R G B WH GR BL
Grey Scale #13
C M Y K
Part Code ST1316
DANES PICTA .COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19
Colour Chart #13
Blue
Cyan
Green
Yellow
Red
Magenta
White
3/Color
Black
Inches
Centimetres

STRONNICTWA POLITYCZNE W PAŃSTWIE WSPÓŁCZESNYM

BIBLIOTEKA UMIEJĘTNOŚCI
PRAWNYCH I POLITYCZNYCH

pod redakcją

ARTURA MILLERA
Prokuratora Sądu Najwyższego

STANISŁAWA TYLBORA
Adwokata

13

ZENON WACHLOWSKI
Docent Uniwersytetu Jana Kazimierza

STRONNICTWA POLITYCZNE W PAŃSTWIE WSPÓŁCZESNYM

1939
WARSZAWA – KRAKÓW
KSIĘGARNIA POWSZECHNA

ZENON WACHLOWSKI
DOCENT UNIW. JANA KAZIMIERZA

STRONNICTWA POLITYCZNE W PAŃSTWIE WSPÓŁCZESNYM

dop/2

1939
WARSZAWA — KRAKÓW
KSIĘGARNIA POWSZECHNA

k.p.

Polski Instytut Spraw
Międzynarodowych
BIBLIOTEKA

II 1520

Biblioteka Wojsk. Akad. Polit.
im. F. Dzierżyńskiego
46667/2

K. 437/48

DRUKARNIA POSPIESZNA KRAKÓW, KARMELICKA 34.

ROZDZIAŁ I.

ZAGADNIENIE I METODA.

W słowniku politycznym nie ma bodaj drugiego pojęcia, które wywoływałoby tak różnorodną a zawsze żywą reakcję, jak „stronnictwo polityczne". Dźwięk tego słowa rzadko przemawia do rozumu, najczęściej do uczucia. Partię kocha się lub nienawidzi, uważa za dar lub dopust Boży, za przyczynę wszelkiego dobra lub wszystkich nieszczęść. Jedni upatrują w rządach partyjnych szczyty, do jakich wznieść się może geniusz ludzki w dziedzinie samorządu, inni widzą w „partyjnictwie" niemal synonim rozkładu społeczeństwa i anarchii politycznej.

Fakt, że partie polityczne uważane są za błogosławieństwo lub przekleństwo, nie powinien przeszkadzać naukowemu ich omawianiu. Deszcz i wiatr może być klęską lub dobrodziejstwem. Nie stoi to jednak na przeszkodzie badaniu przez naukę tych zjawisk natury. Podobnie ma się rzecz ze stronnictwami politycznymi. Są one faktami spotykanymi przy spo-

sobności badania ustroju państwowego i jako takie mogą i winny być badane [1]).

Dla zrozumienia roli, jaką stronnictwa polityczne odgrywają w ustroju państwowym, zwróćmy uwagę na fakt, że konstytucje współczesne zadowoliły się przeważnie stroną statyczną ustroju, zaniedbując najczęściej zagadnienie jego dynamiki. Konstytucje państw zmontowały maszynę ustrojową, nie troszcząc się w zasadzie o to, skąd wezmą się siły, mające puścić w ruch tę maszynę i utrzymać ją w ruchu; skąd wezmą się siły, które urzeczywistnią zasady doktrynalne ustroju, zawarte w konstytucjach lub tkwiące w świadomości ogółu.

Braki konstytucyj w zakresie dynamiki ustroju wypełniają stronnictwa polityczne. One to dostarczają mechanizmowi ustrojowemu siły popędowej i utrzymują go w ruchu. Podchodząc do studium ustroju państwowego od strony jego rzeczywistego funkcjonowania, spotykać będziemy bezustannie partię polityczną i przejawy jej działalności. Spotykamy stronnictwo polityczne w procesie wyborczym, w organizacji i pracy parlamentu, w składzie i działaniu rządu.

Badając stronnictwo polityczne pod kątem widze-

[1]) Lowell, Governments and Parties in Continental Europe, s. VI. Niektóre części niniejszej pracy czytane były na Seminarium Prawa Politycznego Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. Kierownikowi tegoż Seminarium Profesorowi Ludwikowi Ehrlichowi jestem szczerze wdzięczny za wiele cennych uwag.

nia roli, jaką odgrywa, i funkcyj, jakie pełni w ustroju państwowym, dochodzimy do wniosku, że jedynym istotnym znamieniem stronnictwa jest jego dążność do uzyskania bezpośredniego wpływu na kierunek działalności państwa. Stronnictwo polityczne jest z punktu widzenia ustroju państwowego jedyną formą zrzeszenia ludzkiego, która zmierza bezpośrednio do wyzyskania mechanizmu państwowego dla urzeczywistnienia swoich celów. Czyni to drogą przewidzianą przez konstytucję państwa, przez czynny udział w wyborach do ciał przedstawicielskich i w pracach tych ciał, oraz przez udział w sprawowaniu rządu państwa. Nie jest dlatego stronnictwem politycznym organizacja, która pragnie realizacji pewnych postulatów, nie przez bezpośredni udział w wyborach, w parlamencie i w rządzie, ale np. przez propagandę czy też prywatne wpływanie na członków gabinetu lub parlamentu, mające przekonać o słuszności tych postulatów i doprowadzić do ich urzeczywistnienia. Nie jest także stronnictwem politycznym grupa ludzi, zmierzająca do zdobycia władzy drogą gwałtownego przewrotu, poza normalnym tokiem przewidzianym przez konstytucję państwa.

Stronnictwo polityczne można zatem określić jako grupę obywateli, zmierzającą drogą konstytucyjną, przez wybór swych członków do ciał przedstawicielskich i ich udział w rządzie, do uzyskania decydującego wpływu na kierunek polityki państwa, w naj-

szerszym tego słowa znaczeniu, i do utrzymania się przy tym wpływie. Innymi słowy, stronnictwem politycznym jest grupa obywateli usiłująca posłużyć się legalnie mechanizmem państwowym dla realizacji swych celów [2]).

Definicje stronnictwa politycznego zawierają zazwyczaj szereg innych jeszcze znamion, których jednak nie można uważać za istotne. Tak przede wszystkim, szereg autorów — za Burkem — podkreśla, że partią polityczną jest grupa zmierzająca do realizacji pewnych zasad, idei [3]). Fakt, że partie zmierzają do urzeczywistnienia pewnych idei, spotykamy często, nie jest on jednak powszechny. Nie rzadko zdarza się, że celem partii w razie zdobycia władzy jest nie realizacja pewnych idei, ale po prostu używanie władzy dla egoistycznych celów, dla wprowadzenia swoich członków na intratne stanowiska rządowe itd. Wystarczy przejrzeć literaturę dotyczącą historii stronnictw

---

[2]) Pokrewne tej definicji, jednakże zbyt ciasne, są określenia stronnictwa, jako grupy ludzi, przedstawiających kandydatów na urzędy wybieralne — Brooks, Political Parties and Electoral Problems, s. 14; McLaughlin, The Courts, the Constitution and Parties, s. 153, — lub pragnących uzyskać wpływ na wynik wyborów — Holcombe, State Government in the United States, s. 105, — lub pośredniczących w przenoszeniu woli narodu do rządu — Lowell, Public Opinion and Popular Government, s. 65; Hall, Dynamic Americanism, s. 291 n.

[3]) Munro, The Government of the United States, s. 367; Root, Addresses on Government and Citizenship, s. 30; Jellinek, Allgemeine Staatslehre, s. 114; Mac Iver, The Modern State, s. 396; Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, s. 8.

np. w Stanach Zjednoczonych lub w państwach Ameryki łacińskiej, aby to stwierdzić.

Z tym łączy się, wysuwana przez niektórych autorów, konieczność posiadania przez partię pewnego, obejmującego całokształt życia państwowego, programu partyjnego [4]). Przegląd rzeczywistości partyjnej wykazuje, że stronnictwa polityczne np. w Anglii i Stanach Zjednoczonych nie posiadają sprecyzowanego i wszechstronnego programu działalności.

Niektórzy uczeni żądają od stronnictwa politycznego wspólnoty ideowej jego członków oraz woli walki dla urzeczywistnienia swoich idei [5]). Są to również cechy, których nie znajdujemy we wszystkich partiach. W szczególności zamiast wspólnoty ideowej członków stronnictwa widzimy często czynniki inne, jak tradycja, moda, nacisk środowiska, które wiążą jednostkę z jej partią.

Nie jest wreszcie istotną cechą partii — wymagana przez niektórych autorów — jej organizacja wewnętrzna [6]). Partie angielskie do niedawna, liczne partie francuskie jeszcze dzisiaj obywały się i obywają się bez żadnej prawie organizacji wewnętrznej.

Wszystkie wspomniane cechy partii politycznej są — pomijając już fakt, że nie spotykamy ich

---

[4]) Röder, Parteien und Parteienstaat in Deutschland, s. 9.
[5]) Blume, Die Bedeutung der Parteien w Handbuch der Politik, T. I. s. 346.
[6]) Röder, Parteien und Parteienstaat in Deutschland, s. 10.

u wszystkich partii na całym świecie — bez znaczenia dla określenia stronnictwa politycznego pod kątem widzenia funkcyj stronnictwa w ustroju państwowym. Z tego punktu widzenia stronnictwo polityczne legitymuje się nie programem i jego realizacją, naturą węzłów ideowych i organizacyjnych, łączących jego członków, ale celem, do którego zmierza, i środkami, jakimi dla osiągnięcia tego celu się posługuje. Celem tym — jak wspomniano — jest zdobycie władzy w państwie, środkiem jego realizacji — posługiwanie się formami ustrojowymi, stworzonymi przez konstytucję.

Z punktu widzenia ustroju państwowego stronnictwa polityczne przedstawiają interes nie ze względu na to co je dzieli, ale z powodu tego co je łączy. Dzielą stronnictwa programy i metody ich realizacji, łączy je wspólny cel — zdobycie władzy w państwie [7]). Dlatego z punktu widzenia funkcyj, jakie stronnictwa pełnią w ustroju państwowym, obojętne są przyczyny wywołujące powstanie partii i różnice je dzielące.

Ze stanowiska ustroju państwowego ważne są tylko te funkcje partii politycznych, które związane są z działaniem ustroju. Dlatego też organizacja partii, rola partii jako czynnika społecznego i gospodar-

---

[7]) Zob. Van Calker, Wesen und Sinn der politischen Parteien, s. 8.

czego itp. kwestie, interesują nas w niniejszej pracy o tyle tylko, o ile mają pośrednie chociażby znaczenie dla funkcjonowania ustroju państwowego.

Aby pojąć treść funkcyj stronnictw i ocenić należycie rolę i skutki działalności stronnictw w poszczególnych ustrojach państwowych, należy badać stronnictwo nie jako izolowaną grupę, w oderwaniu od innych stronnictw i warunków, wśród których działa, ale na tle całokształtu ustroju i systemu stronnictw politycznych. Dopiero studium rezultatów, wynikających ze współistnienia i współdziałania stronnictw, z ich walki o władzę i z wykonywania przez nie rządów, czy też z istnienia i działania jednej tylko partii państwowej, wydobywa należycie wartość stronnictw dla ustroju państwowego i pozwala na obiektywną ocenę ich roli w mechaniźmie państwa.

W istniejących współcześnie ustrojach państwowych wyróżnić możemy trzy systemy stronnictw politycznych: 1) system dwóch stronnictw, 2) system wielu stronnictw, 3) system jednego stronnictwa. Różnica pomiędzy tymi systemami jest nie tylko ilościowa, ale przede wszystkim jakościowa. U podstawy każdego z tych systemów leżą inne założenia doktrynalne oraz inny schemat organizacyjny ustroju. Różnice między tymi systemami dotyczą stosunku partii do państwa, do rządu, do obywateli, i, co za tym idzie, treści funkcyj spełnianych przez stronnictwa w ustrojach państwowych.

Stronnictwa polityczne nie powstały i nie istnieją oczywiście dla pełnienia funkcyj ustrojowych. Stronnictwa istnieją i działają dla najzupełniej egoistycznych i prywatnych celów. Stronnictwa mają wprawdzie skłonność do utożsamiania się z interesem całej społeczności, niemniej jednak idzie im przede wszystkim o zaspokojenie potrzeb określonej — szerszej lub węższej — grupy społecznej. Dążąc jednak do urzeczywistnienia swoich celów prywatnych, stronnictwa wykonują równocześnie pewne zadania, o istotnym znaczeniu dla państwa. Materialnie służy działalność stronnictwa jego własnym interesom, formalnie ułatwia, upraszcza lub umożliwia funkcjonowanie ustroju państwowego.

Funkcje, jakie stronnictwo polityczne pełni w ustroju państwowym, nie mogły pozostać bez wpływu na prawo państwowe poszczególnych ustrojów. O stronnictwach politycznych wprawdzie nie często myśli się i mówi — do niedawna przynajmniej — w kategoriach prawnych. Wydawało się — na pierwszy rzut oka przynajmniej — że trudno o bardziej typowe przeciwieństwa jak prawo i partia. Pierwsze reprezentuje lub reprezentować powinno stałość w jej najwyższej potędze, druga jest wyrazem ruchu w jego najskrajniejszej formie. Pierwsze stoi na straży ładu społecznego, druga przedstawia wolność nie rzadko w jej krańcowych postaciach. Prawo jednak, w szczególności prawo państwowe, nie może zlekceważyć

w zupełności sił społecznych o zasadniczym dla funkcjonowania ustroju państwowego znaczeniu [8]).

Ustalenie zatem funkcyj, jakie stronnictwa pełnią w ustrojach państwowych; analiza poszczególnych systemów partyjnych i ich związek z formą rządu; oświetlenie stronnictwa z punktu widzenia prawa publicznego; znalezienie dla stronnictw miejsca w mechaniźmie ustrojowym — stanowią główne zadania niniejszej pracy.

[8]) Zob. Ehrlich, Prawo narodów, s. 25.

ROZDZIAŁ II.

SYSTEM DWÓCH STRONNICTW W ANGLII.

1. Charakterystyka systemu.

Początków stronnictw politycznych w Anglii dopatrują się niektórzy w wiekach średnich, mianowicie w wojnie dwóch Róż. Nie były to jednak jeszcze stronnictwa w nowoczesnym znaczeniu, które datują się dopiero od połowy XVII w., i około 1679 r. otrzymują nazwy Whigów i Torysów [9]).

Od samego początku istnienia stronnictw, czy też ich pierwowzorów, zawsze spotykamy w zasadzie dwa tylko stronnictwa, mające istotne znaczenie w państwie. Nie bez wpływu na ten rys systemu partii angielskich pozostawał fakt, że wiodły się one od dwóch grup toczących ze sobą wojnę, oraz, później, reprezentowały dwa kierunki polityki: króla i przeciw królowi.

---

[9]) Marriott, The Mechanism of the Modern State, T. II. s. 434 n.

System dwóch stronnictw znamionował ustrój angielski niemal po koniec XIX w. U schyłku tego stulecia system ten zakłócony zostaje wtargnięciem trzeciej partii: separatystów irlandzkich, a z początkiem XX w., niesłychanie szybkim rozwojem partii pracy [10]).

Po wojnie światowej wydawało się, że system dwóch stronnictw ustąpi miejsca systemowi trzech partii [11]). Jednakże wybory w 1931 r. zapoczątkowały powrót do systemu dwóch stronnictw, z tą różnicą, że

---

[10]) Poniższa tabelka ilustruje rozwój partii pracy:

1. Data wyborów do Izby Gmin	*2. Ilość mandatów zdobytych przez partię pracy*	*3. Ilość głosów oddanych na partię pracy*	*4. Stosunek procentowy głosów oddanych na partię pracy do głosów oddanych na wszystkie partie*
1900	2	62.698	
1906	29	323.195	
1910 (stycz.)	40	505.690	
1910 (grudz.)	42	370.802	
1918	57	2.244.945	22.2
1922	142	4.236.735	29.5
1923	191	4.348.379	30.5
1924	151	5.487.620	33.0
1929	287	8.364.883	37.1
1931	46	6.362.561	30.6
1935	154	8.326.131	37.9

Dane kolumn 1), 2) i 3) wedle Report of the Thirty-sixth Annual Conference of the Labour Party, Edinburgh 1936, s. 4. Różnią się one nieznacznie od danych zamieszczonych w Constitutional Yearbook, 1937, z których wzięto cyfry kolumny 4).

[11]) Te trzy partie to: partia konserwatywna, liberalna i pracy. Obok tych partii wymienić należy narodową partię pracy i narodową partię liberalną. Obie te partie jednak współdziałają ściśle z partią konserwatywną i przedstawiają nieznaczną ilość głosów w wyborach.

w miejsce partii liberalnej, jako tradycyjnej przeciwniczki stronnictwa konserwatystów, wstąpiła partia pracy [12]).

[12]) Dean, Trends in British Elections w Foreign Affairs, 1935/36, s. 352. Wedle tego autora, w 1931 r. po raz pierwszy od wojny światowej, 85% członków Izby Gmin, popierających rząd należało do jednej partii, oraz 85% posłów należących do opozycji było w tym samym stronnictwie. Po wyborach w 1935 r. stosunek przedstawiał się 90% dla rządu i 84% dla opozycji.

Partia liberalna wykazuje stopniowy spadek zarówno mandatów w Izbie Gmin jak i głosów w kraju. Ilustruje to następująca tablica:

2. Ilość zdobytych mandatów	*1. Data wyborów do Izby Gmin*	*3. Stosunek procentowy głosów oddanych na partię liberalną do głosów oddanych na wszystkie partie*
1922	114	29.1
1923	159	29.7
1924	40	17.6
1929	59	23.4
1931	33	7.0
1935	20	6.4

Dane wedle The Constitutional Yearbook, 1937. W 1922 r. partia liberalna stawała do wyborów wspólnie z narodową partią liberalną. Ta ostatnia partia uczestniczy w wyborach 1931 i 1935 r., zdobywając 35 względnie 34 mandaty. Zob. uwaga poprzednia.

Partia liberalna przeżyła swoją użyteczność; partia pracy lepiej odpowiada potrzebom dzisiejszego społeczeństwa i występuje bardziej zdecydowanie w wielu sprawach niż stronnictwo liberałów. Zob. Brailsford, Before the British Elections, Foreign Affairs, 1928/29, s. 57, 60. Poza tym, nowe pokolenie wyborców, zwłaszcza kobiety, które głosują od bardzo niedawnego czasu, nie jest przyzwyczajone do myślenia o partii liberalnej jako o alternatywnym rządzie państwa. Partia liberalna mało ma szans do samodzielnego objęcia władzy, i fakt ten dyskredytuje ją w oczach społeczeństwa. Istnienie, wreszcie, partii liberalnej obok konserwatystów i laburzystów, przekreślałoby pojęcia Anglików o systemie dwóch stronnictw, jako najlepszym

Utrzymaniu systemu dwóch stronnictw sprzyja — poza zasadniczym motywem: dążnością narodu do rządów bezpośrednich — szereg czynników, od tradycji począwszy na systemie wyborczym skończywszy [13]).

Przynależność do odnośnej partii, zwłaszcza konserwatywnej, jest często związana ze środowiskiem, grupą społeczną, położeniem geograficznym, uczelnią, rodziną. Człowiek rodzi się w atmosferze pewnej partii i, choćby nawet z niej w późniejszym życiu wyszedł, nierzadko znów do niej wraca [14]). Nie znaczy to jednak, że stronnictwa zbudowane są na zasadzie klasowej, że obejmują pewne warstwy społeczne w całości. Jakkolwiek pewne grupy grawitują raczej ku jednej lub drugiej partii [15]), partie „krają" społeczeństwo pionowo, i zawierają pomiędzy swymi członkami lub zwolennikami przedstawicieli wszystkich warstw społecznych narodu. Tak było w każdym razie w odniesieniu do stronnictw: konserwatywnego i liberalnego. Wyjście na widownię polityczną partii

instrumencie demokracji. Laski, The New Test for British Labor, Foreign Affairs, 1929/30, s. 77 n.

[13]) Robertson, The Future of Parliamentary Democracy w Contemporary Review, Styczeń 1938, s. 21.

[14]) Zob. Munro, The Governments of Europe, s. 246, 248.

[15]) Tak np. zamożniejsi rolnicy są w szeregach partii konserwatywnej, podczas gdy farmerzy mniej zamożni głosowali (przed wojną) na partię liberalną. Partia pracy ma dzisiaj znaczny wpływ w okręgach górniczych i portowych. Zob. Smelle, A Hundred Years of English Government, s. 348 n. oraz Ogg, English Government and Politics, s. 556 n.

pracy zmieniło ten stosunek o tyle, że pracownicy, tak fizyczni (głównie przemysłowi) jak i umysłowi, poczęli garnąć się raczej do tej partii.

Mimo to jednak stronnictwa nie ukształtowały się zdecydowanie na podstawie klasowej. Wyniki wyborów wskazują, że jakkolwiek nastąpiło pewne przesunięcie sił społecznych, partia pracy zdradza również tendencję do oparcia się o wszystkie warstwy społeczne [16]). Spotykamy w niej, obok kół robotniczych, przedstawicieli mieszczaństwa, inteligencji oraz arystokracji [17]). Z drugiej strony wielu robotników i niższych pracowników umysłowych pozostało nadal wiernymi partii konserwatywnej.

Partie angielskie cechuje brak zasadniczych różnic ideologicznych. Odnosiło się to zwłaszcza do partii konserwatywnej i liberalnej, które zgodne były — w praktyce — co do podstawowych zagadnień państwowych, wyznawały ten sam w zasadzie światopogląd, wymieniały często pomiędzy sobą idee i programy [18]), a różniły się pomiędzy sobą właściwie tylko, jeśli szło o metody działania. Ta idealna harmonia zakłócona została przez partię pracy, która wniosła ze sobą na scenę polityczną nie tylko inne

---

[16]) Zob. Törne, La réforme du parlementarisme w Revue d'histoire politique et constitutionelle, 1937, s. 619.

[17]) Finer, The Theory and Practice of Modern Government, s. 533 n.

[18]) Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, s. 156 n., Low, The Governance of England, s. 127.

metody, ale zdecydowanie inny światopogląd. Różnice — przynajmniej teoretyczne — pomiędzy dotychczasowymi stronnictwami a partią pracy „sięgają dna życia społecznego i organizacji ekonomicznej“ [19]).

Zasadnicza różnica światopoglądów pomiędzy obiema głównymi partiami w systemie dwóch stronnictw może być zabójcza dla samego systemu. System ten działać może bowiem tylko wówczas, gdy różnice pomiędzy stronnictwami są wprawdzie rzeczywiste, ale nie fundamentalne [20]), i nie łamią ram narodowej i społecznej jedności [21]).

To nie zachodzi w wypadku dwóch głównych partii: konserwatystów i laburzystów, ale — na szczęście dla systemu — tylko w teorii. W praktyce partia pracy podporządkowuje się zasadom rządzącym ustrojem angielskim, i jest znacznie mniej „zasadniczo“ różna od konserwatystów. Partia pracy nie miała jeszcze — trzeba przyznać — sposobności do samodzielnych rządów; dotychczas zawsze rządziła w koalicji z innymi stronnictwami i musiała rezygnować z realizacji swych podstawowych postulatów [22]). Niemniej jednak programy polityczne stronnictwa konserwatywnego i stronnictwa pracy w wyborach w 1935 r. różniły się od siebie — zarówno w polityce

[19]) Marriott, The Mechanism of the Modern State, T. II. s. 447.
[20]) Mowa Artura Balfoura w Haddington, 20. IX. 1902.
[21]) Schmitt, Verfassungslehre, s. 326.
[22]) Por. Cripps, Alternatives before British Elections, Foreign Affairs, 1934/35, s. 122.

Biblioteka Wojsk. Akad. Polit.

wewnętrznej jak zewnętrznej — tylko co do stopnia, nie co do istoty. Co więcej konserwatyści przyswoili sobie szereg pomysłów partii pracy.

Programy polityczne stronnictw, ideologie, nie przedstawiają wielkiego znaczenia w oczach wyborców angielskich. Oficjalnie przez zjazdy partyjne stwierdzane idee czy postulaty przechodzą bez echa. „Akcjonariusze nie drżą ze strachu, gdy kongres związków zawodowych uchwali nacjonalizację kolei; właściciele ziemscy nie zdradzają najmniejszego poruszenia, kiedy Zjednoczone Związki Liberalne uchwalą wywłaszczenie ziemian“ [23]).

Wypowiedzi partyjne zaczynają interesować wyborców dopiero wtedy, gdy pochodzą od wpływowego polityka, przewódcy stronnictwa. Waga tych oświadczeń leży więc nie w ich treści, ale w osobie, która je składa. Tu też znajduje się punkt ciężkości stronnictw angielskich, które opierają się nie tyle o idee, ile o wybitnych przewódców. Oni to, przez swoją indywidualność, swój charakter, swoją przeszłość, zdobywają stronnictwu zwolenników; oni dają pewność, że życzenia większości narodu, która zaufała stronnictwu, zostaną wysłuchane. Powodzenie partii angielskiej zależy przede wszystkim od jej przewódcy, od jego umiejętności odwoływania się do narodu, od jego zdolności nawiązywania kontaktu z masami, od jego talentu

[23]) Low, The Governance of England, s. 130.

pozyskiwania sobie zaufania ogółu. Wybitne sukcesy partii liberalnej, w przeszłości, w ogromnym stopniu tłumaczyć należy formatem jej kierowników. Niedostatek odpowiednich przewódców wyjaśnia w dużej mierze niepowodzenia partii pracy. „Przywiązanie do ludzi raczej aniżeli wierność zasadom" leży u podstaw angielskiego życia partyjnego [24]).

Brak sztywnych i sprecyzowanych ideologii stronnictw angielskich równoważy — poza momentem osobowym — organizacja wewnętrzna stronnictw, zapewniająca im trwałość i decydująca w znacznym stopniu o powodzeniu.

Początki organizacji zbiegają się z wielkimi reformami wyborczymi, mianowicie z ustawą z 1832 r., a w szczególności z ustawą z 1867 r., rozszerzającymi czynne prawo wyborcze.

Schemat organizacyjny stronnictw angielskich jest w zasadzie podobny, przy czym najlepiej zorganizowana jest partia pracy. Hierarchia organizacyjna stronnictw jest trzystopniowa: obwód wyborczy, rejon lub powiat, państwo. Organizacja oparta jest na zasadach demokracji i reprezentacji. Organem przedstawicielskim stronnictwa najwyższego stopnia jest doroczny zjazd partyjny. Naczelnym organem rządzącym i administracyjnym stronnictwa jest: w stronnictwie konserwatywnym — Rada Centralna, i, działa-

[24]) Low, The Governance of England, s. 128.

jący w przerwach pomiędzy jej dwoma posiedzeniami rocznie, Komitet Wykonawczy; w stronnictwie liberalnym — Rada; w stronnictwie pracy — Narodowy Komitet Wykonawczy. W jednostkach organizacyjnych niższego rzędu spotykamy również dwa organa: jeden o przeważającym charakterze normodawczym, drugi o kompetencjach przede wszystkim administracyjnych. Stronnictwa posługują się nadto płatnymi pełnomocnikami (agentami), którzy poświęcają cały swój czas pracy dla stronnictwa.

Zadaniem jednostek organizacyjnych, stojących na niższych szczeblach drabiny hierarchicznej, jest propaganda idei partyjnych, pozyskiwanie członków dla partii, oraz selekcja kandydatów w wyborach lokalnych. Jednostki organizacyjne niższego rzędu cechuje autonomia, przy mniejszym lub większym, faktycznym czasem prawnym, wpływie organizacji centralnej. W partii pracy np. każdy kandydat na członka parlamentu musi uzyskać aprobatę organizacji centralnej. Organizacja centralna koordynuje wysiłki organizacyj lokalnych i kieruje działalnością całego stronnictwa, przede wszystkim na płaszczyźnie państwowej, ale także i lokalnej. Obok oficjalnej organizacji stronnictw istnieje szereg organizacyj pomocniczych, stowarzyszeń, klubów, lig, zajmujących się propagandą swego stronnictwa [25]).

[25]) Conservative and Unionist Central Office, Handbook on Constituency Organisation, 1933; The Labour Party, Party Con-

2. System dwóch stronnictw a rząd parlamentarny.

Pojęcia: „rząd parlamentarny" i „rząd partii" uchodzą w Anglii za identyczne. Aby to zrozumieć, trzeba sobie zdać sprawę z istotnych założeń ustroju angielskiego. Ustrój ten opiera się o rządy bezpośrednie narodu. Naród wykonuje prawo aprobaty przynajmniej w najważniejszych sprawach państwowych. Najodpowiedniejszą formą takich rządów jest rząd sprawowany przez jedną jednostkę, odpowiedzialną bezpośrednio przed ogółem wyborców. Ta forma rządów możliwa jest wyłącznie dzięki istnieniu dwóch stronnictw [26]).

Istnienie dwóch stronnictw umożliwia bowiem zgrupowanie większości wyborców pod sztandarami jednego z nich oraz jasne i niedwuznaczne sformułowanie jej postulatów; zapewnia ponadto realizację tych postulatów. Warunkiem istotnym jednak należytej realizacji tych zadań jest ograniczenie stronnictw do roli mechanicznych pośredników między narodem a rządem i pozostawienie troski o urzeczywistnienie życzeń narodu rządowi. Pozostawienie członkom stronnictwa, piastującym mandaty do Izby Gmin, swobody działania przerwałoby prędzej czy później kontakt

---

stitution and Standing Orders; Report of the Thirty-sixth Annual Conference of the Labour Party, Edinburgh 1936; The Labour Party, Party Organisation; Constitution of the Liberal Party, 1936.

[26]) Bryce, The American Commonwealth, T. I. s. 288.

między narodem a rządem, i przeniosłoby punkt ciężkości z rządów bezpośrednich narodu na rządy pośrednie ciała przedstawicielskiego, w sprzeczności z celem, któremu system dwóch stronnictw ma służyć.

Konieczność bezpośredniego współdziałania rządu z narodem prowadzi do skupienia faktycznej władzy państwowej w ręku premiera, którym zostaje przewódca zwycięskiego stronnictwa. Narodowi łatwiej bowiem porozumieć się z żywą jednostką, aniżeli z wieloosobową instytucją. Jednostka daje silniejsze gwarancje spełnienia postulatów narodu i większe rękojmie rzeczywistej odpowiedzialności. Jednostce trudniej usprawiedliwić się z niezrealizowania woli narodu, która łatwo ulec może skrzywieniu, jeżeli nie zagubieniu, w łonie kilkusetosobowej organizacji.

Początki rządu parlamentarnego zbiegają się z powstaniem stronnictw politycznych i jego rozwój biegnie równolegle z ewolucją systemu dwupartyjnego. Decydującym dla utrwalenia rządu parlamentarnego jest umocnienie organizacji partyjnej. Jak długo bowiem nie było zwartej organizacji stronnictw, jak długo członkowie stronnictw w parlamencie korzystali z pełnej swobody działania, tak długo ani gabinet nie miał dostatecznej siły, ani też naród pełnej możności bezpośredniego wpływu na kierunek polityki państwa. Punkt ciężkości leżał w Izbie Gmin, przed którą nie raz musiał ugiąć się gabinet.

Zmiana w kierunku dzisiejszego systemu rządów

dokonuje się w ciągu XIX w. Zwiększenie koła wyborców w następstwie wielkich reform z 1832 i 1867 r. wywołuje konieczność organizacyj partyjnych, zdolnych opanować i sprowadzić pod swoje sztandary ogromne ilości nowych czynnych obywateli państwa. Z drugiej strony, pojawienie się w tym czasie przewódców partyjnych nieprzeciętnego formatu przesuwa zainteresowania ogółu z anonimowej Izby na osoby mężów zasiadających i przewodniczących w gabinecie. Wyborcy poczynają coraz częściej głosować na takich kandydatów do parlamentu, którzy ślepo podążać będą za przewódcami stronnictw [27]).

Tym sposobem więc nacisk z parlamentu przesuwa się, z jednej strony, na rząd, względnie premiera, z drugiej zaś strony — na ogół wyborców. Parlament, z przeszkody na drodze bezpośredniego porozumienia rządu z narodem, przeobraża się w środek zapewniający stały kontakt obu tych czynników.

Rząd parlamentarny jest więc rządem stronnictwa, które zdobyło większość mandatów do parlamentu. Konwenans konstytucyjny, to jest reguła, nie będąca normą w ścisłym znaczeniu, ale stanowiąca część prawa konstytucyjnego [28]), wymaga aby stronnictwo zwycięskie otrzymało ster rządów, co przejawia się w powołaniu przez króla jego przewódcy — pochodzącego,

---

[27]) Muir, How Britain Is Governed, s. 119.
[28]) Dicey, Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym.

wobec demokratycznych podstaw organizacji partyjnej, z wyboru przez członków stronnictwa — na pierwszego ministra czyli tak zwanego premiera. Premier ustala skład gabinetu spomiędzy członków swej partii, zasiadających w parlamencie, i kieruje jego polityką ogólną. Premierowi służy cała faktyczna władza państwowa; jak długo pozostaje na urzędzie i rozporządza karną organizacją partyjną w Izbie Gmin, jest wszechmocny i nic jego woli oprzeć się nie może [29]).

Premier zdobywa sobie posłuch w Izbie Gmin nie tylko z racji swego stanowiska jako wybrany przewódca stronnictwa, ale przede wszystkim dzięki precyzyjnej organizacji wewnętrznej stronnictwa w Izbie. Członków obowiązuje bezwarunkowe posłuszeństwo w sprawach, które wedle zdania premiera mają zasad-

---

[29]) Dyktatorska niemal władza premiera, i co za tym idzie, rozwój biurokracji z uszczerbkiem kompetencyj parlamentu, każe niektórym autorom zwalczać system dwóch stronnictw, jako prowadzący właśnie do takich następstw. Lekarstwo na niedomagania systemu dwupartyjnego widzą ci autorzy w systemie trzech stronnictw. Zob. Muir, How Britain Is Governed, s. 146 n. oraz Muir, The Prospect for British Liberalism, Foreign Affairs 1932/33, s. 290 n. Sam jednak Muir przyznaje, że gabinety koalicyjne do jakich doprowadzić musi system trzech stronnictw, nie były w Anglii ani trwałe ani popularne. Zob. Muir, How Britain Is Governed, s. 85 oraz Jennings, Cabinet Government, s. 368.

Zdaniem Laskiego, rozwój biurokracji, z równoczesnym ograniczeniem znaczenia parlamentu, wynika z wybitnie technicznego charakteru większości problemów, które stanowią przedmiot współczesnego ustawodawstwa. Parlament nie posiada odpowiedniego przygotowania do dyskutowania tych problemów. Laski, The Mother of Parliaments, Foreign Affairs, s. 569.

nicze znaczenie dla partii. Specjalni funkcjonariusze stronnictwa, tak zwani naganiacze, powoływani spomiędzy członków stronnictwa w Izbie i mianowani „młodszymi lordami skarbu", dbają — za pomocą wszystkich możliwych środków — o utrzymanie członków stronnictwa w parlamencie w niezłomnej karności wobec premiera [30]).

Wynika z powyższego, że nie można mówić dzisiaj o odpowiedzialności gabinetu przed parlamentem [31]). Taka odpowiedzialność byłaby do pomyślenia, gdyby gabinet był zależny od Izby Gmin. Tymczasem jest przeciwnie. Izba Gmin, względnie partia posiadająca w niej większość, zawisła jest od premiera i postępuje ślepo za jego zaleceniami. W razie, gdy w Izbie są dwa tylko stronnictwa, niedobrowolny upadek rządu — wobec organizacji partyjnej w Izbie — jest niemożliwy. Rząd ustępuje tylko na skutek nieprzychylnego wotum ogółu wyborców, wyrażonego bądź w wyborach powszechnych lub uzupełniających, bądź w innych manifestacjach opinii publicznej.

Bezpośrednia odpowiedzialność rządu przed narodem przenosi punkt ciężkości rządów poza parlament. Rząd zwraca się w swych przemówieniach nie tylko do parlamentu, ale wprost do narodu [32]). Zewnętrznym

---

[30]) Jenks, The Government of the British Empire, s. 122.
[31]) Simon, Quelques réflexions sur le régime parlementaire en Grande-Bretagne w Revue du droit public, 1935, s. 179.
[32]) Redslob, Le régime parlementaire, s. 45 n.

tego wyrazem są częste mowy członków gabinetu, a przede wszystkim premiera, wypowiadane w stolicy czy na prowincji na zebraniach publicznych.

Rząd nie może wystąpić z żadnym ważniejszym projektem, jeżeli nie ma dlań wyraźnego poparcia w narodzie [33]). W razie jeżeli projekt ten nie był przedmiotem kampanii przedwyborczej stronnictwa, lub też zbyt długi czas upłynął od ostatnich wyborów do parlamentu, wówczas rząd winien zapytać wyborców o zdanie przez rozwiązanie Izby Gmin i zarządzenie nowych do niej wyborów.

Partii, która zdobyła większość mandatów do Izby Gmin, zostaje powierzony rząd w całości, bez żadnych zastrzeżeń. Partia pokonana nie otrzymuje ani odrobiny pozytywnego wpływu na rząd. Kompromisy pomiędzy partią zwycięską i partią pokonaną sprzeciwiałyby się podstawom systemu dwóch stronnictw, w którym większość ma wyłączną władzę, ale ponosi też wyłączną odpowiedzialność przed narodem. Wzajemne ustępstwa obu stronnictw w parlamencie stałyby w sprzeczności z rządami bezpośrednimi narodu, który chce widzieć wyraźną linię demarkacyjną pomiędzy większością i mniejszością.

Rząd partii nie polega tylko na wyłączności władzy jednego stronnictwa. Jego znaczenie jest obszer-

---

[33]) Lowell, La crise des gouvernements représentatifs et parlementaires dans les démocraties modernes w Revue du droit public, 1928, s. 579.

niejsze. Przez rząd partii czyli rząd parlamentarny rozumieć należy system, w którym jedna partia sprawuje rządy i ponosi za nie odpowiedzialność, druga zaś współdziała w tych rządach przez krytykę poczynań rządu. Krytyka rządu przez partię pozostałą w mniejszości, czyli tak zwana opozycja, jest jednym z najcharakterystyczniejszych rysów rządu parlamentarnego w Anglii.

Opozycja wobec rządu jest nie tylko prawem stronnictwa znajdującego się w mniejszości, ale jego obowiązkiem [34]). Opozycja jest tak samo częścią maszyny rządowej — w najszerszym sensie — jak partia rządząca. Stronnictwo przy władzy i stronnictwo w opozycji składają się razem na całość rządu parlamentarnego, którego ostatecznym celem jest realizacja bezpośrednich rządów narodu. Istnienie bowiem i działanie opozycji w Izbie Gmin pozwala na wszechstronne oświetlenie poczynań rządu, umożliwia zwrócenie uwagi ogółu na braki i błędy projektów partii rządzącej, wciąga naród w dyskusję najważniejszych problematów państwowych [35]), przygotowuje wyczerpujący materiał dla ostatecznej decyzji, która leży w rękach wyborców. Opozycja w Izbie Gmin nie tylko ułatwia realizację rządów bezpośrednich narodu, ale

---

[34]) Wolmer na posiedzeniu Izby Gmin 12. IV. 1937. The Times z 13. IV. 1937. s. 9. szp. 1.

[35]) Bagehot, The English Constitution, s. 19 n., Lowell, Public Opinion and Popular Government, s. 97 n.

ponadto — jak zauważono w Izbie Gmin — jest gwarancją wolnej demokracji. Ona to stoi na straży „swobody słowa, wolności wyrażania sądu, i wolnej myśli“ [36]).

Aby stronnictwo opozycyjne w parlamencie mogło pełnić te funkcje, które nakłada na nie system rządów, trzeba, aby odpowiadało pewnym warunkom. Opozycja musi być konstruktywna, twórcza, pozytywna. Musi mieć silnie wyrobione poczucie odpowiedzialności za swe słowa i czyny. Musi mieć poczucie proporcji w swych działaniach. Musi traktować stronnictwo rządzące nie jak swych wrogów, których za wszelką cenę należy zniszczyć, ale jak rycerskich przeciwników. Opozycja winna dążyć nie do burzenia wszystkiego, co wymyślił czy zdziałał rząd, ale do współdziałania z nim w interesie powszechnym przez rzeczową i rozumną krytykę. Opozycja w parlamencie angielskim odpowiada tym warunkom. Znajduje to wyraz w formule, która powstała w Anglii, i „ucieleśnia największy przyczynek XIX stulecia do sztuki rządzenia“ [37]): Lojalna Opozycja Jego Królewskiej Mości.

Na charakter stosunku pomiędzy partią rządzącą a opozycją rzucają charakterystyczne światło prze-

---

[36]) Greenwood na posiedzeniu 12. IV. 1937. The Times z 13. IV. 1937. s. 8, szp. 7.

