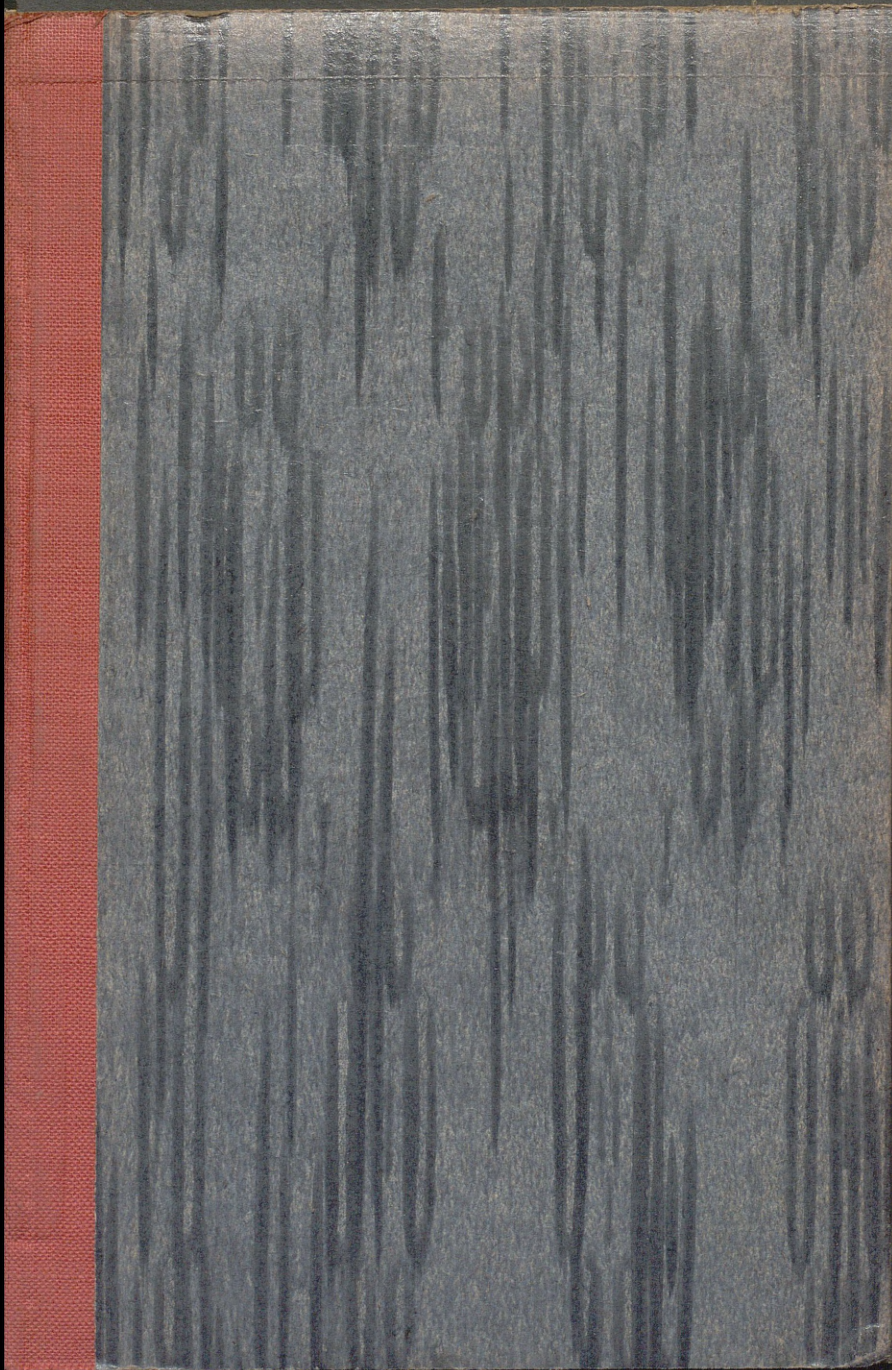
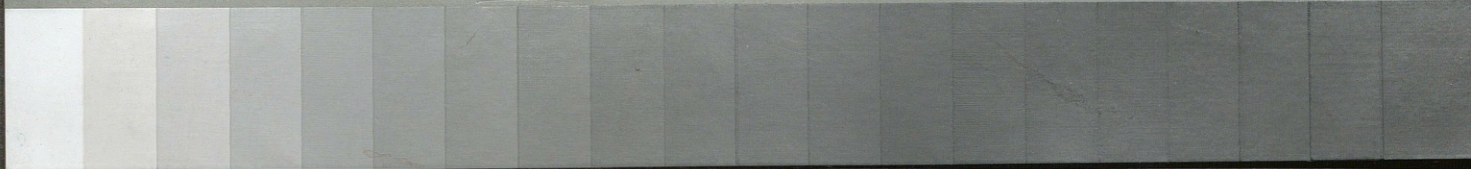


Grey Scale #13



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

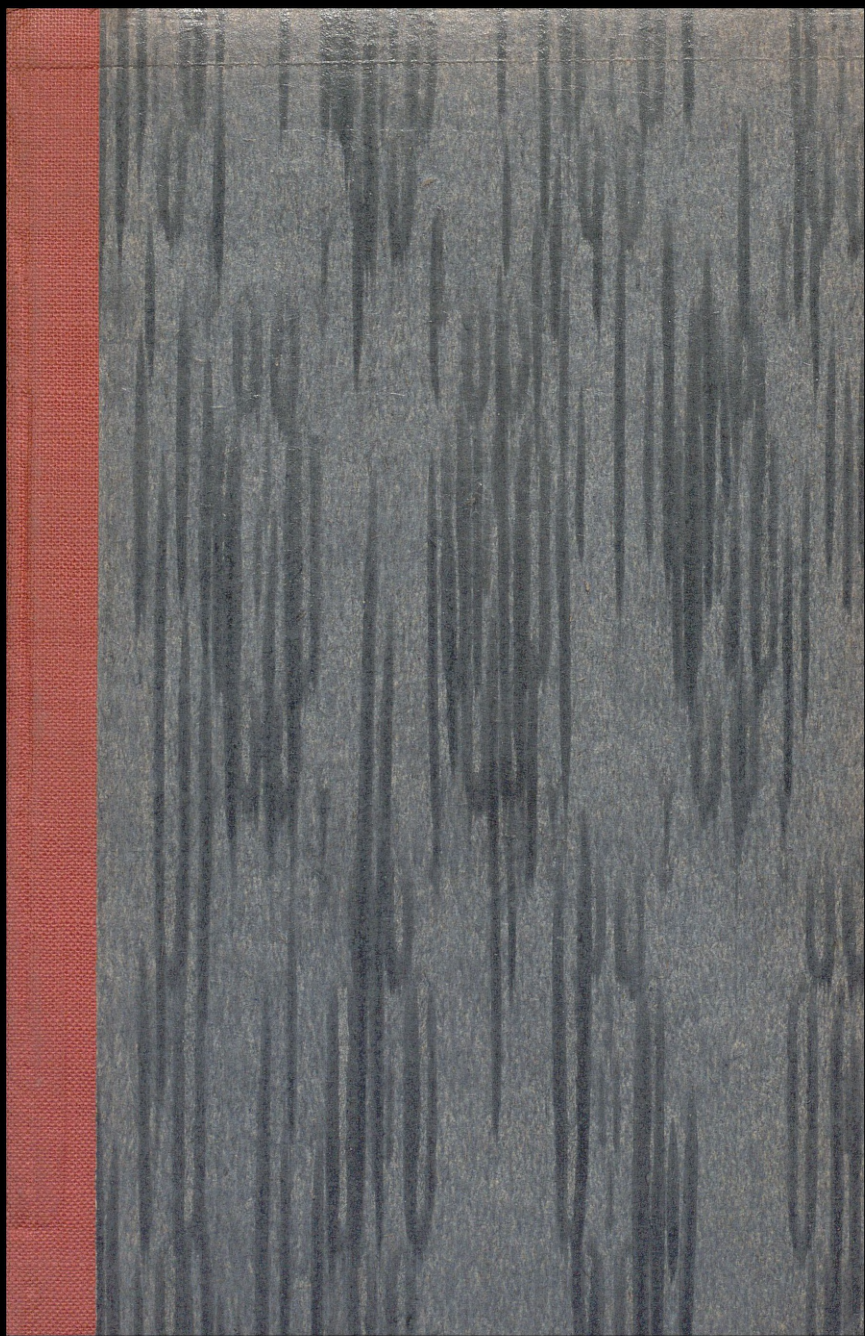


Colour Chart #13

Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black

Inches 1 2 3 4 5 6 7 8
Centimetres 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19





23/2 1923 mk. J. 200 228
BIBLIOTEKA PRAWNO-SPOŁECZNA.

D-r K. KRAUZ.

DEMOKRACJA

W nowoczesnym ustroju państwowym.

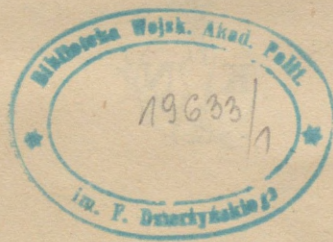


WARSZAWA

Adres Redakcji i Administracji:

Księgarnia Naukowa, Krucza 44.

—
1906.



Czcionkami Drukarni Naukowej, Warszawa, Hoża 60.

Chciałbym w pracy niniejszej rozpatrzyć, w jakim stopniu i w jaki sposób demokracja urzeczywistniona jest w rozmaitych konstytucjach w prawie państwowym rozmaitych krajów społecznych.

Przy postawieniu jednak takiego zadania niejednemu nasunie się może pytanie, czy wogóle ma ono rację bytu, czy warto się nim szczegółowo zajmować? Wszakże nie tak jeszcze dawno, jakieś lat temu dwadzieścia, Juljusz Guesde, przywódca stronnictwa przekształcenia społecznego w republikańskiej Francji, publicznie z naciskiem i wyzywająco nazywał głosowanie powszechne oszustwem, złudną przynętą (un leurre) ponieważ demokratycznej formie, dającej każdemu obywatelowi kraju jeden równy i swobodny głos, nie odpowiada rzeczywistość społeczna, któraby dawała każdemu możliwość być i czuć się równym z innymi i wyrażać swobodnie swe zdanie o losach kraju. A. C. N. Starcke, profesor uniwersytetu w Kopenhadze, obiektywny uczony, nie sangwiniczny trybun ludu, jak Guesde, w referacie na trzeci kongres socjologiczny (w roku 1900) o ewolucji form politycznych stwierdza, jako niewątpliwy fakt, że dziś demokracja nie istnieje nigdzie, że zaledwie

w niektórych konstytucjach wyrażono życzenie, żeby istniała. Albowiem sformułowane przez niego prawo socjologiczne, zgodne zresztą z zasadniczymi ideami materializmu historycznego, głosi, że władza polityczna zawsze należy do tych, którzy posiadają faktyczną potęgę ekonomiczną.

Demokracja nie istnieje dziś nigdzie! Jakkolwiek twierdzenie to wydaje się przesadnym, jednak w gruncie rzeczy jest ono prawdziwe. Zachodzi sprzeczność powszechna między pojęciem demokracji, do którego doszła dziś myśl polityczna w swym historycznym rozwoju, a rzeczywistością, między treścią, jaką jedynie nowoczesny umysł, wyszkolony w konsekwencji, może wkładać w to pojęcie, a urządzeniami i ich wykonaniem. Już bowiem sama litera dzisiejszych instytucji politycznych, samo pisane prawo państwowe, nawet w krajach najbardziej demokratycznych, nie odpowiada pojęciu ludowładztwa—jeśli pojęcie to oznacza rządy ludu przez lud cały, jeśli tkwi w jego głębi zasada, mniejsza o to na razie, czy słuszna, czy fałszywa, że prawom obowiązany jest ulegać tylko ten, kto w ich stanowieniu bierze swobodnie równy z innymi udział. Albowiem udziału tego wszędzie prawie odmówiono kobietom. Już znany teoretyk kontrrewolucji z początku XIX stulecia, Haller, szyderczo wytykał zwolennikom teorii umowy społecznej Rousseau'a tę radykalną niekonsekwencję, wnioskując, że i zalecany przez nich ustrój demokratyczny opiera się także na zasadzie autorytetu, zasadzie przemocy — przemocy mężczyzny nad kobietą,

a więc nie jest wcale zasadniczo lepszy od wszelkich dawnych ustrojów „prawowitych“, które wszystkie natura sama buduje z konieczności na fundamencie niewybranego dobrowolnie autorytetu i siły. Jak wiadomo, nawet w Szwajcjarji kobiety nie posiadają praw politycznych; posiadają je — i to tylko prawo wyborcze, nie zaś wybieralność, i to dopiero od niedawna—tylko w niektórych państwach Federacji Australskiej (jak Nowa Zelandja) i w jednym, zdaje się, stanie Unji Północno-Amerykańskiej. Oprócz tego, rzecz ciekawa, w Austrii, w kurji wielkiej własności, jeżeli właścicielką danego majątku jest kobieta, to, ponieważ głos przy wyborach jest właściwie przywiązany do ziemi, może go ona oddać—przez pełnomocnika wprawdzie, nie osobiście, ale z równym skutkiem. Nowoczesnemu umysłowi, nie ulegającemu sugiestji historycznej, tym dziwniejszym wobec tego wydać się musi, że inne kobiety, nieczym od tamtych nie gorsze, a często i w podobnym położeniu samodzielności ekonomicznej się znajdujące, skazane są na polityczną niepełnoletność. Wyłomy zresztą, które w tej niepełnoletności zostały już zrobione, a mianowicie dopuszczenie kobiet do wyborów w niektórych instytucjach autonomicznych hrabstw angielskich i w municypalnościach w Norwegji, nie mówiąc już np. o takich sądach przemysłowych we Francji, są najlepszym dowodem nicości argumentów, wytaczanych przeciw politycznemu równouprawnieniu kobiet. „O niższości“ kobiety dziś jeszcze gadają rzeczywiście tylko—głupcy. Że kobiety ponoszą dla kraju mniej-

sze ciężary, niż mężczyźni, bo np. w wojsku nie służą, na to świetnie odpowiedział zjadliwy Francuz Urban Gohier, przypominając, że za to—ani jeden mężczyzna dzieci nie rodzi. O rozkładzie rodziny, jako następstwie politycznego równouprawnienia żon i córek, wolno od biedy mówić tym, dla których rodzina jest jeszcze ciągle rzymską familją z dziećmi niewolnikami i żoną filiae loco, ale i ci, jeśli wierzą w siłę swych dogmatów i swych instytucji, nie powinni by wątpić, że kobieta i jako wyborczyni będzie posłuszną mężczyźnie, albo też—nie powinnyby zamykać oczu na to, że różnice przekonań, o ile istnieją między mężem a żoną, już i dziś doprowadzają do zatararów i np. do rozkładowych intryg spowiedników kościelnych, gdy tymczasem prawo głosowania dałoby im normalne i spokojne ujście. Wreszcie tym, którzy boją się, że rezultatem przyznania praw politycznych kobietom byłoby czasowe przynajmniej wzmocnienie stronnictw reakcyjnych, odpowiedzieć trzeba: być może, ale gdyby rząd tymczasowy francuski w r. 1848 liczył się z tym, to nie nadałby głosowania powszechnego chłopom francuskim. Prawda, chwilowo, ba! nawet przez lat dwadzieścia stało się ono narzędziem reakcji, ale jest to—jak swoboda prasy—broń, która sama leczy rany przez siebie zadane, a teraz i reakcja nie mogłaby być już ani tak silną, ani tak trwałą.

Nietylko kobiety, ale i pewne kategorie mężczyzn, są politycznie wyłączone w państwach, posiadających jednak głosowanie powszechne; tak, wojskowi w służbie czynnej; tak, ludzie korzystający z dobro-

czynności publicznej. Z punktu widzenia konsekwencji teorii są to wszystko rażąco sprzeczności. Wykluczenie wojskowych motywują nawet francuscy republikańscy doktrynerzy tym, że żołnierz nie powinien zajmować się polityką i być tylko ślepyim narzędziem rządu. Cała rzeczywistość, i właśnie we Francji dobitniej, niż gdziekolwiek indziej, zaprzecza tej naiwnej doktrynie. Oficerowie i żołnierze mają swe przekonania, jak wszyscy ludzie, i kierują się nimi; oficerowie, tak czy inaczej, wszczepiają swoje przekonania w żołnierzy, i zakaz uczestniczenia w wyborach ma tylko jedno następstwo: a mianowicie, że żołnierze ustrzeżeni są od działania innych przekonań i programów, któreby w porze wyborczej dotrzeć do nich mogły i musiały. Co do utraty prawa wyborczego wskutek pobierania wsparcia publicznego, to jest to swego rodzaju cenzus i bezwarunkowo pozostałość cenzusowego światopoglądu, pogardy dla biednych, którzy przecie, odczuwając na sobie bardziej, niż ktokolwiek inny, skutki danego funkcjonowania maszyny państwowej, mieliby (mówimy to zawsze — jeśli się już raz stoi na stanowisku demokratycznym i w imię konsekwencji) prawo radzić o jej naprawie. Jedyne chyba utrata praw politycznych wskutek hańbiących kar za zbrodnie dałaby się z tego punktu widzenia jako tako usprawiedliwić—choć i to, kto wie, czy nie zawiera w sobie więcej niebezpieczeństw i możliwości nadużyć (przykładem—Blanqui), niż dobrych stron...

Ale przypuśćmy, że wszystkie te niekonsekwencje są usunięte, że prawo głosowania jest rzeczywiście

powszechnym i równym dla wszystkich dorosłych ludzi i jedynym źródłem wszystkich norm i władz politycznych. Czy to wystarczałoby do istnienia faktycznego ludowładztwa? Zamiast odpowiedzi — obrazek z życia:

Roubaix, Lille, czy Carmaux — wielkie fabryczne miasto we Francji. Dzień wyborów do izby deputowanych. Każdy obywatel ma stanąć przed komisją wyborczą, złożoną z przedstawicieli różnych stronnictw, i włożyć do urny kartkę, ściśle podobną z wyglądu do wszystkich innych, tak złożoną, żeby nikt nie mógł odgadnąć tajemnicy, nie mógł przeto nawet pośrednio naruszyć swobody jego głosowania. I oto z zabudowań fabrycznych wychodzą oddziały wolnych i równych obywateli, którym się tam od wczesnego ranka kazał zebrać fabrykant; zrobiono apel, czy kogo nie brakuje: majster zrewidował każdemu kieszenie, czy nie ma już przy sobie wrogiej kartki, poczym każdemu wręczono pięknie złożoną, wszystkim wymaganiom prawa odpowiadającą kartkę z nazwiskiem kandydata, miłego fabrykantowi, i idą teraz do biur, gdzie każdy pod okiem majstra, niewinnie stojącego zdaleka, swój wolny głos do urny kładzie. A gdyby się poskarżył lub choćby tylko cofnął — wyleci na bruk z odpowiednim tajnym świadectwem...

To obraz za jaskrawy! Zgoda, że rzeczywisty, ale przecież wyjątkowy. A zresztą — do „czegóż kabiny izolacyjnej” — budki w sali wyborczej, do których by każdy wyborca mógł, a raczej obowiązany był

wejść i tam, wolny od czyjegobądź badawczego oka, kartkę napisać? Ha, może to i charakterystyczne, że budek tych niema jakoś nigdzie, ani we Francji, ani w Szwajcarji, choć projekty leżą w komisjach a parlamentowi Rzeszy niemieckiej hr. Bülow pozwolił uchwalić je, wiedząc, że to dla parady... I budki te nie dawałyby zwykłej rękojmi tajemnicy. Wiedziano-by, kto w nich za długo siedzi; pytanoby, co zrobił z daną mu poprzednio kartką. Nie mówię już o nie umiejących pisać, albo o takich wypadkach, w których wiadomo, że rezultat wyborów w danym okręgu zależy od zachowania się danej grupy ludności, danej fabryki, danej miejscowości, która też później za swe głosowanie z b i o r o w o cierpieć lub nagrodzona być może.

Ale, co najważniejsza: przewaga ekonomiczna, przewaga życiowa pewnej klasy nie potrzebuje sposobów formalnie politycznych, żeby uwydatnić się w życiu politycznym. Warunkiem r z e c z y w i s t e j demokracji jest rzeczywista wolność i samodzielność umysłów, mających rozstrzygać o swym losie, jest rzeczywista równość tych, których głosy czyni równemi prawo pisane. Tej d z i s i a j niema i być nie może. Autorytet majątku, autorytet władzy, autorytet duchowny tworzą atmosferę, wsiąkającą ze wszystkich stron w duszę mas; jakże mogą one zapomnieć o tym w owej rzadkiej i uroczystej, raz na kilka lat trafiającej się chwili, kiedy prawo, niby dotknięciem różdżki czarodziejskiej, czyni z nich na dzień jeden — na godzinę—ludzi „wolnych i równych” po to, żeby sobie

sami nadali—panów? Jakże temi panami mogliby nie zostać ci, którzy są już faktycznymi, społecznymi tych ludzi panami?!

Tak więc, niema dziś nigdzie demokracji. A jednak—nie można tak jej traktować, jakby jej nie było. A jednak, ja przynajmniej należę do tych, dla których po prostu wstrętne jest modne czasami ignorowanie lub pogardliwe potępienie w czambuł całego „zgniłego“ rzekomo parlamentaryzmu, całej „oszukańczej, obłudnej i podstępnej“ demokracji, i uważam to za złowrogą chorobę społeczeństw, szczególnie tych, dla których jest to przedewszystkim — przedwczesne... Dla czego? Dla tego, że demokracja staje się, jak każda forma w przyrodzie i w społeczeństwie, i że, co dla nas najważniejsze, forma, nadbudowa społeczna, w danym wypadku polityczna, oddziałuje z kolei na treść społeczną, ustrojowo-ekonomiczną także.

I dla tego z najwyższą uwagą należy nam zbadać powstanie, treść, charakter i wewnętrzną, istotną wartość nie już demokracji wogóle i in abstracto, lecz tych najrozmaitszych form, w jakich ona się dotychczas urzeczywistnia.

Szwajcaria

I.

Na progu życia historycznego wszystkich narodów europejskich znajdujemy, jak wiadomo, ludowładztwo. Według wszelkiego naukowego prawdopodobieństwa stosuje się to zresztą do wszystkich narodów.

Nie idzie tutaj oczywiście wcale tak samo, jak np. w sprawie komunizmu „pierwotnego”, o to, czy był to stan zupełnie pierwotny, odpowiadający pojawieniu się człowieka w okresie czwarto-, czy może trzeciorzędowym, lecz o to, że wytworzył on się i istniał przez długi może szereg wieków przed rozpoczęciem znanej historii narodów i typową jej nierównością klasową i polityczną. U Greków i Rzymian, u Niemców i Słowian, tak samo jak u Irokezów, stwierdzony jest udział wszystkich dorosłych członków rodu i plemienia w zgromadzeniach, rozstrzygających o sprawach danego skupienia. U Irokezów, być może i u innych ludów, i kobiety były pod tym względem równouprawnione. Narody europejskie, które nie przeszły od myśliwstwa wprost do rolnictwa, lecz przez długotrwałą fazę pasterstwa, potęgującego władzę mężczyzn, nie miały prawdopodobnie silnego, ustalonego matryjarchatu. Na progu ich historii znajdujemy zgromadzenia mężów dorosłych i zbrojnych—czyli pełniących obowiązki—całego plemienia, które ustanawiają obowiązujące prawa, sądzą wszystkie zatargi, rozstrzygają o wojnie i pokoju, nawet pomimo nieco uprzywilejowanego stanowiska niektórych rodzin „ojcowskich”, starszeńskich — wybierają wodzów, często odwoalnych, zawsze odpowiedzialnych.

Na końcu dotychczasowego rozwoju społeczeństw znajdujemy konsekwentne ludowładztwo prawie tylko w — żądaniach, w pogromach niektórych stronnictw, a właściwie, prawie tylko jednego stronnictwa, które wszędzie domaga się: głosowania powszechnego,

równego, tajnego i bezpośredniego dla wszystkich dorosłych obywateli bez różnicy płci, równouprawnienia wyznań i narodowości, swobody prasy, stowarzyszeń i zgromadzeń, wybieralności wszystkich urzędników i sędziów, referendum, pojętego zarówno jako sankcja, jak też jako inicjatywa praw przez lud.

Jakim sposobem demokracja, która była udziałem wszystkich narodów na początku ich istnienia, znikła, ulotniła się z rzeczywistości państwowej i stała się, w zmienionej zresztą formie, hasłem programowym, czekającym dopiero na swe urzeczywistnienie, może bardzo jeszcze odległe, o tym będziemy mówili w dalszym ciągu, teraz chcielibyśmy przede wszystkim przypatrzeć się krajowi, jedynemu w swoim rodzaju na całym świecie, który — rzecz nadzwyczaj godna uwagi socjologa i polityka — łączy na swym terytorjum i ostatnie szczątki ludowładztwa pierwotnego, jakie się jeszcze dochowały, i najdoskonalwsze, najzupełniejsze jak dotychczas urzeczywistnienie żądań programowych demokracji nowożytnej.

W Szwajcarji, jak wiadomo, istnieją dotychczas dwa kantony: Uri i Glariss, i cztery półkantony: dwa Unterwalden i dwa Appenzell, gdzie *Landsgemeinde*, czyli zgromadzenie samowładne wszystkich dorosłych mężczyzn, dochowało się bez zmiany od najdawniejszych czasów. W Uri zbiera się ono w tym samym miejscu, o tej samej porze, z zachowaniem takich samych form, jak już przed r. 1243. Kantony te są to małe zamknięte doliny górskie, gdzie nieliczna ludność zajmuje się hodowlą bydła. Pasterze

ci przychodzą na doroczne zgromadzenie prawodawcze, niektórzy ze starą bronią rodzinną, na znak zachowania tradycji, uchwalają na wniosek kogokolwiek ze swego grona, po swobodnej dyskusji, jak kraik ma być rządzony w ciągu najbliższego roku, i wybierają urzędników i sędziów, którzy uchwały te mają wykonać.

