



## ŠVEICARIJOS KONFEDERACIJOS PARLAMENTO KONSTITUCINIS STATUSAS

Milda Vainiutė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto  
Konstitucinės teisės katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva  
Telefonas (+370 5) 271 4546

Elektroninis paštas [milda.vainiute@prezidentas.eu](mailto:milda.vainiute@prezidentas.eu)

Pateikta 2008 m. gruodžio 23 d., parengta spausdinti 2009 m. sausio 30 d.

**Anotacija.** Straipsnyje analizuojama Šveicarijos Konfederacijos parlamento teisinė padėtis pagal šiuo metu šalyje galiojančią 1999 m. balandžio 18 d. referendume priimtą Konstituciją, įsigaliojusią 2000 m. sausio 1 d. Trumpai apžvelgus konstitucionalizmo raidą šalyje, pirmiausia aptariami pagrindiniai Konstitucijoje įtvirtinti valstybinės santvarkos ir politinės visuomenės pamatus grindžiantys principai, be abejo, lemiantys ir parlamento statusą šalyje, konstatuojant, kad Šveicarija yra demokratinė, federalinė, socialinė ir teisinė valstybė. Remiantis Konstitucijoje implicitiškai įtvirtintu valdžių padalijimo principu, atskleidžiama parlamento vieta valstybės valdžių įgyvendinančių institucijų sistemoje, akcentuojant jo viršenybę kitų institucijų atžvilgiu. Aptarus palamento – Federalinio susirinkimo – struktūrą, apžvelgiami jį sudarančių rūmų – Nacionalinės tarybos ir Kantonų tarybos – ypatumai. Toliau straipsnyje apžvelgiami parlamento įgaliojimai, pagrindiniai jo veiklos principai bei narių teisinio statuso esminiai bruožai.

**Reikšminiai žodžiai:** konstitucinė teisė, Šveicarijos Konfederacija, Konstitucija, parlamentas, Federalinis susirinkimas, Nacionalinė taryba, Kantonų taryba.

## Ivadas

Šių dienų realiųjų kontekste, kai Lietuvoje tiek daug rašoma ir diskutuojama apie tautos atstovybės – Seimo – gebėjimą tinkamai įgyvendinti jam priskirtas funkcijas, jo santykį su kitomis valdžios institucijomis, dažnai kyla klausimas, kaip išskylančias analogiškas ar panašias problemas sprendžia kitos pasaulio valstybės, ir pirmiausia tos, kurioms būdinga ne vieną dešimtmetį besitęsianti demokratinė raida. Todėl užsienio šalių parlamentų teisinės padėties tyrinėjimai, kurių pastaruoju metu vis daugiau<sup>1</sup>, nėra savitiksliai – jie turėtų padėti suvokti, kad Lietuvos parlamentarizmo tradicija yra susijusi ir atspindi daugelio šalių atstovaujimųjų institucijų patirtį ir jų veikos reguliavimo teisinės realijas. Tokių tyrinėjimų dalyku pasirenkant vieną ar kitą valstybę atsižvelgiama į daug veiksnių.

Žinant, kad Šveicarijos Konfederacija yra laikoma seniausia demokratine respublika Europoje, jos patirtis neabejotinai yra labai reikšminga. Todėl apžvelgus šios valstybės konstitucinį reguliavimą<sup>2</sup> prasmingos ir nuodugnesnės šios valstybės valdžios konstitucinės sąrangos studijos, ypač daug dėmesio skiriant parlamento institutui.

**Šveicarijos Konfederacijos parlamentarizmas** turi senas tradicijas. Šiuo metu šalyje galiojanti 1999 m. balandžio 18 d. referendumu priimta Konstitucija, įsigaliojusi 2000 m. sausio 1 d., žinoma, nėra pirmoji jos istorijoje. 1798–1848 m., nuo Senosios Konfederacijos žlugimo iki šiuolaikinės valstybės sukūrimo, Šveicarija išgyveno daugelį valstybinės santvarkos pokyčių. Apžvelgiant konstitucionalizmo raidą šioje valstybėje galima išskirti keletą svarbių etapų.<sup>3</sup>

Pirmasis iš jų – tai Senoji Konfederacija, egzistavusi XIII–XVIII a., kuri, remiantis 1291 m. sutartimi, pagal dabartinę terminologiją buvo valstybių sąjunga, sudaryta iš trylikos vietovių, vėliau pavadintų kantonais. Jų teisinė padėtis buvo gana skirtinga. Vienintelis bendras šios Senosios Konfederacijos organas buvo periodinis kantonų pasiuntinių susirinkimas (*Tagsatzung*), kurio metu turėjo būti aptariami bendri klausimai. Šis susirinkimas nebuvo veiksmingas, nė viename kantone renkamo parlamento taip pat nebuvo.

1 Pavyzdžiui, *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.

2 Vainiūtė, M.; Beinoravičius, D. Šveicarijos Konfederacijos 1999 m. balandžio 18 d. Konstitucija. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 64–109.

3 Žr. plačiau: Häfelin, U.; Haller, W. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6., stark überarbeitete Auflage. - Schulthess Juristische Medien AG, Zürich, Genf, 2005, s. 12–25; Wittibschlager, M. *Einführung in das schweizerische Recht*. – München, 2000, s. 1–6; Közl, A. *Geschichtliche Grundlagen*, in: Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. – Zürich, 2001, s. 111–127.

Kitas laikotarpis, apimantis 1798–1802 m., vadinamas helvetiškuoju. Žlugus Senajai Konfederacijai, 1798 m. buvo priimta Konstitucija, pagal kurią prancūzų pavyzdžiu buvo sukurta vieninga valstybė, kurioje kantonai tapo administraciniais vienetais. Konstitucijoje buvo įtvirtintas parlamentas ir vyriausybė, formaliai buvo garantuotos kai kurios piliečių teisės. Ši Konstitucija nebuvo įgyvendinta, norėta ją reformuoti ir tokiems bandymams žlugus 1802 m. buvo parengta antroji helvetinė konstitucija, kurioje buvo stengiamasi dalį kantonų prarastos kompetencijos sugrąžinti. Iš esmės dėl vieningos valstybės (unitaristų) ir senosios santvarkos (federalistų) konfrontacijos ši Konstitucija įgyvendinta nebuvo.

1803–1813 m. – vadinamasis Mediacijos laikotarpis. Helvetiškoji Konstitucija 1803 m. vasario mėn. vadinamaisiais Mediacijos aktais buvo panaikinta, kai Napoleonas Bonapartas Šveicarijai pateikė naują Konstituciją. Pagal ją visi kantonai įgavo savarankiškų valstybių teisinę padėtį, o bendras šios valstybių sąjungos organas vėl buvo susirinkimas.

Po Napoleono Bonaparto pralaimėjimo 1813 m. rudenį Mediacijos aktai buvo paskelbti negaliojančiais ir įkurta Federalinė Sąjunga, 1815 m. priimta federalinė sutartis, sujungusi 22 lygiateisius kantonus ir sugrąžinusi jų prarastus įgaliojimus.

Tolesnis etapas – 1830–1848 m. – vadinamas Regeneracijos laikotarpiu. Jau 1830 m. daugelyje kantonų įvyko reformos, buvo puoselėjamos tautos suvereniteto, atstovaujamosios demokratijos, žmogaus teisių idėjos. Po įvairių peripetijų buvo parengtas ir 1848 m. vasarą kantonams pateiktas Konstitucijos projektas. Daugumai jų šiam Konstitucijos projektui pritarus, susirinkimas 1848 m. rugsėjo 12 d. paskelbė šią Konstituciją esant priimta. Svarbu tai, kad ši Konstitucija nebuvo federalinės sutarties modifikacija – tai savarankiškas teisės aktas, kuris įtvirtino perėjimą nuo valstybių sąjungos prie demokratinės federalinės valstybės. Joje pagal 1787 m. JAV Konstitucijos pavyzdį, įgyvendinant valdžių padalijimo principą, buvo įtvirtintas dvejų rūmų Federalinis susirinkimas, taip pat Bundesratas ir Federalinis teismas.

