

ŁUKASZ JAKUBIAK

KANTONALNE ZGROMADZENIA LUDOWE W SZWAJCARII

I. GENEZA ZGROMADZEŃ LUDOWYCH

Korzeni występujących współcześnie form demokracji bezpośredniej należy się doszukiwać już w czasach starożytnych. Rozwinęły się wówczas instytucje umożliwiające stałe zaangażowanie uprawnionych obywateli w proces rządzenia. Publicznemu artykułowaniu poglądów służyły zgromadzenia ludowe. Wzorcowo pod tym względem ukształtowano ustrój ateńskiej *polis*. Zgromadzenia ludowe znane były także w starożytnym Rzymie oraz wśród plemion słowiańskich w postaci tzw. demokracji wiecowej¹. Możliwości systematycznego uczestnictwa w podejmowaniu najważniejszych decyzji o znaczeniu ponadjednostkowym uległy jednak z czasem daleko idącemu ograniczeniu. Pierwotne formy demokracji bezpośredniej w postaci zgromadzeń ludowych nie mogły przystawać do logiki funkcjonowania państw nowożytnych. W porównaniu z innymi znanymi obecnie instytucjami mającymi na celu włączenie obywateli w proces decyzyjny na najwyższym szczeblu – takich jak referendum, inicjatywa ludowa czy weto ludowe – zebranie w określonym miejscu i czasie ogółu uprawnionych obywateli w celu podjęcia najważniejszych z ich punktu widzenia rozstrzygnięć nie było też rozwiązaniem praktycznym. Ze względu na obszar i wielkość populacji dzisiejszych państw, a także złożoność materii będących przedmiotem regulacji prawnej, zwołanie i przeprowadzenie obrad zgromadzenia ludowego stało się zabiegiem niewykonalnym. Dotyczyło to również procesu zarządzania sprawami publicznymi na niższym poziomie struktury terytorialnej, w tym na szczeblu jednostek o statusie członów państwa federalnego.

Rozwiązania instytucjonalne, oparte na modelu dawnych zgromadzeń ludowych, w szacunkowym zakresie przetrwały jednak do dzisiejszego dnia. W tym kontekście uwagę zwraca występująca w niektórych kantonach szwajcarskich instytucja *Landsgemeinde*. Jej wyjątkowy charakter dowodzi oryginalności systemu politycznego Szwajcarii, choć oczywiście nie wyczerpuje całego szeregu ukształtowanych w tym państwie nietypowych rozwiązań ustrojowo-politycznych. Współcześnie *Landsgemeinde* można zdefiniować jako przewidziane w konstytucji kantonu zgromadzenie uprawnionych mieszkańców danego kantonu, na którym korzystają oni z przyznanych im przez

¹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 248-249.

prawo kantonalne uprawnień. Landsgemeinde odbywa się raz w roku. Jej przedmiotem są istotne sprawy danego kantonu. Zgromadzenie ludowe przeprowadza się pod gołym niebem, w uroczystej formie, a miejscem do tego przewidzianym jest główny plac miasta pełniącego jednocześnie funkcję siedziby władz kantonalnych².

Nazwa Landsgemeinde dosłownie oznacza wspólnotę zamieszkującą dany kraj³. Geneza szwajcarskich zgromadzeń ludowych sięga średniowiecza⁴. Początkowo Landsgemeinden były zgromadzeniami mężczyzn zdolnych do noszenia broni. Pozostający w stosunku zależności (*Hintersassen*) oraz kobiety nie dysponowali żadnymi prawami politycznymi. W Uri oraz w Schwyz pierwsze śladów omawianej instytucji można się doszukiwać już w XIII w. W Unterwalden Landsgemeinde istniało od 1300 r. W połowie XIV w., po powstaniu dwóch mniejszych jednostek – Obwalden i Nidwalden – ukształtowały się w nich odrębne zgromadzenia ludowe. W 1376 r. do powstania omawianej instytucji doszło w kantonie Zug. W Glarus pierwsza Landsgemeinde obradowała w 1387 r. W Appenzell regularne zwoływanie zgromadzeń ludowych datuje się od 1403 r.⁵ Odbywały się one także i później, już po podzieleniu kantonu na Appenzell-Innerrhoden i Appenzell-Ausserrhoden, co nastąpiło w okresie reformacji.

Zgromadzenia ludowe występowały we wszystkich ośmiu wymienionych kantonach i półkantonach szwajcarskich aż do połowy XIX w. Wraz z przyjęciem nowoczesnych rozwiązań ustrojowych zapoczątkowano proces stopniowego znoszenia instytucji Landsgemeinde, skutkujący rezygnacją z jej stosowania w sześciu ze wzmiankowanych ośmiu jednostek terytorialnych. Jako pierwsze dokonały tego w 1848 r. kantony Schwyz i Zug, które instytucję zgromadzenia ludowego zastąpiły odpowiednio obligatoryjnym i fakultatywnym referendum⁶. W kantonie Uri decyzja o rezygnacji z odbywania zgromadzeń ogółu uprawnionych mieszkańców podjęta została w 1928 r.⁷ W ówczesnych półkantonach Obwalden, Nidwalden oraz Appenzell-Ausserrhoden Landsgemeinde zniesiono

² F. Helg, *Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden*, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich-Basel-Genf 2007, s. 16, 51.

³ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, s. 40.