Dla czegoż inne kantony nie posiadają podobnego ustroju? Pamiętać trzeba, że Szwajcarja składa się z części niejednorodnych, że oprócz starych gmin ludowładczych przystały do niej w ciągu wieków kraje, w których wytworzyły się mniej lub więcej potężne i zamknięte oligarchie miejskie, a nawet monarchje duchowne (biskupstwo Bazylea, opactwo St. Gallen) i świeckie (księstwo Neuchâtel). Jednakowoż dwa bardzo stare kantony: Schwyz i Zug jeszcze w roku 1848 dobrowolnie zastąpiły swe odwieczne zgromadzenie ludowe, tradycyjne ludowładztwo bezpośrednie, nowożytną reprezentacją prawodawczą. Rzecz bowiem jasna, że prawodawstwo bezpośrednie, nawet jeśli nie jest przez nikogo gwałcone, utrzymać się może tylko wtedy, jeżeli ludność, rządząca sama sobą, jest nadzwyczaj nieliczna. W przeciwnym razie musi ono zamienić się na system przedstawicielski. Zasada jednak, że lud, nawet jeśli ma swobodnie i sprawiedliwie wybranych przedstawicieli, nie może być przez nich zobowiązany do posłuszeństwa prawom, których sam nie uchwalił, nie daje się wykorzenić, nie znika, lecz wciela się w nowe formy, które właśnie widzimy w szwajcarskim referendum i inicjatywie.

Swoją drogą błędemby było myśleć, że przemiana ta jest natychmiastowa i bezpośrednia. Prawda, wspomniane kantony Schwyz i Zug w tej samej chwili, gdy znosiły zgromadzenie ludowe, zastrzegły w nowej konstytucji prawo ogółu obywateli do zatwierdzania ustaw, wydanych przez ciało przedstawicieli, i do podawania inicjatywy nowych ustaw. Ale stało się to prawdopodobnie dla tego, że już poprzednio na innej drodze pojawiła się w odradzającej się politycznie Szwajcarji—idea prawodawstwa przez lud. Prawda, zwolennicy teorii historycznej wyłącznie stopniowego i „naturalnego” tworzenia się i przekształcenia form państwowych powołują się na to, że już w starej Szwajcarji istniała zasada referendum. Ale przypatrzmy jej się bliżej, na czym ona polegała? Na tym, że wysłańcy kantonów do sejmu „Sprzysiężenia” (Eidgenossenschaft) nie mogli nic postanawiać sami przez się, tylko wszelkie propozycje brali a d referendum, czyli do zakomunikowania swoim mocodawcom, rządóm kantonów, i dopiero podług otrzymanych instrukcji głosowali. Zupełnie podobnie rzecz się miała w sejmie starego Cesarstwa rzymsko-niemieckiego, w sejmie Związku Niemieckiego z r. 1815, a nawet w gruncie rzeczy tak samo rzecz się ma i w dzisiejszej radzie związkowej (Bundesrat) Cesarstwa Niemieckiego—co wszystko przecież nie ma najmniejszego związku z demokracją. Istota takiego referendum w czasach przedrewolucyjnych polega na braku jedności państwowej, na tym, że państwa związkowe, a w Szwajcarji kantony, są przede wszystkim

państwami niepodległemi. Z samych kantonów w dawnych czasach tylko dwa miały referendum: Wallis i Graubünden, a miały je dla tego, że były to znowu związki właściwie niepodległych gmin, których delegaci musieli działać podług instrukcji; i głosy też liczono podług gmin, nie podług jednostek. Właśnie nowożytna, demokratyzująca się Szwajcarja, musiała zmusić Wallis do porzucenia tego systemu. Stare referendum, ani nawet stare bezpośrednie ludowładztwo, nie byłyby zdolne same przez się przekształcić się na nowożytne, a tembardziej rozpowszechnić się tak samo, jak nie byłyby do tego zdolne pozostałości pierwotnego komunizmu. Aby zdobyć taką siłę, musiało ludowładztwo najpierw ulec historycznemu zaprzeczeniu, którego owocem była w dalszym ciągu—uogólniona, racjonalistyczna, a nie tradycyjna, idea a demokracji. Bez wątpienia w tej idei, która wytworzyła się w Anglii i we Francji w ciągu XVII i XVIII wieku, żyje dalej ludowładztwo pierwotne, ono jest protoplazmą tego; ale działa dopiero ta nowa rozwinięta idea, ona dopiero zdolna jest tchnąć nowe życie i znaczenie w same nawet szwajcarskie pozostałości dawnego ludowładztwa. A mianowicie dokonywa tego dzieła rewolucja francuska. W r. 1798 konstytucja „republiki Helweckiej”, narzucona przez Francuzów i ich sprzymierzeńców, zostaje oddana pod zatwierdzenie całego swobodnie i równo głosującego ludu szwajcarskiego, jak to już było we Francji zasadą uznaną od roku 1793. Bardzo to pouczający fakt historyczny, który wbrew jednostronnym fanatykom historyzmu,



„naturalności” i etyzmu świadczy o tym, że „jacobinizm” posiada pewną twórczą potęgę, że przewroty polityczne mogą być płodnymi same przez się, ponieważ nietylko umacniają, ale i uogólniają to, co dotychczas tylko częściowo i lokalnie dojrzało. Prawda z drugiej strony, że idea ta w Szwajcarji, dzięki samorodnej tradycji demokratycznej, natrafiła na grunt przychylniejszy niż gdziekolwiek. Po okresie reakcji odradza się ona w latach między 1830 a 1848 znowu pod bezpośrednim wpływem ogólnoeuropejskich idei demokratycznych. Kantony zaczynają wprowadzać nowe konstytucje, z których każda zostaje oddana pod zatwierdzenie całego ludu, zaczynają też wprowadzać zasadę, że wszelkie nowe prawo musi uzyskać zgodę ludu, choćby z początku w formie milczącej. Pierwszy St. Gallen wprowadził takie veto ludowe, polegające na tym, że jeśli przed upływem paru tygodni po ogłoszeniu prawa pewna ilość obywateli protestuje przeciw niemu, to musi ono być oddane pod głosowanie powszechne. Podług konstytucji z roku 1848, która dopiero zamieniła Szwajcarję z luźnego związku niepodległych państw, pozbawionego prawie wspólnej władzy wykonawczej, na zwarte państwo związkowe, Związek tylko wtedy daje swą rękojmię konstytucji każdego kantonu, jeśli jest ona republikańską (wtedy Neuchâtel oderwał się od swego księcia, którym był król pruski) i jeśli przewidziana jest możliwość rewizji konstytucji na żądanie większości obywateli; znaczy to, że Związek może zmusić każdy kanton do przestrzegania tych dwu

zasad, i istotnie zachowane one są we wszystkich 22 kantonach. Jednocześnie zasada referendum i inicjatywy wprowadzona została do konstytucji związkowej.

Obecnie stan rzeczy jest taki. Każda zmiana konstytucji związkowej, uchwalona przez ciało prawodawcze, zwane Zgromadzeniem Związkowym, musi być oddana pod głosowanie powszechne. Również każdy projekt zmiany konstytucji, zaproponowany czy to przez jedną z dwu izb prawodawczych, czy po prostu przez 30-tysięcy pełnoletnich obywateli, musi także być oddany pod głosowanie powszechne, nie czekając na decyzję ciała prawodawczego. Głosowanie jest tajne; do przyjęcia zmiany trzeba podwójnej większości: większości obywateli, liczonych pogłównie, oraz większości kantonów, liczonych jako jednostki, przyczym w każdym rozstrzyga znowu większość obywateli. Zupełnie analogiczne przepisy o zmianach konstytucji istnieją we wszystkich konstytucjach kantonalnych, tylko że ilość podpisów, potrzebnych do podania inicjatywy, jest odpowiednio mniejsza. Ale w konstytucjach kantonalnych ustanowione jest referendum i inicjatywa także i dla wszystkich praw, nie będących nawet zmianami konstytucji. Wyjątek pod tym względem stanowią Fryburg oraz Wallis, dwa kantony bardzo katolickie; jednak w tym ostatnim referendum jest obowiązkowe dla wszystkich ustaw finansowych. Konstytucja związkowa dla praw zwyczajnych, nie będących zmianami konstytucji, przepisuje referendum nieobowiązkowe, lecz tylko w tym wypadku, gdyby 30 tysięcy obywateli lub 8 kantonów

zażądały go w ciągu trzech miesięcy po ogłoszeniu ustawy. Inicjatywy dla zwykłych ustaw w konstytucji związkowej nominalnie wcale niema—ale to tylko nominalnie: faktycznie bowiem, jeśli 30 tysięcy obywateli stawia jakikolwiek wniosek i nazywa go poprawką do konstytucji, choćby ten wniosek, jakby to się zdarzyło, dotyczył powszechnego prawa do pracy, albo nawet koszerne go sposobu zabijania zwierząt, to nikt nie może powiedzieć, że to nie jest poprawka do konstytucji. Najwyższy trybunał związkowy miałby tę władzę w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, ale niema jej w Szwajcarji. W ten sposób lud cały rzeczywiście sam sobą rządzi w formie najzupełniej zastosowanej do wymagań życia nowoczesnego. Ciała prawodawcze są wobec tego tylko—bardzo pożytecznymi zresztą — komisjami pomocniczymi do wypracowania ustaw oraz służą po części, jako kolegja pośrednie, za pomocą których lud wybiera władzę wykonawczą; zresztą wiadomo, że urzędników i sędziów wybiera lud szwajcarski także bezpośrednio.

Nie będziemy opisywali konstytucji kantonalnych, które z odpowiednimi zmianami są zupełnie tego samego typu, co konstytucja ogólnoszwajcarska, tylko że brak w nich oczywiście pierwiastku federacyjnego, wyrażającego się, na przykład, w związkowej Izbie Stanów.

Związkowe ciało prawodawcze, zwane Zgromadzeniem Związkowym, składa się z dwu izb: poselskiej (Rada Narodowa) oraz Rady Stanów. Posłowie wybierani są na trzy lata, jeden na 20 tysięcy

ludności, przez wszystkich mężczyzn, którzy ukończyli 20 lat. Niema wyjątku i dla wojskowych. Wiadomo zresztą, że w Szwajcarji istnieje powszechne uzbrojenie ludu, a armji stałej niema. Ci bardzo nieliczni członkowie milicji, którzy w danej chwili dla ćwiczeń, czy innych celów, znajdują się pod bronią, głosują także w miejscu swej służby. Głosowanie jest, ma się rozumieć, tajne i bezpośrednie. Wybieralny jest również każdy z wyjątkiem—rzecz ciekawa i jedyna w swoim rodzaju—księży. Sądzymy, że trudno to uważać za ograniczenie demokracji. Szwajcarja miała do czynienia z jezuitami, którzy chcieli nawet przemocą rozerwać jedność Związku (Sonderbund), więc się ich strzeże; ale to z punktu widzenia zasadniczego nie byłaby iracja wystarczająca. Natomiast zważyć trzeba, że w wielu krajach, słusznie uważanych za demokratyczne, urzędnicy w czynnej służbie nie mogą być posłami, ani nawet kandydować, o ile się przedtem nie wyrzekną urzędu; idzie mianowicie o to, żeby wyborców nie narażać na sztuczną, a nieraz potężną presję tych, co mają w ręku władzę. Otóż pamiętajmy, że w Szwajcarji księża są jedynymi bądź co bądź urzędnikami, którzy nie są wybieralni, których władza pochodzi nie od ludu, ale od jakiegoś wewnętrznego autorytetu, a władza ta nad duszami wierzącymi może być wszakże potężniejsza od każdej świeckiej. Nic więc dziwnego, że postarano się odebrać księżom ambicje wyborcze.

Druga izba składa się z 44 delegatów, po dwu do każdego stanu. Są oni mianowani przez rządy

kantonów i odwoływani dowolnie (bez terminu), lecz nie mogą być związani instrukcjami, jak to bywało niegdyś, tylko głosują podług swojego sumienia. Jeśli więc liczba posłów do Izby pierwszej z każdego stanu (a więc i jego wpływ w rządzie) zależy od liczby ludności, to w drugiej izbie, bez zgody której żaden czyn Zgromadzenia Związkowego nie może być dokonany, kantony uznane są za równe, bez względu na ilość mieszkańców. Zapożyczono tę zasadę z konstytucji północno-amerykańskiej,—dokąd znowu przeszła ona, zdaje się, z dawnego związku niderlandzkiego. Ale Izba Stanów nie może być żadnym hamulcem postępu prawodawczego, ponieważ ponad jej głowę można się zawsze odwołać do głosowania powszechnego, a nawet przez rewizję konstytucji zmienić jej prawa, gdyby okazały się niebezpiecznymi. Znaczenie drugiej izby wyraża się tylko w czynach wykonywanych wspólnie z izbą poselską, jako jedno Zgromadzenie. Połączone dwie izby Zgromadzenia Związkowego mają mianowicie—rzecz ciekawa—prawo ułaskawiania przestępców, przysługujące gdzieindziej monarchom albo prezydentom. Co ważniejsza, obierają one rząd, mianowicie siedmiu ministrów (z których każdy musi być obywatelem innego kantonu), którzy stanowią razem solidarnie odpowiedzialną władzę wykonawczą („Rada Związkowa”); z pomiędzy nich zgromadzenie wybiera prezydenta i wiceprezydenta, którzy urzędują tylko rok i nie mogą być ponownie wybrani. Prezydent niema zresztą sam przez się żadnej władzy, jest wyłącznie przewodniczącym

zbiorowej rady ministrów, która stanowi rząd właściwy, niestannie przed zgromadzeniem narodowym odpowiedzialny. Rząd ten niema żadnych praw, jakie posiadają organy wykonawcze nawet w innych republikach, których geneza jest odmienna: nie może powstrzymywać ani na chwilę ogłoszenia i wprowadzenia w życie postanowień izb, nie może ani rozwiązać parlamentu, ani nawet go odroczyć. Parlament zbiera się sam na zwyczajne sesje dwa razy do roku w czerwcu i grudniu, a oprócz tego musi być zwołany nadzwyczajny na żądanie $\frac{1}{4}$ posłów 5 kantonów. Każda izba może przerwać swą sesję, ale tylko za zgodą drugiej (co zapobiega wszelkiej możliwości obstrukcji ze strony Izby Stanów).

Rozwiązanie parlamentu następuje tylko w jednym wypadku: gdyby głosowanie powszechne przyjęło inicjatywę wypracowania całkiem nowej konstytucji, wtedy zostaje natychmiast wybrane w tym celu nowe zgromadzenie narodowe. Członkowie rządu mogą być w każdej chwili postawieni w stan oskarżenia przez Zgromadzenie Związkowe, a wtedy sędzi ich trybunał związkowy, złożony z 9 członków, których na sześć lat wybiera także Zgromadzenie Związkowe (obiedwie izby połączone) z pomiędzy wszystkich obywateli szwajcarskich, mających prawo wybieralności, nie koniecznie fachowych prawników.

W ten sposób widzimy, że zarówno w każdym poszczególnym kantonie, jak w całym związku szwajcarskim, lud — przynajmniej lud męski — rzeczywiście posiada najzupełniejszą możność prawną rządzenia sam

sobą, albowiem i prawodawcy i wykonawcy i sędziowie na wszystkich stopniach są tylko ściśle zależnymi od niego mandatarjuszami.

II.

W poprzednim rozdziale przedstawiliśmy instytucje polityczne Szwajcarii, które prawie zupełnie odpowiadają ideałowi rzeczywistego ludowładztwa. Ale obraz ten nie byłby kompletny, gdybyśmy nie poruszyli jeszcze jednej strony, mianowicie stosunku wzajemnego narodowości, zamieszkujących Szwajcarję. Ież to znany państw, złożonych z dwu albo kilku narodowości! W każdym narodowości te walczą namiętnie ze sobą, jedna panuje nad innymi, tępi je, usiłuje zasymilować, wydziedzicza, pozbawia praw, przysługujących członkom narodowości panującej. W Szwajcarii mieszkają trzy narodowości wielkie, posiadające kulturalną, językową i historyczną świadomość i o miedzę—własne narodowe państwa, pełne dumy i ekspansywności, a oprócz tego jedna mała grupa etnograficzna, rozpadająca się właściwie jeszcze na dwie mniejsze. Narodowości te bynajmniej nie są równe sobie pod względem siły i liczebności: Niemców (przeszło 2 miliony) jest trzy razy tyle, co Francuzów; Włosi, w liczbie coś 200.000, stanowią w porównaniu z niemi drobną garstkę, a Romanów jest parę dziesiątków tysięcy. A jednak w tym kraju niema narodowości panującej, wszystkie żyją w zu-

pełnej zgodzie i równouprawnieniu. Mieszkaniec Szwajcarji nie czuje nigdzie w życiu swym przemocy i bezprawia. Poznać nam trzeba na wstępie i tę stronę idealnej demokracji, bo nie jest ona mniej ważna od innych.

Jedno ze źródeł, z których dla naszej pracy korzystamy, daje następującą dość wyczerpującą charakterystykę urządzeń szwajcarskich, dotyczących kwestji językowej:

Szwajcarja, zamieszкана przez Niemców, Francuzów, Włochów i Romanów, z których każdy używa swego odrębnego języka, nie zna pomimo tej różnorodności etnograficznej żadnych sporów językowych. Co więcej, rozwiązała ona tę kwestję w drodze praktyki życiowej, nie uciekając się do żadnych filozoficzno-antropologiczno-społecznych systematów, nie przytaczając żadnych zawiłych argumentów dla uzasadnienia myśli, że używanie swego rodowitego języka jest przyrodzonym i niezaprzeczalnym prawem każdego człowieka. Nie uznała nawet za potrzebne wtłaczać tej myśli w jakieś ściśle określone prawne ramki.

Przyjrzyjmy się ściśle temu zjawisku, tak dziwnie odbijającemu na tle stosunków europejskich.

Na zachodzie widzimy mieszane okręgi francusko-niemieckie—Bern, Fryburg, Wallis. Włosi, jak również i Romani, zamieszkują południową pochyłość Alpów. Każda z tych narodowości posługuje się swym rodowitym językiem. Należy tu zauważyć, że Romani, mówiący retycko-romańskim narzeczem, mają dwa dialekty—ladyński i engadyński. Pomimo swego pokrewień-

stwa dwa te narzecza różnią się tak dalece, że mówiący niemi nie rozumieją się wzajemnie.

Ta różnobarwność językowa znalazła oddźwięk w konstytucji Związku, która zawiera 2 punkty, dotyczące praw poszczególnych języków. Jeden z nich głosi, iż trzy główne języki Szwajcarji — niemiecki, francuski i włoski są narodowymi językami Związku; drugi zaś zawiera uchwałę, ażeby przy wyborze członków wyższej Izby sądowej Związku przez Zgromadzenie Związkowe dawano baczenie na to, by każdy z trzech narodowych języków miał swych przedstawicieli.

Oto wszystko. Ażeby mieć pewne pojęcie, jak się ułożyły stosunki pomiędzy tak mieszaną ludnością, musimy się udać do konstytucji poszczególnych kantonów, zwłaszcza zaś do prawa obyczajowego, gdyż Szwajcarja wcale nie posiada określonego prawodawstwa w tej kwestji.

Tradycja równouprawnienia języków sięga pierwszych czasów istnienia Związku. Jeszcze przed rokiem 1798 urzędowym językiem starego związku 13 kantonów był niemiecki. Gdy jednak później z francuskich i włoskich części Szwajcarji, stanowiących wójtowstwa, bądź sprzymierzone państewka, zostały również utworzone kantony, języki francuski i włoski już przez to samo zajęły miejsce obok niemieckiego. Fakt ten znalazł swój wyraz w konstytucji 1848 r., która przetrwała dotąd.

Ciekawym dokumentem jest konstytucja Związku z r. 1874, która wraz z poprzednio ogłoszoną wydana została w pięciu szwajcarskich językach.

Związek wydaje dwa urzędowe organa, niemiecki — „Bundesblatt” i francuski — „Feuille Fédérale,” z których każdy podaje prawa związkowe, odnośne rozporządzenia, sprawozdania Rady Związkowej, jej komunikaty oraz relacje komisji Zgromadzenia Związkowego.

Jakkolwiek we włoskim języku pismo w Bernie nie wychodzi, wszystkie jednak prawa, jakoteż ważniejsze komunikaty, wydawane są również po włosku. W sądzie związkowym, jak już wiemy, reprezentowane są wszystkie 3 języki. Podania we włoskim języku tłumaczone są dla trybunału na niemiecki i francuski, wyroki zaś sądowe dla mówiących po włosku są również wydawane w tym języku. Wogóle język włoski posiada praw niemniej, niż dwa inne i jeśli zajmuje trzecie miejsce, to jedynie dla tego, że jest mniej licznie reprezentowany, a więc i mniej używany.

W obu Radach Zgromadzenia Związkowego — kantonalnej i narodowej—każdy członek mówi swym rodowitym językiem, o ile ten jest jednym z trzech języków narodowych. Włosi jednak wolą mówić po niemiecku lub po francusku, co się zaś tyczy Romanów, to ci mówią wyłącznie po niemiecku, gdyż w tym języku otrzymują wykształcenie.

Przysięga członków odbywa się w trzech narodowych językach. Wszystkie przemówienia prezydenta, głosowania, sprawozdania komisji wygłaszane są po francusku i po niemiecku. Mowy członków są również przekładane, ale tylko na wyraźne żądanie,

co się rzadko kiedy zdarza. Sprawozdanie stenograficzne podaje każdą mowę w języku, w jakim została wygłoszona.

Konstytucja kantonalna Bernu uważa za język kantonu francuski i niemiecki, chociaż właściwie Bern posiada przeważającą ludność niemiecką; Francuzi mieszkają tylko w znacznie później przyłączonej części kantonu. Wszelkie uchwały, rozporządzenia, dekrety i t. p. w okręgach francuskich ogłaszane są po francusku, w niemieckich—po niemiecku. Tej samej zasady trzyma się administracja miejscowa w stosunkach z wyższą władzą. W wielkiej Radzie kantonu posłowie posługują się obydwoma językami, przytym dodać należy, że niemieckie mowy są niemieckimi tylko na piśmie, wygłaszane są zaś w specjalnym berneńskim ludowym narzeczu, powstałym ze staro-giermańskiego, którym się posługują w Bernie wszystkie sfery.

To, cośmy już mówili o obu Radach Związku—kantonalnej i narodowej, da się powiedzieć również o Wielkiej Radzie kantonu. Sprawozdania są w obu językach, mowy są podawane w ich identycznym brzmieniu, na żądanie każda mowa jest tłumaczona i t. d.

W sądownictwie widzimy tę samą zasadę zupełnej swobody, połączonej z uwzględnieniem wszystkich potrzeb. W niższych sądach, podług brzmienia prawa cywilnego, rozprawy winny się toczyć w języku danego okręgu. Wobec izby apelacyjnej i kasacyjnej pozostawiono powodującym się stronom wolny wybór pomiędzy francuskim a niemieckim. Jeśli do aktów

dołączony jest argument w obcym języku, to przedstawiająca go strona musi również załączyć tłumaczenie. W razie, jeżeli wiarogodność i ścisłość przekładu jest zakwestjonowana, sędzia wyznacza rzeczoznawcę dla sprawdzenia go. Śledztwo prowadzone jest w języku danego okręgu, poza tym we wszelkich urządach miejscowych można używać dowolnie obu języków.

Do najbardziej mieszanych kantonów należy Graubünden, gdzie ludność mówi co najmniej 4-ma językami. Najwięcej jest tu Niemców (44.000), po nich następują Romani (37.000) i wreszcie Włosi (14.000). Językami urzędowymi kantonu są niemiecki, włoski oraz narzecze ladyńskie. Dziwnym się może wydać fakt, że tylko jedno z romańskich narzeczy uzyskało prawo obywatelstwa. Tłumaczy się to tym, że ludność mówiąca narzeczem engadyńskim jest protestantką i z dawien dawna korzysta z literatury niemieckiej, słyszy niemieckie kazania w kościołach i t. d., podczas gdy mówiący narzeczem ladyńskim są katolicy i niemczyzna jest dla nich bardziej obcą. Teraz zresztą niemiecki znają wszyscy, prócz chyba ludzi w bardzo podeszłym wieku, gdyż uczą się go ogólnie w szkołach razem ze swym rodowitym językiem.

W prawodawstwie używanym jest język niemiecki, ale wszystkie przedłożenia praw, idące pod ogólne głosowanie, wydawane są w trzech wyżej wymienionych językach. W Wielkiej Radzie kantonu każdy z członków może również mówić w jednym z trzech języków. Miejscowa administracja w romańskich

okręgach zwykła używać niemieckiego języka w swych urzędowych stosunkach z wyższą władzą. Nie jest to jednak wcale jej obowiązkiem i były wypadki, że po niemiecku wydane rozporządzenie zostało zwracane pod właściwym adresem z dopiskiem w języku romańskim „nie rozumiemy po niemiecku”, co też odnosiło zamierzony skutek.

W urzędach i sądach w czysto romańskich okręgach używany jest wyłącznie język romański. Sprawozdania, wyroki, protokoły sądowe w Oberlandzie i Oberhalbsteinie są wyłącznie romańskie. Zresztą ogólną zasadą w kantonie Graubünden, jak i we wszystkich innych mieszanych kantonach, jest ściśle stosowanie się do potrzeb miejscowych. Dla tego też każde rozporządzenie wydawane jest w jednym danym języku lub też kilku, zależnie od jego wyłącznie miejscowego lub bardziej ogólnego znaczenia.

W Wyższej Izbie Sądowej kantonu panuje język niemiecki, o ile jednak w roli oskarżonego lub świadka występuje członek innej narodowości, badanie prowadzone jest za pośrednictwem tłumacza w ojczystym języku danej osoby.

W szkołach ludowych językiem wykładowym jest język danej gminy (Muttersprache), w mieszanych kantonach częstokroć prócz języka danej gminy wykładają również inne języki kantonu (w romańskich gminach—język niemiecki).

Nie będziemy rozpatrywali zwyczajów, panujących w innych mieszanych kantonach, gdyż niczym się one nie różnią od wyżej opisanych. Tylko w kon-

stytucji Fryburga istnieje paragraf wymagający, by członkowie wyższej Izby Sądowej kantonu znali oba języki—francuski i niemiecki. Paragraf ten jednak nie posiada żadnego praktycznego znaczenia, gdyż dzięki szkołom, jakoteż ciągłemu obcowaniu ze sobą, cała ludność kantonu, zwłaszcza inteligencja, posiada oba te języki.