Tolesnės konstitucinės, taigi ir parlamentarizmo, raidos momentas – parengtas naujas Konstitucijos projektas, kuriam buvo pritarta 1874 m. Lyginant šią Konstituciją su 1848 m. Konstitucija pažymėtina, kad naujojoje Konstitucijoje įtvirtinti tiesioginės demokratijos elementai (fakultatyvinis referendumas), išplėsta Federacijos kompetencija ir kt. Ši Konstitucija galiojo iki 1999 m. pabaigos, kai 1999 m. balandžio 18 d., įgyvendinus konstitucinės reformos sumanyimą, prasidėjusį praėjusio amžiaus septintajame dešimtmetyje, buvo priimta nauja

Konstitucija, kuri gali būti apibūdinama kaip konstitucinės teisės sistemavimo ir konsolidavimo rezultatas.<sup>4</sup>

**Šveicarija – demokratinė, federalinė, socialinė ir teisinė valstybė.** Šie pagrindiniai principai grindžia Šveicarijos Konfederacijos valstybinės santvarkos ir politinės visuomenės pamatus, nors jie, kitaip nei, pavyzdžiui, Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje ir 28 straipsnyje, Konstitucijoje nėra eksplicitiškai įtvirtinti. Nors šie principai yra vertinami kaip lygiaverčiai, vis dėlto yra priklausomi vienas nuo kito ir konkuruoja tarpusavyje<sup>5</sup>.

Aptariamos temos kontekste svarbu paminėti, kad Konstitucijoje įtvirtintas ir reprezentatyviosios, ir tiesioginės demokratijos elementai.<sup>6</sup> Nors reprezentatyvioji demokratija Šveicarijoje turi senesnes tradicijas, tačiau tiesioginė demokratija šalyje šiuo metu taip pat vaidina svarbų vaidmenį, todėl ji dar vadinama pusiau tiesiogine.<sup>7</sup> Demokratijos principas taip pat atsiskleidžia Konstitucijoje įtvirtintus nuostata, jog Federalinis susirinkimas yra aukščiausioji Federacijos

- 
- 4 Svarbiausia reformos priežastis – 1874 m. Konstitucijos formos ir turinio trūkumai. Jos galiojimo metu buvo padaryta daugiau nei 140 pakeitimų, o tai darė žalą jos aiškumui ir rišlumui. Be to, šioje Konstitucijoje išryškėjo spragos pagrindinių teisių ir teisinės valstybės principo požiūriu, formavosi nuomonė, kad siekiant tuos trūkumus pašalinti nebeužtektų tik tam tikrų pakeitimų, todėl būtina iš naujo peržiūrėti visą šalies pagrindinį įstatymą. Dėl šių priežasčių ši užduotis turėjo apimti kodifikavimo, redagavimo ir aktualizavimo darbus. Po įvairių parengiamųjų darbų Bundesratas 1995 m. birželio mėn. parengtą Konstitucijos projektą pateikė visuomenei svarstyti. 1996 m. lapkričio 20 d. Federaliniam susirinkimui buvo pateikti trys projektai: federalinis nutarimas dėl papildytos federalinės Konstitucijos (projektas A), federalinis nutarimas dėl tautos teisių reformos (projektas B) ir federalinis nutarimas dėl teisinės reformos (projektas C). Projekto A svarstymas parlamente užtruko tik dvejus metus, nes jis abejuose parlamento rūmuose (kitaip nei esant įprastoms procedūroms) buvo svarstomas tuo pačiu metu. Konstitucija buvo priimta 1998 m. gruodžio 18 d. Nacionalinėje taryboje – 134 „už“, 14 „prieš“, 32 susilaikius, Kantonų taryboje jai pritarta vienbalsiai, Tauta ir kantonai naujai federalinei Konstitucijai pritarė 1999 m. balandžio 18 d. vykusiame referendume.
  - 5 Plačiau žr.: Tschannen P. *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. – Bern, 2004, s. 96–102; Rhinow R. *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*. – Basel, Genf, München, 2003, s. 33–42.
  - 6 Demokratijos principas pirmiausia išreikštas Konstitucijos preambulėje, kurioje skelbiamas Šveicarijos tautos ir kantonų siekis stiprinti demokratiją, bei jos 2 straipsnyje, nusakantiame Šveicarijos Konfederacijos tikslus. Demokratijos lygmenį valstybėje atspindi ir platus Konstitucijoje įtvirtintų pagrindinių teisių katalogas, kuris naujojoje Konstitucijoje buvo išplėstas ir susistemintas, bei partijų pripažinimas konstitucinės santvarkos dalimi – pagal Konstitucijos 137 straipsnį politinės partijos dalyvauja formuojant tautos nuomonę ir valią. Paminėtina, kad joms tenka svarbus vaidmuo ir įstatymų leidybos procese, ypač klausimų procedūroje: pagal Konstitucijos 147 straipsnį, be kita ko, jos kviečiamos pareikšti savo nuomonę dėl svarbių nutarimų, kitų planų bei tarptautinių sutarčių.
  - 7 Piliėčiai turi galimybę pareikšti savo nuomonę konstituciniuose referendumuose, konstitucinėse iniciatyvose, referendumuose dėl įstatymų ir dėl tarpvalstybinių sutarčių: žr. Konstitucijos 138–142 str.

valdžia (148 str.). Galima teigti, kad demokratijos principui teisinės valstybės principo atžvilgiu yra teikiamas prioritetas, nes konstitucinės justicijos funkcija, kurią vykdo Federalinis teismas, yra ribota, kadangi jis pirmiausia įgaliojamas veikti teisės akto taikymo atveju (t. y. konkrečioji konstitucinė kontrolė). Vis dėlto teikiant pirmenybę asmens teisių apsaugai kartu ginamos tokios vertybės kaip teisinės valstybės, demokratijos ir federalizmo principai.<sup>8</sup>

Pirmiausia istorinės aplinkybės bei kultūriniai motyvai lėmė dabartinį Šveicarijos federalizmą<sup>9</sup>, kurio, kaip teigiama, pagrindinis tikslas – šalia individualios laisvės išlaikyti įvairių kultūrinių bendruomenių multikultūriškumą ir pasitelkus politiškai legitimuotas institucijas bei procedūras užtikrinti taikų sugyvenimą.<sup>10</sup> Šveicarijos federalizmas įtvirtintas Konstitucijoje padalijant kompetenciją tarp Federacijos ir kantonų<sup>11</sup>, kantonams suteikiant galimybę dalyvauti revizuojant Konstituciją, formuojant Federacijos politinę valią<sup>12</sup>, nustatant dvejų rūmų parlamentą ir kt. Naujojoje Konstitucijoje šiam principui teikiama dar didesnė reikšmė, nes nustatomas ne tik užduočių tarp Federacijos ir kantonų padalijimas, bet pabrėžiama ir jų kooperavimosi bei partnerystės reikšmė, taip pat suteikiama didesnė autonomija bendruomenėms. Nurodoma, kad nors šis principas ir yra palyginti stipriai išvystytas ir dėl jo neabejojama, tačiau jam labiau nei kitiems gresia įvairūs pavojai. Techninė ir socialinė raida paskutiniaisiais dešimtmečiais centrinę valdžią sustiprino daugeliu požiūrių, o tai savo ruožtu lėmė Federacijos ir kantonų įgaliojimų susipynimą. Sritys, kuriose kantonai turėtų visišką autonomiją ir

8 Žr. plačiau: Kälin, W. Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. – Zürich, 2001, s. 1167–1181.