[37]) Lowell, Greater European Governments, s. 71.

mówienia wygłoszone w kanadyjskiej Izbie Gmin z okazji wyboru nowego przewódcy opozycji. Premier, a zarazem przewódca partii rządzącej, powiedział m. i.: „Korzystam z tej sposobności, aby złożyć gratulacje moje oraz tej strony Izby memu czcigodnemu przyjacielowi, starszemu posłowi z Halifaxu... z powodu jego powołania na wysoki urząd przewódcy lojalnej opozycji Jego Królewskiej Mości... Mówiąc osobiście, i jako przewódca tej strony Izby, stwierdzam z wielką przyjemnością, że moje stosunki z moim czcigodnym przyjacielem będą zawsze miłe i serdeczne. Jestem świadom tego, że będzie moim bolesnym obowiązkiem w wielu wypadkach nie być jednego zdania z poglądami mego przyjaciela. Wiem także, że będzie on, niestety, musiał mylić się we wszystkich ważnych kwestiach; nie wynika z tego oczywiście, że będzie miał słuszność w drobnych sprawach. Lecz my zgodzimy się, aby różnić się w zdaniach, tak jak to czyniliśmy dotychczas". W odpowiedzi na to przewódca opozycji, dziękując za gratulacje, zauważył, że „będzie naszym przykrym obowiązkiem... w niektórych wypadkach różnić się od czcigodnego gentlemana i tych, którzy go popierają, odnośnie do tego, co leży w najlepszym interesie kraju, lecz ja mogę powiedzieć, że wszystkie moje wysiłki skieruję w tym celu, aby różnice pomiędzy nami mogły być wyrównane, o tyle o ile mogą być

wyrównane w tej Izbie, w grzeczny i uprzejmy sposób“ [38]).

Siła opozycji, jako skutecznego hamulca partii rządzącej, leży nie tylko w treści zarzutów stawianych projektom rządu, ale przede wszystkim w tym, że przedstawia ona, w osobach swych przewódców, gotowy rząd in potentia, posiadający zorganizowanych zwolenników w kraju, zdolny do działania niemal za pociśnięciem guzika. Opozycja nie obejmuje, w zasadzie, rządów z chwilą upadku gabinetu (gdyby taki wypadek zaszedł), gdyż — w normalnych warunkach — nie ma większości w Izbie Gmin, a bez tej żaden gabinet rządzić nie może. Rząd in potentia partii opozycyjnej jest konkretną alternatywą, którą wyborcy bezustannie — a zwłaszcza w wyborach — mają przed oczyma.

Istnienie opozycji, stanowiącej możliwy alternatywny gabinet, odpowiada „głęboko wkorzenionemu instynktowi w intelektualnym i społecznym wyposażeniu angielskiego narodu. Narodowe umiłowanie gier podkreśla ideę rywalizacji pomiędzy dwiema stojącymi naprzeciw siebie drużynami“ [39]).

Z rolą opozycji w parlamencie i ustroju Anglii łączy się regulamin Izby Gmin, który jest wspólnym

---

[38]) Official Report of the Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada. First Session — Ninth Parliament. 1 Edw. VII., 1901. Tom LIV. s. 7, 8.

[39]) Marriott, The Mechanism of the Modern State, T. II. s. 447.

narzędziem obu stronnictw: rządu i opozycji. Ochrona mniejszości zapewniona tym regulaminem „nie jest przywilejem partii znajdującej się w mniejszości, ale stanowi instytucję o zasadniczym znaczeniu w najwyższym interesie rządzonego przez parlament narodu“ [40]).

Uznanie opozycji jako części składowej rządu parlamentarnego w Anglii znajduje swój wyraz prawny w przyznaniu przewódcy opozycji w Izbie Gmin stałego wynagrodzenia, wypłacanego ze Skarbu Państwa. Instytucja ta, znana od dawna w Kanadzie, wprowadzona została w 1937 r. w angielskiej Izbie Gmin. W toku dyskusji nad płacą przewódcy opozycji podkreślono, że jego rola jest „istotna dla funkcjonowania Izby“ [41]) i że „ma on określoną rolę do spełnienia w ustroju“. Ponadto jest potencjalnym pierwszym ministrem [42]).

Ustawą przewidującą wynagrodzenie dla przewódcy opozycji uznano prawnie opozycję i jej szefa, jako konieczne koło w maszynie ustrojowej Anglii. Podkreślił to jeden z członków Izby Gmin, mówiąc, że ustawa ta jest „ważna z konstytucyjnego i histo-

---

[40]) Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, s. 160 n.

[41]) Smith na posiedzeniu 12. IV. 1937. The Times z 13. IV. 1937. s. 8. szp. 4. Zob. też mowę premiera Baldwina ibid. s. 9. szp. 4.

[42]) Lord Kanclerz w Izbie Lordów na posiedzeniu 15. VI. 1937. The Times z 16. VI. 1937. s. 8. szp. 1. Zob. też mowę Sir D. Somervella z 3. VI. 1937. The Times z 4. VI. 1937. s. 8. szp. 6.

rycznego punktu widzenia. Po raz pierwszy... ma miejsce ustawowe uznanie przewódcy opozycji“ [43]).

Uznanie znaczenia opozycji w działaniu parlamentu i ustroju znajduje swój dalszy wyraz w tych postanowieniach ustawy, które przewidują postępowanie na wypadek trudności określenia przewódcy opozycji. W zasadzie, według ustawy, przewódcą opozycji w Izbie Gmin jest ten członek Izby, który pełni funkcje przewódcy stronnictwa, znajdującego się w opozycji, mającego największą siłę liczebną. W razie wątpliwości, które ze stronnictw opozycji jest najsilniejsze liczebnie, i kto jest jego przewódcą, decyduje przewodniczący Izby.

Anglia nie tylko zrozumiała rolę, jaką w działaniu ustroju pełni system dwóch stronnictw, kolejno zmieniających się w sprawowaniu władzy, na „zasadzie wahadła“, ale uznała go ustawą względnie konwenansem konstytucyjnym za istotny element ustrojowy, i wcieliła go w prawny mechanizm państwa.

---

[43]) Sir K. Wood na posiedzeniu 3. VI. 1937. The Times z 4. VI. 1937. s. 8. szp. 6.

ROZDZIAŁ III.

SYSTEM DWÓCH STRONNICTW W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI

1. Charakterystyka systemu.

Stany Zjednoczone pozostały wierne systemowi dwóch stronnictw od początku swego istnienia aż po dzień dzisiejszy. Bywały oczywiście odchylenia od zasady; szły one w dwu kierunkach: w pewnych okresach jedna tylko partia polityczna miała faktyczne znaczenie i wyłączny wpływ na rządy, druga partia istniała na papierze lub też żadnej decydującej roli nie odgrywała. Zdarzyło się to z początkiem XIX wieku oraz bezpośrednio po wojnie domowej. Z drugiej strony system dwóch stronnictw zdradzał chwilami skłonność do przerodzenia się w system trzech partii, jak np. w 1912 i 1924 r. Wspomniane odchylenia miały jednak zawsze charakter przemijający; prędzej lub później ustrój Stanów wracał znów do systemu dwóch stronnictw.

Wśród przyczyn, które wywołały powstanie i utrwaliły istnienie systemu dwóch stronnictw, wymienić należy przede wszystkim wkorzenione silnie w społeczeństwo amerykańskie zasady demokracji bezpośredniej. Nie bez znaczenia jednak dla utrzymania systemu dwóch stronnictw jest szereg innych czynników psychologicznych, społecznych, politycznych i gospodarczych.

Czynnikiem, który potężnie działa na korzyść systemu dwóch partii, jest tradycja. System dwóch partii zarysował się jeszcze na konwencji federalnej w Filadelfii w 1787 r., która uchwaliła konstytucję związkową. Każda z działających dzisiaj partii wywodzi się od jednego z istniejących wówczas stronnictw i powołuje się na pewne uznane w społeczeństwie autorytety. Partia republikańska ma łączność ideologiczną z partią federalistów, która urodziła się na konwencji, i uważa za swych ojców duchowych Hamiltona oraz Lincolna, twórcę obecnej partii republikańskiej. Partia demokratyczna powstała z dawnej partii republikańskiej — później republikańsko-demokratycznej reprezentowanej w osobach wybitnych Prezydentów: Jeffersona i Jacksona.

Podział między partiami utrzymała wojna cywilna (1861—65), której tradycja żyje po dzień dzisiejszy. Niezłomne przywiązanie kilkunastu stanów południowych — tak zwanego „solidnego południa" — do partii demokratycznej ma swe źródło tylko w tej wojnie.

Tradycja jest tu tak silna, że umożliwia ona współpracę tych rolniczych i protestanckich stanów z katolickimi i przemysłowymi stanami północnego wschodu.

Przynależność do jednej z dwóch partii związana jest często z zamieszkaniem w pewnym środowisku, z należeniem do pewnej grupy społecznej czy zawodowej. Są okręgi o przeważającym charakterze republikańskim lub demokratycznym, który zmusza mieszkańców — w ich własnym materialnym interesie — do afiliacji z partią panującą. Arystokracja amerykańska należy zazwyczaj — z wyjątkiem pewnych stanów południowych — do partii republikańskiej, ze względu na jej bardziej konserwatywny charakter osobowy i ideowy. Robotnicy garną się raczej do partii demokratycznej, z wyjątkiem pewnych stanów środkowo zachodnich, gdzie ma siedzibę radykalne skrzydło partii republikańskiej.

Należenie do jednej czy drugiej partii jest także w wielu rodzinach częścią tradycji rodzinnej, którą dziedziczy się po przodkach, i przekazuje następcom.

Wszystko to składa się na fakt, że każda z partii posiada zawsze pewną mniej lub więcej określoną stałą liczbę zwolenników, którzy swego stronnictwa w zasadzie nigdy nie opuszczą i zawsze będą za nim — bez względu na kierunek — ślepo podążać.

Dalszym czynnikiem, który walnie przyczynia się do utrzymania systemu dwóch istniejących partii po-

litycznych jest ich wspaniale rozbudowana organizacja wewnętrzna. Organizacja ta oparta na dziesiątkach lat doświadczenia, rozporządzająca znacznymi funduszami i stosunkami, sięga do każdego niemal wyborcy, nieustannie szuka sobie i hoduje nowych zwolenników. Przy ogromnym obszarze Stanów, znacznej liczbie mieszkańców, skomplikowanym systemie wyborczym, punkt ciężkości w każdej partii spoczywa na jej stronie organizacyjnej. Mało która z nowych partii jest w stanie wznieść i utrzymywać podobnie precyzyjny gmach organizacyjny, a bez niego trudno jest liczyć jej na powodzenie [44]).

Obok tych czynników pozytywnych, działa na korzyść istniejącego systemu dwóch partii szereg momentów natury negatywnej. Brak jest przede wszystkim w Stanach wielu kwestii, które dzielą stronnictwa w Europie. Wszyscy zgodni są co do formy rządu; religia w zasadzie nie stanowi przedmiotu walki partyjnej; zagadnień mniejszościowych nie ma. Do tego dołącza się nieufność Amerykanów do kierunków politycznych importowanych z kontynentu europejskiego, do socjalizmu, komunizmu i w ogóle wszystkich „izmów", które tylko z trudem i przeważnie między imigrantami zdobywają sobie prawo obywatelstwa.

W społeczeństwie amerykańskim brak jest wyraź-

[44]) Hart, National Ideals Historically Traced, s. 179; Bruce, American Parties and Politics, s. 211.

nie zarysowanych klas społecznych, i co za tym idzie, ducha klasowego. Przechodzenie z jednej grupy społecznej do drugiej nie natrafia na żadne trudności (z wyjątkiem towarzyskich). Poglądy na szereg istotnych zagadnień, jak np. stanowisko i rola jednostki w społeczeństwie, są wspólną własnością ogromnej większości Amerykanów. Powszechna dążność do równania społecznego, silnie rozwinięty zmysł naśladownictwa, umiejętnie rozwijany przez wielki przemysł i handel, ujednolica Amerykanów zewnętrznie w stopniu niespotykanym w żadnym innym kraju. Nie ulega wątpliwości, że ta uniformizacja wewnętrzna i zewnętrzna wzajemnie na siebie wpływają. W tym stanie rzeczy trudno o zasadnicze różnice ideowe, gdy wszyscy myślą i czynią podobnie, jeżeli nie tak samo.

Charakter społeczeństwa amerykańskiego nie tylko stoi na przeszkodzie powstaniu dalszych — poza dwoma głównymi stronnictwami — partii politycznych, ale także znajduje swe odbicie w braku wyraźnego oblicza ideologicznego obu głównych stronnictw.

Partie amerykańskie przeżyły swoją treść ideową. Programy polityczne, pod którymi obie partie rozpoczęły pochód, zniknęły niemal zupełnie, i wątpliwe jest czy można by dzisiaj znaleźć jakieś istotne różnice ideowe dzielące obie partie. Przez przeciąg kilkunastu lat po uchwaleniu konstytucji związkowej dzielił obie partie: federalistów i republikanów stosunek do zagadnienia rządu związkowego i stano-

wego. Federaliści byli raczej za wzmocnieniem Związku i władzy Prezydenta, republikanie podkreślali prawa stanów i rządy ciał przedstawicielskich. Po dojściu jednak do władzy partii republikańskiej w osobie Jeffersona, partia ta przyswoiła sobie program federalistów, powodując ich rychłe zniknięcie z powierzchni.

Różnice pomiędzy partiami nie były znaczne przed wojną domową. Już w 1831 r. zwrócił uwagę na brak istotnych różnic między partiami amerykańskimi głęboki znawca stosunków w Stanach Zjednoczonych de Tocqueville [45]). W 1855 r. podkreśla to samo w swoim przemówieniu jeden z polityków Luiziany: „obie partie zlały się niemal w tę samą jednorodną substancję. Fuzja zasad czy doktryn jest prawie zupełna“ [46]). Różnice dzielące partie zarysowują się silniej w związku z wybuchem wojny domowej, ale nie na długo. Już z końcem XIX wieku pomysłowi autorzy obdarzają partie polityczne Stanów mianem „pustych butelek“ z różnymi etykietami, na oznaczenie zupełnego braku różnic ideowych. Co więcej partie dzisiejsze często korzystają z chwytu Jeffersona, który przywłaszczył sobie program partii przeciwnej. Z początkiem XX wieku mówiono o republikańskim Prezydencie Teodorze Roosevelcie, że „ukradł on piorun“ partii demokratycznej, rozumiejąc przez to jego

[45]) Democracy in America, s. 22 n.
[46]) Gayarre, Address to the People, s. 2 n.

radykalną politykę, idącą po myśli jego przeciwników politycznych.

Od czasu do czasu zarysowują się w Stanach Zjednoczonych możliwości zreformowania obu stronnictw przez wypełnienie ich form organizacyjnych wyraźną treścią ideologiczną, (konserwatyzm — liberalizm) lub ekonomiczną (rolnictwo — przemysł). Balast jednak tradycji, przesądów itd., który obie partie wloką za sobą od dziesiątek lat, nie sprzyja takiej reformie.

Brak różnic ideowych między partiami Stanów spotkał się z ostrą krytyką wielu obserwatorów krajowych i zagranicznych [47]), ubolewających nad dekadencją amerykańskich partii, które przekształciły się obecnie w grupy łowców władzy i urzędów, nie zadające sobie trudu, aby ukryć pod szatą ideologii swój jaskrawy cynizm. Można żałować, jeżeli tak się stało rzeczywiście, ale nie wolno zapominać, że ta „dekadencja" stronnictw wyszła tylko na korzyść demokracji amerykańskiej. Brak stałych zasad programowych jest konieczny, jeżeli system dwóch partii ma wypełniać te zadania, jakich odeń oczekuje społeczeństwo Stanów Zjednoczonych. Partia polityczna amerykańska służy bowiem przede wszystkim realizacji demokracji bezpośredniej, jest jej organem, wobec czego na drugi plan schodzi jej charakter przedstawicielki pewnego kierunku politycznego. Jako or-

[47]) Por np. Tocqueville, Democracy in America, T. I. s. 222; Ostrogorski, Democracy and the Party System, s. 97.

gan demokracji winna realizować postulat rządu większości. Zasady partyjne muszą więc być dostatecznie szerokie i płynne, aby zmieścić w sobie wszystkie nasuwające się zagadnienia, o których wyborcy mają się wypowiedzieć, i dookoła których można zgrupować większość. Niezmienność zasad programowych łatwo staje się powodem rozłamów w łonie organizacji partyjnej i tworzenia nowych partii z tym skutkiem, że partia przestałaby służyć celom demokracji. Społeczeństwo amerykańskie, rozumiejąc to znaczenie partii, chce mieć w niej nie przedstawicielkę niezmiennej ideologii, ale praktyczne narzędzie codziennej polityki. Chce widzieć w niej nie reprezentantkę jednej określonej zasady, ale formulatorkę całokształtu polityki państwa. Wedle Ostrogorskiego [48]), partia amerykańska, jak kościół, obejmuje całość interesów jednostki. Dlatego partia stawiająca sobie za cel urzeczywistnianie jednej jakiejś określonej idei jest w oczach Amerykanów czymś złym i niemoralnym. Na tym tle zrozumiała się staje np. opinia jednego z wybitnych polityków amerykańskich z połowy XIX w., który o pewnej nowopowstałej partii wyraził się, że „była to organizacja godna pożałowania... zwęziła bowiem podstawę organizacji partyjnej do pojedynczej idei“ [49]).

Społeczeństwo amerykańskie — zgodnie ze swym

[48]) Democracy and the Party System, s. 46.
[49]) Benton, Thirty Years, View, s. 723.

ideałem demokracji społecznej — przeciwne jest stronnictwom reprezentującym pewne klasy społeczne. Dlatego oba wielkie stronnictwa polityczne Stanów przecinają społeczeństwo „pionowo“ nie „poziomo“ i liczą wśród swoich członków i zwolenników przedstawicieli wszystkich grup społecznych. Fakt ten sprzyja także utrzymaniu systemu dwóch partii i co za tym idzie bezpośredniej demokracji. Rozumiał to dobrze ten członek konwencji konstytucyjnej jednego ze stanów, który domagał się konstytucyjnego zakazu zakładania partyj politycznych na zasadzie klasowej. „We wszystkich partiach“ — mówił — „powinno być trochę rolników, trochę milionerów i trochę biednych ludzi, trochę pracodawców i trochę pracowników... Jeżeli nie będziecie mieli w partiach wszystkich klas społecznych, zmierzać będziecie do zniszczenia partii politycznej, jako narzędzia wyrażania woli narodu“ [50]).

Nie można oczywiście zaprzeczyć, iż pewne grupy społeczne i gospodarcze opierają się raczej o jedną, inne zaś o drugą partię polityczną. Rolnicy np. czują się (zwłaszcza obecnie) lepiej w partii demokratycznej, wielki przemysł woli natomiast partię republikańską. Brak jednak poczucia klasowości w narodzie oraz nieklasowy charakter haseł i polityki stronnictw nie dopuszcza do ich przekształcenia w organizacje polityczne klas społecznych.

[50]) Proceedings of the Constitutional Convention of the State of Illinois, T. III. s. 2871.

Równolegle z zanikaniem treści ideowej stronnictw amerykańskich postępuje ich rozbudowa organizacyjna. Punkt ciężkości w stronnictwach Stanów Zjednoczonych przeniósł się z treści na formę w niespotykanym w innych ustrojach stopniu. Mocne więzy organizacyjne, które nawiasem powiedziawszy, pozwoliły przetrwać stronnictwom politycznych Stanów śmierć ich ideologii, są niezbędne dla urzeczywistniania przez stronnictwa politycznego ich zadań ustrojowych. Spełnienie przez stronnictwa tych zadań, a w szczególności stworzenie większości zgrupowanej przy jednym kandydacie czy grupie kandydatów i jednym programie, wymaga — przy skomplikowanym systemie ustrojowym Stanów Zjednoczonych — organizacji wykształconej do najdrobniejszych szczegółów, niezwykle sprawnej, nieustannie czynnej i dosięgającej niemal każdego wyborcę z osobna.

Ogólny schemat organizacji partyjnej jest następujący: Organami partii na terenie związku (narodu) są: walne zebranie czyli konwencja narodowa delegatów partii ze wszystkich stanów, zbierająca się raz na cztery lata celem wyznaczenia kandydatów na Prezydenta i Wiceprezydenta Związku i ułożenia narodowego programu wyborczego partii, oraz narodowy komitet wykonawczy partii, urzędujący pomiędzy zebraniami konwencyj. Organizacja partii w stanie jest bardziej rozwinięta. W ogólnych zarysach wygląda ona następująco: Na czele organizacji

stoi konwencja stanowa delegatów oraz stanowy komitet wykonawczy. Następnie idą organizacje lokalne, a więc konwencje hrabstw (o ile nie ma wyborów uprzednich) i komitety wykonawcze, oraz organizacje gminne. Organizacjom hrabstw względnie gminnym podlegają organizacje okręgowe obejmujące okręgi wyborcze, tym zaś z kolei organizacje względnie organa obwodowe, ogarniające obwody wyborcze. Na tych organizacjach względnie organach obwodowych ciąży najbardziej odpowiedzialne zadanie pozyskiwania i utrzymywania zwolenników partii, i one pozostają z wyborcami w kontakcie bezpośrednim przez cały rok bez przerwy. Ten normalny schemat organizacji partyjnej uzupełnić należy organami powoływanymi do specjalnych zadań, jak wybory członków Kongresu itd. Obok tej organizacji „formalnej" istnieją w miastach „kluby" partyjne, o charakterze politycznym i towarzyskim, podtrzymujące ducha partyjnego i przywiązanie do partii, oraz wspierające partię, zwłaszcza w okresie przedwyborczym.

Brak wyraźnych różnic ideowych pomiędzy stronnictwami amerykańskimi oraz ich precyzyjna organizacja sprawiają, że oba główne stronnictwa w ustroju Stanów stały się rodzajem pustych form, które wypełnia się coraz to inną treścią, zależnie od nasuwających się zagadnień politycznych, społecznych i gospodarczych, i w których organizuje się społeczeń-

stwo „za“ lub „przeciw“ poszczególnym hasłom lub osobom.

2. Funkcje stronnictw politycznych.

Dla poznania i zrozumienia funkcyj ustrojowych stronnictw nie wystarcza znajomość ogólnego schematu ustrojowego, ale potrzebny jest nadto szczegółowy wgląd w jego specyficzne właściwości. W żadnym państwie zależność funkcyj stronnictw od organizacji ustrojowej nie jest tak znaczna jak w Stanach Zjednoczonych. Dlatego omówienie funkcyj stronnictw poprzedzić należy krótkim przedstawieniem charakterystycznych rysów ustroju amerykańskiego, a to zarówno związkowego jak stanowego.

Podstawą filozofii politycznej Stanów Zjednoczonych jest przeświadczenie o konieczności możliwie bezpośredniego udziału ludu w rządach. Konstytucje jednak, zarówno związkowe jak i stanowe, nie stworzyły środków, które umożliwiłyby bezpośrednie przenikanie woli ogółu do rządu ze skutkiem dla ostatniego wiążącym. Nie przewidziały one sposobów organizowania ogromnych mas ludowych, rozrzuconych na olbrzymim terytorium, pod znakiem jednego kandydata, czy grupy kandydatów i pod jednym programem. Co więcej zapomniały, że realizacja demokratycznych zasad ustroju, w szczególności realizacja życzeń narodu wyrażonych przezeń w wyborach wy-

maga odpowiednio skonstruowanego aparatu rządowego, zdolnego do pozytywnej akcji. Konstytucje stanowe, w ślad za związkową, nie tylko nie postarały się o taki aparat rządowy, ale czyniły wszystko, aby jego powstaniu przeszkodzić. Przyjęły bowiem i zastosowały aż do ostatecznych konsekwencyj — modne w okresie uchwalania pierwszych konstytucyj amerykańskich — zasady: podziału władz oraz hamulców i równowagi [51]). W urzeczywistnieniu tych zasad konstytucje rozdzieliły władzę pomiędzy trzy organa: ustawodawczy, wykonawczy i sądowy oraz poobdarzały je kompetencjami, mającymi na celu wzajemne utrzymywanie się w zakreślonych konstytucją granicach. Przez położenie nacisku na negatywną stronę wzajemnego stosunku poszczególnych organów, utrudniono współpracę organów, zwłaszcza ustawodawczego i wykonawczego. Organowi wykonawczemu — Prezydentowi czy Gubernatorowi stanu — wolno wpływać na ciało ustawodawcze za pośrednictwem orędzi, nad którymi ciało ustawodawcze może spokojnie przejść do porządku, lub też powstrzymywać zapędy ustawodawcy za pomocą veta, które może być obalone pewną kwalifikowaną większością głosów. Ministrom nie wolno zasiadać w izbach, które jedynie korzystają z prawa inicjatywy ustawodawczej.

---

[51]) Wachlowski, Rząd prezydencjalny, Rozdz. II.

Zasad podziału władz oraz hamulców i równowagi nie ograniczono do wzajemnych stosunków trzech głównych organów rządowych. Rozciągnięto je także na wewnętrzne stosunki poszczególnych organów. Dotyczy to przede wszystkim organu wykonawczego, w łonie którego zniesiono wszelką hierarchię i dyscyplinę. Gubernator stanu, nominalnie najwyższy organ wykonawczy stanu, i odpowiedzialny za postępowanie administracji rządowej wobec ogółu, nie ma żadnej władzy w stosunku do innych niższych funkcjonariuszy wykonawczych, którzy, działając jedni niezależnie od drugich, piastują swe urzędy z woli wyborców i przed nimi tylko są odpowiedzialni. Gubernator zatem, któremu podlega policja stanowa nie ma np. prawa wydać żadnego polecenia szeryfowi, będącemu najwyższym urzędnikiem policyjnym danej gminy. Ministrowie stanowi, wybierani bezpośrednio przez ludność, mają zupełną swobodę w swych poczynaniach i nierzadko uprawiają politykę na własną rękę w sprzeczności z posunięciami gubernatora. Wobec braku konstytucyjnej więzi hierarchii i dyscypliny, posłuszeństwo poszczególnych funkcjonariuszy względem gubernatora zależy wyłącznie od ich dobrej woli.

W tym stanie rzeczy trudno o jakąś pozytywną pracę rządu, a już tym bardziej nie ma mowy o urzeczywistnianiu przezeń demokratycznych postulatów ustroju. Jakimże sposobem uzyskać większość narodu

dla jednego kandydata czy grupy kandydatów i jednego programu? Jak zmusić podzielony mechanizm rządowy do pracy w kierunku wskazanym przez wyborców?

Nie na tym jednak koniec szczególnych właściwości ustroju amerykańskiego. Demokratyczność ustroju wraz z zastosowaniem zasady hamulców i równowagi znalazła wyraz w powoływaniu drogą wyboru nie tylko członków ciał przedstawicielskich, ale także wszystkich niemal urzędników wykonawczych i sądowych, od gubernatora począwszy na różnych niskich funkcjonariuszach skończywszy. Stawia to przed wyborcą trudności, których nie jest on w stanie przezwyciężyć [52]). Musi on bowiem postarać się o kandydatów na wszystkie stanowiska wybieralne. Często jest to niemożliwe, jeżeli się zważy, że jest do obsadzenia kilkanaście lub kilkadziesiąt urzędów. Gdyby zaś nawet wyborca tych kandydatów znalazł, nastąpiłoby rozbicie głosów, umożliwiające wybór jednostkom, mającym za sobą niewielki tylko odsetek ogółu wyborców — co znowu łamałoby podstawowe zasady demokracji amerykańskiej.

Istotne znaczenie stronnictw politycznych w Stanach Zjednoczonych polega więc na tym, że potrafiły one wypełnić wspomniane wyżej braki ustrojowe.

---

[52]) Zob. wyrazisty obraz trudności, wobec jakich staje wyborca: Kales, Unpopular Government in the United States, s. 26 n.

Działają bowiem w kierunku urzeczywistnienia podstawowych zasad ustroju, które — gdyby partii nie stało — spotykałyby się tylko z negacją.

W jaki sposób wypełniają partie polityczne luki konstytucyjne i jakie pełnią funkcje ustrojowe?

Przede wszystkim stronnictwo polityczne umożliwia — dzięki swej organizacji — konsolidację wyborców przy jednym kandydacie, czy grupie kandydatów, i pod jednym programem wyborczym. Ułatwia ono przeto wyborcom bezpośredni wpływ na skład osobowy rządu jakoteż i na jego politykę. „Jedynie przez organizację partyjną może... naród dać zgodny wyraz swoim poglądom na wielkie zagadnienia, które dotyczą dobrobytu i przyszłości republiki" — pisał jeden z Prezydentów Stanów [53]). Inny zaś twierdził „Nie możemy osłabić lub zniszczyć partyj politycznych w Stanach Zjednoczonych bez osłabienia lub zniszczenia rządu narodu" [54]).

Wskutek jedności określonego celu, ześrodkowania inicjatywy w ręku jednostki lub zwartej grupy, oraz organizacji opartej na zasadzie podporządkowania, partia polityczna umożliwia jednolite kierownictwo i współdziałanie organów rządu. Przez wybór swych członków na stanowiska w organach: ustawodawczym i wykonawczym zapewnia partia łączność zarówno pomiędzy tymi organami, jak i w ich łonie.

---

[53]) Hoover.
[54]) Coolidge w New York Herald Tribune z 30 grudnia 1930 r.

W miejsce luźnego stosunku pomiędzy organami czy urzędnikami wchodzi dyscyplina partyjna, zmuszająca funkcjonariuszy państwowyh do zgodnej i celowej współpracy. Tym sposobem węzeł partyjny wiążący poszczególnych reprezentantów czy urzędników wykonawczych umożliwia urzeczywistnienie programu, który w wyborach zyskał aprobatę narodu.

Zarazem partia stwarza realną odpowiedzialność rządzących przed rządzonymi. Odpowiedzialność ta nie da się przeprowadzić w systemie, gdzie każdy organ i każdy urzędnik prowadzi własną politykę. Odpowiedzialność wymaga bowiem ześrodkowania działalności, z której ma być zdana sprawa, w ręku jednej jednostki lub zwartej grupy. Czynnik odpowiedzialny musi być widoczny i łatwo uchwytny. Otóż partia polityczna koncentrując działalność rządu i wprowadzając go w bezpośredni kontakt z narodem realizuje odpowiedzialność pierwszego przed drugim. Naród powierza bowiem rządy nie wielu organom i urzędnikom, ale jednej partii politycznej.

Partia wreszcie ułatwia i upraszcza znacznie funkcję wyborczą. Ona to bowiem stara się o kandydatów na poszczególne stanowiska publiczne, ona zaznajamia ich z wyborcami, i usiłuje zdobyć dla nich większość głosów w wyborach.

Znaczenie partii w Stanach Zjednoczonych wzrasta — jak zauważył Ehrlich — równolegle ze zwiększaniem kompetencyj rządu związkowego. Gdy

bowiem w poszczególnych stanach wyborcy mają zapewnioną możność wpływu na rząd przez inicjatywę lub referendum, to w Związku jedynym sposobem wpływania na rządy jest partia polityczna. Dlatego też partia ma mniejsze znaczenie w stanie i gminie [55]). Polityka w gminach, zwłaszcza w wielkich miastach, często nie odpowiada linii wytycznej partii na terenie ogólnopaństwowym [56]).

Odmiennie przedstawiają się funkcje innych, małych, stronnictw, które istnieją obok obu tych głównych partyj politycznych. Partie te, tak zwane „trzecie partie" różnią się przede wszystkim tym od obu głównych stronnictw, że tworzą się i działają na zasadzie określonych, mniej lub więcej sztywnych, programów politycznych. Partie te zdobywają na ogół minimalne ilości głosów w wyborach i nie grają niemal żadnej roli w rządzie. Ilekroć jednak idea głoszona przez jedną z takich małych partyj zapuściła korzenie dostatecznie głęboko w świadomość społeczeństwa, wówczas zostawała podjęta przez jedną z wielkich partyj (czasem przez obie), włączona do programu partii w najbliższych wyborach i ostatecznie urzeczywistniona w ustawach państwowych. Tak więc faktycznie stronnictwa małe sprowadzone zostały do roli propagatorów pewnych haseł wśród społeczeństwa, gdy

---

[55]) Bates i Field, State Government, s. 94.
[56]) Zob. Merriam, Chicago, s. 99.

stronictwom wielkim pozostaje wprowadzanie tych haseł w życie.

Społeczeństwo szybko uświadomiło sobie znaczenie partyj politycznych w ustroju Stanów Zjednoczonych. Głos Waszyngtona, ostrzegający w testamencie politycznym swych rodaków najuroczyściej przed „duchem partyjnym" i wynikającymi z niego następstwami [57]) pozostał odosobniony, mimo nadzwyczajnego autorytetu, jakim cieszy się w narodzie założyciel Związku. W ciągu XIX i XX w. system stronnictw politycznych zyskuje sobie coraz więcej zwolenników. Ogromna większość Amerykanów — zarówno ci, którzy zadowalają się rolą wyborców, jak sternicy nawy państwa, zarówno spokojni uczeni, jak pełni temperamentu politycy — zgodna jest co do tego, że stronictwa polityczne, a w szczególności system dwupartyjny, są „absolutnie konieczne" [58]) w ustroju Stanów Zjednoczonych, i że z ich istnieniem jest związany tak byt demokracji amerykańskiej, jak i sprawne funkcjonowanie mechanizmu rządowego.

3. System dwóch stronnictw a rząd prezydencjalny.

Rząd prezydencjalny w Stanach Zjednoczonych jest to rząd w interesie powszechnym, sprawowany w swych najważniejszych funkcjach przez jedną

[57]) Writings of George Washington, T. XII. s. 224.
[58]) Wilson, Constitutional Government, s. 206.

jednostkę, współdziałającą z ogółem i przed nim odpowiedzialną [59]). Działanie rządu prezydencjalnego możliwe jest wyłącznie dzięki systemowi dwóch stronnictw. Przesłankami bowiem tego rządu są: udział bezpośredni narodu w wyborze naczelnika rządu i kontrola jego poczynań, oraz nałożone na prezydenta przez fakt wyboru zobowiązanie urzeczywistnienia postulatów wysuniętych przez naród lub podyktowanych koniecznością życiową. Zarówno wybór i kontrola działań Prezydenta jak i dopełnienie przezeń obowiązków narzuconych mu przez naród nie byłyby możliwe bez pośrednictwa partii, względnie systemu dwóch partii. Według konstytucji związkowej wyboru Prezydenta dokonuje nie bezpośrednio naród, ale kolegium, a raczej kolegia elektorów, wybranych przez naród. Dopiero stronnictwa oddały wybór Prezydenta bezpośrednio ludowi, przez wprowadzenie nazwiska kandydatów na Prezydenta już do wyborów elektorskich i przez zobowiązanie elektorów do głosowania w kolegiach na tego, pod którego hasłem sami zostali wybrani. Następnie, stronnictwa, przedstawiając równocześnie ze swymi kandydatami program działalności w razie zdobycia władzy, dają ogółowi możność wypowiedzenia się o kierunku polityki rządu. Wreszcie stronnictwo realizuje odpowiedzialność

---

[59]) Ta część rozdziału opiera się w znacznej części na pracy autora p. t. Rząd Prezydencjalny w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

rządu przed ogółem wyborców, przez skoncentrowanie działalności rządowej w ręku Prezydenta i wprowadzenie go w bezpośredni kontakt z narodem.

Przez wybór Prezydenta powierza naród sprawowanie rządu nie dwom odrębnym organom: Prezydentowi i Kongresowi, ale jednej partii politycznej. Ostatecznie odpowiedzialna za rząd jest więc partia polityczna znajdująca się przy władzy, w osobie Prezydenta. Stronnictwo polityczne zapewnia łączność Prezydenta z Kongresem, która wedle konstytucji prawie nie istnieje. Przez wybór swych członków na urząd Prezydenta oraz na stanowiska senatorów i reprezentantów sprowadza partia współpracę Białego Domu z Kapitolem i zapewnia jedność polityki obu tych czynników. Prezydent jako przewódca partii staje się głównym twórcą polityki państwa i kierownikiem działalności rządowej. Prezydent może pozyskać Kongres dla swej polityki tylko dzięki organizacji i dyscyplinie partyjnej. Słowa Prezydenta znajdują posłuch w Kongresie nie dlatego, że pochodzą od naczelnika egzekutywy, ale dlatego, że wypowiada je przewódca stronnictwa [60]).

[60]) Celem utrzymania kontaktu Prezydenta z Kongresem i dyscypliny partyjnej wśród członków Izb istnieje specjalna organizacja stronnictw w łonie poszczególnych Izb, w szczególności Izby Reprezentantów. Formą organizacyjną stronnictwa w Kongresie jest t. zw. caucus tj. zgromadzenie członków stronnictwa zasiadających w Kongresie. Na zgromadzeniu tym ustala się kierunek polityki stronnictwa na plenum, oraz wyznacza kandydatów stronnictwa na stanowiska w Izbach.

Naród zdaje sobie doskonale sprawę z roli jaką stronnictwo odgrywa w funkcjonowaniu ustroju. Znajduje to wyraz w fakcie, że naród nakłada na Prezydenta zobowiązanie przeprowadzenia programu ustawodawczego i czyni go odpowiedzialnym za wykonanie tego programu, jakkolwiek według Konstytucji ustawodawcze uprawnienia Prezydenta są niezwykle skromne i raczej natury negatywnej. Naród jednak działając w ten sposób widzi w Prezydencie nie naczelny organ wykonawczy — jak tego chce Konstytucja, ale przewódcę stronnictwa, które zdobyło władzę w państwie. Naród daje pierwszeństwo „rządowi stronictwa" opartemu na jedności, hierarchii i dyscy-

---

Caucus stronnictwa demokratycznego unormowany jest specjalnym regulaminem, którego wstęp zawiera następujące „Kardynalne zasady" regulujące postępowanie partii demokratycznej: „(a) W istotnych kwestiach demokratycznych zasad i doktryny jedność, (b) w kwestiach nieistotnych, i we wszystkich innych rzeczach nie dotyczących wierności dla zasad partii całkowita indywidualna niezawisłość, (c) linia partyjna tylko w sprawach partyjnej wiary lub polityki, (d) przyjazne porozumienie, i tam gdzie to możliwe, partyjna współpraca". Willoughby i Rogers, An Introducion to the Problem of Government, s. 340 n. Akcją stronnictwa w Izbie kieruje przewódca (floor-leader) wybierany przez caucus. Zazwyczaj jednak w stronnictwie przy władzy przewództwo w Izbie Reprezentantów przypada przewodniczącemu Izby (Speaker), którego urząd nie ma — jak stanowisko speakera w angielskiej Izbie Gmin — charakteru sędziowskiego, ale wybitnie polityczny. Zob. Follett, The Speaker of the House of Representatives; Fuller, The Speakers of the House. Rola speakera i floor-leadera jest jednak często formalna, wobec tego, że faktyczne przewództwo partii przy władzy spoczywa w ręku Prezydenta.

plinie przed rządem stworzonym przez konstytucję, wspartym o podział władz, poziomy i pionowy, i o niezależność poszczególnych organów.

Rząd prezydencjalny — tak samo jak rząd gubernatorski w poszczególnych stanach — jest podobny w ogólnym schemacie do rządu parlamentarnego w Anglii. Wynika to ze zgodności założeń doktrynalnych obu państw i funkcjonowania w nich systemu dwóch stronnictw. Mimo jednak podobieństw, zachodzą pomiędzy rządem prezydencjalnym a parlamentarnym istotne różnice.

Przede wszystkim premier angielski otrzymuje swe stanowisko z tej racji, że jest przewódcą swej partii. Prezydent Stanów staje się przewódcą stronnictwa, ponieważ uzyskał urząd Prezydenta. Premier angielski jest przewódcą swego stronnictwa, gdy znajduje się ono przy władzy, i pozostaje nim, w innym co prawda charakterze, gdy jest ono w opozycji. Prezydent Stanów zajmuje stanowisko przewódcy partii w zasadzie tylko tak długo, jak długo pozostaje na urzędzie. Premier angielski jest bowiem członkiem jednej z izb parlamentu i bierze czynny udział w jej pracach także po swym ustąpieniu ze stanowiska szefa rządu. Prezydent Stanów wyjątkowo tylko piastuje mandat do jednej z izb Kongresu po ustąpieniu ze swego urzędu, i choćby dlatego już jego kontakt ze stronnictwem staje się bardzo luźny.

