

## Krzysztof Szczęśniak

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

## Klaudia Szerszeń

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

# Zgromadzenia Ludowe w Konfederacji Szwajcarskiej

## 1. Geneza *Landsgemeinde*

Współczesne formy demokracji bezpośredniej mają swoje korzenie w starożytności. W tym okresie rozwinęły się instytucje, które pozwalały uprawnionym obywatelom angażować się w proces rządzenia państwem. Na publiczne wyrażanie własnej opinii zezwalało zgromadzenie ludowe. Jego wzorcową formę możemy odnaleźć w ateńskiej *polis*. Obywatele decydowali zarówno o polityce wewnętrznej, jak i zewnętrznej państwa. Instytucja zgromadzenia znana była również w starożytnym Rzymie oraz wśród plemion w formie tak zwanej demokracji wiecowej<sup>1</sup>. Warto wiedzieć, że pragermański wiec o nazwie *Thing*, który składał się z wolnych, uzbrojonych mężczyzn plemienia obradujących w kole stał się prawozorem szwajcarskiego zgromadzenia kantonalnego. Ów wiec posiadał kompetencje sądownicze, niekiedy decydował o wojnie, a w innym przypadku był grupą pospolitego ruszenia rycerzy. Wszechstronność ta sprawiła, że właśnie to plemienne zgromadzenie stało się prototypem *Landsgemeinde*<sup>2</sup>. Zgromadzenie ludowe jest również opisywane jako znany od okresu kolonializmu sposób podejmowania decyzji w niewielkich gminach USA, tak zwanych *town meeting*, oraz praktykowany też w nielicznych gminach Anglii pod nazwą *parish meeting*<sup>3</sup>.

Współcześnie zebranie w określonym czasie i miejscu wszystkich uprawnionych obywateli w celu rozstrzygnięcia najistotniejszych spraw występuje bardzo rzadko ze

---

<sup>1</sup> Ł. Jakubiak, *Kantonalne Zgromadzenie Ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2010, nr 4, s. 107.

<sup>2</sup> A. Mycielski, *Ze studiów nad szwajcarską demokracją kantonalną (na przykładzie Glarus)*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, seria A, 1970, nr 23, s. 69–70.

<sup>3</sup> P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2011, s. 207.

względu na dzisiejsze rozmiary państw<sup>4</sup>. Utrudnieniem jest także materia, która składa się na złożoną regulację prawną. Wszystkie te elementy sprawiają, że zwołanie i przeprowadzenie obrad zgromadzenia ludowego jest bardzo trudne, a wręcz niewykonalne.

Rozwiązania instytucjonalne, których powstanie oparte zostało na dawnej formie zgromadzeń ludowych, w małym stopniu przetrwały jednak do dziś. W związku z tym należy zwrócić uwagę na szwajcarską instytucję *Landsgemeinde*, występującą w niektórych kantonach. Demokracja bezpośrednia jest fundamentalną zasadą ustroju szwajcarskiego. Duży wpływ ma na to wielowiekowy charakter państwa, opierający się na związkowości i samodzielności gmin. Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej reguluje tę kwestię w rozdziale drugim<sup>5</sup>. Szwajcaria znana jest również z ciekawych rozwiązań instytucjonalnych, a swój ustrój opiera na federalizmie, wyżej wymienionej demokracji bezpośredniej i demokracji konsensualnej. Filary te zdeterminowały system oraz instytucje polityczne Konfederacji Szwajcarskiej. Jedną z nich jest omawiane *Landsgemeinde*<sup>6</sup>. „Jej wyjątkowy charakter nie wyczerpuje jednak całego szeregu ukształtowanych w tym państwie nietypowych rozwiązań ustrojowo-politycznych”<sup>7</sup>.

Współczesne zgromadzenia ludowe sięgają czasów XV- i XVI-wiecznej Szwajcarii. Szwajcarskie kantony połączone były wówczas tradycją republikańską, która utrwaliła się w nich na stałe. Na ich obszarach występowała „żywa kultura zgromadzeń ludowych oraz referendum federalne, którego początki sięgają średniowiecza”<sup>8</sup>. Wtedy to właśnie w niektórych kantonach *Landsgemeinde* przyjęto jako metodę sprawowania władzy czy podejmowania decyzji na poziomie kantonu. Ciekawe jest to, że rządy w dwóch kantonach (Bern i Zurych) korzystały z opinii mieszkańców gmin i cechów rzemieślniczych<sup>9</sup>.

*Landsgemeinde* to zebranie obywateli kantonu, wraz z zachowaniem tradycyjnego porządku, podczas którego podejmuje się najważniejsze rozstrzygnięcia odnoszące się do społeczności kantonu<sup>10</sup>. Nazwa ta dosłownie oznacza wspólnotę zamieszkującą dany kraj<sup>11</sup>.

