

# REPUBLIKA HELWECKA

MACIEJ ALEKSANDROWICZ\*

## 1. Dawna Konfederacja

Szwajcaria w okresie tzw. Dawnej Konfederacji, niem. *Alte Eidgenossenschaft*, (lata 1291–1798) nie stanowiła jedności. W rzeczywistości była grupą istotnie różniących się od siebie, nieraz nawet zaciekłe zwalczających, społeczności. Funkcjonowały one w formie niewielkich organizmów o charakterze suwerennym. Były to kantony: Zurych, Berno, Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwalden (podzielone na Obwalden i Nidwalden), Zug, Glarus (podzielone na część katolicką i protestancką), Bazylea, Fryburg, Solura, Szafuza, Appenzell (podzielone na Ausserrhoden i Innerrhoden) oraz tzw. niepodległe kraje sprzymierzone, niem. *zugewandte Orte*: St. Gallen (podzielone na miasto i opactwo), Gryzonia, Wallis, Biel, Miluza, Genewa, Neuenburg i arcybiskupstwo Bazylei. Osobną grupę stanowiły liczne kraje poddane, niem. *Untertanengebiete*. Wśród nich m.in.: Baden, Freiamt, Turgowia, Tessyn, Uznach, Gaster, Gams, Sargans, Rheintal, Schwarzenburg, Murten, Waadt czy Argowia. Kraje poddane były polem, czasem bardzo intensywnej, eksploatacji ekonomicznej ze strony szwajcarskich krajów niezależnych.

Obydwie ze wskazanych wyżej kategorii suwerennych państweczek na swych terytoriach samodzielnie stanowiły i stosowały prawo. Co do zasady zachowywały niezależność także na arenie międzynarodowej. Nie były to jednak organizmy całkowicie od siebie odseparowane, w razie potrzeby nie unikały współpracy. Ograniczały się wzajemnie, zawierając liczne dwu- i wielostronne umowy, które przekształciły się z czasem w tzw. sieć związkową, niem. *Bundesgeflecht*. Istotne znaczenie odgrywały także liczne regulacje zwyczajowe. Stałą formą współpracy były odbywające się corocznie Zgromadzenia (niem. *Tagsatzung*). Warto dodać, że uczestniczący w nich delegaci kantonów (nieraz także krajów sprzymierzonych) byli wyposażeni w instrukcje swych władz lokalnych. Czyniło to z tego ciała, przy dominującej zasadzie jedności w podejmowaniu decyzji, mało sprawny instrument sprawowania władzy. Dodajmy, że rozstrzygnięcia podejmowane na *Tagsatzung* miały być realizowane własnymi siłami poszczególnych kantonów. W omawianym okresie Szwajcarzy nigdy nie powołali wspólnego państwa.

---

\* Dr, Katedra Teorii Państwa i Prawa UwB.

Mimo wyraźnego zróżnicowania części składowych Dawna Konfederacja stanowiła jednak pewną całość. Praktycznie przez cały ten okres zauważalna była, do dziś tak charakterystyczna dla Szwajcarów, tendencja do zawierania możliwie szerokich porozumień dla osiągania wspólnych celów. Co oczywiste, niektóre zasady, na których opierała się Dawna Konfederacja, „odbiegają” od standardów współczesności. Niemniej w ówczesnych realiach z pewnością mogły służyć innym nacjom, za wzór do naśladowania. Wymieńmy tu pewne reguły podstawowe wiążące suwerennych członków *Alte Eidgenossenschaft*. Były to zasady: dotrzymywania umów, wzajemnej lojalności, zachowywania wynikającej z historycznie ukształtowanej praktyki politycznej i zwyczajów hierarchii w stosunkach między poszczególnymi kantonami oraz utrzymywania *status quo*, jeśli idzie o instytucje i formy funkcjonowania Związku. Szczególne znaczenie w kantonach wiejskich miało ukształtowanie się poczucia odpowiedzialności mieszkańców danej miejscowości za jej losy, co przejawiało się w możliwości osobistego współdecydowania na *Landsgemeinde*.

Status prawny przeciętnego mieszkańca ówczesnej Szwajcarii uzależniony był od wielu czynników. Nie sposób rozpatrywać tej kwestii w ujęciu indywidualnych praw i wolności jednostek. Pojęcie wolności w tym okresie funkcjonowało w formie kolektywnej: korporacyjnej lub opartej na więzach rodzinnych. Miejsce jednostki warunkowała płeć, przynależność do określonego rodu, pozycja ekonomiczna czy status polityczny zamieszkiwanego terytorium. Pojęcie „bycia obywatelem Szwajcarii” było jeszcze nieaktualne. Wyraźnie zauważalne jednak było poczucie odrębności od mieszkańców państw ościennych – „bycie Szwajcarem”<sup>1</sup>.