Po wtóre, nie ma w Stanach — odmiennie niż

w Anglii — naturalnego związku pomiędzy wyborem naczelnika rządu a wyborami ciała ustawodawczego. Związek między jednym a drugim wyborem w Anglii daje jedność akcji i zapewnia utrzymanie dyscypliny partyjnej, która jest warunkiem powodzenia obecnej formy ustroju angielskiego. W Stanach partia jest znacznie mniej solidarna i karna i nie zawsze poczuwa się do odpowiedzialności za program Prezydenta (jakkolwiek przy następnych wyborach będzie go broniła). Wynika to m. i. z tego, że los Kongresu nie jest tak ściśle związany z Prezydentem, jak los Izby Gmin z Gabinetem. Upadek gabinetu pociąga za sobą, z reguły, rozwiązanie Izby; niepowodzenia zaś Prezydenta mają tylko bardzo słaby wpływ na mandaty członków Kongresu. Także i ustrój federalny Stanów oraz rozwinięte poczucie lokalne u wyborców i ich przedstawicieli przeszkadza zwartości i dyscyplinie partii rządzącej w Kongresie. Członek Kongresu zdaje sobie zbyt jasno sprawę ze znaczenia swego okręgu wyborczego dla swej przyszłości politycznej, aby mógł zawsze poświęcać interesy lokalne dla dobra powszechnego. Wyborcy przyjmują, w znacznym stopniu, za sprawdzian postępowania swego przedstawiciela nie jego działalność dla dobra ogólnego, lecz jego konkretne przyczynki do podniesienia poziomu, przede wszystkim materialnego, jego okręgu wyborczego. Dlatego też Prezydent nie ma tak nieograniczonej władzy nad członkami swej partii, zasiadającymi

w Kongresie, jak premier angielski w stosunku do członków jego partii w Izbie Gmin, i musi często zjednywać sobie poparcie swej partii za pomocą innych środków, aniżeli odwołanie się do karności i lojalności partyjnej. To wymaga niezwykłych kwalifikacyj od Prezydenta i czyni w znacznej mierze zależnym od nich sukces rządu prezydencjalnego. Co więcej, wpływ Prezydenta sięgać powinien również poza własną partię, aby w razie nieuzyskania poparcia dla swych zamierzeń we własnym stronnictwie, znaleźć je w przeciwnym. To sprawia, że system amerykański jest właściwie rządem jednostki przy pomocy płynnej, z grubsza tylko ustalonej, masy członków Kongresu. Wynika stąd, że w Kongresie nie ma wyraźnej linii podziału na partię rządzącą i partię opozycyjną, jaki cechuje angielską Izbę Gmin. Z tym łączy się mniejsza rzeczowość krytyki, oraz zmniejszone poczucie odpowiedzialności za swe wystąpienia w łonie partii opozycyjnej. Opozycja w Kongresie nie przedstawia rządu Stanów *in potentia*, i nie musi wyciągać ze swych posunięć bezpośrednich następstw.

Po trzecie, zdobycie w Anglii przez partię większości w parlamencie równoznaczne jest z utworzeniem rządu. Utrata większości przez partię rządzącą wywołuje natychmiastową zmianę rządu dostosowaną do nowych warunków. Nowy rząd stronnictwa opozycyjnego jest zawsze w pogotowiu do objęcia władzy. Maszyna rządowa znajduje się więc w ciągłym ruchu.

Inaczej jest w Stanach. Wprawdzie i tam, podobnie jak w Anglii, partia polityczna jest motorem rządu państwa, ale stosowanie konstytucji związkowej może spowodować zatrzymanie maszyny rządowej bez możności ponownego puszczenia jej w ruch przed upływem co najmniej dwóch lat. Brak bowiem związku pomiędzy wyborami Prezydenta oraz Kongresu jest przyczyną, że partia, która przeprowadziła swego kandydata na Prezydenta, niekoniecznie musi zdobyć większość w Izbie Reprezentantów czy w Senacie. W wypadku zaś, gdy partii uda się zdobyć prezydenturę i większość w obu izbach, większość ta stać się może zagrożoną po upływie dwóch lat, kiedy następuje odnowienie całej Izby i jednej trzeciej Senatu.

Jeżeli nawet partia zdobyła obok fotelu prezydenta większość mandatów w Kongresie, większość ta zazwyczaj nie dosięga dwóch trzecich w obu Izbach, nie mówiąc o większości w 3/4 stanów, skutkiem czego partia zwycięska pozbawiona jest możności zmiany konstytucji bez pomocy partii przeciwnej. Wyjątkowo tylko partia zwycięska rozporządza większością dwóch trzecich w Senacie, wobec czego swoboda prezydentów w zakresie polityki zagranicznej doznaje poważnego uszczuplenia.

Na to, aby system dwóch stronnictw w Stanach Zjednoczonych spełniał swe właściwe zadanie, trzeba, aby partia rządząca miała w swym ręku zarówno urząd Prezydenta, jak większość w obu izbach Kon-

gresu. Z chwilą jednak, gdy opozycja zyska przewagę choćby tylko w jednej Izbie Kongresu, w miejsce jedności i współdziałania organu wykonawczego i ustawodawczego wchodzi wzajemne hamowanie. Większość Kongresu należąca do partii przeciwnej Prezydentowi nie poczuwa się do obowiązku podążania za zaleceniami Prezydenta, ani nie ma w tym interesu. Prezydent ze swej strony może — za pośrednictwem np. veta — nie dopuścić do realizacji zamierzeń opozycji. Następstwem jest naprężony stosunek pomiędzy organami, które w interesie narodu powinny współdziałać, przeradzający się czasami w dramatyczne starcia, i równający się faktycznemu zahamowaniu maszyny rządowej.

ROZDZIAŁ IV.

STRONNICTWA POLITYCZNE W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI W ŚWIETLE PRAWA.

1. Prawne uznanie stronnictw politycznych.

W pierwszym stuleciu istnienia Związku prawo nie wiedziało nic o partii politycznej. Z końcem jednak XIX w. znaczenie partii staje się zbyt potężne, aby państwo mogło pozostać wobec niej obojętne. Bodźcem jednak do ingerencji prawa w sprawy partii nie jest chęć czy potrzeba uznania funkcyj, jakie partie pełnią w ustroju państwowym Stanów, ale konieczność usunięcia pewnych — naruszających podstawy doktrynalne ustroju — zwyrodnień, jakim uległy stronnictwa polityczne.

Już u zarania państwowości Stanów Zjednoczonych ustaliła się zasada, że kandydatów stronnictwa w wyborach publicznych powinni wyznaczać bezpośrednio lub pośrednio członkowie partii. Wyznaczanie to odbywało się początkowo na zebraniach członków partii,

zwanych „caucusami“ lub zgromadzeniami wstępnymi — jeśli szło o urzędy miejscowe, i na tak zwanym „caucusie“ ustawodawczym, złożonym z członków ciała ustawodawczego, należących do danej partii — odnośnie do urzędów stanowych. Później, po 1830 r., kandydatów stronnictwa wyznaczały „konwencje delegatów“, wybieranych przez członków partii na wspomnianych zgromadzeniach wstępnych [61]). Zarówno jednak zgromadzenia członków partii jak i konwencje delegatów utraciły z czasem wszelką samodzielność i stały się powolnymi narzędziami w ręku niesumiennych przewódców partyjnych (bossów), którzy stosując szereg nieuczciwych, a nawet wręcz kryminalnych, metod, i gwałcąc [62]) wolę większości stronnictwa, narzucali swoich kandydatów, przed nimi w konsekwencji odpowiedzialnych i od nich tylko zależnych, i posługiwali się organizacją partyjną dla przeprowadzenia swoich niegodnych i sprzecznych z dobrem publicznym zamiarów. Tak więc partia polityczna zamiast pośredniczyć pomiędzy obywatelami a rządem staje się środkiem umożliwiającym zwycięstwo egoistycznych interesów pry-

---

[61]) Brooks, Political Parties and Electoral Problems, s. 253 n. Holcombe, State Covernment in the United States, s. 105 n., Merriam i Gosnell, American Party System, s. 243.

[62]) Zob. opis tych metod: Dallinger, Nominations for Elective Office in the United States, s. 127 n., Ostrogorski, Democracy and the Party System, s. 106 n., Brooks, Political Parties and Electoral Problems, s. 256 n.

watnych nad dobrem powszechnym. Na ten właśnie okres wypadają największe bodaj w dziejach Stanów skandale polityczne, przekupstwa całych ciał ustawodawczych oraz sądów, możliwe dzięki niebywałemu rozpanoszeniu się „rządu niewidzialnego“ przewódców partyj politycznych [63]).

Pokrzywdzonym członkom stronnictwa nie pozostaje nic innego poza wstrzymaniem się od udziału w wyborach lub głosowaniem na partię przeciwną. I ta jednak alternatywa — pominąwszy już silną solidarność partyjną — odpada, jeśli się zważy, że partia przeciwna była przeważnie również opanowana przez „bossów“, lub, co się zdarzało często, w danym mieście czy stanie istniała faktycznie tylko jedna partia polityczna. O tworzeniu nowej partii nie mogło być mowy wobec niesłychanych trudności natury finansowej i organizacyjnej, związanych ze specyficznym charakterem demokracji amerykańskiej.

Bezpośrednim zatem celem ingerencji ustawodawczej było usunięcie nadużyć w łonie partii politycznej. Ale cel ten nie mógł być osiągnięty bez równoczesnej regulacji prawnej całokształtu zagadnień dotyczących stronnictw politycznych. W ramach zatem ustaw, któ-

[63]) Wyrażenie „rząd niewidzialny“ rozpowszechniło się przede wszystkim dzięki słynnemu prawnikowi i politykowi amerykańskiemu E. Rootowi. Zob. jego przemówienie na konwencji konstytucyjnej stanu New York w 1915 r. Documents of the Constitutional Convention of the State of New York, 1915. Dokument Nr. 50.

rych głównym zamiarem było uporządkowanie stosunków wewnętrznych stronnictw, dokonuje się unormowanie stronnictw politycznych pod kątem widzenia funkcyj, jakie pełnią w ustroju państwa. Ustawy nie zadawalają się usunięciem możliwości nadużyć, ale stwarzają zarazem podstawę prawną dla organizacji i działalności stronnictw politycznych. Stronnictwo zostało unormowane — i uznane — przede wszystkim przez prawo poszczególnych stanów, a to za pośrednictwem ustaw o wyborach wstępnych [64]), które obowiązują obecnie we wszystkich niemal stanach [65]).

---

[64]) Pewne zagadnienia związane ze stronnictwem politycznym normują nadto stanowe ustawy o usuwaniu nadużyć finansowych w wyborach oraz ustawy o wyborach powszechnych.

Uznanie partii przez prawo związkowe dokonane w ten sposób, że ustawa o nadużyciach finansowych w wyborach rozciągała swą moc też i na wybory wewnętrzne partii celem wyznaczenia kandydatów na urzędy wybieralne w wyborach powszechnych, zostało uznane za niekonstytucyjne w wypadku Newberry v. United States (1921) 256 United States Reports 232. (W cytatach z amerykańskich zbiorów orzeczeń sądowych podany jest naprzód tom zbioru, następnie tytuł, a w końcu strona). W wypadku jednak Barry v. United States, stwierdził Sąd Najwyższy Stanów, że konstytucja przez słowa „wybory" rozumie też poprzedzające je „wybory wstępne". Braunias, Parlamentarisches Wahlrecht, T. II. s. 165. Prawo związkowe uznało jednak partie w ustawach o pewnych komisjach związkowych, w których oznaczone ilości miejsc przypadają dwom największym partiom politycznym. Lewis, Party Principles and Practical Politics, s. 400.

[65]) Nie mają tych ustaw tylko Connecticut, New Mexico i Rhode Island. Najwcześniejsza ustawa o wyborach uprzednich została wydana w Wisconsin w 1903 r. W sprawie historii i kolei, jakie przechodziły te ustawy w poszczególnych stanach, patrz Merriam i Overacker, Primary Elections.

Partia polityczna jest dla wspomnianych ustaw punktem wyjścia [66]). Partia uznana jest za niezbędny czynnik w prawidłowym funkcjonowaniu ustroju, za konieczne ogniwo pośrednie między obywatelem i rządem. Dwie główne funkcje stronnictwa politycznego uzyskują sankcję prawa: wyznaczenie kandydatów na urzędy wybieralne, oraz układanie programu działalności, który kandydaci stronnictwa — w razie wyboru — winni w czyn wprowadzić.

2. Prawna definicja i organizacja stronnictw politycznych.

Określenie partii politycznej ujęte jest we wspomnianych ustawach pod kątem widzenia i dla celów postępowania wyborczego. Partią polityczną jest, wedle ustaw o wyborach wstępnych, organizacja polityczna, występująca pod wspólnym mianem, która przy wyborach powszechnych, poprzedzających wybory wstępne, w których partia zamierza brać udział, otrzymała pewną ilość głosów wyborczych, oznaczoną

---

[66]) W niektórych stanach ustawy wprowadziły niepartyjne wybory wstępne. Odnosi się to zwłaszcza do wyborów członków municypalnych ciał przedstawicielskich, urzędników miejskich oraz pewnych funkcjonariuszy stanowych o charakterze apolitycznym jak nauczyciele lub sędziowie. Lewis, Party Principles and Practical Politics. s. 199.

Postanowienia tego typu występują jednak rzadko i mają znaczenie wyjątkowe.

bądźto absolutnie [67]), bądźto w stosunku procentowym do ogółu oddanych głosów [68]).

Definicja partii politycznej jest jednak szersza, jeżeli obok określenia ustawowego uwzględni się całokształt postanowień ustawowych oraz stanowisko zajęte przez sądy stanowe. Prócz zatem pewnego minimum głosów wyborczych, poniżej którego partia — pod grozą utraty prawnego uznania — zejść nie może, konieczna jest dla prawnego uznania grupy jako partii pewna stała organizacja wewnętrzna partii, przepisana mniej lub więcej dokładnie przez ustawę. Ponadto ustawy niektórych stanów żądają posiadania przez partię określonego programu działalności. Wynika to z postanowień ustawowych nakazujących partii uchwalenie przed każdymi wyborami powszechnymi programu czyli tzw. platformy zasad.

Zdaniem większości sądów, partią polityczną jest organizacja wyborców, pragnąca narzucić polityce rządu pewien określony kierunek postępowania, zgodny z zapatrywaniami członków partii, a to za pośrednictwem wyboru na stanowiska wybieralne

---

[67]) Np. w stanie New York potrzeba co najmniej 10.000 głosów na kandydata na gubernatora.

[68]) Np. 1% w Maine, 2% w Illinois i Pennsylwanii, 3% w Massachusetts i Kalifornii, 5% we Florydzie, 10% w Idaho i Tennessee, 20% w Kentucky, 25% w Alabamie. W niektórych stanach partia może uzyskać uznanie prawa na podstawie petycji, podpisanej przez pewien odsetek ogółu uprawnionych wyborców np. 3% w Kalifornii, 5% w Oregon, 10% w Idaho.

w rządzie kandydatów, wyznających te same, co ich wyborcy poglądy [69]).

Uznanie prawne partii politycznej upoważnia ją do ustawowo chronionego używania nazwy i emblematu i do żądania umieszczenia tychże na urzędowej karcie do głosowania (balocie). Uznanie to zapewnia partii szereg przywilejów, o których niżej, w zamian za to nakłada na nią pewne obowiązki, odnośnie do organizacji, sposobu wyznaczania kandydatów i układania programu politycznego.

Organizacja partii przewidziana przez ustawy opiera się na zasadach demokracji i reprezentacji. Zasadniczą ideą tych ustaw jest zapewnienie członkom partii decydującego wpływu na sprawy partii [70]). „Idzie o umożliwienie wyborcom budowania organizacji partyjnej od dołu do góry, zamiast dopuścić przewódców do konstruowania jej z góry na dół“ [71]), co miało miej-

---

[69]) Wedle Sądu Najwyższego stanu Missouri, grupa wyborców, która nie przyjęła programu politycznego nie jest partią polityczną. State v. Seibel (1929) 246 Southwestern Reporter 288, 294, 295. Zob. też Britton v. Board of Election Commissioners (1900) 129 California Reports 337, 347; Socialist Party v. Uhl (1909) 103 Pacific Reporter 181, 188 (Kalifornia); Waples v. Marrast (1916) 184 Southwestern Reporter 180, 183, (Texas); People v. Kramer (1928) 160 Northwestern Reporter 60, 64 (Illinois).

[70]) Ob. Merriam, American Political Ideas, s. 284 n.

[71]) People v. Democratic General Committee of Kings County (1900) 58 Northeastern Reporter 124 (New York). Por. też Langridge v. Dauenhauer (1908) 120 Louisiana Reports 450, 453; People v. Kramer (1928) 160 Northeastern Reporter 60, 65 (Illinois).

sce z zasady dotychczas i co ustawy zamierzają na przyszłość uniemożliwić.

Ustawodawca przyjmuje dotychczasową organizację partyjną, wytworzoną w ciągu wiekowej ewolucji, ale demokratyzuje ją, a nadto uzupełnia nową instytucją — wyborami wstępnymi.

Organizacja partii politycznej nie jest jednakowa we wszystkich stanach, które wprowadziły ustawodawstwo partyjne, ale ogólny jej schemat jest na ogół taki sam, i przypomina organizację państwa. Partia, podobnie jak państwo, posiada swoich członków, swoje ciało wyborcze, organa deliberujące i normodawcze, wykonawcze i wreszcie sądowe. Podział funkcyj nie jest ściśle przeprowadzony, i pewne organa mogą wykonywać równocześnie funkcje normodawcze, wykonawcze i sądowe. Przyjmuje się jednak, że każdy z organów posiada pewien przeważający charakter np. normodawczy lub wykonawczy, i posuwa się nawet do autorytatywnego twierdzenia, że charakter ten jest „wrodzony" danemu organowi. Odnosi się to przede wszystkim do konwencji stanowej partii, stanowiącej jej ciało przedstawicielskie najwyższego rzędu. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych stwierdził, że charakter ustawodawczy jest wrodzony konwencji stanowej partii do tego stopnia, że inny organ partii — w danym wypadku Stanowy Komitet Wykonawczy —, upoważniony do wydawania norm dla partii przez ustawę, działa — ze względu

na ten wrodzony charakter ustawodawczy konwencji — w związku z wykonaniem tej funkcji nie jako organ partii, ale jako bezpośredni organ państwa [72]).

Do ogółu członków partii należy wedle ustaw przede wszystkim wyznaczenie wszystkich lub niektórych — zależnie od stanu — kandydatów na wybieralne urzędy publiczne w stanie, hrabstwie, gminie czy innych jednostkach administracyjnych. Dokonują tego członkowie stronnictwa w tak zwanych wyborach wstępnych, odbywających się na pewien okres czasu przed wyborami powszechnymi, pod kontrolą państwa i wedle zasad i norm przewidzianych dla wyborów powszechnych. Ta właśnie instytucja ma wyłączyć wpływ niesumiennych menerów partyjnych na osoby kandydatów na urzędy publiczne. Drugą kompetencją przyznaną przez ustawy ciału wyborczemu partii jest wybór funkcjonariuszy partyjnych. Wybór ten odbywa się bądźto w wyborach

[72]) Nixon v. Condon (1932) 52 Supreme Court Reporter 484. Tło tego wypadku stanowiło upoważnienie Stanowych Komitetów Wykonawczych partii, przez ustawę stanu Texas, do wydawania norm regulujących udział w wyborach wstępnych. Stanowy Komitet Wykonawczy partii demokratycznej, korzystając z tego przepisu ustawy, wykluczył murzynów od udziału w wyborach wstępnych. Sąd Najwyższy Stanów uznał postanowienie Komitetu za sprzeczne z poprawką XIV do konstytucji (równość wobec prawa bez względu na rasę), gdyż Komitet, nie mając wrodzonego prawa do ustawodawstwa, które to prawo posiada tylko konwencja stanowa, jako reprezentująca ogół członków partii, działał w danym wypadku jako organ państwa i jako taki musi się stosować do postanowień konstytucji, tak jak inne organa państwa.

wstępnych, równocześnie z wyznaczeniem kandydatów partii na urzędy publiczne, bądź też, rzadziej, na zebraniach członków partii, zwanych czasem przez ustawy caucusami. Odnośnie do tego, jacy funkcjonariusze partii winni wyjść z bezpośredniego wyboru przez członków partii, panuje w ustawach poszczególnych stanów wielka rozmaitość. Ustawy są jednak niemal zgodne na tym punkcie, że funkcjonariuszy wchodzących w skład organów partii najniższego rzędu (obwody wyborcze, hrabstwa) powinni wybierać bezpośrednio członkowie partii. Do nich należy też stosunkowo często wybór delegatów do konwencyj stanowych. W latach, w których wypadają wybory Prezydenta Stanów Zjednoczonych, członkowie partii w wielu stanach wybierają delegatów do konwencyj narodowych partii politycznych, wyznaczających kandydatów partii na urzędy Prezydenta i Wiceprezydenta [73]).

Organa partii dzielą się na dwie kategorie: na organa o przeważającym charakterze normodawczym i na organa wykonawcze. Pierwsze noszą nazwę kon-

[73]) Delegaci na konwencje narodowe partii, wybrani w wyborach wstępnych, wiązani są rodzajem mandatu nakazczego. Obowiązani są używać „najlepszych wysiłków" (Oregon) lub „wszystkich honorowych środków" (Pennsylvania) dla przeprowadzenia swego kandydata na Prezydenta, albo też winni popierać go „wedle swego najlepszego sądu i zdolności" (Ohio, Montana) lub też „tak długo, jak długo, wedle ich sumiennego sądu, istnieje możliwość, że będzie wybrany kandydatem" (Maryland).

wencyj partyjnych, drugie — miano komitetów wykonawczych.

Istnieją dwa zasadnicze rodzaje konwencyj: konwencje hrabstw i konwencje stanowe. Pierwsze są ciałem przedstawicielskim partii na terenie hrabstwa, drugie stanowią najwyższy organ reprezentacyjny partii w stanie. Delegatów do konwencyj hrabstw wybierają zwykle bezpośrednio członkowie partii. Konwencja stanowa składa się najczęściej z delegatów wybranych specjalnie w tym celu przez członków partii, w stosunku do ilości mieszkańców lub członków partii (według ostatnich wyborów powszechnych) w hrabstwie (w niektórych stanach — w mieście) lub okręgu wyborczym (tam gdzie nie odpowiada on hrabstwu lub miastu [74]). W niektórych stanach konwencję stanową tworzą ex officio członkowie pewnych stałych komitetów partyjnych. W innych znów konwencja składa się „z kandydatów partii na gubernatora i na członków ciała ustawodawczego, razem z czynnymi członkami tegoż ciała, i czasem z innych urzędników publicznych i kandydatów. Inne jeszcze stany próbowały kombinacji tych rozmaitych schematów. W niektórych stanach miejsce (konwencji) zajmuje tak zwana rada partyjna, złożona z normalnie wyznaczonych kandydatów partii na urzędy pu-

[74]) Holcombe, State Government, s. 205.

bliczne, stałych funkcjonariuszy komitetowych partii, lub jednych i drugich“ [75]).

Konwencja stanowa zbiera się zazwyczaj bezpośrednio po wyborach wstępnych, i układa program czyli platformę zasad partyjnych, wydaje normy dotyczące organizacji i działalności partii w zakresie dopuszczonym przez ustawy stanowe, wyznacza kandydatów na pewne urzędy publiczne, zastrzeżonych jej kompetencji przez prawo, i wreszcie czasami mianuje stałych funkcjonariuszy partyjnych. Jest więc organem w zasadzie ustawodawczym [76]), czasami wyborczym.

Organami wykonawczymi partii są tak zwane komitety partyjne, tworzące hierarchię od obwodowych poprzez komitety w hrabstwach czy miastach i specjalne aż do stojącego na jej szczycie stanowego komitetu wykonawczego. Członkowie tych komitetów powoływani bezpośrednio przez członków partii lub przez konwencję urzędują w permanencji i prowadzą wszystkie agendy partii w okresach pomiędzy wyborami wstępnymi, w szczególności zarządzają wybory wstępne, oraz kierują kampanią przed wyborami powszechnymi [77]).

[75]) Holcombe, State Government, s. 205 n.

[76]) Wyjątkowo tylko jak np. w Texasie, zgodę na projekty ustawodawcze partii wyrazić muszą bezpośrednio członkowie partii. Vernon's Annotated Revised Civil Statutes of the State of Texas. 1925. A. 3135.

[77]) Ustawy stanowe dotyczą oczywiście tylko organizacji partyjnej w obrębie stanu. Jednakże przepisy tych ustaw odno-

Do obowiązków partii politycznej należy: wyznaczanie kandydatów partii w wyborach powszechnych i połączone z tym urządzenie wyborów wstępnych względnie zwołanie „caucusu“ lub konwencji, oraz uchwalenie programu politycznego partii. Wybory wstępne odbywają się w terminie i miejscu przez ustawę przewidzianym i według zasad ustalonych dla wyborów powszechnych. Biorą w nich udział w zasadzie członkowie partii, posiadający kwalifikacje, o których mowa niżej. Komisje wyborcze w wyborach wstępnych składają się bądź z członków partii bądź z urzędników publicznych. Kandydat, który wyszedł z wyborów wstępnych zwycięsko, zostaje oficjalnym kandydatem partii na dane stanowisko w najbliższych wyborach powszechnych. Spory wynikłe z wyborów wstępnych rozpatrują — zależnie od stanu — sądy stanowe lub organa partyjne.

3. Zasada całości stronnictwa jako podstawa ustawodawstwa.

Prawne uznanie stronnictwa politycznego jako niezbędnej formy organizacyjnej wyborców i decydującego czynnika w rządzie państwa, znajduje swój najsilniejszy wyraz w, przenikającej ustawodawstwo

---

szą się też do delegatów partyjnych na konwencje narodowe partii politycznych, z tym skutkiem, że delegacje z poszczególnych stanów wiązane są wewnętrznie ustawami swych stanów.

partyjne, tendencji do zabezpieczenia całości (integrity) stronnictwa. Równolegle z demokratyzacją organizacji partyjnej ustawy przeprowadzają wzmocnienie stronnictwa, przez stworzenie warunków prawnych, mających na celu, z jednej strony, przeszkodzić rozkładowi czy rozbiciu stronnictwa, z drugiej zaś, zapewnić możliwie najściślejszą realizację jego postulatów. Zasada całości partii politycznej została niemal jednogłośnie uznana przez sądy za podstawę całego ustawodawstwa partyjnego [78]) i kierowniczą normę interpretacyjną przy orzekaniu o zagadnieniach związanych z konstytucyjnością czy też stosowaniem ustaw normujących stronnictwa polityczne [79]).

Zasada całości stronnictwa politycznego zawiera się w szeregu postanowień ustawowych, dotyczących stosunku partii do jej członków, zarówno wyborców, biorących udział w wyborach wstępnych, jak i kandydatów na wybieralne stanowiska publiczne, występu-

---

[78]) „Jednym z głównych celów (ustawodawstwa) jest zachowanie całości partii politycznej". Ritter v. Douglas (1910) 109 Pacific Reporter 444, 440, Nevada. Sąd Najwyższy Kalifornii, przyjmując zasadę całości jako cel ustawodawstwa posuwa się aż do twierdzenia „że jest obowiązkiem ciała ustawodawczego — gdy stanowi o przedmiocie wyborów wstępnych — tak stanowić ustawy, aby utrzymać całość partii". Socialist Party v. Uhl (1909) 103 Pacific Reporter 181.

[79]) Zob. np. orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Kalifornii w wypadku Britton v. Board of Election Commissioners (1900) 61 Pacific Reporter 1115, 1118: „Ustawa, która niszczy organizację partyjną lub umożliwia jej oszukańcze przejście w ręce jej politycznych wrogów, nie może być utrzymana w mocy". Patrz też Love v. Taylor (1928) 8 Southwestern Reporter 2d 795.

jących z ramienia stronnictwa. Prowadzi ona logicznie do uznania nadrzędności partii politycznej nad jej członkami. Zamiarem ustawodawcy jest — mówi Sąd Najwyższy stanu Północnej Dakoty — aby „prawa partii politycznej były zwierzchnie w stosunku do poszczególnych członków partii, jeśli idzie o wyznaczanie kandydatów i inne sprawy stronnictwa“ [80]).

Zabezpieczeniu całości partii politycznej służą przede wszystkim postanowienia ustaw stanowych dotyczące kwalifikacyj, którym musi odpowiadać wyborca, członek partii, aby mógł być dopuszczony do udziału w wyborach wstępnych. Postanowienia te mają przede wszystkim uchronić partię od wrogich wpływów, którym zależy bądź na rozbiciu solidarności partyjnej, bądź na sfałszowaniu kierunku jej postępowania, bądź wreszcie na rozpadzie partii.

Tę dążność ustawodawcy stwierdza wyraźnie wstęp do ustawy o wyborach wstępnych stanu Oregon z 1905 r.: „Każda partia polityczna... ma tak samo prawo do ochrony przed mieszaniem się w jej sprawy osób, nie będących jej znanymi członkami, jak rząd państwa posiada prawo do chronienia się przed wpływem na jego sprawy osób, nie będących zarejestrowanymi wyborcami“ [81]).

Ustawy wszystkich stanów — wyjąwszy dwa —

---

[80]) State v. Flaherty (1912) 136 Northwestern Reporter 76, 80.

[81]) Beard, American Government and Politics, s. 542 n.

które wprowadziły regulację ustawową partyj politycznych, przepisują pewne warunki, którym odpowiedzieć muszą osoby pragnące korzystać z uprawnień członków partii, to jest przede wszystkim z udziału w wyborach wstępnych partii [82]). Wyborca, który zamierza wziąć udział w wyborach wstępnych pewnej partii, musi wykazać swą wobec tej partii lojalność. Istnieją cztery główne typy ustawowych sprawdzianów (testów) tej lojalności. Typy te występują zazwyczaj w kombinacjach, przy czym typ drugi często łączy się z trzecim i czwartym, i dwa ostatnie ze sobą. Celem tych sprawdzianów lojalności jest — jak wspomniano — zapewnienie partii politycznej jej całości.

Pierwszy typ polega na tym, że wyborca, zgłaszając się do komisji przeprowadzającej wybory, żąda kartki głosowania odnośnej partii [83]), tym samym deklarując się jako członek tej partii.

W przeszło dwudziestu stanach udział w wyborach wstępnych zależy od uprzedniego zgłoszenia się wobec organu państwowego jako członek tej czy innej partii, przy czym w znacznej większości tych stanów zgłoszenie to odbywa się równocześnie z zarejestrowa-

---

[82]) Wybory wstępne partii, w których udział nie zależy od żadnych warunków dopełnienia, noszą nazwę „otwartych", w przeciwieństwie do wyborów wstępnych „zamkniętych" to jest takich, w których udział zawisły jest od zadośćuczynienia pewnym warunkom.

[83]) Rocca, Nominating Methods, s. 24.

niem się jako wyborca [84]). Ochrona udzielana tym sposobem partii politycznej doznaje wzmocnienia przez ustawowy zakaz zmiany dokonanej afiliacji partyjnej w ciągu pewnego czasu poprzedzającego bezpośrednio wybory wstępne. Okres ten wynosi, zależnie od stanu, 6 miesięcy [85]), czasem 90 [86]), 60 [87]), 30 [88]) lub też tylko 10 dni [89]), lecz w tym ostatnim wypadku krótkość czasu równoważy przysięga złożona przez wyborcę, że zmiany afiliacji partyjnej dokonuje w dobrej wierze.

Najsilniejszego stosunkowo stopnia ochrony udzielają stronnictwu politycznemu te ustawy, które udział wyborcy w wyborach wstępnych partii uzależniają od określonego zachowania się podczas poprzednich wyborów wstępnych czy też powszechnych. Niektóre ustawy żądają, aby zachowanie się wyborcy podczas ostatnich wyborów wstępnych lub powszechnych nie było wrogie wobec partii, w której wyborach chce obecnie brać udział, to znaczy, aby nie głosował on w poprzednich wyborach powszechnych na kandydatów innej partii [90]), albo przeciw kandydatom partii, której obecnie chce zostać członkiem [91]), albo aby nie ucze-

---

[84]) Rocca, op. cit. s. 25.
[85]) Maine, Maryland.
[86]) New Hampshire.
[87]) Florida.
[88]) California, Kansas, Massachusetts, Oregon.
[89]) Iowa, Wyoming.
[90]) Florida.
[91]) Kentucky, Virginia.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
BIBLIOTEKA

stniczył w ostatnich wyborach wstępnych innej partii [92]). Inne ustawy żądają od wyborcy pozytywnego dowodu lojalności wobec partii, z którą chce się połączyć, i wymagają, aby głosował on w czasie ostatnich wyborów powszechnych przynajmniej na większość kandydatów partii, z którą chce obecnie współpracować [93]).

Czternaście stanów, nie zadawalając się przeszłą lojalnością wyborcy, żąda od niego, aby popierał kandydatów partii przy wyborach powszechnych następujących po wyborach wstępnych [94]), bez względu na to czy kandydaci, których winien popierać, będą tymi, na których on głosował w wyborach wstępnych, czy też nie.

Z natury rzeczy, sprawdziany lojalności według dwóch ostatnich typów mają swą podstawę — wyjąwszy wypadek, w którym można ustalić przeszłość polityczną wyborcy w urzędowych spisach wyborców uczestniczących w wyborach wstępnych — wyłącznie w sumieniu wyborcy aspirującego do członkostwa partii. Dlatego też wyborca zadość uczyni ustawowym warunkom, jeżeli złoży przysięgę lub przyrzeczenie (zależnie od przekonań religijnych), wedle przewi-

---

[92]) Illinois, Maine, Nevada, Wyoming.
[93]) Indiana, Minnesota, Mississippi, New Jersey, Ohio, Pensylvania.
[94]) Delaware, Indiana, Louisiana, Maine, Minnesota, Mississippi, Missouri, Nebraska, Nevada, New Jersey, Oklahoma, Texas, Washington, Wyoming.

dzianej przez ustawy formuły, że w poprzednich wyborach głosował tak jak tego wymaga dana ustawa stanowa i że zamierza w najbliższych wyborach powszechnych popierać wszystkich lub przynajmniej niektórych kandydatów partii na urzędy publiczne [95]). Przysięgę tę składa nie każdy bez wyjątku wyborca, pragnący uczestniczyć w wyborach wstępnych, ale w zasadzie — z wyjątkiem Luiziany i Texasu, gdzie formuła tej przysięgi wydrukowana jest na każdej urzędowej karcie głosowania [96]) — tylko ten, którego dobrą wiarę zaczepiono [97]). Obowiązek jednak lojalności w przeszłości ciąży na wszystkich biorących udział w wyborach wstępnych niezależnie od tego czy przysięgę złożyli czy też nie. Zdaniem Sądu Naj-

[95]) Przykład takiej formuły przysięgi zawiera np. ustawa stanu Nevada: „Wierzę ogólnie w zasady... partii i zamierzam ogólnie popierać jej program... i kandydatów przy najbliższych wyborach powszechnych". Nevada Compiled Laws. 1930. par. 2368.

[96]) Formuła przysięgi brzmi w Luizianie następująco: „Oddając ten głos zobowiązuję się przestrzegać wyniku tych wstępnych wyborów i popierać wszystkich kandydatów w nich wyznaczonych w następujących wyborach powszechnych". Karta głosowania, na której wyborca formułę tę wymaże, wydrapie lub jakimkolwiek sposobem uszkodzi, będzie uznana za nieważną. Supplement to Marr's Revision of the Statutes of Louisiana of 1915 — 1926 s. 16 Aktu 97 z 1922 zmieniona Aktem 215 z 1924 r. Identyczne postanowienie z taką samą sankcją zawiera ustawa Texasu. Revised Civil Statutes of the State of Texas of 1925.

[97]) Niektóre stany jak np. New Jersey wymagają bezwzględnego złożenia deklaracji lojalności od tych wyborców, którzy przez ostatnie dwa lata nie brali udziału w wyborach wstępnych tej partii, do której obecnie przystępują. Election Law z 1930 r. par. 310.

wyższego Luiziany „wyborca, uczestnicząc w wyborach wstępnych domniemanie przyrzeka i zobowiązuje się na swój honor do popierania kandydata, i ustawa, która wymaga od niego wyraźnego przyrzeczenia w tym względzie nie dodaje nic do jego zobowiązania moralnego i nie zamierza nic dodać do jego zobowiązania prawnego“ [98]). Wedle Sądu Najwyższego Nevady „wyborca, nawet bez sprawdzianu (testu) obowiązany jest... do popierania kandydata partii... Przysięga działa jedynie jako gwarancja i dodatkowa podnieta do wypełnienia obowiązku, który każdy uczestniczący w wyborach wstępnych moralnie na siebie przyjmuje, bez względu na to czy przysięgę złożył czy też nie“ [99]). Sąd Najwyższy Mississippi stwierdza, że „każdy kto bierze udział w wyborach wstępnych wiązany jest ich wynikiem“ [100]).

Jest oczywistym, że jeśli lojalności wymagają ustawy od członków — wyborców, to tym bardziej wymagać jej muszą od tych członków partii, którzy kandydują z ramienia partii na wybieralne urzędy publiczne. Aspiranci na kandydatów partii muszą się w wielu stanach wykazać lojalnością wobec partii zarówno w przeszłości jak i w przyszłości. W szczególności winni zobowiązać się do popierania kandydatów partii wyznaczonych w wyborach wstępnych.

---

[98]) State v. Michel (1908) 46 Southern Reporter 430, 434.
[99]) Ritter v. Douglass (1910) 109 Pacific Reporter 444, 454.
[100]) Ruhr v. Cowan 112 Southern Reporter 386, 390.

Z tym łączy się często stosunkowo spotykany ustawowy zakaz kandydowania w wyborach powszechnych w razie porażki w wyborach wstępnych, oraz zrozumiały zupełnie obowiązek popierania programu partii w razie wyboru na urząd publiczny. Ten ostatni obowiązek kandydatów w niektórych stanach wynika pośrednio z litery i ducha ustawy, w innych — jak np. w Północnej Dakocie zawarty jest w postanowieniu ustawy nakazującym konwencji stanowej ułożyć i ogłosić „platformę zasad, na której kandydaci partii winni stać“ [101]), w innych wreszcie ujęty jest w formułę przyrzeczenia, które aspirant na kandydata winien złożyć równocześnie ze zgłoszeniem kandydatury w wyborach wstępnych [102]).

Wprowadzone przez ustawy kwalifikacje dla wyborców — członków partii, mające na celu ochronę całości stronnictwa, stoją niewątpliwie w sprzeczności z uznanymi dotychczas pojęciami o tzw. prawach po-

---

[101]) Supplement (1913—1925) to the 1913 Compiled Laws. par. 890.

[102]) Formuła taka w Kentucky brzmi: „Wierzę w zasady... partii, i zamierzam popierać jej zasady i politykę“. Carrol's Statutes, Baldwin's Revision 1930. par. 1550. Zasady, o których mowa we formule obejmują program partii zarówno stanowy jak i narodowy (związkowy). Wynika to wyraźnie np. z formuły przewidzianej przez ustawę Ohio: „Oświadczam, że jeśli zostanę wyznaczony kandydatem i wybrany... będę popierał i uważał się za wiązanego zasadami wypowiedzianymi przez partię... w jej platformie stanowej i narodowej“. Page's Desk Edition of Ohio General Code, 1931. par. 4785 — 71.

litycznych jednostek [103]). Swoboda jednostki w zakresie jej politycznej działalności doznaje, wskutek postanowień ustawowych, znacznego ograniczenia. Jednostka nie może swobodnie przenosić się z jednej partii do drugiej, nie może zmieniać swych przekonań politycznych, choćby nawet najszlachetniejsze i najetyczniejsze motywy do tego ją skłaniały. Przepisy o rejestracji partyjnej, wraz z zakazem zmiany afiliacji w określonym czasie przed wyborami, dalej postanowienia ustaw żądające od wyborcy lojalności lub przynajmniej braku nielojalności wobec partii w przeszłości związują wyborcę z partią, lub też zmuszają go do wycofania się z działalności politycznej na okres czasu wynoszący czasem i dwa lata. Jednostka przez udział w wyborach wstępnych zobowiązuje się do głosowania na kandydata wyznaczonego przez ostateczny wynik tych wyborów, choćby nawet głosowała przeciwko niemu w wyborach wstępnych. Jeszcze silniej ograniczona jest wolność polityczna kandydatów występujących w wyborach wstępnych. Obok wspomnianych ograniczeń dotyczy kandydatów nadto zakaz ubiegania się o urząd w razie porażki

[103]) „Legalizacja partii politycznych, sprzeciwiając się elementarnym pojęciom o stosunkach pomiędzy państwem i obywatelami... jest nie do usprawiedliwienia... Partia jako taka jest całkowicie nieznana państwu, które szanuje podstawowe prawa obywateli. Państwo nie ma prawa pytać członków pewnej grupy, jakie są ich polityczne idee lub jaka jest ich polityczna przeszłość....“ Ostrogorski, Democracy and the Party System, s. 427.

w wyborach wstępnych, jakkolwiek mogliby oni z wyborów powszechnych wyjść zwycięsko. Wiązani są też partyjnymi programami działalności politycznej jakkolwiek w ich układaniu nie brali najczęściej udziału.

Najpoważniej godzą w swobodę działalności politycznej jednostki te przepisy ustaw, których zastosowanie z konieczności narusza tajność głosowania. Już pierwszy typ „testu" lojalności zmusza jednostkę do wyjawienia swoich zapatrywań politycznych; typ drugi wymaga od jednostki, aby zostawiła trwały ślad swych przekonań partyjnych w księgach publicznych (rejestrze wyborców); typ trzeci odnoszący się do lojalności przeszłej, żąda od jednostki, aby wyjawiła treść swego głosu przy ostatnich wyborach, podczas gdy typ czwarty zobowiązuje jednostkę do oświadczenia, na kogo głosować będzie w najbliższych wyborach powszechnych. Nie dziw więc, że naruszenie zasady tajności głosowania przez ustawy regulujące stronnictwa polityczne wywołało najwięcej stosunkowo zastrzeżeń. Podnoszono, że wywołuje ono szkodliwe skutki dla materialnych i moralnych stosunków wyborcy.

