

przejściowe, chociaż w istotnym stopniu zaciążył na rozwoju parlamentaryzmu socjalistycznego i aktualnie nie wchodzi w grę.

Z uwarunkowania funkcji dekretu wynika, że ulegają one określonej ewolucji wraz ze zmianą warunków funkcje te kształtujących. Najpierw przeważające znaczenie ma druga funkcja dekretu. Pierwsza, chociaż najbliższa celowi prawno-ustrojowemu dekretu, została najpierw zmajoryzowana przez drugą i trudno jest wręcz ją wydzielić z całokształtu działalności dekretodawczej. Rozwój drugiej funkcji dekretu cechuje stopniowy spadek jej znaczenia w miarę umacniania się socjalistycznych stosunków społecznych i politycznych, stwarzających obiektywne warunki wzrostu roli organów przedstawicielskich. Jest to tendencja właściwa wszystkim państwom socjalistycznym, chociaż nie we wszystkich wystąpiła jednocześnie i z jednakowym nasileniem. Na tle malejącej roli drugiej funkcji dekretu nabiera znaczenia pierwsza jego funkcja i stopniowo zaznacza się jej odrębność.

Przyszłość praktyki dekretodawczej należy do pierwszej funkcji dekretu, zabezpieczenia ciągłości regulacji ustawodawczej w sprawach niecierpiących zwłoki. Druga funkcja dekretu, wspomaganie działalności ustawodawczej parlamentów, będzie ustawicznie tracić na znaczeniu i z chwilą ugruntowania się pozycji parlamentu jako jedyne go organu ustawodawczego może całkowicie zaniknąć. Aktualnie rola jej jest jednak w większości państw socjalistycznych znaczna, a nawet duża. Jej likwidacja wymagać będzie dalszego, znacznego zwiększenia i usprawnienia działalności ustawodawczej parlamentów. Pierwsza funkcja dekretu zostanie, moim zdaniem, zachowana dlatego, że ma swoją stałą rację bytu, ale i ona, jak sądzić można, w miarę udoskonalania sesyjnego systemu pracy parlamentów, postępów w dziedzinie planowania życia społecznego straci na znaczeniu. Dekret jako środek zachowania ciągłości regulacji ustawodawczej w sprawach niecierpiących zwłoki spełniać będzie w perspektywie rolę zupełnie wyjątkową, a rozwinięta demokracja socjalistyczna stanowić będzie dostateczną tego gwarancję. Przepisy zezwalające na wydawanie dekretów zaliczać się będzie być może do rzędu tych przepisów konstytucji, które winny być w niej zawarte, ale o których wiadomo, że praktyka ich stosowania będzie zupełnie wyjątkowa.

POSIEDZENIE DNIA 1 KWIEŃNIA

ANDRZEJ MYCIELSKI

Ze studiów nad szwajcarską demokracją kantonálną (na przykładzie Glarus)

Komunikat

Pragermański wiec, zwany „Thing”, składał się z wolnych mężczyzn plemienia, zwoływanych na wiosnę, w pełnym uzbrojeniu i obradujących w charakterystycznym

zamkniętym kole („Ring” względnie „Zaun”) na łące lub pod dębem. Wiec ów występował raz w roli sądzącego, czy też wyznaczającego sędziów zespołu, raz w roli politycznego zbiorowego suwerena decydującego np. o wojnie i pokoju, czasem był on po prostu pospolitym ruszeniem rycerzy, a nieraz dodatkowo jeszcze kultową grupą modlących się do bóstw ofiarników.

Nie ulega wątpliwości, że właśnie wskazana tu wszechstronność zadań urzędowych w pewnych specyficznych formach czyniła z germańskiego wiecu właściwy prawzór szwajcarskich ludowych zgromadzeń kantonalnych, że właśnie nie gdzie indziej, ale tam, mimo historycznego oddalenia, szukać należy prototypu interesującej nas w tym artykule „Landsgemeinde”.

