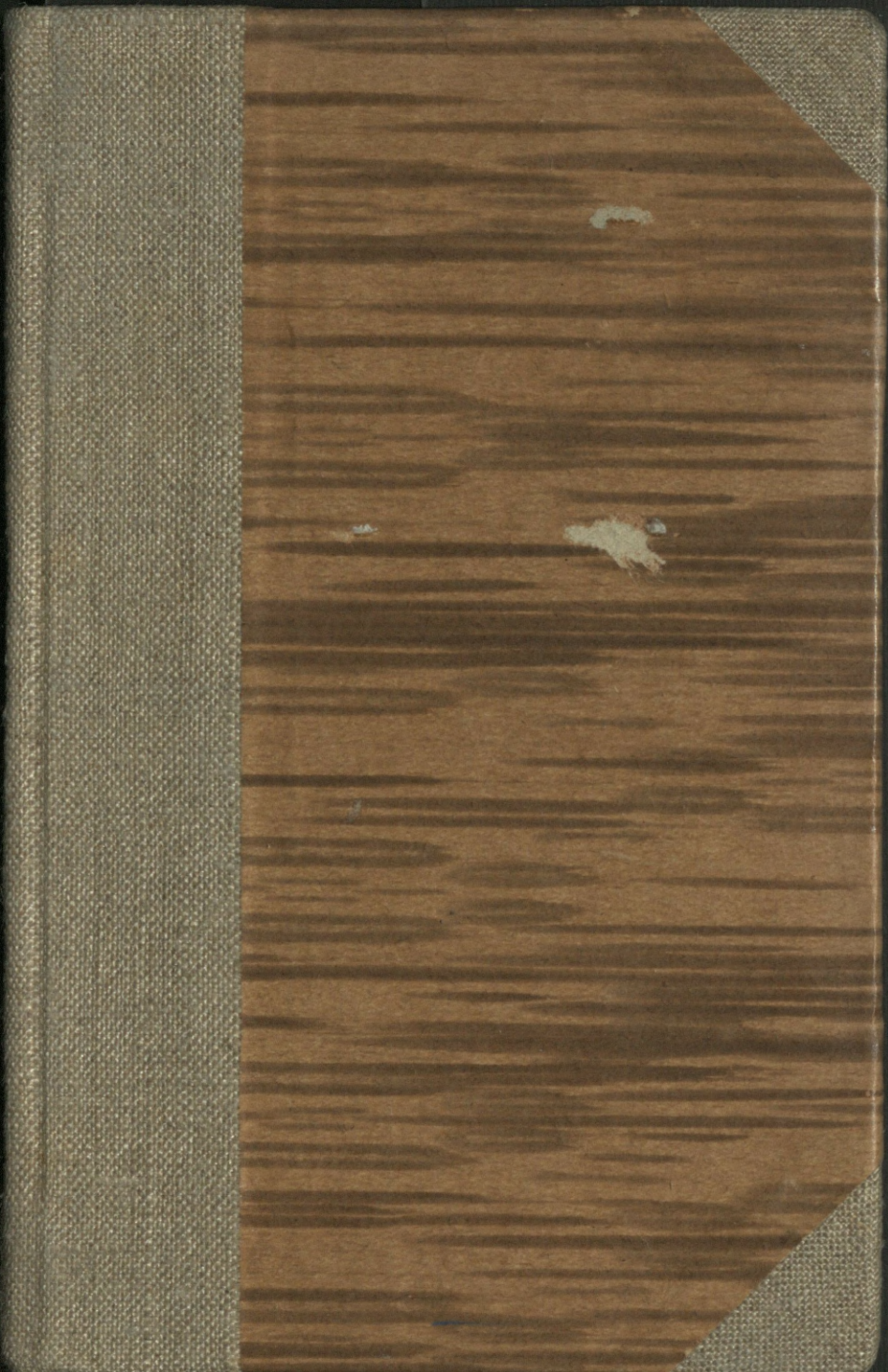


Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



Colour Chart #13





500 7, 500.

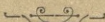
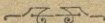
1

PARLAMENTARYZM.

WIEDZA I ŻYCIE

ZAGADNIENIA I PRĄDY WSPÓŁCZESNE

w dziedzinie wiedzy, sztuki i życia społecznego.


Rok II. — Tom 3.


L W Ó W

NAKŁADEM KSIĘGARNI H. ALTENBERGA

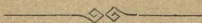
WARSZAWA

KSIĘGARNIA POD FIRMĄ E. WENDE i Spka

1900

ZYGMUNT BALICKI

Dr. prawa, członek stowarzyszony Międzynar. Instytutu Socyologicznego.



PARLAMENTARYZM

ZARYZ SOCYOLOGICZNY.

Tom II.



LWÓW

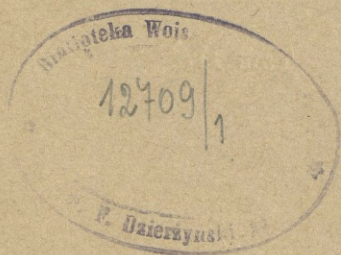
NAKLADEM KSIĘGARNI H. ALTENBERGA

WARSZAWA

KSIĘGARNIA POD FIRMA E. WENDE i Spka

1900

501. 528.



WYDANO Z DUBLETÓW
Biblioteki Wojskowej

Z drukarni „DZIENNIKA POLSKIEGO“ Dr. Feliksa Woynarowskiego.
pod zarządem Fr. Kattnera.

ROZDZIAŁ VI.

Zasadnicze przyczyny rozstroju parlamentaryzmu spółczesnego.

Sposób powstawania ciał przedstawicielskich, sprawujących władzę prawodawczą w państwie, oraz dalszy ich rozwój dziejowy, wskazują wyraźnie na dwoisty ich charakter, odpowiadający dwóm zasadniczym typom ustroju. Jedne z nich, wyrosłe na gruncie rządów bezpośrednich, powstały z przedstawicielstwa niezależnych niegdys państewek lub władztw, połączonych w następstwie w jeden naród, i stanowią dopełnienie zgromadzeń prawodawczych miejscowych; drugie wyrosłe na gruncie rządów pośrednich, są spadkobiercami monarchii nieograniczonej i objęły po niej władzę zwierzchniczą, jedną i niepodzielną.¹⁾

W literaturze politycznej i w mowie potocznej, nazwa parlamentu bywa używaną

¹⁾ Patrz tom I. Roz. III. — 2.

powszechnie tylko w zastosowaniu do ciał prawodawczych tego drugiego typu: mówimy więc o parlamencie angielskim, francuskim, włoskim, rzadziej już nadajemy to miano Radzie państwa austriackiej lub Reichstagowi cesarstwa niemieckiego, a w ogóle nie stosujemy go do Kongresu Stanów Zjednoczonych lub do Zgromadzenia związkowego rzeczypospolitej szwajcarskiej. Ta właściwość utartego zwyczajem słownictwa podkreśla niejako fakt, że parlamentaryzm w ścisłym tego słowa znaczeniu należy do typu rządów pośrednich i formalne tylko, zewnętrzne cechy podobieństwa pozwalają go stawiać w jednym rzędzie z zgromadzeniami prawodawczymi, właściwymi rządom bezpośrednim.

Rozprężenie, panujące w wielu ciałach prawodawczych, i wadliwe ich funkcyonowanie, które w końcu XIX s. stało się palącą kwestją urządzeń państwowych, dotyka przede wszystkim ustrój parlamentarny w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc zgromadzenia prawodawcze należące do typu rządów pośrednich. Bliższa analiza przyczyn tego faktu dostarczyć może nici przewodniej do wykrycia organicznych niejako wad, tkwiących w systemie przedstawicielstwa wielu krajów.

1. Najgłębszą, najbardziej zasadniczą przyczyną wadliwego funkcyonowania, a nawet objawów rozkładu parlamentaryzmu przy systemie rządów pośrednich wykryliśmy już wyżej, drogą uboczną, wskazując na warunki jego powstawa-

nia w dziejach. Przypomnijmy główne przesłanki tego procesu rozwojowego.

Pierwiastkowe zgromadzenia polityczne są naradami wojennymi, w których biorą udział przywódcy wraz z swymi drużynami. Pełnienie służby wojskowej, a więc najważniejszego na owe czasy obowiązku społecznego, prociąga za sobą prawo uczestniczenia w radzie naczelników i przyjmowania lub odrzucania ich planów wojennych; dopuszczenie do udziału w politycznej władzy jest więc bezpośrednio następstwem ciężaru powinności wojennej. leżącego na barkach ludzi wolnych. Ślady tego związku przyczynowego spotykają się w czasach znacznie późniejszych. Pierwotne „parlamenti“ miast włoskich, zwoływane w celu obrony na sygnał trwogi, obejmowały wszystkich ludzi zdolnych do noszenia broni: naprzód występował tutaj obowiązek walczenia a jako jego następstwo — prawo głosowania.¹⁾ Polskie rycerstwo, zbierające się na Sejmy elekcyjne, zjawiało się na polach Woli w pełnym uzbrojeniu. W pierwotnych kantonach Szwajcaryi, w obecnym już stuleciu, uczestniczący w zgromadzeniach *Landsgemeinde* obywatele występowali z przypasanymi u boku starymi rapierami, jakby dla zaznaczenia tradycyjnego związku pomiędzy prawem głosu a noszeniem broni.

¹⁾ H. Spencer „Instytucje polityczne“, przeł. J. K. Potocki. Warszawa 1890, str. 183.

Ten sam stosunek zachodzi w zmienionej postaci przy znacznie wyższych formach zgromadzeń przedstawicielskich. Do parlamentów wchodziły wysłańcy miast z tego tytułu, że mają dostarczyć koronie pomocy dla celów państwowych, spotykamy się więc znowu z faktem, że obowiązek jest zjawiskiem pierwotnym, władza zaś wtórnym. W dalszym ciągu politycznego rozwoju, udział pewnych warstw w przedstawicielstwie staje w ścisłym związku z uchwalaniem podatków państwowych wogóle. Z możliwości stawiania warunków, pod jakimi udzielone być mają zasiłki pieniężne, urasta stopniowo możliwość czynnego udziału w prawodawstwie.¹⁾

Pozyskiwanie praw politycznych przez nowe, upośledzone przedtem warstwy oraz przedstawicielstwo ich w parlamencie jako wyraz tych praw, idą zawsze w parze z rolą, jaką odegrać zaczynają te warstwy w gospodarczem, społecznym i kulturalnym życiu narodu. Formy ekonomiczne przeżywają się i zmieniają wraz z postępem techniki wytwarzania, zmieniają się również formy władania nieruchomością i ruchomością; głównym źródłem bogactwa narodowego staje się kolejno (w różnych zresztą kombinacjach): zdobycz wojenna i daniny podbitych prowincyi, wielkie obszary rolne uprawiane ręką poddanych, handel zamorski i rzemiosła, zorganizowane w gil-

¹⁾ Ibid. str. 185.

dye i cechy, przemysł wielki, oparty na produkcji maszynowej i wielkim kapitale, ten sam przemysł, oparty na zrzeszonych drobnych kapitałach i na zrzeszonej pracy, drobna własność rolna i rękodzieła o wysokiej technice i t. d. Warstwy najbardziej produkcyjne, wysuwające się kolejno na czoło gospodarstwa społecznego, wykazują zawsze wiele energii w przebijaniu się wśród wrogich zaawyczaj warunków, utworzonych przez każdy okres poprzedni, zdobywają o własnych siłach wyższy stopień kultury i uspołecznienia i podejmując na swe barki największe ciężary publiczne, otrzymują pierwiej czy później wpływ i głos w sprawach państwowych.

Klasa narodu, skupiająca w sobie w danej chwili życie społeczno-gospodarcze o największym napięciu, przynosi wyższy stopień uspołecznienia, zdolność do współdziałania dobrowolnego i organizacyi samorzutnej, wyrabiającej się pomimo przymusu zewnętrznego, domaga się też wolności ruchów, autonomii i samorządu w zakresie nowych swych potrzeb, słowem przedstawia w zasadzie grunt i czynnik podatny dla przyjęcia, utrwalenia i rozszerzenia form rządów bezpośrednich. Rzeczywiście przebiegając rozwój dziejowy występujących kolejno na arenę ekonomiczno-polityczną warstw społecznych, widzimy że każda z nich wnosi z sobą pewne nowe formy społecznego samorządu i organizacyi dobrowolnej w ustrój społeczny. Podbite prowincye domagają

się samodzielnych instytucji politycznych, a po zlaniu się w jeden naród zachowują tradycje swej autonomii; wielka własność rycerska powołuje do życia samorząd lokalny w administracji i sądownictwie; miasta ze swymi gildjami i cechami uzyskują przywileje prawne, wolność stowarzyszeń, związków i samorządu miejskiego; wielki przemysł łamie reglamentację produkcji, ogłasza zasadę *laissez faire, laissez passer*, zdobywa w zakresie prawa cywilnego swobodę dla kapitałów ruchomych i nadaje pierwszorzędną rolę inicjatywie prywatnej; nowożytne rękodzielnictwo, drobny przemysł i handel stwarzają cały system samopomocy ekonomicznej, oparty na oszczędności, kooperacji, pomocy wzajemnej, stowarzyszeniach i ich związkach; włościanstwo staje się z natury swego rzecznikiem samorządu, decentralizacji, autonomii politycznej, a przeciwnikiem biurokracji i centralistycznej gospodarki państwowej; klasa robotnicza nakoniec zdobywa wolność stowarzyszeń, tworzy związki zawodowe i daje początek organizacji pracy.

Jedne z tych klas i warstw, odpowiednio do swej roli społecznej i swego charakteru, okazują więcej skłonności do form politycznych, właściwych typowi rządów bezpośrednich, inne — typowi rządów pośrednich. Obok charakteru narodowego, dziejowa przewaga pierwszych lub drugich rostrzyga o samym ustroju. Jeżeli w państwie utrwalił się wiekami system rządów bezpośrednich,

nowowystępujące warstwy, znajdując już gotowe formy samorządu, autonomii, pole otwarte do organizacyi samorządnej i szerokie ramy swobód obywatelskich, rozwijać będą swe zadania społeczne stopniowo, niepostrzeżenie i dopasują szybko urządzenia polityczno państwowe do swych potrzeb. Inaczej rzecz się ma z systemem rządów pośrednich. Pełna życia i inicjatywy, zdolna do kooperacyi dobrowolnej i samorządu, klasa społeczna, wchodząc do grupy rządzącej, zastaje tam wszechwładną organizację państwową, silne tradycje centralizmu, zakorzenioną praktykę tłumienia samorządnych popędów społeczeństwa, na koniec urobione już zasady polityki, wzrosłe na gruncie rządów pośrednich. Rzadko kiedy udaje się tym nowym zastępom przerobić choć w części na swoją modłę utrwalaony wiekami typ ustroju państwowego. Stało się to do pewnego stopnia w Austrii, w okresie powstania ery konstytucyjnej, ale tylko dzięki temu, że nowe pierwiastki, wchodzące w skład grupy rządzącej, należały do różnych narodowości, zachowały jeszcze swój pierwotny charakter, do odmiennego należącego typu, i wymogły pewne uwzględnienie samorządu i odrębności miejscowych; system jednak przenikający całą maszynę państwową pozostał niemal bez zmiany.

Zwyczajnie, gdy jedność narodowa jest zupełną, dawny typ centralistyczny ustroju państwowego przekazuje się stale, niezależnie od składu

grupy rządzącej, jak we Francyi. lub nawet utrwała się wbrew charakterowi narodowemu, jak we Włoszech. Podobnie jak monarchia absolutna sprawowała funkcję zastępstwa grupy rządzącej, tak samo parlament jest nadal zastępcą teje grupy, rozszerzonej tylko na klasy świeżo uobywatelone, z pośród których ograniczone tylko przedstawicielstwo zostaje przypuszczone do władzy.

System rządów przedstawicielskich, powołany do życia dzięki wzrastającej samodzielności, zdolności do współdziałania, do organizacyi samorzutnej i liczenia na własne siły śród mas, dobijających się praw obywatelskich, należy sam do typu ustroju politycznego, wyrosłego na gruncie właściwości wprost odmiennych, stanąłby przeto w rażącej sprzeczności z charakterem nowego środowiska społecznego, gdyby nie postarał się pogodzić go z formami centralistycznej, jednostajnej, opiekuńczej władzy państwa.

Rządy pośrednie dla utrzymania swego typu, rozwiązują tę sprzeczność w następujący, zgodny z istotą swego systemu, sposób. Pozbawione przy parlamentarnej formie rządu tej siły przymusu, którą rozporządza monarchia nieograniczona, dążyć muszą do zapanowania nad opinią publiczną, do ujęcia zawczasu jej dążeń w popularne oderwane hasła i objęcia w ten sposób w obec ogółu roli moralnego kierownika. Otóż skoro tylko nowa warstwa społeczna poczyna się wybijać pod względem ekonomicznym, zanim zdoła jeszcze skonsoli-

dawać się o własnych siłach i stworzyć własną organizację, państwo spieszy jej z pomocą, parlament staje się oddźwiękiem jej haseł, uchwała szereg środków protekcyjnych dla nowo budzących się interesów i nadaje organizację państwową nierozwiniętym jeszcze skupieniom samorzutnym. Występujące zaledwie na arenę publiczną sfery, widząc możliwość szybkiego i łatwego urzeczywistnienia swych dążeń, bez mozolnego przebijania się o własnych siłach, bez długiej i trudnej pracy organizacyjnej, zwracają swe oczy ku państwu, przywykają liczyć zawsze i wszędzie na jego pomoc i przystosowują się chętnie do systemu rządów pośrednich, choćby kosztem abdykacyi z bezpośredniego kierownictwa swemi własnymi sprawami. ¹⁾

Jeżeli ogólna formuła rozwoju rządów pośrednich, którą przedstawiłem wyżej, rozwiązuje w zasadzie sprzeczność pomiędzy charakterem budzących się do samodzielnego życia klas społecznych, a charakterem form ustroju politycznego, wykluczających tę samodzielność, to w praktyce proces powyższy nie tylko okupuje się głębokimi wstrząśnieniami w dziedzinie życia publicznego, ale wyciska szczególne piętno na systemie parla-

¹⁾ Ten skrócony proces postępu, osiągnany przy pomocy interwencji państwowej jest, jak to zobaczymy niżej, społeczną podstawą politycznego liberalizmu i radykalizmu. Patrz rozdział XI., traktujący o stronnictwach.

mentarnym i zaszczepia mu zarodek choroby ustrojowej.

Rządy silne i scentralizowane muszą być jednolite pod względem swego kierunku, a tkwiąca w nich olbrzymia władza musi się dostać w ręce grupy jednorodnej i ściśle z sobą zs lidaryzowanej. Przedstawicielstwo całego narodu obejmuje więc ta klasa, która w danej chwili wysuwa się na jego czoło, i sprawuje je niepodzielnie, z usunięciem wszelkiego współzawodnictwa. W ten sposób rządy pośrednie są zawsze rządami klasowymi, a wejście nowej warstwy do grupy rządzącej nosi charakter ujęcia przez nią władzy w swe ręce.

Pouczający bo krańcowy przykład przedstawia z tej strony Francya. M narchia przedrewolucyjna nie tylko opierała się na szlachcie i duchowieństwie, ale była czystym wyrazem ich interesów. Zgromadzenie narodowe i Konstytuanta 1789 r. otworzyły szeroko przybytek władzy dla klasy mieszczańskiej, potrzeba jednak było niesłychanych wstrząśnień zanim dawni i nowi władcy zleli się w jedną klasę panującą. Wyrazem jej rządów była monarchia (mniej lub więcej konstytucyjna) Ludwika Filipa i Napoleona III Pierwsze rewindykacye tak zwanego stanu czwartego¹⁾

¹⁾ Ta numeracya stanów, narzucających kolejno krajowi klasowe swe rządy, jest wysoce charakterystyczną dla społeczeństwa francuskiego.

zaznaczyły się znowu głębokimi wstrząśnieniami (rok 1848 i 1871), i dopiero w parlamentarystyce trzeciej Rzeczypospolitej przedstawicielstwo interesów klasy dotychczas panującej i klasy dobijającej się władzy zaczyna się zlewać w jeden obóz redykalny, o różnych zresztą odcieniach, i znajduje właściwy wyraz swych dążeń w socjalizmie państwowym.

Klasowy charakter rządów pośrednich przenosi do parlamentu wszystkie walki, wstrząśnienia, starcia i sztuczne kompromisy, które się rozegrywają na arenie społecznej, co więcej, parlament jest instancją prawodawczą, która uświęca urzędowo i stwierdza ustawami wszechwładztwo polityczne klasy, znajdującej się u steru państwa, i wywołuje przez to nietylko bezwzględną opozycję we własnym łonie, ale staje się przedmiotem napaści ze strony mas od życia politycznego usuniętych. Wtedy parlament jako całość, dla zachowania swej roli przewodniej, usiłuje zapanaować nad opinią publiczną, nie liczy się z jej żądaniami, ale schlebia jej słabościom, rządzi hasłami, wyzyskuje namiętności, słowem staje się zbiorowym demagogiem, tem niebezpieczniejszym, że zmiennym, chwiejnym i nieobliczalnym. Pozbawiony tej bezpośredniej siły wykonawczej, którą rozporządzała monarchia nieograniczona, parlament opanowany przez jedną klasę musiałby posiadać ogromną siłę duchową, aby się ostać wobec zamachów z wewnątrz i z zewnątrz, gdy jej nie

ma, przedstawia obraz olbrzymiej władzy złożonej w słabym ręku. W tem tkwi zarodek ciągłego rozprzężenia, wstrząsającego parlamentaryzmem państw takich jak Francya lub Włochy, rozprzężenia, przechodzącego coraz bardziej w chorobę ustrojową.

2. Obok klasowego charakteru rządów parlamentarnych, drugą znacznie mniej doniosłą przyczyną złego ich funkcyonowania jest wadliwy dobór samego przedstawicielstwa narodowego. W każdym społeczeństwie normalnem znajdują się liczne jednostki, dbające szczerze o dobro publiczne a będące zarazem wcieleniem i uosobieniem grup społecznych, pełniących podstawowe funkcje w życiu zbiorowem, jednostki zsolidaryzowane ściśle z interesami i dążeniami tych grup, powołane więc niejako z natury rzeczy do reprezentowania ich w ciele prawodawczem. Są to żywioły politycznie najlepsze do sprawowania czynności poselskich. Każde społeczeństwo posiada nadto w swem łonie zastęp cały ludzi goniących za osobistem powodzeniem, obdarzonych zręcznością i sprytem, a gotowych w każdej chwili wyzyskać arenę życia publicznego dla zdobycia stanowiska, majątku i władzy: są to żywioły politycznie najgorsze i najniebezpieczniejsze w roli przedstawicieli ludu. Wyobraźmy sobie teraz dwa społeczeństwa, posiadające oba te żywioły w tej samej proporcji, a więc stojące pod względem swe-go składu na jednakowym poziomie moralności pu-

blicznej i politycznej kultury. Jedno z nich tak organizuje system przedstawicielstwa parlamentarnego, że do ciała prawodawczego wchodzi przeważnie lub wyłącznie żywioły najlepsze, drugie dzięki swym urządzeniom otwiera szeroko wrota parlamentu aferzystom politycznym i składa najwyższą władzę państwową przeważnie lub wyłącznie w ręce żywiołów najgorszych. Oczywiście poziom moralny ciała prawodawczego, jego charakter i wartość polityczna będą w obu wypadkach najzupełniej różne. W pierwszym, maszyna parlamentarna może względnie dobrze funkcjonować nawet przy wadliwym skądinąd ustroju państwowym, w drugim stać się ona musi ogniskiem dezorganizacji i zarzewiem rozkładu, a silna, rutynowana administracja wystąpi z konieczności jako podwalina państwa i rządzić będzie krajem wbrew rozprzegającemu wpływowi parlamentu.

Nie idąc nawet tak daleko, to jest nie przypuszczając, że do ciała prawodawczego wchodzi żywioły o charakterze bezwzględnie ujemnym, właściwa fizyonomia przedstawicielstwa może być spaczoną już przez to samo, iż pewne kategorie osób uzyskują mandaty nie jako rzeczywiści przedstawiciele odpowiednich grup społecznych, ale dzięki względom ubocznym, wchodzi do parlamentu w ilości nie proporcjonalnie wielkiej i przez swe właściwości wynaturzają charakter Izby. Dotyczy to przede wszystkim t. zw. „zawodów wyzwoionych.“ Rola ich w społeczeństwie nie zalicza

się do podstawowych jego funkeyi, jak rolnictwo i przemysł. bez których istnieć by nie mogło; następnie posłowie tej kategorii, nie występują jako rzecznicy własnej grupy, ale jako przedstawiciele grup innych, z któremi nie pozostają w żadnym związku organicznym; nakoniec z ich przeważnie szeregów rekrutują się politykanci z zawodu i afe-rzyści parlamentarni, uprawiający politykę dla względów ubocznych i widoków osobistych. Liczebna przewaga posłów tej kategorii jest zawsze objawem niezdrowym, zarazem skutkiem i przyczyną głębokich wad w ustroju parlamentarnym.

Wymowny przykład pod tym względem daje Francya. Dla wyrazistości obrazu dość porównać skład Izby poselskiej parlamentu francuskiego z Izbą Gmin angielską, a następnie ze składem Izby idealnym, któryby odpowiadał rzeczywistemu ustosunkowaniu grup społecznych. Pierwsze zestawienie podaje Edmund Demolins: ¹⁾

	Izba francuska	Izba angielska
Rolnictwo	72 ²⁾	132
Przemysł	41	131
Handel	22	100

¹⁾ „A quoi tient la supériorité des Anglo-Saxons“ Liv. III. Ch. I. (praca ta ukazała się w przekładzie polskim).

²⁾ W istocie 50, gdyż 22 posłów przypada na wielkich posiadaczy, którzy przebywają stale w Paryżu i właściwie nie mają nic do czynienia z rolnictwem.

Zawody wyzwolone	270 ¹⁾	107
Duchowieństwo	2	0
Armia	6	66
Urzednicy	95	47
Bez profesyi	43 ²⁾	0
	<u>551</u>	<u>583</u>

Następnie według obliczeń Karola Benoist, ³⁾ gdyby ludność Francyi była podzielona według zajęć na 7 grup, a każda z nich wybierała ze swego grona jednego posła na 20.000 wyborców, otrzymalibyśmy następujący skład Izby w porównaniu z obecnym:

rolnictwo	225	dziś	38
przemysł	164	„	49
handel	48	} dziś łącznie	32
komunikacje	17		
kapitałiści	25	dziś	97
administr. publ.	8	„	43
zawody wyzwolone	25	„	296

Obyczaje i charakter życia politycznego Francyi sprowadzają tedy taki dobór sztuczny

¹⁾ W tej liczbie 50 lekarzy, 59 dziennikarzy, 139 prawników (adwokatów 107, notaryuszów 17, doradców prawnych 9, profesorów prawa 6). Przy innym składzie Izby, autor podaje cyfrę powyższą na 286.

²⁾ Nieokreślona ta kategoria niewątpliwie obejmuje, obok rentyerów, pewną ilość polityków z zawodu.

³⁾ „De l'organisation du suffrage universel“ — *Revue des deux mondes*, zeszyt z 1. sierpnia 1896 roku.

przedstawicielstwa, że większość Izby spoczywa nie w ręku naturalnych przewodników grup wytwórczych lub towarzyskich społeczeństwa, ale w ręku przedstawicieli czysto przygodnych, którzy wpływ swój im narzucili, a w warunkach normalnych stanowiliby zaledwie dwudziestą część ogólnej liczby posłów. Są to przeważnie lekarze bez pacjentów, adwokaci bez klientów, szukający w polityce rozgłosu i stanowiska, dziennikarze nakoniec, tak uzdolnieni do działania na tłumy i rozporządzający olbrzymim wpływem prasy. Przewaga tych żywiołów w parlamencie nie może się nie odbić na biegu spraw publicznych. „Adwokaci, mówi Demolins wierzą chętnie, że społeczeństwa ludzkie prowadzi się mocą ustaw, obniżają więc doniosłość sił samorzutnych życia prywatnego i zawodów zwykłych. Ta to właśnie profesjonalna skłonność uczyniła w przeszłości z prawników najczynniejsze narzędzie absolutyzmu królewskiego przeciwko prawom i swobodom jednostki i miejscowości.¹⁾ Oni to byli w obecnem stuleciu niez mordowanymi rzecznikami centralizacji politycznej, na nich ciąży przede wszystkim odpowie-

¹⁾Przypomnę tu od siebie ich rolę w dziejach: w Niemczech prawnicy udzielają poparcia dynastji Hohenstaufenów, we Francji popierają gorliwie dążenia Filipa Pięknego, Ludwika XI., kardynała Richelieu i Ludwika XIII., w Belgii dają broń w rękę książętom Burgundji, w Hiszpanji stają się pomocnikami Filipa II. i t. d.

działność za rozwój niesłychany biurokracyi francuskiej, która rujnuje finanse i czyni bezpłodną wszelką inicjatywę, oni również przyczynili się niemało do zdyskredytowania rządów parlamentarnych.“¹⁾ Urzędnicy ze swej strony, zasiadając na krzesłach poselskich, wnoszą do ciała prawodawczego swe właściwości zawodowe, a więc stłumioną zdolność do inicjatywy, brak niezależności i odpowiedzialności, wszystkie te wady tak zgubne w ludziach, stojących u steru spraw publicznych.

Ale sztuczny ten przerost jednego odłamu przedstawicielstwa, mianowicie tego, który wchodzi do parlamentu dzięki swym zdolnościom do zdobywania mandatów i narzucania się opinii, a nie dzięki rzeczywistym zaletom i zasługom obywatelskim, pociąga za sobą gorsze jeszcze następstwa. Otwiera on szeroko wrota szczególnej kategorii pasorzytów politycznych, ubiegających się o krzesła poselskie dla przeprowadzenia osobistych interesów i wnoszących do parlamentu cały wir intryg, spekulacji giełdowych i przekupstw.

Jeżeli pewne właściwości posłów, związanych zawodowo z funkcjami państwowymi, popierają same przez się centralizację politycznego ustroju, to z drugiej strony kategoria polityków aferzystów tam jedynie powstać może, gdzie przedstawicielstwo ma w ręku rzeczywistą władzę

¹⁾ Op. cit. p. 241.

gdzie jest prawdziwym rządem, wywierającym bezpośredni wpływ na administrację publiczną, gdzie stanowi szczebel do osiągnięcia wpływu nie tylko na obywateli, ale na samą hierarchię państwową. Jest to możliwe tylko przy wszechwładztwie parlamentu, wraz ze wszystkimi następstwami, wypływającymi z nieograniczonej jego kompetencji.

Każde stanowisko, do którego jest przywiązana silna i rozległa władza, staje się z konieczności przedmiotem pożądań i zabiegów dla ludzi najmniej powołanych do służby publicznej. Ponieważ uzyskanie wpływowego stanowiska może zależeć w zupełności od pozyskania opinii masy wyborców danego okręgu, masy różnorodnej, zwykle niezorganizowanej, przedstawiającej wszystkie cechy tłumu, jedyną kwalifikacją, potrzebną do osiągnięcia godności poselskiej, staje się w gruncie rzeczy zdolność panowania nad tym tłumem i grania na jego namiętnościach, a więc zręczność w zdobywaniu popularności.

W takich warunkach aferzyści polityczni osiągają przewagę w parlamencie, starcia i kompromisy interesów prywatnych rozstrzygają o przyjęciu lub odrzuceniu ustaw, uchwały ciała prawodawczego są nieobliczalne, a korupcja i przekupstwo posłów staje się nieuniknionym następstwem frymarki opanowującej życie publiczne.

Z gruntu fałszywym jest mniemanie, przypisujące zalew ciał prawodawczych przez żywioły

politycznie ujemne dopuszczeniu do równych praw politycznych wszystkich pełnoletnich i własnowolnych obywateli kraju. Bezpłodność, prywatna i korupcja parlamentarizmu szerzyć się mogą również tam, gdzie prawo głosu wyborczego przysługuje tylko części uprzywilejowanej, i przeciwnie możemy nie znaleźć jej śladu w państwach o głosowaniu powszechnem. Jedyłą zasadniczą przyczynę tego opłakanego objawu zaznaczyłem wyżej, jest nią wszechwładztwo ciała prawodawczego, panujące zarówno nad rządem kraju jak i nad wolą obywateli, a przywiązane nieodłącznie do państw silnie scentralizowanych. Wadliwe systemy wyborcze stanowią samodzielną przyczynę rozstroju ciał parlamentarnych, sprowadzają jednak skutki odmiennej natury.

