USTRÓJ PANSTWOWY
AUSTRO-WĘGIER

UNIWERSYTET WARSZAWSKI BIBLIOTEKA Filia w B-stoku
BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. J. Giedroycia w Białymstoku
FUW0537060
K-148/72/84848

ZARYS HISTORYCZNY.

Do połowy XIX stulecia Austrja stała na czele politycznego związku państw niemieckich. Dopiero w 1866 r. utraciła ona swe naczelne stanowisko; pozostało jej trudne zadanie utrzymywania jednolitości wielojęzycznej monarchji dualistycznej, Austro-Węgier.

Austrja była głównym mocarstwem w Imperjum Niemieckim, i naskutek tego książęta domu Habsburskiego mogli rozszerzyć i utrwalić swe posiadłości na południowo-wschodniej granicy między słowianami i germanami. Ich potęga i wpływowe stanowisko w Cesarstwie dały im możność zagarnięcia państw pogranicznych, Czech i Węgier, leżących u wejścia do Austrji. Oba te państwa zostały zagarnięte przez Habsburgów jednocześnie w 1526 r., kiedy Ferdynand I wstąpił na tron austrjacki.

Czechy zajmowały wrzynający się w Niemcy kąt terytorjum słowiańskiego. Otoczone wrogiemi mocarstwami, stanowiły one zdobycz, o którą warto było walczyć. Kolejno zdobywane przez różne państwa sąsiednie, wpadły wreszcie w ręce Niemców i zostały własnością Cesarstwa. Jako taką, zawładnęli niemi Habsburgowie, kiedy tron wakował naskutek wygaśnięcia linji książąt luksemburskich. W 1526 r. panowanie ich nad tym krajem zostało bezwarunkowym, i od tego czasu mogli oni spokojnie rządzić nim, jako dziedzictwem swego domu.

Morawy również były i pozostały krajem słowiańskim. Słowianie w odległych czasach pokonali i wypędzili ich pierwotnych mieszkańców—germanów, i jedynie madjarowie, zdobywcy Węgier, przeszkodzili im w połączeniu się z południo-

wo-wschodniemi słowianami dla utworzenia jednego rozległego państwa słowiańskiego. Potężne plemię madjarów rzuciło się w X stuleciu pomiędzy słowian północno-zachodnich a południowo-wschodnich i po wyparciu ich z Moraw sprowadziło dawne „Wielkie Morawy“ do obszaru dzisiejszego terytorjum morawskiego. Zagrożone przez Węgry, Polskę i Czechy, — Morawy, naturalnie, skończyły na tym, że weszły w skład słowiańskich Czech (1029 r.) i jednocześnie z niemi przeszły do rąk Austrji.

Węgry są krajem madjarów, ludu pochodzenia turańskiego, który do dnia dzisiejszego wśród otaczających go narodów europejskich zachował swe charakterystyczne obyczaje wschodnie, swoiste cechy charakteru i wygląd zewnętrzny. Po upadku Cesarstwa Rzymskiego terytorjum Węgier doznało losu powszechnego, t. zn. było nawiedzone przez liczne nordy barbarzyńskie, a w 889 r. zostało zagarnięte przez księcia madjarskiego, Arpada-Zdobywcę. W 1000 r. książę Waik, oddziedziczywszy posiadłości węgierskie, z rąk papieża Sylwestra II otrzymał tytuł „króla apostolskiego“ Węgier, i, jako Stefan, został pierwszym z szeregu monarchów, panujących do 1301 r. Od 1301 r. do 1526 r. na tronie węgierskim zasiadali królowie różnych dynastji i różnego pochodzenia. W tym samym okresie Węgry zostały pokonane przez turków, którzy w r. 1453 zostali panami Konstantynopola. Bitwa pod Mohacs (29-go sierpnia 1526 r.) zadecydowała o porażce Węgier. Król Ludwik zginął, a kraj dostał się w ręce Sulejmana Wspaniałego. Ludwik nie pozostawił potomstwa; wdowa po nim, Marja, była siostrą Ferdynanda I, księcia austrjackiego. Pod jego wpływem najpotężniejsi magnaci węgierscy wprowadzili na tron księcia Habsburskiego, i w ten sposób Austrja zdobyła prawa do Węgier. Jednakże dopiero po powstaniu węgierskim w latach 1665—1671 prawo Habsburgów do tronu zostało dziedzicznym.

Transylwanja, Slawonja i Chorwacja, różnemi czasy przyłączone do Węgier, wraz z niemi przeszły w ręce Habsburgów. Poza okresem od 1848 r. do 1867 r., kiedy Węgry ponosiły karę za rewolucję 1848—1849 r., kraje te zawsze należały do

nich. Zresztą Chorwacja zajmuje nieco odrębne stanowisko i posiada prawo posyłania swych własnych przedstawicieli do parlamentu węgierskiego. Od 1848 r. do 1867 r. Transylwanja, Slawonja i Chorwacja były uważane za ziemie korony austrjackiej.

Galicja—kraj, o który wiele walczono i który był często dzielony, przez dłuższy czas stanowiła część Rzeczypospolitej, a po pierwszym jej rozbiorze w r. 1772 przeszła w ręce Austrji. Dalmacja—ongi część starożytnego Cesarstwa, później posiadłość Wenecji, była przedmiotem ciągłych walk i często bywała zdobyczą Chorwacji i Węgier. Austrja otrzymała ją mocą traktatu w Campo-Formio w 1797 r.

Kongres Berliński, zwołany w 1878 r. dla uregulowania nowego porządku, który powstał naskutek zwycięstwa Rosji nad Turcją, powierzył Austrji, i tak już obciążonej panowaniem nad tyloma narodami, protektorat nad Bośnią i Hercegowiną. Kraje te zaludnione są przez plemiona serbskie i w ciągu długiego okresu czasu znajdowały się pod panowaniem turków.

Austro-Węgry. Obecna konstytucja monarchji austro-węgierskiej w rzeczywistości uznaje tylko dwóch członków Związku: Austrję i Węgry. Czechy, pomimo swej odrębności i pięknej historji okresu zupełnej niezależności, zostały wchłonięte przez Austrję. Węgrzy, jedyni ze wszystkich narodów, zaludniających różnoplemienną monarchję Habsburgów zdobyli dla swego państwa stanowisko współrzędne ze stanowiskiem Austrji.

Główna trudność, jaką napotyka ciągle polityka rządowa Austro-Węgier, ma źródło w różnorodności plemion należących do składu tego państwa. Przedewszystkim rzuca się w oczy kontrast pomiędzy ludami pochodzenia germańskiego, słowiańskiego i madjarskiego. Następnie, wewnątrz tej ogólnej klasyfikacji uwydatniają się bardzo znaczne różnice pośród słowian—różnice, wynikające wskutek odrębności historycznych, językowych i religijnych. Do tego należy dodać włochów, chorwatów, serbów, rumunów i żydów — przedstawicieli nieomal

wszystkich plemion i ludów Europy wschodniej. Różnorodność tę zaostrza jeszcze ta okoliczność, że tylko czesi, jedyni pośród tych wszystkich narodów, posiadają własny kraj, w którym stanowią większość narodową. W Czechach i na Morawach czesi tworzą więcej, niż połowę ludności, podczas, gdy na Węgrzech madjarowie, chociaż liczniejsi od każdego innego z plemion, zaludniających ten kraj, nie stanowią nawet połowy ogólnej liczby ludności. Nawet w Austrji ludność pochodzenia germańskiego, jakkolwiek przeważa liczebnie w okręgach środkowych, t. zn. w Austrji właściwej, stanowi zaledwie trzecią część ludności Austrji, jako całości.

Z pośród tych wszystkich narodów dwa przynajmniej uparcie, gorąco i wytrwale walczyły o swą niepodległość. Żadne przeszkody, żadne rozczarowania nie mogą zmusić czechów do zupełnego zlania się z Austrją. Duma narodowa i wspomnienia o świetnej historji, obfitującej w zdarzenia o doniosłym znaczeniu, zmuszają ich do ciągłej walki z niemcami, żyjącemi wśród nich i ze stojącym ponad niemi rządem. Czesi dążą do autonomji w tym przynajmniej zakresie, w jakim zagwarantowano ją węgrom.

Wyrażenie „zagwarantowano“ nie jest zupełnie ścisłe. Właściwie mówiąc, węgrzy *wygrali* swą autonomję. Węgrzy zajmują terytorjum większe, niż czesi; pod względem politycznym bardziej są uzdolnieni, niż wszystkie ludy słowiańskie, a posiadając przy tym więcej energji i wytrwałości w swych dążeniach, potrafili zdobyć dla siebie w monarchji dualistycznej odrębne stanowisko, zupełnie dogodne, chociaż na polu bitwy zostali pobici przez siły przeważające. Węgry przez długi okres czasu były krajem, w którym tylko magnatów uważano za obywateli; jednakże trzeba przyznać, że wolność polityczna powstała tam również wcześnie, jak w Anglji. W 1222 r. możnowładztwo węgierskie otrzymało od króla Andrzeja II „Złotą Bullę“, która była dlań prawdziwą „Wielką Kartą“. Ograniczała ona służbę wojskową w armji królewskiej, regulowała podatki, zapewniała możnowładztwu sąd właściwy, wprowadzała porządek i udogodnienia do administracji sądowej, a nawet uznawała prawo zbrojnego oporu przeciw tyranji.

Możnowładztwo zmusiło również rząd, do udzielenia mu prawa osobistego udziału w sejmie. Uzbrojona w takie przywileje, arystokracja mogła przez długi czas zwyciężać nawet absolutnych monarchów habsburskich. Ferdynand I zdobył tron węgierski dopiero po uznaniu konstytucji, i dopiero po upływie stu lat przeszło korona węgierska została dziedziczną w domu austrjackim, dawne zaś prawo zbrojnego oporu utraciło swą podstawę prawną dopiero w 1687 r.

W okresie reakcji, która nastąpiła po wojnach napoleońskich i kongresie wiedeńskim, wszyscy monarchowie starali się jaknajmocniej zaciągać węzły absolutyzmu. I nigdzie usiłowania te nie zostały uwieńczone takim powodzeniem, jak w Austro Węgrzech pod potężnym wpływem złowrogiego Metternicha. Jednakże rewolucja 1848 r. wybuchła na Węgrzech o wiele silniejszym płomieniem, niż w każdym innym państwie zahukanej Europy. Dopiero pomoc Rosji umożliwiła Austrji zachowanie władzy nad tym rozległym krajem. Węgry tak były osłabione tym ostatecznym wysiłkiem, iż, jak się zdawało, powinny były spaść do poziomu zwykłej prowincji austrjackiej.

Konstytucja 1867 r. Wkrótce jednak Austrję nawiedziły wojny i nieszczęścia. Została ona usunięta ze Związku niemieckiego i wtedy dopiero uznała konieczność nadania wolności swym poddanym, aby choć w najmniejszym stopniu zachować siły państwowe. Rozwarły się jej oczy i zrozumiała wreszcie, że niemożna trzymać w takiej niewoli narodów słabych i biernych, biednych i nieprzedsiębiorczych, mając na celu jedynie zgnębienie opozycji przeciw monarsze. Dlatego też 18-go lutego 1867 r. Austrja przyjęła ustrój konstytucyjny, mocą którego cesarstwo tworzy nietylko Austrja, lecz Austrja i Węgry razem. Ta konstytucja właśnie nadała państwu dzisiejszy względnie liberalny ustrój polityczny.

USTRÓJ AUSTRO-WĘGIER.

Dualistyczny charakter monarchji. Monarchja Austro-węgierska powstawała

wprawdzie w ciągu długiego okresu historycznego pod wpływem ciągle działających sił, jednakże nie tworzy ona państwa jednolitego pod względem terytorjalnym i prawnym, lecz jedynie „realną unję dwóch państw, niezależnych wzajemnie w sensie konstytucyjnym i administracyjnym". Unja ta jest ściślejsza, niż unja, którą łączyła Szwecję i Norwegję. Ta ostatnia istniała zaledwie 90 lat i była oparta jedynie na umowie, mocą której dwa panstwa posiadały jednego króla i były połączone tylko w sprawach polityki międzynarodowej, w sprawach zaś, nie dotyczących wspólnych interesów, zupełnie nie były ze sobą związane. Austrja i Węgry natomiast, należąc do tego samego domu królewskiego od czterystu lat blizko, posiadają w stosunku do tego domu jednakowe obowiązki finansowe i wojskowe; tworzą one dwa kraje, których historja i życie konstytucyjne pod wieloma względami jest ściśle związane.

Prawa zasadnicze. Obowiązujące prawa konstytucyjne tej dualistycznej monarchji opierają się na przywilejach, nadanych przez Koronę. Można je podzielić na trzy kategorje: prawa Unji, prawa Austrji i prawa Węgier. a) Prawa Unji zawierają — oprócz różnych przepisów, dotyczących prawa dziedziczenia tronu, Sankcję Pragmatyczną z r. 1713, która była formalnie przyjęta przez wszystkich przedstawicieli Austrji, prawa wspólne dla Austrji i Węgier, uchwalone w grudniu 1867 r. i ustanawiające wzajemne stosunki obu państw oraz sposoby zarządzania wspólnemi sprawami. b) Prawa zasadnicze Austrji składają się z różnych dekretów królewskich, „dyplomów" i rozporządzeń, dotyczących składu, przywilejów i t. d. Rady Państwa i sejmów krajowych. Najgłówniejsze z nich — to pięć praw zasadniczych z grudnia 1867 r., które zupełnie przekształciły ustrój na zasach konstytucji, nadanej w tym roku. c) Prawo konstytucyjne Węgier opiera się na Złotej Bulli Andrzeja II, wydanej w 1222 r. i dotyczącej przywilejów stanowych, oraz na pewnych prawach z lat 1790—1791, dotyczących niezależności politycznej

Węgier i działania władz prawodawczej i wykonawczej; dalej—na prawach z 1847—48 r., ustanawiających odpowiedzialność ministrów, coroczne sesje sejmu i t. d., i wreszcie na prawie z 1868 r. (zmienionym w 1873 r.), które nadaje Chorwacji i Slawonji pewne odrębne przywileje, z których kraje te korzystają niezależnie od Węgier. Większość tych praw jest o wiele dawniejszego pochodzenia, niż prawa Austrji. Habsburgowie, którzy w ciągu wielu lat despotycznie rządzili w Austrji, nie mogli osiągnąć tego na Węgrzech na dłuższy przeciąg czasu. W praktyce często znoszono odrębność i niezależność Węgier, nigdy jednak nie zniesiono ich ostatecznie. Prawo udziału stanów w rządzie, samorząd komunalny oraz przywileje wolnych gmin istniały zawsze, pomimo wszelkich usiłowań ich zniesienia.