Terminem tym określamy tylko jedną z form bezpośredniego ludowładztwa, ale o tyle istotną, że stanowiącą chronologicznie pierwszy pełny wzorzec wszystkich jego późniejszych odmian i zastosowań. Wzór ten jest sugestywny i promieniuje szczególnie szeroko. Nie ma dziś kantonów w Szwajcarii, w których by nie obowiązywało referendum i inicjatywa ludowa w zakresie ustaw i konstytucji. Co drugi kanton stosuje referendum obligatoryjnie. Lud ma nawet prawo proponować rewizję konstytucji federalnej. Równocześnie (rzecz zadziwiająca!) jedynie 3% ogółu uprawnionych do głosu Szwajcarów żyje nadal we właściwej „Landsgemeindedemokracji”, jedynie 5 kantonów z ogólnej liczby 25 wchodzących w skład Konfederacji uznają ją praktycznie do tej pory.

Nie trzeba jednak sądzić, że Zgromadzenia Ludowe odbywające się aktualnie w tradycyjnym układzie w dwóch kantonach Appenzell w kantonie Glarus i dwóch kantonach Unterwalden odbywają się tam dziś w sposób całkowicie identyczny. Pierwszą różnicę stanowi tu sama liczba uczestników zebrania, która w słabo zaludnionych kantonach Appenzell Inner-Rhoden, Nidwalden i Oberwalden nie przekracza trzech tysięcy, podczas gdy w kantonie Glarus waha się ona między pięciu a ośmiu tysiącami, a w Appenzell Ausser-Rhoden dochodzi do okrągłej cyfry dziesięciu tysięcy. Ta ostatnia liczba jest stanowczo za duża, jak na zespół deliberyujący. Zgromadzenie tak liczne — to zbiegowisko, nad którym nie można już łatwo zapanować głosowo z trybuny, nawet przy pomocy głośników. Dlatego nie jest rzeczą przypadku, że właśnie w Ausser-Rhoden uczestnicy „Landsgemeinde” nie dysponują już dziś prawem indywidualnej wypowiedzi, a również że ostateczny akt wyboru poprzedzony jest tam zawsze próbnym głosowaniem.

Rzeczą niewątpliwie charakterystyczną dla interesującej nas tu instytucji ustrojowej są związane z nią formy zwyczajowe, stanowiące wciąż jeszcze reminiscencje germańskiego prawzoru.

Doroczne Zgromadzenia Ludowe zwoływane są zawsze w terminie wiosennym. Terminem tym w Glarus jest pierwsza pogodna niedziela maja, w Unterwalden zaś i Appenzell (i to od stuleci) ostatnia niedziela kwietnia, a więc moment najodpowiedniejszy w górach, bo wyprzedzający okres lawin. W Ausser-Rhoden w latach parzystych zbierają się obywatele w miejscowości Trogen, a w nieparzystych — w osiedlu Hundwill. Zgodnie z konstytucją kantonu Glarus Ludowe Zgromadzenia

nadzwyczajne mogą być zwoływane na wniosek bądź samej Landsgemeinde, bądź Rady kantonu, bądź wreszcie na propozycję 1500 obywateli czynnych.

Otwarcie zebrania poprzedza uroczysty pochód jego uczestników uzbrojonych obowiązkowo w szpady symbolizujące pełnię honoru i wolności. Kroczą oni bądź z ratusza na rynek miejski, jak w Glarus i Appenzell, bądź też zdążają daleko, jak w Obwalden, ku wzniesieniu Landenberg. Posuwają się w kolumnie krok za krokiem policjanci pod wodzą wachmistrza, kompania honorowa wojska z trofeami zdobycznymi, dobosze i orkiestra, trębacze w hełmach i chorąży w starych strojach szwajcarskich, woźny krajowy z mieczem kantonu, kancelista z pieczęcią państwową — wreszcie Landammann w otoczeniu członków rządu, radców kantonu, sędziów i duchowieństwa. Ceremoniał ten określają szczegółowe przepisy.

