projektami ustaw. Nie ogranicza się to jedynie do posiadania inicjatywy ustawodawczej. Rada Federalna opiniuje także projekty

---

<sup>27</sup> M. Podolak, M. Żmigrodzki, op. cit., s. 169.

<sup>28</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 492.

<sup>29</sup> *Konstytucja Federalna Konfederacji...*, s. 94.

kierowane do niej przez izby i kantony. Rząd tym samym przygotowuje wszystkie projekty aktów normatywnych, zaś samodzielne inicjatywy parlamentarne mają miejsce stosunkowo rzadko<sup>30</sup>. Rada Federalna sprawuje także nadzór nad kantonami. Z jednej strony dotyczy on wykonywania przez nie prawa federalnego, a z drugiej – przestrzegania autonomii działania kantonów.

Analizując strukturę naczelnych władz państwa, jako konieczne jawi się zaprezentowanie również systemu władzy sądowniczej. W Szwajcarii mamy do czynienia z rozproszeniem władzy sądowniczej pomiędzy organy federalne oraz krajowe. Ponadto charakterystyczne na tle rozwiązań w innych państwach pozostaje to, że organ sądownictwa konstytucyjnego stanowi część władzy sądowniczej<sup>31</sup>. Konstytucja określa Sąd Federalny jako najwyższą władzę wymiaru sprawiedliwości Federacji<sup>32</sup>. Warto zwrócić przy tym uwagę na fakt, że wszystkie inne sądy należą do organów kantonalnych. Sąd Federalny stanowi najwyższą instancję w sprawach cywilnych, karnych i administracyjnych. Najważniejszą płaszczyzną działań tego organu są kompetencje w sprawach konstytucyjnych. Wymienić można tu skargi na naruszenie praw konstytucyjnych, na naruszenie autonomii gmin i innych gwarancji kantonów na korzyść korporacji prawa publicznego oraz na naruszenie umów międzynarodowych lub umów kantonów. Sąd Federalny rozpoznaje też publicznoprawne spory pomiędzy federacją a kantonami lub między kantonami. Konstytucja wyraźnie wyklucza możliwość objęcia kontrolą konstytucyjności ustaw federalnych, które są dla Sądu Federalnego wiążące. Ustawy federalne mogą zostać uchylone jedynie ze względu na ich sprzeczność z konwencjami międzynarodowymi. Sąd Federalny może uchylić ponadto ustawy kantonalne oraz przepisy wykonawcze ustanowione przez władze federalne. Jednym z wydziałów tego sądu jest Federalny Sąd Ubezpieczeń, złożony z dziewięciu sędziów, którego specyfiką jest całkowita samodzielność organizacyjna i orzecznicza.

<sup>30</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, s. 58.

<sup>31</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądowa kontrola konstytucyjności w prawie szwajcarskim*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 4, s. 69 i n.

<sup>32</sup> *Konstytucja Federalna Konfederacji...*, s. 98.

Sąd Federalny tworzy trzydziestu sędziów powoływanych na sześćoletnią kadencję przez Zgromadzenie Federalne.

### 3. Instytucje demokracji bezpośredniej

Za najbardziej specyficzne zasady ustrojowe charakterystyczne dla Szwajcarii można uznać zasadę subsydiarności<sup>33</sup> oraz stosowaną na szeroką skalę instytucję demokracji bezpośredniej. W przypadku pierwszej z tych zasad łatwo zauważyć, że każde państwo federalne musi, dla właściwego działania, dążyć do współpracy i partnerstwa pomiędzy składowymi federacji. Konstytucja Szwajcarii zawiera wiele przepisów, które podnoszą tę regułę do rangi podstawy ustrojowej. Z kolei rozwój instytucji demokracji bezpośredniej pozostaje najbardziej charakterystycznym procesem kształtowania się szwajcarskiego państwa<sup>34</sup>. Już w czasach średniowiecza wykształcił się model, którego istotą było zbiorowe podejmowanie decyzji dotyczących wysokogórskich pastwisk. Demokracja referendalna, jak często określa się system szwajcarski, pozwala narodowi w każdym czasie na zakwestionowanie decyzji organów przedstawicielskich<sup>35</sup>, i to w szerokim zastosowaniu.