Pomimo tych ograniczeń swobody politycznej jednostki sądy stanowe jednogłośnie uznały ustawy normujące stronnictwa polityczne za zgodne w tym punkcie z konstytucją. Wszystkie niemal sądy opierają swe decyzje — bardzo liczne — na zasadzie całości

partii politycznej, której zachowanie winno być głównym celem zarówno ustawodawcy jak i sądu.

Według Sądu Najwyższego Kalifornii „każda partia ma specjalny interes w tym, aby wpływ na jej sprawy mieli wyłącznie jej członkowie... To jest prawem... niezbędnym do jej zachowania..." Dlatego postanowienie ustawy zakazujące zmiany partii bezpośrednio przed wyborami wstępnymi ma na celu „przeszkodzić pozbawionym skrupułów i sprzedajnym wyborcom wstrzymywać się z decyzją do dnia wyborów... celem wpływania na wyznaczenie kandydatów na urzędy publiczne, bez żadnego interesu w ich powodzeniu, i może nawet z interesem w ich klęsce" [104]).

Zdaniem Sądu Najwyższego Luiziany, w braku „testu" lojalności „partia odbywająca wybory wstępne byłaby na łasce swych wrogów, uczestniczących w nich w wyłącznym celu jej zniszczenia, drogą opanowania jej organizacji lub narzucenia jej szkodliwych kandydatów lub doktryn" [105]).

Według Sądu Najwyższego Północnej Dakoty, udział wyborcy w wyborach wstępnych wszystkich partii „umożliwiłby zniszczenie wszystkich partii. Oczywiście taka wykładnia nie wchodziłaby w ramy Wstępu do naszej ustawy, stwierdzającego, że celem ustawy jest zachowanie partii politycznych" [106]).

---

[104]) Schostag v. Cator (1907) 151 California Reports 600.
[105]) State v. Michel (1908) 46 Southern Reporter 430, 435 n.
[106]) State v. Flaherty (1912) 136 Northwestern Reporter 76, 79.

Sąd Najwyższy stanu Washington — mówiąc o postanowieniu ustawy zawierającym „test" lojalności — posuwa się do twierdzenia, „że jeśli całość partii ma być zachowana, postanowienie to jest w wysokim stopniu słuszne i godne polecenia, i mogłoby być z pożytkiem znacznie ostrzejsze, aniżeli jest obecnie" [107]).

Zarzut, że testy lojalności naruszają tajność głosowania, nie sprawił trudności sądom, które zgodnie orzekły, że o żadnym naruszeniu tajności nie może być mowy. Według Sądu Najwyższego stanu New Jersey, argument, że test „narusza jakieś naturalne czy konstytucyjne prawo wyborcy do tajności jest całkowicie pozbawione podstawy. Co więcej, ponieważ wyborca nie ma powiedzieć na kogo głosował, lecz jedynie, że głosował na większość kandydatów stronnictwa, z którym chce współdziałać, sąd nie wi-

[107]) State v. Nichols (1908) 97 Pacific Reporter 728, 731. Argument, że brak „testów" lojalności sprowadza rozbicie stronnictw, dzielą sądy nawet w tych stanach, w których istnieją t. zw. „otwarte" wybory wstępne. Zob. State v. Frear, Wisconsin 1910, 125 Northwestern Reporter 961, 969. Obawy sądów znajdują potwierdzenie w praktyce. Nierzadko zdarza się, że członkowie jednego stronnictwa (w okręgach, gdzie oba stronnictwa przedstawiają prawie równą siłę) biorą udział — korzystając z „otwartych" wyborów wstępnych — w wyborach wstępnych drugiego stronnictwa i przeprowadzają wybór kandydatów, łatwych do pokonania w wyborach powszechnych. Zob. Proceedings of the Third Meeting of the Governors of the States of the Union 1910. s. 127, 125; Extracts from the Messages of Governors of the Various States Relating to Primary Elections, s. 7, 19: Butterfield, Direct Primaries in Kent County, Papers and Addresses on Primary Reform, s. 20 n. Merriam and Overacker, Primary Elections, 298.

dzi, dlaczego takie częściowe przyznanie miałoby więcej naruszać tajność aniżeli jawna i otwarta współpraca z partią... Pominąwszy jednak te rozważania, sprawa ta, jako leżąca w ramach uprawnień policyjnych (police regulation), znajduje się w zasięgu działania ustawodawcy“ [108]). Sąd Najwyższy Kalifornii stwierdza, że prawo chroni tajność głosowania, a nie tajność co do partii politycznej, z którą wyborca zamierza współdziałać [109]). Zdaniem Sądu Apelacyjnego w Kentucky, tajność nie przeszkadza wyjawieniu przez wyborcę w jaki sposób głosował w poprzednich wyborach. „To nie ma żadnego związku z wyborami, i nic wspólnego z przyczynami, które spowodowały wprowadzenie tajnego głosowania, ani ze złem, które tajność miała usunąć“ [110]). Sąd Najwyższy stanu Kansas zajął stanowisko, że „tajność odnosi się do głosu wyborcy na kandydata, a nie do jego politycznych zapatrywań lub partyjnej przynależności. Dalej, tajność dotyczy nie tego, jak wyborca zamierza lub ma chęć głosować, lecz jak faktycznie głosował. Nie możemy się zgodzić“ — mówi dalej Sąd — „by wyjawienie afiliacji partyjnej bezpośrednio przed głosowaniem gwałciło tajność głosowania, gwarantowaną przez konstytucję“ [111]). W opinii Sądu Najwyż-

[108]) Hopper v. Stack, (1903) 56 Atlantic Reporter 1.
[109]) Katz v. Fitzgerald (1907) 93 Pacific Reporter 112, 113.
[110]) Gardner v. Ray ,1913) 157 Southwestern Reporter 1147.
[111]) State v. Beggs (1928) 126 Kansas Reports 811. Zob. odrębną opinię w tej sprawie sędziego Dawson'a, zdaniem którego kon-

szego stanu Alabamy „tajność głosowania istnieje dla ochrony wyborcy przed innymi, i w żaden sposób nie zmierza do ograniczenia jego dobrowolnych aktów... Jego udział w wyborach wstępnych jako wyborcy czy kandydata — jest zupełnie dobrowolny z jego strony, i przez ten udział poddaje się on słusznym normom dla tych wyborów przepisanym“ [112]).

Argumenty, powołane w przytoczonych orzeczeniach, nie zdają się uzasadniać bez reszty tezy, że ustawy zawierające testy lojalności nie gwałcą tajności głosowania. Sądy dołożyły starań, aby argumentacja wypadła jak najbardziej przekonywująco. Że tak się nie stało, nie jest winą sądów, ale wynika z konfliktu dwóch sprzecznych z sobą ideologii politycznych. Pierwsza z tych ideologii, dawniejsza, stała na gruncie bezpośredniego stosunku jednostki do państwa, druga, nowsza, wprowadza pomiędzy państwo i jednostkę — ogniwo pośrednie: partię polityczną. Wyrazem pierwszej ideologii jest tajność głosowania, wyrazem drugiej — ograniczenia jednostki polegające

---

stytucja wcale nie wymaga tajności głosowania zwłaszcza wobec faktu, że do 1897 r., to jest do wprowadzenia drukowanych przez państwo kart do głosowania, karty oddawane przez wyborców mogły mieć jakikolwiek kształt i kolor, były dostarczane wyborcom przez partie lub kandydatów, i „nie były dostosowane do tajności głosowania ani nie miały z nią nic wspólnego“. Por. też decyzję Sądu Najwyższego Ohio, wedle której „głosowanie kartami... oznacza głosowanie tajne w przeciwstawieniu do głosowania jawnego czyli viva voce“. State v. Green (1929) 168 Northeastern Reporter 131.

[112]) Lett v. Dennis (1930) 129 Southern Reporter 33.

na utrudnieniu zmiany przynależności partyjnej i obowiązku lojalności wobec swej partii. Obie te filozofie polityczne są ucieleśnione w ustawach, i spotykają się — za staraniem sądów, jakkolwiek nie wydaje się to możliwe — na wspólnej platformie. Sądom oczywiście nie pozostaje nic innego do roboty, jeżeli się zważy, że wprawdzie nowa ideologia wrosła już dość głęboko w społeczeństwo, ale stara tkwi w nim jeszcze mocno.

Konflikt tych filozofii politycznych występuje najjaskrawiej wówczas, gdy idzie o urzeczywistnienie zobowiązań wynikających dla wyborców — członków partii z testów lojalności. Sądy nie są zgodne co do tego, czy i w jakim stopniu należy egzekwować postanowienia przewidujące np., że udział w czynnościach partii zależy od poprzedniego złożenia i dotrzymania deklaracji lojalności. Wiele sądów stoi na stanowisku, że zobowiązanie to winno być bezwzględnie egzekwowane. Tak więc zdaniem Sądu Najwyższego stanu Mississippi, celem ustawy jest, aby wyborcy — członkowie partii wiązani byli rezultatem wyborów wstępnych; dlatego Sąd nie pomoże stronie skarżącej „do pogwałcenia dobrej wiary, którą ślubowała ona, występując w wyborach wstępnych jako kandydat“ [113]).

Wedle Sądu Apelacyjnego w Kentucky, „osoba zgłaszająca się do głosowania w wyborach wstępnych

[113]) Ruhr v. Covan (1927) 112 Southern Reporter 386, 390.

pewnej partii nie posiada do tego warunków, jeśli głosowała przeciwko nominatowi lub nominatom partii przy ostatnich wyborach powszechnych“ [114]). Na uwagę zasługuje stanowisko sądów teksaskich które miały do czynienia z wielu podobnymi wypadkami, głównie w związku z rozłamem, który nastąpił w partii demokratycznej tego stanu w wyborach Prezydenta Stanów Zjednoczonych w 1928 r. Orzeczenia sądów w Teksasie czynią różnicę pomiędzy członkami partii — wyborcami z jednej strony, a kandydatami i funkcjonariuszami partyjnymi z drugiej [115]). Co do członków partii — wyborców, sądy stwierdziły, że naruszenie zobowiązań płynących z testów lojalności nie ma żadnych skutków prawnych, i że wyborcy tacy, mimo to naruszenie, mogą brać udział w następnych wyborach wstępnych partii, którą zdradzili [116]). Albowiem, jak stwierdził, jeden ze sędziów, wyborca jest wiązany wyłącznie moralnie do głosowania na nominatów partii przy wyborach powszechnych. Jakkolwiek — zdaniem Sądu — „wyborca nie może brać udziału w wyborach wstępnych czy konwencji partii celem wyznaczenia nominatów partii, bez przyjęcia

[114]) Nunnelly v. Doty (1925) 276 Southwestern Reporter 152. Zob. Orzeczenie Sądu Najwyższego w Arkansas w wypadku Mc Clain v. Fish (1923) 251 Southwestern Reporter 686. Por. też Smith v. Parish Democratic Executive Committee (Luiziana 1927) 115 Southern Reporter 54, 56.

[115]) Weeks, The Texas Direct Primary System, s. 15.

[116]) Cunningham v. Mc Dermott (1925) 277 Southwestern Reporter 218; Briscoe v. Boyle (1926) 286 Southwestern Reporter 275.

na siebie zobowiązania wiążącego go w jego honorze i sumieniu", to jednak zobowiązanie ustawowe wyborcy nie nakłada nań żadnego „wykonalnego prawnego zobowiązania". „Istotna różnica pomiędzy zobowiązaniem prawnym a moralnym polega" — zdaniem Sądu — „na tym, że można wyegzekwować pierwsze, a nie można wyegzekwować drugiego" [117]).

W stosunku do członków partii sprawujących urzędy partyjne lub też stawiających swe kandydatury w wyborach wstępnych, sądy zastosowały w całej rozciągłości rygor ustawy i uznały zobowiązanie za nadające się do rzeczywistnienia [118]). Trudno znaleźć dla tego rozróżnienia uzasadnienie inne poza tym, — zresztą natury politycznej — że na funkcjonariuszach i kandydatach partyjnych ciąży wyższa odpowiedzialność wobec partii i jej członków.

Ograniczenia jakim ustawy poddają jednostkę na rzecz stronnictwa politycznego, są tylko pozornie ścieśnieniem indywidualnej swobody politycznej; w istocie rzeczy są one jej rozszerzeniem. Jest podstawową zasadą demokracji amerykańskiej, że zarówno skład

---

[117]) Westerman v. Mims (1921) 227 Southwestern Reporter 178. W swej odrębnej opinii w tym samym wypadku, zaznaczył sędzia Phillips, że „ciało ustawodawcze nie może stwarzać moralnych zobowiązań, ani nakładać je jako takie. To należy do wyższej władzy. Ustawy nie są ustanawiane z tym celem. One mają do czynienia z prawnymi zobowiązaniami".

[118]) Scurry v. Nicholson (1928) 9 Southwestern Reporter (2d) 747; Westerman v. Mims (1921) 277 Southwestern Reporter 178; Love v. Taylor (1928) 8 Southwestern Reporter (2d) 795.

osobowy jak i najważniejsze poczynania rządu winny posiadać poparcie co najmniej większości obywateli. Wspomniano wyżej, jak niezmiernie trudno byłoby zebrać taką większość przy zupełnym rozbiciu obywateli i nieograniczonej ich swobodzie politycznej. Ustawa ograniczając ich prawa na rzecz partii politycznej zmusza obywateli do wspólnego, skoordynowanego działania, do rezygnacji ze swych mniej ważnych poglądów czy uprzedzeń, do zespolenia się w ogólnej, wyraźnej woli społecznej. Ustawa, w zamian za ograniczenia, jakim poddaje jednostki, daje im pewność, że ich głos odegra rolę zarówno w wyborze osób na stanowiska urzędowe jak i w ułożeniu programu działalności państwa. Ustawa gwarantuje — dzięki postanowieniom chroniącym całość partii — że kandydaci partii będą wybrani tylko głosami członków partii, z wyłączeniem wpływu innych osób pozostających poza stronnictwem. Ustawa, umożliwiając wybór jednolitej grupy rządzącej, czyni jej odpowiedzialność przed wyborcami rzeczywistością. Ustawa więc, narażając wprawdzie wyborców na pewne niedogodności osobiste, zapewnia im rzeczywisty i skuteczny wpływ na losy państwa. Celem posiadania przez obywatela — w ustrojach demokratycznych — tzw. praw politycznych nie jest oddanie głosu w wyborach, ale wykonanie rzeczywistego udziału w rządzie państwem. Wedle wybitnego amerykańskiego męża stanu Roota, „samo głosowanie jest drobną cząstką działal-

ności politycznej, koniecznej w ustroju demokratycznym. Wybory są tylko końcowym krokiem w długim procesie, który określa charakter rządu. Wybory stwierdzają wyniki procesu; rzeczywisty jednak udział w rządzie zawiera się właśnie w tym procesie“ [119]). W tym świetle ograniczenie praw jednostki na rzecz partii i uprzywilejowanie tej ostatniej ma na celu pełniejszą realizację postulatów demokracji amerykańskiej, w interesie zarówno całego ogółu, jak i pojedynczej jednostki.

W tym związku nasuwa się pytanie, czy ograniczanie swobody politycznej jednostki nie natrafia na przeszkody z punktu widzenia prawnego. Idzie bowiem o to, że konstytucje amerykańskie — zarówno związkowe jak stanowe — stoją na stanowisku, że jednostka posiada pewne wrodzone prawa podmiotowe, które znalazły tylko potwierdzenie w konstytucjach stanowionych. Ograniczanie takich praw spotyka się oczywiście ze znacznymi trudnościami ze strony ogółu, który przyzwyczaił się do uważania ich za swoją niepozbywalną własność, jakkolwiek pod naciskiem stosunków społecznych musi się na ich uszczuplenie zgodzić. Ta przeszkoda jednak nie istnieje odnośnie do tak zwanych praw politycznych jednostek. Już w pierwotnych deklaracjach praw konstytucyj amerykańskich nie ma niczego, co by wskazywało, że

[119]) E. Root, Addresses on Government and Citizenship, s. 23.

prawo wyborcze „było uznane za jedno z „naturalnych, istotnych i niepozbywalnych" praw człowieka czy nawet obywatela". Prawo wyborcze uważano za funkcję publiczną (public office) i poddawano wszystkim ograniczeniom, które „usprawiedliwiał cel, jaki funkcja ta miała urzeczywistnić" [120]). Pogląd ten dzielą — poza nielicznymi wyjątkami — sądy wszystkich stanów. Prawo wyborcze jest tylko „przywilejem politycznym", podlegającym dowolnej regulacji przez ustawodawcę.

4. Funkcje ustrojowe stronnictw politycznych w świetle ustaw i orzeczeń sądowych.

Główną funkcją stronnictw politycznych w Stanach Zjednoczonych jest stworzenie rządu zwartego, działającego w zgodzie z wolą większości narodu, i przed nim odpowiedzialnego. Temu celowi — obok omówionych wyżej ustaw o wyborach wstępnych — służą także te części ustaw wyborczych poszczególnych stanów, które zawierają postanowienia, dotyczące technicznego sposobu przeprowadzenia wyborów. Akt wyborczy w Stanach nie jest czynnością prostą, jeśli się zważy, że wyborca musi równocześnie oddać swój głos na kilkunastu, często nawet kilkudziesięciu, kandydatów. Karty do głosowania, drukowane przez państwo, i zawierające nazwiska wszyst-

[120]) Holcombe, State Government, s. 194.

kich kandydatów oraz nazwy urzędów, o jakie się ubiegają, są w wielu stanach umyślnie ułożone w ten sposób, aby głosowanie na partię en bloc, to jest na wszystkich kandydatów jednej partii, uczynić czynnością bardzo prostą, natomiast głosowanie na kandydatów różnych partii — czynnością stosunkowo uciążliwą. Głosowanie en bloc ułatwione jest o tyle, że wyborca zamiast znaczyć nazwisko każdego kandydata z osobna, kładzie jeden znak w rubryce z nazwą partii. To oznacza, że wyborca głosuje na wszystkich kandydatów danej partii. Wyborca, który chce oddać głos na kandydatów różnych partii na odnośne stanowiska, musi przechodzić wszystkie nazwiska po kolei i przy odpowiednich postawić znak. Wiele stanów idzie jeszcze dalej w ułatwieniu głosowania en bloc, przez wprowadzenie i wydrukowanie na kartach do głosowania emblematów partii, w postaci zwierząt czy innych łatwo rozpoznawalnych przedmiotów. Emblemat taki znajduje się przy rubryce partii, a nie przy nazwiskach kandydatów. Wniosek stąd, że wyborca analfabeta, czy też nie znający języka angielskiego w piśmie, musi oddać głos — kierując się emblematem, który potrafi rozróżnić — na partię en bloc, lub też głosować na ślepo.

Funkcja partii politycznej polegająca na przenoszeniu woli wyborców do rządu, co do kierunku polityki, znajduje uwzględnienie w tych postanowieniach ustaw, które żądają od organów partyjnych ułó-

żenia i ogłoszenia przed wyborami powszechnymi programu działalności partii w razie dojścia do władzy, oraz nakładają na wybranych kandydatów obowiązek urzeczywistnienia przedwyborczych przyrzeczeń stronnictwa. Gdy postanowienia ustawowe o całości partii mają na celu, aby rządem kierowała zwarta i skrystalizowana grupa ludzi, która musiałaby ze względu na swą jednolitość przyjąć na siebie odpowiedzialność za sprawowane przez siebie rządy, postanowienia o programie działalności partyjnej mają za zadanie — obok usiłowania przeniesienia nacisku w wyborach z ludzi na idee [121]) — dostarczyć widocznego sprawdzianu tej odpowiedzialności.

W końcu rola, jaką partie odgrywają w procesie wyborczym, znajduje uznanie ustawowe w rozciągnięciu na wyznaczanie przez partie nominatów zasad stosowanych do powszechnych wyborów państwowych, oraz w poddaniu partii w tym zakresie kontroli państwa.

Jeden istotny moment ustawodawstwa partyjnego zasługuje na podkreślenie. Jakkolwiek ustawy nie wspominają o nim wyraźnie, to jednak nie zdaje się ulegać wątpliwości, że u podstawy całej wspomnianej regulacji prawnej leży przeświadczenie o konieczności zachowania systemu dwóch partii. Cały system prawny, normujący partię polityczną staje się do-

[121]) Merriam and Overacker, Primary Elections, s. 89 n.

piero wtedy w pełni jasny, gdy się uwzględni ten podstawowy fakt polityczny. Jest bowiem oczywiste, że rząd działający zgodnie z wolą wyborców i przed nimi odpowiedzialny — a chęć stworzenia takiego rządu wyziera niedwuznacznie z postanowień ustawowych — jest nie do pomyślenia tam, gdzie jest więcej niż dwie partie polityczne, gdzie wskutek tego reprezentanci narodu zmuszeni są do kompromisów, zawieranych bez bezpośredniej zgody swoich mandantów i wypaczających często ich życzenia. Także i zamiar ustaw stworzenia rządu opartego na hierarchii i dyscyplinie, który zaniechała stworzyć konstytucja, spaliłby na panewce. Wyraźne światło na tę tendencję ustawodawstwa partyjnego rzucają te ustawy, które stawiają niezwykle wysokie wymagania liczbowe dla nowopowstających partii [122]). Fakt ten świadczyłby także o tym, że niektóre stany pragną zachować nie tylko system dwóch partii, ale właśnie tych partii, które istnieją obecnie.

Ustawy wprowadzające wybory wstępne nie sprzyjają tworzeniu dalszych — poza dwiema — partii z innego jeszcze powodu. Wyborcy, zamiast organizować nową partię, mogą wziąć udział w wyborach wstępnych jednej z dwóch wielkich i przeprowadzić w nich swych kandydatów oraz przez nich swój program po-

---

[122]) Stan Ohio żąda dla uznania innej partii 200.000 podpisów; Zachodnia Virginia — 5 petycyj i każda po 6.000 podpisów, Illinois — 60.000 podpisów itd.

lityczny. W razie niepowodzenia, czynna propaganda poprzedzająca wybory wstępne będzie niegorszą reklamą dla ich sprawy od utworzenia nowej partii. „Udział w wyborach wstępnych jednej z wielkich partii daje tę dodatkową korzyść, że zwycięstwo w tych wyborach przysporzy im wielu obojętnych ich sprawie i niemało takich, którzy byli jej przeciwni, ale chcą poddać się decyzji swej partii“ [123]).

Istotne znaczenie systemu stronnictw politycznych w ustroju Stanów zostało w całej rozciągłości docenione przez sądy amerykańskie, które zarazem podkreślają, że jedynie interes jaki posiada państwo w należytym funkcjonowaniu partii uzasadnia jej uprzywilejowane stanowisko prawne. „Czynne partie polityczne, partia rządząca i partia w opozycji, są — zdaniem sądów kalifornijskich — istotne dla istnienia ustroju amerykańskiego. Są one narzędziami, umożliwiającymi bezpośrednie rządy narodu“ [124]). Sąd Najwyższy stanu Oregon stwierdza, że kształtowanie polityki państwa odbywa się głównie za staraniem i wpływem partii politycznych, i że partie polityczne „są bezwzględnie istotne dla utrzymania przedstawicielskiej formy rządu“. W następstwie tego, organizacja i działalność stronnictw posiada „żywotne zna-

[123]) Holcombe, State Government in the United States, s. 239 uw. 1; Holcombe, The Political Parties of To-Day, s. 317—18.

[124]) Britton v. Board of Election Commisioners (1900) 129 California Reports 337, 346, 347; Socialist Party v. Uhl (1900) 103 Pacific Reporter 181, 188.

czenie dla społeczeństwa“ [125]). Sądy Minnesoty mówią o „istotnej użyteczności partii politycznej“ [126]). Sąd Najwyższy stanu Wisconsin uznaje sprawę stronnictw politycznych za leżącą w interesie państwa, gdyż od nich zależy „skład osobowy rządu państwa oraz jego polityka“ [127]). Sądy stanu Oklahoma uważają stronnictwa polityczne za „potężną i konieczną siłę w sprawnym kierowaniu sprawami narodu i stanów“ i stwierdzają, że są one „nieodłączne od republikańskiej formy rządu (Stanów) i dla niej istotne“ [128]). Zdaniem sądów teksaskich „demokracja i rząd przedstawicielski mogą być zapewnione i utrwalone tylko przez stronnictwa polityczne“ [129]). W oczach sądów stanu Illinois partie polityczne są „konieczną częścią składową reprezentacyjnej formy rządu“ [130]), a według Sądu Najwyższego Alabamy stanowią one „w istocie część naszego wielkiego systemu politycznego“ [131]).

---

[125]) Laid v. Holmes. (1901) 66 Pacific Reporter 714, 720, 721.
[126]) State v. Moore (1902) 92 Northwestern Reporter 4, 5.
[127]) State v. Houser (1904) 100 Northwestern Reporter 964, 983. Zob. też 968, 969.
[128]) Ex parte Wilson (1912) 125 Pacific Reporter 739, 744.
[129]) Love v. Taylor (1928) 8 Southwestern Reporter (2d) 795, 798.
[130]) People v. Emmerson (1929) 165 Northeastern Reporter 217, 221.
[131]) Lett v. Denis (1930) 129 Southern Reporter, 33, 34. Patrz też Attorney General v. Detroit Common Cuncil, Michigan, 58 Michigan Reports 213.

5. Stronnictwo polityczne organem państwa.

W następstwie istotnego znaczenia stronnictw politycznych dla funkcjonowania ustroju państwowego, charakter stronnictwa politycznego uległ zasadniczemu przeobrażeniu. W świetle powołanych ustaw i decyzji sądowych staje się jasne, że stronnictwo polityczne przestało być prywatnym stowarzyszeniem obywateli, najzupełniej swobodnym w kierowaniu swymi sprawami, o którego istnieniu i działaniu prawo nic nie wie. Prawo nie tylko poddało stronnictwo, co do jego organizacji i działalności, szczegółowym postanowieniom ustawy, nie tylko roztoczyło dokładną kontrolę nad wszystkimi jego działaniami, ale co więcej, włączyło je w mechanizm ustrojowy, uczyniło zeń organ, a co najmniej quasi-organ państwa. „Państwo" — stwierdza Sąd Najwyższy Kalifornii — „uznało, że stronnictwa polityczne co do ich sposobu odbywania konwencyj i wyznaczania kandydatów na urzędy publiczne, winny być uważane za ciała publiczne, których postępowanie winno podlegać kontroli państwa" [132]). „Ustawy o wyborach wstępnych" — mówi Sąd Najwyższy Zachodniej Wirginii — „oparte są na uznaniu stronnictw politycznych za organa rządowe" [133]). Zdaniem Sądu Najwyższego stanu Wisconsin, działalność stronnictw politycznych jest w pewnym sensie — w związku z postępowaniem

[132]) Katz v. Fitzgerald (1907) 152 California Reports 433.
[133]) Baer v. Gore (1916) 90 Southeastern Reporter 530, 533.

wyborczym — działalnością państwową [134]). Wedle Sądu Najwyższego Kentucky, „wybory partyjne czyli wstępne... przestały być wyłączną sprawą partii“ [135]), a w opinii Sądu Najwyższego Kalifornii „konwencje partyjne stały się istotnym rysem naszego systemu wyborczego“ [136]). „Wybory wstępne... są wyborami unormowanymi przez państwo, są częścią państwowej machiny wyborczej“ [137]) twierdzi Sąd Najwyższy Luizjany. „Wybory wstępne są pierwszym krokiem w selekcji urzędników publicznych“ [138]), konkluduje Sąd Najwyższy stanu Missouri.

Znaczenie wyborów wstępnych dla systemu wyborczego Stanów staje się zrozumiałe, jeżeli się zważy, że „wybory wstępne są właściwymi wyborami w połowie stanów, w połowie hrabstw, i w połowie okręgów wyborczych do sejmów stanowych i Kongresu. Faktyczny wpływ wyborcy ustaje w tych wypadkach z chwilą, gdy wyznaczono kandydatów partii“ [139]).

Stronnictwa polityczne są organami państwa nie tylko w sensie obszerniejszym — materialnym [140]), ze

[134]) State v. Houser (1904) 100 Northwestern Reporter 964, 969.
[135]) Commonwealth v. Combs (1905) 120 Kentucky Reports 368.
[136]) Schostag v. Cator (1907) 151 California Reports 600.
[137]) State v. Michel (1908) 121 Louisiana Reports 374.
[138]) State v. Miles (1908) 109 Northwestern Reporter 595, 609.
[139]) Merriam i Gosnell, American Party System, s. 269.
[140]) Fakt ten wynika jasno z tekstów ustaw stanowych i nie mogą go zmienić decyzje niektórych sądów, które odmawiają stronnictwom politycznym charakteru organów rządowych. Sądy

względu na charakter funkcji, które spełniają, ale też i w znaczeniu formalnym. Zgodnym zdaniem sądów amerykańskich organ państwowy [141]) znamionują — obok innych nieistotnych — dwie istotne cechy: wykonywanie cząstki suwerenności państwowej oraz działanie w interesie publicznym.

Wyżej zaznaczono, w jakim stopniu stronnictwa pełnią funkcje, leżące w interesie publicznym. Idzie teraz o wskazanie, czy i w jakiej mierze wykonują one cząstkę suwerenności państwowej.

W dziesięciu stanach [142]) stronnictwa są upoważnione przez ustawę do wydawania postanowień normujących kwalifikacje dla wyborców, pragnących uczestniczyć w wyborach wstępnych stronnictwa. Ustawa stanu Delaware przewiduje, że w braku takich wydanych lub ogłoszonych postanowień „dawne zwyczaje stronnictwa politycznego... winny być uznane i przyjęte, i nieznajomość takich zwyczajów stron-

---

zajmujące to stanowisko kierują się motywami natury politycznej. Idzie bowiem o ułatwienie stronnictwom wydania zarządzeń, niedopuszczających murzynów do udziału w czynnościach stronnictwa. Gdyby stronnictwa uznano formalnie za organy rządowe, musiałyby one podlegać postanowieniom konstytucji związkowej, zakazującej czynienia różnic ze względu na rasę czy kolor skóry.

[141]) Słownictwo prawnicze Stanów nie zna właściwie wyrażenia „organ", które dopiero powoli zyskuje sobie w nim prawo obywatelstwa. Posługuje się ono pojęciem „urzędnika publicznego" (p u b l i c o f f i c e r), które jednak odpowiada znaczeniowo naszemu „organowi".

[142]) Alabama, Arkansas, Delaware, Florida, Georgia, Idaho, Louisiana, Mississippi, South Carolina, Texas.

nictwa nie będzie stanowiła żadnej obrony przeciw postanowieniom karnym niniejszej ustawy". Postanowienia prawne wydane przez stronnictwo polityczne winny być respektowane, na równi z postanowieniami wydanymi przez państwo, nie tylko przez wyborców i kandydatów stronnictwa, ale też i przez urzędników publicznych, powołanych do przeprowadzenia wyborów wstępnych. Jest jasne, że tylko osoba czy ciało, wykonujące cząstkę suwerenności państwa, może wydawać normy, obowiązujące urzędników publicznych. Ustawy udzielają stronnictwom władzy do nakładania i pobierania od kandydatów partii opłat „celem pokrycia swych prawnych wydatków i utrzymania swych organizacyj partyjnych" [143]), przy czym państwo udziela stronnictwom swej pomocy w ściągnięciu tych opłat. Nazwisko kandydata nie zostanie umieszczone na oficjalnej karcie do głosowania, jeżeli opłaty nie uiszczono.

Organa, przeprowadzające wybory wstępne, są czasami mianowane przez władze partyjne. Nominacja — jakkolwiek dokonana przez stronnictwo — pociąga za sobą dla mianowanych przywileje służące urzędnikom publicznym.

Spory wynikające z wyborów wstępnych są rozpatrywane albo przez sądy państwowe albo też przez organa stronnictwa, które korzystają w takim razie

[143]) The Compiled General Laws of Florida of 1927. par. 381.

z uprawnień sądów państwowych w zakresie powoływania świadków i wykonywania innych czynności sądowych.

Specjalny nacisk kładą ustawy na jawność czynności partyjnych. Szczegółowe postanowienia ustawowe dotyczą zebrań zbiorowych organów stronnictwa, w szczególności tych, którym powierzono ułożenie programu partyjnego. Czas i miejsce tych zebrań są często z góry przewidziane przez ustawy. Zebrania te bywają nieraz otwierane przez Sekretarza Stanu, „który winien odczytać listę członków“ [144]).

Niektóre z ustaw stanowych wymagają, aby stronnictwa składały odpisy swych regulaminów wewnętrznych u Sekretarza Stanu. Regulaminy te obowiązują stronnictwo aż do zgłoszenia u Sekretarza Stanu ich zmiany.

Charakter stronnictw politycznych, jako organów państwa przejawia się też w szeregu innych szczegółów. Wiele stanów pokrywa koszty wyborów wstępnych z własnych funduszów. Jak bowiem stwierdza decyzja Sądu Najwyższego Luiziany, „wybory wstępne są częścią machiny wyborczej państwa, i dlatego państwo płacąc część tych kosztów nie wydaje funduszów publicznych na jakiś prywatny cel, ale po prostu pokrywa prawne wydatki państwowe“ [145]). Państwo czasami opłaca koszta delegatów stronnictw na konwencje

[144]) The Revised Code of Arizona, 1928.
[145]) State v. Michel (1908) 46 Southern Reporter 430.

stanowe i narodowe, i nieraz bierze udział w kampanii poprzedzającej wybory wstępne lub powszechne [146]).

Gdy stronnictwa polityczne zostały uznane za organa państwa, nie stoi na przeszkodzie, aby charakter urzędników publicznych nadać też i funkcjonariuszom partyjnym. Szereg sądów doszedł do tego wniosku, stwierdzając, że funkcjonariusz partyjny, w szczególności członek komitetu jest urzędnikiem publicznym, a w każdym razie zajmuje analogiczne stanowisko. Sądy stanu Kentucky wychodzą z założenia, że „jakkolwiek członkowie zarządów organizacyj partyjnych nie są urzędnikami, w technicznym znaczeniu tego słowa, to jednak obowiązki, których od nich wymaga ustawa, noszą urzędowy charakter" [147]). Jedna z decyzyj sądowych tego stanu mówi bez ogródek, że partyjni urzędnicy jakkolwiek mianowani przez władze partyjne są urzędnikami stanowymi [148]). Sąd Najwyższy stanu Missouri jest zdania, że nie czyni żadnej różnicy, czy funkcjonariusz partyjny jest „na-

---

[146]) Montana Revised Codes of 1921, Supplement of 1927, Sekcja 673 — 8 i 674. The Compiled Laws of North Dakota, Supplement 1913 — 25. Sekcja 916. Zob. Holcombe, State Government in the United States. 107. Stany Florida, Północna Dakota i Oregon wydają przed wyborami urzędowe biuletyny, zawierające programy stronnictw politycznych. Finer, Theory and Practice of Modern Government, s. 626. uw. 1.

[147]) Mason v. Byrley (1904) 84 Southwestern Reporter 767, 770. Zob. też Taylor Jr. v. Democratic Committee of Franklin County (1905) 120 Kentucky Reports 672, 678.

[148]) Commonwealth v. Combs (1905) 120 Kentucky Reports 368, 376.

zwany urzędnikiem publicznym, gdyż wedle ustaw tego stanu został on wybrany do zajęcia publicznego stanowiska i do pełnienia obowiązków ogromnej publicznej wagi. Dlatego jego stanowisko jest co najmniej analogiczne do publicznego urzędu“ [149]). Pogląd ten przyjmuje i precyzuje decyzja Sądu Najwyższego Kentucky: „Ustawa wyszczególnia warunki i przepisuje obowiązki członka komitetu (partii). To wykonywanie władzy charakteryzuje wszystkie ustawy określające urzędnika publicznego. Natura obowiązków, które członek komitetu winien spełniać dodaje mocy temu wnioskowi.“ [150]) Sąd Najwyższy Luiziany dzieli przytoczone stanowisko sądów w Kentucky, dodając, że „jest całkiem pewne, że członkowie komitetu partyjnego są wybrani i spełniają swe funkcje na mocy ustawy... i że ta ustawa jest publiczna, jeżeli idzie o jej charakter i cel, i nie ma na oku korzyści żadnej partii politycznej ani żadnego prywatnego interesu... Obowiązki komitetów partii i ich członków są publiczne i komitety są organami państwa... Członek komitetu jest urzędnikiem publicznym...“ [151]).

W tym świetle staje się zrozumiałe, że uprzywilejowane stanowisko stronnictwa politycznego nie wynika, jak to niektóre sądy przypuszczają, z wrodzo-

---

[149]) State v. Miles (1908) 109 Southwestern Reporter 595, 608.
[150]) State v. Hamilton (1922) 240 Southwestern Reporter 445.
[151]) Dastugue v. Cohen (1930) 131 Southern Reporter 746, 750, 751.

nego partii prawa do samozachowania [152]). Trudno bowiem przede wszystkim przypuścić, aby system prawny, który odrzuca pojęcie prawa wyborczego jednostki jako prawa wrodzonego, i uznaje w nim tylko „przywilej polityczny" przyznawał wrodzone prawa partii politycznej, normowanej przez ustawy głównie z punktu widzenia roli, jaką partia odgrywa w postępowaniu wyborczym. Przepisy ustawowe, chroniące całość partii i zapewniające jej uprzywilejowane stanowisko w stosunku do jednostek, które podlegają licznym ograniczeniom na rzecz partii, stanowią gwarancję udzieloną partii jako organowi państwowemu, ze względu na interes publiczny, jaki ma ogół w sprawnym spełnianiu przez partie polityczne ich funkcyj państwowych.

Tendencje i wyniki prawnej regulacji stronnictw politycznych dadzą się więc ująć w skrócie następująco: Prawo uznało stronnictwa polityczne, w szczególności system dwóch stronnictw, za niezbędny, istotny element demokratycznego ustroju Stanów Zjednoczonych. Prawo ujęło proces działalności stronnictw w jego najbardziej istotnych i uchwytnych momentach w formy prawne. Przez to włączyło prawo organizacje partyjne w obręb mechanizmu ustrojowego, dostosowując je zarazem do podstawowych za-

---

[152]) Whipple v. Broad (1898) 25 Colorado Reports 407, opinia sędziego Goddard'a, oraz Britton v. Board of Election Commissioners (1900) 129 California Reports 337, 346.

sad rządzących ustrojem. W szczególności prawo starało się zapewnić wpływ na działalność partii jej członkom, zgodnie z zasadą demokracji bezpośredniej przenikającej ustrój państwowy, oraz poddać partie w pewnym przynajmniej stopniu kontroli wykonywanej przez państwo. Prawo, demokratyzując organizację partyjną, uznało równocześnie uprzywilejowane stanowisko partii w stosunku do wyborców w procesie wyborczym. Prawo wreszcie, zdając sobie sprawę z roli partii w procesie rządzenia, nadało jej charakter organu państwa, jeżeli nie zawsze w formalnym, to w każdym razie materialnym znaczeniu [153]).

[153]) Ustawodawca amerykański, wciągając z jednej strony organizacje polityczne w orbitę mechanizmu państwowego, stara się, z drugiej strony, odpolitycznić inne części tego mechanizmu, w szczególności służbę cywilną. Czyni się starania, aby możliwie jak najwięcej stanowisk w służbie państwowej przenieść do kategorii „systemu zasługi" i wyłączyć je tym sposobem spod działania systemu łupów. Zob. historię walki z systemem łupów: Ray, An Introduction to Political Parties and Practical Politics.

ROZDZIAŁ V.

SYSTEM DWÓCH STRONNICTW. UWAGI OGÓLNE.

O systemie dwóch stronnictw w ustroju państwowym mówimy wówczas, gdy walka o władzę w państwie toczy się w zasadzie tylko między dwoma stronnictwami, które kolejno uzyskują wpływ na kierunek polityki rządu.

System dwóch stronnictw spotykamy z jednej strony w Anglii i jej dominiach, z drugiej — w Stanach Zjednoczonych Ameryki, tak w Związku jak i poszczególnych stanach. Pomiędzy systemem angielsko-dominialnym a systemem Stanów Zjednoczonych zachodzą różnice co do natury, funkcyj i organizacji stronnictw politycznych. Podstawy jednak systemu dwóch stronnictw, zasadnicze funkcje oraz cechy stronnictw są w obu ustrojach jednakowe.

U podłoża systemu dwóch stronnictw leży tendencja społeczeństw do możliwie bezpośredniego wpływu na skład i politykę rządu. Dążność do bez-

pośredniej demokracji u narodów anglosaskich płynie z kilku źródeł. Przede wszystkim ma tutaj głos tradycja bezpośredniego udziału obywateli w rządzie, przynajmniej gminy, jeżeli nie państwa, sięgająca w Anglii średniowiecza a w Stanach Zjednoczonych początków XVII wieku. Obywatele obu tych państw starali się załatwiać możliwie najwięcej spraw dotyczących rządu bezpośrednio, a jeżeli nie było to możliwe ze względów technicznych, krępowali swych przedstawicieli szczegółowymi instrukcjami. Członkowie angielskiej Izby Gmin otrzymywali instrukcje — w zasadzie wiążące — do XIV wieku. W nowszych czasach zależność parlamentu od narodu znalazła sformułowanie w koncepcji tak zwanej suwerenności politycznej ogółu wyborców, których wola — mimo suwerenności prawnej króla w parlamencie — decyduje ostatecznie o wszystkich zagadnieniach państwowych [154]).