Cesarz—król. Cesarz austrjacki posiada również tytuł króla „apostolskiego" Węgier—stoi on na czele całego zarządu we wszystkich jego dziedzinach. Istotnie, w teorji, rządzi on samodzielnie: wydaje prawa, które zgromadzenia prawodawcze i sejmy krajowe rozpatrują tylko. Władza jego jest ograniczona przez prawo. Sfera jego władzy w każdym państwie jest ściśle określona przez ustawy konstytucyjne; pomimo jednak wszelkich ustępstw faktycznych, wymuszonych od króla przez współczesne ruchy i rewolucje, w teorji, a poczęści w praktyce, słusznym pozostaje twierdzenie, że w ustroju konstytucyjnym Austro-Węgier cesarz—król ograniczył swą władzę dobrowolnie i w tym stopniu, w jakim sam pragnął. Pozatym—fakt znamienny—komentatorzy prawa konstytucyjnego Austro-Węgier nie wspominają zupełnie o *veto* monarchy, ani też o żadnym specjalnym przepisie, dotyczącym zmian w konstytucji. W ten sposób rozumie się samo przez się, że wszelkie prawa konstytucyjne i zwykłe tracą moc, o ile nie uzyskają zgody monarchy i tylko zgoda monarchy nadaje im moc obowiązującą.

Oczywiście, pomimo to, ograniczenia prerogatyw monarszych pozostają zupełnie istotne, monarcha *mógłby* je znieść,

gdyby się odważył — ani usposobienie jednak, ani charakter ludów i czasu nie pozwalają mu uczynić tego.

Prawa, dotyczące dziedziczenia tronu austrjacko-węgierskiego, tak dokładnie przewidują wszelkie możliwe wypadki dziedziczenia, że niema potrzeby wydawania specjalnych postanowień na wypadek, gdyby tron wakował. Prawa istniejące przekazują regencję określonym przedstawicielom domu królewskiego. Król zostaje pełnoletnim po dojściu do szesnastego roku życia.

Wspólne ministerja. Dla zarządzania sprawami, wspólnemi dla obu państw, cesarz-król posiada trzy ministerja oraz skarb państwa. 1) *Ministerjum spraw zagranicznych i domu cesarskiego*, poza zarządem stosunków międzynarodowych (jak wskazuje jego nazwa), musi czuwać nad handlem zagranicznym i sprawami morskiemi obu państw. 2) *Ministerjum wojny* zarządza stałą armją, wspólną dla obu państw. Prawa, dotyczące utrzymania tej stałej, wspólnej armji są opracowywane przez zgromadzenia obu państw niezależnie. W sprawie tej wymagane jest porozumienie obu państw. Prawa te dotyczą liczebności armji powinności wojskowej, przepisów i sposobów poboru i t. d. Zgromadzenia prawodawcze, działając każde za siebie bez naruszania konstytucji, przyjmują je w jednakowym brzmieniu.

W charakterze głównodowodzącego armją, cesarz-król posiada nieograniczone prawo dyscypliny, mianowania, usuwania i przenoszenia oficerów. Zupełnie niezależnie od ministra wojny określa on ustrój wojskowy armji zarówno w czasie pokoju, jak i podczas wojny. Zresztą, w większości innych spraw, dotyczących administracji wojskowej, rozporządzenia jego muszą być kontrasygnowane przez ministra. Milicja albo wojska rezerwowe są w obu państwach różne i administrowane odrębnie; w czasie wojny jednak milicja obu krajów służy, jako uzupełnienie armji stałej. 3) *Ministerjum skarbu.* Minister skarbu, działając pod kontrolą cesarza, przygotowuje budżet ogólny, określa wydatki na administrację, wspólną

dla Austrji i Węgier, dba o specjalne dochody, stara się o uzgodnienie dochodów ogólnych z projektami budżetowemi i rozporządza wspólnym długiem. Do obowiązków ministra skarbu należy zarząd Bośni i Hercegowiny.

Głównym źródłem dochodów, wspólnym dla Austrji i Węgier, są cła i sumy, pochodzące bezpośrednio ze skarbów obu państw; pewna część opłat celnych idzie do wspólnej kasy, a wydatki, przewyższające środki tej kasy, są opłacane z sum, otrzymywanych bezpośrednio ze skarbów obu państw, przyczym Austrja płaci 68%, a Węgry—32%.

Stosunki ekonomiczne pomiędzy Austrją a Węgrami. Wszystko, co dotyczy głównych spraw przemysłu, kolei żelaznych, linji telegraficznych, wspólnych dla obu państw, systemu celnego i pośredniego opodatkowania przedmiotów przemysłu, jest regulowane przez rozporządzenia o nawpół międzynarodowym charakterze, określane co 10 lat dla każdego kraju oddzielnie, lecz w rzeczywistości—jednakowe; rozporządzenia te muszą być zatwierdzone przez zgromadzenia prawodawcze obu państw. Każde państwo czuwa nad opłatami celnemi na własnym terytorjum. Z punku widzenia handlowego i celnego Austro-Węgry są jednym krajem, i prawa w tej dziedzinie, muszą być identyczne w obu państwach.

W Wiedniu istnieje wspólny bank austrjacko-węgierski: oba państwa za wspólnym porozumieniem posiadają ten sam system miar i wag; moneta jest różna, ale system monetarny jednakowy w obu państwach.

W obu państwach istnieje wspólny system patentów i praw z niemi związanych oraz wspólne urządzenia pocztowe i telegraficzne.

Delegacje. Najbardziej interesującą, charakterystyczną i swoistą instytucją we wspólnym zarządzie Austro-Węgier są delegacje, które tworzą, w zarodku przynajmniej

wspólne zgromadzenie prawodawcze. Istnieją dwie delegacje— austrjacka i węgierska. Każda delegacja składa się z sześćdziesięciu członków, z których dwudziestu wybiera izba wyższa zgromadzenia prawodawczego, a czterdziestu—niższa. Każda delegacja może być uważana raczej za przedstawicielstwo danego państwa, niż za jego zgromadzenie prawodawcze, chociaż formalnie jest ona tylko wydziałem zgromadzenia prawodawczego, które ją wybiera. Nie posiada ona instrukcji i działa podług własnych zapatrywań, jak niezależna instytucja. Każda delegacja zasiada i pracuje oddzielnie, chociaż obie pełnią te same czynności. Każda rozpatruje budżet wspólnej administracji; do kompetencji każdej z nich należy sprawa wspólnego długu, każda kontroluje wspólną administrację i może „interpelować" ministrów, którzy są obowiązani składać delegacjom perjodyczne sprawozdania; każda posiada prawo inicjatywy we wszystkich sprawach, należących do zakresu jej kompetencji. Delegacje działają równolegle, ale nie wspólnie: wspólna administracja nie może służyć dwóm panom. Dlatego też, jeśli po trzykrotnej wymianie uchwał, delegacje nie dochodzą do porozumienia, urządza się wspólne posiedzenie, na którym, już bez dyskusji, kwestja sporna zostaje rozstrzygnięta zwykłą większością głosów.

W praktyce władza prawodawcza delegacji jest bardzo nieznaczna. Niezależna ich działalność jest skierowana, przedewszystkim, ku znalezieniu środków i sprawowaniu kontroli nad administracyjną działalnością trzech wspólnych ministerjów. Sumy, któremi rozporządzają delegacje, pochodzą z podatków, uchwalanych przez zgromadzenie prawodawcze każdego z państw oddzielnie. I cała prawie ich działalność polega na stosowaniu i uzgodnianiu praw, opracowanych niezależnie przez oba zgromadzenia prawodawcze.

Delegacje są wybierane na przeciąg roku. Monarcha wzywa je naprzemian do Wiednia i do Budapesztu.

Przy wyborze członków delegacji ziemie korony austrjackiej (niegdyś odrębne i niezależne kraje) posiadają prawo przedstawicielstwa; takież prawo przysługuje Chorwacji i Slawonji w stosunku do delegacji węgierskiej.

Podczas wspólnego posiedzenia obu delegacji liczba obecnych członków jednej z nich musi być równa liczbie obecnych członków drugiej, i wszelka nierówność jest usuwana przez losowanie.

Prawo obywatelstwa. W Austro-Węgrzech nie istnieje prawo obywatelstwa, wspólne dla obu państw; jednakże we wszystkich stosunkach cywilnych obywatele jednego z państw są traktowani narówni z obywatelami drugiego.

USTRÓJ AUSTRJI.

Władza wykonawcza. Władza najwyższa w Austrji należy do cesarza. Obecni monarchowie nie usiłują bynajmniej zjednoczyć w swym ręku całej władzy, do czego dążyli, z częściowym powodzeniem, Marja-Teresa i Józef II. Ale astrjackie prawo konstytucyjne nie narzuca głowie państwa żadnych zobowiązań; określa ono jedynie działalność ministerjów i zabezpiecza przywileje instytucji przedstawicielskich. Wszelkie zaś prawa, nie przekazane wyraźnie komu innemu, przysługują cesarzowi. Zarządza on całą administracją państwową. Mianuje dożywotnich członków pierwszej, wyższej izby Rady Państwa i za pośrednictwem swych ministrów w szerokim zakresie sprawuje kontrolę nad działalnością prawodawczą. W dziedzinie administracji musi on działać za pośrednictwem ministrów, w prawodawstwie zaś— za pośrednictwem parlamentu. Ażeby rozporządzenie cesarskie posiadało moc obowiązującą, musi ono być kontrasygnowane przez ministrów, a dla określenia charakteru polityki i działalności prawodawczej niezbędną jest zgoda Rady Państwa. Jedynym przywilejem cesarskim w dziedzinie sądownictwa jest prawo łaski. Władza jego jest ze wszystkich stron ograniczona przez prawna konieczność współdziałania z innemi władzami, prawnie ustanowionemi.

Ministerjum. Ministerjum, składające się z prezydenta rady ministrów i ośmiu naczelników departamentów, działa, jak Rada Cesarska; spraw administracyjnych nie decyduje ono większością głosów; w każdym departamencie rozstrzyga raczej, stojący na jego czele minister, na własną odpowiedzialność. Ministrowie mają trojaki obowiązek: są oni doradcami cesarza, spełniają jego rozkazy i są odpowiedzialnemi kierownikami różnych wydziałów służby publicznej. Działają oni również w imieniu cesarza, wnosząc różne projekty do Rady Państwa. Muszą oni być obecni na posiedzeniach obu izb, aby bronić polityki władzy wykonawczej i odpowiadać na interpelacje.

Istnieje osiem ministerjów: spraw wewnętrznych, obrony narodowej, wyznań i oświaty publicznej, handlu, rolnictwa, skarbu, sprawiedliwości i kolei żelaznych. Minister-prezydent często nie posiada żadnej teki i wtedy jest dziewiątym ministrem[1]).

Władza prawodawcza. Dla wydania jakiegokolwiek bądź prawa niezbędne jest współdziałanie przedstawicieli ludności. Współdziałanie to wymagane jest nietylko od Rady Państwa—ogólnopaństwowego zgromadzenia prawodawczego; w ważnych kwestjach prawodawczych głównie Rada Państwa opracowuje prawa, jednakże wszelkie kompetencje prawodawcze, nie przekazane jej specjalnie, należą do sejmów siedemnastu krajów koronnych (królestw, wielkich księstw, arcyksięstw i księstw), z których składa się państwo.

Rada Państwa (*Reichsrat*) składa się z Izby Panów (*Herrenhaus*) i Izby Posłów (*Abgeordnetenhaus*). W Izbie Panów zasiadają książęta domu panującego, arcybiskupi i niektórzy

---

[1]) Do ministerjum należą niekiedy przedstawiciele poszczególnych krajów koronnych (Galicja) lub narodowości. Są to t. zw. ministrowie — rodacy. Podczas wojny stworzono ministerja do załatwiania poszczególnych spraw, związanych z gospodarką wojenną. *Przyp. tłom.*

biskupi, magnaci, posiadający dziedziczne prawo należenia do izby i wreszcie członkowie, mianowani przez cesarza dożywotnio, zasłużeni wobec państwa, kościoła, nauki lub sztuki. Liczba członków Izby Panów nie może być niższa, niż 150, ani wyższa, niż 170.

W Izbie Niższej zasiadają posłowie, wybrani w liczbie 516 na okres sześcioletni w drodze powszechnego głosowania. Każdy z krajów koronnych posiada z góry określoną reprezentację, a więc: Czechy—130, Dalmacja — 11, Galicja wraz z Księstwem Krakowskim 106, Austrja Dolna—64, Austrja Górna — 22, Karyntja—10, Kraina—12, Bukowina—14, Morawy—49, Śląsk—15, Tyrol—25, Przedgórze—6, Istrja—6, Gorycja i Gradyska 6, wreszcie Tryest z okręgiem—5.

Zgoda Izb niezbędna jest nietylko w dziedzinie prawodawstwa, lecz również dla nadania mocy obowiązującej traktatom, które dotyczą handlu państwa, nakładają na nie zobowiązania enokomiczne, potrącają o konstytucję, lub też dotyczą zmian albo powiększenia terytorjum. Obie Izby posiadają jednakową władzę; zresztą, normy finansowe i projekty, dotyczące poboru rekruta muszą pochodzić jedynie z Izby Posłów.

W myśl ogólnej zasady dla każdej uchwały i każdego czynu Rady Państwa konieczna jest zgoda obu Izb. Należy jednak zwrócić uwagę na interesujący wyjątek. Wrazie, jeśli Izby nie mogą dojść do porozumienia w jakiejkolwiek sprawie finansowej lub dotyczącej poboru, cyfry lub sumy *najniższe* uważane są za przyjęte.

Cesarz mianuje nietylko członków dożywotnich Izby Panów, lecz również jej Prezydenta i Wiceprezydenta. Zwołuje on i otwiera posiedzenia Rady Państwa, może zamknąć ją, odroczyć lub nawet rozwiązać.

Cesarzowi, działającemu w porozumieniu z ministrami, przysługuje prawo wydawania w przerwach pomiędzy posiedzeniami Rady Państw praw, które uważa za niemożliwe do odroczenia, nie mogą one jednak dotyczyć spraw finansowych ani nakładać na państwo żadnych długotrwałych zobowiązań. Prawa te muszą być przedstawione Radzie Państwa najpóź

niej w ciągu czterech tygodni po pierwszym jej posiedzeniu (przedewszystkim rozpatruje je Izba Poselska). Tracą one moc obowiązującą, o ile w terminie wskazanym nie zostaną przedłożone Radzie Państwa dla pozyskania jej sankcji.

Odpowiedzialność ministrów. W teorji ministrowie są odpowiedzialni wobec Izb; w razie nieporozumień muszą oni podawać się do dymisji. Teorja ta jednak nie znajduje zastosowania w praktyce. Różnorodność plemienna wpływa na podział partji w Izbach, i nawet członkowie, należący do jednej narodowości, nie zawsze podtrzymują te same wnioski i stosują jednakową politykę. Dlatego też nie powstają partje kierownicze i nie można z góry liczyć na większość.

