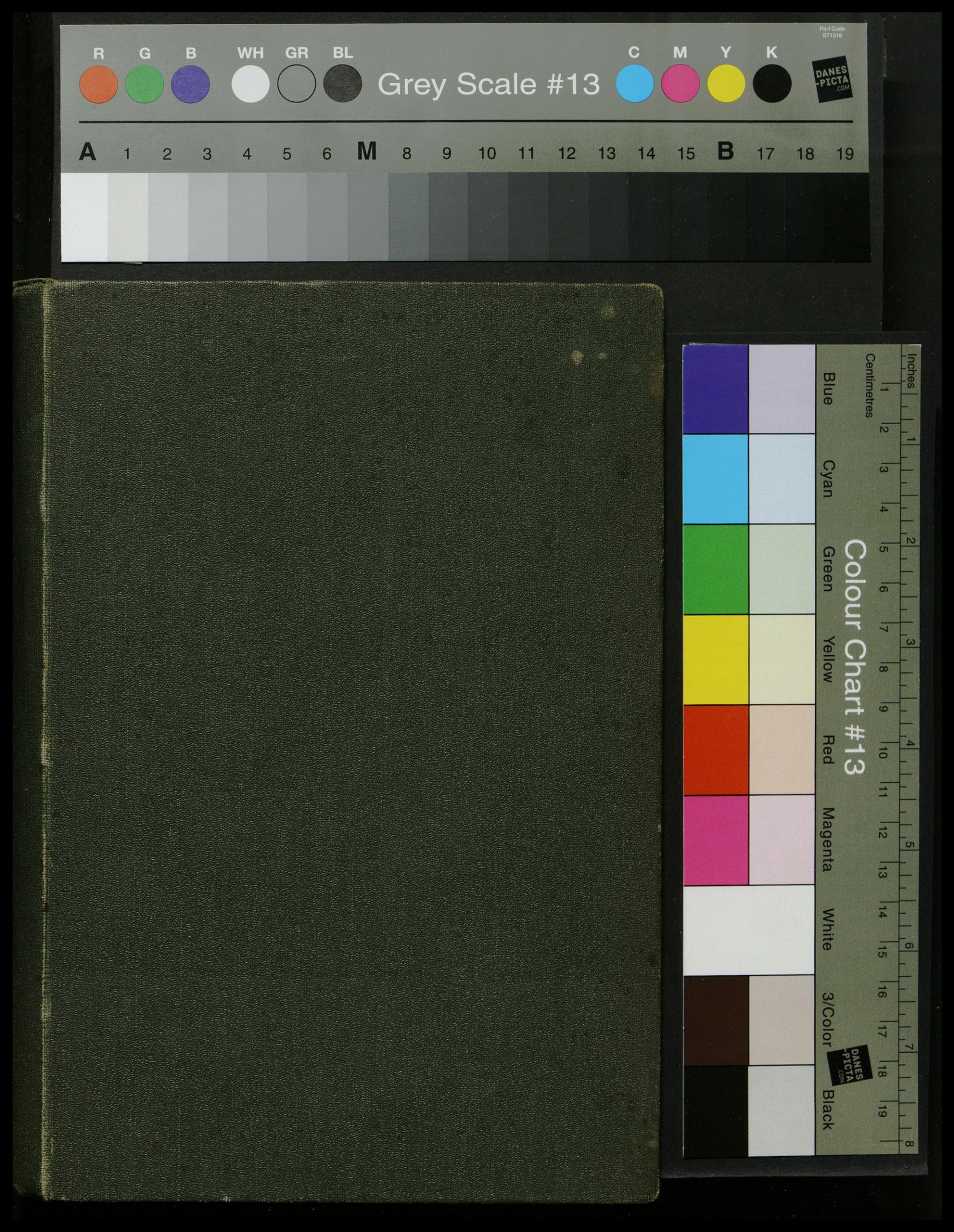

R G B WH GR BL
Grey Scale #13
C M Y K
Part Code ST1316
DANES-PICTA.COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19
Colour Chart #13
Blue
Cyan
Green
Yellow
Red
Magenta
White
3/Color
Black
Inches
Centimetres

PRAWO KONSTYTUCYJNE

A. ESMEIN

PRAWO KONSTYTUCYJNE

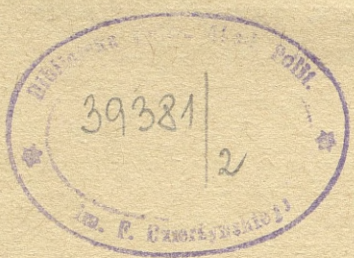
PRZEŁOŻYLI Z UPOWAŻNIENIA AUTORA

WŁ. KONOPCZYŃSKI
I K. LUTOSTAŃSKI

WYDANIE II. POPRAWIONE I UZUPEŁNIONE
WEDŁUG VI WYDANIA ORYGINAŁU

WARSZAWA 1921
NAKŁADEM KSIĘGARNI F. HOESICKA

342



CZCIONKAMI DRUKARNI NARODOWEJ W KRAKOWIE

Przedmowa do II. polskiego wydania.

Pierwsze polskie wydanie klasycznego już dzisiaj dzieła Adhemara Esmeina wyszło w Warszawie w r. 1904 nakładem tygodnika: „Ogniwo" pod redakcją znanego prawnika i publicysty S. Posnera. Ówczesny tytuł przekładu brzmiał: „Zasady prawa konstytucyjnego", co odpowiadało treści, choć niezupełnie wiernie odtwarzało tytuł oryginału: „*Eléments de droit constitutionnel français et comparé*". Przyswojono wówczas naszej literaturze tylko pierwszą ogólną część dzieła, a nie drugą, traktującą specjalnie o ustroju Francji, a w tytule oddano wyraz *Eléments* za pomocą terminu: „Zasady". Autor rozłożył spółczesne prawo konstytucyjne na jego pierwiastkowe pojęcia, jako to: rządy reprezentacyjne, system dwuizbowy, odpowiedzialność rządu, zwierzchnictwo ludu, rozdział władz itd. — i wyprowadził je z dwóch głównych źródeł: konstytucji angielskiej oraz filozofji francuskiej XVIII wieku. Wyraz: „zasady" o tyle tylko pokrywał się z koncepcją „pierwiastków", „elementów" czy też „składników" pojęciowych, że każde pojęcie prawnicze, w odróżnieniu od pojęć filozoficznych i przyrodniczych, sprowadza się ostatecznie do zasad, a nie do faktów. Mimo to woleliśmy tym razem pominąć rażący dla polskiego czytelnika termin „pierwiastki", niż zastępować go innym wyrazem, odmiennego znaczenia.

Pierwsze wydanie, ogłoszone w przededniu wielkich ruchów rewolucyjnych, jakie Kongresówka i kraje zabrane przeżyły razem z Rosją, ukazało się bardzo na czasie i rozeszło się szybko. Przeczuł to nawet cenzor rosyjski, który koniecznie chciał narzucić książce Esmeina tytuł „prawo państwowe" (zgodnie z brzmieniem rosyjskiego przekładu); nie rozumiał gorliwiec, że jeżeli ten gatunek przepisów ustrojowych, które głosi Esmein, nazwiemy prawem państwowem, to w takim razie zasady rządu Romanowów od Teofana Prokopowicza do Pobiedonoscewa nie są ani prawem państwowem, ani wogóle żadnem prawem.

Dziś zagadnienia ustroju państwowego obchodzą naszego czytelnika nierównie żywiej, niż za czasów niewoli; dziś książka ta znajdzie czytelników nie tysiące, lecz dziesiątki, może setki tysięcy. Mamy konstytucję gotową, ale popierwsze, nie będzie ona niezmienną, powtóre, czeka nas jeszcze rozwinięcie jej w szczegółach, interpretacja i zastosowanie w życiu. Może nie wszystkie recepty Esmeina nadadzą się dla Rzeczypospolitej Polskiej; wyjątkowo może i niektórym jego wywodom teoretycznym możnaby przeciwstawić poglądy inaczej ugruntowane. Ale też nauka o państwie, jak każda inna nauka, wie dobrze o swojej względnej tylko doskonałości, a musi brać pod obserwację wyniki wiecznie postępującego rozwoju. Czuł to sam autor, który nie przestawał opracowywać swego przedmiotu do końca życia, i każde nowe wydanie „*Eléments*" wzbogacał nowemi spostrzeżeniami, nowem rozumowaniem.

Oddajemy tedy do rąk czytelników tę drugą edycję polską, w przekonaniu, że da ona strawę obfitą i świeżą, zdrową i ponętną. Jednym — obywatelom czynnym — posłuży ona za podręcznik mądrości prawno-politycznej; w drugich, miłośnikach teorji, rozbudzi może pęd do twórczości samodzielnej, bez której musielibyśmy zawsze iść w ogonie myśli europejskiej, zamiast pracować z nią w jednym szeregu, jak za dni Włodkowica, Ostroroga i Modrzewskiego.

Do wznowienia tej publikacji przynaglał nas zresztą jeszcze jeden wzgląd. Wiemy, że zmarły profesor Esmein żywo interesował się przekładami swego dzieła na inne języki; dopytywał się też o tłumaczenie polskie, czy jest ścisłe i płynne. Niestety, wydanie z r. 1904 obarczone było wielką liczbą grzechów, nietylko zecerskich, nietylko językowych — i nietylko tych, które sprostowane zostały w erratach. Autorowi należało się za to zadośćuczynienie; może więc ta powtórna edycja zagładzi błędy i usterki swej poprzedniczki.

Już pod koniec druku dowiedzieliśmy się, że w r. 1921 wyszło siódme wydanie oryginału. Na przeróbkę było już zapóźno, musieliśmy więc poprzestać na uwzględnieniu wydania VI, z roku 1914, z przypiskami i przedmową pana Józefa Barthélemy'ego profesora Szkoły Nauk Politycznych w Paryżu. Różni się to szóste wydanie oryginału od trzeciego, czyli nasze drugie od pierwszego, całym szeregiem uzupełnień, z których niektóre zna-

lazły już miejsce w wydaniach czwartem i piątem. Przybyły więc, między innemi, we „Wstępie“ wywody o ustroju angielskich Dominjów (str. 9—15), o Proudhonie i syndykalistach (str. 38—48), o rozdziale III tytułu I — o wewnętrznej reformie izby lordów (str. 87—92), w rozdziale IV — o *Parliament Bill'u* 1911 roku (str. 136—166), tamże (str. 187—202) o rządach partyjnych. W tytule drugim r. II: o przedstawicielstwie ustosunkowanem (str. 241—270) i o postępach powszechnego prawa wyborczego (str. 300—303) i prawa wyborczego kobiet (str. 273—277), dodatek prof. Barthélemy'ego o odwołalności sędziów w Ameryce (str. 352—354), w rozdziale III o rządach dyrektorjalnych (str. 387—390). Ubyły niektóre cytaty, w swoim czasie aktualne, lecz z biegiem czasu przestarzałe. Pozwoliliśmy sobie nadto pominąć niektóre drugorzędnej wagi odsyłacze, zaznaczając je przecież zawsze za pomocą podwójnej pauzy (— — W klamrach [ ] są zamieszczone dopiski prof. Barthélemy'ego.

WSTĘP.

Prawo konstytucyjne jest w krajach cywilizowanych zasadniczą częścią publicznego; wszystkie inne działy prawa publicznego każą domniemywać jego istnienie; prawo prywatne, ilekroć ukazuje się w postaci prawa pisanego, nasuwa to samo przypuszczenie.

Prawo konstytucyjne trzech dotyczy przedmiotów. Określa ono: 1) formę państwa, 2) formę i organy rządu, 3) granice praw państwa.

§ 1. Państwo i jego forma.

I.

Państwo jest uosobieniem prawnem narodu; jest podmiotem i podstawą władzy publicznej.

Nieodłączną właściwością pojęcia narodu w prawie jest obecność w danem społeczeństwie władzy, stojącej ponad wolą jednostek. Władza ta, nie uznająca naturalnie nad sobą mocy wyższej ani też współzawodniczącej w tych stosunkach, nad któremi sama obejmuje kierownictwo, nazywa się władzą zwierzchnią, zwierzchnictwem (*souveraineté*). Ma ona dwa oblicza: 1) zwierzchnictwo wewnętrzne, czyli prawo rozkazywania wszystkim obywatelom, stanowiącym naród, a nawet tym wszystkim, którzy mieszkają na jego terytorjum, 2) zwierzchnictwo zewnętrzne (udzielność), czyli prawo reprezentowania narodu na zewnątrz i wchodzenia w stosunki wiążące z innemi narodami.

Podstawą prawa publicznego jest to, że daje ono władzy zwierzchniej, bez względu na to, kto ją sprawuje w danej chwili, idealnego i stałego przedstawiciela, uosabiającego cały naród. Taką osobą moralną jest państwo, które w ten sposób zlewa się ze zwierzchnictwem (*suwerennetem*),[1] a to znów stanowi zasadniczą cechę państwa.

Ale ta potężna i płodna abstrakcja jest owocem powolnego rozwoju cywilizacji: ludzie często i długo utożsamiali władzę zwierzchnią z władcą lub zgromadzeniem, które ją posiadało. Tymczasem już starożytność klasyczna wzniosła się do właściwego pojęcia państwa; szczególnie Rzymianie, zapewne dzięki cechującemu ich genjuszowi

[1] Loyseau, Traité des seigneuries, v. II n° 6: „Zwierzchnictwo jest formą, dającą byt państwu; państwo i zwierzchnictwo, pojmowane w sposób konkretny, są to nawet wyrazy równoznaczne. Państwo zawdzięcza swą nazwę (*Estat*) temu, że zwierzchnictwo jest ową pełnią i szczytem potęgi, na którym państwo zatrzymuje się i utwierdza (*s'arreste et establisse*).

prawniczemu, znaleźli je, zdaje się, bardzo wcześnie i niemal instynktownie.[1] Ale w tym powolnym procesie rozkładu, który wytworzył feudalne społeczeństwo, idea owa popadła w długie zaćmienie, i trzeba było nowej pracy, aby odzyskała swe miejsce w prawie nowoczesnem.[2]

Państwo jest to także jakby tłumaczenie na język prawniczy idei ojczyzny. Streszcza ono w sobie wszystkie obowiązki i prawa z tem pojęciem związane. Jedynie za pomocą pojęcia państwa można ustanowić ściśle określony i bezpośredni związek pomiędzy obywatelem a jego ojczyzną, zwłaszcza, o ile nie mamy do czynienia z monarchją absolutną, gdzie pojęcie ojczyzny wciela się w osobę monarchy i z nią się niejako pokrywa.

Państwo wymaga z konieczności pewnego określonego terytorjum, w granicach którego wykonywa swą wyłączną władzę nad osobami i rzeczami. W monarchjach, wyrosłych na gruncie zachodniego feudalizmu, władza zwierzchnicza miała z początku charakter wyłącznie terytorjalny, wypływała z praw, przysługujących monarsze nad pewnem terytorjum, i dotykała bezpośrednio wszystkich jego mieszkańców. Myśl tę wyraża sam tytuł króla Francji, króla Anglji. Nawet tam, gdzie władza zwierzchnicza stała się narodową, jak u nas, zwierzchnictwo terytorjalne zachowało w całej pełni swe dawne znaczenie, odnośnie do tych części terytorjum, gdzie mieszkańcy nie uzyskali charakteru i praw obywateli francuskich. Tem się tłómaczy, że w niektórych kolonjach naszych istnieją poddani francuscy obok francuskich obywateli.[3]

Z powyższego pojęcia państwa wypływają dwa ważne wnioski:

1) Władza publiczna *(suwerenitet)* winna mieć na względzie jedynie interes ogółu: dla tego to za podmiot jej przyjmuje się osobę fikcyjną, różną od wszystkich jednostek, składających naród, zarówno od urzędników i naczelników, jak od zwyczajnych obywateli.

2) Państwo z natury swej trwa ciągle, i jego istnienie prawne nie dopuszcza żadnej przerwy. Ponieważ państwo uosabia naród, musi ono istnieć tak długo, jak sam naród. Zapewne, że forma państwa, osoby realne, w które chwilowo wciela się władza najwyższa, mogą się zmieniać z czasem pod wpływem rewolucji, ale to nie zmienia samej istoty państwa, nie przerywa ciągłości jego bytu, podobnie jak życie narodu nie rozpada się na części i nie urywa wskutek zmian następujących po sobie pokoleń. Z tego nieprzerwanego trwania państwa wypływają pewne skutki wtórne:[4]

---

[1] Mommsen, Le droit public romain, przekł. franc. Girarda. t. VI, cz. I, str. 341 i następne.

[2] Patrz o tem u Gierkego, Johannes Althusius und die Entwickelung der naturrechtlichen Staatstheorien, 1880, wyd. 2, 1901, str. 135, 189 i nast.

[3] Senatus consultum z 14 lipca 1865. Patrz Arthur Girault, Principes de colonisation et de législation coloniale, 3 wyd. t. III, str. 295 i nast.

[4] W XVI w., w dawnej monarchji francuzkiej, uważano, iż władza zwierzchnicza może podlegać pewnym przerwom, spowodowanym śmiercią króla, który był jej przedstawicielem, i z którego osobą to pojęcie się niejako zlewało. Wysnuwano z tego trzy rodzaje skutków, wprost przeciwnych tym, które zaznaczone są w tekście, jako wypły-

a) traktaty, zawarte w imieniu państwa z obcemi mocarstwami, zachowują moc obowiązującą, bez względu na zmianę formy, jakiej w przyszłości państwo może ulec;

b) prawa, wydane i ogłoszone we właściwy sposób w imieniu państwa, kiedy ono posiadało pewną formę ustroju, pozostają w mocy nawet wtedy, kiedy ta forma ulega przeobrażeniu, o ile nie zostały one zniesione i nie sprzeciwiają się nowym prawom; co równałoby się ich zniesieniu.[1] Tak we Francji do dziś dnia są stosowane niektóre prawa, pochodzące z epoki przedrewolucyjnej;

c) zobowiązania pieniężne, zawarte w imieniu państwa, trwają nawet wtedy, jeżeli państwo zmienia tę formę, którą posiadało w chwili ich zawarcia.

Jeżeli wszakże państwo zostaje wiecznem, niezmiennem i zawsze identycznem, dopóki istnieje naród, to przeciwnie forma państwa, jak dopiero co zaznaczyłem, może się zmieniać. Co przez to mamy rozumieć?

Ponieważ państwo, ten podmiot piastujący władzę zwierzchnią, jest tylko osobą moralną, fikcją prawną, więc władzę muszą sprawować w jego imieniu osoby fizyczne — jedna lub kilka — któreby za nie decydowały i działały.

Władza naczelna obok swego stałego i fikcyjnego piastuna, koniecznie musi mieć innego wyobrazicieła realnego i czynnego, który swobodnie sprawuje zwierzchnictwo.[2] Ten w prawie konstytucyjnem

---

wające z nieprzerwanego istnienia państwa. W praktyce usunięto jednak najbardziej rażące z tych konsekwencji zapomocą naciągniętego tłumaczenia.

Patrz Bodin, Les six livres de la République, wydanie genewskie, 1629, ks. I, rozdział VIII, str. 131, 132; ks. IV, rozdz. IV, str. 598, 601, 606; ks. III, rozdz. I, str. 371, 385; ks. V, rozdz. VI, str. 327; ks. VI, rozdz. IV, str. 959; ks. IV, rozdz. VIII, str. 159. Bodin uznawał nieprzerwaną trwałość suwerenitetu tylko w demokracji lub w arystokracji, czyli o tyle, o ile tkwi on w całym narodzie nieśmiertelnym, lub pewną jego warstwą, por. ks. I, rozdz. VIII, str 126. Co do Anglji patrz moje studjum: Une survivance qui disparaît (The demise of the Crown Act z 2 lipca 1901 r.) w Annales des sciences politiques 15 stycznia 1903, str. 97.

[1] Trafiają się jednak nakazy konstytucyjne i prawodawcze, wydane w chwili zmiany formy państwa i wyraźnie utrzymujące w mocy dawniejsze prawa, np. dekret Konwencji z 21 i 22 września 1792 r.; artykuł 56 Konstytucji 14 stycznia 1852 r. Wszakże z tych tekstów nie można wnioskować, że znoszą one zasadę przeciwną. Na posiedzeniu Konwencji d. 21 września 1792 r., kiedy jeden z członków, którego nazwiska Monitor nie wymienia, zażądał, aby wydano dekret, że „wszystkie niecofnięte prawa mają być wykonywane nadal", Chénier odpowiedział: „prawa, które nie zostały cofnięte, obowiązują oczywiście w dalszym ciągu, i niema potrzeby tego ogłaszać osobno." A Prieur dodał: „Czasowe utrzymanie władz i praw bezwątpienia wynika z samej natury prawa, lecz trzeba uchronić departamenty przed wnioskami, jakie agitatorzy mogliby wyprowadzić z milczenia Konstytucji w tym względzie." W tych warunkach dekret został uchwalony: ob. Réimpression de l'ancien Moniteur, t. XIV, str. 8.

[2] Nie rozumiem przez to, jak mi to przypisywano (Maxime Leroy, La transformation de la puissance publique, str. 266), aby państwo nie było czemś realnem, polityczną rzeczywistością. Wszystkie myśli zawarte w tej książce zwalczają podobne przypuszczenie. Lecz państwo nie jest osobą fizyczną, ani grupą osób fizycznych. Nie jest to czynnik przez naturę stworzony, lecz produkt ducha ludzkiego i cywilizacji, tak samo jak pojęcia ojczyzny i moralności, które niemniej przecież należą do najwyższych rzeczywistości.

nosi nazwę władcy, zwierzchnika (*souverain*). Wskazać, kto w państwie jest władcą w powyższem znaczeniu — znaczy to określić formę ustroju państwowego.

II.

Pod względem formy, pod względem budowy władzy zwierzchniej państwa dzielą 1) na proste i mieszane, oraz 2) na jednolite (unitarne) i związkowe (federalne).[1]

W państwie prostem zwierzchnictwo jest nierozdzielne i niepodzielne; zachowuje ono zupełną jedność. Podmiotem lub przedstawicielką władzy naczelnej bywa albo jedna osoba, albo też grupa mniej lub więcej liczna.

Na tem polega podstawowa różnica między monarchją i rzecząpospolitą. W czystej monarchji, która z natury jest zarazem dziedziczną, zwierzchnictwo ogniskuje się w ręku jednego człowieka, który też jest jedynem jego źródłem i posiada wszystkie jego atrybucje. Naodwrót, w państwie republikańskiem podmiot władzy naczelnej jest zbiorowy. W rzeczypospolitej demokratycznej jest nim cały naród, w arystokratycznej lub oligarchicznej — pewna klasa narodu.

Pośrednie stanowisko między monarchją a rzecząpospolitą zajmują państwa, które nazywamy m i e s z a n e m i;[2] do nich należą wszystkie nowoczesne monarchje konstytucyjne. Tutaj władza naczelna nie ogniskuje się całkowicie w jednej osobie lub w podmiocie zbiorowym: sprawuje ją jednocześnie kilka osobnych podmiotów, które ją dzierżą, jak gdyby niepodzielnie w ten sposób, że wykonywanie pewnych aktów zwierzchnictwa wymaga ich zgodnej woli. Takiemi podmiotami władzy naczelnej są: z jednej strony król, z drugiej — jedno lub kilka przedstawicielskich zgromadzeń narodu, a z pośród nich sam naród wybiera przynajmniej jedno. Ale monarchja konstytucyjna występuje w dwóch najzupełniej różnych i jaskrawo odrębnych typach.

W jednym wypadku naród, uznany za władzę naczelną, występuje w tym charakterze i dopuszcza monarchę do udziału w zwierzchnictwie, składając w ręce jego i jego spadkobierców częściowe sprawowanie najwyższej władzy. Najlepszy może przykład takiej kombinacji daje konstytucja belgijska z d. 7 lutego 1831 r.[3] W drugim wypadku stosunek jest odwrotny. Mianowicie monarcha, który dotychczas był władcą absolutnym, mniej lub więcej dobrowolnie dopuszcza naród do udziału we władzy zwierzchniej, nadając pewne pełnomocnictwo zgromadzeniom reprezentacyjnym. Taką była pozornie Karta francuska z r. 1814, taką w rzeczywistości pruska konstytucja

[1] Zajmuję się tutaj tylko formami ustroju państwowego, spotykanemi u nowożytnych ludów cywilizowanych.

[2] Nazwa *gouvernements mixtes*, użyta w tem znaczeniu, utrzymywała się drogą tradycji w w. XVI, XVII i XVIII; w Umowie społecznej J. J. Rousseau znajdujemy jeszcze rozdział (r. VII księgi III) zatytułowany: Rządy mieszane (Gouvernements mixtes).

[3] Artykuły 25, 29 i 60; ob. E. R. Dareste i F. Dareste, Les Constitutions modernes, wyd. III, t. I, str. 74 i nast. (poniżej cytujemy w skróceniu: Dareste, constitutions).

31 stycznia 1850 roku;[1] chociaż bowiem rewizji jej dokonały izby, przez nią samą ustanowione, to jednak została ona nadana (*octroyée*) przez władzę królewską. Pomimo pozornego pokrewieństwa są to dwa głęboko różniące się typy państw.[2]

Monarchje konstytucyjne pierwszego rodzaju prawnie i zasadniczo zbliżają się bardzo do rzeczypospolitej;[3] natomiast w państwach drugiego typu zasada monarchiczna zawsze jest podstawą całego ustroju bez względu na nadanie narodowi wolności.

Państwa, które dotychczas miałem na myśli, są państwami jednolitemi (unitarnemi) w tym znaczeniu, że w każdym z nich istnieje jedna tylko władza najwyższa, chociaż może ona posiadać niejeden podmiot. Jest tutaj jeden tylko zwierzchnik, rozkazujący we wszystkich dziedzinach wszystkim poddanym i obywatelom. Państwo związkowe przeciwnie, lubo nie sprzeciwia się prawdziwej jedności narodowej, rozkłada na części swą zwierzchnią władzę. Jest to połączenie kilku oddzielnych państw, z których każde w zasadzie zachowuje na wewnątrz władzę naczelną, swoje własne prawa i swój rząd. Ale cały naród złożony z sumy mieszkańców poszczególnych państw, jako całość odrębna, stanowi wspólne państwo związkowe (federalne), które również posiada rząd zupełny i którego obywatelami są wszyscy obywatele państw poszczególnych. Niektóre atrybucje władzy naczelnej konsty-

---

[1] Dareste, Constitutions, t. I, str. 182. Istota konstytucji królestwa włoskiego lubo uzupełnionej nowemi prawami, jest taka sama; jądro jej tworzy statut, nadany królestwu Sardynji przez Karola Alberta 4 marca 1848 r. Dareste, Constitutions, t. I, str. 672. Konstytucja hiszpańska 30 lipca 1876 r. (*ibidem*, I, str. 594, została uchwalona przez Kortezy po uprzedniem wydaniu *pronunciamiento*, które przywróciło monarchję; artykuł 59 głosi: „Prawowitym królem Hiszpanji jest don Alfons XII z rodu Burbonów."