Geneza opisywanej instytucji sięga średniowiecza. Początkowo były to zgromadzenia mężczyzn noszących broń. Kobiety i pozostający w zależności nie posiadali żadnych praw politycznych. Jak pisze Łukasz Jakubiak: „w Uri oraz w Schwyz pierwszych śladów omawianej instytucji można się doszukiwać już w XIII w. W Unterwalden *Landsgemein-*

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 249.

<sup>5</sup> B. Szmulik (red.), *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012, s. 5.

<sup>6</sup> E. Myślak, *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 2014, s. 7.

<sup>7</sup> Ł. Jakubiak, *op. cit.*, s. 107

<sup>8</sup> R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej. W Szwajcarii i nie tylko*, Łódź 2013.

<sup>9</sup> M. Musiał-Karg, *Demokracja bezpośrednia w szwajcarskich kantonach. Wybrane uwagi na temat referendum, inicjatywy ludowej oraz zgromadzenia ludowego*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2014, nr 2, s. 65.

<sup>10</sup> M. Marczevska-Rytko, *Szwajcarski system demokracji bezpośredniej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” vol. VIII, 2001, sectio K, s. 129.

<sup>11</sup> P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 40.

de 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 pierwsze *Landsgemeinde* obradowało w 1387 r. W Appenzell regularne zwoływanie zgromadzeń ludowych datuje się na 1403 r. Odbywały się one także i później, już po podzieleniu kantonu na Appenzell-Innerrhoden i Appenzell-Ausserrhoden, co nastąpiło w okresie reformacji<sup>12</sup>. Zgromadzenie w wymienionych kantonach istniało aż do połowy XIX w.

Nowoczesne rozwiązania ustrojowe spowodowały, że instytucja *Landsgemeinde* zaczęła być stopniowo znoszona. Zgromadzenie ludowe przestało istnieć w sześciu kantonach. Pierwsze z nich – Schwyz i Zug – zastąpiły w 1848 r. *Landsgemeinde* odpowiednio obligatoryjnym i fakultatywnym referendum. W Uri zgromadzenie zostało zniesione w 1928 r., natomiast w Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden oraz Obwalden u schyłku XX w., odpowiednio w 1996, 1997 i 1998 r.

Współcześnie istniejące *Landsgemeinde* to zebrania wszystkich zainteresowanych obywateli, którzy są uprawnieni do decydowania i podejmowania odpowiednich decyzji<sup>13</sup>. Występują one tylko w dwóch szwajcarskich kantonach – Glarus oraz Appenzell-Innerrhoden. Kantony te są terytoriami alpejskimi o małej powierzchni. Powierzchnia Glarus to 685 km<sup>2</sup>, zamieszkuje go około 40 tysięcy mieszkańców. Natomiast kanton Appenzell-Innerrhoden zajmuje 173 km<sup>2</sup> i ma 15,5 tysiąca mieszkańców.

Analiza terytorialna powyższych kantonów pozwala stwierdzić, że ich wielkość dobrze przyczynia się do rozwoju *Landsgemeinde*. Rozmiary populacji i obszaru pozwalają na pozytywne przeprowadzenie zgromadzenia i nie utrudniają uczestnictwa w nim mieszkańcom. Liczba zamieszkujących powyższe kantony przypomina przecież populację jednego miasta. W związku z tym problemy wymienione we wstępie, to jest wielkość państwa czy duża liczba mieszkańców nie mają tutaj żadnego znaczenia. Dlatego też zgromadzenie ludowe może z powodzeniem istnieć na tak wysokim szczeblu, jakim jest kanton.

## 2. *Landsgemeinde* w kantonie Glarus

### 2.1. Pozycja ustrojowa

Specyfiką ustroju Konfederacji Szwajcarskiej jest jej podział na kantony cieszące się dużą autonomią. Z tego też względu nie można rozpatrywać poszczególnych instytucji szczebla kantonalnego jako organów samorządu terytorialnego, a należy je raczej kwalifikować jako organy władzy szczebla związkowego. Nie można przy tym określać *Landsgemeinde* jako instytucji podobnej do parlamentów kantonalnych lub parlamen-

<sup>12</sup> Ł. Jakubiak, *op. cit.*, s. 108.

<sup>13</sup> M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 65.

tów związkowych (np. w Niemczech), ponieważ obok zgromadzeń funkcjonuje jeszcze *Landrat* – kantonalny parlament. Jego istnienie nie umniejsza jednak roli zgromadzeń. Powyższe stwierdzenie zdają się także potwierdzać przepisy Konstytucji kantonu Glarus, która określa *Landsgemeinde* jako najwyższy organ (władzę) kantonu. Mimo uregulowania omawianej instytucji na poziomie kantonalnej ustawy zasadniczej nie oznacza to jej nieograniczonego zakresu przedmiotowego. Jak wynika z innych przepisów ustawy zasadniczej, konstytucja i prawo kantonu stoi w hierarchii źródeł prawa poniżej prawa związkowego. Należy zatem uznać, że ustrój i działalność *Landsgemeinde* musi pozostać w ogólnej zgodzie z prawem federalnym. Niezgodność niektórych zasad przeprowadzania zgromadzeń była zresztą powodem derogowania jej z systemu prawnego niektórych krajów związkowych<sup>14</sup>.