Według filozofii politycznej leżącej u podstaw ustroju Stanów Zjednoczonych, członkowie ciał ustawodawczych są raczej delegatami aniżeli reprezentantami narodu w ścisłym tego słowa znaczeniu [155]). Deklaracje praw wczesnych konstytucyj amerykańskich

[154]) Zob. Wachlowski, Suwerenność prawna i polityczna.
[155]) Por. Merriam, A History of American Political Theories, s. 6; Carpenter, Democracy and Representation, s. 39.

zwą ich „zastępcami i pełnomocnikami" lub „kuratorami i sługami ludu" [156]).

Ta koncepcja przeważa także i dzisiaj [157]). W następstwie tego założenia prawo instruowania członków ciał ustawodawczych przez wyborców — w przeciwieństwie do doktryny francuskiej — jest tak przez konstytucje stanowe jak i przez twórców i komentatorów konstytucji związkowej wyraźnie uznane [158]).

Obok tradycji odgrywa tu rolę gorące przywiązanie obywateli państw anglosaskich do swobód, które niechętnie tylko i na krótki czas powierzają swoim przedstawicielom. Obawa o naruszenie tych wolności skłania społeczeństwa Imperium brytyjskiego i Stanów Zjednoczonych do bezustannego strzeżenia tych, którym poruczyli rząd państwa.

Wysoki stan uświadomienia politycznego, żywe zainteresowanie sprawami publicznymi i wreszcie pewien, jakby powiedzieć, zmysł polityczny narodów anglosaskich dopełniają fundamentów bezpośredniej demokracji tych narodów.

System dwóch stronnictw jest niewątpliwie najlepiej dostosowany do realizacji demokracji bezpośred-

---

[156]) Zob. cytaty u Wachlowskiego, Rząd prezydencjalny s. 109 uwaga.

[157]) Taft, Representative Government in the United States, s. 13 n. Zob. też Ehrlich, Comparative Public Law, s. 11 uw. 42.

[158]) Ob. odnośne cytaty u Wachlowskiego, Rząd prezydencjalny s. 108 uw. 1.

niej na wielkim terytorium i przy wielkiej liczbie czynnych członków państwa. System ten umożliwia bowiem wypowiedzenie się większości narodu tak co do składu, a przynajmniej naczelnika, rządu, jak i zasadniczych zagadnień polityki państwa. System ten umożliwia narodowi zdobycie możliwie zupełnej i wszechstronnej informacji [159]), przez to, że obrady nad poszczególnymi zagadnieniami toczą się publicznie pomiędzy przedstawicielami obu partii, a nie jak w systemach wielu stronnictw, poza kulisami parlamentu. System ten realizuje odpowiedzialność rządu przed wyborcami. Rząd otrzymuje bowiem wyraźny mandat od narodu, z którego musi zdać przed swym mocodawcą sprawę.

Urzeczywistnienie zasad demokracji bezpośredniej stałoby się niemożliwe [160]), a w każdym razie bardzo utrudnione, przy istnieniu liczby stronnictw, większej od dwóch.

Skład osobowy rządu przestałby być bezpośrednim wyrazem woli większości narodu. Decydowanie o polityce rządu, a przynajmniej o jego najważniejszych zagadnieniach, wymknęłoby się z rąk narodu, i przeszłoby do menerów partyjnych, układających kom-

---

[159]) Por. Jensch, Die Partei, s. 65.

[160]) Zob. Laski A Grammar of Politics, s. 314 oraz MacIver, The State, s. 417.

promisy bez porozumienia się ze swymi mocodawcami [161]).

Odpowiedzialność rządu przed ogółem stałaby się iluzoryczna. Któż bowiem byłby odpowiedzialny za niedotrzymanie zobowiązań przedwyborczych, jeśli, po pierwsze, nie było wyraźnej woli narodu co do programu, a więc sprawdzianu odpowiedzialności, a powtóre, brak było osoby lub grupy, którą możnaby wskazać palcem jako bezspornie odpowiedzialną za zawód sprawiony wyborcom?

Dążność do rządów bezpośrednich jest źródłem systemu dwóch stronnictw. Czy dążność ta jednak jest dostatecznie silna, aby przeciwstawić się wszystkim wymierzonym w system dwóch stronnictw, atakom? W społeczeństwach anglosaskich znajdujemy wprawdzie mniej problematów i sposobów podchodzenia do nich, dzielących społeczeństwa, aniżeli w innych państwach; niemniej jednak jest ich tak wiele, że nie łatwo wyobrazić sobie można ich zamknięcie w ramach dwóch tylko stronnictw politycznych. Historia wykazuje jednak, że wszelkie próby wprowadzenia na widownię dalszych stronnictw, poza dwoma, kończyły się — przynajmniej do obecnych czasów — prędzej czy później niepowodzeniem.

System dwóch stronnictw utrwalił się w narodach anglosaskich dzięki czynnikom, o których była mowa przy omawianiu odnośnych ustrojów. Czynnikiem jednak odpowiedzialnym w głównej mierze za utrzyma-

[161]) Por. Mac Donald, Socialism and Government, s. 13 n., 167.

nie tego systemu jest specyficzny charakter społeczeństw anglosaskich.

Oba społeczeństwa, angielskie i amerykańskie, uznają zgodnie pewne autorytety wewnętrzne, dookoła których obraca się życie społeczne i polityczne obu narodów, i przeciwko którym nie może kierować się żadna działalność jednostek czy grup. Takim autorytetem w Anglii jest np. korona, tradycja konstytucyjna, w Stanach Zjednoczonych pewne podstawowe zasady konstytucji związkowej, flaga gwiaździsta, Jerzy Waszyngton. Uznanie tych autorytetów stwarza wspólną płaszczyznę dla wszystkich stronnictw w danym społeczeństwie i wyrabia nawet w najzagorzalszych zwolennikach partii przekonanie o istnieniu pewnych wartości wyższych aniżeli programy ideowe stronnictw.

Uznanie wspólnych autorytetów prowadzi do większej, niż w innych państwach, zgodności w społeczeństwach anglosaskich co do fundamentalnych założeń doktrynalnych ustroju. Ten fakt, ograniczając możliwości powstawania nowych ideologii politycznych i społecznych, działa miarkująco na tworzenie się nowych partii politycznych.

Społeczeństwo anglosaskie charakteryzuje znaczne poczucie obowiązku [162]). Demokracja przedstawia się

---

[162]) Ob. Siegfried, France, a Study in Nationality, s. 112; Siegfried, Les Etats - Unis d'aujourd'hui, s. 33; Dicey, Lectures on the Relation between Law and Opinion in England, s. 14.

Anglosasom nie tyle jako sposobność do pełniejszego indywidualnego wyżywania się w dziedzinie politycznej, ile jako odpowiedzialność ciążąca na wszystkich jednostkach za sprawne działanie rządu. Rezultatem zrozumienia obowiązków politycznych, jakie ciążą na jednostce, jest powściągliwość w działaniu politycznym [163]); realizm w ocenie zjawisk politycznych; ostrożność w wyborze środków; niespuszczanie z oka celu demokracji. Wolność polityczna, z jakiej korzysta jednostka, ma charakter społeczny. Jednostka używa jej także dla lepszego wypełnienia swych zobowiązań wobec społeczeństwa.

Dlatego więc jednostka zastanowi się dwa razy, zanim przystąpi do utworzenia nowej partii politycznej. Zda sobie bowiem sprawę ze skutków swego działania w odniesieniu do całego społeczeństwa oraz funkcjonowania rządu. Uświadomi sobie cel do którego zmierza i dopiero pod tym kątem widzenia oceni czy obrała właściwe środki. Wrodzony rasie anglosaskiej konserwatyzm w działaniu każe jej raczej posłużyć się, dla realizacji swego celu, starymi istniejącymi już formami, aniżeli szukać nowych, niesprawdzonych jeszcze w życiu, wzorów.

Charakter społeczeństw anglosaskich oraz rola, jaką odgrywa w niej system dwóch stronnictw, narzuca stronnictwom szczególną strukturę wewnętrzną.

---

[163]) Por. Beck, The Constitution of the United States, s. 20.

Dotyczy to przede wszystkim strony ideologicznej stronnictw. Społeczeństwa anglosaskie przywiązują znacznie mniej wagi do zasad ideowych partii, aniżeli narody innych ras. Dla Anglosasa ważniejszy jest w stronnictwie człowiek, przewódca, od idei, którą stronnictwo reprezentuje; istotniejsza jest faktyczna działalność polityczna stronnictwa od programu, który partia głosi. Partia tłumaczy się przed społeczeństwem swoim dorobkiem rzeczywistym, nie swoją ideologią. Nie znaczy to, że społeczeństwo nie żąda od stronnictwa, a stronnictwo nie odczuwa potrzeby, formułowania ogólnych zasad. Ale działanie poprzedza często formułę ideową, w przeciwieństwie do krajów kontynentu europejskiego, w których partie — zgodnie z logicznym sposobem myślenia, właściwym Europejczykom kontynentu — usilnie starają się zrealizować założenia często teoretyczne w praktyce [164]). Przeniesienie nacisku z idei na człowieka, i ze słowa na czyn, daje stronnictwom anglosaskim elastyczność w akcji, i pozwala na oportunizm w postępowaniu, którego domaga się życie, nie postępujące szlakiem logicznych procesów myślowych.

Zgodnie z tym założeniem stronnictwa w krajach anglosaskich uważa się za realne narzędzia codziennej polityki w przeciwieństwie do państw kontynentu europejskiego, w których stronnictwa reprezentują

---

[164]) Sloane, Party Government in the United States of America, s. 20.

szczegółowo wypracowane programy ideowe dotyczące mniej lub więcej gruntownej przebudowy systemu państwowego i mające na ogół dość luźny związek z powszednią polityką państwa. Wyborca angielski czy amerykański posługuje się stronnictwami dla wypowiedzenia swych życzeń odnośnie do polityki rządowej, chce za ich pośrednictwem skontaktować się bezpośrednio z rządem, używa stronnictwa jako pośrednika umożliwiającego mu jego udział w rządzie. Wyborca europejski głosując na pewne stronnictwo pragnie wyrazić swoją wiarę w głoszone przez to stronnictwo zasady ideowe i udzielić mu swego zaufania i pełnomocnictwa do wszelkiej działalności, jaką stronnictwo to uzna za stosowną. Stronnictwo w systemach anglosaskich łączy wyborcę z rządem, stronnictwo na kontynencie europejskim przerywa ten kontakt, którego zresztą wyborca nie pragnie. Wyborca anglosaski nie myśli dlatego o swej partii jako o organizacji mającej na oku względy przede wszystkim propagandowe; w oczach wyborcy europejskiego ten rys partii wysuwa się bodaj na pierwszy plan. W społeczeństwie anglosaskim stronnictwo polityczne legitymuje się swą zdolnością rządzenia, możliwościami zdobycia władzy w państwie. Stronnictwo polityczne, które traci tę zdolność, które w bliższej czy dalszej przyszłości nie ma widoków na objęcie rządów w państwie, przestaje interesować wyborców i musi zniknąć z widowni politycznej państwa.

Programy stronnictw politycznych w systemach anglosaskich uwarunkowane są przede wszystkim charakterem stronnictwa, jako raczej instrumentu polityki aniżeli reprezentanta pewnej ideologii. Na programy te wpływa także — pozostająca w łączności z tym zadaniem partii i treścią demokracji anglosaskiej — struktura społeczna stronnictw. Stronnictwa te — w przeciwieństwie do europejskich — krają społeczeństwo nie poziomo, ale pionowo; nie przedstawiają pewnych zwartych klas czy grup społecznych i gospodarczych istniejących w społeczeństwie. Stronnictwo daje przekrój pionowy społeczeństwa, i posiada tę samą niemal budowę społeczną, co społeczeństwo, w którym działa. Nie wyklucza to identyfikowania się pewnych interesów z tą czy tamtą partią, ale fakt ten nie narusza ogólnej zasady.

Stronnictwo polityczne w krajach anglosaskich nie jest tak jednorodne jak w państwach kontynentu europejskiego, których partie tworzą się raczej na platformie zwartych i jednakowych klas czy grup społecznych. Stronnictwo w systemie dwóch partii nie przedstawia jednej grupy czy jednego interesu, ale zawiera w sobie szereg często zwalczających się grup społecznych i wiele często trudnych do pogodzenia interesów. Program, z którym stronnictwo staje do wyborów musi uwzględniać wszystkie reprezentowane przez nie interesy, lub też nawet interesy tych grup społecznych, które stronnictwo pragnie dla siebie po-

zyskać. Program stronnictwa musi zatem z jednej strony obejmować całokształt zagadnień stanowiących przedmiot działalności rządowej, z drugiej zaś musi on być kompromisem pomiędzy reprezentowanymi przez stronnictwo interesami. Ideologia stronnictwa w systemie dwóch stronnictw musi więc w ten sposób być ułożona, aby była zdolna do objęcia wszystkich nasuwających się sytuacyj domagających się rozwiązania przez państwo i do pomieszczenia w sobie każdorazowego kompromisu pomiędzy przedstawianymi przez stronnictwo grupami społecznymi. To prowadzi do faktycznego w praktyce ograniczenia ideologii stronnictw w systemach dwóch stronnictw do niewielu ogólnych zasad, lub też nawet w ogóle do rezygnacji stronnictw z jakichkolwiek stałych programów ideowych. Elastyczność ideologii jest znamieniem stronnictw w systemie dwóch stronnictw.

Partiom politycznym w systemach dwóch stronnictw, w szczególności partiom w Stanach Zjednoczonych, zarzuca się, że nie są partiami politycznymi we właściwym znaczeniu, gdyż nie posiadają jasno sformułowanych, stałych, różniących zdecydowanie poszczególne stronnictwa od siebie, ideologii politycznych. Zarzut ten nie wydaje się uzasadniony. Pod tym względem różnica pomiędzy partiami europejskimi a stronnictwami amerykańskimi jest więcej pozorna aniżeli rzeczywista. Cóż z tego, że stronnictwa europejskie — w systemach wielopartyjnych — odznaczają się wła-

śnie sztywnymi programami ideowymi, a partie amerykańskie nie mają ich wcale albo prawie wcale, skoro skutek w obu wypadkach jest mniej więcej jednakowy. Partie europejskie, właśnie ze względu na ich wielość, nie mogą zrealizować swych programów w całości, ale muszą godzić się na kompromisy z innymi stronnictwami z tym skutkiem, że ostateczny rezultat praktyczny nie różni się niczym od rezultatu działalności partyj amerykańskich.

„Braki" stronnictw, w systemach dwóch partii, w dziedzinie programu wyrównuje ich wspaniale rozwinięta organizacja wewnętrzna, w zrozumieniu prawdy, że „siła życiowa stronnictwa nie leży w doskonałości jego zasad, lecz w solidności jego struktury organizacyjnej" [165]). Potrzebę silnej organizacji wywołują nadto szczególne warunki ustrojowe. W Stanach domaga się jej konieczność skoordynowania rozstrzelonych życzeń i potrzeb ogromnej często masy wyborców w jedną zbiorową opinię i jeden istotny interes. W Anglii żąda jej konieczność posługiwania się stronnictwem przez jego przewódcę dla przeprowadzenia postulatów narodu. Tylko mocna, o nieugiętą dyscyplinę oparta, organizacja partyjna może stać się powolnym narzędziem w ręku przewódcy stronnictwa.

Stronnictwa polityczne w systemie dwóch partii są bardziej uzależnione od wyborców aniżeli stronnictwa

---

[165]) Redslob, Le régime parlementaire, s. 210. Zob. też Hatschek, Englisches Staatsrecht, T. II. s. 3.

w systemach wielopartyjnych. Znajduje to wyraz z jednej strony w organizacji partyjnej, umożliwiającej członkom partii znaczniejszy wpływ na sprawy partyjne, z drugiej zaś w konieczności posiadania przez stronnictwa wielkich przewódców, którzy potrafiliby przemawiać bezpośrednio tak do członków partii jak i wyborców niezrzeszonych. Tylko taki bezpośredni stosunek „szeregowców" partii do jej wodza może utrzymać stronnictwo w jego roli pośrednika między narodem a rządem. Istnienie szeregu ogniw pośrednich w łańcuchu organizacyjnym między wyborcą a przewódcą partii, przerzucenie ciężaru z przewódców partyjnych, znanych ogółowi na bezimienne komitety lub rady ułatwia „zgubienie" woli wyborców i oddaje stronnictwo w ręce anonimowych, nieodpowiedzialnych komitetów, utrudniając tym samym odgrywanie przez partię roli pośrednika między narodem a rządem.

Rola stronnictw w systemie dwupartyjnym polega na pośredniczeniu między ogółem wyborców a rządem [156]). Przez wybór większości przedstawicieli na-

---

[166]) Niektórzy autorowie przeciwstawiają Anglię jako tak zwane przedstawicielskie państwo ludowe z systemem dwupartyjnym Stanom Zjednoczonym jako tak zwanemu państwu dwupartyjnemu. W Anglii wedle tej teorii partie są tylko pośrednikami między narodem a rządem, w Stanach Zjednoczonych — są one faktycznymi piastunami władzy państwowej. Braunias, Das parlamentarische Wahlrecht T. II. s. 16 n. 18, n. Jakkolwiek niewątpliwie zachodzą pewne różnice między systemami obu

leżących do pewnego stronnictwa, dają wyborcy wyraz swoim życzeniom odnośnie do składu osobowego rządu i najważniejszych wytycznych jego polityki. Kontakt nawiązany przez wybory z rządem pragnie naród utrzymać w dalszym ciągu i po wyborach. Utrzymanie tej bezpośredniej łączności narodu z rządem czy też jego naczelnikiem wymaga, aby organizacja partyjna, reprezentowana przez swych członków w ciele przedstawicielskim, ograniczyła się tylko do roli pośrednika, pozostawiając prowadzenie polityki państwa rządowi w oparciu o naród. Arogowanie sobie przez członków stronnictwa w ciele przedstawicielskim kompetencyj rządzenia choćby tylko w zakresie ustawodawczym, próby samodzielnej działalności politycznej, przerywałyby związek narodu z rządem i wprowadzałyby w miejsce bezpośredniej demokracji pośrednią, której społeczeństwa anglosaskie pragną uniknąć.

Z natury systemu dwóch stronnictw jako narzędzia demokracji bezpośredniej wynika, że wszystkie państwa „dwupartyjne" posiadać muszą tę samą, w zasadzie, strukturę ustrojową. Różność form konstytucyjnych, różność ustrojów statycznych, poszczególnych państw „dwupartyjnych" dopuszcza istnienie różnic co do stopnia i zakresu, ogólny jednak schemat

---

tych państw odnośnie do stopnia zależności stronnictw od narodu, to jednak w obecnym stanie rzeczy stronnictwa w obu tych ustrojach spełniają jednakowo rolę pośredników.

ustroju faktycznie działającego, ustroju dynamicznego, jest jednakowy.

Stronnictwo, które zdobyło w wyborach większość głosów względnie mandatów, powołane zostaje do utworzenia rządu. Rząd ten wykonuje pełną władzę, nie dzieląc się nią, w zasadzie, z partią, pozostałą w mniejszości. Władza ta jednak służy nie stronnictwu jako organizacji, ale jego przewódcy, wskazanemu mniej lub więcej wyraźnie przez większość wyborców. Wypływa to logicznie z natury systemu dwupartyjnego, jako środka realizacji bezpośrednich rządów ogółu. Jednostkowość rządu daje narodowi większe gwarancje bardziej bezpośredniego kontaktu rządu z narodem oraz rzeczywistej odpowiedzialności partii rządzącej przed wyborcami.

W ustroju opartym o system dwóch stronnictw, funkcje ustrojowe spełnia nie tylko partia, która uzyskała większość w wyborach, ale też i partia, która poniosła w nich klęskę. Gdy jednak partii zwycięskiej powierza się sprawowanie rządów, to stronnictwu pokonanemu przydziela się rolę krytyka i kontrolera rządu. Ten podział funkcyj wynika logicznie z faktu istnienia dwóch stronnictw, z których każde naprzemian sprawuje władzę, albowiem stronnictwo pozostające w opozycji we własnym interesie zwracać będzie uwagę ogółu na wszystkie błędy partii rządzącej. Dopiero współdziałanie obu stronnictw, jednego w charakterze rządu, drugiego w charakterze

opozycji, składa się na pełnię „dwupartyjnego" ustroju państwowego.

Sprawowanie rządów i opozycja przeciwko nim są funkcjami obu stronnictw w systemach dwupartyjnych. Decyzja jednak o zmianie kierunku polityki rządu czy też zastąpieniu rządu jednej partii przez rząd drugiej należy bezpośrednio do narodu. Stronnictwa przy władzy i w opozycji, przygotowują tylko jak gdyby materiał do decyzji ostatecznej, którą podejmie ogół wyborców w najbliższych wyborach.

System dwóch stronnictw zapewnia ustrojowi możliwie trwałą równowagę i względną ciągłość polityki. Wydawaćby się mogło na pierwszy rzut oka, że zmiana partii rządzącej pociągnie za sobą gwałtowny przewrót w całej polityce państwa. Tymczasem w rzeczywistości jest inaczej. Partia, która z opozycji, na skutek pomyślnych dla niej wyborów, przeszła do władzy, przejmuje w wielu punktach politykę swej poprzedniczki.

Wynika to, po pierwsze, z podobnej struktury społecznej obu stronnictw, które przecinają społeczeństwo pionowo nie poziomo. Obecność w obu partiach przedstawicieli tych samych grup społecznych utrudnia stronnictwom występowanie z programem zbyt radykalnym i z konieczności zbliża ideologie obu stronnictw. Z tym łączy się konieczność pozyskania przez stronnictwa tej grupy obywateli, która nie jest związana z żadną partią, ale posługuje się bądź jedną, bądź

drugą dla realizacji swych aktualnych postulatów. Ten fakt także wpływa na kształtowanie się programów partyjnych w formach umiarkowanych i do siebie podobnych.

Wypływa to, po wtóre, z zasadniczej zgodności poglądów obu stronnictw na pewne podstawowe zagadnienia wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa. Zgodność ta jest zrozumiała w świetle faktu, że nie ma co do tych zagadnień zasadniczych różnic w łonie społeczeństwa, bez względu na przynależność jednostek do tej czy innej partii politycznej. Ta zgodność zapatrywań uniemożliwia stronnictwu, które chce zdobyć władzę lub ją zdobyło, zbyt dalekie odstępstwo od polityki i metod działania partii, która poprzednio sprawowała rządy.

Zaznaczyć należy w związku z tym, że ta zasadnicza zgodność poglądów całego społeczeństwa na pewne choćby minimum zagadnień państwowych jest istotnym warunkiem funkcjonowania systemu dwóch stronnictw. Gdyby obie partie różniły się od siebie tak zasadniczo, jak np. partie w Europie kontynentalnej, wówczas zmiany rządu połączone byłyby z wstrząsami społecznymi, których żadne państwo na dłuższą metę wytrzymać by nie mogło. System dwóch stronnictw jest możliwy tylko tam, gdzie stronnictwa nie uważają się za dwie wrogie armie, walczące ze sobą aż do całkowitego zniszczenia jednej z nich, ale traktują walkę partyjną i kolejną zmianę w rządzie

jako rodzaj zawodów sportowych, z których jedna strona — aż do następnej rozgrywki — wychodzi zwycięsko.

Powściągliwość w słowie, umiarkowanie w czynie, pogląd, że stronnictwa są tylko strażnikami wspólnego dobra państwowego, stojącego ponad interesem i programem partii, jest podstawowym warunkiem działania ustroju państwowego, opartego o dwupartyjny system.

To sprawia, że partie polityczne nie mogą na dłuższą metę utrzymać zasadniczych pomiędzy sobą różnic ideowych, i że prędzej czy później, następuje ujednolicenie jeżeli nie programów partyjnych, to w każdym razie ich działalności faktycznej.

ROZDZIAŁ VI.

SYSTEM WIELU STRONNICTW.

1. Charakterystyka systemu.

O systemie wielopartyjnym mówimy wówczas, gdy liczba stronnictw, które wywierają bezpośredni wpływ na rządy państwa jest większa od dwóch [167]). Różnica pomiędzy systemem wielopartyjnym, a dwupartyjnym jest nie tylko ilościowa, ale przede wszystkim jakościowa. Dotyczy ona struktury społecznej, założeń doktrynalnych oraz formy rządu w odnośnych ustrojach państwowych.

Społeczeństwa w ustrojach wielopartyjnych odznaczają się w przeciwieństwie do społeczeństw w syste-

[167]) Względnie od trzech. System trzech stronnictw zdradza bowiem więcej podobieństwa do systemu dwupartyjnego, niż do systemu wielopartyjnego. Jest bowiem również pewną — jakkolwiek mniej wyraźną — formą demokracji bezpośredniej. System trzech stronnictw pojawia się zazwyczaj — mniej lub więcej przejściowo — w ustrojach, które normalnie są dwupartyjnymi, oznacza istnienie głębszych przemian w społeczeństwie i prowadzi ostatecznie do przywrócenia — zrewidowanego, odnośnie do swej wewnętrznej treści — systemu dwóch stronnictw.

mach dwupartyjnych — ostro zarysowanym podziałem na klasy społeczne. Interesy poszczególnych klas stoją często w jaskrawej do siebie sprzeczności, i nadzwyczaj trudno jest znaleźć dla nich wspólną płaszczyznę porozumienia. To prowadzi do powstawania co najmniej tylu stronnictw ile jest najważniejszych klas w danym społeczeństwie. Trudno więc sobie wyobrazić mniej stronnictw klasowych, niż — w każdym razie — stronnictwo chłopskie, robotnicze, mieszczańskie i wielkiej własności. Klasowość nie jest jednak jedynym źródłem stronnictw politycznych. Ideologie polityczne, interesy zawodowe, poglądy na formę rządów, kierunki religijne, itd. przecinają często klasy pionowo i wywołują tworzenie — w obrębie tych samych klas — stronnictw o różnym nastawieniu politycznym, społecznym, religijnym, mnożąc — czasem do zawrotnych liczb — liczbę stronnictw pretendujących do rządów w państwie. Właściwe społeczeństwom słowiańskim, germańskim czy łacińskim zamiłowanie do bezwzględnie logicznych rozumowań oraz przywiązywanie wagi do słów raczej aniżeli do działań sprzyja tworzeniu wciąż nowych stronnictw o sprecyzowanym i wyczerpującym programie działalności, zamiast pozwolić jednostkom szukać rozwiązania gnębiących je problemów na gruncie dotychczasowych stronnictw, choćby kosztem logiki bez zarzutu i poprawnej formy zewnętrznej. Brak zmysłu rzeczywistości, — który znamionuje w tak wysokim

stopniu społeczności anglosaskie —, odpowiedzialny jest za to, że społeczeństwa w systemach wielopartyjnych przywiązują większe znaczenie do zewnętrznych pozorów, aniżeli do istotnej treści i kładą większy nacisk na środki, tracąc z oka główny cel, zapominając o tym, że w miarę wzrastania liczby stronnictw, zmniejszają się w zasadzie szanse zdobycia decydującego wpływu na rządy. Dążność do wielopartyjności wynika więc zarówno z budowy społeczeństwa jak i z postawy intelektualnej jednostek. Krzewienie kultury politycznej i rozumne ustawodawstwo, zwłaszcza w zakresie wyborów, pozwala — jak tego dowodzą przykłady niektórych społeczeństw — sprowadzić liczbę stronnictw do granic, godzących interes społeczeństwa z koniecznością równowagi ustrojowej.

System wielopartyjny ogranicza wpływ jednostek na rządy i przesuwa punkt ciężkości na stronnictwa polityczne. Jest więc systemem demokracji pośredniej, w którym obywatele zadawalają się tylko wskazaniem przedstawicieli mających za nich sprawować rządy, oraz wykonaniem luźnej zresztą kontroli w stałych odstępach czasu.

Demokratyczne społeczeństwa europejskie pragną rządu odpowiedzialnego i idącego po linii życzeń ogółu. Wystarcza jednak do tego celu, jeżeli odpowiedzialność ta realizowana będzie wobec stronnictw politycznych, które społeczeństwo uczyniło swymi przedstawicielami. Społeczeństwa demokratyczne doma-

gają się jedynie zapewnienia im wpływu na ten czynnik, który winien rząd kontrolować; domagają się dalej, aby cieszące się ich zaufaniem stronnictwa polityczne mogły swobodnie wpływ na rządy wykonywać. Udział zatem społeczeństw demokratycznych ogranicza się do wolnego wyboru przedstawicieli w oznaczonych odstępach czasu. Reszta funkcyj rządowych powierzona zostaje stronnictwom politycznym, które wyborca darzy w zasadzie pełnym zaufaniem i które są właściwymi rządcami państwa. Wyborca nie wtrąca się zazwyczaj do spraw stronnictwa podczas kadencji parlamentarnej, zostawiając mu wolną rękę. Opinia publiczna w krajach demokratycznych Europy nie odgrywa tej roli, co opinia w państwach anglosaskich [168]). Tym ważniejsze znaczenie przywiązuje się więc w tych państwach do wyborów do ciał przedstawicielskich, które są jedynym bodaj środkiem wyrażenia stronnictwu pochwały lub nagany, jedynym sposobem wykonania przez naród jego udziału w rządzie.

System rządów pośrednich narodu tkwi w doktrynalnych założeniach demokracji europejskiej. Teoria demokracji sformułowana podczas Rewolucji francuskiej stoi — w przeciwieństwie do doktryny anglo-

---

[168]) Zob. odnośnie do Polski Komarnicki, O praworządność i zdrowy ustrój państwowy, s. 8. n., 11 n. odnośnie do Francji Capitant, La crise et la réforme du parlementarisme en France. Jahrbuch fuer oeffentliches Recht der Gegenwart, 1936, s. 9.

saskiej — na stanowisku pośredniej formy rządów ludowych. W tym kierunku nie poszła za Rousseau'em, który wyłącza wszelkie ogniwa pośrednie w tworzeniu woli powszechnej, mającej powstać bezpośrednio z wól wszystkich członków społeczności, i uważa reprezentację za niedającą pogodzić się z zasadą woli powszechnej. Znany jest ustęp Umowy Społecznej: „Lud angielski myśli, że jest wolny; myli się bardzo. Jest nim tylko podczas wyborów członków parlamentu; gdy zaś tylko ci zostali wybrani, popada w niewolę, jest niczym" [169]). Na doktrynie Rewolucji zaciążył natomiast pogląd Siéyès'a, według którego „lud nie może przemawiać, nie może działać jak tylko przez swoich przedstawicieli" [170]).

Pomiędzy koncepcją rządów pośrednich przyjętą

---

[169]) Ks. III. R. XV.

[170]) Archives Parlementaires, Seria I, T. VIII. s. 593. Zob. też 593 n. oraz mowę Siéyès'a z 2 Thermidora roku III w Le Moniteur Universel z 7 Thermidora III Nr. 307, zawierającą szeroki wywód teorii reprezentacji. Zaznaczyć należy, że twórcy doktryny demokratycznej Rewolucji nie uważali swej demokracji za pośrednią. Zasada reprezentacji opierała się bowiem na tożsamości narodu z jego przedstawicielami, zob. Capitant, La crise et la réforme du parlementarisme en France, Jahrbuch fuer oeffentliches Recht der Gegenwart, 1936. s. 4 — z tym skutkiem, że wolę parlamentu uważano za wolę narodu. Zob. w tej sprawie Loewenstein, Volk und Parlament. Roederer w Zgromadzeniu Narodowym 10. VIII. 1791 powiedział, że istotę reprezentacji stanowi, „iż każda jednostka reprezentowana żyje i obraduje w swoim przedstawicielu, i że ona zmieszała przez wolny wybór swoją wolę z jego wolą" Moniteur Universel z 11. VIII. 1791 Nr. 223. Por. też przemówienie Talleyrand'a dnia 6. VII. 1789. Moniteur Universel z 6—8. VII. 1789. Nr. 15.

podczas Rewolucji Francuskiej a współczesną istnieje jednak zasadnicza różnica. Rządy, według Siéyès'a i innych, sprawować miało ciało reprezentacyjne, najzupełnej niezależne od obywateli, którzy je wybrali. Tymczasem w praktyce państw europejskich rządzącymi w imieniu narodu stały się stronnictwa polityczne. Ta zamiana była raczej korzystna dla społeczeństw demokratycznych. Partie były bowiem znacznie bliższe wyborcom, aniżeli zbudowany na zasadzie fikcji reprezentacji całego narodu parlament. Parlament bowiem w rzeczywistości nie reprezentował nikogo, stronnictwa natomiast — jakkolwiek zdaniem wielu wchodziły między obywatela i rząd — umożliwiały w istocie poszczególnym grupom społecznym przenikanie do ciała przedstawicielskiego i — za jego pośrednictwem — wpływ na rządy.

Cokolwiek by można zarzucić systemowi wielopartyjnemu i związanej z nim formie rządów pośrednich, zauważyć trzeba jedno: system ten nie jest sztuczną nadbudową polityczną, ale naturalnym i logicznym rezultatem płynącym z obecnej psychiki i struktury — przede wszystkim gospodarczej — społeczeństwa.

Stronnictwa polityczne w systemach wielopartyjnych, w przeciwieństwie do stronnictw anglo-saskich, przecinają społeczeństwa przede wszystkim poziomo, zawierając w sobie poszczególne klasy społeczne, a dopiero w drugim rzędzie pionowo, skupiając w sobie członków pewnej klasy, wyznających np. wspólną

ideologię polityczną. Stronnictwa reprezentujące kilka klas społecznych należą zasadniczo do rzadkości, a i w tych wyjątkowych wypadkach idzie o klasy, a raczej podklasy, blisko siebie w hierarchii społecznej się znajdujące.

Z tego charakteru stronnictw wynika istnienie zazasadniczych różnic pomiędzy stronnictwami. Gdy odnośnie do stronnictw anglosaskich często trudno jest wskazać choćby drobną dzielącą je różnicę programową, to w odniesieniu do partii w systemach wielopartyjnych, od razu rzucają się w oczy różnice, wyłączające niemal zupełnie wspólny mianownik. Z tym łączy się posiadanie przez partie sztywnych ideologii, od których partie — w teorii przynajmniej — niechętnie odstępują. Inaczej ma się oczywiście rzecz w praktyce, gdyż wielość stronnictw zmusza je do kompromisów; nie ma to jednak żadnego wpływu na teorię.

Organizacja stronnictw w systemach wielopartyjnych pozostaje na ogół daleko w tyle poza organizacją stronnictw anglosaskich, w szczególności stronnictw amerykańskich. Pod względem organizacyjnym przedstawiają stronnictwa w systemach wielopartyjnych całą gamę form, od bardzo precyzyjnej do zupełnego niemal braku jakiejkolwiek więzi organizacyjnej.

To ostatnie odnosi się zwłaszcza do stronnictw francuskich, z których wiele zaledwie zasługuje na miano partyj politycznych. Niezwykle rozwinięty u Fran-

cuzów zmysł odcieni (s e n s d e s n u a n c e s) utrudnia im przyjęcie jakiegokolwiek programu w całości i poddanie się zbyt twardej dyscyplinie [171]). Wyborcy w dużej mierze nie uznają podziału na partie polityczne [172]), stawiają wyżej swoje upodobania indywidualne od lojalności partyjnej. W ciele ustawodawczym widzą oni zebranie indywidualnych przedstawicieli, reprezentujących przede wszystkim okręgi wyborcze. Odwrotnie też deputowany liczy się więcej ze swymi bezpośrednimi wyborcami aniżeli ze swym ugrupowaniem politycznym [173]). Dlatego stronnictwa francuskie odznaczają się i dzisiaj jeszcze brakiem wewnętrznej spoistości i płynnym charakterem elementu osobowego. Partie polityczne w parlamencie, zwłaszcza w Senacie, nie mają stosunkowo często odpowiednika w społeczeństwie. Senatorowie i deputowani do niedawna jeszcze uważali za zupełnie właściwe należenie równocześnie do kilku grup politycznych w parlamencie [174]).

Stronnictwa polityczne w systemach wielopartyjnych nie potrzebują tak ścisłej organizacji, jak w kra-

---

[171]) Barthélemy i Duez, Traité élémentaire de droit constitutionnel, s. 447.

[172]) Lewinsohn, L'argent dans la politique, s. 227.

[173]) Siegfried — Tableau des partis, s. 203 — zwraca uwagę na fakt, że ten ścisły kontakt wyborcy z przedstawicielem, stała i bezpośrednia interwencja deputowanego w sprawach wyborców, zastępuje ogółowi francuskiemu demokrację bezpośrednią.

[174]) Praktyka ta zabroniona została obecnie przez regulaminy Senatu i Izby Deputowanych.

jach anglosaskich, z dwóch powodów. Pierwszym jest istnienie zasadniczych między partiami różnic ideowych i wyczerpujących programów politycznych. Brak takich różnic i programów zmusza stronnictwa anglosaskie do zapewnienia zwartości partyjnej innym sposobem — właśnie rozwiniętą organizacją. Drugi powód mieści się w innej roli ustrojowej stronnictw w systemach wielopartyjnych. System dwupartyjny realizuje demokrację bezpośrednią, pośredniczy tylko między narodem a rządem. Konieczność zgrupowania większości wyborców pod jednym sztandarem, lub też zapewnienia dyscypliny niezbędnej dla wykonywania rządów w zgodzie z mandatem narodu wymaga precyzyjnej organizacji partyjnej. Stronnictwa w systemach wielopartyjnych nie spełniają żadnego z tych zadań. Organizacja potrzebna im jest jedynie w okresie wyborów, które odbywają się stosunkowo rzadko, oraz w parlamencie. Dla podtrzymania ducha partyjnego u członków w okresie między wyborami wystarczają całkowicie względnie prymitywne formy organizacyjne.

W jednym punkcie stronnictwa w systemach wielopartyjnych podobne są do stronnictw anglosaskich. Tak tu jak i tam istnieje wyraźna dążność do skoncentrowania władzy w ręku niewielu jednostek w obrębie partii, w ręku przewódców partii [175]). Jeżeli jed-

[175]) O tendencjach oligarchicznych w łonie stronnictw politycznych zob. Michels, Les partis politiques.

nak się zważy, że partie anglosaskie są tylko pośrednikami między społeczeństwem a jego rządem, a stronnictwa w systemach wielopartyjnych rzeczywistymi władcami państwa, zrozumie się o ile większą i swobodniejszą jest władza przewódców stronnictw w systemach wielopartyjnych.

2. System wielu stronnictw a rząd parlamentarny.

Stronnictwo polityczne „to istota rządu parlamentarnego. Bez stronnictw nie ma parlamentu... Jeżeli negujecie ideę stronnictwa, przeczycie idei parlamentu". Słowa te padły w 1910 r. z ust przewodniczącego komisji francuskiej Izby deputowanych zajmującej się zmianą regulaminu Izby [176]). Podobnie w dziesięć lat później rozprawił się z zarzutem, że konstytuacja weimarska wprowadza panowanie stronnictw, jeden z twórców tej konstytucji Preuss: „System parlamentarny to przecież zmieniające się władztwo stronnictw" [177]).

W istocie, system parlamentarny jest w krajach kontynentu europejskiego — podobnie jak w Anglii — rządem stronnictw politycznych. Tak jak parlament, zdaniem niektórych pisarzy, nie może istnieć bez stron-

---

[176]) Annales de la Chambre des Députés, 10-me Législature, s. 475, 476.

[177]) Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, T. 328. s. 2101.

nictw politycznych [178]), tak — zdaniem innych — system parlamentarny zakłada istnienie tak zwanego państwa partyjnego (Parteienstaat) [179]).

Jakkolwiek system rządów parlamentarnych znajdujemy zarówno w Anglii jak i na kontynencie europejskim, to jednak między systemem angielskim a kontynentalnym zachodzą zasadnicze różnice.

Różnice te płyną z odmiennej roli, jaką stronnictwa polityczne spełniają w systemie dwupartyjnym. Partie w Anglii są raczej pośrednikami między narodem a rządem. Istotna władza w państwie należy do premiera łącznie z całym społeczeństwem. Inaczej jest w systemach wielopartyjnych. Tu władza skupia się w ręku stronnictw politycznych. Stronnictwa te w oznaczonych odstępach czasu zdają sprawę z swej działalności wobec narodu, poza tym jednak postępują jak chcą, wyborców swych o zdanie wcale nie pytając. Wyborcy przez akt głosowania udzielają stronnictwom mandatu do sprawowania rządów w państwie na cały przeciąg kadencji parlamentarnej i więcej w zasadzie o władzę się nie troszczą. Stąd więc na stronnictwach spoczywa obowiązek samodzielnego starania się o utworzenie i działanie rządu w państwie.

Terenem do wykonywania rządów staje się w sy-

---

[178]) Blume, Bedeutung und Aufgaben der Parlamente, Parteibildung, Handbuch der Politik, T. I. s. 374.