Sejmy krajowe. Kraje posiadają własne sejmy o dość obszernej władzy prawodawczej. Wybory posłów na sejmy krajowe odbywają się na podstawie rozmaitych, lecz stale opartych na zasadzie kurjalnej, ordynacji wyborczych. Cesarz mianuje marszałków sejmowych i ich zastępców, zwołuje, zamyka i odracza sesje sejmowe, może również rozwiązać sejm. Zgoda jego jest wymagana dla wszelkich uchwał sejmu. Z drugiej jednak strony zgoda sejmu niezbędna jest dla wszystkich prawie ustaw, obchodzących dany kraj, i kompetencje sejmów tworzą poważną część tych praw, jakie posiadają reprezentanci ludności.

Zarząd Lokalny. Sejmy są oczywiście najwyraźniejszemi organami samorządu lokalnego. Każdy sejm składa się z jednej tylko izby. Krajowym organem administracyjnym jest, tak samo, jak we Francji, wydział krajowy (*Landesausschuss*). Zarząd centralny dla wykonywania swych różnorodnych czynności w krajach koronnych posiada swego Namiestnika (*Statthalter* albo *Landespräsident*), korzystającego z dość znacznego zakresu władzy. Niektóre kraje Austrji z kolei podzielone są na okręgi, które tworzą ośrodki administracji finansowej; w całym zaś kraju najdrobniejszemi

jednostkami zarządu lokalnego są gminy, które, działając w myśl ustaw ogólnych, korzystają z rozległych praw samorządu i posiadają własne organy pod postacią wydziału gminnego i wybranego przezeń przewodniczącego oraz określonej liczby jego pomocników.

Gminy są organami krajowemi, a ich prezydenci posiadają pewne znaczenie w ogólno-państwowej administracji.

Ustrój Węgier.

Władza wykonawcza. Król węgierski w stosunku do innych władz państwowych zajmuje naogół takie same stanowisko, jak cesarz Austrji. Stojąc na czele państwa, musi on jednak we wszystkich sprawach administracyjnych działać za pośrednictwem ministrów, a w dziedzinie prawodawstwa za pośrednictwem Sejmu. Władza jego w dziedzinie traktatów jest ograniczona tak samo, jak władza cesarza Austrji.

Ministerjum Węgier składa się z ministra-prezydenta i, o ile ten nie posiada żadnej teki, z dziewięciu innych ministrów: ministra przy królu, spraw wewnętrznych, skarbu, przemysłu i handlu, rolnictwa, wyznań i oświaty publicznej, obrony narodowej oraz specjalnego ministra dla spraw Chorwacji i Slawonji.

Ministrowie są obecni na posiedzeniach Izb i odgrywają tu taką samą rolę, jak ministrowie Austrji w Radzie Państwa. Jednakże ministrowie węgierscy są w rzeczywistości odpowiedzialni wobec parlamentu Królestwa. Węgrzy posiadają bezwzględną większość głosów w Izbach; wiedzą oni pozatym, czego pragną i aż do drobiazgowości zachowują karność partyjną. Od niepamiętnych czasów byli oni mężami stanu i prawodawcami; wskutek tego ministrowie królewscy zależni są na Węgrzech od większości parlamentarnej, muszą też podawać się do dymisji, o ile są w mniejszości.

Sejm. Sejm (*Országgyülés*) — narodowa instytucja przedstawicieli składa się z dwu izb: Izby Panów i Izby Po-

słów. Do pierwszej należą wszyscy dziedziczni parowie, opłacający 3000 florynów rocznie podatku ziemskiego, wyżsi dostojnicy kościoła rzymsko-katolickiego i greckiego, kilku przedstawicieli—świeckich i duchownych—kościoła protestanckiego, 84 dożywotnich parów, mianowanych przez króla, kilku członków ex officio, trzej delegaci Chorwacji i Slawonji oraz książęta królewscy, którzy dosięgli pełnoletności i posiadają własność ziemską na Węgrzech. Izba Posłów składa się z 453 członków, wybranych na 5 lat przez bezpośrednie głosowanie. Zresztą przy rozpatrywaniu zwykłych spraw bieżących liczba członków Izby wynosi tylko 413; czterdziestu pozostałych posłów są to przedstawiciele Chorwacji i Slawonji; a ponieważ rozległy ten kraj posiada odrębne, prawie niezależne zgromadzenie prawodawcze, to przedstawiciele jego w Izbie ogólno-państwowej głosują tylko w kwestjach narodowych, obchodzących ich bezpośrednio, t. zn. w sprawach dotyczących armji, handlu i skarbowości. Jak we wszystkich krajach, gdzie istnieje rzeczywista odpowiedzialność ministrów, Izba Niższa ma znaczenie kierownicze. Magnaci muszą stopniowo ustępować we wszystkich sprawach, w których życzenia posłów wyrażone są w formie ostatecznej.

Prawo wyborcze posiadają wszyscy, opłacający określony podług taksy podatek od własności ziemskiej. Osoby zawodów wyzwolonych korzystają z prawa wyborczego niezależnie od cenzusu majątkowego.

Prezydent i wiceprezydent Izby Wyższej są mianowani przez króla. Król zwołuje i otwiera posiedzenia Sejmu węgierskiego na wzór tego, jak to czyni cesarz Austrii; może on również zamknąć, odroczyć lub nawet rozwiązać Izby.

Zarząd Lokalny. Z punktu widzenia zarządu lokalnego Węgry podzielono są na okręgi, samorządne miasta i gminy. Organizacja jest, naogół, wszędzie jednakowa. Każda jednostka, za wyjątkiem gminy, posiada prezydenta, który jest przedstawicielem zarządu centralnego; w każdej, bez wyjątku, istnieje wydział administracyjny, tworzący organ wykonawczy zarządu lokalnego, a pozatym — zgromadzenia osób, opłacających wysokie podatki. Do obowiązków zgromadzenia należy ogólny zarząd spraw danej jednostki samorządnej.

Chorwacja—Slawonja. Węgry nie znają takiej organizacji krajowej, jaka istnieje w Austrji. Chorwacja i Slawonja są jedynym krajem, należącym do Węgier, który posiada swój własny, odrębny sejm. Organizacja tego kraju jest pod każdym względem wyjątkowa. Nadano mu przywileje, których nie można znieść bez jego zgody. Posiada on odrębną administrację, odpowiedzialną wobec króla i wobec własnego sejmu. Pomimo to, jednak, Chorwacja jest nierozerwalnie związana z monarchją węgierską.

BIBLJOGRAFJA.

Balzer. Historja ustroju Austrji, 2 wyd. 1908.

Bernatzik. Oesterreichische Verfassungsgesetze, 2 wyd. 1913.

Dantscher. Der monarchische Bundesstaat Oestreich-Ungarn, 1878.

Fischel. Das oesterreichische Sprachenrecht, 1910.

Ferdynandy v. G. Staats — und Verwaltungsrecht von Ungarn, 1910.

Gumplowicz, L. Das oesterreichische Staatsrecht, 3 wyd. 1907.

Hauke. Grundriss des Verfassungsrechtes, 1905.

„ Oesterreichisches Staatswörterbuch, 2 wyd. 4 t. 1909.

Keller v. F. Oesterreichisches und ungarisches Staatsrecht, 1917.

Ulbrich, J. Oesterrichisches Staatsrecht, 1909.

Winiarski, B. Ustrój prawno-polityczny Galicji, 1915.

USTRÓJ PAŃSTWOWY

SZWAJCARJI

ALFRED MOSSAKOWSKI
MAGISTER PRAW

Historja ustroju Szwajcarji do 1847 r. Do początku XIV w. miasta i gminy kraju, który teraz nazywamy Szwajcarją, były mocno skute łańcuchem systemu feodalnego. Właściwy feodalizm w tej formie, w jakiej istniał na płaszczyznach Francji i Niemiec, nigdy nie zdołał dotrzeć do wszystkich dolin szwajcarskich; w wielu gminach odległych zawsze mieszkali jedynie wolni chłopi, i z wielką trudnością dałoby się odnaleść wśród wysokich gór takie miejscowości, gdzie „zależność feodalna oznaczałaby to samo, co pod nią rozumiano w innych krajach". Jednakże potężni senjorowie i sąsiednie klasztory zagarniały pod swą władzę, nominalną przynajmniej, nawet niedostępne gminy górskie, i większość dzisiejszych kantonów stanowi części dawnych posiadłości feodalnych.

Jednakże już w 1309 r. zaszły wypadki, które miały doprowadzić do utworzenia dzisiejszej Szwajcarji. Cesarz Henryk VII uznał leżące nad jeziorem Czterech Kantonów kantony Schwyz, Uri i Unterwalden za zależne jedynie od cesarstwa. Już w połowie wieku XIII kantony te utworzyły związek, który stał się jądrem dzisiejszego Związku. Konfederacja szwajcarska posiada dwie znamienne cechy charakterystyczne. Drogą nieprzerwanego prawie dziedziczenia zachowała ona do dzisiejszego dnia urządzenia republikańskie wieków średnich, z drugiej zaś strony, drogą powolnego rozwoju i przezornych unów istotnie zjednoczyła grupy ludzi, bardzo różnych pod względem rasy, języka i urządzeń społecznych, nie gwałcąc jednak bynajmniej ich indywidualności.

Oto krótki zarys historji Konfederacji. Kantony zdołały uwolnić się od więzów systemu feodalnego dzięki temu, że zachowały one te swobody lokalne, jakie powstawały wszędzie, gdzie zebrała się dostateczna ilość odważnych ludzi, którzy potrafili zabezpieczyć sobie niezależność; walcząc o wspólne cele przeciw władzy feodalnej, w krótkim czasie zaczęli oni łączyć się wzajemnie; tworzyli związki i pokazali światu, że niemcy, francuzi i włosi, szanując swobodę innych i wymagając szacunku dla własnej, mogą stworzyć trwały i zarazem wolny związek, pomagając sobie wzajemnie. Wiele wieków minęło, zanim rozwój ten dokonał się ostatecznie, ponieważ konfederacja w swej formie skończonej składa się z dwóch zupełnie różnych żywiołów: mieszkańców wolnych i silnych miast, arystokratycznych przeważnie i z demokratycznych włościan, zamieszkałych po wsiach. Niezaprzeczenie, trzeba było wiele czasu, zanim niebezpieczeństwa i wspólne interesy zmusiły takie dumne kantony, jak Bern i takie arystokratyczne miasta, jak Genewa, do zawarcia sojuszu z kantonami Schwyz Uri i Unterwalden, skromnemi założycielami Konfederacji. Ale warunki i rozsądek prowadziły ku temu, i związek został wreszcie zawarty.

Rok 1513-y jest zakończeniem okresu, podczas którego konfederacja zdobywała sobie miejsce, jakie zajmuje obecnie wśród mocarstw europejskich. W roku tym przyłączył się do Związku ostatni z trzynastu niemieckich kantonów, będących jądrem Konfederacji aż do rewolucji francuskiej. Ale dopiero w 1848 r. oparto ustrój konstytucyjny na obecnych podstawach, i dopiero w 1874 r. konstytucja ta pod wszelkiemi względami nabrała tej formy, jaką posiada obecnie. Na rozwój stosunków w Szwajcarji wpływ miały wydarzenia wielkiej doniosłości. Wielkie mocarstwa uznały niezależność Szwajcarji w traktacie Westfalskim w 1648. Trzynaście pierwotnych kantonów poczęści wstąpiły do ścisłego Związku, poczęści zaś podbiły ostatecznie wielkie miasta francuskie, jak Genewa na zachodzie, i różne obszary włoskie na południu.

Rewolucja francuska wysłała swe wojska do Szwajcarji, aby z wolnych kantonów, skonfederowanych zaledwie wówczas, utworzyć bezcelową „Republikę Helwecką“, zwartą i scentralizowaną podług wzoru, wznowionego w nieszczęśliwej Francji (1798—1802). Napoleon postanowił (1803—1813) odrazu zburzyć i zerwać te sztuczne więzy i stworzyć nowy związek, zupełnie zależny od niego. W 1815 r. władza ciemięzcy została zniesiona i rozpoczęła się reakcja. Podrażnione i podniecone kantony powstały przeciwko uciskowi rządu, w tworzeniu którego nie brały udziału, i wprowadziły nanowo zasady zwierzchności kantonalnej w szerszym nawet zakresie, niż te, na których opierał się ich związek przed 1798 rokiem. Reakcja z kolei przyniosła represje. Stąd powstały zaburzenia, podobne do tych zaburzeń w Ameryce, które doprowadziły do stworzenia silnego rządu federalnego w Stanach Zjednoczonych.

W Szwajcarji istniała jednak różnica poglądów nie politycznych, a religijnych; doprowadziła ona do wojny, która z rozterek stworzyła związek. Po upadku władzy Napoleona Kongres Wiedeński postarał się o odbudowanie wszystkiego, co zburzył cesarz francuzów: nie zapomniano i o Szwajcarji. Kantony musiały przyjąć w charakterze członków konfederacji kantony Genewę, Wallis i Neufchâtel oraz inne prowincje które do owej chwili były uważane za zależne od konfederacji; zmuszono je również do podpisania umowy (znanej pod nazwą umowy z 1815 r.), mocą której Związek dwudziestu dwóch kantonów otrzymał nowe podstawy zjednoczenia. Jeden z artykułów tej umowy zawierał gwarancję praw i przywilejów klasztorów, które istniały jeszcze w kantonach katolickich; na tej gwarancji wszystkie partje opierały nadzieję, że pokój zapanuje wśród członków Związku. Ale gwarancja ta znikła. Szeroka fala reform demokratycznych przeszła bez oporu przez Szwajcarję w okresie ruchów rewolucyjnych w latach 1830—1848, i tam, gdzie katolicy i protestanci byli prawie jednakowo silni, poważnie groziła dawnym prawom kościoła średniowiecznego. Przesilenie ujawniło się przedewszystkim w Zurychu, gdzie krańcowość partji radykalnej pociągnęła za sobą okrutną reakcję chwilową w 1839 r. W następnym roku rozruchy powtórzyły się w kantonie Aargau.