9 26 nedidelių bendruomenių nariai, siekdami išsaugoti savo politinį, kultūrinį savarankiškumą ir nepriklausomybę, susivienijo į vieną valstybinį darinį. Laikui bėgant nepriklausomi valstybių sąjungos nariai tapo naujos valstybės dalimis, tačiau jos išsaugojo suverenias teises. Keturi kalbos (vokiečių, prancūzų, italų ir retoromanų), daugybė konfesijų ir kraštovaizdžio, gyvenviečių bei kiti skirtumai lėmė Šveicarijos nevienalytiškumą.

10 Fleiner, Th.; Misić, A. Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung, in: Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. – Zürich, 2001, s. 432.

11 Vienas iš kompetencijos padalijimo principų yra tai, kad Federacijai priskiriama tik ta kompetencija, kuri nurodyta Federacijos Konstitucijoje. Federacija turi teisę nustatyti, kaip kompetencija padalijama Federacijai ir kantonams. Galioja principas, kad kantonai vykdo tas užduotis, kurios nėra priskiriamos išimtinai Federacijos kompetencijai. Konstitucijoje įtvirtintas kompetencijos padalijimas laikomas baigtiniu, kuris gali būti keičiamas tik keičiant pačią Konstituciją. Svarbiausi Federacijos įgaliojimai susiję su užsienio reikalais, teisėkūra reikšmingiausiose teisės srityse, kantonai labiau autonomiškai švietimo, sveikatos apsaugos, susisiekimo, mokyklų iškasenų naudojimo ir kitose srityse.

12 Pavyzdžiui, pagal Konstitucijos 45 straipsnį Federacija turi laiku ir išsamiai informuoti kantonus apie savo sumanymus ir sužinoti jų nuostatą, kai tai susiję su jų interesais.

kuriose Federacija neturėtų finansinės įtakos, yra gana retos.<sup>13</sup> Kaip teigia T. Jaagas, nors kantonai vadinami valstybėmis, jų valstybingumas apribotas, kantonai turi būtinus valstybės elementus – tautą ir teritoriją, bet aukščiausioji valstybės valdžia priklauso federacijai<sup>14</sup>.

Nors Šveicarijos Konstitucijoje taip pat nėra nuostatos, įtvirtinančios šią valstybę esant socialine, tačiau socialinio valstybingumo esmę atskleidžia Konstitucijoje įtvirtinti socialiniai tikslai ir kitos programinės nuostatos bei socialinės teisės<sup>15</sup>. Kita vertus, Konstitucijoje pabrėžiamas ir subsidiarumas bei asmeninė atsakomybė (6 str., 12 str. 41 str. 1 d.).

Teisinės valstybės principas naujojoje Šveicarijos Konstitucijoje pasireiškia dvejopai: jis įtvirtintas kaip bendra nuostata (5 str.), be to, išryškėja ir visame Konstitucijos kontekste<sup>16</sup>. Šį principą pirmiausia patvirtina Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje formuluojamas reikalavimas, kad valstybinės veiklos pagrindas ir jos ribojimas yra teisė, įstatymo viršenybės principas (164 str. 1 d.), kaip jau minėta, Konstitucijoje įtvirtintas išsamus žmogaus teisių ir laisvių katalogas, pradedamas žmogaus orumo garantija (7 str.), teisminių institucijų ir procesinių garantijų egzistavimas ir, kaip jau minėta, tam tikra prasme ribotos konstitucinės justicijos įtvirtinimas.

**Valdžių padalijimo principas** – vienas iš teisinės valstybės požymių – naujojoje Šveicarijos Konstitucijoje, kaip ir ankstesnėse, įtvirtintas implicitiškai: valstybės valdžios funkcijos atitinkamai padalijamos Federaliniam susirinkimui (*Bundesversammlung*), Bundesratui (*Bundesrat*) ir Federaliniam teismui (*Bundesgericht*). Šioms valstybės valdžią įgyvendinančioms institucijoms skirta penktoji Konstitucijos dalis, atitinkamai suskirstyta į keturis skyrius (1. Bendrosios nuostatos, 2. Federalinis susirinkimas, 3. Bundesratas ir federalinė administracija, 4. Federalinis teismas). Lyginant su 1874 m. Konstitucija, šioje Konsti-

13 Häfelin, U.; Haller, W. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 6., stark überarbeitete Auflage. – Schulthess Juristische Medien AG, Zürich, Genf, 2005, s. 54.

14 Jaag, T. Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in: Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. – Zürich, 2001, s. 477.

15 Pirmosioms pirmiausia priklauso Konstitucijos preambulės motyvas, kad tautos stiprybė matuojama silpnėjo gerove. Vienas iš Šveicarijos Konfederacijos tikslų yra skatinti visuotinę gerovę (2 str. 2 d.), socialiniams tikslams skirtas ir Konstitucijos 41 straipsnis, pasižymintis konkretumu, o, pavyzdžiui, 94 straipsnyje, kuriame įtvirtinti ekonominės santvarkos principai, atsiskleidžia ir jo socialinė dimensija, kartu ir socialinės bei ekonominės politikos ryšys: socialinis valstybingumas galimas tik esant stipriai ekonomikai. Paminėtini ir kiti Konstitucijos straipsniai, pavyzdžiui, 12, 19, 29 ir kt.

16 Žr. plačiau: Schmid, G; Uhlmann, F. Idee und Ausgestaltung des Rechtsstaates, in: Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001, s. 223–232.

tucijoje pastebimas parlamento vaidmens didinimas Bundesrato ir Federalinės administracijos atžvilgiu.

Jau minėta, parlamentui valstybėje kitų valdžių (Bundesrato ir Federalinio teismo) atžvilgiu suteikiama viršenybė. Tai liudija Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalis, kurioje nustatyta, kad Federalinis susirinkimas, atsižvelgdamas į tautos ir kantonų teises, Federacijoje vykdo aukščiausią valdžią. Tai paaiškinama tuo, kad jį renka tauta ir kad jam priskirti ypatingi įgaliojimai įstatymų leidybos ir priežiūros srityse, tačiau tai nereiškia, kad Federalinis susirinkimas gali duoti nurodymus Bundesratui ir Federaliniam teismui. Todėl ši nuostata, išreiškianti parlamento viršenybę, nekeičia valdžių padalijimo principo, kuris nuo seno yra Šveicarijos Konstitucijų pagrindas, esmės.<sup>17</sup> Tai taip pat plaukia iš Konstitucijos 173 straipsnio 2 dalies nuostatos, kurioje įtvirtinta, jog Federalinis susirinkimas įgyvendina tuos įgaliojimus, kuriuos Federacija privalo įgyvendinti ir kurie nėra priskirti kokiai nors kitai valdžios institucijai.