[179]) Koellreutter, Der Deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat, s. 21.

stemach wielopartyjnych parlament. Nie może być nim cały naród, gdyż nie ma on ani możności — wobec istnienia wielu stronnictw — ani często ochoty — poza zastrzeżeniem sobie kontroli w pewnych odstępach czasu — do czynnego zajęcia się rządami w państwie. Nie może być nim także gabinet. Koncentracja bowiem władzy w gabinecie — jak w ustroju angielskim — możliwa jest tylko dzięki bezpośredniemu udziałowi w rządach całego narodu, który udziela gabinetowi siły potrzebnej mu do ujarzmienia parlamentu. System dwóch stronnictw znakomicie sprzyja kontaktowi narodu z gabinetem i wyrażeniu przez naród poparcia rządowi. W ustrojach kontynentu europejskiego gabinet najczęściej żadnego oparcia bezpośrednio w narodzie nie ma. Oparcie to bowiem nie wypływa tylko z przychylnej dla gabinetu opinii publicznej, ale wyrażać się musi — jak w Anglii — w możności danej gabinetowi odwołania się wprost do narodu i uzyskania odeń jasnej i niedwuznacznej odpowiedzi. Siła gabinetu angielskiego jest nie tylko moralna, ale także i materialna. Gabinet względnie premier ma w ręku — dzięki swej współpracy z narodem — środki przymusu wobec swego stronnictwa w parlamencie. Rozwiązanie parlamentu jest najpotężniejszym z tych środków.

W ustrojach parlamentarnych Europy kontynentalnej rozwiązanie parlamentu jest bronią — jakkolwiek w wielu konstytucjach przewidzianą — w praktyce

nieużywaną. Przyczyną tego jest nie tylko słabość stanowiska głowy państwa i brak porozumienia między nim a narodem, ale przede wszystkim wielość stronnictw politycznych. Głos narodu przekazany przez tak wiele stronnictw politycznych nigdy nie będzie ani bez zastrzeżeń jasny i zrozumiały, ani też dla parlamentu, rozdzielonego na wiele partii, wiążący.

Władza rzeczywista w państwach kontynentu europejskiego zawiera się zatem w parlamencie, lub mówiąc ściśle, w stronnictwach w parlamencie reprezentowanych. Stronnictwa polityczne są właściwymi władcami państwa. System rządów parlamentarnych jest sposobem urzeczywistnienia władzy stronnictw politycznych. Wynika stąd, że ośrodkiem władzy, nawet po wyłonieniu z siebie gabinetu, pozostają stronnictwa polityczne. Gabinet jest rodzajem wykonawczej komisji parlamentarnej. Gabinet nie reprezentuje jednak całego parlamentu, tylko jego część: większość. Większość ta nie składa się jednak z jednego stronnictwa, ale stanowi porozumienie, koalicję kilku stronnictw. Wielość parti stoi na przeszkodzie powstaniu jednego stronnictwa obejmującego większość mandatów parlamentarnych. Dlatego też normalnym sposobem wykonywania władzy w systemach wielopartyjnych jest łączenie się kilku stronnictw w koalicję celem utworzenia wspólnego rządu.

Istotą ustroju parlamentarnego w systemach wielopartyjnych jest więc sprawowanie rządu przez koa-

licję stronnictw politycznych w parlamencie reprezentowanych za pośrednictwem gabinetu przez tę koalicję powołanego.

Z faktu tego wypływa, że gabinet sprawuje władzę tak długo, jak długo utrzymuje się koalicja, która go z siebie wyłoniła. Definicja parlamentaryzmu przyjęta przez wiele konstytucyj i część uczonych nie zupełnie odpowiada rzeczywistości. „Sens polityczny współczesnego parlamentaryzmu nie leży bowiem w tym, że ministrowie winni posiadać zaufanie większości parlamentu, lecz w fakcie, że ta większość właśnie tworzy gabinet“ [180]). Gabinet ustępuje nie dlatego, że stracił zaufanie parlamentu, ale dlatego, że rozpadła się koalicja, która za nim stała. Bardzo charakterystyczną z tego powodu była praktyka systemu parlamentarnego w Czechosłowacji, która nie znała ani jednego wypadku odmówienia zaufania gabinetowi. Z chwilą bowiem gdy koalicja zaczynała się rozsypywać, gabinet składał swe teki bez czekania na votum nieufności nowej większości w parlamencie [181]).

Z opisanego stosunku rządu do parlamentu wynika, ze czynione jeszcze czasami przeciwstawianie rządu parlamentowi nie znajduje odpowiednika w rzeczywistości. W parlamentaryźmie kontynentalnym — tak

---

[180]) Mirkine - Guetzewitch, Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, Revue du droit public 1928, s. 21.

[181]) Peska, Après dix années, Revue du droit public, 1930, s. 255.

samo zresztą jak w systemie angielskim — stoją naprzeciw siebie: nie rząd i parlament, ale koalicja większości i opozycja. „Rząd stał się komitetem większości, ta zaś strażnikiem rządu, obu nie można rozdzielić“ [182]).

Fakt sprawowania rządów przez koalicję stronnictw w parlamencie ogranicza konstytucyjną kompetencję głowy państwa powoływania szefa rządu — Prezesa Rady Ministrów. W praktyce swoboda głowy państwa w odniesieniu do nominacji premiera ścieśniona jest do dokonania wyboru z pomiędzy bardzo niewielu osób, przez stronnictwa wskazanych, a często tylko do ratyfikacji wyboru dokonanego przez koalicję obejmującą większość stronnictw. Premierem w ustrojach parlamentarnych kontynentu europejskiego zostaje albo przewódca jednej z większych partii, wchodzących w skład koalicji rządzącej, albo też wybitny polityk, niezwiązany zbyt ściśle z określoną partią, lecz tylko reprezentujący ogólnie pewien kierunek polityczny. Ten drugi typ premiera przeważa we Francji. Ukuto nawet nazwę „team premierów“ na oznaczenie grupy polityków francuskich, stanowiącej jak gdyby rezerwuar, z którego czerpie się premierów [183]). W związku z tendencją do tworzenia we Francji dwóch bloków politycznych: prawicowego

[182]) Pfister, Verhältniswahl, Parteienstaat und Einparteienstaat, Zeitschrift für öffentliches Recht, 1934, s. 363.
[183]) Middleton, The French Political System, s. 134, n.

i lewicowego, pojawiła się ostatnio koncepcja powoływania na stanowisko premiera przewódcy najsilniejszej partii wchodzącej w skład koalicji rządzącej.

Stosunek rządzącej aktualnie większości do mniejszości w parlamentach kontynentu europejskiego jest różny od układu sił w parlamencie angielskim. W Anglii mamy do czynienia z rządzącą większością oraz opozycją. Role obu stronnictw w sprawowaniu rządu są dokładnie przez praktykę konstytucyjną określone. Większość rządzi, mniejszość kontroluje. Zmiana rządu dojść może do skutku tylko po rozwiązaniu Izby Gmin i wypowiedzeniu się ogółu wyborców. Inaczej przedstawiają się rządy parlamentarne w systemach wielopartyjnych. Nie ma tutaj przede wszystkim wyraźnej linii demarkacyjnej, obowiązującej stale pomiędzy większością rządzącą a mniejszością w opozycji. Ponadto mniejszość w opozycji nie jest — jak w systemie angielskim — jak gdyby rządem in potentia, zdolnym na każde zawołanie podjąć się wykonywania władzy w państwie. Granice między większością a opozycją w parlamentach europejskich są płynne; często te same stronnictwa wchodzą raz w skład rządzącej większości, a potem znów w skład opozycji. W ciągu jednej i tej samej kadencji parlamentu mogą mieć miejsce najrozmaitsze, wciąż nowe, konstelacje stronnictw w rządzie i opozycji.

Z chwilą ustąpienia koalicji rządzącej opozycja nie obejmuje rządów, ale tworzy się nową koalicję stron-

nictw, w skład której wchodzą wszystkie lub niektóre stronnictwa dotychczasowego rządu oraz wszystkie lub niektóre partie dotychczasowej opozycji. Nigdy nie można z góry przewidzieć, jaki skład partyjny zawierać będzie przyszła koalicja rządząca.

Ta płynność w układzie partyjnym łączy się z faktem, że parlament wybrany jest na określony czasokres i rzadko tylko bywa przed jego upływem rozwiązany. Mimo to, w razie upadku dotychczasowego rządu musi on mieć możność — bez odwoływania się do narodu — utworzyć nowy rząd. „Sztywny podział na większość rządową oraz trwałą opozycję wytworzyłby sytuację bez wyjścia“ [184]). Brak wyraźnego rozgraniczenia na rząd i opozycję w parlamencie pozwala mu we własnym łonie, przez odpowiednie przegrupowanie stronnictw, utworzyć nową koalicję rządzącą.

Rząd parlamentarny nie jest taki sam w każdym systemie wielopartyjnym, ale zależy od charakteru społeczeństwa, od liczby i stopnia organizacji partii politycznych w danym ustroju. Na ogół rzec można że tym sprawniejsze funkcjonowanie rządu parlamentarnego, im bardziej społecznie i gospodarczo jednolite i politycznie wykształcone społeczeństwo, im mniej partii politycznych, im wyższy stopień organizacji stronnictw w ogóle, a w parlamencie w szczególności.

Tak więc stosunkowo większa lub mniejsza powaga

---

[184]) Middleton, The French Political System, s. 104.

i siła rządu zależy od większej lub mniejszej karności w łonie stronnictw i od podporządkowania indywidualnych posłów przewódcom partyjnym. Te okoliczności decydują o tym, czy inicjatywa spoczywa w ręku deputowanych w parlamencie czy też w ręku ministrów. W ustroju czechosłowackim stosunkowo większy wpływ na rządy służył gabinetowi, gdy tymczasem we Francji komisje parlamentarne arogowały sobie kompetencje, które powinny należeć raczej do ministrów.

Zwartość i karność stronnictw politycznych odpowiedzialna jest także za dłuższą lub krótszą trwałość rządów danego gabinetu. Stronnictwa zdyscyplinowane i podporządkowane swym przewódcom dają większą gwarancję trwałości rządów — umniejszają bowiem możliwość niespodzianek — aniżeli stronnictwa sklejone wewnątrz tak luźno, jak we Francji.

Brak należytej organizacji stronnictw francuskich, rozluźniona dyscyplina wewnętrzna, wybujała indywidualność deputowanych, niechętnie uznających przewództwo innych, tłumaczy swoistą formę francuskiego systemu parlamentarnego. Rząd we Francji nigdy nie jest pewien dnia ani godziny, w której będzie musiał ustąpić. Gdy w innych systemach parlamentarnych decydującą dla trwania lub upadku gabinetu jest zwykle wola przewódców stronnictw, to w parlamencie francuskim o upadku rządu rozstrzyga często każdy deputowany, niezależnie od swojej partii i jej kierowników. W głosowaniu nad votum zaufania dla

rządu, które rząd, wobec płynności i zmienności koalicji rządzącej w parlamencie, musi stawiać dla sprawdzenia swego poparcia niesłychanie często, czasami kilkanaście razy w ciągu jednego posiedzenia, deputowany kieruje się swoim własnym sądem, choćby nawet należał do koalicji rządowej.

Sprawowanie przez stronnictwa polityczne w ustrojach parlamentarnych faktycznego władztwa w państwie zmienia charakter i strukturę wewnętrzną parlamentu. Parlament nie jest już zebraniem indywidualnych przedstawicieli, ale reprezentacją grup politycznych. Działalnością parlamentu nie kierują poszczególni posłowie, ale stronnictwa polityczne, lub ich przewódcy. W następstwie powstają w łonie parlamentu mniejsze ciała kolegialne, które wywierają wpływ na politykę parlamentu. Nacisk z obrad plenarnych, a nawet komisyj, przesuwa się na pozakulisowe konferencje stronnictw politycznych. Debatom i głosowaniom publicznym przypada rola raczej formalna — ratyfikacja powziętych na tych konferencjach uchwał. Znaczenie poszczególnych członków ciała przedstawicielskiego doznaje — zależnie od warunków konkretnych danego ustroju — mniejszego lub większego uszczuplenia.

ROZDZIAŁ VII.

STRONNICTWA POLITYCZNE W SYSTEMACH WIELOPARTYJNYCH W ŚWIETLE PRAWA.

1. Uwagi wstępne.

Stosunek prawa do stronnictwa politycznego w systemach wielopartyjnych przeszedł interesującą ewolucję. Aby zrozumieć poszczególne jej stadia nie wystarcza znać tylko rolę, jaką odgrywa stronnictwo polityczne w ustroju państwowym; trzeba nadto zapoznać się z przesłankami doktryny stanowiącej podłoże demokracji europejskich.

Doktryna ta wypracowana przez Rewolucję Francuską, i obowiązująca w zasadzie po dzień dzisiejszy w wielu ustrojach kontynentu europejskiego, wyłączała ze społeczeństwa wszelką grupę pośrednią pomiędzy jednostką a zbiorowością [185]). Wyłączenie stronnictwa wynikało logicznie z założeń filozofii demokratycznej, reprezentowanej głównie przez Rousseau'a i Siéyès'a.

---

[185]) Zob. Makowski, Rozważania prawnicze, s. 85 n.

Potępienie stronnictw przez Rousseau'a wypływa z istoty jego teorii o społeczeństwie indywidualistycznym. Wola powszechna w konstrukcji autora Umowy Społecznej może wytworzyć się tylko i wyłącznie bezpośrednio z woli indywidualnych. Każde ogniwo pośrednie czyni ją mniej powszechną, względnie odbiera jej w ogóle znamię powszechności [186]). „Kiedy tworzą się grupy, zrzeszenia częściowe ze szkodą wielkiego", mówi Rousseau, „wola każdego z tych zrzeszeń staje się powszechną w stosunku do jego członków, a szczególną w stosunku do państwa; można zatem powiedzieć, że nie ma już tylu głosujących, ile jest jednostek, ale tylu, ile jest zrzeszeń. Różnice stają się mniej liczne i dają wynik mniej powszechny. W końcu kiedy jedno z tych zrzeszeń stanie się tak wielkie, że przeważy wszystkie inne, nie będzie w rezultacie sumy małych różnic, ale jedna jedyna różnica, nie ma zatem już woli powszechnej, i zapatrywanie, które to zrzeszenie narzuci, jest tylko zapatrywaniem częściowym. Konieczne jest więc do uzyskania właściwego wyrazu woli powszechnej, aby nie było zrzeszeń częściowych w państwie i aby każdy obywatel rozstrzygał tylko według siebie" [187]).

Pogląd Rousseau'a zyskał w całości aprobatę Siéyès'a w jego dziele o Stanie Trzecim, według którego — podobnie jak w Umowie Społecznej — wola

[186]) Kritschewsky, J. J. Rousseau und Saint Just, s. 18 n.; Rodet, Le contrat social et les idées politiques de J. J. Rousseau, s. 112.
[187]) Umowa Społeczna, Ks. II, R. III.

powszechna jest „rezultatem woli indywidualnych tak samo, jak naród jest zbiorem jednostek“ [188]), przy czym „wole indywidualne są jedynymi czynnikami woli wspólnej“ [189]). Siéyès, rozróżniwszy trzy rodzaje interesu w społeczeństwie, a raczej w sercu człowieka: interes wspólny, przez jaki ludzie są do siebie podobni; korporacyjny, przez jaki jednostka łączy się z kilku innymi; oraz osobisty, przez jaki odosobnia się od innych, stwierdza następnie, że pierwszy interes jest celem woli wszystkich, ostatni jest nieszkodliwy, ponieważ jego różność jest nań lekarstwem. Natomiast „wielka trudność płynie z interesu przez jaki jeden obywatel jednoczy się z kilku innymi. Ten bowiem pozwala łączyć się we frakcje, w ligi; przezeń powstają projekty niebezpieczne dla społeczeństwa; przezeń tworzą się najstraszniejsi wrogowie publiczni“. „Nie należy więc się dziwić“ — dodaje Siéyès — „jeżeli porządek społeczny wymaga z taką surowością, aby nie pozwalać pojedynczym obywatelom łączyć się w korporacje“ [190]).

Doktryna demokracji francuskiej w odniesieniu do stronnictwa politycznego została ujęta w zasadę repre-

---

[188]) R. VI.
[189]) R. V.
[190]) R. VI. Grzybowski — Zasady konstytucji kwietniowej, s. 57 n. — słusznie zwraca uwagę, że zwalczanie przez teoretyków Rewolucji „frakcyj“ podyktowane było m. i. troską o zachowanie równości obywateli, której istnienie stronnictw poważny zadaje cios.

zentacji całości narodu, wraz z, wynikającym konsekwentnie z tej zasady, zakazem mandatu nakazującego [191]), i wcielona w tej formie w ramy prawa pozytywnego. Doktryna ta zamknięta po raz pierwszy w formę prawną w ustawie wydanej przez Zgromadzenie Narodowe Francji dnia 22. XII. 1789 r. [192]), została podniesiona do stopnia normy konstytucyjnej w konstytucji z 3. IX. 1791, w sformułowaniu, które stało się klasycznym: „Przedstawiciele wybrani w departamentach będą nie przedstawicielami poszczególnego departamentu, ale całego narodu, i nie można na nich nakładać żadnego mandatu“ [193]).

---

[191]) Zob. dyskusję w Zgromadzeniu Narodowym w dniach od 6 do 8 lipca 1789 r., w ciągu której Talleyrand-Périgord powiedział m. i.: „Co to jest okręg wyborczy (b a i l l a g e)...? To część całości, cząstka tego samego państwa, poddana co do swej istoty, czy chce czy nie chce woli powszechnej... Co to jest mandat deputowanego? To akt, który przenosi nań władzę okręgu wyborczego, który czyni go przedstawicielem okręgu wyborczego, a przez to przedstawicielem całego narodu“. Podobnego zdania byli Barrère, Siéyès, Mirabeau i inni. Wynikiem dyskusji było potępienie mandatu imperatywnego. Le Moniteur Universel z 6 do 8 lipca 1789 r. Nr. 15.

[192]) Hélie, Les constitutions de la France, s. 72 n.

[193]) Postanowienie o deputowanym jako przedstawicielu całego narodu względnie o zakazie wiązania deputowanego instrukcjami wyborców spotykamy w konstytucjach francuskich z 1793 r., z III roku, z 1848 r. oraz w obowiązującej obecnie ustawie organicznej z 30. XI. 1875. Nie zawierały tego postanowienia konstytucje z 1814 r., z 1830 r. i z 1851 r. Mimo to jednak — co świadczy o żywotności zasady — Izba Deputowanych unieważniła w 1846 r. mandat jednego z deputowanych, z powodu przyjęcia przezeń mandatu nakazczego od swoich wyborców. Pierre, Traité de droit politique, s. 312.

Zasada reprezentacji ogółu wraz z zakazem mandatu nakazującego wchodzi jako integralna część do wszystkich niemal konstytucyj demokratycznych Europy kontynentalnej i wyłącza logicznie uznanie prawne stronnictw politycznych. Zasada ta wymaga bowiem, aby między przedstawicielem a wyborcą nie było żadnych ogniw pośrednich, i aby przedstawiciel lub ogół przedstawicieli nadsłuchiwał wyłącznie głosu całego narodu. Praktycznie znaczy to, — jak zauważono we francuskiej Izbie Deputowanych w 1846 r. — że „mandat deputowanego nie posiada innych granic, jak dobro publiczne, którego sumienie przedstawiciela i jego inteligencja, rozjaśnione przez dyskusję, jedynymi są sędziami“ [194]). Tak pojmował to Robespierre, który mówił w 1792 r. we francuskim ciele przedstawicielskim: „Nie znam tutaj zupełnie ani mniejszości ani większości. Większość... nie jest nigdy stała, ponieważ nie należy do żadnego stronnictwa. Odnawia się ona przy każdych obradach; jest zawsze wolna, gdyż należy do sprawy publicznej i do wiecznego rozumu“ [195]).

Gdy ostatecznie przedstawicielstwo interesów partykularnych przez deputowanego dałoby się — w teorii przynajmniej — pogodzić z zasadą reprezentacji całości, jest z nią zdecydowanie sprzeczny stały związek przedstawiciela z określoną grupą, posiadającą spre-

[194]) Pierre, Traité de droit politique, s. 312.
[195]) Le Moniteur Universel, z 30. XII. 1792. Nr. 365.

cyzowany program. Związek ten bowiem stwarza domniemanie, że poseł będzie w swym postępowaniu kierował się raczej interesem grupy, do której należy, aniżeli dobrem ogółu [196]).

Państwa stojące na gruncie ideologii demokratycznej Rewolucji Francuskiej nie ograniczyły się tylko do wprowadzenia zasady reprezentacji całości do konstytucyj, ale rozpoczęły zasadę tę urzeczywistniać w praktyce. Oznaczało to walkę ze stronnictwem politycznym, w której najbardziej konsekwentną okazała się Francja w początkach swego demokratycznego ustroju [197]).

Walka ustawodawcy ze stronnictwem politycznym nie powiodła się jednak, i państwa zmuszone były jej zaprzestać. Partie okazały się zbyt realnym i koniecznym elementem w działaniu ustroju państwowego. Demokracje, w miarę rozwoju, zaczęły sobie zdawać sprawę z niedogodności, związanych z usunię-

[196]) Zob. Garner, Political Science and Government, s. 666.

[197]) Ustawy z pierwszych lat po wybuchu rewolucji zakazują tworzenia stowarzyszeń, w szczególności politycznych. Esmein, Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814, s. 208 n.; Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, T. II. s. 641; Duguit, Traité de droit constitutionnel, T. V. s. 618 n. Prawa jednostki do stowarzyszania się nie znajdujemy w Deklaracjach praw Francji XVIII i pierwszej połowy XIX wieku. Po raz pierwszy prawo to uznane zostało za prawo podmiotowe jednostki w konstytucji z 1848 r. Obawę przed stronnictwem politycznym i jej wpływem na jednostkę spotykamy także w ordynacjach wyborczych Francji z końca XVIII w. Wyrazem tej obawy są wybory dwustopniowe oraz ograniczenie funkcyj zgromadzeń elektorskich tylko do aktu głosowania.

ciem grup pośredniczących między obywatelem a państwem. Teoria Rousseau'a w tym punkcie nie wytrzymała próby życia. Zasada reprezentacji całości narodu, wraz z zakazem mandatu nakazującego, pozostała wprawdzie w konstytucjach, ale przestała odpowiadać rzeczywistości.

Po zaprzestaniu zwalczania stronnictw, państwa przeszły w stadium ignorowania istnienia i działania partii, uważając to stanowisko za najlepsze rozwiązania konfliktu między doktryną a rzeczywistością. Nie dało się ono jednak długo utrzymać. Istnienie zrzeszeń, rozwijających działalność, mającą bezpośredni związek z funkcjonowaniem ustroju i z fundamentalnymi problematami państwowymi, poza ramami prawa, mogło grozić poważnym niebezpieczeństwem dla państwa. Dlatego więc państwa uginają się pod naciskiem rzeczywistości, i wkraczają w okres ustawodawstwa normującego warunki zakładania i działania stowarzyszeń politycznych, i stronnictw politycznych w szczególności [198]).

Legalizacja ta nie rozwiązała jednak zagadnienia stronnictw politycznych. Partia polityczna była nie tylko grupą społeczną, zrzeszającą jednostki o takich samych lub podobnych poglądach, ale stała się częścią mechanizmu ustrojowego państwa. Partia brała udział, jako całość i jedność, w wyborach i w kampanii przed-

[198]) Zob. Braunias, Das parlamentarische Wahlrecht, T. I.

wyborczej; partia, jako zwarta grupa, występowała w parlamencie. Maszyna państwowa musiała przestawić się faktycznie na stronnictwo polityczne i dostosować swe działanie do działalności stronnictwa. Kontrast jednak między dotychczasowym stanem prawnym a rzeczywistością polityczną utrudniał, o ile nie uniemożliwiał, harmonijne funkcjonowanie mechanizmu ustrojowego. Państwom nie pozostawało zatem nic innego, jak — w interesie ustroju — uczynić jeszcze jeden — ostatni — krok naprzód i wcielić stronnictwo polityczne w mechanizm ustrojowy [199]), uczynić zeń organ państwa, jeśli nie w ściśle formalnym, to w każdym razie w materialnym znaczeniu.

Stronnictwo polityczne, które zaczęło swoją karierę w państwie demokratycznym od bezwzględnego potępienia przez prawo, jako sprzeczne z podstawami doktrynalnymi i zgubne dla ustroju, skończyło ją jako integralna część składowa ustroju demokratycznego, niezbędna zarówno dla realizowania założeń ideowych demokracji, jak i dla utrzymywania w ruchu maszyny rządowej.

Prawo wcieliło stronnictwo polityczne w mechanizm ustrojowy w sposób nieco, jakby powiedzieć można, okrężny i wstydliwy. Po pierwsze, nie uwzględniono stronnictwa w konstytucji, w której zachowano dotychczasowe postanowienie, że posłowie re-

[199]) Zob. Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien.

prezentują cały naród. Po wtóre unikano w niektórych państwach nazwania rzeczy po imieniu, i zamiast wyrażenia „stronnictwo polityczne" używano pojęć w rodzaju „grupa wyborców", „partia wyborcza" itd. Czasami uznanie prawne stronnictwa nie wynika bezpośrednio z postanowień ustaw, ale daje się dopiero wydedukować z nich pośrednio. Działanie bowiem poszczególnych postanowień ustawowych byłoby wręcz niemożliwe, gdyby nie istniały i nie działały stronnictwa polityczne. Po trzecie, stronnictwom politycznym przyznano wprawdzie szereg uprawnień o charakterze publiczno-prawnym, odmówiono im jednak uznania za korporacje prawa publicznego [200]).

Uznanie stronnictw politycznych dokonało się przede wszystkim w ordynacjach wyborczych oraz regulaminach parlamentarnych. Jest to zrozumiałe: w wyborach i w parlamencie stronnictwo pełni przydzielone mu przez życie funkcje ustrojowe.

2. Stronnictwa polityczne a przedstawicielstwo stosunkowe.

Prawne uznanie i wcielenie stronnictwa politycznego w mechanizm ustrojowy dokonało się przede

[200]) Starzewski, Konstytucja Republiki Czechosłowackiej, s. 64. W następstwie tego — jak słusznie podnosi Starzewski — szereg ważnych kwestii, związanych z wykonywaniem przez partie polityczne przyznanych im publiczno-prawnych uprawnień, nie może być rozstrzygnięty na podstawie prawa.

wszystkim przez wprowadzenie do ustaw wyborczych zasady reprezentacji proporcjonalnej. Znakomity teoretyk proporcjonalizmu, ojciec systemu przyjętego w wielu państwach, początkowo także i w Polsce, D'Hondt, określał reprezentację stosunkową jako „rozdział większej ilości mandatów pomiędzy różne stronnictwa w stosunku do ich względnego znaczenia“ [201]). Zdaniem wybitnego propagatora przedstawicielstwa stosunkowego w Stanach Zjednoczonych, Commonsa, „reprezentacja proporcjonalna oparta jest na jawnym uznaniu stronnictw jako niezbędnych w wolnych rządach“ [202]). Weyr stwierdza że „ze stosunkowym prawem wyborczym łączy się z konieczności istnienie stronnictwa politycznego jako oficjalnej instytucji prawnej“ [203]). Mirkine-Guetzevitchowi wreszcie przedstawia się reprezentacja proporcjonalna jako „wyraz prawny faktycznego systemu rządów partii“ [204]).

Jakkolwiek nie da się zaprzeczyć, że reprezentacja proporcjonalna w wielu państwach równa się przedstawicielstwu partii, należy jednak pamiętać,

---

[201]) D'Hondt, Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle, s. 11. Zob. też Challander, Das Prinzip der Minoritätenvertretung und die Proportionalwahl, s. 36 n.

[202]) Commons, Proportional Representation, s. 134.

[203]) Recenzja z pracy P. Hartmanna, Die politische Partei in der tschechoslovakischen Republik, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1932, s. 293.

[204]) Mirkine-Guetzevitch, Les constitutions de l'Europe nouvelle, s. 29.

że pojęcie reprezentacji proporcjonalnej jest szersze od reprezentacji partyjnej, oraz że stosunek reprezentacji proporcjonalnej do stronnictwa może być rozmaity.

Reprezentacja proporcjonalna obejmuje szereg systemów rozdziału mandatów, których jedyną wspólną cechą jest dążność do zapewnienia zastępstwa w ciele przedstawicielskim jak największej liczbie wyborców. Zależnie przeto od systemu reprezentacja proporcjonalna może zadowolić się tylko zabezpieczeniem przedstawicieli dla jak najznaczniejszej liczby wyborców bez uwzględnienia opinii łączących poszczególnych wyborców; może faworyzować opinie grup, podkreślając znowu bądźto opinie stale przedstawione w zorganizowanych grupach, bądźto opinie tworzące się a d h oc przed wyborami. Reprezentacja proporcjonalna może być — i najczęściej bywa — wyrazem tendencji do wzmocnienia organizacji partyjnej, z równoczesnym ograniczeniem praw jednostki [205]); może jednak — przeciwnie — zmierzać do osłabienia organizacji partyjnej [206]) i do zapewnienia wyborcy nie-

[205]) W czasie debaty nad reformą wyborczą we Francji w 1911 r. referent projektu, wprowadzającego przedstawicielstwo stosunkowe, podkreślił, że powinno ono być „środkiem do popierania poważnej organizacji partyjnej". Nr. 826. Chambre de Députés. 10-me Législature. Session de 1911. Annexe au procès-verbal de la 1-re séance du 16 mars 111. s. 56.

[206]) Rozbijanie silnych partii, tworzenie nowych drobnych partyjek podnoszono jako poważny argument przeciw wprowadzeniu reprezentacji proporcjonalnej, podkreślając, że rozbicie takie utrudni tworzenie większości potrzebnej do sprawowania

zależności od wpływu partii [207]), a nawet do zupełnego zniszczenia stronnictwa [208]).

W systemach reprezentacji proporcjonalnej, które znają listy wiązane (a faktycznie także i w systemach o listach wolnych) [209]), przedstawicielami narodu nie są poszczególni członkowie parlamentu, ale stronnictwa polityczne. Z tego podstawowego założenia płyną dalsze postanowienia ordynacyj wyborczych.

Przede wszystkim więc właściwym kandydatem w wyborach jest nie jednostka, ale stronnictwo polityczne. Lista wyborcza partii zawiera wprawdzie nazwiska indywidualnych kandydatów, ale odgrywają oni rolę zupełnie drugoplanową wobec znaczenia, jakie prawo przyznaje partii politycznej.

---

przez partie rządów. Por. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, s. 646 n. Doświadczenie wykazało, że obawy te nie były nieuzasadnione. Ta ujemna strona reprezentacji proporcjonalnej nie tkwi jednak w jej istocie, i da się, za pomocą odpowiednich przepisów prawnych, wydatnie zmniejszyć, jeśli nie wykluczyć.

[207]) Zwolennicy reprezentacji proporcjonalnej w Stanach Zjednoczonych propagują ten system jako środek złamania przewagi partii nad wyborcą, zwłaszcza w miastach. Zaznaczyć należy, że praktyka w miastach, w których wprowadzono reprezentację proporcjonalną, potwierdziła te przypuszczenia.

[208]) „System Hare'a propagowany jest przez tych, którzy w doktrynerski sposób zamierzają zniszczyć partie polityczne". Commons, Proportional Representation, s. 104.

[209]) System list wiązanych nie dopuszcza żadnych zmian na liście. System list wolnych pozwala wyborcy zmieniać kolejność nazwisk na liście, skreślać niektóre nazwiska, dopisywać nazwiska z innych list lub też w ogóle ułożyć listę z nazwisk zgłoszonych na poszczególnych listach. Ta czynność nosi nazwę panachage.

Prawo wyborcy w dniu głosowania ogranicza się jedynie do wyboru między stronnictwami. Występuje to zwłaszcza wyraźnie w systemach list wiązanych, i znajduje wyraz w postanowieniu ustaw, nakazujących rzucić głos na całą listę w formie kartki, na której wypisany jest numer porządkowy czy inne oznaczenie stronnictwa [210]). Szczególnie mocno podkreślają fakt, że wyborca wybiera nie jednostkę, ale stronnictwo, te ustawy, które pozwalają kandydować tej samej osobie w kilku okręgach wyborczych. Partie czynią z tego często użytek, stawiając na swej liście w większej liczbie okręgów te osoby, które najlepiej ucieleśniają ideologię danej partii [211]). Ponieważ jednak mandat zatrzymać można z jednego tylko okręgu, przeto głosowanie nabiera wybitnie charakteru decyzji co do stronnictwa, a nie co do osób.

Charakter partii jako właściwego kandydata podkreślony zostaje przez te przepisy ustaw, które partię uważają za jedynego, stałego i niezmiennego przedstawiciela, czyniąc równocześnie z kandydatów, znajdujących się na listach partyj, element płynny. Wyborca, głosując na tę czy inną listę, nie wie i wiedzieć

---

[210]) Idea rzucania głosu na całe stronnictwo zamiast kilku głosów na tylu kandydatów, ilu ich jest na liście, powstała w Stanach Zjednoczonych A. P. Autorem jej jest Tomasz Gilpin, a dzieło, w którym została po raz pierwszy wyłożona, nosi nazwę On the Representation of Minorities of Electors to Act with the Majority in Elected Assemblies.

[211]) Zob. Starzewski, Konstytucja Republiki Czeskosłowackiej, s. 52.

nie może, jacy przedstawiciele partii do parlamentu wejdą. Ma wprawdzie przed sobą skład osobowy listy, na którą rzuca głos, ale ten nic mu jeszcze nie mówi. Ustawa zezwala bowiem często, poza stawianiem kandydatury tej samej osoby na liście tej samej partii w kilku okręgach, na kandydowanie równocześnie z listy okręgowej i państwowej, z listy do izby niższej i wyższej. Ostateczne ustalenie osób i mandatów odbywa się dopiero przez stronnictwo po oddaniu przez wyborców głosów. Nie dość jednak na tym. W razie opróżnienia mandatu z jakiejkolwiek przyczyny, obsadzenie tego mandatu pozostawione jest partii. Zazwyczaj wchodzą na to miejsce zastępcy z listy okręgowej lub państwowej, zastępcy, o których, z powodu ich oddalenia od czołowych miejsc, wyborca z pewnością w wielu wypadkach nie myślał, jako o możliwych jego przedstawicielach. Tym sposobem wpływ wyborcy na osoby przedstawicieli jest ograniczony, jeżeli nie wyłączony.

Systemy wyborcze niektórych państw poszły jeszcze dalej w prawnym uznaniu partii politycznej jako kandydata. Należy tutaj przede wszystkim Czechosłowacja, której ustawa z 29. II. 1920, o Trybunale Wyborczym stanowiła, że „Trybunał Wyborczy rozstrzyga, że ten członek Zgromadzenia Narodowego lub reprezentacji departamentalnej pozbawiony zostaje mandatu, który... z niskich lub niehonorowych przyczyn przestał być członkiem partii, na której liście

został wybrany". Komisja konstytucyjna, przedstawiając powyższy projekt, zaznaczyła, że celem tego postanowienia jest zabezpieczenie, aby partia, która jest właściwym kandydatem [212]), nie utraciła swego przedstawicielstwa. Postanowienie to zostało rozbudowane przez Trybunał Wyborczy w sposób, który może przekracza intencje ustawodawcy, ale który z pewnością znajdował uzasadnienie w duchu systemu wyborczego. Przede wszystkim Trybunał — zgodnie zresztą z brzmieniem ustawy, która nie czyni w tym punkcie rozróżnienia — ustalił, że przez wyrażenie „przestaje być członkiem partii" rozumieć należy zarówno dobrowolne wystąpienie członka z partii, jak też i usunięcie go przez organa partyjne. Punktem wyjścia dla dalszej rozbudowy tego postanowienia są wyrazy „niski lub niehonorowy". Zdaniem Trybunału postępowanie posła — członka partii jest niehonorowe, a zatem kwalifikuje go do utraty mandatu, i wtedy także, gdy poseł nie dotrzymuje słowa honoru złożonego wobec partii, a zobowiązującego go do przestrzegania pewnej linii postępowania, i nie poddaje się dyscyplinie partyjnej [213]). Trybunał nie poprzestając

[212]) Zob. Weyr, Soustava Ceskoslovenskeho Prave Statniho, s. 126; Peska, Le Tribunal Electoral de la République Tchécoslovaque, Revue du droit public, 1923, s. 321; Jolly, Le pouvoir législatif dans la Republique Tchécoslovaque, s. 41.

[213]) Orzeczenie z 17. XII. 1921. Koschin, Sbirka zasadnich rochodnuti a usneseni Volebniho Soudou, Nr. 72. Zob. inne decyzje Trybunału w tej samej materii: Peska, Après dix années. Le developpement de la constitution Tchécoslovaque, Revue du droit public, 1930, s. 245 n.

jednakże na tym uznał ważność umowy pomiędzy partią a jej członkiem — posłem, którą to umową poseł zobowiązuje się złożyć mandat w wypadkach innych aniżeli wskazanych w wspomnianej ustawie o Trybunale Wyborczym [214]). Interpretacja Trybunału Wyborczego znajdowała poparcie w ustawach Republiki czeskosłowackiej, dotyczących wyborów do rad i zgromadzeń municypalnych, w których to wyborach zasada mandatu nakazującego wprowadzona została bez ograniczeń. Jednostka, wybrana do zgromadzenia, rady czy komisji, traci swój mandat z chwilą, gdy przestała być członkiem partii, na której liście została wybrana [215]).

Logicznym następstwem uznania stronnictwa jako kandydata w wyborach do ciał przedstawicielskich jest przyznanie mu wpływu na dobór indywidualnych kandydatów, z równoczesnym skrępowaniem w tym kierunku swobody wyborcy. Ograniczenie wyborcy

---

[214]) Horacek Jr., Les principes du droit électoral tchécoslovaque, Bulletin de droit Tchécoslovaque, Rok III, Nr. 1. s. 24. Zob. wykaz odnośnych orzeczeń Trybunału Wyborczego: Sander, Das tschechoslovakische Verfassungsrecht in den Jahren 1929—1935, Jahrbuch für öffentliches Recht der Gegenwart, 1936, s. 264.

[215]) Par. 10 ustawy z 31. I. 1919 Nr. 75 zmieniony ustawą z 14. VII. 1922, oraz par. 15 ustawy z 14. VII. 1927.

Takie samo postanowienie zawierała ordynacja wyborcza do Landtagu wirtemberskiego z 4. IV. 1924, ordynacja gminna Baden z 5. X. 1921 oraz ustawa wyborcza do Landtagu tyrolskiego. Zob. Strele, Mandatsverlust bei Parteiwechsel, Zeitschrift für öffentliches Recht, 1933, s. 727.

jest najsilniejsze przy listach wiązanych [216]), ale istnieje ono też w tych systemach reprezentacji proporcjonalnej, które dają jednostce pewien wpływ na skład osobowy list [217]).

Monopol stronnictwa na wybór kandydatów podkreślony jest najsilniej w tych systemach wyborczych, które obok list okręgowych znają też listy państwowe. Listy te wymagają bardzo znacznej liczby podpisów, zwykle z kilku okręgów wyborczych, albo też podpisów pewnej liczby posłów lub senatorów należących do danej partii.

Następstwem reprezentacji proporcjonalnej z lista-

---

[216]) Zob. Hula, Der Kampf gegen den Proporz, Zeitschrift für öffentliches Recht, 1927, s. 213 oraz Weyr, Das Verfassungsrecht der Tschechoslovakischen Republik, Zeitschrift für öffentliches Recht, 1921, s. 16 uw. 1.

[217]) Humphreys — Proportional Representation, s. 199 — przytacza przykład Szwecji, w której, mimo, że ustawa wyborcza dawała znaczną swobodę jednostce, okazało się, że zmuszała „wyborcę, jeżeli ten chciał użyć swego głosu ze skutkiem, do ścisłego współdziałania z partią".

Listy wolne stanowią w pewnym sensie zamach na zasadę, której reprezentacja proporcjonalna ma służyć. „Panachage" — mówi sprawozdanie komisji Izby Deputowanych — „jest teoretycznie niezgodny z reprezentacją proporcjonalną. Proporcjonalność może urzeczywistniać słuszną reprezentację tylko przez szeregowanie wyborców wedle wspólności ich opinii oraz wybór przez nich przedstawicieli tych opinii. Wyborcy, którzy „panaszują" swoje karty wyborcze, nie mogą mieć równocześnie sprzecznych opinii kandydatów, na których oddają głosy". Nr. 826. Chambre des Députés. Zdaniem komisji konstytucyjnej niemieckiego Zgromadzenia Narodowego, „wolne listy... oznaczają dyskredytację całego systemu reprezentacji proporcjonalnej". Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung. T. 324, druk nr. 1681. s. 2362.

mi jest ograniczenie swobody nie tylko wyborcy, ale także i kandydata. Jest to zgodne z założeniami przedstawicielstwa stosunkowego jako reprezentacji partyjnej. Ponieważ stronnictwo jest właściwym kandydatem, przeto kandydat indywidualny musi podporządkować się grupie, której jest członkiem. Ona stawia go na listę, od niej zależy jego reelekcja [218]). Bezpośredni kontakt posła z wyborcą zrywa się, pomiędzy wyborcę a przedstawiciela wsuwa się stronnictwo.

W powyższym świetle słuszne wydaje się zdanie, że reprezentacja proporcjonalna przyjmuje, „iż każdy wyborca i każdy kandydat jest zdyscyplinowanym żołnierzem organizacji partyjnej, i czyni wybory obliczaniem sił partyjnych armii“ [219]).