Tak jak w czasie opisanego pochodu wyczuwamy przede wszystkim wojskowe zacięcie, tak znowu w chwili otwarcia właściwego zebrania bierze wyraznie górę element religijno-wyznaniowy (nieobcy również pragermanom). Jest to moment, kiedy wśród ogólnej modlitwy i bicia dzwonów duchowieństwo w Obwalden intonuje hymn *Veni Creator*, a w Aussen-Rhoden słynną pieśń *Alles Leben strömt aus Dir*, i zaraz potem zebrani podnosząc rękę z trzema zgiętymi palcami symbolizującymi Trójkę Świętą składają przysięgę.

Prawo, a równocześnie obowiązek składania przysięgi, a następnie uczestniczenia w zebraniu mają pełnoletni mężczyźni posiadający obywatelstwo kantonu i pełnię praw politycznych, którzy pod groźbą kary porządkowej muszą stawić się osobiście albo przynajmniej należycie usprawiedliwić nieobecność. W Zgromadzeniu nie uczestniczą kobiety, dzieci oraz mężczyźni splamieni przestępstwem. W Uri istniał kiedyś zwyczaj wciągania ich nazwisk do tzw. Czarnej Księgi, podczas gdy w Obwalden golono im głowy.

Na drewnianym podium, stanowiącym trybunę prezydiálną, zajmują swe miejsca członkowie rządu i rady kantonu, sędziowie, pisarze, woźny z mieczem, duchowieństwo, a przede wszystkim zawsze kierujący zebraniem Landammann.

Najbliżej trybuny dopuszczeni są w Glarus nie najstarsi mieszkańcy kraju, ale właśnie najmłodsi, specjalnie tu uprzywilejowani. Są to chłopcy w wieku szkolnym, którym udziela się w ten sposób w optymalnych warunkach politycznej lekcji pogłądowej. Gęsta ciżba, już nie widzów, ale właściwych członków zgromadzenia, otaczających trybunę, stoi nieco dalej, tworząc — po zmianach zaszłych w Uri — już dziś w Glarus tylko tradycyjne koło. W chwili kiedy lud ostatecznie je zamknął, kiedy — używając terminologii miejscowej — „Das Volk schlug den Ring”, pierścień ów tak jak ongiś obóz germanów okrąża straż wojskowa. Równocześnie Landammann stojąc na trybunie stawia do dyspozycji suwerennej zbiorowości przysługujące mu zastępcze atrybuty zwierzchnictwa. W Ausser-Rhoden uroczystym gestem wskazuje on np. na leżącą przed nią pieczęć kantonu mówiąc: „Oto pieczęć krajowa, którą mi powierzyliście, a którą składam z powrotem w wasze ręce”. W tym momencie prezydium otwiera porządek dzienny właściwego już zebrania roboczego, udzielając na wstępie głosu wnioskodawcom. Inicjatywa służąca im pierwotnie jednost-

kowo w pełnym zakresie rzeczowym, ulega stopniowo restrykcjom. Ongiś wnioski o „zakazie głośnego strzelania batem” i „noszenia nieodpowiednich przez kobiety kapeluszy”, względnie projekt „doskonalenia rodzaju ludzkiego w kantonie Glarus” poddany był na równi z innymi pod rozagę ludu, marnując niepotrzebnie wiele czasu. Dziś wnioski tego typu są wprawdzie nadal teoretycznie dopuszczalne, ale istnieje wymóg przedkładania ich uprzednio na piśmie Radzie kantonu, która je odpowiednio segreguje. Propozycja zmiany konstytucji kantonowej wymaga w Obwalden 500 podpisów w Nidwalden 400, a w Ausser-Rhoden tyle, ilu jest aktualnie członków Landratu, ale (co jest na pewno istotniejsze) konstytucja Glarus stwierdza niedwuznacznie: „podstawę narad w Landsgemeinde stanowi memoriał przedstawiony jej przez Landrat. Przedmioty, które nie są w nim zawarte, nie powinny być przedmiotem obrad Zgromadzenia”.