Valdžių padalijimo principas kaip nerašyta taisyklė visų pirma pasireiškia organizaciniu požiūriu: normų kūrimas, išskyrus iniciatyvų reiškimą ir referendumus (138 str. ir kt.), priskiriamas Federalinio susirinkimo kompetencijai, valdymo funkciją, padedant Federalinei administracijai, vykdo Bundesratas kaip aukščiausioji vadovaujančioji ir vykdančioji institucija (174 str.)<sup>18</sup>, o aukščiausioji jurisdikcinės valdžios institucija – Federalinis teismas (188 str. 1 d.).<sup>19</sup> Kaip ir kitose valstybėse, taip ir Šveicarijoje šis principas nėra absoliučiai įgyvendinamas. Pavyzdžiui, Federaliniam susirinkimui suteikiami platūs įgaliojimai užsienio politikos srityje, kurie vienareikšmiškai negali būti priskiriami teisėkūros arba valdymo funkcijoms. Bundesratas gali dalyvauti įstatymų leidybos procese, turi teisę leisti nutarimus. Tuo tarpu Federalinio teismo veikla, nesuderinama su valdžių padalijimo principu, pasireiškia ribotai, jis vykdo savo administravimą (188 str. 3 d.). Kita vertus, jis turi tam tikrus teisėkūros įgaliojimus.

Personalinis valdžių padalijimo principas yra įgyvendinamas Konstitucijos 144 straipsnyje, įtvirtinant nesuderinamumo nuostatas. Pagal tai Federalinio susirinkimo ir Bundesrato nariai, taip pat Federalinio teismo teisėjai negali tuo pačiu metu būti kitos iš šių institucijų nariais.

17 Zimmerli, U. Bundesversammlung. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001, s. 1028.

18 Bundesratas, sudarytas iš 7 narių, kuriuos renka Federalinis susirinkimas ketveriems metams, visuomenės sąmonėje ikūnija tikrąją federalinės valstybės esmę. Jam vadovauja Federalinis prezidentas arba prezidentė, kuriuos vienerių metų laikotarpiui iš Bundesrato narių renka Federalinis susirinkimas.

19 Šis teismas yra aukščiausioji teisingumą vykdanči federalinė institucija, kuriai pavesta spręsti visų teisės sričių (civilinės, baudžiamosios, administracinės ir konstitucinės) klausimus.



Valdžių padalijimo principas lemia ir jų tarpusavio kontrolę. Galima teigti, kad pagal Šveicarijos Konstituciją tai nėra įgyvendinama, paaiškinant tuo, jog remiantis demokratišku principu Federaliniam susirinkimui suteikiamos svarbios kontrolės teisės Bundesrato, Federalinės administracijos ir tam tikra prasme viršenybė Federalinio teismo atžvilgiu. Tuo tarpu Federalinio susirinkimo veiklos negali riboti nei Bundesratas, nei Federalinis teismas. Pavyzdžiui, vertinant Federalinio susirinkimo ir Bundesrato tarpusavio santykius pirmiausia paminėtina tai, kad parlamentas vykdo Bundesrato ir Federalinės administracijos priežiūrą (169 str. 1 d.), renka Bundesrato narius (168 str. 1 d., 175 str. 2 d.), gali jam pavesti tam tikras užduotis (171 str.). Tuo tarpu tarpusavio kontrolė tarp Federalinio susirinkimo ir Federalinio teismo pasiekama tuo, kad parlamentas taip pat vykdo tam tikrą Federalinio teismo priežiūrą (169 str. 1 d.), kuri, tiesa, nėra susijusi su jų priimamų sprendimų turiniu. Federalinis susirinkimas taip pat renka ir Federalinius teisėjus (168 str. 1 d.).

**Šveicarijos valstybės valdymo formos** vienas esminių požymių yra tas, kad parlamentas ir Vyriausybė vienas nuo kito yra gana nepriklausomi. Nors Federalinis susirinkimas kas ketveri metai renka Bundesratą, šis, vykdydamas politiką, nėra priklausomas nuo parlamento daugumos. Federalinis susirinkimas negali Bundesratui pareikšti nepasitikėjimo, o pastarasis neturi teisės paleisti parlamento nepasibaigus jo kadencijai. Taigi jau vien šiais požymiais šios valstybės valdymo forma skiriasi nuo parlamentinės demokratijos ir tam tikra prasme primena prezidentinį valdymą. Iš esmės ji negali būti priskiriama nei parlamentiniam, nei prezidentiniam valdymo tipui ir apibūdinama kaip išskirtinė.

**Federalinis susirinkimas: Nacionalinė taryba (*Nationalrat*) ir Kantonų taryba (*Ständerat*)** (148 str. 2 d.) – Šveicarijos parlamentas yra sudarytas iš dvejų rūmų. Tokios sistemos egzistavimą pirmiausia lemia federalinė valstybės sandara. Pagrindinė parlamento funkcija yra atstovauti tautai ir kantonams: federalinės valstybės legitimumo pagrindą sudaro tauta ir federaliniai subjektai, todėl Federalinis susirinkimas turi garantuoti dvejopą reprezentavimą. Be to, taip gali būti geriau užtikrinama parlamento veikla, taip pat įgyvendinama valdžių padalijimo funkcija pačioje legislatyvinėje valdžioje.

Pateikiama nuomonė, kad dvejų rūmų parlamentų funkcionavimas yra prasmingas tik tada, kai jų struktūra ir sudarymo tvarka yra skirtinga. Nacionalinės tarybos ir Kantonų tarybos sudarymo tvarką reglamentuoja federalinė teisė. Tuo tarpu rinkimų tvarką nustato skirtingi teisiniai pagrindai: Nacionalinės tarybos rinkimai vyksta pagal federalinę teisę, o Kantonų tarybos – pagal kantonų teisę. Be to, skirtingi ir šių rūmų reprezentavimo pagrindai: Nacionalinė taryba atstovauja visiems Šveicarijos gyventojams (149 str. 1 ir 4 d.), tuo tarpu Kantonų taryba reprezentuoja kantonus (150 str. 1 d.). Taip Nacionalinė taryba įgyvendina



demokratinį principą, pagal kurį reikalaujama padalyti vietas parlamente pagal gyventojų skaičių, o Kantonų taryba atspindi federalinį principą, pagal kurį vietos padalijamos pagal kantonus.<sup>20</sup>

Be to, dvejų rūmų parlamento sistema visiškai įgyvendinama tik tose šalyse, kur abeji rūmai vienas kito atžvilgiu yra lygūs. Šis principas Šveicarijoje yra visiškai įgyvendintas – pagal Konstitucijos 148 straipsnio 2 dalį Nacionalinė taryba ir Kantonų taryba yra lygiateisės. Federalinis susirinkimas jam priskirtus įgaliojimus gali įgyvendinti tik tada, kai priimami sutampantys atskirai posėdžiaujančių tarybų sprendimai (156 str.). Jei jie yra skirtingi, vykdoma nuomonių derinimo procedūra. Vienos nuomonės nepriėmus sprendimas nepriimamas.

Kai kuriais atvejais, numatytais Konstitucijos 157 straipsnio 1 dalyje (Bundesrato narių, Federalinio kanclerio arba kanclerės, Federalinio teismo teisėjų bei generolo rinkimams, aukščiausiųjų federacijos institucijų kompetencijos konfliktams spręsti, malonei teikti), Nacionalinė taryba ir Kantonų taryba, vadovaujamos Nacionalinės tarybos pirmininko, posėdžiauja kartu kaip Suvienytas federalinis susirinkimas (*Vereinigte Bundesversammlung*). Be to, Suvienytas federalinis susirinkimas gali rinktis ypatingais atvejais, kad išklaustų Bundesratą. Nacionalinės tarybos įtaka tokiais atvejais yra didesnė nei Kantonų tarybos dėl didesnio jos deputatų skaičiaus.

