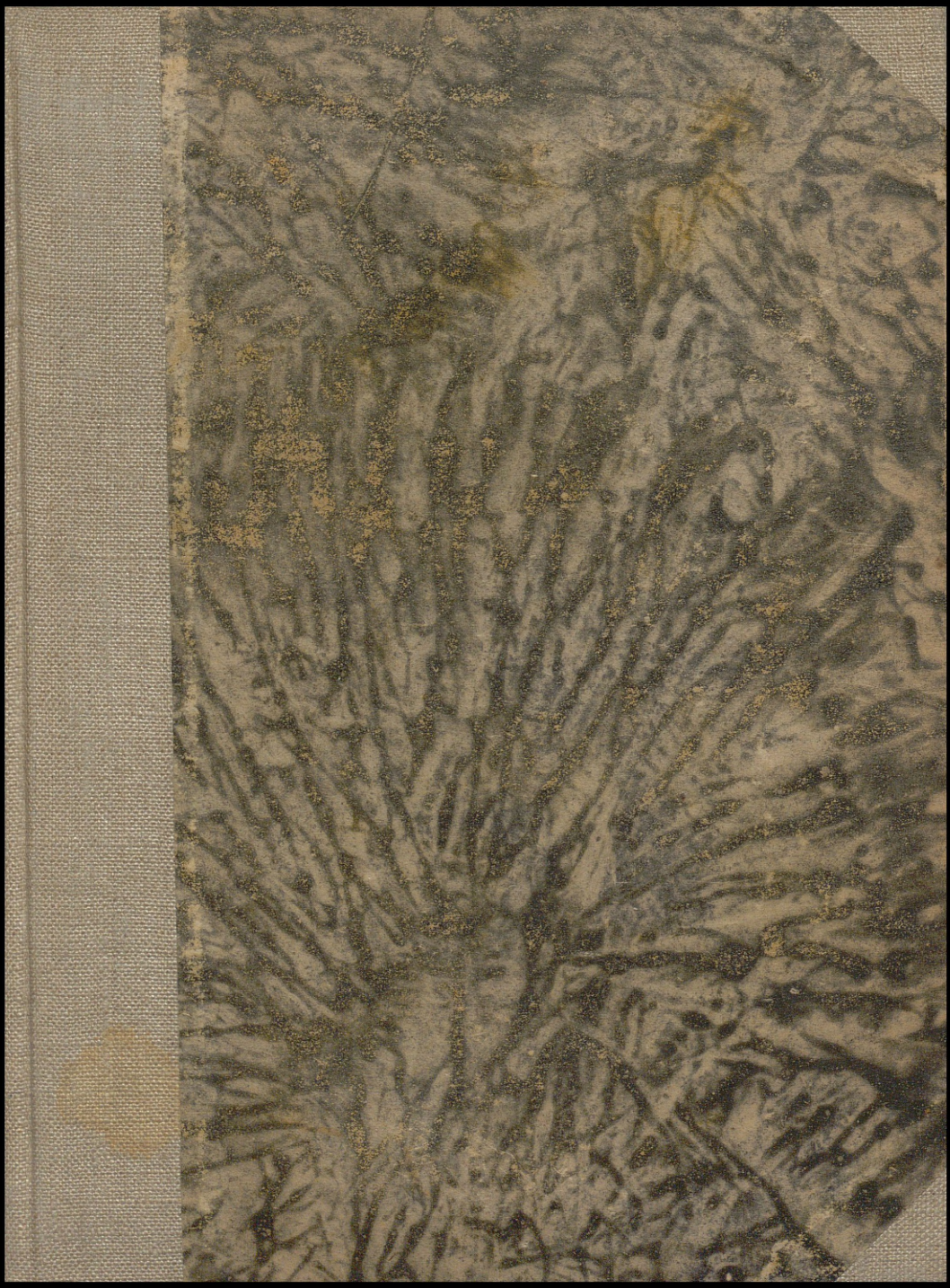
R G B WH GR BL
Grey Scale #13
C M Y K
DANES PICTA .COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19
Colour Chart #13
Blue
Cyan
Green
Yellow
Red
Magenta
White
3/Color
Black
Inches
Centimetres
DANES PICTA .COM



ROZWÓJ USTROJÓW DEMOKRATYCZNYCH

II.

DEMOKRACJA STANÓW ZJEDNOCZONYCH

BIBLIOTEKA UNIWERSYTETÓW ROBOTNICZYCH
TOM VIII

Wydawnictwo prowadzone przy współudziale
Wojewódzkiego Zarządu T. U. R. w Krakowie
pod redakcją St. Fr. Czarnieckiego

WIEDZA TO POTĘGA

POTĘGA TO WIEDZA

KRAKÓW 1947

KONSTANTY GRZYBOWSKI

DEMOKRACJA
STANÓW ZJEDNOCZONYCH AMERYKI PÓŁNOCNEJ

BIBLIOTEKA AKADEMII
SZTABU GENERALNEGO

VIII. 12.

1947
NAKŁADEM SPÓŁDZIELNI KSIĘGARSKIEJ „CZYTELNIK"

Wszelkie prawa zastrzeżone
All rights reserved

Copyright by Spółdzielnia Księgarska
„Czytelnik", Kraków

Printed in Poland

5136

AKADEMIA SZTABU GENERALNEGO
BIBLIOTEKA
[illegible]

Drukarnia I. pod Zarządem Państwowym, Kraków, Wielopole 1.
M—12715

PRZEDMOWA

Stany Zjednoczone bardziej może niż inne demokracje są krajem, w którym panujące ideologie demokratyczne nie odpowiadają niejednokrotnie istotnej treści stosunków społecznych i gospodarczych, w którym normy prawno-konstytucyjne często mówią co innego, a faktyczna praktyka ustrojowa wygląda inaczej. Głęboko demokratyczna mentalność społeczeństwa — to jedna strona, faktycznie nieraz decydujące wpływy wielkiego kapitału — to strona druga. Suwerenność ludu jako podstawowa zasada ustrojowa — to znowu jedna strona, faktyczne wpływy reprezentantów decydujących interesów gospodarczych na reprezentantów ludu — to strona druga. Praca niniejsze podkreśla i tę dwoistość ustroju, nie ją jednak, ale normy prawno-ustrojowe i mentalność polityczną szerokich mas amerykańskich wysuwa na plan pierwszy. Droga jaką Stany Zjednoczone przeszły przez więcej niż półtora wieku swego istnienia każe do tych norm i do tej mentalności przywiązywać może większą wagę, niż gdzieindziej. Dziś — są może Stany krajem z pewnych punktów widzenia, odnośnie do pewnych szczegółów swej struktury ustrojowej mniej zdemokratyzowanym, niż inne. Ten fakt nieraz zaważy na ich stanowisku, zwłaszcza w polityce międzynarodowej. Ale ewolucja szła wyraźnie w kierunku coraz większej demokratyzacji, w kierunku coraz szerszego urzeczywistnienia zasady suwerenności ludu. Ale są demokracją najstarszą, demokracją bez kontrrewolucyj, z ewolucją trwale w jednym kierunku. I to stanowi ich siłę.

WSTĘP

OD KOLONIJ ANGIELSKICH DO SAMODZIELNOŚCI I IMPERIUM

Od początku XVII wieku powstają w Ameryce północnej kolonie osadnicze anglosaskie. Nie są pierwotnie jedynymi. Pięć narodów podejmowało w tej samej epoce z trzech różnych stron kolonizację Ameryki półn. Od wschodu Szwedzi, Holendrzy i Anglicy, od południa (Floryda) Hiszpanie, od północy (Kanada), sięgając następnie w dół Missisipi, aż ku Luizjanie — Francuzi. Jeszcze Anglia zagarnęła kolonie szwedzkie i holenderskie oraz (w czasie wojny 7-letniej) kolonie francuskie w Kanadzie, pozostawiając już niepodległym Stanom ekspansję ku francuskiej Luizjanie i hiszpańskiej Florydzie.

Powoli powstawało na wschodnim wybrzeżu Ameryki 13 stanów, przyszły punkt wyjścia dla największego państwa tej części świata. Zaludniali je w północnej części głównie koloniści purytańscy, drobni mieszczanie i drobni rolnicy o znacznym fanatyzmie religijnym, wielkiej, w związku z tym fanatyzmem pozostającej energii gospodarczej i daleko posuniętym demokratyzmie. I w oparciu o ten charakter osadników, i wskutek właściwości klimatu, zbliżonego do klimatu europejskiego, umożliwiającego europejskim przybyszom intensywną pracę, ale również wymagającego tej pracy — wytwarzał się w Stanach Północnych typ ustroju gospodarczego, opartego na drobnych i średnich gospodarstwach rolnych, w których pracowali bądź właściciele, bądź wolni ludzie biali jako najemnicy, wytwarzały się równocześnie handel i początki krajowego przemysłu. Taką była przede wszystkim struktura Stanów „Nowej

Anglii" (Massachusetts, New Hampshire, Connecticut, Rhode Island). Podstawą ustroju były gminy (town), równocześnie jednostki samorządu świeckiego i religijnego. Połączenie się poszczególnych gmin w kolonię (późniejszy stan) następowało powoli i od dołu, związek ich ze sobą był zawsze luźniejszy, niż na południu.

Stany centralne (Pensylwania, New York, New Jersey, Delaware) przedstawiały już nieco odmienną strukturę: dominował w nich raczej handel, niż rolnictwo i to w znacznym już stopniu handel morski i zamorski. Urbanizacja była dalej posunięta, równość gospodarcza nie tak wielka, struktura socjalna ludności nie tak jednolita, zwłaszcza, że był w nich pewien odsetek ludności pochodzenia innego niż anglosaskie (Szwedzi, Holendrzy). Istniały gminy (town) jako najniższe jednostki samorządu, ale od początków kolonizacji tworzono ponad nimi większe związki terytorialne (hrabstwa — counties) i łączono się w stan.

Kolonie południowe (obie Karoliny i Georgia — Wirginia i Maryland stanowią przejście do nich, z przewagą jednak cech, panujących na południu) były przede wszystkim krajami agrarnymi o gospodarstwach plantacyjnych, o wielkich latyfundiach, uprawianych przez niewolników murzyńskich, stanowiących własność białych osadników. Ci ostatni rekrutowali się głównie spośród klas ziemiańskich i arystokratycznych starej Anglii, lekceważących pracę fizyczną, przenoszących natomiast europejskie zainteresowanie do polityki, do spraw wojskowych, nawet wytwarzających pewne początki sfery intelektualistów, oderwanych od spraw gospodarczych. Przedział socjalny między klasą posiadającą a pracującą był ostrzejszy. Tam, gdzie istnieje niewolnictwo, z natury rzeczy traktuje się pracę fizyczną jako pracę niewolniczą i wyobrażenia typowe dla społeczeństw arystokratycznych łatwiej zapuszczają korzenie. Ustrojowo najważniejszą jednostką było tu hrabstwo (countie), a więc samorząd gminny był mniej rozwinięty. Wpływ królewskiego gubernatora na rządy kolonii — mimo istnienia ciała przedstawicielskiego — był znaczny. Wyznaniowo panował kościół anglikański, a nie wolna gmina religijna, typowa dla sekt protestanckich.

Jeśli idzie o podstawy ustrojów w okresie związku z Anglią, wyróżnić możemy w koloniach trzy grupy. Północne (Massachusetts, Connecticut, Rhode Island) posiadały „wolne listy królewskie", udzielone k o l o n i s t o m, przyznające im samodzielne prawo urządzania swych spraw wewnętrznych. Drugą grupę stanowiły kolonie, będące prywatną własnością na podstawie przywileju królewskiego (aż do rewolucji Maryland, Pensylwania, Delaware). Właściciele nadawali tym koloniom również „wolne listy", wedle których władzę wykonawczą sprawowali mianowani przez właścicieli gubernatorzy z pomocą mianowanej Rady; obok nich istniały ciała przedstawicielskie, wybierane przez ludność kolonij. Trzecią grupę stanowiły „kolonie koronne", bezpośrednio zarządzane przez rząd angielski. Rząd mianował w nich gubernatorów, najczęściej również sędziów i urzędników, ustawodawstwo w sprawach kolonij i zezwolenie na podatki kolonialne należały i tutaj do ciał wybieranych przez ludność.

Pomimo różnic — istniała wspólna podstawa narodowa, religijna, socjalna, ustrojodawcza. Ogromna większość ludności była pochodzenia anglosaskiego lub zaasymilowana przez Anglosasów. Ogromna większość ludności była protestancka, o silnym poczuciu religijnym (silniejszym, purytańskim, na północy) — tak silnym, że do dziś dnia przetrwało, że do dziś dnia brak w Stanach Zjednoczonych poważnych ruchów areligijnych. Poczucie równości wobec prawa było powszechne i o wiele silniejsze, niż w ówczesnej Europie, a granice międzyklasowe płynniejsze. Przeniesione z Anglii zasady wolności, ustrój oparty we wszystkich koloniach na współudziale ludności w rządach — nie raz bezpośrednio, nie przez przedstawicieli — stwarzają podłoże dla trwałości rządów demokratycznych. Już przed uzyskaniem niepodległości są ustalone dwie formalne zasady ustrojowe: pisanej deklaracji praw i pisanej konstytucji. Obie mają źródło zarówno w praktyce ustrojowej angielskiej okresu rewolucji cromwellowskiej (wielka ilość kolonistów — to purytanie, przenoszący na grunt amerykański zasady agreement of the people*) 1647 roku), jak w doktrynie

*) „Umowa ludu" czyli konstytucja uważana za umowę obywateli, tworzących państwo.

umowy społecznej — powstanie kolonij nasuwa analogię do pierwotnego i umownego powstawania państwa. Druga z nich, zasada konstytucji pisanej — ma również swe źródło w praktyce angielskiej, która dla metropolii nie zna konstytucji pisanej, ale stworzonym przez metropolię koloniom osadniczym nadaje pisane karty konstytucyjne, w treści swej zgodne z zasadami ówczesnego ustroju Anglii.

Konflikt z Anglią ma swe podłoże w zasadniczej polityce metropolii, która traktuje kolonie jako tylko narzędzie dla swych celów, a tendencją kolonij do usamodzielnienia się — bez zrywania jednak z metropolią. Formalnym powodem jest konflikt parlamentu i rządu angielskiego z Massachusetts o nałożone przez parlament brytyjski, bez udziału parlamentów kolonialnych, cła i podatki. W konflikcie tym wszystkie kolonie zajmują solidarne stanowisko. Zasadę „nie ma podatków bez reprezentacji" interpretują one w ten sposób, że każdy opodatkowany musi być reprezentowany — gdy angielska interpretacja tej zasady powiada tylko, że musi się na nie zgodzić jakieś ciało reprezentacyjne (jest ona zresztą zgodniejsza z ówczesnymi zasadami prawa wyborczego — wszak i wiele miast samej Anglii nie ma wówczas praw wyborczych i swojej reprezentacji w parlamencie). Po dość długim okresie prób utrzymania konfliktu w ramach sporu o interpretację zasad konstytucji angielskiej i konstytucyj, nadanych przez Anglię koloniom, dochodzi do konfliktu zbrojnego, do deklaracji niepodległości wszystkich Stanów (4 lipca 1776), do połączenia ich w luźną konfederację (4. 10. 1776), do uznania niepodległości Stanów przez Anglię (w pokoju wersalskim 3. 9. 1783), do uchwalenia nowej konstytucji, tworzącej państwo związkowe (17. 9. 1787).

Pierwotne terytorium nowego państwa wynosiło 1,1 milj. km². Ludność jego dosięgała 2.3 milj. mieszkańców. Rozciągało się to terytorium wąskim dość pasem na wybrzeżu Oceanu Atlantyckiego aż po pas gór Appalachów (Alleghanów), trudnych do przebycia z powodu górzystości i pokrywającego je dziewiczego lasu. Przekroczenie linii Alleghanów, co trwało lat 200, licząc od początku osadnictwa europejskiego na wybrzeżu, dało osadnikom pierwsze doświadczenia ekspansywno-

kolonizacyjne, doświadczenia walki z dziewiczą przyrodą i otworzyło drogę do wielkich, bezludnych prawie (nominalnie francuskich), przestrzeni. Dało wyjście z krajów już osiadłorolniczych o zaludnieniu 5.20 osób na km² do kraju koczowniczego indiańskiego, o zaludnieniu poniżej 2 osób na 10 km². Przedtem jedynie na północy posuwał się obszar Stanów nieco dalej w głąb kontynentu ku jezioru Erie i w dolinę Ohio, były one państwem wybitnie nadmorskim, zwróconym twarzą ku Europie. Potem następuje niesłychanie szybki rozwój w kierunku zachodnim, w głąb kontynentu amerykańskiego; w czasie od 1783—1853 Stany Zjedn. wzrastają dziennie o 200 km². Czyni je to coraz bardziej państwem kontynentalnym, aż w końcu stają się państwem kontynentu amerykańskiego, zwróconym równomiernie swymi wybrzeżami ku Europie i ku Azji.

Już w chwili swego powstania podnoszą Stany pretensje do wielkiego obszaru między Missisipi a Wielkimi Jeziorami, który zyskała poprzednio Wielka Brytania, a na którym to obszarze znajdowały się pewne punkty, zajęte przez poszczególne stany. Uzyskawszy ostatecznie ten obszar w r. 1794 podwoiły przez to swoją powierzchnię, równocześnie dotarły do granic francuskiej Luizjany, odcinającej im dalszą drogę na zachód. Wojny europejskie z okresu Wielkiej Rewolucji przyspieszają zwalczenie tej przeszkody. W r. 1803 kupują Stany Zjedn. od Francji za 15 milionów dolarów ogromny obszar po obu stronach Missisipi aż po góry Skaliste, zyskując w Missisipi i jej dopływach znakomitą drogę naturalną, ułatwiającą niesłychanie wędrówkę na zachód. Gdy zaś w r. 1819 nabędą od Hiszpanii Florydę, staną się po 35 latach istnienia co do obszaru (5 milionów km²) państwem równym Rosji, sięgającym od morza w głąb kontynentu, a od północy po strefę tropikalną, po kraje Ameryki środkowej.

Ta szybka okupacja ogromnych terenów była możliwa przede wszystkim dzięki sprzyjającej sytuacji politycznej — Europa była zajęta sprawami kontynentalnymi. Była możliwa także dzięki okoliczności, że większa część tych obszarów, nominalnie poddanych państwom europejskim, była faktycznie bezpańska, rzadko zaludniona przez mało oporną ludność indiańską. W Europie nisko sobie ceniono te odległe posiadłości

i łatwo się ich pozbywano. Niemniej wzbudzały te sukcesy w młodym państwie wielkie ambicje, wielkie zaufanie we własne siły i w kierującą rolę na właśnie się wyzwalającym spod panowania hiszpańskiego i portugalskiego kontynencie amerykańskim. Wyrazem tych ambicyj, bezpośrednim następstwem walk kolonij hiszpańskich o niepodległość, oraz prób ekspansji rosyjskiej na amerykańskich brzegach Oceanu Spokojnego jest orędzie Prezydenta Stanów Monroego z 2 grudnia 1823 r. Dość różnie, zależnie od potrzeb chwili, tłumaczoną treść tego orędzia interpretowano początkowo jako deklarację, iż Stany Zjedn. nie mają zamiaru wtrącać się w sprawy Europy, że z drugiej strony wykluczają ingerencję państw europejskich w sprawy Ameryki, względnie ingerencję państw trzecich (której jako zgodnej z systemem świętego przymierza się obawiano) w spory państw europejskich z ich amerykańskimi koloniami. Z deklaracją tą łączyły Stany uznanie rządów państw Ameryki środkowej i południowej, powstałych z kolonij hiszpańskich i prawie zawsze odtąd stosują zasadę uznawania każdego rządu de facto na obszarze Ameryki.

W dalszej ekspansji stały teraz Stanom na drodze: w miejsce Hiszpanii powstały z jej kolonij Meksyk, a dalej na północ Anglia. Ustaloną z Anglią granicę między Stanami Zjednoczonymi a Kanadą, biegnącą od Wielkich Jezior aż do gór Skalistych po 40 równoleżniku, przedłużono po długich rokowaniach w r. 1846 (umowa o Oregon) aż po Ocean Spokojny. W ten sposób stanęły Stany nad drugim Oceanem, twarzą do Azji. Granica pozornie zupełnie przypadkowa, pozbawiona wszelkich cech naturalnego rozgraniczenia — bo wzdłuż równej linii. Tymczasem w rzeczywistości granica ta biegnie w ten sposób, że tylko $1^1/_2\%$ powierzchni Stanów ma odpływ do morza Lodowatego, a tylko $0.3^1/_2\%$ Kanady odpływ do zatoki Meksykańskiej. Granica ta więc biegnie w rzeczywistości granicą zlewisk wielkich mórz.

Równocześnie, a nawet już nieco wcześniej, kontynuowały Stany Zjednoczone swą ekspansję ku południowi, kosztem Meksyku. Ekspansja ta była w interesie Południa. Uprawa bawełny, prowadzona w południowych Stanach na wielką skalę, a w sposób ekstensywny, niemal rabunkowy, wyniszczająca

glebę, wymagała coraz to nowych terenów. Plantatorzy bawełny, koloniści amerykańscy osiadli coraz liczniej w meksykańskiej prowincji Teksasie, po wybuchnięciu, nie bez udziału Stanów prawdopodobnie, sporów z Meksykanami, spowodowali oderwanie się Teksasu od Meksyku (1835) i utworzenie tam samodzielnego państwa, które już po 10 latach (1845) zostało mimo protestów Meksyku przyjęte jako nowy stan do Unii. W wybuchłej w związku z tą aneksją wojnie z Meksykiem zyskały Stany w 1848 r. cały obszar kraju między zatoką Kalifornijską a rzeką Rio Grande del Norte, a gdy w r. 1853 rozszerzono te granice nieco na południe (kupno Gadsdena), osiągnęły Stany Zjednoczone swój obecny obszar, dochodząc do 7,839.000 km².

Następował, krótkotrwały zresztą, okres chwilowego nasycenia. Masa kontynentalna Stanów Zjednoczonych, zwartego obszaru metropolii, była pod względem politycznym gotowa. Przed Stanami stawało zagadnienie wyzyskania tych niezmiernych obszarów pod względem ludnościowym i gospodarczym, zadanie zaledwie rozpoczęte. Ponadto stawała przed społeczeństwem decyzja, w jakim kierunku ma pójść jego dalszy rozwój. Konieczność tej decyzji uwydatniała ostro od dawna istniejącą różnicę pomiędzy Stanami północnymi a południowymi, stała się przyczyną wojny domowej i secesji Stanów południowych, dając w rezultacie zwycięstwo północnym.

Różnice między Stanami północnymi a południowymi były natury socjalnej i ekonomicznej. Stany północne reprezentowały społeczeństwo kwakierskie, purytańskie, skrajnie nieraz demokratyczne, w większej mierze chłopskie i mieszczańskie. Stany południowe reprezentowały raczej społeczeństwo arystokratyczno-ziemiańskie, anglikańskie, prawie wyłącznie wiejskie. Gdy przy tym na północy równowagą ewentualnego arystokratycyzmu wielkiej własności był chłop-farmer, to południe nie miało tej równowagi z powodu swego specyficznego charakteru gospodarczego. Północ była krajem opartym na pracy osobistej człowieka wolnego, białego, czy to w charakterze właściciela warsztatu pracy, czy też najemnika. Południe było krajem wielkich latyfundiów (głównie uprawa bawełny), w których pracowali czarni niewolnicy. Północ obok rolnictwa

zaczynała wytwarzać przemysł i jako kraj w wyższym stopniu niż południe autarkiczny, pragnęła ochrony celnej. Południe było wyłącznie krajem rolniczym, eksporterem surowca, importerem towarów i w tym charakterze żądało i dla swego eksportu i w interesie własnej konsumcji przemysłowej wolnego handlu. Walka tych dwóch programów socjalno-gospodarczych, najbardziej się ujaskrawiająca w walce o to, czy nowoprzyjmowany do Unii, względnie nowotworzony stan będzie dopuszczał niewolnictwo, czy też jak Stany północne będzie go zakazywał — doprowadziła Stany południowe, będące w defensywie (jak prawie zawsze kraje rolnicze w konflikcie z krajami przemysłowymi), do proklamowania doktryny o prawie każdego stanu do wystąpienia z Unii, do deklarowania tej secesji i utworzenia nowej konfederacji Stanów południowych, traktowanej przez Związek jako rewolta i stłumionej po długich walkach (1861—1865). Rezultat walki zadecydował o dalszych drogach rozwoju. Wpływ polityczny i socjalny Stanów południa został złamany ostrymi represjami, wpływ gospodarczy został złamany w długotrwałym kryzysie, spowodowanym uwolnieniem niewolników, a więc utratą tanich rąk roboczych, zupełnym przewrotem gospodarczym, na który Południe nie było przygotowane, ani też nie posiadało — wyniszczone długą i kosztowną wojną — należytej odporności. W ten sposób zwyciężyły zasady demokratyczne nad konserwatywno-liberalnymi z przymieszką arystokratyzmu, w ten sposób zwyciężyło rodzące się dopiero miasto i rodzący się dopiero przemysł amerykański nad wsią i rolnictwem, ważąc tym zwycięstwem decydująco na przyszłości politycznej kraju.

W państwie tak zmienionym co do wielkości, zaludnienia, struktury socjalno-gospodarczej obowiązuje do dziś dnia, bez większych zmian, konstytucja z roku 1787. Była uchwalana dla państwa, które miało niewiele nad milion kilometrów kwadratowych, a dziś ma ich blisko osiem milionów. Dla państwa, którego biała ludność liczyła około 2 miliony, a dziś liczy ponad 110 milionów. Dla państwa, którego ludność w 5/6 mieszkała na wsi i w małych miastach, a dziś w 1/3 mieszka w miastach ponad 25.000 ludności. Dla państwa, w którym prawie nie było biednych i niewielu bogatych, a w którym dzisiaj jest więcej

multimilionerów, niż w całej Europie. Dla państwa, w którym ludność zajmowała się głównie rolnictwem, rybołóstwem, w drobnej części handlem i przemysłem, a w którym dzisiaj więcej niż połowa ludności pracuje w przemyśle, górnictwie, handlu i komunikacji. Dla państwa, w którym prawie cała ludność była pochodzenia anglosaskiego, a dzisiaj jest więcej niż w połowie innego pochodzenia — a w tym w jednej dziesiątej pochodzenia afrykańskiego.

Rozdział I

SPOŁECZEŃSTWO

Społeczeństwo Stanów Zjednoczonych jest jedynym, które żyje od przeszło półtora wieku bez rewolucji i przewrotów pod rządami tej samej, formalnie niezmienionej, a jedynie uzupełnianej (z zachowaniem zasad naczelnych) konstytucji demokratycznej. Od przeszło półtora wieku zasada suwerenności ludu i zasada sfery wolnościowej jednostki jest niezmienną podstawą życia państwowego, ideologii politycznej społeczeństwa; sposób wykonywania tych obu zasad, interpretacja ich, nadawanie im konkretnej treści, uległy wprawdzie w tym okresie wielkim przemianom — ale założenia ich mają za sobą okres obowiązywania dłuższy niż gdziekolwiek indziej. To cecha perwsza. Cechą drugą jest fakt, iż społeczeństwo Stanów Zjednoczonych składa się z jednostek, wyrwanych ze swego poprzedniego odmiennego środowiska, osiedlających się w kraju nowym, nieznającym ani historycznego uwarstwowienia społeczeństw europejskich, ani przedkapitalistycznych zahamowań i pozostałości wcześnieiszych ustrojów gospodarczych. Obie te cechy łącznie czynią układ sił społecznych w Stanach Zjednoczonych odmiennym, niż w Europie.

Cechą charakterystyczną tego społeczeństwa jest — z polityczno-ustrojowego punktu widzenia — większe niż w innych krajach znaczenie opinii publicznej i większa niż w innych krajach jednolitość opinii publicznej. Zainteresowanie dla spraw publicznych jest bez porównania wyższe niż w Europie. Przyczynami tego zdają się być: 1) dłuższy okres życia politycznego pod nieprzerwalnymi rządami zasad demokratycznych, 2) brak

— w przeciwieństwie do Europy — klas społecznych, których odwiecznym faktycznym monopolem był udział w życiu politycznym: Stany Zjednoczone nie potrzebowały przezwyciężać tego psychologiczno-socjalnego kompleksu, iż tylko niektóre klasy powołane są do rządzenia państwem i jego pozostałości; 3) oddanie sądom prawa interpretacji konstytucji i badania zgodności ustaw z nią: skoro każdy obywatel może w drodze sądowej dochodzić roszczenia, iż naruszono na jego szkodę podstawowe zasady ustroju, znaczenie tych zasad jako norm żywych i w życie codzienne sięgających wzrasta, zainteresowanie nimi staje się konkretne i powszechne.

Reakcja „Amerykanina" na zagadnienie polityczno-ustrojowe jest względnie jednolita. Ujawnia się w tym zarówno długi okres wspólnego życia pod niezmiennymi zasadami ustrojowymi, jak i wspólny charakter narodowy. Masy nowych imigrantów nie zmieniły zasadniczo tego typu: w każdej generacji ich siła liczebna była o tyle mniejsza od urobionej już na modłę amerykańską, na podłożu anglosaskim, masy mieszkańców, że asymilacja nowych przybyszów nie nastręczała większych trudności; na szybkość asymilacji wpływał również fakt, że kultura polityczna Ameryki przybyszom imponowała. Problem „obcych" — świeżych imigrantów — jest w Stanach Zjednoczonych w istocie i w ogólnym przecięciu tylko problemem jednej generacji: już dzieci urodzone czy wychowane w Ameryce są zaasymilowane.

a) Struktura

Cechą zasadniczą mentalności polityczno-ustrojowej „Amerykanina" jest oparcie zasad wolnościowych i demokratycznych na podłożu kapitalistycznym, które jest w Stanach Zjednoczonych i mniej i później niż gdzieindziej kwestionowane, ale też inaczej rozumiane. Podłożem historycznym był tu fakt, że w chwili uzyskiwania niepodległości około 9/10 ludności białej było z tym ustrojem — jako właściciele nieruchomości — związanych, że różnice majątkowe były mniejsze niż w Europie, że brak było typowego dla Europy zjawiska: tradycyjnie w ręku pewnych rodzin pozostających, faktycznie z obrotu

wyjętych wielkich fortun, stwarzających tym częściowo faktyczny monopol posiadania ziemi. Zasada, że cały zapas ziemi na nowo zajmowanych, dziewiczych terenach na Zachodzie, jest własnością Unii i przez nią obywatelom na dogodnych warunkach sprzedawany, wzmocniła tę akceptację kapitalizmu. Fakt, że rolnik nie był związany przedkapitalistycznymi formami gospodarki, ale od początku gospodarował kapitalistycznie, to jest z punktu widzenia zysku, że więc brak było przedkapitalistycznych zahamowań, czynił to nastawienie psychologiczno-socjalne tym silniejszym. Podstawowy ton mentalności polityczno-ustrojowej, zawartej w określeniach: demokracja, wolność polityczna, wolność gospodarcza, nadawał stan średni, wielka masa farmerska i elementa burżuazyjne. Filozofia polityczna Woodrowa Wilsona (New Freedom) jest — zdaje się ostatnim — ujęciem tej drobnomieszczańskiej mentalności politycznej, zwróconej zarówno przeciw wszelkim tendencjom socjalistycznym i etatystycznym, jak i przeciw monopolicznym tendencjom wielkiego kapitału.

Toteż istotnym dla Stanów Zjednoczonych zagadnieniem wewnętrzno-ustrojowym był (przynajmniej do pierwszej wojny światowej) nie konflikt kapitału i pracy, lecz konflikt wsi i miasta. Robotnik przemysłowy zawarł cichy kompromis z wielkim kapitałem. W zamian za wysokie płace robotnicze dla robotnika zorganizowanego, „zaasymilowanego" (przede wszystkim anglosaskiego) i za ograniczenia imigracji tańszych sił roboczych, popierał on wielkokapitalistyczną politykę wyzysku wobec świeżo napływających sił roboczych (zwłaszcza kolorowych, długo nie dopuszczonych do decydujących związków zawodowych), wysokich cen towarów przemysłowych (skoro płace robotnika zorganizowanego szły szybciej w górę niż ceny), ochrony celnej dla rozbudowującego się przemysłu. Dopiero, gdy zaczął się kurczyć wolny zapas ziemi na nowych terenach, a w związku z tym zanikały możności odpływu do rolnictwa i zaczęła powstawać „rezerwowa armia pracy" — masy stałych bezrobotnych — zaczęła się ta solidarność kruszyć. Już wybór prezydenta Wilsona (1913), który doszedł do skutku głosami farmerów i części mas robotniczych, jest pierwszą odznaką powstawania wspólnego frontu niezadowolonych

z hegemonii interesów wielkokapitalistycznych, zacierania się konfliktu wsi i miasta jako zasadniczego dla ustroju, wysuwania się na plan pierwszy konfliktu klasowego posiadających i nieposiadających.