## 2. Przełom 1798 r.

Zarysowany wyżej, zdawać by się mogło, sielankowy, przynajmniej dla warstw uprzywilejowanych, obraz Dawnej Konfederacji uległ z końcem wieku XVIII załamaniu. Podstawową przyczyną była coraz większa nieadekwatność reguł, na których opierały się stosunki społeczne i metody sprawowania władzy wobec ekonomicznego rozwoju kraju. Zamożne kantony miejskie (Zurych, Berno, Lucerna, Fryburg, Solura, Bazylea i Szafuza) coraz silniej dominowały nad uboższymi obszarami wiejskimi (Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug, Appenzell). Coraz bardziej widoczne były też różnice ekonomiczne wewnątrz poszczególnych krajów szwajcarskich – pozycja patrycjatu stawała się wciąż silniejsza, coraz liczniejsze grupy społeczne ulegały zaś pauperyzacji. Pamiętajmy o liberalnych hasłach, dobiegających z rewolucyjnej Francji. Poziom świadomości politycznej

1 Por. D. Fahrni, *Schweizer Geschichte*, St. Gallen 2000, s. 23–28 oraz A. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, t. 1, *Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, s. 6–7.

Szwajcarów wzrastał. Działający w Bazylei Peter Ochs (1752–1821) nawoływał do dobrowolnego poddania się rewolucji, do zdecydowanego demokratyzowania panujących stosunków społecznych. Wśród narastających nastrojów rewolucyjnych Wielka Rada tego miasta, w trybie pilnym, przyznała wszystkim podległym swej władzy wolność i równość wobec prawa. Frédéric César de La Harpe (1754–1838) nakłaniał mieszkańców poddanego kraju Waadt do zbrojnego wystąpienia.

Inną kwestią była stała dążność rewolucyjnej Francji do ekspansji terytorialnej. Wspomniani wyżej działacze w porozumieniu z Francją ostatecznie zainicjowali wybuch powstania ludowego w Waadt. W efekcie ten kraj, dotąd poddany, uniezależnił się od Berna (proklamowano tu niepodległą Republikę Léman). „Zachęcenii” takim obrotem spraw Francuzi wkroczyli na terytorium Szwajcarii. Jeszcze w styczniu 1798 r. ich wojska zajęły Lozannę. W obliczu akcji zbrojnej *Tagsatzung* nie była w stanie podjąć żadnych zdecydowanych kroków. W krajach leżących na południe od Alp ludność masowo wypowiadała posłuszeństwo dotychczas rządzącym. W Zurychu i Szafuzie proklamowano równość wszystkich wobec prawa. W Argowii i wielu innych krajach poddanych interwencji francuscy feto- wani byli jako wyzwoliciele spod władzy znienawidzonego patrycjatu. Niebawem padło Berno, uległy też Schwyz, Uri i Unterwalden. Dawna Konfederacja przestała istnieć.<sup>2</sup>

### 3. Konstytucja helwecka

Polityczny upadek Dawnej Konfederacji wywołał potrzebę rychłego uregulowania na nowo stosunków ustrojowych na ziemiach szwajcarskich. Francuzi, niosąc wszak na swych sztandarach hasła liberalne, nie zdecydowali się na jawne narzucenie konstytucji. P. Ochs przygotował projekt konstytucji nowego państwa<sup>3</sup>, który został zaaprobowany przez Napoleona. Tekst ten (zresztą w skróconej wersji) podano do szerszej wiadomości 8 lutego 1798 r. za pośrednictwem półoficjalnego francuskiego dziennika „Moniteur”. Już w połowie lutego tego roku został on zaakceptowany w Waadt. Następnie trafił pod obrady Zgromadzenia Narodowego Bazylei. Tu również propozycja została przyjęta, jednak z dość istotnymi zastrzeżeniami. Dotyczyły one przede wszystkim przyznania szerszej autonomii dla kantonów i gmin, ograniczenia władzy helweckiego Dyrektoriatu w stosunku do parlamentu i wymiaru sprawiedliwości oraz wprowadzenia rozwiązań mających w przyszłości ułatwić rewizję konstytucji. Tak sformułowany „projekt bazylejski”

2 Por. E. Gruner, *Die Schweizerische Eidgenossenschaft von der Französischen Revolution bis zur Reform der Verfassung (1789–1874)*, (w:) T. Schieder (red.), *Geschichte der Schweiz – Handbuch der europäischen Geschichte*, München 1991, s. 113 oraz D. Fahrni, *Schweizer Geschichte...*, s. 55–60.