**Nacionalinė taryba**, kaip jau minėta, atstovauja visiems Šveicarijos gyventojams. Pagal Konstitucijos 143 straipsnį į Nacionalinę tarybą gali būti renkami visi asmenys, turintys teisę balsuoti. Taigi, kitaip nei daugelyje kitų valstybių, čia nėra nustatyta amžiaus cenzos skirtumų aktyviajai ir pasyviajai rinkimų teisei įgyvendinti – įtvirtintas bendras 18 metų amžius. Nacionalinę tarybą sudaro 200 tautos deputatų (149 str. 1 d.), kurių vietos kantonams paskirstomos pagal jų gyventojų skaičių; kiekvienas kantonas turi mažiausiai vieną vietą (149 str. 4 d.).<sup>21</sup> Pagal Konstitucijos 149 straipsnio 2 dalį deputatus renka tauta tiesiogiai pagal proporcinę rinkimų sistemą.<sup>22</sup> Kadangi pagal Konstituciją kiekvienas kantonas

20 Häfelin, U.; Haller, W. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 6., stark überarbeitete Auflage. – Schulthess Juristische Medien AG, Zürich, Genf, 2005, s. 424.

21 Vietos Nacionaliniame susirinkime paskirstytos taip: Argau (*Aargau*) – 15, Apencelis-Auserodenas (*Appenzell Ausserrhoden*) – 1, Apencelis-Inerodenas (*Appenzell Innerrhoden*) – 1, Bazelio miestas (*Basel-Stadt*) – 5, Bazelio sritis (*Basel-Landschaft*) – 7, Bernas (*Bern*) – 26, Ciūrichas (*Zürich*) – 34, Cūgas (*Zug*) – 3, Friūbas (*Freiburg*) – 7, Glarusas (*Glarus*) – 1, Graubiūdenas (*Graubünden*) – 5, Jura (*Jura*) – 2, Liucena (*Luzern*) – 10, Nešatelis (*Neuenburg*) – 5, Nidvaldenas (*Nidwalden*) – 1, Obvaldenas (*Obwalden*), Sankt Galenas (*Sankt Gallen*) – 12, Švicas (*Schwyz*) – 4, Šafhauzenas (*Shaffhausen*) – 2, Tičinas (*Tessin*) – 8, Turgau (*Thurgau*) – 6, Ūris (*Uri*) – 1, Valė (*Wallis*) – 7, Vo (*Waadt*) – 18, Zoloturnas (*Solothurn*) – 7, Ženeva (*Genf*) – 11.

22 Paminėtina, kad tuose šešiuose kantonuose, kuriuose į Nacionalinę tarybą renkama po vieną narį, proporcinį rinkimų principas neįgyvendinamas. Čia galioja mažoritarinė rinkimų sistema: išrenkamas tas kandidatas, kuris gauna daugiausia balsų.

laikomas rinkimų apygarda, visa Šveicarijos teritorija padalijama į 26 apygardas. Kas ketveri metai Nacionalinė taryba atnaujinama iš esmės. Nesibaigus įgaliojimų laikui pirmalaikiai Nacionalinės tarybos rinkimai negali būti skelbiami nei pačios tarybos, nei vykdomosios valdžios siūlymu<sup>23</sup>.

**Kantonų taryba** įgyvendina federalinių valstybės principą. Juridine prasme ji nėra kantonų atstovybė, nes draudimas duoti nurodymus pagal Konstitucijos 161 straipsnį galioja net ik Nacionalinės tarybos, bet ir Kantonų tarybos nariams. Ši institucija gali būti traktuojama kaip politiškai reprezentuojanti kantonus. Tokį teiginį patvirtina tai, kad visi kantonai į šią tarybą deleguoja po vienodą narių skaičių, ir tai, kad Kantonų tarybos rinkimai yra priskiriami pačių kantonų kompetencijai (150 str. 3 d.). Kantonų tarybą sudaro 46 kantonų deputatai (150 str. 1 d.). Kiekvienam kantonui, ir tai nepriklauso nuo jo gyventojų skaičiaus, Kantonų taryboje atstovauja du deputatai.<sup>24</sup> Taip Kantonų taryba garantuoja lygiateisį valstybių narių dalyvavimą priimant federalinius sprendimus.

**Federalinio susirinkimo įgaliojimai** sistemiskai išdėstyti Konstitucijos 163–173 straipsniuose. Juos apžvelgus galima teigti, kad jie gana platūs, ir tai paaiškinama tuo, kad Konstitucijoje demokratijos principui teikiama prioritetas kitų principų atžvilgiu. Nors Konstitucijoje *expressis verbis* ir neįtvirtinta, tačiau pirmiausiai paminėtina, kad Federalinis susirinkimas kartu su Bundesratu – tai institucijos vadovaujančios valstybei strateginiais klausimais, leidžiant įstatymus, planuojant, formuojant ir tvirtinant biudžetą, įgyvendinant užsienio politiką ir kt.

Federalinis susirinkimas kartu su referendumuose dalyvaujančia tauta yra legislatyvinė Federacijos institucija.<sup>25</sup> Svarbus jam suteikiamas įgaliojimas – svarstyti ir priimti Konstitucijos pakeitimus. Pagal Konstitucijos 192 straipsnio 1 dalį ji gali būti iš esmės arba iš dalies peržiūrėta bet kuriuo metu, tam nėra numatyta jokių apribojimų. Šioje Konstitucijoje taip pat nėra įtvirtinta tokių nuostatų, kurių nebūtų galima pakeisti.<sup>26</sup> Pagal Konstitucijos 193 straipsnio 1 dalį pasiūlyti konstituciją peržiūrėti iš esmės gali tauta<sup>27</sup> arba viena iš tarybų, arba Federalinis su-

23 Plačiau žr.: Polenda, T. Wahlrecht im Bund, in: Thüerer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.) *Verfassungsrecht der Schweiz*. – Zürich, 2001, s. 363–371.

24 Išskyrus šiuos kantonus, kuriems atstovauja po vieną deputatą: Apencelį-Auserodeną (*Appenzell Ausserrhoden*), Apencelį-Inerodeną (*Appenzell Innerrhoden*), Bazelio miestą (*Basel-Stadt*), Bazelio sritį (*Basel-Landschaft*), Nidvaldeną (*Nidwalden*), Obvaldeną (*Obwalden*).

25 Plačiau žr.: Müller, G. Rechtssetzung und Staatsverträge. In Thüerer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.) *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001, s. 1101–1117.

26 Pavyzdžiui, Vokietijos Federacinės Respublikos pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad jo pakeitimai, susiję su Federacijos padalijimu į federalines žemes, esminiu federalinių žemių dalyvavimu įstatymų leidyboje arba su 1 ir 20 straipsniuose įtvirtintais principais, yra negalimi.

27 Pagal Konstitucijos 138 straipsnio 1 dalį tai – 100 000 rinkėjų.

sirinkimas. Jeigu iniciatyvą pakeisti Konstituciją pareiškia tauta arba abi tarybos būna skirtingų nuomonių, dėl Konstitucijos keitimo iš esmės sprendžia tauta (193 str. 2 d.). Jei tauta pritaria esminiam Konstitucijos pakeitimui, naujai renkamos abi tarybos. Keičiant Konstituciją ir iš dalies, ir iš esmės, tam turi pritarti ir tautos, ir kantonų dauguma.