Co się tyczy swobody wypowiedzi w czasie dyskusji, to w Appenzell jest ona bezsporna, a w Glarus nawet dodatkowo podkreślana tradycyjnym zwrotem Landammanna: „Die Here Landlüüt sind sämtli aagfragt”. W Obwalden przy stawianiu propozycji udziela się głosu przede wszystkim samym wnioskodawcom, następnie członkom rządu i rady kantonu, a na końcu dopiero ludowi. Również wnioski rządu i Landratu, dotyczące kandydatów wybieranych na urzędy, mają przed innymi pierwszeństwo.

W niektórych kantonach, np. w Nidwalden, kandydaci w tym wypadku otrzymują pierwszy głos i albo zalecają się sami Zgromadzeniu, albo czynią to przez zastępujących ich przyjaciół. W Ausser-Rhoden niezależnie od wyniku dokonanego już wyboru, stwierdza się dodatkowo liczbę głosów „nie”, ujawniając w ten sposób siłę niechętniej kandydatowi opozycji.

Obowiązek przyjęcia urzędu istnieje we wszystkich kantonach (z wyjątkiem Glarus i Ausser-Rhoden). W Obwalden dotyczy on jednej, w Nidwalden dwóch kadencji. W Inner-Rhoden w odniesieniu do pewnych urzędów rozciąga się on na lat 10, chyba że obywatel wybrany ukończył lat 65 i wykonywał pewne określone urzędowe funkcje przez lat 20. Zwyczaj tego typu nie są znane w Glarus, gdzie porządek dzienny poświęcony jest wyłącznie sprawom rzeczowym z pominięciem wyborczych.

Sam akt zamykającego dyskusję głosowania następuje zasadniczo przez podniesienie prawej ręki, przy istnieniu równocześnie zasady (skrystalizowanej już w XIV w.) „że mniejszość bez szemrania ma się poddać większości”. Zachodzą jednak czasem sytuacje, w których przewodniczący i przydzieleni mu do pomocy urzędnicy, nawet po kilku dodatkowych głosowaniach, nie mogą stwierdzić, po czyjej stronie jest przewaga i zmuszeni są przeliczać głosujących z osobna. Istniał stary zwyczaj, że przechodzili oni wówczas po kolei pod mieczem i włócznią, co praktykowano jeszcze w Uri w XIX w. (Schleufen). Aktualnie w Nidwalden, gdy zachodzą wskazane trudności ustawia się ich po czterech w dwu oddzielnie maszerujących kolumnach, których przeliczanie jest zresztą szczególnie czasochłonne.

Jak obecnie funkcjonują w rozumieniu praktyczno-politycznym przedstawione tu instytucje ustrojowe, informują chociażby dwa źródła pochodzące z Glarus. Pierwsze z nich to memoriał Landratu tego Kantonu, przekazany Zgromadzeniu Ludowemu, zwołanemu w Glarus 7 maja 1967 r. Drugie — to jeden z numerów lokalnego dziennika „Glarner Nachrichten”, dokładnie opisujący przebieg wskazanej wyżej Landsgemeinde. Postarajmy się ocenić te materiały pod kątem nauki prawa konstytucyjnego. Niewątpliwie wartość ich wymierzana z tego punktu widzenia będzie w wielu szczegółach bardzo różna.

Tak więc np.: Zgromadzenie zajmuje się ochroną ptactwa i zwalczaniem chorób zwierzęcych, zamiast dotychczasowej kolejki w dolinie Sernf wprowadza linię autobusową itd. Są to oczywiście wszystko sprawy typu ściśle administracyjnego. Sprawy z zakresu samorządu lokalnego w przeciętnej skali powiatowej — ale nie stanowią one całości obrazu.