3 Oryginalny tekst P. Ochsa nie był podzielony na numerowane artykuły – za A. Kölz (red.), *Quellenbuch zur Neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, t. 1, *Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, s. 113.

zaakceptowany został przez Solurę, Berno, Zurych, Argowię, Lucernę, Fryburg, Szafuzę i Obwalden. Zmienionemu w Bazylei kształtowi konstytucji zdecydowanie przeciwstawili się Francuzi, uznając, że obowiązująca jest wersja P. Ochsa i że jakiegokolwiek poprawki w stosunku do niej nie są dopuszczalne. Konstytucję oficjalnie proklamowano w Aarau 12 kwietnia 1798 r.<sup>4</sup> Formalnie jednak w wielu krajach Dawnej Konfederacji konstytucja ta nigdy nie została przyjęta, np. jeszcze przed 12 kwietnia odrzuciły ją zgromadzenia ludowe Schwyz i Nidwalden, zaś później: Uri, Glarus, Zug i Appenzell–Innerrhoden<sup>5</sup>.

Konstytucja z 1798 r. wyraźnie wzorowana była na rozwiązaniach francuskich, w szczególności na konstytucji dyrektorialnej z 1795 r. Oznaczało to prawdziwie rewolucyjne przeobrażenia ustrojowe w Szwajcarii. Dotyczyły one wszystkich poziomów aktywności społecznej: zmieniony został status jednostek i ich organizacji terytorialnych (kantonów i gmin), zdecydowano także, po raz pierwszy w historii, o utworzeniu organizmu państwowego obejmującego wszystkie ziemie Dawnej Konfederacji.

### 3.1. Pozycja jednostki

W Konstytucji helweckiej<sup>6</sup> zadeklarowano, że suwerenem w państwie jest ogół obywateli. Przyrodzoną wolność człowieka określono jako niezbywalną, zaś jej granicą miało być korzystanie ze swej wolności przez inną jednostkę lub ich grupę. Gwarantowano ochronę własności prywatnej (jej naruszenie dopuszczalne było tylko w przypadkach niecierpiących zwłoki bądź dla koniecznej potrzeby publicznej i zawsze za sprawiedliwym odszkodowaniem), swobodę wyrażania opinii, wolność prasy, osiedlania się, handlu i rzemiosła. Wolność sumienia była zasadniczo nieograniczona, jednak publiczne wyznawanie przekonań religijnych miało odbywać się pokojowo, sprawowanie kultu było dozwolone o tyle, o ile nie naruszałoby porządku publicznego. Kościoły, w tym katolicki, traktowane były jedynie jako stowarzyszenia prywatne (w Konstytucji mowa o nich wprost jako o sektach fr. *secte*). Nie wypowiedziano się wprost o bezwyznaniowości państwa. Niebawem, w drodze ustawodawczej oddano pod zarząd państwowy posiadłości klasztorne. W tym samym trybie skasowane zostało sądownictwo duchowne (zarówno katolickie, jak i protestanckie).

Konstytucja helwecka przewidywała zniesienie wszelkich ciężarów feudalnych. Nie gwarantowała *expressis verbis* powszechnej równości wobec prawa, ochrony przed bezprawnym aresztowaniem czy zasady domniemania niewinności. Praktycznym przejawem wprowadzenia zasady powszechnej równości było

4 Por. E. Gruner, *Die Schweizerische Eidgenossenschaft...*, s. 114.

5 Por. A. Kölz, *Neuere schweizerische...*, s. 104 i n.

6 Tekst Konstytucji w jęz. niemieckim za A. Kölz (red.), *Quellenbuch zur Neueren...*, t. 1, s. 126–152.

wprowadzenie wiosną 1798 r., w drodze uchwały parlamentarnej, do powszechnego użytku zwrotu „obywatel” w miejsce „pan”<sup>7</sup>.

Obywatelstwo Republiki Konstytucja nadawała, co do zasady, wszystkim mieszkańcom Dawnej Konfederacji, w tym także byłych krajów poddanych. Prawa tego odmówiono Żydom. Duchowni chrześcijańscy, będąc obywatelami Helwecji, nie posiadali praw politycznych.