3. Ciało prawodawcze nietylko wtedy funkcjonuje źle i wadliwie, gdy samo przedstawia obraz wewnętrznego rozprzężenia, ale również i wtedy, gdy nie jest wiernem odbiciem czynnych sił społeczeństwa, gdy się przerywa duchowy związek pomiędzy ogółem obywateli a jego przedstawicielstwem, słowem gdy to ostatnie nosi charakter zastępstwa, pozbawionego zaufania i solidarności sfer, biorących udział w pracy społecznej i w życiu publicznem. Jeżeli kraj nie pochwała nadanych mu ustaw lub powziętych uchwał, następuje rozbrat pomiędzy nim a jego przedstawicielami, parlament traci grunt pod nogami, przestaje być reprezentacją narodową i zamienia

się w pewien rodzaj ciała urzędniczego, powołanego do pełnienia czynności praw dawczych. Naciskane i atakowane zewnątrz, krytykowane i obniżane w opinii publicznej, zamyka się w sobie, tworzy koteryę, posiadającą już swe własne korporacyjne interesy, mianowicie samoobrony i utrzymania zdobytego stanowiska, a nie mającą nic wspólnego z interesami narodu, powierzonymi jego pieczy. Stan taki nie może się nie odbijać ujemnie na biegu spraw prawodawczych. Nie znajdując oparcia w społeczeństwie parlament szukać go musi w administracyjnych i wykonawczych władzach państwowych. Zamiast ulegać kontroli przedstawicielstwa, narzucają mu one swą wolę pogłębiając przez to jeszcze bardziej przepaść pomiędzy rządzącymi a rządzonymi. W rezultacie ustrój taki dojść może do panowania czystej przemocy, a więc do zachwiania samych podstaw parlamentaryzmu.

Pierwszem nieuniknionem następstwem rządów parlamentarnych, pozbawionych zaufania ogółu, będzie dążenie wszelkimi środkami do utrzymania się przy władzy, słumienia opozycji i niedopuszczenia jej przedstawicieli do udziału w czynnościach ustawodawczych. Gdy sztuczne ograniczenia swobód obywatelskich nie wystarczają, puszcza się w ruch nadużycia wyborcze, a więc kupowanie głosów, machinacje z listami i głosowaniem, nakoniec presyą administracyjną i kandydatury urzędowe. Jest to jedna z naj-

cięższych chorób, jakim podlegać może system parlamentarny, chociaż przy zdrowym organizmie społecznym nigdy długotrwałą być nie może.

Żadne nadużycia władzy nie odbijają się tak zgubnie na moralności publicznej, jak nadużycia wyborcze, popełniane pod sankcją urzędową. Gdy członkowie ciała prawodawczego, powołanego do wydawania ustaw i do kontroli nad prawowitością postępowania władz administracyjnych, sami zawdzięczają swe mandaty pogwałceniu legalności, poczucie prawa wśród ogółu zostaje podcięte u podstaw, a jeżeli społeczeństwo jest dość odporne na szerzącą się demoralizację, całe odium zwraca się przeciwko narzuconym mu rzekomym jego przedstawicielom. Takie Izby jak *Chambre introuvable* (1815 roku) Ludwika XVIII., taki system wyborczy jak kandydatury urzędowe Napoleona III. prowadzić muszą niechybnie do fermentu w społeczeństwie i do przewrotu.

Rozbrat pomiędzy przedstawicielstwem parlamentaryzmu a ogółem obywateli, biorących udział w życiu publicznym, występować musi za każdym razem, gdy system wyborczy jest przestarzały lub wadliwy, a więc gdy nie odpowiada już rzeczywistości i rokladowi sił w społeczeństwie. Kryzysy tego rodzaju powtarzają się zazwyczaj okresami, a kończą — rozszerzeniem i udoskonaleniem praw wyborczych, aby po pewnym czasie panowania harmonii pomiędzy treścią a formą

przedstawicielstwa, wybuchać na nowo, na tle narastających wciąż zagadnień w tej żywej zawsze dziedzinie polityki.

Czy kryzysy podobne i towarzyszące im wstrząśnienia są nieuniknione, czy każda nowa warstwa, nabierająca dojrzałości politycznej i zaczynająca poczuwać się do solidarności ze sprawami ogółu, musi występować jako konstytucyjna opozycja, kołatać groźnie do wrót parlamentu i w imię zapoznanych praw swoich dyskredytować jego autorytet? Czy jest to konieczność, przywiązana do samego systemu przedstawicielstwa parlamentarnego?

Odpowiedzieć na to można a priori. Jeżeli parlament jest czemś najzupełniej odrębnym od ogółu obywateli, nie liczy się z jego opinią, nie czuje się skrzepowanym jego wolą, uważa się więcej za jego zastępcę niż za przedstawiciela, wtedy wystąpienie na widownię polityczną nowej warstwy, domagającej się udziału w rządzie, poczytywane przezeń będzie za rodzaj zamachu na istniejący, uprawniony stan rzeczy, a wszelkie płynące ztąd pretensje odpierane zasadniczo i bezwzględnie. Jeżeli przeciwnie parlament nie wznosi się ponad społeczeństwo, jako instancja powołana do decydowania za nie i bez niego, ale uważa się za możliwie wierne odbicie świadomej siebie opinii publicznej we wszystkich jej odcieniach, jeżeli jest zredukowanym jej obrazem, wcieleniem i uosobieniem, wtedy rola ciała prawodawczego

wobec warstw nowych, wstępujących na arenę życia politycznego, będzie zasadniczo różną od poprzedniej. Będzie ona przede wszystkim wychowawczą. Spełnienie tego zadania uważa nawet J. St. Mill za poznakę i znamię charakterystyczne każdego dobrego rządu.¹⁾

Z jakiegokolwiek punktu widzenia zapatrywać się będziemy na rozwój normalny instytucyj państwowych, uznać musimy ścisły jego związek z wzrostem oświaty politycznej i politycznego wyrobienia śród mas ludności. Korzyść z nich dla państwa jest widoczna: wraz z niemi szerzy się rozumienie i poszanowanie prawa, wzrost kulturalnego poziomu w życiu publicznem oraz głębsza świadomość wspólności interesów, zarówno pomiędzy warstwami społecznymi jak pomiędzy społeczeństwem a jego rządem. Tam gdzie oświata i wyrobienie polityczne przeniknęły do najszerszych warstw ludności, usuwanie ich od życia publicznego i udziału w przedstawicielstwie staje się nietylko bezcelowem, ale wprost szkodliwem dla państwa, wytwarza bowiem opozycję pozaparlamentarną, która nie znajdując normalnych dróg wpływu na czynności ustawodawcze, stara się wywierać ten wpływ drogami ubocznymi, a zarazem pozbawia przedstawicielstwo w oczach ogółu charakteru powszechnego, ogólnonarodowego.

¹⁾ „O rządzie reprezentacyjnym.“ Tłóm. Czernicki, Kraków 1866, *passim*.

Stopniowe rozszerzanie się prawa udziału w przedstawicielstwie na wszystkich obywateli jest nieubłaganem następstwem postępu cywilizacji. Ciało prawodawcze, rozumiejące tę konieczność dziejową, a zarazem konieczność utrzymania ciągłej harmonii i solidarności pomiędzy społeczeństwem i jego przedstawicielami, dążą do systematycznego i umiejętnego wychowania mas, z jednej strony przez troskliwe szerzenie oświaty ogólnej, z drugiej przez stopnicwe udzielanie prawa głosu warstwom politycznie biernym, naprzód w samorządzie gminnym i miejskim, następnie prowincjonalnym, aby je drogą praktyki przygotować do udziału w sprawach całego państwa. Zasada, aby niższe instancje przedstawicielstwa, jako posiadające bardziej ograniczony zakres kompetencji i wymagające mniejszych uzdolnień, stawały pierwsze otworem dla niewyćwiczonych jeszcze w życiu politycznem sfer obywateli, zażegnać jest w stanie głębokie wstrząśnienia i walki, których zarodek przynosi ze sobą każde zamknięte i wyłączne przedstawicielstwo. Świadczy o tem przykład Anglii lub Szwajcaryi. Zasada przeciwna, której zastosowanie widzimy dziś w Niemczech lub Austrii, jest nie tylko pozbawiona wszelkich popstaw zasadniczych, ale prowadzi do zamięszania pojęć prawnych, do stanu ustawicznego wrzenia i agitacji o prawa wyborcze, nakoniec do obniżenia samorządu krajowego i podporządkowania go pod parlament centralny.

4. Objawem najbardziej bezwątpienia przyczyniającym się do zdyskredytowania parlamentaryzmu w oczach współczesnych jest dezorganizacja duchowa, której obraz przedstawia większość ciał prawodawczych. Poziom toczących się debatów jest nadzwyczaj niski i ma raczej za przedmiot starcia stronnicze, niż rzeczowe wyjaśnienie stojących na porządku dziennym kwestyj; zapadające uchwały rzadko odpowiadają zbadanym gruntownie potrzebom społecznym i pobudkom czystego dobra publicznego, po większej zaś części są wynikiem oddziaływań ubocznych, wypadkową wpływów osobistych, grą złożonych czynników parlamentarnych i pozaparlamentarnych, tak iż „kwestye natury najwyższej, jak mówi Prins, rezstrygają się na podstawie pobudek najniższych“; poklask i posłuch otrzymują nie najsilniejsze argumenty, ale hasła trafiające w namiętności chwili; uchwalone już ustawy i prawa okazują często w zastosowaniu praktycznym takie wady, że muszą być coprędzej zniesione, gdyż wprowadzają tylko zamęt w funkcjach państwowych; głosowania w parlamencie są nieobliczalne: decydujący wpływ wywiera na nie jedna zręcznie wypowiedziana mowa, nastrój chwili lub uniesienie; nakoniec coraz częście powtarzające się sceny osobistych zająć pomiędzy posłami, wzajemnych obelg, zniewag czynnych i pojedynków czynią z posiedzeń parlamentarnych prawdziwą widowieć burd ulicznych.

Są to typowe znamiona duchowości ciał zbiorowych dobranych przypadkowo, luźnych, niezorganizowanych, w których indywidualizm jednostek góruje nad wspólnością celu i poczuciem dobra ogólnego.

Podobny wpływ wywiera zbiorowisko niezorganizowane na swych członków i pod względem moralnym. Cała kultura nabyta, cywilizowane obejście z ludźmi, tolerancja odmiennych przekonań, poczucie sprawiedliwości, wrażliwość moralna, prawosć postępowania, wszystko się rozprzęga w starciu indywidualizmów i wydobywa na wierzch głęboko ukryte złe instynkty. Jednostki skądinąd uczciwe uciekać się będą do napaści osobistych, insynuacji i wywlekania spraw prywatnych dla zdyskredytowania przeciwników, do intryg, podstępów i farszerstw dla uratowania zajętej pozycji. a ludzie nawet niezależni, w pogoni za łatwym do zdobycia, z samego stanowiska płynącym zyskiem, ulegają korrupcyi i sprzedają swe głosy, rzucane na szalę najżywotniejszych interesów kraju.

Groźniejszym jeszcze objawem rozstroju, podrywającym parlamentaryzm u samych podstaw, jest coraz częściej praktykowane uciekanie się mniejszości do obstrukcyi, celem sparaliżowania gotujących się lub powziętych już uchwał i zmuszenia większości siłą teroryzmu do ustępstw. Jest to już objaw nie tylko rozprzężenia ducho-

wego, ale dezorganizacyi zupełnej samej instytucyi ciał przedstawicielskich.

Poziom duchowy ciał zbiorowych w ogóle zależy od stosunku pomiędzy pierwiastkiem podobieństwa, wspólnym wszystkim członkom, a pierwiastkami różniczkowymi, rozbieżnymi pojedynczych indywidualizmów. Im pierwszy będzie większy, tem więcej stałości, równowagi, zgodności i harmonii wykaże ciało zbiorowe. Pierwiastek wspólności może być niekoniecznie odziedziczony i wrodzony, nabywa się go również przez długie i stałe obcowanie duchowe i idącą za tem wzajemną asymilacją, a przede wszystkim przez wspólny cel, który zbiorowość ma przed oczami i dla którego gotową jest poświęcić nietylko względy osobiste, ale i drugorzędne różnice zapatrywań. Jedno i drugie osiąga się w organizacyi i przez organizację.

Takiej właśnie organizacyi niema w systemie parlamentarnym, opartym na rządach pośrednich, tam też dopiero co zaznaczone objawy ujemne nieskoordynowanej duchowości występują w całej pełni.¹⁾

Odkładając do rozdziałów dalszych dokładniejsze wyjaśnienie tego punktu, dlaczego rządy pośrednie, nadając przodstawicielstwu charakter zastępstwa, atomizują je zarazem, jak również

¹⁾ Związek ten zaznaczyłem już w części pierwszej, mówiąc o „parlamentaryzmie, jako przedstawicielstwie rozumu stanu.“

głębsze zbadanie samej psychologii parlamentów oraz warunków, zdolnych nadać im charakter organiczej i skoordynowanej całości, poprzestane w tem miejscu na podkreśleniu wniosku ogólnego, wypływającego z przeprowadzonej w tym rozdziale analizy czterech zasadniczych wad parlamentaryzmu współczesnego. Rozbiór ich kolejny, a mianowicie klasowy charakter przedstawicielswa parlamentarnego, sztuczny i nieodpowiedni jego dobór, rozbrat pomiędzy ciałem prawodawczem a ogółem obywateli, pochodzący z wadliwych systemów wyborczych, na koniec ujemne objawy psychologiczne zbiorowości duchowo niezorganizowanych, wszystko to doprowadza do zgodnego wniosku, że złe funkcyowanie parlamentaryzmu współczesnego stoi w bezpośrednim i ścisłym związku z warunkami, jakie wytwarza system rządów pośrednich.

Bliższe wniknięcie w naturę tych warunków każe nam kolejno rozpatrzyć wszechwładztwo ciał prawodawczych, systemy wyborcze, psychologię parlamentów wraz z kwestyami, które stoją w ścisłym z nimi związku, a na koniec przedstawić w treściwym zarysie, w jaki sposób ustrój rządów bezpośrednich unika lub zapobiega powyższym wadom organicznej czy funkcyjnalnej natury.

ROZDZIAŁ VII.

Zwierzchnictwo i wszechwładztwo parlamentu.

Gdy zachodzi mowa o władzy w państwie, rozłożonej pomiędzy różne jego organy, z góry musimy przypuszczać, że władza ta dosięga w pewnym punkcie najwyższego stopnia swego napięcia. Władzy tej, górującej nad innymi (*summa potestas*), nauka przypisuje zwierzchnictwo państwowe (*souveraineté*). Mylnie poczytuje się często zwierzchnictwo za pojęcie prawne: konstytucyje nie zawierają zwykle żadnego określenia, w czyjem mianowicie ręku ono spoczywa, czasem zaś zawierają określenia wręcz błędne, jak we Francyi na przykład, gdzie zwierzchnictwo ludu, ogłaszane naczele ustaw zasadniczych, było tylko szyldem, zasłaniającym wobec opinii publicznej rzeczywistą treść urzędzeń państwowych.

Zwierzchnictwo jest kwestyą faktu a nie prawa.¹⁾ Źródła jego szukać należy w grupie rządzącej, ta ostatnia jednak tylko przy systemie rządów bezpośrednich zatrzymuje summum imperium w swem ręku; skoro tylko w jej łonie powstaje organ, ześrodkowujący w sobie władzę i mający moc ostatecznego stanowienia o zadaniach i kierunku polityki państwowej, zwierzchnictwo do niego przechodzi, a rola grupy rządzącej sprowadza się do wyboru, a nawet do prostego tylko poparcia owego organu, piastującego wtedy władzę najwyższą.

Czy system rządów przedstawicielskich będzie bezpośredni czy pośredni, grupa rządząca przybiera formę zorganizowanego ciała pełnoprawnych obywateli, posiadających prawo głosu, w dwu tych jednak wyjątkach zachodzi zasadnicza różnica pod względem spełnianych przez nią funkcji. Przy rządach bezpośrednich grupa rządząca oznacza sama cele i charakter polityki, albo, wyrażając się językiem prawników, posiada kompetencję do określania własnej kompetencji.

¹⁾ Nie należy go utożsamiać z pojęciem udzielnosci, niezależności zewnętrznej, chociaż termin francuski *souveraineté* obejmuje jedno i drugie. Udzielnosc, jako przejaw osobowości państwowej w stosunkach międzynarodowych, będąc również przede wszystkim kwestyą faktu, otrzymać musi sankcję prawną, jako akt uznania ze strony państw innych, wtedy dopiero osiąga pełnię swej samodzielności.

Przy rządach pośrednich jest ona pozbawioną tego prawa na rzecz ciała bardziej ograniczonego, choć przez nią samą wybranego, a „kompetencya kompetencji“ przechodzi w ręce parlamentu.

Określenie organu zwierzchniczego w państwie przedstawia często w praktyce pewne trudności, zwłaszcza w skutek mieszania ze sobą kwestyi faktu i kwestyi prawa.

Dopóki Szwajcarya była związkiem państw, każdy Kanton zachowywał swoją udzielność na zewnątrz, ograniczoną tylko w pewnych punktach na podstawie dobrowolnej umowy. Wtedy kwestya zwierzchnictwa w każdym z Kantonów zależała od ich ustroju wewnętrznego: w jednych organem piastującym władzę najwyższą była Wielka Rada, w innych Landsgemeinde. Z chwilą gdy Szwajcarya stała się państwem związkowym, stosunki zwierzchnictwa zmieniły się zasadniczo. Obecnie, wbrew brzmieniu § 1 i § 3 Konstytucyi związkowej¹⁾, nie możemy przypisywać zwierzchnictwa ani władzom związkowym, ani Kantonom, ale zorganizowanemu ciału obywateli Związku. Dowodu: formalnego dostarcza pod tym względem

¹⁾ §. 3. opiewa: „Zwierzchnictwo przysługuje Kantonom, o ile nie jest ograniczone przez Konstytucję związkową, i w tym charakterze Kantony używają wszystkich praw, które nie zostały przelane na władzę związkową.“ Zauważyć wypada, że w tym wypadku *souveraineté* oznacza jednocześnie udzielność i zwierzchnictwo. Por. Dubs „Le droit public de la Conf. Suisse, II. Ch. V.

sama Konstytucya (§ 120 i 121), gdyż wszelka w niej zmiana nie może być dokonaną ani siłą władzy Zgromadzenia związkowego, ani drogą ugody zawartej pomiędzy Kantonami, ale musi być uchwaloną przez większość obywateli. ¹⁾ Głosowaniu ich podlega nadto każde prawo, uchwalone przez Izby, jeżeli żądanie odpowiednie zostanie poparte przez wymagalną ilość podpisów (§ 89).

W państwie o rządach pośrednich kwestya określenia organu zwierzchniczego nie przedstawia w pewnych wypadkach żadnej trudności: w monarchii nieograniczonej jest nim osoba panującego, w rzeczypospolitej centralistycznej jak Francya, — parlament. ²⁾ W monarchii konstytucyjnej jednak kwestya staje się bardziej złożoną. Przyjąć można za правило ogólne, z zastrzeżeniem dowodów przeciwnych (jak np. rządy Napoleonów we Francyi), że zwierzchnictwo należy do obu Izb i do monarchy, jako jednej organicznej całości, stanowiącej łącznie instytucję parlamentu. Monarsze przypada ten udział nie z tego

¹⁾ Por. E. Borel „Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif“, Berne 1886.

²⁾ Charakter wybieralny organu posiadającego zwierzchnictwo nie zawiera w sobie żadnej sprzeczności. Cesarzowie Niemieccy, wybierani przez Elektorów, wyprowadzali swą władzę do Boga. Papież, niezaprzeczonego zwierzchnik Kościoła, jest mianowany przez Conclave Kardynałów i t. d.

tytułu, że jest naczelnikiem władz rządowych i wykonawczych, jak np. Prezydent Rzeczypospolitej, ale z tytułu jego roli w czynnościach ustawodawczych. ¹⁾

Mniejszy lub większy udział panującego w funkcjach prawodawczych parlamentu wyraża się w następujących aktach: mowa tronowa określająca stan polityki zewnętrznej i wewnętrznej, oraz główne jej wytyczne na otwierającą się kadencję, następnie sankcya monarsza uchwalonych przez parlament ustaw lub tylko negatywne prawo veto, przysługujące koronie, nakoniec formowanie gabinetu, odpowiedzialnego lub nieodpowiedzialnego przed Izbami. ²⁾

W Monarchii parlamentarnej, w której według znanej formuły Thiersa „monarcha panuje ale nie rządzi“, jest on mniej lub więcej wpływowym czynnikiem w działalności ustawodawczej parlamentu i dzieląc z nim władzę najwyższą, sprawuje zwierzchnictwo łącznie z przedstawiciel-

¹⁾ W Anglii „król jest uważany, jako zawsze obecny w parlamencie“. E. Fischel „La constitution d'Angleterre.“ Trad. Vogel, Paris 1864 — II. p. 200.

²⁾ Zależność ministeryum od każdorazowej większości w parlamencie poczytywaną nawet bywa za cechę charakterystyczną, odróżniającą „monarchię parlamentarną“ od „monarchii konstytucyjnej.“ Zależność ta jest obcą zarówno ciałom prawodawczym w państwach o rządach bezpośrednich, (Szwajcaryja, Stany Zjednoczone), jak i monarchiom konstytucyjnym (Niemcy).

stwem narodowem, jako część jego składowa, organicznie z niem związana. W Anglii wszelkie prawa muszą być uchwalone przez każdy z trzech organów parlamentu zasobna, to jest przez króla, izbę gmin i izbę lordów. Jeżeli zważymy, że królowie angielscy od dwustu blisko lat nie robią użytku z przysługującego im prawa *veto*, że z drugiej strony prezydent Stanów Zjednoczonych może odmówić stwierdzenia swym podpisem uchwalonego przez Kongres prawa, co pociąga za sobą jego odrzucenie, jeżeli obie Izby nie oświadczą się ponownie za niem większością $\frac{2}{3}$ głosów, zmuszeni będziemy uznać zasadniczą tożsamość roli, w jakiej występować może w parlamencie przedstawiciel państwa, niezależnie od tytularnej formy rządu. Przedstawicielstwo *majestatis status*, dziedziczenie przywiązane do osoby monarchy, nie wywiera samo przez się żadnego wpływu na istotę zwierzchnictwa.

Na podstawie powyższego przyjąć musimy, że w systemie rządów pośrednich, opartych ściśle na przedstawicielstwie, a więc w monarchii i rzeczypospolitej parlamentarnej, zwierzchnicza władza państwowa spoczywa niepodzielnie w ręku parlamentu.¹⁾ Fakt ten ma niezmiernie doniosły

¹⁾ Jest to widoczne w państwach tego typu co Francya. O Anglii wyraża się Fischel, że „trudnoby znaleźć przedstawicielstwo władzy państwowej uzbrojone w potęgę większą i zaopatrzone w atrybucye szersze niż parlament brytański.“ *Op. cit.* p. 273.

i głęboko sięgający wpływ na całe ukształtowanie odpowiedniego ustroju politycznego.

Zwierzchnictwo parlamentu jest dziejowem następstwem, ale zarazem uosobieniem i rodni-kiem centralizacji państwowej, nosi też w sobie ten pierwiastek, jako nieodłączne znamię charakterystyczne. Nawet w tych państwach, które łączą z niem pewne cechy autonomii i decentralizacji, zwierzchnicza władza parlamentu jest albo bezpośrednią spadkobierczynią centralistycznego absolutyzmu, ulegającego odśrodkowej dezagregacji, jak to widzimy w Austrii, albo też poprzedniczką i oznaką zapanowania systemu centralizacji, jak to ma miejsce w Rzeszy niemieckiej, ulegającej fatalnie wszechwładztwu Prus. W obu wypadkach typ państwa centralistycznego góruje nad zarodkami lub pozostałościami autonomii terytorialnej i wnosi ze sobą urobiony wiekami charakter cywilizacji unitarnej.

„Charakter ten, mówi Prins ¹⁾, przyszedł do nas z Rzymu. Cezarowie pozostawili nam w spadku typ władzy, uwolnionej od wszelkich realnych pierwiastków dziejowych, oderwanej od życia społecznego, żyjącej po nad i po za narodem, pochłaniającej na rzecz swoją wszystkie prawa zbiorowe czy indywidualne. Usuwa ona obywateli od życia publicznego, chce monopolu rządów, dąży do misji opiekuńczej z pominięciem wszyst-

¹⁾ „L'organisation de la liberté et le devoir social“ Paris-Bruxelles 1895, Ch. III. p. 61.

kich, przywłaszcza sobie prawo przewidywania wszystkiego, kierowania wszystkim, przenikania wszędy, działania w imię dobra ogólnego, przepisywania najdrobniejszych szczegółów organizacji politycznej, przy pomocy administracji jednostajnej, przekazującej bodźce idące z góry i narzucającej posłuch dla woli pana z jednego końca państwa w drugi.⁴ Władzę podobną odziedziczyły w spadku parlamenty państw centralistycznych. Uosabiają one w swoim mniemaniu wolę narodu, jedną i niepodzielną, w stylu J. J. Rousseau, która nie zna ani właściwości historycznych, ani odrębności lokalnych, ani praw zastosowanych do pojęć i potrzeb ludności. Czując się najwyższym organem i pierwszą władzą w państwie, parlament tego typu dąży do osłabienia samorzutnych form organizacji społecznej, do rozluźnienia grup powstających niezależnie od państwa i do podporządkowania całego ustroju gospodarczego i politycznego jednej, od siebie zależnej, centralnej machinie administracyjnej. Drobne interesy przywiązanych tradycyjnie do miejsca grup pracowników, stanowiące jednak w sumie trwałą podstawę gospodarstwa społecznego, drobne interesy i potrzeby lokalne, których należyte uwzględnienie stanowi o silnej organizacji komórek w ustroju całości, płodna inicjatywa prywatna, potrzebująca poparcia i właściwego pola dla swego rozwoju, wszystko to niknie w oczach ciała rządzą-

cego wobec wielkiego przemysłu, wielkiego handlu, wielkiej polityki zagranicznej, tych gałęzi życia publicznego, które dotyczą wprawdzie całego kraju, ale przez przenośnię tylko mogą uosabiać w sobie całość funkcyi gospodarczych i politycznych społeczeństwa. Obywatele ze swej strony, pozbawieni organizacyi miejscowych, nie mając przed sobą bezpośrednich zadań zbiorowych, któreby były wyrazem ich potrzeb, o które mogliby oprzeć swe życie, czują swą bezwładność społeczną, swe odosobnienie, bezpłodność jednostkowych wysiłków, i zwracają oczy ku władzy państwowej, jedynie zdolnej okazać im pomoc i udzielić poparcia wśród zatimizowanej, indywidualnej walki o byt. W ten sposób zainteresowani przestają myśleć o sobie, tracą zdolność do samopomocy społecznej, tracą poczucie odpowiedzialności i widzą w parlamencie jedyne wszechwładnego opiekuna, powołanego do kierowania wszystkim, za wszystko odpowiedzialnego i mającego regulować najdrobniejsze stosunki siłą praw, ustaw i przepisów.

Rzut oka na system przywiązany do centralistycznych rządów parlamentarnych uwydatnia następujące zasadnicze jego cechy:

1. Zgromadzenie przedstawicieli, posiadając w swem ręku zwierzchnictwo państwowe, sprawuje w rzeczywistości władzę osobistą, chociaż wykonywaną zbiorowo, i władza ta przenosi się na każdego posła zasobna. Nie są to

zwyczajni mężowie zaufania i mandataryusze współobywateli, ale ich władcy, nie prości wyraziciele opinii ciała wyborczego, ale jej twórcy. Masy wybierają sobie czasowych wprawdzie, ale nie mniej absolutnych kierowników i panów.

„Prawdziwa zmiana, mówi H. Spencer, dokonywa się w uczuciach grup wyborczych, gdy wybrani przez nie przedstawiciele miast i hrabstw przechodzą do parlamentu. Dopóki są kandydatami, wystawieni bywają na żarty, satyry, docinki tego lub owego stronnictwa i traktowani pod każdym względem z wielkiem lekceważeniem; lecz skoro tylko zbiorą się w Westminsterze, ci którzy byli lżeni, pogardzani oskarżani o nieuctwo i nierozsądek przez dziennikarzy i mówców publicznych, pozyskują zaufanie bez granic. Wnosząc z próśb do nich zanoszonych, nie można wyobrazić sobie nic wyższego nad ich mądrość i potęgę.“¹⁾ Urok otaczający posłów w oczach mas, nawykłych do patrzenia na parlament, jako na władzę najwyższą w państwie, przywiązany jest do ich stanowiska. Poseł może zostać ministrem, głos jego rostrzyga często o najważniejszych kwestyach prawa, ekonomii i gospodarki publicznej, ubiegają się też o niego finansowe i polityczne potęgi, poseł może jednym zręcznym wystąpieniem obalić gabinet lub ministra, który stara się też z góry być pełnym względów dla wszel-

¹⁾ „Jednostka wobec państwa.“ Warszawa 1886, str. 108.

kich jego próśb i żądań, poseł ma drogę otwartą do posad administracyjnych i urzędów, wywiera wpływ na ich rozdawanie, bywa na dworze panującego lub na salonach prezydenta, posiada stosunki i wpływy, słowem piastuje rzeczywiście władzę osobistą, którą dzieli wprawdzie ze swymi współkolegami, ale którą łączy również z nimi w jedną wszechwładną potęgę parlamentu.

2. Z chwilą gdy zwierzchnictwo państwowe przechodzi od korony do parlamentu, przekazuje się wraz z niem prawo regulowania odpowiedzialności gabinetu, tego ciała kierującego machiną administracyjną państwa, za pośrednictwem którego wola zgromadzenia prawodawczego dochodzi do organów wykonawczych i zostaje w czyn wprowadzona.

W monarchii nieograniczonej lub konstytucyjnej, wybór doradców, pomocników i wykonawców korony zależy od osobistego zaufania panującego, przy pełnem zwierzchnictwie parlamentu dobór ministrów, pozostawiony tytułarnie i formalnie naczelnikowi rządu (czy będzie nim monarcha czy prezydent) zależy w zupełności od zgromadzenia prawodawczego, a więc w istocie rzeczy od każdorazowej jego większości. Stopień niezależności korony przy mianowaniu ministrów jest zawsze dokładnym wskaźnikiem, o ile monarchia nieograniczona w ewolucyi rządów pośrednich przeszła w system czystego parlamen-

taryzmu. Dwie krańcowe formy przedstawiają zarówno pewnego rodzaju niebezpieczeństwo.

W cesarstwie niemieckim najwyższym kierownikiem zarządu państwa jest sam cesarz, który sprawuje swą władzę nieodpowiedzialną za pośrednictwem kanclerza, pierwszego urzędnika administracyjnego cesarstwa. Kanclerz, którego tytularna odpowiedzialność pokrywa zarówno osobę cesarza jak i organy podwładne, w istocie rzeczy nie jest wcale odpowiedzialnym przed parlamentem i nie może być usunięty na zasadzie votum nieufności ze strony Izb. Władzy jego podlegają ministrowie, zwani sekretarzami stanu, na mianowanie których parlament również żadnego nie wywiera wpływu. Przy takim stanie rzeczy, w miarę tego jak rządy przedstawicielskie zyskują co raz to większą przewagę, konflikty pomiędzy koroną a parlamentem stają się nieuniknione i zaostrzać się muszą coraz bardziej, polityka bowiem rządu i polityka większości ciała prawodawczego mogą się zasadniczo ze sobą nie zgadzać. Jediną bronią w ręku tego ostatniego jest odmawianie podatków na cele polityki rządowej, jedyną zaś bronią rządu — nacisk wywierany na posłów lub kompromisy i układy pokątne zawierane ze stronnictwami, celem skłaniania ich do głosowania za przedłożeniami rządowemi. Tak niepewne położenie nosi w sobie zawsze zarodek poważnych wstrząśnień.

Parlamentaryzm angielski, który na podstawie wiekowej praktyki wytworzył pierwowzór odpowiedzialności ministeryalnej, jest jedynym może państwem gdzie funkcjonuje ona prawidłowo. Tajemnica tej prawidłowości tkwi w tradycyjnym, niewzruszonym układzie stronnictw, tworzących stale dwa główne obozy. Przewódca stronnictwa, rozporządzającego większością w Izbie Gmin (*leader of the House of Commons*), jest zawsze prezesem gabinetu, a stronnictwo samo rozdziela inne teki pomiędzy najwybitniejszych swych członków. Wraz ze zmianą większości, korona powierza głowie dotychczasowej opozycji urząd pierwszego ministra, wszelka więc niepewność jest tu z góry wykluczoną: dwa stronnictwa tworzą jak gdyby dwa rządy, jeden czynny, drugi rozporządzalny.