[2] W szczególności wynika stąd, że w pierwszym wypadku monarcha nie może powołać się na żadną prerogatywę, którejby konstytucja nie przyznawała; wyraźnie w drugim wypadku zachowują całkowitą moc wszystkie prerogatywy, których król formalnie się zrzekł. Zajmujące rozprawy nad tym przedmiotem toczyły się w sejmie niemieckim w styczniu 1891 r. Pozostawiam tutaj na uboczu rozbiór oderwanych tez, według których zwierzchnictwo jest niepodzielne i nierozdzielne; patrz Gierke, Johannes Althusius, str. 237 i nast. E. Hancke, Bodin, eine Studie über den Begriff der Souverainetät, 1884, str. 41 i nast. Nowoczesne monarchje konstytucyjne niezaprzeczenie polegają na podziale zwierzchnictwa, a państwa związkowe dopuszczają rozczłonkowanie władzy naczelnej na cząstki. Por. Woodrow Wilson, The State, Boston 1895 nº 1228, str. 635.

[3] Woodrow Wilson, Congressional Government, wyd. VI, Boston, 1890, str. III (przekł. franc. według 13 wydania amerykańskiego, Paryż 1900, str. 3). „Najbardziej uderzający kontrast we współczesnym świecie politycznym daje się zauważyć nie między rządami republikańskiemi z prezydentem na czele i monarchicznemi, lecz między rządami kongresowemi a parlamentarnemi. Organami rządów kongresowych są komitety przy ciele prawodawczem; parlamentarne rządy sprawuje odpowiedzialne ministerjum." Ten właśnie typ monarchij konstytucyjnych miał zapewne na myśli G. Flaubert, gdy pisał w swej Correspondance (serja IV, strona 74): „Niech mi kto wskaże istotną różnicę pomiędzy temi pojęciami; nowoczesna rzeczpospolita i monarchja konstytucyjna są to formy identyczne." Już w XVIII wieku Monteskjusz (Esprit des lois, ks. V, r. XIX) charakteryzował Anglję, jako kraj „gdzie pod formą monarchji kryje się rzeczpospolita", zaś Mably tak się wyraził o tym kraju (De la législation ou principes des lois, 1776, t. II, st r.51): „W czasach spokojnych, w warunkach normalnych wasz rząd zajmuje środek pomiędzy monarchją absolutną i wolną republiką; nie ciąży on ani ku jednej, ani ku drugiej stronie."

tucja odbiera państwom poszczególnym i przenosi na rząd związkowy. Gdy państwo federalne działa w imię swego własnego zwierzchnictwa, nakłada obowiązki bezpośrednio na całą ludność i na wszystkich obywateli. Dlatego może ono w pewnych kwestjach stanowić ogólne prawa, wyłączające lub zastępujące w danych dziedzinach prawodawstwo państw poszczególnych.

Również władza związkowa wykonawcza rozkazuje bezpośrednio wszystkim w granicach swych atrybucyj; sądy związkowe dopełniają tego układu. Zazwyczaj władza federalna reprezentuje ludność w jej stosunkach międzynarodowych; państwa poszczególne zewnętrznego zwierzchnictwa (udzielności) nie posiadają.[1]

Związkowa forma państwa zdaje się szczególnie nadawać dla republik. Najwybitniejsze jej przykłady w historji współczesnej znajdujemy w Nowym Świecie; Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, na ich podobieństwo zorganizowane republiki Środkowej i Południowej Ameryki oraz Kanada (*Dominion of Canada*), która pomimo, że zależy od monarchji angielskiej, w istocie tworzy rzeczpospolitą związkową.[2] W Europie Związek Szwajcarski od czasu wprowadzenia konstytucji 1848 r. jest rzecząpospolitą federalną. Atoli ta forma daje się zastosować i do państw monarchicznych. Cesarstwo niemieckie, utworzone w myśl konstytucji 16 kwietnia 1871 r. składa się prawie wyłącznie z państw monarchicznych; tylko starodawne wolne miasta, Lubeka, Brema i Hamburg posiadają ustrój republikański.[3]

Pomiędzy państwem jednolitem a związkowem środek zajmuje federacja państw. Federacja jest to poprostu zrzeszenie lub stała liga kilku państw niezależnych, z których każde zachowuje w całości swoje zwierzchnictwo. Zgodziły się one drogą umowy społecznej, że mają łączyć swe siły dla osiągnięcia pewnego celu, dla obrony pewnych interesów i zasad, że względem pewnych kwestji, czy to wewnętrznych, czy międzynarodowych, trzymać się będą tych samych zasad postępowania. Federację reprezentuje zgromadzenie, w którem zasiadają i obradują delegaci poszczególnych państw skonfederowanych. Jednak związek nie wykonywa żadnej władzy nad poddanymi lub obywatelami tych państw, nie może ich sądzić ani obarczać podatkami, nie może im narzucać ustanowionych przez siebie praw. Związek tedy nie posiada władzy wykonawczej ani sądowej, niema nawet prawdziwej władzy prawodawczej, albowiem wszystkie jego postanowienia, o ile mają obowiązywać w państwach poszczególnych, muszą

---

[1] O właściwościach i charakterze państw związkowych patrz piękne dzieło Bryce'a The American Commonwealth, t. I, r. II i IV; przekład francuzki P. Lestaega (uzupełniony przez autora) 1900 t. I, str. 12 i 36.

[2] Munro, The Constitution of Canada, Cambridge 1889.

[3] Zresztą Cesarstwo Niemieckie przedstawia dwa rysy, wyróżniające je z pośród zwykłych państw związkowych: 1) jedna z gałęzi związkowej władzy prawodawczej, Rada Związkowa (Bundesrat), składa się nie z przedstawicieli obieranych przez ludność poszczególnych państw, lecz z pełnomocników, mianowanych przez poszczególne rządy (art. 6); 2) prezydjum w związku należy do króla pruskiego, któremu przysługuje tytuł cesarza niemieckiego (art. 11).

otrzymać ponowną sankcję od ich władców. W razie oporu jednego z państw pozostałe mogą wywrzeć na nie nacisk tylko groźbą wypowiedzenia wojny. Związek Niemiecki w latach 1815—1866 i Konfederacja kantonów szwajcarskich do roku 1798,[1] oto są główne przykłady nowoczesnych związków państw. Podobny ustrój wprowadziły „Artykuły konfederacji i związku wieczystego", uchwalone w r. 1777 przez Stany Zjednoczone Ameryki Północnej.[2]

Dzieje uczą, że federacja państw, forma bardzo starożytna, wyprzedziła państwo związkowe, właściwe nowym czasom; w następnej epoce federacja najczęściej bywała przygotowaniem do państwa związkowego: tak było w Stanach Zjednoczonych, w Szwajcarji i w Niemczech. Analogiczny proces odbył się przed naszemi oczyma w Australji. Rok 1900 widział narodziny nowego państwa związkowego, którego blizkie i ostateczne wytworzenie zapowiadaliśmy już w drugiem naszym wydaniu,[3] a którego genezę łatwo wyśledzić, cofając się mniej więcej o pół wieku wstecz.

Mówimy o Rzeczypospolitej Australskiej (*Commonwealth of Australia*).[4] Przebyła ona te same fazy, co Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, ale przechodziła je w niezamąconym spokoju. Rzeczpospolita Australska wykluła się z jajka spokojniej jeszcze, niż przed laty Posiadłości (*Dominion*) Kanadyjskie.

Początki tej ewolucji datują się, rzec można, od roku 1850, kiedy wydany został „Act for the better government of Their Majesty's Australian colonies."[5] Wprawdzie dotyczył on tylko poszczególnych kolonij, jako odrębnych jednostek; ale upoważniał każdą z nich do rewizji swej konstytucji i wprowadzenia u siebie rządu reprezentacyjnego z gabinetem odpowiedzialnym.

W ten sposób przyznano anglosasom w Australji poniekąd prawo rozporządzania swym losem, prawo inicjatywy w zakresie postępu na drodze konstytucjonalizmu. Zarazem umożebniono i ułatwiono każdemu ze stanów przyjęcie podobnej konstytucji: konieczna osnowa przyszłej federacji była gotowa.

Rząd angielski od samego początku widocznie popierał tę sprawę.

---

[1] Szwajcarja dopiero w r. 1848 stała się rzeczywiście państwem związkowem. Traktaty z r. 1815 nadały konfederacji tylko ogólne atrybucje konieczne do utrzymania bezpieczeństwa na zewnątrz i wewnątrz kraju; ale był to dopiero zarodek państwa związkowego. Ob. Blumer, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, § 4.

[2] Bryce, Amer. Commonw., t. I, ch. III; tłum. franc. t. I, str. 40, nast. Rüttimann, Das nordamerikanische Staatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, §§ 26—41.

[3] str. 8 oryginału.

[4] Wśród licznych artykułów poświęconych w czasopismach powstaniu nowego państwa ob. zwłaszcza: prof. Kirkpatrick, Constitution of the Commonwealth of Australia w The juridical Review, czerwiec 1900, oraz Ed. Pinard, La République fédérale d'Australie (z przekładem konstytucji) w Revue politique et parlementaire, maj 1901. Ob. także mowę Chamberlaina w izbie gmin z d. 14 maja 1900.

Harrisson Moore, The new Australian Commonwealth, w The Annals of American academy of political and social science, marzec 1903, str. 31—57.

[5] Kirkpatrick, loc. cit., 114.

Od r. 1851 do 1861 rządził całą Australją z jego ramienia gubernator Nowej Południowej Walji w charakterze generał-gubernatora, którego namiestnikami byli gubernatorzy pozostałych kolonij. Ale Australczycy nie poszli stanowczo po tej drodze, jakkolwiek w głównych kolonjach w latach 1857—1863 rozwinął się ruch w kierunku federalizmu. Powodując się zazdrością kupiecką, kolonje jedne przeciwko drugim zbroiły się w taryfy celne. Zdawało się, że pragnęły pozostawać w odosobnieniu.

Kiedy w r. 1881 ruch ożywił się powtórnie za podnietą sir Henryka Parkesa, pierwszego ministra Nowej Południowej Walji, rząd angielski sprzyjał mu w dalszym ciągu. Plan federacji, wygotowany przez sir Henryka Parkesa, został przedstawiony w r. 1883 konwencji australskiej i uzyskał zatwierdzenie; w r. 1885 został on włączony do aktu parlamentu angielskiego „O ustanowieniu Rady związkowej w Australji". Owocem była na razie zwykła federacja kolonij. „W dziejach związku epoka ta bardzo przypomina okres historji amerykańskiej, który się ciągnie od początku Rewolucji do ustanowienia Konstytucji 1787 roku, kiedy to Artykuły konfederacji (*Articles of Confederation*) luźnemi więzy kojarzyły ze sobą dziecięce jeszcze stany. Owczesny Kongres nie miał ani wspólnego skarbu, ani wspólnego wojska. Udział delegatów nie był obowiązujący. Jeden lub kilka stanów mogły się oprzeć wykonaniu uchwały Kongresu, i każdy stan mógł w każdej chwili wystąpić z konfederacji. Podobnie było w Australji. Rada związkowa posiadała tylko atrybucje doradcze i prawo wypowiadania opinji. Z ośmiu kolonij nominalnie skonfederowanych, trzy tylko wysyłały reprezentantów na posiedzenia i, co gorsza, członkowie Rady byli nie obieralnymi przedstawicielami, mającymi zupełną swobodę głosu, lecz zwykłymi delegatami, których kolonje mianowały i zaopatrywały w instrukcje. Zbyteczna dodawać, że Rada, dotrzymując wierności zasadzie federalizmu, była bezsilną, i nie można się było spodziewać, iż kiedykolwiek doprowadzi do skutku istotną unję konstytucyjną." [1]

Ta przejściowa faza ewolucyjna trwać miała niedługo. Za sprawą sir Henryka Parkesa konferencja kolonjalna zgromadzona w Londynie 1887 roku podjęła myśl nanowo, a w cztery lata później australska konwencja narodowa w Sidney przyjęła projekt konstytucji związkowej, stanowiący nową „Rzeczpospolitą Australską" (*Commonwealth of Australia*). Aliści w latach 1891—95 kilka kolonij przebyło przesilenie finansowe, które znowu opóźniło wyklucie się nowej federacji. W r. 1897 zgromadziła się nowa konwencja. Podczas, gdy dawniejsza składała się ze zwykłych delegatów kolonji, członkowie ostatniej z 1897 r. zostali obrani przez ludność miejscową; wybory nie odbyły się tylko w Queenslandzie i w Australji Zachodniej. Konwencja zwołana do Adelajdy, wygotowała projekt, który nareszcie urzeczywistnił się; uprzednio jednak miał on być poddany w drodze referendum pod

[1] Kirkpatrick, loc. cit., str. 117.

powszechne głosowanie ludności poszczególnych kolonij, co pociągnęło za sobą nową zwłokę. Do lipca 1900 r. przyjęło go pięć kolonij: Nowa Południowa Walja, Wiktorja, Australja Południowa, Queensland i Tasmanja. Australja Zachodnia wyraziła zgodę dopiero 1 sierpnia 1900 r., już po wniesieniu projektu do parlamentu angielskiego, jednak zastrzegła sobie, że będzie dopuszczona do związku narówni z krajami, które przyjęły projekt we właściwym czasie, co też istotnie nastąpiło.[1]

Atoli konstytucja, wypracowana przez australskich mężów stanu i uchwalona przez ludność Australji, mogła otrzymać moc prawną nie inaczej, jak na mocy aktu parlamentu brytańskiego. Na całej przestrzeni posiadłości angielskich zwierzchnictwo z mocy prawa przysługuje tylko królowi i tylko izby angielskie lordów oraz gmin dzielą z nim to zwierzchnictwo. Tylko w drodze ustępstwa, za zgodą władzy, którą autorowie angielscy określają jako akt delegacji, kolonje angielskie, jak Kanada lub Australja, mogły zdobyć tę całkowitą niezależność polityczną, tę absolutną nieledwie niezawisłość, jaką cieszą się obecnie.

Projekt konstytucji związkowej australskiej znalazł w parlamencie angielskim życzliwe, entuzjastyczne niemal przyjęcie w tym samym czasie, gdy ofiarowane przez Australję kontyngensy na wojnę transwalską dawały świadectwo solidarności anglosasów, rozrzuconych na obszarze olbrzymiego imperjum. W zasadzie konstytucja całkowicie, w dosłownem brzmieniu i bez zmian została wcielona do aktu parlamentarnego, który ją zatwierdził.[2] A jednak mało brakowało, aby całe dzieło rozbiło się o jeden artykuł.

Nowa konstytucja zachowuje nieuszczuplone zwierzchnictwo korony nad prawodawstwem związkowem. Generał-gubernator, jako przedstawiciel króla, może założyć bezwzględne veto przeciwko każdemu prawu, przyjętemu przez obie izby Rzeczypospolitej, albo też zarezerwować je,[3] t. j. pozostawić w zależności od zgody korony. Król może nawet w terminie rocznym unieważnić każde prawo, na które generał-gubernator wyraził już swą zgodę.[4]

Natomiast w zakresie władzy sądowej Australczycy, zdaje się, żądali znacznego uszczuplenia prerogatyw korony. Podczas gdy w każdej juryzdykcji angielskiej, nawet w najwyższym sądzie Kanady, apelacja ostateczna (*final appeal*, właściwie: skarga kasacyjna lub prośba o rewizję), zawsze jest możliwa i zwraca się albo do „Króla w Izbie Lordów", albo (gdy rzecz się dzieje w kolonji) — do króla w Radzie Tajnej, — to art. 74 projektu konstytucji domagał się wyłączenia apelacji

[1] Patrz proklamację królowej z d. 17 sierpnia 1900.

[2] An act to constitute the Commonwealth of Australia, 9 lipca 1900. Dareste Les constitutions modernes, 3 wyd., 1910, t. II, str. 698 i nast.

[3] W Daily News z 25 kwiet. 1900 r. znajdujemy następujący komentarz tego terminu: „Rezerwacja w tem rozumieniu oznacza, że jeżeli w ciągu dwu lat następnych korona nie wyrazi swej zgody, to bill staje się nieważnym i nieistniejącym. Gubernator kolonji, którego bezpośrednie veto w praktyce również wyszło z użycia, jak veto królowej, może według swego uznania zarezerwować każdy bill.

[4] Art. 59.

ostatecznej od wyroku najwyższego sądu związkowego, czyli Wyższego Sądu Australji, o ile sprawa dotyczyła tłumaczenia konstytucji związkowej albo konstytucji jednego ze stanów, a stronami interesowanemi byli tylko Australczycy lub stany australskie. Taka dopuszczalność apelacji ostatecznej w świetle tradycyjnych zasad jest jedną z głównych oznak zwierzchnictwa, jedną z tych, które nie pozwalają, aby delegacja władzy przeobraziła się w jej odstąpienie (alienację). To też Anglicy zakładali protest, zaś większość delegatów Australji nie chciała odstąpić od swych pretensji; dochodziło nawet do pogróżek. Starcie zakończyło się polubownie. Australczycy w zupełności niemal osiągnęli, czego żądali, ale nowa redakcja uwydatniła właśnie to, co korona zachowuje i znów postawiła dopuszczalność apelacji, jako zasadę ogólną, która w danym razie podlega tylko nieznacznemu ograniczeniu. [1]

Konstytucja australska weszła tedy w życie; upływa już jedenasty rok jej istnienia. Napotkała ona dość znaczne trudności w zastosowaniu. Federacja przez nią stworzona nie zdaje się być bardzo trwałą. W szczególności jedno z państw związkowych, Australja Zachodnia, objawiło w latach 1906 i 1907 pewną chęć wycofania się z Unji. W 1907 r. zgłoszono nawet wniosek, zmierzający do rozstrzygnięcia całej sprawy przez referendum ludowe, do głosowania jednak nad nim nie doszło.

Zatrzymałem się dłużej nad tą kwestją nietylko ze względu na doniosłość, jaką w naszych czasach zdobywa federalizm, ale i dlatego, że nieraz będziemy się powoływali na ustawę australską, najmłodszą w rzędzie konstytucyj społecznych. Jest ona niezmiernie ciekawa nietylko dla teoretyka federalizmu. Daje nowy przykład zastosowania systemu dwuizbowego, ważny zwłaszcza dla wszystkich demokracyj. Łączy formę związkową z rządem reprezentacyjnym; kombinacja ta, spotykana już przedtem w Kanadzie, zasługuje tutaj na szczególną uwagę ze względu na środowisko nawskróś demokratyczne, w którem powstała. Nakoniec, w większym stopniu, niż inne karty kolonjalne angielskie, wprowadza ona system pisanej i niewzruszonej konstytucji.

Prócz federacji australskiej, powstała w obrębie Brytańskiego cesarstwa późniejsza od niej federacja Afryki Południowej, obejmująca Przylądek Dobrej Nadziei, Natal, Transwaal i kolonje nad rzeką Oranje. Pierwszy zarys tego związku kolonij angielskich w Afryce Południowej datuje się z czasów pierwszej aneksji Transwaalu. Odnosi się do tego akt parlamentu angielskiego z sierpnia 1877 r. Projekt ten upadł, gdy Transwaal odzyskał niepodległość. Ostateczna aneksja Transwaalu i państw nad rzeką Oranje nastąpiła dopiero po krwawej wojnie z Boerami. Obu tym nowym kolonjom nadano konstytucje w r. 1906 i 1907; wyłonił się wtedy znów pomysł związania ich z kolonjami Przylądka (*Cap*) i Natalu. Na konferencji międzykolo-

[1] Ob. wyd. IV Éléments, str. 12. Później parlament angielski uznał zwierzchnią władzę australskiego sądu federalnego odnośnie do tłumaczenia konstytucji.

njalnej, złożonej z przedstawicieli czterech tych kolonij, opracowano konstytucję związkową, która została uchwalona 9 lutego 1909 r. W maju konferencja zebrała się znów i przyjęła nową redakcję konstytucji, uwzględniając poprawki, proponowane przez parlament Przylądka. Konstytucja ta musiała uzyskać jeszcze aprobatę parlamentu angielskiego, przeszła też istotnie w izbie lordów w lipcu, a w izbie gmin w sierpniu 1909 r. Stanowi ona jednak dzieło interesowanych kolonij. Asquith oświadczył nawet wobec pewnych zarzutów podnoszonych w izbie gmin, iż jest to owoc kompromisu, który należy przyjąć jako taki.

Została ona ogłoszona i weszła w życie tegoż roku (1911).[1] Konstytucja związku południowo-afrykańskiego ustanawia bardzo silną władzę związkową — poszczególne państwa nazywają się tu poprostu prowincjami. Istnieją dwie izby związkowe, lecz skład senatu jest w sposób ścisły określony tylko na lat 10. Wprawdzie konstytucja ta zawiera pewne przepisy, normujące tę sprawę i po upływie dziesięciolecia, lecz tylko w takim wypadku, o ile ustawodawstwo związkowe nie uchwali do tego czasu nowego systemu.

Australja, Afryka Południowa, są to może pewne punkty oparcia dla jeszcze rozleglejszej federacji; skupienia cząstkowe mają zapewne przygotować jeszcze kompletniejszą organizację brytańskiego imperjum w przyszłości. Ten olbrzymi obszar terytorjalny i niezliczone ludy podlegające panowaniu angielskiemu nie stanowią żadnej organicznej całości. Jedyną spójnią dla tych wszystkich ludzi jest wspólne poddaństwo, podległość królowi angielskiemu, w dziedzinie prawa zaś zależność od władzy zwierzchniczej parlamentu angielskiego. Jest to zupełnie zrozumiałe, o ile chodzi o pewną klasę kolonji, t. zw. *Crown colonies*, pozostających w ścisłej zależności od korony angielskiej.

W systemie tym może się pomieścić jeszcze druga kategorja kolonij — te mianowicie, które posiadają własne przedstawicielstwo narodowe, wyposażone we władzę ustawodawczą, ograniczoną tylko przez prawo veta korony. Prócz tego zachowuje tam król kontrolę nad funkcjonarjuszami publicznymi.

Istnieje w końcu jeszcze trzecia grupa kolonij, mających własny rząd odpowiedzialny. Król mianuje tam wprawdzie swego przedstawiciela w osobie generał-gubernatora, lecz nie sprawuje żadnej kontroli nad urzędnikami. Zgromadzenia przedstawicieli tych kolonij nietylko uchwalają prawa, wobec których veto królewskie ma czysto nominalne znaczenie, lecz sprawują w całej pełni rządy nad krajem, i to rządy parlamentarne. Dzięki swej budowie federalnej są to więc państwa bardzo rozległe, w życiu swem wewnętrznem zupełnie niezależne. Rozciągnięto na nie nazwę *Dominions*, lub *Oversea Dominions*, poprzednio tylko Kanadzie dawaną. Państw tych jest pięć: Kanada, Australja, Afryka Południowa, Nowa Zelandja, Nowa Ziemia.

---

[1] Patrz Dareste: Les constitutions modernes, 3 wydanie 1910, t. II, str. 658 i następne.

Te wielkie państwa angielskie nie mają jednak żadnego udziału w rządzie centralnym, który pozostaje monopolem parlamentu angielskiego. Znoszą się one z rządem angielskim za pośrednictwem dwóch instytucyj zwyczajnych. Każdy z rządów kolonjalnych ma w Londynie przy rządzie centralnym t. zw. wysokiego komisarza (*High Commissioner*). Nie jest to urzędnik w ścisłem tego słowa znaczeniu, z wyraźnie określonym zakresem działania. Jest to zaufany agent polityczny, rzecznik interesów tych kolonij, obdarzony ich zaufaniem, który komunikuje rządowi angielskiemu żądania ich i reklamacje, często w rozmowach poufnych z sekretarzem stanu dla kolonij. W drugim rzędzie sprawy kolonjalne są dyskutowane na t. zw. *Imperial Conference*, która odbywa się w Londynie co cztery lata pod przewodnictwem pierwszego ministra i z udziałem premjerów, względnie delegowanych kolonjalnych, o ile mają one ustrój parlamentarny. Na tych konferencjach nie może jednak zapaść żadna uchwała. Szczególnie doniosłą była konferencja z r. 1913.

Dla wielu ten stan rzeczy nie jest zadawalający. Mówi się zazwyczaj o jakiemś ściślejszem współdziałaniu t. zw. *Dominions* ze Zjednoczonem Królestwem. Inni idą jeszcze dalej, chcąc stworzyć z imperjum brytyjskiego rodzaj federacji, występującej jednolicie w sprawach polityki zagranicznej, jako to wojny, pokoju, traktatów. Wojna pomiędzy Anglją a innem mocarstwem stworzyłaby istotnie sytuację bardzo dziwną: stan wojenny objąłby też kolonje, które z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie są samodzielnemi państwami, lecz pozostają w zależności od Anglji i jako takie nie mogą pozostać neutralnemi. Z drugiej strony niema dotychczas żadnej podstawy prawnej do żądania od nich zbrojnej pomocy dla kraju macierzystego.[1] Australja i Kanada ledwo zaczynają tworzyć marynarkę wojenną.

Owóż z wielu stron wychodzą pomysły pociągnięcia tych różnych samorządnych części imperjum brytyjskiego do wspólnej akcji i stworzenia wspólnego parlamentu czy rady, w której państwa kolonjalne miałyby swych przedstawicieli, przy równoczesnem zapewnieniu Zjednoczonemu Królestwu lwiej części wpływu. Ciało to wykonywałoby względem całego imperjum te atrybucje, które Locke obejmuje mianem władzy związkowej, do niego więc należałaby decyzja o wojnie, pokoju, sankcja traktatów, polityka zagraniczna. Jedno z wielkich czasopism angielskich ogłosiło zajmujący artykuł w tym duchu, którego autor proponował wprawdzie, by członkowie rady byli wybierani przez władzę wykonawczą tak, jak członkowie Rady Związkowej Cesarstwa Niemieckiego, przy czem rząd angielski zachowałby swą władzę i pełną odpowiedzialność.[2]

---

[1] Mowa lorda Selborne na wielkim meetingu Imperial mission 30 października 1911 r. Standard z, 1-go listopada.