Szczególnie silną pozycję *Landsgemeinde* i wynikające stąd szerokie uprawnienia, omawiane w dalszej części opracowania, nadaje jej fakt, że nie jest to organ przedstawicielski, a instytucja demokracji bezpośredniej, w zebraniach której może brać udział każdy cieszący się prawem głosu wedle prawa kantonalnego. Silna legitymacja społeczna nadaje instytucji wyjątkowego charakteru oraz przydaje jej autorytetu, z którym członkowie rady rządowej (organu władzy wykonawczej) oraz inni urzędnicy muszą się liczyć bardziej niż w przypadku, gdyby mieli do czynienia ze zwykłym organem funkcjonującym na zasadach przedstawicielstwa.

Oprócz konstytucji, ustrój i funkcjonowanie Zgromadzenia Ludowego w kantonie Glarus definiują również dwa inne akty prawne – ustawa o przeprowadzeniu *Landsgemeinde* z dnia 6 maja 1973 r. oraz rozporządzenie o legitymacji do głosowania na *Landsgemeinde*, które regulują odpowiednio uszczegółowione wytyczne dotyczące przeprowadzenia zgromadzeń oraz zasady i tryb przyznawania obywatelom specjalnych legitymacji.

Mając na uwadze powyższe informacje, *Landsgemeinde* zdefiniować można jako instytucję demokracji bezpośredniej, w ramach której uprawnieni do głosu (posiadający czynne prawo wyborcze) zbierają się w określonym miejscu i określonym czasie, aby wspólnie wykonywać powierzone kompetencje, polegające na stanowieniu prawa, a często także na wyborze urzędników, przez głosowanie<sup>15</sup>. Zgromadzenie Ludowe jest zatem najwyższą władzą na terenie kantonu, która w swojej istocie przypomina starożytne ateńskie zgromadzenia.

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/1999/5397.pdf> [dostęp 5.05.2016].

<sup>15</sup> Ł. Jakubiak, *op. cit.*, s. 107.

## 2.2. Kompetencje *Landsgemeinde*

Jako najwyższa władza kantonalna, Zgromadzenie Ludowe cieszy się odpowiednio szerokimi kompetencjami. Zakres jego kompetencji scharakteryzować można przez funkcje, jakie pełni. Są to funkcje: kreacyjna, ustrojodawcza i ustawodawcza. Posiada ono również uprawnienia w kwestiach finansowych<sup>16</sup>.

Co do pierwszej kompetencji, w kantonie Glarus *Landsgemeinde* dokonuje wyboru dwóch osób na ważne stanowiska mieszczące się w obrębie władzy wykonawczej – *Landammanna* oraz *Landesstatthaltera*. Są to najwyższe urzędy państwowe. *Landammann* jest pierwszym reprezentantem kantonu oraz przewodniczącym Rady Rządowej, będącej najwyższym organem wykonawczym kantonu. *Landesstatthalter* jest z kolei zastępcą *Landammanna*. Zgromadzenie Ludowe decyduje również o obsadzie stanowisk prezesów sądów oraz pozostałych sędziów.

Jak wynika z powyższego, zakres kompetencji w zakresie funkcji kreacyjnej umacnia pozycję *Landsgemeinde* oraz wskazuje, że funkcja najwyższej władzy nie stanowi jedynie tytularnej legitymacji obywateli do udziału w sprawach państwowych, lecz w realny sposób wpływa na politykę regionu.

W zakresie drugiej z funkcji, ustrojodawczej, silna pozycja *Landsgemeinde* jest również wyraźnie widoczna. Na mocy kantonalnej ustawy zasadniczej organem właściwym do zmiany Konstytucji jest właśnie Zgromadzenie Ludowe. Wniosek o rewizję Konstytucji może być wniesiony przez każdego uprawnionego do głosu. Dalsze szczegółowe przepisy Konstytucji i ustaw regulują proces postępowania ze zmianą konstytucji. Warto jednak mieć na uwadze to, że zmiana Konstytucji nie może być sprzeczna z prawem federalnym, co stanowi pewne ograniczenie kompetencji Zgromadzeń Ludowych.