⁴ Mimo podobieństw do sposobu funkcjonowania ateńskiej eklezji, nie ma podstaw, by domniemywać, że w okresie wylaniania się średniowiecznych szwajcarskich zgromadzeń ludowych świadomie odwoływano się do wzorców starożytnych. Formułowano pogląd o wywodzeniu się instytucji Landsgemeinde z wieców (*Thing*) odbywanych wśród plemion germańskich. Genezę Landsgemeinde należy jednak łączyć z przejściem od urzędników sądowych uprawnień do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (*Reichsvogtei*). Z czasem zgromadzenia ludowe zaczęły dysponować kompetencjami do stanowienia prawa oraz administrowania. W ich trakcie podejmowane były także najważniejsze decyzje w sprawach dotyczących stosunków zewnętrznych kantonu. Zob. M. H. Hansen, *The Tradition of the Athenian Democracy A.D. 1750-1990*, „Greece & Rome” 39, 1992, nr 1, s. 21-22; L. Carlen, *Die Landsgemeinde in der Schweiz. Schule der Demokratie*, Jan Thorbecke Verlag, Sigmaringen 1976, s. 9-12; A. Vatter, *Kantonale Demokratie im Vergleich. Entstehung, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Leske + Budrich, Opladen 2002, s. 228-229; R. C. Brooks, *Government and Politics of Switzerland*, World Book Company, Yonkers-on-Hudson-New York 1920, s. 365-367.

⁵ A. Vatter, op. cit., s. 228-229; L. Carlen, op. cit., s. 6-8.

⁶ B. Adler, *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789-1866*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2006, s. 187.

⁷ L. Carlen, op. cit., s. 6.

u schyłku XX w.: w Nidwalden w 1996 r., w Appenzell-Ausserrhoden – 1997 r., a w Obwalden – 1998 r.⁸

Przeprowadzanie zgromadzeń ludowych przewidują obecnie konstytucje dwóch kantonów: Glarus oraz Appenzell-Innerrhoden. Oba są kantonami alpejskimi, niewielkimi pod względem zajmowanego terytorium. Powierzchnia kantonu Glarus wynosi 685 km², podczas gdy Appenzell-Innerrhoden zajmuje obszar 173 km². Wymienione podmioty federacji zaliczyć należy do jednostek terytorialnych o niewielkim potencjale ludnościowym. Glarus zamieszkuje niepełna 40 tys. mieszkańców, natomiast Appenzell-Innerrhoden liczy ich zaledwie 15,5 tys. Lokuje to drugi z wymienionych kantonów na ostatnim miejscu pod względem liczby ludności spośród wszystkich 26 części składowych federacji⁹. Zestawienie obszaru i populacji obu kantonów pozwala stwierdzić, że zgromadzenie ludowe może z powodzeniem funkcjonować nawet na tak wysokim poziomie jak szczebel kantonalny. Nie staje to na przeszkodzie szerokiemu uczestnictwu uprawnionych mieszkańców, ponieważ ich liczba odpowiada co najwyżej populacji niewielkiego szwajcarskiego miasta¹⁰. Dowodzi to zarazem heterogeniczności struktury federacji szwajcarskiej, w której skład wchodzi podmioty niezwykle różnorodne tak pod względem demograficznym, jak i terytorialnym.

II. ORGANIZACJA ZGROMADZEŃ LUDOWYCH

Szereg istotnych regulacji dotyczących pozycji ustrojowej zgromadzeń ludowych w systemie organów władzy szczebla kantonalnego zawartych zostało w konstytucjach przyjmujących to rozwiązanie członów federacji. Należy zwrócić uwagę na rangę, jaką Landsgemeinde posiada w świetle obowiązujących unormowań prawnych. Nie jest to bowiem tylko jedna z form służących realizacji gloszonego wspólnie postulatu aktywnego włączenia członków zbiorowego podmiotu suwerenności w proces podejmowania decyzji w sprawach bezpośrednio ich dotyczących. W takim zapewne ujęciu zgromadzenia ludowe nie byłyby traktowane jako podstawowe instytucje w ramach kantonalnej struktury organów władzy, lecz pozostawałyby formami fakultatywnego zasięgania opinii mieszkańców, którym nie przypisywano by większego znaczenia politycznego.

O roli omawianej instytucji przekonuje sposób uregulowania pozycji zgromadzeń ludowych w kantonalnych ustawach zasadniczych. Konstytucja kantonu Glarus z 1 maja 1988 r.¹¹ stanowi, że władza państwowa spoczywa w ludzie.

⁸ F. Helg, op. cit., s. 24-25.

⁹ Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html> (3.01.2010).

¹⁰ F. Helg, op. cit., s. 17. Liczba uprawnionych do udziału w zgromadzeniach ludowych wzrosła wraz z przyznaniem praw wyborczych kobietom. Spowodowało to podwojenie liczby uczestników Landsgemeinde. Na porządku dziennym postawiło zarazem problem braku wystarczającej powierzchni do przeprowadzania obrad, jak również ujawniło trudności z zapewnieniem ich sprawnego przebiegu. Zob. L. Carlen, op. cit., s. 18.

¹¹ Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand am 28. Mai 2009), <http://www.admin.ch> (26.01.2010).

Sprawuje on ją bezpośrednio na Landsgemeinde, na zgromadzeniu gminnym i przy urnie, a pośrednio poprzez wybrane przez siebie władze oraz urzędników (art. 1 ust. 2). Z kolei konstytucja kantonu Appenzell-Innerrhoden z 24 grudnia 1872 r.¹² zawiera postanowienie, zgodnie z którym władza państwowa spoczywa zasadniczo (*wesentlich*) w ludzie i jest przez niego wykonywana na Landsgemeinde (art. 1 ust. 1). W kantonie Glarus o pozycji omawianej instytucji może też świadczyć przepis stwierdzający, że Landsgemeinde jest zgromadzeniem uprawnionych do głosu mieszkańców kraju; jest najwyższym organem kantonu (art. 61). Podobne uregulowanie zawarto w konstytucji Appenzell-Innerrhoden, która stanowi, że najwyższą władzą kraju jest Landsgemeinde (art. 19 ust. 1).