Ustawy poszczególnych państw powołują partię polityczną do pełnienia pewnych funkcyj związanych z przeprowadzeniem wyborów. Tak więc ordynacja wyborcza polska z 1922 r. postanawiała, że najwyższy organ powołany do przeprowadzenia wyborów składać się będzie z przedstawicieli ośmiu najliczniejszych klubów poselskich ustępującego sejmu. Ordynacja wyborcza republiki czeskosłowackiej budowała całą maszynę wyborczą na zasadzie partyjnej. Podstawą tej maszyny jest partia, która staje do wyborów. Komisje wyborcze wszystkich stopni składają się

[218]) Zob. Hoch, Les partis politiques en Tchécoslovaquie, s. 13.
[219]) Pfister, Verhältniswahl, Parteienstaat und Einparteienstaat, Zeitschrift für öffentliches Recht, 1934, s. 368.

z przedstawicieli partii, które zgłosiły listy w danym okręgu.

Rola, jaką wyznacza stronnictwom politycznym reprezentacja proporcjonalna w poszczególnych państwach, pozostaje w sprzeczności z konstytucją, zwłaszcza z tym jej postanowieniem, które mówi, że posłowie reprezentują cały naród i nie mogą być wiązani mandatem nakazującym wyborców. Mandat nakazujący jest bowiem zasadniczym założeniem i koniecznym skutkiem reprezentacji proporcjonalnej, jest treścią reprezentacji proporcjonalnej. Reprezentacja stosunkowa, która nie zawierałaby dorozumianego obowiązku przedstawicieli wyrażania opinii i realizowania programu swej grupy byłaby zaprzeczeniem samej siebie. Nie wszystkie państwa przewidziały sankcję prawną na wypadek niestosowania się posła do mandatu swej partii; niemniej jednak brak sankcji nie pozbawia mandatu imperatywnego, w systemach przedstawicielstwa stosunkowego z listami wiązanymi, charakteru prawnego. Sami zresztą zwolennicy reprezentacji proporcjonalnej przyznają fakt wiązania deputowanego mandatem, a usiłowania ich idą co najwyżej w kierunku wykazania, że pomiędzy zasadą reprezentacji całości a przedstawicielstwem stosunkowym, połączonym z mandatem nakazującym, nie ma istotnej sprzeczności [220]).

[220]) Zob. Saripolos, La démocratie et l'élection proportionnelle, s. 515 n.

3. Stronnictwa polityczne a regulamin parlamentarny.

Prawne uznanie stronnictw politycznych przez regulaminy parlamentarne w ustrojach wielopartyjnych wywołane zostało kilku przyczynami.

Przede wszystkim przyczyną uznania prawnego partii była konieczność uproszczenia procesu ustawodawczego w izbie, usunięcie braków i niedogodności, które wynikały z nieprzystosowania formy prawnej do rzeczywistości politycznej. Już u zarania parlamentaryzmu stało się widoczne [221]), że działalność izb ustawodawczych natrafia, przy zupełnym ich rozproszkowaniu, na znaczne trudności techniczne. Debata w ciele zbiorowym, składającym się z kilkuset jednostek nie była rzeczą łatwą, a jeszcze trudniejsze było zagadnienie przemiany tych kilkuset różnych poglądów w jedną opinię, mającą za sobą przynajmniej większość głosów. Izby same zaczęły rozumieć pożyteczność ogniw pośrednich pomiędzy poszczególnymi członkami a całością. Zamiast jednak skorzystać z istniejącego w izbie zróżnicowania na stronnictwa polityczne, i na nich oprzeć organizację izby, wstąpiono na drogę kompromisową. Regulaminy izb przewidywały mianowicie, że bezpośrednio po zebraniu się parlamentu i wyborze prezydium izby, należy przystąpić do podziału izby na pewną ilość grup

221) Vaublanc, Du gouvernement représentatif en France, s. 42.

zwanych sekcjami lub biurami [222]). Podziału tego dokonuje się drogą losowania, czasem przez wybór większością głosów. Biura względnie sekcje, wybrane tym sposobem, miały zabezpieczyć parlament przed powstaniem w jego łonie grup przenikniętych duchem partyjnym. Podkreślał ten moment fakt, że sekcje te odnawiano co pewien krótki okres czasu.

System ten jednak nie mógł odpowiedzieć zadaniu jakie mu postawiono. We francuskiej Izbie Deputowanych podkreślono w 1910 r., że obrady w biurach nie miały żadnego znaczenia, gdyż układ sił w danym biurze nie przesądzał układu sił w izbie. Stąd płynęła konieczność ponawiania dyskusji na plenum izby, co sprawę niepotrzebnie przeciągało, a prawdziwa większość reprezentowana w stronnictwach nie miała możności swobodnego wypowiedzenia się na odpowiednim terenie [223]).

Dalszą przyczyną, która wywołała uznanie prawne stronnictw politycznych, była potrzeba dostosowania parlamentu i jego organizacji do tych zadań, które w państwach o kontynentalnym ustroju parlamentarnym stanowią najważniejsze jego funkcje, jak przede wszystkim tworzenie rządu. Sprawowanie przez parlament funkcji rządzenia wymaga organizacji prawnej

---

[222]) Moreau i Delpech, Les réglements des assemblées lègislatives; Errera, Le traité de droit public belge, s. 190; Damoiseaux, Le gouvernement de la Belgique, s. 142 n.

[223]) Annales de la Chambre des Députés. 10-me Législature. Posiedzenie 1. VII. 1910. s. 477 i 479.

tych czynników, to jest stronnictw, które rząd tworzą i go obalają. Większość parlamentu, która wyłania ze siebie rząd, tworzyć się musi poza prawnymi ramami parlamentu. Należało przeto organizację wewnętrzną parlamentu przebudować w kierunku zapewnienia sprawnego wykonywania tej kompetencji.

Uznanie stronnictw przez regulaminy ciał ustawodawczych było wreszcie logicznym następstwem reprezentacji proporcjonalnej. Myśl leżąca u podstawy uznania stronnictw przez systemy reprezentacji proporcjonalnej znajduje dopiero wówczas pełną realizację, jeżeli stronnictwom zapewni się uznanie ich odrębności i całości w parlamencie.

Prawne uznanie stronnictwa politycznego w regulaminie parlamentarnym musiało pokonać zasadniczą przeszkodę: doktrynę reprezentacji ogółu, zawartą bądź w świadomości społeczeństwa, bądź w obowiązującej konstytucji. Zwłaszcza silny był opór w parlamencie francuskim [224]), w którym teoria reprezentacji najmocniej zapuściła korzenie.

Uznanie prawne stronnictw politycznych przez regulaminy parlamentarne przejawia się w uznaniu stronnictw za podstawowy czynnik w organizacji i funkcjonowaniu izby, w przyznaniu stronnictwu

[224]) Zob. Annales de la Chambre des Députés. 10-me Législature. s. 475, oraz Pierre, Traité de droit politique, Nr. 739.

w izbie pewnych przywilejów, z równoczesnym ograniczeniem praw poszczególnych członków izby [225]).

Niektóre z regulaminów poświęcają stronnictwu osobne artykuły, dotyczące jego organizacji i funkcyj. Inne, jak szwajcarski, nie mówią nic o organizacji stronnictw, znają jednak pewne instytucje, zakładające istnienie stronnictw w izbie.

Zazwyczaj regulaminy zawierają postanowienia o wymogach, jakim musi odpowiadać grupa posłów, chcąca uzyskać uznanie regulaminu, a co za tym idzie dostęp do prac izby. Jednym z głównych wymogów jest zwykle liczba członków grupy, która nie może zejść poniżej oznaczonego przez regulamin minimum. Regulaminy nie mają jednak nic przeciwko łączeniu się mniejszych grup w jedną, dla celów korzystania z przywilejów grupy uznanej, w szczególności dostępu do wewnętrznych prac izby. Minimum zależy od faktycznych warunków danego ustroju, zwłaszcza

---

[225]) Pomimo wyraźnego uznania stronnictwa politycznego, regulaminy parlamentarne unikają troskliwie nazwy „stronnictwo polityczne". Używają natomiast wyrażeń, jak: klub poselski, klub, frakcja, grupa. Pierwotny projekt regulaminu przedstawiony Izbie Deputowanych we Francji w 1910 r. zawierał wyrażenie „partia polityczna". Zastąpiono je jednak w ostatecznej redakcji słowem „grupa", po pierwsze, aby przełamać opór zatwardziałych wyznawców doktryny reprezentacji, którzy nie mogli pogodzić się z istnieniem stronnictw, po wtóre, aby umożliwić łączenie się w grupy posłów niezależnych, celem uczestniczenia w komisjach. Annales de la Chambre des Députés. 10-me Législature. Posiedzenie 30. VI. i 1. VII. 1910.

od przeciętnej siły liczebnej stronnictw oraz liczby członków ciała ustawodawczego.

Następnym wymogiem jest ujawnienie stronnictwa w izbie i przynależnych doń posłów. W Czechosłowacji wymagano zgłoszenia przynależności posłów do pewnego klubu w kancelarii izby [226]); we Francji regulamin żąda ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym list członków poszczególnych grup na 5 (lub w Senacie na 6) dni przed wyznaczeniem stałych komisyj, przy czym deputowany lub senator nie może figurować równocześnie na dwóch listach [227]).

Łączenie się posłów w grupy nie we wszystkich regulaminach jest obowiązkowe. Niemniej jednak traktują one przynależność do grupy jako zasadę. Niektóre regulaminy, jak francuski, znają nawet specjalną (chwilową) organizację dla niezrzeszonych celem umożliwienia im dostępu do komisyj.

Odmienną organizacją stronnictw w izbie przewiduje regulamin parlamentarny chilijskiej izby deputowanych z 1935 r. „Celem unormowania i ujęcia w karby prac parlamentarnych regulamin powierza reprezentację stronnictw w izbie komitetom partyjnym. Każde stronnictwo powołuje komitet złożony z człon-

[226]) Podobne postanowienie zawierały: ustawa Łotwy, zawierająca regulamin parlamentarny z 1929 r. Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1930, s. 1071, oraz regulamin Kortezów hiszpańskich z 1934 r. Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1936, s. 177.

[227]) Réglement de la Chambre des Députés, 1932, art. 12. Regulamin Senatu w brzmieniu z 1935 r., art. 19.

ków w stosunku jeden na dwunastu reprezentantów“ [228]).

Uznanie prawne stronnictw politycznych przez regulaminy parlamentarne znajduje wyraz w formie reprezentacji stosunkowej poszczególnych stronnictw w tych organach izby, w których ze względów technicznych jest to możliwe. Uwzględnienie stronnictw w stosunku do jej siły liczebnej w organach izby płynie — zdaniem niektórych regulaminów — z niejako naturalnych praw grupy [229]). Pewne regulaminy postanawiają tylko, że przy wyborze komisyj stosować należy zasady przedstawicielstwa stosunkowego [230]), lub też starać się o to, aby poszczególne stronnictwa w izbie znalazły wyraz w komisjach [231]). Inne regulaminy przewidują dokładne postępowanie, celem zapewnienia stronnictwom w izbie, odpowiadającej ich sile liczebnej, reprezentacji w komisjach, a czasem i w prezydium izby [232]). Rozdział stanowisk w pre-

---

[228]) Izguierdo, Le droit public chilien dans la decade de 1925 à 1935. Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1936, s. 156.

[229]) Zob. art. 13 regulaminu obowiązującego dawniej w Brunświku, zatytułowany „prawa frakcji“. Zschucke, Die Geschäftsordnung der Deutschen Parlamente, s. 13.

[230]) Dania, Hatschek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, Cz. I. s. 151; Jugosławia, Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1932, s. 884.

[231]) Szwajcaria, Egipt, Norwegia.

[232]) Art. 8 regulaminu francuskiej Izby Deputowanych w brzmieniu z 1934 r. oraz regulaminy Rady Narodowej i Rady Kantonów Szwajcarii. Wedle art. 12 regulaminu Kortezów hisz-

zydium, wyjąwszy osobę przewodniczącego, oraz w komisjach, odbywa się według stałego klucza partyjnego, ustalonego na początku kadencji izby i obowiązującego aż do zmiany w sile liczebnej stronnictw, albo też według systemu ustalanego przed poszczególnymi wyborami, drogą porozumienia stronnictw.

Następstwem uznania stronnictw za jednostkę organizacyjną izby jest zupełne zniesienie — w niektórych regulaminach — wyboru członków komisyj, którzy uzyskują mandaty z chwilą wyznaczenia ich do odnośnych komisyj przez stronnictwa. Wymagany czasem przez regulaminy oficjalny wybór przez izbę ma znaczenie formalnej ratyfikacji. We Francji skład komisyj, ułożony na podstawie porozumienia się stronnictw, ogłasza się w Dzieniku Urzędowym, i uważa się go za zatwierdzony przez izbę, jeżeli najpóźniej w trzy dni po ogłoszeniu — w Izbie Deputowanych, lub w przeddzień wyborów w Senacie — nie wpłynie protest, podpisany co najmniej przez 20 deputowanych lub 20 senatorów. W tym wypadku odbywają się wybory według zasad reprezentacji proporcjonalnej [233]). Regulaminy Izby Reprezentantów i Senatu w Czechosłowacji żądały wprawdzie wyboru członków komisyj, ale funkcja głosowania należy tylko

---

pańskich, każda partia polityczna w izbie mianowała jednego reprezentanta przy prezydium izby.

[233]) Art. 12 regulaminu Izby i art. 19 regalaminu Senatu.

do przewodniczących poszczególnych stronnictw, którzy oddają głos za całe stronnictwo [234]).

Członkowie stronnictw piastujący mandaty w komisjach reprezentują stronnictwa, które ich wyznaczyły. Dlatego więc stronnictwa obsadzają — w zasadzie bez wyboru przez izbę — miejsca opróżnione przez swoich członków w komisjach; one też — wedle niektórych regulaminów — mogą odwołać swych przedstawicieli w komisjach czasowo lub stale i zastąpić ich innymi.

Uznanie stronnictw przez regulaminy wyraża się także w przydziale stronnictwom miejsc w Izbie. Regulamin francuskiej Izby Deputowanych postanawia, że po ogłoszeniu list członków stronnictw w Izbie, prezydia grup (stronnictw) po porozumieniu z przewodniczącym Izby dokonują rozdziału miejsc w sali obrad na tyle sektorów, ile jest grup w Izbie.

Charakter parlamentu jako przedstawicielstwa stronnictw znajduje najsilniejszy wyraz w instytucji parlamentarnej, zwanej konwentem seniorów (w dawnych Niemczech), konferencją prezydentów (we Francji i Szwajcarii), radą frakcyj (w Łotwie), komitetem pracy parlamentarnej (w Belgii). Instytucja ta, której wzorem jest konwent seniorów Reichstagu niemieckiego [235]), przewidziana jest w wielu państwach regu-

[234]) Par. 17 regulaminów Izby i Senatu.

[235]) Zob. historię konwentu seniorów: Perels, Das autonome Reichstagsrecht, s. 31 n.

laminem parlamentarnym. Konwent seniorów obejmuje zazwyczaj przewodniczącego izby oraz prezesów stronnictw w izbie. Czasami należą do konwentu wiceprezydenci izby — jak we Francji i Belgii, przewodniczący komisyj — jak we Francji, lub dawniejsi przewodniczący izby, o ile piastują mandaty poselskie — jak w Belgii. Niektóre regulaminy przyznają stronnictwom w konwencie seniorów udział stosunkowy do ich siły liczebnej [236]). Przewodniczy konwentowi seniorów przewodniczący izby. On zwołuje konwent na posiedzenia, bądź zgodnie z postanowieniami regulaminu, np. przed każdą sesją w Szwajcarii lub co tydzień we francuskiej Izbie Deputowanych, bądź z własnej inicjatywy, gdy zajdzie potrzeba, bądź na żądanie przewidzianej regulaminem liczby członków konwentu. Funkcją konwentu seniorów jest organizowanie pracy izb. W szczególności Konferencja Prezydentów w szwajcarskiej Radzie Narodowej ustala zagadnienia, stanowiące przedmiot przyszłej sesji oraz porządek obrad. Podobnie Konferencja Prezydentów francuskiej Izby Deputowanych bada stan prac parlamentarnych i ustala porządek prac izby i sposób ich wykonania. Łotewska Rada Frakcyj uzgadniała dzia-

[236]) Regulamin łotewskiej Saejmy z 1929 r. przyznawał każdej frakcji czy grupie jeden mandat na dziesięciu członków, i jeden na resztę przewyższającą 5 członków. Regulamin belgijskiej Izby przewiduje w komitecie pracy parlamentarnej miejsce dla „sześciu delegatów Izby, reprezentujących jej skład polityczny". Art. 87.

łalność i taktykę frakcyj i grup w Sejmie i w Komisjach i normowała „wszystkie sprawy nie ustalone przez regulamin izby lub przez decyzje Sejmu“ [237]). Komitet pracy parlamentarnej w belgijskiej Izbie Reprezentantów ustala program prac Izby, wskazując sposoby i warunki ich wykonania. Zadaniem konwentu seniorów wedle regulaminów niemieckich było wspieranie radami przewodniczącego izby oraz uzyskiwanie wzajemnego porozumienia między partiami w odniesieniu do zagadnień politycznych. Uchwały powzięte na posiedzeniach konwentu seniorów mają charakter w zasadzie wiążący. Obok wspomnianych funkcyj, przewidzianych przez regulaminy, ma konwent seniorów zwykle jeszcze inne zadanie — natury politycznej. Jest nim współdziałanie w tworzeniu rządu. Zwłaszcza wybitna w tej mierze była rola konwentu seniorów w polskim Sejmie Ustawodawczym podczas obowiązywania Małej Konstytucji.

Niektóre z konstytucyj powojennych znają instytucję stałych komisyj parlamentarnych, które urzędują w czasie, gdy parlament nie obraduje lub jest rozwiązany. Są one jak gdyby małymi parlamentami [238]), i stanowią wierne odbicie układu stronnictw normalnego parlamentu. Niektóre regulaminy, jak

---

[237]) Art. 187.

[238]) Mirkine-Guetzevitch, Le règime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre, Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1936, s. 63.

hiszpański z 1934 r., zawierają w tej mierze wyraźne postanowienia.

Uznanie prawne stronnictwa jako jednostki organizacyjnej w izbie przejawia się w pewnych uprawnieniach przyznawanych przez regulaminy przewodniczącym stronnictw. Tak więc prezesi stronnictw w izbie reprezentują swe grupy w konwencie seniorów i wobec prezydium izby; występują imieniem swych grup i głosują za nie w pewnych sprawach, jak wybory do komisyj, na plenum izby; mają czasami prawo odwoływania przedstawicieli swych stronnictw z komisyj i obsadzania wakansów w komisjach, zgłaszania pewnych wniosków formalnych na posiedzeniach plenarnych, podpisywania projektów i interpelacyj za swoją partię.

Uznanie przez regulaminy stronnictw politycznych pociąga za sobą upośledzenie indywidualnych członków izby w związku z debatami na plenum izby. Wnioski, z wyjątkiem niektórych formalnych, wymagają podpisów większej liczby posłów, co w rezultacie daje przewagę stronnictwu nad posłem indywidualnym. Regulamin hiszpański z 1934 r. ograniczał posła indywidualnego co do zgłaszania poprawek, dając mu prawo zgłaszania jednej tylko poprawki do jednego artykułu, podczas gdy partia mogła zgłosić trzy poprawki. Regulamin obowiązujący dawniej w Brunswiku stanowił, że posłowie niezrzeszeni mogą prze-

mawiać na plenum dopiero po przemówieniach członków stronnictw. Najdalej idzie w ograniczaniu praw indywidualnego posła regulamin chilijskiej Izby Deputowanych. Celem tego regulaminu jest przekazać wszelką inicjatywę parlamentarną stronnictwu z równoczesnym prawie zupełnym wyeliminowaniem wpływu indywidualnego deputowanego. Deputowany musi poddać się wszelkim uchwałom swego stronnictwa, i jego sprzeciw na plenum nie będzie dopuszczony w braku zgody stronnictwa. Poseł może przemawiać imieniem swej partii tylko w razie wyraźnego upoważnienia z jej strony. Prawo zgłaszania interpelacyj i pytań służy tylko stronnictwom, które mogą odstąpić to prawo swoim członkom indywidualnym. Możność stawiania pewnych wniosków służy wyłącznie stronnictwom [239]).

Indywidualny członek izby zeszedł, wobec uprzywilejowanego stanowiska stronnictwa, na plan dalszy. Jego wpływ na tok prac izby jest względnie większy, gdy jest członkiem stronnictwa. Poseł jednak, który do żadnej partii nie należy, stracił prawie zupełnie wpływ na działalność izby.

Regulamin parlamentarny stanął na stanowisku, że stronnictwo w izbie jest jej organem, i uznał je tym samym za niezbędny czynnik w tworzeniu prawa

[239]) Izguierdo, Le droit public chilien dans la decade de 1925 à 1935, Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1936, s. 156 n.

i rządu. Istotna rola stronnictw w działaniu ustroju podkreślona jest może najsilniej w instytucji konwentu seniorów, stanowiącego jak gdyby najwyższą radę partyjną państwa. W uznaniu prawnym stronnictwa znajduje wyraz prawny tak zwane państwo partyjne.

ROZDZIAŁ VIII.

SYSTEM JEDNEGO STRONNICTWA.

1. Charakterystyka systemu.

System jednego stronnictwa, zwany także systemem monopartii lub stronnictwa państwowego, istnieje wówczas, gdy wpływ na politykę państwa służy faktycznie lub prawnie wyłącznie jednemu stronnictwu politycznemu. Istnienie jednej tylko grupy, posiadającej monopol na sprawowanie rządów w państwie, każe niektórym autorom odmówić tej grupie charakteru stronnictwa politycznego [240]). Słowo „partia" bowiem — choćby z racji swej nazwy, wywodzącej się od p a r s — zakłada podział społeczeństwa na wiele stronnictw; przez system rządów partii rozumie się

---

[240]) Zob. np. Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, s. 101 n.; Pelloux, Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre, Revue du droit public, 1934, s. 258. Teoretycy włoscy przyznają, że partia faszystowska jest stronnictwem z formy, nie z treści.

zwykle swobodną walkę kilku grup o władzę [241]) Pomimo jednak braku tych warunków można omawiać monopartię w pracy traktującej o stronnictwach politycznych. Przede wszystkim bowiem ustroje monopartyjne zachowały oficjalnie nazwę „stronnictwo" dla grup korzystających z wyłącznego wpływu na rządy państwa [242]). Po wtóre, co jest niewątpliwie ważniejsze niż nazwa, definicja stronnictwa politycznego ma zastosowanie także i do monopartii. Monopartia, podobnie jak partia w systemach demokratycznych, posługuje się mechanizmem państwowym dla realizacji swych celów. Monopartia jest — tak samo jak partia demokratyczna — różna od państwa. Jej organa — poza nielicznymi wyjątkami — nie są identyczne z organami państwa.

Istnienie jednego tylko stronnictwa, wykonującego wyłączny wpływ na rządy w państwie, wynika logicznie z podstaw doktrynalnych odnośnych ustrojów. Ustroje te t. zw. totalne zmierzają do zupełnego podporządkowania jednostki państwu. „Państwo... skupia... wszystkie formy moralnego i intelektualnego życia człowieka... Jest formą i normą wewnętrzną, jest ujęciem w karby dyscypliny całego człowieka;

---

[241]) Zob. Bluntschli, Charakter und Geist der politischen Parteien, s. 2, 90 n.

[242]) Ustawy Italli używają wyrażenia: Partito Nazionale Fascista, ustawy niemieckie zaś słów: Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei.

przenika tak wolę jak rozum“ [243]). Dlatego więc według tej doktryny dla jednostki „wszystko mieści się w państwie, i poza państwem nie istnieje nic ludzkiego, ani duchowego“ [244]). W ustrojach totalnych zatem w miejsce różnych celów jednostek wchodzi jeden cel państwa, w miejsce rozmaitych interesów indywidualnych — jeden interes państwowy, w miejsce różnych sposobów działania poszczególnych obywateli — jeden sposób działania państwa. Dążenie do jedności znajduje wyraz w istnieniu jednej, jedynej partii państwowej, z równoczesnym zakazem innych stronnictw politycznych [245]).

2. System monopartyjny a autokratyczna forma rządu.

Systemom monopartyjnym odpowiada taka forma rządu, w której władza państwowa spoczywa w ręku jednej jednostki, niczym w swych decyzjach nieskrępowanej i przed nikim nieodpowiedzialnej. Absolutne rządy jednostki są logicznym następstwem — a zarazem i przyczyną — dążności państw totalnych do jedności

---

[243]) Mussolini, Doktryna faszyzmu, s. 15.
[244]) Mussolini, Doktryna faszyzmu, s. 12.
[245]) Zob. ustawę Rzeszy niemieckiej z 14. VII. 1933. Reichsgesetzblatt I Nr. 81. Uzasadnienie monopartyjności w Związku sowieckim leży wedle Stalina w tym, iż „wielość partii i wolność partyjna mogą istnieć tylko w społeczeństwach, w których istnieją klasy wzajemnie się zwalczające“. Wachholz, Nowy ustrój Związku Sowieckiego, Przegląd Współczesny, luty 1938, s. 94.

duchowej i politycznej społeczeństwa. Jedność woli rządzącej symbolizuje jedność celu państwa, podkreśla nadrzędność państwa w stosunku do jednostek. Dążność do jedności wyłącza logicznie demokratyczną formę rządu. Przyznanie masom prawa wpływania na rządy państwa prowadziłoby — z natury rzeczy — do wielości celów i środków.

Forma rządów w państwach totalnych określona została jako „cezaryzm demokratyczny“ [246]). Określenie słuszne, jeżeli akcent położymy na cezaryzm, i zgodzimy się, że demokratyzm jest tylko pozorny. Demokratyzm władców państw totalnych znajduje wyraz w plebiscytach ludowych, które — na skutek towarzyszących im okoliczności — wypadają z reguły na korzyść władców [247]) i nie dają prawdziwego obrazu woli ogółu.

Władca państwa totalnego albo piastuje urząd najwyższy — lub jeden z najwyższych — w państwie, albo też zajmuje — niekoniecznie najwybitniejsze — stanowisko w stronnictwie rządzącym. Władca Rzeszy niemieckiej jest — z mocy prawa — równocześnie głową państwa i szefem rządu [248]); władca Italii

[246]) Peretiatkowicz, Kryzys współczesnego państwa i nowa konstytucja polska, Przegląd Współczesny, styczeń-marzec 1935, s. 221. Zob. też Komarnicki, Ustrój państwowy Polski współczesnej, s. 194 n.

[247]) Peretiatkowicz, Kryzys współczesnego państwa i nowa konstytucja polska, Przegląd Współczesny, styczeń — marzec 1935, s. 222.

[248]) Ustawa z 1. VIII. 1934. Reichsgesetzblatt I nr. 89.

piastuje z mocy ustawy urząd szefa rządu [249]); władca natomiast Rosji sowieckiej jest tylko sekretarzem generalnym partii rządzącej. Wpływ władcy państwa totalnego na rządy może być prawny lub faktyczny. Führerowi niemieckiemu służy szereg kompetencyj z mocy piastowanych przezeń urzędów; Duce włoski czerpie swe uprawnienia w znacznej mierze z ustaw [250]); władza jednak dyktatora sowieckiego jest wyłącznie faktyczna. Jednakże w tych ustrojach nawet, w których uprawnienia władcy mają podstawę prawną, jego władza faktyczna idzie dalej niż kompetencje prawem przewidziane. Bez względu na istniejący jeszcze w pewnym stopniu w państwach totalnych rozdział kompetencyj, władcy tych państw sprawują, obok wykonawczej, nieograniczoną — w praktyce — władzę normodawczą, a czasem także sędziowską [251]). Jest oczywiste, że inicjatywa państwowa — w najszerszym znaczeniu — służy tylko i wyłącznie władcy.

Jednostka sprawująca władzę w państwie totalnym jest równocześnie wodzem partii państwowej. Jest to zrozumiałe, gdyż partia jest głównym środkiem umożliwiającym władcy państwa opanowanie

[249]) Ustawa z 24. XII. 1925.

[250]) Przede wszystkim z ustawy z 24. XII. 1925 o uprawnieniach i prerogatywach szefa rządu, z ustawy z 9. XII. 1928 i 14. XII. 1929 o Wielkiej Radzie Faszyzmu, z ustawy z 20. III. 1930 o reformie Rady Narodowej Korporacyj. Zob. Corsini, Il Capo del Governo nello Stato Fascista.

[251]) Po wypadkach czerwcowych 1934 r. w Niemczech, oświadczył Hitler, że w ciągu 24 godzin był najwyższym sądem Rzeszy.

społeczeństwa i zorganizowanie go pod kątem widzenia swej ideologii. Jakkolwiek władca państwa totalnego ma do swej dyspozycji „normalny" aparat państwowy, siłę swą opiera jednak na partii i przez nią głównie władzę sprawuje. Stąd też system rządów w państwie totalnym nie może obejść się bez partii państwowej, która organizację państwową nadzoruje i uzupełnia. Dualizm administracji państwowej, w najszerszym znaczeniu, wydaje się koniecznym warunkiem istnienia ustrojów totalnych. Żadne z istniejących państw totalnych nie posunęło się do zlania w jedną całość organizacji państwowej i partyjnej. Nawet w Niemczech przyjęto tylko zasadę jedności, nie zaś tożsamości, partii z państwem. Trudno orzec, czy za tym stanowiskiem państw totalnych kryje się niechęć do zupełnego odrzucenia form tradycją uświęconych, czy przeświadczenie, że ustrój będzie lepiej funkcjonował, czy wreszcie przekonanie o konieczności wprowadzenia systemu wzajemnego hamowania w organizacji państwa, w interesie reżimu. Konieczność ujęcia wszystkich sił społecznych w określone ramy domaga się precyzyjnego aparatu przymusu i kontroli.

3. Funkcje i organizacja stronnictwa państwowego.

Funkcje partii państwowej wynikają z założeń doktrynalnych państwa totalnego. Partia jest głównym środkiem zapewnienia jedności politycznej społeczeństwa, głównym sposobem ujednolicenia ducho-

wego, i do pewnego stopnia fizycznego, jednostek. Partia jest „piastunką... myśli państwowej“ [252]) i wychowuje oraz organizuje społeczeństwo zgodnie z tą myślą [253]). Partia jest rezerwuarem elity rządzącej [254]). Partia kierowana jedną wolą i przeniknięta jedną ideą sprawuje rządy w państwie, przez realizację dyrektyw politycznych swego wodza.

Celem ujednolicenia społeczeństwa partia nie poprzestaje tylko na charakterze łącznika między społeczeństwem a państwem, ale przenika głęboko całą strukturę społeczną [255]). Partia przez organizację własną lub grup z nią związanych obejmuje całokształt życia jednostek. Partia opiekuje się wszelkimi przejawami działalności fizycznej i duchowej jednostki. Partia wskazuje kierunek i zakreśla granice działaniom jednostki nie tylko w dziedzinie politycz-

---

[252]) Ustawa Rzeszy niemieckiej z 1. XII. 1933 o zapewnieniu jedności partii i państwa. Reichsgesetzblatt I nr. 71.

[253]) Zob. Lessona, Corso di istituzioni di diritto pubblico, s. 235.

[254]) Costamagna — Elementi di diritto pubblico fascista, s. 290 — uważa, że instytucjonalną funkcją polityczną partii faszystowskiej jest tworzenie klasy politycznej (elity) i utrzymywanie solidarności narodowej mas celem wcielenia ich w państwo. Wedle art. 186 konstytucji Związku Sowieckiego z 5. XII. 1936, „najbardziej czynni i najbardziej uświadomieni obywatele z klasy robotniczej zrzeszają się w partii komunistycznej Związku Sowieckiego, która stanowi awangardę pracowników w ich walce o wzmocnienie i rozwój ustroju socjalistycznego i przedstawia ośrodek kierowniczy wszystkich organizacyj pracowniczych tak społecznych, jak i państwowych“. Wachholz, Nowy ustrój Związku Sowieckiego, Przegląd Współczesny, luty 1938, s. 94.

[255]) Makowski, Państwo społeczne, s. 33.

nej czy gospodarczej, ale też kulturalnej, a nawet rozrywkowej [256]). Nic dziwnego więc, że monopartia posiada organizację i agendy rozbudowane w stopniu, o jakim nie marzą nawet, najlepiej z partii demokratycznych zorganizowane, partie amerykańskie. Zlecona monopartii funkcja kształcenia społeczeństwa w ideologii państwowej, a w szczególności funkcja przygotowywania elity rządzącej, wyjaśnia, niespotykane w ustrojach demokratycznych, formy organizacyjne. Monopartia zajmuje się obywatelem nie tylko wówczas, gdy zdobył on czynne prawo wyborcze, czy też osiągnął dojrzałość umysłową, ale wkracza w jego życie, niemal tuż po jego przyjściu na świat, i wciąga go w swoją organizację od najwcześniejszego dzieciństwa.

Organizacja monopartii uwzględnia naczelny postulat ustrojów totalnych — dążność do jedności. Te same argumenty, które przemawiają przeciw rządom demokratycznym w państwie, mówią też przeciwko stosowaniu zasad demokracji w organizacji partyjnej. Organizacja monopartii oparta jest dlatego na jedności kierownictwa, które pochodzi z góry, a nie z dołu. Komitety wybierane przez członków partii za-

[256]) Statut partii faszystowskiej w Italii nakłada na sekretarzy lokalnych organizacyj partyjnych obowiązek „poznania przeszłości politycznej i moralnej oraz środków życia każdego członka, i wymagania, aby także w rozwijaniu normalnej działalności przestrzegano ducha i dyscypliny Faszyzmu". Lessona, Corso di istituzioni di diritto pubblico, s. 237.

stąpili przewódcy mianowani przez wodza lub jego pełnomocników; uchwały ciał kolegialnych ustąpiły miejsca rozkazom przewódców; w miejsce głosowania powszechnego wstąpiła wola wodza. Prawa i obowiązki członków partii ujęte są najzwięźlej w formule faszystowskiej: „wierzyć, słuchać, walczyć“ [257]). Partia nie ma własnej woli; jej wolą jest tylko i wyłącznie wola wodza [258]).

Istnienie, organizacja i funkcjonowanie monopartii opiera się — z wyjątkiem Rosji sowieckiej — na akcie ustawodawczym, wydanym przez państwo [259]). Przez to uwydatnia się charakter monopartii jako stronnictwa państwowego [260]). Odróżnić należy partię w znaczeniu właściwym od partii w sensie szerszym, która obok partii właściwej obejmuje szereg grup o zadaniach specjalnych. Grupy te nie noszą nazwy partii

---

[257]) Formuła przysięgi przepisanej dla wstępujących do italskiej partii faszystowskiej brzmi: „Przysięgam, że będę wykonywał bez dyskusji rozkazy Wodza i będę służył wszystkimi moimi siłami, a w razie potrzeby moją krwią, sprawie Rewolucji Faszystowskiej“. Costamagna, Diritto pubblico fascista, s. 296.

[258]) Wedle Wstępu do statutu partii faszystowskiej w Italii, partia jest „milicją cywilną, pod rozkazami Wodza, na służbie państwa faszystowskiego“. Romano, Corso di diritto costituzionale, s. 127 n. O wpływie t. zw. ideologii kombatanckiej na organizację monopartii, patrz Kumaniecki, Nowa konstytucja, s. 96 n. i Grzybowski, Zasady konstytucji kwietniowej, s. 61 n.

[259]) Zob. w Italii dekret z 17. XI. 1932, w Niemczech ustawy z 14. VII. 1933 i 1. XII. 1933 oraz rozporządzenie z 29. III. 1935.

[260]) Ustawy niemieckie stanowią, że w Niemczech istnieje, jako jedyna partia polityczna, Narodowo Socjalistyczna Niemiecka Partia Robotnicza, która jest nierozłączalnie związana z państwem.

i nie wchodzą w skład właściwej organizacji partyjnej, są jednak przez nią tworzone i kierowane i pomagają urzeczywistniać jej cele [261]).

Organizacja właściwej partii faszystowskiej w Italii przedstawia się następująco: Na czele partii stoi wódz (Duce). Schodząc w dół drabiną hierarchii spotykamy: Sekretarza Partii, mianowanego dekretem królewskim na wniosek wodza, Dyrektoriat, centralny organ kolegialny, złożony z 9 członków, organizacje lokalne: federacje prowincjonalne, związki faszystowskie walki (Fasci di Combattimento), koła regionalne. Organami organizacyj lokalnych partii są: dyrektoriat i sekretarz, powołany przez wodza. Organem nadzwyczajnym partii jest Rada Narodowa, złożona z wszystkich sekretarzy federalnych partii pod przewodnictwem Sekretarza Partii. Organami specjal-

[261]) W Italii takimi grupami są: stowarzyszenia funkcjonariuszy publicznych, studentów, profesorów i asystentów uniwersytetu, rodzin poległych faszystów, związki kobiet, sportowe i kulturalno-rozrywkowe (Dopolavoro), Milicja Ochotnicza, organizacja faszystowska za granicą. W Niemczech grupy te dzielą się na formacje i związki przyłączone. Do pierwszych należą: oddziały szturmowe, sztafety ochronne, narodowo-socjalistyczny korpus zmotoryzowany, młodzież hitlerowska, niemiecka liga studentów narodowo-socjalistycznych, grupa kobiet narodowo-socjalistycznych, liga docentów; do drugich: liga lekarzy, prawników, nauczycieli, związek opieki społecznej, opieki nad ofiarami wojny, liga funkcjonariuszy państwowych, techników, front pracy. Zob. szczegóły: Pelloux, Le parti nationalsocialiste et ses rapports avec l'état, s. 18 n.; Wertheimer i de Wilde, The Third Reich, New Governments of Europe, s. 353 n.; Bagiński, Nowy ustrój pracy w Niemczech, 62 n.; Doublet, Le Front du Travail Allemand.

nymi z kompetencją dyscyplinarną są prowincjonalne komisje dyscyplinarne, przy każdej federacji, oraz sąd dyscyplinarny, urzędujący przy Dyrektoriacie partii pod przewodnictwem Sekretarza Partii. Najważniejszą z instytucyj uzupełniających partię jest Milicja Ochotnicza, pozostająca pod rozkazami wodza i złożona z członków partii. Milicja ta posiada specjalne formacje dla szczególnych zadań: milicję kolonialną, leśną, drogową, kolejową, pocztowo-telegraficzną, portową.

Na czele partii narodowo-socjalistycznej w Niemczech stoi wódz (F ü h r e r). Bezpośrednio pod nim znajdujemy jego zastępcę oraz sztab generalny partii. Na następnym szczeblu widzimy tak zwanych kierowników Rzeszy (R e i c h s l e i t e r) w liczbie 18 [262]). Organizacja lokalna obejmuje: rejony (G a u), obwody, grupy lokalne, komórki, bloki. Organizację tę należy uzupełnić Narodowo Socjalistyczną Organizacją Komórek Zakładowych oraz Narodowo Socjalistyczną Organizacją Rzemiosła, Handlu i Przemysłu, których zadaniem jest tworzenie i utrzymywanie komórek partyjnych w przedsiębiorstwach, domach handlowych itd. Organizacja sądowa partii składa się z trzech instancyj. W pierwszej znajdujemy sądy ob-

[262]) Jak np. skarbnik, kierownicy organizacji, propagandy, prasy, urzędu prawnego, urzędu spraw zagranicznych itd. Szczegóły zob.: Wertheimer i de Wilde, The Third Reich, New Governments of Europe, s. 252 n. oraz Pelloux, Le parti nationalsocialiste et ses rapports avec l'état, s. 35 n.

wodowe lub grupy lokalnej. Zasadę stanowi sąd obwodowy, wyjątkowo istnieje sąd w grupie lokalnej. Drugą instancję stanowi sąd rejonowy, rozpatrujący odwołania od sądów obwodów i grup lokalnych, oraz w pierwszej instancji sprawy członków partii, nie podlegających sądom niższym. Sąd najwyższy partii ma swą siedzibę w Monachium, rozpatruje odwołania od sądów drugiej instancji oraz w pierwszej instancji sprawy wyższych funkcjonariuszy partyjnych. Sądy obwodowe i grup lokalnych składają się z członków partii, sądy rejonowe i sąd najwyższy złożone są z sędziów zawodowych.

Naczelnym organem partii komunistycznej w Rosji sowieckiej jest odbywający się corocznie Kongres Komunistyczny. Ten wybiera Centralny Komitet Partii, który znowu dokonuje wyboru decydujących organów partii: Biura Politycznego (z 7 członków), Biura Organizacyjnego i Sekretariatu Partii. Na najniższym szczeblu hierarchii partyjnej znajduje się t. zw. jaczejka, skupiająca nie mniej niż 3 członków. Jaczejki istnieją w fabrykach, wsiach, urzędach itd [263]). Dalszy podział pokrywa się podziałem terytorialnym państwa. Ponad to istnieją t. zw. frakcje komunistyczne w poszczególnych organach państwowych, oraz na wszystkich stopniach organizacyjnych t. zw. komisje

[263]) Dean. The Political Structure of the Soviet State, New Governments of Europe, s. 356 n.

kontrolne dla przestrzegania autorytetu i jednolitości partii [264]).