Wieś dominuje formalnie — politycznie. Dominuje w Senacie, skoro każdy stan ma tam po dwa głosy: rolnicza North Dakota ma około 700.000 ludności, Nevada tylko 80.000 ludności, a mają w Senacie taką samą liczbę przedstawicieli jak Nowy York o ponad 10 milionach ludności, czy Pensylwania o 9 milionach ludności; 36 senatorów z 18 słabo zaludnionych stanów rolniczych reprezentuje taką samą liczbę ludności, co 2 senatorów z Nowego Yorku. Wieś jest zwykle reprezentowana także w Izbie Reprezentantów silniej, niż by wypadało z jej liczby ludności: rozdziału mandatów między stany dokonuje się po spisie ludności co 10 lat, a w okresie dziesięciolecia ludność miast rośnie o tyle szybciej od ludności wsi, że już po kilku latach rozdział ten nie odpowiada faktycznej sile liczebnej obu grup ludności. Wieś jest także silniej reprezentowana przy wyborze Prezydenta (skoro liczba elektorów każdego stanu odpowiada liczbie jego reprezentantów i senatorów). Mimo tego jest gospodarczo pod przewagą miasta: miasto narzuca jej wysokie ceny produktów przemysłowych, ochrona celna utrudnia wywóz produktów rolnych; uzależnienie dłużnika wiejskiego od miejskiego wierzyciela jest silniejsze niż w Europie, gdzie chłop nie jest nastawiony na kapitalistyczne metody gospodarki. Narzędziem, przy pomocy którego wielki kapitał przemysłowy może realizować swe postulaty jest — jak długo rządzą republikanie, na których przede wszystkim się ten kapitał opiera — Prezydent Stanów. Wydatki wyborcze obu partyj na wybory Prezydenta rzucają pewne światło na to zagadnienie, wykazują, jaką wagę do stanowiska Prezydenta przywiązują republikanie — i o ile są silniejsi finansowo.

Rok	Republikanie	Demokraci
1904	1,100.000 dolarów	700.000 dolarów
1908	1,700.000 „	900.000 „
1912	1,750.000 „	1,300.000 „

Biblioteka Akademii Sztuki Wojennej Generalnego

Rok	Republikanie	Demokraci
1916	3,800.000 dolarów	1,950.000 dolarów
1920	5,319.000 „	1,318.000 „
1924	4,000.000 „	900.000 „

Podłoże dla sojuszu robotniczo-wielkokapitalistycznego, dla rządów wielkiego kapitału kosztem wsi i nowych imigrantów (głównie, ale nie wyłącznie kosztem kolorowych imigrantów), przestaje jednak istnieć. Punktem zwrotnym są dwa zjawiska: kurczenie się zapasu ziemi (co wytwarza „rezerwową armię pracy" i kończy solidarność robotniczo-wielkokapitalistyczną), oraz powstawanie ustabilizowanych wielkich fortun (co ujawnia stałą nierówność podziału dochodu społecznego, a w związku z kurczeniem się zapasu ziemi i powstawaniem rezerwowej armii pracy podważa dogmat, iż każdy ma szanse zdobycia majątku). Między rokiem 1870—1880 wzrósł jeszcze ogólny obszar uprawnej ziemi z 408 milionów akrów na 536 milionów akrów, między 1890 a 1900 z 623 na 839 milionów, ale między 1900 a 1910 tylko z 839 milionów na 879, między 1910 a 1920 tylko z 879 milionów na 956, a między 1920 a 1925 spadł na 925 milionów: możność odpływu nadwyżki ludności przemysłowej na wieś (zjawisko odwrotne od sytuacji europejskiej, jednorazowe, a walnie podtrzymujące akceptację kapitalizmu) jest prawie zamknięta.

Stopień koncentracji kapitału w Stanach Zjednoczonych — druga przyczyna, dla której opinia publiczna przestaje bezwzględnie akceptować kapitalizm niekrępowany interwencjonizmem państwowym — ilustrują następujące tabele:

1920

Klasa dochodu	Liczba zarabiających	% ogółu zarabiających	% dochodu społecznego
1.000— 2.000 dol.	2,671.950	36.80	17.06
2.000— 3.000 „	2,569.316	35.39	26.02
3.000— 5.000 „	1,337.116	18.42	21.23
5.000— 10.000 „	455.442	6.27	12.93

Klasa dochodu	Liczba zarabiających	% ogółu zarabiających	% dochodu społecznego
10.000— 25.000 „	171.830	2.37	10.73
25.000— 50.000 „	38.548	0.53	5.51
50.000— 100.000 „	12.093	0.17	3.41
100.000— 150.000 „	2.191	0.03	1.12
150.000— 300.000 „	1.063	0.14	0.91
300.000— 500.000 „	239	0.003	0.38
500.000—1,000.000 „	123	0.002	0.34
1,000.000 i więcej „	33	0.001	0.32
	7,259.495	100.00	100.00

1924

Grupa społeczna	Liczba zarabiających w tysiącach	% ogółu	posiadany majątek w mil. dol.	w % całości	
Pracownicy najemni	27.100	63	10.000	4.3	
Farmerzy	6.385	14.9	39.500	17	
Inni:					
a) do 3.000 dol.	6.755	15.7	26.100	11.2	32.5
b) 3.000—10.000 dol.	2.500	5.8	57.900	25	
c) ponad 10.000 dol.	260	0.6	98.500	42.5	67.5

Przeszło 93% zarabiających bądź żyje z pracy najemnej, bądź zarabia nie powyżej amerykańskiego minimum egzystencji (3.000 dolarów rocznie).

33 rodziny zarabia rocznie blisko 1/3% ogółu dochodu społecznego, zarabia więcej niż 250.000 rodzin innych zarabiających. 6% społeczeństwa ma w swym ręku przeszło połowę majątku społecznego. Pracownicy najemni, liczący więcej niż połowę ogółu zarabiających, mają mniej niż 5% ogółu majątku. Blisko 37% społeczeństwa zarabia rocznie poniżej amerykańskiego minimum egzystencji (2 tysiące dolarów). Te cyfry — z okresu przedkryzysowego — najjaśniej określają układ sił gospodarczych w Ameryce.

Ideologia, utrzymująca akceptację ustroju kapitalistycznego, była pierwotnie oparta na przekonaniu, iż poniżej ogólnego poziomu egzystencji znajdują się trwałe elementy niezasymilowane (jak nowi imigranci oraz Murzyni), że poza tym poziom egzystencji jest mniej więcej równy. Potem była ona oparta na przekonaniu, że istniejące różnice poziomu egzystencji są płynne. Okres ostatni przyniósł fakty, podważające realne podstawy tego przekonania: różnice w sytuacji życiowej są wielkie i są trwałe. Podział klasowy jako f a k t już istnieje w Stanach Zjednoczonych.

Jeśli przemiany te nie powodują jednak wzrostu prądów socjalistycznych, dążenia do gruntownej przebudowy — a jedynie dążenie do rozszerzenia ingerencji państwa na sprawy gospodarczo-społeczne w okresach kryzysu i nadal utrzymywane zasady liberalne — to przyczyny tego zjawiska tkwią w szeregu momentów. Jednym z nich jest przyzwyczajenie i zżycie się z ustrojem od wieków istniejącym, wiara, że można go ulepszyć a nie potrzeba burzyć. Dalszym jest fakt, że „państwo" — w przeciwstawieniu do Europy — nigdy nie było na terenie gospodarczym aktywne i widoczne, że nigdy (tak jak np. w Niemczech lub Rosji carskiej) nie reprezentowało otwarcie interesów klasowych i nie było zbudowane formalnie na zasadach niedemokratycznych. Dalszym jest trwające nadal w społeczeństwie — mimo odmiennej rzeczywistości — przekonanie o niesztywności, niestałości każdorazowego podziału klasowego: świadomość sytuacji proletariackiej może powstać dopiero wtedy, gdy istnieje jakakolwiek ustabilizowana „klasa wyższa", gdy przegroda gospodarcza i socjalna, dzieląca masy od tej klasy, jest rozumiana i ujmowana jako przegroda nie do przezwyciężenia: uświadomienie sobie tego faktu jest w Stanach Zjednoczonych słabsze niż gdzie indziej, poczucie różnic socjalnych nie istnieje, różnice stopy życiowej nie przeradzają się w świadomości mas w różnice socjalne. I tu jednak zachodzą pewne zmiany. Powstanie i szybki rozwój „Rotary klubów" wydaje się być wyrazem początków świadomości podziału klasowego: „czołowi" reprezentanci poszczególnych zawodów łączą się w związki „braterskie", wyróżniające ich od innych, gorzej sytuowanych materialnie i socjalnie. Rozwijają coraz

więcej wśród siebie „świadomość burżuazyjną', która wbrew głoszonym przez kluby zasadom etycznym, stanowi wyraźne przeciwstawienie ideologii związków zawodowych, gdzie zdaje się rosnąć klasowe poczucie proletariatu. Ewolucja ta jednak jest dopiero w zaczątkach. Masy amerykańskie nie uświadamiają jej sobie. Te zaś masy, które mogłyby mieć poczucie klasowe — nowi imigranci z Europy — pozbawione są wpływów politycznych i faktycznie (wobec niezaasymilowania ze społeczeństwem anglosaskim, częstej nieznajomości języka angielskiego) i prawnie: prawo wybierania zyskuje się dopiero w pięć lat po uzyskaniu obywatelstwa, prawo wybieralności do Izby Reprezentantów w 7 lat, do Senatu w 9 lat, Prezydentem może być tylko osoba urodzona w Ameryce — toteż na 6,929.000 pełnoletnich i naturalizowanych mężczyzn imigrantów w r. 1920 miało prawo wybierania tylko 3,315.000, na 5,570.000 kobiet tylko 2,894.000. Politycznie aktywną grupą, opozycyjną wobec pewnych form wielkiego kapitalizmu, faktycznie monopolicznego, jest przede wszystkim farmer, a ten jest w istocie swej i w zasadzie prokapitalistyczny, liberalno-demokratyczny, antysocjalistyczny. Dlatego też współczesna ewolucja demokracji amerykańskiej jest próbą budowy demokracji społecznej — ale w zasadzie na gruncie ustroju kapitalistycznego.

b) Opinia publiczna

Niemiecki ambasador w czasie I wojny światowej, hr. Bernstorff, ujął stosunek rządu do społeczeństwa w Stanach Zjednoczonych w następującym trafnym określeniu: „Każdy, kto zna stosunki amerykańskie wie, że Prezydent nie może przedsięwziąć nic takiego, co by było niezgodne z opinią publiczną. Może wprawdzie na tę opinię publiczną wpływać, lub ją hamować, lecz nie może nic zdziałać przeciw niej". W każdym kraju demokratycznym opinia publiczna stanowi siłę polityczną, rządzenie wbrew opinii publicznej jest na dłuższy okres czasu niemożebne. Ale w żadnym kraju stosunek między rządzącymi a opinią publiczną, wpływ opinii publicznej na rządzących nie jest tak bezpośredni, jak w Stanach Zjednoczonych.

Złożyło się na to szereg przyczyn, przede wszystkim istnienie jednolitej podstawy dla opinii publicznej we wspólnym światopoglądzie. Światopogląd ten jest podbudowany religijnie — dla sekt protestanckich demokracja („wolna gmina religijna") jest postulatem także religijnym, a nie tylko politycznym, a wpływ sekt protestanckich na ideologię polityczną jest w Stanach Zjednoczonych silniejszy niż w Anglii, gdzie mają one swą przeciwwagę w episkopalnym kościele anglikańskim (w Stanach Zjednoczonych o wiele słabszym). Światopogląd religijny jest tu identyczny ze światopoglądem politycznym, kościoły nie były nigdy w konflikcie z demokratycznym państwem, nie było nigdy tej dwoistości ideologii, która tak nieraz rozdziela obywateli kontynentu. Nadaje to niejednokrotnie objawom amerykańskiej opinii publicznej charakter drobnomieszczańskiej ciasności, ograniczenia religijnego i nietolerancyjności, równocześnie wyraża się w gotowości do znikania w jednolitej, egalitarnej masie — obie cechy obce i niemiłe indywidualistycznym intelektualistom Europy, obie — formalnie choć nie w treści — podobne do cech sowieckiej opinii publicznej. Ale obie stanowią również o sile politycznej tej opinii — powszechnej i dla wszystkich zrozumiałej.

Na jednolitość opinii publicznej wpływa również brak zawodowych jej „urabiaczy" — jak w Europie. Nie ma w Stanach Zjednoczonych klasy, która by, jak niegdyś w Europie, „zawodowo" zajmowała się polityką (arystokracja, szlachta, szczytowe warstwy mieszczaństwa), a której cechy przejmują mniej lub więcej podświadomie i demokratyczni politycy europejscy. Polityką zajmuje się każdy, a „zawodowy" polityk nie jest człowiekiem, który ma w społeczeństwie specjalny autorytet, to tylko technik polityki, dla którego i polityka to taki sam „bussines", jak każdy inny, i który dziś służy techniczną pomocą tej partii, a jutro będzie służył innej, ale którego autorytet nie może właśnie dlatego być wielkim. „Maszyna" polityczna, aparat partyjny, obsługiwany przez „fachowców" polityki może zahamować ewolucję opinii publicznej w pewnym kierunku, czyni to nieraz przy pomocy metod niewybrednych, ale nie może jej zmienić, zwykle stara się wyczuć też kierunek i idzie za nią.

AKADEMIA SZTABU GENERALNEGO BIBLIOTEKA

W kraju o tych rozmiarach i tych masach ludności, przy wpływie szerokich mas, a szczuplejszym niż gdzie indziej wpływie intelektualistów na opinię publiczną — wyraża ona raczej życzenia mas, niż ujmuje je w konkretne projekty, wskazuje na cele, a w mniejszym stopniu potrafi zbadać i wybierać środki, wiodące do realizacji tych celów. Wybór środków zostawia przywódcy. Nie mówi ona przywódcy, jak nieraz w Europie „prowadź nas, gdzie chcesz", lecz: „wskaż środki, którymi można zrealizować to, czego chcemy". Amerykanin ceni „wielkiego człowieka", potrzebuje go — ale jego „wielki człowiek" jest sługą opinii publicznej — i dlatego jest ceniony.

Na znaczenie opinii publicznej wpływa również mniejsza niż gdzie indziej ilość hamulców krytyki. Wynika to z innego, niż w Europie, stosunku do państwa. „Państwo" to tylko nazwa maszynerii ustawodawczej i administracyjnej. Amerykański stosunek do państwa nie ma nic z poczucia „misji moralnej" państwa jako takiego (niezależnie od jego konkretnej treści), z traktowania, pod wpływem tego rozumowania, organów państwa jako czegoś innego niż organy stowarzyszenia czy spółki akcyjnej. I te i tamte, wszystkie mogą być tak samo krytykowane. Podlega krytyce parlament. Podlega krytyce Prezydent. Podlegają krytyce sądy — same ją prowokują, ogłaszając publicznie motywy zarówno większości, jak i przegłosowanej przy wyroku mniejszości i otwierając przez to niejako dyskusję nad swym stanowiskiem.

Znaczenie opinii publicznej podnosi w końcu fakt, iż ilość stanowisk, obsadzanych z wyborów, jest większa niż w innych krajach, kadencje wybranych organów krótkie. Podnosi się często, że rezultatem zbyt częstych wyborów jest zobojętnienie wyborców, co wzmacnia znaczenie aparatu partyjnego: wyborca mając przed sobą wielką ilość nazwisk kandydatów na wielką ilość stanowisk nie ma czasu się zastanawiać, nie ma możności zapoznania się z osobami i charakterem kandydatów, głosuje jak mu jego partia każe. Ale nie jest to zjawisko stałe. Wystarcza, by z wyborami połączony był aktualny a palący problem, by poprzednio wybrani zawiedli — a „autorytet" opinii publicznej wobec maszyny partyjnej „przypomina autorytet sędziego lyncz". Opinia publiczna wybucha i „lynczuje"

aparat, z którego jest niezadowolona — sama możliwość takiego wybuchu jest środkiem kontroli.

Wpływ wielkokapitalistycznych interesów na te czy inne objawy opinii publicznej istnieje niewątpliwie. Działa on przez aparaty partyjne. Działa przez kino i radio. Ale wpływ ten istnieje w każdym państwie kapitalistycznym. Mniejsze jego rozmiary, mniejsze jego niebezpieczeństwo w Ameryce niż gdzie indziej wynika, zdaje się, z większej jednolitości opinii publicznej: nie można wyzyskiwać różnic światopoglądowych tam, gdzie są one niewielkie. Toteż „urabianie" z góry opinii publicznej może działać chwilowo lub w sprawach drugorzędnych, nie daje rezultatu trwale lub w sprawach istotnych.

Rozdział II

POWSTANIE KONSTYTUCJI I JEJ ZAŁOŻENIA

Wybrana przez poszczególne stany dla uchwalenia konstytucji Konwencja ukończyła swe prace 18 września 1787 r. Trzydziestu ośmiu członków Konwencji — na ogólną liczbę pięćdziesięciu dziewięciu — podpisało w tym dniu projekt Konstytucji. Wedle ich uchwały miała ona się stać prawem po jej przyjęciu przez specjalne Konwencje najmniej dziewięciu stanów. Do 26 lipca 1788 dokonało tego 11 stanów (dopiero po ukonstytuowaniu się Unii przyjęła Konstytucję 1 listopada 1789 r. południowa Karolina i 29 maja 1789 r. niereprezentowany na Konwencji Rhode Island). W pierwszą środę stycznia 1789 roku przystąpiono do wyboru Prezydenta Unii, w pierwszą środę marca 1789 r. objął władzę pierwszy Prezydent Stanów Zjednoczonych Jerzy Waszyngton (4 marca był odtąd do czasu dokonania XX poprawki do Konstytucji w r. 1933 co drugi rok końcem kadencji Izby Reprezentantów i końcem mandatów 1/3 Senatu, a co czwarty rok pierwszym dniem kadencji nowego Prezydenta). Nowe państwo powstało.

Twórcy nowej konstytucji nie chcieli ustroju demokratycznego i nie widzieli w swym dziele realizacji zasad demokratycznych. Przez demokrację rozumieli oni prawo ludu do wykonywania władzy ustawodawczej bezpośrednio, a nie przez wybranych przedstawicieli. Do tak rozumianej demokracji, do bezpośrednich rządów ludu, żywili głęboką nieufność. Uważali, że złe funkcjonowanie Konfederacji amerykańskiej ma swe źródło nie tylko w braku władzy centralnej, ale również — a może przede wszystkim „w przeroście demokracji" (Madison

w Konwencji), że lud nie ma „znajomości spraw państwowych i daje się bezustannie sprowadzać na bezdroża" (Sherman w Konwencji). Nie myśleli także o powszechnym prawie wyborczym: nieposiadający a żyjący z pracy najemnej wyborcy będą głosowali tak, jak im każe pracodawca i wtedy zamiast republiki będziemy mieli arystokrację, a raczej plutokrcję, twierdził Morris w Konwencji. Najdalszą możliwą koncesję dla systemu demokratycznego widzieli w prawie ludu — ograniczonego do posiadających własność nieruchomą — do wyboru przedstawicieli, którzy rządzą za lud, ale niezależnie od ludu. „Reprezentant narodu — mówił Clymer w Konwencji — jest po to, aby myślał za swoich wyborców, a nie ze swoimi wyborcami". Czysty system reprezentacyjny, zupełna niezależność reprezentantów wobec reprezentowanych, skonsumowanie wszelkich praw ludu wyłącznie w akcie wyborczym były ich ideałem. Budowali ustrój czysto reprezentacyjny, oparty na ustroju Anglii, takim, jakim był on rozumiany w okresie powstawania konstytucji Stanów Zjednoczonych. Locke i Montesquieu byli ich ideałem, tak jak Rousseau miał się stać ideałem Wielkiej Rewolucji francuskiej. Podział władz, jako syntetyczne ujęcie systemu hamulców i równowagi ich systemem ustrojowym. System ten charakteryzował jeden z twórców Konstytucji, Madison, słowami: „władza przez lud ustąpiona, została przede wszystkim podzielona między dwa odrębne rządy (to jest rząd Unii i rządy poszczególnych Stanów), a następnie część przydzielona każdemu została znowu podzielona pomiędzy odrębne i poszczególne wydziały. W ten sposób powstaje podwójne zabezpieczenie praw ludu. Różne rządy będą się wzajemnie kontrolowały, a równocześnie każdy będzie hamowany sam przez siebie" (Federalist. Nr. 51). Pierwszym hamulcem i pierwszą formą podziału władz jest więc podział kompetencji państwowych między Unię a poszczególne stany. Drugim hamulcem utworzenie niezależnych od siebie organów ustawodawczych, wykonawczych, sądowych. Władzę ustawodawczą sprawuje dwuizbowy Kongres: Izba Reprezentantów wybierana jest przez obywateli poszczególnych stanów w stosunku do liczby ludności, Senat jest wybierany przez stanowe ciała ustawodawcze na zasadzie równej reprezentacji stanów —

po dwóch senatorów z każdego stanu. Władzę wykonawczą sprawuje Prezydent, wybierany przez kolegium elektorów, powołanych przez ogół wyborców. Władzę sądową powierzono niezawisłym sądom. Hamulce istnieją dalej w obrębie każdego z tych organów i w ich wzajemnym stosunku. Władza ustawodawcza oddana jest dwuizbowemu parlamentowi. Zgoda obu Izb jest koniecznym warunkiem dojścia do skutku ustawy. Obok hamulca w postaci dwuizbowości istnieje w obrębie legislatywy drugi hamulec: Izba Reprezentantów jest reprezentantką ogółu ludności Unii jako całości i jest hamowana przez Senat jako reprezentację poszczególnych stanów, opartą na zasadzie ich równości.

Prezydent jako szef państwa i głowa egzekutywy wybierany jest przez ludność, ale pośrednia forma wyboru (przez elektorów) hamuje skutki wyboru przez ogół. W działalności swej Prezydent hamuje Kongres dzięki prawu veta zawieszającego, z drugiej strony hamowany jest przez Izbę Reprezentantów prawem jej do postawienia Prezydenta w stan oskarżenia, hamowany jest przez Senat koniecznością jego zgody na traktaty międzynarodowe i nominacje urzędników.

Sądy Unii hamują władzę ustawodawczą i wykonawczą przez to, iż sędziowie są dożywotni i usuwalni tylko w drodze impeachement (procesu z oskarżenia Izby Reprezentantów przed Senatem) i że badają legalność działań administracji, są hamowane właśnie przez przysługujące Izbom prawo do ich oskarżania i sądzenia — prawo interpretacji konstytucji i odmowy stosowania ustaw, z nią zdaniem sądów sprzecznych, zdobyły one później w drodze praktyki i przewidziany przez konstytucję „ballance" między władzami przeważyły w ten sposób na swoją stronę.

Twórcy konstytucji traktowali ustrój państwa jak doskonały mechanizm, którego wszystkie koła mogą się poruszać tylko łącznie i w związku ze sobą, jakkolwiek każde z nich ma inną i oddzielną funkcję — „dążyli do uzyskania mechanicznej równowagi w organizacji rządowej, która zostawiałaby możliwie najmniej miejsca dla kaprysów ludzkiej woli". Skonstruowanie tego mechanizmu miało być dostatecznym zabezpieczeniem wolności jednostki, za którą lepiej działa jej przed-

stawiciel. Sprawa suwerenności ludu, sprawa konstytucyjnego zagwarantowania praw zasadniczych jednostek, były — z punktu widzenia twórców konstytucji — mniej istotnymi środkami do tego zasadniczego celu.

Usunięcie jednak na plan drugi zasady suwerenności ludu (choć we wstępie do Konstytucji wyrażonej), zupełne pominięcie w konstytucji Unii gwarancji praw obywatelskich, nie odpowiadało nastrojom i poglądom społeczeństwa, było jedynie wyrazem opinii przeważającej w Konwencji i liczbą i przygotowaniem politycznym grupy reprezentantów głównie Stanów Południowych — przede wszystkim Wirginii. Ale i dotychczasowa tradycja większości stanów, zwłaszcza północnych, stanów „Nowej Anglii" i hasła wysunięte w okresie walki o niepodległość szły w innym kierunku. Tradycja przedniepodległościowa oparta była na połączeniu zasady wolności i zasady suwerenności ludu. Hasłem okresu walki o niepodległość były „naturalne" prawa człowieka i wyłączne prawo ludu do nadania sobie ustroju i sprawowania władzy najwyższej. Toteż ograniczenie konstytucji do samych postanowień o kompetencji i organach Związku, pominięcie w niej „deklaracji praw" są przyczyną natychmiastowej krytyki konstytucji. Od początku ujawnia się „niezachwiane przekonanie wielu, iż przygotowuje się ich krzywda, że system konstytucyjny jest dziełem bogatych i ambitnych i że następstwem jego będzie stworzenie dwóch porządków społecznych, jednego dla bogatych i wielkich, drugiego dla ubogich i niewykształconych" (członek konwencji Rufus King). Szybko zostaje zrealizowany postulat pierwszy — już w dwa lata po uchwaleniu konstytucji zostaje uchwalonych pierwszych dziesięć poprawek, zawierających deklarację praw. Pierwsze trzydzieści lat istnienia Unii zaś przynosi również sukces postulatu drugiego: demokratyzację rządów.

Rozdział III

DEKLARACJA PRAW

1) Geneza i powstanie deklaracji

Od pierwszej chwili istnienia społeczeństw anglosaskich w Ameryce Północnej podstawą ideologii polityczno-ustrojowej jest wiara w umowne (a więc racjonalistyczne i demokratyczne) powstanie państwa, oparta jednak na podłożu religijnym i połączona z uznawaniem „naturalnych" praw jednostki. Pielgrzymi na statku Mayflower, tworzący pierwsze osady w Nowej Anglii „zawierają układ i łączą się w ciało polityczne" (civil body politick) „dla chwały Boga i rozkrzewienia wiary chrześcijańskiej" (21 listopada 1620). Roger Williams czyni podstawą ustroju Rhode Island (1663) deklarację niepozbywalnych praw jednostki. Fundamentalne prawa Connecticut z 14/24 stycznia 1638 zaczynają się deklaracją obywateli, iż „łączą się i wiążą w państwo i republikę... dla utrzymania i zachowania wolności i czystości zakonu naszego Pana Jezusa". Podobnie fundamentalne artykuły New Haven (4/14 czerwca 1639) określają jako cel państwa „zachowanie i ochronę wolności i ewangelii naszego Pana Jezusa".

Prawa wolnościowe tych deklaracyj w okresie przedniepodległościowym były prawami Anglika, prawami Habeas Corpus Act, Bill of Rights, Act of settlement*), a więc prawami podstawowych angielskich ustaw. Tak je też w początkach konfliktu z Anglią traktowano. Protest połączonych kolonij przeciw podatkowi stemplowemu (19 października 1765 w No-

*) Ustawy deklarujące podstawowe prawo wolnościowe w Anglii.

wym Yorku), to jeszcze „deklaracja praw i zażaleń kolonistów Ameryki". „Kolonistów", a więc obywateli angielskich, uzasadniających swe żale tym, że naruszano ich pozytywno-prawne przywileje obywateli angielskich. Przekraczających przepisy celne aresztuje się i przeprowadza rewizje osobiste wbrew zasadzie Habeas corpus Act — to pierwszy zarzut. Podatek stemplowy nakłada się bez zapytania opodatkowanych o zgodę, bez udziału reprezentacji ludności — to drugi zarzut. Bezprawne aresztowania i karania (a więc naruszenie wolności osoby, domu i rodziny), bezprawne nakładanie podatków i danin, a więc naruszenie prawa obywateli do decydowania w tych sprawach bezpośrednio lub przez reprezentantów — to dwa główne punkty zażaleń kolonistów, oba w ramach prawa ustrojowego angielskiego. Toteż zgromadzenie Wirginii (1769) żąda jedynie „przywilejów, wolności i immunitetów, jakie po wszystkie czasy posiadał lud Wielkiej Brytanii".

W toku konfliktu między koloniami a Anglią zachodzi jednak fakt, pozornie będący tylko zmianą terminologii, istotnie mający podstawowe znaczenie dla dalszego rozwoju konstytucjonalizmu demokratycznego. W miejsce „praw kolonistów", a więc pozytywnych praw wolnościowych ustroju angielskiego, wchodzą „prawa ludzi", a więc ogólne, od jakiegokolwiek pozytywnego ustroju oderwane, z „natury" wypływające prawo człowieka. Już raport Samuela Adamsa na komitecie bostońskim (20 listopada 1772) ma tytuł „prawa kolonistów jako ludzi". Deklaracja pierwszego kongresu kontynentalnego (14 października 1774) wysuwa wprawdzie jeszcze w swych szczegółowych punktach prawa kolonistów „do common law Anglii, a w szczególności do wielkiego i czcigodnego przywileju, aby być sądzonym przez równych sobie i sąsiadów wedle form prawa", ale we wstępie mówi, iż kolonie Ameryki mają prawa, „które wywodzą się z niezmiennych praw natury, zasad konstytucji angielskiej i różnych kart kolonij" — a więc prawa natury są na pierwszym miejscu. Po fazie, w której podstawą żądań kolonij są wyłącznie prawa angielskie, przychodzi faza, w której obok praw angielskich — i przed nimi — występuje prawo natury. Po tym zaś faza trzecia, w której opieranie się na prawach i przywilejach Angli-

ków znika. Deklaracja niepodległości (4 lipca 1776) stwierdza juz jako „prawdę samą przez się oczywistą, iż wszyscy ludzie stworzeni są równymi sobie, że są obdarzeni przez Stwórcę pewnymi niepozbywalnymi prawami, że wśród tych praw są prawa do życia, wolności i dążenia do szczęścia". W latach 1776—1783 uchwala szereg stanów swe deklaracje tych praw (Pensylwania — 28 września 1776, Maryland — 11 listopada 1776, Półn. Karolina — 18 grudnia 1776, Vermont — 8 lipca 1777, Massachusetts — 2 marca 1780, New Hampshire — 31 października 1783). Dla wszystkich tych deklaracyj są to prawa, przysługujące „każdemu" człowiekowi z „natury". Znika wszelki związek formalny z pozytywnym prawem ustrojowym angielskim, choć treść tych praw pozostaje w dużej części ta sama. Występuje nowe uzasadnienie tych praw o sile i dynamice o wiele większej, bo stawiające je ponad wolą państwa, ponad wolą i ustawodawcy i ustrojodawcy. Uzasadnienie, które przejmie konstytucjonalizm demokratyczny europejski.

Uzasadnienie to ma swoje podłoże taktyczno-propagandowe i swoje podłoże ideologiczne. Z punktu widzenia taktyki i propagandy politycznej trzeba traktować wszystkie te deklaracje amerykańskie jako konkretne wydarzenia ustroju amerykańskiego w okresie walki z Anglią. Zasadniczym celem elementów, obejmujących kierownictwo polityczne stanów w tym okresie jest oderwanie się od Anglii i niepodległość. W społeczeństwie nie ma jednak co do tego celu ani jednolitości ani zdecydowania. Trzeba było tedy możliwie jaskrawo ująć „winę" Anglii. Kwestia „winy" jest kwestią prawną — deklaracje nie są też czym innym, jak aktem w procesie kolonij z Anglią. I tutaj trzeba było udowodnić, że Anglia naruszyła nie tylko poszczególne, konkretne normy prawne, nawet nie tylko podstawy ustroju, ale że naruszyła oczywiste i ogólno-ludzkie podstawy wszelkiego porządku prawnego i społecznego. Odżywa tu częściowo stara koncepcja prawa oporu przeciw uciskowi, stare pojęcie tyrana jako władcy, który narusza podstawy porządku społecznego, stary pogląd, że tyran przez sam fakt tyranii traci prawo do społeczeństwa. Słowo „tyran" pada też w tym procesie: „Król złożył dowód tyranii... zamiast być ojcem swoich poddanych, przerodził się w ich cie-

mężyciela i stracił wszelkie prawo do ich posłuszeństwa". (Patrick Henry 1765 r.). „Ta sama tyrania, która wypchnęła pierwszych kolonistów (z Anglii) prześladuje tu (w Ameryce) jeszcze ich potomków. (Thomas Paine 1776 r.).

