



Mitteilungen • nouvelles • notizie



Bundesversammlung • Assemblée fédérale • Assemblea federale:

Gefestigte Stellung der Bundesversammlung in der neuen Bundesverfassung

Am 18. Dezember 1998 haben die Eidg. Räte den Entwurf einer neuen Bundesverfassung zuhanden der Abstimmung von Volk und Ständen verabschiedet. Die Bestimmungen über Organisation, Verfahren und Zuständigkeiten der Bundesversammlung (Art. 143-173) sind gegenüber dem Verfassungsentwurf des Bundesrates vom 20. November 1996 gründlich überarbeitet worden und bringen nun neben wichtigen Präzisierungen auch einige materielle Neuerungen gegenüber der bisherigen Bundesverfassung (*bedeutendere Präzisierungen oder Neuerungen sind in der folgenden Aufzählung kursiv hervorgehoben*):

- Der Ausschluss der Geistlichen aus dem Nationalrat wird aufgehoben (Art. 143).
- *Die Unvereinbarkeit zwischen Nationalratsmandat und einer Anstellung in der Bundesverwaltung wird nicht mehr in der Verfassung absolut festgeschrieben, sondern neu durch das Gesetz bestimmt, was Raum zu differenzierenden Regelungen gibt* (Art. 144).
- Das bisherige (nie beanspruchte) Recht von fünf Kantonen zur Einberufung einer ausserordentlichen Session der Bundesversammlung wird ersetzt durch das analoge Recht eines Viertels des Ständerates (Art. 151).
- Die Räte wählen neu je zwei Vizepräsidentinnen oder -präsidenten. Die "Kantonsklausel" für das Präsidium des Ständerates wird aufgehoben (Art. 152).
- Die Kommissionen (Art. 153) und Fraktionen (Art. 154) werden neu in der Verfassung

verankert. Das Gesetz kann gemeinsame Kommissionen beider Räte vorsehen und einzelne Kompetenzen nicht rechtsetzender Natur an Kommissionen delegieren. *Den Kommissionen stehen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationsrechte zu, deren Umfang im Einzelnen durch das Gesetz geregelt wird. Den besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen dürfen keine Geheimhaltungspflichten entgegengesetzt werden* (Art. 169).

- *Die Parlamentsdienste werden von der Bundeskanzlei getrennt und direkt der Bundesversammlung unterstellt* (Art. 155).
- Neben dem Initiativrecht wird neu auch das Antragsrecht in der Verfassung verankert (Art. 160).
- Die parlamentarische Immunität erhält neu Verfassungsrang (Art. 161).
- Die bisher unübersichtlichen und unklaren Formen der Erlasse der Bundesversammlung werden neu geregelt. Neu gibt es je zwei Formen für die rechtsetzenden (Bundesgesetze und Verordnungen) und die nicht rechtsetzenden Erlasse (Bundesbeschlüsse und einfache Bundesbeschlüsse), je eine Form für die dem Referendum unterstehenden und für die dem Referendum nicht unterstehenden Erlasse (Art. 163).
- *Von grosser Bedeutung für die Wahrung von Demokratie und Rechtsstaat ist die Festschreibung eines materiellen Gesetzesbegriffes: wichtige und grundlegende Bestimmungen müssen in der Form des Bundesgesetzes erlassen und dürfen also nicht delegiert werden* (Art. 164).
- Die Beteiligung der Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik wird in der Verfassung verankert (Art. 166, 184).
- *Die Bundesversammlung erhält den verfassungsmässigen Auftrag, für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu sorgen* (Art. 170).



- Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen, mit welchen sie auch auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann. Gegen diese Festbeschreibung der im Grunde selbstverständlichen heutigen Verfassungswirklichkeit leistete der Bundesrat hartnäckigen Widerstand (Art. 171).
- Die Mitwirkung der Bundesversammlung "bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit" wird neu in der Verfassung verankert (Art. 173 Abs. 1 Bst. f).
- Dasselbe gilt für die Kompetenz der Bundesversammlung, über Einzelakte zu entscheiden (Art. 173 Abs. 1 Bst. h).

Als Bilanz kann festgehalten werden, dass die Gelegenheit der Verfassungsreform genutzt werden konnte, um die nötigen Anpassungen und Präzisierungen in diesem Bereich der Verfassung vorzunehmen. Dieser Teil der Bundesverfassung ist seit 1848 praktisch unberührt geblieben; dementsprechend gross war hier der "Nachholbedarf". Die geltende Verfassung gab insbesondere auf Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in mancher Beziehung keine befriedigende Antwort mehr, was sich im Laufe der Jahrzehnte vor allem zu Ungunsten der eigentlich als übergeordnetes Organ konzipierten Bundesversammlung ausgewirkt hat. Mit der neuen Bundesverfassung wird demgegenüber die Stellung der Bundesversammlung als "oberste Gewalt des Bundes" (Art. 71 geltende BV; Artikel 148 neue BV) wieder klargestellt.