Partja antikatolicka, którą w okresie rewizji konstytucji poparła nieznaczna większość ludności, została wyprowadzona z równowagi przez wściekłą taktykę opozycyjną partji klerykalnej i zgłosiła wniosek o zamknięcie ośmiu klasztorów w kantonie. Obrażeni klerykali zainterpelowali sejm konfederacji, czy pozwoli on na takie jaskrawe pogwałcenie umowy 1815 r. Wobec istniejącej wówczas sprzeczności interesów sejm musiał wybrać drogę kompromisową i zgodził się na zamknięcie czterech klasztorów w Aargau. Było to w sierpniu 1843 r., a w następnym miesiącu powstał odrębny związek (*Sonderbund*), złożony z siedmiu katolickich kantonów: Schwyz, Uri Unterwalden, Lucerna, Fryburg, Wallis i Zug. Jednakże posłowie tych kantonów ociągali się z wystąpieniem z Sejmu Konfederacji, i ten ostatni musiał wbrew woli rozpocząć otwartą walkę przeciw swym upartym członkom. W ciągu czterech lat udawało się temu związkowi w związku prowadzić agitację i obstrukcję. Wreszcie, w listopadzie roku 1847-go wybuchła wojna, krótka wojna decydująca, która trwała zaledwie 18 dni i podczas której kantony katolickie zostały pokonane i musiały się poddać.

Nowa konstytucja. Natychmiast po wojnie przystąpiono do rewizji konstytucji. Zniesiono umowę 1815 r.; nawet partja reakcyjna musiała uznać potrzebę stworzenia nowej konstytucji, lepszej niż dawna, i nie mogła sprzeciwiać się jej. Konstytucja 1848 r. na gruzach dawnego związku państw (*Staatenbund*), który znajdował się w sprzeczności z samym sobą, stworzyła współczesne państwo związkowe (*Bundesstaat*). Konstytucja ta, zmieniona i rozszerzona przez ważną rewizję 1874 r., jest konstytucją współczesnej Szwajcarji.

W ten sposób ustrój państwowy Szwajcarji ma wiele cech wspólnych z systemem amerykańskim, chociaż istnieją również między niemi znaczne różnice. Od roku 1874 funkcjonuje w Szwajcarji Najwyższy Sąd Związkowy, będący w większości spraw najwyższą instancją sądową w kraju; istnieje zgromadzenie prawodawcze, złożone z dwóch oddziałów czyli izb, z których jedna reprezentuje ludność, a druga kantony

Związku. Izba przedstawicieli ludowych nosi nazwę „Rady Narodowej“ (*der Nationalrat, Conseil National*), a senat związkowy nazywa się Radą Kantonalną (*Ständerat, Conseil des Etats*).

Podobieństwo tego systemu do ustroju Stanów Zjednoczonych wynikło ze świadomego naśladownictwa. Reformatorzy 1848 r. i 1874 r. nie mieli jednakże na celu amerykanizacji swego rządu, i pod wieloma względami system szwajcarski pozostaje bardzo wyraźnie systemem oryginalnym.

Narodowość szwajcarska i zwierzchnictwo kantonów. Na wzór wielu instytucji, podobnych do amerykańskich, konstytucja szwajcarska opiera się na zasadach ustroju federalnego, bardziej podobnych do tych, na których opierał się ustrój Stanów Zjednoczonych w ciągu pierwszej połowy ich istnienia, niż do tych zasad narodowych, które stworzyły konstytucję amerykańską po wojnie o utrzymanie związku. Konstytucja szwajcarska zupełnie wyraźnie mówi o narodowości szwajcarskiej, stwierdzając, że „Związek Szwajcarski nadał sobie ustrój konstytucyjny w celu zachowania i rozwoju jedności, potęgi i sławy narodu szwajcarskiego“; wojna, która wybuchła pomiędzy stanami, nie doprowadziła również do wykreślenia wyrazu „naród“ w konstytucji amerykańskiej. Ale konstytucja szwajcarska zawiera również specjalne i uroczyste potwierdzenie zasady podzielonego zwierzchnictwa, zasady, która w Ameryce jest obecnie o wiele mniej popularna, niż przed r. 1861-ym. Konstytucja mówi o Związku, utworzonym „przez ludy 22-ch kantonów“ i wyraźnie stwierdza, że „kantony posiadają zwierzchnictwo, o ile nie jest ono ograniczone przez konstytucję związkową, i korzystają, jako takie, z wszystkich praw, które nie należą do rządu związkowego“; najbardziej miarodajni komentatorzy przyznają, że konstytucja ta stworzyła nie jednolite państwo, w którym kantony byłyby wyłącznie jednostkami administracyjnemi, lecz państwo związkowe, którego części są samodzielnemi państwami i w pewnym zakresie posiadają zwierzchnictwo oraz niezależną władzę. Dzie-

je Szwajcarji dowodzą niezaprzeczenie, że naród szwajcarski istnieje rzeczywiście; ale współczesna konstytucja jest kompromisem między zwolennikami i przeciwnikami zasady narodowej; dlatego też nie zdołano dotąd jeszcze stworzyć istotnej organizacji narodowej i narodowego rządu.

Kompetencje konstytucyjne. Kompetencje, nadane państwu związkowemu przez konstytucję szwajcarską, od samego początku były rozleglejsze i nie tak ściśle określone, jak kompetencje, przewidziane przez konstytucję Stanów Zjednoczonych. Konstytucja szwajcarska zawiera naprz. takie określenia: związkowe zgromadzenie prawodawcze ma prawo głosowania „nad sprawami i postanowieniami w kwestjach, które według konstytucji związkowej należą do kompetencji Związku"; ma prawo czuwania nad stosunkami kantonów z obcemi państwami; dba o nietykalność terytorjalną kantonów, o bezpieczeństwo wewnętrzne, porządek i spokój kraju; ma prawo przedsiębrania środków dla wprowadzenia w życie konstytucji związkowej, dla zagwarantowania konstytucji kantonalnych lub dla wypełnienia zobowiązań związkowych, wreszcie, ma prawo rewizji konstytucji.

Do tych kompetencji związkowych (również dobrze znanych amerykanom) dochodzi jeszcze prawo wydawania przepisów o instytucjach duchownych i zakonach, prawo kontroli nad produkcją i sprzedażą alkoholu, wydawania norm obowiązujących w wypadkach pewnych chorób zakaźnych, kontroli nad budową i eksploatacją kolei żelaznych, prawo ochrony pracy, wydawania rozporządzeń co do obowiązkowego ubezpieczenia robotników i opracowywania tekstów całego prawodawstwa handlowego i cywilnego. Wogóle, rząd związkowy posiada rozległe kompetencje w zakresie kontroli: do niego należy prawo kontroli nad zarządem rzek i lasów, najważniejszych dróg i mostów; może on odrzucać i znosić przyjęte przez poszczególne kantony prawa prasowe, jak również rozporządzenia w kwestjach, dotyczących prawa zamieszkania i prawa wyborczego w gminach; prawo ogólnej kontroli i opieki przysługuje mu pozatym w wielu innych dziedzinach.

Gwarancja konstytucji kantonalnych. Szwajcarska konstytucja związkowa w dziedzinie gwarancji konstytucji poszczególnych kantonów odznacza się większą dokładnością, niż konstytucja amerykańska, zabezpieczająca „ustrój republikański" stanów. Gwarancja dotyczy niepodległości narodu, jego praw konstytucyjnych i zwykłych, korzystania z tych praw na zasadzie przedstawicielskiego czyli demokratycznego ustroju i prawa rewizji całej konstytucji kantonalnej wszędzie, gdzie domaga się tego absolutna większość obywateli kantonu.

„Gwarancja" różnie jest rozumiana w Szwajcarji i w Stanach Zjednoczonych. W Ameryce stany mają zapewnioną pomoc i sankcję rządu związkowego, o ile chodzi o pogwałcenie ustroju republikańskiego w danym stanie. W Szwajcarji każdy kanton musi zwracać się do rządu związkowego o wyraźne zatwierdzenie swej konstytucji, a nawet każdej zmieniającej ją poprawki.

USTRÓJ KANTONÓW.

Konstytucje kantonalne a konstytucja związkowa. Ustrój związkowy Szwajcarji tak głęboko zapuścił korzenie w ustrój poszczególnych kantonów, że łatwiej może być zrozumiany po zbadaniu kantonalnej organizacji państwowej. Pod wszystkiemi niemal względami bowiem ustrój Związku jest wzorowany na ustroju kantonów. Konstytucja Związku szwajcarskiego może być uważana za uogólnienie zwyczajów konstytucyjnych i doświadczenia politycznego kantonów na wzór tego, jak organizacja państwowa Stanów Zjednoczonych jest oparta na zwyczajach i doświadczeniach poszczególnych stanów; pozatym, zarówno Szwajcarja, jak i Stany Zjednoczone korzystają w szerokim zakresie z przykładów innych państw.

Pod pewnym względem konstytucja szwajcarska jest bardziej konserwatywna, albo może raczej mniej postępowa, aniżeli konstytucja Stanów Zjednoczonych. Bojownicy o ideał Związku Szwajcarskiego musieli przezwyciężyć wiele poważniejszych przeszkód, niż te, jakie napotkali w Ameryce zwolennicy silnej władzy centralnej. Różnice rasowe, językowe i religijne oraz silna opozycja polityczna wpłynęły na rozpaczliwy opór wobec wzmocnienia i rozwoju konsekwentnego prerogatyw władzy związkowej. Wskutek tego konstytucja związkowa posiada liczne cechy kompromisu. Dowodzi ona nietylko niewielkiego unarodowienia, lecz i niedostatecznie konsekwetnego przeprowadzenia budowy związkowej. W ten sposób organizacja polityczna kantonów musi być z dwóch względów rozpatrzona uprzednio. Ich żywotność oraz wpływ bezpośredni na organizację Związku czynią z nich podstawę ustroju politycznego Szwajcarji.

Władza prawodawcza. Rozwój instytucji politycznych Szwajcarji odbywał się raczej w drodze praktyki demokratycznej, aniżeli logiki naukowej. Szwajcarja bez wahania odrzuciła wszelkie postulaty dogmatyczne o podziale władz prawodawczej, wykonawczej i sądowej. Podkreślamy, iż tak dzieje się w praktyce, ponieważ w teorji podział ten przeprowadzono. Konstytucje połowy przynajmniej kantonów określają, iż zgodnie z zasadą funkcje prawodawcze, wykonawcze i sądowe muszą być ściśle rozgraniczone; w praktyce życia politycznego jednak granice pomiędzy niemi bardzo się zatarły. Naczelna zasada, powszechnie stosowana, polega na tym, że lud rozciąga istotną kontrolę nad wszelkiemi sprawami publicznemi sam bezpośrednio lub za pośrednictwem swych przedstawicieli. Wskutek tego nie wahano się wobec przyznania władzom ustawodawczym prawa stosowania i interpretacji norm prawnych i, naturalnie, władze te tworzą podstawę kantonalnego systemu politycznego.

Ustroje polityczne kantonów są wielce różnorodne. Każdy z kantonów posiada własną historję i każdy z nich kierował się do pewnego stopnia odrębną metodą polityczną. Ale

wspólna dla nich wszystkich cechą jest jednoizbowy system instytucji prawodawczych. W kantonach Uri, Unterwalden (Obwalden i Nidwalden), Glarus i Appenzell (Ausser Rhoden i Inner Rhoden) władzę taką tworzy t. zw. *Landsgemeinde*, zgromadzenia wszystkich obywateli, posiadających prawo głosowania. W pozostałych kantonach zgromadzenie prawodawcze składa się z posłów, wybranych na podstawie powszechnego i tajnego głosowania[1]).

Mandat posłów trwa od roku do sześciu lat, przeważnie trzy lub cztery lata. Liczba posłów bywa ustalana zwykle w stosunku do liczby ludności i jest w różnych kantonach rozmaita[2]).

W większości kantonów zgromadzenie prawodawcze nosi nazwę Wielka Rada" (*Grosser Rat, Grand Conseil Grande Consiglio*) w przeciwstawieniu do władzy wykonawczej—Małej Rady; w niektórych kantonach nazywa się *Kantonsrat* lub *Landrat*.

Kompetencje tych rad są nadzwyczaj obszerne i to stanowi cechę charakterystyczną szwajcarskiej organizacji politycznej. Lud przekazał im nietylko władzę prawodawczą, lecz i prawo wyboru licznych urzędników kantonalnych; nadto rozciągają one tak drobiazgową kontrolę nad działalnością władzy wykonawczej, że władza ta znajduje się w zupełnej od nich zależności. W ustroju kantonalnym przeprowadzono konsekwentnie bezsporną obecnie zasadę, że władza wykonawcza sprawowana jest nie przez jednostkę, lecz przez kolegjum i tworzy niejako wydział przedstawicielstwa ludowego — jest wydziałem zgromadzenia prawodawczego. Członkowie tego wydziału są tak samo odpowiedzialni wobec Rady, jak „*selectmens*" Nowej Anglji wobec zgromadzenia wiejskiego (*town-meeting*).

---

[1]) Proporcjonalny system wyborów istnieje obecnie w jedenastu kantonach. *Przyp. tłom.*

[2]) Jeden poseł przypada na 200 mieszkańców w kantonie Obwalden i 2500 w kantonie Bern.—por. J. *Schollenberger* Das schweizerische oeffentliche Recht, 1909, str. 143. *Przyp. tłom.*

Władza wykonawcza. Władzę wykonawczą we wszystkich kantonach sprawuje organ kolegjalny, inaczej mówiąc, nie jedna lub kilka działających niezależnie od siebie osób, lecz wydział.

Nazwa tego organu jest w różnych kantonach rozmaita. Przeważnie jednak w kantonach niemieckich nazywa się on „Rada Rządowa" *(Regierungsrat)*, z wyjątkiem kantonu Graubünden, gdzie nosi nazwę „Mała Rada" i Appenzell Inner-Rhoden—*Standeskommission*; w romańskich zaś kantonach nazywa się „Rada Państwowa" *(Conseil d'etat, Consiglio di stato)*.

Trwanie mandatu członków tej rady jest takie same, jak trwanie mandatów członków zgromadzenia prawodawczego w poszczególnych kantonach i dlatego jest bardzo rozmaite; zwykle jednak są oni ponownie wybierani, dzięki czemu krótkie trwanie mandatu nie powoduje zbyt częstych zmian w składzie naczelnego organu wykonawczego. W kantonach górskich władza wykonawcza zawsze była wybierana bezpośrednio przez lud: w innych—przez czas pewien wyborów dokonywały zgromadzenia prawodawcze, skąd też powstała nazwa „Mała Rada". Obecnie jednak tylko w czterech katonach „Rada Rządowa" wybierana jest przez „Wielką Radę". Bez względu jednak na to, czy władza wykonawcza pochodzi z wyborów ludowych czy też przez zgromadzenie prawodawcze — pozostaje ona zawsze wydziałem tego ostatniego. Członkowie Rady Rządowej biorą udział w opracowaniu norm prawnych i w obradach Wielkiej Rady. W rzeczywistości ona właśnie jest inicjatorką większości wniosków, podlegających dyskusji w Wielkiej Radzie, i kierowniczką całej działalności instytucji przedstawicielskiej. W wypadku odrzucenia wniosków Rady Rządowej członkowie jej nie podają się do dymisji, gdyż jest ona powszechnie uważana raczej za organ wykonawczy, aniżeli za grupę przywódców partji panującej; członkowie jej należą zazwyczaj nie do jednego, lecz do wszystkich poważniejszych stronnictw działających na obszarze kantonu.