Demokracja idealna wyklucza oczywiście ucisk jednego narodu przez drugi, ponieważ zasadą jej jest równość praw, a dla każdego naturalnego skupienia ludzkiego—możność stanowienia o swym losie. Demokracja szwajcarska osiąga ten ideał zarówno dzięki duchowi równości i swobody, który wszystkie jej instytucje przenika, jak dzięki szerokiej autonomji kantonów. Jedno i drugie podziwiać należy, ale zarazem strzec się uogólnień. Dana mianowicie forma ludowładztwa, a zarazem z nią i forma rozwiązania kwestji narodowościowej, która wszędzie postępowi demokracji towarzyszyć musi, powstała w Szwajcarji historycznie, na gruncie specjalnych szwajcarskich stosunków, i nie można z góry przesądzać, czy wszędzie gdzieindziej również zastosowaćby się dała. Później poznamy i inne formy demokracji, tworzące się na innym podłożu historycznym, i przypatrzemy się też osobno różnym formom autonomji, federacji i t. d., za pomocą których próbowano — czy skutecznie? oto kwestja—rozwiązać zagadnienie narodowości, zmuszonych w braku niepodległości państwowej—żyć pod jednym dachem państwowym. W Szwajcarji narodowości nie są do tego zmuszone: one tego same

chcą. Oto różnica wynikająca, jak wiele innych rzeczy, z wyjątkowego stanowiska Szwajcarii w dziejach państwowości i demokracji.

Anglia

III.

Szwajcaria ze swą doskonałą demokracją zajmuje wśród wszystkich państw europejskich stanowisko zupełnie wyjątkowe, albowiem jest to jedyne państwo, które nigdy nie przeszło przez fazę monarchji. Zapewne, musieli i górale starych kantonów bronić niegdys swojej wolności przed sąsiednimi cesarzami i książętami, ale monarchowie ci byli dla nich potęgą obcą, z zewnątrz tylko się narzucającą, bez żadnego zresztą trwalszego powodzenia. Dla tego też, jakkolwiek Szwajcaria powstała z różnych części składowych, z kantonów, zachowujących stare pierwotne ludowładztwo, jak i z miejskich arystokratycznych republik, jednakowoż demokracja, która się w niej w XIX stuleciu ostatecznie rozwinęła i ustaliła, posiada inny charakter, jak we wszystkich innych państwach, choćby nawet w takiej rzeczypospolitej, jak Francja.

Pomijając tedy Szwajcarję, możemy w dziejach powszechnych demokracji odróżnić następujące główne okresy. Najpierw, w zaraniu wieków średnich, ogół ludu każdego, który poprzednio brał udział w zgromadzeniach, rządzących wszystkimi sprawami, zostaje stopniowo pozbawiony udziału w zarządzie

państwa. Wynika to z warunków w znacznej części ekonomicznych, z postępującego zbiednienia wolnych rolników i uzależnienia ich od rodzin rycerskich, które przejęły na siebie ciężar służby wojskowej. Natomiast, w miejsce dawnych zgromadzeń całego ludu tworzą się przy boku monarchów sejmy feudalne, złożone pierwotnie tylko z rycerzy i duchowieństwa, później także z przedstawicieli miast. Udział w rządzie został tedy ograniczony wyłącznie do klas posiadających. Nie będziemy tutaj naturalnie zajmowali się historją tych sejmów średniowiecznych, tych stanów generalnych i t. p. Wystarczy nam powiedzieć, że z biegiem czasu rozpoczęła się coraz ostrzejsza walka pomiędzy niemi a monarchami i że wszędzie nastąpił w końcu, po krótszej lub dłuższej walce, okres absolutyzmu monarszego: i klasy posiadające z kolei zostały odsunięte od udziału w rządach. Każdemu wiadomo, że było tak nawet w Anglii w końcu XVI i na początku XVII stulecia, jakkolwiek tam okres zupełnego niezwoływania parlamentu trwał najkrócej i najmniej pozostawił śladów. Po tym dwukrotnym odpływie dziejowym demokracji zaczyna się jej przypływ, zaczyna się ponowne zdobywanie utraconych stanowisk, które dzieli się również na dwie, zupełnie poprzednim opowiadające fazy. Najpierw klasy posiadające rozpoczynają wszędzie walkę z koroną i zdobywają dla siebie udział w rządach w nowej już formie, nie zgromadzeń stanowych, lecz jednolitych wybieralnych parlamentów; ta pierwsza faza w Europie zachodniej jest, można powiedzieć, ukoń-

czona, w środkowej — doszła mniej więcej do połowy. Klasy posiadające, walcząc z koroną, musiały dla wzmocnienia się powołać pod sztandary i klasy nieposiadające i ogół ludu pracującego, których pomocy głównie zawdzięczają swe zwycięstwa, ale otrzymawszy je, natychmiast usiłują wszędzie odgrodzić się od ludu i utrwalić jego wydziedziczenie polityczne. Wówczas zaczyna się druga faza powrotu dziejowego demokracji. Lud pracujący walczy o udział w rządzie na równi z klasami posiadającymi, a tam, gdzie klasy te zawarły przeciw niemu obronne przyzwierze z koroną i poprzestają wskutek tego na małym stopniu niezależności parlamentu od władzy wykonawczej, tam lud przyczynia się także do konsekwentnego rozwinięcia zasad prawdziwego parlamentaryzmu. Ten drugi okres, którego logicznym końcem może być tylko zupełne przywrócenie powszechnego ludowładztwa, w nowej, do wymagań epoki zastosowanej formie na całym świecie, można powiedzieć, że dopiero niedawno się zaczął.

W szkicach naszych będziemy się zajmowali tylko powrotem demokracji, a mianowicie przedewszystkim pierwszym okresem tego dziejowego procesu. W jaki sposób klasy posiadające zdobyły sobie w różnych krajach udział w rządach, jak w skutek tego władza monarsza została ograniczona, a nawet w niektórych wypadkach zupełnie zniesiona, i jak w rezultacie tych wszystkich walk ułożył się stosunek parlamentu do władzy wykonawczej, — oto pierwsze pytania, które nam się nasuwają, Później przyjdzie

czas na przedstawienie walki mas ludowych o prawo wyborcze, a przez to samo i stosunku parlamentów do wyborców.

Jak wiadomo, najwcześniej władza królewska została ograniczona w Anglii. Wszędzie na kontynencie miasta sprzyjały rozwojowi absolutyzmu królewskiego, wymierzonego przeciw swobodom stanu szlacheckiego, a między innymi i przeciwko szlacheckim sejmom; później zaś, dopiąwszy absolutyzmu, władza królewska sprzymierzyła się ze szlachtą i wzięła ją do siebie na służbę, ażeby trzymać w karbach mieszczaństwo, które w miarę rozwoju handlu i przemysłu domagało się z kolei pewnego wpływu na zarząd finansów, polityki podatkowej i zagranicznej. W Anglii stosunki ułożyły się inaczej; tam od samego początku, po najściu Normandów, władza królewska była tak silną i taki utrzymywała w kraju porządek, że obadwa stany, ziemiański i miejski, czuły raczej potrzebę przymierza w celu ochrony swych majątków od zbyt dowolnych poborów królewskich. To właśnie czyni i rozwój polityczny Anglii do pewnego stopnia wyjątkowym. Jednakowoż w XVI i XVII stuleciu monarchja, zaspokoivszy potrzeby rozwijającego się i coraz zamożniejszego mieszczaństwa przez konfiskatę i rozprzedaż dóbr duchownych, która była istotną treścią reformacji angielskiej, i stanąwszy przez to samo na szczycie potęgi, poczuła w sobie również chęć i siły do wyzbycia się wszelkich ograniczeń, tymbardziej, że mieszczaństwo, utożsamione społecznie ze średnimi posiadaczami ziemskimi,

stając się klasą ekonomicznie coraz silniejszą, zaczęto także coraz poważniej i skuteczniej korzystać z tych starodawnych ograniczeń. Walka między monarchją absolutną a parlamentaryzmem przybrała się w odpowiednią ówczesnej epoce szatę walki między papizmem a coraz radykalniejszą reformacją religijną. Wskutek tego monarchja zapuściła się w politykę zagraniczną, sprzeczną z zupełną niepodległością narodu angielskiego, a polityka ta zagraniczna, wysoce niepopularna wśród świadomego mieszczaństwa i upakarzająca dla godności narodowej, wymagała wydatków tak wielkich, że monarchja z początku w celu zdobycia środków finansowych weszła na drogę dowolności i przemocy, której rozwijający się przemysł i handel zasadniczo i nigdy znieść nie może, a potem musiała jednak udać się z prośbą o pomoc i zgodę do tegoż mieszczaństwa. Po tragicznych przejściach, egzekucji jednego króla, detronizacji drugiego, dwukrotnym przywołaniu na tron monarchów obcych, którym wtedy parlament po prostu dyktował swoje warunki, w drugiej połowie wieku XVII i w pierwszej XVIII ustanowienie panowania klas posiadających w Anglii z królem i ministrami jedynie w roli wykonawców ich woli stało się faktem dokonanym. Parlament zagarnął w swe ręce uchwalanie wszelkich dochodów i wydatków państwa oraz stanu siły zbrojnej na bardzo krótki, bo tylko roczny przeciąg czasu, ściśłą kontrolę nad wszystkimi urzędnikami od najwyższych aż do najniższych, a dzięki temu także i całe prawodawstwo.

Już więc w tej historii utworzenia się nowoczesnego parlamentaryzmu angielskiego spostrzegamy kilka czynników, które powracają później we wszystkich konstytucyjnych rewolucjach klas posiadających. Podstawą tych rewolucji jest oczywiście zawsze i przede wszystkim wzrastająca samowiedza tych klas, w pierwszej linii mieszczaństwa przemysłowego, towarzysząca całkiem naturalnie i nieuchronnie rozwojowi przemysłu i handlu; rząd absolutny, jakkolwiek z początku sprzyja temu rozwojowi, jednakże wkrótce okazuje się niezdolnym do utrzymania należytego porządku, zachowania oszczędności, jednym słowem wogóle — zaspokojenia wszystkich, coraz bardziej złożonych i subtelnych potrzeb handlu i przemysłu. Obok jednak tego najogólniejszego czynnika i niejako na jego tle pojawiają się zwykle dwa inne, przez które tamten dopiero skutecznie i ostatecznie działa, a mianowicie niezadowolająca polityka zagraniczna i polityka finansowa absolutyzmu. Absolutyzm prowadzi wojny, i albo już przez te wojny staje w sprzeczności z opinią publiczną i dążeniami narodowymi mieszczaństwa, albo też pragnie właśnie z pomocą tych wojen zaspokoić te dążenia, zyskać sobie poklask opinii, przypodobać się mieszczaństwu. W pierwszym wypadku zguba jego jest prędzsza, ale i w drugim nieudolność, wynikająca z braku kontroli publicznej i z przywilejów stanowych albo biurokratycznych, prowadzi do klęsk i do upokorzenia godności narodowej. W obudwu zaś wypadkach wojny, czy zwycięskie, czy przegrane, po pewnym cza-

sie prowadzą do gruntownego zachwiania finansów, które mieszczaństwo przemysłowe odczuwa najdotkliwiej.

Każdemu przecie wiadomo, że te to właśnie czynniki doprowadziły do upadku dawnego królestwa francuskiego. Skarb państwa i całe położenie ekonomiczne kraju ucierpiały niezmiernie wskutek wojen Ludwika XIV i XV. Ludwik XVI nie był już w stanie dać mieszczaństwu handlowo-przemysłowemu ani tych satysfakcji próżności narodowej, ani tych nowych sfer wpływu, rynków zbytu i źródeł korzyści, które bądź co bądź przynosiły im wojny i traktaty poprzednich królów absolutnych. Świadomość mieszczaństwa, które oddawna już w rzeczywistości społeczno-ekonomicznej było „wszystkim”, a w ustroju politycznym wciąż jeszcze „niczym”, doszła do tego stopnia natężenia, że wydała z siebie jak najogólniejsze teorie filozoficzne i polityczne, wymierzone przeciwko szlachcie, kościołowi i monarchji. Dzięki temu, rewolucja francuska stała się podniętą i ewangelją wszystkich późniejszych rewolucji politycznych mieszczaństwa, zarówno w innych krajach, jak w samej Francji. Bo francuskie mieszczaństwo musiało tryumf swój, dziś już ostateczny i nieodwołalny, zdobywać w szeregu nowych wybuchów. A w każdej z tych częściowych rewolucji, zaczynając od upadku Napoleona I, któremu towarzyszyło nadanie karty konstytucyjnej przez Ludwika XVIII, a kończąc na upadku drugiego Cesarstwa i ustanowieniu rzeczypospolitej, większą lub mniejszą rolę, obok dumnej samowiedzy samego mieszczaństwa oraz coraz większej pomocy

proletariatu, grały obadwa te czynniki: trudności finansowe i niepowodzenia w polityce zagranicznej, czy to czysto dyplomatyczne, czy wprost wojenne. Szczególnie ten ostatni czynnik zdaje się być najsłabszym przewodnikiem, za pomocą którego niezadowolenie i dążności wolnościowe z dołu podnoszą się do góry i paraliżują opór rządu.

Moglibyśmy śledzić działanie tych wszystkich czynników w historii powstawania konstytucji różnych krajów: od Hiszpanji aż do Szwecji i Norwegji, ale nie zapuścimy się w te zbyt szczegółowe badania. Zwrócimy tylko uwagę na najważniejsze fakty następujące: w Belgji zdobycie konstytucji, która jest jedną z najliberalniejszych i najbardziej zbliżoną do angielskiej w całej Europie, towarzyszyło faktowi zrzucenia jarzma obcego, wybicia się na niepodległość; idea zwierzchnictwa narodu objawiła się tu w obydwóch zastosowaniach—na zewnątrz i na wewnątrz. Coś podobnego działo się na Węgrzech, gdzie wprawdzie konstytucji nie trzeba było dopiero tworzyć, bo istniała od wieków, ale trzeba ją było wraz z niepodległością narodu na nowo zdobywać i zarazem demokratyzować. Coś podobnego działo się we Włoszech, gdyż jednym z ważnych czynników, które w roku 1848 skłoniły króla Sardynji i Piemontu do nadania konstytucji, była właśnie chęć zaspokojenia dążeń narodowych mieszczaństwa, co dawało również widoki rozszerzenia własnej potęgi; i istotnie zjednoczenie Włoch i wyzwolenie ich z pod jarzma obcego, ściśle połączone z dążeniem konstytucyjnym, odbyło się pod

egidą dynastji Sabaudzkiej i wyszło na jej korzyść. Dość podobną rolę w Niemczech odegrały Prusy. Ale skorośmy przeszli do Europy środkowej, to zatrzymamy się dłużej nieco nad historją zdobycia konstytucji w Prusach i Austrii, ponieważ są one najbliższe naszym czasów.

Absolutyzm pruski runął już właściwie pod Jeną, pod ciosami Francuzów. To też już w r. 1810 król w edykcje o finansach obiecywał na przyszłość przedstawicielstwo kraju. Reformatorzy Prus, Stein i Hardenberg, mówili o „budzeniu sił etycznych w narodzie przez zastosowanie ich do życia całości państwa”. Utworzony został zbiorowy gabinet ministrów pod przewodnictwem kanclerza, nadano samorząd miastom; zniesiono przegrody między stanami, rozpoczęto reformę wojskową i znoszenie poddaństwa. W latach 1814 i 1815 trzeba było cały naród powołać do wyżej wszystkich sił w celu wyzwolenia kraju z jarzma francuskiego. Wzmogło to ogromnie samowiedzę mieszczaństwa, które zaczęło się też dopominać energicznie swobód politycznych, konstytucji, ponieważ naród przez czynny udział w wyzwoleniu kraju złożył przecie dostateczne dowody swej dojrzałości. To też dnia 22 maja 1815 roku król Fryderyk Wilhelm III za radą Hardenberga wydał z Wiednia jeszcze edykt, w którym mówił, że wprawdzie najlepszą rekompensacją dobrobytu narodów okazywały się dotychczas i powinny być nadal zalety charakteru monarchy i jego zgoda z ludem, ale żeby dać dowód zaufania narodowi będzie natychmiast utworzona komisja w ce-

lu ustanowienia stanów prowincjonalnych tam, gdzie ich jeszcze niema, przywrócenia dawnych w prowincjach, które je posiadały, i zebrania w stolicy przedstawicieli od nich wszystkich, jako przedstawicielstwa narodu, które będzie miało głos doradczy we wszystkich sprawach, dotyczących osobistych i własnościowych praw obywateli. Ale obietnica ta bardzo długo pozostała niespełnioną. Sami zwolennicy reformy nie zgadzali się na jedno; stronnicy Steina chcieli przywrócenia dawnych stanów feudalnych wbrew Humboldtowi, dążącemu do nowożytnego parlamentu; silna partja dworska z ministrem policji Wittgensteinem i księciem Meklembursko-Strelitzkim intrygowała wogóle przeciwko wszelkiemu ograniczeniu absolutyzmu, w tym samym kierunku działał wpływ Metternicha, i po konferencjach karlsbadzkich roku 1819, wywołanych zamachem na Kotzebuego, przestano zupełnie mówić o konstytucji. Jednak odgłosy rewolucji hiszpańskich i włoskich r. 1820 znów sprawiły, że w Berlinie król wspomniał o stanach. Przyczyniły się do tego zresztą kwestje finansowe, albowiem wtedy właśnie zamknięto dawne długi państwowe i ogłoszono, że nowe pożyczki będą zaciągane za zgodą przyszłych stanów generalnych królestwa. Na razie absolutyzm i teraz został nienaruszonym, na żądanie Metternicha cofnięto nawet w r. 1821 autonomję miast. Ale był to już, jak zawsze w przeddzień upadku rządów absolutnych w Europie, kurs zygzakowaty. W roku 1823 utworzone

zostały owe stany prowincjonalne, z których miał wyjść parlament ogólnopruski. Miało to być właściwie ustępstwo dla podpory tronu, szlachty, ona bowiem w każdym z tych ośmiu zgromadzeń prowincjonalnych otrzymała stonowczą przewagę. Każdy z sejmów tych składał się z przedstawicieli trzech stanów: szlachty, mieszczan i chłopów, przyczym jednak wybieralni byli w każdym z tych stanów wyłącznie właściciele nieruchomości. Obrady ich nie były publiczne, kompetencja rozciągała się jedynie na sprawy czysto miejscowe, jak np. drogi i dobroczynność; zbierając się raz na dwa lata, mogły co najwyżej wypowiadać swe zdanie o projektach praw, dotyczących danej prowincji. Zresztą nawet tych, doprawdy, niegroźnych zgromadzeń przez długi czas wcale nie zwoływano.

Z nastaniem nowego króla w roku 1840 ożywiły się nadzieje konstytucyjne. Cenzura została trochę złagodzona, ale to miało tylko ten skutek, że mieszczaństwo coraz bardziej uświadamiało się politycznie. Posypały się petycje stanów prowincjonalnych o zwołanie sejmiku ogólnopruskiego, o nadanie konstytucji. Tego Fryderyk Wilhelm IV stanowczo nie chciał, za dostateczną rękojmię dla poddanych uważał swoje słowo monarsze, że będzie rządzić sprawiedliwie i z pożytkiem dla narodu. Jednakowoż już w 1842 roku zaszła potrzeba zaciągnięcia pożyczki państwowej na budowę nowych kolei żelaznych, zwołano więc do Berlina nie sejm wprawdzie, ale

„połączoną komisję”, złożoną z delegatów ośmiu sejmów prowincjonalnych. Komisja ta w odpowiedzi na propozycję pożyczki wyraziła najpoddanejsze życzenie, ażeby jej przyznano prawo stawiania i uchwalania samodzielnych, nietylko rządowych wniosków, a nawet prosiła, żeby lepiej zamiast niej zwołano stany gieneralne państwa. Na to odesłano komisję do domów; ale niezadowolenie w kraju, zupełnie już rozpętane przez te półśrodki, wzbierało coraz bardziej i potrzeby finansowe swoją drogą domagały się zaspokojenia. Prócz tego w całych Niemczech wznagało się, właściwie liberalnemu mieszczaństwu, dążenie do zjednoczenia narodowego, a równoległe z nim niechęć do nawskroś reakcyjnej Austrii. Przed Prusami otwierała się więc możność odegrania wybitnej roli w polityce ogólnoniemieckiej — ale pod warunkiem, żeby się nie okazały zbyt reakcyjnymi, żeby nie tłumili bezwzględnie dążeń konstytucyjnych. W tych warunkach dnia 3 lutego 1847 roku wydane zostało ważne rozporządzenie: zwołany został „sejm połączony”, czyli przedstawiciele wszystkich sejmów prowincjonalnych. Król sądził, że nie będzie to jeszcze nadaniem konstytucji, nie obiecywał wcale, żeby sejm połączony miał zostać instytucją stałą, zapowiadał tylko zwoływanie co cztery lata komisji wszystkich sejmów prowincjonalnych. Sejm połączony miał tylko uchwalić nowe pożyczki i podatki, wolno mu było przedstawić królowi petycje, oraz w pewnych wypadkach, zależnie od swego uznania, król obiecywał pytać sejm i przyszłe komisje o zdanie doradcze co do nowych

praw. W mowie, którą otworzył sesję, stanowczo zapowiadał, że nigdy nie pozwoli, żeby „świsstek papieru” (czyli pisana konstytucja) wcisnął się pomiędzy króla a naród, ponieważ jest to zupełnie niezgodne z tradycją narodową, i wzywał sejm do zgodnej walki z przewrotami i niewiarą.

Ale w odpowiedzi sejm natychmiast zabrał się do uchwalenia adresu z prośbą o nadanie istotnej konstytucji, uznanie swobody prasy, kontroli zgromadzenia nad budżetem i na razie odmówił poręczenia pożyczki rządowej na koleje żelazne. Już w czerwcu sejm ten został rozwiązany. Ale niedługo trwał już opór absolutyzmu. Zbliżał się rok 1848. Pod wpływem rewolucji francuskiej zagotowało się w całych Niemczech. W marcu wybuchły zaburzenia i w Wiedniu i w Berlinie. W rewolucji berlińskiej mieszczaństwo ucieкло się do pomocy robotników. Między robotnikami rozpowszechniono projekt adresu do króla, w którym robotnicy błagali, aby pomógł im w nędzy, zapewnił przyszłość, uchronił od ucisku kapitalistów i lichwiarzy, a ponieważ terazniejsze prawa na to nie pomagają, więc utworzył ministerjum robotnicze, swobodnie wybrane przez pracodawców i robotników. 18 marca zwołany został ponownie sejm, który zebrał się tylko po to, ażeby uchwalić wybór przez głosowanie powszechne zgromadzenia narodowego, mającego wypracować konstytucję. Jednocześnie w Heidelbergu kilkudziesięciu profesorów na własną rękę postanowiło zwołać powszechny parlament niemiecki i wskutek zgody przestraszonych rządów par-

lament ten zebrał się we Frankfurcie i zaczął wypracowywać konstytucję dla całych zjednoczonych Niemiec. Nie będziemy opisywali tego, jak reakcja weszła na powrót w swe prawa i rozpędziła obadwa zgromadzenia, tak samo jak trzecie—konstytuantę austriacką w Kromieryżu. Ruch jednak nie skończył się na niczym, bo król pruski nadał w końcu 1848 roku konstytucję, którą, co prawda, w roku 1850 o wiele pogorszył, a zjednoczenie Niemiec, dokonane w dwadzieścia lat później, musiało się oprzeć na głosowaniu powszechnym.