Prawa polityczne miały przysługiwać mężczyznom po ukończeniu dwudziestego roku życia, jako w wieku dojrzałości jednostki do złożenia przysięgi obywatelskiej – Ojczyźnie służyć, sprawom wolności i równości wiernie, z całą dokładnością i pełnym zapalem sił własnych być oddanym, a wszelką anarchię i rozwiązłość szczerze nienawidzić. Rota była wyraźnie inspirowana Deklaracją Praw i Obowiązków Człowieka i Obywatela załączoną do francuskiej konstytucji 1795 r. Była swoistym wyznaniem wiary religii obywatelskiej (*religion civile*), jak u J.J. Rousseau. Ten o jej zasadach pisał – Istnienie bóstwa potężnego (...), szczęśliwość sprawiedliwych, kara dla złoczyńców, świętość umowy społecznej i praw – oto dogmaty pozytywne. Co do dogmatów negatywnych (...) jest nim nietolerancja<sup>8</sup>. Przysięgę obywatelską w dziejach Republiki Helweckiej składano tylko jeden raz – 14 lipca 1798 r.<sup>9</sup>

Poza wspomnianym warunkiem osiągnięcia określonego wieku, prawa polityczne mogły być realizowane przy spełnieniu pięcioletniego cenzusu domicylu. Nie przewidywano natomiast jakichkolwiek ograniczeń majątkowych, w tym także w stosunku do ubogich czynszowników.

Instytucjonalnym wyrazem praw politycznych był udział w zgromadzeniach praw wyborczych (podstawowych), niem. *Urversammlungen (Primärversammlungen)*. Stanowiły one odpowiednik francuskich *assemblées primaires*, nazywanych nie raz w piśmiennictwie polskim także „zebraniem pierwiastkowymi”<sup>10</sup>. Konstytucja przewidywała – Jeśli w kantonie czy gminie, w mieście czy na wsi, znajdzie się określona grupa obywateli zdecydowanych na użycie swych, związanych z naturalną wolnością i równością, praw, to winni oni zwrócić się z petycją do właściwych władz, by po zezwoleniu, zebrać się na zgromadzeniu podstawowym dla (...) wskazania swych przedstawicieli. Ten fragment można uznać chyba za najbardziej charakterystyczny dla tego aktu. Chociaż z racji trwającej okupacji francuskiej i oktrojowanego charakteru Konstytucji helweckiej przepis ten nie posiadał praktycznego znaczenia, to był on wyrazem „przebudzenia” Szwajcarów jako obywateli, równych wobec prawa jednostek, których ogół sprawuje suwerenną wła-

7 Por. A. Kölz, *Neuere schweizerische...*, s. 109.

8 Cyt. za księgą IV rozdział 8 *Umowy społecznej* w tłumaczeniu A. Peretiatkowicza, Kraków 1966, s. 164.

9 Por. A. Kölz, *Neuere schweizerische...*, s. 111.

10 Por. M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2000, s. 344.

dzę. Formalnie zgromadzenia prawyborcze posiadały prawo przyjmowania bądź odrzucania konstytucji państwowej. Drugim podstawowym zadaniem zgromadzeń tego rodzaju był wybór połowy składu (reszta była losowana) danego kantonalnego zgromadzenia wyborczego, niem. *Wahlversammlung*. Zgromadzenia szczebla kantonalnego odbywały się co roku 22 września na pamiątkę początku roku I Republiki Francuskiej z 1792 r. Wybierano na nich sprawujących władzę na szczeblu państwa i kantonów. Szerzej o tym niżej w p. 3.2. i 3.3.

Na marginesie warto jeszcze zwrócić uwagę na wychowawczą w stosunku do jednostki funkcję Konstytucji helweckiej. Najbardziej wyrazistym przykładem regulacji tego rodzaju jest zapis – Wiedza (oświecenie) jest lepsza od bogactwa i przepychu. Można tu odczytać nawiązania do idei J. J. Rousseau i przede wszystkim Monteskiusza – „republiki cnoty”, niem. *Republik der Tugend*. Drugi z autorów pisał – Cnota w republice, jest to rzecz bardzo prosta: jest to miłość republiki; uczucie a nie szereg wiadomości. (...) Miłość ojczyzny prowadzi do zacności obyczajów; zacność zaś obyczajów do miłości ojczyzny. Im mniej możemy zaspokajać swoje osobiste namiętności, tym bardziej poświęcamy się powszechnym<sup>11</sup>. Przed rozwiązaniami Konstytucji helweckiej, na gruncie europejskim do idei „republiki cnoty”, jako zasady funkcjonowania państwa, odwoływano się na gruncie francuskim w dekreście Konwentu Narodowego z 1794 r. dotyczącym świąt ku czci cnót: umiarkowania, bezinteresowności, szczerości i dobrodziejstwa.

### 3.2. Organy władzy Republiki

Na wstępie tego punktu należy podkreślić, że Republika Helwecka, w odróżnieniu od Dawnej Konfederacji jako luźnego związku suwerennych kantonów, była państwem unitarnym i ściśle scentralizowanym. W Konstytucji uregulowany został system organów państwowych Republiki. Był on wzorowany na rozwiązaniach francuskich. Po raz pierwszy na szczeblu ogólnopaństwowym podzielono władze na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą<sup>12</sup>. Geneza zasady trójpodziału władz na gruncie konstytucyjnej historii Szwajcarii wiązana jest właśnie z okresem Republiki Helweckiej.