Rada Rządowa składa się z pięciu do jedenastu, przeważnie zaś z siedmiu członków. W ostatnich czasach ujawniła się konieczność porzucenia dawnego sposobu działania zawsze

w całym składzie; zamiast tego dokonano podziału pracy i wyłoniono poszczególne sekcje lub departamenty. Lecz sekcje te zawsze znajdują się pod ogólnym zarządem całej Rady i administracja kantonu wykazuje istotną jedność i najzupełniejsze uzgodnienie.

Kontrola ludu nad prawodawstwem. Jakkolwiek lud przekazał swe kompetencje prawodawcze zgromadzeniom przedstawicielskim, wszędzie wszakże, a nietylko w kantonach z pierwotną *Landsgemeinde*, zachował więcej, aniżeli zwykłe prawo wyboru swych przedstawicieli. Największy z kantonów, Bern, liczy około 600 tysięcy mieszkańców, liczba ludności w większości kantonów nie przekracza 150 tysięcy, przeważnie zaś na kanton przypada nieco mniej, niż 150 tysięcy. Przeciętny obszar kantonu wynosi zaledwie 650 mil kwadr. W ten sposób ludność kantonu zawsze może być obeznana ze sprawami publicznemi i do pewnego stopnia zawsze jest gotowa wydawać o nich swą opinję. Interesy i uczucia mieszkańców są jednolite i wskutek tego lud nie ma potrzeby dzielić się swemi prawami z wybranemi przedstawicielami. W siedmiu kantonach niemieckich (Aargau, Bazylea — Wieś, Bern, Lucerna, Szafhuza, Solura i Thurgau) pewna liczba obywateli (która waha się pomiędzy 100 w Szafhuzie, a 1200 w Bernie) może zażądać głosowania ludowego dla zdecydowania sprawy, czy Wielka Rada ma być rozwiązana. W wypadku pozytywnego wyniku głosowania izba prawodawcza musi być rozwiązana i niezwłocznie odbywają się ponowne wybory. O ile ten sposób kontroli nie jest obecnie w praktyce stosowany, to dzieje się to dlatego, że zastąpiono go przez lepsze i skuteczniejsze sposoby. Prawie we wszystkich kantonach sprawa rewizji konstytucji może być poddana pod głosowanie ludowe zgodnie z petycją obywateli; rewizja zaś, o ile została uchwalona, nie jest w niczym ograniczona.

Veto ludowe. W niektórych niewielkich kantonach lud ma prawo *veto*. Kostytucje tych kantonów zawierają przepisy, iż w ciągu pewnego czasu (zwykle w ciągu

miesiąca) po ogłoszeniu jakiejkolwiek przyjętej przez Wielką Radę uchwały, może odbyć się, na żądanie pewnej liczby obywateli, głosowanie ludowe, decydujące w ostatecznym wyniku o przyjęciu lub odrzuceniu tej uchwały. Wszakże odrzucenie jej następuje w tym tylko wypadku, o ile przeciw niej głosuje większość uprawnionych do głosowania, przyczym niegłosujący uważani są za zwolenników uchwały Wielkiej Rady.

Inicjatywa. Rozwój konsekwentny urządzeń demokratycznych Szwajcarji sięga tak daleko, że lud sam różnemi sposobami bierze udział w prawodawstwie. We wszystkich kantonach obywatele mają prawo podjąć inicjatywę w sprawie reformy konstytucji, we wszystkich kantonach, prócz Fryburgu i Lucerny, istnieje inicjatywa ludu w dziedzinie prawodawstwa zwykłego. We wszystkich kantonach, prócz dwóch wyżej wymienionych, wnioski mogą być zazwyczaj składane przez obywateli w formie ostatecznej. Zgromadzenie prawodawcze oddaje je pod głosowanie ludowe, przyjęcie zaś takiego wniosku nadaje mu moc prawa obowiązującego. Gdy inicjatywa dotyczy rewizji konstytucji, wnioski — według przepisów konstytucji — mogą być składane w formie ogólnej w ogólnych wyrazach, lub w formie ostatecznej, posiadającej brzmienie projektowanego prawa obowiązującego. O ile wniosek utrzymany jest w ogólnych tylko wyrazach, zgromadzenie prawodawcze może albo opracować dokładny tekst, albo też—o ile nie przychyla się do inicjatywy — zarządzić uprzednio zasadnicze głosowanie ludowe w sprawie wniosku. W wypadku, gdy większość wypowiada się przychylnie, zgromadzenie prawodawcze musi opracować ostateczne brzmienie projektu i poddać go pod głosowanie ludowe. Procedura w wypadku złożenia wniosku z tekstem dokładnym jest krótsza: wystarcza jedno tylko głosowanie ludowe. Liczba podpisów pod takim wnioskiem, powstałym z inicjatywy obywateli, zależy od liczby mieszkańców w poszczególnych kantonach i wynosi przeciętnie pięć lub sześć tysięcy. W Związku szwajcarskim obowiązuje inicjatywa od 1891 r., liczba wymaganych podpisów wynosi 50.000.

Referendum. W praktyce życia politycznego *veto* i inicjatywa ustąpiły pierwszeństwa *referendum*. Obecnie we wszystkich kantonach—z wyjątkiem Fryburga—istnieje w tej czy innej formie obowiązek zwracania się do ludu w sprawie ostatecznego przyjęcia poważniejszych projektów prawodawczych. W małych kantonach, które zachowały od czasów niepamiętnych formy bezpośredniej demokracji, ten rodzaj prawodawstwa nie jest niczym nowym; zawsze posiały one swe *Landsgemeinde*, zgromadzenia ludowe i oddawna praca ich Rad ograniczała się do przygotowywania projektów prawodawczych dla głosowania ludowego. W kantonach z instytucjami reprezentacyjnemi referendum ma inne formy. W niektórych z nich ustawy są poddawane pod głosowanie ludowe wówczas tylko, o ile domaga się tego pewna liczba obywateli. Jest to t. zw. *referendum warunkowe*. W innych kantonach (oprócz klerykalnego i konserwatywnego Fryburga), w zasadzie wszystkie poważniejsze zmiany w systemie prawnym muszą uzyskiwać sankcję ludową; istnieje tam więc *referendum obowiązkowe*. Dla Związku szwajcarskiego wprowadzono w 1874 r. referendum warunkowe; w sprawach zaś, dotyczących zmiany konstytucji, referendum obowiązuje zarówno w Związku, jak i we wszystkich kantonach. Sprawy czysto administracyjne i zwykłe budżety nie są poddawane pod głosowanie ludowe, które stosowane bywa naogół tylko do prawodawstwa zwykłego; lecz w większości kantonów referendum stosowane jest również do uchwalania nadzwyczajnych lub przekraczających pewną sumę maksymalną kredytów oraz do ustanawiania podwyższonych podatków.

Nazwa *referendum* sięga XVI wieku: przypomina o ściśle związkowej zasadzie ustroju dwóch obecnych kantonów — Graubünden i Wallis. Wówczas nie należały one jeszcze do Związku, znajdowały się natomiast w pewnej zależności ed dawnego Związku szwajcarskiego (*Zugewandte Orte*). Pod względem ustroju wewnętrznego tworzyły one luźne federacje gmin (trzy w Graubünden i dwanaście w Wallis). Przedstawiciele gmin, wysyłani na zgromadzenie federalne musieli składać swym mandatodawcom sprawozdanie i otrzymywali

ścisłe instrukcje. Była to pierwotna forma referendum, podobna do pewnego stopnia do referendum Konfederacji przed wprowadzeniem Konstytucji 1848 r. Wówczas członkowie zjazdów Konfederacji (*Tagsatzungen*) działali na podstawie instrukcji swych kantonów i gdy obradowano nad sprawami nie objętemi przez instrukcje oraz we wszystkich wypadkach szczególnej wagi musieli oni zwracać się do swych rządów po specjalne wskazówki; nazywano to delegacją z poleceniem wzięcia *ad audiendum et referendum*. Obecne referendum posiada bardzo zmienione i wyraźne cechy prawodawstwa ludowego. Tylko nazwa świadczy teraz o jego pochodzeniu [1]).

Korzystanie z referendum przy zmianach konstytucji jest właściwe nietylko Szwajcarji; pod tym względem wyprzedziły ją Stany Zjednoczone. W Szwajcarji zaś zastosowano referendum ogólne — a nie tylko konstytucyjne — poraz pierwszy w 1844 r. (Wallis—referendum warunkowe) i dopiero w okresie po 1863 r. wprowadzano je do konstytucji wielkich kantonów. W większości wypadków referendum spowodowało odrzucenie radykalnych projektów, nawet radykalnego prawodawstwa, dotyczącego ochrony pracy, które obywatele powinniby byli — jak się zdaje — chętnie przyjąć. Ludność Szwajcarji wszakże jednolita, a zarazem bardzo konserwatywna, opierała się, jak może żaden inny naród, szerzeniu współczesnych idei radykalnych. Odrzucała ona ponadto zbyt skomplikowane projekty, niezupełnie dla niej zrozumiałe, oraz wnioski, pociągające za sobą wydatki, których nie uważała za konieczne. Przytym ujawniła ona wielką obojętność. W większości wypadków liczba głosujących była bardzo nieznaczna, na zgromadzeniach ludowych rozprawy nie odznaczają się ożywieniem; referendum nie wzmogło zainteresowania dla spraw publicznych, czego spodziewali się jego zwolennicy. Zmniejszyło ono poczucie odpowiedzialności prawodawców, a jednocześnie nie wprowadziło istotnej kontroli ludu nad sprawami państwowemi.

---

[1]) *Orelli*. Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft str. 104.

Zarząd lokalny. Zarząd lokany kantonów opiera się na podwójnym podziale terytorjalnym: na okręgi i gminy. Okręgi tworzą jednostki zarządu państwowego, podczas gdy gminy są samorządne. Władza wykonawcza w okręgu, naprz. policja, powierzona jest nie całemu urzędowi, lecz pojedynczemu urzędnikowi (*Bezirksamman* lub *Regierungsstatthalter*), wybranemu przez ludność okręgu albo przez Wielką lub Małą Radę. W niektórych istnieje ponadto rada, wybrana przez mieszkańców.

Gminy szwajcarskie posiadają tak nieskrępowaną możność działania, jaką trudno znaleźć w innych państwach europejskich. W charakterze osoby prawnej gmina posiada własność, następnie zarządza w swych granicach policją, szkolnictwem i opieką nad ubogiemi. Organem naczelnym jest zgromadzenie obywateli, bardzo podobne do *town-meeting* Nowej Anglji. Prócz kompetencji, przysługujących gminie jako jednostce samorządnej w sprawach ściśle lokalnych, posiada ona inne jeszcze kompetencje, jako jednostka państwowa, jako część okręgu. W tym ostatnim wypadku jest ona podporządkowana kontrolwładz centralnych kantonu.

W Szwajcarji niema ujednostajnionego systemu zarządu gminnego. W kantonach francuskich naprz. ludność nie bierze bezpośredniego udziału w sprawach gminnych, lecz przekazuje załatwienie ich radzie gminnej, co przypomina organizację kantonalną. We wszystkich jednak gminach władzę wykonawczą przekazano urzędowi pod przewodnictwem burmistrza (*Hauptmann* lub *Gemeindeammann*, *Syndic* lub *Maire*). Urząd ten w kantonach niemieckich wybierany jest przez ludność, we francuskich zaś przez radę gminną. *Hauptmann* posiada często — niezależnie od swych kolegów — specjalnei kompetencje, lecz przeważnie występuje on jedynie w charakterze miejskiego organu wykonawczego.

Prawo obywatelstwa w Szwajcarji jest ściśle związane z gminą—z tym bezpośrednim samorządem lokalnym obywateli, będącym podstawą i niejako rodziną polityczną Szwajcarji. I względem niej przedewszystkim mają obywatele obowiązki. Jakkolwiek więc warunki ogólne naturalizacji normo-

wane są przez prawodawstwo związkowe, istotne prawo obywatelstwa zależy od kantonów gmin.

ZARZĄD ZWIĄZKOWY.

Związkowa władza wykonawcza. Wpływ ustroju kantonalnego najwyraźniej odbił się na kolegjalnym ustroju związkowej władzy wykonawczej. Władza ta w Związku tak samo, jak w poszczególnych kantonach, należy nie do jednej osoby, jak w państwach z monarchą albo z prezydentem na czele, lecz do kolegjum. Szwajcarzy jednak, chcąc uniknąć zbytniej koncentracji władzy wykonawczej, nie poprzestali na przekazaniu jej kolegjum: ograniczyli ją jeszcze w ten sposób, że władza prawodawcza, zarówno kantonalna, jak i związkowa, ma prawo korygowania aktów władzy wykonawczej, czego nie znał nigdy żaden inny kraj. Co prawda, rola władzy prawodawczej w zarządzie mniej jest ważna w konstytucji związkowej, niż w prawodawstwie kantonalnym; tym niemniej posiada ona w systemie federalnym dostatecznie wielkie znaczenie i wydaje się właściwą myśli politycznej Szwajcarji.

Komisja wykonawcza Konfederacji nosi nazwę Rady Związkowej (*Bundesrat, Conseil federal*). Składa się ona z 7 członków, wybranych na 3 lata przez obie izby związkowego zgromadzenia prawodawczego, na wspólnym posiedzeniu, znanym pod nazwą Zgromadzenia Związkowego (*Bundesversammlung, Assamblée federale*). Konstytucja zakazuje wyboru dwóch członków należących do jednego kantonu, t. zn. że siedem z dwudziestu dwóch kantonów musi mieć przedstawicieli w Radzie Związkowej. Radą kieruje prezydent i wiceprezydent, wybrani z pomiędzy jej członków przez Zgromadzenie Związkowe na przeciąg jednego roku: tego w najwyższym stopniu demokratycznngo systemu domaga się konstytucja. Ani prezydent, ani wiceprezydent nie mogą pełnić swych obowiązków przez dwa lata zrzędu, a prezydent nie może zostać wiceprezydentem bezpośrednio po upływie rocznej kadencji.

Jednakże nic nie stoi na przeszkodzie, aby wiceprezydent po upływie roku został prezydentem, i do chwili obecnej stosowano zwykle ten wygodny i naturalny zwyczaj.