Federalinis susirinkimas turi įstatymų leidybos įgaliojimus visose srityse, kurios yra priskiriamos Federacijos kompetencijai (163 str.). Nors didžioji dalis teisės normų yra formuluojama Bundesrato nutarimuose (182 str.), tačiau įgyvendinant įstatymo viršenybės principą pagal Konstitucijos 164 straipsnio 1 dalį svarbiausios nuostatos turi būti įtvirtintos federaliniuose įstatymuose.<sup>28</sup> Federaliniai įstatymai privalo remtis Konstitucijos nuostatomis ir jai neprieštarauti.<sup>29</sup> Federaliniai įstatymai gali būti laikini ir nuolatiniai. Laikini paprastai jie būna tokiais atvejais, kai turi būti priimamas laikinas sprendimas ir kai norima eksperimentuoti. Įstatymų leidybos procesą daugeliu atvejų pradeda Bundesratas (181 str.). Kaip jau minėta, įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi kiekvienas parlamento narys, kiekviena frakcija, kiekviena parlamentinė komisija ir kiekvienas kantonas (160 str. 1 d.). Bundesrato Federaliniam susirinkimui pateiktus įstatymų projektus pirmiausia svarsto parlamentinės komisijos. Po to juo svarsto Nacionalinė taryba ir Kantonų taryba. Jei jų sprendimai nesutampa, tam tikros procedūros metu skirtumai turi būti pašalinti. Jei abi tarybos baigiamajame balsavime įstatymui pritaria, jis yra paskelbiamas federaliniame žurnale (*Bundesblatt*). 50 000 rinkimų teisę turinčių piliečių arba 8 kantonai turi teisę per 100 dienų pareikalauti, kad įstatymas būtų pateiktas tautai balsuoti. Jei referendumas neįvyksta, įstatymas publikuojamas įstatymų rinkinyje ir įsigalioja.

Federalinis susirinkimas gali leisti ir nutarimus, juos priimant taikoma paprastesnė procedūra nei leidžiant įstatymus. Nutarimuose įtvirtinamos ne tokios svarbios nuostatos, dažniausiai jie konkretizuoja įstatymus ir padeda užtikrinti teisinio reglamentavimo lankstumą ir kokybę.

Kita svarbi Federalinio susirinkimo veiklos sritis – dalyvauti formuojant užsienio politiką ir palaikyti santykius su užsienio valstybėmis (166 str. 1 d.). Sudarant tarptautines sutartis kartu su Federaliniu susirinkimu veikia ir Bundesratas. Derybas dėl sutarčių veda Bundesratas (184 str. 1 d.), jis privalo Nacionalinės

28 Čia išvardijamos atskiros sritys, kurios turi būti reglamentuotos įstatymais: naudojimasis politinėmis teisėmis; konstitucinių teisių apribojimas, asmenų teisės ir pareigos, mokesčių mokėtojais, taip pat mokesčių dalykas ir jų nustatymas; Federacijos užduotys ir jų vykdymas; kantonų įpareigojimai įgyvendinant ir vykdant federalinę teisę; Federacijos institucijų organizavimas ir procedūros.

29 Tiesa, Konstitucijoje numatyta galimybė, kad tam tikram laikui Federalinis susirinkimas gali išleisti tokius įstatymus, kurie nesiremia Konstitucija. Jie privalo būti paskelbiami skubiais bei laikiniais ir po vienerių metų nebegalioja, jei per šį laiką jų nepriima tauta ir kantonai.

tarybos ir Kantonų tarybos prezidentus, taip pat Užsienio politikos komisiją reguliariai informuoti apie tokių derybų eigą. Jei derybos būna sėkmingos, sutartis yra pasirašoma su išlyga, kad ji turės būti pateikta Federaliniam susirinkimui pritarti<sup>30</sup>, o po to ratifikuota (184 str. 2 d.). Taigi pasirašytą sutartį Bundesratas turi pateikti Federaliniam susirinkimui (184 str. 2 dalis ir 166 str. 2 d.). Federalinis susirinkimas tokios sutarties pakeisti negali, jam suteikiama teisė arba jai pritarti, arba nepritarti. Pritariama federalinio nutarimo forma. Pažymėtina, kad dėl tarptautinių sutarčių gali būti balsuojama fakultatyviniame arba privalomame referendume. Bundesratas gali sutartis sudaryti savarankiškai, jei jis tam yra įgaliotas įstatymu (166 str. 2 d.). Po to, kai sutarčiai pritaria Federalinis susirinkimas ir jei dėl jos balsuojama referendume, Bundesratas gali būti įgaliotas, bet neprivalomai, sutartį ratifikuoti. Taigi užsienio politikos sritis kartu priskiriama Federalinio susirinkimo ir Bundesrato kompetencijai. Būdinga tai, kad įgaliojimai tarp šių dviejų institucijų nėra griežtai padalijami, jos privalo veikti remiantis koordinavimo ir kooperavimosi principais.

Be to, Federaliniam susirinkimui yra pavedama veikti Šveicarijos išorės saugumo, nepriklausomybės ir neutraliteto srityse. Šie įgaliojimai vėlgi konkuruoja su Bundesratui priskiriamais, tačiau ši institucija juos gali įgyvendinti tik tada, kai Federalinis susirinkimas nesiima jokių priemonių. Vis dėlto esant reikalui veikti skubiai Bundesratas šioje srityje vaidina didesnę vaidmenį.

Federalinis susirinkimas turi plačius įgaliojimus finansų srityje (167 str.), kurie turi svarbią politinę reikšmę: ši institucija yra atsakinga už tai, kad šalyje nuolat būtų išlaikyta pajamų ir išlaidų pusiausvyra, kaip to reikalaujama Konstitucijos 126 straipsnio 1 dalyje.

Toliau paminėtina, kad Federalinis susirinkimas vykdo aukščiausiąją Bundesrato, federalinės administracijos, federalinių teismų ir kitų federacijos institucijų priežiūrą (169 str.). Ši teisė kildinama iš tautos atstovybės viršenybės kitų valstybės institucijų atžvilgiu ir gali būti vertinama kaip svarbus valdžių tarpusavio kontrolės elementas. Šis įgaliojimas pasireiškia tuo, kad gali būti kritikuojama Bundesrato ir Federalinės administracijos veikla ir duodami nurodymai dėl ateities veiksmų, panaudojant tokius instrumentus kaip įvairių komisijų sudarymas, metiniai pranešimai ir kt. Tačiau kontrolė negali būti tokia, kad, pavyzdžiui, Federalinis susirinkimas vietoj Bundesrato išleistų teisės aktą arba jį panaikintų. Naujas Federalinio susirinkimo įgaliojimas yra minėtoji priežiūra – pagal Konstitucijos 170 straipsnį rūpintis, kad būtų patikrintas Federacijos priemonių veiksmingumas. Tai atlikti gali jis pats arba pavesti kitoms institucijoms, ypač Bundesratui. Taigi tokiu atveju stengiamasi atsakyti į klausimą, ar pasirinkta tam tikra priemonė, ypač įstatymas, pasiekia užsibrėžtą tikslą.

30 Pasakytina, kad net dėl 2/3 tarptautinių sutarčių Federalinio susirinkimo pritarimas nėra būtinas.

Pagal Konstitucijos 172 straipsnį Federalinis susirinkimas rūpinasi ir Federacijos bei kantonų tarpusavio santykiais, užtikrina kantonų konstitucijų atitiktį federalinei teisei<sup>31</sup>, patvirtina kantonų sutartis su užsienio šalimis, kai Bundesratas arba kantonas pareiškia prieštaravimą. Federalinis susirinkimas Konstitucijoje yra įvardijamas kaip institucija, kuri privalo dalyvauti planuojant valstybės veiklą (173 str. 1 d. g punktas). Dar kiti Federalinio susirinkimo įgaliojimai taip pat nustatyti Konstitucijos 173 straipsnyje, pavyzdžiui, kaip jau minėta, jis yra įgaliotas imtis priemonių vidiniam ir išoriniam saugumui, nepriklausomybei ir neutralitetui išsaugoti, federalinei teisei įgyvendinti, amnestijos aktams leisti ir kt. Pabrėžtina, kad Konstitucijoje nėra pateiktas baigtinis parlamento įgaliojimų sąrašas: pagal Konstitucijos 173 straipsnio 3 dalį įstatymu jam gali būti nustatyti ir kiti įgaliojimai bei užduotys.