Dezorganizację parlamentaryzmu sprowadza system odpowiedzialności ministeryalnej przyjęty we Francji, zapożyczony wprawdzie z Anglii pod względem swej zasady, ale przeszczepiony na grunt zupełnie sobie obcy, na którym z konieczności uledek musiał zwyrodnieniu. Francja cierpi na rozdrobnienie stronnictw, różniących się od siebie raczej hasłami niż odmienną treścią swych programów. Ponieważ żadne z nich nie może osiągnąć większości w Izbie poselskiej, skład ministeryum musi zawsze prawie nosić charakter kompromisowy i opierać się na t. zw. „koncentracji.“ Już ta jedna okoliczność rozkłada

ukonstytuowanie się gabinetu na mozolne czynności doboru każdego ministra z osobna; tymczasem gabinet jest w zasadzie solidarny i upadek jego pociąga za sobą ustąpienie wszystkich ministrów, rzadko tylko udaje się zażegnać kryzys przez dymisyę pojedynczych członków. Jednolitość polityki ministeryalnej, a tem bardziej jej stałość, osiągnąć się nie da w takich warunkach i o ciągłości rządów nie mogłoby być mowy, gdyby różne gałęzie administracyjne pozostawały w ścisłej zależności od każdorazowego składu gabinetu i od polityki reprezentowanej przez poszczególnych ministrów. Odznaczają się one przeciwnie wielką stałością, którą im nadaje silna i niezależna biurokracya. „Cesarstwa padają, jak to zauważył Audiffret Pasquier, ministerya przemijają, ale pozostają biura.“ One to stanowią pierwiastek trwałości w państwie i tworzą tradycyę polityczną rządów.

Ministrowie nie mają poprostu czasu na to, aby zaznaczyć i ugruntować swój wpływ na funkcyę administracyjną podwładnych im urzędów, rozporządzają jednak wielką władzą osobistą, przywiązaną do rządów centralistycznych, mianowicie od nich zależy bezpośrednio obsadzanie urzędów, zwłaszcza organów wykonawczych na prowincyi, i cała masa drobnych spraw miejscowych, załatwianych jednak w Paryżu, które otwierają szerokie pole dla protekcyi, usług wza-

jemnych i kaptowania posłów przez przychylnie załatwianie ich żądań osobistych.

Stanowisko ministra jest więc przedmiotem pożądań i zawiści dla stronnictw i ludzi ambi-tych, co sprowadza prawdziwy pościg o zdobycie foteli. Śród posłów różnych obozów wysuwają się jednostki głośniejsze i popularniejsze i tworzą cały zastęp kandydatów do tek ministeryalnych, o wiele liczniejszy niż ilość miejsc do obsadzenia, a kandydaci ci czekać nie chcą i często zwracają całe swe usiłowania na opróżnienie tek i otwarcie wakansów.

Gdy z drugiej strony gabinety różnią się od siebie nietyle rzeczywistą polityką, którą prowadzą, ile raczej hasłami oderwanymi, każda chwilowa zmiana nastroju Izby sprowadza upadek gabinetu. Odbywa się to zwykle nie pod wpływem przyjęcia lub odrzucenia jakiegoś zasadniczego wniosku wbrew opinii gabinetu, ale na skutek uchwalanych przez Izbę stylistycznych formuł takiego lub innego przejścia do porządku dziennego. Dzięki temu najważniejszymi kwestyami Izby, najbardziej pochłaniającymi jej uwagę i najbardziej zużywającymi jej siły, są kwestye ministeryalne, obracające się koło osób. Stronnictwo, które się najwięcej przyczyniło do obalenia gabinetu, ma najwięcej szans zajęcia jego miejsca.

Doprowadza to do niesłychanej zmienności w stanowiskach ministrów i gabinetów. Dość

powiedzieć, że za trzeciej rzeczypospolitej francuskiej przeciętny okres rządów jednego gabinetu wynosi tylko sześć miesięcy. Oczywiście o jakiegokolwiek stałej i trwałej polityce nie może tu być mowy, tem mniej o systematycznej pracy reformatorskiej i o stopniowem ulepszaniu organizacji państwowej. Władza spoczywająca w ręku parlamentu zużywa się na grze interesów koteryi i osób, a stawką w tej grze są teki najwyższych urzędów kraju.

3. Trzecim skutkiem wszechwładztwa parlamentu centralistycznego jest system reglamentacyi i urzędowego lub pozaurzędowego wkraczania w szczegóły zarządu administracyjnego. Gdy się ma w ręku silną i niezależną władzę, używa się jej na tłumnienie symptomatyczne zewnętrznych objawów różnych niedomagań i wadliwości funkcjonalnych w ustroju społecznym, zwłaszcza gdy żadna organizacja samorzutna grup zainteresowanych nie istnieje lub jest pozbawiona organów samorządu.

Spencer w zwej znanej rozprawce ¹⁾ przytacza mnóstwo przykładów reglamentacyi państwowej, zaprowadzonej przez parlament angielski w czasach nowszych i to za inicjatywą stronnictwa liberalnego. Przytaczam bardziej uderzające: W 1860 r., za drugiego ministeryum Palmerstona, określono jakość i cenę maksymalną

¹⁾ „Jednostka wobec państwa.“ Warszawa 1886, str. 15 i nast.

gazu. W 1861 r. niektórym komitetom miejscowym nadano władzę nakazywania w pewnych miejscowościach drenowania, nawodniania pól i dostarczania wody dla bydła. Ogłoszone w 1862 r. prawo zabraniało eksploatować kopalnie węgla z jedną studnią lub kilkoma, przedzielonemi od siebie odległością inną od oznaczonej. W 1863 r. wydano prawo dla pewnej kategorii zakładów przemysłowych, przepisujące peryodyczne bieleńie murów trzema warstwami farby, jak również czyszczenie ich wodą gorącą i mydłem przynajmniej raz w ciągu sześciu miesięcy. Z 1864 r. wymienić można niektóre rozporządzenia, dotyczące utrzymania czystości i wentylacji, przepis obowiązujący niektórych oficjalistów w fabrykach zapalek do spożywania żywności gdzieindziej, nie zaś w pracowniach do krajania drzewa, prawo o czyszczeniu kominów, prawo o sprzedaży piwa w Irlandyi, o próbowaniu wytrzymałości lin okrętowych o kotwic i t. d. Z okresu rządów ministeryalnych lorda Russel'a w 1866 r. wymienić można przepisy dotyczące obór folwarcznych w Szkocyi, a nadające władzom miejscowym prawo wglądania w warunki sanitarne i oznaczania ilości bydła. Dalej, prawo zmuszające plantatorów chmielu do oznaczania na towarze roku zbioru, miejsca jego pochodzenia, wagi rzeczywistej, i nadające policji władzę sprawdzania tych danych; prawo ułatwiające stawianie mieszkań meblowanych w Irlandyi, nakazujące ich rewizye, regulujące

liczbę lokatorów i obejmujące przepisy o bieleniu murów. W 1871 r. znajdujemy prawo odnoszące się do marynarki kupieckiej, nakazujące urzędnikom rady handlowej wyznaczać ilość wody, jaką mają zabierać okręty opuszczające port; dalej inne odnoszące się do kolporterów, wymierzające kary za kolporterę bez upoważnienia, ograniczające jego zakres, a jednocześnie nadające policji prawo rewidowania pak kolporterów. Z pośród praw z 1872 r. wymieniamy zakaz przyjmowania przez mamkę więcej niż jednego dziecka do wykarmienia, z wyjątkiem domów kontrolowanych przez władzę, która wtedy oznacza jaka ilość dzieci może być umieszczoną. W 1881 r. wydane zostaje rozporządzenie, zabraniające w Walii sprzedaż szklanki piwa w niedzielę. W 1882 r. rada handlowa upoważniona została do udzielania pozwoleń na wytwór i zbyt elektryczności; władzom zaś miejscowym poruczono wydawanie praw dodatkowych, zapewniających odpowiednie mieszkania osobom, zobowiązanym do zbierania owoców i jarzyn i t. d., i t. d.

„Nie pytamy dodaje Spencer, czy prawodawcami kierowała filantropia i roztropność; przyjmujemy, że jedno i drugie; zajmuje nas jedynie przymusowy charakter tych praw, dobrych lub złych, stosownie do okoliczności.“ Dawne, dziś już powszechnie zniesione prawa, ograniczające zbytek, zakazujące pewnego rodzaju zabawy, prze-

pisujące strój i formy kultury, reglamentujące produkcję i sposoby wytwarzania, prawa te były niewątpliwie również wywołane troskę państwa o dobro poddanych, co nie zmienia bynajmniej ich charakteru.

Oprócz przymusowości ustaw ograniczających i regulujących stosunki społeczne w całym państwie, uderza tu jeszcze ich źródło — parlament centralny, powołany do wnikania w najdrobniejsze i najbardziej specjalne dziedziny życia. W Anglii, gdzie istnieją liczne ciała samorządu, parlament ogranicza się po większej części do tego, że przekazuje prawo wydawania przepisów władzom miejscowym: radom handlowym, radom robót publicznych, biurom ubogich i t. p.; w innych krajach — uchwała sam odpowiednie przepisy i to często, jak we Francyi, dla każdego pojedynczego wypadku z osobna, reguluje bezpośrednio najdrobniejszy szczegół życia najodleglejszych zakątków kraju, wgląda we wszystko i rozciąga nad wszystkim swoją opiekę.

Nie jest to wyjątkową właściwością tego lub owego parlamentu. „W praktyce, mówi Mill, wszystkie ciała reprezentacyjne dążą do wdawania się coraz bardziej w szczegóły administracyi. Kto jest silnym, musi doświadczać coraz większej pokusy do nadużycia swej siły: jest to prawo powszechne i jedno z praktycznych niebezpieczeństw, na jakie rządy reprezentacyjne będą

w przyszłości narażone.“¹⁾ Ciągłe mieszanie się posłów do spraw administracyjnych, czy one dotyczą całego państwa, czy prowincyi, gmin, osób moralnych lub zakładów dobroczynnych, jest faktem ogólnie przyznanym i podlega ostrej krytyce zarówno ze strony teoretyków jak i mężów stanu. Według Laveley'a, „złe zdaje się wrodzonym (inherent) parlamentaryzmowi, zastosowanemu do państw silnie scentralizowanych.“²⁾

Jeżeli zestawimy ze sobą wymienione trzy zasadnicze skutki zwierzchnictwa i wszechwładztwa parlamentu, a mianowicie władzę osobistą posłów, zależność od nich gabinetu i ministrów, nakoniec reglamentację prawodawczą i wdawanie się ich w sprawy administracyjne państwa, uwydatni się ściśłość poprzednio postawionego twierdzenia, że parlamentaryzm absolutny, nie tylko pod względem dziejowego swego pochodze-

1) „O rządzie reprezentacyjnym“, str. 75.

2) „Le régime parlementaire et la démocratie.“ Oprócz przytoczonych opinii belgijczyka Laveley'a i J. St. Mill'a, podnosili szkodliwość tego stanu rzeczy: w Anglii ekonomista Thornton („Macmillian Magazine“, styczeń 1880 r.), we Francyi minister Guizot, któremu zarzucano poddawanie się tym wpływom („Mémoires pour servir a l'histoire de mon temps“), Hello („Du régime constitutionnel“), we Włoszech Minghetti („Les partis politiques et leur ingérence dans la justice et dans l'administration“).

nia, ale pod względem typu i charakteru władzy zbliża się do monarchii absolutnej i posiada z nią podstawowe znamiona wspólne. Różnica zasadnicza polega na tem, że w systemie przedstawicielstwa grupa rządząca jest znacznie szerszą i rozciągać się nawet może na wszystkie klasy społeczne, co niema zresztą bynajmniej decydującego wpływu na ogólny charakter rządów, gdyż władza zwierzchnicza spoczywa w ręku parlamentu, który w ostatniej instancyi sam określa sposób doboru przedstawicielstwa i rządzi zgodnie z wolą swej własnej większości, a ta reprezentuje w istocie jedną klasę, panującą w danym okresie.

Wszechwładztwo parlamentu, oraz idąca za tem sprzeczność między tytularnym a rzeczywistym wpływem obywateli na bieg spraw państwowych, były z dawna przedmiotem krytyki i polem do poszukiwania odpowiednich środków zaradczych. Zachowując nietkniętym typ rządów pośrednich, starano się przedewszystkiem wzmocnić zależność parlamentu od wyborców. Dało to początek teoryi i praktyce, zmierzającym do wskrzeszenia mandatów nakazczych. Przejdziemy do wyjaśnienia tej kwestyi.

ROZDZIAŁ VIII.

Mandaty nakazcze (instrukcye poselskie) i próby ich wskrzeszenia.

Opisując w pierwszej części pracy niniejszej rozwój zasadniczych typów ustroju politycznego, zaznaczałem niejednokrotnie, że przy powstawaniu pierwotnych form przedstawicielstwa, niezależnie od tego czy towarzyszyły one systemowi rządów bezpośrednich, czy pośrednich, nadawanie pełnomocnikowi wraz z mandatem ściśle określonych instrukcyi było zjawiskiem ogólnem i powszechnem. Pierwsze Sejmy państw związkowych nosiły charakter kongresu ziem niezależnych, a wysyłani pełnomocnicy reprezentowali terytorjalne całości polityczne, musieli więc stosować się ściśle do otrzymanych mandatów nakazczych i uzyskać dla każdej uchwały z osobna zgodę swych mocodawców. Pierwsze również parlamenty, zwoływane przez królów, celem zapewnienia koronie stałych zasiłków pieniężnych, skła-

dały się z pełnomocników korporacji miejskich, hrabstw, gmin lub parafii, zaopatrywanych również w wyraźne instrukcje, ci zaś uchwalali to tylko, co było zgodne z wolą mocodawców wyrażoną z góry, lub co zostało w następstwie przez nich uznane i zatwierdzone.

Pierwotne więc pełnomocnictwa poselskie nosiły cechę czystej delegacji, w rozwiniętym zaś systemie przedstawicielstwa zbiorowego poszły dwojaką drogą: w ustroju o rządach bezpośrednich zachowały ów charakter delegacji, jedynie możliwy przy rzeczywistem zwierzchnictwie grupy rządzącej, w ustroju zaś o rządach pośrednich przedzierzgnęły się w zastępstwo, jedynie odpowiadające zwierzchniczej władzy parlamentu.

Otóż w krajach centralistycznego parlamentarizmu przejawiała się zawsze i przejawia tendencja do uzależnienia, jeżeli nie parlamentu jako całości od grupy rządzącej, to pojedynczych posłów od ich mocodawców, ograniczenia przeto władzy osobistej przedstawicieli i postawienia ich w zależności od opinii i woli wyborców. Kwestya tak stoi: czy członek parlamentu ma się kierować w swych wystąpieniach i głosowaniach jedynie własnem rozumieniem rzeczy i być za nie odpowiedzialny wyłącznie przed swem sumieniem, czy jest więc powołany do działania nietylko w imieniu wyborców ale za nich i w ich zastępstwie? Czy też przeciwnie, jest obowiązany stosować się do instrukcji swych mocodawców,

być wyrazicielem ich opinii, ich delegatem i ponosić przed nimi odpowiedzialność za swe kroki.

Jak to słusznie zauważył już J. St. Mill,¹⁾ „kwestya instrukcyi nie jest kwestyą prawodawstwa konstytucyjnego, ale raczej kwestyą moralności konstytucyjnej, przedmiotem należącym do obyczajów rządu reprezentacyjnego. Nie tyczy się ona tak dalece instrukcyi, jak raczej ducha w jakim wyborcy powinni by działać i pojęć, któreby powinny przeważać pod względem moralnych obowiązków wyborców. Rzeczywiście, jakkolwiek będzie system reprezentacyjny, wyborcy mogą, jeśli to uznają za dobre, zmienić go w system prostej delegacyi. Dopóki posiadają swobodę głosowania jak im się podoba, nie można im przeszkodzić w obstawianiu swych głosów takimi warunkami, jakie uznają za stosowne. Odmawiający wyborcy każdego, kto nie zobowiąże się przyjąć całej ich opinii, a nawet jeżeli tego wymagają, zasięgać ich rady w każdej kwestyi ważnej a nieprzewidzianej, mogą sprowadzić swego przedstawiciela do roli prostego tłumacza ich woli lub zobowiązać go sumieniem do podania się do dymisyi, z chwilą gdyby mu to stanowisko nie odpowiadało. A skoro mają możność tak uczynić, teoria konstytucyjna powinna by przypuszczać, że uczynić to zechcą.“

Przewidując właśnie tę ewentualność, wszystkie prawie konstytucye orzekają wyraźnie, że

¹⁾ O rządzie repr. str. 172.

wszelkie mandaty nakazcze są nieważne i nie mają żadnej mocy obowiązującej. Wychodzą one z tego założenia, że w zgromadzeniu prawodawczem zasiadać powinni ludzie wyborowi, najzdolniejsi i najkompetentniejsi, posiadający zarówno przygotowanie teoretyczne, jak i praktykę życia publicznego, że prace prawodawcze mają do czynienia z kwestyami, zmieniającemi swą postać zależnie od położenia i wypadków, a z obu powyższych względów ogół wyborców nie może wiązać swych przedstawicieli narzuconemi z góry wskazówkami, krępującemi ich umysł i wolę.

Jest to teoria, upatrująca w parlamentarzmie przedstawicielstwo rozumu stanu. Przeciwnicy instrukcyi poselskich dodają nadto, że zamieniłyby one posłów w proste maszyny do głosowania, stanowiłyby ujmę ich godności osobistej, a nadto okazałyby się niewykonalnemi w praktyce, gdyż nie mogłyby mieć obowiązującej sankcyi prawnej.

Zwolennicy mandatów nakazczych biorą za punkt wyjścia zwierzchnictwo ludu (które we Francyi n. p. przyznają dziś w teoryi wszystkie stronnictwa) i utrzymują, że „lud nie może się go zrzec, podobnie jak jednostka nie ma prawa zaprzedać swej wolności“ (Laboulaye).¹⁾ Wyborcy,

¹⁾ „Dziwne zaiste zwierzchnictwo, woła inny pisarz francuski, które wciąż drzemie, a budzi się tylko na chwilę, ściśle wymierzoną na to, aby lud

mówią oni, i tak głosują na posłów na podstawie wyznania ich wiary politycznej, idzie tylko o to, czy przysłowiowe obietnice przedwyborcze mają wkładać na nich obowiązek dotrzymania przyrzeczeń. Programy wyborcze oznaczają tylko tytuły praw, zastosowanie zaś zasad ogólnych, nakreślonych przez mocodawców i redakcyja ustaw pozostałyby i nadal przedmiotem wyłącznej kompetencyi parlamentu. Co się zaś tyczy sankcyi, to byłaby ona przedewszystkiem moralną, taką jaką pociąga za sobą niedotrzymanie danego publicznie słowa, a następnie wyraziłaby się przez odmowę ponownego wyboru posła. W tym celu zwolennicy mandatów nakazczych domagają się bądź prostego zniesienia odpowiednich ograniczeń konstytucyjnych, bądź upodobnienia pełnomocnictw wyborczych do mandatów prawa cywilnego, oraz skrócenia kadencyi parlamentarnej do dwóch lat, resztę zaś pozostawiają propagowanej przez siebie reformie obyczajów politycznych. We Francyi odzywają się nadto głosy, zalecające powrót do dawnego trybu wyborów do Stanów Generalnych i wskrzeszenie instrukcyi przez t. zw. *cahiers de charges*,¹⁾ z tą tylko różnicą, że podczas gdy tamte układały z osobna Stany, dzisiejsze układałyby istniejące

„miał czas nadać tobie władców i panów!” — Edouard Philippou „Le mandat impératif,” Paris 1882,

¹⁾ Patrz t. I. str. 99—100.

w kraju stronnictwa.¹⁾ Program ten nie został zresztą szerzej rozwinięty i nie rozbiera możliwych przeszkód praktycznych.

Reakcyi teoretycznej przeciwko zupełnej niezależności posłów i idącemu za tem wszechwładztwu parlamentów centralistycznych dotrzymują kroku usiłowania praktyczne do tegoż zmierzające celu.

W Anglii pierwotne mandaty nakazcze znikły w miarę tego jak dawne przedstawicielstwo osób moralnych, a więc korporacyi, hrabstw i miast, przybierać zaczęło formę przedstawicielstwa klas i grup ekonomicznych, a w następstwie — jednostek terytoryalnych. Dopóki parlamenty były roczne, wyborcy mieli możność stawiać posłów przed swój sąd w krótkich stosunkowo odstępach czasu i za pomocą głosowania utrzymywać zgodność pomiędzy postępowaniem przedstawicieli a wolą mocodawców. Położenie uległo zmianie z chwilą gdy zaprowadzono triennial bill (1694 r.) a wkrótce potem septennial bill (1716 r.), gdy utrwaliła się nadto tajność posiedzeń parlamentu. W okresie oligarchii, nad ciałem prawodawczem panuje niepodzielnie klasa wielkich posiadaczy rolnych i zubożonych przemysłowców, a kwestya mandatów znika.

Za punkt zwrotny w obyczajach życia publicznego Anglii uważać można kampanię przed-

¹⁾ Philippon op. cit. p. LII.

sięwziętą w 1839 r. przez Ryszarda Cobdena za zniesieniem ceł zbożowych. Parlament, pozostający w ręku wielkich właścicieli ziemskich, okazał się wręcz wrogim reformie; wtedy Cobden zwrócił się do kraju i wywołał jeden z tych wielkich prądów opinii, ogarniających naród cały i podkopujących opór klas wyższych. Założona Liga przeciwko prawom zbożowym (Anti-corn-law-ligue) doprowadziła do tego, że w r. 1846 pierwszy minister, Robert Peel, oświadczył się w świetnej mowie za „wolnym obiegiem darów Stwórcy“, a izba uchwaliła reformę, niedawno tak gwałtownie zwalczaną. Odtąd opinia publiczna poczuła swoją siłę, a parlament począł się z nią liczyć i dziś ustępuje zawsze przed jej naciskiem. Meetingi, ¹⁾ ten potężny środek działania opinii na prawodawców, a zarazem politycznego wykształcenia mas, roztaczają wśród samych obywateli dyskusję o każdej kwestyi poruszającej kraj, zanim zostanie postawioną na porządku dziennym obrad parlamentu. Jest to jednak dopiero wpływ nieosobisty, wywierany na zgromadzenie prawodawcze jako całość.

W miarę wzrostu wykształcenia politycznego wśród wyborców, zwłaszcza w wielkich ogniskach przemysłowych, daje się zauważyć dążenie z ich strony do skrupowania przedstawicieli formalne-

¹⁾ Pierwszy meeting, o którym wspomina historia, odbył się w 1769 roku.

mi zobowiązaniami. Tak było przy wyborach 1872, gdy obywatele miast Stafford i Morpeth zażądali od kandydatów robotniczych Macdonalda i Burta podpisania prawdziwych mandatów nakazczych. Na wielką skalę powtórzyło się to w całym niemal kraju, gdy w 1886 r. wybory odbywały się na gruncie programu *home-rull*'u irlandzkiego, postawionego przez Gladstona. Wogóle w Anglii obywatele głosują nietyle za lub przeciw rządowi, ile na pewne kwestye ściśle określone, co do których kandydat musi zobowiązać się słowem, jeżeli rozwiązanie zgodne z wolą wyborców nie jest objęte z góry programem stronnictwa, do którego należy.¹⁾ Widziano też w Anglii niejednokrotnie, że nazwiska ludzi najwybitniejszych i najbardziej popularnych nie wychodziły z urn, ponieważ kandydaci nie zgadzali się z wyborcami na punkcie kwestyi (czasem nawet drugorzędnych), stojących na porządku dziennym.

We Francyi, od czasów wielkiej rewolucyi, dopiero monarchia Ludwika Filipa przywróciła Izbowi prawo inicjatywy prawodawczej. Podczas sprawdzania mandatów po wyborach 1846 r., zakwestyonowano trzy okręgi na tej zasadzie, że wybrani kandydaci podpisali mandaty nakazcze,

¹⁾ Alph. Esquiros „Les élections de 1868 en Angleterre“ *Revue des Deux-Mondes*, 15 dec. 1868. Edouard Fischel „La Constitution d'Angleterre.“ Trad. Vogel, Paris 1864, II. p. 243, 285. E. Philippson op. cit. Livre II., Ch. I.

z których jeden zresztą tylko dotyczył kwestyi programowych. Wywiązała się z tego powodu zasadnicza dyskusya w Izbie.¹⁾ Za prawomocnością wyborów przemawiał Odilon Barrot, za samą zasadą instrukcyi — legitymiści (de la Rochejaquelin, de Falloux), większość jednak potępiła teorię i unieważniła wybory. Gdy drugie cesarstwo w 1869 r. przywróciło znowu Izdom zniesione prawo inicjatywy prawodawczej, podczas wyborów tegoż roku, obywate I. okręgu departamentu Sekwany ofiarowali kandydaturę Gambecie pod warunkiem przyjęcia z jego strony mandatu nakazczego. Zredagowano „Kajet wyborców“, zwany le programme de Belleville, zawierający 20 punktów, do których kandydat „swobodnie przystąpił“ i zaprzysiągł publicznie dotrzymanie umowy. Przykład ten znalazł naśladowców po upadku cesarstwa. Przy wyborach częściowych 1872 r. wyborcy republikańscy dali Wiktorowi Hugo mandat nakazczy, przyjęty na wielu zgromadzeniach publicznych, podobnież zobowiązania podpisali wówczas Challemel Lacour, Bouchet, Cotte i kandydaci lugduńskiego komitetu wyborczego, a w zobowiązaniach tych przyrzekli między innymi podać się do dymisyi na pierwsze zażądanie odpowiednich komitetów.

¹⁾ Wtedy to powiedział Guizot między innymi: „Jeżeli dopuszczacie mandaty nakazcze, znosicie tem samem rządy przedstawicielskie, aby postawić rządy federacyjne na ich miejsce.“

W latach 1874—1875 toczyła się w parlamencie dyskusja nad projektem nowego prawa wyborczego i po długich rozprawach, powtarzających się przy każdym czytaniu, wbrew argumentom Naquet'a Madier de Montjau i in., Izba potwierdziła 601 głosem przeciwko 42 paragraf w obecnym jego brzmieniu: „Tout mandat impératif est nul et de nul effet.“¹⁾

Przy wyborach 1876 i 1877 r. gdy się rozgrywała walka o utrzymanie samych podstaw republikańskiego ustroju Francji, kwestya reform zesłała na plan drugi, wybierano tylko zwolenników lub przeciwników rzeczypospolitej. W 1881 r. za to wystąpił z całą siłą ruch rewizjonistyczny. Komitety wyborcze 17-u, a więc wszystkich prawie okręgów Paryża, i innych miast znaczniejszych w liczbie około 12, jak również kilku departamentów, wypracowały programy szczegółowe, które kandydaci podpisywali, zobowiązując się dążyć do ich urzeczywistnienia za pomocą mównicy i głosowania. Zauważyć należy, że pewna ilość tych „kontraktów programowych“ wyszła od komitetów niezupełnie prawidłowo ukonstytuowanych i zorganizowanych pod wpływem sa-

¹⁾ „Mandat nakazczy, czytamy w raporcie zredagowanym wówczas przez Ricard'a i de Marcère'a, gdyby się uogólnił, zrealizowałby rządy demokracji bezpośredniej, jest więc czystem zaprzeczeniem zasad rządów przedstawicielskich.“ (Journ. Offic. 14 aout 1875.

mych kandydatów, pozatem zdarzało się często, że kandydat występował pierwszy z programem pisanym, a komitety przyjmowały jego punkty po przeprowadzeniu dyskusji, tak że w praktyce granica pomiędzy wyraźnym mandatem nakazczym a zwyczajnym programem kandydackim, zaaprobowanym przez wyborców, zaciera się i niknie. Temniemniej podkreślić należy wzrost znaczny instrukcji poselskich przy wyborach 1881 r., tak iż deputowany Barodet postawił nawet w Izbie wniosek wybrania komisji, któraby miała za zadanie rozpatrzyć i streścić wyznania wiary, programy i instrukcje, które się wyloniły podczas wyborów, aby parlament mógł sobie zdać sprawę z natury i charakteru reform, żądanych przez wyborców. Zostało to dokonane z prywatnej inicjatywy.¹⁾ Z przeprowadzonej w tym względzie statystyki wynika, że 335 posłów (na 557) oświadczyło się za rewizją konstytucji, 364 za reformą magistratury, 342 za rozwodami, tymczasem jedna tylko z tych zmian (rozwoły 1884 r.) została zaprowadzona w ciągu następnej kadencji parlamentarnej.²⁾

¹⁾ „Les Cahiers électoraux de 1881“, Paris 1882.

²⁾ Nie mam pod ręką danych, dotyczących instrukcji poselskich podczas wyborów w czasach późniejszych, fakty jednak powyższe najzupełniej wystarczają, aby zdać sobie sprawę z postępów opinii w tej kwestyi, a następnie z charakteru i znaczenia samego ruchu.

Zachodzi teraz pytanie, czy zaznaczony powyżej, niewątpliwie wzmagający się ruch w kierunku upowszechnienia mandatów nakazczych jest zapowiedzią nowego stosunku zależności bezpośredniej parlamentu od wyborców w ustroju rządów pośrednich, czy może być uważany jako zarodek nowych form prawno-politycznych, czy słowem instrukcyje poselskie mogą się zamienić na stałą i obowiązującą instytucję państwową?

Wnikając głębiej w istotę rządów pośrednich i w charakter przytoczonych faktów, na pytania powyższe wypadnie odpowiedzieć przecząco.

Rządy pośrednie, jak to wykazałem na wstępie, powstały z jednej strony pod wpływem wielkiej różnorodności w składzie państwa, utrzymywanej w korbach siłą przymusu, i idącej za tem w następstwie różnorodności grupy rządzącej; z drugiej strony — pod wpływem niedostatecznego samorzutnego współdziałania ze strony obywateli, ich apatii politycznej lub nieudolności do samorządu. Obie te właściwości grupy rządzącej wykluczają już w zasadzie możliwość rzeczywistego kierownictwa z jej strony nadzwyczaj złożonemi sprawami ujednostajnionego w swych rządach i scentralizowanego państwa. Nie mamy tu do czynienia, jak w ustroju demokratycznym, z wpływem bezpośrednim obywateli na gminę, a następnie na prawodawstwo kantonalne lub stanowe, przystosowane do potrzeb i warunków miejsco-

wych, a więc nie przechodzące zakresu kompetencji grup zainteresowanych, ani z wpływem tychże obywateli na prawodawstwo związkowe, ograniczone wyłącznie do spraw wspólnych, obchodzących zarówno wszystkie grupy terytoryalne, ale z zarządem szczegółowym olbrzymią machiną państwową, wymagającym znajomości warunków całego kraju, z polityką niesłychanie złożoną, której sprostać mogą tylko kwalifikacye męża stanu, oparte na wiekowych tradycjach danego państwa.

W takich warunkach instrukcyje lokalne, trzymane w zakresie interesów miejscowych, odpowiadających rzeczywiście kompetencji obywateli, musiałyby wkraczać w dziedzinę administracyi (wyjętej z pod samorządu w państwie centralistycznym), co więcej byłyby nietylko sprzeczne pomiędzy sobą, ale wykluczałyby się wzajemnie, wobec systemu jednostajności prawodawczej. Gdyby miały traktować o sprawach całego państwa, musiałyby być z natury rzeczy nadzwyczaj ogólnikowe. Takie też jest stanowisko teoretyków mandatów nakazczych. „Niema potrzeby, zauważył jeszcze Monteskiusz, aby przedstawiciele, którzy otrzymali od wyborców instrukcyę ogólną, otrzymywali jeszcze specjalną w każdej kwestyi, jak to się praktykuje w sejmach niemieckich.“ Philippon tak określa bliżej ten stosunek: „Wyborca wskazuje cel do osiągnięcia, do wybranego należy poszukiwanie środków.“¹⁾

¹⁾ Op. cit. p. 147.

Praktyka zwęża jeszcze bardziej zakres działania instrukcyi poselskich. W Anglii cały ruch w tym kierunku daje się sprowadzić do wzmagającego się wciąż wpływu opinii na prawodawców, fakt który się spotyka nawet w państwach nie rządzących się systemem przedstawicielstwa. Gdy wielkie kwestye polityczne lub społeczne narastają, dojrzewają i wchodzą niejako same na porządek dzienny (kwestya ceł zbożowych, irlandzka, praw wyborczych, kolonialna i t. p.), opinia publiczna zajmuje określone wobec nich stanowisko, dzieli się na dwa obozy i wywiera moralny nacisk na parlament lub wprost wybory do Izby odbywają się na tle zagadnienia chwili. Mamy tu ściślejszą zależność istotną przedstawicieli od ich mocodawców, nie spotykamy jednak formalnych aktów uzależnienia pod postacią kontraktowych mandatów nakazczych. Jest to cechą całego ustroju politycznego Anglii, że posiada on wszystkie formy rządów pośrednich, obyczajami jednak i duchem swych urzędzeń zbliża się do systemu rządów bezpośrednich.