Zgromadzenie Związkowe może wybrać do Rady każdego obywatela szwajcarskiego, który posiada bierne prawo wyborcze do jednej z izb zgromadzenia prawodawczego. W rzeczywistości jednak wybierani są członkowie izb, chociaż wybór na członka Rady, jako instytucji władzy wykonawczej, pociąga za sobą zrzeczenie się mandatu poselskiego. Kantony Bern i Zurych zawsze były reprezentowane w Radzie Związkowej, i istnieje przekonanie, że na zasadzie tradycji mają prawo być tam zawsze. Kanton Vaud również był reprezentowany prawie zawsze, Aargau zaś stale do 1891 r.

Wybory członków Rady przez Zgromadzenie Związkowe miały dotąd charakter wybitnie konserwatywny. Niektórzy z najwybitniejszych członków Rady zasiadali w niej 15—16 lat z rzędu, jeden z nich nawet 30 lat; ci zaś, którzy zrzekali się swych mandatów, czynili to zazwyczaj z własnej woli. Od 1848 r. tylko dwa razy zdarzały się wypadki usunięcia członków Rady[1]).

Zgromadzenie Związkowe uzupełnia wszystkie wakujące miejsca w Radzie, ale wybory te ważne są tylko na przeciąg czasu, pozostającego do upływu terminu mandatów.

Trzyletni mandat członków Rady zbiega się z trwaniem mandatów posłów do Rady Narodowej, t. j. Izby Poselskiej zgromadzenia prawodawczego. Na początku każdego nowego okresu prawodawczego izby zbierają się na Zgromadzenie Związkowe i wybierają (w praktyce zaś wybierają ponownie) Radę Związkową. Jeżeli Rada Narodowa zostaje rozwiązana przed upływem terminu mandatów, to wybory Rady Związkowej muszą być wznowione przez Izby w chwili zwołania Rady Narodowej w nowym składzie. W ten sposób, mówiąc ściślej, Rada Związkowa jest wybierana nie na trzy lata, lecz na taki sam przeciąg czasu, jak i Rada Narodowa.

Rola prezydenta Rady jest czysto formalna: nie jest on pod żadnym względem kierownikiem władzy wykonawczej.

---

[1]) Westminster Review t. 129 str. 207.

Reprezentuje on Radę wobec przedstawicieli obcych mocarstw i posiada określoną rangę, ponieważ w stosunkach dyplomatycznych używa tytułu „Ekscelencja". Otrzymuje on wyższe wynagrodzenie, niż jego koledzy, lecz w istocie rzeczy jest poprostu osobą, zasiadającą na fotelu prezydjalnym.

Władza wykonawcza a Zgromadzenie Prawodawcze. Członkowie Rady Związkowej nie mogą wprawdzie być jednocześnie członkami jednej z Izb Zgromadzenia Prawodawczego, mają natomiast prawo być obecnemi na zebraniach obu izb, prawo brania udziału w rozprawach i zgłaszania wniosków w kwestjach, będących na porządku dziennym. Poza prawem głosowania korzystają oni z przeważnej większości praw członków Izb. W rzeczywistości Izby wymagają od nich przygotowania sprawy oraz kierownictwa i, zanim przystępują do głosowania nad projektami prawodawczemi, zasięgają ich opinji. W ten sposób Rada Związkowa w pewnym sensie odgrywa rolę, zbliżoną do roli ministerjum w Anglji lub Francji. Jednakże istnieje również wielka różnica. Jak wiadomo, ministerja angielskie i francuskie są odpowiedzialne wobec parlamentu, czyli muszą podawać się do dymisji za każdym razem, gdy zostaje odrzucony jakikolwiek ważny projekt, przez nie przedłożony. Szwajcarscy ministrowie, przeciwnie, nie znają tego rodzaju odpowiedzialności. Porażka w Zgromadzeniu Prawodawczym nie wpływa na sprawowanie ich czynności. Zachowują oni swe urzędy, niezależnie od powodzenia w Zgromadzeniu Prawodawczym; nie są oni wodzami Izb, lecz ich sługami. Wybierano ich zazwyczaj z pomiędzy członków dwóch głównych partji, istniejących w Związku, a od 1891 r. trzecia partja polityczna również posiada wśród nich swych przedstawicieli[1]). Nie wymaga nikt od nich, aby z mów-

[1]) Dwa największe i najstarsze stronnictwa szwajcarskie są to—wolnomyślni i demokraci. Po nich następuje stronnictwo konserwatywne, i te trzy stronnictwa są reprezentowane w Radzie Związkowej. Czwarte wielkie stronnictwo Szwajcarji współczesnej tworzą socjaliści. *Przyp. tłom.*

nic parlamentarnych wypowiadali jednakowe poglądy; oczekuje się od nich natomiast działania we wszystkich sprawach za wspólną zgodą i wytworzenia pośredniej opinji w każdej sprawie, podlegającej decyzji.

Od czasu utworzenia Rady Związkowej w 1848 r. t., zn. przez 60 lat z górą, zdarzyło się dwa razy zaledwie, że Rada podała się do dymisji na skutek różnic politycznych[1]).

Departamenty polityczne. Rada Związkowa działa, jak gabinet ministrów. Konstytucja pragnęła, aby władza wykonawcza należała do Rady, jako całości, ale system ten okazał się, rzecz prosta, niepraktycznym. Stąd powstała konieczność podziału pracy pomiędzy 7 departamentami. Każdy członek Rady stoi na czele tego departamentu, którym kieruje, zupełnie tak samo, jak minister w tych systemach konstytucyjnych, gdzie istnieje gabinet ministrów. Jednakże w Szwajcarji departamenty są o wiele ściślej powiązane ze sobą, niż przy każdym innym systemie, a kontrola różnych ministrów nad wszystkiemi szczegółami zarządu jest o wiele istotniejsza, niż to bywa w stosunku do stałego personelu podwładnych urzędników przy systemie gabinetowym, kiedy ci urzędnicy działają zupełnie samodzielnie z mocy stałego charakteru swych urzędów i w ten sposób ograniczają władzę swych chwilowych zwierzchników politycznych. Wszystkie najważniejsze rozporządzenia wydaje Rada, jako całość, i w miarę możności zachowuje ona system kolegjalny, jak tego wymaga konstytucja.

Według prawa, obowiązującego od 1 stycznia 1880 r., istnieją następujące departamenty: 1) spraw zagranicznych

[1]). Westminster Review t. 129, str. 207.

Pozatym z przyczyn tych kilkakrotnie zgłaszali dymisję poszczególni członkowie Rady Związkowej. Ostatnio wypadek tego rodzaju zaszedł w roku bieżącym z kierownikiem departamentu politycznego, Hoffmannem, na skutek słynnej afery Hoffmann-Grimm. *Przyp. tłom.*

(departament polityczny), 2) sprawiedliwości i policji. 3) spraw wewnętrznych, 4) wojny, 5) skarbu i ceł, 6) przemysłu, handlu i rolnictwa, 7) poczt i kolei żelaznych. Departament spraw zagranicznych obecnie jest oddzielony od urzędu prezydenta Rady, do którego przez długi czas był przywiązany, co wpływało na większe ujednostajnienie polityki wszystkich departamentów[1]). Tryb spraw zarządu w różnych departamentach jest regulowany w Szwajcarji tak samo, jak we Francji i w Niemczech, drogą rozporządzeń administracyjnych, a nie drogą aktów prawodawczych, jak w Stanach Zjednoczonych.

Istnieje przekonanie, że zasadnicza wada organizacji kolegjalnej szwajcarskiej władzy wykonawczej, opierającej się na zupełnie sprzecznych podstawach, wskutek których praca jest podzielona pomiędzy departamentami, polega na tym, że członkowie Rady muszą jednocześnie pełnić zupełnie różne czynności, których niepodobna pogodzić. Z jednej strony są oni istotnemi, a nie nominalnemi tylko, kierownikami swych departamentów i jako tacy muszą poświęcać swój czas i uwagę na zapoznanie się z praktyką tradycyjną i szczegółami technicznemi zarządu; z drugiej strony, jednak, Rada, jako całość, musi nadawać całemu zarządowi jednolitość, szeroki pogląd i sprężystość, które mogą być jedynie dziełem ludzi, stojących ponad drobiazgami i rutyną i zajmujących się wyłącznie wyższemi sprawami pożytku ogólnego. W ten sposób od członków Rady wymaga się, aby byli oni jednocześnie urzędnikami—specjalistami i wodzami politycznemi. Rozsądniejsi publicyści szwajcarscy wypowiadają pogląd, że byłoby bardziej celowym, aby departamenty posiadały stałych kierowników, i żeby biuro ministerjum, którym obecnie jest Rada, posiadało tylko prawo ogólnej kontroli Czynności polityczne i administracyjne wymagają zupełnie różnego uzdolnienia i obowiązują tych, którzy je pełnią, do zupełnie różnego poglądu na rzeczy; dlatego też w wyjątkowych jedynie wypadkach mogą być powierzane tym samym osobom[1])

[1]) *Hilty*. Politisches Jahrbuch der Schweiz, 1887 r. str. 778.

Funkcje władzy wykonawczej. Prawo szwajcarskie, jak już było wyżej zaznaczone, nie czyni wyraźnej różnicy pomiędzy władzami wykonawczą, prawodawczą i sądową. Brak zaufania ludności w stosunku do władzy wykonawczej wpłynął na to, że zarówno w systemie kantonalnym, jak i związkowym, cały szereg czynności wykonawczych powierzono częściowo lub w całości organom prawodawczym, stąd zrodziło się interesujące pomieszanie funkcji wykonawczych i sądowych, ponieważ organy prawodawcze i wykonawcze jednocześnie zawładnęły temi kompetencjami, które przy surowo przeprowadzonej klasyfikacji, powinnyby należeć do prawidłowo zorganizowanych sądów. Dlatego też dosyć trudno jest dać krótki i jasny opis roli, jaką odgrywa centralna Rada wykonawcza w sprawach związkowych Szwajcarji. Czynności Rady nadają jej jednocześnie charakter ciała prawodawczego i sądowego.

I. Rada jest ściśle związana ze Zgromadzeniem prawodawczym, ponieważ bierze udział w opracowywaniu praw. Wnosi ona projekty do Izb i jednocześnie przedstawia swą opinję w sprawie projektów, z któremi zwracają się do niej Izby lub kantony. Corocznie Rada składa Izbom sprawozdanie w celu obeznania ich ze sprawami zarządu i ogólnym położeniem Związku, sprawozdanie które stwarza dogodny moment dla popierania niezbędnych reform i udoskonaleń, i które, dzięki powstającej nad nim dyskusji, pozwala z kolei członkom Izb poddać krytyce działalność administracji i wypowiedzieć swe zdanie w tej sprawie. Następnie Rada przedstawia Izbom do zatwierdzenia budżet Związku i kieruje rozprawami nad wnioskami skarbowemi. Krótko mówiąc, jest ona codziennym sługą, a po części posiada znaczenie kierownicze w zgromadzeniu prawodawczym, którego opinji zasięga i któ-

[1]) *Orelli*. Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Marquardsens Handbuch str. 36).

remu sama udziela rad. Izby mają prawo na własne żądanie znieść akty władzy wykonawczej i nawet rozporządzenia jej o czysto administracyjnym charakterze; ale przedewszystkim, podają one ideę przewodnią i bardzo rzadko znoszą wydane już rozporządzenia.

II. Przy sprawowaniu niektórych z najważniejszych czynności działalność Rady ma charakter czysto sądowy. Radzie przysługuje prawo badania umów pomiędzy kantonami oraz pomiędzy kantonami a obcemi rządami; może ona również rozstrzygać kwestję, czy umowy te odpowiadają prawom konstytucji związkowej. W tej sferze prawo oceny jest absolutne. Prawomocność niektórych innych ustaw i rozporządzeń kantonalnych również zależy od orzeczenia Rady. W pewnym sensie, chociaż nader rzadko, należy do niej jurysdykcja podobna do tej, którą powierzono Sądowi Związkowemu w razie skarg o pogwałcenie praw związkowych przez urzędników kantonalnych. Właściwy personel służby związkowej jest nieliczny, i prawo związkowe przeważnie bywa stosowane przez urzędników lokalnych pod ogólną kontrolą Rady.

Oto pewne sprawy, w których Rada musi wydawać decydującą opinję: sprawy szkolne, kantonalne, wolność handlu, interpretacja umów z obcemi mocarstwami, umów handlowych i celnych; patenty i dyplomy, uwolnienie od służby wojskowej, ulgi w przepisach drogowych; prawo osiedlania się w kantonach, wolność wyznania, prawomocność wyborów kantonalnych, głosowanie ludowe, bezpłatne zaopatrzenie milicji i t. p.[1])

III. Jednakże najistotniejszą i najważniejszą funkcją Rady jest funkcja czysto wykonawcza. Rada mianuje wszystkich urzędników, których nie każe wybierać specjalne prawo. Oczywiście kieruje ona całą działalnością wykonawczą państwa, kontroluje finansy związkowe, dba o wszystkie interesy Związku. Jej również powierzono, naturalnie, kierownictwo zewnętrznych stosunków Związku. Poza temi zwykłemi zadaniami wykonawczemi i administrcyjnemi Rada pełni inne jeszcze, bardziej specjalne. Konstytucja upoważniła ją do gwarantowania konstytucji poszczególnych kantonów w imieniu Związku. Rada wprowadza w życie wyroki Sądu Związkowego, jak również wszystkie umowy i wyroki rozjemcze, wynikające na gruncie zatargów pomiędzy kantonami[1]). Rada może mocą własnej władzy powołać wojska kantonalne, o ile zachodzi potrzeba odparcia nagłego niebezpieczeństwa i może kierować ruchami tych wojsk, o ile zgromadzenie prawodawcze jest rozwiązane i nie może samo przedsięwziąć koniecznych kroków. Jednakże Rada nie ma prawa powołać pod broń więcej, niż 2,000 ludzi i na dłuższy przeciąg czasu, niż 3 miesiące. Jeżeli zaś zajdzie potrzeba powołania większej ilości żołnierzy i na okres dłuższy, to zgromadzenie prawodawcze musi być natychmiast zwołane, aby udzieliło swej zgody na zamierzone kroki. Władza, którą posiada Rada w stosunku do powołania wojsk dla usunięcia niebezpieczeństwa w razie wojny lub rozruchów, wynika logicznie z jej obowiązku utrzymywania wewnętrznego i zewnętrznego spokoju oraz bezpieczeństwa Związku, obowiązku, który ostatecznie sprowadza się do czuwania nad zachowaniem spokoju.

Związek nie może utrzymywać stałej armji; jedynie kantonom przysługuje prawo utrzymywania wojska w czasie pokoju, nie mogą one jednak trzymać pod bronią więcej, niż 300 ludzi, o ile nie posiadają na to specjalnego pozwolenia Związku.