Proces Anglii i kolonij przeniesiony z platformy procesu o prawa pozytywne Anglika na platformę procesu o naturalne, niepozbywalne i święte prawa człowieka, ma zupełnie inną dynamikę, zupełnie inną siłę agitacyjną na wewnątrz i na zewnątrz.

Przeniesienie go zaś na tę platformę jest możliwe i ułatwione dzięki specyficznej atmosferze ideologicznej epoki. Różnicę ideologiczną dawnego i nowego ujęcia ujmuje historyk amerykański (Bancroft) w określenie: „angielska petition of right 1688 roku była historyczna i retrospektywna; deklaracja Wirginii wywodziła się z serca natury i objawiała zasady, rządzące wszystkimi narodami po wszystkie przyszłe czasy". Usiłowano to stanowisko powiązać ideologicznie z atmosferą polityczną XVII w., z Agreement of the people rewolucji cromwellowskiej, z żądaniami wolności religijnej, typowymi dla ówczesnych radykalnych odłamów protestantyzmu (independentów). Usiłowano ująć prawo wolności religijnej jako pierwsze chronologiczne i najważniejsze, wyraźnie deklarowane, prawa wolnościowe, z którego następnie rewolucyjne stany rozbudowały cały katalog tych praw, a od nich przejęła je Europa. Stanowisko to (reprezentowane głównie przez Jerzego Jellinka), jakkolwiek wskazywało jedno z podłoży amerykańskich deklaracyj praw, było jednak jednostronne i mylne. W chwili wybuchu rewolucji wolność religijna nie była wspólnym dla wszystkich kolonii poglądem. Istniała tylko w Rhode Island, Delaware, Pensylwanii. Na północ od tych stanów (w Massachusetts, Connecticut, New Hamsphire) panowała nietolerancka teokracja purytanizmu, na południe (Wirginia, obie Karoliny) miał kościół anglikański stanowisko kościoła państwowego. W pozostałych stanach (Georgia, Maryland, New Yersey, New York) pierwotna tolerancja była coraz bardziej wypierana przez hegemonię państwowego kościoła anglikańskiego. Wolność sumienia i wyznania pojawia się w okresie rewolucji tylko w deklaracji praw Wirginii (1776) i Massa-

chusetts (1780), ale i tu i tam zredagowanie tego właśnie punktu wywoływało najwięcej sporów, trwało najdłużej, nie było punktem wyjścia prac nad deklaracjami praw, ale punktem najpóźniej zredagowanym i najbardziej spornym. W innych stanach brak w deklaracjach gwarancji tej wolności, nie dla tego, by była oczywista, lecz właśnie dlatego, że była sporna. W jeszcze innych stanach zaś przy tej zasadzie wolnościowej właśnie spotykamy najwięcej ograniczeń.

Deklaracje praw rodziły się w Ameryce przede wszystkim pod wpływem ówczesnych doktryn politycznych, w drugiej linii tylko pod wpływem reminiscencji z politycznej przeszłości. Skoro odpadano od Anglii, wracano ponownie do stanu natury, przez to zaś odzyskiwano w całości pierwotne prawa człowieka. Jako oczywista nasuwała się myśl, by przy sposobności ponownego wejścia w stan — własnej już — państwowości skodyfikować to, co z naturalnej sfery wolności pozostanie wyłączone od interwencji państwa. Doktryna prawa natury była tedy podstawowym motywem deklaracyj praw, ale doktryna w ujęciu końca wieku XVIII, a nie wieku XVII, zlaicyzowana, świecka. Były w niej pewne stoickie i chrześcijańskie reminiscencje, ale Bóg był już causa remota (przyczyną odległą, a nie bezpośrednią), była ona deistyczną, a nie wyznaniową. Nie purytanie i independenci, ale Locke był duchowym mistrzem twórców demokracji amerykańskiej (najwpływowszy z nich, Jefferson, wyraźnie na Locke'u się opierał. Naukę o państwie opierał Locke na gruncie głębokiej religijności, ale nie wyznaniowości. Postulat wolności każdego człowieka uzasadniał tym, że wszyscy ludzie są w tym samym stopniu dziełem wszechstronnego i mądrego twórcy i mają żyć w naturalnej równości jako twory tego samego gatunku, bez wzajemnego podporządkowania i poddania. Bóg Locke'a to nie wszechmocny Jehowa purytanów i independentów, to nie wola — ale to „wielki zegarmistrz" czy „wielki budowniczy świata" w terminologii końca XVIII w. — to rozum i natura identyczna z mądrością. „Prawa natury" są prawami przysługującymi rozumnym stworzeniom Boga i mają być rozumem ujęte i deklarowane jako niezmienne — skoro i rozum i prawda są niezmienne. Deklaracje praw Ameryki rewolucyjnej są pierwszym

wielkim zwycięstwem racjonalistycznego myślenia — Bóg — pośredni tylko — twórca tych praw jest także racjonalistyczną a nie mistyczną konstrukcją.

Konstytucja Unii z r. 1787 nie zna deklaracji praw. Określa tylko kompetencje Związku oraz sposób powoływania i funkcjonowania jego organów. Na takie ograniczenia jej treści wpływał zarówno pogląd, iż Unia jest jedynie związkiem państw, zachowujących poza zakresem działania Unii swą suwerenność (a więc wystarczają deklaracje praw w poszczególnych stanach), jak i konserwatywne nastawienie większości Konwencji, układającej konstytucję i przywódców tej Konwencji: celowo chcieli się oni ograniczyć do samej konstrukcji organów, celowo chcieli jak najmniej mówić o prawach „ludu" i „człowieka". Byli liberalni, ale nie byli demokratyczni. Uznawali i cenili prawa wolnościowe, ale najwyżej z nich prawo własności. Zdobyli niepodległość pod hasłem „prawa oporu przeciw uciskowi i tyranii", ale zdobywszy ją, woleli o tym prawie już nie mówić. Wielu z nich zresztą zdobyło niepodległość wbrew własnej woli, pchnięci ku niej rozwojem wypadków — chcieli walczyć o prawa wolnego obywatela Anglii, a nie o prawa niepodległego obywatela Ameryki.

Temu stanowisku, charakterystycznemu dla stanów południowych (wszak delegaci jednego z nich, Wirginii, odgrywali decydującą rolę w Konwencji), przeciwstawiły się od razu Stany północne. Niektóre z nich nawet swe przystąpienie do Unii uzależniły od uzupełnienia jej konstytucji deklaracją praw. Toteż powstaje ona nie z woli ustrojodawców, lecz wskutek nacisku z dołu. Uchwalona w formie pierwszych dziesięciu poprawek do konstytucji (25 września 1789) staje się, po zatwierdzeniu przez Stany, prawem w roku 1791.

2) Ideologiczno-ustrojowe znaczenie deklaracyj praw

Treść amerykańskich deklaracyj praw nie jest czymś nowym. Wywodzi się ona z instytucji pozytywnego prawa angielskiego i jest w ogólnych zarysach identyczna z prawami obywatela Anglii. Ma swe źródło w starych wolnościach średniowiecznych, przejętych i rozbudowanych przez okres walk re-

ligijnych, ujętych teoretycznie i opartych na prawie natury przez angielską naukę o państwie XVIII wieku: bezpieczeństwo, wolność, własność są podstawowymi prawami człowieka dla Locke'a, a przez niego dla deklaracji amerykańskich. Znaczenie ich więc polega nie na nowej treści, ale na nowej, brzemiennej dla przyszłego rozwoju konstytucjonalizmu demokratycznego, konstrukcji i uzasadnieniu.

a) Prawa wolnościowe ustroju angielskiego były prawami ludu (ściślej: obywateli reprezentowanych przez ich organ — parlament) wobec monarchy. Były wyrazem średniowiecznej dualistycznej konstrukcji państwa, znającej obywateli jako jeden podmiot, monarchę jako drugi podmiot, nieznającej, dopiero wytwarzającej, konstrukcję państwa jako jednolitej całości, obejmującej oba te podmioty. Prawa demokracyj amerykańskich są prawami jednostki — człowieka jako takiego — wobec państwa jako całości, są prawami stojącymi ponad państwem jako takim, a nie tylko ponad jednym jego organem — monarchą.

b) Amerykańskie deklaracje praw były w swej konstrukcji pierwszą praktyczną realizacją racjonalistycznej konstrukcji prawa. Uzasadnienia ich nie można było oprzeć na tradycji, bo ta była angielska, a z Anglią zerwano. Nie można go było oprzeć na „woli bożej", a więc nie można było im dać uzasadnienia teokratycznego, bo racjonalistyczny duch epoki nie pozwalał już na pierwotną wiarę, iż Bóg „objawił" trzydziestu dziewięciu panom w Konwencji swą wolę co do ustroju państwa: Bóg był dawcą rozumu, ale rozum dany od Boga działał samodzielnie, Bóg był już „causa remota". Tworzono nowe prawo czysto racjonalistycznie, formalnie i konstrukcyjnie w zupełnej wolności od wszelkich historycznych „przesądów", konstrukcyjnie (tylko konstrukcyjnie, tylko domniemanie — tu leży różnica w stosunku do Wielkiej Rewolucji francuskiej) tworzył je sublimowany „zdrowy rozsądek człowieka". Wierzono, że podstawowe zasady prawa, zdobywane przez zdrowy rozsądek, posiadają moc obowiązującą same w sobie, że ich legitymizm opiera się na ich immanentnych, wewnętrznych właściwościach, a nie na ich pochodzeniu od legalnego ustrojodawcy, na ich treści a nie na formie ich powstania.

Dlatego są to prawa „wieczne" i „ogólnoludzkie". Pojęcie „dawności" — podstawa tradycjonalistycznego uzasadnienia praw obywateli Anglii, zmienia się w pojęcie ich „naturalnej" podstawy, w walor ogólnoludzki. Dzieje się to na racjonalistycznej podstawie wiary, że można te prawa poznać przy pomocy rozumowania, spekulacji myślowej, że może je w ten sposób poznać każdy człowiek, że wywodząc się ze spekulacji myślowej takiego rozumnego człowieka wywodzą się same z siebie, a nie z jakiegokolwiek źródła, stojącego poza nimi i ponad nimi, że są więc niewzruszalne i niepozbywalne. Tę niewzruszalność i niepozbywalność deklarują wyraźnie deklaracje praw poszczególnych stanów. Nie deklarowano jej wprawdzie w konstytucji Unii, ale pogląd, iż istnieją „niezmienne zasady sprawiedliwości, nierozerwalnie złączone z prawdziwą ideą wolnego państwa", że „sankcją ich jest oświecone wolnością sumienie ludzi sprawiedliwych" (cytaty dwóch orzeczeń Sądu Najwyższego Unii, wypowiedziane w związku z interpretacją deklaracji praw Unii, to jest pierwszych dziesięciu poprawek do jej konstytucji), panuje w opinii publicznej i w działalności władz jako reguła interpretacyjna tych poprawek od początku.

c) Te poglądy zaś prowadzą nas z terenu pozytywnych deklaracyj — już zawierających pojęcia niesprecyzowane — na teren „prawa natury", a więc pojęcia jeszcze bardziej niesprecyzowanego. „Prawo natury" czyli ogół zasad prawnych, nieujętych w żadne ustawy, ale stanowiących naczelne podstawy i wytyczne prawa pozytywnego, odgrywa w praktyce życia konstytucyjnego Stanów Zjednoczonych rolę o wiele większą, niż w jakimkolwiek innym kraju. Znaczenie jego może być bardzo różne; w różnych epokach różne poglądy, nieraz sprzeczne z poprzednimi, uchodzą za treść prawa natury. Przeciwnicy zniesienia niewolnictwa powoływali się na „naturalną" niższość kolorowych, zwolennicy zniesienia niewolnictwa wychodzili z „naturalnej" wolności i równości każdego człowieka bez względu na kolor skóry. „Naturalny" znaczyło pierwotnie zgodny z wolą bożą, wypływający z prawa bożego, a więc opierało się na deistycznej koncepcji świata. „Naturalny" znaczyło potem zgodny z rozumem i opierało się na racjonalistycznym poglądzie na świat — to znaczenie w dużej

mierze do dziś dnia przechowało się w Stanach Zjednoczonych, przebija ono w tezie sądów, iż ograniczenia wolności są zgodne z konstytucją, o ile są „rozsądne" (reasonable). Pojęcie prawa „naturalnego" może służyć zarówno celom konserwatywnym (naturalny — to jest „odwieczny", czyli swobodne tworzenie prawa jest „nienaturalne") jak i radykalnym (istniejący porządek rzeczy jest „nienaturalny" jako „sztuczny" i powinien ulec zmianie). Zawsze jednak daje w rezultacie ograniczenie suwerenności prawa stanowionego na rzecz „społecznej" (to jest nieujętej w formy zorganizowanego aparatu państwowego) kontroli nad nim. Wszędzie, gdzie, jak w Stanach Zjednoczonych, sądy interpretują wiążąco treść prawa naturalnego — ulegają one mniej lub więcej szybko kontroli opinii publicznej i przetwarzają interpretację tego prawa zgodnie z żądaniami tej opinii.

d) Może właśnie to połączenie ogólno-ludzkiego patosu w uzasadnieniu i formie ujęcia praw wolnościowych z treścią wziętą z rodzinnego anglosaskiego prawa i wrosłą od dawna w życie społeczeństwa, dało amerykańskim deklaracjom praw trwałość tak odmienną od ich zmienności na kontynencie. Też cechy w połączeniu z faktycznym, nie tylko teoretycznym, postawieniem Konstytucji ponad zwykłe ustawy uczyniły zasady tych deklaracyj rzeczywistymi normami naczelnymi ustroju. Sądy Najwyższe stanów i Sąd Najwyższy Unii przyjęły te zasady jako normy kontroli, czy działalność zwykłego ustawodawcy i władz wykonawczych jest zgodna z konstytucją, rozbudowały je w drodze interpretacji, uzgadniającej ich podstawową niezmienność z zmiennością sytuacyj historycznych i poglądów oraz potrzeb społeczeństwa, stworzyły z nich stały punkt w zmienności życia państwowego.

3) Treść i interpretacja deklaracji praw

W roku 1933 pisze John H. Parker, sędzia jednego z sądów Unii: „Siła konstytucji leży nie w mowie pisanego dokumentu, lecz w wierze ludu w zasady, które ona ucieleśnia. Jestem przekonany, że wiara ta jest jeszcze ciągle najsilniej ugruntowaną potęgą w życiu amerykańskim. Wierzymy jeszcze

ciągle w wolność osobistą i jakkolwiek jesteśmy gotowi, jako dobrzy patrioci, brać udział w każdym wysiłku dla przezwyciężenia kryzysu gospodarczego, to jednak nie porzuciliśmy wiary, iż życie, wolność i dążenie do własnego szczęścia są niepozbywalnymi prawami ludzkimi i że państwo istnieje tylko dla zabezpieczenia tych praw".

Określenia te trafnie ujmują znaczenie praw wolnościowych w ustroju Stanów Zjednoczonych. Są one niepozbywalne i stoją ponad państwem. Brak w tym ustroju gruntu dla jakiegokolwiek uosabiania państwa jako wartości nadrzędnej. Państwo jest narzędziem — najwyższym i najcenniejszym, ale tylko narzędziem dla osiągnięcia celów i ideałów jednostek, ideałów indywidualnych.

Nadrzędność tych ideałów wolnościowych ponad wszelkimi normami ustrojowymi ma swe źródło i najsilniejsze oparcie w poglądzie, iż są one starsze od państwa. Pogląd ten znalazł wyraz w poprawce IX do Konstytucji Unii, wedle której wyliczenie pewnych praw w konstytucji nie może być przyczyną do zaprzeczenia innych praw „zatrzymanych" (retained) przez lud. Stwierdzają to wyraźnie konstytucje szeregu stanów. Stwierdza deklaracja niepodległości (4 lipca 1776), ogłaszając: „uważamy to za prawdę oczywistą samą przez się, iż wszyscy ludzie są obdarzeni przez Stwórcę pewnymi niepozbywalnymi prawami, że wśród tych praw są prawa do życia, wolności i dążenia do szczęścia, że dla zabezpieczenia tych praw między ludźmi utworzony jest rząd". Ta sama trójca praw co w lat 150 blisko potem u sędziego Parkera, tylko z podkreśleniem oczywistego faktu, że przysługują wszystkim ludziom na równi. To samo ujmowanie państwa, jako narzędzia dla realizacji tych praw.

Niepozbywalność, postawienie tych praw ponad państwem, oznacza w zasadzie ich niezmienność. Nie oznacza jednak zupełnej sztywności. Deklaracje praw wyrażają pewne ogólne zasady; te zasady są niezmienne, życie państwowe nie może się rozwijać sprzecznie z samą zasadą deklarowanego prawa. „Istota, sens (meaning) gwarancji konstytucyjnych nie zmienia się nigdy, ale granice ich zastosowania muszą stale się rozszerzać lub kurczyć, aby odpowiadać nowym odmiennym

stosunkom, powstającym w zakresie ich stosowania" (sędzia Butherland w wyroku z 1926 r.). Pojęciami, które służą dla określenia, jakie granice zakreślać prawom wolnościowym, stały się dla judykatury sądów interpretujących te prawa przede wszystkim pojęcia „rozsądku" (reasonablement) oraz „władzy porządkowej" (police power).

Prawnie ważnymi i mieszczącymi się w konstytucyjnych gwarancjach praw wolnościowych są takie ingerencje państwa w te prawa, które pozostają w „rozsądnym" stosunku do celów państwowych, jakie konstytucyjnie przyznano Unii i Stanom. Stosunek ten jest rozsądny, o ile istnieje „właściwa równowaga" (balance of convenience) między korzyściami, jakie osiąga interes publiczny, a ograniczeniami praw prywatnych: „sądy nie uznają interwencji władzy ustawodawczej w wykonywanie praw prywatnych przez jednostki, jeśli nie ma należytego stosunku między korzyściami, jakie ogół osiąga z ustawy, a stopniem interwencji w prawa jednostek, jaki ta ustawa przynosi", — pisze teoretyk ustroju amerykańskiego (Mott: Due process of law § 160), — w każdym razie „rozsądne" ograniczenie tych praw nie może być „arbitralne" czyli dowolne. Określenia więc ogólnikowe pozostawiające wielką swobodę w ich interpretacji.

Pojęcie „police power" jest również ogólnikowe. Rozumie się przez nie niejednokrotnie „ogół posiadanej przez państwo na wewnątrz władzy państwowej" (Chief Justice Toney 1847). Zakres tej władzy próbowano określić, ograniczając ją do zarządzeń ustawowych w sprawach publicznej obyczajności, publicznego zdrowia, publicznego bezpieczeństwa — a także nawet w ogóle porządku i publicznego dobrobytu (prosperity) — „publiczny" nie jest tu przeciwstawieniem do „prywatny" lub „indywidualny", lecz raczej ma takie znaczenie jak „ogólny" w przeciwstawieniu do „szczegółowy". Wybitny amerykański teoretyk ustroju, Freund, określa znów tę władzę w r. 1904 jako zabezpieczenie i ochronę publicznego (w znaczeniu: ogólnego) dobra (public welfare), odróżniając jednak „police power" w ściślejszym znaczeniu jako ochronę publicznego bezpieczeństwa, porządku i obyczajności. Płynność tych obu pojęć powoduje, że judykatura Sądów najwyższych Unii i Stanów

w sprawie praw obywatelskich jest kazuistyczna: nie czyni się prób ogólnego określenia, co jest rozsądne, ale rozstrzyga konkretnie od przypadku do przypadku. Daje to możnościom interpretacyjnym wielką swobodę, jak długo też pogląd sądów odpowiada opinii publicznej, daje to im wielką powagę.

Fakt zaś, że sądy ostrożnie i powoli zmieniają ustaloną interpretację, idą raczej za opinią publiczną, niż ją wyprzedzają, zabezpiecza państwo przed zmianą interpretacji lekkomyślną, nieodpowiadającą istotnym i trwałym przemianom w opinii publicznej.

Podstawowymi, w konstytucji Unii zagwarantowanymi prawami wolnościowymi są: wolność słowa, prasy, zgromadzania się, petycji (poprawka I), wolność osobista, w szczególności od rewizji i aresztowania (poprawka IV). Nietykalność życia, wolności i mienia, ograniczalnych tylko w wyniku ważnego i prawem przepisanego procesu (poprawka V). Prawa wolnościowe rozbudowała później poprawka XIII (1865), znosząca niewolnictwo. Równość praw wolnościowych i równość wobec prawa deklarowała poprawka XIV (1868). Późniejsze zagwarantowały pewne prawa polityczne: równość prawa głosowania bez względu na rasę, kolor, czy poprzedni stan niewoli (poprawka XV z r. 1870) i równość prawa głosowania bez względu na płeć (poprawka XIX z roku 1920).

Prawa te obejmują więc trzy grupy: wolność od ingerencji państwa odnośnie do życia, wolności i własności (czyli wolność jednostki w najszerszym znaczeniu), prawo swobodnego organizowania się społeczeństwa niezależnie od ingerencji państwa (prawo zgromadzania się, w czym w interpretacji amerykańskiej mieści się i prawo stowarzyszania się i prawo petycji, będące praktycznie prawem zbiorowości a nie indywidualnym), oraz prawa polityczne.

System praw wolnościowych w Stanach Zjednoczonych jest więc dziś skomplikowany. Mamy w nim prawa niepisane, oparte na odwiecznym zwyczaju i poczuciu prawnym społeczeństwa, stosowane jako wiążące przez Sądy. Mamy prawa, określone w konstytucji Unii: te wedle dość powszechnego orzecznictwa Sądów wiążą tylko ustawodawcę Unii, chyba, że są wyraźnie ujęte jako ograniczenie uprawnień stanów (do

tych należy traktowanie obywateli innych stanów na równi w każdym stanie — art. IV. sekcja 2, sądy przysięgłych — art. III. sekcja 1 ust. 3. — Habeas corpus czyli zakaz aresztowania bez zgody sądu — art. I. sekcja 9 ust. 2, zniesienie niewolnictwa — poprawka XIII, gwarancja równości co do ochrony życia, wolności i mienia — poprawka XIV sekcja 1, równość praw wyborczych bez względu na rasę, kolor skóry, poprzedni stan niewolnictwa — poprawka XV i bez względu na płeć — poprawka XIX). Mamy w końcu prawa, określone w konstytucjach stanowych: te wiążą tylko stany, a nie Unie, co do swej treści są obszerniejsze od praw zagwarantowanych przez Unię.

Równość

a) Ogólnej gwarancji równości brak w pierwszych dziesięciu poprawkach. Poprawka V gwarantuje „każdemu" ochronę życia, wolności i mienia, zawiera więc gwarancję równości wobec prawa co do praw cywilnych, nie ogranicza jednak w tym zakresie stanów, a jedynie Unię, a więc umożliwia utrzymanie niewolnictwa. Poprawka XIV (r. 1868) rozciąga tę gwarancję, w związku ze zniesieniem niewolnictwa, również na stany i wyraźnie stwierdza, iż opieka prawna ma być „równa" („equal protection of the law"). Poprawki XV i XIX (r. 1870 i 1920) gwarantują równość praw politycznych.

Równość stawała się stopniowo, lecz powoli, pojęciem, łączącym wszystkie rodzaje praw wolnościowych. Już deklaracja niepodległości, stwierdzając, że wszyscy ludzie „rodzą się równi", jest symptomatycznie odmienna od art. 1 francuskiej deklaracji praw z 1789 r., gdzie czytamy: „ludzie rodzą się wolni i równi w swych prawach i pozostają takimi". Twórcy konstytucji nie hołdowali egalitaryzmowi. Uznawali równość tylko co do praw wolnościowych, nie co do praw politycznych — a także co do praw wolnościowych tylko w obrębie obywateli, wykluczając od nich niewolników i utrzymując niewolnictwo. Nie tylko konserwatywny drugi Prezydent Stanów, John Adams, stwierdza, że „istnieją nierówności stworzone przez Boga i naturę i żaden ustawodawca ludzki nie może ich usunąć", ale demokratyczny trzeci Prezydent, Jefferson,

mówiąc o różnicach między białymi a czarnymi i podkreślając, że stworzyła je natura nie tylko co do koloru skóry, ale i co do uzdolnień, chce je „zachować tak, jak je natura wytworzyła". Jefferson jest motorem egalitaryzmu praw politycznych między białymi, ale nie obejmuje swym egalitaryzmem — nawet co do praw wolnościowych — kolorowych. Dopiero Lincoln uczyni to, ale także tylko co do praw wolnościowych. „Twórcy konstytucji" — powiada — „względnie stanowczo ustalili, co do jakich praw uważali ludzi za równych — a mianowicie odnośnie do określonych niepozbywalnych praw, między którymi znajduje się życie, wolność i dążenie do własnego szczęścia", ale „różnica fizyczna między obu rasami wyklucza prawdopodobnie ich współżycie na stopie zupełnej równości". Wojna secesyjna toczy się o wolność osobistą murzynów, ale nie o ich równość polityczną. Jeśli zyskują ją — zresztą teoretycznie — po wojnie, to nie leżało to w intencji zwycięskiej Północy, ale było traktowane jako jedyny i konieczny środek dla złamania przewagi politycznej secesjonistów na południu.

W ten sposób rozwinięta zasada równości uważana jest dziś za podstawową zasadę ustrojową. Wywodzono jej ogólne uznanie przez konstytucję z zasady „należytego procesu" (due process) twierdząc, że takim jest tylko ten proces, który istnieje porówni dla wszystkich i nie zna dowolnego różnicowania obywateli. Sędzia Dunn (1931) określa ją następująco: „podstawową zasadą naszego ustroju narodowego jest równość wszystkich obywateli wobec prawa... równość w prawach naturalnych (natural rights), wobec prawa (under the law), a nie równość warunków, zdolności, właściwości umysłowych, moralnych, fizycznych lub materialnych, które są oczywiście różne w każdej jednostce". W takim ujęciu równości widziała do niedawna opinia publiczna różnice między swoim liberalnym i indywidualistycznym — a europejskim, socjalizującym ujęciem równości. A więc równość ochrony prawnej tam, gdzie istnieją równe lub podobne warunki. Zapewnienie równej możliwości nabywania praw i innych korzyści. Zapewnienie równych praw politycznych osobom w tych samych sytuacjach (a więc np. nie będzie sprzeczne z tą zasadą uzależnienie praw poli-

tycznych od pewnego wieku, osiadłości, minimum wykształcenia — skoro warunki te może osiągnąć każdy człowiek). Naruszeniem zasady równości byłoby dopiero „różne traktowanie przez prawo nie opierające się na różnicy stosunków faktycznych rzeczywistej, istotnej i będącej w rozsądnym istotnym związku z przedmiotem tej normy prawnej, która wprowadza różne traktowanie" (sędzia Pitney 1920).

Uznawanie „rzeczywistej różnicy stosunków faktycznych" jako niekolidującej z zasadą równości ujawnia się w Stanach Zjednoczonych głównie w dwóch kierunkach. Pierwszy — oparty raczej na przesłankach przeszłości — jest wyrazem stosunku „białych" do kolorowych. Drugi — będący raczej wynikiem jeszcze trwającej ewolucji, to ochrona prawna szerokich mas tam, gdzie brak tej ochrony uzależniałby je od czynników mających przewagę gospodarczą.

a) Ustawy, przeprowadzające rozdzielenie rasy białej i czarnej, uchwalane przez stany a nie przez unię, są liczne. Niekonstytucyjność ich jest wtedy przyjmowana, jeśli skarżący (a więc w ogromnej większości wypadków czarny) udowodni, że dyskryminacja ustawowa nastąpiła jedynie ze względów rasowych. Ciężar dowodu spoczywa na skarżącym, co czyni ten dowód najczęściej niemożliwym i domniemanie przemawia za konstytucyjnością ustawy. Szereg postanowień ustawowych, przeprowadzających segregację ras, uznają natomiast sądy za legalne wykonywanie władzy porządkowej (police power) i za zgodne z zasadą równości wobec prawa, skoro odnoszą się one w tym samym stopniu i w taki sam sposób do obu ras. Uznawano więc za konstytucyjne: zakaz małżeństw mieszanych, tworzenie oddzielnych szkół dla ras, rozdzielenie ras w środkach komunikacyjnych i t. d. (jeśli uznano za niekonstytucyjne tworzenie oddzielnych dla każdej rasy dzielnic mieszkaniowych, to nie ze względu na sprzeczność z zasadą równości wobec prawa, lecz za niedopuszczalne ograniczenie właściciela nieruchomości w dysponowaniu swym mieniem).

Ludność biała, zwłaszcza stanów południowych, wprowadza jednak drogą faktów oczywistą nierówność rasową. Sta-

pracy kobiet i niedorosłych (chwiejnie i nie całkiem stanowiły np., nie dopuszczały czarnych do udziału w zgromadzeniach stronnictwa, wybierających kandydatów na urzędy publiczne — a ponieważ kandydaci tego stronnictwa odnoszą prawie zawsze zwycięstwo w wyborach, było to w praktyce pozbawieniem Murzynów prawa wybieralności. Dopiero gdy stan Texas ujął ten zakaz w ustawę — uznał go Sąd Najwyższy Unii za niekonstytucyjny. Wtedy ustawa Texasu upoważniła komitet wykonawczy stronnictwa demokratycznego do ustalenia regulaminu zebrań — a Sąd Najwyższy uznał z kolei regulamin, wykluczający Murzynów, za niekonstytucyjny określając w tym wypadku komitet wykonawczy partii działającej na mocy ustawy za „raczej organ państwa niż partii". W ten sposób Sąd Najwyższy zdaje się wchodzić na drogę kontroli, czy równość wobec prawa nie jest naruszaną przez partie jako pośrednie organy państwa.

b) Zróżnicowanie prawa ze względu na interesy słabszych gospodarczo tylko powoli i stopniowo było przez sądy uznawane za konstytucyjne. Długo uważano je za sprzeczne nie tylko z zasadą równości wobec prawa (skoro jego skutkiem jest różne traktowanie poszczególnych grup obywateli), ale i z zasadą wolności, w szczególności wolności umowy o pracę oraz własności, pojmowanej także jako własność swej pracy. Uznanie konstytucyjności takiej ingerencji ustawodawczej zdobywało sobie grunt powoli i stopniowo. Formalną podstawą była tu szeroka interpretacja pojęcia „police power", a w szczególności policji zdrowia w interesie utrzymania należytego poziomu zdrowotności społecznej. O ile ograniczenia swobody umów pozostają w ramach (interpretowanej przez sądy) „police power" i są „rozsądne" (znowu sądy interpretują co jest reasonable — uznając za nie przede wszystkim przepisy, które obejmują w s z y s t k i e grupy ludności, wykazujące odmienne warunki pracy i potrzebę ochrony), to nie kolidują ani z zasadą równości, ani z zasadą wolności umów. Uznawano więc kolejno za konstytucyjne: ustawowe ograniczenia czasu pracy, odmienne unormowanie ustawowe

pracy kobiet i niedorosłych, (chwiejnie i nie całkiem stanowczo), ustawowe ustalenie minimum płacy, przymus ubezpieczenia robotników na koszt pracodawców i t. d. i t. d.

Wolność

Wolność jest — obok równości, a nawet ponad zasadą równości — podstawowym pojęciem konstytucyjnym. Ujmowana jest niezmiernie szeroko. Nie tylko jako wolność osobista (niemożność ograniczania wolności jednostki bez „należytego procesu"), wolność opinii, wolność umów. Również gwarancje własności — to pewna forma wolności, własność — to wolność.