Funkcja ustawodawcza Zgromadzenia przybiera formę typowych kompetencji legislacyjnych. *Landsgemeinde* jest zatem odpowiedzialne za stanowienie w formie ustaw wszystkich podstawowych i ważnych przepisów. Ponadto do jego kompetencji należy zawieranie konkordatów i innych traktatów, jeśli dotyczą one zakresu przedmiotowego Konstytucji lub ustaw. Fakt, że zgromadzenie jest instytucją demokracji bezpośredniej, nadaje stanowionemu przez nie prawo szczególnie ciekawy wydźwięk – mimo iż kompetencje w zakresie ustawodawstwa należą do standardowych uprawnień władzy ustawodawczej, to wykonywanie ich przez ogół uprawnionych do głosowania nadaje prawu szczególnie silną legitymację społeczną.

Ostatnia grupa uprawnień dotyczy kompetencji w zakresie spraw budżetowych. Zgromadzenie Ludowe jest odpowiedzialne za decydowanie o wszystkich dowolnych jednorazowych (na jeden cel) wydatkach przekraczających milion franków. Ponadto

---

<sup>16</sup> W podobny sposób systematyzuje uprawnienia *Landsgemeinde* Ł. Jakubiak (*op. cit.*, s. 112).

zgromadzenie decyduje o wydatkach stałych, na które trzeba wygospodarować w danym roku więcej niż 200 tysięcy franków.

Inną ciekawą kompetencją w sprawach finansowych jest możliwość ingerencji w system podatkowy. Na mocy ustawy zasadniczej, kompetencją omawianej instytucji jest uprawnienie do ustalania stóp podatkowych. Rozwiązanie to wydaje się na tle polskich realiów dość osobliwe, gdyż w naszym kraju kompetencje obywateli do decydowania o sprawach podatkowych mieszczą się w granicach samoopodatkowania mieszkańców gminy na cele publiczne.

Omówiony zakres kompetencji jest, jak na instytucję demokracji bezpośredniej, bardzo szeroki i obejmuje uprawnienia z bardzo wielu dziedzin. Rozwiązanie to jest jednak dość nietypowe, gdyż w ramach demokracji partycypacyjnej wyodrębnia się zwykle jedną kwestię, którą w ramach danej instytucji uprawnieni do głosowania mają zamiar uregulować.

### **2.3. Zwoływanie i przeprowadzenie Zgromadzeń Ludowych**

Mimo szerokich kompetencji, jak już zostało wspomniane, z racji na swoją naturę Zgromadzenia nie nadają się do prowadzenia codziennych spraw społeczności. Z tego też względu *Landsgemeinde* w Glarus zwołuje się raz w roku – w pierwszą niedzielę maja, ale Rada Rządząca może zdecydować o ewentualnej zmianie tego terminu. Zwołania dokonuje Rada Rządząca najpóźniej na 14 dni przed zgromadzeniem przez upublicznienie stosownego obwieszczenia w dzienniku urzędowym. Istotny jest fakt, że może zostać również zwołane nadzwyczajne *Landsgemeinde*, jeśli zdecyduje tak samo Zgromadzenie na wniosek co najmniej 2000 uprawnionych do głosowania, wskazujący jednocześnie, które sprawy mają być rozpatrzone, lub jeśli *Landrat* zgrupuje pewne sprawy jako wymagające pilnego rozpatrzenia.

Uprawnieni do udziału w *Landsgemeinde* są wszyscy Szwajcarzy zamieszkujący kanton, który ukończyli 16. rok życia. Konstytucja stanowi, że prawo to „nabywa się poprzez miejsce zamieszkania”. Co więcej, sama Konstytucja stanowi, że udział w zgromadzeniach jest obowiązkiem obywateli. Podstawą udziału w zgromadzeniach jest specjalna legitymacja. Jest ona każdorazowo tworzona i regulowana w pierwszym kwartale roku przez kancelarię państwową. Legitymacja ma co roku inny i zawsze wyróżniający się kolor oraz może zostać zaopatrzona w specjalne instrukcje dotyczące wykonywania prawa do głosu. Ponadto na legitymacji zamieszczana jest specjalna agenda, informująca o porządku zgromadzenia. Legitymacje są dostarczane przez kancelarie gminne na podstawie rejestrów wyborców w danych gminach najpóźniej 10 dni przed zgromadzeniem. Druk i dostawa dokonywane są na koszt kantonu i gminy. Jedyne opłata to 10 franków za zamiennik w przypadku zgubienia legitymacji. Jeśli z jakichś przyczyn legi-



tymacja nie zostanie dostarczona, to najpóźniej na 3 dni przed zgromadzeniem można złożyć zażalenie do kancelarii gminnej.