Zarząd związkowy musi na zasadzie konstytucji czuwać nad tym, aby kantony organizowały wolne, obowiązkowe, nie sekciarskie nauczanie, jak również nad tym, aby kantony szanowały prawa polityczne i wolność osobistą obywateli. Na wypadek zamieszek wewnętrznych zarząd związkowy jest upoważniony do występowania z własnej inicjatywy dla zachowania porządku publicznego, o ile władze kantonalne nie mogą zwrócić się do niego o pomoc. Co więcej, istnieje pogląd, dowodzący, że Związek może korzystać ze

[1]) *Orelli*, l. c. str. 43, 44.

[1]) *Orelli* l. c. str. 34.

swych rozległych praw kontroli i kierownictwa również na żądanie władz kantonalnych. Prawo kontroli i ingerencji posiada wyraźną tendencję rozrastania się z każdym pokoleniem. Naród w wielu wypadkach uważa kantony za zbyt słabe, aby mogły działać bez poparcia i pomocy ze strony władzy związkowej.

Zarząd związkowy posiada rozległą władzę w dziedzinie kontroli, administracyjne jego kompetencje natomiast są nieliczne. Prawo związkowe wykonywane jest przeważnie przez urzędników kantonalnych pod kontrolą Rady Związkowej. We wszystkich sprawach, dotyczących polityki zagranicznej, zarząd związkowy działa samodzielnie za pośrednictwem własnych urzędników. Pod jego bezpośrednim zarządem znajdują się komory celne, poczta i telegraf. Do niego należy zarząd arsenałów Związku i państwowy monopol napojów wyskokowych oraz kierownictwo politechniki. We wszystkich innych dziedzinach natomiast działają urzędnicy kantonalni. Nawet Sąd Związkowy nie posiada własnych urzędników.

Apelacja w sprawach sądowych. Na wzór konstytucji kantonalnych, które ściśle uzależniają władzę wykonawczą od przedstawicielstwa ludowego i w praktyce nie przeprowadzają zupełnie granicy pomiędzy władzą prawodawczą a administracyjną, konstytucja związkowa z r. 1848 uznaje w każdym wypadku prawo apelacji od wyroków Sądu Związkowego do Zgromadzenia Związkowego (*Bundesversammlung*). Reforma konstytucyjna z 1874 r., która głównie miała na celu rozwój i wzmocnienie władzy sądowej Związku, w wielu wypadkach nadała Sądowi Związkowemu prawa Sądu apelacyjnego, nie usunęła jednak zależności Rady Związkowej (*Bundesrat*) od Zgromadzenia Związkowego i nie pozbawiła tego zgromadzenia prawodawczego jego kompetencji sądowych. Wprawdzie nowe prawo głosi, że w większości wypadków skargi apelacyjne na postanowienia Rady Związkowej winny być kierowane do Sądu Związkowego, jednakże, z drugiej strony, pewne sprawy „administracyjne“ mogą być drogą specjalnego

aktu prawodawczego przekazywane do rozstrzygnięcia przez Zgromadzenie. Ostatecznie zgromadzenie prawodawcze ma prawo rozstrzygania spraw wyznaniowych, jakkolwiek sprawy te, ze względu na swój charakter, jaknajmniej należą do sfery administracji.

Zdaje się, że najoświeceńsi z pośród reformatorów 1874 r. świadomie dążyli do tego, aby w miarę możności nadać Sądowi Związkowemu charakter i czynności Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych; projekt ten jednak zdołali przeprowadzić częściowo tylko. Sąd Związkowy Szwajcarji nie posiada najważniejszej prerogatywy amerykańskiego Sądu Najwyższego, t. j. prawa interpretacji konstytucji. W większości kwestji konstytucyjnych decyduje Zgromadzenie Prawodawcze, za wyjątkiem tych wypadków, kiedy specjalne prawo przekazuje je Sądowi. Najważniejszemi kwestjami, powierzonemi obecnie Sądowi Związkowemu, są zatargi pomiędzy władzami federalnemi a kantonalnemi w dziedzinie praw, które nadaje im konstytucja.

Kanclerz Związkowy. Urząd kanclerza federalnego jest przeżytkiem z tych czasów, kiedy dawna konfederacja była jeszcze bardzo niedokonała i kanclerz był uosobieniem jedności kantonów. Kanclerza wybiera Zgromadzenie Związkowe jednocześnie i na taki sam okres czasu (3 lata), co i Radę Związkową. Jest on głównym sekretarzem obu izb Zgromadzenia Związkowego i stróżem archiwum federalnego; pozatym spełnia on nawpół wykonawcze czynności, które sprowadzają się do zachowywania tradycyjnych form i obyczajów dyplomatycznych. Wicekanclerz działa pod kontrolą kanclerza, jako sekretarz Rady kantonów (*Ständerat*), podczas gdy kanclerz pozostawia sobie Izbę Niższą.

Zgromadzenie Prawodawcze. Władza prawodawcza Związku należy, ściśle mówiąc, do *Zgromadzenia Związkowego* (*Bundesversammlung, Assemblée fédérale*). Lecz zgromadzenie to składa się z dwóch izb — Rady Narodowej (*Nationalrat, Conseil National*) oraz Rady

Kantonów (*Ständerat, Conseil des Etats*). W sprawach czysto prawodawczych izby działają każda oddzielnie i łączą się jedynie dla wykonywania pewnych czynności sądowych i wyborczych. Obydwie izby mają zupełnie jednakowe prawa. Na początku każdej sesji prace początkowe dzielone są między izbami w drodze porozumienia ich przewodniczących. Konstytucja wymaga, aby corok odbyła się jedna przynajmniej sesja; zwykle jednak odbywają się dwie sesje w czerwcu i grudniu, trwające po cztery tygodnie każda, oraz często krótka sesja nadzwyczajna w marcu. Sesja nadzwyczajna może być zwołana wskutek uchwały Rady Związkowej albo na wniosek pięciu kantonów, lub wreszcie na żądanie czwartej części posłów do Rady Narodowej. Quorum każdej izby tworzy absolutna większość członków.

I. *Rada Narodowa* składa się obecnie ze 187 członków, wybranych w 52 federalnych okręgach wyborczych, w stosunku jednego posła na 20 tysięcy mieszkańców. Granice okręgu nie mogą przekraczać granic kantonu, ani łączyć terytorjum kilku kantonów. Wskutek tego, o ile okazuje się, iż po podziale liczby ludności kantonu przez 20,000, uprawniające do jednego mandatu, pozostaje reszta, przekraczająca 10,000, kanton otrzymuje jeszcze jeden mandat. Podział mandatów odbywa się co dziesięć lat po przeprowadzonym spisie ludności. Kanton, posiadający mniej, niż 20 tysięcy ludności, ma jednak prawo do jednego mandatu. To ostatnie ma miejsce w trzech tak zwanych półkantonach: Obwalden, Nidwalden i Appenzell Inner-Rhoden oraz w kantonie Uri. Zug, liczący 20 tysięcy mieszkańców, wybiera jednego posła, podczas gdy Bern—32-ch, Zurych 26-u, Vaud—16-u i t. d. W okręgach wyborczych, na które przypada kilka mandatów, wyborcy głosują na listy, przyczym decyduje absolutna większość.

Każdy obywatel szwajcarski, który ukończył 20 lat, posiada, zgodnie z konstytucją kantonalną prawo głosowania i może (o ile nie należy do stanu duchownego) brać udział w wyborach do Rady Narodowej. Rada jest wybierana na okres trzyletni. Wybory odbywają sie stale w październiku, jednocześnie w całym kraju i zawsze w niedzielę.

Rada Narodowa sama wybiera swe prezydjum, wszakże wybor prezydenta i wiceprezydenta ograniczony jest poniekąd przez przepisy, podobne do tych, jakie obowiązują przy wyborze prezydenta Związku. Prezydjum wybierane jest na okres jednej sesji i w następnej nie może być wybrane ponownie

II. Rada Kantonów składa się z 44 członzów po dwóch od każdego z dwudziestu dwóch kantonów[1]). Ze względu na swój skład przypomina ona bardzo związkowy senat amerykanski, mając, jak i on na celu odzwierciadlenie związkowego ustroju panstwa Sposób wyboru członków iego, bierne prawo wyborcze, djety poselskie, stosunek posłów do wyborców, jednym słowem cała sytuacja prawno polityczna członków tej Rady zależy wyłącznie od poszczególnych kantonów, z czego wynika wielka rozmaitość odnośnych przepisów. W niektórych kantonach mandat członków Rady trwa rok jeden, w innych dwa, trzy lub nawet cztery lata. We wszystkich prawie kantonach z obowiązkowym referendum posłowie do Rady Kantonow wybierani są bezpośrednio przez ludność, w pozostałych zas—przez Wielką Radę[2]).

Rada Kantonów różni sie więc od Rady Narodowej tym, że reprezentacia wszystkich kantonów jest jednakowa i że kantony same określaja trwanie mandatu swych przedstawicieli. W ten sposób Rada Kantonów niezupełnie reprezentuje

---

[1]) Istotna liczba kantonów wynosi nie 22 lecz 25, ponieważ trzy z posrod nich, a mianowicie Unterwalden Bazylea i Appenzell dzielą sie na dwa półkantony" każdy. Na tym miejscu przytaczamy spis kantonów szwajcarskich: Żurych, Bern Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwalden (Obwalden i Nidwalden), Glarus, Zug, Fryburg, Solura, Bazylea (Miasto i Wieś), Szafhuza, Appenzell (Inner- i Ausser-Rhoden), St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Vaud, Wallis, Neufchate, Genewa.

[2]) Obecnie tylko w szesciu kantonach, a mianowicie: w kantonach Bern, Fryburg, Neufchâtel, St. Gallen, Vaud i Wallis wybory członków Rady Kantonów dokonywane są przez instytucje przedstawicielskie. *Przyb. tłom.*

związkowy charakter państwa Szwajcarskiego, jakkolwiek z drugiej strony, nie moze również być uważana za zwykłą drugą izbę. Wogóle stanowisko jej jest nienormalne i niepewne.

Rada Kantonów sama wybiera swe prezydjum, — jedyne ograniczenie swobody izby polega na tym, że żaden kanton nie może być reprezentowany w prezydjum w ciągu dwóch kolejno po sobie następujących sesji.

Zgromadzenie prawodawcze stanowi w ustroju państwowym Szwajcarji koło rozpędowe, jest organem kierowniczym Związku. Stąd niełatwo jest poddać klasyfikacji czynności izb, gdyż działalność ich obejmuje całe życie państwowe kraju. Można jednak ustalić następujące kategorje spraw; 1) Traktaty i umowy z obcemi państwami, sprawy wojny i pokoju, organizacja związkowej siły zbrojnej oraz obrona neutralności i bezpieczeństwa zewnętrznego Szwajcarji; 2) utrzymanie powagi Związku wobec kantonów, ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego i trwałości konstytucji kantonalnych, wydawanie decyzji ostatecznych w sprawie uchwał Rady Związkowej, dotyczących umów międzynarodowych oraz umów poszczególnych kantonów z obcemi państwami; 3) wykonywanie władzy prawodawczej i przestrzeganie dokładnego wykonywania konstytucji i systemu prawnego Związku; 4) uchwalenie budżetu i kontrola nad finansami związkowemi, 5) Organizacja urzędów oraz nominacja urzędników i określenie ich wynagrodzenia; 6) kontrola nad sądownictwem i administracją związkową przez rozpatrywanie skarg na czynności Rady Związkowej; 7) rewizja konstytucji związkowej.

W każdej izbie rozprawami kierują przewodniczący, wiceprzewodniczący oraz czterech skrutatorów. Osoby te tworzą prezydjum, które nietylko oblicza głosy, lecz również notuje nieobecnych członków i wyznacza komisje. Do komisji tych przekazywane są często różne wnioski w celu szczegółowego ich opracowania. Jednakże Rada Związkowa pozostaje stałą i najważniejszą komisją, z której wychodzą i do której wpływają wszystkie wnioski; odgrywa też ona rolę kierowniczą.

Rewizja konstytucji. Gdy obydwie izby dochodzą do zgody w sprawie rewizji konstytucji — rewizja ta odbywa się w stadjum początkowym zwykłym trybem prawodawczym. Potym jednak projektowana reforma poddana być musi referendum. Ale rewizja może być dokonana i w inny jeszcze sposób. O ile domaga się jej jedna tylko z izb lub gdy sprawa rewizji podniesiona zostaje z inicjatywy 50.000 obywateli—sprawa musi być zasadniczo zadecydowana przez głosowanie ludowe. W wypadku, gdy większość głosujących wypowiada się za rewizją, wybrane być muszą nowe izby, które przystępują do rozpatrzenia sprawy W każdym razie wszystkie uchwalone przez izby poprawki muszą być przegłosowane przez lud, i dopiero po uzyskaniu większości głosujących oraz zgody większości kantonów nabierają mocy prawa obowiązującego. W tych wypadkach głosy oblicza się według kantonów i głos półkantonu liczony jest za pół głosu.

Referendum związkowe. „Ustawy związkowe oraz wszelkie uchwały, mające znaczenie ogólniejsze, lecz nie pilne, przekazywane są ludowi do przyjęcia lub odrzucenia, o ile żąda tego 30000 obywateli lub osiem kantonów“ Tak brzmi art. 84 konstytucji związkowej, który ustanawia dla Związku referendum warunkowe.

Ustawodawstwo związkowe normuje całą procedurę referendum. Głosowania ludowego domagać się można w ciągu 90 dni od ogłoszenia prawa. Odpisy wszelkich uchwał, podlegających referendum, rozsyłane są do władz kantonalnych które z kolei dostarczają ich gminom. W gminach właśnie odbywają się zgłoszenia żądań głosowania ludowego. Żądania te składane są na piśmie Radzie Związkowej; wszystkie podpisy muszą być własnoręczne i poświadczone przez urzędników gminnych, którzy stwierdzają, iż osoby podpisane mają prawo głosowania. Żądanie referendum, zgłaszane przez kantony, wychodzi od kantonalnych instytucji przedstawicielskich, ale lud może—w granicach kantonalnych przepisów konstytucyjnych — decyzję ich obalić. O ile 30.000 obywateli lub osiem kantonów domaga się referendum, Rada Związkowa

obowiązana jest wyznaczyć dzień dla głosowania ludowego, przyczym od chwili powzięcia decyzji w tym przedmiocie do dnia głosowania upłynąć muszą conajmniej cztery tygodnie.

Zgromadzenie Związkowe. Czynności, wykonywane przez dwie izby łącznie, tworzące Zgromadzenie Związkowe, nie posiadają bynajmniej charakteru prawodawczego, lecz są wyłącznie natury sądowej oraz wyborczej. A więc, Zgromadzenie Związkowe 1) wybiera Radę związkową, sędziów związkowych, kanclerza i dowódcę armji związkowej, 2) ułaskawia przestępców, 3) rozstrzyga zatargi o kompetencję, wynikające pomiędzy poszczególnemi władzami, t. zn. zastępuje sądy specjalne powołane do rozpatrywania tych spraw we Francji i w Prusach.