Gdzie szukać elementów istotniejszych dla konstytucjonalisty? Znajdziemy je w przemówieniu wstępnym, otwierającego Zgromadzenie Landammanna Hermana Feusi, w przemówieniu utrzymanym w tonie programowego exposé głowy państwa suwerennej republiki. Feusi nie pomija oczywiście spraw natury lokalnej i nie zapomina o bolączkach i potrzebach kantonu. Ale nie ogranicza się wyłącznie do tego. Kreśli on przed słuchaczami dodatkowo obraz zgoła inny i nieporównanie szerszy: równocześnie daje im podsumowanie całościowe politycznej sytuacji międzynarodowej. Jest to z jednej strony rozległy przegląd wydarzeń, z drugiej — odpowiednio krytyczny ich komentarz. Obywatele dowiadują się nie tylko o rozwoju sytuacji w Wietnamie, zejściu ze sceny Prezydenta Indonezji Sukarno, czy o napięciu na Bliskim Wschodzie, słyszą nie tylko o problemie rodezyjskim, powstaniu w Adenie, i o wielu innych sprawach, ale dodatkowo mają możliwość przekonania się o tym, co o sprawach na te i podobne tematy sądzi ojciec kantonu. Tak więc powołując się na kazanie ewangelickiego pastora kantonalnego i orędzie wielkanocne papieża — niepokoi się on zbyt wysoką stopą życia nadmiernie bogatych i zmaterializowanych społeczeństw, lęka się gorączkowo nakręconej koniunktury, przy równocześnie srożącej się na świecie klęsce głodu. Twierdzi też, że Szwajcaria nadal nie powinna być członkiem ONZ, a to dlatego, aby żołnierzy szwajcarskich nie zmuszano do służenia w oddziałach międzynarodowych. Herman Feusi mówiąc o swym kantonie używa terminu „Heimat”: ojczyzną jest dla niego Glarus, nie zaś Szwajcaria. Kończąc swe przemówienie religijną inwokacją, oddaje on pod opiekę opatrności nie ludność kantonu, ale żyjący w wolnym kraju lud.

Przejdźmy do właściwych już obrad otwartej w ten sposób Landsgemeinde, a raczej od razu do najbardziej dla nas istotnego punktu jej porządku dziennego. Jest nim § 11 dotyczący praw wyborczych kobiet, a zatem całkowicie odpowiadający problematyce ustrojowej. Walka polityczna w kantonie Glarus o owe prawa rozpoczyna się stosunkowo dość dawno temu, bo zaraz po I wojnie światowej i rozwija się w kolejnych etapach aż do chwili obecnej. Datą wstępną jest tu rok 1921, kiedy po raz pierwszy Landsgemeinde rozważa wniosek dotyczący tej materii. Wniosek

ten, jak na owe czasy szczególnie radykalny, bo idący w kierunku obdarzenia kobiet pełnią praw wyborczych i politycznych (z wyjątkiem współdziału w Zgromadzeniu Ludowym) zostaje ogromną większością odrzucony. Również 40 lat później, bo w 1961 r., powtarza się ta sama operacja, choć już w znacznie ostrożniejszej formie. Kobiety, zgodnie z wówczas postawioną propozycją, o ile odpowiadają innym wymogom obowiązującym mężczyzn, mogłyby być wybierane do zarządów sierocińców. Ten wniosek, który wysuwa jedno ze stronnictw kantonu Glarus, mimo że od poprzedniego skromniejszy, napotyka ciągle jeszcze na sprzeciw.