*Landsgemeinde* rozpoczyna się o 9.30 pochodem władz kantonalnych na *Zaunplatz* (główny plac miasta), gdzie *Landammann* otwiera obrady przemową, po czym następuje uroczyste zaprzysiężenie zgromadzonych<sup>17</sup>. Po tych czynnościach Zgromadzenie przechodzi do porządku dziennego obrad prowadzonego według sporządzanego przez Radę Rządzącą *Landsgemeindememorial*. Ów „program” dostarczany jest do domów obywateli najpóźniej na 4 tygodnie przed *Landsgemeinde* (w przypadku nadzwyczajnego zgromadzenia termin ten może zostać skrócony). W memoriale umieszczane są także roczne sprawozdania finansowe oraz informacje dotyczące budżetu. Należy ponadto dodać, że w pilnych przypadkach *Landrat* może przedłożyć zgromadzeniu sprawy nieobjęte memoriałem. Wniosek taki podlega jednak upublicznieniu w dzienniku urzędowym.

Pierwsze głosowanie dotyczy wyboru najwyższych władz kantonalnych, w tym *Landammanna* i jego zastępcy. W przeciwieństwie do innych kwestii, przy wyborze władz nie przeprowadza się debaty. Od momentu ich wybrania i zaprzysiężenia biegnie czas kadencji tych organów. Warto wspomnieć, że w trakcie zgromadzenia każdy z uczestników ma prawo do zabierania głosu i zgłaszania wniosków co do przyjęcia, zmiany lub odrzucenia projektu, co wpływa na aktywny udział obywateli w przebiegu zgromadzenia i wyróżnia *Landsgemeinde* w Glarus od zgromadzeń w innych kantonach<sup>18</sup>. Jeśli nie zostały zgłoszone żadne wnioski, przeprowadzone zostaje głosowanie nad projektem przedstawionym przez zgłaszający organ (zwykle projekty takie zgłasza *Landrat*). Głosowania dokonuje się przez podniesienie wspomnianej już legitymacji.

Wyjątkowo ciekawa jest procedura liczenia głosów. Jest to typowo tradycyjne rozwiązanie, które z jednej strony może być przyczyną błędów lub nadużyć, a z drugiej jest elementem wyróżniającym *Landsgemeinde* i nadającym jej jeszcze bardziej wyjątkowy charakter. *Landammann* dokonuje obliczenia liczby głosów przez oszacowanie, jeśli jednak trudno jest ustalić, która opcja jest przeważająca, prowadzący *Landsgemeinde* może skorzystać z pomocy czterech członków Rady Rządzącej. Każdy z członków obserwuje wtedy jeden z sektorów, a następnie przekazuje swoje wyniki przewodniczącemu. Konstytucja nie przewiduje procedury ewentualnego przeliczenia głosów, a decyzja *Landammanna* co do wyniku jest ostateczna.

---

<sup>17</sup> <http://www.landsgemeinde.gl.ch> [dostęp 8.05.2016].

<sup>18</sup> Ł. Jakubiak, *op. cit.*, s. 116.

### 3. *Landsgemeinde* w kantonie Appenzell-Innerhoden

#### 3.1. Pozycja ustrojowa

Charakter instytucji Zgromadzenia Ludowego w kantonie Appenzell-Innerhoden jest bardzo podobny do jego odpowiednika w kantonie Glarus. *Landsgemeinde* jest organem władzy szczebla kantonalnego. Jest to organ władzy ustawodawczej, który jednocześnie pełni funkcję najwyższego organu (władzy) kantonu. Pozycję tę potwierdzają szerokie kompetencje, które zostaną omówione poniżej. Właśnie dzięki szerokiemu zakresowi uprawnień również i w tym kantonie Zgromadzenia Ludowe nie mogą zostać zakwalifikowane jedynie jako instytucja demokracji partycypacyjnej mająca zapewnić wpływ obywateli na sprawy regionu. Jak już zostało wspomniane wcześniej, zgromadzenia mają realny wpływ na prowadzenie polityki. Dodatkowej legitymacji omawianej instytucji nadaje fakt, iż zgodnie z przepisami Konstytucji władza w kantonie należy „zasadniczo” (*wesentlich*) do narodu, który to sprawuje ją właśnie na *Landsgemeinde*.

Podobnie jak w Glarus, instytucja ta nie nadaje się do bieżącego regulowania spraw kantonu, dlatego oprócz niego funkcjonują jeszcze organy zarządzające – *Grosser Rat* oraz komisja kantonu (*Standeskommission*). W żaden sposób nie umniejsza to roli zgromadzeń, gdyż to właśnie one wybierają przedstawicieli egzekutywy oraz uchwalają prawa, których projekty wnoszą uprawnione podmioty.

Z oczywistych względów instytucja ta normowana jest na poziomie ustawy zasadniczej, chociaż odmiennie niż w Glarus większość kwestii proceduralnych oraz szczegółów działalności normowane są w innym akcie prawnym – ustawie o *Landsgemeinde* oraz Zgromadzeniu Gminnym (*Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen*).