Na posiedzeniach Zgromadzenia Związkowego obradami kieruje przewodniczący Rady Narodowej; regulamin jego jest prawie identyczny z regulaminem tej Rady.

Sądownictwo. *I. Sądy kantonalne.* W myśl konstytucji związkowej kantony posiadają najzupełniejszą swobodę w dziedzinie organizacji sądownictwa. Konstytucja nie przepisuje nawet, jak to ma miejsce w Niemczech, jednolitego systemu. Przytym, z wyjątkiem niektórych, wyraźnie wymienionych w prawie wypadków, nie istnieje podporządkowanie hierarchiczne sądów kantonalnych Sądowi Związkowemu. Naogół, stwierdzić należy, że władza sądowa sprawowana jest przez kantony, jakkolwiek istnieje możność zwracania się w pewnych wypadkach do Sądu Związkowego.

Jednakże w organizacji sądownictwa znaleść można cechy wspólne dla całej Szwajcarji. Tak więc, w każdym kantonie istnieją zwykle następujące instancje sądowe: sądy okręgowe (*Bezirksgerichte* lub *Amtsgerichte*), rozpatrujące sprawy w pierwszej instancji oraz sądy wyższe (*Kantonsgerichte* lub *Obergerichte*), będące instancją wyższą. Ponadto istnieją wszędzie sądy pokoju, których sędziowie działają przedewszystkim w charakterze pośredników i wydają rozporządzenia obowiązujące wówczas jedynie, o ile polubowne załatwienie sprawy

nie dochodzi do skutku. Drobne sprawy karne rozpatrywane są przez sądy okręgowe, poważniejsze zaś przez sąd przysięgłych pod przewodnictwem członka sądu kantonalnego lub przez specjalny sąd karny. W trzech większych kantonach Zurych, Genewa i St. Gallen istnieją jeszcze sądy kasacyjne. Zurych i Genewa posiadają ponadto specjalne sądy handlowe.

W wielu kantonach sądy wyższe mają pewne nawpół wykonawcze kompetencje. Zastępują one ministerjum sprawiedliwości w dziedzinie ogólnego nadzoru nad sądami niższemi i personelem miejscowym. W Genewie nadzór ten sprawowany jest przez prokuratora państwowego. Pozatym, w większości kantonow sądy te składają instytucjom prawodawczym roczne sprawozdania, zawierające przegląd działalności całokształtu sądownictwa, krytykę obowiązującego systemu prawnego i projekty różnych reform; sprawozdania te zawierają nadto cenny materjał statystyczno-sądowy.

Sędziowie wybierani bywają na okres rozmaity, przeważnie na 3—6 lat. Członkowie instancji niższych wybierani są zwykle bezpośrednio przez ludność, wyższych zaś — przez instytucje przedstawicielskie. W Bernie — co stanowi odchylenie od ogólnego systemu — Wielka Rada wybiera również prezesów sądów okręgowych.

Prawo szwajcarskie nie stawia kandydatom na stanowiska sądowe żadnych wymagań, prócz—naturalnej w Szwajcarji kwalifikacji — posiadania prawa głosowania. Lecz tu, jak zawsze, praktyka życia społecznego jest konserwatywniejsza, niż prawo pisane. Na stanowiska sędziów wyższych wybierani są niemal wyłącznie doświadczeni prawnicy.

II. Sąd Związkowy stworzony był przez konstytucję 1848 r. Przedtym polubowne rozstrzyganie sporów było jedynym sposobem załatwiania zatargów, wynikających między kantonami. Wszakże konstytucja z 1848 r., stworzywszy Sąd Związkowy, pozbawiła go wszelkiego znaczenia istotnego, kompetencje jego bowiem były bardzo ograniczone, i w dodatku postawiono go pod ścisłą kontrolą wszechpotężnego Zgromadzenia Związkowego. Jedna z najważniejszych zasług reformy konstytucyjnej 1874 r. polegała właśnie na stworzeniu dla Sądu Związ

kowego stanowiska, które zapewniało mu istotny wpływ i powszechny szacunek. Izby, wprawdzie, i nadal posiadają prawo ustalania w porządku prawodawczym poszczególnych spraw, które powinny być zaliczone do zakresu kompetencji Sądu, lecz zasadnicze jego kompetencje oraz jego organizacja są określone, i to bardzo szczegółowo, przez konstytucję. Niewątpliwie Sąd Związkowy, jak i Rada Kantonów, znajduje się w stadjum przejściowym i zajmie ostatecznie stanowisko jeszcze bardziej niezależne i wpływowe, niż obecnie.

Sąd Związkowy składa się z 9-iu członków, wybranych na okres trzyletni przez Zgromadzenie Związkowe, które dba podczas wyboru, aby wszystkie trzy urzędowe języki Szwajcarji — niemiecki, francuski i włoski — były reprezentowane w Sądzie[1]). Co dwa lata Zgromadzenie wybiera z pośród członków Sądu jego prezesa i wiceprezesa. Siedziba Sądu znajduje się nie w Bernie, gdzie urzęduje Rada Związkowa i zasiada Zgromadzenie Związkowe, lecz w Lozannie.

Członkowie Sądu nie mogą podczas zajmowania tego stanowiska wykonywać żadnego innego zawodu, ani też należeć do żadnej korporacji. Quorum Sądu stanowi siedmiu członków. Liczba sędziów, biorących udział w rozprawach, musi być nieparzysta, wliczając w to prezesa.

W dziedzinie sądownictwa karnego Sąd Związkowy jest poniekąd wędrownym trybunałem. Cały kraj podzielony jest na pięć okręgów (*Assizenbezirke*) z których jeden obejmuje kantony francuskie, drugi—Bern i pobliskie kantony, trzeci—Zurych wraz z kantonami sąsiedniemi, czwarty — Szwajcarję środkową i część południowo-wschodniej, wreszcie piąty — włoski kanton Tessin.

Sąd tworzy na początku każdego roku trzy wydziały:

---

[1]) Jednocześnie z wyborem sędziów Zgromadzenie Związkowe wybiera jeszcze ich zastępców, którzy wchodzą do kompletu sądzącego, o ile sędziowie dla jakichkolwiek bądź powodów nie mogą wziąć udziału w posiedzeniu. Za swą pracą przygodną otrzymują oni djety.

karny, cywilny i apelacyjny. Wydział karny ustala w poszczególnych okręgach miasta, w których odbywać się mają sesje; miasta te muszą dostarczać odpowiednich pomieszczeń. Podczas tych sesji sądownictwo i policja kantonalna wykonywać muszą rozkazy Sądu Zwiazkowego. Prokurator państwowy bierze udział we wszystkich sprawach, jako przedstawiciel Rady Związkowej.

Kompetencje Sądu Związkowego obejmują najrozmaitsze kategorje spraw. Należą tu, przedewszystkim, *sprawy prawno-publiczne*, a wśród nich spory pomiędzy kantonami, dalej spory graniczne, o kompetencje władz poszczególnych kantonów i wydawanie przestępców; sąd rozpatruje również sprawy o wykonywanie umów między kantonami a obcemi państwami, wreszcie—co najczęściej się zdarza—sprawy o prawa konstytucyjne obywateli bez względu na to, czy powstają one na gruncie konstytucji związkowej czy też kantonalnych. Jednakże kompetencje Sądu nie obejmują stwierdzania, czy ustawodawstwo związkowe jest zgodne z konstytucją. W sferze swych kompetetencji izby związkowe działają zupełnie bez ograniczeń, o ile nie bierze się pod uwagę opinji publicznej.

W ogólnym przekonaniu „istotna i naturalna rola szwajcarskiego Sądu Związkowego polega na obronie obywateli przed nadużyciem władzy zarówno przez urzędników związkowych, jako też i kantonalnych". Wszakże rola jego w tej dziedzinie z samej natury rzeczy nie poddaje się ścisłemu ustaleniu. Właśnie w tej dziedzinie kompetencje Sądu stale się rozszerzały.

Sąd najczęściej rozpatruje sprawy o pogwałcenie gwarancji, które daje obywatelom Związek, gwarancji, polegających na zasadzie równości wszystkich wobec prawa, na przekonaniu, że nie może istnieć podwójne opodatkowanie, że wolność prasy jest nienaruszalna i t. d. Lecz Sąd poszedł jeszcze dalej. Rozpatruje on skargi na władze kantonalne, odmawiające wymiaru sprawiedliwości, czego konstytucja związkowa bynajmniej nie przewiduje. Sąd włączył nawet „do zakresu swych kompetencji sprawy, w których powód występuje z twierdzeniem, że sędzia odmówił mu wymiaru spra-

wiedliwości nie przytaczając żadnego pozytywnego dowodu, oraz powołując się na samowolne stosowanie prawa"[1]).

Prócz spraw powyższych Sąd rozpatruje sprawy, wynikające pomiędzy gminami różnych kantonów o prawo obywatelstwa; gminy występują w tych sprawach wskutek specjalnego stanowiska swego w dziedzinie prawa obywatelstwa—tylko należąc do liczby członków gminy należeć można do liczby obywateli szwajcarskich.

Wymiar sprawiedliwości w interesach osób prywatnych w stosunkach, wynikających nawet na gruncie ustawodawstwa związkowego, należy do sądów kantonalnych. Ale w sprawach, w których suma sporna sięga 3,000 franków albo nie daje się obliczyć, możliwe jest odwołanie się do ostatniej instancji sądowej — do Sądu Związkowego. Niektóre inne sprawy cywilne mogą być rozpatrywane przez Sąd Związkowy (ale wyłącznie w pierwszej instancji), nawet o ile nie powstają na tle prawodawstwa związkowego, wskutek specjalnych właściwości stron, naprz. sprawy pomiędzy kantonami a osobami prywatnemi lub korporacjami, sprawy, w których Związek występuje w charakterze strony pozwanej, sprawy pomiędzy rożnemi kantonami oraz pomiędzy Związkiem a jednym lub kilku kantonami.

Sprawy należące do pierwszych dwóch kategorji mogą być rozpatrywane przez Sąd Związkowy w tym jedynie wypadku, kiedy suma sporna sięga 8000 fr.; w przeciwnym wypadku muszą one być kierowane do sądów kantonalnych[2]).

W dziedzinie sądownictwa karnego sąd rozpatruje sprawy o zdradę stanu, powstanie lub napad na władze związkowe, pogwałcenie prawa międzynarodowego oraz sprawy polityczne, których przyczyną lub skutkiem były zaburzenia, które wywołały interwencję władz związkowych. Ponadto, w pewnych wypadkach Sąd może rozpatrywać i inne sprawy karne. Urzędnicy związkowi, których sprawy o przestępstwa służbo-

[1]) *Orelli*, l. c. str. 42.

[2]) Ponadto, każda sprawa, należąca do liczby ważniejszych, może być za zgodą obu stron przeniesiona do Sądu Związkowego.

we rozpatrywane bywają zwykle przez sądy kantonalne, mogą jednak—wskutek decyzji Rady Związkowej—być powoływani przed Sąd Związkowy. Na podstawie uchwały Zgromadzenia Związkowego niektóre kategorje spraw mogą całkowicie przejść do Sądu Związkowego w drodze włączenia specjalnych przepisów do konstytucji kantonalnych.

Wydział apelacyjny Sądu Związkowego rozpatruje ponadto skargi na wyroki sądów kantonalnych, wydane w myśl niektórych przepisów fiskalnych, policyjnych i bankowych.

III. Rada Związkowa. Wymiar sprawiedliwości w dziedzinie administracyjnej należy—jak już było wyżej wspomniane — nie do Sądu, lecz do Rady Związkowej i obejmuje znaczną liczbę wypadków pierwszorzędnej wagi. Należą tu sprawy, związane ze zwoływaniem milicji kantonów, wolnością handlu, kantonalnym szkolnictwem publicznym, przywozem i wywozem towarów, wolnością wyznań, prawidłowością głosowania i wyborów kantonalnych, traktatami handlowemi z obcemi mocarstwami, uwolnieniem od służby wojskowej i t. d. We wszystkich tych wypadkach służy prawo odwołania się od decyzji Rady Związkowej do Zgromadzenia Związkowego.

Konstytucja szwajcarska, wzorując się ściśle na konstytucji Stanów Zjednoczonych, postanawia, iż wyroki sądów jednego z kantonów posiadają moc i muszą być wykonywane na całym terytorjum Związku Szwajcarskiego.

BIBLJOGRAFJA.

Blumer Morel — Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts, 3 t. 3 wyd., 1891.

Bluntschli, J. C. — Geschichte des Schweizerischen Bundesstaatsrechts von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart, 2 t. 1875.

Bickel — Kantonales Verfassungsrecht, 1900.

Burkhardt, W. — Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, 1905.

MAGISTER PRAW

Borgeaud, Charles — Adoption et Modification des Constitutions en Europe et en Amerique, 1893.
Curti, Th. — Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung, 1885.
" " Die Schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900, 1900.
Dareste — Les Constitutions Modernes, 3 wyd. 1910.
Hilty, Karl. — Die Bunderverfassungen der Schweirerischen Eidgenossenschaft, 1891.
Dubs J. — Das oeffentliche Recht der Schweizeischen Eidgenossenschaft, 2 t., 1877—1878.
Klöti — Die Proportionalwahl in der Schweiz, 1911.
Lowell A. L. — Governments and Parties in Continental Europe 2 t. 1896.
Meyer, Johann — Geschichte des Schweizerischen Bundesrechts, 2 t. 1875—1878.
" " Eidgenössische Bundesverfassung, Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, 1876.
Orelli, Alois von — Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschafl, 1885.
Ryffel H. — Die Schweizerischen Landsgemeinden, 1914.
Schollenberger Jakob — Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone 3 t. 1898—1900.
" " Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Geschichte und System, 1902.
" " Kommentar der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1905.
" " Das Schweizerische oeffentliche Recht. 1909.
" " Geschichte der Schweizerischen Politik, 2 t. 1904—1908.
Snell, Ludwig — Handbuch des Schweizerischen Staatsrecht, 2 t. 1837—1845.
Stüssi — Referendum und Initiative in den schweizerischen Kantonen, 1893.
Winchester B. — The Swiss Republic.
Wyrostek M. — Urządzenia polityczne Szwajcarji, 1907.
Zinsli A. E. — Schweizerisches Referendum, 1908.

BIBLIOTEKA UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

Geprüft und freigegeben durch die Kais. Deutsche Pressabteilung
Warschau, den 17-ten XI 1916. T. № 3026 D. № 157.

84848