Inaczej we Francyi. Tam dążenie do upowszechnienia mandatów nakazczych w zgoła odmiennym idzie kierunku. Instrukcye społeczne nie są wyrazem woli wyborców, dążącej do bezpośredniego rozwiązania zagadnień bieżących, ale teoretycznem lub ogólnikowem wyznaniem wiary politycznej, szeregiem oderwanych desideratów programowych, nie mających często żadnych

widoków urzeczywistnienia nietylko w najbliższej ale i w odległej przyszłości. ¹⁾ Poseł otrzymawszy taką instrukcję, przez cały czas czteroletniej swej kadencji nie znajdzie być może okazji nietylko do postawienia lub poparcia odpowiednich wniosków, ale choćby do gołosłownego zaznaczenia swego stanowiska. Bardziej nawet wyraźne, praktyczne i wykonalne żądania pozostać muszą w dziedzinie pobożnych życzeń, dopóki w społeczeństwie niema wielkich prądów opinii, domagających się określonych reform, a parlament żyje życiem odrębnem od ogółu i sam właściwie nadaje ton opinii publicznej. A tak jest właśnie we Francyi. Umysłami wstrząsają tam takie kwestye jak Panama, agitacya Boulanger'a, prezydentury, proces Dreyfusa, a więc sprawy poruszające namiętności mas, podczas gdy pole reform i poprawy ustroju wewnętrznego leży odłogiem. Komisya zwołana przez prezydenta Faure'a, celem zbadania systemu reform, zmierzających do decentralizacyi Francyi, przeszła bez wpływu na opinię publiczną i parlament, rozchwiała się też nie dokonawszy niczego.

¹⁾ Dość przytoczyć dla przykładu kilka punktów programu z Belleville: „zmiana naszego systemu podatkowego (p. 16), zniesienie armii stałej (p. 18), zniesienie przywilejów i monopolów, które określimy jako pemium za bezczynność (p. 19), reformy ekonomiczne dotyczące kwestyi społecznej“ i t. d. Na 20 punktów 13 nosi charakter negatywny i dotyczy zniesienia istniejących urzędzeń lub ograniczeń.

W takich warunkach mandaty nakazcze mogą służyć we Francyi jedynie jako środek zabezpieczający wyborców przed zbyt krzyżującym nadużywaniem obietnic przedwyborczych ze strony kandydatów, jako środek zapewniający ogólną zgodność programu pełnomocnika z opinią mocodawców, a więc to wszystko, co gdzieindziej daleko lepiej i skuteczniej osiąga się za pomocą silnej i racjonalnej organizacyi stronnictw. Wszelkie zobowiązania kontraktowe wtedy są tylko potrzebne, gdy sam stosunek nie zabezpiecza zgodności poglądów lub interesów stron obu i nosi zarodek dążeń rozbieżnych. Stają się one zbyt częste tam, gdzie obywatele są zgrupowani w ścisłe, na realnych potrzebach kraju oparte stronnictwa, i głosują na kandydatów o wyraźnej barwie politycznej, posiadają zaś pewne praktyczne znaczenie wtedy, gdy kandydatury noszą charakter osobisty, gdy postępowanie posła jest dowolne, nie skrepowane solidarnością stronnictwa, a więc nieobliczalne, gdy nakoniec wyborcy nie znają osoby kandydata ani jego przekonań rzeczywistych.

Nowoczesne mandaty nakazcze nie są już, jak w pierwotnych okresach przedstawicielstwa, wyrazem terytoryalnych lub korporacyjnych potrzeb i interesów, reprezentowanych przez biernego pełnomocnika, ale wyrazem ogólnego wyznania wiary wyborców, pragnących nałożyć pewne formalne zobowiązania na zbyt niezależne od ich

woli postępowanie posła. Jest to surogat solidarności pomiędzy obywatelami a ich zastępcą, występujący tam, gdzie centralizacya państwowa i wszechwładztwo parlamentu usuwają posłów z pod wszelkiego dalszego wpływu wyborców; są to zawarte pomiędzy nimi *pacta conventa*, określające na jakich podstawach obrany władzca rządzić będzie tymi, których raczej zastępuje niż przedstawia. Mandaty nakazcze, jako zobowiązania formalne, nie poparte rzeczywistą solidarnością pełnomocnika z mocodawcami, nie wyływające z organicznego ich połączenia w jednym skonsolidowanem długą tradycją stronnictwie, nie są w stanie w niczem zmienić ani istoty przedstawicielstwa w systemie rządów pośrednich, ani zapewnić obywatelom decydującego wpływu na czynności ustawodawcze.

ROZDZIAŁ IX.

Systemy wyborcze.

Zbytecznem byłoby analizować wielką rozmaitość form i ich kombinacyi, jakie przybierają lub przybierały w historyi systemy wyborcze, tem bardziej że po większej części są one pozbawione teoretycznego znaczenia i przedstawiają w istocie rzeczy tylko różne sposoby praktyczne, utrwalające zasadniczy typ ustroju parlamentarnego w zastosowaniu do danego czasu i miejsca. Wystarczy, jeżeli ustanowimy zasadniczą ich klasyfikację.

Przedewszystkiem więc różnice systemów sprowadzają się do mniej lub więcej szerokiego zakresu grupy rządzącej, odpowiadającej grupie obywateli wyborców. Wskaźnikiem będzie tu stopień powszechności praw wyborczych. Wszystkie

państwa, niezależnie od charakteru swego ustroju, podlegają, jak widzieliśmy, procesowi stopniowego rozszerzania się grupy rządzącej, idącemu w parze z wzrostem kultury i postępowaniem cywilizacji, jest to więc ewolucja, wspólna rządcom każdego typu i zmierzająca drogą etapów do przyznania praw wyborczych wszystkim cywilnie pełnoprawnym obywatelom państwa, zamieszkałym na danym terytorium.

Pod względem swego charakteru, systemy wyborcze podzielić się dają na dwie zasadniczo różne kategorie: jedne dążą do niezawisłości parlamentu od grupy rządzącej, a więc do nadania mu stanowiska niezależnego od politycznych opinii obywateli wyborców, drugie zmierzają do tego, aby parlament był możliwie wiernym i ściśłym odbiciem tych opinii, stanowił więc niejako skrót i streszczenie grupy rządzącej. W obec wszystkiego co było mówione dotąd, łatwo zauważyć odrazu, że systemy pierwszej kategorii wiążą się ściśle z ustrojem rządów pośrednich, drugiej zaś z ustrojem rządów bezpośrednich.

Musimy więc rozpatrzyć kolejno: rozszerzanie się grupy wyborców, dobór przedstawicielstwa zmierzający do niezależności parlamentu, sposób w jaki prowadzi on do rządów mniejszości, na koniec systemy wyborcze, czyniące parlament odbiciem grupy wyborców, a mianowicie najściślejszą formę tej odpowiedniości — przedstawicielstwo ustosunkowane.

1. Rozszerzanie się grupy wyboreców.

Jest ono zjawiskie stałem, wspólnem wszystkim państwom, kroczącym na drodze postępu, jak pod tylu innymi względami jednak, tak i tu zachodzi różnica między dwoma zasadniczymi typami ustroju politycznego.

Punktem wychodnim rządów bezpośrednich jest taki charakter społeczeństwa, przy którym cała część narodu, samodzielna pod względem ekonomicznym i społecznym, okazuje takąż samodzielność w dziedzinie życia politycznego, a przeniknięta instynktem solidarności wewnętrznej, widzi jej wyraz w równości praw wszystkich swych członków. Te same właściwości kultury przejmując siłą rzeczy pozostała część narodu i występując na arenę życia publicznego, zdobywa, często nie bez walki, wstęp do grupy rządzącej, ale nie zmienia przez to jej charakteru, przeciwnie, utrwała jeszcze zasadę praw powszechnych i równych dla wszystkich. Nie widzimy tu rozdrabniania społeczeństwa na klasy i warstwy, które stopniowo, każda z osobna, zdobywają dla siebie prawo udziału w rządzie, ale jeden szeroki potok swobód obywatelskich: po przełamaniu dziejowej, wiekami wzniesionej zapory, rozlewa się on odrazu i zatrzymuje dopiero przed równie silną drugą dziejową zaporą.

Wraz ze zniesieniem przywilejów arystokracji, czysta; bezpośrednia demokracja bierze natychmiast górę, ogarnia sobą wszystkie klasy narodu, a wyklucza już tylko od praw obywatelskich niesamodzielną jeszcze ekonomicznie i społecznie połowę ludności — kobiety.

Jak szeroko sięga polityczne uprawnienie w demokracji bezpośredniej, świadczyć mogą pierwotne kantony Szwajcaryi. W *Landsgemeinde* kantonów Uri i Appenzell Ausserrhoden brać może udział każdy obywatel, który ukończył lat 20, a posiada wtedy nie tylko prawo wyborcze, ale prawo bezpośredniego uchwalania ustaw, w Kantonie Glarus cenzus wieku wynosi 18 lat.¹⁾ Od praw obywatelskich wykluczeni są tylko niezrehabilitowani bankruci i chorzy na umyśle. Konstytucja związkowa (§. 74) głosi: „Prawo brania udziału w wyborach i głosowaniach przysługuje każdemu Szwajcarowi, który liczy 20 lat ukończonych i nie został zresztą pozbawiony prawa czynnego obywatelstwa przez prawodawstwo Kantonu w którym zamieszkuje.

Inaczej w ustroju politycznym rządów pośrednich. W monarchii nieograniczonej grupę rządzącą stanowi, i to *de facto* nie *de jure*, szczupłe koło doradców korony i wyższych urzędników. Wybijająca się na stanowisko naczelne

¹⁾ Przed 1848 r. w Kantonach Schwitz i Glarus już ukończonych 16 lat dawało prawo głosu.

w życiu ekonomicznem i społecznem klasa wielkich producentów wprowadza system przedstawicielstwa, ale ogranicza je wyłącznie do siebie. Nieudolność mas szerszych do samodzielnej organizacyi, brak samorządu, który stanowiłby dla nich szkołę życia publicznego, a w dodatku niezmiernie złożona machina zcentralizowanego państwa, zdają się usprawiedliwiać to skąpe i stopniowe dopuszczanie żywiołów nowych do udziału, choćby pośredniego w prawodawstwie, a teoria przedstawicielstwa wyższej kultury nadaje sankcyę zasadniczą ograniczeniom, stosowanym do warstw niższych. Ustępując pod naciskiem tych warstw, grupa rządząca rozszerza wprawdzie ciągle swe koło, ale połowicznie, drogą targów i kompromisów, udziela więc tyle tylko praw obywatelskich, ile udzielić jest zmuszoną, starając się sprowadzić do minimum rzeczywisty udział w rządzie warstw świeżo uobywatelonych. To dostatecznie tłómaczy cechy tak często spotykane w dziejach stopniowego rozszerzania się praw wyborczych: ich nierówność, warstwowy niejako układ, oraz utrzymywane pod różnemi postaciami ograniczenia.

Cenzus, pozbawiający praw obywatelskich pewną ilość cywilnie pełnoprawnych mężczyzn, przybiera różne formy bądź jawne, bądź ukryte. Na miejsce politycznych przywilejów rodowych, występuje zawsze z kolei cenzus majątkowy. Według konstytucyi francuskiej 1814 r. wymagał

on opłacania 300 franków podatków stałych (a nadto 30 lat wieku), wskutek tego było w owym czasie tylko 90.000 obywateli posiadających prawo wyborcze. We Włoszech cenzus ten wynosi niespełna 20 lirów podatków państwowych, w Rumunii wystarcza jakikolwiek podatek, choćby minimalnej wysokości. W Anglii, na zasadzie prawa 1884 (*Representation of the People Act*) głosują do parlamentu wszyscy, zamieszkujący całkowity dom albo oddzielny lokal, również i ci, którzy zajmują mieszkanie na mocy pewnego urzędu lub obowiązku, jeżeli nie mieszczą się w niem z osobą od której zależą. Jest to tak zwany cenzus służbowy, obowiązujący również w Norwegii.

Ważne ograniczenie praw obywatelskich stanowić może cenzus umysłowy, występujący jako wymaganie umiejętności czytania i pisania. We Włoszech, gdzie powyższy warunek musi być stwierdzony egzaminem w zakresie szkół elementarnych, liczone na podstawie spisu ludności 1871 r. pełnoletnich mężczyzn 7,615.896, z tych jednak 4,947.116 jako analfabetów nie mogło korzystać z praw wyborczych.¹⁾ Ograniczenie to występuje zwykle pod przykrywką teorii, która upatruje w parlamentarystwie przedstawicielstwo rozumu stanu i poczytuje ludzi niepiśmiennych

¹⁾ M. A Vaccaro „Les bases sociologiques du droit et de l'Etat.“ Paris 1898, p. 390.

za niezdolnych do wyboru należytych pełnomocników, z tego też punktu widzenia oświadcza się za niem między innymi J. St. Mill.¹⁾ Tam gdzie parlamentaryzm jest rzeczywistym przedstawicielstwem zorganizowanych stronnictw, kwestya niezdolności wyborczej nie występuje wcale. Na to żeby ocenić należyte kwalifikacje jednostki na przedstawiciela całego narodu i na męża stanu, trzeba wielkiego wyrobienia politycznego, znacznie większego niż dać go może szkoła elementarna; na to jednak żeby zdać sobie sprawę, które z wielkich stronnictw, dzielących pomiędzy sobą opinie kraju, odpowiada najbardziej memu poczuciu słuszności, reprezentuje najlepiej interesy mego stanu i tradycje, które mi są najbliższe, wystarcza zdrowy rozsądek i zmysł praktyczny, a więc właściwości najzupełniej dostępne ludziom niepiśmiennym. Ograniczenie analfabetów w prawach politycznych ma w sobie tę stronę pociągającą, że czyni zależnem zdobycie tych praw od własnego wysiłku osób zainteresowanych i każe im tem chętniej garnąć się do oświaty. Jest to jednak wzgląd i cel uboczny, należący do innej dziedziny zadań państwowych. Tam gdzie istnieje należyte wykonywany przymus szkolny i dostateczna ilość szkół ludowych, kwestya praw analfabetów nie występuje, choćby istnieli jeszcze analfabeci, tam zaś gdzie tego nie

1) „O rządzie reprez.“ str. 129—130.

ma, gdzie zainteresowani nie mogą zdobyć potrzebnych kwalifikacji, cenzus umysłowy jest w gruncie rzeczy istotnym ograniczeniem praw politycznych całej masy ludności, przeważnie pracującej na roli lub pozostającej w służbie.

Wspomnieć jeszcze należy cenzus osiedlenia. W Hiszpanii prawo głosu przysługuje tym tylko, którzy należą do stałe osiadłych w gminie, a nadto mogą się wykazać przynajmniej dwuletnim w niej pobytem. W Danii ograniczenie polega na stałej rezydencji od roku w okręgu wyborczym, w Prusach na sześciomiesięcznym pobycie w gminie. Z pomiędzy 45 Stanów Unii, 43 żąda mniej lub więcej długiego, a w 3 Stanach do 2 lat dochodzącego stałego w nich zamieszkania, i t. p. Środek ten zwraca się bezpośrednio przeciwko ludności, zmuszonej zmieniać często miejsce pobytu dla zarobku, a więc przede wszystkim przeciwko robotnikom pewnych kategorii i wyrobnikom niezawodowym.

Rzeczywiście powszechne prawo wyborcze przy którym grupa rządząca obejmuje wszystkich pełnoletnich obywateli kraju, nie pozbawionych praw wskutek popełnionych przestępstw lub niepoczytalności umysłowej, istnieje dotąd w jednej tylko Australii, gdzie kobiety uzyskały niedawno prawo głosu w rzeczach politycznych.

2. Dobór przedstawicielstwa zmierzający do niezależnienia parlamentu.

1. Na pierwszym miejscu postawić tu należy instytucję, z natury swej powołaną do tego, aby uczynić parlament jako całość w znacznym stopniu niezależnym od grupy obywateli wyborców i bardziej odpornym na wpływy zmiennych prądów opinii, mianowicie Izbę wyższą. Pierwiastek wyborczy usunięty jest zupełnie przy tworzeniu Izby lordów w Anglii, Izby magnatów na Węgrzech, Izby panów w Austrii, Senatu we Włoszech, Izby parów w Portugalii, Izby radców państwa w Bawaryi i Izby panów stanowych w Wirtembergii. Ponieważ każdy akt ustawodawczy musi być przyjęty przez Izbę niższą, powstałą z wyborów i przez Izbę wyższą, złożoną z członków dziedzicznych, z członków zasiadających w niej z urzędu, oraz mianowanych przez koronę, stosunek wzajemny obu Izb mógłby być nieustannem zarzewiem konfliktów, gdyby Izba wyższa korzystała w całej pełni ze swego prawa i zajęła stanowisko samodzielne. W praktyce jednak rola jej sprowadza się coraz bardziej do wykonywania prawa veto przeciwko uchwałom Izby przedstawicieli, które w Anglii n. p. wyrugowało zupełnie veto korony.

We Francyi, Belgii, Holandyi, Szwecyi i Norwegii Izby wyższe oparte są wyłącznie na zasadzie wyborczej, zawsze jednak ze znacznymi ograniczeniami. We Francyi wybory do Senatu są pośrednie, głosują tylko członkowie Rad generalnych i okręgowych, delegaci gmin i członkowie Izby posłów. W Belgii warunki biernej wybieralności były tak wygórowane, że w 1833 r. tylko 403 osoby posiadały kwalifikacye do zasiadania w Senacie; obecnie część senatorów mianują Rady prowincjonalne, część wychodzi z wyborów z zastosowaniem wielokrotności głosów. W Holandyi wybierają Senatorów reprezentacye prowincjonalne, w Szwecyi Rady prowincjonalne i miejskie, w Norwegii wybory do obu Izb są wspólne (pośrednie, dwustopniowe z cenzusem) poczem Storting wybiera z pośród siebie $\frac{1}{4}$ członków do Izby wyższej. Tam więc nawet gdzie pierwiastek wyborczy jest podstawą tworzenia Senatu, ten ostatni pozostaje zawsze potężnym środkiem uniezależnienia parlamentu od bezpośredniego wpływu obywateli i wnosi doń pierwiastek zastępstwa na rzecz przywilejów władzy, urodzenia, majątku lub stanowiska.

2. Drugą formą sztucznego doboru przedstawicielstwa, wnoszącą do parlamentu pierwiastek wyjątkowy i uboczny, są głosy wirylne, nadawane tytularnym reprezentantom korporacyj religijnych i uczonych bądź w Izbie wyższej, bądź w ciele prawodawczem jednoizbowem. Jeżeli na-

wet reprezentacja korporacji wypływa z wyboru, wybór ten odbywa się na gruncie czynności i zadań wewnętrznych korporacji, a nie w widokach roli politycznego przedstawicielstwa; gdyby zaś ten ostatni wzgląd wziął górę lub choćby tylko brany był pod uwagę, do korporacji wprowadza się politykę, a ona sama zamienia się na dodatkowe a więc uprzywilejowane ciało wyborcze. Odbić się to musi ujemnie zarówno na jej ustroju wewnętrznym jak i na parlamencie, w którym w rezultacie pewne stronnictwo otrzymuje jednego przedstawiciela więcej ponad swą rzeczywistą siłę liczebną.

3. Trzecim środkiem, ograniczającym wpływ bezpośredni obywateli na parlament, są wybory dwustopniowe. Prawyborcom, jako niedość uzdolnionym do oceny i wyboru posła, porucza się mianowanie szczuplejszego grona światlejszych mężów zaufania, mogących łatwiej porozumieć się pomiędzy sobą, ocenić kwalifikacje kandydata i dokonać wyboru bez poddawania się namiętnościom politycznym, które stygną, rozłożone na dwa oddzielne akty wyborcze. Tak wygląda teoria, wychodząca z tego założenia, że poseł nie powinien być przedstawicielem swoich wyborców ale najgodniejszym zastępcą całego narodu. Praktyka jednak doprowadza do odmiennych rezultatów. W czasach spokojnych prawyborcy zdradzają najzupełniejszą obojętność dla czynności połowicznej, niezdolnej dać im najmniejszej pe-

wności, że wyborcy będą głosowali po ich myśli; ci ostatni też, pozostawieni samym sobie, kierują się raczej względami ubocznymi lub korzyścią osobistą. Gdy jednak nadchodzi chwila naprężonej walki politycznej, prawyborcy wybierają tych tylko, co do których są pewni, że oddadzą swe głosy za ich kandydatami, i dają im pod tym względem prawdziwe mandaty nakazcze. Wtedy wybory dwustopniowe zbliżają się do bezpośrednich, ale wnoszą ze sobą nieznane tamtym pierwiastki ujemne, mianowicie odbierają walce politycznej cały charakter szczerości i zamieniają się w pokątną grę obrabiania wyborców, nacisku, pogroźek i przekupstwa. Czego dokonać nie można z wielką liczbą głosujących bezpośrednio, temu z łatwością ulegają nieliczni mężowie zaufania, odosobnieni, rozbici, wystawieni na oddziaływania, pokusy i postrachy osobiste. Trzebaby silnej organizacyi stronnictw i wysokiego wyrobienia politycznego prawyborców, aby zdołali zażegnać niebezpieczeństwa, połączone z dwustopniowym systemem wyborów, system ten stosowany bywa tymczasem już z założenia swego tam właśnie gdzie się przypuszcza niski poziom kultury politycznej obywateli. J. St. Mill powiada, że „od chwili, w której system wyborów pośrednich zaczęłyby wywierać jaki skutek, skutek ten byłby zły. ¹⁾ W rzeczywistości jednak wydaje on zawsze

¹⁾ Op. cit. p. 150. Zdanie to podzielał również Bismark.

rezultaty ujemne, paczy bowiem wyraz opinii obywateli i wynosi z urny nazwiska tych, którzy mają za sobą poparcie władz administracyjnych, albo też najlepiej umieją wyzyskać powikłania interesów prywatnych i publicznych.

4. Czwartym z kolei środkiem, normującym dobór przedstawicielstwa parlamentarnego, wbrew bezpośredniemu odzwierciedleniu opinii grupy wyborców, jest system głosowania kuryami. Zatrzymałem się już na nim w innym miejscu, jako na wyrazie praktycznym teorii przedstawicielstwa interesów. Opiera się on przede wszystkim na nierówności praw wyborczych, nierówności, dla której żadnej miary obiektywnej ani żadnej wagi racjonalnej niema i być nie może, to też rzekome przedstawicielstwo interesów jest w gruncie rzeczy tylko przedstawicielstwem siły politycznej klas różnych: warstwa społeczno-ekonomiczna, zdobywająca samodzielność, uzyskuje własną kuryę, z takim zakresem praw politycznych, jak daleko sięga jej siła.

System ten ma wszystkie cechy urządzeń, wyrosłych na gruncie ustroju arystokratycznego, które wskutek przerostu warstwy magnatów, zatracił charakter rządów bezpośrednich, nie przeszedł więc w ustrój demokratyczny, ale przez monarchię absolutną wszedł na tory przedstawicielskich rządów pośrednich. Wielka posiadłość stanowi tu pra-kuryę, która odziedziczyła najrozleglejsze prawa polityczne po uprzywilejowanej niegdys

arystokracji rodowej. W miarę narastania nowych stosunków gospodarczych i nowych warstw społecznych, powstaje jak to widzimy w Austrii, kurya miast, Izb handlowo-przemysłowych, gmin wiejskich (drobna posiadłość włościańska), nakoniec kurya powszechna (robotnicy). Ta ostatnia, rzecz charakterystyczna, posiada najbardziej zgodny z duchem czasu bo bezpośredni tryb wyborów, ale zarazem najmniejsze prawa polityczne (przeciętnie 1 poseł na 73.000 wyborców, podczas gdy w kuryi wielkiej posiadłości 64 wyborców rozporządza jednym mandatem).

Łączenie się grup społecznych jednego stanowiska i zawodu dla obrony wspólnych interesów jest naturalne i konieczne, tylko że właściwym dla niego polem są dobrowolne związki gospodarcze i zawodowe, stojące poza państwem, skupiające swe siły na arenie ekonomiczno-społecznej, wyrażające swe żądania w odpowiednim zakresie ustawodawczym, ale trzymające się zdala od zapasów czysto politycznych. Przyjęte za podstawę ustroju parlamentarnego, interesy klasowe szukają z urzędu niejako oparcia w państwie i utrwalając z jednej strony rządy pośrednie, z drugiej prowadzą niechybnie do tworzenia się partii klasowych. System kuryalny jak gdyby rozmyślnie ignoruje różnice opinii politycznych wśród obywateli, to też zabija w zarodku tworzenie się stronnictw, zdolnych stawiać dobro ogółu

ponad wążko pojęte interesy ścierających się ze sobą warstw społecznych.

W takich warunkach nie może być mowy, aby ciało prawodawcze było wiernem odbiciem rzeczywistych prądów opinii kraju. Poseł chcąc być wyrazicielem interesów zawodowych pewnej warstwy, musiałby otrzymać od wyborców mandat nakazczy, tymczasem jest to wykluczone przez konstytucyę, nie wie komu służyć, wyborcom czy dobru publicznemu, wpada więc pomiędzy Scyllę a Charybdę.¹⁾ Parlament staje się wyrazicielem interesów tych klas, które wysyłają nieproporcjonalnie wielką ilość przedstawicieli, inne stronnictwa klasowe, skazane na pozostawanie nazawsze w mniejszości, są jakby przeznaczone z góry do występowania w roli bezwzględnej opozycji.

5. Dalszym, mniej używanym i mniej jaskrawym środkiem do zapewnienia sztucznej przewagi w parlamencie pewnym żywiołom, wbrew ścisłemu przedstawicielstwu istniejących w społeczeństwie opinii, jest system wielokrotności głosów. Wychodzi on z tego założenia, że „głosy powinny być nie tylko liczone, ale także i ważne“, a w tym celu przyznaje obywatelom, łączącym w swej osobie warunki rozmaitego rodzaju cenzusów wyborczych, prawo oddania kilku głosów przy jednym i tym samym akcie wyborczym. System ten, gorąco zalecany przez J. St. Mill'a

¹⁾ S. Starzyński „Studia z zakresu prawa wyborczego.“ Lwów 1897 str. 97.

i przez wielu pisarzy niemieckich, znajduje zastosowanie w Anglii przy wyborach do niższych ciał administracyjnego samorządu, a w 1893 r. został przyjęty w Belgii (lex Nyssen) za podstawie ordynacji wyborczej. Głosowanie jest tem ograniczone: prawo do jednego głosu posiada każdy żonaty lub wdowiec dietny, liczący 35 lat i opłacający 5 fr. osobistego podatku, osobny głos daje wyższy cenzus majątkowy, a niezależnie od tego cenzus umysłowy (ukończenie gimnazyum), w obu ostatnich wypadkach począwszy od 25 roku. W ten sposób jeden obywatel rozporządzać może trzema głosami. Jest to system przywilejów wieku i rodziny, majątku i wykształcenia, ale jawny, niczem nie zamaskowany, a przeto szerszy niż przy systemie kuryalnym.¹⁾

„Jeżeli każdy ma prawo do głosu, mówi Mill, czyż głos każdego ma mieć jednakową wagę? Kiedy dwie osoby, mające wspólny interes, nie jednakich są opinii, czyż sprawiedliwość wymaga, aby obu tym opiniom jednakową przyznać wagę? Jedna z tych dwóch osób, jako rozumniejsza albo

¹⁾ Ordynacya wyborcza austriacka, łącząca w sobie wszystkie systemy ograniczeń i przywilejów, stworzyła pośrednio i wielokrotność głosów. Wraz z powstaniem kuryi V., otrzymały głos dodatkowy wszystkie poprzednio istniejące, a członkowie Izb handlowo-przemysłowych, którzy posiadali już de facto głos niezależny od innych kuryi, rozporządzają obecnie trzema głosami każdy.

lepszą, ma prawo do większego wpływu.¹⁾ Nie idzie tu jednak bynajmniej ani o bezpośredni wyraz opinii każdego z głosujących, gdyż do tego potrzebny byłby mandat nakazczy, ani o wywieranie wpływu, gdyż ten jest rzeczą oddziaływania osobistego, ale nie formalnej przewagi, idzie tu o wybór przedstawiciela możliwie zgodny z opinią każdego głosującego. Otóż głosy wielorakie mają jeden skutek: stronnictwo, które liczy w swem łonie więcej obywateli uprzywilejowanych, otrzymuje nieproporcjonalnie wielką do swej siły ilość przedstawicieli.

Ważenie głosów jest rzeczą najzupełniej dowolną, nie opartą na żadnej umiejętnej podstawie, to też gdy system belgijski dochodzi tylko do 3 głosów (stopni nierówności, a więc tytułów do głosów dodatkowych jest przecie więcej niż trzy), to projekt Hartmanna w Niemczech pozwala na kumulację 21 głosów, inny wypracowany raz dla Wielkiej Brytanii, daje ich do 25, a przy wyborach gminnych w Sztokholmie jeden wyborca dojść może do stu głosów.²⁾ Gdy się raz wejdzie na tę chwiejną drogę oceny nieuchwytnych, a zwykle fikcyjnych wartości, stronnictwo będące u władzy może zawsze przeprowadzić taki nowy tytuł do nabywania dodatkowych głosów, który mu zapewni trwałą przewagę. System wielokrotności, pragnąc w teorii zapewnić lepszy dobór

¹⁾ Op. cit. p. 133—138.

²⁾ S. Starzyński, op. cit. p. 103.

przedstawicielstwa, w praktyce jest jednym środkiem więcej do powiększenia przedziału pomiędzy społeczeństwem a parlamentem.

6) Innego rodzaju środkiem, zmierzającym z całą świadomością do spaczenia wyników prawa wyborczego, zgodnie z interesami sfer stojących u władzy, jest nierówny rozdział liczbowy ludności pomiędzy okręgi wyborcze lub przy równym nawet rozdziale, dowolne wykreślanie t. zw. „geografii wyborczej“, a mianowicie sztuczne układanie okręgów: ogniska ludności usposobionej opozycyjnie zostają rozdzielone pomiędzy okręgi w taki sposób, aby każdy ich odłam z osobna mógł być przegłosowany przez większość dla rządu przychylną. Nierówność okręgów była przez długi czas największą wadą systemu wyborczego w Anglii, gdzie powstała zresztą czysto historycznie i ulega stopniowemu zrównaniu. Znane są nadużycia z wykreślaniem okręgów wyborczych w Prusach.

7. Do całej tej seryi przywilejów, ograniczeń i nierówności prawnych dołączyć należy sposoby i środki sztucznego doboru przedstawicielstwa, praktykowane de facto przy wyborach pod osłoną konstytucyi lub nawet wbrew jej postanowieniom. Wymienić tu przede wszystkim trzeba kandydatury urzędowe, zaprowadzone po raz pierwszy ostentacyjnie przez Napoleona III., które zapewniały stronnictwu rządowemu jawne i głośne poparcie ze strony organów administracyjnych. We Francyi do dziś dnia wynik głośno-

wania jest w znacznym stopniu zależny od tego, jakie stronnictwo jest w danej chwili u steru władzy i „urządza wybory.“ Nadużycia tego rodzaju łączą się ściśle z ustrojem państwowym, pozbawionym samorządu miejscowego, gdzie więc administracja lokalna spoczywa w ręku organów, mianowanych przez władze centralne i przeprowadza wybory w myśl interesów sfer rządzących, posiłkując się wszelkimi dostępnymi jej środkami moralnego lub materialnego nacisku.

W tym samym szeregu postawić należy przekupstwa wyborcze i presję wywieraną na obywateli przez tych, którzy jakimikolwiek środkami trzymają ich od siebie w zależności. Są to bezprawia, które rozwinąć się mogą w system tylko przy praktyce głosowania jawnego. Przekupstwo traci nawet w znacznym stopniu grunt pod nogami, gdy dotrzymanie karygodnego zobowiązania nie może być przez stronę zainteresowaną sprawdzone; jedynym więc sposobem zabezpieczenia obywateli od nacisku zewnętrznego jest zapewnienie im zupełnej niezależności głosu, kontrolowanej tylko przez ich własne sumienie. Jawne głosowanie jest konstytucyjnym niejako uprawnieniem nadużyć wyborczych i tylko jako takie posiada jakiekolwiek polityczne znaczenie. Nacisk i przekupstwo mogą zresztą i bez niego znaleźć drogę do skażenia sumienia obywateli. Najsilniejszą przeciwko temu zaporą będzie wtedy znaczne wyrobienie polityczne ogółu, silna soli-

darność wewnętrzna stronnictw i wysoki rozwój poczucia odpowiedzialności moralnej wśród jednostek. Cechy te jednak występują tam tylko w całej pełni, gdzie obywatele mają zapewniony bezpośredni wpływ na bieg spraw publicznych.

3. Rządy mniejszości przy głosowaniu powszechnem.

Istnieje bardzo rozpowszechnione mniemanie, że w ustroju parlamentarnym, wolnym od wszelkich powyższych ograniczeń, gdzie zostało zaprowadzone, tak zwane przez skrócenie, powszechne prawo wyborcze, przysługujące wszystkim cywilnie pełnoprawnym mężczyznom, gdzie jest ono nadto równe dla wszystkich obywateli, a głosowanie odbywa się tajnie, że w podobnym ustroju parlament jest wiernem odbiciem grupy wyborców i przedstawia prawdziwe rządy większości. Czysto liczebna przewaga tej większości stanowi nawet stereotypowy argument przeciwko powszechności i równości praw wyborczych i poczytywana bywa często za główną wadę parlamentarnego ustroju.