Jeżeli w Prusach przejściem do porządków konstytucyjnych była delegacja sejmów prowincjonalnych, to w Austrii tę rolę odegrała inna instytucja, mianowicie rada państwa. Stało się to o cały dziesięć lat później, gdyż rewolucja 1848 roku, natrafiwszy na chwilową dezorganizację rządu, cieszyła się tu swemi powodzeniami bardzo krótko i stłumiona została zarówno w Przedlitawji, jak na Węgrzech. Przez lat jedenaście jeszcze absolutyzm panował niepodzielnie i krwawo. Ale w roku 1858 przyszła wojna o prowincje włoskie, która skończyła się klęskami. Gdy po wojnie rząd zapragnął zorganizować na nowo armję, okazało się, że kredyt państwowy jest wyczerpany, ogłoszona pożyczka nie została pokryta. Wtedy cesarz najpierw w manifeście zapowiadał poprawę „dziedzicznych nadużyć”, a następnie w tym celu postanowił „wzmocnić radę państwa”. Rada państwa składała się z różnych dygnitarzy państwa. Cesarz postanowił wzmocnić ją, czyli rozszerzyć przez

powołanie do niej 38 notablów, czyli najwybitniejszych osób prywatnych, które miały być w przyszłości wybierane przez sejmy krajowe (prowincjonalne) przez przedstawienie trzech kandydatów na każde miejsce do wyboru cesarzowi, ale ponieważ tych sejmów jeszcze nie było, więc tymczasem zostały mianowane przez cesarza w ten sposób, aby wszystkie prowincje znalazły w ich grupie przedstawicieli. Taka wzmocniona rada państwa, zwołana w maju 1860 roku, miała, podług zamiaru cesarza, posiadać wyłącznie głos doradczy, ale już w dwa miesiące później cesarz uznał za konieczne ogłosić, że sprawy finansowe będą nadal prowadzone tylko za zgodą rady. Jej zaś komisja budżetowa nie ograniczyła się wcale do spraw finansowych, lecz natychmiast zaczęła wypracowywać projekt ogólnej reorganizacji państwa. Tu wysunęła się natychmiast na pierwszy plan kwestja narodowościowa, która odegrała była swą rolę i w roku 1848 i która w takich chwilach z natury rzeczy wysuwać się musi w każdym państwie, złożonym z wielu narodowości. Znane to są rzeczy, że najpierw przemogły poglądy zwolenników samorządu każdej narodowości który jednak wtedy nie przedstawiał się i nie mógł się nikomu przedstawić inaczej, jak pod postacią samorządu krajów historycznie ograniczonych: Węgier, Czech, Galicji, a więc zamieszkanych przez ludność niejednorodną. Pierwszy krok na drodze rzeczywistej konstytucji został postawiony przez dyplom z 20 października 1860 roku, który powołał sejmy krajowe wogóle do spółudziału w prawodawstwie, a tylko pew-

ne sprawy, mianowicie monetarne i bankowe, wreszcie wojskowe, zachował dla zbiorowej rady państwa, która teraz miała się składać ze stu przedstawicieli, wybieranych przez sejm i podzielonych pomiędzy kraje, proporcjonalnie do ich ludności, rozległości i stopnia opodatkowania. Węgry otrzymały stanowisko o tyle odrębne, że utworzono dla nich osobne ministerjum (kancelaryę dworską), i uznano niejako, że wszystkie inne kraje stanowią pewną odrębną całość, ponieważ ich sprawy wspólnie roztrząsano w tak zwanej radzie państwa zwięzłej, czyli po usunięciu delegatów Węgier i Siedmiogrodu. Ale sejm najsilniejszej narodowości, węgierskiej, natychmiast zaczął upominać się o przywrócenie państwowości Węgier w całym dawnym zakresie, co wywołało na razie reakcję centralistyczną. Chociaż dyplom październikowy ogłoszony był za wieczny i nieodwołalny, jednak już 26 lutego 1861 odwołano go nowym patentem, który środek ciężkości przeniósł na parlament centralny. Rada państwa złożona została z dwu izb: panów i poselskiej, a sejmom przyznano tylko pewne ograniczone prawa autonomiczne. Taktyka niewybijania posłów do parlamentu, której trzymały się sejmy wybitniejszych narodowości, skłoniła z biegiem czasu rząd austriacki do ustanowienia wyborów posłów bezpośrednio przez wyborców, nie zaś przez sejmy. Ale nie dała się złamać opozycja Węgrów przeciwko tej centralistycznej konstytucji. Skłoniła ona cesarza do jeszcze jednej próby absolutyzmu, do zawieszenia konstytucji w r. 1865. Ale przyszła zno-

wu wojna z Prusami w 1866 i klęska pod Sadową; rozumiano, że w podobnej chwili Węgrzy świadomie i konsekwentnie broniący swych interesów narodowych, mogą być niezmiernie niebezpieczni, i rok 1867 przyniósł ugodą austro-węgierską, czyli stworzenie dwu konstytucji centralistycznych — niemieckiej i węgierskiej, z mniejszym lub większym obcięciem tych praw narodowości, które były albo słabsze, albo też nie umiały tak dzielnie i bezwzględnie obstawać za sobą, jak Węgrzy. Właśnie te narodowości, jak Chorwaci i Rusini, które w swoim czasie najmniej popierały ruch wolnościowy i nawet oddały w tłumieniu jego znaczne usługi absolutyzmowi, zostały najbardziej pominięte przy rozdaniu nagród i mniej lub więcej wydane na łup tym, co okazali się niebezpieczniejszemi.

Gdy w Anglii i Francji i wielu innych krajach, rozwój polityczny bardzo prędko przeskoczył fazę właściwej monarchji ograniczonej i doprowadził do czystego parlamentaryzmu w monarchicznej albo i republikańskiej formie, w Niemczech i Austrii trwa właśnie ta pierwsza faza konstytucyjności. Ale temu przypatrzymy się już w dalszych rozdziałach, gdzie badać będziemy samo funkcjonowanie instytucji parlamentarnych.

IV.

Zaznaczyliśmy już, że w biegu historii najpierw klasy posiadające zdobyły wpływ na rząd monarszy i wykonywały go za pomocą zgromadzenia, które nawet, w części i z początku przynajmniej, niekoniecznie miało być wybieralne, a następnie klasy nieposiadające powoli zdobywały i zdobywają sobie jeszcze wpływ na to zgromadzenie przez coraz większe upowszechnienie prawa wyborczego. Tym dwu etapom historycznym odpowiadają też dwie części naszego badania stopnia urzeczywistnienia ludowładztwa w teraźniejszych instytucjach państwowych; niezależnie od względów symetrii w historii taki podział badania ma także i swe logiczne uzasadnienie. Zbadamy mianowicie najpierw sposoby, za pomocą których przedstawicielstwo narodu uzależnia od siebie rząd, którego w tej kategorii państw nie wybiera, jak to się dzieje w Szwajcarii; a następnie, o ile i jak w samym tym przedstawicielstwie wciela się i wyraża wola całego narodu. W każdym państwie posiadającym formę rządu reprezentacyjną i parlamentarną rola narodu urzeczywistnia się i wyraża za pomocą tych dwu stopni.

Przy badaniu drugiego stopnia (stosunku parlamentu do rządu), od którego zaczynamy, powinniśmy mieć ciągle w pamięci, że system konstytucyjny w istocie swej i dzięki swej genezie historycznej

składa się z szeregu ustępstw, wywalczonych na ablutyzmie, z szeregu ograniczeń władzy monarszej, i że po wtóre ograniczenia te po większej części, we wszystkich prawie wypadkach najważniejszych, osiągnęły swój cel nie wprost, bo widocznie w toku walki użycie prostych, wyraźnych środków było niemożliwe, lecz drogą pośrednią, wskutek czego istotne znaczenie i wartość jakiegoś przepisu lub zwyczaju konstytucyjnego są większe a w każdym razie inne, niż każe przypuszczać jego litera, i wynikają dopiero z właściwszego użycia. Wszystko to stosuje się także i do republik typu nie szwajcarskiego, czyli Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (oraz wzorowanych na tej ostatniej republik południowo i środkowo-amerykańskich). I one powstały na gruzach monarchji, w walce z nią i jako jej przeciwstawienie, stanowią tylko skrajny stopień takiego przeciwstawienia, na którym już „ilość przechodzi w jakość”. Prezydent w tych republikach zastąpił i zastępuje tylko miejsce monarchy i mianuje rząd, do którego przedstawicielstwo narodu znajduje się w takim samym zasadniczo stosunku, jak w monarchjach konstytucyjnych; tylko stopień siły i znaczenia zgromadzenia jest tu inny.

System pośrednich sposobów uzależniania rządu od woli przedstawicielstwa narodu, który stanowi istotę wszelkiego rządu parlamentarnego w szerszym znaczeniu tego terminu, ogarniającym wogóle wszelki rząd z udziałem zgromadzenia przedstawicieli, wytworzył się, jak wiadomo, najpierw w Anglii, jeszcze

w XVII i XVIII wiekach, a stamtąd dopiero, w końcu XVIII i w ciągu XIX w., przeszedł i do innych państw europejskich, posuwając się przeważnie od zachodu ku wschodowi. W Anglii wytwarza się on stopniowo, zwyczajowo, krok za krokiem, w miarę wzrostu potęgi izby gmin (poselskiej), która, zacząwszy od skromnego prawa udzielania w imieniu ogółu poddanych—pewnych tylko „zapomóg” królowi, posiadającemu także i swoje własne środki, doszła wreszcie do tego, że już na początku zeszłego wieku przyszłowie mówiło o niej, że izba gmin wszystko może zrobić, tylko nie mężczyznę z kobiety. Woli większości izby gmin, gdy się jej podoba wolę swę wyrazić i obstawać przy niej, nic się oprzeć nie może. Potęga ta nie opiera się jednak na prawach pisanych. Tylko drobna część rzeczywistej „konstytucji” angielskiej zawiera się w prawach pisanych: „Magna Charta” z r. 1215, która postanawia tylko, że podatki od ogółu narodu muszą być uchwalone przez parlament; że każdy musi być sądzony przez swych równych; „petycja praw” z 1627, która powtarza te, zdeptane przez monarchów, zasady, rozszerzając pierwszą na wszelkie podatki, a więc i na nowożytnie pośrednie, „bill praw” z r. 1689, który dodaje, że wojska król nie może utrzymywać bez corocznego zezwolenia parlamentu i że nie może zawieszać wykonania praw, wreszcie „akt osiedlenia” (nowej dynastji) w r. 1701, zawarcie z nią umowy przez naród na tych samych podstawach. Nie mówimy o prawach z XIX w., określających wybór posłów, bo te dotyczą

innej sprawy. Gdzież kontrasygnatura ministrów, solidarność gabinetu, mianowanie go z łona większości izby gmin? Gdzież nawet cała wszystko ogarniająca atrybucja prawodawcza izby? Gdzie z drugiej strony prawo korony do zwoływania i rozpuszczania parlamentów, do zatwierdzania ustaw i t. p. Wszystko to opiera się na zwyczaju, na rozszerzaniu tamtych zasadniczych ustaw przez interpretację dowolną, opartą na logice siły. Dopóki siła jest po stronie parlamentu, czyli narodu, to brak ustawy pisanej jest właśnie dla niego rzeczą korzystną, bo pozwala łatwiej rozszerzać swą władzę. W innych krajach walka odbywała się nie tak stopniowo, ograniczenie monarchji bywało rezultatem jednej walnej bitwy, po której zwycięzcy wciąż się jednak obawiali odwetu, reakcji, powrotu dawnych stosunków; dla tego konstytucja bywała formułowana na piśmie cała odrazu, i starano się zawsze w niej wszystko to, co udawało się, przeszczepić z praktyki angielskiej, co można było narzucić ustępującej mniej lub więcej częściowo koronie.

System konstytucyjny składa się z następujących zasadniczych części:

Przedewszystkim — zgromadzenie przedstawicieli narodu złożone czasami z jednej, ale w ogromnej większości wypadków z dwu izb, niższej — wybieralnej, wyższej—albo wybieralnej przez bardzo ograniczone koło wyborców lub w jakiś inny sposób, albo złożonej z członków dziedzicznych lub dożywotnich, mianowanych przez monarchę. Zgromadzenie narodowe

czyli parlament bierze udział w ustanawianiu praw, posiada prawo uchwalania budżetu, czyli rachunku dochodów i wydatków państwa, oraz wysokości siły zbrojnej, i kontroluje rząd. Rząd składa się z ministrów, mianowanych przez monarchę (wogóle głowę państwa), lecz odpowiedzialnych przed parlamentem. Wreszcie istnieją różne rękojmie swobody działania parlamentu i niezależności jego od rządu.

System ten rozpatrzymy teraz w szczegółach.

§ I.

Najważniejszą, najkardynalniejszą zasadą nowoczesnego systemu konstytucyjnego jest odpowiedzialność rządu przed parlamentem. Głową rządu jest jednak monarcha. Faktycznie też parlamenty w początkach swego rozwoju, w pierwszych okresach walki o swe znaczenie, miały do czynienia bezpośrednio z monarchami. Gdy zdaniem parlamentów monarchowie naruszali prawa albo rządili sprzecznie z pożytkiem narodu, to parlamenty nie wahały się ich samych pociągać bezpośrednio do odpowiedzialności. Każdy jednak tego rodzaju konflikt wymagał i wymagałby w razie powtórzenia się niesłychanego napięcia wszystkich sił, wywoływał straszne wstrząśnienie całego bytu społecznego. Do takich środków możnaby się uciekać tylko w razie niezmiernie już gwałtownej sprzeczności pomiędzy wolą monarchy a wolą narodu, reprezentowaną przez parlament; w mnóstwie mniej krzyczących, ale jednak ważnych

wypadków, odpowiedzialność monarchy pozostawała by czysto platoniczną, ponieważ niepodobnaby się zdobyć na faktyczne jej dochodzenie. Monarcha posiada za sobą aureolę tradycji i potęgę wiary, które zapewniają mu mocne oparcie w umysłach ludu, prócz tego rozporządza on siłą materialną oraz jej urokiem, których nie zawaha się użyć w swojej obronie, wskutek czego zadzierać z nim bezpośrednio jest dla parlamentu rzeczą zbyt ryzykowną. Ściganie odpowiedzialnego monarchy pociąga też za sobą zbyt głębokie, zbyt długo trwające następstwa: może doprowadzić do zerwania z całą dynastją, a w każdym razie pozostawia rozgoryczenie i materiał do nowych zatararów z późniejszymi następcami tronu. Dalej, klasy posiadające nie pragną nigdy tak głębokich wstrząśnień, jakie mogą być wynikiem ścigania monarchy w imię jego odpowiedzialności: one obawiają się bardzo dalszych socjalnych i politycznych następstw takich wstrząśnień, które wysnućby mogły klasy nieposiadające. Jeśli nawet dążą one do tego, żeby monarcha był ich narzędziem, i jeśli im się to udaje, to jednak pragną i potrzebują tego, żeby majestat monarszy, osłaniający ich władzę, pozostawał wobec ludzi nienaruszonym. Wreszcie nawet w tych państwach, gdzie te motywy nie istnieją, jak w Rzeczypospolitej francuskiej, albo po części w Belgji, nieodpowiedzialny naczelnik państwa jest potrzebny jeszcze dla tego, że parlament nie wybiera wprost ministrów, a więc musi być ktoś, od kogo oni otrzymują inwestyturę, ktoś, kto po ustąpieniu danego ministerjum stwierdza

stosunek sił i stronnictw, istniejących w parlamencie, i powołuje ludzi, posiadających większość lub mogących ją utworzyć. Mówi się wtedy górnolotnie, że jest on „rozjemcą stronnictw”.

Oto rzeczywiste przyczyny, dla których monarchowie i wogóle naczelnicy państw konstytucyjno-parlamentarnych uznani są zasadniczo za nieodpowiedzialnych, nietykalnych, a osoby monarchów — za święte. Jeśli jednak, pomimo to, odpowiedzialność rządu przed parlamentem nie ma być czczą fikcją, to koniecznym następstwem, a zarazem i absolutnym warunkiem nieodpowiedzialności i nietykalności naczelników państw jest: po pierwsze, odpowiedzialność ministrów za całość rządu, a więc za postęпки zarówno swoje i swoich podwładnych, jak też i naczelnika państwa, a po wtóre wynalezienie jakiegoś sposobu, żeby naczelnik państwa nie mógł bez zgody ministra nic zrobić, co w jakikolwiekby sposób dotyczy rządu państwa. W Anglii właśnie zastosowano po raz pierwszy fikcję, że „król nie może źle postąpić”, ponieważ wszystko zawsze robi za radą ministra, a więc za każdy postępek króla odpowiedzialny jest doradca, bez względu na to, czy rzeczywiście daną rzecz doradził, czy ją może nawet odradzał. To zresztą musi być w jakiś sposób stwierdzone; musi być jakiś dowód zgody ministra. I tu znowu Anglja użytkowała stary zwyczaj, że rozkazy królewskie były zaopatrywane w pieczęć i podpis kanclerza, pierwotnie li tylko na dowód autentyczności. Wytworzyła się zasada, że każdy akt woli monarchy (względnie

prezydenta), jeżeli ma mieć jakiegokolwiek znaczenie dla poddanych lub urzędników państwa, musi być współpodpisany (kontrasygnowany) przez jednego z ministrów, odpowiedzialnych przed parlamentem. Podpis ministra zdejmuje wszelką odpowiedzialność z monarchy, a przenosi ją całkowicie na ministra. Lecz jeżeli jakiegokolwiek akt woli monarchy nie jest podpisany przez ministra, to urzędnicy wszelkich stopni nie tylko nie są obowiązani być mu posłusznymi, ale jest to im wręcz wzbronione; posłuszeństwo byłoby w tym wypadku przestępstwem przeciw konstytucji.

Zasady te, w Anglii oparte na zwyczaju, we wszystkich bez wyjątku innych konstytucjach są mniej lub więcej ostro i wyczerpująco sformułowane. Bez nich niema właściwie konstytucji. Jednakowoż rzeczpospolita francuska, właśnie jako rzeczpospolita, odstępuje częściowo od tej zasady monarchji konstytucyjnych, mianowicie nie od kontrasygnatury, lecz od całkowitej nieodpowiedzialności głowy państwa: prezydent rzeczypospolitej może tu być pociągnięty do odpowiedzialności i sądzony w tych samych formach, co ministrowie, ale w jednym tylko wypadku zdrady stanu, czyli wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i niepodległości oraz swobodom konstytucyjnym. Wypadek ten jest oczywiście niemal nieprawdopodobnym. Prezydent pozostaje nieodpowiedzialnym za całą politykę w jej ogólnym kierunku i szczegółowym wykonaniu. Natomiast zaznaczmy odrazu, że inaczej rzecz się ma w Stanach Zjednoczonych i republikach tego typu. Tam prezydent rządzi wprawdzie za pomocą

ministrów, ale są oni tylko jego pomocnikami, on sam jest odpowiedzialny za nich i za siebie. Sam może być sądzony za postępowanie niezgodne z wolą kongresu, i bywały też takie wypadki. Ale tam prezydent jest odpowiedzialny bezpośrednio przed całym narodem, który po czterech latach może go nie wybrać. Cała konstytucja tamtejsza zbudowana jest na zasadach absolutnego podziału władz starszego typu; o tej zasadzie i o tej konstytucji będziemy jeszcze mówili osobno *).

Wracając do właściwych państw parlamentarnych, powtarzamy, że absolutnie we wszystkich konstytucjach wprost nakazuje kontrasygnaturę.

Monarcha nie może więc nic zrobić bez zgody ministra. Oczywiście monarcha posiada wiele sposobów wywarcia nacisku na ministra, ażeby mu udzielił swej zgody nawet wbrew swemu przekonaniu; jednakowoż minister musi wciąż pamiętać i o swej odpowiedzialności przed parlamentem, który także ma na niego różne środki. Minister wie, że w razie potrzeby monarcha łatwo go się pozbędzie, chociażby mu poprzednio oddał usługi, gdyż w ten sposób strzeże swej nieodpowiedzialności i przywraca zgodę z parlamentem. Na ogół biorąc, ministrowi, który nie zgadza się z jakimś zamiarem monarchy, jeżeli ten ob staje przy swoim, nie pozostaje nic innego, jak wziąć

*). Zupełnie inna jest prosta i bezpośrednia odpowiedzialność prezydenta Szwajcarii, wybieranego, jak już wiemy, na rok z grona ministrów.

dymisję. Monarcha może znaleźć innego, powolniejszego ministra, ale parlament, jak zobaczymy dalej, posiada środki na to, ażeby skłonić monarchę do powołania takich ministrów, jakich pragnie większość. Od powyższej zasady odbiegają nieco, przynajmniej w teorii, konstytucje szwedzka i norweska, które są bardzo stare—(1809 i 1814) i dla tego bardzo szczegółowo określają różne rzeczy, które gdzieindziej stały się oczywistymi postulatami. Tam dosłownie rozumie się to, że ministrowie są tylko doradcami króla i za swe rady odpowiedzialni: prowadzone są protokoły posiedzeń króla z ministrami (czego nigdzie indziej niema); jeśli minister uznaje jakiś zamiar króla za zły, to może mu go odradzać, i w pewnych wypadkach musi on bezwzględnie odmówić kontrasygnatury, gdyż w przeciwnym razie byłby sądzony na rozkaz parlamentu, w innych—wystarczy mu zanotować w protokole, że protestował, poczym może już bezkarnie na rozkaz króla podpisu udzielić. Taki system narusza właściwie kardynalną zasadę nieodpowiedzialności króla i mógłby wpływ parlamentu w znacznej części zamienić na fikcję, ale, jak zaznaczyliśmy, istnieje on tylko w teorii: w Norwegji, prawie od samego początku, w Szwecji — przynajmniej od roku 1866 (kiedy dawne stany zamieniły się na związkowy parlament), współpodpis ministrów stał się uznanym zwyczajem i obowiązkiem.

Obowiązek współpodpisu rozciąga się z natury rzeczy na wszystkie rządowe akty woli monarchy.

W Anglii jest to przestrzegane do tego stopnia, że król nigdy nie widzi się z żadnym monarchą zagranicznym bez obecności swego ministra spraw zewnętrznych, ażeby tenże mógł być odpowiedzialnym za całkowity bieg polityki zagranicznej. Widzieliśmy w ostatnich czasach, że i prezydent rzeczypospolitej francuskiej ściśle przestrzega tej zasady. Jednocześnie w niektórych krajach istnieją bardzo ważne od niej wyjątki. Dziedzinę polityki zagranicznej i wojskowości monarchowie uważali zawsze za najważniejszą i najbardziej obstawali przytym, żeby zachować w niej władzę, nieograniczoną przez parlament. Co do spraw zagranicznych, to żadna konstytucja nie wyjąkuje ich z pod ogólnej zasady. Natomiast w sprawach wojskowych, niektórym monarchom udało się zachować władzę niezależną od ministrów, a to mianowicie pod pozorem, że monarcha jest naczelnym wodzem armji. Jest nim istotnie podług wszystkich konstytucji i jeśli jest rzeczą zupełnie niemożliwą, żeby król angielski, albo prezydent francuski dowodzili osobiście wojskiem na wojnie, to jednak każdy inny król, nawet włoski i belgijski, ma do tego niezaprzeczone prawo i wtedy jego rozkazy nie wymagają żadnej kontrasygnatury. Stanowi to sprzeczność z zasadą nieodpowiedzialności, ale jest tolerowane ponieważ faktycznie nigdy się nie zdarza i mogłoby się zdarzyć chyba wyjątkowo. W każdym razie stosuje się to wyłącznie do wojny z nieprzyjacielem zewnętrznym. W czasie pokoju „najwyższy wódz” wy-

konywa całą swą władzę za pośrednictwem odpowiedzialnego ministra wojny. Tymczasem w Austrii rozporządzenia cesarza, jako naczelnego wodza, i w czasie pokoju nie wymagają wcale współpodpisu. Ma się rozumieć, że w ten sposób bardzo ważne akty polityczne monarchy, jakim był np. wydany w roku 1903 rozkaz dzienny do armji, datowany z Chłopów w Galicji, a zamierzony przeciwko wprowadzeniu języków narodowych do armji, wymyka się z pod kontroli obudwu parlamentów: austryjackiego i węgierskiego. Na Węgrzech jest to nawet wprost sprzeczne z konstytucją, ale utrzymuje się dzięki złożonej budowie dualizmu austro-węgierskiego. Parlament węgierski, tak samo jak i austryjcki mają przed sobą w zakresie wojskowości tylko tak zwanych ministrów obrony krajowej, którzy są odpowiedzialni jedynie za gospodarczą stronę zarządu wojskowego i za sprawy rezerwy; istnieje natomiast wspólny minister wojny, odpowiedzialny przed delegacjami, ale delegacje te zbierają się rzadko i dla różnych powodów nie mogą mieć takiego znaczenia i siły, jak parlament. Skądinąd o znaczeniu dualizmu austro-węgierskiego będziemy mówili gdzieindziej, ale tu zaznaczymy, że ważną jego rolę i wartość z punktu widzenia monarchicznego stanowi to, że pozwala on istnieć prawie absolutyzmowi w zakresie wojskowości i polityki zagranicznej.

W Szwecji i Norwegji konstytucja głosi także wyraźnie, że sprawy komendy wojskowej nie wymagają kontrasygnatury, ale tam wyraźnie jest powie-

dziane, że np. mianowanie oficerów już nie jest „sprawą komendy”, tylko „sprawą rządu”.

Natomiast tak samo, albo i jeszcze gorzej z punktu widzenia konstytucyjnego, rzecz się ma w Niemczech. Cesarz spełnia tam bardzo wiele aktów politycznych, rozsyła na wszystkie strony depesze wysoce politycznego znaczenia bez niczyjego odpowiedzialnego współpodpisu; a już w dziedzinie wojskowości rządzi absolutnie, z udziałem tylko swego tajnego gabinetu. Jest to nawet sprzeczne z literą konstytucji tak pruskiej, jak niemieckiej, które obiedwie głoszą, że wszystkie rządowe akty króla i cesarza wymagają kontrasygnatury. I tu jednak naruszeniu konstytucji, oprócz giętkości karków parlamentu, sprzyja także podział atrybucji między państwami a związkiem z jednym i tym samym monarchą na czele. W Prusach jest minister wojny, i wojska wszystkich mniejszych państw niemieckich wskutek traktatów z Prusami znajdują się pod jego zarządem; ale on nie może odpowiadać za czyny cesarza, jako wodza całej armji Rzeszy. W Rzeszy jest podsekretarz stanu marynarki, ale niema ministra wojny; zresztą w Rzeszy podsekretarze stanu są tylko pomocnikami kanclerza, a jedynym odpowiedzialnym za wszystko ministrem cesarza jest kanclerz. On więc powinienby podpisywać i akty zarządu wojskowego; ale Wilhelm II dowiódł, że jest to absolutna fikcja.

W Austrii rozdawanie orderów i tytułów, w Danji — orderów, jest także zwolnione od współpodpisu

są to jednak ważne środki rządzenia, i gdzieindziej władza ministrów też się na nie całkowicie rozciąga.