**Parlamento veikla** organizuojama taip, kad Nacionalinė taryba ir Kantonų taryba, visada posėdžiaudamos atskirai, išskyrus tuos atvejus, kai jos veikia kaip Suvienytas federalinis susirinkimas, reguliariai renkasi į sesijas (151 str. 1 d.). Jų organizavimą reglamentuoja parlamento įstatymas. Neeilinės sesijos gali būti šaukiamos, kai to reikalauja ketvirtadalis kurios nors tarybos narių arba Bundesratas (151 str. 2 d.). Abiejų tarybų posėdžiai paprastai yra vieši, išimties gali būti nustatytos įstatymu (158 str.). Tarybų posėdžiuose privalo dalyvauti jų narių dauguma (159 str. 1 d.).

Kiekvienai tarybai vadovauja prezidentas arba prezidentė ir du viceprezidentai arba viceprezidentės, kurie atskirai kiekviename taryboje renkami iš tarybos narių vieneriems metams be galimybės juos vėl perrinkti (152 str.). Prezidentai pagal parlamento įstatymo nuostatas pirmininkauja plenariniams posėdžiams, atstovauja taryboms, yra atsakingi už santykius su Bundesratu, užsienio parlamentais ir tarptautinėmis organizacijomis, vadovauja Nacionalinės tarybos ir Kantonų tarybos biurams, kurie sudaro koordinacinę konferenciją, suderinančią jų sesijų planus.

Klausimams, kurie patenka į tarybų sesijas, preliminarai svarstyti pagal Konstitucijos 153 straipsnį sudaromos parlamentinės komisijos, vaidinančios svarbų vaidmenį politiniame procese. Jos gali būti nuolatinės (svarbiausios iš jų, pavyzdžiui, finansų komisija, užsienio politikos komisija), o kai kuriais atvejais sudaromos specialios komisijos (pavyzdžiui, tyrimų komisijos). Komisijų dėka parlamentas turi galimybę kritiškai įvertinti įstatymų projektus, sekti įvykius įvairiose valstybės gyvenimo srityse. Šiam tikslui komisijoms suteikiami platūs

31 Šios priežiūros tikslas yra tai, kad būtų laikomasi ne tik Federacijos nustatytos kompetencijos, bet ir visos federalinės teisės apskritai: Konstitucijos 49 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta nuostata, kad federalinė teisė turi viršenybę prieš kantonų teisę. Taip siekiama išsaugoti teisės vienovę, o kartu užtikrinti ir teisinį saugumą.

informacijos gavimo ir tyrimo įgaliojimai. Įstatymu gali būti nustatyti ir tokie atvejai, kai abi tarybos gali sudaryti bendras komisijas.

Konstitucijos 154 straipsnis suteikia galimybę sudaryti frakcijas, kurios, kaip ir parlamentinės komisijos, Šveicarijos istorijoje konstituciškai įtvirtintos pirmąkart. Joms priklauso paprastai ne mažiau kaip 5 tos pačios partijos nariai. Svarbiausia jų užduotis – parengti parlamento posėdžius.

Federalinio susirinkimo darbui organizuoti sudaromos parlamentinės tarnybos (155 str.). Jos planuoja ir koordinuoja parlamento sesijas ir komisijų posėdžius, teikia patarimus parlamentarams, rūpinasi dokumentacija ir kt.

Abiejose tarybose ir Suvienytame federaliniame susirinkime priimant sprendimus reikalinga absoliuti balsuojančiųjų dauguma (159 str. 2 d.). Išimtys, kai reikalinga abiejų tarybų visų narių dauguma, numatytos Konstitucijos 159 straipsnio 3 dalyje (federalinius įstatymus skelbiant skubiais ir sprendžiant tam tikrus finansinius klausimus). Priimant teisės aktus yra balsuojama už jo pateikimą, už kiekvieną straipsnį arba skyrių, bendrai už visą projektą po svarstymų kiekvienoje taryboje. Baigiamasis balsavimas vyksta tada, kai yra išsprendžiamas klausimas dėl tarybose priimtų skirtingų sprendimų. Jei tam tikras projektas yra atmetamas abiejose tarybose arba vienoje iš tarybų, jis laikomas nepriimtu ir išbraukiamas iš darbotvarkės.

Kaip jau minėta, pagal Konstitucijos 160 straipsnio 1 dalį kiekvienas tarybos narys, kiekviena frakcija, kiekviena parlamentinė komisija ir kiekvienas kantonas turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, o pagal 181 straipsnį ir Bundesratas, kuris parlamento veiklai šiuo požiūriu daro didžiausią įtaką.

**Federalinio susirinkimo narių teisei padėčiai** pirmiausia būdinga tai, kad jiems suteiktas laisvas mandatas: pagal Konstitucijos 161 straipsnio 1 dalį jie balsuoja be nurodymų. Konstitucija Nacionalinės tarybos narius įvardija kaip „tautos deputatus“ (149 str. 1 d.), o Kantonų tarybos – kaip „kantonų deputatus“ (150 str. 1 d.). Vis dėlto juridine prasme jokio atstovavimo negali būti, nes tauta ir kantonai yra tik juos „sukuriantys subjektai“. Parlamentarai juridškai yra saistomi Konstitucijos ir įstatymų. Tam, kad būtų užtikrintas Federalinio susirinkimo narių neparlamentinių ryšių ir veiklos skaidrumas, pagal Konstitucijos 161 straipsnio 2 dalį jie turi atskleisti interesų ryšius. Pagal Konstitucijos 162 straipsnį parlamentarai naudojami imuniteto teise. Ypatinga tai, kad Federalinio susirinkimo nariai kadencijos metu gali toliau eiti savo pareigas, kurias jie ėjo prieš tai, kai buvo išrinkti. Taip užtikrinamas jų nuolatinis ryšys su rinkėjais, taip jie gali savo profesinę patirtį pritaikyti parlamentinėje veikloje ir būti mažiau priklausomi nuo partijų ir frakcijų.

## Išvados

Parlamentinės minties užuomazgos Šveicarijoje pradėjo formuotis dar egzistuojant Senajai Konfederacijai XIII–XVIII a., tačiau parlamentas šių dienų prasme atsirado tik XVIII a. pabaigoje, priėmus 1798 m. Konstituciją.

Šiuo metu šalyje galiojančioje 1999 m. balandžio 18 d. vykusiame referendume priimtoje Konstitucijoje, kuri pakeitė iki 2000 m. sausio 1 d. galiojusią 1848 m. Konstituciją, implicitiškai įtvirtinti pagrindiniai principai, kurie grindžia Šveicarijos Konfederacijos valstybinės santvarkos ir politinės visuomenės pamatus: Šveicarija yra demokratinė, federalinė, socialinė ir teisinė valstybė.