Mamy tu przed sobą jedno z tych zdawkowych, konwencyonalnych twierdzeń, które zostały uznane jako pewniki, zanim ktokolwiek poddał je gruntownemu sprawdzeniu, gdyż nie leżało to w interesie ani zwolenników ani przeciwników

czystego parlamentaryzmu. Zwolennicy upatrywali w nim rządy większości, uznając je za jedynie dobre i racjonalne rozstrzygnięcie różnic w opiniach, i dążyli do zniesienia wszelkich ograniczeń, tamujących niezmacony wyraz przekonań tej większości w ciele prawodawczem. Przeciwnicy powszechnego i równego prawa wyborczego kładli również nacisk na to, że prowadzi ono bezpośrednio do rządów większości, a więc do przewagi czysto liczebnej, z uszczerbkiem rzeczywistego przedstawicielstwa rozumu stanu, które tylko racjonalny dobór mniejszości zapewnić może. Tymczasem parlamentaryzm w swej czystej formie sprowadza się zawsze do rządów mniejszości, co nie trudno wykazać zarówno a priori jak a posteriori.

Ustrój parlamentarny, jako wyraz formy przedstawicielskiej systemu rządów pośrednich, powstaje i rozwija się tam, gdzie grupa panująca, jako całość, nie jest zdolna do wywierania bezpośredniego decydującego wpływu na bieg spraw publicznych, gdyż zadania państwowe są tak rozległe i złożone, a opinia ogółu tak mało wyrobiona, że mandat udzielony parlamentowi jest prawdziwym zastępstwem, a zwierzchnictwo państwowe w jego spoczywa rękę. W takich warunkach rządy parlamentu są rządami jego własnej większości, ale nie większości obywateli wyborców, a sposób mianowania zastępców i ustrój ciała prawodawczego muszą być z natury rzeczy

Oliver

tak zorganizowane, aby pierwsza większość była od drugiej niezależną. Fakty najzupełniej potwierdzają dedukcyjny ten wniosek.

Zgodność uchwał większości parlamentarnej z opinią i wolą większości grupy obywateli wyborców sama przez się niczego nie dowodzi, gdyż fakt podobny zdarzać się może często przy systemie zastępstwa, a nawet wypadkowo przy systemie rządów czysto przymusowych. Wystarcza najzupełniej, gdy niezgodność jest możliwą, a konstytucya nie wskazuje normalnej drogi poddania większości parlamentarnej pod wolę większości obywateli, aby mieć prawo uznać powyższe twierdzenie za słuszne. Rzeczywiście, na ten stan rzeczy składa się cały szereg czynników:

1. Przeprowadzenie jakiegokolwiek postanowienia w parlamencie wymaga zgody obu Izb. Przypuszczając nawet, że oba zgromadzenia wpływają z wyborów, jeżeli są mniej więcej równe co do liczby, prosta większość jednej z nich, a więc liczba mało co przechodząca czwartą część całej reprezentacji, może przeszkodzić przejściu uchwały, której się domaga znaczna większość parlamentu, a być może olbrzymia większość obywateli. Jest to dopiero negatywna, tamująca przewaga mniejszości, ale usakcyonowana wszędzie przez konstytucję.

2. Jeżeli się zwrócimy do samych wyborów, rzuca się odrazu w oczy fakt, że głosujący stanowią zawsze i wszędzie tylko część wyborców,

często ich mniejszość. Nie zatrzymując się już na wypadkach tak wyjątkowych i krańcowych jak przytoczone wyżej wybory do Konwencji, w sierpniu 1792 r., gdy w zgromadzeniach pierwotnych na 7 milionów prawyborców głosuje tylko 700.000, a więc 10%, weźmy przykład normalny i stały. We Włoszech taki był stosunek wyborców zapisanych i głosujących od początku ery konstytucyjnej:

rok	zapisanych	głosujących	%
1870	530.018	240.974	45
1874	571.939	318.517	55,5
1876	605.007	358.258	59
1880	621.896	369.627	59
1882	2,017.829	1,223.851	61
1886	2,420.327	1,415.801	58
1890	2,752.658	1,477.173	53,5
1892	2,934.455	1,639.298	55,5
1897	2,120.909	1.241.486	58,5 ¹⁾

A więc we Włoszech głosuje przeciętnie 56% wyborców. Wyobraźmy sobie schematycznie, że Izba jako całość jest wybrana słabą większością, będzie ona właściwie przedstawicielką 29% grupy wyborczej, a 71% obywateli nie ma, lub przynajmniej może nie mieć, reprezentacji w Izbie. Mogłby kto zauważyć, że obywatele obojętni na sprawy publiczne, powstrzymujący się dobrowol-

¹⁾ Vaccaro op. cit. p. 391.

nie od głosowania, najzupełniej słusznie nie mają przedstawicieli w parlamencie. Nie oto jednak idzie, ale o to, że przy systemie rządów pośrednich obywatele mają aż nadto powodów do zubożenia na punkcie kwestyi, kto będzie figurował w Izbie jako ich poseł, że abstynencya staje się wtedy prawdziwą chorobą wyborów, a gdzie ona istnieje, parlament jest tylko przedstawicielem mniejszości. Znajdujemy tu jedno potwierdzenie więcej tak często podkreślanej tezy, że im większa obojętność i apatya panuje wśród ogółu, tem bardziej utrwalac się muszą rządy pośrednie i zastępcze mniejszości.

3. Zdawałoby się przynajmniej, że pomijając abstynencyę, wybrani posłowie muszą stanowić wierne przedstawicielstwo większości wyborców. Tak jednak nie jest. „We Włoszech, podczas wyborów 1880 r., — mówi Zanardelli w raporcie komisji parlamentarnej — było 127 okręgów, w których wybrani nie dosięgli 55 głosów na 100 głosujących, a w liczbie tych 127, nietylko była znaczna ilość takich, w których kandydaci otrzymali równo 50 na 100, ale w 25 okręgach nie doszli nawet do połowy głosów, tak iż zawdzięczali swój wybór jedynie unieważnieniu pewnej ich liczby, gdyż według § 90, głosy nieważne nie wchodzi w rachubę przy obliczaniu ilości głosujących. W ten sposób, w jednym okręgu wybrany otrzymał tylko 39 głosów na każde sto głosujących; ztąd wynika, że w tym razie większość,

nie licząc tych co się powstrzymali od głosowania, nie miała swego przedstawiciela.⁴ Nie jest to bynajmniej wypadek odosobniony. W Kalifornii większość republikańska, licząca 54.572 głosy, otrzymuje 23 posłów do legislatury, podczas gdy mniejszość demokratyczna z 54.028 głosami wybiera 97.¹⁾ Przy wyborach w Lancashire 1862 r., 102.000 wyborców przeprowadziło 22 przedstawicieli, a 104.000 tylko 11.²⁾ W całej zaś Anglii, przed upadkiem ministerium Gladstona w 1886 r., liberali otrzymali ogółem 1,436.000 i 296 miejsc w parlamencie, podczas gdy konserwatyści uzyskali 356 miejsc na 1,220.000 oddanych im głosów. W Belgii w r. 1876 katolicy mieli w całym państwie 23 189 głosów, zaś 22.104 głosy padły na kandydatów liberalnych; ilość wybranych posłów katolickich wynosiła 42, liberalnych zaś 21. W 1878 r. odwrotnie: liberali otrzymali 22.104 głosy a 48 kresel, katolicy zaś 17.730 głosów i 18 posłów.³⁾

Następująca tablica wyborów 1887 r. w Niemczech wskazuje, jak różną może być reprezentacja stronnictw w stosunku do ilości głosów oddanych, przy powszechnem nawet i równem

¹⁾ Vaccaro, ep. cit. p. 395.

²⁾ Ernest Naville „La démocratie représentative, Genève — Paris 1881 p. 10.

³⁾ „La Représentation Proportionnelle. Etudes de législation et de statistique comparée“, Paris 1888, p. 28 sq.

prawie wyborczem. Podczas gdy ściśle biorąc jeden poseł przypadałby był powinien na 19.000 głosujących, główne stronnictwa otrzymały:

	głosów	1 posła na	po- słów	za- miast
Konserwatywne	1,147.200	14.340	80	60
Centrum	1,516.222	15.472	98	80
Narod.-liber.	1,677.979	16.948	99	88
Str. cesarstwa	736.389	17.961	41	39
Wolnomysłni	973.104	30.409	32	52
Soc.-demokr.	763.128	69.375	11	40 ¹⁾

„Jeżeli dodamy do siebie cyfry wyborców pozbawionych de facto przedstawicielstwa, czy to w skutek abstynencyi, czy też jako mniejszości, dojdziemy do tego wniosku, że zwyczajnie więcej niż połowa wyborców (blisko $\frac{3}{5}$) nie jest bezpośrednio w parlamencie reprezentowaną.“ Oto kilka cyfr z wyborów we Francyi, w których zestawione są głosy rzeczywiście otrzymane przez posłów, obok ilości głosów nie reprezentowanych:

rok	głosy otrzymane	głosy nie re- prezentowane
1881	4,500.000	5,600.000
1885	4,040.000	6,000.000
1889	4,500.000	5,800.000
1893	4,500.000	5,900.000

¹⁾ Dr. Adolf Braun. „Die Parteien des Deutschen Reichstages,“ Stuttgart 1893.

„Przy wyborach municypalnych w miastach wielkich, dochodzi się do wyników jeszcze bardziej uderzających. W 1884 r. rady miejsce wybrani w Paryżu otrzymali 113.500 głosów na 303.000 głosujących, a 418.500 zapisanych, to jest mniej niż $\frac{2}{5}$ głosujących, a $\frac{2}{7}$ zapisanych.“¹⁾

4. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że Izba, przedstawiająca w tak spaczonyj postaci rozkład i siłę liczebną panujących wśród wyborców opinii, uchwała prawa nieznaczną większością głosów, prawa te, nawet przy systemie jednoizbowym, będą wyrazem woli nieznaczej tylko mniejszości, która w praktyce codziennej wynosić może $\frac{1}{4}$ wyborców, a według obliczeń matematycznych mało co więcej jak $\frac{1}{8}$. W kantonie Genewskim, w 1876 istniał tylko jeden okręg wyborczy. Stronnictwo, które liczyło notorycznie niewiele więcej niż połowę wyborców, zdobyło wszystkie mandaty oprócz jednego. Tak wybrana Wielka Rada powzięła ważną uchwałę większością jednego głosu, ponieważ jednak uchwała ta była konstytucyjną, musiała być poddana pod głosowanie ludu i została odrzuconą większością $\frac{2}{3}$ głosów.²⁾ Było to namacalne stwierdzenie, możliwe zresztą tylko

¹⁾ Eugène d'Eichenthal. „Souveraineté du peuple et gouvernement“, Paris 1895, p. 204.

²⁾ Ernest Naville „Le démocratie représentative.“ Genève — Paris 1881 p. 11.

w demokracji bezpośredniej, tego powszechnego stanu rzeczy, że uchwalane przez parlament prawa mogą mieć za sobą tylko nieznaczną mniejszość obywateli głosujących nie mówiąc już o tych co nie głosowali lub nie mają praw politycznych a jednak biorą udział w wytwarzaniu się przeciwnej tym prawom opinii publicznej.

System przedstawicielstwa, nawet oparty na tak zw. powszechnem, równem, bezpośredniem i tajnem prawie wyborczem, daje zawsze w rezultacie nie panowanie liczby, jak zwykle utrzymują, ale rządy mniejszości, dobranej mniej lub więcej przypadkowo.

4. Przedstawicielstwo ustosunkowane.

Pominąwszy wszelkie ograniczenia ustawodawcze, praktykowane powszechnie systemy wyborcze prowadzą do rządów mniejszości przede wszystkim dla tego, że opierają się wszystkie na bezwzględnem stosowaniu zasady większości.

Wobec tego kierunki polityczne, pragnące mieć w przedstawicielstwie parlamentarnem jaknajwierniejsze odbicie grupy rządzącej, a więc przede wszystkim zwolennicy rządów bezpośrednich, oddawna już, bo od lat czterdziestu, dążą do usunięcia tej kardynalnej wady systemów wyborczych i możliwego zbliżenia się do formuły, wypowiedzianej jeszcze w 1789 r. przez Mira-

beau: „Zgromadzenia reprezentacyjne mogą być przyrównane do map geograficznych, które powinny odtwarzać wszystkie składowe części kraju w należytej ich proporcji, tak aby pierwiastki najsilniejsze nie spowodowały zniknięcia najmniejszych“. Ruch, wszczęty w Anglii, znalazł poparcie umysłów wybitnych, jak J. St. Mill, John Lubbock, i obudził wielkie zainteresowanie, zwłaszcza w siódmym dziesiątku lat bieżącego stulecia. Ogniskiem jego stała się Genewa, a rozsadnikiem stowarzyszenie Association réformiste de Genève, pod przewodnictwem Ernesta Naville'a, które w swej ściślejszej ojczyźnie zdołało przeprowadzić najszerszą i najszczerzą reformę w kierunku przedstawicielstwa ustosunkowanego.

Punktem wyjścia reakcji przeciwko dotychczasowym systemom wyborczym, opierającym się na bezwzględnej przewadze większości, a prowadzącym w gruncie rzeczy do przewagi mniejszości jest hasło, że zasadą uchwał winna pozostać większość, zasadą przedstawicielstwa natomiast powinna być proporcjonalność. Jeżeli 10.000 wyborców ma wybrać 10 przedstawicieli głosowaniem z listy, prawo obecne pozwala, aby 5.001 wyborców otrzymało wszystkich posłów, a 4.999 — żadnego: jest to zastosowanie systemu większości. Jeżeli tych 10.000 wyborców dzieli się pomiędzy dwa stronnictwa, liczące jedno 6.000, drugie 4000. głosów, reforma żąda, aby pierwsze miało 6, drugie 5 przedstawicieli; jeżeli się dzieli

pomiędzy trzy stronnictwa o sile 5, 3 i 2 tysięcy głosów, pierwsze winno otrzymać 5, drugie 3, trzecie 2 przedstawicieli: jest to zastosowanie systemu proporcjonalności. ¹⁾

Zasada, mówi Mill, jest tak sprawiedliwą i racjonalną, że przyjęcie jej zależy powinno wprost od obmyślenia środków praktycznych. Proponowano ich wiele i zbytbycznym byłoby wylizczać je wszystkie: jedne z nich uwzględniają tylko mniejszości, inne dochodzą do ścisłego ustosunkowania. W szeregu pierwszych wspomnieć należy: 1. Głosowanie ograniczone (*vote limité*), polegające na tem, że wyborca podaje niepełną listę kandydatów, zwykle $\frac{2}{3}$ nazwisk, w ten sposób mniejszość, ale jedna tylko, otrzymuje pozostałe miejsca. 2. Głosowanie skupione (*vote cumulatif*) przy którym wyborca rozporządza tylu głosami ile jest mandatów w okręgu, przy czem ma prawo skupić je nawet wszystkie na

¹⁾ Jest to wykonalne tylko przy głosowaniu z listy, gdy na każdy okręg przypada kilka mandatów; przy t. zw. głosowaniu okręgowem lub jednimiennem (*scrutin d'arrondissement* lub *uninominal*) gdzie każdy okręg wybiera jednego tylko posła, o uwzględnieniu mniejszości nie może być mowy. Dwie te formy głosowania stają oczywiście w zależności od wielkości okręgów. Pierwsza w zwykłych warunkach potęguje przewagę większości, ale przy niej tylko prawa mniejszości mogą znaleźć uwzględnienie.

jednem nazwisku, co zapewnić może przedstawicielstwo kilku nawet mniejszościom, pod warunkiem ścisłej ich organizacji, gdyż za mało lub zbyt licznie skupione głosy przepadają.

Rzeczywiste ustosunkowanie zapewnia system podany równocześnie przez Tomasza Hare w Anglii i Andrae w Danii, następnie pomysł Belgijczyka Hondt'a, a przedewszystkiem system wprowadzony w kantonie Genewskim i rozpowszechniający się stopniowo w różnych odmianach po całej Szwajcaryi. ¹⁾ Zatrzymamy się tylko na tym ostatnim, gdyż w praktyce okazał się ścisłym, łatwym, a wyborcy szybko się z nim oswoili.

Postępowanie wyborcze jest następujące: stronnictwa polityczne układają na pewien czas przed głosowaniem swe listy wyborcze i składają je do urzędu. Każda lista nosi w nagłówku nazwę i godło stronnictwa, tak iż po wyjęciu głosów z urny oblicza się przedewszystkiem ilość kartek ważnych, a następnie ilość list oddanych na rzecz każdego stronnictwa. Liczba wszystkich głosów dzieli się przez liczbę miejsc do obsadzenia, daje to tak zw. iloraz wyborczy, a następnie każdą z liczb odpowiadających ilości list różnych stronnictw dzieli się przez iloraz wyborczy i w ten sposób otrzymuje się cyfrę przed-

¹⁾ Tessyn (1891), Genewa i Neuchatel (1893), Zug (1895). Do tegoż typu należy nowa ordynacya belgijska.

stawicieli przypadających każdej partii. Przykład lepiej to objaśni:

Przypuścmy, że w okręgu wyborczym, mianującym 15 posłów, stanęło do urny 6.413 wyborców, przyczem oddano:

na listę A.	. . . . .	2.150	głosów
" " B.	. . . . .	1.783	"
" " C.	. . . . .	787	"
" " D.	. . . . .	1.221	"
" " E.	. . . . .	<u>472</u>	"
Razem	. . . . .	6.413	głosów

Iloraz wyborczy = $6.413 : 16 = 400$.

Str. A	otrzyma	$2.150 : 400 = 5$	posłów,	reszta	150
" B	"	$1.783 : 400 = 4$	"	"	183
" C	"	$797 : 400 = 1$	"	"	397
" D	"	$1.221 : 400 = 3$	"	"	21
" E	"	$472 : 400 = 1$	"	"	72

Wybranych zostało 14 posłów, dla jednego pozostałego nie powtarza się całej operacji wyborczej, ale przyznaje się miejsce temu stronnictwu, które ma największą resztę, a więc w danym przykładzie — C. Z listy każdego stronnictwa przechodzą ci kandydaci, którzy osobiście otrzymali największą ilość głosów. Występuje tu kwestya kreślenia nazwisk i zastępowania ich nazwiskami branemi z list innych. Według prawa genewskiego jest to dozwolone i łagodzi znacznie konieczność popierania wyłącznie jednego stron-

nictwa: na rzecz jego przypada lista, ale pojedyncze głosy liczą się osobom jako takim.

Przedstawicielstwo ustosunkowane zarówno praktycznie jak i zasadniczo wiąże się ściśle z ustrojem o rządach bezpośrednich. System genewski możliwy jest tam tylko, gdzie małe okręgi wybierają wielką stosunkowo ilość przedstawicieli, co ma miejsce jedynie w ustroju federalnym. We Francji n. p. gdzie jeden poseł przypada mniej więcej na 17.000 wyborców, okręg mianujący 15 posłów liczyłby około 255.000 uprawnionych do głosowania, a 1,500.000 mieszkańców, to jest równałby się pod względem ludności połowie całej Szwajcaryi. W takich warunkach ani ścisła organizacja stronnictw, ani należyta znajomość i ocena kandydatur nie mogą stanąć na wysokości zadania. Ważniejszą jeszcze rolę grają czynniki zasadnicze: przedstawicielstwo ustosunkowane przypuszcza wysoko rozwinięte wśród ogółu poszanowanie praw mniejszości a nawet wogóle opinii każdej grupy poważniejszej, co stoi w sprzeczności z duchem centralizacji, systemem zastępstwa i usuwaniem obywateli od bezpośredniego wpływu na rządy.

Przedstawicielstwo ustosunkowane łagodzi niezmiernie walki wyborcze, pozbawia je bowiem tego charakteru ostrości, który wypływać musi z zasady: „wszystko albo nic.“ Wszelka opozycja pozaparlamentarna traci rację bytu, znajduje bowiem prawną drogę ujścia, a w parlamencie

samym drobne nawet mniejszości mogą się wyowiadać i wywierać wpływ na dyskusję. Dzięki złagodzeniu antagonizmów stronnicych, system, który na pierwszy rzut oka zdaje się prowadzić do rozdrabniania stronnictw, w praktyce przeciwnie ułatwia ich zbliżenie na gruncie dążeń wspólnych i sprzyja ich łączeniu się w wielkie kierunki narodowe.

Rządy przedstawicielskie same przez się prowadzą do niezależności ciała prawodawczego od opinii grupy rządzącej, systemy wyborcze państw centralistycznych potęgują jeszcze ten rozdział i oddają władzę w ręce mniejszości. Parlamentaryzm na tej zasadzie oparty posiada szczególne znamiona duchowe, zasługujące na bliższą analizę. Do kwestyi tej przechodzimy z kolei i odpowiemy na pytanie: jaką jest psychologia parlamentu niezależnego od wyborców, a obdarzonego silną, scentralizowaną władzą?

ROZDZIAŁ VII.

Psychologia centralistycznego parlamentaryzmu.

Rządy pośrednie, jak to już niejednokrotnie było zaznaczone, rozwijają się na tle nieudolności mas do samorządu i organizacyi samorzutnej, na tle politycznej ich apatyi i idącego za tem oglądania się we wszystkim na pomoc państwa. Doprowadzają one do przeniesienia całej władzy i zwierzchnictwa na jeden organ, na parlament, powołany do zastępowania ogółu w trudnem zadaniu kierownictwa sprawami całego kraju. Teorya parlamentaryzmu widzi w takim ustroju rządy najzdolniejszych i najkompetentniejszych, i chociaż praktyka, jak widzieliśmy, stoi nieraz daleko od tego ideału, a do parlamentu wchodzi często żywioty, posiadające zupełnie inne kwalifikacye, niż te które tworzą mężów stanu, nie możemy

jednak ciał prawodawczych społecznych uważać za niezdolne w zasadzie do kierownictwa sprawami publicznymi i przepisywać nieodpowiedniemu ich składowi wszystkie wady trapiące parlamentaryzm naszych czasów. Faktem jest niezaprzeczone, że nie tylko najzdolniejsi w kraju politycy, ale najlepsi przedstawiciele wiedzy i nauk prawnopaństwowych i najbardziej zasłużeni ludzie na polu działalności społecznej zasiadają w parlamentach; pewne więc przyczyny nienormalnego ich funkcyonowania tkwić muszą głębiej.

Wskazałem w swoim miejscu na drugi czynnik dziejowy i organiczny zarazem, który powołuje do życia i utrwała rządy pośrednie.¹⁾ Jest nim wielka różnorodność składu grupy rządzącej, brak solidarności wewnętrznej, tej podstawy łącznego i dobrowolnego współdziałania, rozbieżność dążeń wypływająca z antagonizmów jakiegokolwiek natury, i w ogóle przewaga pierwiastków różniących nad wspólnotą. Silna władza państwowa pełni wtedy zadanie cementu, łączącego pomiędzy sobą niespójne żywioły i jednoczącego je w mechaniczną lub organiczną całość. Cóż wtedy widzimy? Centralizacja rządu, przeciwna z istoty swej wszelkiej autonomii, zdolnej załatwiać drogą samorządu odmienne potrzeby i dążenia, zestawia ze sobą w jednej organizacyi wszystkie pierwiastki różniące na wewnątrz grupę rządzącą. Niedosta-

¹⁾ Tom I., str. 42 i nast.

teczną koordynację tej ostatniej ma tu zastąpić koordynacya niejako osobista jej przedstawicieli, połączonych w ciele prawodawczem. Ale oto co zachodzi w tym wypadku: przedstawicielstwo jedności państwowej przypada w udziale naczelnikowi rządu, czy będzie to monarcha, czy prezydent; przymusowe uwspółrzednienie wszystkich różnic tkwiących w zbiorowości politycznej i podporządkowanie ich pod jednolite kierownictwo jest zadaniem władzy administracyjno-rządowej. W tych dwóch połączonych organach ogniskuje się jedność grupy panującej, a parlament, który uosabiać miał tę jedność i uosabiał ją niegdyś rzeczywiście, traci z biegiem czasu swój pierwotny charakter syntezy całości i przedstawia tylko połączenie w jednym ciele wszystkich różnic, wszystkich rozbieżnych interesów i dążeń, dzielących pomiędzy sobą prowincye, klasy i stronnictwa. ¹⁾

Nie dość na tem. Niezdolność grupy rządzącej do samorzutnej i dobrowolnej organizacji potęguje się jeszcze przez to, że władza państwowa, ujmując w swe ręce całość spraw nietylko politycznych ale i społecznych, tłumi pomimo-

¹⁾ „Zgromadzenia parlamentarne stają się codzień bardziej różnorodnemi nawewnątrz, gdyż przestają już reprezentować wyłącznie interesy wspólne, jak to było w początkach“. Henri Décugis „Revue Intern. de Sociol.“ II. p. 517.

wolnie lub świadomie zarodki nawet samodzielności obywateli i pochłania wszelkie samorzutne połączenia, słowem, wzmacniając państwo, tem samem atomizuje społeczeństwo, rozbija je na luźne pierwiastki i podporządkowuje je jednej centralnej organizacyi. Przy wyborach ciała prawodawczego, obywatele wybierają, w zasadzie przynajmniej, jednostki według swego rozumienia najzdolniejsze, ale nie związane ani pomiędzy sobą ani z wyborcami żadnym węzłem organicznym; parlament staje się w tych warunkach zbiorowiskiem luźnych jednostek, zatomizowanych podobnie jak grupa rządząca, która je mianowała.

Skupienia nie zorganizowane, powstałe pod wpływem czynników przypadkowych lub zewnętrznych, różnorodne w swym składzie, nie przeniknięte nawewnątrz poczuciem stałej i trwałej solidarności, a nie zespolone duchowo w imię określonego z góry, wspólnego, górującego nad wszystkim celu, socyologia nazywa dziś tłumem, przez analogię ze zwykłymi zbiorowiskami, do których się ten termin w życiu potocznem stosuje. Mamy więc zasadniczą cechę organicznego podścieliska, na którem występuje psychologia zarówno zgromadzeń przedwyborczych, jak i zgromadzeń parlamentarnych. Te ostatnie, oprócz cech wspólnych z pierwszemi, że są niezorganizowane i różnorodne w swym składzie, noszą jeszcze w sobie stały zaród rozprężenia, jako ciało w którem występują i ścierają się ze sobą wszyst-

kie przeciwieństwa, dzielące społeczeństwo na wewnątrz.

Charakterystykę duchowości tłumów stanowi ta szczególna ich cecha, że jako zbiorowości przypadkowe, nie mają żadnego stałego poczucia zbiorowego (jaźni), żadnej urobionej poprzednio osobowości, ale jedna i druga powstają momentalnie na tle czysto uczuciowym, pod wpływem bodźca zewnętrznego. Każdy człowiek nosi w sobie nagromadzone życiem i doświadczeniem pokoleń zasoby charakteru, częścią wspólne wszystkim ludziom, częścią odmienne dla różnych ugrupowań społecznych. Zasoby te, w miarę wzrostu kultury i cywilizacji, układają się niejako jedne na drugie w warstwowe pokłady, przyczem najdawniejsze z nich, najbardziej utrwalone dziedzicznością zamieniają się w instynkt i wchodzą w zakres życia nieświadomego, późniejsze zaś, nabyte wychowaniem lub rozwinięte pod wpływem otoczenia i czynników zewnętrznych, utrzymują się coraz bardziej siłą samowiedzy, a więc nawyknień duchowych, zakorzenionych uczuć, utartego trybu myśli, a dalej rozumowania i woli. Im świeższe pokłady charakteru, tem mniej posiadają trwałości, jako słabiej skojarzone z całością, tem łatwiej też mogą być stłunione lub sparaliżowane przez czynniki zewnętrzne. Należą do nich takie właściwości duchowe jak panowanie nad odruchami, metodyczne rozumowanie, sub-

telność uczuć, poczucie sprawiedliwości, tolerancja, zdolności syntetyczne i t. p.

Jeżeli dalej ustawimy w szereg różne odmiany zgrupowań społecznych, urobionych przez mniej lub więcej długi proces wzajemnego oddziaływania i zobopólnego upodabniania, jak rasę, narodowość, klasę społeczną, warstwę towarzyską, rodzinę, lub nakoniec zgrupowań powstałych na gruncie podobieństw dobranych, widocznem będzie, że zasób głębokich i nieświadomych pierwiastków wspólnych, skłonności niewzruszonych i przekonań niezachwianych tem więcej zajmie miejsca w ich duchowości, im zgrupowania same, a więc i ich duchowość będą silniej i trwalej zorganizowane. Tylko wtedy można będzie mówić o przewidywaniu przyszłości i o świadomem, celowem kierowaniu swem postępowaniem. Gdzie nie ma tradycyi, zbiorowość żyje wrażeniami chwili obecnej i reaguje odruchowo na podniety z zewnątrz działające.

Cechę tłumu stanowi właśnie brak organizacji i różnorodność składu. Podkład właściwości wspólnych jest stosunkowo niewielki i obejmuje tylko najgłębsze, najbardziej pierwotne instynkty i nawyki ducha, one więc tylko służą za podścielisko tworzącej się pod wpływem wzajemnego zetknięcia jaźni. Poczucie zbiorowe jest proste, mało złożone, o słabej kulturze duchowej. Pierwiastki indywidualne uczestników, w innych środowiskach nabyte, nie czując od-

dźwięku i poparcia w otoczeniu, ustępują z pola samowiedzy i są jakby sparaliżowane, jak sparaliżowanymi czujemy się w najbardziej swojskich nam nawet stanach duchowych w otoczeniu obcem, niezdolnym odczuć ich i podzielić.

Na tem bezwiednem przeważnie podłożu wyczuwanych zaledwie instynktów i skłonności wspólnych, powstaje pierwsze poczucie jaźni zbiorowej pod wpływem wywołanego z zewnątrz ucucia, ogarniającego tłum cały. Wiadomo, że każde wzruszenie wzrasta w stosunku do ilości osób, które je odczuwają w tym samym czasie i miejscu, gdyż wrażenie pierwotne potęguje się całym szeregiem wrażeń wtórnych, wywieranych przez wyraz twarzy, poruszenie, gesty i słowa osób otaczających.¹⁾ Każda jednostka w tłumie zatracą wtedy swoje ja, czuje zaś tylko jedno „my“ zbiorowe, proste, nieskomplikowane, zmienne, ale silne właśnie swą jednostronnością. W tej fazie tłum ulega często odruchom i rzucone niewiadomo przez kogo słowo lub dany przykład pociągają wszystkich do czynu, często najzupełniej sprzecznego z usposobieniem każdego z uczestników wziętych z osobna.

Nie mamy tu jednak jeszcze osobowości zbiorowej to jest organizacyi duchowej, zdolnej do bardziej złożonych procesów umysłowych,

¹⁾ Porównaj A. Espinas „Les sociétés animales,” Paris 1877 p. 361.

do aktów woli, do samowiedzy roli swej i swego postępowania Organizacya taka samorzutnie utworzyć się nie może, wobec wzajemnego ubezwdnia indywiduálności uczestników, wobec braku jakiegokolwiek tradycyi, a więc pamięci przeszłości, ale może być poddaną w gotowej formie przez jednostkę (lub grupę ścisłą), która celowo wniesie ze sobą swą indywiduálność, potrafi narzucić się tłumowi na przewodnika, zawładnie jego sympatjami, choćby dzięki pewnym swym cechom ubocznym i drugorzędnym, byle pociągającym dla wszystkich, a co najważniejsza, obudzi w nim poczucie jaźni, wprawiając obecnych w stan zgodnego wzruszenia.¹⁾

Każda jaźń dąży do samowiedzy, do przyjęcia na siebie pewnej osobowości, zdolnej nadać kierunek postępowaniu. Jeżeli jak to ma miejsce we śnie hypnotycznym, dawna osobowość zostaje sztucznie uspioną, osobnik nie tylko odczuwać będzie wszelkie wrażenia i wykonywać wszelkie ruchy poddane mu przez hypnotyzera, ale przyjmie na siebie taką osobowość, jaką mu tenże narzuci, a wtedy okaże już samodzielną pomysłowość w przeprowadzaniu przyjętej na siebie roli. Tłum

¹⁾ Wobec braku pierwiastków wspólności pozytywnej, poczucie jaźni obudzić łatwiej drogą negatywną, wywołując wśród obecnych zgodne potępienie kogoś lub czegoś, uczucie niezadowolonia lub oburzenia.

wywiera właśnie wpływ hipnotyzujący: jednostka czuje się w nim odosobnioną, niepewną siebie, bezradną i zmieszaną, a stan taki sprzyja najbardziej sugiestyi. Wychodzi ona od przewodcy, obdarzonego urokiem i silną osobowością, ten nadaje odrazu harmonię wewnętrzną zarówno jednostkom jak i całości, stan niepewności każdego zamienia na poczucie siły, wprowadza jedność w niespójną masę, narzuca jej organizację duchową i czyni tłum zdolnym do skoordynowanych wystąpień. ¹⁾

Tłum przyjmuje bezwiednie od przewodcy poddaną przez niego osobowość, ale za podkład jej instynktowy służyć będą zawsze najgłębsze cechy charakteru, wspólne całej masie, i one to wywoływać mogą odruchy, nak którymi przewodca nawet zapanować nie jest w stanie, gdyż hamujące działanie sprawować może należycie tylko organizacja funkcyjnalna. Dla tego to tłum, niezależnie od swej osobowości, posiada zawsze, zarówno w dobrem jak w złem, temperament natur pierwotnych i mało kulturalnych, a więc impulsywność, zmienność, drażliwość, łatwowier-

¹⁾ Jest to na małą skalą i w krótkim przeprowadzonym czasie ten sam proces organizacyjno-duchowy, który towarzyszy dziejowemu powstawaniu rządów pośrednich, w społeczeństwach o składzie różnorodnym, a niezdolnych do organizacyi samorzutnej.

ność, skłonność do przesady, nietolerancyjność, krańcowość i bezwzględność.¹⁾

Jeżeli sobie teraz wyobrazimy, że tłum w jednym zgromadzony miejscu składa się z dwóch odłamów, z których każdy wnosi już ze sobą gotową indywidualność, nie zmieni to w niczem cech jego zasadniczych. Rozbieżność kierunków, stojąca na przeszkodzie utworzeniu się jednej jaźni zbiorowej, wystąpi na plan pierwszy, spotęguje się uczuciowo wśród obecnych, oddziała na mowców stron obu, a wyzwolone instynkty pierwotne zwrócą się z całą siłą przeciwko sobie. Ztąd w zgromadzeniach, zebranych nie w imię wyraźnego celu wspólnego, ale właśnie dla przeprowadzenia jednej z dwóch sprzecznych opinii, starcia przybierają wszystkie cechy walki i wyradzają się często w ostre napaści, insynuacje, obelgi, a nawet bójki, kończące się krwi rozlewem.