Współpodpis jest źródłem odpowiedzialności ministrów; teraz na czymże ta odpowiedzialność polega? Zobaczymy w dalszym ciągu, jakie środki parlament posiada, żeby zmusić ministrów do posłuszeństwa swej woli, o ile ci ministrowie chcą trzymać się litery i ducha konstytucji. Naturalnie jednak zawsze przypuszczać trzeba, że ministrowie mogą dla przeprowadzenia woli swojej albo monarszej konstytucję naruszyć. Oprócz tego, nawet nie naruszając konstytucji, mogą oni dawać królowi złe rady i wogóle popełniać w swym urzędowaniu czyny występne albo szkodliwe. Parlament musi mieć możność ścigania ich za to wszystko: stąd instytucja sądu na ministrów, która istnieje również, przynajmniej w zasadzie, we wszystkich bez wyjątku konstytucjach. Składa się ona z dwu części: z instytucji oskarżającej i sądzącej. W ogromnej większości wypadków postawić ministrów w stan oskarżenia może tylko izba niższa, sądzi ich przeważnie izba wyższa. Tak było i jest przedewszystkim w Anglii. Angielska izba gmin posiadała dawniej jeszcze inny, o wiele straszniejszy środek na wszelkich sprawców zamachów stanu i wrogów konstytucji, tak zwany „bill of attainder”, odpowiadający „wyjęciu z pod prawa”, praktykowanemu przez zgromadzenia rewolucji francuskiej; środek ten nie jest wprawdzie używany od czasów Karola I, tak samo jak izba gmin nie korzysta dzisiaj z prawa powoływania przed swe oblicze każdego, kogo jej się spodoba, i osa-

dzania każdego w więzieniu aż od końca sesji bez zachowania jakichkolwiek form; ale nie ulega wątpliwości, że te groźne prawa teoretycznie nie przestały jej przysługiwać i mogłyby być w razie potrzeby wskrzeszone. Takiej potęgi nie dała reprezentacji narodowej żadna konstytucja pisana; jednakowoż te początki i ten charakter ścigania winnych ministrów w ojczyźnie tej instytucji pozwalają zrozumieć jej właściwie znaczenie, które zaciemnić się starają prawnicy antydemokratyczni. Jasne jest bowiem, że odpowiedzialność ministrów nie jest zwykłą odpowiedzialnością karną, do którejby się stosować mogły humanitarne skądinąd zasady sprawiedliwości i procesu karnego: wymaganie, ażeby przestępstwo podpadało pod jakieś ścisłe określenie kodeksu, ażeby kara była przewidziana i t. p. Stosunek rządu do narodu i jego reprezentacji nie jest nigdy i nie może być stosunkiem czysto prawnym, lecz pozostaje zawsze w znacznej części stosunkiem siły; dla tego i są nad ministrami musi być zawsze do pewnego stopnia traktowany jako kwestja siły. Nigdzie np. konstytucja nie zawiera pisanego nakazu, żeby ministrowie podawali się do dymisji w razie uchwały większości przeciwko nim; a jednak jest to także kardynalna zasada prawdziwego ustroju konstytucyjnego. W Anglii, Francji, Norwegji, Włoszech, Belgji, może Hiszpanji, możnaby też z pewnością ministrów, opierających się takiej uchwale oddać pod sąd; nie tak już w innych państwach. Konstytucje wszystkich państw zawierają obietnice, że wydane będzie później specjalne pra-

wo o odpowiedzialności ministrów. Jednakowoż obietnica ta została urzeczywistniona w jednej jedynej tylko Holandji, a i tam prawo to bynajmniej nie potrafiło ściśle określić natury przestępstwa ministrów. Natura ta zawsze bowiem polegać musi po prostu i ogólnie — na postępowaniu niezgodnym z wolą większości izby przedstawicielskiej. Otóż prawnicy antydemokratyczni, w szczególności niemieccy i austriacy, wyprowadzają stąd wniosek, że przestępstwo ministerjalne nie zostało ściśle określone, więc właściwie nie możnaby prowadzić przeciw ministrom żadnego procesu. Wręcz przeciwnie prawnicy francuscy, belgijscy, włoscy: ci, zgodniej bezwątpienia z duchem instytucji, właśnie z braku wyraźnego prawa o odpowiedzialności ministrów wnioskują, że władza oskarżania i sądenia ich, tak co do istoty przestępstwa, jak co do wymiaru kary, jest nieograniczona. Dodają tylko, że kary powinny być tylko takiej natury, jak wogóle za przestępstwa polityczne. Jednakowoż w Norwegji, gdzie kara śmierci została wogóle zniesiona, zachowano ją wyraźnie dla takiego ministra, z którego winy, wskutek naruszenia przez niego praw zasadniczych, jakikolwiek obywatel postradałby życie.

Oskarżać ministrów może zawsze izba niższa. W niektórych krajach (Danja, Holandja) prawo to widocznie dla symetrii, przysługuje także królowi; w Austrii i Prusach — także i izbie wyższej, co jest zupełnie sprzeczne z naturą instytucji, ale ma na celu manifestacyjne równouprawienie magnatów z przedstawicielami ludu. Ze względu na skuteczność oskar-

zenia zasadnicze ma znaczenie, z kogo się składa sąd. Podług wzoru angielskiego funkcję tę pełni izba wyższa tylko we Francji, Włoszech i Hiszpanji: na Węgrzech izba wyższa jest zbyt liczną, wskutek tego wybiera na początku każdej sesji 36 sędziów ze swego łona, z których później oskarżająca izba i oskarżeni ministrowie odrzucają po 12-u. Istnieje też sąd osobny na wspólnych ministrów austro-węgierskich: jest on wybierany przez obie delegacje. Ale i oskarżenie może być uchwalone tylko za zgodą obu delegacji — co już wyklucza wszelkie jego prawdopodobieństwo. Z tych krajów w jednej tylko Francji senat jest całkowicie, w Hiszpanji — w połowie wybieralny. Zresztą izby wyższe składają się z członków dziedzicznych lub przez króla mianowanych. Rzecz prosta zatem, że takie sądy nie dają żadnej rękojmi, przeciwnie można być pewnym, że zawsze uniewinnią ministrów, którzy działali zgodnie z wolą monarchy. Mogłoby to zresztą nastąpić i w izbie lordów angielskiej. Jedyne senat francuski, chociaż pozostaje zawsze o jakieś dziesięć lat w tyle za rozwojem programowym izby poselskiej, daje przynajmniej rękojmię, że broniłby niezłomie najważniejszych zasad konstytucji. To samo można powiedzieć o senacie amerykańskim, który także jest powołany do sądenia prezydenta; ale tam do wyroku skazującego potrzeba $\frac{2}{3}$ głosów, i temu zawdzięczał w swoim czasie uniewinnienie prezydent Johnson. Jedyne sądy na ministrów, zmuszający ich naprawdę do zupełnego posłuszeństwa woli izby poselskiej, posiada Norwegja, i jest to też

jedyne państwo, w którym parokrotnie sąd nad ministrami przyniósł pożądany skutek — ich ustąpienie. Sąd składa się tam z kilku najwyższych sędziów zawodowych w połączeniu z całą, do 40-u członków liczącą, izbą wyższą, a izba wyższa jest po prostu wybierana przez niższą. W Danji sąd na ministrów składa się z sędziów zawodowych i z delegatów cenzusowej izby wyższej w równej liczbie. Dla tego izba niższa w ciągu zatargu konstytucyjnego, który trwał przez 20 lat, zawsze czuła, że niema żadnych widoków skazania ministrów. W pewnych krajach obowiązek sądenia ministrów powierzono po prostu najwyższemu trybunałowi krajowemu (Belgia), albo specjalnym komisjom sądowo-urzędniczym (Szwecja), albo trybunałom, złożonym z fachowych sędziów, wybieranych przez obiedwie izby (Austria), lub mianowanych na przedstawienie jednej z nich (niższej — Holandia). Jest to już spaceniem instytucji w duchu prawniczym i odbiera jej skuteczność. Najcyniczniej jednak — jak zwykle — zeskamotowano na tym punkcie prawa i cele demokracji w Niemczech. Konstytucja pruska głosi, że ministrów ma sądzić najwyższy trybunał pruski; z chwilą jednak utworzenia Rzeszy Prusy przestały posiadać własny trybunał najwyższy, ponieważ funkcje jego przeszły na trybunał Rzeszy w Lipsku, który oczywiście nie mógłby się mieszać do oskarżenia ministrów pruskich. Czy myślicie, że pruscy teoretycy prawa państwowego, ci poważni i sumienni uczeni, zwracają na to uwagę? Gdzie tam! ani słówka nie piszą; zobaczymy dalej, że mają coś

lepszego do roboty... A konstytucja Rzeszy niemieckiej? Ta ma odpowiedzialnego kanclerza, ale zupełnie zapomniała o usanowieniu na niego jakiegobądź sądu. Wielki Laband wspomina o tym wstydliwie w jednym malutkim, ostatnim zdańku swego obszernego dzieła. Faktycznie zatym—kanclerz nie zależy od nikogo, nawet od rady związkowej, tylko od cesarza.

Odpowiedzialność ministrów można sobie najzupełniej przedstawić, nawet, jeśli każdy z nich jest od reszty niezależny, ale faktycznie wszędzie zespoliła się ona ściśle z inną zasadą ustroju parlamentarnego: z solidarnością ministrów, z systemem „gabinetowym” Musi być ktoś odpowiedzialny nietylko za sprawę wydziałowe, lecz za ogólny kierunek polityki krajowej, która przecie stanowi jedność; jak jednym jest państwo i monarcha, tak być musi jeden odpowiedzialny tegoż zastępca, a przez to samo zwierzchnik i kierownik wszystkich innych ministrów. Jest nim prezes rady ministrów, albo pierwszy minister (premjer); w państwach prawdziwie konstytucyjnych (Anglja, Francja, Belgja, Włochy, Hiszpanja, Węgry, Skandynawskie, a nawet po części i Prusy!) monarcha najpierw powołuje jego, a on dobiera sobie ministrów. Tylko w wyżej wymienionych państwach premjer wybierany bywa zawsze z łona większości izby poselskiej, w Austrii zaś i Prusach prawie zawsze bywa to urzędnik, który sobie dopiero większość różnemi środkami zbiera, albo się i bez niej obchodzi. W Stanach Zjedn. Amer. Półn. istnieje jednak zupełnie odmienna zasada: tam prezydent nie ma prawa mianować

ministrów z łona parlamentu. Jest to znowu ściśle zastosowanie zasady podziału władz wykonawczej i prawodawczej. W pierwszej konstytucji francuskiej z r. 1791, a także w konstytucji norweskiej z roku 1814, rzecz się miała zupełnie tak samo. Wynikało to z poczucia słabości parlamentu, ze strachu przed tym, żeby ministrowie króla nie teroryzowali parlamentu i żeby król nie mógł przedstawicieli narodu przekupić nominacją na ministrów. Nawet w Anglii z początku izby obradowały w nieobecności ministrów, ba! dopóki *speaker* (prezes) mianowany był przez króla, to często kazano mu się wynosić za drzwi, a obradowano pod formą „komisji całej izby”, pod przewodnictwem *chairman'a*, członka wybranego, któremu ufano, że nie zadenuncjuje opozycyjnych mówców przed królem; zwyczaj ten, straciwszy swe znaczenie, pozostał jednak dotychczas. Wzmacniając się, parlamenty szybko się przekonały, że korzystniej jest dla ich wpływu i dla rzeczywistej odpowiedzialności ministrów, żeby ministrowie byli brani z łona parlamentu i mieli nie tylko prawa, ale obowiązek bywać na posiedzeniach i odpowiadać na wszelkie uwagi. Z kolei królowie opierali się temu, mianowicie król norweski, który w końcu w 1884 r. zmuszony był ustąpić na tym punkcie woli parlamentu. W Ameryce, dzięki faktycznej odpowiedzialności samego prezydenta, przetrwała stara zasada, ale i tam ministrowie znajdują się w ciągłych blizkich stosunkach, jeśli nie z całym parlamentem, to z jego potężnymi i wpływowymi komisjami.

W niektórych państwach europejskich, mianowicie w Austrii i Niemczech, ustalił się popierany przez monarchów pogląd, że minister wojny jest niezależny od ogólnej polityki gabinetu i nie podlega obowiązkowi solidarności.

§ 2.

Drugą kardynalną zasadą ustroju konstytucyjnego jest udział wybieralnej reprezentacji narodu w prawodawstwie. Świadomie mówię tylko: udział. Do Szwajcjarji nie może się to stosować; tam naród, czy za pośrednictwem swych przedstawicieli, czy bezpośrednio, jest całkowicie i wyłącznie swym prawodawcą, a nawet był nim zawsze, choć w pewnych miastach i kantonach naród - prawodawca mógł się składać nie ze wszystkich mieszkańców. Ale we wszystkich innych państwach, w których konstytucje nastąpiły po okresie absolutyzmu i przedstawiają większe lub mniejsze jego ograniczenie, parlament stanowi tylko jeden z organów władzy prawodawczej. Nawet w republikach, gdzie faktycznie wola narodu jest tak samo prawem, jak w Szwajcjarji, formalnie, prawnie, zachował się szczytek prawodawczej władzy monarchy.

Władza ta, przez pewien czas absolutna, ograniczana była stopniowo. W Anglii parlament posiadał już prawa udzielania i nieudzielania swej zgody

na pewne podatki, a jeszcze król nie pozwalał mu się wcale wtrącać ani do tego, co on z temi pieniędzmi zrobi, ani do spraw wojny lub pokoju, ani wogóle do jakichkolwiek swoich rozporządzeń. Ofiarując jednak pieniądze, parlament zaczął powoli dołączać do nich swe rady, życzenia i skargi, które z czasem zamieniły się na warunki. Gdy z początku naturalnie parlament, wzrósłszy w siłę, domagał się tylko, żeby bez jego zgody nie zmieniano dotychczas obowiązujących zwyczajów i nie przedsiębrano nowych ważnych kroków, to później sięgnął już po prawo inicjatywy i dla siebie, nauczył się sam wypracowywać nowe rozporządzenia. W prawie uchwalania dochodów i wydatków oraz siły zbrojnej miał zawsze sposób zmuszenia króla do zgody na te przez siebie uchwalone inowacje, ale dla wejścia wszelkiego prawa w życie nie przestano jednak nigdy — z wyjątkiem krótkiej epoki rewolucyjnej — wymagać zatwierdzenia króla, i wciąż przechowuje się fikcja, że to król wydaje prawa ze spółudziałem parlamentu.

Wszędzie monarchowie chcieli z początku przyznać parlamentowi w dziedzinie prawodawstwa jedynie rolę instancji doradczej, któraby tylko wypowiadała swe zdanie o projektach nowych praw, przedstawionych przez ministrów, a sama ani nie mogła inicjować praw, ani nawet bezwzględnie uchylać ich: ale chęć ta albo wcale nie dała się urzeczywistnić, albo też ewolucja polityczna tę fazę doradczą nadzwyczaj szybko przeskoczyła. Absolutyzm sam może trwać bardzo długo, ale taki pół-absolutyzm, osłonięty bardzo przejrzystą

pokrywką, utrzymać się nie daje. Jest to już bowiem naruszenie bezwzględnej zasady absolutyzmu, które mu odbiera powagę i odwieczną siłę inercji, a z drugiej strony nie bywa to wcale zaspokojeniem dążeń społeczeństwa. Albowiem w epoce nowożytnej, jeśli społeczeństwo domaga się udziału w rządzie i prawodawstwie, to przecie nie po to, żeby czekać, może bez końca, na inicjatywę prawodawczą niezależnego od siebie rządu i wygłaszać o niej nikogo nie obowiązujące opinie, nie dla tego, żeby chciało uniemożliwić albo utrudniać rządowi wprowadzenie zmian w istniejącym stanie prawnym i obyczajowo-politycznym, tylko, przeciwnie, dla tego, że chce samo jak najprędzej zmienić w bardzo wielu, może we wszystkich dziedzinach, istniejący stan prawny i uzależnić od siebie rząd tak, iżby on postępował zgodnie z owymi prawami. Tak bywało w Europie Zachodniej.

W państwach konstytucyjnych tedy udział reprezentacji narodu w prawodawstwie nigdzie i nigdy nie jest jedynie doradczym. W państwach tych mianowicie wszelkie prawo dochodzi do skutku w taki sposób, że muszą się na nie zgodzić dwa „czynniki konstytucyjne”: monarcha i parlament. Ponieważ prawie wszędzie parlament składa się z dwu izb, więc właściwie czynników tych jest trzy. Odmowa choćby jednego z nich, wogóle biorąc, uniemożliwia projekt prawa; mówię „wogóle biorąc”, gdyż, jak zobaczymy w osobnym rozdziale o izbach wyższych i stosunku ich do niższych, są państwa i wypadki, kiedy opór izby wyższej takiego bezwzględnego skutku niema.

W każdym jednak razie bez zgody izby niższej, posłów narodu, żadne prawo nie może legalnie być wprowadzone.

Trzeba przyznać, że już ta bezwzględna władza negatywna ma wielkie znaczenie. Tak np. słynna *lex Heinze*—projekt obostrzenia cenzury, ograniczenia swobody prasy, który został odrzucony przez parlament niemiecki, pozwala się domyślać, na jakie środki reakcji ważyłby się rząd niemiecki, gdyby nie obawiał się oporu parlamentu. Oczywiście jednak, o wiele ważniejsza by była bezwzględna władza pozytywna. Ta jednak właśnie w teorii nigdy nie jest, w praktyce rzadko bywa bezwzględną, jakkolwiek i jej nie można nazwać czysto doradczą. Rzecz się tak ma, że zarówno każda z izb parlamentu, jak monarcha (za pośrednictwem ministerjum), posiadają inicjatywę prawodawczą.

Projekt prawa, przedstawiony którejkolwiek z izb przez rząd, albo przez jednego lub kilku czy kilkunastu jej członków (prawo przedstawiania wniosków przysługuje w pewnych parlamentach już jednemu członkowi, w innych — zwykle mniej demokratycznych — dopiero kilkunastu), podlega badaniu przez komisję i dyskusji, których formę określa regulamin, i jeśli zostanie uchwalony większością głosów przez obiedwie izby, względnie przez całe zgromadzenie narodowe, przesłany zostaje głowie państwa. On tylko za pośrednictwem swych ministrów może prawo ogłosić, podać jako obowiązujące do wiadomości publicznej, ale przedtym jeszcze przysługuje mu prawo udzie-

lenia albo odmówienia swojej sankcji czyli zatwierdzenia. Bez niej—uchwała prawodawcza parlamentu nie ma żadnego skutku.

W republikach prawo sankcji jest nadzwyczaj ograniczone albo zredukowane. Nie mówimy o Szwajcarii, gdzie go oczywiście niema. W St. Zjednoczonych prezydent państwa posiada tylko veto zawieszające, warunkowe. Jeśli mianowicie odmówi zatwierdzenia jakiegoś prawa, uchwalonego przez parlament, to parlament może powtórnie postawić je na porządku dziennym; i jeśli w każdej z obu izb $\frac{2}{3}$ głosów oświadczy się powtórnie za prawem, to nie potrzebuje ono sankcji, prezydent musi je ogłosić. Prawda, że o większość $\frac{2}{3}$ jest w takim razie zwykle trudno; ale niedemokratyczność tego przepisu zneutralizowana jest jeszcze przez to, że tam prezydent po 4 latach podlega wyborom powszechnym, więc jeśli opierał się ustawom, popieranym przez większość narodu, to zostanie usunięty; naród tylko krótko będzie czekał na urzeczywistnienie swej woli. We Francji prawa prezydenta są jeszcze mniejsze. Jeśli jakaś uchwalona przez parlament ustawa mu się nie podoba, to może tylko w pewnym określonym terminie zażądać od parlamentu ponownego jej rozpatrzenia, czego parlament nie może odmówić. Termin ten wynosi miesiąc dla zwykłych praw, trzy dni dla tych, które parlament uzna za pilne. Jeśli obie izby zwykłą większością powtórnie ustawę uchwalą, to prezydent musi ogłosić ją w tym terminie. Jeśli zważymy, że w dodatku prośba prezydenta o ponowne

obrady musiałaby być kontrasygnowana przez odpowiedzialnego ministra, tak samo jak każdy inny jego czyn, a minister nie będzie działał wbrew parlamentowi, to zrozumiemy, dla czego nawet z tego ograniczonego prawa veto żaden prezydent trzeciej rzeczypospolitej ani razu nie korzystał.

Z monarchji konstytucyjnej w jednej tylko Norwegji prawo królewskie sankcji lub veto jest ograniczone. Ograniczenie to jest całkowicie zapożyczone z pierwszej konstytucji francuskiej z roku 1791. Jeżeli mianowicie parlament w trzech kolejnych okresach wyborczych uchwali jedno i to samo prawo — ale uchwały te muszą być ściśle jednobrzmiące — to król nie ma już wtedy prawa veto i ustawa w każdym razie wchodzi w życie; okresy wyborcze są trzyletnie, a zatym ustawa, której stanowczo chce większość narodu, może co najwyżej o siedem lat zostać opóźniona przez opór króla. W dwu wypadkach storting norweski istotnie skorzystał z tego środka złamania oporu: w roku 1824 w ten sposób zniesione zostało szlachectwo w Norwegji, w 1880—wprowadzony obowiązek ministrów uczestniczenia w posiedzeniach parlamentu. W tym ostatnim wypadku król jeszcze się opierał, nie chciał uznać prawa, mianował posłusznych sobie pod tym względem ministrów, ale wtedy parlament wytoczył im proces. W roku 1884 zostali oni skazani na złożenie urzędu za to, że doradzali królowi odmowę sankcji; król poznał, że dalszy opór jest daremny, i poddał się. Zdaje się, że teraz po raz trzeci storting ucieknie się do tej samej procedury

w celu zaprowadzenia osobnych konsulatów norweskich — jeśli notabene król znajdzie takich ministrów, którzyby zgodzili się współpisać nawet tymczasowe veto w tej sprawie.

Dodajmy, że prawa finansowe, tak w Norwegji, jak w Szwecji, nie wymagają wcale sankcji króla, i że w Szwecji istnieje bardzo logiczny przepis, że jeśli jakiś projekt prawa został przedstawiony parlamentowi przez króla, to znaczy przez ministrów, to po pierwsze nie może być cofnięty, zanim się parlament o nim nie wypowie, a po wtóre, gdy go parlament bez zmian uchwali, to król nie ma już prawa veto. Prócz tego każde veto króla w Szwecji musi być motywowane; przed udzieleniem odpowiedzi musi ono zasięgnąć opinji trybunału najwyższego, a w sprawach kościelnych—i synodu. We wszystkich innych monarchjach, nawet w Anglji, nawet w Belgji, prawo królewskie sankcji i veto jest teoretycznie absolutne. Prawda, że w Anglji królewskie veto przeciwko ustawie, uchwalonej przez parlament, ostatni raz zostało założone w roku 1707, i wogóle prawo to staje się czysto dekoracyjnym wszędzie, gdzie ściśle przestrzegana jest zasada współpisu i odpowiedzialności ministrów. Albowiem prawo swoje i w tym wypadku może monarcha wykonywać jedynie za pośrednictwem ministrów; jeżeli zaś ministrowie znajdują się w zgodzie z większością parlamentu, to oczywiście nie zgodzą się podpisać veto przeciwko ustawie, uchwalonej przez tę większość. Prawda, że w państwach monarchicznych nie jest wyznaczony żaden termin dla po-

wzięcia decyzji przez monarchę w sprawie uchwalonej ustawy, mógłby on udaremnić ją po prostu przez wytrwale zwleknięcie; ale ministrowie mogą mu wtedy zagrozić swą dymisją, mogą do tej groźby wprost być zmuszeni przez parlament. Zapewne monarcha może nawet sam udzielić dymisji ministrom opornym, albo zbyt natrętnym; może znaleźć na ich miejsce takich, którzy wbrew woli parlamentu podpiszą veto, bo nigdzie go konstytucja nie zobowiązuje do mianowania ministrów, zgodnych z większością; ale wtedy parlament może tych ministrów postawić w stan oskarżenia, może jeszcze przedtem odmówić pozwolenia na pobieranie podatków i rekruta. I chyba musiałby monarcha zgodzić się na zupełne rozprzężenie państwa, żeby trwać w ciągłym oporze przeciw woli parlamentu; w takim razie zapewne legalnego środka przymusu na niego niema, chyba by nie znalazł ani jednego człowieka, któryby się zgodził, choć przez krótki czas, nosić tytuł ministra. Ale są to oczywiście hipotezy niemożliwe; w rzeczywistości, jeśli tylko większość parlamentu, a nawet tylko, jak się później przekonamy, większość izby niższej stanowczo i wytrwale pragnie jakiegoś prawa, to sam rząd, który przecież od tej większości jest zależny, przedstawia parlamentowi w imieniu króla odpowiedni projekt i uzyskuje potym dla niego sankcję.

Swoją drogą, jedyną ostateczną rękojmnią takiego stanu rzeczy jest należycie zorganizowany sąd na ministrów. Widzieliśmy przykład tego w Norwegji. Gdzieindziej nie dochodzi nigdy do tego rodzaju osta-

teczności, ponieważ same parlamenty, już dzięki swojemu klasowo-społecznemu składowi, zależnemu, czy to od prawa wyborczego, czy to po prostu od faktycznej przewagi klas posiadających, we wszystkich swych dążeniach i uchwałach nie przekraczają pewnych granic. Gdyby jednak, wskutek zmian w prawie wyborczym, oraz uświadomienia mas, coś podobnego kiedyś nastąpiło, gdyby parlamenty zaczęły wychwalać radykalne głębokie reformy społeczne i polityczne, to prawo veto monarchów mogłoby nabrać zupełnie nowego życia wszędzie tam, gdzie sąd na ministrów jest zupełnie niezależny od reprezentacji narodowej, a widzieliśmy, że tak jest w bardzo wielu wypadkach. Wtedy bowiem ministrowie, współpodpisujący veto, a nawet w dalszym ciągu łamiący konstytucję, np. przez pobieranie podatków bez pozwolenia parlamentu, mogliby być pewni bezkarności. Powiedzieliśmy wyżej, że każdy parlament, jeśli tylko szczerze chce, może przeprowadzić swą wolę, bo może zmusić monarchę do mianowania odpowiednich ministrów. Prawda, są parlamenty, które dla różnych powodów społecznych nie chcą i nie umieją tak wytrwale chcieć, i dlatego ministerja w tych krajach mają charakter przedewszystkim urzędniczy, są daleko bardziej zależne od monarchy, niż od parlamentu. Tak jest mianowicie w Austrii i w Niemczech (Prusach). Tu wobec tego nie dochodzi do skutku, nie wchodzi nawet na porządek dzienny parlamentu wiele takich reform, do których i panująca większość burżuazyjna zupełnie już dojrzała, których potrzebuje i do których tęskni, ale

o których wie, że nie życzy ich sobie monarcha ze swym otoczeniem arystokratycznym i militarnym. Co do Prus i Niemiec jednak, to trzeba przyznać, że tam parlament nietylko przez wrodzoną giętkość karku nie chce, ale choćby chciał, toby rzeczywiście nie mógł, bo przypuścimy nawet, że obie izby parlamentu pruskiego przyjęły prawo, a król przez swych ministrów-urzędników odmawia mu sankcji; przypuścimy dalej, że izba poselska w odpowiedzi na to nie uchwała budżetu, a rząd pomimo to pobiera podatki; cóż na to poradzić w drodze legalnej, kiedy, jak widzieliśmy, w Prusach niema wcale sądu na ministrów?