W kantonie Glarus przeprowadzane rokrocznie zgromadzenie ludowe odbywa się w pierwszą niedzielę maja. Rada Rządowa (Regierungsrat) kantonu – organ lokalnej egzekutywy – może zdecydować o ewentualnym przesunięciu terminu jego zwołania. Decyzję taką uzasadnia się złymi warunkami pogodowymi, uniemożliwiającymi obrady. W takim wypadku przeprowadzenie zgromadzenia ludowego opóźnia się o tydzień¹³. Konstytucja kantonalna przewiduje również możliwość zwołania Landsgemeinde w trybie nadzwyczajnym¹⁴. Następuje to wówczas, gdy decyzję taką podejmie samo zgromadzenie ludowe na żądanie – w związku z określonymi kwestiami do omówienia – co najmniej 2000 uprawnionych do głosowania, lub też w sytuacji, gdy w celu rozstrzygnięcia palących spraw (*zur Behandlung dringlicher Geschäfte*) zwoła je Rada Krajowa (Landrat), czyli lokalny organ przedstawicielski. Informację o planowanym odbyciu zgromadzenia zamieszcza się w kantonalnym dzienniku urzędowym najpóźniej na 14 dni przed jego przewidzianym terminem. Konstytucja stanowi, że Rada Rządowa może podjąć środki służące ułatwieniu przybycia na Landsgemeinde uprawnionych do głosowania mieszkańców oddalonych gmin leżących w granicach kantonu (art. 63 ust. 3-5). Z kolei konstytucja kantonu Appenzell-Innerrhoden stwierdza, że Landsgemeinde zbiera się regularnie w ostatnią niedzielę kwietnia, a w nadzwyczajnych wypadkach w wyniku decyzji Wielkiej Rady (Grosser Rat), pełniącej funkcje kantonalnego parlamentu. Wprowadzono również zastrzeżenie, że gdy na ostatnią niedzielę kwietnia przypada Wielkanoc, Landsgemeinde odbywa się w pierwszą niedzielę maja (art. 19 ust. 2-3).

W konstytucjach obu kantonów, w których utrzymano zgromadzenia ludowe, zawarte zostały przepisy dotyczące porządku obrad oraz przedkładania stosownych propozycji do dyskusji. W kantonie Glarus formułuje się memoriał (*Landsgemeindememorial*) zawierający wykaz spraw do rozpatrzenia w trakcie zgromadzenia ludowego. Zawiera on propozycje zmian w obowiązującym prawie, które zostały przygotowane na wcześniejszych posiedzeniach Rady

¹² Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. Von der ausserordentlichen Landsgemeinde am 24. Wintermonat 1872 angenommen, <http://www.ai.ch> (26.01.2010).

¹³ F. Helg, op. cit., s. 53.

¹⁴ Przykładowo, zgromadzenie ludowe zwołane w trybie nadzwyczajnym odbyło się w kantonie Glarus 25 listopada 2007 r. Jego przedmiotem było przeprowadzenie reformy struktury gminnej. Zob. Memorial für die ausserordentliche Landsgemeinde des Kantons Glarus 2007. vom Landrat beraten in den Sitzungen vom 10. und 24. Oktober 2007, <http://www.landsgemeinde.gl.ch> (25.01.2010).

Krajowej. W konstytucji kantonalnej zamieszczono przepis, zgodnie z którym wzmiarkowany memoriał zostaje najpóźniej na cztery tygodnie przed Landsgemeinde w wystarczającej liczbie egzemplarzy przekazany uprawnionym do głosowania. W wypadku zebrania się zgromadzenia o charakterze nadzwyczajnym, Rada Krajowa może ten termin skrócić. Ponadto, w nagłych wypadkach, Rada Krajowa może na Landsgemeinde przedstawić kwestię, która uprzednio nie została zawarta w memoriale. Stosowny wniosek jest wówczas publikowany w dzienniku urzędowym (art. 62 ust. 1, 4-5). Z kolei w kantonie Appenzell-Innerrhoden o porządku obrad Landsgemeinde decyduje Wielka Rada. Do jej kompetencji należy przedkładanie projektów aktów prawnych. Decyduje także o tym, które spośród wniosków innych podmiotów lub pojedynczych osób uprawnionych do głosowania będą rozpatrzone w trakcie zgromadzenia ludowego. Stosowne przedłożenia odpowiednio wcześniej kieruje się na sesję zyczajną Wielkiej Rady (art. 26 ust. 1-3)¹⁵.

Współcześnie prawo uczestnictwa w zgromadzeniach ludowych przysługuje wszystkim mieszkańcom kantonu po ukończeniu odpowiedniego wieku. W świetle kantonalnych ustaw zasadniczych branie udziału w Landsgemeinde traktowane jest jako obowiązek obywatelski (*Bürgerpflicht*), co *expressis verbis* stwierdza konstytucja kantonu Glarus (art. 21 ust. 2). Akt ten stanowi, że wszyscy Szwajcarzy są uprawnieni do głosu w kantonie i gminie, gdy jest to ich miejsce zamieszkania i gdy ukończyli 16 rok życia (art. 56 ust. 1)¹⁶. Natomiast w konstytucji kantonu Appenzell-Innerrhoden zawarto przepis, zgodnie z którym każdy mający prawo do głosowania jest nie tylko uprawniony (*berechtigt*), ale także zobowiązany (*verpflichtet*) do brania udziału we wszystkich zgromadzeniach ludowych (art. 17). Do głosowania na Landsgemeinde i na zgromadzeniach gminnych są uprawnieni wszyscy zamieszkałi w kantonie – obywatelki i obywatele Szwajcarii¹⁷ – o ile ukończyli 18 rok życia i zostali wpisani na listę wyborców (*Stimmregister*) (art. 16 ust. 1).

Na czele zgromadzenia ludowego stoi Landammann, pełniący zarazem funkcję przewodniczącego rządu kantonalnego¹⁸. Konstytucja kantonu Glarus

¹⁵ Należy zaznaczyć, że w konstytucjach obu omawianych kantonów każdemu uprawnionemu do głosowania przyznane zostało prawo przedkładania inicjatyw w sprawie zmian w obowiązującym prawie (art. 58-59 konstytucji kantonu Glarus; art. 7bis konstytucji kantonu Appenzell-Innerrhoden).