Rząd kantonu w swym sprawozdaniu przesłanym do Landratu oświadcza dosłownie: „Przy wprowadzeniu czynnego i biernego prawa wyborczego kobiet chodzi już nie o częściową rewizję konstytucji Kantonu, ale o akt rewolucyjny. Mężczyźni, ten dotychczasowy suweren, pozbawieni będą tym samym swej władzy ustrojodawczej. Chodzi tu o pytanie — czy mężczyzna nadal decyduje nie tylko w swych własnych sprawach, ale również w sprawach swej żony i dziecka — czy też przeciwnie, rezygnuje z tej reprezentacji na rzecz swej żony”. Landrat, idąc po linii wskazanych tu argumentów, zajmuje w swym memoriale zgodne z rządem stanowisko, do którego po namiętej dyskusji przychyliła się ostatecznie Zgromadzenie, odrzucając pierwotną propozycję. Kiedy jednak kobiety przegrywają drugą rundę w Glarus, odnoszą one raczej sukcesy na terenie ogólnoszwajcarskim. W Bazylei otrzymują one pełne równouprawnienie polityczne z mężczyznami, uzyskują je również w Genewie oraz w kantonach Waadt i Neuenburg. Starania zmierzające ku rozszerzeniu ich uprawnień czynione są poza tym zarówno na szczeblu samego Związku, jak i w kantonach: Berno, Schaffhausen, Fryburg, Lucerna, Zug, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Bazylea-wieś i Solothurn. Tego stanu rzeczy nie da się ukryć i musi się z nim także liczyć w jakiejś mierze oporny dotąd Kanton Glarus. Rozpoczęła się tam trzecia z kolei faza walki, chronologicznie w tej chwili ostatnia, bo zakończona zaledwie przed paru miesiącami. Czynnikiem inspirującym jest tu, odwrotnie niż przed paru laty, sama Rada kantonu, która w swym memoriale poprzedzającym Landsgemeinde z 1967 r. zamieszcza wspomniany już przez nas wyżej § 11.

Zaczyna się on od słów: „Pewien obywatel (z dziennika „Glarner Nachrichten” wiemy, że jest nim niejaki Max Ochsner) zaproponował dołączenie do memoriału dla Zgromadzenia Ludowego na rok 1967 wniosku o przyznanie kobietom czynnego i biernego prawa wyborczego. Wniosek dotyczy wyłącznie komunalnych urzędów wyznaniowych, szkolnych i opieki społecznej oraz kierujących sierocińcami w poszczególnych gminach. Do uzasadnienia wniosku służyć ma przede wszystkim to, że kobieta w zakresie spraw dotyczących wychowania, opieki i religii bardziej jest delikatna uczuciowo i dlatego powinna mieć zastrzeżone prawo zabierania głosu w tej dziedzinie”.

Propozycja Landratu przedstawiona 7 maja 1967 r. Zgromadzeniu Ludowemu uzyskała aprobatę drobną większością. Jak widzimy — całkowite równouprawnienie kobiet nie jest proponowane, a dopuszczalna jest wyłącznie częściowa jego forma.

Czy nie stanowi ona wstępu do dalszych kroków w tym kierunku, jak się tego niektórzy obawiają? Twórcy memoriału (jak sądzić można z zamykającej go konkluzji), liczą na coś wręcz przeciwnego. Liczą na to, że w chwili uzyskania przez kobiety uprawnień częściowych, rzeczowa podstawa dalszych reform oraz ich społeczna racja same przez się automatycznie znikną.

BIBLIOGRAFIA

BRIDEL M.: *Précis de droit Constitutionnel et Public Suisse*, t. I, II, Lausanne 1959.

GIGNOUX C. J.: *La Suisse*, Paris 1960.

„Glarner Nachrichten” (Glarus, Montag 8 Mai 1967, nr 104).

LIEBESKIND W. A.: *La commune dans l'histoire politique de la Suisse* (Extrait de la Revue de la Société des Juristes Bernois, fasc. 3, vol. 77, 1941).

— *Les Assemblées des Communes dans le Canton de Glaris*.

— *La démocratie suisse. Les doctrines politiques*. Université Ouvrière de Genève, 20 oct. 1950. *Memorial für die ordentliche Landsgemeinde des Kantons Glarus von Jahre 1967*. Vom Landrate beraten in den Sitzungen vom 19 October, 5 Dezember 1966, 1 - 22 Februar und 11 März 1967, Glarus 1967.

THÜRER G.: *Unsere Landsgemeinde*, Erlenbach—Zürich 1950.