Doniosłe znaczenie posiada dla monopartii zagadnienia przyjmowania członków. Ponieważ jednym z zadań monopartii jest przygotowywanie elity rządzącej, przeto konieczna jest staranna selekcja kandydatów. Bez zastrzeżeń przyjmują monopartie te jednostki, które przeszły przez formacje przygotowawcze partii przeznaczone dla młodzieży. Innych kandydatów przyjmują monopartie zazwyczaj po dokładnym sprawdzeniu ich przeszłości politycznej, na skutek polecenia przez dawnych członków partii, i czasem po przejściu specjalnego wykształcenia w zakresie ideologii partyjnej.

Rola członków monopartii jest w zasadzie mało samodzielna. Głównym ich obowiązkiem jest — jak wspomniano wyżej — wykonywać bez dyskusji rozkazy przełożonych. Członkowie odpowiadają przed sądami partyjnymi za złamanie dyscypliny partyjnej, brak przymiotów istotnych, wymaganych od członka partii (w Italii), lub za wszelkie działanie lub zaniechanie, wyrządzające szkodę istnieniu, działalności lub prestige'owi partii (w Niemczech). Obok postępowania przed sądem partyjnym, może być — w Niemczech — wytoczone postępowanie przed sądem zwykłym, jeżeli czyn jest równocześnie naru-

[264]) Grzybowski, Ustrój Związku Socjalistycznych Sowieckich Republik, s. 43.

szeniem prawa państwowego. Kary wymierzane przez sądy partyjne sięgają od zwykłych kar dyscyplinarnych, jak nagana, zawieszenie w prawach członka, odebranie legitymacji partyjnej, wydalenie z partii, aż — w Rzeszy niemieckiej — do kar pozbawienia wolności. Kary te mogą też wpływać na stanowisko członka partii jako obywatela państwa, powodując pozbawienie go urzędu państwowego itd. [265]).

Monopartia jest jedyną „siłą kierującą i popędową państwa" totalnego [266]). Wpływ monopartii na politykę państwa jest bądź faktyczny, bądź unormowany prawem. Partia udziela rządowi i administracji państwowej dyrektyw w formie mniej lub więcej jawnej. Szczególnie jaskrawo występuje kierownicza rola partii w Rosji sowieckiej. Tam partia komunistyczna wydaje rozkazy bezpośrednio rządowi państwa, zmienia nawet ustawy państwowe postanowieniami, ogłaszanymi w gazecie urzędowej [267]).

Wpływ bezpośredni na działalność maszyny państwowej osiąga monopartia przez łączenie w jednej i tej samej osobie urzędów państwowych i stanowisk partyjnych. Ta tak zwana unia personalna (czasem realna, bo przewidziana ustawami) jest praktykowana

---

[265]) Zob. odnośnie do Rosji: Grzybowski, Ustrój Związku Socjalistycznych Sowieckich Republik, s. 44.

[266]) Ustawa Rzeszy niemieckiej z 1. XII. 1933.

[267]) Braunias, Das parlamentarische Wahlrecht, T. I. s. 541; Grzybowski, Ustrój Związku Socjalistycznych Sowieckich Republik, s. 44 uw. 1.

powszechnie w państwach totalnych. Wódz monopartii zajmuje zwykle taki urząd w państwie, który pozwala mu dysponować swobodnie całym aparatem państwowym. W Niemczech jest on naczelnikiem i kanclerzem państwa, w Italii — szefem rządu. W Niemczech zastępca wodza wchodzi z urzędu w skład rządu Rzeszy [268]), a poszczególni kierownicy Rzeszy piastują równocześnie urzędy ministrów Rzeszy. We Włoszech Sekretarz Partii jest z urzędu członkiem: Rady Ministrów; Najwyższej Komisji Obrony; Wyższej Rady Oświecenia Narodowego; (wraz ze swymi 2 zastępcami i sekretarzem administracyjnym) Narodowej Rady Korporacyj i Centralnego Komitetu Korporacyjnego; (wraz ze swymi dwoma zastępcami) Wielkiej Rady Faszyzmu.

Ustawy państw totalnych przyznają partiom państwowym wpływ na tworzenie i działalność organów państwowych, zwłaszcza administracji ogólnej. Wpływ ten wyraża się w przyznaniu partii prawa mianowania, czy też udziału w mianowaniu, niektórych urzędników państwowych, oraz prawa zatwierdzania pewnych uchwał kolegialnych organów państwowych [269]).

---

[268]) „Celem zapewnienia najściślejszej współpracy między organami partii a władzami publicznymi". Ustawa z 1. XII. 1933 w brzmieniu z 3. VII. 1934.

[269]) W Niemczech, przy zarządzie każdej gminy znajduje się delegat partii, mianowany przez przewódcę rejonu. Delegat ten przedstawia, po porozumieniu się z radnymi, względnie z burmistrzem, nazwiska trzech kandydatów na stanowiska burmistrza

Szczególnie szeroki wpływ na sprawy państwowe przyznaje partii prawo włoskie. Wielka Rada Faszyzmu, obejmująca przedstawicieli zarówno partii jak i państwa [270]), udziela opinii we wszelkich sprawach politycznych, gospodarczych i społecznych o ogólnopaństwowym znaczeniu, oraz wypowiada się z urzędu we wszystkich kwestiach, mających charakter konstytucyjny [271]). Zreformowana zaś izba niższa składa się z członków Wielkiej Rady Faszyzmu, Narodowej Rady Korporacyj i Rady Narodowej partii faszystowskiej.

---

względnie ławników; mianuje radnych, po zasięgnięciu opinii burmistrza; bierze udział w posiedzeniach rady gminnej, w sprawach w ustawie wymienionych; zatwierdza statut gminny, uchwalony przez radę gminną. We Włoszech w prowincjonalnych radach administracyjnych, istniejących przy prefektach, zasiada, obok prefekta i kilku urzędników, czterech członków i dwóch zastępców, mianowanych przez Sekretarza Partii. Partia deleguje też swych przedstawicieli do poszczególnych korporacyj.

[270]) W skład Wielkiej Rady wchodzą: przewodniczący Senatu i izby niższej, ministrowie najważniejszych resortów, prezes Akademii włoskiej, przewodniczący Trybunału Obrony Państwa, przewodniczący konferedacyj narodowych, sekretarz i dwaj wicesekretarze partii, komendant milicji faszystowskiej, quadrumviri marszu na Rzym; mogą wchodzić dawni ministrowie, sekretarze partii i inni, którzy po 1922 r. zasłużyli się ojczyźnie i Rewolucji Faszystowskiej.

[271]) Do kwestii tych należą: sukcesja na tron, uprawnienia i prerogatywy korony, skład i działalność Wielkiej Rady Faszyzmu, Senatu i izby niższej, uprawnienia i prerogatywy szefa rządu, regulaminy syndykatów i korporacyj, stosunki między państwem a Stolicą Apostolską, traktaty dotyczące zmian terytorialnych państwa i kolonii.

4. Stronnictwo państwowe a prawo i państwo.

W Italii partia jako całość nie ma osobowości prawa prywatnego. Natomiast posiadają ją, lub posiadać mogą, poszczególne związki faszystowskie walki, federacje prowincjonalne, Dyrektoriat partii, oraz związki, stowarzyszenia i inne instytucje zakładane przez partię, zwłaszcza dla celów kultury, propagandy i opieki społecznej [272]). W Niemczech partia jest korporacją prawa publicznego, której statuty ustala wódz [273]). Poszczególne związki przyłączone mogą uzyskać osobowość prawa prywatnego.

Monopartii służą w niektórych krajach szczególne przywileje prawne. Partia w Niemczech cieszy się ochroną prawa karnego na równi z państwem i jego organami [274]), oraz korzysta z szeregu przywilejów w dziedzinie prawa skarbowego.

Jakie jest miejsce monopartii — zwłaszcza w tych ustrojach, które unormowały ją prawnie — w systemie ustrojowym państwa?

Partia państwowa posiada monopol na dostarczanie siły popędowej państwu. Partia jest do pewnego stopnia treścią, wypełniającą formę państwową. W tym sensie — materialnie — partia zlewa się w jedno

---

[272]) Ustawa z 14. VI. 1928 i dekret nr. 2099 z 1929 r.
[273]) Ustawa z 1. XII. 1933.
[274]) Ustawa z 20. XII. 1934, ustawa z 28. VI. 1935 uzupełniająca kodeks karny Rzeszy, oraz rozporządzenia z 20. XII. 1934 i z 22. XI. 1935. Wedle tych postanowień ochrona służy partii, i jej formacjom, jej wodzowi, kierownikom Rzeszy i rejonów.

z państwem. Mówiąc słowami jednego z wybitnych prawników włoskich, nie ma żadnego „rozróżnienia między treścią partii a treścią działalności kierowniczej rządu“ [275]). Partia w ustroju totalnym nie jest jednak identyczna z państwem [276]). Partia i państwo są elementami odrębnymi [277]), o różnych w zasadzie organach. Jednoczy je jednak wspólna ideologia, którą realizują, wspólna wola, która nimi kieruje. Zewnętrznym wyrazem tej jedności partii i państwa jest, obok osoby wodza, lub czasami instytucji, jak Wielka Rada Faszyzmu, połączenie w emblemacie państwa totalnego, znaków państwa i partii [278]).

Państwo i partia w ustrojach totalnych urzeczywistniają ten sam cel, służą tej samej myśli. Partia, podobnie jak i państwo, pełni funkcje o charakterze publicznym. Niektóre z tych funkcyj przejęła partia od państwa, niektóre znów są nowe, wynikłe z nowych założeń doktrynalnych państwa totalnego. Mię-

---

[275]) Costamagna, Elementi di diritto pubblico fascista, s. 292.

[276]) Jak sądzi np. Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, s. 101 n.; Leibholz, Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts, passim.

[277]) Zob. Romano, Corso di diritto costituzionale, s. 127; Siotto-Pintór, Der Ausbau des obrigkeitlichen Regierungssystems in Italien (1928—34), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 1934/35, s. 465 n.

[278]) Kelsen, La dictature de parti, Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1935, s. 25. Flagą włoskiego państwa jest dawny „tricolore“ w połączeniu z wiązką liktorską. Flaga Trzeciej Rzeszy łączy kolory cesarstwa niemieckiego ze swastyką hitlerowską.

dzy funkcjami państwa i partii w ustrojach totalnych da się pociągnąć z grubsza linia demarkacyjna. Partia zastrzega sobie przede wszystkim inicjowanie polityki państwa w najszerszym znaczeniu, wpływ na skład osobowy rządu i administracji państwowej, nadzór nad działalnością mechanizmu państwowego. Państwu pozostały raczej funkcje wykonawcze, w najobszerniejszym zresztą znaczeniu tego słowa.

Rozdział funkcyj ustrojowych pomiędzy państwo i partię nie znajduje pełnego wyrazu prawnego. Trudno byłoby również z obowiązujących norm prawnych odczytać istotne stanowisko partii w państwie. Przy umiejscowianiu partii państwowej w mechaniźmie ustrojowym, należy brać pod uwagę nie tylko stan prawny, ale i wpływ faktyczny. Dlatego też określenie monopartii jako organu państwowego nie zdobyło sobie prawa obywatelstwa u teoretyków państw totalnych. Monopartia jest czymś więcej niż organem państwa. Materialnie rzecz biorąc, raczej państwo zasługiwałoby często na miano organu partii. Usiłowania sklasyfikowania partii państwowej jako korporacji prawa publicznego *sui generis*, instytucji pomocniczej rządu, instytucji konstytucyjnej czy publicznej, podejmowane przez teoretyków [279]), a cza-

[279]) Poglądy autorów włoskich zob.: Costamagna, Elementi di diritto pubblico fascista, s. 291 n.; autorów zaś niemieckich: Pelloux, Le parti nationalsocialiste et ses rapports avec l'état, s. 25 n.

sem i ustawodawcę [280]), nie oddają istotnego znaczenia monopartii w państwach totalnych.

Aby zrozumieć stanowisko publiczno-prawne monopartii, trzeba zdać sobie sprawę, iż w ustrojach totalnych w miejsce dawnego jednolitego państwa wstąpiła nowa organizacja ustrojowa, obejmująca dwa porządki organizacyjne: państwowy i partyjny, od siebie w zasadzie odrębne, ale ze sobą współdziałające, zjednoczone tylko wspólnością celu i woli kierującej. Porządek organizacyjny partii nie istnieje w państwie, ale obok dotychczasowego państwa, jest z nim równorzędny, jeżeli nie nadrzędny. Przez istnienie monopartii, partii państwowej, zburzono dotychczasowe tradycyjne państwo, a na jego gruzach wzniesiono nową konstrukcję państwową, zawierającą obok dawnego porządku państwowego nowy porządek partyjny. Dawne państwo weszło zatem w ustrojach totalnych do nowej konstrukcji państwowej tylko jako jedna z dwóch części składowych [281]).

---

[280]) Np. ustawa Rzeszy niemieckiej z 1. XII. 1933 nazywa partię hitlerowską korporacją prawa publicznego.

[281]) Wyłożony tu pogląd, w większym lub mniejszym stopniu, i bez wysnucia zeń wszystkich następstw, da się odnaleźć u niektórych autorów niemieckich. Wymienić tu należy przede wszystkim Karola Schmitta, który w pracy Staat, Bewegung, Volk, układa następujący tryptyk: państwo w sensie węższym, które jest elementem polityczno-statycznym; ruch, czyli partię, która jest elementem polityczno-dynamicznym; naród, element apolityczny, który rozwija się pod ochroną i osłoną decyzyj politycznych. Za nim postępują inni autorzy niemieccy, oraz jeden z wybitnych członków partii hitlerowskiej Frick, który stwierdził

Najwyraźniej stosunkowo zdaje sobie sprawę z tej przemiany faszyzm włoski. Znajduje to swój wyraz, poza używaniem terminu „państwo faszystowskie" lub „korporacyjne", w utworzeniu Wielkiej Rady Faszyzmu, która jednoczy elementy państwa i partii, nie da się sklasyfikować według tradycyjnej doktryny państwa i — ze względu na swój skład i funkcje — stanowi organ tej nowej konstrukcji państwowej. Cechy takiego organu ma też Narodowa Rada Korporacyj oraz izba syndykatów i korporacyj, która weszła w miejsce Izby Deputowanych.

W tym oświetleniu partia państwowa jest jedną z dwóch współistniejących organizacyj ustrojowych, składających się na całość konstrukcji publicznoprawnej, dla której, ze względu na ubóstwo terminologii ustrojowej zachowamy miano monopartyjnego państwa totalnego.

---

w jednym ze swych przemówień, że państwo w sensie szerszym wspiera się na dwóch kolumnach, na państwie w sensie węższym i na partii. Pelloux, Le parti nationalsocialiste et ses rapports avec l'état.

ROZDZIAŁ IX.

WNIOSKI KOŃCOWE.

Główną funkcją stronnictwa politycznego, lub mówiąc ściślej systemu stronnictw politycznych, w państwie współczesnym jest dostarczanie mechanizmowi ustrojowemu siły popędowej. Funkcję tę pełnią stronnictwa we wszystkich ustrojach, z wyjątkiem tych, których struktura ustrojowa znajduje się w stadium przejściowym. W obrębie tej głównej funkcji wyróżnić można szereg funkcyj szczegółowych, które w zasadzie podobne są w ustrojach demokratycznych i totalnych. Funkcje te obejmują: organizację nieskoordynowanej masy wyborców lub obywateli w mniej lub więcej zwarte i świadome celów, do jakich dążą, grupy; współdziałanie w postępowaniu wyborczym przez wystawianie kandydatów, i grupowanie wyborców, należących do stronnictwa i doń nienależących, pod określonymi hasłami i kandydatami; organizowanie grup w ciałach przedstawicielskich według przynależności do poszcze-

gólnych stronnictw; współdziałanie przez przedstawicieli w rządach państwa, bądź przez prowadzenie agend rządowych bądź przez opozycję w stosunku do rządu.

Przytoczone funkcje stronnictwa uznać można za podstawowe. Treść konkretna tych funkcyj nie wszędzie jest jednak taka sama. Poza tym, obok tych funkcyj, można w poszczególnych ustrojach znaleźć inne jeszcze funkcje. Zarówno treść funkcyj podstawowych, jak i liczba i natura funkcyj dodatkowych, zależą od czynników, jak forma ustroju, jego podstawy doktrynalne, charakter i struktura społeczeństwa, tradycje polityczne itd. Te czynniki określają, czy i w jakim stopniu stronnictwa są wykonawcami woli społeczeństwa, czy też mniej lub więcej samodzielnymi tej woli twórcami. Zależnie od tych czynników więc stronnictwa są narzędziami, za pomocą których naród bezpośrednio wpływa na rząd, lub właściwymi kierownikami rządu w oparciu o szerokie pełnomocnictwa narodu, lub też instrumentem, za pośrednictwem którego rząd uzyskuje decydujący wpływ na społeczeństwo. Te same czynniki decydują o tym, czy organizacja stronnictwa ma być wsparta o wolę jego członków czy jego wodza. Od tych czynników zależy, czy na plan pierwszy wysunie się funkcja organizowania wyborców, czy też grup w ciałach przedstawicielskich. Od nich zawisło, czy stronnictwo ma stanowić

tylko formę czy też wypełnione będzie treścią, którą zamierza zaszczepić całemu społeczeństwu [282]).

Funkcja jaką stronnictwa, lub ich system, pełnią w ustroju państwowym, wyjaśnia dlaczego wszelki niemal rząd jest rządem stronnictw politycznych. Oczywiście, rola stronnictw w rządzie może być rozmaita, niemniej jest ona istotna. Demokratyczne systemy ustrojowe, jak system parlamentarny czy prezydencjalny, możliwe są tylko dlatego, że istnieją stronnictwa polityczne. Systemy te powstały dlatego, że działały stronnictwa, a nie odwrotnie. Zarówno ustrój parlamentarny angielski, jak prezydencjalny w Stanach Zjednoczonych, rozwinęły się dopiero wówczas, gdy stronnictwa osiągnęły należyty stopień organizacji i świadomości swej roli w państwie. Podobnie ma się rzecz z systemami parlamentarnymi w Europie, dla których istnienie stronnictw jest konieczną przesłanką. Nie inaczej wreszcie przedstawia się sprawa w systemach totalnych. Organizacja potężnej partii politycznej znajduje się u podstawy tego systemu rządów, jaki spotykamy obecnie w Italii czy Niemczech.

Każdemu systemowi stronnictw odpowiada okre-

---

[282]) Wspomniane czynniki tłumaczą nikłą rolę stronnictw w takim np. kraju jak Szwajcaria. Nieduży obszar, niewielka stosunkowo liczba ludności, instytucje jak inicjatywa i referendum ludowe, umożliwiające bezpośredni udział obywateli w rządzie, tradycje demokracji bezpośredniej, usuwają w cień stronnictwa polityczne na rzecz bezpośredniego wpływu narodu.

ślona forma rządu. System dwupartyjny związany jest z rządami jednostki opartej o cały naród; system wielopartyjny zmierza do supremacji ciała ustawodawczego; system monopartyjny znajduje wyraz w rządach absolutnych jednostki. Zależność formy rządu od systemu stronnictw jest tak silna, że łamie w zasadzie odmienne systemy rządu, wprowadzone przez konstytucję. Tak więc ustroje Anglii i Stanów Zjednoczonych zbliżyły się do tego samego schematu bez względu na panujące między nimi różnice formalne i na sztywność konstytucji amerykańskiej. Inny przykład: wprowadzony konstytucją chilijską z 1925 r. system rządów prezydencjalnych nie mógł się ostać wobec istnienia w Chile wielu stronnictw, z tym skutkiem, że w miejsce kryzysów gabinetowych zdarzają się przesilenia na urzędzie prezydenta [283]).

Funkcją ustrojową stronnictwa, lub systemu stronnictw, jest tylko działanie o treści uwarunkowanej podstawami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi społeczeństwa, w którym system działa, oraz celami, jakie ustrojowi nakreślają jego założenia doktrynalne i logika rzeczy. W razie jeśli treść funkcyj ustrojowych odbiega od tych warunków, można mówić o degeneracji stronnictw lub systemów par-

[283]) W ciągu dziesięciu lat od 1925 do 1935 r. zmieniło się w Chile dziesięciu prezydentów. Izguierdo, Le droit public chilien dans la decade de 1925 à 1935, Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1936, s. 143.

tyjnych. Degeneracja ta da się zatem stwierdzić zupełnie obiektywnie na tle konkretnego ustroju państwowego. Formą degeneracji systemu dwóch stronnictw jest system trzech stronnictw, utrudniający, jeżeli nie uniemożliwiający bezpośrednie rządy narodu. Degeneracja systemu wielopartyjnego objawia się w postaci powstawania zbyt wielu stronnictw oraz niezdolności do wytworzenia względnie trwałego rządu. Partie w tym systemie przestają pełnić funkcje ustrojowe z chwilą, kiedy zamiast dostarczać ustrojowi siły popędowej, hamują jego ruch.

Degeneracja systemów partyjnych wywołuje coraz częściej reakcję ze strony prawa. Reakcja ta znajduje wyraz w racjonalizacji stronnictw lub systemów partyjnych. Racjonalizację należy odróżnić od legalizacji. Legalizacją jest nadanie prawnej formy działającym siłom społecznym, gdy tymczasem przez racjonalizację rozumieć należy uzgodnienie istniejących sił społecznych z pewnymi uważanymi za słuszne, lub wynikającymi z założeń doktrynalnych, zasadami, względnie znalezienie właściwej równowagi między siłami społecznymi z jednej strony a wspomnianymi zasadami z drugiej. Jedną z form racjonalizacji jest zreformowanie organizacji stronnictwa, zazwyczaj na płaszczyźnie ustaw wyborczych, jak np. w Stanach Zjednoczonych. Inną formą racjonalizacji jest przebudowa nie samych partii, ale mechanizmu ustrojowego celem osłabienia lub zniweczenia niekorzyst-

nych skutków zdegenerowanego systemu partyjnego. Ma to miejsce tam, gdzie przyczyny rozkładu systemu stronnictw tkwią zbyt głęboko i wymagają więcej czasu dla ich usunięcia. Przykładem takiej racjonalizacji jest konstytucja polska z 1935 r., która pozbawiła ciało ustawodawcze funkcyj rządzenia i utrudniła sprawowanie przez nie nadzoru nad rządem.

W niektórych państwach racjonalizacja systemu partyjnego przejawia się w formie przekazywania pewnych funkcyj ustrojowych, dotychczas pełnionych przez stronnictwa, grupom gospodarczym lub zawodowym. Proces ten idzie w kierunku zastępowania stronnictw, jako grup opartych na wolnej grze sił, i głównie na pierwiastku emocjonalnym, przez związki racjonalnie organizujące poszczególne materialne i, do pewnego stopnia, duchowe interesy społeczeństwa. Racjonalizacja życia społecznego nie może jednak posunąć się do zupełnego usunięcia z ustroju stronnictwa politycznego. Obok bowiem momentów gospodarczych czy zawodowych, które dadzą się wydzielić i zamknąć w racjonalnie skonstruowanych grupach, istnieje w społeczeństwie szereg prądów i dążności, których emocjonalny często charakter nie pozwala ująć w sztywne ramy racjonalnej organizacji. Tak np. o kwestiach, jak wychowanie, polityka społeczna czy zagraniczna, nie rozstrzyga tylko obiektywny, dający się zracjonalizować sprawdzian, ale także czynniki subiektywne i emocjonalne, jak zapa-

trywanie osobiste, wiara, a nawet kaprys lub przesąd. Dla tych właśnie prądów i dążności pozostawione jest stronnictwo polityczne. Rozumieją to nawet państwa totalne, które, wprowadziwszy daleko posuniętą racjonalizację życia społecznego, nie wyrzekły się wcale stronnictwa politycznego. Interesującym przykładem funkcyj, jakie państwa te przyznają organizacjom gospodarczym czy zawodowym z jednej, a stronnictwu politycznemu z drugiej strony, jest ustrój Italii faszystowskiej. W ustroju tym organizacje takie jak korporacje czy Narodowa Rada Korporacyj obejmują obok przedstawicieli interesów gospodarczych także i członków partii faszystowskiej, którzy reprezentują element polityczny.

I w tym tkwi właśnie sedno zagadnienia. Stronnictwo polityczne przedstawia czynnik, którego nie można poddać racjonalnym ograniczeniom, przedstawia czynnik polityki. Polityka jest elementem dynamicznym w państwie, decyduje o ruchu i kierunku ruchu maszyny państwowej. Środkiem, przez jaki polityka znajduje swój konkretny i zewnętrzny wyraz w ustroju państwowym, jest wciąż jeszcze stronnictwo polityczne.

ŹRÓDŁA:

Annales de la Chambre des Députés.
Archives Parlementaires.
Atlantic Reporter.
Bagehot W. The English Constitution, Londyn 1922.
Bagiński W. Nowy ustrój pracy w Niemczech, Warszawa 1935.
Barthélemy J. et *Duez P.* Traité de droit constitutionnel, Paryż 1926.
Bates F. G. and *Field O. P.* State Government, Nowy York—Londyn 1928.
Beard C. American Government and Politics, Nowy Jork 1924.
Beck J. M. The Constitution of the United States, 1926.
Benton T. H. Thirty Years' View, 1854.
Blume W. Bedeutung und Aufgaben der Parlamente. Parteibildung. Handbuch der Politik, Berlin 1929.
Blume W. Die Bedeutung der Parteien. Handbuch der Politik, Berlin 1929.
Bluntschli J. C. Charakter und Geist der politischen Parteien, Nördlingen 1869.
Brailsford H. N. Before the British Elections. Foreign Affairs 1928/29.
Braunias K. Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin 1932.
Brooks R. C. Political Parties and Electoral Problems, Nowy York —Londyn 1933.
Bruce H. R. American Parties and Politics, 1932.
Bryce J. The American Commonwealth, 1922/23.
Butterfield R. W. Direct Primaries in Kent County, Papers and Addresses on Primary Reform read at the Annual Meeting of the Michigan Political Science Association, 1905.
California Reports.
Capitant R. La crise et réforme du parlementarisme en France. Jahrbuch für öffentliches Recht der Gegenwart, 1936.

Carpenter W. S. Democracy and Representation, 1925.
Carrol's Statutes, Baldwin's Revision, 1930 (Kentucky).
Challander L. Das Prinzip der Minoritätenvertretung und die Proportionalwahl, St. Petersburg 1894.
Colorado Reports.
Commons J. R. Proportional Representation, Nowy York, 1907.
Compiled General Laws of Florida of 1927.
Conservative and Unionist Central Office. Handbook on Constituency Organisation, 1933.
Constitution of the Liberal Party.
Constitutional Yearbook 1937.
Corsini V. II Capo del Governo nello Stato Fascista, Bolonia 1935.
Costamagna C. Elementi di diritto pubblico fascista, Turyn 1934.
Cripps Sir Stafford. Alternatives before British Elections. Foreign Affairs 1934/35.
Dallinger F. W. Nominations for Elective Office in the United States, 1897.
Damoiseaux M. Le gouvernement de la Belgique, 1927.
Dean E. P. Trends in British Elections. Foreign Affairs 1935/36.
Dean V. M. The Political Structure of the Soviet State. New Governments of Europe, Nowy York 1937.
D'Hondt V. Système pratique et raisonné de representation proportionnelle, Bruksela 1882.
Dicey A. V. Lectures on the Relation between Law and Opinion in England, Londyn 1905.
Dicey A. V. Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym, tł. z angielskiego, 1907.
Documents of the Constitutional Convention of the State of New York 1915.
Doublet J. Le Front du Travail Allemand, Paryż 1937.
Duguit L. Traité de droit constitutionnel, 1925.
Ehrlich L. Comparative Public Law and the Fundamentals of its Study. Odbitka z Columbia Law Review 1921.
Ehrlich L. Prawo narodów, Lwów 1932.
Election Law of 1930 (New Jersey).
Errera P. Le traité de droit public belge, Paryż 1918.
Esmein A. Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 1927.
Esmein A. Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814, 1908.
Extracts from the Messages of Governors of the Various States Relating to Primary Elections.

Finer H. The Theory and Practice of Modern Government, Londyn 1932.
Follet M. P. The Speaker of the House of Representatives, 1902.
Fuller H. B. The Speakers of the House, 1909.
Garner J. W. Political Science and Government, 1928.
Gayarre C. Address to the Peopie of Louisiana on the State of Parties, Nowy Orlean 1855.
Gilpin T. On the Representation of Minorities of Electors to Act with the Majority in Elected Assemblies, Filadelfia 1844.
Grzybowski K. Ustrój Związku Socjalistycznych Sowieckich Republik, Kraków 1929.
Grzybowski K. Zasady konstytucji kwietniowej, Kraków 1937.
Hall A. B. Dynamic Americanism, 1920.
Hart A. B. National Ideals Historically Traced 1607—1907, 1907.
Hatschek J. Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, Berlin—Lipsk 1915.
Hatschek J. Englisches Staatsrecht, 1905.
Hélie F. A. Les constitutions de la France, Paryż 1879.
Hoch C. Les partis politiques en Tchécoslovaquie, Praga 1935.
Holcombe A. N. State Government in the United States, Nowy York 1931.
Holcombe A. N. The Political Parties of To-Day, 1925.
Horacek C. Jr. Les principes du droit électoral tchécoslovaque. Bulletin de droit Tchécoslovaque. R. III. Nr. 1.
Hula E. Der Kampf gegen den Proporz. Zeitschrift für öffentliches Recht, 1927.
Humphreys J. H. Proportional Representation, Londyn 1911.
Izguierdo G. Le droit public chilien dans la decade de 1925 à 1935. Annuaire de l'Institut International de Droit Public 1936.
Jellinek G. Allgemeine Staatslehre, Berlin 1922.
Jenks E. The Government of the British Empire, Londyn 1923.
Jennings W. I. Cabinet Government, Cambridge 1937.
Jennings W. I. The Law and the Constitution, Londyn 1938.
Jensch C. Die Partei, Frankfurt nad Menem 1909.
Jolly E. Le pouvoir législatif dans la République Tchécoslovaque, Paryż 1924.
Kales A. M. Unpopular Government in the United States, 1914.
Kansas Reports.
Kelsen H. La dictature de parti. Annuaire de l'Institut International de Droit Public 1935.
Kelsen H. Von Wesen und Wert der Demokratie, 1920.
Kentucky Reports.

Koellreutter O. Der Deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat, Tübingen 1927.
Koellreutter O. Die politischen Parteien im modernen Staate, Wrocław 1926.
Komarnicki W. O praworządność i zdrowy ustrój państwowy, Wilno 1928.
Komarnicki W. Ustrój państwowy Polski współczesnej, Wilno 1937.
Koschin. Sbirka zasadnich rochodnuti a usneseni Volebniho Soudou.
Kritschevsky S. B., J. J. Rousseau und Saint Just, Berno 1895.
Kumaniecki K. W. Nowa konstytucja polska, Kraków 1935.
Labour Party. Party Constitution and Standing Orders.
Labour Party. Party organisation.
Laski H. J. A Grammar of Politics, New Haven 1925.
Laski H. J. The Mother of Parliaments. Foreign Affairs 1930/31.
Laski H. J. The New Test for British Labor. Foreign Affairs 1929/30.
Leibholz G. Das Wesen der Repräsentation, Berlin—Lipsk 1929.
Leibholz G. Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts, 1928.
Le Moniteur Universel.
Lessona S. Corso di istituzioni di diritto pubblico, Florencja 1937.
Lewinsohn R. L'argent dans la politique, tł. z niem., 1930.
Lewis S. Party Principles and Practical Politics, Nowy York 1928.
Loewenstein K. Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789, Monachium 1922.
Louisiana Reports.
Low S. The Governance of England, 1922.
Lowell L. Governments and Parties in Continental Europe, 1896.
Lowell L. Greater European Governments, 1926.
Lowell L. La crise des gouvernements représentatifs et parlementaires dans les democraties modernes. Revue du droit public 1928.
Lowell L. Public Opinion and Popular Government, 1913.
MacDonald J. R. Socialism and Government, Londyn 1909.
MacIver R. M. The Modern State, Oxford 1926.
Makowski W. Państwo współczesne, Warszawa 1936.
Makowski W. Rozważania prawnicze, Warszawa 1928.
Marriott J. A. R. The Mechanism of the Modern State, Oxford 1927.
McLaughlin A. C. The Courts, the Constitution and Parties, 1912.
Merriam C. E. A History of American Political Theories, 1902.
Merriam C. E. Chicago, Nowy York 1929.

Merriam C. E. and *Gosnell H. F.* The American Party System, Nowy York 1930.
Merriam C. E. and *Overacker L.* Primary Elections, Chicago 1928.
Meyer G. Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin 1901.
Michels R. Les partis politiques, tł. z włoskiego, Paryż 1914.
Michigan Reports.
Middleton W. L. The French Political System, Nowy York 1933.
Mirkine-Guetzevitch B. Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre. Annuaire de l'Institut International de Droit Public 1936.
Mirkine-Guetzevitch B. Les constitutions de l'Europe nouvelle, Paryż 1928.
Mirkine-Guetzevitch B. Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Revue du droit public 1928.
Montana Revised Codes of 1921. Supplement of 1927.
Moreau F. Précis élémentaire de droit constitutionnel, Paryż 1928.
Moreau F. et *Delpech J.* Les réglements des assemblées législatives, Paryż 1906/7.
Muir R. How Britain Is Governed, Londyn 1933.
Muir R. The Prospect for British Liberalism. Foreign Affairs 1932/33.
Munro W. B. The Government of the United States, Nowy York 1930.
Munro W. B. The Governments of Europe, 1930.
Mussolini B. Doktryna faszyzmu, tł. z włoskiego, Lwów 1935.
Nevada Compiled Laws 1930.
New York Herald Tribune.
Nézard H. Eléments de droit public, Paryż 1931.
Northeastern Reporter.
Northwestern Reporter.
Official Report of the Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada.
Ogg E. A. English Government and Politics, Nowy York 1936.
Ostrogorski M. Democracy and the Party System, 1910.
Pacific Reporter.
Pages's Desk Edition of Ohio General Code 1931.
Pelloux R. Le parti nationalsocialiste et ses rapports avec l'état, Paryż 1936.
Pelloux R. Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre. Revue du droit public 1934.
Perels K. Das autonome Reichstagsrecht, Berlin 1903.

Peretiatkowicz A. Kryzys współczesnego państwa i nowa konstytucja. Przegląd Współczesny, styczeń-marzec 1935.
Peska Z. Après dix années. Le developpement de la constitution Tchécoslovaque. Revue du droit public 1930.
Peska Z. Le Tribunal Electoral de la République Tchécoslovaque. Revue du droit public 1923.
Pfister K. Verhältniswahl, Parteienstaat und Einparteienstaat. Zeitschrift für öffentliches Recht 1934.
Pierre E. Traité de droit politique électoral et parlementaire, 1902.
Proceedings of the Constitutional Convention of the State of Illinois.
Proceedings of the Third Meeting of the Governors of the States of Union 1910.
Ray P. O. An Introduction to Political Parties and Practical Politics 1922.
Redlich J. Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Lipsk 1905.
Redslob L. Le régime parlementaire, Paryż 1924.
Réglement de la Chambre des Députés 1932.
Reichsgesetzblatt.
Report of the Thirty-sixth Annual Conference of the Labour Party, Edinbourgh 1936.
Revised Code of Arizona 1928.
Robertson Sir Charles G. The Future of Parliamentary Democracy. The Contemporary Reviev 1938.
Robinson E. E. The Evolution of American Political Parties, Nowy York 1924.
Rocca H. Nominating Methods, 1927.
Rodet H. Le Contrat Social et les idées politiques de J. J. Rousseau, Paryż 1909.
Röder H. Parteien und Parteienstaat in Deutschland, Monachium 1930.
Romano S. Corso di diritto costituzionale, Padwa 1933.
Root E. Addresses on Government and Citizenship, wyd. R. Bacon i J. Brown Scott, 1916.
Rousseau J. J. Contrat Social.
Sander F. Das tschechoslovakische Verfassungsrecht in den Jahren 1929—1935. Jahrbuch für öffentliches Recht der Gegenwart 1936.
Saripolos N. La démocratie et l'élection proportionnelle, Paryż 1899.
Schmitt C. Staat, Bewegung, Volk, 1935.
Schmitt C. Verfassungslehre, 1928.
Siegfried A. France, a Study in Nationality, 1930.

Siegfried A. Le tableau des partis politiques en France, Paryż 1930.
Siegfried A. Les Etats-Unis d'aujourd'hui, 1930.
Siéyès E. Qu'est-ce queele Tiers. Etat
Simon Sir John. Quelques réflexions sur le régime parlementaire en Grande Bretagne. Revue du droit public 1935.
Siotto-Pintór M. N. Der Ausbau des obrigkeitlichen Regierungssystems in Italien (1928—24). Jahrbuch für öffentliches Recht der Gegenwart 1934/35.
Sloane W. M. Party Government in the United States of America, Nowy York 1914.
Smelle K. B. A Hundred Years of English Government, Londyn 1937.
Southern Reporter.
Southwestern Reporter.
Southwestern Reporter 2-d.
Starzewski M. Konstytucja republiki czechosłowackiej, Kraków 1926.
Strele K. Mandatsverlust bei Parteiwechsel. Zeitschrift für öffentliches Recht 1933.
Supplement to Marr's Revision of the Statutes of Louisiana of 1915—1926.
Supplement (1913—1925) to the 1913 Compiled Laws of North Dakota.
Supreme Court Reporter.
Taft W. H. Representative Go ernment in the United States, 1921.
The Times.
Tocqueville A. de. Democracy in America, tł. z franc. 1863.
Törne P. O. de. La réforme du parlementarisme. Revue d'histoire politique et constitutionnele, 1937.
Triepel H. Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1927.
United States Reports.
Van Calker. Wesen und Sinn der politischen Parteien, Tübingen 1928.
Vaublanc M. de. Du gouvernement représentatif an France, Paryż 1820.
Verhandlungen der verfassungsgebenden Nationalversammlung.
Vernon's Annotated Revised Civil Statutes of the State of Texas 1925.
Wachholz S. Nowy ustrój Związku Sowieckiego. Przegląd Współczesny, luty 1938.
Wachlowski Z. Rząd prezydencjalny w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Lwów 1935.

Wachlowski Z. Suwerenność prawna i polityczna w historii i teorii angielskiej, Lwów 1938.
Weeks O. D. The Texas Direct Primary System, odbitka z The Southwestern Social Science Quarterly Reviev 1932.
Wertheimer M. S. and *de Wilde J. C.* The Third Reich. New Governments of Europe, Nowy York 1937.
Weyr F. Das Verfassungsrecht der Tschechoslovakischen Republik. Zeitschrift für öffentliches Recht 1921.
Weyr F. Recenzja pracy P. Hartmanna, Die politische Partei in der tschechoslovakischen Republik, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1932.
Weyr F. Soustava Ceskoslovenskeho prave státniho, 1924.
Weyr F. Tchecoslovaquie, l'année 1933. Annuaire de l'Institut International de Droit Public 1934.
Willoughby W. W. and *Rogers L.* An Introduction to the Problem of Government, 1927.
Wilson W. Constitutional Government in the United States, 1908.
Writings of George Washington, wyd. J. Sparks 1837.
Zschucke T. L. Die Geschäftsordnung der Deutschen Parlamente, Berlin 1928.

Polski Instytut Spraw
Międzynarodowych
BIBLIOTEKA

1136.

SPIS RZECZY:

	Str.
Rozdział I. Zagadnienie i metoda	1
Rozdział II. System dwóch stronnictw w Anglii:	
1. Charakterystyka systemu	10
2. System dwóch stronnictw a rząd parlamentarny	19
Rozdział III. System dwóch stronnictw w Stanach Zjednoczonych Ameryki:	
1. Charakterystyka systemu	31
2. Funkcje stronnictw politycznych	42
3. System dwóch stronnictw a rząd prezydencjalny	49
Rozdział IV. Stronnictwa polityczne w Stanach Zjednoczonych Ameryki w świetle prawa:	
1. Prawne uznanie stronnictw politycznych	58
2. Prawna definicja i organizacja stronnictw polityczn.	62
3. Zasada całości stronnictwa jako podstawa ustawod.	70
4. Funkcje ustrojowe stronnictw politycznych w świetle ustaw i orzeczeń sądowych	90
5. Stronnictwo polityczne organem państwa	96
Rozdział V. System dwóch stronnictw:	
Uwagi ogólne	105
Rozdział VI. System wielu stronnictw:	
1. Charakterystyka systemu	123
2. System wielu stronnictw a rząd parlamentarny	132
Rozdział VII. Stronnictwa polityczne w sytemach wielopartyjnych w świetle prawa:	
1. Uwagi wstępne	142
2. Stronnictwa polit. a przedstawicielstwo stosunkowe	150
3. Stronnictwa polityczne a regulamin parlamentarny	161
Rozdział VIII. System jednego stronnictwa:	
1. Charakterystyka systemu	174
2. System monopartyjny a autokratyczna forma rządu	176
3. Funkcje i organizacja stronnictwa państwowego	179
4. Stronnictwo państwowe a prawo i państwo	190
Rozdział IX. Wnioski końcowe	195
Źródła	203

Biblioteka Wojsk. Akad. Polit.

BIBLIOTEKA NAUKOWA WAP
46667/I/2