¹⁶ Obniżenie granicy wieku, po ukończeniu którego uzyskuje się prawo do głosowania, nastąpiło na mocy decyzji podjętej na Landsgemeinde z 6 maja 2007 r. Wcześniejsza regulacja przewidywała ukończenie 18 roku życia. Zob. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus (Erlassen von der Landsgemeinde am 6. Mai 2007), „Amtsblatt des Kantons Glarus” z 10 maja 2007 r., <http://www.gl.ch> (18.01.2010).

¹⁷ W Appenzell-Innerrhoden równe prawa wyborcze dla kobiet do konstytucji kantonalnej wpisano dopiero w wyniku decyzji Landsgemeinde z 26 kwietnia 1992 r. Przyznanie tego prawa zostało *de facto* wymuszone, jako że nastąpiło w rezultacie orzeczenia Sądu Federalnego, który w 1990 r. rozstrzygnął tę sprawę z inicjatywy grupy kobiet – mieszkanek wzmiarkowanego kantonu. Sąd uznał tę sytuację za sprzeczną z konstytucją. Zob. M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Temida2, Białystok 2009, s. 175; W Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1996, s. 117.

¹⁸ Do wyłonienia się tego urzędu doszło już w XIII w. – najpierw w kantonie Uri, a następnie w Schwyz i Unterwalden. Początkowo jego uprawnienia miały przede wszystkim charakter sądowiczy, później jednak władza Landammanna uległa rozszerzeniu na prowadzenie spraw kantonu i reprezentowanie go w stosunkach zewnętrznych. Zob. L. Carlen, op. cit., s. 16.

stanowi, że kieruje on *Landsgemeinde* (art. 64 ust. 1). Trzeba jednak zaznaczyć, że *Landammann* jest nie tylko przewodniczącym zgromadzenia ludowego. Konstytucja określa go *expressis verbis* jako pierwszego przedstawiciela kraju i przewodniczącego Rady Rządowej (art. 96 ust. 1). Z kolei w ustawie zasadniczej kantonu Appenzell-Innerrhoden stwierdza się, że rządzący *Landammann* prowadzi prezydium *Landsgemeinde* i organowi lokalnej egzekutywy w postaci Komisji Kantonu (*Standeskommission*). Podpisuje też wychodzące od tych władz akty i przechowuje pieczęć kantonu (*Standessiegel*) (art. 32 ust. 1-2). W strukturze organów szczebla kantonalnego *Landammann* zajmuje miejsce szczególne, co uwidacznia się w trakcie obrad zgromadzenia ludowego. Dba o jego niezakłócony przebieg, dysponując uprawnieniami o charakterze porządkowym. Jako przewodniczący *Landsgemeinde* ma on jednak także istotne uprawnienia decyzyjne. Specyfika roli przewodniczącego tak licznego zgromadzenia wymaga nie tylko kompetencji o charakterze formalnym, w tym odpowiedniego przygotowania prawniczego, ale także umiejętności właściwego osądu sytuacji oraz elastyczności, co daje możliwość szybkiego reagowania na nieprzewidziane wydarzenia¹⁹. Tylko *Landammann* spełniający powyższe kryteria może zapewnić sprawne prowadzenie obrad. Umożliwia to z kolei realizację podstawowej funkcji zgromadzenia ludowego, polegającej na podejmowaniu szeregu decyzji o dużym znaczeniu dla całej wspólnoty kantonu.

III. KOMPETENCJE ZGROMADZEŃ LUDOWYCH

Sposób umocowania zgromadzeń ludowych w przepisach konstytucji szczebla kantonalnego – a przede wszystkim uznanie *Landsgemeinde* za najwyższy organ (najwyższą władzę) kantonu – rzutuje na zakres przyśługujących im kompetencji. Ich katalog obejmuje funkcje kreacyjną, prawodawczą oraz wykonywanie uprawnień dotyczących kwestii finansowych²⁰.

W zakresie funkcji kreacyjnej, czyli obsady najważniejszych organów szczebla kantonalnego, wymienić należy wybór zarówno członków władzy wykonawczej, jak i sędziów oraz określonych urzędników. Należy jednocześnie zauważyć, że pod względem zakresu stanowisk obsadzanych we wskazanym trybie zgromadzenia ludowe kantonów Glarus i Appenzell-Innerrhoden znacząco się różnią. W odniesieniu do podmiotów władzy wykonawczej w pierwszym z wymienionych członów federacji podczas *Landsgemeinde* dokonuje się wyboru *Landammanna* oraz *Namiestnika Kraju* (*Landesstatthalter*), który pełni funkcję jego zastępcy. Personalnej obsady wskazanych urzędów dokonuje się spośród członków Rady Rządowej na okres dwóch lat. Bieg kadencji rozpoczyna się podczas *Landsgemeinde* (art. 68 lit. A i art. 97 ust. 1). Z kolei w kantonie Appenzell-Innerrhoden omawiana forma demokracji bezpośredniej służy do wyboru nie tylko *Landammanna* i jego zastępcy, ale także pozostałych pięciu członków Komisji Kantonu (art. 20 ust. 2 pkt 1).

¹⁹ F. Helg, op. cit., s. 160-162.

²⁰ *Ibidem*, s. 129-149.