W Niemczech, jako w Rzeszy, cesarz niema prawa veto; istotnie nie miałyby ono sensu, ponieważ właściwym zwierzchnim władcą Niemiec jest zbiorowość wszystkich monarchów, reprezentowana przez delegatów w radzie związkowej, która i tak jest drugą instancją prawodawczą, i w której cesarz, jako król pruski, i tak jest bardzo silnie reprezentowany; cesarz w Rzeszy nie jest jej monarchą, lecz tylko, podług dawnego terminu, „prezesem” — pierwszym między równymi. Jednakowoż usłużny Laband i cesarzowi skonstruował coś w rodzaju veto. Podług konstytucji mianowicie, cesarz ma rozpatrzyć, czy prawo przyszło do skutku zgodnie ze wszelkimi wymaganiami formami, a następnie dopiero „wygotować” je (ausfertigen) i ogłosić. Otóż Laband twierdzi, że cesarz może dostrzec w procedurze prawodawczej jakiś błąd i odmówić ogłoszenia, a wtedy niema żadnej instancji oprócz niego, któraby mogła osądzić, czy się myli

czy ma słuszość. Naturalnie, bo przecież wiemy, że kanclerz niemiecki nie jest w rzeczywistości przed nikim odpowiedzialny. Jaka to przewidująca istota, taki reakcyjny prawnik niemiecki! Po prostu odpowiedział cesarzowi, jak się ma zachować nawet w tym nieprawdopodobnym wypadku, gdyby poszczególne państwa Rzeszy uległy demokratycznemu rozwojowi i zmusiły swe rządy do wysłania do rady związkowej postępowych delegatów!

§ 3.

W taki więc sposób dochodzi do skutku prawo. Ale co to jest prawo? Nie stawiamy tego pytania z powodów i dla celów czysto teoretycznych; definicje są potrzebne tylko na egzaminach, a niniejsza praca nie jest podręcznikiem — do „kucia”. Jeśli stawiamy to pytanie, to dla tego, że antydemokratyczni teoretycy prawa państwowego chcieli za pomocą ograniczającej na nie odpowiedzi osiągnąć swoje cele, a to w ten mianowicie sposób, że usiłowali przeprowadzić bardzo ścisłą granicę pomiędzy prawem i prawodawstwem a zarządem (administracją); usiłowali jak najwięcej rzeczy przenieść z dziedziny prawa do dziedziny administracji, pozostawiając w pierwszej, bezpośrednio zależnej od parlamentów, tylko normy społeczne jak najbardziej stałe i jak najbardziej ogóln-

ne. Wszelkie wyprowadzanie konkretnych i czasowych wniosków z tych ogólnych norm, wszelkie stosowanie ich do praktycznych zagadnień czasu, miejsca i ludzi byłoby w ten sposób atrybucją administracyjną rządu, pośrednio tylko odpowiedzialnego przed parlamentem, pozostającego tylko pod jego ogólną kontrolą.

Otóż istotnie na ogół słusznym jest pojmowanie prawa jako nakazu lub zakazu społecznego, stosującego się do pewnej kategorii osób, wypadków lub czynów tak, że te poszczególne osoby i zjawiska już same przez się na mocy swoich własnych cech pod dane prawo podpadają. Prawo staje się przymusem dla pewnych osób do pewnych czynów, albo granicą, w której może się rozwijać działalność jednostki. Taki właśnie ogólny charakter, dzięki któremu każdy wie z góry, co go czeka, jeżeli zechce postawić siebie lub znajdzie się w pewnym określonym położeniu, stanowi właśnie różnicę pomiędzy porządkiem prawnym a dowolnością i swawolą rządu bezprawnego. Ale pamiętać trzeba, że niepodobna jest logicznie określić stopnia ogólności i trwałości, od którego zaczynałaby się ustawa, a poniżej którego byłaby dziedzina administracji. Są sprawy, dotyczące całego ogółu narodu i rozciągające się na długi czas, a które jednak przebiegają tak normalnie, że wystarczy ująć je w jakiś bardzo krótki i ogólnikowy przepis, a całe wykonanie i zastosowanie pozostawić rządowi: na przykład, choćby zawieranie ślubów i prowadzenie aktów ślubu cywilnego. Są znów sprawy, dotyczące

jednej, stosunkowo niewielkiej, kategorii ludności, przypuśćmy, dzieci pewnego wieku, pracujących w kopalniach wogóle albo nawet specjalnie w kopalniach siarki—sprawy, które jednak wywołują takie poczucie nienormalności, i wydają się tak ważnemi, że prawodawca reguluje je jak najszczegółowiej, nie zostawiając rządowi prawie nic, oprócz straży wykonania. A któż ma sądzić o tym, jaka sprawa posiada dostateczny stopień ogólności i trwałości, ażeby stać się przedmiotem uchwały prawodawczej? Podług litery wszystkich konstytucji sądzić może o tym jedynie i wyłącznie jeden z czynników prawodawczych, którym bez żadnych zastrzeżeń ani ograniczeń przysługuje inicjatywa praw, mianowicie korona i reprezentacja narodowa, albo też tylko ta ostatnia. W każdym razie ta ostatnia ma i musi mieć wszędzie prawo wciągania wszelkiego przedmiotu w zakres swego ustawodawczego działania.

Powodować się ona w tym może jedynie ważnością sprawy, potrzebą, przez siebie uznaną, jej ustawowego uregulowania. Jest to do tego stopnia prawdziwe, że nawet wypadki czysto osobiste bywały i bywają przedmiotem ustaw. W Anglii był czas, kiedy jedynie parlament mógł udzielić rozvodu; W Belgji dotychczas otrzymać naturalizację można jedynie przez uchwałę prawodawczą parlamentu; we Francji głowy rodzin dawniej panujących, czyli dwie osoby, otrzymały prawodawczy zakaz przebywania na terytorjum państwa. Wszędzie o prawodawczym ujęciu sprawy rozstrzyga tylko jej ważność, wskutek

której parlament nie chce pozostawić jej swobodnemu uznaniu rządu.

I to jest najważniejsze. Gdy to zważymy, to przekonamy się, że nieograniczona władza ustawodawcza parlamentów odpowiada nietylko konstytucji, ale duchowi i celowi samego ustroju konstytucyjnego. Wszędzie bowiem, szczególnie w ojczyźnie swej, Anglii, parlament dla tego domagał się władzy prawodawczej i dla tego zaczął wydawać prawa, że chciał położyć tamę uciążliwej dowolności rządu, jemu wyznaczyć granicę postępowania, jego od siebie uzależnić. Prawo z tego punktu widzenia jest tak samo jednym ze sposobów uzależnienia rządu od narodu i jego reprezentacji, jak odpowiedzialność ministrów. Dla tego istnieje powszechna zasada, że jakaś rzecz, skoro raz została ujęta przez prawo, to nigdy już nie może być przedmiotem prostych rozporządzeń rządowych; prawo może być znoszone i zmieniane, czy bezpośrednio czy pośrednio, tylko przez prawo. A stosuje się to nietylko do pojedynczego prawa, lecz także do całokształtu praw, do stanu prawnego.

Wszystkie istniejące prawa razem wzięte, suma obowiązujących nakazów i zakazów społecznych, stanowią w dzisiejszym społeczeństwie i państwie granicę przymusu rządowego, w których objawiać się może swoboda jednostki. Otóż istota nowoczesnego porządku prawnego, niezależnie od wszelkich teorii o stosunku jednostki do państwa, polega na tym, że rządowi dowolnie tych granic zmieniać nie wolno, że nie może on drogą własnego rozporządzenia nakładać

na obywateli czyli poddanych państwa żadnych nowych obowiązków ani żadnych nowych zakazów, lecz zrobić to może zawsze tylko prawo, uchwalone przez odpowiednie instancje — przez parlament. Pojmować rzecz inaczej w państwie konstytucyjnym—byłoby to drwić z całej ewolucji od absolutyzmu do konstytucjonalizmu i demokracji.

W takim razie dla administracji, dla rządu, cóż pozostaje? Pilnować wykonania praw. Do tego oczywiście potrzebne są nietylko rozkazy, wydawane poszczególnym osobom, urzędnikom i prywatnym, ale także rozporządzenia ogólne, skierowane do urzędników lub do publiczności. Rozporządzenia te jednak powinny mieć zawsze tylko charakter wykonawczy, być tylko niezbędnym zastosowaniem prawa. Prawda, że czasami niezbędne także bywa wyjaśnienie i szczegółowsze rozwinięcie prawa. Parlamenta, jako ciała zbiorowe, liczne i działające za pomocą rozpraw, nie są w stanie przewidzieć z góry i określić wszystkich szczegółów wykonania. Często też wprost w jednym z paragrafów ustawy polecają rządowi uregulowanie pewnych szczegółów za pomocą rozporządzenia, przekazują mu niejako władzę prawodawczą. W jednej Szwecji sama konstytucja przekazuje królowi (czyli rządowi) prawo wydawania ustaw czysto „gospodarczych”. Jednak nigdy nie określono dokładnie, co jest ustawą „gospodarczą, a co „polityczną”, i parlament nieraz faktycznie wkracza, a niezaprzeczenie w każdej chwili może wkroczyć w dziedzinę prawodawstwa „gospo-

darczego" i kontroluje wszystkie odnośne rozporządzenia królewskie.

Czy rozporządzenie powstało wskutek takiego polecenia, czy z własnej inicjatywy rządu, zawsze jego kardynalną zasadą jest, żeby opierało się na jakimś prawie i nie było w sprzeczności z żadnym. Strzec tego jest już zadaniem sądów, muszą one uznawać za nie istniejące takie przepisy rządowe, które stoją w sprzeczności z jakimkolwiek prawem albo zawierają nakazy lub zakazy, nie oparte na żadnym istniejącym prawie. Ale sądy pełnią swą czynność tylko wtedy, jeśli przedstawiony im zostaje jakiś spełniony fakt, jeśli oskarżona jest pewna określona jednostka o zrobienie lub niezrobienie czegoś. Kontrolować prawność rozporządzeń rządowych jako takich, niezależnie od wypadków indywidualnych, jest więc zadaniem samego parlamentu. On musi pilnować, żeby rząd nie wkroczył w jego ustawodawczą władzę, jemu jedynie przysługującą. Musi mu przysługiwać prawo zmieniania każdego rozporządzenia, które uzna za sprzeczne z ustawami poszczególnymi czy z całością kształtem ustaw. Na ogół biorąc, służy do tego prawo interpelacji, o którym będziemy szczegółowiej mówić dalej, prawo powołania przed sąd parlamentu każdego czynu rządu. Ale są jeszcze i sposoby specjalne, dodatkowe. Mianowicie w Anglii 13 różnych zarządów centralnych ma prawo wydawania t. zw. *provisional orders*, rozporządzeń tymczasowych, które jednak składane bywają w prezydium parlamentu i wchodzą w życie dopiero wtedy, jeżeli w pewnym

oznaczonym dość krótkim terminie parlament przeciw nim nie zaprotestuje.

Coś podobnego rozwinęło się w czterech konstytucjach europejskich, ale w dwu już przybrało, w dwu innych zawsze przybrać może zgoła inny charakter! Rządom tych państw — o ile mi wiadomo, jest ich cztery, przynajmniej ważniejszych; nie badałem dokładnie pod tym względem konstytucji drobnych państw niemieckich oraz bałkańskich—udało się z praw tymczasowych, które konstytucja nieopatrznie i oczywiście w innym zamiarze przewidziała, zrobić sobie narzędzie prawodawcze, które w razie potrzeby pozwala im się zupełnie obchodzić bez parlamentu. Najślawniejszym stał się w ostatnich kilku latach austryjcki „§ 14”, czyli § 14 austryjckiego „prawa zasadniczego o reprezentacji państwa”. Głosi on, że w czasie, kiedy parlament nie jest zebrany i w razie nagłej konieczności, o ile tego wymaga dobro ogółu, cesarz czyli rząd ma prawo wydawać rozporządzenia ustawodawcze, które tylko podpisane być muszą przez wszystkich ministrów. Zupełnie podobny paragraf (63) zawiera wcześniejsza konstytucja pruska; takie same rozporządzenia i w tych samych wypadkach przewiduje konstytucja duńska pod nazwą „prawa tymczasowe” oraz włoska (decreto-legge).

Rozporządzenia te mają zupełnie inny charakter, jak zwykle rozporządzenia administracyjne, wykonawcze lub objaśniające, o których mówiliśmy wyżej; są to w całym znaczeniu tego słowa ustawy; mogą one dotyczyć wszelkich spraw, na które rozcią-

ga się zwykle kompetencja prawodawcza parlamentu: ustanawiać nowe nakazy i zakazy, zmieniać i znosić dawne prawa, nawet, jak zobaczymy w następnym paragrafie, ustanawiać budżet, podwyższać podatki; zezwalać na pobór rekrutów; tyle tylko, że organem prawodawczym nie jest w danym wypadku parlament, lecz gabinet, rada ministrów. Prócz tego wszędzie jest postanowione, że te rozporządzenia zaraz po zebraniu się parlamentu, najpóźniej w dwa lub cztery tygodnie, muszą mu być przedstawione, mianowicie najpierw izbie niższej, i parlament może je znieść. Jednakowoż do chwili zniesienia przez parlament są to najzupełniej prawomocne ustawy i wywierają wszystkie skutki ustaw.

Rzecz prosta, że przy układaniu konstytucji przedstawiciele narodu, dopuszczając podobny doniosły wyjątek od ustawodawczego monopolu parlamentu, mogli mieć na myśli jedynie prawdziwą nagłą potrzebę, np. katastrofę przyrodzoną albo niespodziewany najazd wroga w czasie, kiedy parlamentu nie można zwołać albo też istotnie nie można czekać na jego zwołanie. Oprócz tego we Włoszech np. rozwinęło się używanie *decreto-legge* dla tak zwanego *ca denaccio* („prawa kłódki”). Gdy parlamentowi przedstawiony jest projekt jakichś zmian celnych, to przez długi czas, którego zwykle trzeba na obrady nad takim projektem, spekulanci mogliby korzystać i wwozić albo wywozić wielkie ilości danego towaru; dla zapobieżenia temu odrazu wprowadza się odnośne zmiany za pomocą dekretu. Izby nigdy przeciw ta-

kim dekretem nie protestowały. Dopiero reakcyjny generał Pelloux użył *decreto-legge* dla zawieszenia swobód obywatelskich. Ale najpierw w Danji, podczas konfliktu parlamentarnego, a później w Austrii od czasów obstrukcji, rządy najzupełniej wypaczyły znaczenie praw tymczasowych. Osobno będziemy mówili o użyciu ich dla celów budżetowych, ale służyły one także do wydawania praw najzwyczajniejszych którym nikt nie może odmówić całkowitego charakteru ustaw ogólnych i trwałych i które nawet niekoniecznie miały charakter nagłości.

W Danji ministerjum Estrupa po zamachu na prezesa ministrów w r. 1884 użyło prawa tymczasowego do zmiany na gorsze ustawy prasowej i o zgromadzeniach: w Austrii za pomocą § 14 podnoszono podatek od cukru, przedłużano ustawę tak bardzo zasadniczą, jak ugodę z Węgrami i t. p. Prawda, że rozporządzenia te muszą być przedstawiane parlamentowi. W Danji też izba niższa nie wahała się takich praw tymczasowych formalnemi uchwałami znosić. Ale wtedy rząd, a także w pewnych poszczególnych wypadkach posłuszne mu sądy, oświadczyły, że do zniesienia prawa tymczasowego, jak do zniesienia wszelkiego prawa, potrzeba uchwały obudwu izb; a izba wyższa była z góry po stronie rządu. Oczywiście, że takie twierdzenie znajdowało się w zupełnej sprzeczności z konstytucją, bo prawo tymczasowe z chwilą, kiedy zostaje przedstawione do zatwierdzenia parlamentowi, jest niczym więcej, jak tylko projektem prawa, na który musiałyby się zgodzić obie-

dwie izby, żeby wszedł w życie, a więc wystarcza odrzucenie przez jedną, żeby upadł. Gdyby prawo tymczasowe było prawem ostatecznym, to do jego zmienienia trzebaby wszakże jeszcze i sankcji królewskiej! Jednak za pomocą takich bezczelnych wykrętów Estrup rządził jeszcze 10 lat. Zresztą aż takich wykrętów potrzeba było tylko dla tego, że w Danji sesja parlamentu musi koniecznie trwać przynajmniej dwa miesiące w roku, a więc parlament miał czas na uchwały przeciw prawom tymczasowym.

W Austrii i tego nie potrzeba. Co prawda, w Austrii parlament nie odważa się na bezpośrednie wypowiedzenie wojny rządowi i ani razu nie zniósł żadnego rozporządzenia, wydanego na podstawie § 14. Ale przypuśćmy, że zdecydowałyby się na to, to rząd ma możność nie dopuścić do tego. Tu bowiem konstytucja mówi tylko, że parlament musi być zwołany raz do roku, a nie określa wcale minimum trwania sesji, tak że rząd może dowolnie odraczać sesję, choćby najajutrz po jej rozpoczęciu; gdyby więc prezes ministrów zauważył, że w izbie poselskiej zanoszą się na zniesienie jakiegoś rozporządzenia, toby mógł za godzinę otrzymać z pałacu cesarskiego dekret odraczający. Zresztą gdyby nawet parlament zniósł jakieś rozporządzenie, to odroczywszy możnaby je wydać na nowo. Byłoby to, ma się rozumieć, w krzyczącej sprzeczności z duchem konstytucji, ale cóż, kiedy konstytucja w żadnym z wymienionych czterech państw nie mówi, że takich rozporządzeń wydawać nie wolno, jeśli nieobecność parlamentu jest spowodowana przez

sam rząd! W ten sposób to napozór drobne i niby pożyteczne zastrzeżenie nagłości staje się śmiertelną bronią przeciwko parlamentowi.

Jeśli nie chcemy przeprowadzać bezwzględnej granicy między aktem prawodawczym a aktem rządowym, jeśli za prawo w najszerszym znaczeniu tego wyrazu zechcemy uważać wszelki akt państwa, który zawiera nakazy lub zakazy dla obywateli i stwarza nowe granice dla ich swobodnego postępowania, i jeśli zatem przyznajemy parlamentowi prawo i obowiązek wtrącania się do wszelkiego takiego aktu, o ile jest on na to dość ważny, to zrozumiemy, dla czego wszystkie konstytucje w większym lub mniejszym stopniu przyznają parlamentowi pewien głos w sprawach wojny i pokoju i wogóle stosunków z państwami obcemi. Nie mówię tu już wogóle o traktatach. Rzecz oczywista, że te, o ile tylko zawierają w sobie jakąkolwiek zmianę stanu prawnego danego państwa, muszą być traktowane jako prawa i poddane całej procedurze prawodawczej. Jednakowoż na tym punkcie już rządy zachowały znaczną niezależność; dyplomacja dotychczasowa nie lubi bowiem światła dziennego i słusznie myśli, że gdyby publicznie mówiono o jej działaniach, to wiele zamiarów zupełnie się jej nie udało. Różne są więc brzmienia przepisów konstytucyjnych co do zawierania traktatów, ale w gruncie rzeczy wspólne wszystkim państwom i stosowane w praktyce zasady są takie: że traktaty zawiera głowa państwa (naturalnie zawsze z kontrasygnaturą ministra), że zawiadamia o nich parlament

wtedy, kiedy uzna, że bezpieczeństwo i interes państwa to pozwalają (takie jest dosłowne brzmienie konstytucji francuskiej, wskutek czego też np. traktat francusko-rosyjski nigdy nie był przedstawiony parlamentowi), i że, jeśli zawarte w traktatach zmiany stanu prawnego obywateli (nowe ciężary osobiste lub finansowe) mają ich obowiązywać, to muszą być zatwierdzone przez parlament. Naturalnie wszelkie traktaty handlowe wobec tego zawsze są przedstawiane parlamentom. Konstytucja hiszpańska zawiera jeszcze bardzo doniosłe zastrzeżenie, że traktat przymierza z a c z e p n e g o z obcym państwem musi być zatwierdzony przez parlament. Wszystkie konstytucje głoszą, że zmiany terytorjum państwa, czy to odstąpienie jego części, czy przyłączenie nowych prowincji, mogą nastąpić także jedynie za zgodą parlamentu. Jednakowoż faktyczne przyłączenie Bośni do Austro-Węgier obeszło się bez tego; poradzono sobie za pomocą fikcji dyplomatycznej nie aneksji, tylko „okupacji”.

Co do wypowiedzania wojny i zawierania pokoju, to istnieje bardzo wyraźna różnica pomiędzy republikami a monarchjami: w republikach do obudwuch tych aktów potrzebna jest zgoda parlamentu, w monarchjach, nawet najbardziej ograniczonych, przysługują one samemu królowi: prawda, w Niemczech potrzebna jest zgoda Rady związkowej; ale Rada związkowa chociaż ma pozory i pełni funkcję wyższej izby parlamentu, w rzeczywistości nią nie jest, lecz stanowi tylko delegację wszystkich monarchów niemieckich.

Jedyne faktyczne ograniczenie władzy królewskiej na tym punkcie zna Norwegja: i tam król sam wypowiada wojnę, ale armji lądowej norweskiej może użyć jedynie za zezwoleniem parlamentu; nie stosuje się to do floty, którą rozporządza bezwzględnie. Swoją drogą i w republikach wojna bardzo mało zależy od bezpośredniej zgody parlamentu, gdyż rząd może ją po prostu rozpocząć bez formalnego wypowiedzenia, co się w czasach nowszych bardzo często zdarza. Wszystkie wojny kolonialne, które prowadziła trzecia rzeczpospolita francuska, zaczęły się bez wypowiedzenia i bez zgody parlamentu; jednakowoż francuscy teoretycy twierdzą, że przecie zgoda ta niekoniecznie musi być udzielona w formie prawodawczej uchwały, lecz może wynikać z całego zachowania się parlamentu, z tego, że większość świadomie popiera całą ogólną, ku wojnie wyraźnie zmierzającą politykę swojego ministerjum. Faktycznie różnica na tym punkcie sprowadza się do tego, że w monarchjach półabsolutystycznych, jak Niemcy i Austrja, gdzie ministerjum niekoniecznie musi odpowiadać większości parlamentu, rząd ma zupełną możność rozpocząć nawet z formalnym wypowiedzeniem taką wojnę, której większość narodu rzeczywiście jest przeciwna, w monarchjach zaś parlamentarnych i w republikach, pomimo różnicy litery prawa, rząd polityką swoją może wierną mu większość postawić w takim położeniu i wobec takich faktów dokonanych, że choćby chciała, nie może już ona wojnie zapobiec. Jednak zwykle rząd decyduje się tutaj tylko na takie wojny, których większość parlamen-

tu naprawdę pragnie, chociażby się może jawną i formalną uchwałą do tego przyznać nie chciała.

§ 4.

Kardynalną zasadą porządku konstytucyjnego jest prawo budżetowe parlamentu, albo, jak mówią niektórzy, parlamentarna kontrola finansów; to ostatnie wyrażenie jest jednak nieodpowiednie, zbyt ciasne, ponieważ, jak zaraz zobaczymy, idzie tu o coś większego i ważniejszego, niż tylko kontrola administracji przez parlament.

Co to jest budżet? Starofrancuski ten wyraz, oznaczający kieskę, przeszedł do Anglii i ustalili się tam w terminologii politycznej dla oznaczenia perjodycznego rozkładu całości dochodów i wydatków państwa. Z Anglii, wraz z zasadami konstytucyjnymi, wyraz ten przeszedł do wszystkich języków, Niemcy mówią: *Etat* albo *Staatsvoranschlag*, co oznacza właśnie „preliminarz”—rozkład wydatków.

Wszystkie konstytucje zawierają wyraźny przepis, który jest zarazem jedyną z najelementarniejszych części składowych konstytucji, że rząd ma corocznie sporządzić rozkład ogólny dochodów i wydatków państwa na rok nadchodzący i przedstawić go do zatwierdzenia parlamentowi. Wszystkie konstytucje mówią także, że budżet ma być najpierw przedstawiony izbie niższej (poselskiej) i dopiero po zatwierdzeniu przez nią przechodzi z kolei do izby wyższej.

Pochodzi to oczywiście stąd, że w Anglii izba gmin, jako przedstawicielka ogółu narodu, używana była przez króla do uchwalenia zapomóg od narodu dla monarchy, a następnie wywalczyła sobie prawo zezwalania lub nie na wszelki podatek, obciążający ogół. Przyjęcie tegoż przepisu przez wszystkie inne konstytucje jest uznaniem, że właściwym przedstawicielstwem narodu jest izba poselska. Jednakowoż wszędzie, gdzie istnieje izba wyższa, i jej uchwała jest także niezbędna do przyjścia budżetu do skutku. Po uchwałach obudwuch izb, monarcha, względnie prezydent, udziela swej sankcji i ogłasza budżet. Jedynie w Szwecji idea, że pieniądze daje naród i rozporządza niemi, jest tak konsekwentnie przeprowadzona, że uchwały parlamentu (zbiorowości dwu izb) w sprawach finansowych nie wymagają wcale sankcji króla. Budżet zatem przychodzi do skutku w zupełnie taki sam sposób, jak wszelkie prawo.

W budżecie, zarówno dochody, jak wydatki, są podzielone najpierw podług ministerjów, a następnie w granicach każdego ministerjum, o ile możności jak najszczegółowiej na działy i paragrafy, tak że, np. ściśle jest określone, jaka suma idzie na pensję oficerów, jaka na utrzymanie arsenałów, jaka na szkoły elementarne, jaka na procenty i jaka na amortyzację pożyczek i t. d. Każda z izb parlamentu rozpatruje i uchwała każdy paragraf oddzielnie, a następnie każdy dział, ministerjum, wreszcie całość budżetu. Z tego wynika, że ministrom nietylko nie wolno przekroczyć wogóle całej sumy wydatków, przeznaczonych

w budżecie, lecz nie wolno także przekraczać sumy, przewidzianej w każdym poszczególnym paragrafie, choćby za cenę oszczędności w innych paragrafach, czyli dowolnie przenosić sum jednego paragrafu do drugiego; w przeciwnym bowiem razie ministrowie mogliby wyzyskiwać od parlamentu większe sumy na cele parlamentowi sympatyczne i używać ich potem na takie cele, co do których parlament byłby skąpszym.