Na szczeblu federalnym w drodze inicjatywy ludowej 100 tys. uprawnionych do głosowania może domagać się całkowitej lub częściowej zmiany konstytucji. Referendum obligatoryjne dotyczy zmiany konstytucji, przystąpienia do organizacji międzynarodowych oraz ustaw federalnych uznanych za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych, a ich czas obowiązywania miałby przekraczać jeden rok. Referendum organizowane jest jednak nie tylko dla spraw tak wielkiej wagi, ale może dotyczyć każdej ustawy federalnej rozpatrywanej w trybie zwykłym i pilnym. Referendum fakultatywne odbywa

<sup>33</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, s. 36.

<sup>34</sup> J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 239.

<sup>35</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Wstęp*, s. 18; P. Sarnecki, *Rząd a parlament...*, s. 346; Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „*Studia Prawnicze*” 1989, z. 2-3, s. 27 i n.

się zawsze, gdy tylko taki wniosek zgłosi 50 tys. uprawnionych do głosowania lub osiem kantonów. Instytucje demokracji bezpośredniej stosowane są także na szeroką skalę w rozwiązaniach kantonalnych, gdzie poza inicjatywą ludową i referendum spotkać można się także ze „wspólnotą krajową”. Tak określa się odbywane pod gołym niebem spotkania aktywnych obywateli, w czasie których omawia się najważniejsze dla danej społeczności kwestie<sup>36</sup>.

Ze względu na wyjątkowy charakter i wagę postępowania związanego z powstawaniem konstytucji oraz ustaw warto zwrócić uwagę na szczególne rozwiązania odnoszące się do wykorzystania w tym zakresie instrumentów demokracji bezpośredniej<sup>37</sup>. W przypadku całkowitej zmiany konstytucji referendum konstytucyjne przeprowadza się w ciągu 10 miesięcy od przyjęcia tekstu przez parlament. Wyniki głosowania ludowego nie zależą jedynie od tego, jaka liczba głosów została oddana za przyjęciem, a jaka za odrzuceniem nowej konstytucji. Istotne staje się także, w jaki sposób głosowały kantony, a więc ile z nich opowiedziało się za, a ile przeciwko projektowi.

Nieco bardziej złożony charakter ma referendum konstytucyjne dotyczące częściowej zmiany szwajcarskiej ustawy zasadniczej. Referendum również ma „podwójny” charakter, a więc dla przyjęcia zmian wymagane jest zarówno poparcie większości osób uczestniczących w referendum, jak i większości kantonów. W przypadku gdy wobec inicjatywy ludowej uchwalony zostaje przez parlament kontrprojekt, głosujący mogą akceptować jeden lub drugi tekst bądź obydwie, wskazując jedynie, który winien ich zdaniem wejść w życie, o ile oba zostaną w referendum zaakceptowane<sup>38</sup>. Jednak moc decyzyjna parlamentu Szwajcarii w odniesieniu do zmiany konstytucji pozostaje ograniczona, gdyż w głosowaniu w żadnej z izb nie jest wymagana większość kwalifikowana. Fakt konieczności uzyskania poparcia dla zaaprobowanych przez parlament zmian w „podwójnym”

<sup>36</sup> O. Sigg, op. cit., s. 27.

<sup>37</sup> M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 167.

<sup>38</sup> M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009, s. 132 i n.

referendum sprawia jednak, że konstytucja Szwajcarii nie pozostaje nazbyt elastyczna.

Pomimo popularności form demokracji bezpośredniej w Szwajcarii nie istnieje możliwość zgłoszenia projektu ustawy zwykłej w drodze inicjatywy ludowej, jak ma to miejsce w przypadku ustaw konstytucyjnych<sup>39</sup>. Instytucje demokracji bezpośredniej mają jednak szerokie zastosowanie i wielkie tradycje w odniesieniu do uchwalonych już ustaw, przy czym za ustawę, na co zwracano już uwagę, uznać można jedynie tę, która została przyjęta w identycznym brzmieniu zarówno przez Radę Narodową, jak i przez Radę Kantonów. Wówczas to na żądanie 50 tys. wyborców lub ośmiu kantonów, zgłoszone w ciągu trzech miesięcy od ogłoszenia ustawy, dochodzi do referendum ustawodawczego. Zakres zastosowania omawianej instytucji jest szeroki i ma ogromny wpływ na proces ustawodawczy. W drugiej połowie XX w. odbyło się 85 referendów fakultatywnych<sup>40</sup>, przy czym w 35 przypadkach zakończyły się one odrzuceniem ustaw uchwalonych przez parlament. Taki stan rzeczy sprawia, że szerokie kompetencje szwajcarskiego parlamentu w zakresie postępowania ustawodawczego ograniczone są decyzjami suwerena. Czyni to pracę parlamentu zdecydowanie trudniejszą, ale też urzeczywistnia idee kompromisu i uzgodnienia jako najistotniejszych zasad, jakimi muszą się kierować szwajcarscy deputowani. Referendum ustawodawcze wpływa w istocie na treść funkcji ustawodawczej parlamentu, który musi się zawsze liczyć ze stanowiskiem obywateli, a w praktyce z opinią wszystkich reprezentujących ich ważniejszych ugrupowań, tj. partii politycznych, organizacji zawodowych, gospodarczych i społecznych<sup>41</sup>, gdyż mogą one zebrać stosowną liczbę podpisów i doprowadzić do głosowania powszechnego, które szczególnie przy niskiej frekwencji może umożliwić kumulację głosów przeciwników ustawy<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> P. Sarnecki, *Rząd a parlament...*, s. 18.