Obsada stanowisk w kantonalnej egzekutywie nie wyczerpuje wszakże pełni kompetencji realizowanych przez zgromadzenia ludowe w ramach przysługującej im funkcji kreatywnej. W tym trybie wybiera się również piastunów sędziów. O ile jednak w kantonie Glarus Landsgemeinde dokonuje wyboru przewodniczących sądów (Gerichtspräsidenten) oraz pozostałych sędziów (art. 68 lit. B), o tyle w Appenzell-Innerrhoden jedynie Sądu Kantonu (Kantonsgericht)²¹ składającego się z przewodniczącego i dwunastu członków (art. 20 ust. 2 pkt 2). W pierwszym z wymienionych podmiotów federacji obsadza się ponadto urzędy Prokuratora (Staatsanwalt) i Sędziego Śledczego (Verhörrichter) (art. 68 lit. C). Do kompetencji kreatywnych zgromadzenia ludowego w Appenzell-Innerrhoden należy natomiast wybór przedstawiciela kantonu do szwajcarskiej Rady Kantonów (Ständerat)²². Dokonuje się go w latach całkowitego odnowienia składu Rady Narodowej – pierwszej izby szwajcarskiego parlamentu (art. 20bis).

W odniesieniu do szeroko pojętej funkcji prawodawczej Landsgemeinden odrębnej analizie poddać należy ich kompetencje do zmiany konstytucji kantonalnych, stanowienia ustaw oraz zatwierdzania tzw. konkordatów (*Konkordate*), czyli porozumień zawieranych pomiędzy poszczególnymi kantonami. W obu omawianych podmiotach dopuszczalna jest zarówno częściowa, jak i całkowita zmiana konstytucji. W przypadku zmiany całkowitej procedura jest nieco bardziej złożona. W obu kantonach zgromadzenie ludowe podejmuje najpierw decyzję o tym, czy zgłoszony projekt winien zostać poddany całościowej rewizji. W Glarus wobec projektu zmiany całkowitej zasadniczo stosuje się postępowanie przewidziane dla ustawodawstwa (art. 140 ust. 2). Z kolei w Appenzell-Innerrhoden, jeśli podczas Landsgemeinde podejmie się decyzję o przeprowadzeniu szerokich zmian konstytucyjnych, projekt nowej konstytucji opracowuje Wielka Rada. Jest on przedkładany najpóźniej na trzecim następującym od wzmiankowanego wstępnego głosowania zwykłym zgromadzeniu ludowym. Termin ten może jednak zostać wydłużony (art. 48 ust. 4).

W zakresie ustawodawstwa konstytucja kantonu Glarus stanowi, że Landsgemeinde przyjmuje w formie ustawy wszystkie podstawowe i ważne unormowania (art. 69 ust. 1). W konstytucji Appenzell-Innerrhoden nie podjęto próby nawet ogólnego zakreślenia materialnego zakresu kantonalnych. Ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że Landsgemeinde jest

²¹ Sąd Kantonu jest zarówno sądem odwoławczym w sprawach cywilnych i karnych, jak i sądem administracyjnym, który rozpatruje odwołania od decyzji administracyjnych władz kantonalnych. W pierwszej instancji wymiar sprawiedliwości sprawują sądy dystryktu. Zob. M. Aleksandrowicz, op. cit., s. 179.

²² Rada Kantonów stanowi izbę drugą szwajcarskiego parlamentu. W jej skład wchodzi przedstawiciele poszczególnych podmiotów federacji. Liczy 46 członków. Spośród 26 kantonów 20 wybiera po dwóch członków izby, a 6 – jednego. W tym ostatnim przypadku dotyczy to tych członków federacji, które miały wcześniej status półkantonów. Kantony te wymienia art. 150 konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r. Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 53-54; *Konstytucja federalna Konfederacji Szwajcarskiej*, tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 88. Z tego powodu kantonowi Appenzell-Innerrhoden przysługuje prawo obsady jednego miejsca w Radzie Kantonów. W Glarus wybór dwóch członków wskazanego organu następuje nie w trakcie Landsgemeinde, ale w głosowaniu przy urnie (*an der Urne*) z zastosowaniem systemu większościowego (art. 72).

władzą ustawodawczą (art. 20 ust. 1). W odniesieniu do kompetencji związanych z zawieraniem wzmiankowanych konkordatów w konstytucji kantonu Glarus zgromadzenie ludowe wyposażono w kompetencję do ich akceptowania, jeśli przedmiotem takich porozumień jest zagadnienie regulowane w konstytucji lub ustawie kantonowej (art. 69 ust. 2 lit. A). W Appenzell-Innerrhoden uprawnieniami związanymi z ich zawieraniem dysponuje Wielka Rada (art. 27 ust. 3). Można więc uznać, że w stosunku do *Landsgemeinde* funkcjonującej w Glarus oznacza to uszczuplenie kompetencji tamtejszych zgromadzeń ludowych.

Wspomnieć należy o regulacjach przyjmowanych w zakresie finansów kantonalnych, które w obu omawianych podmiotach federacji szwajcarskiej podejmuje się w trakcie *Landsgemeinde*. Konstytucja kantonu Glarus stanowi, że w obrębie kompetencji zgromadzenia ludowego leży decydowanie o wszystkich jednorazowych wydatkach na określony cel przekraczających 1 milion franków. W tym samym trybie podejmuje się decyzje o wydatkach stałych (*wiederkehrenden Ausgaben*), gdzie na dany cel trzeba w jednym roku wyasygnować więcej niż 200 tysięcy franków (art. 69 ust. 2 lit. B). Jeśli kwota wydatków jest niższa, decyzje w tych sprawach podejmowane są przez Radę Krajową (art. 90 lit. B). Wskazane wyżej progi ustanowione zostały także w Appenzell-Innerrhoden. W świetle obowiązujących w tym kantonie uregulowań konstytucyjnych istnieje możliwość przeprowadzenia głosowania fakultatywnego w sprawach finansowych. Stosownej decyzji powziętej w trakcie *Landsgemeinde* może zażądać 200 uprawnionych do głosowania mieszkańców kantonu. Uzasadnieniem dla takiego wniosku jest sytuacja, w której nowy jednorazowy wydatek na określony cel wynosi co najmniej 250 tysięcy franków. Jeśli natomiast jest to obciążenie finansowe o charakterze stałym w okresie co najmniej 5 lat, to decyzji zgromadzenia ludowego można żądać już w sytuacji, gdy kwota przeznaczona do wyasygnowania wynosi minimum 50 tysięcy franków (art. 7 ust. 1-2).