W świetle tych uwag ogólnych rozpatrzmy teraz psychologię zgromadzeń wyborczych.

¹⁾ W tej samej seryi wydawnictw ukazała się właśnie (Rok I., tom 10 i 11) rozprawa *Gustawa Le Bon* „Psychologia tłumu“, to mnie uwalnia od wchodzenia w bliższe szczegóły kwestyi. Patrz również: *Scipio Sighele* „La foule criminelle“, Paris 1892 i *Dr. Bronisław Łoziński* „Tłum. szkic socjologiczny“ Kraków 1898, wraz z moją krytyką, zamieszczoną w „Głosie“ Nr. 47, 1898 r.

Na pierwszy już rzut oka staje się widocznem, że tam, gdzie zgromadzenia wyborcze mają charakterystyczne cechy tłumu, o świadomej i racjonalnej ocenie kandydatów, o wyrobieniu opinii zebranych i o trafności wyboru nie może być mowy. Należy tylko wziąć pod uwagę, że w krajach, w których obywatele słaby tylko i pośredni biorą udział w życiu politycznem, większość wyborców danego okręgu nie należy właściwie do żadnego stronnictwa i nie posiada żadnych wyrobionych poglądów na sprawy kraju, jedynym bowiem aktem politycznym wymaganym od nich jest wybór posła. Przeszedłszy przez wir agitacyi przedwyborczej, prowadzonej zwykle tak, że jedynym pozytywnym jej celem jest zachwianie obywateli w ich dotychczasowych przekonaniach i sympatjach, wyborcy idą na zgromadzenie, aby wysłuchać przemówień kandydatów, których po większej części nie znają, którzy nie byli i nie są naturalnymi ich przewodnikami w codziennej pracy publicznej. Zgromadzenie takie jest typowym tłumem, wobec którego kandydaci staczają ze sobą walkę o to, kto zawładnie chwilowo umysłami słuchaczy, uśpi skutecznie samodzielność ich sądu i drogą sugestyi pociągnie za hasłami, zastępującymi program rzeczowy, i — za sobą. Urok osobisty, do którego zaliczyć należy urok fortuny, urodzenia lub stanowiska, zręczność w zwalczaniu przeciwników, umiejętność w schlebianiu słabościom ludzkim, kategoryczność

twierdzeń i stanowczość tonu, wszystkie te znane środki działania na tłumy, daleko więcej ważą na szali zwycięstwa, niż zdolności prawodawcze, wiedza polityczna, bezinteresowność lub wszelkie inne kwalifikacje dobrego członka parlamentu.

Gdy zacięta walka stronnictw przenosi się na zgromadzenia przedwyborcze, sztuczne podniecenie antagonizmów dochodzi do tego stopnia że opozycja, nie widząc szans zwycięstwa, zrywa i rozbija posiedzenie, które staje się widownią takich ekscesów, jakich przykłady widzimy przy każdym niemal wyborach w Paryżu, a coraz częściej i w wielu innych krajach o źle funkcjonującym systemie parlamentaryzmu.¹⁾

Znając przyczyny tych objawów, nietrudno dojść do wniosku, w jakich warunkach zgromadzenia wyborcze nosić mogą charakter normalny i prowadzić do zadawalniających rezultatów. Ograniczenie praw wyborczych do pewnych warstw, statecznych pod względem politycznym, nie jest trwałym środkiem zapobiegawczym, uzdrawiającym organizm, ale rodzajem czasowej diety, która długo trwać nie może bez spowodowania groźniejszych daleko zaburzeń. Osłabianie intensywności życia politycznego nie jest w żadnym razie cechą zdrowotności urzędzeń parlamentarnych, tam zaś gdzie napięcie tego życia jest znaczne,

¹⁾ Szczegóły i przykłady u G. Le Bon'a, op. cit. rozdział „Tłum wyborczy.“

akcyą wyborczą nie będzie wolną od wszystkich powyżej zaznaczonych cech ujemnych, choćby brały w niej udział wyłącznie warstwy uprzywilejowane, na co historia dość dostarcza przykładów. Gorzej jeszcze, gdy wmięszają się do niej warstwy pozbawione głosu i nie znajdując legalnej drogi dla swych rewindykacyi, wywierają nacisk na wybory drogą uboczną.

Zgromadzenia wyborcze tem są normalniejsze, im mniej mają cech tłumy, a im bardziej zbliżają się do typu zgromadzeń jednorodnych i zorganizowanych. Pierwszorzędną rolę gra tu oczywiście ciągły i żywy udział obywateli w życiu publicznym swego miasta, powiatu lub okręgu, znajomość potrzeb miejscowych i dokładne rozumienie swoich interesów; daje im to należyty zasób ustalonych poglądów na sprawy żywotne a najbliższe, czyni ich odpornymi na wszelką suggestyę ogólników i hasła oderwanych. Drugim warunkiem są wyrobione długim życiem politycznym i silnie zorganizowane stronnictwa, z których każde zwołuje zgromadzenia przedwyborcze swych członków i omawia na nich realne punkty swej polityki na najbliższą kadencyę parlamentarną; zgromadzenia takie są jednorodne w swym składzie, solidarne i przeniknięte duchem wspólnego celu. Trzecim warunkiem jest, aby kandydat, ubiegający się o mandat poselski, był dobrze znany w swym okręgu, w miejscowym życiu publicznym i występował nie jako

jednostka, dążąca do pozyskania osobistego zaufania wyborców przez wpływy, stosunki i obietnice, aie jako przedstawiciel i rzecznik tego stronnictwa, którego program jest jego zarazem programem i którego zasługami się wykazuje. Kandydat taki, wyznaczony przez miejscową organizację stronnictwa, jest rzeczywiście mężem zaufania swych wyborców, a zgromadzenia, na których przemawiają najwybitniejsi przedstawiciele kierunku, stanowią prawdziwą szkołę polityczną obywateli.

Polączenie wszystkich tych warunków spotykamy tam tylko, gdzie wpływ obywateli na politykę kraju jest stały i bezpośredni, gdzie życie polityczne jest zdecentralizowane, a parlamentaryzm opiera się na przedstawicielstwie stronnictw.

Psychologia zbiorowości różnorodnych w swym składzie i duchowo niezorganizowanych występuje w całej pełni w zgromadzeniach parlamentarnych.

Jeżeli tłum poddaje się wpływowi obrazów, słów, frazesów, które nie wywarłyby żadnego wrażenia na każdego z uczestników z osobna, jeżeli zapadają w nim postanowienia, które każdy pojedynczy członek po trzeźwym namyśle uznaje za nieodpowiednie i niezgodne z jego istotnymi przekonaniem, to podobnie i charakter parlamentu różni się znacznie od charakteru składających go jednostek i na ogół stoi od niego niżej. Zdradza

on wszystkie typowe cechy tłumu: nadwrażliwość, przesadę w uczuciach, pierwotną prostotę i szablonowość sądów, skłonność do rezonowania a niezdolność do metodycznego myślenia, uleganie formułkom i frazesom, sugestywność i przemożny wpływ przewodców.

Dość powszechny ale mało krytyczny sąd opinii przypisuje jeszcze ciągle powyższe ujemne strony psychologii parlamentu nieodpowiedniemu doborowi posłów, niskiemu ich poziomowi umysłowemu i moralnemu, i upatruje w tem zwykle skutek głosowania powszechnego, które wprowadza do ciał prawodawczych jednostki niepowołane. Łatwo zauważyć na podstawie powyższego, że w rozumowaniu tem tkwi błąd zasadniczy. Gdybyśmy sobie wyobrazili parlament, złożony z ludzi najwybitniejszych i najzdolniejszych wszystkich zawodów, ale różnorodnych, niedopasowanych do siebie, niepołączonych węzłami solidarności i pozbawionych duchowego łącznika, któryby stanowił wspólną niejako ich duszę, będziemy mieli przed sobą typowy tłum, który w swych czynnościach zbiorowych niczem zasadniczo różnić się nie będzie od każdego innego przypadkowego zbiorowiska.

Znane i często przytaczane słowa Maxa Nordau ¹⁾ (zapożyczone zresztą od Goethego) plastycznie przedstawiają ten objaw wzajemnego

¹⁾ „Paradoxe“, Leipzig 1886, s. 28 sq.

neutralizowania się pierwiastków niepodobnych w zbiorowości o składzie różnorodnym: „Zgromadźmy dwudziestu takich ludzi jak Goethe, Kant, Helmholtz, Shakespeare, Newton etc. i poddajmy ich ocenie i decyzji kwestye praktyczne chwili bieżącej. Przemówienia ich będą być może zupełnie inne niż te, któreby zostały wypowiedziane na pierwszym lepszym zgromadzeniu (choć i za to nawet ręczyć nie mogę) ale co się tyczy decyzji jestem pewien, że się niczem różnić nie będą. Dlaczegoż to? Oto każdy z dwudziestu wybranych, oprócz własnej oryginalności, dzięki której jest człowiekiem znakomitym, posiada również zasób cech pospolitych, odziedziczonych po gatunku, które go czynią podobnym nietylko do każdego z sąsiadów w zgromadzeniu, ale do wszystkich osób nieznanych przechodzących ulicą. Można powiedzieć, że wszyscy ludzie w stanie normalnym posiadają pewne cechy wspólnej, identycznej wartości, różnej dajmy na to x , wartości podniesionej w jednostkach wyższej miary przez inną wartość, odmienną dla każdego osobnika, która też z tego powodu inaczej musi być oznaczoną dla każdego z nich: a więc n . p. przez b , c , d , i t. d. Przyjmując to, dochodzimy do wniosku, że w zgromadzeniu złożonem z 20 ludzi, samych geniuszów najwyższej miary, będziemy mieli $20x$, a tylko $1b$ $1c$ $1d$ i t. d. i z konieczności $20x$ weźmie górę nad odosobnionemi b , c , d , czyli, że istota

ogólno ludzka pobije osobowości jednostek i czapka robotnika zakryje zupełnie kapelusz doktora lub filozofa.“

To nam tłumaczy dostatecznie, dlaczego parlament, łączący w sobie nawet kwiat inteligencji kraju, może w swych postanowieniach nie różnić się niczem od parlamentu złożonego z jednostek przeciętnych, kierujących się tak zwanym chłopskim rozumem. Jest to jeszcze wynik najlepszy, możliwy tylko wtedy, gdy decyzja dotyczy kwestyi, nie przechodzącej zakresu spraw elementarnych, owego x wspólnego wszystkim, i nie budzącej żadnych antagonizmów. Gdy jednak stojące przed parlamentem zagadnienie wkracza w dziedzinę różniczkowych poglądów b, c, d , a rozstrzygnięciem być musi, następuje bądź chaos opinij, który doprowadza do jakiejś uchwały wypadkowej, przeciętnej, kompromisowej, bezbarwnej i bezwartościowej, nie odpowiadającej niczyim przekonaniom i nie zadawalniającej nikogo, bądź jednostki, nie czujące żadnego poparcia dla swych indywidualnych poglądów, zdezorganizowane w swej osobowości, poddają się jednej narzucanej opinii i jak prawdziwy tłum, ulegają sugestyi, choćby najbardziej sprzecznej z istotnemi przekonaniem pojedynczo wziętych osób.

Z pośród nieskończonej ilości przykładów, których dostarcza historia parlamentaryzmu na dowód, że psychologia zbiorowości jest najzupełniej różną od psychologii składających ją

jednostek, przytoczę jeden, najbardziej charakterystyczny, ponieważ pociągnął za sobą najdalej sięgające następstwa w dziejach narodu. Konwencja Narodowa 1792 r. wydała wyrok śmierci na Ludwika XVI., chociaż żadne z ówczesnych stronnictw, nie wyłączając Jakobinów, nie spodziewało się takiego wyniku, a większość, w tej liczbie Żyromyścy i Danton, byli mu w gruncie rzeczy przeciwni. Dzięki sugestyi mówców, kwestya tak stanęła, że każdy kto głosił przeciwko śmierci, uważany był za wroga rewolucyi; to sparaliżowało indywidualne zapatrywania, a postawiło na ich miejsce pierwotny, szablonowy, pozbawiony wszelkiej ścisłości sąd tłumu. To samo da się powiedzieć o wyroku śmierci wydanym na Dantona. Billaud Varennes, jeden z członków Konwencji takie pozostawił wyznanie w swych pamiętnikach: „Uchwał, za które nas spotyka tyle zarzutów, po największej części nie życzyliśmy sobie w przeddzień lub dwa dni przedtem. Były one wywołane tylko przez kryzys.“¹⁾ W państwach centralistycznych, gdzie każda zmiana zasadnicza porusza mnóstwo sprzecznych interesów, podnieca nadmiernie umysły i doprowadza do prawdziwego kryzysu, zapadające w parlamencie postanowienia są tem bardziej zdane na nieobliczalne losy psychologii wyprowadzonego z równowagi tłumu, im głębszych i ważniejszych

¹⁾ Le Bon, op. cit. str. 220.

dotyczą kwestyi. Rządy parlamentarnej większości są wtedy czystą iluzją, nie są to nawet rządy mniejszości, ale jakiejś wypadkowej krzyżujących się pomiędzy sobą namiętności, interesów tajonych, obaw nie dopowiedzianych, względów ubocznych i mniej lub więcej wyraźnego terroryzmu. Gdy Francya przechodzi jeden z tych niewiadomo skąd powstających kryzysów, zarówno rząd jak opinia publiczna obawiają się wprost zwołania parlamentu, gdyż interwencya jego nosi w sobie zawsze zarodek nieprzewidzianych komplikacyi.

Niezdolność ciał zbiorowych różnorodnych i niezorganizowanych do jakiegokolwiek metodycznej pracy myśli kazała zdawna parlamentom szukać pewnych form organizacyjnych, zdolnych wprowadzić jaką taką koordynację w wypracowywaniu bardziej złożonych praw i ustaw. Zadanie to spełniają komisye parlamentarne, ale są one tylko zmniejszonym odbiciem samej Izby, nawet gdy wypływają ze specjalnych wyborów, i typem swym w niczem od niej się nie różnią. Małe te parlamenty w łonie wielkiego zmieniają pojedyncze artykuły ustawy, nie troszcząc się o ich związek z całością, odrzucają projekt w całości dlatego, że jedna jego część wydaje im się nieodpowiednią, lub przyjmują całość wyłącznie dla zachowania jednej części, którą uznają za konieczną; reszty dokonywa szereg poprawek na plenarnem posiedzeniu Izby, nie wiążących się

zazwyczaj ze sobą i zatracających zupełnie myśl przewodnią projektu, tak iż ustawa wychodzi z rąk parlamentu w formie zasadniczo i technicznie gorszej, niż została wniesiona.

Im bardziej parlament staje się wyłącznym i wszechwładnym ogniskiem prac ustawodawczych, tem bardziej wzrasta powyższe niebezpieczeństwo. Kraj otrzymuje zwykle ustawy odpowiadające założeniu i dobre pod względem swego układu, gdy je wypracowuje, wnosi i przeprowadza rząd, poruczając te czynności powołanym do tego osobom kompetentnym, lub gdy je wypracowuje, wnosi i przeprowadza samo społeczeństwo, to jest gdy są długo dyskutowane w gronach specjalistów, w stowarzyszeniach, w prasie i na zgromadzeniach i wchodzą w gotowej ostatecznej formie na stół parlamentu. Obie te procedury nie są jednak właściwością czystego parlamentaryzmu: pierwsza typem swym wkracza w dziedzinę rządów absolutnych, druga — bezpośrednich.

Powoływaniu się na psychologię zbiorowości różnorodnych, luźnych a niespójnych, dla objaśnienia ujemnych cech parlamentaryzmu, mógłby kto przeciwstawić zarzut, że Izby są przecież organizacjami dość ściślemi i pracującemi lata całe w tym samym składzie. Niewątpliwie, tylko że organizacja parlamentu nie powstaje z dobrowolnego i samorzutnego połączenia jednostek w imię wspólnego, przez wszystkich uznanego celu, ale się tworzy pod wpływem czynnika ze-

wnętrznego, na mocy ustaw zasadniczych; powtórne cele jej i zadania są tak wszechstronne, różnorodne i zmienne, że o jakimkolwiek doborze odpowiednich założeniu członków (jak to ma miejsce w kongresach) nie może być mowy; na koniec, sam ustrój centralistycznego parlamentu jak to podkreśliłem wyżej, wysuwa w nim na plan pierwszy wszystkie pierwiastki różniące od siebie klasy, stronnictwa, interesy i opinie, jest to więc organizacja uosabiająca w sobie nie harmonię ale dysharmonię społeczną.

Przeciwwagę dla sugestyi i wpływu zbiorowości organizacyjnie nieskonsolidowanych na umysł i charakter jednostek może stanowić tylko ściśle uprzednie ich zespolenie z innymi zbiorowościami, wobec których poczuwają się do zupełnej solidarności i z którymi pozostają w stałym organicznym związku. Żadna suggestya, żadna wymowa, żadne wpływy nie będą w stanie zachwiać posła, występującego w charakterze przedstawiciela i rzecznika rodzinnej swej miejscowości, w kwestyi obrony żywotnych jej interesów, ani posła przywiązanego do programu pewnego stronnictwa w kwestyi bezpośrednich jego dążeń, ani członka stowarzyszenia założonego w celu przeprowadzenia pewnej reformy w kwestiach tą reformą objętych. Jedna stała organizacja duchowości zbiorowej trzyma tu na wodzy przygodne tworzenie się drugiej doraźnej organizacji duchowej tłumu. Posłowie nie związani żadny-

mi węzłami, wchodzący do parlamentu jako samodzielni i nieodpowiedzialni zastępcy wyborców, choćby mieli bardzo ugruntowane osobiste przekonania, „będą się czuli zmuszeni — jak się zwykle mówi — zrzec się ich chwilowo wobec wymagań sytuacji“, to jest ulegną sugestyi mówców lub zostaną wciągnięci w grę nieskoordynowanych wpływów najrozmaitszej natury. Oni to przedstawiają tak częsty widok posłów, zmieniających w ciągu jednego dnia swoje poglądy i gotujących zawsze niespodzianki zarówno sobie jak i innym. Poza tem stają zawsze na porządku dziennym parlamentu mnóstwo kwestyi nieprzewidzianych, co do których posłowie i kluby nie mają i nie mogą mieć ustalonych z góry poglądów; wtedy przewodcy stają się niepodzielnie panami sytuacji i niezwiązani w żadną osobowość zbiorową posłom poddają sposób rozwiązania najlepiej przemawiający do osobistych ich skłonności i interesów.

Zatomizowane pod względem duchowym zgromadzenie wywiera również szczególny wpływ na moralną stronę członków. Znajdują się oni w położeniu jednostek, wolnych od kontroli etycznej ze strony jakiegokolwiek zbiorowości, a więc wolnych od nakładanego przez nie kategorycznego obowiązku, ulegają też łatwo pokusie osobistego interesu. Zasady moralności indywidualnej zazwyczaj tu nie wystarczają, gdyż obyczaje korupcyi parlamentarnej przytępiają poczucie mo-

ralne w innych wyrobione stosunkach, przekupywanie głosów rzadko odbywa się w sposób bezpośredni, a postępowanie jednostkowe łatwo usprawiedliwić wobec siebie i innych indywidualnością poglądów lub jednym z tych frazesów, cieszących się szczególną wziętością w zgromadzeniach parlamentarnych.

Zgodnie z ogólnymi prawami psychologii zbiorowości różnorodnych i nieskoordynowanych, wyrabia się tu szczególna moralność, znacznie niższa od zasad etyki powszechnie wyznawanych, gdy jednak nagromadzone latami nadużycia wychodzą na jaw, ten sam parlament, który je tolerował i zakrywał, porwany sugestją, wybucha jak każdy tłum, szczerem oburzeniem, potępia i karze winnych, piętnuje podejrzanych, aby następnie, przy innych okolicznościach, uleść znowu pokusom, stwarzanym przez sam jego ustrój.

Niestałość, zmienność, krańcowość, nieobliczalność cechuje duchowość parlamentu zarówno pod względem moralnym jak i umysłowym. „Izba, zauważył Sighele, psychologią swą przypomina kobietę i to często kobietę histeryczną.“¹⁾

¹⁾ „Psychologie des sectes“, Paris 1898, p. 213 (dodatek końcowy p. t. „Przeciwko parlamentaryzmowi“). Pisarz francuski Karol Benoist taką daje charakterystykę parlamentu francuskiego: „Uchwala on i kasuje uchwały, domaga się rządu, a przeszkadza każdemu rządowi i obala go, twierdzi i zaprzecza, oklaskuje i rzuca anatemy, a Francya jest przytem nicobecną

Gdybyśmy sobie wyobrazili parlament, złożony w całości z jednostek o duchowości tak niezależnej, że oparłyby się one wszelkiej sugestyi i wszelkim wpływom, niebezpieczeństwo wystąpiłoby pod inną postacią. Im indywidualność każdego z posłów jest silniejszą i głębszą, tem bardziej różnić się one będą między sobą, tem też mniejszym sotsunkowo okaże się pierwiastek wspólności, na którym opierać się musi wszelka zgodna czynność zbiorowa. Taki właśnie parlament, będąc mniej podatnym na sugestję duchowo najsilniejszych z pomiędzy siebie jednostek, znacznie trudniej dojdzie do jakiegokolwiek organizacyi psychicznej, a więc do postanowień choćby jednostronnych i impulsywnych, właściwych tłumowi, ale zgodnych i skoordynowanych, wpada też w drugie niebezpieczeństwo głożące zgromadzeniom niejednorodnym -- w dezorganizację.

Duchowość parlamentu chwieje się w ten sposób pomiędzy niewyrozumowanymi porywami, wywołanymi przez sugestję, a niemożnością powzięcia jakiegokolwiek rozstrzygającej decyzji i idącym za tem rozprężeniem wewnętrznym.

Istniejące w ciałach prawodawczych organizacje stronnictw i klubów, zwłaszcza jeżeli

lub nie daje znaku życia, tak że niewiedzieć co z dwojga tego jest bardziej niepokojące: czy te konwulsje parlamentu, czy ta bezwładność kraju? — („De l'organisation du suffrage universal“ — Revue des deux Mondes 1895). Patrz również G. Le Bon, op. cit. rozdział „Zgromadzenia parlamentarne“, str. 208 i nast.

służą im za podstawę realne interesy i potrzeby kraju, tworzą w ich łonie zgrupowania ściśle i jednorodne i zapobiegają zupełnemu ich zatamizowaniu, ten sam jednak stosunek w jakim stoją do siebie jednostki w tłumie, występować może pomiędzy stronnictwami w parlamencie, jeżeli są liczne, rozdrobnione i przeniknięte wzajemnym antagonizmem. Nawet to co mają rzeczywiście wspólnego pomiędzy sobą, ten podkład zgodności, który stanowi jedyny łącznik wewnętrzny parlamentu, rozkłada się pod wpływem uczuciowych przeciwieństw, gdyż inicjatywa podjęta przez jakiegokolwiek stronnictwo spotyka się ze zgodną opozycją połączonych przeciwników nie jej samej ale inicjatorów, a wniosek postawiony przez jednych staje się podejrzanym dla tego tylko, że wyszedł z obozu wrogiego.

Jeżeli żadne stronnictwo nie posiada stanowczej większości, każde postanowienie musi być wymuszane drogą mozolnych pertraktacji, kompromisów, wynagrodzeń na innym polu, gróźb i obietnic, a wyniki są zawsze niepewne i zwykle nie odpowiadają rzeczywistej większości. Sztuczna ta zgoda rwie się co chwila i tamuje regularny bieg spraw parlamentarnych. Nie zabezpiecza go nawet wyraźna i trwała większość, gdyż wypadki obstrukcyi mnożą się coraz bardziej i podkopują samą istotę parlamentaryzmu.

Jakie są podstawy psychologiczne tego ostatniego objawu?

Mniejszość, chcąc się sprzeciwić przeprowadzeniu pewnego prawa, przewleka rozmyślnie dyskusję stawia wszelkie utrudnienia formalne aby nie dopuścić do głosowania, lub co gorsza, pragnąc zmusić większość do uwzględnienia swych postulatów, za pomocą wszelkich parlamentarnych i nieparlamentarnych środków, uniemożliwia wszelkie obrady i dezorganizuje ciało prawodawcze. Mamy tu przed sobą obraz rozprzężenia organizacji, w której mniejszość tak mało czuje się solidarną z większością, że nie chce się poddać jej woli, choćby to grozić miało rozerwaniem celów wspólnych, a nawet rozkładem całości. Dlatego to separatyzm narodowy stanowi grunt najpodatniejszy dla obstrukcji (Irlandya, Austria) chociaż widzimy jej objawy w parlamentach pod względem narodowym jednolitych (Włochy, Hiszpania, Węgry). Te ostatnie fakty mają większe znaczenie teoretyczne, a jako mniej złożone, lepiej nadają się do analizy.

Pod względem uczuciowym obstrukcji towarzyszy zawsze silne roznamiętnienie, czynnik rozumowy gra tu jednak niepoślednią rolę, to też dla zrozumienia tego objawu, trzeba znaleźć odpowiedź na pytanie: jakie czynniki umysłowe są zdolne tak dalece zachwiać najbardziej uznaną i ugruntowaną zasadą życia publicznego, zasadą większości, żeby ta przestała już być hamulcem dla wzburzonych namiętności?

Mówiąc o systemach wyborczych, wykazałem dowodnie, że postanowienia i uchwały parlamentu mogą być wyrazem opinii zaledwie nieznacznej mniejszości obywateli. Rzucą się to zwłaszcza w oczy przy istnieniu wszelkiego rodzaju ograniczeń i nierówności praw wyborczych. Ciągłe stwierdzanie tej niezgodności pomiędzy większością obywateli a większością parlamentarną podkopuje nakoniec w opinii poszanowanie dla tej ostatniej i każe ją uważać za mniejszość, która sztucznie zdobyła sobie przewagę i teroryzuje przedstawicieli rzeczywistej większości, tym więc nie pozostaje nic innego, jak odpowiadać takimże teroryzmem, mniej lub więcej legalnym w parlamencie, ale uprawnionym w oczach większości kraju. Rzeczywiście, obstrukcja byłaby psychologicznie niemożliwą, gdyby nie miała za sobą opinii publicznej.

Nie jest to rzeczą przypadku, że występuje ona dotychczas wyłącznie w krajach nie posiadających powszechnego i równego prawa wyborczego. Chociaż nie zapobiega ono bynajmniej rządów parlamentarnym mniejszości, ale przeswiadczenie o tem nie dotarło jeszcze do opinii publicznej, i ta uważa zawsze parlament wybrany przez głosowanie powszechne za wierne odbicie kraju. Tylko dzięki temu, że każdorazowa większość Izby we Francji jest, zarówno w oczach ludu jak i w oczach posłów, istotną przedstawicielką du peuple souverain, par-

lament tamtejszy, znany z kądinąd ze swej burzliwości, nie zna obstrukcyi, chociaż jest ona takim samym zamachem na rządy mniejszości, jak były nim niegdyś tak częste w tym kraju rewolucye.

Nie znaczy to bynajmniej, żeby taktyka obstrukcyjna nie miała z czasem przyjąć się i w państwach centralistycznych o głosowaniu powszechnem, kiedy mechanizm ich parlamentaryzmu wystąpi w oczach opinii w całej swej nagości, obstrukcyja bowiem jest niczem więcej jak nienormalnym, symptomatycznym i odruchowym objawem reakcyi przeciwko położeniu, w jakie przedstawicielstwo większości zawsze postawione być może przez system rządów pośrednich.

Ze wszystkiego powyższego wynika, że psychologia parlamentu jest najzupełniej odrębną i różną od psychologii osobno wziętych jego członków, że w pewnych warunkach spowodować może przejście uchwał nietylko niezgodnych z wolą większości mocodawców, nietylko nie odpowiadających przekonaniom większości posłów, ale nawet uchwał nie zadawalniających w gruncie rzeczy nikogo, które napół świadomi lub mimowolni sprawcy dopiero po fakcie uznają za swoje i zostają wciągnięci tam, gdzie pierwotnie iść może nie chcieli. Gdy parlament do tak jednostronnej nawet zgody dojść nie może, grozi mu nieład wewnętrzny, sparaliżowanie czynności a nawet zypełne rozprzężenie.

Widzieliśmy, że stan taki wynika z dwóch przyczyn: z braku jednorodności w zgromadzeniach, na których system parlamentarny się opiera, i z braku istotnej, wewnętrznej a nie formalnej tylko ich organizacyi. Jedynym pierwiastkiem, zdolnym wprowadzić oba te czynniki, jest skoordynowana wspólność dążeń i programu działania, którą spotykamy tylko w organizacyi stronnictw. Ponieważ jednak stronnictwa mniej lub więcej zorganizowane istnieją we wszystkich krajach, rozpatryć należy bliżej kwestyę ich istoty, charakteru i roli, aby zdać sobie sprawę z warunków, przy których są one w stanie odpowiedzieć wielkiemu swemu zadaniu w życiu parlamentarnem.

ROZDZIAŁ IX.

Stronnictwa polityczne, ich podział i charakter.

Stronnictwa polityczne mogą być rozpatrywane z dwojakiego punktu widzenia, odpowiednio do podwójnej swej roli w życiu społecznem: z jednej strony stanowią one pierwiastek łączności, solidarności i organizacyi dla pewnej grupy społecznej na tle celów wspólnych, z drugiej strony noszą w sobie pierwiastek różniczkowy, odmiennych, często wrogich sobie poglądów, interesów i dążeń, i jako takie mogą w pewnych warunkach stać się czynnikiem dezorganizacyi. Łatwo zauważyć, że druga ta ich postać stoi w zależności od pierwszej, mianowicie od treści dążeń i celów każdej grupy i od stosunku tych dążeń i celów do interesów i potrzeb całości. Mianowicie, jeżeli stronnictwo ma na widoku wy-

łącznie potrzeby i interesy swej własnej grupy, bez żadnego względu na dobro całego społeczeństwa, wniesie ono w stosunek do innych stronnictw pierwiastek czysto różniczkowy, a rola jego będzie analogiczną do roli grup terytoryalnych, zaznaczających swe separatystyczne dążności, z tą różnicą, że separatyzm terytoryalny może znaleźć z łatwością uwzględnienie w prawidłowym ustroju państwowym, wyłączenie zaś dążeń grupy społecznej, związanej tysiącem organicznych węzłów z całością, często już z istoty swej będzie zaczynem dezorganizacji.

Jakiegokolwiek natury będą cele grupy politycznej, terytoryalne, narodowe, klasowe, zawodowe czy wyznaniowe, jeżeli są wyłączne, uwzględniają jedynie własne jej interesy i potrzeby i przeciwstawiają je interesom i potrzebom zarówno innych stronnictw jak i całości, grupa taka nosi miano frakcyi. Pojęcie to różni się więc nie ilościowo ale zasadniczo od pojęcia stronnictwa, chociaż różnica ta zależy nietylko od jego treści, ale często od punktu widzenia: grupa posłów irlandzkich w parlamencie angielskim będzie w oczach Irlandczyków przedstawicielstwem narodowego ich stronnictwa lub stronnictw, w oczach Anglików — przedstawicielstwem frakcyi irlandzkiej. Centrum w parlamencie niemieckim jest stronnictwem, pomimo wyznaniowego swego charakteru, gdyż w myśl polityki Windhorsta, objęło swym programem potrzeby i inte-

resy całego narodu, chociaż ocenia je ze swego specjalnego punktu widzenia. Obóz socjalistyczny w Niemczech, z frakcyi, jaką był pierwotnie dzięki swemu wyłącznie klasowemu stanowisku, stał się stronnictwem, z chwilą gdy występuje jako rzecznik interesów całości.