#### 3.2. Kompetencje *Landsgemeinde*

Szeroki zakres uprawnień zgromadzeń najłatwiej wyjaśnić można przez pryzmat funkcji, jakie spoczywają na ich barkach. Są to więc, podobnie jak w Glarus, funkcje: ustrojodawcza, ustawodawcza, kreacyjna, oraz uprawnienia w zakresie kwestii finansowych.

W zakresie funkcji ustawodawczej, ani Konstytucja, ani ustawy nie określają materialnego zakresu ustaw. Ustawa zasadnicza mówi jedynie, że naród decyduje o przyjęciu lub odrzuceniu prawa, co w połączeniu z przepisem mówiącym, że naród sprawuje władzę na *Landsgemeinde*, stanowi przesłankę uznania, że sprawy prawodawstwa należą do kompetencji Zgromadzeń Ludowych. W porównaniu z kantonem Glarus z zakresu kompetencji zgromadzeń wyjęte zostały jednak konkordaty, które zawiera Wielka Rada.



Kompetencje *Landsgemeinde* zostały wyraźnie zakreślone w zakresie funkcji ustawodawczej. Przepisy ustawy zasadniczej ustanawiają *Landsgemeinde* organem właściwym do uchwalenia zmiany konstytucji, zarówno całkowitej, jak i częściowej. W przypadku zmiany częściowej projekt przedstawiany jest na *Landsgemeinde* po uprzednim przygotowaniu go na posiedzeniu Wielkiej Rady, po wniesieniu projektu przez uprawnione podmioty (w tym obywateli). W przypadku zmiany całkowitej procedura jest inna. Najpierw *Landsgemeinde* (po odpowiednim wprowadzeniu wniosku do porządku obrad) decyduje, czy zmiana taka powinna być przeprowadzona; jeśli tak, projekt przygotowuje Wielka Rada i prezentuje najpóźniej na trzecim Zgromadzeniu po wspomnianym wstępnym głosowaniu; termin trzech zgromadzeń może zostać odpowiednio przedłużony na drugim z kolei *Landsgemeinde*.

Funkcja kreacyjna zgromadzenia wyraża się w wybieraniu najważniejszych stanowisk kantonalnych oraz niektórych federalnych. W kwestiach federalnych, na mocy Konstytucji kantonu, *Landsgemeinde* wybiera przedstawiciela Appenzell do szwajcarskiej Rady Kantonów na Zgromadzeniu odbywającym się w roku całkowitego odnowienia składu Rady Narodowej.

Na szczeblu kantonalnym wybierani są przede wszystkim przedstawiciele egzekutywy zasiadający w Komisji Kantonu. Organ ten składa się z siedmiu członków, w tym *Landammanna* i jego zastępcy. Wszyscy oni wybierani są przez Zgromadzenie. Oprócz tego *Landsgemeinde* wybiera również przewodniczącego oraz 11 pozostałych członków Sądu Kantonalnego. Widać tu pewne ograniczenie w stosunku do kantonu Glarus, gdzie *Landsgemeinde* wybiera również wszystkich pozostałych sędziów.

W przypadku uprawnień dotyczących kwestii finansowych, oprócz prawa do wysłuchania raportu o finansach kantonu dokonywanego przez *Landammanna*, przysługuje zgromadzonym kompetencja do decydowania o kształcie systemu podatkowego – zmiana ordynacji podatkowej nastąpić może tylko na zgromadzeniu. Uprawnienie do decydowania o jednorazowych lub stałych wydatkach kantonu w formie, w jakiej istnieje w Glarus, w Appenzell nie jest stosowane. Mimo to ogółowi uprawnionych do głosu przysługuje w ramach opisywanej funkcji pewne uprawnienie nadzorcze – na mocy ustawy zasadniczej 200 mieszkańców kantonu cieszących się prawem wyborczym może przedłożyć do zatwierdzenia na *Landsgemeinde* decyzję Wielkiej Rady w sprawie jednorazowego wydatku w kwocie minimum 500 tysięcy franków lub co najmniej czteroletnich powtarzających się wydatków w kwocie minimum 125 tysięcy franków.

### **3.3. Zwolywanie i przeprowadzenie Zgromadzeń Ludowych**

Na mocy kantonalnej ustawy zasadniczej *Landsgemeinde* odbywa się raz roku, w ostatnią niedzielę kwietnia. W odróżnieniu od Glarus termin ten nie może ulegać

zmianie, nawet z powodu ważnych okoliczności. Jedyne wyjątek od tej zasady stanowi sytuacja, w której Niedziela Wielkanocna wypadnie w ostatnią niedzielę kwietnia. W takim przypadku *Landsgemeinde* zwołuje się na pierwszą niedzielę maja. *Landsgemeinde* może również zostać zwołane w trybie nadzwyczajnym w wyniku postanowienia Wielkiej Rady. Takie nadzwyczajne *Landsgemeinde* może rozpatrywać tylko te sprawy, dla których zostało zwołane. Zapowiedź *Landsgemeinde* wraz z porządkiem obrad upubliczniana jest najpóźniej na 4 tygodnie przed zgromadzeniem i jest połączona z zaproszeniem do udziału w nim uprawnionych do głosowania.