Detailliertere Auskünfte erteilt gerne: Martin Graf, Sekretär SPK und der Verfassungskommissionen, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 97 36, Fax 031 322 98 67, E-Mail: martin.graf@pd.admin.ch.

La nouvelle Constitution fédérale renforce le rôle de l'Assemblée fédérale

Le 18 décembre 1998, les Chambres fédérales ont adopté le projet d'une nouvelle Con-

stitution fédérale (sur lequel il appartiendra encore au peuple et aux cantons de se prononcer). On constate que, par rapport au projet de constitution présenté par le Conseil fédéral en date du 20 novembre 1996, les dispositions concernant l'organisation, la procédure et les compétences de l'Assemblée fédérale (art. 143-173) ont été considérablement remaniées: le nouveau projet précise désormais certains aspects clefs du texte en vigueur, et il contient même – dans une certaine mesure – du droit matériel nouveau (*en italique: les principaux précisions ou éléments nouveaux*):

- l'inéligibilité des ecclésiastiques au Conseil national est supprimée (art. 143).
- *l'incompatibilité entre un mandat au Conseil national et un emploi dans l'administration fédérale n'est plus inscrite de manière absolue dans la constitution; elle est désormais établie par la loi, ce qui autorise des réglementations différenciées (art. 144).*
- l'Assemblée fédérale peut aujourd'hui être convoquée en session extraordinaire sur proposition de cinq cantons seulement (ce qui n'a jamais été fait à ce jour): il faudra désormais qu'un quart des députés du Conseil des Etats en fassent la demande (art. 151).
- les conseils éliront désormais deux vice-présidents chacun. La "clause du canton" est supprimée pour la présidence du Conseil des Etats (art. 152).
- les commissions parlementaires (art. 153) et les groupes parlementaires (art. 154) sont inscrits dans la Constitution. La loi peut prévoir des commissions communes aux deux conseils et déléguer certaines compétences – toutefois non législatives – aux commissions. *Les commissions disposent en matière d'information des droits dont elles ont besoin pour accomplir leurs tâches; l'étendue de ces droits est réglementée cas par cas par la loi. Le secret de fonction ne peut être opposé aux délégations particulières des commissions de contrôle (art. 169).*
- les Services du Parlement sont détachés de la Chancellerie fédérale et directement subordonnés à l'Assemblée fédérale (art. 155).

- comme le droit d'initiative, le droit de proposition est désormais inscrit dans la constitution (art. 160).
- l'immunité parlementaire est désormais inscrite dans la Constitution elle-même (art. 162).
- *la forme des actes de l'Assemblée fédérale, au sujet de laquelle règne à ce jour un certain flou, fait l'objet d'une clarification: désormais, il existera deux types d'acte législatif, soit la loi fédérale et l'ordonnance fédérale, et deux types d'acte non législatif, soit l'arrêté fédéral et l'arrêté fédéral simple; la loi et l'arrêté sont sujets au référendum, au contraire de l'ordonnance et de l'arrêté simple (art. 163).*
- *l'inscription dans la Constitution de la notion de loi matérielle est essentielle pour le respect de la démocratie et de l'Etat de droit: toute norme de portée fondamentale doit être édictée sous la forme d'une loi fédérale, et elle ne peut donc faire l'objet d'une délégation (art. 164).*
- *la participation de l'Assemblée fédérale à la définition de la politique extérieure est inscrite formellement dans la Constitution (art. 166, 184).*
- *la Constitution donne mandat à l'Assemblée fédérale de contrôler l'efficacité des mesures prises par la Confédération (art. 170).*
- *l'Assemblée fédérale peut confier au Conseil fédéral des mandats, et même des mandats touchant le domaine de compétence propre de ce dernier. Le Conseil fédéral a longuement combattu cette disposition, qui ne fait pourtant que traduire formellement la réalité constitutionnelle d'aujourd'hui (art. 171).*
- *la participation de l'Assemblée fédérale "aux planifications importantes des activités étatiques" est dorénavant inscrite dans la Constitution (art. 173, 1^{er} al., let. f).*
- *il en va de même pour la compétence de l'Assemblée fédérale de statuer sur des actes particuliers (art. 173, 1^{er} al., let. g).*

Il apparaît donc que le Parlement a profité de la réforme de la Constitution pour procéder dans le domaine qui le concerne à certains ajustements d'autant plus nécessaires que les dispositions pertinentes n'avaient pratiquement pas été modifiées depuis 1848. S'agissant plus particulièrement de la répartition des compétences entre

l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, la Constitution en vigueur était peu à peu devenue obsolète, avec pour conséquence un déséquilibre progressif au détriment d'un législatif à qui il avait pourtant été initialement dévolu le rôle d'autorité suprême: désormais, l'Assemblée fédérale est à nouveau véritablement le "pouvoir suprême de la Confédération" (art. 71 de la cst. en vigueur; art. 148 de la nouvelle cst.).