[2] Nineteenth century and after, may 1911: Why halt ye? A question for the imperial Conference, by J. A. R. Merriot, str. 773 i nast. Autor przypomina tam artykuł ogłoszony w tymże przeglądzie w lutym i marcu 1886 przez W. E. Forster'a, M. P. (str. 781) i sekcję specjalną Rady Tajnej proponowaną w 1879 r. przez lorda Grey'a.

Asquith oświadczył na konferencji z 25 maja 1911 r., że otrzymał notę zaopatrzoną podpisem znacznej części członków Izby Gmin opiewającą jak następuje: My niżej podpisani członkowie parlamentu, przedstawiciele różnych partyj, wyrażamy zdanie, iż nadszedł już czas ustalenia praktycznych sposobów zapewnienia posiadłościom zamorskim (*Oversea Dominions*) stałszego udziału w rządach, przez ustanowienie ciała reprezentacyjnego o charakterze czysto doradczym, któreby pozostawało w kontakcie z opinją publiczną w obrębie całego imperjum.[1]

Wreszcie na tem samem posiedzeniu sir Joseph Ward, pierwszy minister Nowej Zelandji, zaproponował ustanowienie rady cesarskiej wybieralnej. Oto jego wniosek: „Rozwój wszechświatowej potęgi imperjum wymaga istnienia ogólno państwowej rady stanu, złożonej z przedstawicieli wszystkich jego części posiadających samorząd (*self-government*) nietylko w teorji, ale i w praktyce. Rada ta ma informować rząd we wszystkich sprawach dotyczących t. zw. posiadłości zamorskich jego Ces. Mości."[2]

Plan jednak sir Joseph'a Warda przekraczał w znacznej mierze treść powyższego wniosku. Członkowie rady w liczbie proporcjonalnej do zaludnienia mieli być wybierani przez wyborców różnych części imperjum, przy czem pod względem prawnym zjednoczone królestwo angielskie byłoby zrównane z kolonjami (*Dominions*), a faktyczną przewagę zapewniałaby mu jedynie większa liczba przedstawicieli, odpowiadająca większej ilości mieszkańców.

Rada ta miałaby głos w kwestji wojny lub pokoju oraz wszelkich traktatów. Finanse jej opierałyby się na kontrybucji ogólno-państwowej, specjalnie ustanowionej. Ministrowie angielscy, których kompetencja wchodziłaby w atrybucje tej rady, byliby przed nią odpowiedzialni. Plan ten, tak śmiały, nie znalazł uznania wśród innych ministrów kolonjalnych, obecnych na konferencji, Asquith zaś wykazał, iż nie dałby się on pogodzić z autorytetem rządu angielskiego. Bądź co bądź jest to jednak plan ciekawy i znamienny. W propozycjach przedłożonych na wstępie obrad sir Joseph Ward, który zresztą cofnął swój wniosek główny, był znacznie mniej śmiały. Zmierzały one zwłaszcza do zapewnienia państwom kolonjalnym w rządzie centralnym administracji odrębnej od innych kolonij, oraz do rozwinięcia i sprecyzowania roli wysokich komisarzów. Wyrażając jaśniej myśl swoją, powiadał Ward, że imperjum składa się z grupy wolnych narodów, i mało brakowało, aby uważał wysokich komisarzów za faktycznych ambasadorów państw kolonjalnych przy rządzie angielskim. W propozycjach

[1] Sprawozdanie z konferencji zakomunikowane prasie, Standard z 26 maja 1911 r. Izba Lordów powierzyła zbadanie rozlicznych projektów reformy, odnoszących się do możliwego udziału przedstawicieli kolonij w tejże Izbie t. zw. *select comittee*, który raport swój przedłożył jej w grudniu 1908 r.: Esmein, La réforme de la Chambre des Lords d'après les conclusions du select committee w Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques, październik 1909, t. LXXII, str. 489.

[2] Tamże.

owych żądał, żeby byli oni zapraszani na wszystkie zebrania komitetu obrony państwowej (*Committee of imperial defence*),[1] by mieli posłuch u ministra spraw zagranicznych we wszystkich kwestjach, dotyczących ich *Dominions*, aby odtąd byli więc „jedynym łącznikiem między rządem centralnym a rządami kolonjalnemi."

Ministrowie angielscy sprzeciwili się temu, jednakże minister kolonij proponował ustanowienie stałego komitetu (*Standing Committee*),[2] któryby był czynny w przerwach między konferencjami, a w którego skład weszliby wszyscy wysocy komisarze. Propozycja ta nie została jednak ogólnie przyjęta przez członków konferencji. Tłumaczy się to tem, że rządy państw kolonjalnych strzegą zazdrośnie swej niezależności[3] i przekładają nawet obecny stan rzeczy nad inny jakiś system rządów, przy którym mogłyby się znaleźć w zawisłości od jakiejś rady, chociażby radę tę wybierała własna ich ludność.

Widzimy więc, iż w państwie brytyjskiem mieszczą się zarodki federalnego ustroju. Czy się rozwiną, trudno przewidzieć, chociaż w tym kierunku zmierza logiczny rozwój rzeczy. Fakt ten wydał mi się godnym uwagi, i dlatego tak szczegółowo omówiłem ustrój nowych państw związkowych, oraz nowe pomysły federacji.

Ta forma państwa, która zajmowała już żywo filozofów naszych z XVIII w. znajduje za naszych czasów coraz to szersze zastosowanie w świecie cywilizowanym. Przykład znamienny tego ustroju przedstawiają w Europie Szwajcarja i Rzesza niemiecka, Ameryka zaś, idąca za wzorem Stanów Zjednoczonych jest nim objęta z małymi tylko wyjątkami. Z drugiej strony, system związkowy zagraża rozszerzeniem się i na samo Zjednoczone Królestwo angielskie. W niektórych jego częściach składowych nie brak pomysłów, zmierzających do przekazania władzy ustawodawczej zgromadzeniom lokalnym, podczas gdy parlament angielski wydawałby tylko ustawy o najogólniejszym charakterze. Wiele przyczyn tłumaczy ten ruch: po pierwsze, nawet przy takiem, jak obecne, scentralizowaniu władzy ustawodawczej, istniało zawsze odrębne ustawodawstwo dla Irlandji i dla Szkocji; powtóre, parlament angielski przy dzisiejszym ustroju jest, jak to mówią, przeładowany.

Czynność jego ustawodawcza przy wzrastającej potrzebie coraz obfitszej i coraz bardziej skomplikowanej w tym kierunku produkcji jest przytłumiona przez inne jego funkcje. Parlament jest bowiem jednocześnie głównym organem rządowym, tak jak się to dzieje we wszystkich krajach o rządzie parlamentarnym. Wreszcie najważniejszą z przyczyn, które posłużyły za punkt wyjścia dla ruchu federalnego, jest irlandzki *Home rule*. Wytrwały wysiłek Irlandji, zmierzający do

---

[1] Ward proponował dla swojej rady nazwę *parliament of imperial defence*. Istnieje już w Londynie *Committee of imperial defence*, i 26 maja r. zeszłego ministrowie kolonjalni zebrani na konferencji wzięli udział w obradach tego komitetu.

[2] Obecnie istnieje tylko stały sekretarjat konferencji, który jest zwykłem kółkiem administracyjnem.

[3] Obacz mowę lorda Selborne'a wyżej cytowaną.

zdobycia tego ustroju, obudził podobneż aspiracje w innych krajach, w Szkocji, w Walji.[1] W jesieni bieżącego roku 1911 przedstawiono w izbie gmin wniosek, pochodzący z prywatnej inicjatywy, a zmierzający do przyznania Szkocji tego rodzaju ustroju. Polegałoby to wprawdzie obecnie tylko na pewnej delegacji, przeniesieniu władzy ustawodawczej, gdyż ustawy dotyczące Szkocji uchwala i tak zgromadzenie przedstawicieli tego kraju. O wiele dalej idzie *Home rule*, jakiego żądają najzagorzalsi jego zwolennicy dla Irlandji. Domagają się oni dla niej nietylko odrębnej władzy ustawodawczej, ale i odrębnego rządu, wyposażonego w swoim zakresie w takież atrybucje, jakie ma rząd angielski. Jedynie, o ileby chodziło o sprawy zewnętrzne i interesy ogólno-państwowe, pozostałaby Irlandja w zależności od parlamentu cesarskiego i wybierałaby do niego swych przedstawicieli.

Przy takim ustroju Irlandja zbliżyłaby się do typu wielkich państw kolonjalnych, *Dominions*, z tą różnicą, że byłaby wewnątrz państwem zupełnie jednolitem. Widzimy więc, że te dwie strony problemu federalnego, który powyżej zbadaliśmy, pozostają w ścisłym ze sobą związku.

Zauważył to Asquith 7 maja 1911 r. na wielkim meetingu zwołanym przez Liberal Federation z Manchesteru: „Czyż nie mam słuszności, twierdząc, iż kwestja irlandzkiego *Home rule* stała się częścią bardzo ważną, ale tylko częścią wielkiego problemu ogólno-państwowego? Za dwa tygodnie niespełna zbiera się w Londynie Konferencja Imperjum, której będę miał zaszczyt przewodniczyć. Ośmielę się twierdzić, choć wyrażam tu oczywiście przypuszczenie, nie zaś pewnik, że gdyby którykolwiek z premjerów wielkich państw kolonjalnych (*Dominions*) posiadających samorząd (*self-government*) miał wyrazić pogląd zgodny z przekonaniem reprezentowanego przez siebie społeczeństwa w sprawie, czy Irlandji należy przyznać samorząd (*self-government*), to każdy czułby się zmuszonym dać odpowiedź twierdzącą. Za tą koncepcją oświadcza się jednomyślnie jak najdobitniej opinja publiczna w naszych posiadłościach zamorskich, które z własnego doświadczenia wiedzą, jak łatwo można pogodzić uznanie zwierzchnictwa państwowego z autonomją i wewnętrzną wolnością; tegoż zdania jest demokracja wszystkich krajów naszego państwa. Każdy z nas, którzy od trzech lat zasiadamy w Westminsterze, miał sposobność zauważyć, jak dalece parlament jest zawalony sprawami, skutkiem których cierpi na przeładowanie i przekrwienie. Cała ta machina wymaga wszechstronnej rewizji i gruntownego zbadania."[2]

Biblioteka Wojsk. Akad. Polit. im. F. Zwierkowskiego

[1] J. A. R. Merriot, loc. cit., str. 782. Ruch ten nazywają dziś w Anglji: Home rule all round.

[2] Standard z 8 maja 1911 r.

§ 2. Rząd i forma rządu.

Wyraz „rząd" (rządy),[1] jak to niżej zobaczymy, posiada w prawie konstytucyjnem rozmaite znaczenia. Atoli w swem właściwem i ogólnem znaczeniu określa on sprawowanie władzy publicznej przez zwierzchnika; jest to zwierzchnictwo w praktycznem zastosowaniu.[2] Takie sprawowanie władzy ma na celu wykonywanie czynności, właściwych państwu i polegających głównie na zabezpieczeniu, obronie narodu od napadów z zewnątrz, na utrzymaniu wewnętrznego porządku i wymierzaniu sprawiedliwości. Ale sprawowanie władzy rozmaicie możemy sobie wyobrazić: niezależnie od natury zwierzchnika, może ono przejawiać się w różnoraki sposób. Stąd różne formy rządów, których znów nie należy mieszać z różnemi typami państw. Ta sama forma rządów może istnieć w rozmaitych pod względem ustroju państwach, że tu wymienię dla przykładu rządy parlamentarne lub gabinetowe (*gouvernement de cabinet*), które poznamy później i które w naszych czasach spotykamy jednocześnie w wielu monarchjach konstytucyjnych, w kolonjach angielskich posiadających parlament i w Rzeczypospolitej Francuskiej. Oto kilka myśli ogólnych na ten temat.

I.

Pod względem zasadniczym możemy sobie wyobrazić dwa możliwe sposoby sprawowania władzy najwyższej. Zwierzchnik (król lub zgromadzenie) bądź rozporządza nią dowolnie, według własnego uznania, wyrokując i wydając wszelkie postanowienia, stosownie do okoliczności chwili, bądź też przeciwnie, pewne stałe i z góry znane zasady w każdym poszczególnym wypadku warunkować będą decyzję władcy najwyższego. Te stałe zasady, nadające kierunek zjawiskom rzeczywistym, o ile źródłem ich nie jest ta siła społeczna żywiołowa, poniekąd tajemnicza, którą nazywamy zwyczajem albo też religją — sam tylko władca naczelny może stanowić, i w tym razie są niemi ustawy (*les lois*). Pierwsza forma rządów to rządy despotyczne; drugą stanowi sama istota wolności politycznej, możemy ją nazwać rządami legalnemi.[3]

---

[1] Nazwę „gouvernement" oddajemy przez „rząd" (w liczbie pojedynczej), gdy oznacza on organ lub organizację władzy zwierzchniczej; przez „rządy" (liczba mnoga) rozumiemy sprawowanie tej władzy przez zwierzchnika, sposób lub system rządzenia, np. „rządy gabinetowe", „rządy sejmikowe" (przyp. tłum.).

[2] Homersham Cox, The British Commonwealth, Londyn 1854, str. 35: „przez rządy rozumiemy czynność, którą wykonywa władza, działająca jako przedstawicielka niezawisłej zbiorowości." J. J. Rousseau: Lettres écrites de la montagne, cz. I, list 5: „W monarchjach, gdzie władza wykonawcza skojarzona jest ze sprawowaniem zwierzchnictwa, rząd stanowi najwyższy władca, działający przez ministrów, przez radę lub przez organizacje, bezwzględnie od jego woli zależne."

[3] Montesquieu, Esprit des lois, ks. XI, r. 3. „W państwie, to jest w społeczności, gdzie prawa mają, nie może wolność zawisnąć tylko na możności czynienia, co kto chcieć powinien, i na tym, żeby nie być przymuszonym tego czynić, czego chcieć nie powinien. Wolność jest prawo czynienia wszystkiego, cokolwiek pozwolone prawami,

Nawet wtedy, gdy zwierzchnictwo należy do ludu, niemasz prawdziwej wolności, jeżeli zgromadzenie ludowe może dowolnie przedsięwziąć przeciwko obywatelowi środki, niezgodne z prawem ogólnem.[1]

Opiekuńcza moc prawa spoczywa w samem jego pojęciu. W istocie, prawo można określić tak: jest to nakaz lub zakaz, wydany przez zwierzchnika, nie w interesie jednostki, lecz ogółu, nie dla jednostki konkretnej, lecz dla wszystkich na przyszłość i na zawsze.[2]

W takich warunkach prawo oczywiście nie może być niesprawiedliwem i zawczasu może być znane wszystkim tym, którzy je przekraczają. Bezwątpienia, sama istota władzy zwierzchniej wymaga, aby władca najwyższy nie był związany ustawami, t. j. aby je zawsze mógł cofnąć lub zmienić. Ale póki ustawy istnieją, stanowią one reguły, któremi się władza kieruje. Epoka, w której żyjemy, zupełnie niemal odmawia zwierzchnikowi prawa wstrzymywania w poszczególnych wypadkach zastosowania przepisu nie unieważnionego, a ograniczając działanie prawa wstecz, zapobiega stosowaniu nowych przepisów do faktów, dokonanych przed ich ogłoszeniem, ilekroć to może zaszkodzić interesom uprawnionym.

Różnicę i przeciwieństwo tych dwóch typów — rządów samowładnych i rządów legalnych — zauważono i uwydatniono bardzo wcześnie. Nie cofając się wstecz do starożytności klasycznej, znajdujemy w Wiekach Średnich ocenę ich i porównanie w dziele: „De regimine principum", przypisywanem św. Tomaszowi z Akwinu. Rządy legalne, noszące nazwę *regimen politicum* i skądinąd uznane za nie-

---

a gdyby mógł czynić obywatel, czego też bronią, jużby nie miał wolności, bo równo drudzy by mieli tę władzę." (Przekł. polski z r. 1784-go). J. J. Rousseau, Lettres écrites de la montagne, cz. II, l. 8: „Niemasz więc wolności poza prawem, ani tam, gdzie jest ktoś wyższy nad prawa; nawet w stanie natury człowiek jest wolny jedynie dzięki prawu naturalnemu, które rozkazuje wszystkim. Lud wolny słucha, ale nie służy; ma naczelników, ale nie panów, jest posłuszny prawom i tylko prawom; na mocy praw też odmawia posłuszeństwa ludziom." Konstytucja 1791 r., tyt. III, r. II. sekc. I, art. 3: „We Francji niema władzy wyższej ponad władzę prawa. Król panuje tylko na mocy prawa i tylko w imię prawa może domagać się posłuszeństwa."

[1] Takie postanowienia specjalne znane były u Greków pod nazwą ψηφίσματα, u Rzymian — pod mianem przywilejów (*privilegia*) Ale tak jedni jak drudzy przedsiębrali przeciwko nim środki ostrożności. Demostenes (n Aristokrat) przytacza z tego powodu dwie znamienne ustawy: Μηδὲ νόμον ἐπ' ἀνδρὶ ἐξεῖναι θεῖναι ἐὰν μὴ τὸν αὐτὸν ἐφ' ἅπασιν Ἀθηναίοις. Ψήφισμα δὲ μηδὲν μήτε βουλῆς μήτε δήμου νόμου κυριώτερον εἶναι. Znany jest przepis XII tablic znoszący *privilegia*. W dawnej monarchji francuskiej król-prawodawca mógł nadawać przywileje (*privilèges*) t. j. prawa obowiązujące tylko względem niektórych osób i stanowiące wyjątek w stosunku do prawa powszechnego.

[2] Jednak we wszystkich krajach spotykamy prawa, wydane tylko na pewien określony przeciąg czasu. Najczęściej wszakże są one prawami tylko formalnie, właściwie zaś są to rozporządzenia administracyjne, wydane przez władzę prawodawczą. Ponieważ ustawa w swem normalnem pojęciu jest ogólną a sprawiedliwą regułą prawa, nie widzimy powodu, dlaczego twórcy jej mieliby myśleć o ograniczeniu jej władztwa, do pewnego określonego terminu. Może się tylko zdarzyć niekiedy, że pod naciskiem wielkiego niebezpieczeństwa lub nagłej a nieodbitej potrzeby, prawodawca wydaje prawo wyjątkowe (*loi d'exception*), o którem wie, że sprzeciwia się prawdziwym zasadom zwykłej sprawiedliwości. Wówczas oczywiście ogranicza czas jego trwania, jednocześnie z góry zapewniając powrót do prawa w całej jego rozciągłości.

zgodne z władzą królewską (*dominium regale*), są przedstawione jako niższe od rządów samowładczych, w których mądrość monarchy, wyzwolona z pod prawa, może postępować dowolnie na podobieństwo mądrości boskiej [1]. Wprawdzie w znaczeniu przeciwnym, szczególnie u Anglików, rozwijało się pojęcie monarchji prawdziwie legalnej t. j. takiej, w której panujący jest związany przez ustawy [2]. We Francji pisarze, którzy w drugiej połowie XVI wieku rozwijali teorje wolności politycznej, bronili energicznie zasady monarchizmu legalnego [3]. Ale francuskie prawo publiczne, przynajmniej w znacznej części, przyjęło zasadę przeciwną. Jedna z jego maksym, zapożyczonych z Digestów [4] głosi: *princeps legibus solutus est*. Jednym z wniosków wysnuwanych z niej był ten, że jeżeli urzędnicy panującego i sędziowie muszą działać i sądzić według praw, to król przeciwnie, wolny jest od tego, gdy występując bezpośrednio i osobiście, wydaje polecenia, decyzje, lub wyroki [5]. Zasada ta znajdowała najczystsze zastosowanie w *lettres de cachet*, które często zawierały rozkaz wygnania albo uwięzienia bez sądu, a które mogły nadto zawierać wszelki inny wyraz dowolnego postanowienia króla [6].

Wprawdzie w XVII i XVIII wieku głoszono wszędzie, że król winien poddać się zasadzie poszanowania praw [7]. Ale postępowanie według innego systemu pomimo to nie ustawało, i *lettres de cachet*, zostały zniesione dopiero przez Zgromadzenie Ustawodawcze [8].

Łatwo z tego wszystkiego wyrozumieć, że władza prawodawcza wśród innych atrybucyj zwierzchnictwa posiadła przewagę wciąż wzrastającą: przez prawodawstwo władza zwierzchnia sama siebie krępuje poniekąd i stawia sobie tamy. Władza prawodawcza jest regulatorem państwa. Bardzo wcześnie zaczęła się ona wyodrębniać z pośród innych

---

[1] Thomae Aquinatis, De regimine principum libri quatuor, Lejda 1630 r., ks. II, r. 8, 9; ks. III, r. 20; ks. IV, r. 1.

[2] Bracton (w w. XIII). De legibus et consuetudinibus Angliae libri quatuor L. III, r. 9, § 3, Pollock i Maitland: History of the English law, t. I, str. 160 i nast.

[3] Patrz zwłaszcza Vindiciae contra tyrannos sive de principis in populum populique in principem legitima potestate, dzieło, powszechnie przypisywane Hubertowi Languet, 1600, kw. III, str. 90. De jure magistratuum in subditos et de officio subditorum erga magistratus, kw. VI, str 253 — dzieło niewiadomego autora.

[4] L. 31, De de leg. I, 3.

[5] Bodin, Les six livres de la République str. 431, 434, 612, 623.

[6] Ob. mój Cours élementaire d'histoire du droit français, wyd. VIII, str. 438. List taki zawsze wskazywał na czyn, który mógł być dokonany tylko przez osobę w liście wymienioną. Król rozkazywał jej udać się na pobyt do swych posiadłości ziemskich, do pewnego miasta, albo do pewnego więzienia. Oczywiście wezwaniu dodawał powagi przymus. A. Chassaigne, Les lettres de cachet sous l'ancien régime, Paryż 1903, 76, 9.

[7] Ob. n p. z jednej strony Bossueta Politique tirée de propres paroles de l'Ecriture Sainte, ks. I, art. 4, ks VIII, art. 2; ks. IV, art. I, z drugiej — Mably, Des droits et des devoirs du citoyen, Kehl 1789, list 12, str. 69: „Powiadamy, że monarcha jest najwyższym prawodawcą i tem samem uznajemy go za pana; ale dodając, że musi on rządzić zgodnie z prawem, pochlebiamy sobie, że tylko prawu jesteśmy posłuszni... Ten frazes, którego zagadkowej treści żadne potężne zgromadzenie nie śmie bronić inaczej, jak za pomocą próśb i modlitwy, nie powstrzymuje zazdrosnego o swą władzę, ambitnego, upartego lub srogiego monarchy od prób rządzenia według własnego uznania".

[8] Dekret z 16—20 marca 1790, art. 10.

atrybucyj zwierzchnictwa i prawie zawsze spoczywała w rękach organów specjalnych, lub przynajmniej zachowywała sobie właściwe uroczyste formy. Drogą naturalnego rozwoju organów społecznych i specjalizacji czynności, proces ten wyprzedził u wszystkich ludów cywilizowanych na wiele wieków chwilę, w której zaczęto zastanawiać się nad kwestją podziału władz.

Wszystkie inne atrybucje zwierzchnictwa, dające się streścić w ogólnem prawie rozkazywania i przymusu, zostały złączone i utworzyły drugą władzę w państwie, którą Rzymianie nazywali *imperium* [1], a narody nowożytne zwą władzą wykonawczą, określając ją w ten sposób, że tam gdzie istnieją prawa, jedyną jej funkcją jest wprowadzenie ich w życie. Aczkolwiek podległe w tych granicach władzy prawodawczej, *imperium* ma nad nią naturalną i konieczną przewagę; gdy bowiem władza prawodawcza działa z przerwami — nawet w państwach współczesnych, gdzie wytwórczość prawodawcza staje się coraz obfitszą, działalność władzy wykonawczej z konieczności jest ciągłą; jej działanie nie może ustać ani na chwilę, podobnie jak nie ustaje życie narodu. Dodać należy, że od całokształtu funkcyj, stanowiących *imperium*, oddzieliła się mniej lub więcej zupełnie jedna jeszcze czynność władzy najwyższej — sądownictwo cywilne i karne. Atrybucja ta otrzymuje osobne organy lub przynajmniej przybiera specjalne formy. Jest ona również naturalnym wytworem ewolucji społecznej; badając podział władz, zajmiemy się zagadnieniem, czy oddzielenie się sądownictwa od władzy wykonawczej jest postulatem logiki i prawa.

Bez wątpienia konstytucje nowoczesne zmierzały głównie do tego, aby wytworzyć taką formę państwowości i taki system rządu, któryby dawał dobre prawa i zapewniał poszanowanie praw już ustanowionych [2]. System podobny byłby dostateczną rękojmią wolności, gdyby można było zawczasu podciągnąć pod prawo wszystkie akty władzy zwierzchniej. Ale do tego jeszcze daleko; wiele aktów wykonawczych i to częstokroć najdonioślejszych z konieczności usuwa się z pod tego rodzaju regulacji. Niepodobna oznaczyć z góry, kiedy należy wypowiedzieć wojnę, kiedy i na jakich warunkach zawrzeć pokój, jak ma być prowadzona wojna lub rokowania przy zawarciu traktatu i jaką będzie jego treść. Prawo doskonale może określić, jaki wiek i jakie oznaki uzdolnienia konieczne są do zajmowania urzędu publicznego; ale jeżeli warunków tych dopełniono, zamianowanie urzędnika wymaga koniecznie osobistego wyboru, którego prawodawca nie zdoła unormować.

Prawo wykonywania tych aktów i połączona z niem władza dyskre-

---

[1] Różnicę między imperium i prawem dobitnie wyraża Tacyt w następującym ustępie: „Minui jura quotiens gliscet potestas, nec utendum imperio ubi legibus agi possit".