Konstitucijoje įtvirtinta reprezentatyvioji demokratija Šveicarijoje turi senesnes tradicijas, tačiau tiesioginė demokratija šalyje taip pat vaidina svarbų vaidmenį, todėl ji vadinama pusiau tiesiogine. Reprezentatyviosios demokratijos principas atsiskleidžia Konstitucijoje įtvirtintus nuostatas, nusakančias parlamento – Federalinio susirinkimo – statusą. Pabrėžiant, kad Federalinis susirinkimas yra aukščiausioji Federacijos valdžia, jam kitų valdžių (Bundesrato ir Federalinio teismo) atžvilgiu suteikiama viršenybė. Tai paaiškinama tuo, kad jį renka tauta ir kad jam priskirti ypatingi įgaliojimai įstatymų leidybos ir kitų institucijų priežiūros srityse. Vis dėlto minėta nuostata, išreiškianti parlamento viršenybę, nekeičia valdžių padalijimo principo, kuris nuo seno yra Šveicarijos Konstitucijų pamatas, esmės.

Demokratijos ir federalizmo principus, be kita ko, įkūnija tai, kad Šveicarijos parlamentas sudarytas iš dvejų rūmų – Nacionalinės tarybos ir Kantonų tarybos – ir jų svarbiausia funkcija yra atstovauti tautai ir kantonams. Šie abeji rūmai yra lygiateisiai. Federalinis susirinkimas jam priskirtus įgaliojimus gali įgyvendinti tik tada, kai priimami sutampantys atskirai posėdžiaujančių tarybų sprendimai. Kai kuriems įgaliojimams įgyvendinti (Bundesrato narių, Federalinio kanclerio arba kanclerės, Federalinio teismo teisėjų bei generolo rinkimams, aukščiausiųjų federacijos institucijų kompetencijos konfliktams spręsti, malonei teikti) jie posėdžiauja kartu ir veikia kaip Suvienytas federalinis susirinkimas.

Federalinio susirinkimo narių veikla grindžiama laisvo mandato principu. Ypatinga tai, kad Federalinio susirinkimo nariai kadencijos metu gali toliau eiti savo pareigas, tačiau, siekiant užtikrinti neparlamentinių ryšių ir veiklos skaidrumą, jie turi atskleisti interesų ryšius.

Federalinis susirinkimas kartu su Bundesratu – tai viena nuo kitos gana nepriklausomos institucijos, vadovaujančios valstybei strateginiais klausimais leidžiant įstatymus, planuojant, formuojant biudžetą, įgyvendinant užsienio politiką, o kartu leidžiančios Šveicarijos valstybės valdymo formą apibūdinti kaip išskirtinę, turinčią parlamentinės ir prezidentinės valstybės valdymo formos bruožų.



## Literatūra

---

- Fleiner, Th.; Misić, A. Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001.
- Häfelin, U.; Haller, W. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 6., stark überarbeitete Auflage. – Schulthess Juristische Medien AG, Zürich, Genf, 2005.
- Jaag, T. Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001.
- Kälin, H. Verfassungsgerichtsbarkeit. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001.
- Kayser, M.; Richter, D. Die neue schweizerische Bundesverfassung. In: *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*. Bd. 59 (1999).
- Koller, H.; Biagini, G. Die neue schweizerische Bundesverfassung/ Neuerungen und Akzentsetzungen im Überblick/*Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ)*. Bd. 27 (2000). Heft 11-13.
- Kölz, A. Geschichtliche Grundlagen. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001.
- Kriesli, H. Grundlagen der politischen Willensbildung. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001.
- Linder, W. Grundzüge des politischen Systems. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001.
- Müller, G. Rechtsetzung und Staatsverträge. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001.
- Polenda, T. Wahlrecht im Bund. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001.
- Richli, P. Staatsaufgaben – Grundlagen. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001.
- Rhinow, R. *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*. Basel, Genf, München, 2003.
- Schmid, G.; Uhlmann, F. Idee und Ausgestaltung des Rechtsstaates. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001.
- Tschannen, P. *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Bern, 2004.
- Wittibschlager, M. *Einführung in das schweizerische Recht*. – München, 2000.
- Zimmerli, U. Bundesversammlung. In Thürer, D.; Aubert, J.-F.; Müller, J. P. (Hrsg.). *Verfassungsrecht der Schweiz*. Zürich, 2001.
-

## CONSTITUTIONAL STATUS OF THE PARLIAMENT OF THE SWISS CONFEDERATION

Milda Vainiutė

Mykolas Romeris University, Lithuania

**Summary.** *The Swiss Confederation is characterised by a long constitutional evolution that can be divided into several important periods: the Old Swiss Confederacy (13–14 C.), Helvetica (1798–1848), Mediation (1803–1814), Restoration (1815–1830), Regeneration (1830–1848) and development since 1874. It can be stated that Switzerland adopted a modern, democratic constitution early; this state is the oldest democratic republic in Europe.*

*In 1874, many amendments to the effective Constitution were made and a lot of gaps in legal regulation came to light, which led to the opinion that in order to remove those shortcomings, a few specific amendments were no longer sufficient; therefore, it was decided to make substantial changes to the Constitution. The new Constitution was approved by the people and the cantons in the referendum of 18 April 1999 and came into effect on 1 January 2000. The most significant features of this Constitution include the entrenchment of the principles of democracy, federalism, and of the state of law and social welfare. Pursuant to the principle of division of governmental powers, the governing of the state is carried out by the following federal institutions: the Federal Assembly, the Bundesrat and the Federal Court.*

*The Federal Assembly, which takes into consideration the rights of the people and the cantons in its decision-making, is the supreme governing power of the Federation; it is granted superiority over the other powers, the Bundesrat and the Federal Court. This can be explained by the fact that its members are elected by the people in direct and democratic elections, and that it is assigned exclusive powers in the fields of legislation and supervision of other institutions. Nevertheless, the aforementioned position expressing the superiority of the Parliament does not change the essence of the principle of division of governmental powers that has long been the foundation of the Swiss Constitutions.*

*As in other federal states, the Swiss Parliament—the Federal Assembly—is made up of two chambers (the National Council and the Council of States), and their primary function is to represent the people and the cantons. Both of these chambers have equal power. The National Council is made up of 200 deputies who represent the people; the number of seats for each canton depends on its population, and each canton has at least one seat. Membership in the National Council is incompatible with the activity in the Council of States, the Bundesrat or the Federal Court. Members are*

*elected according to the proportional representation system. The term of office is four years. The Council of States is made up of 46 canton deputies. Their term of office and system of election is determined by the individual cantons.*

*The Federal Assembly can only exercise its assigned powers when matching decisions are made by the councils meeting separately. To exercise certain powers (election of members of the Bundesrat, the Federal Chancellor, Federal Court judges and the General; resolution of conflicts of competence between the supreme institutions of the Federation; granting clemency) they meet together and act as the United Federal Assembly.*

*Activity of the members of the Federal Assembly is based on the principle of the free mandate. It is notable that the members of the Federal Assembly may retain their previous position during their term of office but, in order to ensure transparency in non-parliamentary ties and activities, they must disclose their interest ties.*

*The Federal Assembly together with the Bundesrat are institutions that are fairly independent from each other, governing the state with regard to strategic issues, legislation, planning and formation of the budget and implementation of foreign policy; together they allow to describe Switzerland's form of government as exceptional, having some features of both the parliamentary and the presidential form of government.*

**Keywords:** *constitutional law, the Swiss Confederation, Constitution, parliament, Federal Assembly, National Council, Council of States.*

---

**Milda Vainiūtė**, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: lyginamoji konstitucinė teisė, parlamento konstitucinis statusas, vykdomosios valdžios institucijų konstitucinis statusas, valstybės forma, žmogaus teisės.

**Milda Vainiūtė**, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Constitutional Law, associated professor. Research interests: comparative constitutional law, constitutional status of the legislative power, constitutional status of the executive power, form of government, human rights.