<sup>40</sup> Dane statystyczne dotyczące referendum w Szwajcarii: <[http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html)> [dostęp: 6.02.2017].

<sup>41</sup> R. Klepka, *Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii*, Warszawa 2013, s. 214.

<sup>42</sup> R. Matej, *Rada Narodowa i Rada Kantonów w Szwajcarii*, [w:] Z. Kielmiński, T. Mołdawa (red.), *Parlament w demokracjach zachodnich*, Warszawa 1992, s. 129; E. Zieliński,

## Podsumowanie

Należy wskazać, że filarem szwajcarskiego federalizmu jest silna samodzielność kantonów wobec władzy federalnej<sup>43</sup>. Kantony mają „autonomię realizacji”, czyli możliwość podejmowania decyzji organizacyjnych, zadaniowych i finansowych w ramach własnej państwowości. Jest to także powiązane z poziomym i pionowym wyrównaniem finansowym między kantonami. Ważne jest uregulowanie podziału kompetencji i zadań pomiędzy federacją a kantonami, z założeniem ogólnej kompetencji kantonów i subsydiarności działania federacji. Ta może przejąć tylko te zadania, które wymagają jednolitego uregulowania. Można tu mówić o federalizmie partycypującym lub kooperacyjnym ze względu na trwałe współdziałanie państw członkowskich na poziomie federacji, przede wszystkim poprzez drugą izbę parlamentu, Radę Kantonów i zasadę większości głosów kantonów przy zmianach konstytucji i najważniejszych umowach państwowych<sup>44</sup>.

Należy również podkreślić, że specyficzny charakter systemu rządów oparty na zasadzie dominacji parlamentu oraz specyficzny układ zależności pomiędzy poszczególnymi instytucjami władzy państwowej przyczyniają się do instytucjonalnego zdominowania procesów politycznych, przy czym ograniczony do minimum stopień politycznej rywalizacji sprzyja z jednej strony realizacji merytorycznych działań politycznych, z drugiej zaś – daleko idącej stabilności.

Dokonując analizy szwajcarskiego systemu politycznego, należy wskazać na daleko idącą dojrzałość demokracji bezpośredniej w tym państwie. Rozbudowana demokracja bezpośrednia niemal we wszystkich najważniejszych kwestiach pozostawia ostateczny głos obywatelowi.

---

*Referendum w Szwajcarii*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński (red.), *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 287 i n.

<sup>43</sup> K. Kociubiński, op. cit., s. 85.

<sup>44</sup> R. Rhinow, *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji*, [w:] Z. Czeszejko-Sochacki (red.), *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Białystok 2001, s. 43.

## **Shape of the political system of the Swiss Confederation**

### **Summary**

The political system of the Swiss Confederation is a system that is an example for modern democratic solutions. The specificity of grass-roots organization of the Swiss State suggests that the specificity of its operation should be sought for from the level of the community through canton to the whole federation. It should be noted that the pillar of the Swiss federalism is strong independence of the cantons towards the federal government. It is worth noting that the specific nature of the system of government is based on the principle of domination of parliament; arrangement relationships between the various institutions of state power contribute to the institutional domination of the political processes, while limited to the minimum degree of political competition favors on the one hand the implementation of substantive policy action, and on the other – stability. It should also be pointed out to the extensive institution of direct democracy which leaves the final say to the citizen.