[2] J. J. Rousseau, Lettres écrites de la montagne: „Wszelkie zapory jakie w rzeczach pospolitych stawia się władzom urzędniczym na to są tylko stworzone, aby bronić przed zamachami świętą dziedzinę praw; urzędnicy są sługami praw, a nie samowładnymi panami; powinni ich strzec, a nie gwałcić"

cjonalna należy naturalnie do władzy ciągłej, a zatem władzy wykonawczej [1]; tam, gdzie władzę tę posiada nie sam zwierzchnik, lecz jego przedstawiciel, najlepszą możliwą rękojmię przeciw nadużywaniu pełnomocnictw dyskrecjonalnych stanowi dobrze zorganizowana odpowiedzialność władzy wykonawczej. W dalszym ciągu zobaczymy, że we współczesnych konstytucjach, gdzie władza prawodawcza spoczywa w rękach zebrań obieralnych, dla ważności najdonioślejszych aktów jest wymagane upoważnienie lub zatwierdzenie przez owe zebrania: prawo we właściwem słowa tego znaczeniu jest tutaj pozbawione głosu, posiada go tylko władza prawodawcza.

Francuska literatura prawa administracyjnego nadaje takim czynnikom z konieczności dowolnym nazwę aktów rządowych (*actes de gouvernement)* lub dowolnych aktów administracji *(actes arbitraires d'administration*). Nauka musiała zająć się ich zbadaniem i klasyfikacją, albowiem akty te usuwają się zarówno z pod kontroli sądów, jak z pod kontroli prawa, przed żadną też jurysdykcją administracyjną nie mogą być zaskarżone [2].

II.

Rządy, jako sprawowanie władzy publicznej przez zwierzchnika, miewają dwie bardzo podobne formy, skąd wypływa nowy zasadniczy podział rządów: albo zwierzchnik we własnej osobie sprawuje władzę publiczną, co się nazywa rządami bezpośredniemi, albo przelewa jej sprawowanie na przedstawicieli, których postanowienia są wtedy zarówno obowiązujące, jak w tym wypadku gdyby pochodziły od samego zwierzchnika. Są to rządy reprezentacyjne (przedstawicielskie), które znów pojmować można dwojako. Niekiedy władca naczelny rzeczywiście przenosi atrybucje zwierzchnictwa całkowicie lub częściowo na krótszy lub dłuższy przeciąg czasu na wybranych przedstawicieli, tak, iż ci ostatni działają zupełnie niezależnie [3] i nie mogą być odwołani według upodobania mocodawców. Niekiedy znów przeciwnie, przedstawiciele zwierzchnika są zwykłymi delegatami, którym może on z góry podyktować decyzję i których może według swego uznania odwołać, podobnie jak mocodawca odwołuje swego pełnomocnika. W tym wypadku istnieją tylko pozory rządów reprezentacyjnych, w istocie zaś jest to rząd bezpośredni, tylko jakby ukryty, ponieważ przedstawiciel

---

[1] Ob. następujący ustęp z „Mémoires du chancelier Pasquier, t. I. str. 147: „Co się zaś tyczy pierwszego Konsula, ten otwarcie oznajmił, że pozostawia sobie wszystko to, co właściwie należy do czynności władzy wykonawczej, co ma związek z wojną i wojskiem, a za tem idzie — dodał — że również wszystko to, co wiąże się ze stosunkami zewnętrznemi.

[2] Hauriou, Précis de droit administratif, wyd. VI, str. 282: Ducrocq, Cours de droit administratif et de la législation française des finances, wyd. VII, t. I, str. 87 i nast. W przyszłości uda się może bardziej jeszcze zmniejszyć tę resztę samowoli rządu, i za pomocą nowych kombinacyj rozciągnąć moc przepisów prawnych na niektóre z „dowolnych aktów administracji"; niektóre z nich wszakże zapewne nigdy nie dadzą się unormować.

[3] O ile, naturalnie, prawo nie krępuje ich postępowania.

w rzeczywistości jest jedynie posłusznem narzędziem. Ta alternatywa rządów bezpośrednich lub reprezentacyjnych jest zrozumiałą tylko odnośnie do bezpośrednich przejawów władzy naczelnej. Daje się ona zastosować do władzy prawodawczej, do najogólniejszych rozporządzeń przewodnich władzy wykonawczej; możemy ją sobie wystawić, nawet gdy chodzi o rozstrzygnięcie kwestji spornej za pomocą wyroku sądowego. Ale, jeżeli akty władzy wykonawczej dotykać mają każdej poszczególnej jednostki, jeżeli chodzi o organizację sił wojennych, o kierownictwo nad niemi, o rozkład i ściąganie podatków, o wykonywanie wyroków sądowych i t. d., to zawsze i koniecznie potrzeba agentów tak wyższych, jak podwładnych, którzyby pośredniczyli pomiędzy zwierzchnikiem i poddanymi. Ci niezbędni agenci, otrzymujący pośrednio jedni w rozleglejszym, inni w szczuplejszym zakresie władzę publiczną, są w zasadzie zwyczajnymi delegatami. Postępowanie ich nigdy nie bywa samorzutnem: kierunek działalności nadaje rząd. Taka działalność zwykle nazywa się administracją, tem samem różni się ona logicznie od rządów. Społeczeństwo polityczne jest to niby potężna i złożona machina: rząd jest w niej motorem, agenci administracji organami transmisji i kołami machiny.

Rząd bezpośredni stanowi duszę czystej monarchji. Monarcha sprawuje w niej władzę prawodawczą, zasięgając tylko rady u ludzi przez siebie wybranych. Wprawdzie wykonywa on swe postanowienia za pośrednictwem ministrów, ci jednak we wszystkiem stosują się do jego woli; może według upodobania odwołać ich lub unieważnić ich zarządzenia. Wreszcie, jeżeli mianuje sędziów, którym wymiar sprawiedliwości powierza, to zawsze pozostawia sobie prawo zastępowania ich i sądzenia we własnej osobie; przytem może zawsze kasować ich wyroki. Inaczej rzecz się ma, kiedy władcą najwyższym jest znaczna liczba osób. Rząd bezpośredni nie może tu wykonywać większej części aktów zwierzchnictwa. Zgromadzenie ludowe i wogóle każde liczne zebranie może oczywiście powziąć pewną decyzję, ale nie może samo jej wykonać, to też musi każdorazowo polecać czynność wykonawczą swym wysłannikom; a jeśli władza publiczna często musi występować z interwencją, to każdorazowi komisarze siłą rzeczy przedzierzgają się w urzędników stałych [1]. Sprawowanie władzy wykonawczej powołuje do życia rządy reprezentacyjne. Wymiarem sprawiedliwości zgromadzenie ludowe samo może się zajmować, póki naród jest nieliczny, a prawo obowiązujące

[1] Rousseau przypomina o tem swym genewskim współobywatelom w Lettres écrites de la montagne, cz. I, list 8; „Stało się u was, panowie, to, co się dzieje we wszystkich rządach do waszego rządu podobnych. Najpierw władza prawodawcza i wykonawcza, stanowiące zwierzchnictwo, nie są odeń odrębne. Naród-zwierzchnik sam we własnej osobie wyraża swą wolę i sam ją wykonywa. Lecz wkrótce niedogodności udziału wszystkich we wszystkiem zniewalają lud do powierzenia czynności wykonawczej niektórym ze swego łona. Po wypełnieniu swych obowiązków ci urzędnicy zdają sprawę z urzędowania i wracają na stanowisko zwykłych obywateli. Takie polecenia stopniowo stają się coraz częstszemi. Niepostrzeżenie tworzy się stały organ zbiorowy. Stały zaś organ nie może sprawiać się z każdego poszczególnego aktu, podaje więc do wiadomości tylko czynności najważniejsze, a wkrótce zupełnie zaprzestaje sprawozdań".

nader proste i powszechnie wiadome; ale kiedy procesy zaczynają się mnożyć, a prawodawstwo komplikować, staje się to praktycznie trudnem do urzeczywistnienia, a dla wielkiego narodu niemożliwem; nie sposób zgromadzić naród cały dla rozstrzygania sporów, znów powstaje konieczność rządów reprezentacyjnych [1]. Pozostaje władza prawodawcza, moc uchwalania praw. Materjalne trudności nie stają na przeszkodzie temu, aby ją sprawował sam naród. Bezwątpienia społeczeństwo wielkie i cywilizowane potrzebuje praw skomplikowanych, opartych na danych nauki, musi więc powierzać ich opracowanie i redakcję swym przedstawicielom; zawsze jednak można je oddać pod głosowanie ogółu. U narodów współczesnych kwestja rządów bezpośrednich w sprawach prawodawczych nie jest jeszcze rozstrzygniętą; powrócimy do niej w przyszłości.

Takie są te typy rządów, które można nazwać pierwiastkowemi; przy badaniu teorji rozdziału władz będziemy mogli zaznaczyć inne jeszcze formy, stanowiące poddziały rządów reprezentacyjnych.

III.

Wspomniałem już wyżej [2], że wyraz „rząd" bywa używany w kilku znaczeniach. W znaczeniu ścisłem i specjalnem oznacza on władzę wykonawczą i jej bezpośrednie organy. Jest to znaczenie bardzo rozpowszechnione w mowie potocznej, właściwe i językowi prawa konstytucyjnego; taki też posiada ono sens we francuskiej ustawie konstytucyjnej z d. 16 lipca 1875 r. [3]. Dwojakie jest pochodzenie tego znaczenia. Przedewszystkiem, chociaż władza prawodawcza jest prawdziwym regulatorem zwierzchnictwa, to ostatnie przecież działa na obywateli głównie za pośrednictwem władzy wykonawczej. Tylko ona jest ciągła i przejawia się w aktach specjalnych. Dlatego też jest rzeczą zrozumiałą, że ludzie, oceniając atrybucje zwierzchnictwa w sposób konkretny a jednostronny, sądzą, iż właśnie władza wykonawcza kieruje polityką t. j. sprawuje rządy. Czyż nie ona przytem zabezpiecza

[1] Jeden z najwybitniejszych przykładów rządów bezpośrednich w dziedzinie sądownictwa przedstawia jurysdykcja karna, przez kilka stuleci wykonywana nad rzymskimi obywatelami przez komicja. Co prawda chodziło tutaj o jedno tylko miaato, ogół zaś urządzeń ukształtował się w ten sposób, że rząd ludowy rzadko kiedy znajdował sposobność do czynnego wystąpienia.

[2] Str. 16.

[3] „Prezydent Rzeczypospolitej ogłasza prawa w przeciągu miesiąca od chwili odesłania do rządu ostatecznie przyjętego prawa". Por. ustawę konstytucyjną z 14 sierpnia 1884 r., art. 2. „Republikańska forma rządu nie może być przedmiotem rewizji". W angielskim systemie parlamentarnym wyraz *government* oznacza ministerjum, gabinet. W tym samym sensie wyraz *gouvernement* bywa używany we Francji, a nawet, zdaje się, trafił do tekstu jednego przynajmniej prawa — prawa 1 lipca 1887 r., którego artykuł 3 opiewa: „Corocznie rząd na mocy uchwały rady ministrów ogłaszać będzie w Journal Officiel, jakie czynności będą powierzane audytorom II klasy i t. d." Zatem postanowienie takie jest ogłaszane, nie jako dekret prezydenta Rzeczypospolitej, wydany na radzie ministrów, lecz jako decyzja, pochodząca wprost od tej rady: ob. naprz. Journal Officiel z 8 lutego 1895 r., str. 739: „Rada ministrów na posiedzeniu d. 2 lutego 1895 r. zgodnie z artykułem 3 prawa 1 lipca 1887 r. postanowiła i t. d."

porządek wewnętrzny, a w stosunkach zewnętrznych zapewnia pokój i prowadzi wojnę?

Z drugiej strony J. J. Rousseau, który wywarł tak olbrzymi wpływ na teorję i terminologję prawa konstytucyjnego, zgodnie ze swym swoistym poglądem na istotę rządu, takie właśnie znaczenie nadawał wyrazowi *gouvernement*, widząc istotne i wyłączne jego zadanie w czynności wykonawczej. Jego zdaniem zwierzchnictwo, które z istoty swej należy do narodu, i może być legalnie sprawowane tylko bezpośrednio, znajduje swój wyraz tylko w prawodawstwie. Naród-zwierzchnik może tylko stanowić prawa, t. j. wydawać w oderwanej formie postanowienia, stosujące się do wszystkich i dotyczące przedmiotów ogólnego znaczenia, nie może on powziąć postanowienia w kwestji poszczególnej i względem pewnej określonej osoby [1]. Tylko pod tym warunkiem wola powszechna, której wyrazem jest prawo, może być sprawiedliwą. Ponieważ zaś wykonanie praw z konieczności składa się z oddzielnych aktów i decyzyj, wyłącznie dotyczących tej lub innej jednostki, więc w mniemaniu Rousseau'a naród, jako zwierzchnik, nie może sprawować władzy wykonawczej. To też oddaje on tę moc specjalnym funkcjonarjuszom, i ta władza, która ją od narodu otrzymuje, nazywa się rządem [2]. W języku Rousseau, zwierzchnik (*souverain*) znaczy to samo, co władza prawodawcza, a rząd (*gouvernement*) jest równoznacznikiem władzy wykonawczej [3]. Ma się rozumieć, jest to własna terminologja autora, i odpowiada ona subtelnemu, acz nie dość wyraźnemu pojęciu rzeczy; lecz taka terminologja musiała przyczynić się do tego, że Francuzi przyzwyczaili się upatrywać rząd w samej władzy wykonawczej.

---

[1] Du Contrat Social, ks. II, r. VI (przytaczamy według przekładu Ant. Peretiatkowicza, Umowa Społeczna, Wydaw. Instytutu Ekonomicznego w Krakowie, 1918, str. 27): „Mówiąc, że przedmiot ustaw jest zawsze powszechny, rozumiem przez to, że ustawa odnosi się do poddanych w całości i do działań w oderwaniu, nigdy zaś do człowieka, jako jednostki, lub do działania poszczególnego... i słowem, wszelka czynność, odnosząca się do przedmiotu indywidualnego, nie należy wcale do władzy prawodawczej".

[2] Str. 40: „Widzieliśmy, że władza ustawodawcza należy do ludu i tylko do niego należeć może. I przeciwnie, łatwo dostrzec odpowiednio do zasad wyżej ustalonych, że władza wykonawcza nie może należeć do ogółu w roli ustawodawczej lub zwierzchniczej, władza ta bowiem składa się jedynie z aktów poszczególnych, nie należących do sfery ustaw, ani przeto do sfery zwierzchnika, którego wszystkie akty mogą być jedynie ustawami. Siła publiczna potrzebuje zatem własnego piastuna, któryby ją jednoczył i w ruch wprawiał odpowiednio do kierownictwa woli powszechnej, któryby służył za organ łączący państwo i zwierzchnika, któryby był poniekąd w osobie publicznej tem, czem jest w człowieku związek duszy z ciałem. Oto jaką jest w państwie racja istnienia rządu, utożsamianego nietrafnie ze zwierzchnikiem, którego jest on jedynie sługą".

[3] Str. 41: „Nazywam tedy rządem czyli administracją najwyższą prawowite sprawowanie władzy wykonawczej, a panującym czyli urzędnikiem człowieka lub ciało obarczone tą administracją". Lettres écrites de la montagne, cz. I, list 6: „Władza prawodawcza, jako najwyższa, potrzebuje innej władzy, którąby jej uchwały wypełniała, t. j. sprowadzała prawa do oddzielnych czynności". List 5: „W republikach, zwłaszcza demokratycznych, zwierzchnik nigdy nie działa w swej własnej osobie. Rządem jest wówczas tylko władza wykonawcza, a ta z natury rzeczy musi być odrębną od zwierzchnictwa".

Przyjmując wyraz „rząd" w tem zrozumieniu, bardzo trudno jest, jak nadmieniłem, przeprowadzić wyraźną granicę między rządem a administracją [1]. Potęguje ową trudność to, że w prawie francuskiem właściwe organy rządowe (*du gouvernement*) często działają w charakterze władz administracyjnych, przytem w takich wypadkach wypełniają one czynności unormowane prawem i podlegają kompetencji sądownictwa administracyjnego (*juridiction contentieuse administrative*). Aby zobaczyć, jak dalece rząd zlewa się pod tym względem z administracją, musielibyśmy odwołać się do dzieł traktujących o prawie administracyjnem. Tutaj wystarczy jedna uwaga, oparta na faktach ze współczesnej historji francuskiej, aby uwydatnić różnicę pomiędzy rządem a administracją.

Przy każdym przewrocie wewnętrznym forma rządu, a co za tem idzie i sam rząd, zmieniały się; niekiedy nawet przez dłuższy lub krótszy czas nie było rządu legalnego, a tylko tymczasowy; jednak działalność administracyjna nie ustawała ani na chwilę, i dopóki nie zmieniły się kierujące nią ustawy, szła ona naprzód takim, jak poprzednio, krokiem [2].

Wracając do użytego już raz porównania, mógłbym powiedzieć, że motor został zmieniony, ale maszyna swego prawidłowego ruchu nie przerwała.

§ 3. Granice praw państwa.

Napozór władza najwyższa jest z konieczności nieograniczona, a tem samem władza państwa nie ma granic [3]. Taki pogląd niezaprzeczenie panował w starożytności greckiej i rzymskiej. Największy

[1] Ob. przytoczony wyżej ustęp Rousseau'a, gdzie nazywa on rząd najwyższą administracją.

[2] Uwaga ta znajduje się w wybitnym traktacie Ducrocq'a Cours de droit administratif, wyd. VII, n. 32. W ostatnich czasach w Stanach Zjednoczonych niezaprzeczenie daje się zauważyć dążność do ustalenia stałej administracji zawodowej, której działalność trwałaby nieprzerwanie wśród walk partyjnych i zmian personelu rządzącego. Uczony Francis Newton Thorpe nazywa nawet tę administrację czwartą władzą; ob. Recent Constitution making in the United States, str. 149 (193) i nast.: „W polityce", powiada, „uznanie tej czwartej władzy znajduje wyraz w służbie cywilnej, której reforma ma na celu niezmienne prowadzenie spraw bieżących. Innemi słowy, lud zaczyna poznawać, że łatwiej i taniej jest zmienić przedstawiciela rządu, członków organu prawodawczego i sędziów, aniżeli zmienić cały personel służbowy administracji publicznej, który w rzeczywistości wypełnia całą pracę rządu. Ustrój nasz niewątpliwie zdąża do niezmienności sił administracyjnych w rządzie". Takie niezmienne podścielisko administracyjne, prawdziwą rękojmię dla społeczeństwa, Francja posiada w całej pełni, dzięki swemu rozwojowi historycznemu. Możemy, zdaje się, powiedzieć, że jeżeli nie Europa, to przynajmniej Ameryka poczyna zazdrościć Francuzom takiej administracji.

[3] Rousseau, Lettres écrites de la montagne, cz. II, list 7: „W każdem państwie niezbędna jest najwyższa władza, środowisko, w którem wszystko się zbiega, początek, z którego wszystko wypływa — zwierzchnik, który wszystko mocen jest zrobić... Z istoty mocy zwierzchniej wynika jej nieograniczoność: jest ona albo wszystkiem albo niczem. Ponieważ zawiera w wysokim stopniu wszystkie czynne potęgi państwa i samemu państwu daje istnienie, nie może przeto uznawać w państwie innych praw, jeno swoje

postęp republik starożytnych w dążeniu do wolności polegał z jednej strony na dopuszczeniu wszystkich wolnych obywateli do udziału w zgromadzeniu ludowem, sprawującem władzę naczelną, z drugiej zaś na ograniczeniu władzy urzędników. Ale podówczas nikt nie wątpił, że zebranie ludowe, jako władza najwyższa, może według swego uznania rozporządzać przynajmniej za pomocą praw ogólnych życiem, własnością, wolnością, a nawet religijnemi wierzeniami obywateli [1]. Przeciwnie, jedną z najmocniej ustalonych i najpłodniejszych idei czasów nowożytnych było przyznanie jednostce praw osobistych, które państwo oczywiście winno szanować [2]. Później zobaczymy, co usprawiedliwia takie pojęcie praw osobistych, jakie jest jego pochodzenie i w jakich przejawia się ono regułach. Na teraz dość będzie wskazać, że zasada ta, skoro została uznana, stanowi wraz ze wszystkiemi swemi następstwami istotną część prawa konstytucyjnego. Określa ona dokładniej i ściślej od wszystkich innych sposób sprawowania władzy zwierzchniej, gdyż zabrania zwierzchnikowi tworzyć przepisy gwałcące osobiste prawa obywateli, i nakazuje mu ogłoszenie ustaw skutecznie zapewniających jednostce korzystanie z tych praw.

Forma państwa i forma rządu, uznanie i rękojmia praw osobistych — oto są naturalne i konieczne przedmioty prawa konstytucyjnego. Innego przedmiotu, któryby doń należał z natury swej istoty, niema, to też w pracy niniejszej zajmę się tylko temi zagadnieniami. Atoli obszar prawa konstytucyjnego może się rozszerzyć i często rozciąga się daleko poza te granice. Wynika to z dwóch przyczyn.

Po pierwsze, jak niebawem ujrzymy, według poglądów, panujących obecnie na Zachodzie, prawa konstytucyjne z natury swej różnią się od praw zwyczajnych. Posiadają one większą moc i więcej trwałości. Wskutek tego w ramy pisanych konstytucyj częstokroć bywają wtłaczane takie postanowienia, które z natury swej nie należą do prawa konstytucyjnego, a odnoszą się do działu organizacji sądowej albo prawa administracyjnego. Wtedy zdobywają one powagę praw konstytucyjnych i są zarówno z technicznego jak i praktycznego punktu widzenia przepisami konstytucyjnemi.

Powtóre, wielu współczesnych pisarzy chętnie włącza do swych prac, poświęconych prawu konstytucyjnemu, takie przedmioty, które

---

własne, tudzież te, które sama nadaje. W przeciwnym razie posiadacze tych praw nie byliby częścią politycznej całości, byliby jej obcy, mając prawa, nie od państwa pochodzące — a wtedy sama osoba moralna państwa, w braku jedności, musiałaby zaginąć".

[1] Fustel de Coulanges, La cité antique, ks. III, r. XVII.

[2] Mowa Sièyès'a w Konwencji d. 2 termidora r. III (Réimpression de l'ancien Moniteur t. XXV, str. 294, 295): „Zwróćcie uwagę na to, że mówię o zwierzchnictwie narodowem, gdyż jeśli jest jakoweś zwierzchnictwo, to tylko takie. Wyraz ten nie wydałby się naszej wyobraźni czemś tak kolosalnem, gdyby nie to, że umysł francuski, pełen jeszcze przesądów monarchizmu, uważał za obowiązek uposażyć go we wszystkie szumne atrybucje i bezwzględne prawa, jakie nadawały blask władzy zwierzchniej uzurpowanej. A ja powiadam, że w miarę jak będziemy się oświecali, oddalali od czasów, gdy ludziom zdawało się, że coś wiedzą, gdy rzeczywiście chcieli tylko wiedzieć, pojęcie zwierzchnictwa wróci do należytych granic, gdyż powtarzam, zwierzchnictwo ludu nie jest nieograniczone. Celem każdego urządzenia politycznego jest wolność osobista".

z samej swej natury i z punktu widzenia prawodawczego stanowią część prawa administracyjnego. Celem tych autorów jest przedstawić w całej realnej prawdzie ustrój polityczny danego narodu. Granica między rządem i administracją w prawie nie zawsze jest bezwzględnie wyraźna, w rzeczywistości zaś tworzą one prawie niepodzielną całość. Taka metoda, nieprawidłowa z punktu widzenia prawnego, posiada jednak pewną wyższość nad innemi. Zarządzanie sprawami miejscowemi, municypalnemi i prowincjonalnemi bezwątpienia nie wchodzi w zakres prawa konstytucyjnego, jest jednak rzeczą zrozumiałą, że charakter i uzdolnienie polityczne narodu będą zupełnie inne, zależnie od tego, czy zarząd ten znajduje się w rękach urzędników mianowanych i kierowanych przez władzę wykonawczą, czy też, przybierając kształty samorządu (*self-government*) pozostaje w rękach urzędników i zgromadzeń, wybieranych w każdym okręgu i pozostających tylko pod kontrolą władzy wykonawczej. Zarówno filozof jak polityk znajdą tutaj pożyteczne i pouczające porównania. Prawo konstytucyjne, bez względu na udzielany mu obszar, różni się od innej, powstałej w naszych czasach nauki, która bada po części takie same przedmioty, ale z innego punktu widzenia. Mówię o socjologji. Socjologja jest nauką przyrodniczą; ma za zadanie wykryć i wyjaśnić naturalne prawa, według których powstają, organizują się, rozwijają i giną społeczeństwa ludzkie. Włącza ona bezwarunkowo w zakres swych badań kształtowanie się państw i rządów, ale zajmuje się nie wypadkami dziejowemi, lecz organicznym rozwojem urządzeń. Nauka ta, acz młoda, dała już poważne wyniki. Prawo konstytucyjne, jako nauka prawna, do innych zupełnie dąży celów. Bierze ono państwo i rząd, jako instytucje, doszłe już do określonej formy, uświęconej przez zwyczaj albo ustawodawstwo, wyjaśnia ich ducha, ich podstawowe zasady, z których wyciąga wnioski, i w ten sposób buduje logiczny i prawny system. Ale jeżeli prawo konstytucyjne, tak rozumiane, nie jest jednak socjologją, to historja prawa konstytucyjnego pewnego narodu, a zwłaszcza dzieje porównawcze politycznych urządzeń różnych narodów, są jednem z najpewniejszych narzędzi socjologji — jednym z tych, które pozwalają jej najskuteczniej wyjaśniać przyrodzone prawa ewolucji państw i narodów.

§ 4. O niektórych nowych teorjach XIX i XX w.

Powyższe karty odtwarzają pojęcia rządu i prawa, tak jak były przedstawione w dawniejszych wydaniach mej książki. Uważam je zawsze za równie ścisłe, ale za naszych czasów są one przedmiotem coraz to silniejszych sporów. Przeciwstawia się im zupełnie odmienne koncepcje, które musimy tutaj treściwie zaznaczyć i poddać zwięzłej krytyce. Pochodzą one głównie od socjologów, nie od prawników, ale stopniowo zdobywają sobie wzięcie i u tych ostatnich.

I.