W odniesieniu do kwestii kantonalnych finansów trzeba też wspomnieć, że do kompetencji zgromadzeń ludowych należy decydowanie o kształcie systemu podatkowego. W kantonie Glarus *Landsgemeinde* jest uprawniona do ustalania stóp podatkowych (art. 69 ust. 2 lit. E), natomiast w Appenzell-Innerrhoden – dokonywania zmian w systemie podatkowym (art. 9), przy czym w przypadku drugiego z wymienionych członów federacji konstytucja wyraźnie zastrzega, że uprawnienie to przysługuje wyłącznie zgromadzeniu ludowemu, co oznacza, iż nie może ono być przedmiotem delegacji na rzecz innych organów szczebla kantonального.

Mając na uwadze przedstawione zestawienie najważniejszych kompetencji *Landsgemeinde* w kantonach, gdzie instytucja ta nadal występuje, należy zauważyć, że sfera przyznanych im kompetencji decyzyjnych obejmuje szeroki katalog zagadnień. Mimo że zgromadzenia ludowe z natury rzeczy nie mogą służyć jako środek codziennego regulowania biegu spraw kantonalnych, zakres ich uprawnień nie ogranicza się jedynie do decydowania w wąskim wycinku prawodawstwa kantonального. Heterogeniczność materii przeznaczonej do uregulowania w trakcie *Landsgemeinde* – a przede wszystkim powierzenie zgromadzeniom ludowym nie tylko funkcji prawodawczej, ale i kreacyjnej

– wskazuje na zespolenie różnego typu kompetencji, których nie łączy się zwykle w ramach pozostałych występujących współcześnie form demokracji bezpośredniej. Istota spotykanych najczęściej instytucji bezpośredniego udziału obywateli w procesie decyzyjnym – referendum, inicjatywy ludowej czy też weta ludowego – polega bowiem na wyodrębnieniu jednej kwestii, która zdaniem inicjatorów winna zostać uregulowana na nowo. Z tego punktu widzenia zgromadzenia ludowe wyróżnia niewątpliwie złożoność podejmowanych w ich trakcie rozstrzygnięć.

IV. PRZEBIEG ZGROMADZEŃ LUDOWYCH

Jako instytucja o długiej, gdyż sięgającej średniowiecza tradycji Landsgemeinde odbywa się w charakterystycznych dla danego kantonu formach, nieznanymi innym występującym współcześnie instytucjom demokracji bezpośredniej o znacznie krótszym rodowodzie. Świadczy to o roli zgromadzeń ludowych jako instytucji wpisanych w specyfikę wspólnot kantonalnych. Różnice pomiędzy zgromadzeniami ludowymi w Glarus a Appenzell-Innerrhoden uzasadniają zarazem dokonanie charakterystyki ich przebiegu odrębnie dla obu podmiotów federacji. Pomimo swoistej specyfiki instytucji Landsgemeinde w wymienionych kantonach, w obu uwagę zwraca jej uroczysta oprawa. Coroczne zgromadzenie ludowe służy bowiem nie tylko podjęciu najważniejszych dla danego kantonu decyzji, ale spełnia również funkcje, które należałoby ulokować w szerszym kontekście społecznym i kulturowym.

W kantonie Glarus zwołana na pierwszą niedzielę maja Landsgemeinde rozpoczyna się o godzinie 9.30²³. Zebrani w ratuszu członkowie władz kantonalnych przechodzą na główny plac miasta – miejsce obrad zgromadzenia. Przemarsz odbywa się przy akompaniamencie orkiestry. W uformowanym pochodzie na czele idą członkowie rządu, następnie goście honorowi, sędziowie i członkowie kantonalnego parlamentu. W Glarus uprawnieni do głosu ustawieni są na kształt pierścienia. W jego środku znajduje się miejsce wydzielone dla prowadzącego obrady Landammanna, który wygłasza krótkie przemówienie i otwiera Landsgemeinde. Później następuje odczytanie postanowień dotyczących tego, komu przysługuje prawo głosu. Osoby nieuprawnione proszone są o niebranie udziału w głosowaniach. Dotyczy to między innymi uczestniczących w zgromadzeniu gości honorowych. Następnie zaprzysiężeni zostają uczestnicy zgromadzenia²⁴, po czym przechodzi się do realizacji poszczególnych kompetencji Landsgemeinde.

Najpierw dokonuje się personalnej obsady najważniejszych stanowisk kantonalnych, w tym Landammanna i jego zastępcy. Po wyborach ma miejsce

²³ Pierwsze zgromadzenia ludowe, które odbywały się w kantonie Glarus, rozpoczynano około południa i trwały one aż do wieczora. Od 1831 r. początek Landsgemeinde ustalano na godzinę 10.00, jednak już w XX w. zdecydowano się rozpoczynać zgromadzenie o godzinie 9.30. Zmianę uzasadniano tym, że dostępne środki transportu nawet zamieszkałym najdalej obywatelom kantonu pozwalały przybyć na zgromadzenie w godzinach porannych. Zob. W. Stauffacher, *Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus. Ein Beitrag zur Kenntnis der glarnerischen Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen*, Verlag Tschudi&Co., Glarus 1964, s. 284.