Dla pełności obrazu przypomnieć należy z historyi frakcyje tego typu co partye cyrkowe w Byzancyum i Rzymie lub Guelfów i Ghibellinów we Włoszech. Pomiędzy błękitnymi a zielonymi, białymi a czerwonymi, trudno było dopatrzyć jakiegokolwiek różnicy, nawet na polu zawodów cyrkowych, gdyż zarówno konie jak i woźnice nie byli własnością partyi, ale utrzymywali ich przedsiębiorcy i wynajmowali jednej lub drugiej. Jedyną treścią i racyą bytu tych partyi, które odegrały jednak znaczną rolę w dziejach dwóch stolic świata, był ich wzajemny antagonizm. To samo da się powiedzieć o Guelfach i Ghibellinach (od XII do XV st.) we Włoszech. Po dwóch wiekach walk niepozbawionych treści politycznej, z chwilą zapanowania drobnych tyranów i stłumienia wszelkiego życia politycznego w XIV st., stronnictwa te utraciły wszelką podstawę i żyły przez dwa drugie stulecia wyłącznie rywalizacją wzajemną i pustemi tradycjami walk dawnych.

Do tej samej kategorii zaliczyć wypada frakcyje, mające za jedyny sztandar osobistości a zwłaszcza rody, których spory i rywalizacje

trwały często przez kilka pokoleń, nawet wtedy gdy przedmiot ich pierwotny znął już oddawna.

Poza starciami natury czysto negatywnej, dążącemi do zniesienia bezwzględnego ucisku, są to przykłady najgłębszych i najtrwalszych przeciwności stronnicych. Przedstawiają one żywą ilustrację twierdzenia, że antagonizmy partyi bywają tem głębsze, im mniej mają rzeczowego gruntu pod sobą. Różnice realnych dążeń społecznych posiadają zawsze podstawę wspólną, polegającą na równowadze samego ustroju, antagonizmy zaś, które same w sobie znajdują jedyną rację bytu, muszą żyć walką aby istnieć. Dla tego to odmienne pojmowanie oderwanych od życia dogmatów religijnych rodziło głębsze starcia i nienawiści pomiędzy sektami, niż jakiegokolwiek rzeczywiste różnice dążeń pomiędzy wrogami nawet sobie stronnictwami.

Zasadnicza różnica teoretyczna między frakcją a stronnictwem nie przeszkadza temu bynajmniej, że w praktyce oba te typy mogą się mieszać ze sobą i grupa polityczna będzie równocześnie nosić na sobie cechy stronnictwa i frakcji, chociaż jeden pierwiastek zawsze przeważa i nadaje charakter całości. Tem się tłumaczy wielka ilość i różnorodność stronnictw w krajach niektórych, stronnictw ze sobą niewspółmiernych, gdyż za podstawę służą im różne rodzaje interesów partykularnych.

Rozdrabnianie stronnictw i frakcyjny ich charakter, cechy które, jak widzieliśmy, tak ujemnie wpływają na system parlamentarny, wiążą się ściśle z typem rządów pośrednich. Przyczyny tego faktu szukać należy w naturze samego ustroju, a składają się na to czynniki dwojakiego rodzaju : społeczno-polityczne i duchowe.

Centralizacya państwowa, nie dając upustu dążeniom narodowościowym i prowincjonalnym na drodze autonomii, zmusza niejako odpowiednie grupy terytoryalne do tworzenia frakcji odrębnych w celu obrony swych interesów partykularnych. To samo stosuje się do grup wyznaniowych, zajmujących zwarte terytorya, lub stanowiących wogóle mniejszości w krajach mięszanych pod względem religijnym, gdyż państwo centralistyczne, zgodnie z naturą swej polityki, jednolitej, jednostajnej, oderwanej od życia a narzucającej się wszystkim, ma zawsze skłonność do przybrania wyznaniowego charakteru. Równouprawnienie w jakiejkolwiek dziedzinie pociąga za sobą niemięszanie się w sferę odpowiednich stosunków, a to byłoby sprzeczne z naturą ustroju, wkraczającego bezpośrednio we wszystkie dziedziny życia publicznego. Stopniowe i odporne dopuszczanie sfer nowych do udziału w prawach politycznych skłania ostatnie do organizowania się we frakcyje, mające na celu zdobycie lub rozszerzenie tych praw, nie mówiąc już o tem, że niektóre systemy wyborcze z urzędu grupują oby-

wateli na podstawie interesów klasowych lub zawodowych. Nakoniec tam, gdzie każda grupa społeczna przywykła liczyć więcej na pomoc państwową niż na swe własne siły, łączy się ona przede wszystkim na gruncie dążeń politycznych i tworzy frakcję, zanim się zorganizuje w ciało gospodarcze. Takie są społeczno-polityczne czynniki wpływające na rozdrobnienie stronnictw.

Czynniki duchowe są częścią uczuciowej, częścią umysłowej natury. Gdzie ustrój przedstawicielski jest oparty na przewadze drobnych liczebnie ale silnych swem stanowiskiem mniejszości, gdzie dzierżą one w rękę olbrzymią stosunkowo władzę, gdzie nakoniec pochwylenie tej władzy stanowi bezpośredni cel stronnictw, tam antagonizmy muszą być żywe i podniecane są ciągle nowymi starciami. Utrudnia to niezmiernie łączenie się frakcyi w wielkie stronnictwa, tem więcej, że rząd zmuszony zdobywać większość parlamentarną drogą kompromisów i koalicji zmiennych, zostaje z porządku rzeczy wciągnięty w politykę opartą na zasadzie *divide et impera*. Nic tak nie utrudnia zrozumienia wspólności interesów, jak antagonizm frakcyi, utrwalony tradycją walki, zwłaszcza walki o władzę: już nietylko różnice programowe, ale samo istnienie obok siebie grup rywalizujących staje się powodem starć i głębokich niechęci, a antagonizm w tych wypadkach wzrasta często jak wiadomo, w stosunku do bliskości kierunków.

Przemocny wpływ przewodców, zarówno wśród ciała wyborczego jak i wśród parlamentu, władza ich osobista i pogoń za tekami ministerjalnymi sprzyjają powstawaniu frakcyi, grupujących się około osób, które zastępują im programy lub tworzą takowe dla wyróżnienia się od innych. Za jaskrawy przykład służyć tu może stronnictwo lewicy po 1876 r. we Włoszech. Pięciu najwybitniejszych jego przewodców: Depretis, Crispi, Cairoli, Nicotera i Zanardelli stanęło na czele tyluż rywalizujących ze sobą frakcyi. Podobny obraz przedstawiało stronnictwo socjalistyczne we Francyi po 1879 r., podzielone na frakcye, o nazwach nadanych im od spóczesnych lub dawnych przewodców: Guesdystów, Broussistów, Allemanistów i Blanquistów.

Jeżeli nawet w ustroju parlamentarnym rządów pośrednich powstaną stronnictwa we właściwym tego słowa znaczeniu, nie noszące na sobie typowych znamion frakcyi, charakter ich duchowy będzie miał dużo pokrewieństwa z ugrupowaniem tego rodzaju. Tam gdzie państwo jest powołane do prowadzenia jednostajnej polityki na całym obszarze kraju, gdzie własne jego interesy, jako przedstawiciela całości, górują nad interesami składowych części, tam zasady ogólne polityki biorą przewagę nad zadaniami praktycznymi, a stronnictwa ograniczają się w swych programach do określania tych zasad, wskutek czego różnią się często pomiędzy sobą punktem

wyjścia, ideałem, hasłem, zasadą oderwaną lub firmą tylko, mało się troszcząc o zgodność lub niezgodność realnych interesów, które przedstawiają. Ktoby się chciał dopatrzeć różnicy między trzema stronnictwami monarchicznymi we Francyi, musiałby jej szukać w tradycjach rodzinnych pretendentów do tronu lub w odcieniach polityki chwili, nie znalazłby jej wszakże w rzeczywistych potrzebach społeczno-politycznych odpowiednich grup ludności ¹⁾. Otóż o ile porozumienie na gruncie realnych interesów jest łatwem, o tyle sprowadzenie do wspólnego mianownika odmiennych haseł lub zasad oderwanych jest z natury swej niemożliwe. Zgodność nawet wniosków praktycznych nie doprowadzi do żadnych następstw, skoro stronnictwa rozchodzą się będą na punkcie przesłanek, z których te wnioski są wyrowadzane. Jest to partykularyzm haseł, a ten, jak każdy inny partykularyzm, nosi charakter frakcyjny i w pewnych warunkach może rzeczywiście utracić wszelki grunt społeczny, a stać się tylko wyrazem interesów osobistych, koteryjnych zażyłości i tradycyjnych antagonizmów.

Pozostawiając teraz na boku frakcyje, zajmujemy się stronnictwami we właściwym tego

¹⁾ Orleani uważali się za przedstawicieli odmiennych tradycyi politycznych, niż Burboni, pomimo to Ludwik Filip rozpoczął rządy z tą samą Izbą deputowanych, która została wybraną jeszcze za Karola X i nie przyczyniła się bynajmniej do jego obalenia.

słowa znaczeniu, a mianowicie wyjaśnieniem, co stanowi rzeczywistą treść zachodzących pomiędzy nimi różnic.

Każde społeczeństwo polityczne, już przez to samo, że jest organizacją żywą, dążyć musi do zachowania swego typu, do utrwalenia dziejami urobionej indywidualności, równocześnie jednak, dzięki zmieniającym się warunkom zewnętrznym i postępującej ciągle ewolucyi stosunków wewnętrznych, przystosowywać do nich musi formy swego ustroju. Jest to jedna z najgłębszych podstaw realnych, na tle której występują dwie zasadnicze kategorie stronnictw: zachowawczych i postępowych. Podział ten przewija się przez całą historję życia politycznego Europy XIX st. i zabarwia sobą dzieje parlamentaryzmu społecznego.

Treść wewnętrzna kierunków zachowawczego i postępowego nie ma w sobie nic bezwzględniego i stałego: zmienia się ona zależnie od miejsca, różne więc typy ustroju nadają im różny charakter, dalej zależnie od mniej lub więcej szybkiego tempa rozwoju, a więc od tego, czy te same reformy uważane są za przedwczesne czy też za naglące, nakoniec, co ważniejsze, oba kierunki ulegają stałym przeobrażeniom wraz z postępowem kultury politycznej. Przykłady lepiej wyjaśnią względność zachowawczych i postępowych dążeń.

Pod wpływem rewolucji francuskiej obudził się w Szwajcaryi ruch ludowy przeciwko rządowi arystokracji. Dyrektoryat skorzystał z tego (1798 r.), po słabej stosunkowo walce (powstały tylko kantony pierwotne) zajął wojskiem Szwajcaryę i przekształcił dawny federalistyczny związek na „jedną i niepodzielną“ Rzeczpospolitą Helwecką. Hasła wolności, równości i braterstwa postawiono na czele konstytucji. Władzę prowadzącą powierzono dwóm Izbom, wybieranym bezpośrednio przez cały naród, władzę rządową sprawował Dyrektoryat Helwecki, złożony z 5 członków. Niezależność kantonów została zniesiona, granice ich zmienione, a one same przekształcone na proste prefektury. Natychmiast po ustąpieniu wojsk francuskich wybuchła wojna domowa a rząd podzielił się sam na dwa stronnictwa: unitarystów i federalistów. Pierwsze, uważające się wówczas za postępowe, ba nawet za rewolucyjne, nie zostało uznane za takie ani przez sąd potomności, która widzi w Rzeczypospolitej Helweckiej smutną kartę zaprowadzenia siłą obcych urzędzeń, ani przez sąd historii, która zadała kłam ówczesnym dążeniom.

Uchwalona w Polsce przez Wielki Sejm Konstytucja 1791 r. leżała w programie ówczesnego stronnictwa postępowego, chociaż zaprowadzała dziedzicność tronu i wzmacniała władzę centralną; natomiast plebiscyt Napoleona III, poddający formę rządu pod głosowanie powsze-

chne ludu, był owocem zamachu stanu 2 Grudnia, dokonanego wbrew stronnictwu postępowemu republikanów.

Przeciwieństwo stronnictw zachowawczych i postępowych występuje najsilniej bądź tam, gdzie inercyjnemu konserwatyzmowi przeciwstawia się inercyjne również dążenie do zmiany, bądź tam, gdzie na plan pierwszy wysuwa się frakcyjny, a mianowicie wyznaniowy lub klasowy charakter stronnictw, to jest, gdzie jedne obstają przy dawnych przywilejach i bronią ich wyłączności, drugie zaś dążą do ich rozszerzania lub zniesienia. Otóż te cechy różniące zacierają się coraz bardziej w miarę postępu cywilizacji i wzrostu kultury politycznej.

Zachowawczość, brana dosłownie, jest właściwie tylko negacją wszelkich zmian zasadniczych, tak jak postępowość jest negacją istniejących urządzeń. Z chwilą gdy stronnictwa liczyć się zaczynają z realnymi potrzebami ogółu, czy to negatywne określenie ich podstaw przestaje odpowiadać treści. Ślepe, bezwzględne trzymanie się istniejącego stanu rzeczy i opór przeciwko wszelkiemu postępowi, choćby zapewniającemu niewątpliwie korzyści ogółowi, wywołuje tylko reakcję w kierunku odwrotnym i podkopuje u podstaw instynkty zachowawcze mas. Charakterystycznym jest, że w społeczeństwach, które przechowały w najczystszej formie typ dawnych urządzeń i tradycje przeszłości, jak Anglia lub

Szwajcarya, stronnictwa zachowawcze wykazywały najlepsze zrozumienie ducha i potrzeb czasu. Nowe też prądy wnikają coraz głębiej w kierunki najściślej dotąd konserwatywne. Dość przypomnieć w czasach ostatnich politykę Stolicy Apostolskiej, Bismarka lub torysów angielskich. Z drugiej strony pochop do naśladowictwa wzorów obcych, tak powszechny w pierwszej połowie XIX st., szukanie wskazań politycznych w dziedzinie ideałów i sięganie myślą w przyszłość nieobliczalną, ustępuje coraz bardziej z programów stronnictw, a miejsce ich zajmują realne, najbliższe potrzeby ogółu, przez sam ten ogół odczute i uznane.

Przywileje prawno-polityczne, dające silną podstawę zachowawczości, zamieniają się stopniowo w przewagę czysto faktyczną. Na tem polu apelowanie wyłączone do opieki ustawodawczej może w pewnych warunkach równać się dążeniu do zaprowadzenia przywilejów odwrotnych, jeżeli nie zostanie oparte na rzeczywistem podniesieniu upośledzonych i na stworzeniu z nich siły, zajmującej miejsce samodzielne w życiu społecznem. I tak, domaganie się bezpośredniej interwencji państwa na rzecz pewnej warstwy, która mając swobodę potemu, nic dla swego podniesienia nie robi, jest przywilejem udzielanym bezczynności. To też stronnictwa nowoczesne rozwijają w tych wypadkach przedewszystkiem społeczno-organizacyjną samopomoc, a następnie

dopiero domagają się sankcyi prawnej dla zdobytych już posterunków. Działalność, w której postęp faktyczny, pozbawiony politycznego zabarwienia, poprzedza zmiany ustawodawcze, jest gruntem wspólnym zarówno dla postępowych jak i dla zachowawczych kierunków, i te ostatnie coraz częściej ją podejmują, że wymienię tylko socjalizm chrześcijański.

Wszystkie te czynniki składają się łącznie na coraz większe zacieranie się granic i znamion tak dawniej charakterystycznych dla stronnictw obu kategorii. W krajach najdalej posuniętych pod względem kultury politycznej coraz trudniej daje się stosować do panujących kierunków tradycyjna miarka zachowawczości lub postępowości, gdyż każdy z nich łączy w sobie jedne i drugie cechy. Za przykład służyć może stronnictwo torysów w Anglii, którego niewątpliwy konserwatyzm tem się zresztą różnił zawsze od konserwatyzmu stronnictw stałego ładu, że zwalczając reformy przed ich wprowadzeniem, przyjmował je później szczerze i nie kusił się nigdy o ich obalenie. Ministerium zachowawcze Canninga (1827) a później Peela (1829) przeprowadziło wyzwolenie katolików. Ten sam Peel w 1841 r. wznowił wprowadzony podczas wojny, a zniesiony w 1815 r. podatek od dochodu, nakoniec zmniejszył a następnie zniósł zupełnie cła zbożowe (1846 r.) wbrew większości własnego stronnictwa, a przy pomocy mniejszości liberalnej. Reformę wyborczą

1867 r. polegającą na ponownym rozkładzie mandatów i niżeniu cenzusu, a zwiększającą ciało wyborcze w hrabstwach o 50%, w miastach angielskich o 200%, w miastach zaś szkockich o 300%, przeprowadził Disraeli. Jego również ministeryum zniósło w 1874 r. prawo z r. 1871, wprowadzające surowe obostrzenia karne przeciwko znikom robotniczym, czego odmówił Gladstone. Z chwilą gdy w szeregach stronnictwa konserwatywnego stanęli w 1886 r. dysydenci liberalni (unioniści) i grupa radykalna pod wodzą Chamberlaina, zachowawczy jego charakter zaciera się coraz bardziej, a ministeryum Salisburego przeprowadza w 1888 r. doniosłą i radykalną reformę decentralizacji administracyjnej.

W innych krajach ta sama ewolucya przejawia się mniej lub więcej wyraźniej. W Niemczech konserwatyści stanowią frakcyę, a Bismark, który przy zakładaniu cesarstwa niemieckiego przeprowadził głosowanie powszechne do parlamentu, rządził długi czas przy pomocy stronnictwa narodowo-liberalnego, później zaś przy pomocy centrum. Na Węgrzech ¹⁾ prawica konserwatywna ma pewne znaczenie tylko w Izbie magnatów. Od 1875 r. do czasów ostatnich rządziło krajem niepodzielnie stronnictwo liberalne, prze-

¹⁾ W Austrii istnieją tylko frakcyę, co się tłumaczy różnonarodowym składem państwa i systemem wyborczym kuryalnym.

ciwstawiając się stronnictwu niezawisłości. We Włoszech, wskutek abstynencyi uprawianej przez katolików zachowawczych, stronnictwem rządzącem jest od 1876 r. lewica, różniąca się od prawicy raczej pochodzeniem terytoryalnym (południe) i polityką zewnętrzną, niż charakterem postępowym. W Szwecyi prawica jest stronnictwem miast i inteligencji, lewica demokratyczna — stronnictwem włościańskim. Szwajcarya nie ma stronnictw konserwatywnych, któreby nadawały sobie to miano, odcień mniej lub więcej zachowawczy przywiązany jest do pewnych interesów tradycyjnych polityki kantonalej ¹⁾; stronnictwa w Izbach związkowych dzielą się na zwolenników i przeciwników postępującego centralizowania się instytucji politycznych. W Stanach Zjednoczonych na koniec, między stronnictwami republikańskim i demokratycznym trudno już znaleźć śladu różnicy pod względem zachowawczego lub postępowego charakteru.

Wogóle zauważyć można, że w krajach najdalej posuniętych pod względem kultury politycznej, a więc w krajach o rządach bezpośrednich lub zbliżonych do tego typu, podział stronnictw na zachowawcze i postępowe zaciera się

¹⁾ W Genewie stronnictwo konserwatywne, zwane demokratycznym, przeprowadziło przedstawicielstwo ustosunkowane wbrew stronnictwu radykalno-liberalnemu.

coraz bardziej i stopniowo znika zupełnie. W państwach o rządach pośrednich występuje na miejsce dawnego podziału nazwa prawicy i lewicy, która zawiera już często treść odmienną, bardziej względną i w znacznym stopniu konwencyonalną, tak że pozostaje w niej z dawnych haseł tylko forma uświęcona tradycją. W ustroju tego typu górują jednak zawsze frakcye, a w ich liczbie odłamy ściśle konserwatywne stają zwykle na gruncie wyznaniowym lub bronią interesów wielkiej własności ziemskiej, postępowe zaś przedstawiają dążenia liberalnego mieszczaństwa lub klasy robotniczej.

Wewnętrzne przeobrażenie się stronnictw następuje z chwilą przyznania wszystkim klasom równych praw obywatelskich, rozwiązania drogą autonomii i równouprawnienia jątrzących zagadnień wewnętrznych, głównie zaś z chwilą takiego udoskonalenia organizacji politycznej, że obrońca jej podstaw staje się punktem wspólnym dla całego narodu. Wtedy dawne różnice zachowawczości lub postępowości ustępują miejsca różnicom w metodach dalszego udoskonalania istniejących urządzeń i przystosowywania ich stopniowego do nowych warunków, wytwarzanych przez ciągły postęp cywilizacyi.

Jakież są te metody? — Są to te same, które przy tworzeniu się państw nowożytnych cechowały bezwiedny rozwój ustroju politycznego, a obecnie, jako świadome programy zbiorowego

działania, kształtują urządzenia społeczno-polityczne metodą bezpośredniego lub pośredniego wznoszenia form organizacyjnych i regulowania funkcji życia publicznego, inaczej mówiąc, metodą bezpośrednich lub pośrednich rządów.

Pierwsza z tych dwu metod opiera się na elementarnych składnikach społecznych, na samorzutnie zawiązywanych stowarzyszeniach, i na elementarnym składniku politycznym — gminie, a z ich połączeń na gruncie celów i zadań wspólnych wyprowadza organizację społeczno-polityczną całości. Punktem jej wychodnim są interesy grup społecznych, brane w ich własnym rozumieniu rzeczy, a sprzeczności pomiędzy nimi stara się regulować przede wszystkim w łonie najbliższych zgrupowań terytoryalnych.¹⁾ Przepisy jednostajne dla całego kraju są tylko wyrazem odczutej potrzeby uogólnienia przepisów miejscowych, przyczem jednolitość przynosi się zawsze w ofierze odrębnym interesom części. Inicjatywa, kontrola i kierunek polityki wpływają z łona kół obywatelskich, a państwo jest tylko organem wykonawczym społeczeństwa. Metoda bezpośrednia postępuje więc zawsze od części składowych do całości, od instytucji specjal-

¹⁾ Na małym terytorium przeciwieństwa dają się zawsze łatwiej zharmonizować, ze względu na ciągłe i bliskie stosunki w życiu codziennym i na wielką ilość interesów wspólnych.

nych do powszechnych, wychodzi z faktów, potrzeb, interesów, dążeń i celów poszczególnych, i sprowadza je do całości harmonijnej, słowem przechodzi od szczegółów do ogółu.

Metoda pośrednia opiera się przedewszystkiem na państwie i postępując drogą hierarchicznych jego rozgałęzień, dochodzi do organizacji specjalnych. W polityce wewnętrznej kieruje się zasadą opieki państwowej, w zewnętrznej — zasadą narodowej wielkości, w ekonomicznej — powiększaniem bogactwa narodowego. Sprzeczności interesów reguluje drogą jednostajnych przepisów i przymusu prawnego, przyczem odrębności miejscowe zostają podporządkowane planowemu urzędzeniu całości, co przesuwają środki ciężkości życia politycznego od kół obywatelskich do przedstawicielstwa parlamentarnego. Słowem metoda pośrednia postępuje zawsze od całości do części, od instytucji powszechnych do specjalnych, wychodzi z zasad, idei, uogólnień i twierdzeń teoretycznych, które stosuje następnie do zagadnień praktycznych, przechodzi więc od ogółu do szczegółów.

Odpowiednio do tej zasadniczej różnicy, stronnictwa pierwszej kategorii należą do typu stronnictw demokratycznych, a stosowana przez nie metoda polityczna, w jej ujęciu ogólnem, nosi w nauce miano indukcyjnej; stronnictwa drugiej kategorii zaliczają się do typu

stronnictw liberalnych, metoda zaś, którą się posilkują, jest metodą dedukcyjną.¹⁾

Wszystko co było mówione w toku pracy niniejszej o typie i ustroju rządów bezpośrednich i pośrednich, znajduje swe odbicie w programach i charakterze odpowiednich stronnictw, to nas uwalnia od zatrzymywania się dłuższego na tym punkcie. Wyjaśnić jednak należy, choćby w krótkości, typ umysłowy stronnictw obu kategorii, w związku z zasadniczymi metodami myślenia, które leżą w ich naturze i odpowiadają ich dążeniom.

1. Metoda dedukcyjna bierze za punkt wyjścia pojęcia ogólne, idee, prawa, twierdzenia oderwane (abstrakcyjne), wyróżnia je z pośród innych spórzędnych, poddaje analizie, to jest tworzy z nich kategorie bardziej szczegółowe, rozbija najstępnie każdą na składowe części i dochodzi w ten sposób do pojęć lub sądów elementarnych, które klasyfikuje według przyjętej w założeniu zasady i rozciąga na wszelkie mogące się nasunąć nowe przypadki i fakty.

Powstawanie twierdzeń oderwanych, dających punkt wyjścia dedukcyi, może być rozmaite, w życiu praktycznym jednak nie jest ono nigdy

¹⁾ Stosunkowi zachodzącemu pomiędzy stronnictwami obu typów a metodami myślenia, rozumianymi zgodnie z ich określeniem w logice formalnej, poświęciłem osobną rozprawkę p. t. „Demokratyzm i liberalizm.“ Przegląd społeczny 1886, VIII, IX, X.

wynikiem metodycznego i stopniowego uogólnienia faktów, których zakres obejmuje, a więc indukcji, gdyż wtedy dedukcja z niej wyprowadzona byłaby prostem sprawdzeniem drogi już przebytej, powtórzeniem operacji w odwrotnym tylko kierunku. Pojęcia lub tezy oderwane, jako przejawy myśli politycznej, powstają zwykle z twierdzeń, uznanych pokoleniami za idee przewodnie, z doświadczeń zdobytych przez inne społeczeństwa, z teorii naukowych, z ideałów mniej lub więcej odległych, nawet z utrwalonych przesądów, przyczem metoda analogii należy do najzwyklejszych.

Pojęcie o pochodzeniu władzy monarchicznej „z bożej łaski“ służyło przez długi czas w Europie za punkt wyjścia do określenia szczegółowych form ustroju. Tak samo zasada dziedziczości: za panowania Ludwika Filipa konserwatyści w Izbie gmin bronili jej zastosowania w Izbie wyższej, jako prostego następstwa dziedzicznej monarchii, która w przeciwnym razie byłaby instytucją wyjątkową, nie odpowiadającą zasadzie całego rządowego ustroju. „Deklaracye praw człowieka i obywatela“ z 1789 i 1793 r. hasła „wolności i równości“, grały przez długi czas, zwłaszcza we Francji, rolę idei przewodnich, służących do oceny systematów politycznych, ustaw i instytucji. Zasady prawa rzymskiego, szczególnie dotyczące własności i małżeństwa, wycisnęły swe piętno na organizaciji społecznej wielu kra-

jów. Wspomnę jeszcze teorię „podziału władz“ Monteskiusza, wolnego handlu, odwoływania się do woli ludu, jak u Napoleonidów, teorię ekonomiczno-społeczną Marksa i t. d.

Zasada oderwana, czy przybierze postać prawa ogólnego, idei, czy ideału, jest systematem myślenia, odrębnym od innych równoległych systematów w całej swej rozciągłości, to jest zarówno w tezie głównej, jak i w wyprowadzonych z niej dedukcyjnie wnioskach. Jako nader złożony wytwór myśli, idea oderwana jest zbyt mało dostępną dla mas, aby mogła być wynikiem ich własnych spostrzeżeń życiowych, doprowadzonych drogą porozumienia do jedności. Masy łatwo mogą wyrobić sobie wspólne poglądy na dotyczące ich bezpośrednio zjawiska społeczne i na żywotne swe interesy, z trudnością jednak tylko uogólniają fakty złożone, trudniej jeszcze dojść mogą do zcałkowania ich w teorye lub idee oderwane, a tem mniej do wyprowadzania z nich metodycznych wniosków drogą dedukcyi. Jeżeli się przejmują ideami ogólnymi, to biorą je jako gotowe popularne hasła, i mogą conajwyżej wskazać jednostki, których rozumowanie najlepiej odpowiada ich pojęciom. Tem się tłumaczy raz jeszcze fakt, że w społeczeństwach o typie myśli politycznej skłonnym do metody dedukcyjnej, praca rozwoju i stosowania tej metody przypada w udziale szczupłej grupie przedstawicieli, rola zaś ogółu pozostaje bierną.

2. Metoda indukcyjna wychodzi z faktów konkretnych, nie bierze ich jednak w całej wielostronnej ich złożoności, ale przedewszystkiem poddaje analizie, a więc rozbija na poszczególne cechy i właściwości, poczem zostawia na boku znamiona różniące, wspólne zaś łączy ze sobą przez skojarzenie i tworzy w ten sposób pojęcia ogólniejsze. Drugim stopniem jest dopasowanie do siebie zdobytych tą drogą cech ogólnych, tak aby ich połączenie dało nam uogólnienie wyższego rzędu, obejmujące szerszy zakres faktów pokrewnych. Uogólnienia te podlegają w dalszym ciągu takiej samej operacyi myślowej, jaka została dokonana nad faktami pierwotnymi, to jest, drogą syntezy cech ich wspólnych, dochodzi się do ogólnych pojęć gatunkowych a następnie rodzajowych.

Ta sama metoda, w zastosowaniu do życia społecznego, bierze za punkt wyjścia konkretne jednostki, nie w całej jednak niepodzielnej ich indywidualności, ale jako kombinacye, dające się rozłożyć na poszczególne potrzeby i dążenia, które następnie kojarzą się ze sobą w grupy interesów wspólnych. Jednostki mogą tu same tylko przeprowadzić analizę swych dążeń i one jedynie posiadają należyłą kompetencyę do określania własnych interesów, gdy przeciwnie władze państwowe wnioskuje o nich wyłącznie drogą dedukcyi. „Jest powszechnie przyjętą w Stanach Zjednoczonych zasadą, mówi Tocqueville, że je-

dnostka jest najlepszym sędzią swoich prywatnych interesów i że społeczeństwo ma prawo kierować jej czynnościami tylko wtedy, gdy czuje się pokrzywdzonym jej postępowaniem lub potrzebuje się odwołać do jej pomocy.“¹⁾

Powstawanie grup interesów jest również dziełem inicjatywy prywatnej, a mianowicie stowarzyszeń. Z tego względu stronnictwa postępujące metodą indukcyjną nie mogą się ograniczać do akcji czysto politycznej, do propagandy swych haseł i zdobywania dla nich zwolenników, jak to zwykle czynią stronnictwa typu przeciwnego, ale kłaść muszą silny nacisk na działalność społeczno-organizacyjną.

Dopasowywanie do siebie i koordynacja różnych interesów odbywa się przedewszystkiem w gminie, następnie w Kantonie lub Stanie, na koniec w całym państwie; odpowiednio do tego stronnictwa typu demokratycznego mieć muszą programy zbudowane nie na tle oderwanych zasad, rozwiązujących zagadnienia ogólnopństwowe, ale na tle urządzeń praktycznych dla każdej z tych jednostek terytoryalnych. Całość programu nie da się ani ująć w jedną z tych zwięzłych formuł, które stają się popularnemi wśród mas hasłami i przechodzą do historyi, ani oprzeć na ściślejszej, konsekwentnej, jednolitej teorii. Ostatnią

¹⁾ „La démocratie en Amérique“, Paris 1874. I. p. 104.

instancją jest zawsze opinia bezpośrednio zainteresowanych, a ta w tej samej kwestyi może być różną, zależnie od różnych warunków bytu. Z natury tylko stronnictw demokratycznych wpływa, że licząc się przedewszystkiem z potrzebami mas, stawiać one będą ich dobrobyt ponad względy na wzrost cyfry ogólnej bogactwa narodowego, a potryotyzm swój zasadać raczej na dobrem wewnętrznym urządzeniu państwa niż na jego potędze zewnętrznej.

Jak w systematycznej pracy myśli dwie metody zasadnicze uzupełniają się i kontrolują wzajemnie, tak samo stronnictwa odpowiedniego typu, stanowiąc dwa główne obozy, około których grupują się pomniejszych i specjalne kierunki, zapewniają najlepiej normalny rozwój urządzeń politycznych.

Pomimo zmienności i konwencyonalnego charakteru nazw, przybieranych przez stronnictwa różnych krajów, podane powyżej słownictwo odpowiada najzupełniej ich treści wewnętrznej i utrwała się coraz bardziej w tem właśnie rozumieniu. Pojęcia demokratyzmu i liberalizmu mieszały się ze sobą często, dopóki oba kierunki, niezróżniczkowane jeszcze, przeciwstawiały się konserwatyzmowi i walczyły o elementarne prawa obywatelskie. Specjalne jednak i odrębne właściwości każdego z nich przejawiać się zaczęły niemal zaraz po ich wystąpieniu na arenę życia parlamentarnego.