Pewien wysoce ceniony przez socjologów pogląd nie chce widzieć w państwie odrębnej formy społeczeństw ludzkich. Nowa terminologja, dodajmy nawiasem, wcale przejrzysta, wysuwa na pierwszy plan grupy ludzkie. Socjologowie wymieniają i badają rozliczne grupy, jakie ludzie tworzą dla rozmaitych celów i twierdzą, że wszystkie grupy, będąc w równej mierze czynnikami społeczeństwa ludzkiego, stanowią w istocie objawy całkiem identycznej natury — jedną z takich grup jest państwo. „W ściślejszem znaczeniu społeczeństwo oznacza całokształt związków (*Vereinigungen*) ludzkich, t. j. grup ludzkich, związanych pewnem wspólnem ogniwem. Ludzie nie tylko żyją jedni obok drugich, ale z konieczności psychologicznej tworzą związki o większej lub mniejszej spoistości (*Intensität*) i rozciągłości (*Extensität*). Mogą to być związki samowiedne, zorganizowane, i bezwiedne, pozbawione jedności, a polegające tylko na wspólności naturalnych przymiotów, albo na tożsamości interesów. Badanie wzajemnych stosunków ludzi wykazuje niezliczone mnóstwo takich połączeń. Rodzina, stowarzyszenia, gminy, kościoły, państwo, są to wszystko zorganizowane formy związków; opodal znajdują się związki niezorganizowane, jako to: klasy pracujące, narodowości, zawody wyzwolone, stronnictwa polityczne i religijne — w końcu przypadkowe, krótkotrwałe zgromadzenia społeczne, zebrania ludowe i nagłe zbiegowiska wielkomiejskie, gromadzące się celem dokonania jakiegoś czynu wspólnemi siłami. Pojęcie społeczeństwa obejmuje i państwo, to też państwo nie stanowi granicy dla społeczeństwa. Zorganizowane i niezorganizowane związki wychodzą poza granice oddzielnego państwa, i same państwa mogą tworzyć grupy społeczne. Wysoce rozwinięty handel międzynarodowy i prawo międzynarodowe umożliwione są tylko dzięki temu, że społeczeństwo kryje w sobie cały szereg czynników międzynarodowych. Stąd atoli wynika, że bezwzględny rozdział między społeczeństwem i państwem, tudzież przeciwstawianie jednego drugiemu są niedopuszczalne. Państwo jest jedną z form społecznych, będącą zarazem warunkiem i owocem innych form“ [1]. Takie poglądy wypowiada autor, który dziś zajął, jeżeli nie pierwszej to jedno z pierwszych miejsc w rzędzie niemieckich badaczy prawa konstytucyjnego. A oto, co czytamy w książce cenionego uczonego francuskiego Duguit, którego główne wywody, niestety, muszę zwalczać z całą energją [2]: „Według tych doktryn (Gierke'go i Preuss'a) państwo jest tylko jedną z form społecznych, posiadającą te same właściwości, co i inne formy, i wskutek tego prawo rodzi się w każdym związku społecznym... [3] Poglądy te, jak dotąd, i my również podzielamy; jesteśmy też szczę-

[1] Jellinek, Das Recht des modernen Staates, t. I. Berlin, 1900, str. 86—7.

[2] Leon Duguit, L'État, le droit objectif et la loi positive, Paryż, 1901, książka nawskroś przesiąknięta teorjami niemieckiemi, które autor destyluje i wyjaśnia z iście francuskim talentem.

[3] Duguit, L'État, str. 133.

śliwi, stając pod osłoną takiej powagi, jak Gierke. Skoro istnieje grupa ludzka, musi istnieć i reguła postępowania, jako wytwór konieczny i nieodłączny od grupy. Reguła postępowania jest regułą prawną, bez względu na to, czy istnieje, lub nie, organizacja przymusu"[1]. A w innem miejscu: „Dochodzimy tedy do następującego wniosku: według panującej obecnie teorji państwa należy je określać jako zbiorowość, posiadającą najwyższą władzę, t. j. władzę prawną. Czy definicja taka, zapytuje Rehm, jest dokładna? Jeżeli tak, to obok państwa żadna inna zbiorowość niema równie potężnej władzy prawnej, i niema wyższej zbiorowości nad państwo. Otóż, obejmując jednym rzutem oka formacje państwowe zarówno dawne, jak spółczesne, można sobie zadać poważne pytanie: czy nie było kiedy i czy nie ma dziś jeszcze zbiorowości współrzędnych z państwem i wyższych od niego, zbiorowości, których istota bądź różni się od istoty państwa, bądź z nią harmonizuje... Jako przykład zbiorowości wyższych Rehm wymienia Kościół katolicki w XIII-stuleciu, oraz nowoczesną spólnotę międzynarodową"[2].

Teorje te zmierzają do przyznania państwu tych samych właściwości, jakie posiadają inne ludzkie zrzeszenia; te teorje nie nowe[3] są mojem zdaniem niedokładne i niebezpieczne, w zastowaniu do konstrukcji prawa państwowego. Odkąd bowiem istnieje prawo państwowe, to zawsze spoczywa ono na pojęciu zwierzchniej potęgi (*souveraine*), charakteryzującej państwo i jemu tylko właściwej. Bezwątpienia, pod względem innych cech państwo przypomina inne grupy ludzkie, które również służą szczęściu ludzi i rozwojowi ich zdolności, ale z tytułu zwierzchnictwa państwo nie zna równych sobie skojarzeń, jest jedynem w swoim rodzaju. Tak głosi nauka prawa, która bada zjawiska społeczne, aby następnie wysnuwać z nich ścisłe i nakazcze reguły pożycia ludzkiego.

Pozostawiając na uboczu właściwe pojęcie władzy zwierzchniej, t. j. takiej, która nie uznaje nad sobą żadnej innej potęgi, społeczeństwo-państwo różni się jeszcze zasadniczo od innych ugrupowań ludzkich.

1) Zajmuje ono pewne określone terytorjum i przymusowo zamyka w jego obrębie wszystkich osiadłych na nim ludzi, nie pytając ich o zgodę. Co więcej, państwo może ich nawet powstrzymać, gdyby zechcieli się odeń oderwać. Dzisiaj państwa cywilizowane pozwalają swym poddanym na naturalizację w obcem państwie. Ale gdyby to leżało w ich interesie, mogłyby one tego zabronić, podobnie jak nie pozwalają grupie poddanych wyodrębnić się terytorjalnie, oderwać się, odłączyć i utworzyć osobne państwo.

---

[1] Tamże, str. 134.

[2] Tamże, str. 231—2.

[3] Występuje to bardzo wyraźnie u niektórych publicystów, którzy chcą oprzeć społeczeństwo obywatelskie (*civitas*) na teorji umowy społecznej. Za normy przy ich tworzeniu się przyjmują te same prawidła, które uważają *jure naturali* za podstawy społeczeństw, czy zrzeszeń w ogólności. Czyni to mianowicie Wolff: Jus naturae methodo scientifica retractatum 1748. Wprawdzie autor urządzał się w ten sposób, że wywodził zwierzchnictwo ze społeczeństwa obywatelskiego, ze stwarzającej je umowy.

2) Społeczeństwo-państwo ma wyłączne prawo nietylko rozkazywania swym członkom, ale może nadawać swym zarządzeniom sankcję przymusu i siły materjalnej. Rozciąga ono swe prawo na rzeczy i na osoby, chwyta i karze. Niektórzy teoretycy lekceważą ten przymus prawny, jako rzecz nie mającą z prawem naturalnego związku, ponieważ prawo może się bez niego obejść. Ja jednak utrzymuję, że właśnie przymus stanowi istotną cechę prawa we właściwem tego słowa znaczeniu, prawa ludzkiego w przeciwstawieniu do etyki i religji.[1] Reguły, normujące stosunki ludzkie, stają się prawem dopiero wtedy, gdy przez ludzi zostały uznane i usankcjonowane. Aż do tej chwili prawo pozostaje w zawiązku; nie rozwija się ono ostatecznie nawet wtedy, gdy obyczaj zaczyna już wspominać o regułach, których jednak wykonanie nie może być poparte przymusem.

3) W społeczeństwie-państwie ucieleśnia się społeczne zjawisko, którego nie znajdujemy w żadnem innem ugrupowaniu ludzkiem, zjawisko, którego tłumaczeniem prawnem i najdoskonalszą realizacją jest państwo. Państwo odpowiada narodowości, wytworowi natury i historji; narodowość niewątpliwie powstaje z bardziej pierwotnych pierwiastków, a nieraz nawet z grup dawniej niezależnych. Ale odkiedy zjednoczenie narodowe tych ostatnich staje się faktem dokonanym, wszystkie zlewają się w jedno większe ciało — o ile mamy do czynienia z państwem jednolitem, — albo też przynajmniej poszczególne grupy łączą się i uznają nad sobą władzę wyższą, wówczas naród przybiera formę federacyjną.

Oto rysy charakterystyczne, właściwe państwu i tylko państwu. Bezwątpienia w XII i XIII wieku, jak słusznie zauważył Rehm, Kościół katolicki, lubo nie posiadał w rzeczywistości ani dwu pierwszych wzmiankowanych powyżej cech, ani tembardziej ostatniej (bo był powszechnym, a nie narodowym), sprawował jednak prawdziwe imperjum nad narodami i jednostkami. Lecz działo się to w czasach, kiedy pojęcie państwa ginęło zaćmione. Państwo we właściwem znaczeniu zostało skruszone przez feudalizm i na Zachodzie już nie istniało, Kościół zaś, który oparł się powszechnemu bezrządowi, zajął miejsce państwa w sferze panowania nad ludźmi. Co się tyczy spólnoty międzynarodowej, w której pragniemy widzieć związek, jak gdyby oskrzydlający swą szerokością państwo, to polega ona wyłącznie na kierunku

[1] Jest to tak dalece prawdą, że Locke, chcąc przeobrazić prawo naturalne, t. j. dane rozumowe, w rzeczywiste prawo, którem, jak sądził, ludzie rządzili się w stanie natury, ujrzał się zmuszonym obdarzyć je władzą wykonawczą, jako sankcją i uzupełnieniem. Władza wykonawcza należała w one czasy do wszystkich ludzi bez różnicy; *Essay on civil government*, Nr. 7: „W tym stanie rzeczy wykonanie prawa naturalnego złożone jest w ręce każdej jednostki; to też każdy może karać gwałcicieli, o ile tego wymaga zapobieżenie dalszym wykroczeniom. Albowiem prawo naturalne, jak wszelkie inne prawo, mające do czynienia z ludźmi tego świata, byłoby martwe, gdyby w tym stanie natury nikt się nie troszczył o wykonanie prawa, o obronę niewinnego i poskromienie krzywdziciela. I, jeżeli w stanie natury jeden może karać drugiego za wyrządzone zło, to prawo to przysługuje każdemu. Bo w tym stanie zupełnej równości, gdzie niemasz żadnej wyższości i jurysdykcji jednego człowieka nad drugim, wszystko, co kto może czynić na mocy prawa naturalnego, z konieczności jest dozwolone każdemu wogóle."

opinji, stopniowo ogarniającym ludzi wszystkich narodowości, lub conajwyżej, składa się z osobnych państw niezależnych, które przez wzgląd na traktaty, lub na mocy traktatów stosują się do tego kierunku opinji.[1] Prawo międzynarodowe publiczne, pozbawione owego prawa przymusu, jakie przysługuje państwu, jest dotychczas prawem niezupełnie rozwiniętem. Prawo międzynarodowe prywatne urzeczywistniło się niemal zupełnie, gdyż każde państwo ofiarowuje mu na usługi swą władzę, swe sądy i siły publiczne, czyni zeń część swego własnego prawa narodowego, stąd wszakże wynika, że systematów prawa międzynarodowego prywatnego jest niemal tyle, ile świat cywilizowany liczy wielkich państw.

Oto do jakich rezultatów dochodzi prawo publiczne drogą ścisłego rozbioru faktów. Teorja ta panuje we Francji, odkiedy istnieje nauka polityczna;[2] i teraz jeszcze w parlamencie francuskim głoszą ją najbardziej postępowi mówcy.[3] Trzeba zresztą przyznać, że wśród pisarzy, którzy lubują się w ulotnych nieco perspektywach socjologji nowoczesnej, niektórzy zapomocą analizy prawniczej odtwarzają społeczeństwo-państwo w całej jego prawdziwości i odrębności. Słowa te stosujemy przedewszystkiem do Jellinka.[4] Lecz inni posuwają się dalej, wyciągając z postawionych uprzednio przesłanek dalsze wnioski logiczne.

II.

Duguit uderza odrazu w pojęcie państwa i pojęcie zwierzchnictwa, które coprawda zlewają się niemal w jedno[5]. Zwłaszcza osobowość państwa wydaje mu się czystą fikcją, nie mającą nic wspólnego z na-

[1] Zobaczmy tylko, dokąd zajdziemy, gdy zechcemy pojmować tę spólnotę międzynarodową, jako rzeczywistość. Pillet, Recherches sur les droits fondamentaux des États, dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits, qu'ils font naître, str. 22, n. 1: „Gareis czyni słuszne spostrzeżenie, że ponieważ spólnota międzynarodowa nie tworzy odrębnej istoty, przeto państwa sprawują w jej imieniu przedstawicielstwo prawne. One zaś same są reprezentowane przez osoby, sprawujące mieję publiczną". (Institutionen des Völkerrechts, str. 77).

[2] Bodin, Les six livres de la République, ks. III, r. VII, 1579, str. 330: „Rodzina stanowi naturalną spólnotę; kollegjum jest spólnotą cywilną; Rzeczpospolita (państwo) ma nad niemi tę wyższość, że jest spólnotą, rządzoną przez władzę zwierzchnią, przytem może ona być tak niewielką, że nie posiada ani zrzeszeń, ani kollegjów a tylko składa się z pewnej ilości rodzin."

[3] Patrz mowę Vivianiego podczas ostatnich rozpraw nad kwestją wolności zgromadzeń (na posiedzeniu 17 stycznia 1901, Journal officiel z d., 18, Déb. parl. Chambre des députés. 52): „Jakie powinno być ogólne prawo o stowarzyszeniach? Jakie powinności obowiązują czasowe i znikome stowarzyszenia względem tej wyższej asocjacji, istniejącej przed wszystkiemi innemi, która zowie się państwem i reprezentuje wszystkie pokolenia?... Gdyby dawniej istniała wolność stowarzyszeń, te ostatnie mnożyłyby się na tysiące, podzieliłyby między siebie wszystkie ziemie kraju, i ponad waśniami, podziałami, rozdrobnieniem praw, ponad całym pyłem ludzkim panowałoby w dalszym ciągu udzielne, nieosobiste, wiekuiste państwo."

[4] Jellinek, tamże str. 355—393.

[5] Maurice Hauriou, Les idées de M. Duguit, w Revue de législation, Tuluza 1911, odbitka.

turą rzeczy i zasługującą na usunięcie z nauki.[1] Rzeczywistość stawia nam przed oczyma tylko ludzi, związanych tożsamością potrzeb i zgrupowanych w narody pod działaniem jednakich przyczyn dziejowych. Wśród ludzi jedni rządzą, drudzy są rządzeni.[2] Ale pierwiastki rządzące, które zawdzięczają swą władzę czy to sile materjalnej, lub moralnej, czy też przewadze liczebnej, nie mogą powołać się na inne uprawnienie, jak na sam fakt posiadania.[3] Nie wykonywują też one prawnego zwierzchnictwa, bo to ostatnie dla autora zgoła nie istnieje. Duguit twierdzi, że naród nie może mieć wyższej woli ponad wolę jednostek,[4] że wola rządzących nie ma większej wartości, niż wola rządzonych. Jedyną normą, jedyną zasadą ma być reguła prawna.[5] Przez tę nazwę autor rozumie każde prawidło, zgodne z solidarnością ludzką; utrzymuje, że świadomość tej solidarności można odnaleźć nawet u człowieka pierwotnego; w podobny sposób publicyści XVII i XVIII w. przypisywali mu zupełną świadomość prawa naturalnego.[6]

---

[1] L'État, str. 1—9, o rzekomej osobowości państwa; rozdz. V, La volonté des gouvernants, str. 320—340.

[2] L'État, rozdz. IV, Les gouvernants.

[3] L'État, str. 9: „Ugrupowania ludzkie, oparte na wspólności potrzeb, różnorodności osobistego uzdolnienia, wzajemności wyświadczanych usług; w tych zgrupowaniach ludzkich jednostki silniejsze czy to lepszem uzbrojeniem, czy dlatego, że przypisujemy im władzę nadprzyrodzoną, że są najbogatsze, najliczniejsze, mogą wskutek tego zmusić pozostałą część do posłuszeństwa. Tak wygląda strona faktyczna. Jeżeli ktokolwiek grupy ludzkie, stale osiadłe na pewnem terytorjum, w których silniejsi narzucają swą wolę słabszym, nazwie państwem, nie mamy nic przeciwko temu. Jeżeli tę władzę silniejszych nad słabszymi nazywają zwierzchnictwem politycznem, piszemy się na to w zupełności. Ale posuwać się dalej, jest to zapuszczać się w hypotezy" — Str. 97: „Jeżeli w grupie społecznej są jednostki silniejsze od innych przez to, że ogół przypisuje im wyższą siłę moralną albo religijną, lub dlatego, że rozporządzają potęgą materjalną i przymusem, że mogą się oprzeć na zgodzie większości... mówimy, że w takiem społeczeństwie istnieje władza polityczna; jeżeli ta przewaga pewnej części ludności nosi cechę stałej organizacji, mówi się, iż społeczeństwo to stanowi państwo." — Str. 242: „Rząd faktycznie zawsze należał, należy i należeć będzie do najsilniejszych. Przy pomocy swych wiernych starali się oni nieraz uprawnić tę przewagę siły, ale zdołali wynaleźć dwa tylko tłumaczenia jednakowo sztuczne, z których żadne już dziś nikogo nie omami... Prawo boskie ludu nie jest bynajmniej prawdziwsze, niż prawo boskie króla." — Str. 255: „Władza polityczna, bez względu na formę, nigdy nie ma pochodzenia legalnego. Monarchja, arystokracja, demokracja, królestwo, rzeczpospolita, te rozmaite formy władzy politycznej wszystkie są wytworem ewolucji, i jedna nie jest bardziej uprawniona od drugiej. Tłómaczą one tylko na język umowny ten fakt, że jednostka, ograniczona liczba jednostek, lub większość jest silniejsza, niż część pozostała. Ale jeżeli władza polityczna nigdy nie jest legalną przez swe pochodzenie, jeżeli sama przez się stanowi fakt, obcy prawu, to może się stać legalną przez sposób funkcjonowania, może utworzyć *Rechtsstaat*, jeżeli w odpowiedni sposób będzie stosowaną."

[4] L'État, str. 424: „Zaprzeczyliśmy istnieniu zwierzchnictwa państwowego, utrzymywaliśmy, że pierwiastki rządzące, jako takie, nie mają prawa rozkazywać, ponieważ wola jednostki zawsze była równą innej woli indywidualnej, gdyż nikt nie ma prawa innemu rozkazywać, albowiem jednostce niema prawa rozkazywać nawet jednomyślna uchwała reszty społeczeństwa."

[5] L'État, rozdz. II, La règle de droit, str. 80—140.

[6] L'État, str. 87: „Widzimy tedy, że w poczuciu solidarności społecznej zawiera się już pojęcie dwoistej zasady postępowania: każda jednostka winna szanować każdy

Każdy, kto spełnia akt, zgodny z tą solidarnością, stwarza p o d m i o t o w ą s y t u a c j ę p r a w n ą, która przez wszystkich powinna być szanowana,[1] podobnież wola rządzących staje się prawowitą i zasługuje na posłuch, o ile zgadza się z regułą prawną,[2] i wówczas tylko z tej reguły bierze swą powagę, nie zaś z woli osoby, która ją wytwarza, ani z woli większości obywateli.[3]

Poczucie solidarności społecznej, tudzież następstwa, jakie ono rodzi, rozwijają się i doskonalą, ulegając różnym przemianom, zależnie od epoki i środowiska. Ustawy właściwe (*lois*), ogłaszane przez rządzących, to tylko wyraz tego poczucia; obowiązują one jedynie dlatego, że są zgodne z solidarnością społeczną.[4] To też, zdaniem autora, wszystkie ustawy istnieją w świadomości ludu wpierw, nim zostaną wydane. Czynniki, sprawujące władzę, ogłaszają je tylko i dają im na usługi rozporządzalną siłę.

Zgodnie z powyższym poglądem, Duguit musi odrzucać lub ganić niejedną z naczelnych zasad, na których od czasu Rewolucji amerykańskiej i Rewolucji francuskiej wspiera się prawo publiczne Francji i znacznej części świata cywilizowanego. Należą tu zwierzchnictwo

---

akt woli innej jednostki, o ile ten zmierza do celów zgodnych z solidarnością społeczną, oraz: nikt nie powinien spełniać czynu, zmierzającego do celów sprzeciwiających się solidarności społecznej. I możemy śmiało powiedzieć, że na wszystkich szczeblach cywilizacji człowiek miał pojęcie o tej dwoistej regule". Nieco wyżej autor pisze: „Jeżeli każda jednostka winna szanować czyny, zgodne z solidarnością społeczną, to nikt nie ma obowiązku szanować czynu, nie licującego z tą solidarnością. Rozwijając w sposób normalny pierwsze pojęcie, można naturalnie wywnioskować, że każda jednostka będzie miała moc usunąć lub naprawić szkodę, jakąby ten zamach mógł wyrządzić czynnikom solidarności społecznej." Cofnijmy się do ustępu wyżej przytoczonego (str. 35 ods. 1), w którym Locke daje każdemu człowiekowi w stanie natury władzę wykonawczą względem prawa naturalnego; czyż owa solidarność społeczna, jak ją sobie wyobraża Duguit, ta solidarność, z której wyprowadza on całe prawo publiczne i prywatne, nie przypomina prawa naturalnego, owej podstawy całego systemu Locke'a?

[1] L'État. str. 161: „Wszelki akt woli indywidualnej, zmierzający do celu zgodnego z regułą prawa, można określić, jako akt prawny, a następstwa jego, jako następstwa prawne. Nazwijmy te następstwa podmiotową sytuacją prawną, ponieważ wytwarza ją wola jednostki."

[2] L'État, str. 259: „Państwo podlega przepisom prawnym narówni z jednostkami; wola rządzących — to wola prawna, która wtedy tylko może przymusowo wymóc sobie posłuszeństwo, gdy występuje w granicach, oznaczonych przez regułę prawną." Str. 261: „Wolę państwową (*étatique*) stanowi w rzeczywistości nic innego, jeno wola posiadających władzę polityczną, wola rządzących. Owoż jednostki te stanowią część społeczeństwa i, wraz ze wszystkiemi innemi, ujęte są w więzy solidarności społecznej; na równi z niemi więc i w tych samych warunkach podlegają regule prawnej; bo też reguła prawna jest to nic innego, jeno solidarność społeczna, obowiązująca wszystkie wole indywidualne."

[3] Arystoteles, jak wiadomo, wypowiedział pogląd, że prawdziwym zwierzchnikiem jest prawo (Polityka, ks. III. r. VI, n. 13; r. X, n. 3 i nast.); zdaje się też, że według niego zwierzchnictwo usprawiedliwia sama istota prawa, którą stanowi inteligencja wyzwolona z namiętności (ks. III. r. XI, n. 4 ἄνευ ὀρέξεως νοῦς ὁ νόμος ἐστί); on jednak nie odróżnia zwierzchnictwa od władzy króla, senatu, lub ludu.

[4] L'État, r. VI, La volonté législative.

narodowe,[1] równość wobec prawa,[2] proste głosowanie powszechne[3]. Wznawia też pogląd, wypowiedziany przez Rousseau'a, że rządy reprezentacyjne polegają na pozorach, bo reprezentacja woli jest niepodobieństwem.[4] Referendum i bezpośrednie głosowanie ludu nie większą cieszą się przychylnością autora; i nie dziw, skoro Duguit nie uznaje ani zwierzchnictwa ludu, ani niezbędnej zasady większości.[5]

Tak wygląda w głównych zarysach doktryna Duguit'a. Obok własnych poglądów autora dostrzegamy w niej wpływ niektórych socjologów tudzież wielu publicystów niemieckich. Wykład większej części zasad, które Szanowny Kolega podaje w wątpliwość, a których ja nie przestaję wyznawać, czytelnik znajdzie w dalszym ciągu książki. Ale w całej tej masie teorji znajduje się kilka punktów, z którymi tu zaraz chciałbym się rozprawić.

Weźmy przedewszystkiem teorję osobowości państwa, na którą

---

[1] L'État, str. 245: „Jurieu napisał: „W każdem państwie musi być władza, która nie potrzebuje uzasadniać swych czynności: jest nią lud. Apostołowie zwierzchnictwa zbiorowego lub narodowego codzień powtarzają ten sofizmat; sofizmat, bo nigdy nie widziano objawień woli ludu, a tylko akty woli pewnej części jednostek, które jakkolwiek liczne, są tylko jednostkami; sofizmat, bo, gdyby nawet istniała taka wola ludu, sama przez się nie zdołałaby wywalczyć sobie uznania; sofizmat wreszcie, bo zawsze była tylko większość i mniejszość, z których pierwsza panuje nad drugą." Str. 241: „Rewolucja francuska uroczyście obwieściła zasadę zwierzchnictwa narodu, ale nie zastosowała jej w życiu. Nie mogła tego uczynić, bo, jak już wyżej powiedziano, słynna ta zasada stanowi nie więcej, jeno przynętę, fikcję, manewr polityczny, mający taką samą wartość realną, jak zasada prawa boskiego."

[2] L'État, str. 283: „Rządzący, nie mogąc wystawić na szwank solidarności zapomocą retorycznych podobieństw, nie mogą też na mocy zasady prawnej, ograniczającej ich działalność, narazić tej solidarności na niebezpieczeństwo przez podział pracy, którego istotnym czynnikiem jest swobodny rozwój specjalnych zdolności i zaspokojenie potrzeb jednostki... Państwo powinno uznać równość wszystkich ludzi, lecz nie może i nie powinno obchodzić się ze wszystkimi ludźmi z matematyczną równością, przeciwnie, winno traktować każdego według jego uzdolnienia; nie może obarczać wszystkich jednakowemi obowiązkami i udzielać wszystkim tych samych prerogatyw, gdyż ludzie nie są jednakowi; powinno włożyć na poddanych rozmaite ciężary i uznać różne prerogatywy, odpowiadające różnorodności uzdolnień."