Treść tak szerokiego pojęcia wolności jest długo czysto negatywna — oznacza ona granice ingerencji władzy państwowej, — i czysto formalna — oznacza pozostawienie „wolnym" jednostkom swobody korzystania z „wolności" opinii, umowy, swobody korzystania z posiadanej własności. Prawo — w interesie wolności nie może regulować stosunków społecznych nawet tam, gdzieby tego np. wymagała zasada równości. Byłoby sprzecznym z zasadą wolności, gdyby państwo chciało „wyrównywać nierówności, które zostały wywołane przez prawo wolnej umowy i wolność prywatnej własności", np. przy pomocy progresywnych stawek podatkowych albo ustawową regulację godzin pracy — pisze Taft jeszcze w 1845 r. W jednym z charakterystycznych wyroków Sądu Najwyższego Unii jest pojęcie wolności określone następująco: „bezsprzecznie wolność oznacza nie tylko swobodę od cielesnych ograniczeń. W treść jej wchodzi także prawo jednostek do zawierania umów, obrania sobie jednego z zwykłych zawodów, nabywania pożytecznych wiadomości, zawierania związków małżeńskich, zakładania ogniska domowego i wychowywania dzieci, chwalenia Boga zgodnie z własnym sumieniem i — najogólniej — korzystania z tych wszystkich uprawnień, które prawo pospolite oddawna uznaje za istotne dla uporządkowania dążenia wolnych ludzi do szczęścia". Inne orzeczenia włą-

czają tu również wyraźnie wolność opinii i wolność zgromadzania się.

Ochroną wolności jest przede wszystkim przepis, iż może być ona ograniczona tylko na mocy „należytego procesu prawnego" (due process of law). Pojęcie to ma w interpretacji amerykańskiej nie tylko znaczenie procesowe (a więc sąd musi być powołany przez ustawę, należycie obsadzony, działający wedle z góry ustalonych zasad postępowania, zapewniający stronie wszelką możność obrony, a także swobodę uchylenia się od zeznań), ale również materialne: due process będzie istniał tylko wtedy, jeśli toczy się o „ważne" prawo; ważnym prawem jest tylko takie, które jest zgodne z „naturalną sprawiedliwością" (natural justice), z „zasadami układu społecznego" (the great first principles of the social compact), z „istotą wolnego rządu" ((the essential nature of all free governments). Takie ujmowanie pojęcia wolności i klauzuli „due process" otwiera szeroko wrota stosowania niepisanego prawa natury, badania zgodności ustaw z niepisanymi podstawami ustroju, a równocześnie czyni te pojęcia elastycznymi i uwzględniającymi potrzeby rozwoju.

Okres pierwszej wojny światowej i międzywojenny jest właśnie wykorzystaniem tej elastyczności pojęć w kierunku innej interpretacji „wolności". Najmniejsze zmiany zaszły w ujmowaniu wolności osobistej w ścisłym znaczeniu: osądzenie przez jury w „ważnym" procesie jest nadal jedynym sposobem jej ograniczenia. Ale już wolność opinii ulega pewnym ograniczeniom, a zwłaszcza w okresie niebezpieczeństwa (emergency) — a niebezpieczeństwo to nie tylko wojna, ale również wewnętrzny kryzys gospodarczy czy polityczny. Wolność opinii, a w szczególności wolność słowa, może być wedle ustaw lat 1917—1919 ograniczona, jeśli wypowiedziane opinie „rodzą niebezpieczeństwo pewne, bezpośrednie, rzeczywiste". Ustawa może zakazać rozszerzania wiadomości i poglądów, które są „świadomie fałszywe lub nieścisłe" i mają na celu „przynieść korzyść nieprzyjacielowi", może nałożyć kary za „wypowiadanie, drukowanie, pisanie lub publikowanie poglądów nielojalnych, uwłaczających lub przesadnych, o formie

rządów Stanów Zjednoczonych, lub wypowiadanie poglądów, mających na celu ośmieszenie, podanie w pogardę lub dyskredytowanie formy rządów lub konstytucji Stanów Zjednoczonych". W okresach niebezpieczeństwa naczelne zasady ustroju są prawnie chronione.

Ewolucji ulega również treść pojęcia „wolności umowy". Punktem wyjścia jest teza sądów amerykańskich, iż żadne postanowienia konstytucji (a więc i zasada wolności umowy) nie ma być tłomaczona w sposób, któryby niweczył „władzę porządkową" państwa (police power), to jest prawo państwa do „rozsądnego" regulowania stosunków w interesie zdrowia, bezpieczeństwa i dobrobytu ogólnego. To rozumowanie powoli torowało drogę dla uznania przez sądy ustawodawstwa pracy, pierwotnie uważanego za sprzeczne z zasadą wolności umowy — jeszcze w roku 1917 sądy uznawały ustawowe wprowadzenie ośmiogodzinnego dnia pracy za naruszenie tej wolności, potem uchylały z tych samych przyczyn ustawy, ustalające minimum płac. Jeszcze w r. 1917 sądy uznawały ustawowy zakaz umów, w których pracownik zobowiązuje się wobec pracodawcy nie należeć do żadnego związku zawodowego za niekonstytucyjny z tych samych przyczyn. Zmiana stanowiska następowała przede wszystkim w konsekwencji innego, nie czysto formalnego, pojęcia zasady równości: z faktu, że sytuacje życiowe pracownika i pracodawcy nie są równe, wyciągano wniosek, że pracownik tylko wtedy będzie miał zapewnione minimum wolności, jeżeli jego interesy będą chronione przez własną organizację (a więc umowny zakaz należenia pracownika do związku zawodowego narusza jego wolność i jest sprzeczny z konstytucją), jeśli minimum jego standartu życiowego, to jest maximum czasu pracy i minimum płacy będą zabezpieczone przez ustawodawcę.

Sądy stały jednak nadal na stanowisku, że przysługuje im prawo kontroli, czy takie ograniczenia pierwotnie formalne nieograniczonej wolności są „rozsądne". „Rozsądny" jest przeciwstawieniem „arbitralnego" czyli dowolnego. „Rozsądne" to jest wyrównujące faktyczny stosunek sił społecznych, ograniczenia wolności, „rozsądne" to jest odpowiadające faktycznie

istniejącym różnicom. Ustalania warunków pracy, zależne od rodzaju pracownika (kobiety, dzieci) i rodzaju pracy, są zgodne z konstytucją. Do zaczepiającego ich konstytucyjność, dodawały sądy, należy udowodnienie, że są one „arbitralne". Droga dla szerokiej rozbudowy ustawodawstwa społecznego była otwarta.

Własność

Nie można identyfikować sensu amerykańskich konstytucyjnych gwarancyj własności z europejskimi. Ameryka przyjęła je z Anglii przed pełnym wykształceniem się kapitalistycznego ujęcia tego pojęcia, prawo anglosaskie nie przeszło przez okres recepcji prawa rzymskiego, opartego na własności (względnie) absolutnej i (względnie) nieograniczonej. Toteż pojęcie nadrzędnej własności ogółu przetrwało np. w konstytucji stanu Nowy York, wedle której „lud uchodzi na mocy swej suwerenności za posiadacza pierwotnej i najwyższej własności wszelkiej ziemi w obrębie władzy państwowej". Amerykańska konstytucyjna gwarancja własności w tej postaci, jaką jej nadała praktyka i judykatura, odnosi się do „każdego interesu, który może mieć ktokolwiek na każdej rzeczy, mogącej być własnością człowieka, a także prawa swobodnego posiadania własnych rzeczy, ich używania, ciągnięcia z nich korzyści i dysponowania nimi". Własność ta jest chroniona podwójnie: może być odebrana właścicielowi tylko na cele publiczne — i tylko za słusznym odszkodowaniem (just compensation), które winno być „pełną równowartością" (a full and perfect equivalent).

Takie ujęcie własności daje pełną ochronę własności, służącej do osobistego użytku, daje pełne odszkodowanie w razie pozbawienia własności dla celów publicznych, ale nie pozbawia państwa prawa ingerencji w sposób wykorzystywania własności, o ile właściciel wykorzystuje ją nie dla celów osobistych, lecz w sposób, który wedle opinii publicznej jest w „interesie publicznym" (affected with a public interest). Powstaje pojęcie „przedsiębiorstwa" względnie „własności" o „znaczeniu publicznym" (business affected with a public interest). Wytworzyła je judykatura sądów najwyższych przy interpre-

tacji konstytucji, stwierdzając, jakie ingerencje w sposób wykorzystywania własności prywatnej nie są sprzeczne ani z zasadą równości wobec prawa, ani z gwarancją wolności, ani z gwarancją własności. Jak większość pojęć ustrojowych amerykańskich — i to jest płynne, o treści zmiennej, ulegającej ewolucji. Założeniem jest teza, iż własność przestaje być własnością prywatną, jeśli właściciel przeznacza ją na użytek „publiczny", to jest na użytek większej liczby osób, większej liczby anonimowych odbiorców produktów własności. Z biegiem czasu odróżniono trzy grupy przedsiębiorstw, „będących w interesie publicznym: 1) istniejące na podstawie urzędowego zezwolenia lub przywileju z warunkiem, iż będą świadczyć usługi każdemu (np. koleje, środki komunikacji, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, jak elektrownie, rzeźnie itp.; 2) przdsiębiorstwa, których publiczny charakter — w przeciwstawieniu do innych — jest tradycyjnie uznawany (np. gospody, hotele, restauracje, młyny); 3) przedsiębiorstwa „dotknięte publicznym interesem" bądź z woli właścicieli, którzy je stworzyli dla publicznego użytku, bądź dlatego, że opinia publiczna widzi rzeczywiście interes ogółu w korzystaniu z nich. Jedynie konkretna judykatura w każdej epoce — a więc znowu ujęcie kazuistyczne — nadaje konkretną treść temu pojęciu i zakreśla ramy ingerencji państwowej w jego funkcjonowanie (najczęściej w postaci zapewnienia powszechnej możebności korzystania z takich przedsiębiorstw, regulowania cen za ich usługi, ale także regulowania warunków pracy w nich). W związku z reglementacją cen za usługi takich przedsiębiorstw interesu publicznego, ustaliła judykatura granice, do jakich interwencjonizm państwowy nie popada w sprzeczność z gwarancją własności prywatnej: ograniczenia przez państwo nie mogą z jednej strony pozbawiać właściciela „godziwego zysku", nie mogą z drugiej strony wymagać od konsumenta więcej, „niż warte są, wedle rozsądnej oceny, świadczone usługi".

4) Deklaracja praw a New Deal

Rozwój i kierunek interpretacji praw jednostki torował już od dawna drogę do tej polityki konstytucyjnej, tego prze-

kształcenia ustroju państwa, którego wyrazem stała się polityka prezydentury Franklina Delano Roosevelta (1932—1945). Pewne jej zapowiedzi mamy już w okresie prezydentury Woodrowa Wilsona (1912—1920). Obaj reprezentują te same sfery społeczne, znajdujące swój wyraz w wyższym stopniu w partii demokratycznej, niż w partii republikańskiej: farmera, elementy drobnomieszczańskie, Roosevelt w wyższym stopniu niż Wilson także elementy robotnicze. Obaj łączą w swej polityce dwie idee: powrotu do pierwotnej demokracji farmerskiej, nieznającej wielkich różnic majątkowych, przeciwnej zarówno wielkokapitalistycznym interesom jak i socjalizmowi; liberalnej, ale — (i tu znów Roosevelt w wyższym stopniu niż Wilson) — uznającej konieczność ingerencji państwa w stosunki gospodarcze i społeczne, zwłaszcza w podział dochodu społecznego.

„New Deal" (nowe dzieło) Roosevelta jest próbą częściowej reformy socjalnej przy zachowaniu ustroju kapitalistycznego i w jego obrębie. Oparty na zysku system gospodarki kapitalistycznej ma być zachowany, ale ogólny poziom dochodów jednostek jest utrzymywany przy pomocy reglementacji stosunków gospodarczych przez państwo i przy pomocy wydatków państwowych.

Pojęciem, które umożliwiło przejście do tego systemu bez zerwania z indywidualistyczną konstrukcją stosunku jednostki do państwa, było pojęcie „minimum równych praw" (standard maxim for free society). Wytworzone zostało ono, podobnie jak większość podstawowych pojęć konstytucyjnych w Stanach Zjednoczonych, przez sądy. Długo miało ono charakter formalny: prawo musi wszystkim jednostkom na równi przyznawać możność osiągnięcia pewnych dóbr (w szczególności wolności i własności), ale jest dla niego obojętne, czy jednostki faktycznie mogą te uprawnienia nabyć. Wiek XX, a zwłaszcza okres i ideologia rządów Franklina D. Roosevelta, wprowadzają tu daleko sięgające zmiany. Państwo zaczyna uważać za swe uprawnienie także zapewnienie jednostkom pewnego minimum materialnej równości, przy pomocy przede wszystkim ingerencji w podział dochodu społecznego. Rozbudowę amerykańskiego egalitaryzmu w erze Roosevelta (przygotowywaną

już częściowo przez Wilsona) ujął jego najbliższy współpracownik Wallace w zasady: 1) praca dla każdego, kto jej pragnie, 2) dla każdego wynagrodzenie, które zabezpiecza przed nędzą, 3) dla każdego ilość godzin pracy dość krótka, by mógł się cieszyć swoim życiem, 4) dla każdego zabezpieczenie od bezrobocia i na starość, względnie także od choroby i kalectwa, 5) dla każdego wygodne mieszkanie za dostępną cenę. Program więc żądający zapewnienia każdemu minimum spokojnej egzystencji przy pomocy państwa, a więc głoszący interwencjonalizm w warunki pracy, w warunki płacy, w podział dochodu społecznego — wszystko przy zachowaniu własności prywatnej i wolności demokratycznych.

Program ten jest niejako punktem końcowym zaznaczającej się od dawna zmiany w pojmowaniu podstawowych pojęć ustrojowych: równości i wolności. Obowiązkiem państwa jest przestrzegać, by nie było zbyt rażących faktycznych (gospodarczych i społecznych) nierówności. W okresie niebezpieczeństw (emergency) — są nimi i kryzysy gospodarcze — państwo ma prawo, wykonując swą władzę porządkową (police power) interweniować u przedsiębiorców, by uregulowali w „kodeksach współpracy" (codes of competition) wzajemne swe stosunki w szczególności warunki produkcji i zbytu. Ma dalej prawo interweniować, by pracodawcy i pracownicy umówili zbiorowo zasadnicze warunki pracy, w szczególności czas pracy i minimum płacy. W interesie faktycznej równości pracodawcy i pracowników państwo ma prawo zapewnić pracownikom pełną swobodę zrzeszania się, zakazać pracodawcom tworzenia „własnych" organizacyj pracowniczych, popierania jednych związków zawodowych a zwalczania innych, zwalniania czy gorszego traktowania pracowników należących do związków. Państwo ma prawo ustalić pewne ramowe zasady takich „kodeksów współpracy" pracowników między sobą i pracodawców z pracownikami, ma także rozciągnąć moc obowiązującą kodeksu na wszystkie przedsiębiorstwa danej gałęzi produkcji, ma prawo samo wydać taki „kodeks współpracy", jeśli pracodawcy nie mogą czy nie chcą dojść do porozumienia między sobą, lub z pracownikami. Na tych zasadach oparła się ustawa o rozbudowie gospodarki narodowej

(N. I. R. A. — National Industrial Reccovery Administration). Państwo ma prawo wpływać na powierzchnię uprawy rolnej, rodzaj uprawy rolnej, ceny produktów rolnych, wyrównywać rolnikom straty tym spowodowane — na tych zasadach oparła się ustawa o przywróceniu równowagi w rolnictwie (A. A. A. Agricultural Adjustment Act). Państwo ma prawo, celem zwalczania bezrobocia, prowadzić wielkie roboty publiczne, subwencjonować roboty publiczne stanów i miast. Ewolucja od liberalnego „państwa-policjanta" czy „państwa-strażnika nocnego" ku „państwu służby socjalnej" jest dokonana. Uznają ją, choć z oporem, Sądy Unii. Jeśli uchylają niektóre z ustaw socjalno-gospodarczych New Dealu, to z powodu mieszczącego się w nich, zdaniem sądów, wkroczenia przez Unię w sprawy pozostawione w kompetencji Stanów lub wkroczenia Prezydenta w zakres zastrzeżony władzy ustawodawczej, a nie z powodu naruszenia praw wolnościowych zagwarantowanych konstytucją. Obrona federalizmu i obrony zasady podziału władz a nie obrona swobody gospodarki kapitalistycznej przed ingerencją państwa jest motywem (czy pozorem) który podają sądy przeciwstawiając na polityce Roosevelta. Uznają jednak, że „wzmocnienie i idąca za tym koncentracja sfery publicznej, nacisk stale wzrastającej gęstości zaludnienia, wzajemne stosunki między zatrudnieniami poszczególnych obywateli i powikłanie amerykańskich interesów gospodarczych prowadzą z konieczności do wzmożonego korzystania z organizacji społeczeństwa dla ochrony istotnych podstaw indywidualnych możliwości życia" (Chief Justice Hughes).

Roosevelt zdaje sobie jednak sprawę, że przeprowadzenie jego podstawowych tez ustrojowych, rozpoczęta przez niego przebudowa s p o ł e c z n e j demokracji amerykańskiej nie będzie utrwalona tak długo, jak długo będzie się opierała jedynie na zwykłych ustawach i na nowej, przez sądy przyjętej interpretacji zasad konstytucji. Wystarczy bowiem zmiana poglądów większości w Kongresie i zmiana poglądów większości w Sądzie Najwyższym, by wszelkie nowe zasady „New Dealu" przestały mieć prawne znaczenie. Dlatego też ostatnie lata życia Roosevelta są próbą utrwalenia tych zasad w konstytucji. Orędzie do Kongresu z dnia 12 stycznia 1944 r. nazwane przez

niego samego „nową kartą praw" jest wyrazem poglądu, iż dotychczasowa deklaracja praw, zawarta w poprawkach do konstytucji Unii powinna być uzupełniona, że konstytucyjne sformułowanie praw społeczno-gospodarczych jednostki powinno być uzupełnieniem konstytucyjnego sformułowania praw politycznych i wolnościowych. „Człowiek biedny nie jest człowiekiem wolnym" — to podstawowa teza tego orędzia. Tę samą tezę formułował w roku 1787 gubernator Morris — tylko on wyciągnął z niej wniosek, iż człowiek biedny nie powinien posiadać praw politycznych. Roosevelt zaś rzuca tezę: każdy człowiek wolny (a każdy człowiek jest dla niego i dla prawa amerykańskiego wolnym) musi mieć konstytucyjnie zagwarantowane minimum praw gospodarczych.

Jako podstawowe zasady nowej, uzupełnionej amerykańskiej karty praw wymienia Roosevelt:

„Prawo do użytecznej, dobrze płatnej pracy w przemyśle, rzemiośle, na roli lub kopalni.

Prawo do zarobku, zapewniającego odpowiednie utrzymanie i godziwą rozrywkę.

Prawo każdego rolnika do uzyskania za swoje zbiory takiej ceny, która zapewni jemu i jego rodzinie odpowiednią stopę życiową.

Prawo każdego przedsiębiorcy, małego czy wielkiego, do działalności gospodarczej, wolnej od nieuczciwej konkurencji i od hegemonii związków monopolistycznych krajowych czy zagranicznych.

Prawo każdej rodziny do porządnego mieszkania.

Prawo do opieki lekarskiej i do lepszych warunków zdrowotnych.

Prawo do materialnego zabezpieczenia przed skutkami choroby, bezrobocia, starości i nieszczęśliwych wypadków.

Prawo do odpowiedniego wykształcenia".

Trzy lata wcześniej, w roku 1941 sformułował Roosevelt w orędziu do Kongresu cztery podstawowe wolności polityczne i osobiste: Wolność pierwsza — to wolność słowa — na całym świecie. Wolność druga — to wolność, zapewniająca każdemu człowiekowi — na całym świecie — swobodę oddawania czci Bogu na swój własny sposób. Wolność trzecia — to wolność

od nędzy, czyli takie porozumienie gospodarcze, które zapewni ludności każdego kraju — na całym świecie — pomyślne warunki egzystencji w czasie pokoju. Wolność czwarta — to wolność od lęku, czyli powszechne ograniczenie zbrojeń do tego stopnia i w sposób tak gruntowny, by żaden naród — nigdzie na świecie — nie mógł dokonać napadu na żadnego sąsiada!

Roosevelt dał w tych dwóch orędziach swój pogląd na potrzebę i kierunek przebudowy amerykańskiej deklaracji praw — zmarł przed ubraniem przebudowy tej w formę nowych przepisów konstytucji. Jako prawny wyraz jego ideologii pozostał tylko „New Deal".

„New Deal" jest rezultatem przemian, dokonywujących się od dawna w strukturze społeczeństwa amerykańskiego, ale odniósł tak pełne zwycięstwo dzięki trzem jednorazowym czynnikom: kryzysowi gospodarczemu, naciskowi mas, które zwątpiły by metody „czystego" kapitalizmu dały możność wyjścia z kryzysu, indywidualności Roosevelta i jego silnemu oparciu w opinii publicznej. Te trzy jednorazowe czynniki znikają lub słabną: Roosevelt nie żyje, wojna i konjunktura wojenna zlikwidowała bezrobocie, sceptycyzm wobec kapitalistycznych metod gospodarki wskutek tego osłabł. Stany Zjednoczone stoją dziś przed decyzją, czy metody społeczno-gospodarczej polityki Roosevelta staną się jednorazowo zastosowanym zabiegiem, czy też będą trwałym dorobkiem w ewolucji demokracji amerykańskiej. Utrzymaniu się ich jako trwałego dorobku nie sprzyja fakt, że nie istnieje stronnictwo polityczne, któreby je w całości popierało: demokraci nie przeciwstawiali się polityce Roosevelta, póki on żył, wskutek jego wielkiego autorytetu w opinii publicznej, ale istniało i istnieje zawsze w partii demokratycznej silne skrzydło tej polityce przeciwne — tym bardziej przeciwną jej jest ogromna większość partyj republikańskich. Wpływy czynników wielkokapitalistycznych na Kongres są zawsze jeszcze bardzo silne. Jeśli na czele państwa stoi prezydent o silnej indywidualności, o zrozumieniu potrzeb społecznych, o wielkim autorytecie w społeczeństwie — potrafi on przeciwstawić się próbom rewizji polityki społecznej ery New Deal. Jeśli prezydent będzie słaby (a więc zależny od aparatu partyjnego) i bez autorytetu w społeczeństwie — elementy

prokapitalistyczne mogą odzyskać przewagę. Nie ma czynnika politycznego, któryby się im jako całość przeciwstawił, gdyż żadne z dwóch wielkich stronnictw nie jest jako całość stronnictwem reformy społecznej. Związki zawodowe są siłą gospodarczą i społeczną, ale tradycja amerykańska nie pozwala ich traktować — tak jak w Europie — jako siły politycznej. Nie są jednolite. Istnieją dwie wielkie federacje pracownicze AFL (American Federation of Labour, amerykańska federacja pracy) i CIO (Congress Industrial of Organisations, Kongres organizacyj zawodowych). Pierwsza, założona jeszcze w r. 1881 przyjmuje jako podstawę organizację pracowników wedle ich stanowiska w zawodzie, grupuje przede wszystkim robotników pochodzenia amerykańskiego lub zasymilowanych, nieraz solidarnie z przedsiębiorcami przeciwdziała w interesie własnych wysokich płac poprawie bytu szerokich mas robotniczych, złożonych głównie z nieasymilowanych świeżych imigrantów — ale ostatnio po wstąpieniu do AFL federacji górników, zaznaczył się w niej większy radykalizm. Druga, młodsza CIO przyjmuje jako zasadę zgrupowanie wszystkich robotników danej gałęzi przemysłu w jednym związku zawodowym. Ustawodawstwo okresu Roosevelta, oddające decyzję w sprawie umów zbiorowych w ręce reprezentacji ogółu robotników wzmogło jej wpływy. I ta organizacja jednak, choć radykalniejsza, nie jest związana z żadnym programem politycznym, ograniczą się przede wszystkim do obrony interesów zawodowych. Okres obecny wydaje się być w Stanach Zjednoczonych próbą sił między „nową polityką" lat ostatnich a reakcją wielkokapitalistyczną. Konflikt społeczny się zaostrza. Każde zaostrzenie się konfliktu społecznego musi powodować stopniowe upolitycznienie się organizacyj zawodowych. Uczucia zawodu w stosunku do obu wielkich burżuazyjnych partyj politycznych mogą (nie muszą) spowodować próby stworzenia nowej, własnej pracowniczej partii, czy też wzmocnienia istniejącej partii socjalistycznej. Era Roosevelta była osłabieniem organizacji socjalistycznej amerykańskiej, bo była usuwaniem wybujałości kapitalizmu bez jego likwidowania. Odejście od polityki Roosevelta może wywołać skutki wprost przeciwne.

Rozdział IV

SUWERENNOŚĆ LUDU

Deklaracja niepodległości wydana jest „w imieniu i z mocy władzy dobrego ludu tych kolonij". Konstytucję Unii uchwala i stanowi „lud Stanów Zjednoczonych". Cała władza spoczywa w ludzie. „Lud tej Republiki ma jedyne i wyłączne prawo rządzenia się sam" głoszą konstytucje stanów. Ale „lud" prawa konstytucyjnego amerykańskiego z końca XVIII w. — to inne pojęcie niż dzisiejsze. Lud to dla twórców konstytucji posiadający. Tylko oni mają prawa polityczne. Konstytucja Unii nie określiła zasad prawa wyborczego do parlamentów Unii i Stanów ani zasad prawa wyborczego na elektorów prezydenta. Pozostawiła to ustawodawstwu stanów. Ale twórcy konstytucji przeciwstawili się ostro postulatowi powszechności tego prawa. „Jeśli prawo wyborcze będzie przyznane wszystkim ludziom wolnym — mówił na konwencie konstytucyjnym Morris — rząd stanie się niewątpliwie arystokratycznym. Znajdzie się w rękach ludzi bogatych, których interesy pozwolą im na uzależnienie od siebie wielu ludzi przy wszelkich wyborach". Widziano faktyczne skutki powszechności prawa wyborczego w ustroju niczym nieskrępowanego kapitalizmu, przewidywano rozwój tego kapitalizmu i powstanie proletariatu, zależnego od pracodawców, a nie chcąc kwestionować podstaw tego ustroju, odrzucano identyfikowanie pojęć „lud" i „wszyscy obywatele".

Grupa tak ujmująca ustrój państwa stworzyła jego konstytucję i rządzi państwem w pierwszych latach jego istnienia. Związany jest z nią pierwszy prezydent, Jerzy Washington,

ziemianin z Wirginii z zawodu, arystokrata z pochodzenia wychowania i mentalności — jakkolwiek autorytet jego i całe zachowanie stawia go raczej ponad partiami. Najwyraźniej już natomiast związany jest z nią drugi prezydent, John Adams, entuzjasta Anglii, wróg demokracji integralnej, zwolennik rządów „dobrze urodzonych", purytanin potępiający Wielką Rewolucję francuską, dzieło „trzydziestu milionów ateuszów, zbuntowanych przez encyklopedystów i ekonomistów". Duszą rządzącej partii „federalistów" (dlatego tak zwanych, iż byli za federacją, przeciw luźniejszym formom Unii) jest Aleksander Hamilton, niedaleki od tendencji monarchistycznych (wszak w Konwencji wysuwał koncepcję dożywotniego naczelnika Unii). W rządzie w okresie Washingtona jeden Jefferson stanowi demokratyczną przeciwwagę, ale i ten się usuwa.

Około r. 1793 powstaje jako przeciwstawienie „federalistom" nowa grupa polityczna, „republikanie" (dla okazania swą nazwą, iż posądzają przeciwników o tendencje monarchistyczne). Jefferson jest ich duchowym wodzem. Wysuwają hasło walki z tendencjami rozszerzania kompetencji Unii i obrony samodzielności stanów, demokratyzacji praktyk ustrojowych. Wybór prezydentem Jeffersona (1801), który zajmuje to stanowisko przez dwie kadencje, na ośm lat oddaje władzę w ich ręce.

Jefferson jako prezydent otwiera okres rozwoju Stanów Zjednoczonych z państwa o strukturze liberalno-reprezentacyjnej, o pewnych pozostałościach arystokratycznych, w demokrację farmersko - drobnomieszczańską. Jest równocześnie pierwszym prezydentem „ludowym", zaczyna w Unii ten liczny szereg naczelników państwa, którzy stają się symbolem suwerenności ludu i demokracji. Miłość indywidualizmu, nieufność względem władzy, awersja wobec wszelkiej arystokracji, zamiłowanie prostoty czynią go personifikacją ludu amerykańskiego. Rozumie on potrzebę przemiany w praktykach ustrojowych. Demokratyzm widzi nie w konstytucji. Powie: „gdzie tedy znachodzimy nasz republikanizm? Z pewnością nie w naszej konstytucji, ale jedynie w duchu naszego narodu. Temu duchowi, a nie czemukolwiek we formie naszej konstytucji, zawdzięczamy, że wszystko powiodło się. Ale stało się to nie wskutek naszej konstytucji, lecz mimo niej". Definicję swoich

rządów ujmie następująco: „rząd jest republikański tylko w tym stopniu, w jakim ucieleśnia i wykonuje wolę narodu" — jakież przeciwstawienie do ostrzeżenia Washingtona na konwencji konstytucyjnej: „Jeśli dla przypodobania się ludowi przedłożymy mu to, co sami potępiamy, jak będziemy mogli później bronić naszego dzieła". A swemu bezpośredniemu poprzednikowi przeciwstawi się określeniem: „ja nie jestem z tych, którzy boją się ludu".

Możność faktycznej demokratyzacji ustroju, dokonanej w pierwszej połowie XIX w., a zapoczątkowanej przez Jeffersona, zawdzięcza Unia dokonywującym się wtedy w niej przemianom wewnętrznym.

a) Kolonizacja rolnicza nowych stanów na zachód od Alleghanów wytwarza nowy typ amerykanina-farmera, typ „kresowca" (frontier). Oderwany od dotychczasowych stosunków, zdany na własne siły, żyjący w pierwotnym kraju w warunkach zupełnej równości, łączy kult wolności (przeradzający się często w niechęć do rządu centralnego) z daleko posuniętym demokratyzmem. Nowe stany stają się podporą demokracji.

b) Podporę tę wzmacniają nowi imigranci z Europy — Jefferson w pierwszym swym orędziu żąda przyznania im obywatelstwa i uzyskuje to. Główna ich fala przypada na okresy późniejsze, ale zaczyna się już od początku XIX w. Znaczny odsetek wśród nich stanowią liberali i demokraci, przynoszący do Ameryki ideały Wielkiej Rewolucji, a uchodzący z Europy w okresie reakcji, wolni od patriotyzmu lokalnego, a reprezentujący niezadługo patriotyzm ogólno-unijny.

c) Trzecia, wpływająca na demokratyzację ustroju przemiana dokonuje się na terenie religijnym. W drugim dziesiątku lat XIX w. zaczyna się wielki rozwój grup metodystycznych i baptystycznych: propaganda zasad moralno-religijnych i Biblii wśród szerokich mas, bez związania dyscypliną grupy religijnej, jak w purytaniźmie lub anglikaniźmie, na podłożu demokratycznym, lecz nie ekskluzywnym — jak purytanizm i anglikanizm. Przewaga polityczna purytanizmu i anglikanizmu jest złamana. Brak urzędowej statystyki wyznań Unii utrudnia orientację, jakby jednak z zapodań samych wyznań wynikało, w wyniku tej ewolucji metodyści stanowią w 1917 r.

18% ludności, baptyści 17½%, anglikanie (episkopalni) tylko 2.7%, presbyterianie 5½%, kongregacjonaliści 2%, kalwini 1% — 38% katolików jest późniejszym nabytkiem, z grup protestanckich baptyści i metodyści są najliczniejsi.