W przypadku kantonu Appenzell uprawnieni do głosu są mieszkający w kantonie obywatele i obywatelki Szwajcarii, cieszący się pełnią praw, którzy ukończyli 18. rok życia. Warunkiem *sine qua non* uczestnictwa w zgromadzeniach jest również wpisanie do rejestru wyborców, ponieważ zgodnie z odpowiednimi ustawami prawo wyborcze uzyskuje się w momencie wpisu do rejestru. Podstawą uczestnictwa w *Landsgemeinde* jest specjalna legitymacja – *ausweis*. Jest ona dostarczana uprawnionym do głosowania najpóźniej na 3 tygodnie przed *Landsgemeinde*, a wraz z nią dostarcza się również „mandat” (specjalny dokument zawierający między innymi program głosowań)<sup>19</sup> ze streszczeniem kantonalnych rozliczeń finansowych za dany rok oraz komentarzem Wielkiej Rady dotyczącym spraw przewidzianych w programie zgromadzenia. Ciekawy jest również fakt, iż oprócz legitymacji, mężczyźni mogą mieć ze sobą także floret. Jest to nawiązanie do tradycji, gdyż kiedyś floret stanowił symbol praw wyborczych<sup>20</sup>. Istotny jest również fakt, że podobnie jak w Glarus udział w *Landsgemeinde* jest obowiązkiem obywateli. Wydaje się jednak, że w Konstytucji kantonu Appenzell ów obowiązek uczestnictwa został jednak zaakcentowany mocniej<sup>21</sup>.

*Landsgemeinde* rozpoczyna się o godz. 12:00, po mszy świętej, uroczystym pochodem na miejsce zgromadzenia<sup>22</sup>. *Landammann* rozpoczyna zgromadzenie krótkim

<sup>19</sup> Dokument ten przybiera postać broszury, rozpoczynającej się od informacji o miejscu i czasie przeprowadzenia *Landsgemeinde*. Następnie przedstawiane są w nim sprawozdania finansowe kantonu, a w kolejnych częściach prezentowane są poszczególne punkty porządku obrad oraz komentarz do nich opisujący problematykę zmian, ich zakres, przewidywany termin ewentualnego wprowadzenia przepisów, informację o przeprowadzonych konsultacjach oraz przebiegu głosowania w Wielkiej Radzie na temat włączenia danego projektu ustawy pod obrady *Landsgemeinde*. Cały dokument oraz komentarz jest przygotowywany przez Wielką Radę.

<sup>20</sup> M. Musiał-Karg, *op. cit.* s. 75.

<sup>21</sup> Art. 17 Konstytucji Kantonu Appenzell stwierdza wprost: „Każdy posiadający czynne prawo wyborcze ma nie tylko prawo, ale i obowiązek uczestnictwa we wszystkich Zgromadzeniach Ludowych”. Konstytucja Kantonu Glarus mówi w art. 21 ust. 2: „Uczestnictwo w *Landsgemeinde* jest obowiązkiem obywatela”. Użycie w drugim przypadku mniej stanowczych słów może sugerować większe znaczenie podobnego przepisu w kantonie Appenzell. Jednakowoż w ustawie zasadniczej kantonu Glarus przepis ten umieszczony jest w podrozdziale dotyczącym obowiązków obywatela – bezpośrednio za obowiązkiem przestrzegania prawa. Mimo to brak istnienia przymusu wyborczego w Konfederacji Szwajcarskiej wskazuje na traktowanie omawianych regulacji jedynie jako pewnego rodzaju deklaracji.

<sup>22</sup> [www.ai.ch](http://www.ai.ch) [dostęp 4.07.2016].

inauguracyjnym przemówieniem, a następnie przedstawia sprawozdanie o działalności kantonalnej administracji, później referowana jest informacja o stanie finansów kantonalnych. Po raporcie *Landammanna*, który przewodniczy prezydium zgromadzenia, udziela się głosu zainteresowanym obywatelom, którzy mogą wyrazić swoje zdanie na temat poruszonych kwestii. Dalsza część *Landsgemeinde* prowadzona jest według porządku obrad ustalanego przez kantonalny organ przedstawicielski – Wielką Radę. To również ten organ przygotowuje projekty aktów prawnych oraz decyduje, które z wniosków innych uprawnionych podmiotów zostaną ujęte w porządku obrad. Wnioski te muszą być jednak skierowane odpowiednio wcześniej – należy złożyć je pisemnie do Rady do pierwszego października roku poprzedzającego rok zgromadzenia. Zgodnie z ustawą zasadniczą są one przedmiotem nadchodzącego *Landsgemeinde*, o ile Wielka Rada umieści je w porządku obrad. Porządek obrad, jak już wspomniano, upubliczniany jest najpóźniej na 4 tygodnie przed zgromadzeniem.