W Anglii ustalił się pogląd, że izba wyższa nie ma prawa poprawiać budżetu, uchwalonego przez izbę niższą, lecz może go tylko przyjąć lub odrzucić w całości: jest to jeden więcej objaw przekonania, że tylko posłowie narodu mają prawo otwierać jego kieszę. W innych konstytucjach jednak ten dość ważny szczegół angielskiego czyli klasycznego prawa państwowego nie przyjął się; we Francji domagano się, żeby senat przynajmniej nie miał prawa podwyższania poszczególnych pozycji podatków lub wydatków uchwalonych przez izbę, a prawo zniżania przyznawano mu w imię zasady, że nigdy za dużo oszczędności: jednak i tam i wszędzie prawie obiedwie izby zostały równouprawnione na punkcie budżetu tak samo, jak na punkcie każdego innego prawa. We Francji, Belgji, równouprawnienie to da się uzasadnić tym, że senat jest również, choć inaczej, wybieralny; ale z tego równouprawnienia korzystają także w innych państwach izby wyższe, złożone z członków dziedzicznych i dożywotnich. Jednakowoż konstytucja pruska, wzorując się na zwyczaju angielskim, wyraźnie mówi, że

izba panów może budżet tylko przyjąć albo odrzucić w całości bez zmian i podobnie rzecz się ma w Holandji, gdzie izba wyższa, choć wybieralna, niema wogóle w dziedzinie prawodawczej prawa inicjatywy ani poprawki.

Parlament nie tylko uchwała rozkład dochodów i wydatków na przyszłość, ale także kontroluje wykonanie budżetu w latach ubiegłych. W tym celu po zamknięciu rachunków każdego roku parlamentowi zostaje w tej lub owej formie przedstawiona prośba rządu o udzielenie absolutorjum. Dla ułatwienia pracy parlamentowi istnieją specjalne izby obrachunkowe, złożone z fachowców, o ile możności niezależnych od rządu, bo korzystających z sędziowskiego prawa nieusuwalności. One badają jak najszczegółowiej każdy dokonany pobór i wydatek, i zamknięty roczny rachunek przesyłają parlamentowi wraz ze swemi uwagami. We Francji np. ciągłe uwagi i protesty izby obrachunkowej doprowadziły do prawie zupełnego zaniechania bardzo rozpowszechnionego dawniej zwyczaju dowolnego przenoszenia sum z pozycji na pozycję, o czym właśnie wspominaliśmy. W Anglii kontrola wykonania budżetu jest jeszcze o wiele skuteczniejsza, ponieważ dokonywa się nie dopiero po zamknięciu rachunków, lecz w ciągu samego wydatkowania. Tam mianowicie wszystkie dochody państwa są przesłane do banku angielskiego, a wypłaty odbywają się w ten sposób, że minister posyła każdy rozkaz płatniczy najpierw do urzędu kontroli, a do-

piero z poświadczeniem tego urzędu idzie on do banku. Urząd kontroli może swego poświadczenia odmówić, jeśli zauważy naruszenie budżetu, i wtedy bankowi nie wolno wydać pieniędzy. Urządzenie takie spotykamy, niestety, w jednej tylko Anglii. W Austrii oprócz pozaparlamentarnej izby obrachunkowej istnieje jeszcze specjalna parlamentarna komisja długu państwowego, złożona z dwu członków, wybranych przez izbę panów, i czterech przez izbę poselską. Wybrani są oni na cały czas urzędowania danej izby poselskiej, lecz mandat ich nie przerywa się w razie rozwiązania lub z końcem kadencji i trwa aż do wyboru nowej komisji przez nową izbę, przyczym członkowie komisji korzystają przez cały czas z bezwarunkowej nietykalności parlamentarnej. Zadaniem tej komisji jest pilnować, żeby nie przekroczono prawnego maximum papierowych pieniędzy i żeby nie powiększono bezprawnie, czyli bez zezwolenia parlamentu, sum długów państwowych; w tym celu ma ona naturalnie swobodny dostęp do wszystkich odnośnych ksiąg i biur. W innych krajach zadanie to nie jest tak wyodrębnione, lecz należy do ogólnej kompetencji izb obrachunkowych i parlamentu, jako organu kontroli.

Chyba nie potrzeba długo rozwodzić się nad tym, jak olbrzymie znaczenie dla demokracji ma prawo budżetowe. Nietylko oddaje ono w ręce reprezentacji narodu tę niesłychanie ważną życiową sprawę podatkowego obciążenia pokoleń teraźniejszych i przyszłych na cele ogólne oraz rozdziału sił wytwórczych narodu

na różne jego cele publiczne; oprócz tego ogromnej już wagi gospodarczego znaczenia budżet doroczny ma również doniosłe znaczenie prawodawczo - reformatorskie; przez sam fakt dyskusji nad budżetem przesuwa się co rok przed oczami reprezentacji narodowej całe życie państwowe; wszystkie jego urządzenia, zarówno w najdrobniejszych szczegółach, jak we wzajemnym ustosunkowaniu, zostają przypomniane i zwracają na siebie uwagę świadomości publicznej. Wszystko, co jest złe, zepsute, a przynajmniej, co najbardziej wymaga się naprawy, może być przy sposobności budżetu naprawione. Parlament bowiem, udzielający na dany cel pieniędzy, może za warunek postawić takie lub inne zmiany w funkcjonowaniu danej instytucji. W rzeczywistości naturalnie reformy bardziej złożone, dotyczące różnych urzędów i różnych stron życia, bywają rozpatrywane i uchwalane w formie osobnych projektów; jednakowoż zdarza się często, szczególnie w Anglii, Francji i innych państwach szczerze parlamentarnych, że poszczególne, nawet dość ważne, lecz zarazem proste reformy bywają dokonywane przy okazji budżetu. We Francji np. mało brakowało, żeby w ten sposób nie została zniesiona ambasada przy Watykanie—przez proste skreślenie kredytu na jej utrzymanie; prawa do takiego czynu nikt parlamentowi nie odmawia. W gruncie rzeczy i cały budżet wyznań mógłby być w taki sam sposób zniesiony. W innych krajach przy okazji budżetu uchwała się mnóstwo rezolucji z życzeniami reform. A w każdym razie dy-

skusja budżetowa daje znakomitą i wprost obowiązkową sposobność do rewizji i krytyki wszystkich czynności i instytucji państwa, zarówno jak ogólnego kierunku polityki rządu; stąd wyłaniać się mogą i projekty reform.

Wreszcie prawo budżetowe jest w rękach parlamentu potężnym środkiem nacisku na rząd. Jeśli rząd w swej polityce nie stosuje się do wskazówek parlamentu, jeśli mimo niezadowolenia, wyrażonego przez parlament, nie podaje się do dymisji, to parlament po prostu nie uchwala mu budżetu. Rok się kończy, i rząd nadal niema prawa ściągać żadnych podatków, ani też robić żadnych wydatków. Jeśli robi to bez uchwały parlamentu, wówczas już wyraźnie łamie konstytucję i może być oddany pod sąd. Ponieważ bez pieniędzy rządzić nie można, więc ministerjum nie pozostaje nic innego, jak podać się do dymisji—a głowie państwa zamianować takie ministerjum, jakiego pragnie parlament i któremu budżet uchwali.

To znaczenie budżetu oczywiście bardzo się nie podoba antydemokratycznym rządóm i teoretykom, którzy też usiłują wszelkiemi sposobami osłabić je albo zniweczyć. Sposoby te, jak dotychczas, bywały następujące.

Najpierw używano w tym celu praw tymczasowych, o których mówiliśmy w poprzednim paragrafie. W Austrii mianowicie budżet albo krótsze provizje budżetowe bywały kilkakrotnie ustanawiane za pomocą § 14. Komicznie to wygląda, że ministerjum

samo sobie „zezwała” (bewilligt) na pobieranie podatków, ale ponieważ § 14 może zupełnie zastąpić normalną drogę prawodawczą, więc formalnie rzecz biorąc, nie jest naruszeniem konstytucji i stosowanie go do budżetu. Jeden tylko ważny środek finansowy nie może być wprowadzony w grę za pomocą § 14: ponieważ konstytucja wyraźnie głosi, że tego rodzaju rozporządzenia cesarskie nie mogą zawierać „trwałego obciążenia skarbu państwa”, więc za pomocą § 14 nie można zaciągać pożyczek państwowych, tymbardziej że pilnuje tego komisja długu państwowego. Jednakowoż w roku 1904, gdy delegacje wspólne austro-węgierskie uchwałyły przeznaczyć na cele wojskowe olbrzymią sumę 150 milionów, którą obadwa państwa miały uzyskać drogą pożyczki, a ciągła obstrukcja w parlamencie wiedeńskim nie pozwalała się spodziewać uchwalenia tej pożyczki przez parlament, usłudni teoretycy rządowi już zaczęli szukać po tekstach konstytucji jakiejś niejasności, jakiegoś haczyka, któryby pozwolił i w tym wypadku obejść się bez parlamentu. Miejmy nadzieję, że im się to nie uda, ponieważ nikt nie zechce pożyczać pieniędzy rządowi bez dostatecznych rękojmi; bądź co bądź sprawa ta pozostała dotychczas nierozstrzygniętą.

Rząd austrijacki nie był jednak nigdy w tym położeniu, żeby budżet był po prostu odrzucony przez parlament; jeśli budżet nie dochodził do skutku, to tylko wskutek obstrukcji czyli przeszkód, stawianych przez mniejszość parlamentu, więc rząd mógł przypuszczać, że większość nie protestuje przeciw budże-

towi, i istotnie parlament nie skorzystai ani razu z przysługującego mu prawa obalenia rozporządzenia, wydanego na podstawie § 14. Coby było, gdyby w Austrii parlament odrzucił budżet, a cesarz chciał jednak zachować to samo ministerjum, czy i wtedy użyto by rozporządzenia tymczasowego wraz z systematycznym odraczeniem parlamentu — nie chcemy przesądzać. Wiemy tylko, że tak właśnie postępowano w Danji podczas konfliktu konstytucyjnego; izba niższa formalnie odrzucała budżet, a ministerjum Estrupa najspokojniej ogłaszało tenże budżet w formie prawa tymczasowego, a dla dodania temu prawu większej powagi przedstawiało je do zatwierdzenia izbie wyższej, co jest zupełnie sprzeczne z konstytucją, która głosi, że budżet, dopiero po zatwierdzeniu przez izbę niższą, ma być przedstawiony wyższej. Używano tego środka przez długi szereg lat, pomimo to, że jeden z paragrafów konstytucji wyraźnie głosi, specjalnie co do podatków, że nie wolno ich pobierać, zanim prawo finansowe nie zostało przyjęte. Zwolennicy izby poselskiej dowodzili słusznie, że wyraz „przyjęte” może oznaczać tylko uchwałę parlamentu, którą król przecież tylko zatwierdza. Ale od czegoś usłuźni dla rządu uczeni? Widzieliśmy już i zobaczymy jeszcze przy robocie prawników. Tu jednak odznaczył się i filolog. Znalazł się mianowicie taki bardzo uczony lingwista, który wykazał, że gdzieś, kiedyś, w jakimś starożytnym dokumencie literatury duńskiej, wyraz „przyjmować” oznaczał także przyjęcie czegoś przez króla. Sztuka była zrobiona; wynikało

stać, że i podług nowożytnej konstytucji duńskiej „przyjęcie” budżetu przez króla może zastąpić przyjęcie go przez parlament.

Wszystko to świadczy, jak bardzo wszelkie prawa tymczasowe w konstytucji są niebezpieczne właśnie dla władzy budżetowej parlamentu. Jednakowoż może ktoś powiedzieć, że mogą zachodzić wypadki, kiedy parlament nie jest zebrany, a trzeba koniecznie zrobić jakiś wydatek nieprzewidziany w budżecie. Nawet we Francji w tym jednym wypadku mogą być wydawane pewnego rodzaju prawa tymczasowe: rząd mianowicie po wysłuchaniu rady stanu (instytucji urzędniczej) może przyznać sobie kredyty dodatkowe lub nadzwyczajne; jednak wolno ustanawiać dekretem takie kredyty tylko na jedną z pozycji, zawartych w budżecie, nie wolno nigdy stwarzać nowych pozycji, i dekret taki musi być przedłożony izbom do zatwierdzenia najpóźniej w 14 dni po ich zebraniu się. W ustroju republikańskim przepis taki nie może stać się źródłem nadużyć. Jednakowoż inne państwa: Belgja, monarchje skandynawskie i t. p. obchodzą się bez takiego przepisu; w Anglii parlament uchwała zaliczki na budżet bieżący i t. p.

Podczas zatargu parlamentarnego w Prusach, gdy izba poselska również odrzucała budżet, Bismark także oddawał go do uchwalenia izbie panów, co już było cyniczną komedią, ponieważ izba ta, jak wiemy, nie ma prawa nic a nic zmieniać w projekcie budżetu. Postawił on wówczas teorję, że konstytucja ustanowiła trzy niezależne władze: króla, izbę panów

i izbę poselską, z których żadna niema prawa do niczego zmuszać innych, lecz trzeba, żeby się wszystkie zgodziły na jedno; gdy jeden z tych czynników uparcie odmawia swej zgody, to ostatecznie dwa inne stanowią większość przeciw niemu. Rzecz jasna, że teoria ta nie ma najmniejszego sensu, ponieważ, nawet gdy uznać to za słuszne, że konstytucja ustanawia niezależne od siebie czynniki, to czynników takich jest tylko dwa: król i parlament, a izby stanowią tylko składowe części parlamentu, które, wzięte same przez się, nie mają znaczenia. Nie ulega jednak wątpliwości, że istota wszelkiej konstytucji polega wszędzie i zawsze na tym, żeby rząd, czyli w ostatecznej linii monarchę, właśnie uczynić zależnym od parlamentu, chociaż za pomocą sposobów pośrednich. Otóż od czasu pruskiego zatargu konstytucyjnego, Niemiec (a także Austriacy) teoretycy prawa konstytucyjnego wysilali całe swe zdolności, ażeby unieścić najskuteczniejszy z tych sposobów pośrednich: odmowę budżetu. Rozmowania ich są następujące:

Wychodzą oni z tej zasady, że gospodarstwo państwa nie może ani na chwilę być powstrzymane: dłużnikom trzeba wypłacić procenty, urzędnikom — pensje, rządowe koleje żelazne, poczty i inne urządzenia nie mogą przestać funkcjonować, gdyż byłoby to klęską publiczną. Dawniej, kiedy przedstawicielstwo narodu uchwalało tylko zapomogi dla króla, a monarcha miał oprócz tego swój własny skarb, swoje dochody, to stany mogły przeciwstawiać sobie i naród, jako jedną stronę, królowi i rządowi, jako

drugiej stronie, i w razie niespełnienia warunków pozostawić króla samemu sobie bez pomocy finansowej narodu. Ale dzisiaj król i rząd stanowią z narodem jedną organiczną całość, rząd nie ma żadnych osobnych środków, które nie byłyby zarazem środkami narodu, i dodają, nie ma też żadnych osobnych własnych celów, które nie byłyby tylko wykonaniem potrzeb narodu. Gdy więc budżet zostaje odrzucony, bieg gospodarki państwowej przerwany, to parlament przynosi tym szkodę nie królowi i nie rządowi, lecz samemu narodowi. Nie może być celem żadnej konstytucji pozwalać reprezentacji narodu, ażeby szkodziła narodowi. To też—wysuwają ci teoretycy swój drugi, już bardziej formalny argument, — fałszywe jest traktowanie budżetu zupełnie na równi z każdym innym prawem. Wymyśla się tu różnice pomiędzy prawem materjalnym i formalnym. Materjalnym, rzeczywistym prawem jest to, którego treść czyli materia jest natury prawodawczej, czyli które zawiera jakiś nowy nakaz lub zakaz, jakąś zmianę dotychczasowego stanu prawnego. Tymczasem budżet jest tylko rozkładem dochodów i rozchodów, planem gospodarczym, który, podług tych teoretyków przynajmniej, nie może zawierać żadnych zmian samego systemu podatków i instytucji, na które się je wydaje. W gruncie rzeczy zatem budżet jest środkiem wykonawczym, jednym z aktów administracji, a prawem jest tylko formalnie, ponieważ dla większej rękojmi konstytucja nakazuje ustanawiać go w takich formach, w jakich zwykle wydaje się prawa. Z tego pozornie schola-

tycznego rozróżnienia wypływają zaraz bardzo ważne następstwa: oto skoro budżet jest aktem administracji, to należy on właściwie do czynności rządu; jeśli zatem parlament nie spełni ciężącego na nim obowiązku załatwienia budżetu, to rząd, który nie może pozwolić na zawieszenie całego życia państwowego, musi sam ustanowić i wykonywać budżet. Powołują się przytym w Prusach na art. 109 konstytucji, który głosi, że, „istniejące podatki są nadal ściągane, dopóki nie zostaną zmienione przez prawo”, artykuł, który w chwili wydania konstytucji nie miał z pewnością innego znaczenia, jak tylko, że reformę podatkową odkłada się na później. Jeden z austrijskich teoretyków (Ulbrich) twierdzi nawet, że zgoda parlamentu na pobieranie przez skarb państwa dochodów, że tak powiemy, nieprzerwanych, autonomicznie płynących z poczt, kolei, monopolów, nie jest wcale potrzebna; chciałby on twierdzić także, że zgoda ta nie jest potrzebna do ściągania wogóle wszystkich stałych podatków, ale, niestety, konstytucja austrijska zawiera jeszcze osobny i wyraźny przepis, że pobór podatków, zarówno jak pobór rekrutów, musi być co rok specjalnie dozwolony przez parlament. Więc się nasz teoretyk pociesza tym przynajmniej, że ten przepis włączony jest do konstytucji austrijskiej tylko wskutek bezkrytycznego naśladowania Węgier; co zaś do wydatków państwowych, to twierdzi, że istnieje także cały szereg wydatków koniecznych, nie mogących być przerwanych, na które parlament „musi” udzielić swej zgody.

Wszystkie powyższe rozumowania są jednym szeregiem cynicznych sofizmatów, które raz jeszcze tłumaczą nam ową instynktowną a głęboką nienawiść i pogardę, jaką lud żywił zawsze dla oficjalnych prawników. Jeśli gdzie możemy zrozumieć sporną naturę jakiejś instytucji, to przecież z pewnością w kraju, w którym ona drogą długiego historycznego procesu samorodnie powstała, a więc w danym wypadku w Anglii. Otóż tam parlament niedarmo, można powiedzieć do ostatniej kropli krwi, walczył świadomie o bezwzględne prawo corocznego zezwalania na pobór podatków i utrzymanie wojska, i nie darmo prawo to ostatecznie wywalczył sobie i ustalił (w końcu XVII i początku XVIII wieku) właśnie w chwili, kiedy król ostatecznie przestał mieć swój własny skarb i stał się pod każdym względem organem narodu. Odmowa budżetu nie przestała ani na chwilę w Anglii być uważana za absolutne prawo parlamentu i środek pozbycia się danego ministerjum. Prawda, że w Anglii część dochodów i część wydatków jest „skonsolidowana”, czyli nie wymaga corocznej uchwały, lecz dokonywa się bez zmiany, dopóki parlament nie poweźmie uchwały przeciwnej: są to np. procenty długów publicznych, lista cywilna króla, pensje sędziów (lecz nie wydatki wojskowe). Otóż w Anglii dzieje się tak dla tego, że parlament się na to zgodził, mógłby w każdej chwili zgodę swą cofnąć, i zresztą tam żadne ministerjum nie czekałoby aż odmowy budżetu, tylko usunęłoby się za pierwszym wyraźnym objawem niezadowolenia parlamentu. Przej-

mując angielską instytucję dorocznego budżetu, żadna konstytucja nie ograniczyła jej, nie przewidziała wcale, co rząd ma robić, jeśli budżet nie został uchwalony—ponieważ dla każdego, kto rozumie ducha instytucji, jasnym jest, że wtedy rząd musi jedynie natychmiast poddać się do dymisji. Jedynie konstytucja szwedzka głosi, że jeśli parlament rozejdzie się, nie uchwalwszy budżetu, to pozostaje w sile budżet z roku poprzedniego, ale to oczywiście stosuje się tylko do tego wypadku, kiedy parlament nie zdążył załatwić się z budżetem, nie zaś do umyślnego odrzucenia budżetu przez parlament. Żadna inna konstytucja nic podobnego nie przewiduje, przeciwnie np. konstytucja rzeszy niemieckiej wyraźnie głosi (art. 69), że „wszystkie wydatki i dochody muszą na rok przedtym być przewidziane przez prawo”. Takiemu Labandowi jednak nawet tak wyraźny przepis nie przeszkadza twierdzić, że prawo jest tu użyte tylko w znaczeniu formalnym, że idzie tylko o plan gospodarczy, że w układaniu planu można się przecież pomylić, że jeśli jakiś wydatek nie zawiera się w planie, to z tego nie wynika, że jest on zakazany, tylko, że kanclerz jest za niego odpowiedzialny. Cynizm tych wywodów możemy ocenić, wiedząc już przecie, że odpowiedzialność kanclerza niemieckiego jest najzupełniej fikcyjna.

Załatwmy się tu odrazu z tym tak wygodnym różnieniem pomiędzy prawem materialnym a formalnym. Nie możemy mu przyznać po prostu żadnej racji bytu. Budżet zawiera w sobie niewątpliwie nakazy, ogra-

niczające swobodę działania obywateli i postanowienia, określające granice działania rządu, a tym samym podpada najzupełniej pod ogólne pojęcie prawa. Że obejmuje on odrazu wielką liczbę spraw publicznych i że niektóre już dawniej istniejące nakazy po prostu powtarza bez zmian, a niektóre zmienia, to jest cechą zupełnie podrzędną. Że jest on środkiem wykonania innych istniejących praw, a więc rzekomo aktem administracji, to także nie zmienia postaci rzeczy: ileż to praw uchwała się w celu wykonania innych praw; a wiemy także, że każda rzecz, która dziś jest załatwiana prawodawczo przez parlamenty, była dawniej tylko przedmiotem rozporządzeń monarchycznych i rządowych, że cała dziedzina prawodawcza została wywalczona przez parlament na rządzie i służy do uzależnienia tego ostatniego od pierwszego, i że parlament może w każdej chwili każdą dziedzinę, dotychczas pozostawioną rozporządzeniom, zrobić przedmiotem prawodawstw. Że wreszcie budżet jest prawem perjodycznie odnawianym, a więc na rok tylko obowiązującym, to mu także nie odbiera charakteru prawa. Możliwe jest sobie doskonale wyobrazić perjodyczną roczną rewizję wszystkich wogóle praw i instytucji. Parlamenty świadomie wybrały do takiej rewizji tę właśnie dziedzinę finansów i rekrutów, ażeby mieć w ręku najskuteczniejszą broń na odporne rządy.

Musimy tu rozróżniać trzy odrębne wypadki:

Albo parlament po prostu nie zdążył się załatwić z nowym budżetem przed końcem roku, ale nie

przestał funkcjonować. Na to jest bardzo prosty sposób: parlament sam uchwała prowizorium budżetowe na pół roku, na kwartał, lub jak we Francji — na miesiąc, czyli przedłuża na ten czas moc dawnego budżetu.

Albo też parlament nie mógł załatwić się z budżetem dla tego, że większości przeszkodziła w tym mniejszość za pomocą środków przedłużania rozpraw, zwanych obstrukcją. Jakkolwiek bywa ona zawsze objawem jakiegoś niedomagania społeczno-politycznego, na które zadaniem rządu jest szukać środków zaradczych, to jednak na razie rządowi wolno przypuszczać, że większość parlamentu nie jest mu przeciwna, nie ma więc powodu postępować tak, jak gdyby budżet był odrzucony. Na Węgrzech, gdzie obstrukcja jest niejako instytucją narodową, język polityczny (barbarzyńska łacina) mówi, że w takim razie następuje „stan ex lex”, co podług jednych znaczy: poza granicami prawa, podług drugich: z mocy dawnego prawa. W stanie tym wolno rządowi robić wszelkie wydatki podług ostatniego budżetu i przyjmować wszelkie podatki, które mu obywatele dobrowolnie płacą; nie wolno jednak ściągać przymusowo żadnej należności. Obywatele płacą jednak przeważnie, ponieważ wiedzą, że budżet w końcu będzie uchwalony, więc nie chcą mieć nagromadzonych zaległości.

Zupełnie inaczej jednak sprawa stoi, jeśli parlament odrzucił budżet. Wtedy właściwie, zgodnie z duchem prawa budżetowego i historją jego powsta-

nia w Anglii, rządowi nie wolno spełnić ani jednej dochodowej, jak wydatkowej operacji pieniężnej. Nie tylko nie wolno mu od niego ściągać podatków, ale nie wolno i przyjmować dobrowolnie składanych, a przynajmniej każde pokwitowanie, przez organ rządowy wystawione, jest wtedy nieważne. Tymbardziej nie wolno mu wydać ani grosza na żaden, choćby nie wiem jak pilny i pożyteczny cel. Odpowie ktoś, że w takim razie wszystkie węzły życia państwowego zostają zerwane, że jest to nieobliczalna w skutkach katastrofa? Tak jest; i to właśnie jest zamiarem konstytucji, jest tedy zamiarem parlamentu. Najdokładniej można wyrazić ten stan rzeczy, mówiąc, że wtedy jest zerwana umowa społeczna. Oczywiście, nie wskrzeszamy tutaj idei umowy społecznej w jego starej, przez Rousseau'a klasycznie wypowiedzianej formie; twierdzimy tylko, że nowożytne państwo konstytucyjne nie powstało inaczej, jak właśnie drogą ciągłych umów pomiędzy parlamentem a monarchą. Parlament angielski udzielał „zapomogi” pod warunkiem, że król dokona lub zaniecha pewnych czynów; tak samo parlamenty spólczesne uchwalają budżet pod warunkiem, że rząd postępował zgodnie z ich ogólnemi wskazówkami. Jeśli rząd łamie ten warunek, to naród zwolniony jest swych obowiązków, rząd — pozbawiony jest ze swych finansowych pełnomocnictw. Lecz powiadają, czyż dzisiaj można rozpatrywać rząd jako drugą stronę, przeciwstawioną narodowi? Odpowiadamy — jak gdzie. Są państwa,

w których rząd organicznie zespolił się z narodem *) i niema odrębnych od niego interesów; ale też w takich państwach nigdy nie może dojść do fatalnych skutków odrzucenia budżetu, gdyż w takim razie rząd natychmiast poda się do dymisji. Natomiast w tych państwach, gdzie rząd jest w stanie dopuścić do odrzucenia budżetu i rządzić pomimo tego odrzucenia, tam rząd rzeczywiście jest jeszcze czymś społeczeństwu obcym, czymś, co stoi ponad społeczeństwem, ma swoje odrębne interesy. Interesy te są zawsze przedewszystkiem militarnej natury. W takiej więc sytuacji społeczeństwo decyduje się nawet na wszystkie dotkliwie dolegliwości, wynikające z zakłócenia gospodarki państwowej, ażeby tylko za pomocą tego jedynie skutecznego środka pozbyć się zła większego: rządu, nie będącego organem narodu. Odpowiedzialność za szkodę, którą naród stąd ponosi, spada nie na parlament, lecz na rząd, który może bardzo łatwo tej szkodzie zapobiec — podając się do dymisji. Można potępiać wszelką konstytucję, można nie uznawać prawa budżetowego parlamentu, ale tam gdzie ono istnieje, nie można nie przyznać, że taką jest jedyna możliwa logika tej instytucji.