Demokratyzacja ustroju w pierwszej połowie XIX wieku przynosi:

a) Powszechne prawo wyborcze. Pierwotnie było ono oparte na cenzusie, najczęściej posiadania nieruchomości (freeholders). Pierwsze Ohio — nowy stan — przyjmuje powszechne prawo wyborcze w konstytucji z 1803 r. (pierwsze też nie przyznaje gubernatorowi stanu prawa veta, ani prawa nominacji urzędników i sędziów i tych ostatnich czyni wybieralnymi na lat 7). Między 1812 a 1826 r. przyjmują kolejno powszechne prawo wyborcze wszystkich wolnych osadników wszystkie stany. Wobec tego i Izba Reprezentantów Unii zostaje oparta na tej zasadzie, jakkolwiek ta amerykańska forma powszechności jest dość daleka od naszego dzisiejszego rozumienia: wszak nie posiadają praw wyborczych ani pierwotni mieszkańcy kraju, Indianie, ani setki tysięcy, niedługo miliony czarnych niewolników.

b) Między 1800—1810 r. zostaje dokonany rozdział Kościoła od państwa, a więc zapewniona zupełna i faktyczna wolność religijna i neutralność państwa w sprawach wyznaniowych. Kościół anglikański (episkopalny) i wyznania purytańskie tracą stanowisko panujących wyznań w poszczególnych stanach.

c) Wybór Prezydenta zostaje w wyższym niż dotąd stopniu oparty faktycznie na woli ludu, nie tylko z powodu wprowadzenia powszechnego głosowania, ale wskutek zmiany praktyki konstytucyjnej. Do r. 1804 o postawieniu kandydatów, a więc pośrednio o wyborze decydował faktycznie „causus" tajnie obradujące zebranie wybitniejszych członków Izby Reprezentantów i Senatorów. Około r. 1831 wytwarza się, najpierw u republikanów zwyczaj, że kandydata na Prezydenta wyznacza Konwencja, złożona z delegatów członków partii, obradująca jawnie: faktyczny wpływ opinii publicznej na osobę kandydata na prezydenta zaczyna istnieć i wzrastá co-

raz bardziej, związek Prezydenta z ogółem wyborców i opinią publiczną staje się coraz silniejszy.

d) Przemiany te zostają utrwalone w konstytucji Unii. Poprawka XV (r. 1869 po złamaniu zbrojnego oporu arystokratyczno-ziemiańskich stanów południowych) powiada, iż prawo głosowania nie może być ani przez Unię ani przez stany odmówione lub ograniczone z powodu rasy, koloru lub stanu poprzedniego niewolnictwa. Ta negatywnie ujęta zasada powszechności („nie może być zaprzeczone") i równości („nie może być odmówione") praw wyborczych czyni prawnym suwerenem ogół obywateli — poprawka XIX (1920) rozszerza te gwarancje powszechności i równości na kobiety.

Stany Zjednoczone stają się więc nie tylko — jak w swych początkach — republiką reprezentacyjną, ale i demokracją. Powszechne prawo wyborcze jest wszędzie przyjęte. Nie tylko Prezydent Unii i gubernatorzy stanów, nie tylko ciała ustawodawcze Unii i stanów, ale znaczna ilość urzędników i sędziów stanów pochodzi z wyborów powszechnych. Co do wielu z nich przysługuje wyborcom prawo odwołania swego reprezentanta w czasie piastowania mandatu. Wolności obywatelskie są zagwarantowane i rozbudowane. Wpływ wyznań na państwo jest usunięty. Konstytucja Unii i konstytucje stanów stanowią rzeczywiście normy nadrzędne, których przestrzegania przez wszystkie organy, także ustawodawcze, może dochodzić każdy obywatel. Nie tylko ustrój, ale i psychika społeczeństwa jest bez zastrzeżeń demokratyczna. Przemiana dokonująca się w erze prezydenta Roosevelta, pogłębia demokratyczność ustroju, z demokracji formalnej czyni Stany Zjednoczone w pewnym stopniu demokrację materialną.

Rozdział V

UNIA A STANY

Unia powstawała z połączenia się, przed tym suwerennych, trzynastu stanów. Projekt jej konstytucji był uchwalony przez specjalny organ (Konwencję), złożony z delegatów tych stanów i wszedł w życie po przyjęciu przez Konwencje poszczególnych stanów. Genezą Konstytucji była więc nie umowa międzynarodowa stanów, lecz uchwała wspólnego organu (Konwencji), przyjęta w postępowaniu określonym przez ten organ. — Niemniej stany — przez swych delegatów w Konwencji ogólnej i przez swe konwencje specjalne — współdziałały stanowczo, jako odrębne podmioty, w ukonstytuowaniu nowego państwa. Ale jako twórcą konstytucji wymieniony jest w jej wstępie „Naród Stanów Zjednoczonych", a nie „narody" poszczególnych stanów. W genezie Konstytucji mamy więc fakty współudziału stanów w jej powstaniu. W konstytucji zaś powołano na wstępie teorię, uznającą za suwerena jednolity naród, który jako suweren stać musi nad stanami. Ta sprzeczność faktycznej genezy i teorii ustrojowej odbiła się na pierwszych dziesiątkach lat rozwoju konstytucyjnego. Twórcy Konstytucji nie zastanawiali się nad tym, czy tworzą tylko związek państw (taką była raczej intencja przy zwoływaniu Konwencji), czy państwo związkowe (taka była raczej tendencja większości Konwencji), czy jakąś inną formę połączenia dotąd niezależnych państw w jedną całość — przy zachowaniu pewnej samodzielności łączących się. Na pytanie to sama Konstytucja nie daje odpowiedzi.

Odpowiedź, jaką dawali przeciwnicy ściślejszego związku

brzmiała: kompetencja Unii jest wyjątkiem i nie może być interpretowana rozszerzająco, stany i narody Stanów zachowały wszelkie prawa i kompetencje, których im wyraźnie nie odebrano, między innymi prawo wystąpienia z Unii. Odpowiedź, jaką dawali zwolennicy ściślejszego związku brzmiała: do Unii nie należą tylko te sprawy, które jej wyraźnie przekazano, ale także wszystko, co jest potrzebne dla należytego wykonywania tych, Unii przyznanych uprawnień; obok spraw, wyraźnie, a także w ten dorozumiany sposób przekazanych Unii, istnieje szereg spraw „zastrzeżonych" — dla narodu Unii jako całości, a więc także nienależących do właściwości stanów.

Stosunek wzajemny Unii i Stanów ujmuje konstytucja przez wyliczenie tego, co należy do Unii, przez określenie sposobu i granic wpływu stanów na działalność Unii, przez stworzenie organu sądowego, rozstrzygającego spory między stanami a Unią.

1) Do Unii należy przede wszystkim: a) gwarancja republikańskiego ustroju stanów (judykatura uważa za jego istotne cechy oddanie władzy ustawodawczej wybieralnemu przedstawicielstwu narodu i wybór egzekutywy) i szeregu praw wolnościowych w stanach — w tym się wyczerpują ograniczenia suwerenności ustrojodawczej stanu; b) całość spraw zagranicznych; c) wszelki obrót między stanami (konstytucja używa słowa „commerce", interpretacja sądowa rozszerzyła jego znaczenie na wszelki obrót międzystanowy, a więc także komunikację); d) cła, podatki pośrednie i podatek dochodowy (ten ostatni od poprawki XVI w r. 1913); e) prawo konkursowe, patentowe, autorskie (brak jednolitego prawa cywilnego, handlowego i karnego jest mimo jednolitości common law niejednokrotnie dotkliwie odczuwany — zaradzają mu częściowo porozumienia między stanami); d) własne sądownictwo (szczegóły w osobnym ustępie).

Kompetencje Unii wyliczone są wyczerpująco. Czy jednak te wyliczone, jako należące do Unii sprawy należy interpretować rozszerzająco, czy też dopuszczalna jest jedynie interpretacja ścieśniająca? Konstytucja nie dawała na to pytanie odpowiedzi. I pytanie drugie: do kogo należy to wszystko,

czego wyraźnie nie przekazano Unii? Konstytucja pierwotnie nie dawała i na to drugie pytanie wyraźnej odpowiedzi. Poprawka X (1789) dała pozornie — ale tylko pozornie — odpowiedź na oba te pytania w zdaniu: „Uprawnienia nie przekazane przez Konstytucję Unii, ani nie odebrane przez nią stanom, pozostają zastrzeżone stanom, względnie ludowi". Ale odpowiedź jest tylko pozornie jasna, rodzi bowiem następne pytanie: co z tych praw zastrzeżone jest stanom, a co ludowi — i jakiemu ludowi, czy ludowi każdego stanu z osobna, czy też jednolitemu ludowi Stanów jako całości?

Rozstrzygnięcie pierwszego pytania — czy uprawnienia Unii mogą być interpretowane rozszerzająco — dały już pierwsze lata nowego państwa. Rządzą nim wtedy „federaliści", twórcy konstytucji i zwolennicy silniejszego związku stanów, szerszych kompetencji Unii. Na czele Sądu Najwyższego Unii stoi „Chief Justice" John Marshall, zwolennik jednolitości. On to wytyczył drogi dla przyszłego rozwoju Stanów. Wywalczył dla sądów prawo badania zgodności ustaw z konstytucją i stosowaną przy tym interpretacją konstytucji poprowadził w kierunku rozszerzenia uprawnień Unii.

W pierwszej, wytyczającej drogę przyszłej ewolucji, decyzji Sądu Najwyższego Unii (sprawa Mc Cullach przeciw stanowi Maryland), Marshall jako szef sądu, dał trzy tezy ustrojowe: suwerenem jest lud Stanów jako całość, a więc stany nie są suwerenne, kompetencje Unii mogą być interpretowane rozszerzająco, poprawka X nie hamuje drogi dla rozszerzającej interpretacji uprawnień Unii. Rząd — pisał Marshall w uzasadnieniu wyroku w tej sprawie — pochodzi bezpośrednio od ludu; jest ustanowiony i stworzony w imieniu ludu.... (Konstytucja) nie potrzebowała zatwierdzenia rządów stanowych, nie mogły się one jej przeciwstawić". Kompetencje, jakie lud przekazał organom Unii są wyraźne, lub domniemane (implied power). „Jeśli cel (zarządzeń Unii) jest prawnie uzasadniony, to są również konstytucyjne wszelkie środki, zdatne do realizacji tego celu, a które nie są wyraźnie zakazane, lecz dadzą się uzgodnić z literą i duchem konstytucji". Poprawka X zaś nie przeciwstawia się takiej interpretacji. Poprawka X

mówiąc o kompetencjach, przekazanych Unii, nie używa słowa „wyraźnie" (expressly), które mieściło się w analogicznym postanowieniu „artykułów Konfederacji". „Ludzie, którzy tworzyli i przyjęli tę poprawkę, odczuwali kłopot, jaki sprawiło umieszczenie tego słowa w artykułach Konfederacji i zapewne opuścili go, aby uniknąć tego kłopotu". Ale skoro go opuścili — to stwierdzili przez to, że do Unii należą także sprawy nie przyznane jej, a wynikające jedynie pośrednio z wyraźnych kompetencji Unii.

Droga wiodąca do rozbudowy zakresu działania Unii, ograniczania zakresu działania i swobody stanów była otwarta. Ale przed ostatecznym zwycięstwem tej teorii trzeba było jeszcze stoczyć walkę wewnętrzną. Rewolucje i wojny domowe anglosaskie są formalnie często sporami kompetencyjnymi. Okres przed wojną domową (1861—1865) jest ostatnią próbą rozbudowy i obrony teoryj, przeciwnych drodze, na którą Stany Zjednoczone skierował Chief Justice Marshall i jednolitości z początku XIX w.

Teorie konstytucyjne Marshalla usunięte zostały w cień po dojściu do władzy republikanów (1801 r.). Okres między 1801—1861 jest prawie stale okresem przewagi republikanów zwolenników luźniejszego związku, akcentujących suwerenność stanów (później tę część ich programu przejmą demokraci). Konstytucja jest dla nich „układem" między stanami, każdy akt rządu związkowego, wykraczający poza kompetencje Unii, jest nieważny, każdy stan ma równe prawo, by sądzić, czy Unia nie przekracza swych kompetencji i decydować o środkach zaradczych. Doktryna ta znajduje swe główne oparcie na południu. Południe ulega mniejszym zmianom etnicznym, gospodarczym, kulturalnym niż Północ; Północ ulega zmianie etnicznej wskutek licznej kolonizacji niemieckiej i skandynawskiej, zmianie gospodarczej wskutek rozwoju przemysłu, nowi osadnicy z Europy akcentują jeszcze bardziej dotychczasowe cechy socjalne i polityczne Północy; hegemonię elementów drobnomieszczańskich i posiadającego chłopa, demokratyzm. Konflikt o istnienie lub nieistnienie niewolnictwa w poszczególnych stanach staje się hasłem, około którego

skupiają się oba obozy. Podział staje się ostry i stanowczy, jest nie tylko i nie tyle podziałem partyjnym, ale przede wszystkim podziałem terytorialnym: prawie cała Północ jest przeciw, prawie całe Południe za niewolnictwem. Nowe stany środkowe przechylają się na stronę Północy: niewolnictwo, podstawa wielkich majątków rolnych, hamuje kolonizację osadniczą przez wolnego farmera. Zwycięstwo przeciwników niewolnictwa (wybór Lincolna prezydentem w 1861 r.) skłania stany Południa do wystąpienia z Unii, utworzenia osobnego państwa. Konflikt o niewolnictwo przybiera formę konfliktu o interpretację konstytucji, o to, czy stany mają prawo wystąpić z Unii.

Poglądu, iż każdy stan ma prawo wystąpienia z Unii, nie można uważać za powszechny nawet w okresie 1801—1860. Powszechnym był natomiast pogląd, iż, nawet jeśli stan nie ma prawa wystąpienia, Unia nie ma żadnych prawnych środków, by go zmusić do pozostania w związku z innymi stanami. Istniały i poprzednio próby secesji: załatwiano je kompromisem. Teraz secesja była wyrazem głębokich różnic socjalnych i gospodarczych, różnice znachodziły wyraz ideologiczny w wierze w moralne uzasadnienie własnej sprawy (zwłaszcza u abolicjonistów, zwolenników zniesienia niewolnictwa). Secesja została stłumiona w wojnie domowej. Wojna była wyrazem suwerenności Unii nad stanami. Koncepcje przeciwników tej suwerenności zostały przekreślone siłą rozwoju gospodarczego i socjalnego, obalone siłą zbrojną. Wojna była wielkim krokiem w kierunku centralizacji władzy. Władze Unii przeprowadzały rekonstrukcję i reorganizację pokonanych stanów południowych. Konstytucja Unii (poprawki XIII, XIV, XV) nakazała stanom przeprowadzenie równouprawnienia cywilnego i politycznego wszystkich obywateli, określiło warunki nabycia obywatelstwa i w konsekwencji poddała autonomię ustawodawczą stanów w tym zakresie kontroli Unii. Sekcja 3 poprawki XIV, wykluczając od możności piastowania mandatów publicznych i urzędów w Unii i stanach i od prawa wybierania Prezydenta osoby, które brały udział w buncie przeciw Unii, lub które udzieliły pomocy nieprzyjaciołom Unii, jakkolwiek

obliczone na doraźne potrzeby chwili, otwarła drogę dla kontroli Unii nad jednolitością polityczną społeczeństwa. Unia wyszła tak wzmocniona z wojny domowej, że wszelkie koncepcje suwerenności stanów należały odtąd do niepowrotnej przeszłości.

Odtąd też zaczyna się pełna rozbudowa systemu „implied powers" — konpetencyj Unii, nieokreślonych wyraźnie w Konstytucji, ale będących konsekwencją innych, wyraźnie Unii przyznanych kompetencyj. Przepis, iż do Unii należy „regulowanie handlu z innymi narodami i między poszczególnymi stanami", rozszerzało ustawodawstwo Kongresu — i akceptujące je, choć z pewnymi oporami, orzecznictwo Sądu Najwyższego Unii, twierdząc, iż dla regulowania handlu konieczne jest jednolite ustalanie przez Unię zagadnień transportu, usuwanie wszelkich przeszkód w wolnym okresie towarowym, wykluczanie od obrotu towarów szkodliwych, nawet regulowanie warunków produkcji i pracy — od dobrobytu gospodarczego pracwników, rozumowano, zależy ich możność nabywania towarów, a w konsekwencji rozwój handlu między krajami. Jedno słowo „handel między stanami" otwarło drogę dla ustawodawstwa transportowego, sanitarnego, pracy. Przepis, iż do Unii należy „dbanie o ogólny dobrobyt" otworzył, wspólnie z pojęciem „władzy porządkowej" (police power) drogę dla szerokiej rozbudowy przepisów ściśle policyjnych, także sanitarnych i prawa pracy. Przepis, iż Unia może ustanawiać opłaty i dokonywać wydatki posłużył za podstawę do nakładania opłat celowych na wydatki celowe, np. opłat na przetwórców produktów rolnych celem subwencjonowania z tego źródła rolników w okresie kryzysu. Kongres szedł zawsze w tej elastycznej interpretacji uprawnień Unii dalej i szybciej niż Sądy, które niejednokrotnie uważały taką interpretację za sprzeczną z konstytucją, za wkraczanie okólną drogą w kompetencje, pozostawione stanom. Ale prawie zawsze po pewnym okresie czasu stanowisko Kongresu — i Prezydenta, który wyznaczał drogę dla ustawodawstw Kongresu — odnosiło sukces. Unia stawała się państwem coraz bardziej suwerennym w stosunku do stanów, władza jej stawała się coraz szersza.

Federalizm jednak pozostał. Rozwój konstytucyjny nie zlikwidował odrębności państwowej stanów. Podporą tej odrębności jest wewnętrzny związek między poczuciem wolności obywatela a względną niepodległością „jego" stanu, stosunek, który przy silnej indywidualistycznej tradycji w stanach jest trwałym czynnikiem ustrojowym. Brak było równocześnie sił, któreby grozić mogły trwałe zachwianiem jednolitości. Nie ma w Unii jednego stanu, któryby wielkością, liczbą zaludnienia, siłą gospodarczą przeważał nad innymi — Stany Zjednoczone nie mają ani Prus ani nawet Bawarii; gdy w ciągu XIX wieku liczba stanów wzrosła z trzydziestu do czterdziestu ośmiu — zmniejszyła się waga każdego oddzielnego stanu wobec Unii. Federalizm nie groził żadnym niebezpieczeństwem jednolitości, zrósł się z demokratycznym pojęciem wolności i jest uważany za jeden z jego wyrazów. Dlatego przetrwał.

2) Udział stanów w władzy ustrojodawczej Unii wyraził się w fakcie przyjęcia konstytucji przez wszystkie stany; przy poprawkach konstytucyjnych wyraża się w konieczności zgody organów ustawodawczych trzech czwartych stanów na poprawkę. Ponadto przepis konstytucji o równej reprezentacji stanów w Senacie może być zmieniony tylko za zgodą zainteresowanego stanu.

3) Udział stanów we władzy ustawodawczej wyraża się w konstrukcji Senatu: ludność (do poprawki XVII z r. 1912 legislatywa) każdego stanu wybiera po dwóch senatorów. Równość reprezentacji stanów (zabezpieczona nawet przed zmianą konstytucji wbrew woli zainteresowanego stanu), bez względu na ilość ich ludności, jest typową cechą państwa związkowego. Daje to w praktyce przewagę stanom mniej zaludnionym, przeważnie rolniczym: 18 stanów poniżej 1 miliona ludności (mniej niż dwa stany: Nowy York i Pensylwania razem wzięte) może się skutecznie oprzeć każdej zmianie konstytucji i każdej umowie międzynarodowej. Głos jednego wyborcy z Nevady ma przy wyborze Senatu takie same znaczenie jak głosy 135 wyborców Nowego Yorku. W sprawie ustroju państwa i polityki zagranicznej przysługuje więc faktycznie drobnej części lud-

ności amerykańskiej, przeważnie rolniczej, raczej konserwatywnej, do niedawna izolacjonistycznej — prawo absolutnego veta.

Powiększenie ilości stanów z pierwotnych 13-tu do obecnych 48, a więc ilości senatorów z pierwotnych 26-ciu do 96-ciu zmieniło możliwości funkcjonowania Senatu. Twórcy konstytucji widzieli w nim nie tylko drugą Izbę ustawodawczą, ale również organ współrządzący z Prezydentem. Takim organem mogło być ciało stosunkowo nieliczne i stosunkowo jednolite. Nie może nim być ciało tak liczne jak obecnie, reprezentujące rozbieżne nieraz interesy. Toteż zmiana w liczebności i strukturze Senatu stała się jedną z przyczyn zmian w jego funkcji ustrojowej, ułatwiła przejście do systemu rządów prezydencjalnych.

4) Sądy Unii z Sądem Najwyższym na czele, orzekają we wszystkich sprawach wynikłych ze stosowania prawa Unii, orzekają ponadto — i to jest charakterystyczną cechą ustroju federacyjnego — w sporach, w których Unia jest stroną, lub w sporach pomiędzy stanami. Stosując prawo Unii stały się — wobec tezy o nadrzędności konstytucji nad zwykłe ustawy — urzędowymi interpretatorami konstytucji, oraz — wobec zasady nadrzędności konstytucji i ustaw Unii nad konstytucje i ustawy stanów — arbitrem w sporach kompetencyjnych między Unią a stanami. W tej nowej działalności są jednak raczej czynnikiem rozszerzającym swą interpretacją uprawnienia Unii, niż bezstronnym arbitrem, wszak są sądami Unii a nie stanów; „są tak neutralne, bezpartyjne w sporach między Unią a stanami, jak tego oczekiwać można od członka jednej z walczących drużyn. Nie oznacza to kwestionowania rozumu i słuszności Sądu, lecz mówi jedynie, iż Sąd od początku popierał władzę Unii. Stany jako członkowie Unii musiały od początku walczyć, zarówno z tym „bezpartyjnym" arbitrem, jak i z władzą Unii. Kombinacja ta oddawna już okazała się dla nich za silną". (Field).

5) To stanowisko okazało się wyraźnie już w samych początkach, gdy szło o odpowiedź na pytanie, w kim spoczywa

suwerenność w Stanach Zjednoczonych. Argumentowi, że rząd Unii jest rządem, powołanym przez stany za pośrednictwem konstytucji, przeciwstawił już pierwszy Chief Justice Marshall tezę, iż suwerenem jest lud. „Rząd Unii jest oczywiście i rzeczywiście rządem ludu. W formie swej i w istocie pochodzi od ludu, władza jest mu udzielana przez lud, ma być wykonywana z ludem i w interesie ludu". Stanowcze to zaprzeczenie tezy o pochodzeniu władzy Unii od stanów, nie daje jednak odpowiedzi, czy ma on na myśli lud Unii, czy ludy poszczególnych stanów (one wszak są organami Unii przy wyborze Senatu i Prezydenta), zostawia otwartą drogę do ewolucji, którą ujmie Woodrow Wilson w określenie, iż system rządowy Stanów Zjednoczonych „nie jest systemem dwóch rządów, lecz systemem podwójnego rządu", że mamy w Unii i stanach „dwie części jednego i tego samego rządu jako uzupełniające się części jednolitego systemu".

Cechą charakterystyczną tego systemu jest, iż każdy z rządów ma swe własne organy. Ustawy Unii nie są wykonywane przez organy stanów, będące w ten sposób pośrednio organami Unii (jak np. w federacji niemieckiej lat 1871—1918, a w dużym stopniu i lat 1919—1933). Separacja władz jest w tym punkcie konsekwentnie przeprowadzona. Unia uchwala swe prawa i wykonuje je przez własne organa, stany przez własne. Nie istnieje żaden związek między aparatem administracyjnym i sądowym Unii i stanów, nie ma nawet łączników w postaci reprezentantów Unii przy rządach stanów i na odwrót. W ten sposób traci na ostrości problem tak istotny dla innych państw związkowych, problem nadzoru Związku (Unii) nad jego członkami (stanami), które są jego pośrednimi organami jako wykonawcy jego ustaw. To zagadnienie prawie nie istnieje w ustroju Stanów Zjednoczonych — jedyny wypadek przewidzianej konstytucyjnie ingerencji Unii w sprawy wewnętrzne stanów — to obrona ich przed zamieszkami wewnętrznymi (a i to tylko na żądanie legislatywy lub egzekutywy stanu). Praktyka dopiero stworzyła w okresie konfliktu z Południem prawo egzekucji Unii przeciw stanowi (jako takiemu), którego naczelne

organy łamią prawo i konstytucję Unii. Praktyka lat ostatnich stwarza rodzaj nadzoru Unii nad stanami w konkretnych sprawach, w których stany wzamian za kredyty udzie'one im przez Unię, poddają się jej nadzorowi i jej warunkom co do kwestyj z tymi kredytami związanych — jeszcze jeden sposób pozakonstytucyjnego rozszerzania kompetencyj Unii.

Rozdział VI

RZĄDY PREZYDENCJALNE

Przyjmuje się popularnie, iż ustrój Stanów Zjednoczonych jest wzorem ustroju opartego na podziale władz. Zapomina się jednak przy tym, że podział władz i przez twórców Konstytucji amerykańskiej był inaczej rozumiany i przez dalszą ewolucję konstytucyjną był inaczej ukształtowany, niż to rozumiała doktryna polityczno-ustrojowa pierwszej połowy XIX wieku, która wpłynęła na popularne europejskie sformułowanie doktryny podziału władz.

Podział władz w rozumieniu twórców konstytucji Stanów Zjednoczonych — to podział taki, jak go pojmowano w ustroju angielskim ostatniej ćwierci XVIII w. i jak go sformułowali Locke, Blackstone a także Montesquieu, jak się wykształcił za wzorem angielskim w koloniach północno-amerykańskich. Nie jest więc rozróżnieniem trzech „władz", ale trzech „gałęzi rządu" (branches of government, departments of government), które dopiero wszystkie trzy razem tworzą rząd (government). Jest to równocześnie ujęcie wzajemnego stosunku tych gałęzi rządu z epoki przed powstaniem rządów parlamentarnych: zmiana ustroju, jaka się dokonała w Angli w erze Walpole'a, to jest przekształcenie gabinetu z organu zaufania głowy państwa w komitet większości parlamentu, nie była w Stanach zrozumiana, była traktowana jako wypaczenie zasady. Stąd też zrodziło się rozumienie podziału władz jako środka zapobiegającego przewadze legislatywy nad egzekutywą: „w każdym państwie wysiłki, zmierzające do tego, by utrzymać poszczególne departamenty rządu w ich konstytucyjnych granicach,

są niweczone przez wdzieranie się legislatywy na teren egzekutywy i sądownictwa" (Carpenter).

Twórcy konstytucji Unii nie ujmują Głowy państwa jako czynnika, zneutralizowanego politycznie przy pomocy sparlamentaryzowania gabinetu. „Chief executive" — czy będzie nim monarcha czy prezydent republiki — jest dla nich czynnikiem politycznym i harmonizującym działania wszystkich gałęzi rządu. Wszak sami, tocząc niedawno proces o swe prawa z parlamentem angielskim i z gabinetem parlamentarnym Anglii, odwoływali się od tych czynników do króla, od którego żądali, by sam decydował w kwestiach politycznych, by „rządził", a nie tylko „panował". Naród amerykański przeciwstawił się nie królowi Anglii, lecz parlamentowi; opozycja była skierowana nie przeciw jedności, lecz przeciw skorrumpowanej wielości (James Wilson).

Toteż już na konstytucyjnym ujęciu stanowiska Prezydenta Stanów Zjednoczonych odbiły się i te doktryny i ta niedawna przeszłość polityczna. Jest on wybieralny pośrednio przez ogół ludności, bez wpływu legislatywy na ten wybór. Krótki okres kadencji (4 lata) i odpowiedzialność prawna przed parlamentem (przed Senatem z oskarżenia Izby Reprezentantów) zabezpiecza przed jego dyktaturą. Rządzi jednak samodzielnie. Funkcje wykonawcze sprawuje przez urzędników, będących jedynie jego doradcami, a nie współdecydującymi (formalnie znajduje to swój wyraz w braku konieczności kontrasygnaty jego aktów). Prawo skierowywania orędzi do Kongresu i prawo veta przeciw uchwałom Izb daje mu wpływ na legislatywę, z drugiej strony jednak niemożność rozwiązania Izb przed upływem kadencji zapewnia tym ostatnim daleko posuniętą niezależność. Nie może prezydent z własnej inicjatywy rozpocząć wojny, ale w jej prowadzeniu jest niezależny. W kierownictwie polityki zagranicznej jest wprawdzie uzależniony od Senatu, nie jest to jednak pomyślane jako uzależnienie od legislatywy, lecz jako zapewnienie poszczególnym stanom (przez ich reprezentantów) wpływu na politykę zagraniczną Unii.

Ta konstrukcja konstytucyjna umożliwiła rozwój w kierunku, który jest dziś określany jako „ustrój prezydencjalny"

Stanów Zjednoczonych. Rozwój ten uwydatnił pewne cechy zawarte już w pisanej Konstytucji, pewne usunął w cień, pewne jej przepisy wyinterpretował rozszerzająco — ale nie zniekształcił założeń konstytucyjnych. Był pójściem w kierunku jednego z kilku możliwych kierunków, tkwiących w zarodku w lakonicznych postanowieniach konstytucji, a nie w kierunku przez konstytucję wykluczonych. Był częściowo „przemianą" (Wandlung), ale nie „zmianą" ustroju.

Ideologiczno-konstytucyjną syntezą tego rozwoju jest teza, iż Prezydent jest w pierwszej linii, w wyższym stopniu niż jakikolwiek inny organ, reprezentantem całości, stróżem interesów całości wobec interesów partykularnych, stróżem demokracji i praw ludu wobec elementów usiłujących wykorzystać państwo dla swych prywatnych celów, motorem rozwoju demokracji. Na takie ujęcie stanowiska ustrojowego Prezydenta wpłynęły wydarzenia historyczne i rola, którą poszczególni piastunowie tego urzędu odegrali w dziejach, sposób wyboru Prezydenta i praktyka konstytucyjna tego wyboru, interpretacja i wykorzystanie postanowień o kompetencjach Prezydenta.

Pierwszy Prezydent — Jerzy Washington — był symbolem niepodległości państwa dla całego narodu (mimo różnicy między własną mentalnością polityczną a mentalnością ogółu), trzeci Prezydent — Tomasz Jefferson — stał się symbolem pierwszego zwycięstwa demokracji nad elementami konserwatywno-arystokratycznymi i motorem pierwszej fazy demokratyzacji. Jeden z dalszych — Andrzej Jackson — (wybory w r. 1829) symbolem zwycięstwa nad ponowną próbą ujęcia rządów przez grupy arystokratyczno-konserwatywne, pierwszym walczącym z wpływami wielkich interesów finansowych w państwie. Dalszy — Abraham Lincoln — (wybory w 1861 roku) złamał ostatnią redutę arystokracji, stany południowe, i położył podwaliny pod pełną formalną równość i powszechność praw obywatelskich. Grower Cleveland (od 1855 r.) podjął znów walkę z interesami wielkiej finansiery. Teodor Roosevelt (od r. 1901), Woodrow Wilson (od r. 1913), Franklin Delano Roosevelt (od r. 1933) pchnęli naprzód sprawę przekształcenia amerykańskiej demokracji formalnej w demokrację społeczną — przy

zachowaniu wolności obywatelskich i ustroju opartego na własności prywatnej. Częściej niż w innych republikach zostawali w Stanach Zjednoczonych prezydentami ludzie popularni, częściej umieli na tym stanowisku popularność utrzymać i zdobyć, częściej umieli rzucić wielkie hasła i podjąć realizację wielkich programów, tkwiących w opnii publicznej i podejmowanych przez opinię publiczną. Umieli być reprezentantami całości i wodzami swego narodu, unikając równocześnie pokus dyktatury (trudno ocenić, ile w tym ostatnim ich zasługi, a ile wpływu klimatu politycznego Unii, w której nie ma miejsca na dyktaturę).

Ci to prezydenci sformułowali tezę o reprezentacyjnym charakterze swego stanowiska, o prezydencie jako reprezentancie ogółu, tezę, podchwyconą przez opinię publiczną. Już Jackson podkreślał, iż Prezydent przedstawia naród jako całość. Teodor Roosevelt twierdził: „w praktyce tak jak rzeczy stoją teraz, organ wykonawczy jest lub winien być szczególnie przedstawicielem Narodu jako całości". Woodrow Wilson stwierdzał o prezydencie: „Naród jako całość wybrał go i jest świadom, że nie posiada innego przedstawiciela politycznego".

1) Wybór.