[3] L'État, str. 284: „W naszych współczesnych społeczeństwach demokratycznych państwo, chcąc uszanować należycie pojętą równość i współdziałać solidarności przez podział pracy, nie powinno przyznawać wszystkim jednakowego udziału w sprawach publicznych, i jakkolwiek może się to wydać paradoksalnem — bezwzględnie równe prawo głosu, jak je obecnie praktykuje Francja, wraz z wielu innemi krajami, sprzeciwia się jednocześnie i równości i solidarności społecznej. Nie znaczy to, by państwo nie powinno było obdarzać wszystkich prawem głosu, ale nie powinno ono obdarzać niem wszystkich w równej mierze. W zasadzie system głosowania pluralnego o wiele lepiej odpowiada regule prawnej, niżli równe dla wszystkich głosowanie powszechne."

[4] L'État, str. 244: „Zresztą Rousseau ma zupełną słuszność; woli nie można ani przelewać, ani odstępować, i ogółem biorąc, zasada reprezentacji okazuje się tylko dowcipnym wykrętem, obliczonym na zamydlenie oczu poddanym."

[5] L'État, str. 244: „Jeżeli ta rzekoma wola społeczna działa bezpośrednio, to przejawia się w większości, lub mniejszości; stronnictwo, przewyższające przeciwników o jeden głos, będzie mogło narzucić im swą wolę dlatego tylko, że jest liczniejsze i tem samem silniejsze. Przypuśćmy nawet, co jest niepodobieństwem, że osiągnięto jednomyślność bez jednego głosu: będzie to zawsze pewna ilość jednostek, które zechcą i potrafią zmusić pozostałe jednostki do posłuszeństwa prawem siły, którą w danej chwili mogą rozporządzać."

autor szczególnie się zawziął, a która nam wydaje się — przeciwnie — górującem pojęciem nowoczesnego prawa państwowego; wyraża ona bowiem pośrednio tę zasadę, że władza publiczna powinna mieć na celu dobro ogółu, oraz, że rządzący są tylko pierwszymi sługami społeczności. Cóż zarzucają tej zasadzie przeciwnicy, poza tem, że jest czystą fikcją prawną? I ja powiadam to samo. Ależ fikcje prawne wyrażają nieraz najwyższe rzeczywistości, które, choć niedostępne dla zmysłów, są jednak prawdami. Z równą słusznością można twierdzić, że naród, ojczyzna to też fikcje, bo zmysły stwierdzają tylko, że istnieje terytorjum i ludność, zamieszkała na niem. A jednak, czyż można znaleźć w życiu człowieka mocniejsze rzeczywistości? Państwo uosobione, jako jednostka publiczna, znaczy w języku prawniczym tyle, co naród.

Dziwnem może się wydawać i to, że Duguit bez trudności i bez zastrzeżeń przyznaje osobowość stowarzyszeniom, jakie powstają w państwie[1] (autor żąda dla nich zupełnej wolności),[2] oraz, że jednocześnie odmawia tej osobowości państwu, które jest dla niego poprostu najrozleglejszem stowarzyszeniem.

Odrzucanie prawa zwierzchnictwa ma w moich oczach jeden tylko niewątpliwy wynik, a tym jest — uznanie panowania przemocy wyłącznie uprawnionej do tworzenia rządów; kto głosi to prawo siły, odrzucane jeszcze przez rządy przedrewolucyjne,[3] a jeszcze dobitniej potępione przez zasadę zwierzchnictwa narodowego — ten stawia fakt na miejscu prawa. Autor wprawdzie dodaje, że rząd staje się legalnym wtedy tylko, gdy stosuje się do reguły prawnej i szanuje podmiotowe sytuacje prawne. Ale te oderwane idee, zapożyczone ze słownictwa germańskiego nie przedostaną się z gabinetu uczonego do umysłów niedokształconych, do życia bieżącego, kiedy tymczasem tłum doskonale wie, co to znaczy użyć siły. Rozumiem wybornie, dlaczego niektórym zależy na szerzeniu podobnych teoryj w pewnych

---

[1] L'État, t. I, str. 28, nota 3. Autor mówi o projekcie ustawy o stowarzyszeniach, która zaczęła obowiązywać od 1 lipca 1901 r.: „Proszę przeczytać np. art. 10 projektu: „Osobowość cywilna jest fikcją prawną"... i art. 11: „Stowarzyszenia pragnące uzyskać uznanie (przywilej) osobowości cywilnej, muszą być uznane przez osobny dekret..." Obraca się to wciąż dokoła pojęcia osobowości cywilnej, jako fikcji prawnej, która ma w nauce zaledwie kilku spóźnionych obrońców, fikcję zaś taką może stworzyć tylko państwo. Otóż skoro akt prawny może być ważnie uskuteczniony tylko na korzyść stowarzyszeń mających osobowość cywilną, postawimy pytanie, na czemby polegała zmiana." Ponieważ należy mieć odwagę bronienia swych przekonań, wyznaję, że należę do liczby spóźnionych obrońców, o których była mowa powyżej. Teorja o osobie moralnej, którą prawo może tworzyć i znosić, odegrała ważną rolę w debatach, które się toczyły w senacie w marcu i kwietniu 1908 r. na temat przejmowania (*dévolution*) majątku fabrycznego. Wybiła się ona na czoło tej znamiennej dyskusji.

[2] L'État, str. 285: „Prawnym obowiązkiem państwa jest nie stawiać żadnych przeszkód powstawaniu wolnych stowarzyszeń i zakładaniu fundacji."

[3] Moreau, Les devoirs du prince réduits à un seul principe, ou discours sur la justice, dédié au roi, Wersal, 1775: „Gmin nieoświecony sądzi czasami, że prawo zwierzchnika to prawo silniejszego. Ale gmin myli się, bo prawo silniejszego polega tylko na gwałcie niszczącym i jest nieszczęsnym przywilejem tłumu, którego samowola zawsze jest straszna."

krajach; chodzi im o to, aby uzasadnić naprzekór ideom współczesnym sytuację monarchji ustanowionej. To samo stosuje się do innego założenia, które zresztą Duguit odrzuca; usiłują niektórzy ugruntować samą zasadę państwowości na tem, co się nazywa *Herrscher*, a co ja nazywam Panem (*le Maître*).[1] Lecz nie pojmuję, jaką korzyść przyniesie usprawiedliwianie podobnych doktryn w kraju wolnym i pragnącym zachować swą wolność.

Teza, odrzucająca zwierzchnictwo i władzę ustawodawczą, nie jest bynajmniej nowością; odnowiono je tylko, apelując do pewnych pojęć, nawiasowo mówiąc dość nieścisłych, a pomimo to cieszących się obecnie wziętością i we Francji i w Niemczech. Mam na myśli zasadę solidarności ludzkiej i pojęcie reguły prawnej, która rzekomo sama sobie wystarcza. Jest to ta sama nauka, która w różnych czasach głosiła, że nie uznaje innej zwierzchności, jeno panowanie rozumu, ta sama, której Guizot bronił w dobie Restauracji.[2] Później głosili ją doktrynerzy przez usta Royer-Collarda;[3] w „prawach i interesach legal-

[1] L'État, str. 235—236.

[2] Guizot, Moyens d'opposition, str. 67: „Wyobraźcie sobie ludzi wolnych, niezależnych, nie poczuwających się do żadnej koniecznej podległości we wzajemnych stosunkach, ludzi, połączonych tylko wspólnością interesów. Jak rodzi się władza w takiem środowisku? Należy ona do tego, kto potrafi przekonać, że jest najzdolniejszym do jej sprawowania, t. j. do zaspokojenia interesów ogółu... O ile jakaś gwałtowna przyczyna zewnętrzna nie zakłóci samorzutnego biegu rzeczy, rozkazuje najzdolniejszy, rządzi najzręczniejszy. Wśród ludzi pozostawionych samym sobie i prawom swej natury władza jest udziałem i dowodem wyższości. Wyższość zmusza ludzi do uznania siebie i do posłuszeństwa. A jak bywa w społeczeństwach, rozwijających się i ulegających coraz to nowym powikłaniom? Gdy ludzie, którzy faktycznie dzierżą władzę, nie są zdolni pojąć i zadowolić interesów całego narodu, lub gdy nie chcą liczyć się z niemi i wyniki swego położenia obracają na własną korzyść, wtedy wszczyna się walka, która może się zakończyć tylko upadkiem społeczeństwa i przeniesieniem władzy na kogo innego." Str. 109: „Gdy wyższość staje się fałszywą i antyspołeczną, władza wymyka się z rąk, w których spoczywa, i przechodzi do nowych wyższości, które dowiodły, że godne są jej posiadania. W tem tkwi cały sekret rewolucji, w tem cel i zasada przewodnia rządów reprezentacyjnych. Bo system przedstawicielski najwyraźniej dąży do ustalenia naturalnego i prawnego stosunku między społeczeństwem a władzą, nie pozwalając, by władza należała prawnie do tych, którzy nie posiadają jej w rzeczywistości." O tem dziełku Guizot'a ob. Tchernoff, Le parti républicain sous la monarchie de juillet, str. 17 i nast.

[3] De Barante, La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits, II wyd., t. II, str. 462; Mowa o parostwie 1881: „Tak, do narodów należy zwierzchnictwo w tem znaczeniu, że narody nie są przedmiotem posiadania, jak terytorja, lecz należą do siebie samych i w sobie zgodnie z prawem natury znajdują środki ochronne i zbawcze, — jak i w tem znaczeniu, że zgoda publiczna jest jedyną pewną podwaliną rządów: w ten sposób rządy zawdzięczają swój byt i służą narodom. Atoli niezaprzeczone te prawdy są to raczej maksymy moralne, niż zasady polityki, wyrażają raczej boskie wszechwładztwo rozumu i sprawiedliwości, niż ową ludzką, praktyczną zwierzchność, co stanowi prawa i rządzi państwami. A takiej właśnie zwierzchności szukamy. Gdzie jest ona? Czy wieszcze swe wyroki wygłasza na placu publicznym? Czy zwierzchnością jest większość jednostek, większość woli niezależnie od przedmiotu pożądania? Jeżeli tak, to musimy otwarcie przyznać, że zwierzchnictwo ludu to tylko zwierzchnictwo siły, najbezwzględniejszy rodzaj absolutyzmu... Społeczeństwa nie są tylko liczebnemi zbiorowiskami ludzi i woli. Prócz liczby mają one inne jeszcze pierwiastki, mają inne, mocniejsze wiązadła: prawo, ten przywilej ludzkości, i prawem uświęcone interesy... Ten to rozkład (*décomposition*), jeżeli wolno mi się tak wyrazić w prawach i interesach,

nych", w których tenże statysta upatruje podstawę społeczności politycznej, odnajdujemy z całą dokładnością równoważnik podmiotowej sytuacji prawnej i reguły prawnej, na której Duguit zbudował cały swój gmach logiczny. Wreszcie w r. 1875 podczas rozpraw nad francuskiemi ustawami konstytucyjnemi teorja ta dostąpiła zaszczytu, że poświęcono jej osobne posiedzenie. Analogiczną naukę wygłosił z trybuny Paweł Cottin, ale zajmująca mowa jego, jak świadczy *Journal Officiel*, zginęła wśród zgiełku rozmów.[1]

Co do produkowanego przez Duguit'a pojęcia ustawy, sądzę, że łączy ono i plącze dwie rzeczy zasadniczo różne; historja i nauka prawa wykazują całą ich rozbieżność. Jedna — to prawo właściwe (ustawa, *la loi*), t. j. „nakaz władcy", czerpiąca moc obowiązującą z powagi władcy. Druga rzecz — to zwyczaj. Jest to milczący a jednomyślny wyraz woli ludu, i spoczywa na często powtarzających się precedensach, które, mówiąc językiem Duguit'a, znaczą tyle, co podmiotowe sytuacje prawne. Ustawa w rozumieniu naszego kolegi jest to właściwie zwyczaj, zapisany mocą woli prawodawczej rządzących. Czy nie poplątano tutaj tego, co Monteskjusz nazwałby istotą (*la nature*) i zasadą (*le principe*) władzy prawodawczej.[2] Władzę prawodawczą wprawiają w ruch i pobudzają do działalności twórczej dostrzeżone potrzeby i poglądy przeciętne ludności; bezwątpienia najlepsze prawa są te, które uprzednio przygotowała dojrzała i uświadomiona opinja publiczna. Ale to jeszcze nie powód, aby bez potrzeby gmatwać elementarne kategorje prawa publicznego i plątać ze sobą —

---

postawionych na miejscu jednostek i woli stanowi zarazem rację bytu i sankcję rządów przedstawicielskich."

[1] Posiedzenie d. 24 lutego 1875 (Annales de l'assemblée nationale, t. XXXVI, str. 616 i nast.): Paweł Cottin: „Pan Raul Duval proponuje Wam, Panowie, abyście na czele ustawy konstytucyjnej umieścili tak zwaną zasadę absolutnego zwierzchnictwa narodu. Jest to prawo narodu do rozporządzania dowolnego nietylko ustawami, co z punktu widzenia rozumowego byłoby całkiem usprawiedliwione, ale i władzą; w myśl tego prawa lud, gdy zechce, może targnąć się na takie rzeczy, których nie można wzruszyć, nie wywołując głębokiego wstrząśnienia u samych podwalin. Propozycja ta, zdaniem mojem, usiłuje zadać kłam rozumowi i dziejom .. Nietrudno byłoby wykazać, jak dalece niedorzeczne, jak sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem jest przypuszczenie, że byt władzy, której najistotniejszą cechą jest siła, a temsamem trwałość, miałby zależeć od wiecznie zmieniającej się, chwiejnej woli jednostek i zgromadzeń ludowych .. Mając na usługi historję i fakty, z łatwością możnaby udowodnić, że nie plebiscyty i nie zgromadzenia dają i odbierają byt rządom... Bo zgromadzenia nie mają do tego powołania: zgromadzenia stanowią prawa, a rządy powstają same przez się, o ile nie powołuje ich do życia, jak to nieraz bywa, niepowstrzymana siła wypadków, wyższa nad wolę jednostek... Czemże tedy jest władza, jeżeli nie powagą, która sama przez się obowiązuje, wyższością, wykluczającą wszelką wątpliwość, siłą, co, jak powiedziano, stoi na usługach prawa? A zatem, jakiż może być jej początek, jeżeli nie jest nim powaga niezaprzeczalna, wyższość, co się sama gwałtem narzuca, najczęściej — siła, nieraz — siła jednostki, a niekiedy siła rzeczy, wyższa ponad wszelką wolę jednostek?" Lepère zabrał po nim głos i tak zaczął: „Panowie, nie mam zamiaru odpowiadać na słowa szanownego pana Cottina. Wśród hałasu, jaki panował w izbie podczas mowy czcigodnego preopinanta nie mogłem zdać sobie sprawy, jak dalece wierzy on w zwierzchnictwo narodowe." Paweł Cottin: „Wcale nie wierzę w zwierzchnictwo narodowe. Odrzucam je."

[2] Esprit des lois, ks. II i III.

opinję, źródło natchnień prawodawczych, oraz władzę, która ogłasza ustawy. Gdyby raczej zalecano powrót do czystego systemu zwyczajowego, — byłoby to już bardziej zrozumiałe.

Uznaję wraz z p. Duguit, że z jednej strony wszelka nauka społeczna ma do czynienia koniecznie i wyłącznie z człowiekiem w społeczeństwie, że podstawa każdego prawa tkwi w sumieniu ludzkiem. Atoli sumienie ludzkie pojmuje bezpośrednio proste idee swobody, odpowiedzialności i sprawiedliwości: z nich właśnie rodzi się prawo. Idee miłości, braterstwa i solidarności ludzkiej mają już inne pochodzenie, są wytworem religji lub filozofji, a szerzą się w świecie drogą kaznodziejstwa oraz propagandy jednostkowej lub zbiorowej. Mogą one sprowadzić przekształcenie prawa obowiązującego, nadając nowy kierunek poczuciu obowiązku i sprawiedliwości; ale same przez się nigdy nie stwarzają prawa.

Wreszcie co do tej „reguły prawnej", a zwłaszcza tej „podmiotowej sytuacji prawnej", zauważę, że podobne abstrakcje niełatwo utorują sobie drogę do mózgów francuskich.

Zająłem się obszerniej teorją p. Duguit nietylko ze względu na talent autora. Idee podobne są bardzo rozpowszechnione i znajdują przedstawicieli wśród ludzi, którzy uważają się za obrońców porządku społecznego. Charles Benoist w książce swej pod tytułem: „La crise de l'Etat moderne", również lekceważy sobie zasadę zwierzchnictwa. „Jakąż wartość ma przy bliższem zbadaniu w państwie nowożytnem to pojęcie zwierzchnictwa? Wiadomo, skąd ono pochodzi. Jestto pojęcie mistyczne i teologiczne, pożytku z niego trudno się dopatrzyć, szkodliwość zaś uderza w oczy każdego" [1].

Wprawdzie autor broni tej tezy w tym celu, by zapobiedz wszelkiej zasadniczej objekcji przeciw proponowanej przez siebie organizacji powszechnego głosowania. Chciałby on, aby prawo wyborcze przysługiwało stowarzyszeniom, korporacjom, poszczególnym klasom obywateli, lub jednostkom, o ile są członkami takich stowarzyszeń: „Odbudowując te rzeczywistości społeczne, te żywoty zbiorowe jednostki, czy nie dałoby się odtworzyć tak nieopatrznie rozbitych kadrów? A skoro całe zagadnienie polega na organizacji głosowania powszechnego, czyby nie można zapożyczyć stamtąd pierwiastkowych zasad organizacji? Jednostka niby na tem nie straciła, zyskałaby raczej, każdy obywatel, stałby się żywą konkretną istotą. Ta jedna zmiana przekształciłaby państwo nowożytne z największą dla niego korzyścią. Głosowanie przestałoby być wykonywaniem zwierzchnictwa i stałoby się funkcją życia narodowego; zamiast teorji zwierzchnictwa narodowego, powstałaby teorja życia narodowego."

Jeżeli jednak te narządy życia społecznego, jakiemi są stowarzyszenia, korporacje i klasy społeczne, nie mają nad sobą żadnej władzy,

---

[1] Jak wyżej str. 31. Autor odsyła do dwóch innych swych prac: Sophismes politiques de ce temps i La politique.

wraca na ziemię system podobny do feudalnej anarchji: prawo, wytwór ludzkiego rozumu, ulegnie przed siłą; panowanie prawa ustąpi miejsca walce sił i klas społecznych. Jedynie uznanie jakiejś władzy stojącej ponad jednostkami może zapewnić ochronę praw jednostek i panowanie prawa wogóle.

Takie pojęcie zwierzchnictwa (mniejsza o to, czy je nazwiemy monarchicznem czy teologicznem) utrzymuje się nienaruszenie w najdemokratyczniejszem państwie czasów nowożytnych, w Stanach Zjednoczonych. „Przez to (zwierzchnictwo) — mówi Burgess — rozumiem władzę pierwotną absolutną, nieograniczoną i powszechną zarówno nad każdym poszczególnym poddanym, jak i nad wszystkiemi zrzeszeniami poddanych.“ [1]

III.

Polemizując z teorjami kolegi mego pana Duguit, zawartemi w wielkiej jego pracy, starałem się wyłożyć je jak najwierniej. Wyraził on je ponownie w r. 1906 w krótkim artykule, służącym za odpowiedź tym, którzy jego doktryny próbowali nadużywać na korzyść syndykatów funkcjonarjuszów [2]. Jeszcze raz wrócił do nich tenże autor w swym „Manuel de droit constitutionnel“, ogłoszonym w r. 1907 [3]. Do tego czasu mogły się one wydawać nieszkodliwemi. Stały wprawdzie w sprzeczności z pojęciem państwa i zwierzchnictwa, pod inną postacią jednak pozostawiały władzy publicznej, rządzącym (*gouvernants*,) prerogatywy zasadnicze i nieodzowne. Odtąd jednak p. Duguit zaznaczył w sposób

[1] Political science, t. I, str. 52.

[2] Revue politique et parlementaire, kwiecień 1906, Des syndicats de fonctionnaires.

[3] Manuel de droit public français. I Droit constitutionnel przez Leona Duguit. Podręcznik ten zawiera także, i to głównie, przedstawienie teoryj klasycznych o państwie i władzy zwierzchniczej; autor mówi w przedmowie: „Nie mogliśmy pominąć doktryny, która zajmuje jeszcze tak znaczne miejsce wśród francuskich teoryj nowoczesnego prawa publicznego — zdało się nam zresztą, iż najlepszym sposobem wykazania nicości tej doktryny będzie przedstawienie jej zasad i skutków z niej wypływających“. Podręcznik p. Duguit jest dziełem znakomitem i bardzo uczonem. Znajdujemy tam obfite wskazówki dotyczące literatury francuskiej i obcej, zwłaszcza prac niemieckich autorów. Manuel de droit constitutionnel wyszedł w drugiem wydaniu w r. 1911 i przedstawia się obecnie w nowej postaci. Od tego czasu bowiem napisał znakomity nasz kolega: Traité de droit constitutionnel w dwóch tomach (drugi tom wyszedł w r. 1911), który to traktat przeznaczył sam dla uczonych prawników. Podręcznik zaś, przeznaczony specjalnie dla studentów, został przerobiony i uproszczony przez wyłączenie balastu erudycyjnego, który został wcielony do traktatu. W czasie tych prac idee p. Duguit nie zmieniły się jednak. Oto co pisze w przedmowie do 2-go wydania owego podręcznika (1911): „Zarówno w podręczniku, jak w traktacie usiłowałem utrzymać się w ramach prawniczego realizmu. Tradycyjne teorje o zwierzchnictwie i osobowości państwa uważam za ostatecznie potępione, pogrzebane. Dzisiejsze prawo publiczne pozostaje pod przemożnym wpływem dwóch faktów: faktu większej siły, przejawiającego się w liczbie i w syndykatach, oraz pod wpływem narzucającego się rządzącym obowiązku pełnienia usług publicznych. Do tych dwóch faktów starałem się nawiązać wszystkie przepisy prawa publicznego, usuwając to wszystko, co mi się wydaje czczą scholastyką“. W miarę jak czciony nasz kolega uwydatnia coraz bardziej własne swe idee, różnica między nami zwiększa się coraz bardziej.

jaskrawy [1] swe przystąpienie do innych teorji, również nie nowych, lecz zagrażających bytowi politycznemu społeczeństwa i zmierzających do faktycznego i prawnego zniszczenia państwa. Nie od rzeczy będzie uprzytomnić sobie z jakiego metalu została wykuta broń używana w tej walce. Pochodzenie tych doktryn nie ulega żadnej wątpliwości: ojcem ich jest Proudhon, wyszły one z pod jego potężnej dłoni, a znalazły wyraz głównie w pismach p. t.: „De la justice dans la révolution et dans l'Eglise", „Du principe fédératif", tudzież „De la capacité politique des classes ouvrières [2]. Odnajdujemy zresztą te same idee we wszystkich dziełach Proudhona, które stanowią jednolitą całość.

Podstawą tego poglądu jest czysto ekonomiczna koncepcja społeczeństwa, które opiera się nie na pojęciu państwa i niezbędnej w niem władzy zwierzchniej, lecz na stosunkach ekonomicznych, jakie się wytworzyły między ludźmi, i z których ma wypływać regulacja wszystkich innych stosunków. Proudhon nazywa to prawem ekonomicznem. Na poparcie tej koncepcji używa Proudhon argumentu, iż funkcje ekonomiczne są dawniejsze, a więc wyższe od funkcyj politycznych. Są one rzekomo pierwiastkowe, a więc podstawowe. Warto ów ustęp przytoczyć: „Funkcje te nazwane są politycznemi, w przeciwstawieniu do poprzednich, zwanych ekonomicznemi, ponieważ przedmiotem ich nie są osoby, majątek, produkcja, konsumpcja, wychowanie, praca, kredyt i własność, ale państwo zbiorowe, ciało społeczne rozważone jako całość, oraz stosunki jego wewnętrzne i zewnętrzne. Te funkcje polityczne są podporządkowane innym — można je uważać za podrzędne, mimo bowiem swej pozornej wspaniałości nie mają tak zasadniczego znaczenia, jak funkcje ekonomiczne [3]. Ludzie zakładali rodzinę, uświęcili małżeństwo, budowali miasta, ustanowili własność i dziedziczenie, zanim zaczęli stanowić prawa, administrować, budować pałace i świątynie, prowadzić wojny. W zasadzie funkcje polityczne pomieszały się z funkcjami ekonomicznemi. Ekonomji politycznej nie jest obcym żaden z tych objawów, które specjalnie cechują państwo i rząd. Jeżeli potem w pojęciu powszechności organizm rządowy uzyskał rodzaj pierworodztwa, jest to tylko skutek historycznego złudzenia, które nie może już nas w błąd wprowadzać, skorośmy odtworzyli całą genealogję pojęć społecznych i wyznaczyli

[1] Revue politique et parlementaire, czerwiec 1908, Leon Duguit, Le syndicalisme str. 472 i nast. Prócz tego: Duguit, Droit social et droit individuel w Bibliothèque de philosophie contemporaine Alcana.

[2] Jest to, jak wiemy, ostatnia praca Proudhona; po śmierci autora ogłosił ją uczeń jego Chaudey, który napisał zakończenie.

[3] Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution. Paris, Lacroix 1868, str. 77: „Innemi słowy, prawo polityczne potrzebuje podpory prawa ekonomicznego". De la capacité politique des classes ouvrières. Paris, Lacroix 1873, str. 143: „Prawo ekonomiczne, czyli innemi słowy stosowanie sprawiedliwości do ekonomji politycznej, rodzi się z zasady wzajemności. Gdy tamto jest wiadome, wówczas prawo publiczne wywodzi się zeń bezpośrednio"; str. 150: „Aby konfederację uczynić niezniszczalną, należy jej dać tę brakującą jeszcze sankcję, ogłaszając prawo ekonomiczne za podstawę prawa federacyjnego i porządku politycznego".

im właściwe miejsca. Pomiędzy funkcjami politycznemi a ekonomicznemi istnieje podobny związek, jak między znanemi z fizjologji (u zwierząt) funkcjami organicznemi i życiem ich zewnętrznem. To ostatnie służy zwierzęciu do uzewnętrznienia się i do spełnienia swojego zadania; funkcje organiczne są warunkiem jego bytu, i wszystkie jego czynności, które spełnia swobodnie, są w gruncie rzeczy mniej lub więcej rozumowym wypływem jakiejś pierwiastkowej siły"[1].