*) Przez „naród“ musimy też, w rozprawie politycznej, rozumieć tę jego część, która posiada prawa polityczne; i może to być oczywiście, jak już zaznaczyliśmy, jedna klasa, panująca nad innemi. O stosunku parlamentu do narodu, jako całości, będzie mowa niżej.

Logika ta ma jeszcze i dalsze konsekwencje. Jeden z wyżej przytoczonych teoretyków twierdzi, że parlament musi uchwalić pewne niezbędne dla państwa wydatki. Otóż to jest zupełnym fałszem. Musi tylko ten, kogo można zmusić, a parlamentu absolutnie niczym nie można zmusić do powzięcia pewnej uchwały; mówimy oczywiście o środkach prawnych, nie o zwróceniu armat na budynek parlamentu. Jeśli niema w sali pewnego przepisanego minimum posłów i jeśli większość obecnych pismem, słowem albo giestem, w każdym razie czynnością dobrowolną, nie wypowie się za samym wnioskiem, to nikt nie może wywołać aktu woli parlamentu. Ani rozwiązanie, ani nawet prześladowanie prezydum lub członków — tej uchwały nie zastąpi. Ministrów można zmusić: parlament ma na nich w ostateczności sąd; nawet monarchę może ostatecznie parlament drogą zupełnie legalną zmusić: bo gdy monarcha nie znajdzie ani jednego człowieka, któryby z obawy sądu parlamentarnego, zgodził się być jego współpodpisującym ministrem, to, nie mogąc spełnić legalnie ani jednego aktu państwowego, musi w końcu ustąpić. Na izbę wyższą także, jak zobaczymy później, izba niższa ma skuteczne sposoby, któremi przeważnie (i mianowicie, jeśli izba wyższa nie jest obieralną) może ją zmusić do zgody. Ze wszystkich czynników konstytucyjnych, obieralna reprezentacja narodu jest jedynym, którego nikt, z wyjątkiem samego ogółu wyborców, niczym i do niczego zmusić nie może. Cóż z tego wynika? Oto tą pośrednią drogą dochodzimy także do wniosku,

że ciało reprezentacyjne jest jedynym właściwym posiadaczem zwierzchnictwa narodu i samowładztwa państwa.

Druga konsekwencja logiczna istniała w dawnej Anglii, oraz w rewolucyjnej Francji w formie uchwał reprezentacji narodu (bill of attainder, mise hors la loi), pozbawiających danego człowieka wszelkich praw. Minister, który naruszył zwierzchnicze prawa parlamentu, był skazany na zgubę bez żadnych form sądowych. Nowoczesne konstytucje nie zawierają już tego ostatecznego środka obrony parlamentu. Jeśli jednak odrzucenie budżetu jest zawieszeniem obowiązku obywateli wobec państwa, jeśli wynika z niego możność niesłuchania rozkazów władz, jeśli niektórzy uznają, w razie naruszenia konstytucji, prawo czynnego oporu obywateli przeciw władzom*), to nie byłoby też rzeczą nielogiczną (jakkolwiek uwaga ta ma czysto teoretyczną wartość), żeby izba obieralna, dla zapobieżenia wszystkim tym, dla ogółu szkodliwym, następstwom, mogła wskrzesić przeciw ministrom, rządzącym pomimo odrzucenia budżetu, dawny angielski skuteczny a odstrasżający środek...

Ażeby skończyć szkic nasz o stosunku parlamentu do rządu, pozostaje nam jeszcze rozpatrzyć jeden

*) Uznaje to dawne prawo węgierskie. Z nowych teoretyków znakomity włoski profesor Brusa jest zdanie, że z ducha, a nawet litery ustaw włoskich wynika prawo zbrojnego oporu przeciw nielegalnym rozporządzeniom władz.

ogólny środek, za pomocą którego parlament wykonywa kontrolę nad wszystkimi czynnościami rządu oraz kilka specjalnych sposobów, które służą do zabezpieczenia niezależności parlamentu od rządu.

Parlament ma wszędzie prawo kontroli nad rządem; wyrazem i ostateczną rękojmią tego prawa jest prawo oddawania ministrów pod sąd. Ale to się dzieje w wyjątkowych tylko wypadkach, kiedy postępowanie ministrów znajduje się w zbyt rażącej sprzeczności z przepisami konstytucji i wolą parlamentu. Duch konstytucjonalizmu wymaga jednak, ażeby rząd co dzień, nieustannie, czuł nad sobą dozór parlamentu i swoją odpowiedzialność przed nim. Do tego służy prawo żądania od ministrów wyjaśnień, prawo pytania albo interpelacji. Przysługuje ono członkom każdej izby parlamentu; w jednych państwach, jak np. Niemcy, Prusy, Austria, interpelacja musi być sformułowana piśmiennie i podpisana co najmniej przez kilkunastu członków (n. p. 15), w innych bardziej demokratycznych każdy członek parlamentu może na własną rękę interpelować ministra. Przedmiotem interpelacji może być bez wyjątku każdy czyn, za który minister jest odpowiedzialny, a więc zarówno czyn głowy państwa jak samego ministra, jak wreszcie każdego z jego poddanych; wolno pytać nietylko o czyny dokonane, ale także i o zamiary ministra lub całego rządu w pewnej określonej sprawie. W ten sposób parlament może w każdej chwili zganić i polecić naprawić wszelkie nadużycia, spełnione przez administrację, i może również dawać wskazówki na

przyszłość co do prowadzenia polityki i administracji.

W Anglii na każdym prawie posiedzeniu parlamentu, przed przejściem do porządku dziennego, posłowie stawiają ministrom szereg krótkich pytań o najrozmaitsze sprawy, na które ministrowie również w kilku słowach odpowiadają; zwykle nie pociąga to za sobą dłuższej dyskusji, lecz gdyby większość parlamentu chciała, to dyskusja taka może się w każdej chwili rozwinąć. We Francji izba oznacza dzień dyskusji nad interpelacją i wtedy minister nie może odmówić odpowiedzi; z drugiej strony wniesiona interpelacja nie może być odroczonej na dłużej niż na jeden miesiąc. Jest to rękojmią swobody krytyki i kontroli; jeśli jednak większość ma zaufanie do ministra i przekonanie, że dana interpelacja jest wniesiona tylko w celu zmarnowania czasu, to może ją po upływie terminu znówu odroczyć. W Austrii, Niemczech, — Prusach, w krajach półabsolutystycznych — minister wogóle nie jest bezwzględnie obowiązany do udzielania odpowiedzi na interpelację. Udziela jej, jeśli zechce, kiedy zechce, w zasadzie niema nad jego odpowiedzią dyskusji; chyba że sama izba na specjalny wniosek inaczej postanowi. Tu więc wartość interpelacji polega tylko na podaniu pewnych nadszyść do wiadomości publicznej.

Dyskusja nad interpelacją wszędzie kończy się jakąś uchwałą: albo odpowiedź zostaje po prostu przyjętą lub nieprzyjętą do wiadomości, albo izba, na wniosek któregoś ze swych członków, uchwała umotywo-

waną rezolucję (zwaną w Francji „ordre du jour”, ponieważ taka rezolucja kończy się zawsze wyrazami: „... i przechodzi do porządku dziennego”), w której zawiera się wyraz zadowolenia lub niezadowolenia, votum ufności lub nieufności dla całego rządu lub pojedynczego ministra. Votum nieufności w krajach, gdzie parlament jest silny (a więc nie w Niemczech i nie w Austrii) pociąga za sobą dymisję ministra lub samego ministerjum. Votum nieufności niekoniecznie nawet musi być całkiem wyraźne; wystarcza, jeśli izba odrzuci rezolucję lub wogóle jakiś projekt, za którym stanowczo oświadczyło się ministerjum, stawiając, jak brzmi techniczne wyrażenie, „kwestję gabinetową”, to znaczy oświadczając z góry, że w przeciwnym razie poda się do dymisji. Taka kwestja gabinetowa może być zresztą stawiana nietylko podczas interpelacji, ale i przy wszelkiej dyskusji w parlamencie, z powodu jakiegokolwiek projektu prawa, podczas rozpraw nad budżetem i t. d. Rząd ma w każdej chwili sposobność sprawdzić, czy jest jeszcze w zgodzie z większością parlamentu, a parlament ma możność w każdej chwili z własnej inicjatywy dać mu to poznać.

W Szwecji kontrola parlamentu nad rządem jest jeszcze specjalnie zorganizowana. Komisja konstytucyjna parlamentu może tam w każdej chwili zażądać protokołów rady ministrów (robi to zwykle raz na rok) i po zbadaniu ich wystąpić przed izbę z projektem oskarżenia ministrów, jednak w sprawach dyplomatycznych i wojskowych związana jest sekretem co

do treści protokołów. Specjalna komisja głośuje co trzy lata nad tym, czy członkowie trybunału najwyższego (mianowani przez króla) mają pozostać na swych urzędach. Sejm może się także wtrącać do sądownictwa o tyle, że jeśli interpelacja prawa przez jakikolwiek trybunał wydaje mu się fałszywą, to może ją obalić. Obie izby sejmu wybierają na cały okres sejmowy jednego członka parlamentu na urząd tak zwanego pełnomocnika sprawiedliwości; do niego może się zwrócić każdy obywatel ze skargą na każdą władzę i on, czy to wskutek takiej skargi, czy z własnej inicjatywy może każdemu urzędnikowi lub sędziemu wytoczyć proces przed zwyczajnym sądem.

Niezależność parlamentu od rządu zabezpiecza przedewszystkim tak zwana nietykalność parlamentarna. Żadna władza administracyjna ani sądowa nie ma prawa podczas trwania sesji nietylko więzić członka parlamentu, ale wogóle przedsiębrać przeciwko niemu żadnych kroków, które mogłyby mieć jakiś przymus w następstwie: rozpoczynać śledztwo, wzywać do stawienia się i t. p. Jeżeli władze sądowe pragną wytoczyć członkowi parlamentu proces, to muszą prosić izbę, do której on należy, o wydanie go sądom; w Szwecji uchwała taka może zapaść tylko wyjątkową większością $\frac{5}{6}$ głosów. Wyjątek stanowi pochwycenie członka parlamentu na gorącym uczynku przestępstwa: w takim razie śledztwo może być rozpoczęte i cała procedura, nie wyłączając więzienia, przeprowadzona bez pozwolenia izby, jak gdyby

nie było sesji w tym czasie. Jednak izba może w każdej chwili żądać uwolnienia swego uwięzionego członka, chociażby nawet on był sądownie skazany przed wyborem swym na członka parlamentu *).

Wreszcie za słowa wypowiedziane na posiedzeniach parlamentu członek w żadnym wypadku i nigdy nie może być ścigany.

Nietykalność może zapewne być źródłem drobnych nadużyć, zapewniać np. bezkarność oszczercom, ale niedogodności te oczywiście są niczym wobec wielkiego jej znaczenia, które polega na tym, że rząd nie może bezpośrednio ani pośrednio mścić się na niedogodnych mu, zbyt odważnych członkach parlamentu.

Niema ani jednej konstytucji bez nietykalności parlamentarnej; nie tak się już rzecz ma z innym sposobem zabezpieczenia niezależności parlamentu, z tak zwaną z niespółistnością (incompatibilitas), która polega na tym, że członkom parlamentu nie wolno zajmować żadnych urzędów ani przyjmować żadnych zaszczytów rządowych. Cel tego zakazu jest jasny: idzie o to, żeby z jednej strony rząd, zapelniając parlament urzędnikami, nie zamienił go w proste swe narzędzie, z drugiej — żeby za pomocą nominacji, awansów, orderów, nie mógł przekupywać członków parlamentu. W Anglii zasada ta przepro-

*) W tym ostatnim wypadku we Włoszech prawnicy odmawiają tego prawa izbie, lecz nie doszło do starcia, ponieważ król zawsze w takich wypadkach ułaskawia przestępców politycznych, wybranych na posłów.

wadzona jest do tego stopnia, że nawet gdy poseł zostanie mianowany ministrem, to traci mandat i musi poddać się nowemu wyborowi, co naśladuje także Belgja i Węgry. W Belgji poseł może być mianowany urzędnikiem dopiero w rok po ukończeniu mandatu. We Francji, a także na Węgrzech, nietylko wprost rządowe stanowiska, ale także urzędy w prywatnych przedsiębiorstwach przemysłowych i finansowych, które mają pieniężne interesy z rządem, są niespółistne z mandatem parlamentarnym. W Belgji i kilku innych krajach monarchicznych nawet przyjęcie orderu od króla pociąga za sobą, jeśli niezupełną utratę mandatu, to przynajmniej konieczność poddania się nowemu wyborowi dla przekonania się o tym, czy wszyscy pragną jeszcze tak odznaczonego przedstawiciela. Zasada niespółistności co do urzędów państwowych nie stosuje się co prawda do izb wyższych tam, gdzie członkowie ich są mianowani przez króla, przeciwnie, wtedy właśnie zasiada w nich dużo wysokich urzędników. I do senatu francuskiego mogą być także wybierani niektórzy wyżsi urzędnicy sądowi i profesorowie uniwersytetów. Natomiast jednak w Niemczech i Prusach zasada niespółistności wcale nie istnieje, sejm pruski roi się od landratów i prezesów regencyjnych, wskutek czego naturalnie cała kontrola rządu przez parlament staje się częścią fikcją.

Rękojmią niezależności parlamentu od rządu jest także prawo izb wybierania swych prezydentów. Jednakowoż co się tyczy izb wyższych, to nawet

w Anglii mianowanie prezesa przysługuje królowi, i tak się dzieje wszędzie tam, gdzie izby nie są liberalne, nawet na Węgrzech. Co się tyczy izb niższych, poselskich, to jedynie w Szwecji i Holandji prezesa mianuje król, i to w Holandji z pomiędzy trzech kandydatów, przedstawionych przez samą izbę.

Jeszcze jedna kwestja bardzo ważna: kwestja zwoływania, odraczania i rozwiązywania parlamentu. Ponieważ w Anglii obiedwie izby parlamentu miały pierwotnie tylko funkcje doradcze albo okolicznościowe (udzielanie zapomóg), i ponieważ prawnie i tam parlament tylko spółdziiała z królem przy wydawaniu praw, więc zachowała się tam dotychczas zasada, że król — czyli rząd — ma wyłączne prawo zwoływania parlamentu na sesję, kiedy mu się podoba, przerywania sesji na czas od niego zależny, a także rozwiązywania parlamentu i zarządzania nowych wyborów przed upływem normalnego upływu mandatów poselskich. Rozwiązanie parlamentu nabrało jeszcze specjalnego znaczenia: gdy dane ministerjum nie posiada większości w parlamencie, lecz sądzi, że posiada ją w narodzie, czyli u ogółu wyborców, to za pomocą rozwiązania odwołuje się do narodu i przekonywa się, czy w nowym parlamencie większość jest za nim lub przeciw niemu. W Anglii, gdzie istnieją dość surowe rękojmie uczciwości i swobody wyborców, środek ten sprzyja nawet przejawieniu się względnego ludowładztwa, lecz tam, gdzie takich rękojmi niema, może on być w rękach rządu środkiem nacisku na parlament, sposobem stworzenia sobie sztucznej większości.

Wogóle późne zwoływanie parlamentu na krótkie sesje, dowolne odraczanie go, częste rozwiązywanie, a nawet sama tylko groźba tych środków mogą obrócić w niwecz konstytucyjne prawa parlamentu i zapewnić rządowi prawie nieograniczoną swobodę działania bez żadnej kontroli. Dla tego w wielu krajach parlamenty postarały się o pewne rękojmie przeciw takim nadużyciom.

Pod tym względem państwa konstytucyjne rozpadają się na kilka grup. Wiemy, że w Szwajcarii reprezentacja narodu zbiera się sama przez się w oznaczonym dniu roku, bez zwołania przez rząd, i nie może być ani odroczone, ani rozwiązana; ale Szwajcarię umieściliśmy poza obrębem państw, które niegdyś były absolutystycznymi i które teraz rozpatrujemy. Z państw tego typu takie same zupełnie przywileje i samodzielność posiada jednak reprezentacja narodu: w Stanach Zjednoczonych Ameryki północnej (które na pół tylko należą do tego typu), a z monarchji — w jednej tylko Norwegji. Tu rząd nie może wcale ograniczać czynności parlamentu.

Dalej następuje Francja: tu parlament zbiera się na sesję zwyczajną co rok w drugi wtorek stycznia bez zwołania przez rząd, i sesja musi trwać najmniej pięć miesięcy w roku; zwykle trwa znacznie dłużej, ponieważ rząd z własnej inicjatywy zwołuje parlament jeszcze na dodatkową sesję jesienną. Ale parlament może i sam zebrać się na sesję nadzwyczajną: jeśli mianowicie większość każdej z „izb” piśmiennie tego zażąda, to prezydent musi izby zwołać

Odroczyć parlament w ciągu sesji wolno mu najwyżej dwa razy i za każdym razem najwyżej na jeden miesiąc. Rozwiązana przez rząd może być tylko izba poselska i tylko za zgodą senatu, który jest także wybieralny. Nowe wybory po rozwiązaniu muszą się odbyć najwyżej w dwa miesiące, nowy parlament musi być zwołany najwyżej w 10 dni po wyborach.

Dalszą grupę stanowią państwa skandynawskie: Szwecja, Danja, a także Holandja i Belgja. Wszędzie tu jest oznaczony dzień (w jesieni), w którym parlament sam się zbiera, jeśli go rząd wcześniej nie zwołał. Oznaczone jest minimum trwania sesji (w Szwecji — 4 miesiące, w Danji — 2, w Belgji — 40 dni, w Holandji — 3 tygodnie), i odroczenie dozwolone jest bez upoważnienia samej izby tylko raz w ciągu sesji i najwyżej na miesiąc. Ale rozwiązaniem nie jest tu nieograniczonym przywilejem króla, czyli rządu, tylko tyle że wybory muszą się odbyć w określonym paromiesięcznym terminie po rozwiązaniu. W Szwecji istnieje jeszcze jedno ograniczenie, którego niema nigdzie indziej, nawet (teoretycznie przynajmniej) we Francji: mianowicie parlament, wybrany po rozwiązaniu, nie może sam być rozwiązany, dopóki nie zasiadał przynajmniej cztery miesiące.

Konstytucja pruska, a także pod tym względem wzorowana na niej niemiecka, mówi, że król, względnie cesarz, musi zwołać parlament między listopadem a styczniem i może sesję „odroczyć” tylko raz i najwyżej na miesiąc; ale cóż z tego, kiedy może dowolnie w każdej

chwili sesję „zamknąć”, i rozwiązywać izbę poselską choćby kilka razy z rzędu, nawet jeżeli nowo wybrana izba jeszcze ani razu się nie zebrała, byle tylko w dwa miesiące po rozwiązaniu odbyły się nowe wybory.

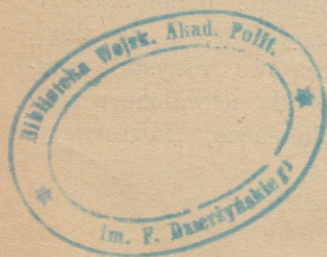
Wreszcie ostatnia grupa: Austrja, Węgry, Włochy, Hiszpanja, gdzie jedyną rękojmią dla parlamentu jest przepis konstytucji, że go zwołać trzeba przynajmniej raz na rok. Właściwie jest tak i w Anglii, tylko że tam odwiecznie ustalona powaga parlamentu do nadużyć nie dopuszcza. W tych państwach parlament może być odraczany i rozwiązywany dowolnie. Na Węgrzech i w Hiszpanji nowy parlament po rozwiązaniu musi jednak być zwołany w trzy miesiące; oprócz tego na Węgrzech istnieje przepis, że jeśli parlament został rozwiązany przed załatwieniem budżetu i absolutorjum na rok bieżący, to nowy parlament musi być zwołany w tym samym jeszcze roku. Wogóle konieczność uchwalenia budżetu przez parlament jest w tych państwach jedyną rękojmią jakiejś takiej długości i ciągłości sesji parlamentarnych. Gdzie jednak, jak w Austrji, przyzwyczajono się rozporządzeniem monarszym zastępować budżet, tam oczywiście można przez cały rok obchodzić się bez parlamentu.

*) Różnica między zamknięciem a odroczeniem sesji polega na tym, że pierwsze zawiesza nietykalność poselską i pociąga za sobą nowe wybory prezydjum, komisji i t. d.

Jedyną sprawą, dla której w Austrii raz na rok jednak trzeba parlament zwołać koniecznie, jest wybór delegacji spólnych austro-węgierskich.

Zakończymy szkic nasz wzmianką o specjalnych rękojmiach, jakie jeden z parlamentów, mianowicie francuski, posiada przeciw zamachowi stanu. Pałace izby poselskiej oraz senatu posiadają tam swoich komendantów wojskowych, mianowanych za zgodą prezesa każdej izby i podlegających jedynie jego rozkazom; oprócz tego prezes każdej z izb posiada prawo tak zwanej „bezpośredniej rekwizycji”, czyli może w każdej chwili rozkazać, żeby pewne przez niego wybrane oddziały wojsk stawiły się w pałacu i dookoła pałacu i oddały się pod jego komendę. W razie niebezpieczeństwa zamachu stanu, parlament mógłby w ten sposób wezwać na swoją obronę zaufanych republikańskich żołnierzy. Wreszcie, gdyby parlament został jednak nielegalnie rozpędzony, to rady generalne departamentów (wybierane również przez głosowanie powszechne) mają prawo i obowiązek natychmiast posłać po dwu delegatów do stolicy departamentu, w którym mogą bezpiecznie obradować; zebranie to, do którego przyłączają się, o ile mogą, rozpędzeni posłowie, ma tymczasowo wszystkie prawa parlamentu. Prawo to zostało uchwalone w roku 1872 z inicjatywy pana de Tiéreneue, „konserwatywy”.

Redaktor i wydawca: *K. Lutostański.*



Poradnik dla samouków,

wydawany z zapomogi Kasy pomocy naukowej im. Mianowskiego, zawiera wskazówki do czytania systematycznego w zakresie wszystkich działów naukowych, począwszy od książek popularnych, oraz wykłady wiadomości niezbędnych dla celów samouctwa, pojętego w najszerszym znaczeniu słowa (wykształcenie elementarne, średnie i wyższe).

CZĘŚĆ I, (w wydaniu drugim). **Matematyka, n. przyrodnicze** Cena 1 rb.

CZĘŚĆ III, N. społeczne „ 80 k.

CZĘŚĆ IV, N. filozoficzne, pedagogika. Cena 1 r. 20 k.

CZĘŚĆ V, Świat i człowiek (wykłady o rozwoju społecznym, psychicznym, o rozwoju pojęć etycznych i estetycznych) z ilustracjami. Cena 2 rb.

Uniwersytety zagraniczne (informacje dla udających się na studia, nadbitka z części V Poradnika). Cena 50 k.

Katalog rozumowany Poradnika dla samouków, (wskazówki dla korzystających z Porad.). Cena 5 k.

Wkrótce wyjdą:

CZĘŚĆ V, „Świat i człowiek“ (wydanie drugie).

CZĘŚĆ VI, „Dzieje myśli“. Zeszyt 1-szy.

SKŁAD GŁÓWNY w KSIĘGARNI NAUKOWEJ
Krucza 44, w Warszawie.

19633/9

Biblioteka Prawno-Społeczna.

Mając na względzie uprzystępnienie szerszemu ogółowi prac z zaniebanej u nas dziedziny nauk prawno-społecznych, przystąpiliśmy do wydawania „Biblioteki”, która obejmie szereg rozpraw z zakresu umiejętności społecznych, ekonomicznych i prawnych, nadmienając, że główny nacisk będzie położony na zagadnienia zarówno teoretyczne jak i praktyczne, które *doba obecna* wysuwa na porządek dzienny. Będziemy zamieszczali prace zarówno tłumaczone jak *oryginalne* o charakterze ściśle naukowym, a zarazem zastosowane do poziomu umysłowego możliwie szerokich kół czytelników.

Cel i zakres „Biblioteki“ określą bliżej tytuły prac wydanych oraz tych, które się ukażą w niej w najbliższym czasie:

- A. Menger, Prawo do całkowitego wytworu pracy;
- M. Leroy, Kodeks cywilny i nowe prawo;
- A. Menger, Społeczne zadania prawoznawstwa;
- J. Jay, Opieka prawna nad robotnikami;
- A. Menger, Polityka ludowa.
- R. Singer, Prawo do pracy; i t. d.

Biblioteka ukazywać się będzie co dwa tygodnie za wyłączeniem miesięcy czerwca i lipca w zeszytach przynajmniej dwuarkuszowych.

Warunki prenumeraty:

W Warszawie:

rocznie rb. 2
półrocznie rb. 1.

W Król. Polskim i Cesarstwie:

rocznie rb. 2 kop. 60
półrocznie rb. 1 kop. 30.

Cena pojedynczego numeru wynosić będzie 15 kop. i wyżej stosownie do objętości zeszytu.

Ze względów jednak praktycznych będą ukazywały się całe całe dzieła, zawierające po kilka zeszytów naraz.

Adres Redakcji i Administracji:

== w Księgarni Naukowej, Warszawa, Krucza 44. ==



19633/1