Już w ostatnim stwierdzeniu mamy tezę, iż o charakterze Prezydenta jako reprezentanta całości decyduje jego sposób wyboru. Sposób ten przeciwstawia się sposobowi powoływania Senatu i Izby Reprezentantów. „Senatorów wybierają stanowe ciała ustawodawcze, reprezentantów w Kongresie okręgi lub stany, sędziów mianuje Prezydent. Jedynie przez wybór Prezydenta może ogół narodu amerykańskiego brać razem i bezpośrednio udział w ustanawianiu swego rządu narodowego" (Grover Cleveland). „Izba reprezentuje miejscowości, składa się z jednostek, których interes jest interesem rozproszonych i oddzielnych okręgów wyborczych... Senat ze swej strony reprezentuje okolice i interesy odznaczające się wielu spierającymi i sprzecznymi celami... Jedynie Prezydent reprezen-

tuje kraj jako całość. Naród wybrał go i jest świadom, że nie posiada innego przedstawiciela politycznego" (Woodrow Wilson). Powszechny wybór Prezydenta predestynuje go na reprezentanta całości. Fakt, że ani członkowie Izby reprezentantów ani senatorowie nie są określeni w konstytucji jako „reprezentanci narodu", że są w praktyce bardziej niż w innych państwach związani faktycznie, choć nie prawnie instrukcjami wyborców, ułatwia jeszcze powstanie tej doktryny.

Ani pierwotna stylizacja przepisów konstytucji o wyborze Prezydenta, ani pierwotna praktyka nie sprzyjały takiej ewolucji. Pierwotna stylizacja artykułu 2 przewidywała, że ogół wyborców stanów wybiera elektorów, a ci elektorzy w tajnym głosowaniu podają nazwiska dwóch osób (kandydatów na prezydenta i wiceprezydenta). Następnie Kongres uznaje za wybranego Prezydentem kandydata, który uzyskał bezwzględną większość głosów, za wiceprezydenta kandydata, który uzyskał największą z kolei liczbę głosów. W razie braku bezwzględnej większości głosów, Izba Reprezentantów wybierała Prezydentem jednego z pięciu kandydatów, którzy uzyskali największą ilość głosów i podobnie wybierała wiceprezydenta. Stylizacja ta nie liczyła się z możliwością uprzedniego porozumienia się co do osoby kandydatów, przed zebraniem się kolegium elektorskiego każdego ze stanów (zwłaszcza że nie zbiera się łącznie kolegium elektorskie całej Unii, ale zbierają się tylko elektorzy poszczególnych stanów, w stolicach swych stanów, w tym samym dniu). Zmiana wprowadzona w poprawce XII (r. 1804) wprowadza odrębne głosowanie w kolegium elektorów na Prezydenta i Wiceprezydenta — a więc prawie wyklucza możliwość, by Prezydentem i Wiceprezydentem zostali ludzie z 2-ch różnych obozów politycznych.

Praktyka konstytucyjna co do wyboru Prezydenta przechodzi trzy różne fazy. Faza pierwsza to desygnacja kandydata przez „causus" najwpływowszych senatorów i członków Izby reprezentantów — elektorzy wybierają wskazanego z góry przez to tajnie obradujące ciało. Przy hegemonii stronnictwa federalistycznego, braku drugiego zorganizowanego stronnictwa, szczupłej liczbie elektorów z 13 pierwotnych stanów

opanowanie tych elektorów jest łatwe. Faza druga: pod naciskiem demokratycznej opinii publicznej „causus" znika, nie powstają jednak żadne inne formy uprzedniego ustalenia kandydatów, tak że głosy elektorów mogą ulec rozbiciu i może dojść do wyboru Prezydenta z pośród kandydatów przez Izbę Reprezentantów — najjaskrawszym takim przypadkiem jest wybór J. G. Adamsa w r. 1824, gdy większość opinii publicznej niewątpliwie pragnęła Jacksona (wybranego też triumfalnie w r. 1829). Faza trzecia: powstają dwa zorganizowane i zwarte stronnictwa polityczne. Każde z nich wysuwa z góry swego kandydata na Prezydenta, który jest już przedtem albo z chwilą desygnacji staje się uznanym przywódcą i kierownikiem swego stronnictwa. Już kampania wyborcza o wybór elektorów toczy się faktycznie o takie czy inne nazwiska kandydatów na Prezydenta i Wiceprezydenta, wyborcy głosując na elektorów, wiedzą już, za jakim kandydatem elektorzy ci będą głosowali. Faktycznie już wybór elektorów decyduje o wyborze tego czy innego kandydata na Prezydenta i Wiceprezydenta, faktycznie wybór Prezydenta z przewidzianego przez konstytucję wyboru pośredniego przez lud staje się wyborem bezpośrednim, a elektorzy stają się tylko oficjalnymi wyrazicielami woli wyborców.

Ten fakt, że wybrany Prezydent był już w czasie kampanii o wybór elektorów znanym ogółowi wyborców kandydatem, że jest szefem i przywódcą swego stronnictwa, że sam aktywnie bierze udział w kampanii wyborczej i styka się bezpośrednio z wyborcami, że sam najczęściej tworzy i sam propaguje wśród społeczeństwa swoją platformę wyborczą, będącą programem jego rządów, zbliża go niezmiernie do ogółu obywateli, nadaje mu charakter plebiscytarnego szefa państwa. Ewolucja amerykańskiej praktyki konstytucyjnej wyboru Prezydenta poszła w tym samym kierunku, co sposób powoływania w Anglii premiera-leadera partii, zwycięskiej w wyborach do Izby Gmin, wybieranego faktycznie przez ogół obywateli w tych wyborach. Jak nominacja premiera przez króla jest tylko formalną legalizacją wyboru dokonanego już faktycznie uprzednio przez lud, tak wybór Prezydenta przez

elektorów amerykańskich jest formalną legalizacją wyboru dokonanego już faktycznie uprzednio przez lud. Istnieją jednak różnice: 1) premier angielski zostaje premierem dlatego, że jest leaderem swej partii, Prezydent staje się często wodzem swej partii dopiero gdy został desygnowany przez nią jako kandydat na Prezydenta, pozostaje nim, gdyż został wybrany, przestaje nim być, gdy nie został wybrany; 2) nie ma w Unii tak ścisłego związku między wyborem Prezydenta a wyborem legislatywy jak w Anglii; 3) premier angielski ma w zasadzie pewną większość w parlamencie przez całą kadencję, w Unii kadencja Prezydenta trwa cztery lata, a Izby Reprezentantów i 1/3 Senatu tylko 2 lata; Prezydent stanów może w drugiej połowie swej kadencji stracić większość w Kongresie. Może to narazić życie państwowe na zahamowanie, a w każdym razie na wadliwe funkcjonowanie państwa w ostatnich dwóch latach kadencji Prezydenta — ale równocześnie stanowi dla Prezydenta i partii rządzącej ostrzeżenie, iż ich polityka traci zaufanie wyborców, a więc wymaga innej propagandy lub zmiany.

1) Pośredni sposób wyboru elektorów i głosowanie na Prezydenta stanami a nie indywidualnymi elektorami, powoduje w Unii te same skutki, co system większości względnej w okręgach jednomandatowych Anglii. Jak w Anglii partia, która miała tylko względną większość wyborców może łatwo uzyskać bezwzględną większość mandatów w Izbie Gmin — tak w Stanach Zjednoczonych partia, która uzyskała tylko względną większość głosów wyborców może uzyskać bezwzględną większość wśród elektorów. Przykłady trzech wyborów wskażą ten fakt.

1912

	Głosów wyborców	ilość elektorów
Wilson (demokrata)	6,293.019	435
T. Roosevelt (progresista)	4,119.507	88
Taft (republikanin)	3,484.950	8

1928

	Głosów wyborców	ilość elektorów
Hoover (republikanin)	21,392.140	444
Smith (demokrata)	15,616.443	87

1932

	Głosów wyborców	ilość elektorów
F. D. Roosevelt (demokrata)	22 515.525	472
Hoover (republikanin)	15,857.557	59
Thomas (socjalista)	728.860	0
Komuniści i różni	90.000	0

Co więcej: kandydat, który uzyskał mniejszość głosów, może mieć większość elektorów i zostać Prezydentem. I tak w roku 1876 republikanin Hayes uzyskał większość elektorów i został prezydentem, choć na jego elektorów głosowało tylko 4,033.000 wyborców, a na elektorów demokraty Tildena 4,284.885 wyborców.

2) Cyfry te wykazują równocześnie jeszcze jedno: gdyby wprowadzić proporcjonalny podział mandatów elektorów, często żaden kandydat na Prezydenta nie otrzymałby większości bezwzględnej wybór Prezydenta przeszedłby w ręce Izby Reprezentantów, co osłabiłoby plebiscytarny charakter Prezydenta, a wzmocniłoby autorytet legislatywy. Np. w r. 1912 przy proporcjonalnym rozdziale mandatów miałby Wilson 241 elektorów, Roosevelt 157, a Taft 133 — czyli żaden z nich nie miałby większości bezwzględnej.

3) Cyfry te wykazują równocześnie jeden ujemny objaw demokracji amerykańskiej: niską frekwencję wyborczą. W wyborach na prezydenta 1932 r. głosowało tylko 41% wyborców. Przeszło lub blisko połowa ogółu uprawnionych wstrzymuje się od głosowania.

4) Aż do trzeciej elekcji Franklina D. Roosevelta uważano za wiążącą praktykę konstytucyjną, iż Prezydent nie kandyduje po raz trzeci, po dwóch swoich kadencjach. Uzasadnienie tego zwyczaju widziano w obawie, by trzechkrotny kolejny wybór tej samej osoby prezydentem nie zbliżył faktycznie ustroju do monarchii. Wprowadzenie tej praktyki z tego motywu przypisywano Waszyngtonowi. To ostatnie niesłusznie. Waszyngton nie przyjął trzeciego wyboru z innych motywów. Był zmęczony konfliktami z Senatem w czasie swych pierwszych dwóch kadencji, powstawanie nowej partii republikańskiej — której program był mu obcy — utrudniało dalsze utrzymanie jego linii politycznej polegającej na współpracy z obu rozbieżnymi poglądami opinii publicznej. Najmniej myślał o niebezpieczeństwie monarchii, on, którego najbliższy współpracownik polityczny Hamilton wysuwał koncepcję konstytucyjną prezydentury dożywotniej.

2) Reprezentant całości i szef partii.

Prezydent uchodzi za reprezentanta całego narodu, a jest równocześnie szefem zwycięskiej partii, płacącym jej członkom zaciągnięte w czasie kampanii wyborczej długi wdzięcz-

ności posadami państwowymi (choć ten, zapoczątkowany przez Jacksona „system łupów" powoli jest ograniczany). Prezydent jest przedstawicielem całego narodu — a przecież najczęściej wobec słabej frekwencji wyborczej i systemu względnej większości, jest faktycznie i aktywnie wybrany przez mniejszość ogółu wyborców. Pozornie istnieją sprzeczności między tymi dwoma stanami faktycznymi i okoliczności te mogłyby faktycznie pozbawić Prezydenta w opinii publicznej roli reprezentanta narodu. Istnienie i trwanie tej roli ma swe źródło w szeregu norm ustrojowych, w strukturze partyj politycznych amerykańskich, w strukturze społeczno-gospodarczej stanów, w indywidualności szeregu prezydentów, którzy swój sposób pojmowania tego stanowiska przekształcili w rodzaj zwyczaju konstytucyjnego.

a) Normy konstytucji umożliwiają jej zmianę tylko większością 3/4 głosów Kongresu i legislatyw stanowych, zawieranie traktatów międzynarodowych tylko za zgodą 2/3 Senatu. Prezydent, jeśli chce zmienić ustrój państwa i skierować jego politykę międzynarodową na zupełnie nowe drogi, musi mieć dla swej partii kwalifikowaną większość bądź w Kongresie, bądź i w Kongresie i w legislatywach stanowych. Społeczeństwo może być pewne, że Prezydent nie potrafi zmienić zasad ustroju bez silnego poparcia opinii społecznej, której wyrazem jest większość kwalifikowana. Opinia publiczna może uznawać jego autorytet nie obawiając się jego dyktatury, skoro krępuje go faktycznie konstytucja. Prezydent nie może również próbować zmiany ustroju pod formą zwykłych ustaw. Nie pozwolą mu na to sądy, strzegące konstytucyjności ustaw. I tu jest społeczeństwo zabezpieczone przed dyktaturą.

b) Partie polityczne amerykańskie nie są partiami o sztywnych i wyraźnie sprzecznych programach. Społeczeństwo stanów jest politycznie bardziej hegemoniczne niż inne, a obie partie są tylko dwoma skrzydłami tej samej opinii republikańskiej, demokratycznej, indywidualistyczno-kapitalistycznej, skierowanej zarówno przeciw kapitałowi monopolicznemu, jak i przeciw socjalizmowi. Reprezentują tylko dwa odcienie tej samej ideologii. Dlatego dojście jednej do władzy nie jest przez drugą odczuwane jako katastrofa ustrojowa i społeczna, wódz

jednej nie jest przez drugą traktowany jako zasadniczy wróg, tylko jako przywódca innego, nieco odmiennego skrzydła tej samej w zasadzie ideologii. W takiej strukturze partii odbija się struktura społeczno-gospodarcza Unii.

c) Ponadpartyjne stanowisko „partyjnego" w swej genezie Prezydenta jest również wynikiem specjalnej struktury społeczno-gospodarczej stanów. Kraj jest prokapitalistyczny bardziej niż inne kraje cywilizacji zachodniej, ruchy socjalistyczne są w nim słabsze niż gdzieindziej. Ale równocześnie formy, w jakich wpływa wielki kapitał na życie polityczne Unii, są jaskrawsze niż gdzie indziej, czujność opinii publicznej na te wpływy jest większa niż gdzie indziej. Były prezydent Unii, Taft, we wspomnieniach pisze: „panami państwa w Ameryce są zjednoczeni kapitaliści i przemysłowcy kraju. Z każdej karty sprawozdań Kongresu można jasno wyczytać, że w sprawach polityki gospodarczej wszystkie wnioski pochodzą z tego jednego źródła". Szerokie masy Stanów Zjednoczonych, wrogie socjalizmowi, są równie wrogie politycznym wpływom wielkiego kapitału. Widzą ten wpływ w Kongresie. Dopatrują się go w Sądzie Najwyższym Unii, hamującym swymi orzeczeniami rozwój ustawodawstwa społecznego. Szukają przeciwwagi dla nich w Prezydencie. Prezydent, który tego nie rozumie, który jest jawnie reprezentantem interesów wielkokapitalistycznych — jak Harding w latach 1920—1923 — nie może liczyć na popularność. Ale niezmiernie często Prezydent — jak Theodor Roosevelt, jak Wilson, jak Franklin Roosevelt — reprezentuje opinię publiczną lepiej niż Kongres, chwyta i uzewnętrznia zachodzące w niej zmiany szybciej niż Sądy, staje się szermierzem nowej, niezależnej od interesów wielkokapitalistycznych polityki społecznej i międzynarodowej. Często odwołuje się od Kongresu do opinii publicznej: tak Hoover w r. 1927, gdy Kongres przeciwstawił się jego polityce rozbrojeniowej, opublikował dane o wydatkach przemysłu zbrojeniowego na agentów „urabiających" konferencję rozbrojeniową w Genewie. Prezydent jest niezmiernie często wodzem opinii publicznej, staje ona po jego stronie w konfliktach z Kongresem czy Sądem Najwyższym.

Szereg Prezydentów — wymieniliśmy już uprzednio ich

nazwiska — pojmowało, formułowało i faktycznie w praktyce stosowało takie pojmowanie swej roli. Przeciwnik takiego pojmowania stanowiska Prezydenta (senator Rayner w r. 1906) ujmie je trafnie: „Prezydent działa pod uczciwym wrażeniem, że jest odpowiedzialny przed krajem za ustawodawstwo Kongresu i że dlatego jest jego obowiązkiem interweniować, kiedy działania tegoż nie zgadzają się z własnymi poglądami Prezydenta co do tego, co jest najlepszym dla interesów narodu". Kongres i Sąd Najwyższy usiłowały się nieraz przeciwstawić takiemu ujęciu roli Prezydenta, ale dla opinii publicznej stało się właśnie ono tak podstawowym, że Prezydent, który nie chce lub nie umie zająć tego stanowiska, nie może liczyć na ponowny wybór — przykładem klęska wyborcza Hoovera w roku 1932, któremu właśnie zarzucano, że nie umiał zająć stanowiska politycznego reprezentanta i kierownika narodu. Ten związek prezydenta z narodem i siłę Prezydenta stąd płynącą ujął znów Wilson: „Jeżeli Prezydent należycie interpretuje myśl narodową i śmiało na nią nastaje, jest nie do przezwyciężenia; kraj nigdy nie czuje potrzeby czynnego wystąpienia tak bardzo, jak wtedy, gdy Prezydent jest takiego pokroju. Instynkt narodu zmierza do zjednoczonej działalności i pożąda gorąco jednego przywódcy".

Prezydent jest w akcji wyborczej w ogniu walki o swój program, który przedstawia bezpośrednio każdemu wyborcy (nie można niedoceniać roli radia w rozwoju systemu prezydencjalnego — ono dało Prezydentowi nową, stałą formę kontaktu z masami).

Różnica między takim typem jednoosobowego reprezentanta ogółu a typem zwanym „dyktatorialnym" (faszyzm, hitleryzm) polega na tym, iż „wódz" faszystowski czy hitlerowski ma czasowo nieograniczony, od woli ogółu prawie niezależny, przez niego samego co do zakresu treści określany, monopol „wodzowstwa", rządzi przy pomocy grupy politycznej, posiadającej monopol działalności politycznej, wyklucza legalne organizowanie się innych grup politycznych i pozbawia opinię publiczną swobody krytyki. W Unii swoboda krytyki Prezydenta jest prawnie nieograniczona, tworzenie innych opozycyjnych grup politycznych nie podlega żadnym ograniczeniom

odpowiedzialność Prezydenta jest ujęta w ramy prawne (odpowiedzialność prawna przed Senatem), ograniczony i krótki czas trwania mandatu (4 lata) umożliwia innej grupie szybkie dojście do władzy. Nie podlegające ograniczeniom prawo rządzonych do częstej zmiany rządzących — z reprezentantem całości łącznie — i pozostawienie społeczeństwu swobody organizowania grup, ubiegających się — w ramach akceptacji naczelnych zasad ustroju — o władzę, jest istotną cechą demokracji w Stanach Zjednoczonych niezmiernie silnie rozwiniętą.

3) Rozbudowa kompetencyj Prezydenta.

Takie ujęcie roli Prezydenta stało się możliwe tylko dzięki rozbudowie jego, przewidzianych w konstytucji, kompetencji, nie wedle litery konstytucji, ale w jej ramach, nie contra legem scriptam (wbrew prawu pisanemu), ale często praeter legem (obok prawa).

a) E g z e k u t y w a. Konstytucja na wstępie artykułu II w rozdziale 1 oddaje władzę wykonawczą w ręce Prezydenta, w rozdziale 2 artykułu II określa szczegółowo jego uprawnienia w zakresie egzekutywy. Jedną z kwestii interpretacyjnych konstytucyj było pytanie, czy wyliczenie uprawnień Prezydenta w rozdziale drugim jest wyczerpujące, czy też tylko przykładowe, a regułą jest zdanie 1 rozdziału I — a więc Prezydent posiada pełną władzę wykonawczą, może dla wykonania ustaw stosować wszelkie środki wedle swego uznania, o ile ich konstytucja lub ustawy wyraźnie nie wykluczają. Interpretacja ostatnia odniosła pełny sukces: oznaczenie sposobu działalności egzekutywy należy do swobodnego uznania Prezydenta, o ile ustawy nie ograniczają go wyraźnie w tym względzie.

Prezydent jest szefem egzekutywy nie tylko polityczno-reprezentacyjnym, jak w państwach o systemie rządów parlamentarnych, ale faktycznym. Jedynym jego konstytucyjnym ograniczeniem w tym zakresie jest konieczność zgody Senatu na szereg nominacyj urzędniczych: raz już mianowani i przez Senat zatwierdzeni zależą od Prezydenta, działają wedle jego instrukcji i wytycznych, nie mają w stosunku do niego tej przeciwwagi, jaką jest gdzie indziej konieczność kontrasygnaty

ministra na akcie rządowym Głowy Państwa — Prezydent, jeśli chce, może rządzić bezpośrednio i nieraz rządzi bezpośrednio. Jest swoim własnym premierem, nie ma naprzeciw siebie solidarnego gabinetu z jednoosobowym premierem, ale indywidualnych i nie złączonych wobec niego węzłem solidarności kierowników departamentów, których nominacja zależna jest nie tylko od niego, ale których odwołanie jest tylko od niego zależne.

b) Polityka zagraniczna jest tym zakresem działalności, w którym Prezydent jest formalnie najbardziej skrępowany współudziałem Senatu. Potrzebuje „rady" i „zgody" (Advice and Consent) Senatu na zawarcie umów międzynarodowych i ustanawianie przedstawicieli Unii przy innych państwach. Pojęcie „rady i zgody" przejęto z terminologii angielskiej na określenie współudziału parlamentu w aktach króla (podobnie terminy „consilium" i „consensus" oznaczają w Polsce XVI w. współudział Izb w ustawodawstwie). „Rada", wyprzedzająca czasowo zawarcie traktatu, po pewnych próbach jej zasięgania w okresie rządów Waszyngtona, szybko wychodzi z użycia. Prezydent przedstawia już zawarte traktaty do aprobaty Senatu. I tu często spotykają go trudności. Senat nie tylko pewne traktaty odrzuca (co jest ułatwione przez wymaganie 2/3 głosów do przyjęcia traktatu), ale nieraz je poprawia, uzależniając zgodę na traktat od wprowadzenia do niego uzupełnień i zmian (między rokiem 1795—1901 Senat zaproponował takie uzupełnienia i poprawki do 81 umów międzynarodowych, z tego w 54 wypadkach kontrahenci przyjęli te suggestie, w 24 kontraktujące z Unią państwa na poprawki Senatu się nie zgodziły i traktaty nie doszły do skutku). Dla uniknięcia tych trudności Theodor Roosevelt inicjuje nową praktykę. Gdy w r. 1901 Senat odmówił mu ratyfikacji traktatu z republiką San Domingo — Roosevelt określił ten traktat jako „zobowiązanie egzekutywy" i zastosował go „mocą własnego autorytetu", z tym tylko ograniczeniem, że traktat traci moc z chwilą zmiany na stanowisku Prezydenta Państwa.

Podobną trudność sprawiała nieraz konieczność zgody Senatu na wysłanie przedstawiciela dyplomatycznego Unii do in-

nego państwa, lub organizacji międzynarodowej. I tu Prezydent, nie mogąc czy nie chcąc uzyskiwać tej zgody, ogranicza się do wysłania „obserwatora" lub „osobistego przedstawiciela", który reprezentuje jego osobę, a nie Unię.

c) W y p o w i e d z e n i e w o j n y należy wedle Konstytucji do Kongresu. Ale Prezydent jest szefem egzekutywy. Jego obowiązkiem jest dbać o to, by prawo było wykonywane. Umowy międzynarodowe są prawem Unii. Prosta stąd droga do konkluzji, że kroki militarne przeciw państwu, nie wykonującemu swych zobowiązań wobec Unii, nie są „wojną" lecz „interwencją zbrojną", nie są aktem międzynarodowym, wymagającym uchwały Kongresu, lecz aktem egzekutywy, leżącym w swobodnym uznaniu Prezydenta. Od roku 1811 do 1911 mieliśmy 50 takich ekspedycyj zbrojnych Unii (wszystkie na terenie amerykańskim) bez wypowiedzenia wojny, bez uchwały Kongresu, lecz tylko na mocy decyzji Prezydenta, aby wymusić wykonywanie prawa Unii, jakim jest zawarta umowa międzynarodowa.

W okresie wojny zaś od swobodnego uznania Prezydenta jako naczelnego wodza zależy decyzja o wyborze potrzebnych środków. „Władza w czasie pokoju ograniczona jest przez przepisy prawne i ścieśniona przez postanowienia konstytucji. Władza w czasie wojny ograniczona jest tylko przez prawa i zwyczaje narodów... Jest ona ściśle konstytucyjna, ale łamie wszelkie bariery, tak troskliwie wzniesione dla ochrony wolności, własności i życia". (Prezydent J. Y. Adams).

d) W z a k r e s i e u s t a w o d a w s t w a przyznaje Konstytucja Prezydentowi kompetencje pozornie nikłe. Może on „przedstawić Kongresowi środki, jakie uzna za konieczne i właściwe", co jest formalnie tylko zaleceniem, a nie prawem inicjatywy ustawodawczej; może założyć veto przeciw projektowi ustawy, uchwalonemu przez obie Izby, ale veto to traci skuteczność, jeśli każda z Izb uchwali ponownie, większością 2/3 ten sam projekt. Praktyka konstytucyjna, wykluczając od początku udział członków rządu Prezydenta w obradach Kongresu (jako plenum) zdawała się prowadzić do jeszcze dalszej izolacji egzekutywy i legislatywy. Teza Sądu Najwyższego, iż władza delegowana „agentom" przez lud (a Kongres

jest uważany tylko za „agenta" a nie za absorptywnego reprezentanta) „nie może być przez nich delegowana nikomu innemu" — wyklucza w pierwotnej interpretacji jakiekolwiek pełnomocnictwa ustawodawcze dla Prezydenta. Ponieważ zaś izolacja w praktyce ustrojowej istnieć nie może, zaczęła się wytwarzać praktyka, iż skoro Prezydent nie ma wpływu na legislatywę, ta ostatnia wpływa na egzekutywę, głównie za pośrednictwem stałych komisji Izb. Zaczął się wytwarzać faktyczny ustrój, który Wilson określił jako „rządy kongresowe".

Ten rozwój uległ jednak zahamowaniu. Ewolucja ustroju Unii poszła w przeciwnym kierunku. Prezydent, wykorzystując opinię publiczną jako narzędzie nacisku na Kongres, nawiązując z nią bezpośrednio kontakt, potrafił około swego prawa „zaleceń" dla Kongresu i prawa veta zbudować system swego wpływu na legislatywę. Potrafił tezę o niedopuszczalności delegacji władzy ustawodawczej przekształcić w sposób, który go faktycznie uczynił drugim, z woli legislatywy, konkurencyjnym organem ustawodawczym.

e) Prezydent nie ma takiej formalnej możności odwoływania się do opinii publicznej w przypadku konfliktu z Kongresem, jaką daje brytyjskiemu premierowi prawo rozwiązania Izby Gmin. Potrafił natomiast wytworzyć formę prawnie niewiążącego, ale politycznie skutecznego a p e l u d o o p i n i i p u b l i c z n e j, uczyniwszy swój stosunek do Kongresu jawnym dla całego społeczeństwa. Zasadnicze swe poglądy na potrzebne zarządzenia ustawodawcze ujawnia w swej platformie wyborczej: sukces wyborczy kandydata na Prezydenta jest pośrednio akceptacją jego poglądów na potrzebne zamierzenia ustawodawcze, co — nie prawnie, ale politycznie — zmusza Kongres do przyoblekania tego programu w postać ustaw. Podobnie i w czasie kadencji polityczny apel Prezydenta do ludu jest częsty. Orędzia jego (zalecenia) do Kongresu są ogłaszane i są często w istocie apelem do ogółu, ujętym tylko w formę orędzia do Kongresu. Kontakt osobisty z szerokimi masami jest częstszy niż w innych państwach.

f) „Z a l e c e n i a" (o r ę d z i a) do Kongresu były pierwotnie ogólnymi, nie sprecyzowanymi formalnie wskazaniami. Już Jefferson zapoczątkował praktykę jedynie przesyłania ich Kon-

gresowi w formie pisemnej (sam był złym mówcą). Dopiero Wilson wrócił do zwyczaju wygłaszania ich osobiście w Kongresie. Stopniowo stawały się one coraz bardziej sprecyzowanymi żądaniami uchwalenia coraz ściślej określonych projektów ustaw (zaznaczył się tu głównie okres prezydentury T. Roosevelta). Dziś różnią się od inicjatywy ustawodawczej egzekutywy w innych państwach w istocie tym tylko, że treść ich musi któryś z członków Kongresu ubrać w formę swego wniosku ustawodawczego.

g) Największą ewolucję przeszło p r a w o v e t a. Pierwsi prezydenci Unii stali na stanowisku, iż mogą korzystać z veta tylko wtedy, gdy Kongres uchwala projekty niezgodne z konstytucją lub sprzeczne z oczywistym interesem ogółu (Waszyngton skorzystał z prawa veta tylko dwa razy, J. Adams i Jefferson ani razu). Stopniowo jednak wytwarzał się pogląd, iż Prezydent przy wykonywaniu prawa veta jest równouprawnionym z Kongresem organem ustawodawczym. Sąd Najwyższy Unii wyraźnie to prawo tak określał: „aprobata przez Prezydenta aktu uchwalonego przez Kongres nie jest funkcją wykonawczą, lecz ustawodawczą. Prezydent, kiedy aprobuje akty uchwalone przez Kongres, może być uważany za uczestniczącego w uchwalaniu ustaw. Konstytucja nakłada na niego obowiązek badania i działania w stosunku do każdego aktu uchwalonego przez Kongres". Prezydent zaczął korzystać z prawa veta niezwykle szeroko, nie tylko wtedy, gdy projekt ustawy nasuwał mu wątpliwości konstytucyjne lub zasadnicze, lecz i wtedy, gdy tylko kierunek polityczny projektu ustawy mu nie odpowiadał, gdy miał wątpliwości co do jej celowości, lub jej praktycznych skutków. Co więcej — veto z czynnika mającego hamować zamierzenia Kongresu staje się czynnikiem, kierującym Kongres na drogę, którą Prezydent uważa za wskazaną, a więc staje się formą inicjatywy Prezydenta. Celowi temu służy groźba veta. Prezydent grozi wykonaniem veta i stałym jego zastosowaniem w przypadku, gdyby Kongres chciał prowadzić politykę sprzeczną z jego zamierzeniami Kongres jest stawiany w takiej sytuacji, że albo zaaprobuje zamierzenia ustawodawcze Prezydenta, albo narazi się na to,

że jego własny program zostanie w całości obalony przez Prezydenta.

h) Delegaci Prezydenta nadal nie bywają obecni na posiedzeniach Kongresu; tej praktyki konstytucyjnej nie próbował żaden Prezydent przełamać. Wzrosło natomiast stałe znaczenie tych delegatów w Komisjach Izb. Typowa dla obecnej epoki, związana z coraz większą industrializacją i wzrostem ingerencji państwa, konieczność fachowych wiadomości dla opracowania projektu ustawy i oceny jego praktycznych skutków, może być rozwiązana w dwojaki sposób: albo komisje będą zasięgały opinii ekspertów spoza biurokracji państwowej, albo będą się opierały na opiniach fachowych urzędników. Pierwsza metoda, w pewnym okresie stosowana przez Kongres, prowadziła w praktyce do przewagi interesów wielkokapitalistycznych, z którymi „prywatni" techniczni eksperci byli z natury rzeczy związani. Druga alternatywa — opinia fachowca z biurokracji państwowej, jego doradczy współudział w pracach Komisji Izb — rozwija się coraz bardziej i prowadzi do dalszego wzrostu wpływu Prezydenta — szefa aparatu biurokratycznego — na ustawodawstwo.

i) Wiek XX w końcu, a zwłaszcza okres między obu wojnami światowymi wytworzył specjalne formy ustawodawstwa dekretowego Prezydenta w formie „ustawodawstwa uzupełniającego" (supplementary legislation) lub „ustawodawstwa ewentualnego" (contingent legislation). Oba typy obchodzą tezę konstytucyjną Sądu Najwyższego, iż Kongres nie może delegować swych uprawnień ustawodawczych. W ustawach typu „ustawodawstwa uzupełniającego" Kongres uchwala ustawę zawierającą pewne ogólne zasady, a Prezydent „wykonuje" ją, rozprowadzając te ogólne zasady w swych rozporządzeniach — zasady ustawy są jednak tak ogólne, że faktycznie Prezydent jest w swych rozporządzeniach prawie że nieskrępowany. (Takim typem była u nas ustawa z 11 sierpnia 1924 r. o naprawie skarbu, Dz. U. Nr. 4, poz. 28, gdyż konstytucja marcowa również nie znała praw parlamentu do delegowania kompetencji ustawodawczych innemu organowi). W ustawach typu „ustawodawstwa ewentualnego" Kongres uchwala ustawę, ale pozostawia Prezydentowi oznaczenie

czasu, sposobu i zakresu jej wejścia w życie (np. upoważnia go do wprowadzenia ceł na towary z jakiegoś kraju, o ile tamten kraj wprowadzi na towary amerykańskie cła, które zdaniem Prezydenta utrudniają swobodny eksport) — ten drugi typ ustaw został wyraźnie przez Sąd Najwyższy uznany za konstytucyjny: „to, czego Prezydent ma dokonać, jest wykonaniem uchwały Kongresu, to nie jest tworzeniem ustawy".