Ojczyzną liberalizmu społecznego jest Francja (co się wiąże najzupełniej logicznie z jej ustrojem), gdzie wystąpił on po raz pierwszy za Restauracyi, jako nosiciel tradycyi republikańsko-imperyalistycznej w przeciwstawieniu do rojalistów. Wystąpienie to było nadzwyczaj charakterystyczne. W 1816 r. rojaliści (t. zw. „ultrasi“) wnieśli projekt reformy, domagając się Izby licznej, odnawianej całkowicie co lat 5, wyborów dwustopniowych, ale z obniżeniem cenzusu do 50 franków, co powiększało liczbę głosujących prawie o 2 miliony. Liberali, popierani przez króla, żądali Izby nielicznej, odnawianej częściami, i wyborów bezpośrednich, ale z cenzusem 300 fr. Pierwsi chcieli osłabić króla, zaprowadzić arystokratyczny parlament, zmniejszyć władzę prefektów i oprzeć samorząd na klasie posiadaczy ziemskich. Drudzy bronili przewagi króla, władzy prefektów i wogóle centralizacyi, wytworzonej przez cesarstwo.

W Niemczech liberali narodowi popierali zawsze centralizacyę cesarstwa i urzędzenia jego wolnomysłniejsze niż w partykularnych państwach rzeszy, ztąd stali się gorącymi poplecznikami polityki Bismarka i dziś jeszcze przechowują jego tradycye. W Austrii stronnictwo liberalne uważa się za nosiciela tradycyi 1848 r. i jest równoznaczne z dążeniem do centralizacyi państwowej. Aczkolwiek liberalizm w dziejach społecznych nosi na sobie często znamię frakcyjności, a mia-

nowicie broni interesów wielkiego przemysłu, zaślania się nawet i w tych wypadkach hasłami ogólnemi i sprzyja opiekuńczej roli państwa. Anatol Leroy-Beaulieu tak określa charakter istotny liberalizmu w najszerszem tego słowa znaczeniu: „Rysem jego wyróżniającym jest przedewszystkiem, zdaje nam się, pretensya do roztrzygania wszystkich kwestyi drogą rozumową, przy pomocy oderwanych zasad, zgodnie z logiką i aspiracyami natury ludzkiej, noszącemi miano praw obywatela lub praw ludu.“¹⁾

Ojczyznę demokracji społecznej są Szwajcarya i Stany Zjednoczone. Wszystkie istniejące w tych krajach stronnictwa pragną bezwarunkowego utrzymania ustroju rządów bezpośrednich, w przeciwstawieniu więc do innych krajów wszystkie mogą być zaliczone do typu demokratycznego, jedne z nich wszakże bronią niezależności Stanów lub Kantonów i udoskonalają system bezpośredniego wpływu obywateli na rząd, inne dążą do wzmocnienia władzy związkowej i do ujednostajnienia instytucji politycznych na całym obszarze kraju. W każdym Kantonie szwajcarskim znajdujemy dwa te zasadnicze kierunki, jako główną podstawę podziału stronnictw, w tem samym ugrupowaniu występują one połączone

¹⁾ „Les catholiques libéraux, l'église et le libéralisme de 1830 à nos jours.“ Paris 1885. Intr. p. II.

w sprawach związkowych. ¹⁾ W Stanach Zjednoczonych stronnictwa repuklikanów i demokratów, występujące od samego założenia Unii, pominawszy kwestye bieżące i przejściowe, tem się różnią zasadniczo pomiędzy sobą, że jak mówi Tocqueville, „jedni pracują nad ścieśnieniem prawa użytkowania potęgi publicznej, drudzy nad jego rozszerzeniem.“ ²⁾ Stronnictwo republikańskie, które przez zajęcie Kuby i Filipin nadało Unii charakter państwa kolonialnego, wchodzi siłą rzeczy na tory polityki t. zw. „imperyalistycznej.“

Na szczególną wzmiankę zasługuje Anglia. Dawna treść podziału stronnictw na torysów, zachowawców, broniących prerogatyw korony przeciwko parlamentowi i przywilejów społeczno-politycznych przeciwko klasom nowym, oraz whigów, postępowców, zwolenników wszechwładztwa parlamentu, doktryny manczesterskiej i reform liberalnych, ulega w ostatnich czasach głębokim przeobrażeniom i dotąd nie urobiła się ostatecznie. W 1886 r., na tle kwestyi Irlandzkiej, złamały się dawne formy stronnictw. Miejsce to-

¹⁾ W Kantonie Genewskim stronnictwo demokratyczne nosi charakter zachowawczy, w Zurychskim natomiast — postępowy, dawny więc podział krzyżuje się często w polityce związkowej i zaciera przez to coraz bardziej.

²⁾ Op. cit. II. p. 11.

rysów starego pokroju zajęli Unioniści, koalicja zachowawców, grupy liberalnej Hartingtona i grupy radykalnej Chamberlaina. Znalazła ona przede-wszystkiem oparcie w samej Anglii. Świetne tra-dyce polityki zagranicznej torysów, ogłoszenie królowej Wiktorii cesarzową Indyi i program Chamberlaina t. zw. Większej Brytatanii (związek polityczny i wojskowy metropolii z koloniami) złożyły się na program dzisiejszy polityki unioni-stów: centralistyczny nawewnątrz imperyalisty-czny w stosunkach zewnętrznych.

Dawne stronnictwo whigów, w połączeniu z narodowcami irlandzkimi, utworzyło równocze-śnie stronnictwo samorządu i znalazło główne oparcie w krajach połączonych: Walii, Szkocyi i Irlandyi. Program *home rule*'u irlandzkiego upadł dzięki swej wyjątkowości i został podnie-siony na szerszej podstawie, jako projekt auto-nomicznej decentralizacji z osobnymi parlamen-tami dla Anglii (nawet dla różnych jej okolic), Szkocyi, Walii, Irlandyi, a w razie potrzeby i dla kolonii. W ten sposób dawne stronnictwo libe-ralne próbowało wejść na tory federalistyczno-demokratyczne, ale nie skryształizowało się jeszcze w tej nowej postaci, a nawet uległo chwilowo rozbięciu.

Wzpomnieć należy osobno o stronnictwach radykalnych, które zwykle nie noszą na sobie piętna frakcyjnego. Cechę ich zasadniczą stano-wi dążenie do całego systemu reform i zmian,

mających nastąpić w tempie bardziej szybkim niż rozwój samopomocy i samowiedzy społecznej w odpowiednim zakresie, ztąd możliwych do urzeczywistnienia tylko drogą opanowania władzy państwowej i całego szeregu aktów ustawodawczych. Są to stronnictwa nawskrós liberalnego typu i różnią się od stronnictw wyraźnie tą nazwą noszących tylko większą pochopnością do reform dalej sięgających, a czasem przeciwstawiają się frakcyjnemu ich charakterowi. Zasadniczo stanowią one właściwie jedną wspólną kategorię stronnictw liberalno-radykalnego typu.¹⁾

Podstawowy układ grup politycznych komplikuje w dobie obecnej występujący we wszystkich krajach ruch socjalistyczny. Podejmując przede wszystkim przedstawicielstwo i obronę interesów klasy robotniczej, stanął on w krajach, w których miał do czynienia ze stronnictwami rozdrobnionymi i noszącymi charakter frakcyjny, również na gruncie frakcyjnym. Teoretyczne podstawy klasowości nadała ruchowi doktryna Marksa i Engelsa

¹⁾ Wobec wpływu na politykę europejską żywiołu żydowskiego, wpływu przechodzącego znacznie stosunkową jego siłę liczebną, nie jest pozbawiony interesu fakt, że ludność żydowska, ze względu na oderwany, dogmatyczny, dedukcyjny i krytyczny charakter swej umysłowości, jak również na swe tradycyjne odosobnienie i niezdolność do organizacyi samorzutnej, ma skłonność do popierania stronnictw typu liberalno-radykalnego i przyczynia się znacznie do zaostrzenia właściwych im znamion.

i stała się punktem wyjścia czysto dedukcyjnego programu ze wszystkimi jego właściwościami, to też wszędzie gdzie wpływ jej sięgał, stronnictwa socjalistyczne, rozszerzywszy swą podstawę na cały zakres spraw publicznych, przybrały charakter centralistyczno-autorytarny o wybitnych znamionach typu radykalnego. W krajach natomiast podzielonych na dwa zasadnicze stronnictwa, jak w Anglii, Stanach Zjednoczonych, Szwajcaryi, ruch robotniczy rozpoczął się od pracy społeczno-organizacyjnej, a zdobycze polityczne osiągał przez łączność z jednym z istniejących stronnictw. Powstające tam, przeważnie pod wpływem zewnętrznym, odrębne partie socjalistyczne, o ile usiłują prowadzić politykę na własną rękę, są małowładne i słabe.¹⁾ Charakterystycznym jest, że w tych właśnie krajach klasa robotnicza osiągnęła bezpośrednio największe zdobycze ekonomiczne, a program swych dążeń najbliższych zaszczepiła głęboko wśród stronnictwa, z którem ją łączyła wspólność akcji politycznej.

Stronnictwa ściśle socjalistyczne wszystkich niemal krajów przechodzą w dobie obecnej okres teoretycznego i parktycznego fermentu, przyczem zarysowują się w ich łonie dwa prądy, odpowiadające dwóm typom stronnictw nowoczesnych

¹⁾ Przy wyborach 1895 r. w Anglii stronnictwo socjalistów niezależnych nie przeprowadziło ani jednego kandydata, a zgromadziło tylko 30.000 głosów.

i dwóm typom ustroju, których są nosicielami.¹⁾

Gdy opinia publiczna kraju rozpada się na dwa zasadnicze obozy, różniące się od siebie metodą, według której rozwijać i doskonalić pragną urządzenia wewnętrzne, stosunek wzajemny stronnictw przybiera nową zupełnie postać. Nie ma on już charakteru starcia odrębnych, wyłącznych i przeciwstawiających się sobie interesów, jak przy podziale na frakcje, ani czystej i wszechstronnej negacji wzajemnej, jak w walce stronnictw zachowawczych i postępowych, ale raczej dążenia odmiennymi drogami do wspólnego celu i wspólność ta występuje zawsze wyraźnie w polityce zagranicznej, gdy wchodzi w grę żywotne interesy kraju.

Podział powyższy stronnictw nie ma bynajmniej charakteru niewzruszonego, organicznego niejako ugrupowania, chociaż idzie zwykle rodzinami, a istotny podkład różnic tkwi bardzo głęboko: w instynktach wyrobionych jeszcze wśród odległych pokoleń na tle dwóch odmiennych typów ustroju.²⁾ Z chwilą gdy na porządku dziennym staje jedna z wielkich kwestyi praktycznych,

¹⁾ Charakter krańcowo - demokratyczny nosił swojego czasu zagłuszony później przez Marksistów an-archizm kolektywistyczny.

²⁾ Rasa etniczna gra tu niewątpliwą rolę, jak to widzimy choćby na ugrupowaniu stronnictw w Anglii i w innych krajach.

sięgających do głębi istniejących stosunków, opinia publiczna grupuje się około dwóch zasadniczych rozwiązań, często w granicach nieco różnych od dotychczasowych stronnictw. Nie za niemi też oddają obywatele swe głosy, ale za zgodnem ze swemi przekonaniem rozstrzygnięciem zadania; to strzeże ich od wyłączości i od bezwzględnego, biernego i uległego poddawania się wskazaniom partyi. W ten sposób wytwarzają się świadome swego celu większości, które przy rozdrobnieniu i frakcyjności stronnictw powstają tylko dzięki kompromisom lub pod wpływem sugestyi i uczuciowego podniecenia.

W ustroju o rządach bezpośrednich organizacja stronnictw posiada pewne szczególne właściwości, które rozpatrzemy w związku z całym funkcjonowaniem urzędzeń parlamentarnych tego typu.

ROZDZIAŁ XII.

Parlamentaryzm rządów bezpośrednich.

Te same podstawowe cechy ustroju, które stanowiły niegdyś siłę Hellady, ligi Achajskiej, gmin flamandzkich, ligi Hanzeatyckiej, ligi miast nadreńskich, związku grodów Niemiec południowych, grodów lombardzkich i Niderlandów, które dziś stanowią siłę demokracji Szwajcarskiej i Stanów Zjednoczonych, a przenikają coraz głębiej w życie polityczne Wielkiej Brytanii, cechy te złożyły się na odrębny typ ustroju parlamentarnego, wolny od przewlekłych niedomagań i wstrząśnień, którym podlega system przedstawicielski rządów pośrednich.

W rozdziałach poprzednich podniosłem już główne rysy zasadnicze tego ustroju, obecnie pozostaje mi tylko scharakteryzować dla pełności obrazu sposób funkcyonowania odpowiednich instytucyi. Będzie to poniekąd streszczeniem wnio-

sków, do jakich doprowadza analiza wad parlamentaryzmu, a zarazem wyświetleniem warunków, przy których funkcjonuje prawidłowo i może funkcjonować nadal przez nieokreśloną ilość czasu.

Organizacja stronnictw w krajach demokratycznych jest nie tylko silną, ale i stałą. Mając przed sobą szeroką autonomię gmin i Kantonów, wypracowują one i przeprowadzają programy działalności dla trzech ciał przedstawicielskich na trzech koncentrycznych obszarach terytoryalnych, praca więc ich musi być ciągłą. Są to formalne stowarzyszenia, zorganizowane federacyjnie, a mające na celu nie tylko agitację wyborczą, ale przede wszystkim wyrobienie punktów programowych w zastosowaniu do warunków praktycznych i agitację na ich rzecz wśród ogółu, drogą ustnej propagandy, prasy i zgromadzeń. Komitety miejscowe stronnictwa stanowią jak gdyby małe parlamenty, w których ścierają się różne odcienia jednokierunkowych opinii i które wysadzają specjalne komisje dla studyowania bardziej złożonych kwestyi, a walne zgromadzenia członków stronnictwa przedyskutowują rzeczowo wypracowane punkty. Na tej samej drodze następuje mianowanie kandydatów stronnictwa do ciał przedstawicielskich.¹⁾

¹⁾ W Stanach Zjednoczonych Konwenty stanowe każdego stronnictwa posyłają do Konwentu narodowego taką ilość przedstawicieli, ilu posłów i Sena-

Zgromadzenia przedwyborcze składają się wyłącznie z członków jednego obozu, a chociaż wstęp jest wolny dla wszystkich, przeciwnicy występują w charakterze biernych gości, którzy nie zdradzają niczem swej obecności. W zgromadzeniach taki h może panować zapal, ale niema powodu do roznamiętnienia.

Kandydat rozwija nie własny swój program, ale program bieżący stronnictwa, w tym samym duchu przemawiają wybitniejsi przedstawiciele komitetu wyborczego ; niema ani dyskusyi, ani interpelacyi, gdyż kwestye sporne zostały już dawno wyjaśnione, a solidarność jest zupełną.

W Stanach Zjednoczonych agitacyi wyborczej towarzyszą dwa zjawiska, będące plagą tamtejszego życia politycznego. Społeczeństwo amerykańskie, bardziej niż jakiegokolwiek inne, jest pochłonięte gorączką zysku, to też ludzie najbardziej zdolni, zajęci wyłącznie sprawami swego zawodu, usuwają się od spraw publicznych, a działalność polityczną biorą w swe ręce agitatorzy z profesyi, szukający w niej kariery osobistej i zysków materialnych, t. zw, politykierzy. Jest to zresztą zjawisko powszechne, że gdziekolwiek panuje obojętność na sprawy publiczne

torów wybiera Stan do Kongresu. W ten sposób tworzy się zgromadzenie centralne stronnictwa, prawdziwy parlament, kierujący jego polityką w sprawach związkowych.

ze strony sfer produkcyjnych, tam powstaje sfera nieprodukcyjnych polityków z zawodu.

Nadto, wskutek olbrzymiej masy żywołów napływowych, nie zasymilowanych, nie zżytych z interesami zbiorowemi środowiska, nie zsolidaryzowanych z otoczeniem i wolnych od kontroli współobywateli, głosy obojętnych a żądnych zysku (zwłaszcza murzynów) łatwo dają się nabywać drogą przekupstwa. W Szwajcaryi niema wcale polityków z zawodu, z wyjątkiem chyba obywateli, którzy przez długoletnie piastowanie urzędów lub funkcyi publicznych zmuszeni byli porzucić swe zajęcia; kupowanie głosów, nawet zdobywanie ich drogą pośrednich zysków materialnych, zdyskredytowałoby na czas długi stronnictwo, któreby się tego dopuściło, nie mówiąc już o surowej i bezwzględnej odpowiedzialności karnej osób winnych.

Dzięki spójności wewnętrznej stronnictw, związek pomiędzy posłem a obywatelami, którzy oddali mu swe głosy, jest zupełny, a mandat nakazczy zawarty jest już w samym programie (t. zw. w Stanach Zjednoczonych platforma wyborcza), obejmującym punkty reform praktycznych i bezpośrednio wykonalnych, a mających wejść na porządek dzienny w ciągu najbliższej kadencji. Wszelkie niespodzianki w sposobie głosowania posłów, pozorowane gdzieindziej nagłą zmianą osobistych opinii, są wykluczone: programy wyborcze bywają prawie zawsze wyrazem

jednomyślnych przekonań całego stronnictwa, gdy tej jednomyślności niema, tworzy się odłam, zaznaczający wyraźnie swe zdanie przeciwne, a poseł, który się z nim solidaryzuje, w głosowaniu swem nie sprzeniewierza się wyborcom, gdyż zaznaczył zawczasu swe stanowisko i ma za sobą grupę obywateli jednakowo z nim myślących.

Stronnictwa wchodzą do Izby z gotowymi wnioskami, przewidzianymi z góry, przedyskutowanymi gruntownie przez specjalistów, przez prasę, w stowarzyszeniach i na zgromadzeniach publicznych, znają dobrze wszystkie argumenty przeciwników i w ogóle nie wiele mają sobie nowego do powiedzenia. Dyskusya jest tylko spokojną rekapitulacją argumentów pro i contra, kontrolą szczegółów wniosku, a zwłaszcza ocenę finansowej jego strony. Niema tu pola ani dla popisów oratorskich, ani dla porywów gwałtownych, ani dla scen burzliwych. Unosi się nad wszystkim poszanowanie dla najwyższej sankcyi ustawodawczej — dla woli ludu, która w każdej chwili zadać może kłam Izbie, dającej się unieść na tory niezgodne z rzeczywistą opinią kraju.

Poseł nie może być wybrany w obecnym mu okręgu, gdzie pozyskuje głosy tylko dzięki agitacyi lub popularności swego nazwiska, zdobytej często na innem polu, ale stawiać musi swą kandydaturę tam, gdzie każdy zna jego charakter, opinie i stosunki, gdzie go łączą ze współobywatelami tysiączne nici, gdzie nie może ustrzedz się

ich kontroli zarówno w życiu prywatnem jak i publicznem. Ścisły związek posłów tegoż stronnictwa trzyma nakoniec na wodzy skłonność do wyzyskiwania stanowiska publicznego dla celów i interesów osobistych. Korupcyja posłów jest w takich warunkach niezmiernie utrudnioną i nigdy przybrać nie może rozmiarów choroby parlamentaryzmu, jak to widzimy w Stanach Zjednoczonych, gdzie wraz z politykierami weszła do Kongresu.

System parlamentarny jest zorganizowany od dołu do góry i nie zewnętrznie tylko, na mocy ustaw państwowych, ale i wewnętrznie, drogą ścisłego połączenia obywateli pomiędzy sobą, mocodawców z ich przedstawicielami, posłów jednego kierunku, nakoniec stronnictw na gruncie interesów całości. Ani zgromadzenia przedwyborcze, ani ciała przedstawicielskie nie mają charakteru bezkształtnego, przygodnego i różnorodnego w swym składzie tłumu, ale zgromadzeń regularnie zorganizowanego stowarzyszenia. Indywidualizm jednostek, względy osobiste, interesy i cele prywatne ujęte są w karby silnej indywidualności zbiorowej, która opiera się na tak szerokiej podstawie wspólności, że zapobiega atomizacyi duchowej i chroni od wpływów sugestyi.

Podział kompetencyi prawodawczej pomiędzy ciała przedstawicielskie miejscowe i parlament związkowy nietylko usuwa w dziedzinę auto-

nomii różnice interesów partykularnych i zapobiega w ten sposób frakcyjności, ale nadto nadaje całej polityce charakter realny, konkretny i praktyczny. Porozumienie na takim gruncie jest zawsze łatwiejsze.

W ciałach prawodawczych stają nadto wobec siebie dwie tylko zasadnicze grupy przekonań nawykłe do ciągłych ustępstw wzajemnych i do poszanowania opinii mniejszości. Przewaga jednego z głównych stronnictw, a więc jednej z dwóch zasadniczych metod, według której kroczyć ma rozwój polityczny, nie jest brutalną przewagą liczby, ale zwycięstwem opinii, mającej za sobą więcej argumentów w oczach kraju lub zadawalniającej większą ilość interesów, a więc lepszej dla danego czasu i miejsca, według zdania samych zainteresowanych.

Stronnictwa nie walczą ze sobą ani o władzę, ani o fotele ministeryjne, ani o wpływ na rządy i administrację. Rola ciał przedstawicielskich jest pomocniczą, tam gdzie najwyższą instancją stanowi głosowanie bezpośrednie obywateli. Kierownicy departamentów administracyjnych, pełniący funkcje ministrów, nie zależą od każdorazowej większości Izby, a tem mniej od większości przypadkowej. Radę Związkową szwajcarską, złożoną z 7 członków, wybiera Zgromadzenie związkowe na lat trzy, przyczem każdy członek pochodzić musi z innego Kantonu, a przy wyborze rywalizacye partyjne drugorzędną tylko

odegrywają rolę. Organami wykonawczymi Związku są w zasadzie Kantony i w niektórych tylko dykasteryach władza związkowa posiada własną organizację urzędniczą: usuwa to w zasadzie wszelkie wpływy zakulisowe posłów i możliwość mieszania się ich w sprawy administracyjne.¹⁾ „Życie polityczne, mówi o Szwajcaryi Emil Laveleye, jest rozlane wszędzie, ale nie jest nigdzie skoncentrowane. Rola zgromadzeń narodowych jest do tego stopnia zatarta, że zaledwie można się domyślać ich istnienia. Radykali czy konserwatyści mają przewagę w Radzie związkowej w Bernie? Nikt o tem nie wie, a nawet w Szwajcaryi mało na tem zależy “²⁾ Nikt o tem również nie wie, kto jest prezydentem Związku, a więc przedstawicielem państwa, nie wiele też na tem zależy nietylko w Szwajcaryi całej, ale nawet w Zgromadzeniu związkowym.

¹⁾ W Stanach Zjednoczonych, od czasu jak Prezydent Jackson wygłosił w 1829 r. po raz pierwszy zasadę, że „zdobycz należy do zwycięzców“, utrwalił się fatalny zwyczaj, pozwalający stronnictwu, które przyszło do władzy, obsadzać wszystkie urzędy administracyjne swymi zwolennikami, przyczem „podział zdobyczy“ leży w ręku każdorazowego Prezydenta. Ta jedna okoliczność wystarsza, aby nadać przeciwnictwu stronnictw silny podkład interesów osobistych.

²⁾ „Le régime parlementaire.“ Revue des deux Mondes 1882, p. 847.

Lud szwajcarski posiada prawo referendum obowiązkowego w sprawach zmiany ustaw zasadniczych, a od 1891 r., i prawo inicjatywy w tym względzie. Gdy nadto według § 89 Konstytucyi, wszelkie ustawy związkowe lub postanowienia nie mające charakteru nagłości, mają być poddane pod głosowanie ludu, jeżeli tego żąda 30.000 obywateli lub 8 Kantonów, zwierzchnictwo spoczywa w ręku nie Zgromadzenia związkowego ale ogółu obywateli. Jakież rezultaty wydała w praktyce instytucja referendum w sprawach związkowych?

Przez pierwsze lat 20 (1874--1893) parlament związkowy uchwalił, oprócz konstytucyi, 8 zmian oddzielnych jej artykułów i opracował 154 ustawy. Zmiany konstytucyjne musiały być obowiązkowo poddane pod głosowanie ludu, ustawy zaś mogły być zakwestyonowane przez obywateli, z prawa zaś tego skorzystali w 18 wypadkach. Referendum objęło więc łącznie 27 uchwał, z których 12 przyjęto, 15 zaś odrzucono. Statystyka z tego czasu wykazuje, że w głosowaniu bierze udział przeciętnie 58,5% uprawnionych (od 40 do 80%).¹⁾ Po uchwaleniu konstytucyi z r. 1874, pierwszemi kwestyami były: ujednostajnienie prawa głosowania i małżeństwa cywilne; dwa projekty dotyczące pierwszego — odrzucono, gdyż zwyczaje, przyjęte w różnych kantonach nie dały

¹⁾ J. H. Siemieniecki „Referendum w Szwajcaryi“ (według T. Curti'ego). „Głos“ 1894 Nr. 9, 10.

się ze sobą zadawalniająco pogodzić; śluby cywilne, pomimo ogromnej agitacji ze strony zarówno katolickiej jak i protestanckiej, przyjęto nieznaczną (8.000) większością głosów.

Podniesiona w 1876 r. kwestya uregulowania emisji banknotów spowodowała cały szereg doniosłych głosowań: opracowane przez parlament prawo zostało odrzucone, w kilka lat później petycja ludu domagała się zmiany artykułu konstytucyi, zabraniającego związkowi ustanawiania monopolu bankowego. Parlament uznał, że jemu tylko przysługuje prawo inicjatywy zmian częściowych, obywatele zaś mogą żądać tylko całkowitej rewizyi konstytucyi i odpowiednie zapytanie poddał pod głosowanie ludu i Kantonów. Ogół cofnął się przed następstwami i rewizyę odrzucił. W końcu parlament ustąpił ze swego stanowiska i w 1891 r. wniósł dwa projekty: jeden udzielał ludowi prawa inicjatywy częściowych zmian konstytucyi, drugi zaprowadzał monopol emisji banknotów; oba zostały przyjęte znaczną większością głosów.

Dwukrotnie odrzucany projekt opodatkowania nieodbywających powinności wojskowej został w zmienionej formie przyjęty. Uchwalono również jednolite prawodawstwo cywilne w dziale zobowiązań, zmianę konstytucyi, upoważniającą Związek do zaprowadzenia ubezpieczeń od wypadków i chorób, taryfę celną i podatek od spirytusu

w formie monopolu państwowego, wolnego zresztą od wszelkich cech fiskalizmu.

Kilka głosowań wywołało wiele zarzutów w Szwajcaryi i za granicą. W 1879 r. pod wpływem podniecenia umysłów, wywołanego straszmem morderstwem, zniesiono konstytucyjny zakaz kary śmierci, pozostawiając to prawo kantonom, z czego skorzystała niewielka tylko ich liczba. W 1884 r. lud odrzucił 4 naraz prawa, drugorzędnego znaczenia i najróżniejszej treści, rozmaity zresztą większością; uznano to słusznie jako wotum nieufności względem stojącego u władzy stronnictwa radykalno-liberalnego. Bardziej jeszcze krytykowano nieprzyznanie emerytury urzędnikom związkowym, co się tłumaczy tem, że emerytury w Kantonach i gminach nie istnieją, obawiano się więc przywileju na rzecz niepopularnego urzędnictwa związkowego i wytworzenia biurokracyi, a przeciwnicy prawa oddawali pierwszeństwo powszechnym ubezpieczeniom państwowym. Odrzucono również ogromną większością — prawo z 1882 r. dotyczące szkolnictwa i utworzenie odpowiedniego sekretaryatu związkowego, gdyż widziano w tem tendencję „kulturkampfu.“ Do tejże kategorii głosowań, powodowanych względami ubocznymi lub nastrojem chwili, zaliczyć wypada uchwalony w 1893 r. zakaz rzeźniania bydła według obrządku żydowskiego.

Z ostatnich lat zasługują na wymienienie następujące głosowania: W 1894 r. odrzucono

inicjatywę projektu ustawy, mającej poręczać każdemu Szwajcarowi „prawo do pracy dostatecznie opłaconej“, gdyż lud (308.000 przeciwko 75.000) uznał w tem nadanie sankcyi państwowej oderwanemu hasłu, niemożliwemu do urzeczywistnienia w obecnych warunkach. Odrzucono dalej prawo o scentralizowaniu organizacji wojskowej (1895) i o założeniu banku państwowego (1898); referendum powierzyło natomiast Związkowi trzy sprawy pierwszorzędnej wagi: ujednostajnienie prawodawstwa cywilnego i karnego (1898), upaństwowanie pięciu głównych linii kolejowych i ubezpieczenie robotników od nieszczęśliwych wypadków.

Jak już z powyższego, pobieżnego rzutu oka wnosić można, lud głosowaniem swoim zaznacza politykę spokojną, równą i konsekwentną: rozszerza kompetencję Związku we wszystkich sprawach użyteczności powszecznej, broni jednak praw Kantonów przeciwko centralistycznemu przymusowi i nie dopuszcza do ograniczenia ich autonomii. Zasługuje tu na przytoczenie opinia teoretyka i praktyka tej kwestyi — Curti'ego: „Od lat dwunastu blisko należę do Rady Narodowej i jestem przekony, że referendum stanęło na przeszkodzie niewielkiej tylko liczbie rzeczy dobrych, które pragnęliśmy zaprowadzić, natomiast niedopuszcziło wiele złego, już przez to samo, że stało przed nami jako ostrzeżenie.“¹⁾ Lud jest arbitrem

¹⁾ Ibid.

pomiędzy stronnictwami i rzeczywiście chroni kraj od jednostronnej przewagi większości chwilowych w Izbach.

Głosowanie powszechne ludu jest wprawdzie wyrazem opinii większości obywateli całego kraju, ale może doprowadzić do przewagi Kantonów wielkich nad małymi. Jakież posiadają one gwarancje pod tym względem? Przedewszystkiem każda zmiana konstytucyi musi uzyskać zgodę nie tylko większości obywateli, ale i większości Kantonów (§ 121 Konst.). Następnie w Radzie Stanów (odpowiadającej formalnie Izbie wyższej innych krajów), każdy Kanton posiada równą liczbę, mianowicie dwóch przedstawicieli, a prosta ich większość może odrzucić uchwałę, przynoszącą uszczerbek interesom terytoryów drobnych. Nakoniec prawo inicjatywy i żądania referendum nad ustawami zwykłemi przysługuje 8 Kantonom, w głosowaniu jednak bierze udział tylko lud, a nie Kantony jako takie, wbrew temu co widzimy przy uchwalaniu zmian konstytucyjnych. Jest to luka w prawodawstwie, wypełnienia której domagają się głosy najbardziej poważne.

Taki jest obraz ustroju, wolnego od głębokich niedomagań, nurtujących parlamentaryzm współczesny, od wstrząśnień i objawów dezorganizacji. Lud sprawuje w nim rządy bezpośrednie, parlament zaś jest organem pomocniczym, miejscem porozumienia się stronnictw na gruncie wspólnego dobra i miejscem porozumienia się

samorządnych prowincyi na gruncie interesów całości; ta właśnie drugorzędna rola ciała prawodawczego chroni je od zwyrodnienia, towarzyszącego zwykle przerostowi władzy.

Każdy kraj znaleźć musi własne formy ustroju politycznego, odpowiadające stopniowi kultury, tradycyom i charakterowi narodu, zasady jednak dobrej organizacyi, na tych podstawach oparte, są jedne dla wszystkich, jak wspólną jest natura społeczeństw i prawa ich rozwoju.

SPIS RZECZY.

ROZDZIAŁ SZÓSTY

Zasadnicze przyczyny rozstroju parlamenta- ryzmu społecznego	Str. 1
---	-----------

ROZDZIAŁ SIÓDMY

Zwierzchnictwo i wszechwładztwo parlamentu	29
--	----

ROZDZIAŁ ÓSMY

Mandaty nakazeze (instrukcje poselskie) i próby ich wskrzeszenia	50
---	----

ROZDZIAŁ DZIEWIĄTY

Systemy wyborcze	67
1. Rozszerzanie się grupy wyborców	69
2. Dobór przedstawicielstwa, zmierzający do uniezależnienia palamentu	75
3. Rządy mniejszości przy głosowaniu powszechnem	86
4. Przedstawicielstwo ustosunkowane	94

ROZDZIAŁ DZIESIĄTY

Psychologia centralistycznego parlamentaryzmu	101
---	-----

ROZDZIAŁ JEDYNASTY

Stronictwa polityczne, ich podział i charakter	130
--	-----

ROZDZIAŁ DWUNASTY

Parlamentaryzm rządów bezpośrednich	162
---	-----



12709 /

1 /