Nowością w Szwajcarii było powołanie do życia parlamentu. Zgromadzenie w Dawnej Konfederacji było wszak jedynie rodzajem konferencji, na której spotykali się przedstawiciele suwerennych kantonów (też krajów sprzymierzonych). Nie stanowiło ono reprezentacji ludności zamieszkującej kraje szwajcarskie. Zgodnie z Konstytucją podstawowym zadaniem legislatury miało być stanowienie prawa obowiązującego na terytorium całego państwa. Choć suwerenem pozostawał

11 Cyt. za księgą V rozdział 2 *O duchu praw* w tłumaczeniu T. Boya-Żeleńskiego, Warszawa 1957, s. 78–79.

12 Żaden z przepisów konstytucji wprost nie przewidywał zasady podziału władz. Warto zauważyć, że takie rozwiązanie znalazło zastosowanie także w konstytucjach, których autorami byli Szwajcarzy w pełni suwerennie, tj. w Konstytucjach Federalnych z 1848, 1874 i 1999 r.

ogół obywateli, to forma rządu winna być „w każdym czasie” oparta na demokracji przedstawicielskiej. Ustawa, będąc wyrazem woli parlamentu, dochodziła do skutku bez bezpośredniego udziału suwerena. Zrezygnowano tym samym z koncepcji ustawy sformułowanej we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. – Wszyscy obywatele mają prawo współdziałać osobiście lub przez swych przedstawicieli w tworzeniu ustaw. Odejście od tradycyjnie silnie zakorzenionej w Szwajcarii idei demokracji bezpośredniej było jedną z wielu przyczyn słabości młodej Republiki.

Władza ustawodawcza należała do dwu niezależnych od siebie (Konstytucja zabraniała nawet wspólnych obrad) rad – odpowiedników francuskiej Rady Starszych i Rady Pięciuset z 1795 r.: Senatu i Wielkiej Rady. Helweckie rady ustawodawcze miały obradować (z udziałem publiczności, co stanowiło nowość na gruncie szwajcarskim) na posiedzeniach przez co najmniej trzy miesiące w roku.

Do Senatu wybierano na *Wahlversammlungen*, po czterech przedstawicieli każdego kantonu. Kadencja pochodzącego z wyborów senatora liczyła osiem lat, przy czym w każdym nieparzystym roku dochodziło do wymiany jednej czwartej składu. Nadto w Senacie mieli zasiadać wszyscy byli członkowie Dyrektoriatu.

Członkowie Wielkiej Rady także pochodzili z wyborów pośrednich odbywających się na zgromadzeniach szczebla kantonalnego. Liczba mandatów z danego kantonu uregulowana była przez ustawę i zależała od liczby jego ludności. Kadencja członków Wielkiej Rady wynosiła sześć lat. W latach parzystych dochodziło do wymiany jednej trzeciej składu.

Wraz z utworzeniem Republiki Helweckiej formalnie uchyleniu miał ulec całokształt dotychczasowego prawodawstwa na szczeblu kantonalnym i gminnym. Wynikała stąd potrzeba błyskawicznego wprowadzenia nowego prawa w skali całego państwa. Konstytucja nie określała trybu ustawodawczego. Materia ta została uregulowana w regulaminie obu izb. Zgodnie z jego postanowieniami prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało wyłącznie Wielkiej Radzie. Jej projekt mógł być przez Senat przyjęty bez poprawek, bądź zwrócony do ponownego uchwalenia. Czynności te mogły być wielokrotnie powtarzane. Jak wyżej zauważono, niedopuszczalne były wspólne posiedzenia obu izb, jak też nie przewidywano jakichkolwiek ciał, na forum których można byłoby osiągnąć kompromis. Z tego względu bardzo wiele projektów legislacyjnych upadło – zadanie wprowadzenia nowego prawa w skali całego państwa nie zostało zrealizowane. Z racji rychłego upadku Republiki nie udało się ujednoczyć gałęzi prawa cywilnego i karnego. Projekty w tym zakresie nie wyszły z fazy wstępnej.

Konstytucja helwecka określała zasady jej zmiany. Inicjatywę w tym zakresie posiadał wyłącznie Senat. Projekt zmiany Konstytucji miał być dwukrotnie uchwalany w tej izbie. Dodatkowym wymogiem był upływ pięcioletniego terminu między tymi głosowaniami. Następnie akt miała przyjąć Wielka Rada. Przewidywano

także, że o uchwalonym przez rady ustawodawcze projekcie zmiany Konstytucji bezpośrednio wypowiedzieć się ma ludność Helwecji. Jak już wyżej wskazano, kompetentne w tym zakresie były *Urversammlungen*. Także stąd wywodzić można współczesną zasadę przyjmowania zmian w konstytucji bezpośrednio przez społeczeństwo, obecnie w drodze referendalnej.