Rozdział VII

STRONNICTWA POLITYCZNE

Wiek XX aż do swych lat siedemdziesiątych był okresem silnych ideologicznych konfliktów wewnętrznych w Stanach Zjednoczonych, co doprowadziło do powstania i rozwoju dwóch silnych, ostro się sobie przeciwstawiających partyj politycznych. Konflikt chronologicznie pierwszy — to konflikt między „federalistami" a „republikanami". Pierwsi chcą rozbudowy i rozszerzenia kompetencji Unii, a równocześnie oparcia państwa na demokracji czysto reprezentacyjnej i nieegalitarnej. Rządzą oni z krótkimi przerwami aż do prezydentury Lincolna. Republikanie organizujący się w początku XIX w. dążą do jak największego zakresu kompetencji dla stanów i do jak najszerszej rozbudowy egalitarnej, a także częściowo bezpośredniej demokracji. Dochodzą oni do rządów za prezydentury Jeffersona, rządzą za prezydentury Jacksona.

Konflikt chronologicznie drugi, którego rozstrzygnięcie przynosi równocześnie ostateczne rozstrzygnięcie konfliktu pierwszego, dochodzi do swego krytycznego punktu w okresie wojny domowej (1861—1865). Partie i programy ich ulegają tu przemianie. Nowi republikanie wykańczają rozbudowę egalitarnych i wolnościowych zasad ustroju przez zniesienie niewolnictwa i zagwarantowanie powszechności praw wyborczych (tylko pośrednio*) w konstytucji Unii; ale w ten sposób przyjmują platformę dawnych federalistów odnośnie do rozbudowy kompetencji Unii kosztem stanów. Ich przeciwnicy,

*) Patrz następny rozdział.

przyjmujący nazwę demokratów, sprzeciwiają się zniesieniu niewolnictwa, ale sprzeciwiają się także rozszerzaniu kompetencji Unii, bo ta musi z konieczności doprowadzić do zniesienia niewolnictwa; zachowują więc platformę antyegalitarną, ale przejmują od dawnych republikanów platformę antycentralistyczną.

Wojna secesyjna, jak zawsze wojna domowa, zaostrza aż do ostateczności te przeciwieństwa. Przeciwstawienie się demokratycznego Południa już dokonanym reformom konstytucyjnym, zmusza z kolei Północ do narzucania tych reform po zwycięstwie w sposób bezwzględny i utrzymuje ostrość konfliktu partyjnego nawet po rozstrzygnięciu konfliktu ustrojowego. Z tej epoki pochodzi trwający nadal w stanach i Unii system dwóch partyj politycznych, głęboko sięgające zainteresowanie obywateli „swoją" partią, dyscyplina wobec niej — jakkolwiek przyczyny konfliktu znikły. Nikt nie myśli dziś kwestionować zwycięskich zasad ideologiczno-ustrojowych. Nie ma — jak w Europie — partyj stojących za konstytucją i przeciw niej, dążących do zasadniczej zmiany ustroju i broniących go. Wiara w słuszność tego ustroju, jego zasad naczelnych jest powszechna. Między partiami istnieją różnice tendencyj. Demokraci — znowu przyjąwszy pierwotną tendencję republikanów, są w wyższym stopniu zwolennikami równości obywateli, są bardziej za interwencją państwa w stosunku do przerostów kapitalizmu, są bardziej centralistyczni; republikanie są bardziej prokapitalistyczni, silniej związani z wszelkim kapitałem i bardziej antycentralistyczni — taka polityka leży bardziej w interesie wielkiego kapitału. Nie istnieją natomiast między partiami różnice zasadnicze, dlatego Europejczyk tak często sądzi, że partie amerykańskie „nie mają programu". Ten brak różnic zasadniczych ma jeden pozytywny skutek polityczno-ustrojowy: zwyciężony jest lojalny wobec zwycięzcy, bo wie, że ten nie naruszy jego zasadniczych ideałów politycznych, zwycięzca jest lojalny wobec zwyciężonego — bo ma tę samą pewność na przypadek jego przyszłego sukcesu.

Przepisy Konstytucji Unii i stanów obsadzają w drodze wyborów niezmiernie wielką ilość urzędów. W Unii Senat,

Izba Reprezentantów, Prezydent. W stanach gubernatorzy, obie izby legislatyw stanowych, kierownicy i ciała uchwałodawcze administracji ogólnej wszelkiego stopnia, sędziowie, szereg innych urzędów. Kadencje wszelkich urzędów wybieralnych są krótkie (od 1 roku do 4 lat). Amerykanin głosuje bardzo dużo i bardzo często. Głosuje nieraz równocześnie celem obsadzenia wielu stanowisk na tak wielką ilość nazwisk, że nie ma możności, by choć najogólniej wiedzieć coś o kandydatach (często jako względnie świeży imigrant w ogóle się jeszcze w polityce nie orientuje). Musi więc zaufać swojej partii. Równocześnie zaś, mimo bardzo żywych zainteresowań politycznych — stawia na pierwszym planie własną pracę gospodarczą; kult dorabiania się i konieczność intensywnej pracy dla opanowania pierwotnego kraju nie pozwala mu — zwłaszcza w XIX w. — na pogłębienie swych zainteresowań politycznych. Toteż oddaje kierownictwo aparatu partyjnego fachowcowi. Powstaje szeroko rozbudowana i bardzo liczna biurokracja partyjna. „Politician", zawodowy fachowiec techniki politycznej, jest typem specjalnie amerykańskim, jest fachowcem techniki politycznej („boss"), a nie politykiem zawodowym, związanym ze swą partią przede wszystkim ideologicznie. „Robi" politykę, tak jak inni robią swój „business". Jeden z takich bossów (Jan J. Mahon) określa swoje stanowisko następująco: „Mam praktykę polityczną, tak jak inni mają swoją praktykę adwokacką. Polityka jest moim zawodem. Jedyna różnica między mną a masą adwokatów polega na tym, że oni mają dyplom uniwersytecki i są dopuszczeni przed sądami — a ja nie... Polityka jest moim interesem i zarabiam na niej. Inaczej byłbym głupcem. Nikt nie tkwi w interesie, który nie przynosi zysków".

Takie nastawienie powoduje dwa ujemne skutki: „boss" uważa politykę za interes, a więc stara się spełnić wolę tego, który politykę finansuje, a nie wolę ogółu członków stronnictwa; wybory kandydatów przez członków stronnictwa stają się fikcją, a „boss" różnymi sposobami, przez niedopuszczanie niechętnych mu członków na zebrania partyjne, przez fałszowanie wyników tych zebrań „urabia" wyniki w sposób dla siebie pożądany; „boss" chce mieć nagrodę za wyniki wyborów

i bierze tę nagrodę w posadach państwowych. „System łupów", to jest zmiany na ogromnej większości stanowisk państwowych po wyborach, przestaje być wyrazem demokratycznego przekonania, iż każdy potrafi tak samo dobrze sprawować urząd i każdy ma kolejno do niego prawo, przestaje więc być wyrazem kultu równości i obawą przed „arystokracją" biurokratyczną. Staje się narzędziem zaopatrywania „bossów", w miarę zaś rozwoju agend państwa i wzrostu potrzeby fachowości wywołuje coraz bardziej ujemne skutki. Pod naciskiem społeczeństwa, organizującego się w specjalne „ligi" dla usunięcia tych korupcji demokracji, wkracza państwo. Stany Zjednoczone pierwsze w świecie ujmują organizację partyj politycznych w ramy ustawodawstwa (częściowo Unii, przede wszystkim stanów). Partia pozostaje wolną i swobodną organizacją społeczeństwa, ale państwo zakreśla jej formy działania, gwarantując demokratyczną strukturę i funkcjonowanie partyj.

W walce z fałszowaniem amerykańskiego systemu reprezentacyjnego przez instytucję pozbawionych wszelkich skrupułów zawodowych „techników" polityki — bossów, będących narzędziem tego, kto płaci, a więc przede wszystkim narzędziem wielkiego kapitału — wysunięto dwa żądania. Pierwszym z nich było „odpolitycznienie" i „rządy przez ekspertów". Środkiem do tego celu miało być ustabilizowanie szeregu stanowisk urzędniczych, wyłączenie ich z możności zmiany na tych stanowiskach przy każdej zmianie rządzącej większości, a więc ograniczenie „systemu łupów". Ustawa z r. 1883 wprowadziła egzaminy konkursowe na szereg stanowisk oraz zasadę, że stanowiska te mogą być obsadzone tylko kandydatami egzaminowanymi. („Merit system", system kwalifikacji, w przeciwstawieniu do „spoils system", systemu łupów). System ten rodzi dwa skutki: zmniejsza do minimum wpływ partyi na obsadę stanowisk nim objętych, ale dzięki możności dostawania się na te stanowiska osób spoza biurokracji państwowej, o ile zdadzą egzamin, zapobiega sztywności hierarchii biurokratycznej. Nie wprowadzono przy tym wprawdzie ustawowej stałości tych stanowisk, ale wprowadzenie konieczności uzasadnienia każdego zwolnienia i prawa urzędnika do oświad-

czenia się na to uzasadnienie działa w tym samym kierunku. Około 3/4 stanowisk w Unii, około 1/4 stanowisk urzędniczych w stanach jest obsadzanych tym systemem.

Drugim żądaniem było, aby państwo uregulowało swymi ustawami zasady powstawania i funkcjonowania partyj politycznych, by zapęwniło w ten sposób „wewnętrzną demokrację" w organizacji partyjnej. Uczyniło to przede wszystkim ustawodawstwo stanów. Zasady tego ustawodawstwa są we wszystkich stanach podobne.

a) Ustawodawstwo to żąda od każdej partii pewnego minimum siły politycznej. Nowopowstająca partia polityczna uzyska p r a w n y charakter partii tylko wtedy, jeśli bądź zyskała pewną, znaczną ilość wyborców (w stanie Ohio 200.000 podpisów, w Zach. Virginii 30.000 podpisów, w Illinois 60.000 podpisów), bądź jeśli jej założyciele uzyskali dla swej (jeszcze „niepartyjnej") listy w poprzednich wyborach powszechnych pewną ilość głosów (New York najmniej 10.000 głosów przy wyborach na gubernatora, Maine 1% ogółu oddanych głosów, Illinois i Pensylwania 2%, Massachusetts i Kalifornia 3%, Floryda 10%, Idaho i Tennessee 20%, Alabama 25%, Kalifornia najmniej 3% ogółu uprawnionych do głosowania, Oregon 5%.

b) Ustawy określają dla organizacji, mających prawny charakter partyj politycznych, pewne stałe zasady organizacyjne i nakładają one na nie obowiązek posiadania określonego programu działalności. Pierwszy z tych warunków ma na celu zapewnienie „wewnętrznej demokracji" w partii, drugi zabezpiecza całość (integrity) partii. Ustalone przez ustawy państwowe zasady organizacyjne wymagają, by ogół członków partii miał bądź bezpośrednio, bądź pośrednio, przez swych delegatów, wpływ na powoływanie funkcjonariuszy partyj i wpływ na wybór kandydatów partii na stanowiska publiczne. W tym celu ustawy regulują tzw. „wybory wstępne" (primary,)to jest wybór kandydatów partii na stanowiska publiczne. Wybory wstępne muszą się odbywać na pewien okres czasu przed wyborami państwowymi, pod kontrolą (w niektórych stanach pod przewodnictwem) urzędników państwowych,

wedle zasad przewidzianych dla państwowych wyborów powszechnych.

Konieczność posiadania programu, konieczność stosowania się przez członka partii do programu, ma wpływ na uprawnienia jednostki do udziału w wyborach wstępnych i do kandydowania w imieniu partii, a służy do utrzymania „całości" partii, nad czym czuwa państwo. Wyborca, który zamierza wziąć udział w wyborach wstępnych pewnej partii, musi w sposób przez ustawę określony wykazać swoją lojalność wobec tej partii: w niektórych stanach przez to, iż uprzednio zgłosi się w urzędzie państwowym jako członek tej partii (łączy się z tym często zakaz zmiany przynależności partyjnej w pewnym okresie, od 10-ciu dni do 6 miesięcy, przed wyborami); w niektórych stanach ustawy wymagają od wyborcy, aby oświadczył pod przysięgą, że przy poprzednich wyborach nie uczestniczył w wyborach wstępnych innej partii, albo że głosował przy poprzednich wyborach na kandydatów swojej partii — Sądy Najwyższe stanów uznały to wymaganie za nienaruszające tajności głosowania, gdyż „wyborca nie ma powiedzieć na kogo głosował, lecz że głosował na większość kandydatów swej partii... takie przyznanie nie więcej narusza tajność, aniżeli otwarta i jawna współpraca z partią" (Sąd Najwyższy New Jersey). Wymagania pod adresem kandydatów idą jeszcze dalej: kandydatem w niektórych stanach nie może być osoba, która przy poprzednich wyborach kandydowała w innej partii; w innych stanach kandydat, który przepadł w wyborach wstępnych nie może w tych samych wyborach ubiegać się o kandydaturę z innej partii.

Tendencja ustawodawstwa wszystkich stanów jest więc jednolita: przeciwdziałanie powstawaniu nowych partyj, zapewnienie demokratycznej organizacji w każdej partii, zapewnienie „całości" partii, to jest przeciwdziałanie zmianom przynależności partyjnej i próbom opanowania partii przez obce jej programowi elementy. Ale w ten sposób partia staje się niejako politycznym organem państwa. „Wybory wstępne" są włączone w mechanizm dobierania rządzących w demokracji, „są wyborami unormowanymi przez państwo, są częścią państwowej machiny wyborczej" (Sąd Najwyższy Luizjany). Pań-

stwo kontroluje, kto może brać udział w ustalaniu kandydatów na urzędy państwowe przez partie i w wyborze funkcjonariuszy partyjnych. Nielojalność wobec partyj państwo karze przez faktyczne pozbawienie prawa wybieralności na pewien okres czasu. Organom partii przyznają niektóre stany te same stanowiska prawne, co urzędnikom publicznym. Sądy partyjne, rozstrzygające spory wynikłe z wyborów wstępnych, korzystają z uprawnienia sądów państwowych.

Ustrój Stanów Zjednoczonych wyciągnął więc, w wyższym stopniu niż ustroje demokracyj europejskich, konsekwencje z powstania i rozwoju partyj politycznych. Z faktu, iż partie polityczne są wszędzie koniecznym ogniwem pośrednim między wyborcą a wybieralnymi organami państwowymi, wyciągnięto wniosek, iż partie, pozostające dobrowolnymi zrzeszeniami społeczeństwa, biorą jednak udział w pełnieniu funkcji publicznych i powinny być poddane specjalnym ustawom, zarówno w celu chronienia partyj przed obcym ich programom elementowi, jak i w celu chronienia wyborcy przed dyktaturą biurokracji partyjnej.

Biblioteka Akademii Sztabu Generalnego

Rozdział VIII

KONGRES

Parlament nie był nigdy w Stanach Zjednoczonych przedstawicielem zdobywającej władzę klasy, czy przedstawicielem narodu, przeciwstawianym dotychczasowemu rządzącemu — monarsze. W innych krajach przeciwstwienie takie było przyczyną ujmowania parlamentu jako specjalnego i wyłącznego „reprezentanta" narodu, ujmowania członka parlamentu jako osoby bardziej z narodem związanej, niż inne organy państwa, mającego specjalną „godność", wyłącznego reprezentanta obywateli, którego wola jest identyczna z wolą ludu. W Stanach Zjednoczonych nie było warunków na powstanie takiej ideologii politycznej. Nie było w nich czynnika, który by czy swą przeszłością, czy swą podstawą prawną (dziedziczność), czy swym sposobem rządzenia przeciwstawiał się ludowi, a więc nie potrzeba było specjalnego reprezentanta ludu wobec innych rządzących, wszyscy byli powołani przez lud. Stąd inne niż w Europie stanowisko parlamentu, Kongresu i jego członków. Posłowie i Senatorowie to nie są, jak w Anglii wiktoriańskiej, czy we Francji Wielkiej Rewolucji a i późniejszej, najmędrsi i najgodniejsi z ludu, wybrani po to, aby rządzili, albo nawet — jak we Francji — aby czuwali nad absolutystycznymi tendencjami, tkwiącymi z „natury rzeczy" w każdej władzy. To delegaci ludu — obok i na równi z innymi delegatami — wybrani na krótki okres czasu po to, aby spełniali określone w konstytucji funkcje. Silniejsze niż gdzieindziej znaczenie opinii publicznej, demokratyczny od początku istnienia państwa, sposób powoływania władzy wykonawczej i jej polity-

czny charakter, krótka kadencja parlamentu — te wszystkie czynniki powodują, iż Kongres amerykański nie jest nadrzędnym organem w stosunku do innych organów naczelnych, nie jest reprezentantem ludu w sposób wyższy i wyraźniejszy, niż inne organy, że nie wytworzyła się w nim specjalna „godność stanu" — a w każdym razie nie w tym stopniu, co w Europie.

1) Pierwotnie Unia nie miała bezpośredniego wpływu na prawo wybierania i wybieralności do Kongresu. Senat składał się z delegatów legislatyw stanowych, a więc pochodził z wyborów pośrednich, a prawo wybierania i wybieralności do legislatyw stanowych było w zupełności pozostawione ustawodawstwu stanów. Izba Reprezentantów była wprawdzie wybierana w głosowaniu bezpośrednim, ale warunki prawa wybierania i wybieralności pozostawiono i tutaj ustawodawstwu stanów, przewidując jedynie, że wyborcą do Izby Reprezentantów może być każdy obywatel stanu, który ma prawo wybierania do liczniejszej Izby legislatywy stanowej. Konstytucja Unii ograniczyła jedynie prawo wybieralności, wykluczając od niego obywateli poniżej 25 lat i będących obywatelami Unii krócej niż 7 lat. Dopiero poprawki XV (1870) i XIX (1920) narzuciły stanom pewne zasady prawa wybierania, zakazując pozbawiania tego prawa ze względu na rasę, kolor skóry, poprzedni stan niewolnictwa (poprawka XV) i płeć (poprawka XIX). Poprawki te odnoszą się także do prawa wybieralności do Senatu, zwłaszcza od poprawki XVII (1913), która wprowadziła wybór senatorów w głosowaniu bezpośrednim. Zdawałoby się, że są to. negatywnie ujęte, zasady powszechności. Nie wykluczają one jednak cenzusu podatkowego i cenzusu wykształcenia. Toteż szereg stanów uzależnia od dziś dnia prawo głosowania od opłacania pewnego minimum podatku (często najmniej 1 dolar rocznie), inne od minimum wykształcenia. Co więcej — szereg stanów, które znały w pierwszej połowie XIX w. powszechne głosowanie, wprowadziło te ograniczenia właśnie po wejściu w życie poprawki XV. Ograniczenia te w powszechności prawa wyborczego skierowane są w praktyce przeciw świeżym imigrantom (to zwłaszcza na północy), lub przeciw ludności pochodzenia murzyńskiego (to zwłaszcza na Południu). Luizjana

np. wymaga od wyborcy „aby zrozumiał obowiązki obywatela pod republikańską formą rządu" i poddaje go przed przyznaniem prawa głosowania egzaminowi, w którym ma „przeczytać jakiś ustęp konstytucji stanu lub konstytucji Unii i dać jego rozsdne wyjaśnienie", a jeśli nie umie czytać, ma „okazać zrozumienie i wyjaśnić odczytany mu ustęp konstytucji". W rezultacie tych ograniczeń na 449.337 dorosłej białej ludności Luizjany ma prawo głosowania (rok 1926) 191.191 osób, na 366.436 dorosłej murzyńskiej ludności ma prawo głosowania 598 osób. Stany południowe do dziś dnia dalekie są od powszechnego prawa głosowania, w stanach północnych i środkowych liczba wyborców wynosi 60—74% ogółu dorosłych obywateli. W ten sposób przyznanie praw politycznych murzynom i zmiana składu etnicznego ludności wskutek napływu nowych imigrantów pochodzenia innego niż anglosaskie, uczyniło prawo wyborcze faktycznie mniej powszechnym, niż było ono w pierwszej połowie XIX w. po zwycięstwie republikanów w okresie prezydentury Jeffersona. Ograniczenia powszechności nie są formalnie skierowane przeciw murzynom i imigrantom niezaasymilowanym z ludnością anglosaską, faktycznie jednak ich właśnie dotykają.

Wybory są wedle ustawodawstwa większości stanów dokonywane większością względną: za wybranego uchodzi ten kandydat, który uzyskał więcej głosów, niż którykolwiek inny, choćby ta ilość głosów była mniejsza od połowy wszystkich głosów oddanych. Zalety takiego systemu upatrują Amerykanie w tym, iż zmusza on obywateli do łączenia się w większe grupy już przed wyborami, aby uniemożliwić wybór kandydata, który by faktycznie reprezentował mniejszość wyborców, a więc że prowadzi on do powstawania wielkich a nielicznych partyj politycznych. Jest też on rzeczywiście podporą amerykańskiej dwupartyjności — jak w Anglii, gdzie również o wyborze decyduje większość względna. „Trzecia partia" przy systemie większości względnej, przy braku wszelkiej proporcjonalności w rozdziale mandatów, ma niewielkie widoki powodzenia. Nie daje jednak ten system, w przecięciu ogólno-państwowym, zwycięstwa faktycznej większości wyborców, a w każdym razie faktycznego odbicia sił każdej z dwóch wiel-

kich partyj. W wyborach do Izby Reprezentantów w r. 1894 republikanie mieli 5,461.202 głosów, a otrzymali 245 mandatów, demokraci 4,295.748 głosów, a otrzymali 104 mandaty, efemeryczna trzecia partia populistów 1,323.646 głosów i tylko 4 mandaty: większość bezwzględna Izby reprezentowała mniejszość głosów wyborców i proporcja jej siły w Izbie nie pozostawała w żadnym stosunku do siły opozycji w kraju. W wyborach 1918 r. w stanie Ohio demokraci mieli 43.4% głosów, a na 22 mandatów zyskali tylko 8, w wyborach 1920 r. mieli 41.3% głosów i ani jednego mandatu. W roku 1926 w sześciu stanach Północnego zachodu republikanie zyskali 1,776.244 głosów i 48 mandatów, demokraci 444.893 głosów i ani jednego mandatu, drobne partie zyskały 289.014 głosów i 8 mandatów. Układ sił w Kongresie Unii i w legislatywach stanowych niezmiernie często nie odpowiada faktycznemu układowi sił w społeczeństwie.

2) Liczba członków Izby Reprezentantów wynosi obecnie 435 osób i jest ustalana przez Kongres, w zasadzie po każdym spisie ludności. Senat składa się z 96 senatorów, po dwóch z każdego stanu i odnośny przepis konstytucji nie może być zmieniony bez zgody wszystkich stanów.

3) Izba Reprezentantów wybierana jest na dwa lata, Senat na sześć lat, z tym, że co dwa lata jedna trzecia senatorów ustępuje. Wybory odbywają się co drugi rok w listopadzie, kadencja Izby Reprezentantów i 1/3 Senatu kończy się co drugi rok 3 stycznia i tegoż dnia zbiera się Kongres nowowybrany (od poprawki XX do konstytucji — r. 1933). Krótkość kadencji — w porównaniu z kadencjami parlamentów Europy — wzmocniona jest jeszcze zwyczajem rzadkiego ponownego wybierania reprezentantów — odmiennie w Senacie, gdzie zasiadają nieraz senatorowie wybierani dwu-, trzy- a nawet i pięciokrotnie. Ta częsta zmienialność składu parlamentu znajduje swe oparcie w przekonaniu opinii publicznej, iż równość obywateli wymaga, aby jak największa ich liczba miała możność kolejnego piastowania funkcyj publicznych, jest ponadto uzasadniana tym, że zmiana Izby Reprezentantów w połowie kadencji Prezydenta stanowi środek dla kontroli jego działalności.

Senat miał być wedle zamiarów twórców konstytucji reprezentantem stanów: po dwóch z każdego stanu, wybieralnych przez legislatywy stanowe. Izba Reprezentantów, wybieralna bezpośrednio przez ludność, o rozdziale mandatów między stany w stosunku do liczby ich ludności, miała być reprezentantem całości. Bezpośredni wybór senatorów przez ogół ludności odebrał mu częściowo charakter reprezentanta stanów, choć zasada równej reprezentacji każdego z nich przetrwała i wywiera raczej skutki dodatnie: bez niej stany nowopowstające, słabo zaludnione, nie potrafiłyby bronić swych potrzeb i interesów. Z drugiej jednak strony stale jest stosowaną w praktyce zasada, iż kandydatem zarówno do Senatu, jak i do Izby Reprezentantów może być tylko mieszkaniec okręgu, z którego kandyduje. Powoduje to, iż w obu Izbach amerykańskich panuje przewaga interesów lokalnych, żadna z nich nie jest reprezentantem całości w tym stopniu co np. angielska Izba Gmin.

4) Do Kongresu należy całe ustawodawstwo Unii, ponadto obie Izby sprawują pewne funkcje sądowe, ponadto Senat współdziała w pewnych aktach władzy wykonawczej. Ten podział kompetencji odpowiadał zasadom, istniejącym w ustroju angielskim w chwili uchwalania konstytucji Unii. Został jednak przeprowadzony w szczegółach inaczej, a późniejszy konstytucyjny rozwój Europy i Stanów Zjednoczonych poszedł innymi drogami i jeszcze wzmocnił te różnice.

Władza wykonawcza nie ma — formalnie — inicjatywy ustawodawczej. Projekty ustaw mogą — formalnie — zgłaszać tylko reprezentanci lub senatorowie. Zasada ta jest przeprowadzona tak konsekwentnie, że nawet projekty ustaw finansowych wychodzą z inicjatywy członków Izb, że dopiero od r. 1921 utarła się praktyka, iż projekt budżetu jest opracowywany przez departamenty rządu. Rząd nie tylko nie zgłasza projektów ustaw, rząd — z mocy zwyczaju, a nie wyraźnego przepisu konstytucji — nie bierze udziału w plenarnych posiedzeniach Izb, nie zajmuje na nich stanowiska wobec projektów przez Izby dyskutowanych.

Taka — tylko w teorii możliwa — izolacja dwóch gałęzi władzy, doprowadziła początkowo do przewagi „komitetów" Izb, do tego, co Woodrow Wilson nazywał „rządami kongreso-

wymi", oraz do wpływu prywatnych interesów („lobby") na ustawodawstwo i jego treść. W dalszym rozwoju została przełamana przez „orędzie" Prezydenta i wzrost wpływu przedstawicieli egzekutywy na komitety Izb. W toku procesu ustawodawczego musi — w jego pierwszym stadium, poprzedzającym formalną inicjatywę — istnieć jakieś szczupłe grono, które projekt mniej lub więcej fachowo opracowuje. W systemie rządów parlamentarnych ciałem takim jest fachowa biurokracja ministerialna, działająca pod kontrolą i z następną aprobatą parlamentarnego rządu. W Stanach Zjednoczonych funkcję tę przejęły komitety każdej z Izb, odpowiadające naszym komisjom sejmowym, ale o wiele liczniejsze i o wiele bardziej wpływowe. One to dokonują selekcji dziesiątek tysięcy projektów ustaw, zgłaszanych przez poszczególnych członków Izb. Nie mają formalnej inicjatywy ustawodawczej, ale prawie każdy projekt ustawy ulega w komitetach tak daleko idącym zmianom, że zwykle jest w istocie projektem zupełnie nowym. Nie mają formalnie wpływu na rząd, ale decydując o ustawach finansowych, mają ten wpływ faktycznie, a ich przewodniczący nieraz byli jakby drugimi, parlamentarnymi szefami departamentów rządu.

Komitety potrzebują jednak fachowych doradców. W systemie rządów parlamentarnych rolę tę spełniają eksperci rządowi, delegowani przez rząd urzędniczy. Rząd ma w tym systemie prawo wysyłać urzędników na posiedzenia parlamentu lub jego komisyj i żądać, by byli tam wysłuchani. W Stanach Zjednoczonych Prezydent i jego ministrowie tego prawa nie mają, ale komitety mogą wezwać każdego ministra, każdego urzędnika, jako eksperta. Przez długi okres czasu rolę takich rzeczoznawców odgrywali nie tylko i nie tyle urzędnicy władz centralnych, lecz — i przede wszystkim — przedstawiciele wielkich interesów, gospodarczych lub lokalnych („lobby"), urabiający zawodowo opinię komitetów i poszczególnych członków Kongresu. „Lobby" był — jako przedstawiciel przede wszystkim interesów prywatnych i to przede wszystkim tych, które mogły go dobrze opłacić, a więc wielkokapitalistycznych — nie tyle bezstronnym źródłem fachowych wiadomości, ile formą działania drugiego nielegalnego rządu, pewnych klas

społecznych, nadających kierunek rządowi legalnemu. Ostatnie lata przynoszą osłabienie jego wpływu. Orędzia Prezydenta przybierają coraz bardziej postać inicjatywy ustawodawczej, choć zawsze jeszcze ich wnioski muszą być ubrane w formę wniosku reprezentanta lub senatora, by stać się projektem ustawy. Wpływ fachowej biurokracji na Komitety Izb rośnie coraz bardziej, coraz większa ilość ustaw jest w komitetach faktycznie ustalana przez delegatów władz centralnych.

Tego rodzaju metoda pracy parlamentu rodzi jednak pewne skutki. W Kongresie nie ma tej debaty generalnej, w której na plenum Izby ściera się stanowisko rządu, mającego za sobą większość Izby i stanowisko opozycji. Cały ciężar pracy spoczywa na komitetach, opanowanych przy amerykańskim systemie ich powoływania przez jedną partię, obradujących przeważnie tajnie. Parlament nie jest w Ameryce wielką trybuną, z której się przemawia do kraju, jest w wyższym stopniu niż gdzie indziej rejestratorem postanowień komitetów.

Kompetencje sądownicze Kongresu — to możność usuwania wyrokiem Senatu Prezydenta, urzędników, sędziów, oskarżanych przez Izbę Reprezentantów (impeachment). Większe znaczenie mają kompetencje Senatu w zakresie egzekutywy. Senat był pomyślany jako organ, mający zapewnić stanom współudział we władzy wykonawczej Unii. Dlatego otrzymał on prawo zatwierdzania umów międzynarodowych oraz zatwierdzania nominacji wyższych urzędników i sędziów. Jak długo był ciałem nielicznym, jak długo liczył 26 senatorów z pierwotnych 13 stanów, mógł funkcjonować jako współrządząca z prezydentem rada. Gdy się rozrósł do 96 członków, stał się organem zbyt licznym i ciężkim dla tych funkcyj. Toteż przepis o „zgodzie" senatu na umowy międzynarodowe i nominacje jest najczęściej obchodzonym przepisem konstytucji. Niemniej stanowi do dziś dnia w rękach Senatu broń przeciw Prezydentowi. Przez wymaganie większości kwalifikowanej zaś dla odnośnych uchwał zapewnia opozycji większy wpływ, niż przy ustawodawstwie.

5) Tak wygląda schemat przepisów konstytucji o władzy ustawodawczej: kongres jest wyłącznym ustawodawcą Unii, wpływ egzekutywy jest ograniczony do doradzania (orędzie)

BIBLIOTEKA

i hamowania (veto zawieszające Prezydenta), nie ma ona prawa inicjowania ani też prawa współdziałania w toku uchwalania ustawy. Życie przeszło jednak nad tym ostrym rozdziałem obu władz. Różnica między orędziem a inicjatywą ustawodawczą rządu stała się różnicą czysto formalną. Współudział rządu w toku uchwalania ustawy znalazł dla siebie miejsce w komitetach Izb. Brak tego współudziału na plenum Izb jest jedną z przyczyn bezbarwności i małego znaczenia obrad całej Izby. Ale i monopol ustawodawczy Izb należy do przeszłości. Rozwój ustawodawstwa gospodarczego, komunikacyjnego, społecznego, doprowadził do powstania szeregu urzędów, najczęściej kolegialnych. W urzędach tych faktycznie nie obowiązuje zasada podziału władz. W ramach ogólnych ustaw państwowych ustalają one ogólnie obowiązujące zasady prawne, a więc ustawy w materialnym znaczeniu, rozstrzygają spory między jednostkami, a więc sprawują wymiar sprawiedliwości, sprawują czynności administracyjne. „Kongres" — pisze o jednym z tych urzędów sędzia Sądu Najwyższego Unii, Holmes — „ustanowił Międzystanową Komisję Handlu, która wydaje akty ustawodawcze, sądowe i wykonawcze". Teoria amerykańska stwierdziła — wcześniej i jaśniej niż europejska — że podział władz w dawnym rozumieniu jest we współczesnym państwie fikcją.