Cóż za dziwne rozumowanie! Bezwątpienia pierwotne zbiorowiska (ugrupowania) ludzkie nie znały innych potrzeb jak tylko ekonomiczne i rodzinne. Władza polityczna nie istnieje zrazu wśród nich. Dzicy mieszkańcy północnych okolic środkowej Australji, wśród których żyli pp. Spencer i Gillen, nie mają organizacji politycznej; po za nieustannemi ich ceremonjami religijnemi, czy raczej totemicznemi, jedyną ich troską jest poszukiwanie zawsze niepewnej strawy. Jak można jednak ten stan barbarzyństwa stawiać za wzór, podług którego miałoby się ukształtować, albo raczej zdezorganizować społeczeństwo cywilizowane? Potrzeba pożywienia stanowi fatalne prawo życiowe, praca dostarczająca strawy jest święta i powinna być wolna, ależ wolność tę, jak i każdą inną, może stworzyć i zapewnić jedynie organizacja państwowa. Sprawiedliwość, do której obrońcy pracujących klas słusznie się odwołują, jest owocem cywilizacji i politycznego rozwoju społeczeństw, nie zaś wytworem ekonomicznej produkcji. Została ona najprzód uświęcona przez religję, potem jeszcze wyraźniej i skuteczniej przez władzę publiczną. Zamiast nieokreślonego pojęcia jakiegoś terytorjum, na którem plemię miało zastrzeżone prawo polowania i rybołówstwa, zarysowało się pojęcie ojczyzny, która potrzebowała przedstawicieli i obrońców. Te potrzeby, jakoteż i wiele innych, wynikających z udoskonalenia ludzkiej natury, lecz nie mających nic wspólnego z dziedziną gospodarstwa, ześrodkowały się ostatecznie w państwie, którego różne organy zostały stworzone dla ich zaspokojenia. Na miejscu obyczajów pierwotnych, najczęściej bezwiednych, ustanowiły społeczeństwa polityczne ściśle określone, uznane i przyjęte prawidła, z których sobie zdają sprawę, a które normują stosunki między ludźmi. Skoro istnieje prawo prawdziwe, prawo pozytywne, normujące bądź to stosunki ekonomiczne, bądź też jakiekolwiek inne, to tem samem musi też istnieć społeczność polityczna i władza publiczna.

Proudhon nie zaprzeczał prawowitości, głosił nawet konieczność organizacji politycznej i przyznawał państwu byt realny[2]. Chciał tylko by organizacja polityczna miała swój odpowiednik w organizacji ekonomicznej[3], lecz zawróciwszy sobie głowę zasadą federacji, posłu-

[1] De la capacité politique des classes ouvrières str. 161.

[2] La justice dans la Révolution et dans l'Eglise.

[3] De la capacité politique des classes ouvrières str. 156: „W tem społeczeństwie organizacja polityczna powinnaby być następnikiem (corollaire) organizacji politycznej, przyznaję, że powinno to być państwo federacyjne".

giwał się nią nie po to, aby stwarzać państwa z mniejszych jednostek, jak to bywa w historji, lecz po to, aby z pomocą niej doprowadzić do rozkładu dzisiejsze państwa nowożytne. Podstawą przyszłej organizacji związkowej byłyby grupy mutualistyczne, swobodnie powstające dla wymiany i produkcji, i wchodzące w dobrowolne związki, z tem zastrzeżeniem jednak, że mogą zawsze z nich wystąpić [1]. Jakkolwiek też Proudhon mówi kilkakrotnie o władzy zwierzchniczej przysługującej tym grupom, właściwemi jednostkami państwa związkowego są, zdaniem jego, gminy i prowincje [2]. W szczególności umieszcza on zwierzchnictwo w gminie [3] i dla niej zastrzega wymiar sprawiedliwości [4].

Proudhon chciał utrzymać władzę centralną lub związkową, lecz w bardzo ograniczonym zakresie [5]. Protestował zresztą przeciw pojęciu zwierzchnictwa [6], i na pytanie, jak w takim razie można utrzymać

---

[1] De la capacité politique des classes ouvrières str. 168: „Jak mogłaby grupa robotnicza, która wchodziła w skład federacji mutualistycznej, gdzie są korzyści, które ona jej zapewnia".

[2] De la justice dans la Révolution et dans l'Eglisee t. II, str. 100: „Wszelka grupa ludzka, czy to rodzina, warsztat czy bataljon, może być uważana za zarodek organizmu społecznego, i wskutek tego zawarta w niej siła może w pewnej mierze stworzyć podstawę władzy politycznej. Naogół jednak państwo nie powstaje z tak pojętej grupy społecznej: jest ono wynikiem zjednoczenia kilku grup różniących się swą naturą i przedmiotem, z których każda wykonywa specjalną funkcję i ma na celu odrębną produkcję, a które następnie zostały połączone pod wspólnem prawem i we wspólnym interesie".

[3] De la capacité politique des classes ouvrières, str. 235: „We Francji skonfederowanej pod takim rządem (*régime*), który możnaby uważać za ideał niepodległości i którego pierwszym aktem byłoby przywrócenie w pełni gminom ich autonomji prowincjom zaś ich zwierzchnictwa". Du principe fédératif str. 58: „Zamiast władzy centralnej, którąby pochłaniała państwa związkowe lub władze prowincjonalne i municypalne".

[4] De la capacité politique des classes ouvrières, str. 230: „Gmina jest zasadniczo w założeniu samem istotą posiadającą władzę zwierzchniczą, tak jak człowiek, jak rodzina, jak wszelka inteligentna, moralna i wolna jednostka pojedyńcza czy zbiorowa. Jako taka może ona rządzić sobą sama, wydaje rozkazy i rozporządzenia, cóż staje na przeszkodzie temu, by stanowiła prawa"? Du principe fédératif, str. 56: „Nie może uchodzić (*il répugne*), by sprawiedliwość była uważana za atrybut władzy centralnej lub związkowej. Wykonywanie jej może być tylko przekazane przez obywateli władzy miejskiej, co najwyżej prowincjonalnej". Tę teorję wyznawała w r. 1871 komuna paryska, i nieszczęsny Chaudey, wierny uczeń Proudhona, wydawca ostatniej jego książki, padł ofiarą tej sprawiedliwości gminnej.

[5] Du principe fédératif, str. 56: „Należy ograniczyć atrybucje władzy (centralnej czy federalnej), pozostawiając jej tylko inicjatywę, wzajemną gwarancję i nadzór, dekrety zaś jej mogą uzyskiwać moc wykonawczą tylko za wizą rządów związkowych, za pośrednictwem agentów pozostających pod ich rozkazem". Str. 54: „W wolnem społeczeństwie rola państwa czy rządu sprowadza się do roli czynnika, który wydaje ustawy, tworzy, zapoczątkowuje, ustanawia... Z chwilą dokonania tych prac państwo się usuwa, pozostawiając władzom lokalnym i obywatelom wykonywanie nowych obowiązków".

[6] De la justice dans la Révolution et dans l'Eglise t. II, str. 114: Jeżeli uwzględnimy tę stronę władzy, która wynosi ją ponad jednostki i ponad wszelką grupę zbiorową, nazywamy ją władzą zwierzchniczą; wyrażenie to niebezpieczne, i życzyćby należało by demokracja wystrzegała się go w przyszłości. Jakkolwiek wielką jest potęga ciał zbiorowych, nie stanowią one jednakże władzy zwierzchniczej w stosunku do obywatela. Prawo rozkazywania i rządzenia przysługuje jedynie sprawiedliwości, która stwarza władzę i zmu-

w społeczeństwie sprawiedliwość, ład i bezpieczeństwo publiczne, odpowiadał, jak niegdyś owi fizjokraci, co to powoływali się na oczywistość praw społecznych, — że przy panowaniu prawa ekonomicznego sprawiedliwość narzuciłaby się swą własną mocą [1].

Zdawałoby się, że w systemie tym wszystko dyszy spokojem, harmonją i wolnością, istna uśmiechnięta Salenta! Mistrz nie tai jednak, że podług jego myśli nastąpiłoby wówczas panowanie klas robotniczych. Proudhon mówi to dwukrotnie. „Mamy więc nie abstrakcyjne zwierzchnictwo ludu, tak jak w konstytucji 93 roku i następnych, albo w „Umowie Społecznej" Rousseau'a, ale istotne zwierzchnictwo mas pracujących, któreby panowały i rządziły, najprzód w stowarzyszeniach dobroczynnych, w izbach handlowych, w korporacjach dla sztuk i rzemiosł, w stowarzyszeniach robotniczych, na giełdach i targach, w szkołach, kółkach rolniczych (*comices agricoles*) a ostatecznie na zgromadzeniach wyborczych, w ciałach parlamentarnych i Radach Stanu, w gwardjach narodowych, a nawet w kościołach i świątyniach". A nieco dalej: „Mówię, że masy pracujące posiadają istotne pozytywne, efektywne zwierzchnictwo. Jakżeby mogło być inaczej, skoro cały organizm ekonomiczny jest ich własnością: praca, kapitał, kredyt, własność i bogactwo? Skoro panują bezwzględnie nad funkcjami organicznemi, dlaczegóżby z większą jeszcze słusznością nie miały panować nad funkcjami normującemi stosunki zewnętrzne? Podporządkowanie się pod twórczą władzę tego, co było niegdyś, przy wyłączeniu tego, co istnieje obecnie, rządu, władzy, państwa, wybija się na wierzch w sposobie tworzenia się organizacji politycznej" [2].

Czyż nie dominuje tu funkcja ekonomiczna nad funkcją polityczną i nie pochłania jej zupełnie? Wśród całego tego zniszczenia Proudhon pozostawił przecież nietkniętą jedną świątynię czcigodną i starodawną, mianowicie świątynię Ojczyzny: „Jak najszersze zastosowanie zasady federacyjnej zabezpieczy najlepiej narodowości... Poczucie ojczyzny, również jak pojęcie rodziny, własności ziemskiej, oraz związków przemysłowych, jest jednym z niespożytych składników świadomości lu-

---

za wszystkich do uznania równowagi sił, nakłada na wszystkich obowiązek i utrzymanie równowagi sił. Tylko prawo stanowi związek między władzą a jednostką — pojęcie zwierzchnictwa budzi odrazę i jest zaprzeczeniem prawa — należy ono raczej do dziedziny religji".

[1] De la justice dans la Révolution et dans l'Eglise t. II, str. 103 (o bezpieczeństwie ogólnem): „Tutaj stosunek funkcyj społecznych, wytworzona przezeń solidarność interesów i poczucie jej u producentów więcej znaczy dla utrzymania porządku publicznego, aniżeli armja, policja i religja. Gdzież znajdziemy potęgę bardziej realną i wzniosłą?" Str. 105 (katechizm polityczny): „Pytanie. Któż nam zaręczy zachowanie sprawiedliwości? Odpowiedź. Ten sam czynnik, który gwarantuje nam posłuszeństwo kupca w stosunku do monety (powszechna miara), publiczne zaufanie *la foi publique* (pewność wzajemności (*réciprocité*), jednem słowem, sprawiedliwość. Dla istot rozumnych i wolnych sprawiedliwość jest najwyższą przyczyną, racją, motywem ich postanowień. Wystarczy by ta sprawiedliwość została wyjaśniona i pojęta, aby mogła działać i aby ogół ją w czynach stwierdził".

[2] De la capacité politique des classes ouvrières, str. 163.

dów. Możemy nawet powiedzieć, że pojęcie ojczyzny pozostaje w ścisłym związku z pojęciem niepodległości i władzy zwierzchniczej, to też oba te wyrażenia, państwo i naród, najzupełniej sobie odpowiadają i mogą być uważane za równoznaczne" [1].

Proudhon przewidywał urzeczywistnienie swych marzeń w w. XX [2].

IV.

Posiew rzucony przez Proudhona zaczął kiełkować. Nietylko komuna paryska w r. 1871 zaczęła stosować niektóre jego pomysły. Wynalezione przez niego prawo ekonomiczne i federalizm partykularny znalazły zwolenników zwłaszcza w obrębie szkół socjalistycznych, i ci, którzy te same myśli przedstawiają w nowej postaci, nie przeczą, że pochodzą one od Proudhona [3].

Nie gmina jednakże ma być jednostką podstawową nowych federacji. Jak mówi Duguit: „Gmina przestała tworzyć jednolitą grupę społeczną" [4]. Podstawową jednostką przyszłego państwa będzie syndykat zawodowy, różniący się przynajmniej znacznie pod względem prawnym od korporacji mutualistycznej Proudhona, gdyż ma on być wyposażony we władzę [5]. Zwolennicy tych poglądów nie umieją sobie wytworzyć dokładnego pojęcia przyszłego państwa (*cité*). „Nie będziemy wykończać tego obrazu, mówi Berthod, nie chcąc znów odbudowywać ułudnej utopji państwa. Wystarczy zaznaczyć to, co już można dostrzec z jego fundamentów. Przyszłość dopiero wykończy wyraźniej szczegóły" [6]. Duguit, którego doktryna jest o wiele ściślejsza, spodziewa się o wiele szybszego jej urzeczywistnienia.

„W przyszłości, którą młodzież dzisiejsza będzie oglądała, stworzy się zapewne obok proporcjonalnego przedstawicielstwa poszczególnych partyj także przedstawicielstwo interesów, t. j. przedstawicielstwo zawodowe różnych klas społecznych, zorganizowanych w syndykaty i związki syndykatów" [7].

Większość jednakże zwolenników czystego syndykalizmu chce

---

[1] De la justice dans la Révolution et dans l'Eglise t. II, str. 130.

[2] Du principe fédératif str. 78: „Wiek XX otworzy erę federacji, w której ludzkość rozpocznie znów 1.000-letni czyściec",

[3] Studja ekonomiczne i społeczne ogłaszane przy udziale Collège libre des sciences sociales, III, La transformation de la puissance publique, les syndicats fonctionnaires, przez Maksyma Leroy. Paryż 1907, str. 272, 275, 277.

[4] Le syndicalisme w Revue politique et parlementaire, czerwiec 1908, str. 481.

[5] Paul Boncour, Les syndicats de fonctionnaires, w Revue socialiste, styczeń 1906 r., str. 26: „Funkcja społeczna syndykatu ma polegać na przymusowem (*obligatoire*) regulowaniu interesów pracy w tym zawodzie i na tym obszarze, który ów syndykat reprezentuje. Wszelkie zatargi będą dopóty przybierały formę brutalną i gwałtowną, dopóki prawo nie przyzna robotnikom, zgrupowanym w syndykatach, innych środków jak gwałt i brutalność, aby postanowienia syndykatu narzucać wszystkim członkom reprezentowanego przezeń zawodu czy obszaru".

[6] Berthod, Des syndicats des fonctionnaires et de l'organisation de la démocratie w Revue politique et parlementaire, luty 1906, str. 421.

[7] Le syndicalisme, loc. cit, str. 480.

możliwie ograniczyć system reprezentacji na korzyść zwykłych kongresów, na których syndykaty robotnicze miałyby swych przedstawicieli, nakształt małych państw suwerennych: „Nic nie jest tak oddalone od pojęcia władzy, jak ta organizacja związkowa. Impuls wszelki pochodzi tu nie od jakichś komitetów kierowniczych lub delegowanych w tym celu jednostek, lecz z dołu, ze zgromadzenia ogólnego syndykatów, którego obrady za pośrednictwem mandatarjuszy są podawane do wiadomości kongresów związkowych, decyzje zaś tych kongresów są tylko brane *ad referendum*“ [1]. System ten zmierza do utworzenia zgodnie z prawem rozdziału organów grup średniej miary, któreby były jedne wobec drugich udzielne (*respectivement souveraines*), a mogłyby się łączyć dowolnym paktem związkowym w takim zakresie i na tak długo, jakby to same uznały za pożyteczne. Jest to system Proudhona w najczystszej formie. W tem jednak różnią się syndykaliści od Proudhona, że za takie grupy uznają jedynie syndykaty robotnicze, oraz że ich związki syndykatów nie będą się liczyły z jednością narodową: „Te federacje robotnicze nie pozostają w żadnym stosunku do związków państw w rodzaju n. p. Rzeszy Niemieckiej lub Stanów Zjednoczonych, są to właśnie związki zawodowe, w odróżnieniu od ugrupowań opartych na podstawach geograficznych. Powstanie ich nie zależy od czynników przypadkowych, jakiemi są urodzenie, lub jakaś góra czy rzeka, lecz siła produkcji, rozległość tych federacji robotniczych, rzemiosło i pożytek ekonomiczny [2].

Wypływa z tego konsekwentnie, iż państwo, władza publiczna (z wyłączeniem zwierzchnictwa syndykatu) powinny zniknąć. Posłuchajmy pana Maksyma Leroy: „Ruch zawodowo federalistyczny znosi więc władzę, wynika to niezbicie z jego wewnętrznej natury i z natury jego członków, i z samego charakteru jego członków“. „Gdzież więc będzie odtąd państwo? Niema państwa tam, gdzie niema przeciwstawienia rządzących i rządzonych, niema rozkazów wykonywanych ani też woli przyjętej i uznanej, ustalającej stosunki między jednostkami albo między jednostką a zbiorowością, niemu woli poszczególnych jednostek poddających się tym prawidłom ulegających otrzymanym rozkazom. Tę właśnie wolę regulującą stosunki nazywamy władzą, zwierzchnictwem“ [3].

Władza federalna ujawnia się tedy, jakby biurokracja w ograniczonym zakresie działania, której jedyną czynnością będzie gromadzenie w jednem centrum wskazań, dostarczanych przez federacje zawodowe, w celu przeprowadzenia dyskusji nad niemi. Będzie to urząd (informacyjny) produkcji, biuro rejestracji pod bezpośredniem kierownictwem kongresów związkowych. Wszelka decyzja, przewidywanie,

---

[1] Maxime Leroy: La transformation de la puissance publique str. 272.
[2] Edmond Pelloutier, cytowany przez Duguit, Le syndicalisme str. 483.
[3] Maxime Leroy, La transformation de la puissance publique.
[4] Tamże str. 275.
[5] Tamże str. 276 M. Leroy cytuje książkę G. Cahena, Le gouvernement législateur.

inicjatywa i istotna praca będzie dziełem samychże producentów. Jedynie zregulowanie, statystyczne udokumentowanie będzie należało do funkcjonarjuszy związków i syndykatów.[1]

O porządku publicznym, o wymiarze sprawiedliwości nie mówi się wcale, dlatego zapewne, że w tych syndykatach z poprzydzielanymi obywatelami nie będzie już gwałtów, pożądliwości i namiętności. Ustanie wówczas „sprzeczność pomiędzy administracją centralną i służbą techniczną, której jątrzące skutki ujarzmia dziś tylko ingerencja parlamentarna, sama skazana też na zniknięcie dla dobra dostojeństwa ludzkiego. Nikt już nie będzie służył jakiemuś rządowi lub partji, gdyż wszyscy będą producentami, albo rzec można, funkcjonarjuszami, jeżeli przez wyraz ten rozumieć będziemy, że każdy będzie miał do wypełnienia potrzebną jakąś funkcję; inaczej mówiąc, nie będzie już pasożytów produkcji."[2]

Przedstawiciele tej szkoły Berthod,[3] Maxime Leroy[4] nie omieszkali powoływać się na poprzednio przedstawione teorje pana Duguit. Jakoż Szanowny nasz Kolega, zwiększając jeszcze dzielące nas różnice, przyłączył się, jak wspomniałem, otwarcie do tej teorji[5]. Różne klasy społeczne uświadamiają sobie jednocześnie swoją autonomję i wzajemną zależność. Przez syndykalizm nadają sobie określoną strukturę prawną i zmierzają nawet do zdobycia kierownictwa pracy społecznej, która faktycznie przypada im w udziale; ograniczają działanie rządu centralnego, skoro w niedalekiej może przyszłości mają je zredukować do kontroli i nadzoru. Jestem też przekonany, że ruch syndykalistyczny po przebyciu dłuższego lub krótszego okresu zamieszek, a może nawet gwałtów, potrafi nadać przyszłemu społeczeństwu politycznemu i ekonomicznemu taką spoistość, jakiej od wieków nie znało nasze społeczeństwo francuskie."[6] Zresztą Duguit, jak przystało na człowieka jego wiedzy i talentu, ma własną odrębną koncepcję syndykatów. Dla niego nie mają to być tylko syndykaty robotnicze, wszystkie klasy społeczne mają się zsyndykalizować. Określa on klasy w naszych nowożytnych społeczeństwach jako: „ugrupowania jednostek należących do danego społeczeństwa, ściśle związanych wzajemną od siebie zależnością, gdyż w ogólnym rozdziale pracy społecznej, wszystkie one spełniają czynności równorzędne". W ten sposób wszyscy obywatele należą do jakiejś klasy, m. in. też kapitaliści: „Istnieje i zapewne długo jeszcze będzie istniała klasa kapitalistów."[8] Będą więc syndy-

[1] Maxime Leroy, op. cit., str. 177.
[2] Tamże str. 280.
[3] Berthod, dzieło cyt. str. 421.
[4] Dzieło cyt, str. 476, uwaga 3.
[5] Le syndicalisme w Revue politique et parlementaire, czerwiec 1908. Jest to odczyt miany w Ecole des hautes études sociales 14 marca 1908 r.
[6] Le syndicalisme str. 477.
[7] Le syndicalisme str. 478.
[8] Tamże, strona 472. W trzech odczytach, mianych w Ecole des hautes études sociales i ogłoszonych p. t.: „Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État, Paryż, Alcan, 1908, Duguit wrócił do swych dawnych pomysłów i jeszcze je

katy kapitalistów, jak mamy syndykaty robotnicze. Lecz wszyscy bez wyjątku będą wtłoczeni w syndykaty: „Powstawanie potężnych syndykatów, obejmujących wszystkie jednostki i wszystkie klasy społeczne, a związanych z sobą zbiorowemi umowami, które normują stosunki prawne, stanowi potężną i jedynie skuteczną rękojmię przeciw wszechwładzy rządzących, t, j. przeciw wszechwładzy tej klasy, partji lub większości, która faktycznie dzierży monopol siły. Ustrój syndykalistyczny stanowi mocną i trwałą budowę, która będzie przeszkodą do stosowania jakichkolwiek zarządzeń represyjnych. W nim zorganizuje się stały opór przeciwko uciskowi."[2] Czyż nie przypomina to konst. z r. 1793 (art. 33 i nast.), która głosiła opór przeciw uciskowi (chociaż pojmowała go w innem znaczeniu)? Władza publiczna, rząd są tu również uważane z natury swej za szkodliwe, i trzeba organizować przeciw nim opór, zanim się je w zupełności zniesie; władza — to siła i nic więcej. Ależ te syndykaty, sprzymierzone przeciw państwu, same stanowią potęgi, które, rozpętawszy się w walkach, nie znajdą hamulca, skoro nie będzie żadnej władzy najwyższej, aby je powstrzymać i przeszkodzić gwałtom. W obrębie zaś każdego syndykatu któż nakaże szanować prawo każdego z członków i jego wolność? Doświadczenie dowiodło, że większość staje się tem większą gnębicielską im bardziej zacieśnia się społeczeństwo, którego woli jest ona wyrazem. Tyranja syndykatu nad podległymi mu członkami byłaby o wiele silniejsza i bardziej wyłączna, aniżeli to jest możliwe w wolnem państwie przy istnieniu rządu kontrolowanego przez zgromadzenia przedstawicielskie, przez prasę i opinję publiczną.

Skoro rząd spadnie do roli agencji informacyjnej, wówczas suwerenny syndykat będzie sam ustanawiał i stosował prawa, a raczej będzie rządził bez praw. Pan Duguit nie obawia się jednak tego zaniku jednostki. „Nie mówmy, że to jest zanik jednostki i pochłonięcie jej przez syndykat, tak nie jest bynajmniej. Człowiek, jak to już dawno powiedziano, jest zwierzęciem społecznem, jednostka jest więc tembardziej człowiekiem, im bardziej jest uspołeczniona, t. j. należy do

---

bardziej sprecyzował: oto kilka jego formuł. Chce wykazać (str. 2), że ani społeczność, zbiorowość, (*collectivité*) ani jednostka nie mają żadnych praw — nie istnieje ani prawo społeczne (*social*) ani prawo indywidualne jednostkowe. Str. 6 i nast.: „Ja myślę, że społeczność nie ma praw i że jednostki nie mają ich również; lecz wszystkie jednostki, jako istoty społeczne, obowiązane są do posłuszeństwa regule społecznej, i każda jednostka, przekraczająca tę regułę, wywołuje z konieczności reakcję społeczeństwa, przybierającą, zależnie od czasów i krajów, formy najrozmaitsze. Natomiast wszelki akt indywidualny, zgodny z tą regułą, otrzymuje sankcję społeczeństwa, której forma jest również zmienna, zależnie od czasów i kraju. Jest to reguła prawa, oparta na skutkach społecznych, jaką taki lub inny czyn jednostki może wywołać (str. 2). Str. 11: „Jednostkom dzierżącym siłę nadaje ona jedynie władzę organizowania reakcji społeczeństwa przeciw tym, którzy tę regułę naruszają. Wszystkim narzuca ona pewien stan z niej pochodzący, który w przeciwstawieniu do prawa subjektywnego, którego istnieniu przeczę, moglibyśmy określić jako subjektywną sytuację."

Str. 41 władza publiczna nie jest prawem, ale zwykłym faktem, wypływającym z większej siły — (faktem posiadania większej siły).

[2] Le syndicalisme str. 482.

większej liczby grup społecznych, chciałbym nawet powiedzieć, że wówczas dopiero człowiek jest nadczłowiekiem. Nadczłowiek bowiem, wbrew temu co mówił Nietzsche, nie jest to ten, kto może narzucić swą indywidualną wszechwładzę, lecz ten, który jest silnie ujęty w ramy grup społecznych, gdyż wówczas życie jego, jako człowieka uspołecznionego, staje się bardziej intensywne. Kiedy rodzina rozluźnia się coraz bardziej, kiedy gmina przestała stanowić spoistą grupę społeczną, człowiek XX wieku znajdzie to wzmożone życie społeczne jedynie w syndykatach zawodowych." [1]

Nie mogę pojąć, w jaki to sposób silne ujęcie w ramy jakiejś grupy społecznej może być zabezpieczonem przeciwko tyranji tejże grupy w stosunku do jej członków. Nie wiem także, jak przy tym systemie ta sama jednostka może należeć do kilku syndykatów, skoro mają się one tworzyć w obrębie każdej klasy.