²⁴ F. Helg, op. cit., s. 53-54.

zaprzyśiężenie nowo wybranych. O ile w tej fazie funkcjonowania zgromadzenia nie przeprowadza się żadnych debat nad przedstawionymi kandydaturami, o tyle w trakcie wykonywania uprawnień ustawodawczych można korzystać z prawa do składania odpowiednich wniosków odnośnie do przedłożonych projektów aktów prawnych. Jeśli nie zgłasza się żadnych wniosków i nie przeprowadza się dyskusji, przedmiotowy projekt uważa się za przyjęty w brzmieniu zaproponowanym przez kantonalny organ przedstawicielski²⁵. Głosuje się przez podniesienie specjalnych legitymacji uprawniających do uczestnictwa w głosowaniach²⁶. Przewodniczący zgromadzenia dokonuje oszacowania oddanych głosów, po czym ustala, która opcja uzyskała większość. W razie wątpliwości korzysta z pomocy czterech członków kantonalnego rządu²⁷. Procedura obowiązująca w trakcie zgromadzenia nie przewiduje możliwości przeliczenia głosów. Obrady Landsgemeinde w Glarus trwają z reguły od trzech do czterech godzin. Zwraca uwagę aktywne zaangażowanie uprawnionych mieszkańców kantonu w przebieg obrad, co także w minionych dziesięcioleciach uznawane było za cechę wyróżniającą wskazane zgromadzenie na tle pozostałych Landsgemeinden²⁸. Wykorzystywanie szerokich możliwości oddziaływania na bieg dyskusji oraz kierunki podejmowanych rozstrzygnięć przy czynnym udziale członków kantonalnego parlamentu powodują, że Landsgemeinde w Glarus przypomina niekiedy rozszerzoną debatę parlamentarną²⁹.

Zgromadzenie ludowe przeprowadzane w ostatnią niedzielę kwietnia w kantonie Appenzell-Innerrhoden rozpoczyna się – po wcześniejszym nabożeństwie – o godzinie 12.00 uroczystym przemarszem przy akompaniamencie orkiestry na przygotowane uprzednio miejsce. Członkowie rządu kantonalnego zasiadają na specjalnej trybunie skierowanej – inaczej niż w Glarus – w stronę uczestników Landsgemeinde. Miejsca po obu stronach przewodniczącego zajmują członkowie Sądu Kantonu. Po krótkiej przemowie inauguracyjnej przewodniczący przedstawia informację o działalności organów administracji, jak również relacjonuje stan finansów kantonalnych. Daje to możliwość zabrania głosu uprawnionym do wzięcia udziału w zgromadzeniu, którzy mogą w ten sposób wyrazić własne stanowisko na temat poruszonych kwestii³⁰.

²⁵ Ibidem, s. 54.

²⁶ Glarner Landsgemeinde, <http://www.landsgemeinde.gl.ch/> (24.01.2010). Zaprzyśiężeniu uczestników zgromadzenia przypisuje się szczególne znaczenie. Formuła przysięgi zawiera zobowiązanie do wierności konstytucji i ustawom związku oraz kantonu Glarus, dbałości o honor, wolność i siłę ojczyzny, jej niepodległość oraz wolność i prawa jej obywateli. Zob. L. Carlen, op. cit., s. 22.

²⁷ F. Helg, op. cit., s. 54. Przeprowadza się wówczas ponowne głosowanie, podczas którego każdy z czterech członków rządu kantonalnego obserwuje jeden z sektorów, na które podzieleni są uczestnicy zgromadzenia, a następnie przekazuje wynik przewodniczącemu obrad. Zob. E. Visher, *Heimat und Welt. Studien zur Geschichte einer schweizerischen Landsgemeinde-Demokratie*, Francke Verlag, Bern 1983, s. 60-61.

²⁸ F. Helg, op. cit., s. 54 i 199. Przykładowo, w latach 1937-1941 w pięciu odbywanych corocznie zgromadzeniach ludowych wystąpiło łącznie 37 mówców, podczas gdy w analogicznym okresie z lat 1957-1961 już 120. Wskazuje to, że w podanym przedziale czasowym liczba zabierających głos uczestników Landsgemeinde znacząco wzrosła. Zob. W. Stauffacher, op. cit., s. 304-306.

²⁹ F. Helg, op. cit., s. 54.

³⁰ Ibidem, s. 51-52.

Po wyborze Landammanna i jego zastępcy następuje zaprzysiężenie zarówno przewodniczącego, jak i wszystkich uprawnionych uczestników *Landsgemeinde*³¹. Pozostali członkowie rządu powoływani są bezpośrednio do kierowania określonymi departamentami. Uczestnicy zgromadzenia mogą zgłaszać propozycje personalne co do obsady poszczególnych stanowisk. Prowadzenie dyskusji jest jednak dopuszczalne tylko przy rozpatrywaniu kwestii merytorycznych. Inaczej niż w kantonie Glarus, prawo składania wniosków może polegać jedynie na formułowaniu zaleceń w sprawie przyjęcia lub odrzucenia jakiegoś rozwiązania, nie może natomiast zmierzać do zmiany wysuniętego uprzednio przedłożenia. Głosuje się przez podniesienie prawej ręki. Rząd, a w praktyce Landammann, dokonuje szacunkowego obliczenia wyniku głosowania, po czym podaje go do publicznej wiadomości. W razie poważnych wątpliwości w ustalaniu rezultatu głosowania biorą udział członkowie Sądu Kantonu. Jeśli w dalszym ciągu nie da się określić wyniku, następuje przeliczenie głosów. Polega to na opuszczeniu miejsca odbywania *Landsgemeinde* określonym wyjściem, co pozwala na dokładne określenie rezultatu głosowania. Obrady zgromadzenia ludowego w Appenzell-Innerrhoden trwają zwykle od jednej do dwóch godzin. Ze względu na niewielką liczbę mieszkańców jest to najmniejsza *Landsgemeinde* spośród wszystkich pięciu, jakie – obok dwóch nadal funkcjonujących – odbywały się do niedawna również w trzech innych częściach federacji³².