Egzekutywę stanowił pięcioosobowy Dyrektoriat Wykonawczy, niem. *Vollziehungs-Direktorium*. Jego członków wybierały obie izby parlamentu. Kadencja Dyrektora trwała pięć lat, przy czym co roku jeden z nich musiał opuścić swój urząd.

Dyrektoriat konstytucyjnie został wyposażony w szerokie uprawnienia władcze. W ten sposób Francja zamierzała zachować możliwość intensywnego wpływania na politykę „siostrzanej republiki”. Wśród najważniejszych kompetencji Dyrektoriatu należy wskazać na: wykonywanie wszystkich ustaw, troskę o zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, dysponowanie siłami zbrojnymi państwa, prowadzenie rokowań w sprawach umów międzynarodowych oraz wiązanie się nimi. W celu realizacji ostatniej kompetencji, co do zasady, konieczna była akceptacja ze strony obu rad ustawodawczych. Wyjątek dotyczył postanowień tajnych umieszczanych w zawieranych umowach międzynarodowych – w takim przypadku zgoda taka nie była wymagana. Dyrektoriat mógł nadto wnioskować do parlamentu o amnestię czy ułaskawienie. Bardzo istotną kompetencją było również mianowanie wszystkich urzędników państwowych, w tym także czterech najwyższych – ministrów: spraw zagranicznych i obrony, sądownictwa i policji, finansów, handlu, rolnictwa i rzemiosła oraz nauki, sztuk pięknych i spraw publicznych. Dyrektoriat obsadzał także stanowiska prefektów w poszczególnych kantonach.

Dyrektoriat, w ramach ścisłego podziału władz, nie posiadał inicjatywy ustawodawczej. Przedstawiał on jedynie radom ustawodawczym (tylko w formie pisemnej) dany problem i w ten sposób „zachęcał” je do właściwego normatywnego rozwiązania. *Vollziehungs-Direktorium* przedstawiało także corocznie radom informację rachunkową o wydatkach państwa.

Konstytucja przewidywała powołanie Najwyższego Trybunału Helwecji, niem. *Oberste Gerichtshof der Helvetik*. Sędziowie (po jednym z każdego kantonu) pochodzili z wyborów. Prezydent Trybunału, sekretarz i prokurator dla pełnięcia swych funkcji potrzebowali akceptacji ze strony Dyrektoriatu.

Początkowo Trybunał pełnił funkcję instancji apelacyjnej w stosunku do rozstrzygnięć sądów kantonalnych w szczególnie poważnych sprawach karnych. Następnie stał się sądem kasacyjnym we wszystkich sprawach cywilnych i karnych w Republice oraz zajmował się rozstrzyganiem najcięższych spraw karnych (zdrada stanu czy przekupstwo). Trybunał decydował także o postawieniu w stan oskarżenia w sprawach karnych członków Dyrektoriatu i rad ustawodawczych. W takim przypadku skład Trybunału poszerzał się o sędziów dodatkowych, niem.



*Ersatzrichter*, którzy większością kwalifikowaną mogli rozstrzygnąć sprawę danego wysokiego funkcjonariusza państwa. Najwyższy Trybunał sprawował także nadzór zwierzchni w stosunku do sądów lokalnych.<sup>13</sup>

Zauważmy, że po upadku Republiki idea powołania głównego sądu w państwie skutecznie powróciła na grunt szwajcarski dopiero w konstytucji z 1848 r.

### 3.3. Rozwiązania na szczeblu lokalnym

W Konstytucji helweckiej postanowiono, że Republika jest jedna i niepodzielna, że odtąd nie ma już granic pomiędzy kantonami i krajami poddanymi ani między poszczególnymi kantonami.

Terytorium państwa podzielono na 21 prowincji: Wallis, Léman, Fryburg, Berno, Solura, Bazylea, Argowia, Lucerna, Unterwalden, Uri, Bellinzona, Lugano, Sargans, Glaris, Appenzell, Turgowia, St. Gallen, Szafuza, Zurych, Zug i Schwyz. Dodajmy na marginesie, że Gryzonię w Konstytucji jedynie „zaproszono” do wstąpienia do Republiki. Genewa była częścią Francji. Wspomniane prowincje, choć zachowały nazwę kantonów, to spełniały jedynie funkcje odpowiadające francuskim departamentom – posiadały charakter jednostek podziału administracyjnego kraju, nie zachowały istotnych kompetencji własnych. Kantony podzielono na dystrykty, te zaś na gminy. Duże gminy miały się jeszcze dzielić na sekcje, niem. *Section*, bądź dzielnice, niem. *Quartier*. Przesunięcia granic jednostek podziału administracyjnego, w tym i kantonów, nie wymagały zmian w Konstytucji, a jedynie ustawy.