Rozdział IX

SĄDOWNICTWO UNII

Sędziowie sądów Unii mianowani są przez Prezydenta za zgodą Senatu. Usunięci mogą być tylko na wniosek Izby Reprezentantów, uchwałą Senatu powziętą większością 2/3 głosów. Sądy są w swej działalności zupełnie niezawisłe. Rozciągają swą kompetencję również na kontrolę legalności aktów ustawodawczych i aktów administracyjnych — ani Unia ani stany nie znają osobnego sądownictwa konstytucyjnego ani ogólnego specjalnego sądownictwa administracyjnego.

Konstytucyjnie najistotniejszą funkcją sądów jest badanie zgodności zwykłych ustaw z konstytucją. Nie jest ono oparte na żadnym pozytywnym przepisie konstytucyjnym, lecz na przyjętej przez Sąd Najwyższy Unii interpretacji zasady, iż konstytucja stanowi „najwyższe prawo krajowe" (art. IV ust. 2 konstytucji Unii). Już chief justice Marshall w pierwszym zasadniczym orzeczeniu w tej kwestii (r. 1803) uzasadniał to prawo sądów wywodem, iż ustawa sprzeczna z konstytucją nie jest w ogóle prawem, nie może więc obowiązywać; nie mogło zaś być wolą twórców konstytucji, by w przypadku sprzeczności zwykłej ustawy z konstytucją sprawa mogła być rozstrzygnięta z pominięciem konstytucji czyli aktu, od którego wychodzi cała działalność państwa.

Z tego założenia wychodząc badają konstytucyjność ustaw sądy wszystkich instancyj, zarówno sądy Unii, jak i stanów. Nie badają jej jednak z urzędu. Czynią to jedynie na żądanie stron (stroną może być zarówno jednostka fizyczna, jak osoba prawna, jak i Unia przeciw stanowi, stan przeciw Unii). Sądy

stanów badają zgodność ustaw stanowych z konstytucjami stanów i decyzja Sądu Najwyższego stanu w tej mierze jest ostateczna, chyba że konstytucja stanów przyznaje ludowi prawo uchylenia skutków takiej decyzji sądu na przyszłość. Zarówno sądy Unii jak i sądy stanów badają zgodność konstytucji stanowych i ustaw stanowych z konstytucją Unii, zgodność konstytucyj stanowych i ustaw stanowych z ustawami Unii, wydanymi na podstawie konstytucji Unii, z umowami międzynarodowymi, zawieranymi przez Unię — tu ostateczna jest tylko decyzja Sądu Najwyższego Unii. Tylko sądy Unii badają zgodność ustaw Unii z konstytucją Unii.

Praktyka wytworzyła dwa typy procesu, którego wynikiem jest orzeczenie o konstytucyjności ustaw. Albo skarżący zaczepia konkretne zarządzenie władzy, zarzucając, iż ustawa, na podstawie której ono zostało wydane, jest sprzeczna z konstytucją (ekscepcja). Albo na żądanie osoby, której wykonanie ustawy w przyszłości grozi niepowetowaną szkodą, sąd zakazuje właściwej władzy stosowania i wykonywania ustawy jako sprzecznej z konstytucją (bill in equity).

Narzędziem, które dało sądom, a szczególnie Sądowi Najwyższemu Unii, wielki wpływ na rozwój ustawodawstwa Unii, stały się pojęcia ogólne, czy to wyraźnie powołane w konstytucji, czy też uważane przez sądy za oczywiście w niej się znajdujące. Takie pojęcia, jak „ważny proces" (due process of law), „władza porządkowa" (police power), „rozsądność" (reasonabloness) ustawy czyli właściwy stosunek między jej celami a celami i zasadami ustroju i właściwy stosunek zastosownych przez ustawę środków do tych celów — są pojęciami wieloznacznymi, umożliwiającymi bardzo różne interpretacje, bardzo różne stosowanie. Szereg sędziów Sądu Najwyższego, sędziów pozostających w głosowaniu w Sądzie w mniejszości krytykuje nieraz ostro skutki stosowania przez Sąd tych pojęć celem uznawania ustaw za niekonstytucyjne. Twierdzą oni, że sąd przywłaszcza sobie rolę, której mu konstytucja nie przyznała, rolę Izby Najwyższej, czy ponad-parlamentu, że nie ustawa kieruje działalnością sądu, ale sąd przekształca ustawy w myśl swych tendencyj, że wyroki sądu są wyrazem określo-

nej filozofii politycznej i społecznej, a nie wymiarem sprawiedliwości — oto zarzuty najczęstsze.

Skutkiem orzeczenia sądu jest jedynie niezastosowanie ustawy, jako niezgodnej z konstytucją, w danym procesie, a nie formalne i generalne pozbawienie jej ważności. Wywołuje to szereg ujemnych następstw. Zdarza się, iż zarzut sprzeczności ustawy z konstytucją zostanie postawiony dopiero w szereg lat po jej wejściu w życie i ustawa, która przez szereg lat była stosowana, przestaje prawnie istnieć. Prawo każdego sądu do badania konstytucyjności ustaw powoduje sprzeczność w orzecznictwie, która nie zawsze, a i wtedy po dłuższym okresie czasu, zostaje wyrównana przez Sąd Najwyższy Unii.

Toteż praktyka amerykańska wytworzyła dwa typy ogólnego orzeczenia Sądów Najwyższych (Unii, a zwłaszcza stanów) o konstytucyjności ustaw: 1) opinia doradcza (advisory opinion) wydawana przez sąd na żądanie bądź legislatywy, bądź egzekutywy o konstytucyjności projektowanej ustawy. Opinia ma charakter doradczy, a więc formalnie niewiążący. W praktyce jednak projekt ustawy, uznany przez sąd za niekonstytucyjny, nie bywa uchwalany, względnie zostaje ubrany w formę zmiany konstytucji; 2) wyrok ustalający (declaratory judgment), w którym sąd na żądanie stron ustala jedynie niekonstytucyjność ustawy, nie wchodząc w meritum sprawy. Niektóre stany wkońcu wprowadziły poddanie (na wniosek parlamentu lub pewnej części wyborców) wyroku ustalającego niekonstytucyjność ustawy pod głosowanie ogółu obywateli. Jeśli w głosowaniu powszechnym ustawa zostanie uznana za zgodną z konstytucją — sąd nie może w przyszłości kwestionować jej konstytucyjności.

Cechami charakterystycznymi judykatury amerykańskiej, wspólnymi z judykaturą innych krajów anglosaskich są: 1) iż prawo stanowione (prawo pisane) nie ma charakteru nadrzędnego w stosunku do prawa zwyczajowego. Prawo zwyczajowe występuje zarówno jako „common law" („prawo pospolite"), to jest zwyczaje prawne ujęte w judykaturę, jak i jako „equity" (sprawiedliwość, godziwość), to jest ogólne zasady słuszności. Jedno i drugie ma w stosunku do prawa, tworzonego przez

organy ustawodawcze, charakter nie tylko równorzędny, ale często nadrzędny. Socjologicznie zaś ujmując zagadnienie: prawo pisane jest to prawo tworzone przez parlamenty, prawo zwyczajowe jest to prawo tworzone w ogólnych zarysach przez opinię publiczną, ale precyzowane przez sądy. Równorzędność a nawet nadrzędność prawa zwyczajowego wzmacnia tedy jeszcze bardziej przewagę sądów nad parlamentem, istniejącą już wskutek kontroli sądowej nad konstytucyjnością ustaw. 2) W Stanach Zjednoczonych nie istnieje (a raczej dziś istnieje dopiero w zaczątkach) „administracja" jako wyodrębnione ciało, posiadające własne i wyjątkowe prawa, działalność administracji podlega w tej samej mierze kontroli sądów, co działalność jednostki i podlega kontroli tych samych sądów. W konsekwencji daje to przewagę sądownictwa nad administracją.

Cała konstrukcja ustroju Unii i stanów daje tedy zdecydowaną przewagę sądownictwu. Jedyną rzeczywistą przewagę stanowi autorytet Prezydenta. Podstawowa teza „panowania prawa" (ruling of the law) wychodzi w praktyce na panowanie interpretatorów prawa. Poddanie jednym i tym samym sądom badania legalności działań ustawodawcy, administratora, obywatela daje — w ostatniej instancji — siedmiu dożywotnim sędziom Sądu Najwyższego monopol tej interpretacji. Szeroki zakres niepisanego „common law" i „equity", to w praktyce w szerokich zakresach tworzenia i przemiany prawa przez sądy. Do tego samego prowadzi ogólnikowość postanowień konstytucji, które dopuszczają różnej interpretacji i teza, iż ponad konstytucją jeszcze stoją pewne naturalne, wieczne i niepisane zasady.

W praktyce, przez długi okres czasu, dawał ten system przewagę interesom kapitalistycznym. Konstytucja oparła ustrój na prawie własności indywidualnej i formalnej wolności umów jako dwóch zasadniczych fundamentach. Sędziowie byli osobiście związani z warstwami posiadającymi. Nie znaczy to, żeby chcieli być nieobjektywni. Ale najbardziej objektywny sędzia, jeśli ma rozstrzygać kwestie polityczne czy na wpół polityczne, pozostaje w jeszcze wyższym stopniu niż przy kwestiach niepolitycznych, pod naciskiem stosunków i tego, co

uważa za „opinię publiczną", a styka się przede wszystkim z opinią „swojej sfery", związanej długo z klasami posiadającymi. Gdyby nawet chciał ulegać zmianom zachodzącym w społeczeństwie, pozostaje pod naciskiem od dawna ustalonej judykatury. Nieusuwalny, zasiadający w kolegium o ograniczonej i niepowiększalnej liczbie, jest w tej swojej sytuacji przeciwstawieniem Prezydenta, ten bowiem co cztery lata musi poddawać swój program — jeśli po raz drugi kandyduje — opinii wyborców, czy swoją działalność w ubiegłej kadencji aprobacie całego narodu. Toteż zmiana stanowiska Sądu Najwyższego Unii w sprawach konstytucyjnych wychodzi zawsze od Prezydenta bardziej i szybciej odczuwającego zmiany, które zaszły w opinii publicznej. Prezydent w razie opróżnienia stanowiska mianuje sędziów skłonniejszych do uznania nowych stosunków i konieczności życia, takim jest sędzia Holmes, mianowany przez Teodora Roosevelta, sędzia Brandeis, mianowany przez Wilsona, sędzia Frankfurter, mianowany przez Franklina Roosevelta. Prezydent usiłuje zyskać zmianę stanowiska Sądu, poddając jego wyroki publicznej krytyce, grożąc, jak Franklin Roosevelt, iż uzyska od Kongresu powiększenie liczby sędziów, lub prawo ich dymisjonowania po osiągnięciu pewnej granicy wieku. Do sądu wkrada się wątpliwość, czy obstawanie przy starych tezach interpretacyjnych, uniemożliwiających legalną przebudowę socjalną Unii jest trafne — i bezpieczne. Coraz więcej orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw zapada jednym głosem większości. Ogłaszanie, z podpisami sędziów, opinii większości i opinii sędziów przegłosowanych (dissenting opinion) ułatwia opinii publicznej krytykę stanowiska sądu. W okresie rządów Franklina Roosevelta przełom w stanowisku sądu jest w dużym stopniu dokonany, większość reform Roosevelta uznana jest za konstytucyjne.

Rozdział X

USTRÓJ STANÓW

Pierwotne brzmienie konstytucji Unii znało tylko jedno skrępowanie swobody ustrojodawczej stanów: musiały one mieć republikańską formę rządu. Poprawki I, III, IV, V, VI, VII (1789) i XIV (1868) skrępowały ich swobodę co do praw podmiotowych jednostek. Poprawki XV i XIX skrępowały ich swobodę co do zasad prawa wyborczego: wykluczyły możność pozbawiania prawa wyborczego lub ograniczania go z wyliczonych w tych poprawkach przyczyn. Swoboda ustawodawcza stanów jest ograniczona przez przekazanie ustawodawstwa w pewnych sprawach Unii. W tych granicach stany organizują się swobodnie, działają swobodnie, rządzą się swobodnie. Skrępowanie ich autonomii konstytucyjnej i ustawodawczej jest mniejsze niż w jakimkolwiek innym państwie związkowym, swoboda działania większa. Mimo to podobieństwa w ustroju poszczególnych stanów są bardzo znaczne. Wszak wszystkie wyrosły w tym samym klimacie politycznym anglosaskim, we wszystkich te same zasady prawa niepisanego mają to samo znaczenie. Na wszystkie wkońcu wywiera ten sam wpływ judykatura Sądu Najwyższego Unii, ustalająca treść naczelnych zasad ustroju i praw jednostki.

Wspólną jest wszystkim stanom republikańska forma rządu. Pierwotnie rozumiano przez nią ustrój demokracji pośredniej. Gdy niektóre stany zaczęły wprowadzać instytucje demokracji bezpośredniej, jak inicjatywa ludowa i referendum, podniosły się głosy, iż jest to sprzeczne z „republikańską formą rządu", jak ją rozumieli twórcy konstytucji. Pogląd ten się nie

utrzymał. Pierwotna definicja Madisona nie wykluczała demokracji bezpośredniej, choć z pewnością nie miała jej na myśli: „republiką jest rząd, w którym wszystkie władze pochodzą bezpośrednio lub pośrednio od wielkiej masy ludu i są sprawowane przez osoby, których władza jest ograniczona czasowo, lub jak długo dobrze się sprawują (good behavior — angielskie określanie na urzędników mianowanych na stałe, ale którzy mogą być odwołani w określonym postępowaniu). Jest istotnym, by rząd pochodził od wielkiej masy społeczeństwa, a nie od jego drobnej części lub uprzywilejowanej klasy". To określenie można do dziś uważać za istotne dla ustroju amerykańskiego. Republiką jest ustrój, w którym wszystkie władze pochodzą bezpośrednio lub pośrednio od ludu.

1) **Istotnymi wspólnymi cechami** ustroju stanów są:

a) Konstytucja pisana, której przestrzeganie jest kontrolowane przez sądy. Nie ma stanu, który by się rządził tylko zwyczajowymi zasadami ustroju, lub w którym konstytucja nie byłaby formalnie, sposobem powstania i sposobem zmiany, wyróżniona od innych ustaw. Nie ma stanu, w którym sądy nie miałyby prawa kontrolowania zgodności ustaw z konstytucją.

b) „Deklaracja praw" wcielona do konstytucji i stanowiąca jej część.

c) Parlament wybieralny i sprawujący władzę ustawodawczą. We wszystkich stanach — z wyjątkiem Nebraski — parlament jest dwuizbowy. Jedna z izb jest wybieralna w głosowaniu powszechnym lub zbliżonym do powszechnego, z rozdziałem mandatów między okręgi w stosunku do ilości ludności. Druga Izba jest mniej liczna, wybieralna w podobnym głosowaniu, ale po równej ilości członków z poszczególnych jednostek administracyjnych stanu (hrabstw, parafij). Nebraska ma od r. 1937 parlament jednoizbowy.

d) Gubernator, pełniący funkcje głowy państwa i szefa egzekutywy, wybieralny przez ogół ludności, ale nie będący jedynym wybieralnym urzędnikiem. Z wyjątkiem Karoliny północnej gubernator posiada w każdym stanie prawo veta zawieszającego. Mandat jego trwa w poszczególnych stanach 2—4 lata. Gubernator nie jest politycznie odpowiedzialny przed parlamentem, tak, że w stanach panuje, podobnie jak w Unii,

system rządów prezydencjalnych a nie parlamentarnych. Władza jego jest jednak o tyle mniejsza od władzy Prezydenta Unii, że szereg urzędników jest wybieralnych, gdy w Unii wszyscy są mianowani pośrednio lub bezpośrednio przez Prezydenta. W ostatnich latach zaznaczyła się jednak w szeregu stanów reakcja przeciw przewadze urzędów wybieralnych, przede wszystkim w formie tworzenia nowych urzędów z urzędnikami mianowanymi przez gubernatorów.

e) W każdym stanie istnieje system podziału władz połączony jak w Unii, z systemem „hamulców" i „równowagi" między władzami. Gubernator hamuje legislatywę przez prawo veta. Legislatywa hamuje Gubernatora przez prawo oskarżania go. Sąd hamuje legislatywę i egzekutywę przez prawo badania konstytucyjności ustaw i legalności aktów administracyjnych. Legislatywa hamuje sąd przez prawo usuwania sędziów (jeśli nie są wybieralni) w specjalnym postępowaniu.

f) Wszystkie stany są w stosunku do Unii sobie równe.

g) Każdy stan ma taki sam zakres kompetencji nieprzekazanych Unii.

h) Każdy stan ma taką samą reprezentację w Senacie.

2) **Różnice między ustrojami stanów** występują w tym, iż niektóre z nich wprowadziły pewne instytucje demokracji bezpośredniej, przede wszystkim „recall" (odwoływanie wybieralnych organów przez lud przed upływem ich kadencji) i referendum.

a) Recall ma swe pierwotne źródło już w końcu XVIII wieku, w konstytucji Massachusetts. Konstytucja ta deklarowała, jako jedną z form prawa oporu przeciw uciskowi, prawo ludu do „spowodowania, by jego urzędnicy powrócili do życia prywatnego". W formie określonego postępowania wprowadzono recall jako prawo odwoływania urzędników miejskich z inicjatywy pewnej części wyborców dopiero w r. 1903 w Los Angeles. Od tego czasu recall wprowadzono w szeregu stanów. Pewna część wyborców może podjąć inicjatywę odwołania członków parlamentu lub wybieralnych urzędników, odwołanie jest skuteczne w razie zatwierdzenia inicjatywy w głosowaniu ogółu wyborców. Recall uważany jest za jedyną — i dlatego potrzebną — formę odpowiedzialności członków parlamentu.

a odnośnie do wybieralnych organów władzy wykonawczej za środek zastępujący odpowiedzialność polityczną rządu przed parlamentem i impeachement (usunięcie urzędnika z oskarżenia Izby niższej na skutek wyroku Izby wyższej). Niektóre stany w drodze „recall" to jest głosowania wyborców uznają za konstytucyjne ustawy, które Sąd Najwyższy stanu uznał za niekonstytucyjne, z tym skutkiem, że sądy nie mogą kwestionować ich konstytucyjności w przyszłych wyrokach.

b) Referendum, to jest oddanie projektu ustawy konstytucyjnej lub zwykłej (lub zasad projektu przed uchwaleniem ustawy) pod głosowanie ogółu wyborców, jest stosowane w szeregu stanów w różnych postaciach: jako obligatoryjne, konieczne referendum przy rewizji konstytucji lub zmianie jej postanowień, jako referendum obligatoryjne odnośnie do wszystkich lub niektórych ustaw, jako referendum fakultatywne, a więc zależne od żądania pewnej części wyborców odnośnie do już uchwalonego przez parlament projektu ustawy jako referendum co do projektu ustawy, który wyszedł z inicjatywy ludowej (to jest pewnej części wyborców wobec legislatywy), ale został odrzucony lub zmieniony przez legislatywę. Referendum przewidują — w różnych postaciach — konstytucje 17 stanów. W większości z nich obok referendum istnieje inicjatywa ludowa, to jest prawo pewnej części wyborców do przedkładania projektu ustaw legislatywie. W niektórych stanach projekt zgłoszony z inicjatywy ludowej musi być zawsze przez legislatywę poddany głosowaniu ludowemu, niezależnie od jej stanowiska wobec projektu. W innych jest to konieczne tylko wtedy, jeśli legislatywa projekt zmieni lub odrzuci.

Rozwój referendum następuje przede wszystkim od końca XIX w. Jest ono wysuwane i przyjmowane jako przeciwwaga wpływom „bossów" na aparat partyjny i wpływom „lobby', a przez niego wielkich interesów kapitalistycznych, na legislatywy. Referendum istnieje i rozwija się przede wszystkim w stanach zachodnich i środkowych, chłopskich, socjalnie jednolitych, najjaskrawiej objawiających swą niechęć wobec zawodowych polityków i stojących za nimi interesów, znacznie mniej w stanach starych, północy i południa nadatlantyckiego.

LITERATURA

I

Całość ustroju Stanów Zjednoczonych omawia praca Woodrowa Wilsona. „Ustrój Stanów Zjednoczonych i Anglii" (przekład Wacława Komarnickiego, Warszawa 1917, fragment obszernej nauki o państwie). Genezę Stanów Zjednoczonych omawia Adam Szelągowski: „Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Powstanie państwa i konstytucji" (na końcu tekst konstytucji w oryginale i zupełnie wadliwym i nieścisłym polskim przekładzie). Rozwój ustroju Stanów ze szczególnym uwzględnieniem stanowiska prezydenta podaje Zenon Wachlowski: „Rząd Prezydialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej". Zagadnienie sądowego badania zgodności ustaw z konstytucją omawia Maciej Starzewski: „Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw" — i Henryk Zahowski: „Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo". Krótka geopolityka Stanów Zjednoczonych w rozprawie Eugeniusza Romera: Ameryka i Amerykanie. Ogólny obraz stosunków amerykańskich w pracy Romana Dyboskiego: Stany Zjednoczone Ameryki Północnej.

II

1. Dla całości książki.

James Bryce: Moderne Demokratien (t. II). München 1926.

James Bryce: La Republique americaine. Paris 1911.

James Beck: Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika. Berlin 1926.

Ernst Freund: Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. Tübingen 1911.

W. Willoughby: The American Constitutional System. New York 1929.

W. Willoughby: The Constitutional Law of the United States. New York 1929.

Arthur Holcombe: State government in the United States. New York 1931.

Otto Koellreuter: Verfassungsrecht der angelsächsischen Staatenwelt. Berlin 1923.

D. W. Brogan: Politics & law in the United States. Cambridge 1945.

2. Teksty i dokumenty konstytucyjne.

F. R. Dareste et P. Dareste: Les constitutions modernes. 4 Ed. t. VI. Paris 1934.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Tübingen, od 1906).
Annuaire de l'Institut international de droit public (Paris, od r. 1932).
Annuaire interparlementaire (Paris, od 1931).

Do wstępu.

Kurt Hassert: Die Vereinigten Staaten von Amerika. Tübingen 1922.

Do rozdziału I.

Charlotte Lüttkens: Staat und Gesellschaft in Amerika. Tübingen 1929.
J. M. Jakobsohn: The development of American political thought. London 1932.
Ferdinand Tönnies: Kritik der öffentlichen Meinung. Berlin 1922.
M. J. Bonn: Prosperity. La crise americaine. Paris 1932.
Carl Brinkmann: Die Integration des amerikanischen Staatswesens. (Soziologische Studien, Alfred Weber gewidmet).

Do rozdziału II.

James Beck: jw.
Documents illustrative of the formation of the Union of the American Staates. Washington 1927.
Hamilton. Jay. Madison: Le Federaliste (korzystałem z przekładu francuskiego, Paris 1902).
Jaques Lambert: Histoire Constitutionelle de l'Union americaine, t. I. Paris 1930, t. II. Lyon Paris 1934, t. III. Paris 1937.

Do rozdziału III.

Perry Belmont: Égalite politique et la tolerance religieuse. Paris 1927.
Hermann Mangoldt: Rechtsstaatsgedanke und Regierungsform in den Vereinigten Staaten. Essen 1938.
R. L. Watt: Natural Rights and legislative vagueness (Recueil d. études sur les sources du droit t. III.) Paris, Sirey (bez daty).
B. F. Wright: American interpretations of natural law. Cambridge. 1931
Jaques Lambert: jw.
Bernard Fay: Roosevelt i jego Ameryka. Warszawa 1934.
M. O. P. Field: La liberté économique aux États Unis. (Annuaire de l'Institut jw.) Paris 1937.
Ch. A. Beard: Current problems of public policy. A collection of materials New York 1936.
Helmut Rumpf: Die Entwicklung des Arbeitsrechts in den Vereinigten Staaten. (Archiv des öff. Rechts. 30 Band). Tübingen 1939. (Ponadto literatura podana przy rozdziale IX).

Do rozdziału IV.

Jaques Lambert: jw.

Do rozdziału V.

A. N. Holcombe: jw.

Do rozdziału VI.

Zenon Wachłowski: Rząd Prezydencjalny Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Lwów 1936.
Harold J. Lasky: The american presidency. London 1940.

Jean Gachon: La politique étrangere des États Unis. Paris 1929.
Carl Joachim Friedrich: Zur Problematik der unabhängigen Präsidialgewalt. Berlin 1933.

Do rozdziału VII.

Zenon Wachłowski: Stronnictwa polityczne w państwie współczesnym. Warszawa — Kraków 1939.
Otto Koellreuter: Die politischen Parteien im modernen Staate. Breslau 1926.
Ferdinand Toennies: jw.
A. N. Holcombe: jw.

Do rozdziału VIII.

J. A. Fairlie: Commissions et comité legislatives aux Etats Unis (Annuaire de l'Institut jw.) Paris 1933.

Do rozdziału IX.

Alfred Nerinx: L'organisation judiciare aux Etats Unis. Paris 1909.
Henri Galland: La controle judiciaire de la constitutionnalité des lois aux Etats Unis. Paris 1932.
Roger Pinto: Les juges qui ne gouvernent pas. Paris 1934.
B. L. Boudin: Government by judiciary. New York 1932.

Do rozdziału X.

A. N. Holcombe: jw.
J. Hart: L'organisation des etats et le gouvernement local aux Etats Unis. (Annuaire de l'Institut jw.). Paris 1932.

PREZYDENCI STANÓW ZJEDNOCZONYCH

1. Jerzy Washington (1789—1797)
2. John Adams (1797—1801)
3. Tomasz Jefferson (1801—1809)
4. James Madison (1809—1817)
5. James Monroe (1817—1825)
6. John Quincy Adams (1825—1829)
7. Andrzej Jackson (1829—1837)
8. Marin van Buren (1837—1841)
8. Martin van Buren (1837—1841)
10. John Taylor (1841—1845)
11. James Polk (1845—1849)
12. Zachariasz Taylor (1849—1850)
13. Millard Fillmore (1850—1853)
14. Franklin Pierce (1853—1857)
15. James Buchanan (1857—1861)
16. Abraham Lincoln (1861—1865)
17. Andrzej Johnson (1865—1869)
18. Ulysses Grant (1869—1877)
19. Rutheford Hayes (1877—1881)
20. James Garfield (1881)
21. Chester Arthur (1881—1885)
22. Grover Cleveland (1885—1889)
23. Benjamin Harrison (1889—1893)
24. Grover Cleveland (1893—1897)
25. William Mac Kinley (1897—1901)
26. Teodor Roosevelt (1901—1909)
27. William Taft (1909—1913)
28. Woodrow Wilson (1913—1921)
29. Warren Harding (1921—1923)
30. Calvin Coolidge (1923—1929)
31. Herbert Hoover (1929—1933)
32. Franklin Delano Roosevelt (1933—1945)
33. Harry Truman (1945—)

Biblioteka Akademii Sztabu Generalnego
1091

WAŻNIEJSZE WYDARZENIA Z DZIEJÓW STANÓW ZJEDN.

1493 Odkrycie Ameryki przez Kolumba.
1576—1578 Pierwsze wyprawy angielskie do brzegów Ameryki Północnej.
1584 Założenie pierwszej kolonii angielskiej w Ameryce Półn. (Wirginia).
1606 Pierwsza karta konstytucyjna Wirginii.
1664 Anglia zdobywa kolonie holenderskie w Ameryce Północnej (Nowy Amsterdam, późniejszy Nowy York).
1759 Anglia zdobywa kolonie francuskie w Ameryce Północnej.
1776 Deklaracja niepodległości Stanów Zjednoczonych.
1783 Uznanie niepodległości Stanów Zjednoczonych.
1787 Uchwalenie konstytucji Stanów Zjednoczonych.
1789 Pierwsze dziesięć poprawek do konstytucji.
1803 Kupno Luizjany od Francji.
1819 Kupno Florydy od Hiszpanii.
1846—1848 Wojna z Meksykiem, nabycie Kalifornii.
1861—1865 Wojna domowa między Stanami Południowymi a Północnymi.
1865 Poprawka XIII do konstytucji (zniesienie niewolnictwa).
1867 Kupno Alaski od Rosji.
1870 Poprawka XV do konstytucji: równość praw wyborczych.
1898—1899 Wojna z Hiszpanią, nabycie Porto Rico i wysp Filipin.
1904 Nabycie strefy Kanału Panamskiego.
1917 Czternaście punktów (orędzie) Prezydenta Wilsona.
1917—1918 Udział Stanów Zjednoczonych w I. wojnie światowej.
1920 Poprawka XIX do konstytucji: prawo głosowania kobiet.
1941 Karta Atlantycka.
1941—1945 Udział Stanów Zjednoczonych w II. wojnie światowej.

SPIS TREŚCI

str.

WSTĘP 5
ROZDZIAŁ I. SPOŁECZEŃSTWO 14
a) Struktura 15
b) Opinia publiczna 21
ROZDZIAŁ II. POWSTANIE KONSTYTUCJI I JEJ ZAŁOŻENIA . 25
ROZDZIAŁ III. DEKLARACJA PRAW 29
1) Geneza i powstanie deklaracji 29
2) Ideologiczno-ustrojowe znaczenie deklaracji praw . 34
3) Treść i interpretacja deklaracji praw . . . 37
4) Deklaracja praw a New Deal 49
ROZDZIAŁ IV. SUWERENNOŚĆ LUDU 56
ROZDZIAŁ V. UNIA A STANY 61
ROZDZIAŁ VI. RZĄDY PREZYDENCJALNE 71
1) Wybór 74
2) Reprezentant całości i szef partii 78
3) Rozbudowa kompetencji Prezydenta 82
ROZDZIAŁ VII. STRONNICTWA POLITYCZNE 89
ROZDZIAŁ VIII. KONGRES 98
ROZDZIAŁ IX. SĄDOWNICTWO UNII 109
ROZDZIAŁ X. USTRÓJ STANÓW 109
LITERATURA 113
PREZYDENCI STANÓW ZJEDNOCZONYCH 116
WAŻNIEJSZE WYDARZENIA Z DZIEJÓW STANÓW ZJEDN. . 117

KONSTANTY GRZYBOWSKI

ROZWÓJ USTROJÓW DEMOKRATYCZNYCH

CYKL O DEMOKRACJACH

dotychczas ukazały się:

I. Demokracja angielska
II. Demokracja Stanów Zjednoczonych

w przygotowaniu:

III. Demokracja francuska
IV. Demokracja radziecka
V. Demokracje w walce z faszyzmem
VI. Ideologie i formy demokracji

BIBLIOTEKA UNIWERSYTETÓW ROBOTNICZYCH

Wydawnictwo prowadzone przy współudziale Wojew. Zarządu T U R pod redakcją St. Fr. Czarnieckiego

W Bibliotece Uniwersytetów Robotniczych ukazały się dotychczas:

			Cena
Tom	I.	**L. Staronka:** Sens istnienia	100 zł
Tom	II.	**Z. i F. Gross:** Socjologia partii polit. .	100 „
Tom	III.	**K. Grzybowski:** Demokracja angielska .	100 „
Tom	IV.	**W. Wilkosz:** Człowiek stwarza Naukę. Z ilustracjami	100 „
Tom	V.	**P. Kozłowski:** Problematyka gospodarki planowej	40 „
Tom	VI.	**Wł. Siedlecki:** Wprowadzenie do nauki o spółdzielczości	100 „
Tom	VII.	**I. Fik:** Rodowód społeczny literatury polskiej	100 „
Tom	VIII.	**K. Grzybowski:** Demokracja Stanów Zjedn. Ameryki Północnej	100 „

W przygotowaniu:

K. Grzybowski: Demokracja francuska
„ Demokracja radziecka
„ Demokracje w walce z faszyzmem
„ Ideologie i formy demokracji
Fr. Pautsch: U źródeł życia

WIEDZA TO POTĘGA – POTĘGA TO WIEDZA

5136