V. UWAGI KOŃCOWE

Mimo że w ostatnich latach liczba podmiotów, w których przeprowadza się kantonalne zgromadzenia ludowe, ograniczona została do zaledwie dwóch, omawiana instytucja pozostaje ważnym elementem szerokiego spektrum rozwiązań ustrojowych charakterystycznych dla Konfederacji Szwajcarskiej. Odbywanie rokrocznych *Landsgemeinden* dowodzi zarazem różnic występujących pomiędzy poszczególnymi kantonami – sytuacji charakterystycznej dla organizmów politycznych opartych na strukturze federalnej. Analiza funkcjonowania zgromadzeń ludowych w kantonach Glarus i Appenzell-Innerrhoden pozwala stwierdzić, że jest to zjawisko oryginalne, wyróżniające się kolorytem właściwym dla instytucji, których istnienie nie opiera się jedynie na gwarancjach prawnych, ale zostało głęboko osadzone w sferze społecznej jako rozwiązanie służące właściwemu zarządzaniu sprawami całej wspólnoty.

³¹ W odczytanim uprzednio pouczeniu co do treści i znaczenia przysięgi oraz sposobu właściwego jej złożenia zwraca uwagę wyeksponowanie wątków religijnych. Zastępca Landammanna komunikuje zebrany, że „kto świadomie przysięga fałszywie, ten wzywa Boga na świadka swojego kłamstwa, ten pogardza boską sprawiedliwością i naraża się na straszne kary, w tym lub w tamtym życiu”. Jako pierwszy przysięgę składa Landammann, który przyrzeka m.in. dbać o korzyści i honor kraju, przeciwdziałać krzywdzie, sprawować opiekę nad wdowami i sierotami i dopomagać w dochodzeniu należnych praw. Zob. *Eidesleistung anlässlich der Landsgemeinde*, <http://www.ai.ch> (25.01.2010).

³² F. Helg, op. cit., s. 52-53 i 199.

O niebagatelnym znaczeniu integrującej funkcji Landsgemeinde świadczyć może zgłaszanie postulatów jej przywrócenia. W Appenzell-Ausserrhoden – uzasadniając potrzebę powrotu do tradycji podejmowania najważniejszych decyzji na zgromadzeniach ludowych – wskazuje się, że zniesienie tej instytucji ma znacznie więcej wad niż zalet. Do pożądaných skutków zaliczono przede wszystkim możliwość dokładnego policzenia głosów oddawanych przy urnach, zwiększenie frekwencji oraz zagwarantowanie tajności głosowania. Uznano jednak, że cena takich udogodnień jest zbyt wysoka. Wraz ze zniesieniem Landsgemeinde kantonowi odebrane zostało to, co w sferze politycznej i kulturowej nadawało mu szczególny charakter. Miało to skutkować utratą poczucia przynależności, przekazywanego dzięki funkcjonowaniu zgromadzeń ludowych, i własnej kantonowej tożsamości³³. Optując za powrotem do Landsgemeinde, nie podaje się więc argumentów natury praktycznej – te bowiem wydają przemawiać przeciwko jej przywróceniu – ale wpisuje się ją w szerszy kontekst kulturowy³⁴ i zwraca uwagę na jej rolę jako czynnika integrującego wszystkich mieszkańców kantonu.

Wydaje się więc, że o przyszłości instytucji Landsgemeinde zadecyduje to, który rodzaj argumentacji przeważy. Z czysto praktycznego punktu widzenia należy bowiem uznać, że zgromadzenia ludowe są anachronizmem. Wykonują one wprawdzie różnorakie kompetencje, ale trudno byłoby w tym wypadku utrzymywać, że uprawnień tych nie można by realizować w inny – szybszy, a zarazem skuteczniejszy – sposób. Jeśli jednak weźmie się po uwagę także te ich funkcje, które trudno byłoby wyczytać z postanowień konstytucji kantonalnych, to okaże się, że wartości oryginalnego rozwiązania ustrojowo-politycznego, jakim jest Landsgemeinde jako prawdziwy symbol szwajcarskiej demokracji, nie da się przecenić. W takiej sytuacji uzasadnienia odwołujące się do złożonej sfery społeczno-kulturowej i podkreślające dbałość o zachowanie lokalnej tożsamości biorą górę nad nawet najbardziej przekonującymi argumentami akcentującymi sprawność i efektywność działania.

dr Łukasz Jakubiak
Uniwersytet Jagielloński
w Krakowie
lukasz.jakubiak@uj.edu.pl

³³ Initiativkomitee „Wiedereinführung der Landsgemeinde im Kanton Appenzell Ausserrhoden”, *Es geht um viel mehr!*, <http://www.landsgemeinde-ar.ch> (24.01.2010).

³⁴ Występujące w Szwajcarii instytucje demokracji bezpośredniej można umiejscowić w szerszym kontekście kultury współrzędzenia jako podstawowego elementu modelu demokracji konsensualnej. Zob. W. Linder, op. cit., s. 205-206. Wydaje się, że właśnie na tym polu instytucja Landsgemeinde odgrywa rolę katalizatora, umożliwiającego konstruktywne i oparte na zasadach równego udziału rozwiązywanie spraw lokalnych wspólnot.

CITIZENS' ASSEMBLIES IN SWITZERLAND

Summary

The paper concerns one of the oldest forms of direct democracy – the open-air citizens' assemblies in Switzerland called *Landsgemeinde*. The author discusses the sources of this unique institution. Its history dates back to the Middle Ages. The first *Landsgemeinden* took place in the 13th century. Originally, they were organised in eight cantons and half-cantons, but later this institution was abolished in six, to remain only in the cantons of Glarus and Appenzell-Innerrhoden. Special attention has been drawn to the organisation and the powers of the assemblies. They are responsible for choosing the cantonal executive, the passing of the constitutional and legislative laws and deciding about cantonal expenses. Some practical aspects of the *Landsgemeinden* have also been analysed. The assemblies are held once a year and are a solemn ceremony. The gatherings usually last several hours. Concluding the paper, the author points out to the significance of the *Landsgemeinde* as one of the most deeply-rooted forms of political participation on the cantonal level.