Zarząd kantonem znajdował się w ręku pięcioosobowej, pochodzącej z wyborów dokonywanych na *Wahlversammlung*, Izby Administracyjnej, niem. *Verwaltungskammer*. Samorządność kantonów była silnie ograniczona stanowiskiem mianowanego i opłacanego przez Dyrektoriat prefekta, który czuwał nad prawidłowością wykonywania ustaw przez administrację kantonu. Ponadto wskazywał prezydenta Izby Administracyjnej oraz powoływał wszystkich innych kantonalnych urzędników. Dysponował lokalnymi siłami zbrojnymi, posiadał też prawo zarządzenia aresztu. Prefekt mianował także swego zastępcę, prezesów sądów w kantonie, pisarzy tych sądów, a także prokuratorów<sup>14</sup>.

Lokalny wymiar sprawiedliwości miał należeć odpowiednio do sądu dystryktu, niem. *Distriktsgericht*, i sądu kantonu, niem. *Kantonsgericht*. W sądzie dystryktu zasiadało dziewięciu sędziów wybieranych na sześć lat przez odpowiednie zgromadzenia. Sąd ten był właściwy w pierwszej instancji we wszystkich sprawach cywilnych i karnych (z wyjątkiem spraw o ciężkie przestępstwa). Z wyborów pochodziło też trzynastu sędziów sądu danego kantonu. Sądy kantonalne stano-

13 Por. A. Kölz, *Neuere schweizerische...*, s. 106 i n.

14 *Ibidem*, s. 118–119.

wiły instancję apelacyjną w stosunku do orzeczeń sądów dystryktu. Sąd kantonu w pierwszej instancji rozstrzygał poważne sprawy karne.

Wpływ Dyrektoriatu także na lokalny wymiar sprawiedliwości był bardzo znaczący. Posiadał on kompetencję usuwania z urzędu sędziów dystryktu czy kantonu i uzupełniania wakatów według własnego uznania. Istotną kompetencją było prawo udziału prefekta, choć formalnie bez prawa głosu, w posiedzeniach lokalnych sądów.

Istotną nowością w stosunku do dotychczasowych rozwiązań szwajcarskich było wprowadzenie jawności wymiaru sprawiedliwości. Warto też dodać, że w omawianym okresie wprowadzono (ustawą z 18 czerwca 1800 r.) instytucję sędziów pokoju. W wielu kantonach przetrwała ona do dnia dzisiejszego<sup>15</sup>.

E. His, opisując ustrój Republiki Helweckiej na szczeblu lokalnym, zauważył, że w stosunku do dotychczasowego prawa obowiązującego w gminach kantonów wiejskich przyjęte rozwiązania stanowiły regres demokracji, dla krajów arystokratycznych były to istotne demokratyczne zdobycze; wszędzie jednak stanowiły coś całkowicie nowego<sup>16</sup>.

#### 4. Upadek Republiki

Okres Republiki Helweckiej cechował się niestabilnością polityczną, narastającymi konfliktami między zwolennikami nowej – unitarystycznej i starej – konfederacyjnej, wizji Szwajcarii. Młoda Republika nie cieszyła się znaczącym poparciem wśród ludności, istotną rolę odegrały tu także liczne rabunki i gwałty dokonywane przez stacjonujące w kraju wojska francuskie. W 1798 i 1799 r. w kantonach wiejskich wybuchały antyfrancuskie powstania chłopów. Trwałości nowego państwa nie sprzyjała także niestabilna sytuacja polityczna na arenie międzynarodowej końca XVIII i początku XIX wieku. Od 1799 r. Szwajcaria była polem wyniszczających zmagania w wojnie austriacko–francuskiej, latem tego roku była nawet przejściowo okupowana przez rosyjskie wojska A. Suworowa.

Narzucone przez Francję rozwiązania centralistyczne, jako obce wielowiekowej szwajcarskiej tradycji, nie przyjęły się i zostały rychło – formalnie w 1803 r. – odrzucone. Wcześniej jednak miał miejsce „rozbłysk” wolności Szwajcarów. Latem 1802 r. oddziały francuskie opuściły terytorium Republiki. Pozwoliło to Helwetom na podjęcie samodzielnych prób reform ustrojowych. Na początku czerwca, po raz pierwszy w historii Szwajcarii, w głosowaniu powszechnym przyjęto tzw. II Konstytucję helwecką. Za Konstytucją oddano 72 453 głosów, przeciw

15 Por. A. Kölz, *Geschichtliche Grundlagen*, (w:) D. Thürer, J.F. Aubert, J.P. Müller (red.), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, Zurych 2001, s. 112–113.