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter: Martin Graf, secrétaire CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tél. 031 322 97 36, Fax 031 322 98 67, E-Mail: martin.graf@pd.admin.ch.

Posizione consolidata dell'Assemblea federale nella nuova Costituzione federale

Il 18 dicembre 1998 le Camere federali hanno varato il progetto di nuova Costituzione federale che sarà sottoposto al voto del popolo e dei cantoni. Rispetto al disegno costituzionale presentato dal Consiglio federale il 10 novembre 1996, le disposizioni sull'organizzazione, la procedura e le competenze dell'Assemblea federale (art. 143-173) sono state profondamente ritoccate con importanti precisazioni, nonché alcune innovazioni sostanziali (*qui appresso evidenziate in carattere corsivo*):

- L'ineleggibilità degli ecclesiastici al Consiglio nazionale è soppressa (art. 143).
- *L'incompatibilità tra la carica di consigliere nazionale e la funzione pubblica nell'amministrazione federale non è più imperativamente prescritta nella costituzione, ma sancita dalla legge, lasciando così spazio a un ordinamento differenziato (art. 144).*
- Il diritto (mai esercitato) di cinque Cantoni di convocare l'Assemblea federale in sessione straordinaria è sostituito da un diritto analogo spettante a un quarto dei membri del Consiglio degli Stati (art. 151).
- Le Camere eleggeranno due vicepresidenti. La "clausola cantonale" per la presidenza del Consiglio degli Stati è abolita (art. 152).
- Le commissioni (art. 153) e i gruppi parlamentari (art. 154) sono ora menzionati

esplicitamente nella stessa costituzione. La legge potrà prevedere commissioni congiunte delle due Camere e delegare alle commissioni singole competenze di carattere non normativo. *Per l'adempimento dei loro compiti, le commissioni dispongono di diritti d'informazione la cui estensione sarà stabilita dalla legge. Alle speciali delegazioni delle commissioni di vigilanza non si potranno opporre obblighi di mantenere il segreto (art. 169).*

- I servizi del Parlamento sono disgiunti dalla Cancelleria federale e subordinati direttamente all'Assemblea federale (art. 155).
- Oltre al diritto d'iniziativa è previsto anche un diritto di proposta (art. 160).
- L'immunità parlamentare è elevata a rango costituzionale (art. 162).
- *Le forme degli atti emanati dall'Assemblea federale sono chiarite e semplificate. D'ora in poi gli atti legislativi contenenti norme di diritto saranno emanati in forma di legge federale o di ordinanza; quelli meramente dispositivi, in forma di decreto federale o di decreto federale semplice, la prima forma di ambedue queste categorie essendo riservata agli atti sottostanti a referendum (art. 163).*
- *La nozione materiale di legge è di grande importanza nell'ottica dell'ordinamento democratico e legalitario: le norme importanti e fondamentali devono essere emanate in forma di legge federale e non possono dunque essere oggetto di delega (art. 164).*
- *La partecipazione dell'Assemblea federale all'elaborazione della politica estera è sancita a livello costituzionale (art. 166, 184).*
- *L'Assemblea federale riceve il mandato costituzionale di controllare l'efficacia dei provvedimenti presi dalla Confederazione (art. 170).*
- *L'Assemblea federale può conferire mandati al Consiglio federale, influenzando così anche*

su settori di competenza dell'esecutivo. Il Consiglio federale si era opposto fermamente a questa presunta ingerenza del legislativo, la quale però riflette una prassi costituzionale ormai consolidata (art. 171).

- *La collaborazione dell'Assemblea federale alle importanti pianificazioni dell'attività dello Stato è ora sancita dalla costituzione (art. 173 cpv. 1 lett. g).*
- *La stessa cosa vale per la competenza dell'Assemblea federale a decidere su singoli atti (art. 173 cpv. 1 lett. h).*

A mo' di bilancio si può dire che il Parlamento ha colto l'occasione della riforma costituzionale per procedere agli adattamenti e alle precisazioni necessarie in questo settore che era rimasto praticamente fermo alla situazione del 1848 e che pertanto abbisognava d'essere adattato alle nuove esigenze. La Costituzione federale vigente non dava in particolare una risposta soddisfacente a diverse questioni concernenti la ripartizione delle competenze tra Assemblea federale e Consiglio federale, il che, nel corso degli anni, si è ripercosso negativamente soprattutto sull'Assemblea federale, organo di per sé preposto all'intera attività dello Stato. La nuova Costituzione federale ripristina questo ruolo centrale dell'Assemblea federale dichiarandola "potere supremo della Confederazione" (art. 71 della Costituzione vigente; art. 148 della nuova Costituzione).

Per ulteriori informazioni: : Martin Graf, segretario CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 97 36, Fax 031 322 98 67, E-Mail: martin.graf@pd.admin.ch.