Kolejnymi punktami porządku obrad są propozycje praw lub wybór kandydatów. Przed wyborem kandydatów nie przeprowadza się debaty – głosujący mogą jedynie zgłaszać własne propozycje. W przypadku rozpatrywania projektów ustaw swoboda dyskusji również jest ograniczona jedynie do wniosków o przyjęcie lub odrzucenie ustawy, niedopuszczalne są wnioski o zmianę projektu. Rozwiązanie to odróżnia zgromadzenia w Appenzell od zgromadzeń w Glarus, gdzie wnioski o zmiany są dopuszczone, przez co całe *Landsgemeinde* przyjmuje formę jakby „poszerzonej debaty parlamentarnej”<sup>23</sup>. Po dyskusjach przechodzi się do głosowania nad poszczególnymi sprawami. Głosowania dokonuje się przez podniesienie prawej ręki.

Procedura liczenia głosów jest częściowo inna w porównaniu z kantonem Glarus. Jest ona jednak również oparta na szacunkowym liczeniu wyniku przez prowadzącego zebranie. W razie wątpliwości może on przywołać do pomocy innych członków egzekutywy – *Standeskommission*, a jeśli i to okaże się niewystarczające, wezwany do pomocy może zostać Sąd Kantonalny. Jeśli jednak mimo pomocy nie można oszacować wyniku, prowadzący zebranie zarządza liczenie głosów. Przeliczanie odbywa się przez opuszczenie miejsca głosowania przez głosujących przez jedne z dwojga drzwi<sup>24</sup>. Rozwiązanie to zapobiega popełnieniu błędów w trakcie liczenia głosów, co może stanowić problem przy podobnym zgromadzeniu w kantonie Glarus.

---

<sup>23</sup> Ł. Jakubiak, *op. cit.*, s. 116.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 117.

## 4. Uwagi końcowe

*Landsgemeinde* to instytucja, z której systematycznie zrezygnowano w poszczególnych kantonach. Ostatecznie pozostała ona w dwóch omówionych wyżej jednostkach strukturalnych. Taka sytuacja nie spowodowała jednak, że *Landsgemeinde* stało się rozwiązaniem mniej ważnym i straciło na oryginalności. Nadal jest to instytucja, która wyróżnia demokrację bezpośrednią Konfederacji Szwajcarskiej. Mimo swojej wyjątkowości Zgromadzenie Ludowe często poddawane jest krytyce. Powodem mogą być tutaj kwestie dotyczące zasady tajności głosowania oraz sposób obliczania liczby głosów poprzez szacowanie.

*Landsgemeinde* to z pewnością rozwiązanie, które ma szeroki kontekst kulturowy. Organizowane rokrocznie integruje i tworzy więzy społeczne między mieszkańcami kantonu. Łukasz Jakubiak twierdzi, że o przyszłości tej instytucji zadecyduje rodzaj przyjętej argumentacji. Z praktycznego punktu widzenia zgromadzenia kantonalne są anachronizmami. Jednak z drugiej strony nad sprawnością i szybkością działania przeważają dbałość o zachowanie lokalnej tożsamości oraz przywiązanie do tradycji. Po przyjęciu takiej argumentacji *Landsgemeinde* staje się prawdziwym symbolem szwajcarskiej demokracji bezpośredniej.

## Landsgemeinde in Swiss Confederation

**Abstract:** The text describes a unique institution of direct democracy- Landsgemeinde. People's assembly, how it should be translated, is the main method of ruling in two swiss cantons- Glarus and Appenzell Innerrhoden. Its uniqueness lies in a similarity to the ancient Athen's assemblies and also in the fact that despite the passage of time Landsgemeinde is still effective and still in use. The essey consists of three elements. The first briefly describes the origins of people's assembly and its development during the ages. Second, describes the procedure, functioning and permissions of this institution. The last one is a brief summary and short prognosis for the future. All elaboration gives the reader orientation about functioning of Landsgemeinde and chances an problems connected with it.

**Keywords:** Landsgemeinde, people's assembly, direct democracy, swiss constitutional arrangements, uniqe conatitutional arrangements, direct democracy in Switzerland

**Słowa kluczowe:** Landsgemeinde, zgromadzenie ludowe, demokracja bezpośrednia, szwajcarskie rozwiązania ustrojowe, nietypowe rozwiązania ustrojowe, demokracja bezpośrednia w Szwajcarii