16 Por. *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, t. I, Bazylea 1920, cyt. za A. Kölz, *Neuere schweizerische...*, s. 113.

– 92 423. Mimo to uznano, że suweryn ją zaakceptował, gdyż do głosów „za” dodano potencjalne głosy 167 172 osób, które, choć uprawnione, nie wzięły udziału w głosowaniu. Zdaniem A. Kölza<sup>17</sup> rozwiązanie to najprawdopodobniej inspirowane było specyficzną interpretacją myśli J.J. Rousseau – z milczenia powszechnego należy przypuszczać zgodę ludu – por. rozdział 2 księgi II *Umowy społecznej*.

II Konstytucja helwecka wyraźnie odchodziła od centralistycznych wzorców francuskich. Kantony uzyskały szereg kompetencji samorządowych. Władze centralne pozostawały właściwe w zakresie: sił zbrojnych, stosunków zagranicznych, wyższej policji, wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych, oświaty publicznej. Ogólnopństwowe były też monopole: solny, pocztowy, górniczy, celny i monetarny. Powrócono także, przynajmniej w nazewnictwie, do znanych z przeszłości instytucji, przede wszystkim *Tagsatzung*.

Wejście w życie nowej konstytucji nie uspokoiło niepokoju ludności. Podejmowane były próby zbrojnego podporządkowania obszarów opowiadających się za porządkiem napoleońskim. Pierwszy Konsul Republiki Francuskiej, deklaracją z 30 września 1802 r., zagroził ponowną interwencją zbrojną w razie niemożności uspokojenia nastrojów społecznych. By temu zapobiec, wskazał siebie jako mediatora między przeciwnikami. W obliczu militarnej potęgi Francji zarówno zwolennicy nowego, jak też i starego porządku przyjęli, choć niechętnie, dyktat francuski.

Na wezwanie Senatu Helwecji zebrali się w Paryżu delegaci kantonów i gmin w celu przygotowania kolejnej konstytucji. Napoleon pozwolił im na przygotowanie konstytucji kantonalnych, pozostawiając sobie prawo ułożenia konstytucji państwa. Jej projekt przedstawiono 19 lutego 1803 r. przedstawicielom Szwajcarii jedynie do wysłuchania i akceptacji, bez możliwości dokonywania zmian w opracowanym tekście. Akt Mediacyjny, jako nowa konstytucja Helwecji, niezwłocznie został podpisany przez Napoleona i delegatów szwajcarskich. Po przyjęciu przez helwecki Senat, formalnie wszedł w życie 10 marca 1803 r. Szwajcaria weszła w okres Mediacji.

\*\*\*

Jak pisze E. Gruner, ocena Republiki Helweckiej w historiografii szwajcarskiej nie jest jednolita. Waha się między zdecydowaną negacją, ze względu na trwający stan walk zbrojnych, niepokoju społecznych, między innymi z powodu panującego głodu i rozkładu dotychczasowych instytucji państwowych oraz bezwzględного podporządkowania Francji, a umiarkowaną akceptacją. Okres helwecki przyniósł wszakże istotne zmiany o charakterze ustrojowym i społecznym.

17 *Neuere schweizerische...*, s. 142.

W Republice Helweckiej po raz pierwszy na gruncie szwajcarskim wprowadzono zasadę stanowienia ogólnopństwowej pisanej konstytucji, zaś wyrażone w niej wartości liberalne na trwałe zagościły w świadomości społeczeństwa szwajcarskiego. Nowy ustrój prowadzić miał do uporządkowania systemu prawa w Szwajcarii – w miejsce różnorodnych regulacji partykularnych przewidywano wprowadzenie jednolitego ustawodawstwa obejmującego swym zasięgiem obowiązywania całe terytorium Republiki. Jak wspomniano, nie zdołano przygotować reform prawa cywilnego i karnego. Projekty z zakresu ujednoczenia systemu monetarnego, miar, wag i poczty także nie zostały zrealizowane, stanowiły jednak podstawę reform z połowy XIX wieku<sup>18</sup>. Poczesne miejsce w dorobku Republiki Helweckiej zajmuje ustanowienie powszechnego obowiązku szkolnego, co stanowiło istotny krok na drodze walki z analfabetyzmem i pozwoliło w przyszłości na podnoszenie się poziomu świadomości narodowej i kultury prawnej, jako przesłanek racjonalnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym<sup>19</sup>.

---

18 Por. E. Gruner, *Die Schweizerische Eidgenossenschaft...*, s. 116.

19 Por. A. Kôlz, *Geschichtliche Grundlagen*, s. 111.