Jakież to wszystko fantastyczne i mętne! Gdyby kiedykolwiek społeczeństwa nasze, które są drogocennym produktem cywilizacji kilku tysiącleci, miały się rozpaść i ulec takiemu rozkładowi, wówczas jeden rezultat byłby nieunikniony. Tak ukonstytuowane grupy uciskałyby swych członków, usiłowałyby narzucić sobie nawzajem swoją władzę i starałyby się zniszczyć te jednostki, któreby pozostały odosobnione. Te ostatnie, pozbawione ochrony swych praw i wolności, jaką daje naczelna i uznana przez wszystkich władza publiczna, związałyby się znów w osobną grupę dla wzajemnej obrony i poddałyby się w tym celu pod kierownictwo żywiołów najpotężniejszych i najśmielszych. Zjawiska takie pokazała nam już historja. W ten sposób wytworzył się wśród anarchji IX i X wieku feudalizm zachodu.

Mielibyśmy więc jeszcze raz nowy rodzaj feudalizmu. Na taki ideał pan Duguit już z góry zdaje się godzić: „Można było, mówi on, stwierdzić historycznie, że walki klasowe były tem słabsze w społeczeństwach, im bardziej te klasy były wewnątrz jednolite i ściślej pod względem prawnym odgraniczone. Następuje wówczas podporządkowanie wzajemne różnych klas, które sprowadza do minimum walki społeczne i daje silną ochronę jednostce, pozostającej w obrębie swej grupy przeciwko uroszczeniom innych klas i przeciw samowoli władzy centralnej. Nie mówiąc już o kastach indyjskich i staroegipskich, można znaleźć uzasadnienie tego twierdzenia w historji okresu feudalnego. Zgodnie z wielu nowoczesnymi historykami uważam, że po długich walkach i gwałtach feudalizm chwilowo w wieku XIII przedstawiał wzór społeczeństwa, zresztą bardzo kosmopolitycznego, którego klasy zhierarchizowane i skoordynowane połączone były między sobą systemem, opartym na konwencjach, przyznających im szereg praw i wzajemnych obowiązków pod nadzorem króla, najwyższego suzerena, który podług pięknego ówczesnego wyrażenia miał czuwać nad tem, by ład i spokój panowały przez sprawiedliwość." [2]

---

[1] Le syndicalisme str. 480.
[2] Le syndicalisme str. 479.

Więc powrót do feudalizmu i to do feudalizmu wieku XIII! Proponować wyzysk feodalny tym, którzy powstają przeciw wyzyskowi pracodawców i kapitalistów!

Jakże dalecy jesteśmy od naszych filozofów wieku XVIII, inspiratorów Rewolucji, którzy myśleli jedynie o tem, by nauczyć ludzi, jak mają żyć w spokoju, w posiadaniu równych praw i pełnej wolności, pod panowaniem rozumu i pod opieką zwierzchnictwa narodowego!

W swym „Syndykalizmie" pan Duguit nie mówi o sposobach utrzymania porządku publicznego i wymiaru sprawiedliwości w przyszłem społeczeństwie. Przewiduje on na długi czas jeszcze istnienie dość silnej centralnej władzy publicznej. Mówi więc o władzy ustawodawczej wykonywanej przez dwie izby. Jedynie izba, złożona z wybrańców grup syndykalistycznych, może stanowić przeciwwagę potęgi izby złożonej z przedstawicieli jednostek, choćby nawet ta izba była wybrana na zasadzie proporcjonalności,[1] zachowuje też zapewne władzę wykonawczą i sądową. Zbyteczne dodawać, że odrzuca energicznie i potępia syndykalizm rewolucyjny i strajk powszechny.

PLAN DZIEŁA.

Traktat niniejszy dzieli się na dwie części. Pierwsza jest poświęcona ogólnym zasadom prawa konstytucyjnego, druga — istniejącemu prawu francuskiemu, prawu konstytucyjnemu Rzeczypospolitej francuskiej. Co do pierwszej części muszę dać parę słów wyjaśnienia. Z tego com wyżej powiedział, porównywując prawo konstytucyjne z socjologją, napozór wypływa, że pierwsze nie może posiadać zasad ogólnych, że są tylko poszczególne zasady oddzielnych konstytucyj, państw i rządów. Tak się rzecz miała rzeczywiście na Zachodzie aż do XVIII wieku. Rozmaite rządy wspierały się podówczas na długoletniem posiadaniu władzy i na duchu tradycji; znajdowały uświęcenie w dziejach narodu i innego uświęcenia nie szukały, ponieważ nikt nie zaprzeczał ich legalności. Prawa i urządzenia wspierały się przeważnie na samych zwyczajach. Atoli filozofja XVIII wieku wlała w życie Zachodu nowy prąd umysłowy. W zastosowaniu do teorji politycznych była ona potężnem dążeniem do przebudowy potężnych społeczeństw zgodnie z prawidłami rozumu i sprawiedliwości przyrodzonej. Był to potężny rozczyn, który miał przekształcić świat.[2] Te podbijające umysły zasady teoretyczne zostały wprowadzone w czyn przez rewolucje amerykańską i francuską. Następnie z niepowstrzymaną siłą zaraźliwą udzieliły się one znacznej części narodów Europy i Ameryki, stwarzając u nich konstytucje wzorowane na francuskich formach i duchu. Tak powstały ogólne zasoby urządzeń i zasad, będących prawdziwym wyrazem wolności nowożytnej. Wolne ludy Zachodu znają obecnie powszechne zasady prawa konstytucyjnego. Mimo to konstytucje, będące ich zasto-

[1] Patrz wyżej str. 45 – 46.

[2] Pokrewne zasady ogłosiła Rewolucja angielska za Karola I, lecz miały one tylko chwilowe i miejscowe znaczenie.

sowaniem praktycznem, posiadają liczne a doniosłe różnice, dotyczące nietylko drobnostek, ale także — choć w mniejszym stopniu — i podstawowych zasad. Nowe zasady rozlały się po świecie dzięki propagandzie, podobnej do sił żywiołowych; musiały one w rozmaitych krajach skojarzyć się z pierwiastkami, będącemi owocem minionych ich dziejów. W takich tylko warunkach możliwą była ich aklimatyzacja.

Z drugiej strony, pomijając już różnice, wypływające z historji państw, w których stosowano odnowicielskie te zasady, mogły one wytworzyć i wytworzyły przez kojarzenie tych samych pierwiastków — nowe systematy (zwłaszcza na polu organizacji rządu). Stąd bierze początek kilka typów powstałych z tego samego źródła, a jednak odrębnych. Stąd też ludy Zachodu przedstawiają w swych instytucjach politycznych, obok cech pokrewieństwa, właściwości indywidualne; doskonale dają się do nich zastosować słowa Owidjusza:

Facies non omnibus una,
Nec diversa tamen, qualem decet esse sororum.

Ten wspólny zasób idei i instytucyj, podzielony przez zrządzenie losu i przez działalność ludzką, obejmuje nietylko zasady, wysnute przez myśl filozoficzną XVIII wieku; znaczną część jego stanowią urządzenia i zasady, zapożyczone z prawa angielskiego, które, wyzbywszy się swych wyłącznie narodowych cech, złączyły się z ogólnym prądem filozoficznym epoki. Anglja bowiem dzięki szczęśliwemu zbiegowi okoliczności w swym własnym rozwoju rozstrzygnęła poczęści stawiane przez myślicieli zagadnienie wolności politycznej. To też stała się ona dla nich wzorem, i odtąd jej wpływ wychowawczy wciąż daje się odczuwać.

Otóż treścią pierwszej części mojej pracy będą typowe urządzenia i zasady, które są wyrazem wolności nowoczesnej w powyższem znaczeniu. Będę badał ich pochodzenie i następstwa; szczególną zwrócę uwagę na ich zastosowanie we Francji przed konstytucją 1875 roku; wypadnie mi śledzić ich rozwój również i w niektórych innych państwach, ale z pomiędzy konstytucyj niefrancuskich uwzględnię tylko te, które otwarcie i w całej pełni uznają zasady wolności nowoczesnej.

Podzielę te zasady i urządzenia według ich pochodzenia na dwie grupy, omawiając kolejno najpierw zapożyczone z Anglji, następnie rozwinięte przez filozofję XVIII wieku oraz obwieszczone przez rewolucję amerykańską i francuską.

WOLNOŚĆ NOWOCZESNA.
ZASADY I URZĄDZENIA.

TYTUŁ PIERWSZY.
INSTYTUCJE I ZASADY, WYPRACOWANE PRZEZ PRAWO ANGIELSKIE.

ROZDZIAŁ I.

W jaki sposób konstytucja angielska stała się jednym ze współczynników wolności nowoczesnej.

Konstytucja angielska, od najdawniejszych czasów dążąc do wolności, rozwijała się przez długie wieki, nie zwracając na siebie bliższej uwagi pozostałej Europy. Nie znaczy to, żeby nie znano jej poza granicami kraju rodzimego. Miała ona swych teoretyków — Jana Fortescue[1] w XV w. i Tomasza Smith'a[2] w wieku XVI, którzy po łacinie wykładali jej zasady i wskazywali dodatnie jej strony. Dzieła ich narówni z innemi były czytane we Francji; pisarze francuscy (protestanci i katolicy), którzy w drugiej połowie XVI stulecia usiłowali zaszczepić w ojczyźnie swojej zasady wolności politycznej, tak zwani monarchomachowie, doskonale znali angielskie prawo polityczne. Stawiali je za przykład do naśladowania i chcieli zeń uczynić powszechne prawo narodów chrześcijańskich, regulujące władzę i funkcje zgromadzeń stanowych królestwa. Ale Bodin w swych świetnych księgach „O Rzeczypospolitej" zdyskredytował stanowczo konstytucję angielską, którą znał, jak nikt inny. Kreśląc w korzystnem dla monarchji świetle teorję całkowitego i bezwzględnego zwierzchnictwa, przedstawił takie zwierzchnictwo, jako

---

[1] Fortescue, De laudibus legum Angliae, dzieło ogłoszone dopiero w XVI wieku. Ob. nowe wydanie angielskiego przekładu: Fortescue, The government of England, otherwise called the difference between an absolute and a limited monarchy, Oxford, Clarendon Press. (Autor mylnie utożsamia tutaj dwa dzieła Johna Fortescue: słynne De laudibus legum Angliae. A treatise in commendation of the laws of England by J. Fortescue. With translation by Francis Gregor, notes by Andrew Amos and a life of the author by Thomas Fortescue, Cincinnati, 1874 — oraz On the Governance of England, otherwise called the difference between an absolute and a limited monarchy, wyd. C. Plummers. Oxford, 1885. — Przyp. tłómacza.)

[2] Thomae Smithii, De republica Anglorum libri tres, Elzevir, 1630.

arcydzieło wiedzy politycznej, potępił zaś wszystkie państwa i rządy mieszane, jako formę nieudatną i zasadom nauki przeciwną. Doktryna ta była echem powszechnego usposobienia, więc panowała przez całe stulecie z górą. Loyseau, uczeń Bodina, ma jeszcze pewien pociąg do angielskich urządzeń, cytuje Tomasza Smith'a,[1] ale jednocześnie powtarza aksjomat mistrza, że monarchja jest szczytem doskonałości, do jakiego doszła wiedza polityczna.[2]

Coprawda, w epoce, kiedy pisał Bodin, wolności angielskie jak gdyby zasnęły, i zdawało się, że zanikną w absolutyzmie[4] królewskim. Przebudzenie, które w tak okropny sposób dało znać o sobie w XVII wieku i ściągnęło na kraj dwie rewolucje, musiało się wydać współczesnym Ludwika XIV jakiemś dziwacznem zboczeniem.[5] Aliści wiek XVIII inaczej patrzył na rzeczy. Szczęściem dla ludzkości filozoficzny duch epoki odbił się i na wiedzy politycznej; nietylko odwołał się on do światła rozumu i wiecznej sprawiedliwości, ale przedsięwziął olbrzymie badania nad rządami i państwami starożytnemi i nowoczesnemi tak Zachodu, jak Wschodu,

Pod wielu względami badania te były prowadzone bez dostatecznych wiadomości historycznych, bez należytej krytyki; niekiedy porównywano urządzenia nierównej doniosłości, właściwe formacjom i środowiskom bardzo od siebie odległym. Lecz jednym z tych pracowników był genjalny Monteskjusz, rzeczywisty ojciec historji prawa i socjologji; jakoż nietylko przenikliwość jego spostrzeżeń, lecz i sama oczywistość prawdy sprawiły to, iż jedna z idei jego wypłynęła na wierzch i zdobyła powszechne uznanie, a mianowicie myśl, że konstytucja angielska dała jedno z najudatniejszych rozwiązań zagadnienia politycznego, i że roztropność każe ludom Zachodu naśladować ją, o ile na to pozwala charakter narodowy.[6] Tutaj genjalny rozsądek Woltera harmonizował

[1] Ob. jasno i gruntownie skreślone studjum R. Treumanna, Die Monarchomachen, 1895.

[2] Loyseau, Des Ordres, rozdz. I., Nr. 10.

[3] Loyseau, Des seigneuries, rozdz. II, Nr. 92: „Królestwo francuskie jest najlepiej urządzoną monarchją, jaka tylko może być i jaka kiedykolwiek istniała, jest bowiem monarchją królewską, a nie seniorjalną i posiada zupełne zwierzchnictwo bez jakiegokolwiek udziału Stanów.“ Por. rozdz. III, Nr. 46. Le Bret, De la souveraineté du roi, ks. I, rozdz. II: „Co do mnie, sądzę, że nazwę i przymioty zupełnego i skończonego zwierzchnictwa można nadawać tylko tej władzy, która nie zależy od nikogo, prócz Boga, i boskim tylko poddana jest prawom“. — Piganiol de la Force, Nouvelle description de la France, 1718, tom I, p. 41: „Król Francji jest pierwszym potentatem, najpotężniejszym i najabsolutniejszym monarchą w Europie.“

[4] Por. sąd Bossueta o panowaniach, bezpośrednio poprzedzających rządy Karola I, (Oraison funèbre de Henriette de France): „Gdy zbliska przyjrzymy się dziejom tego wielkiego królestwa, a zwłaszcza dziejom ostatnich panowań .. nie znajdziemy ani w ludzie tej niesforności ani w parlamencie takiej buty i buntowniczości.“ Że rewolucja purytańska, której punkt zwrotny przypadł na najkrytyczniejsze czasy Frondy, słabe tylko we Francji wywarła wrażenie, jestto rzeczą tem szczególniejszą, iż w pismach Miltona, politycznego mistrza rewolucji angielskiej, najwyraźniej daje się odczuć wpływ monarchomachów.

[5] O Karolu I i o rewolucji, która go obaliła, patrz całą Oraison funèbre de Henriette de France; rewolucję 1688 roku omawia pani de Sévigné w swych Listach z t. r.

[6] Duch czyli treść praw, ks. XI, rozdz. V: „Jest także naród na świecie, który za cel prosty swojej ustawy ma polityczną wolność; zaraz będziemy roztrząsać reguły,

z naukowym poglądem Monteskjusza. Nie obeszło się wprawdzie bez głosów z taką opinją niezgodnych: opinję przeciwną tworzyli myśliciele, którzy instytucje angielskie uważali za owoc niedojrzałego empiryzmu i szukali światła tylko w czystym rozumie; a jeśli już koniecznie wypadało trzymać się wskazówek historji, chcieli raczej szukać wzorów gdzieindziej — głównie w starożytnych republikach Rzymu i Grecji. Takim był Jan Jakób Rousseau, znający zresztą doskonale urządzenia angielskie;[1] takim był też Mably.[2] Ale koniec końców wpływ angielski zapanował najpierw w powstającej powoli nauce politycznej. W Zgromadzeniu Ustawodawczem szkoła angielska początkowo też posiadała przewagę, i jeżeli przy ostatecznej redakcji konstytucji 1791 r. w kwestjach zasadniczych wzięła górę francuska szkoła racjonalistyczna, to przecież w rozprawach Zgromadzenia mówcy ustawicznie powoływali się na konstytucję angielską.[3]

W XVIII stuleciu trzej myśliciele, którzy rozpowszechniali we Francji i w Europie znajomość konstytucji angielskiej, uchodzili za jej autoryzowanych tłumaczy. Pierwszym był Monteskjusz, którego „Duch praw" ukazał się w r. 1748; nietylko uwzględnia on wielokrotnie urządzenia angielskie, ale czyni z nich najistotniejszą część swej pracy. Mam na myśli głośny ustęp „O konstytucji angielskiej" (De la Constitution de l'Angleterre) (ks. XI, rozdz. VI); niektóre stronice tego rozdziału wywarły ogromny wpływ na prawo konstytucyjne Zachodu. Drugim ze względu na potęgę wpływu był genewczyk de Lolme; autor traktatu „O konstytucji angielskiej" (De la Constitution de l'Angleterre), wydrukowanego w r. 1771. Jestto głęboko pomyślane i jasno napisane dzieło; cieszyło się ogromnem powodzeniem, pomimo, że w wielu miejscach nieco fałszywie przedstawia prawo angielskie. Trzecim nareszcie autorem jest Anglik Blackstone; jego „Uwagi o prawach Anglji" (Commentaries on the laws of England) wyszły w r. 1765. Jest on przedewszystkiem prawnikiem, napisał też traktat specjalny, w którym wyłożył jednocześnie prywatne i publiczne prawo Anglików; ale jako uczeń Monteskjusza, przedstawiał zasady konstytucjonalizmu ojczystego w sposób łatwo zrozumiały dla Francuzów; przetłómaczone wkrótce na język francuski, dzieło to szybko się rozpowszechniło.

---

na których ją gruntuje. Jeżeli są dobre, pokaże się tam wolność, jako w zwierciedle. Dla odkrycia wolności politycznej w składzie Rządu, nie trzeba wiele trudności. Gdy ją można widzieć tam, gdzie istnieje, gdy się tam znajdzie, na co jej szukać?"

Ujawnia się to najlepiej w Lettres écrites de la montagne i w Considérations sur le gouvernement de Pologne.

[2] Mably w swem dziele „O prawodawstwie" (De la législation) wprowadza na scenę angielskiego lorda i szwedzkiego filozofa, który stara się poniżyć konstytucję angielską nietylko w obliczu krytyki rozumowej, ale i w porównaniu z ustrojem szwedzkim; ob. zwłaszcza tom II Amsterdam, 1776, str. 262.

[3] W r. 1789 Siéyès konstatuje i zarazem stara się zwalczać wpływ urządzeń angielskich na umysły współczesnych (Qu'est ce que le Tiers État? wydanie III, 1789, str. 96): „Nie mie ibyśmy takiej wiary w instytucje angielskie, gdyby wiedza polityczna była wśród nas dawniejsza i bardziej rozpowszechniona... Niech przeto nikt się nie dziwi, że naród, którego oczy zaledwie otwarły się dla światła, zwraca się ku Anglji i na niej chce się we wszystkiem wzorować".

Przyznać należy, że w pierwszym okresie swego rozpowszechnienia angielskie prawo konstytucyjne ulegało dość znacznemu skażeniu. Upatrywano w niem zasady, których w rzeczywistości nigdy nie posiadało (zupełny podział władz); naodwrót zaś nie dość jasno dostrzegano inne pierwiastki, które już tkwiły w jego naturze (rządy gabinetowe). Podobnie przesadne sądy i przeoczenia były zresztą rzeczą bardzo naturalną, jeżeli wziąć pod uwagę stan tekstów prawodawczych i tradycyjne maksymy, będące w obiegu w Anglji; wystarczy przytoczyć dwa fakty. Niedokładności i błędy spotykamy nie tylko w dziełach francuskich z XVIII wieku, ale poczęści i w traktacie Anglika Blackstone'a. Z drugiej strony, angielscy założyciele Stanów Zjednoczonych Ameryki, wywalczywszy sobie niepodległość, wprowadzili oczywiście do swej konstytucji podstawowe zasady prawa angielskiego; wessali je oni z mlekiem matczynem, a mimo to przyswoili je sobie w takiej postaci, jaką im nadał Monteskjusz.[1]

W okresie rewolucyjnym umysł francuski w kwestjach prawa konstytucyjnego stopniowo oddalał się od zasad angielskich.[2] Za czasów Konsulatu[3] i pierwszego Cesarstwa[4] wziął z niemi rozbrat otwarcie. Urządzenia francuskie stały się wprost przeciwieństwem angielskich, a jednocześnie wolność francuska przebywała okres zaćmienia.

Wraz z przebudzeniem się świadomości publicznej nastąpił ponowny zwrot ku instytucjom angielskim. Stały się one podwalinami organizacji władz publicznych w Akcie dodatkowym (*Acte additionnel*) do konstytucyj cesarstwa, jak niemniej w konstytucjach r. 1814 i 1830. Monarchja konstytucyjna (1814—1848) usiłuje naśladować parlamentaryzm angielski, wówczas dokładnie już znany. W jednym względzie wszelako stanowiła ona objaw oryginalny: podczas gdy rząd był zorganizowany i działał na podobieństwo angielskiego, o ile to dawało się pogodzić ze stanowiskiem stronnictw we Francji, administracja, przeciwnie, pozostała prawie taką samą, jaką stworzyło pierwsze cesarstwo, gdyż monarchja lipcowa w bardzo szczupłym jeno zakresie przywróciła swobody lokalne. Jakkolwiekbądź w epoce tej angielskie prawo konstytucyjne studjowano we Francji z nowym zapałem; w pierwszym szeregu pisarzy, którzy starali się zaznajamiać z niem pokolenie współczesne, stoją Benjamin Constant,[5] Guizot,[6] i Rossi.[7]

[1] O wpływie, jaki w latach poprzedzających rewolucję wywarła we Francji literatura amerykańska i angielska, patrz dzieło Maksyma Kowalewskiego, „Pochodzenie demokracji współczesnej" (po ros.), część IV, rozdz. I, str. 543 i następne.

[2] Konstytucje 3—14 września 1791 r., 24 czerwca 1793 r. (nigdy nie stosowana w życiu), 5 fructidor'a III.

[3] Konstytucja 22 frimaire'a roku VIII, dekret senatu (*sénatusconsulte*) 14 termidora roku X, organiczny dekret senatu o konstytucji 16 termidora roku X (dożywotni konsulat).

[4] Senatus consultum organiczne z d. 28 floreala roku XII.

[5] Cours de politique constitutionnelle, czyli zbiór dzieł o rządach reprezentacyjnych przez Benjamina Constant'a ze wstępem i uwagami Ed. Laboulaye'a, wyd. II, 1874.

[6] Z dzieł Guizot'a można tu przytoczyć przedewszystkiem Histoire des origines du gouvernement représentatif i Histoire parlementaire (zbiór jego mów od r. 1829—1848), 6 t.

[7] Cours de droit constitutionnel, wykładany na wydziale prawnym w Paryżu, 4 t.

Rewolucja 1848 r. nadała francuskiemu prawu konstytucyjnemu nowy kierunek. W drugiej konstytuancie przeważały zasady racjonalistyczne i oderwane, których ślady nosi zredagowana przez nią konstytucja. Zamach stanu 1851 r. wywołał jawny zwrot do urządzeń konsulatu; wkrótce też w urzędowej literaturze drugiego cesarstwa uwidoczniło się to samo lekceważenie wolności angielskich, jakie niegdyś cechowało pierwsze cesarstwo. A jednak wolności te miały swych zwolenników i obrońców wśród dawnych wodzów parlamentarnych monarchji lipcowej; podziwiano je w dalszym ciągu, omawiano w książkach i czasopismach. W liczbie przedstawicieli tej szkoły możemy wymienić Duvergier de Hauranne'a,[1] księcia de Broglie[2] i Prévost Paradola;[3] jednocześnie Laboulaye zaznajamiał Francję z urządzeniami Stanów Zjednoczonych. Z chwilą rozbudzenia świadomości publicznej dążenie do wolności politycznej i zasady parlamentaryzmu angielskiego odzyskały we Francji popularność i przewagę. Rozliczne akty prawodawcze, jakimi zaznaczyło się tak zwane cesarstwo liberalne, polegały na stopniowem wprowadzeniu tych zasad do konstytucji; zupełne niemal zwycięstwo odniosły one w ustawie 21 maja 1870 roku.

W dobie trzeciej Rzeczypospolitej kierunek ten więcej jeszcze się spotęgował. Zgromadzenie Narodowe w latach 1871—85 rządziło się angielskim parlamentaryzmem, o ile to tylko było możliwem; szerokie zastosowanie znalazł parlamentaryzm w ustawach konstytucyjnych 1875 r.

Za pośrednictwem Stanów Zjednoczonych Ameryki i Francji zasady konstytucjonalizmu angielskiego rozeszły się poza granicami ojczyzny i przeszły mniej lub więcej całkowicie do innych wolnych ludów Zachodu. Społeczeństwa amerykańskie naśladowały prawie wyłącznie Stany Zjednoczone.[4] W Europie dawał się uczuwać przeważnie wpływ idei francuskich. Narody europejskie częstokroć, zamiast brać urządzenia i zasady angielskie wprost z Anglji, przyswajały je sobie we francuskiej przeróbce. Pochodzi to głównie może stąd, że zasady te w kraju rodzimym niezawsze ujęte były w formę prawa; powstawały ze zwyczajów, z tradycji lub praktyki, nie były sformułowane w jasnych i rozkazujących przepisach. A umysł francuski, idąc za głosem właściwego sobie genjuszu, dawał im uświęcenie prawodawcze lub przynajmniej ściśle je formułował. Jakkolwiekbądź zjawisko to, obok recepcji prawa rzymskiego przez świat cywilizowany, jest uderzającym przykładem rozpowszechniania się urządzeń przez naśladownictwo.

Podczas tej ewolucji angielskie prawo konstytucyjne w dalszym

[1] Histoire du gouvernement parlementaire en France, wyd. II, 1870.

[2] Vues sur le gouvernement de la France, niewydane dzieło ks. Broglie, ogłoszone drukiem przez jego syna, 1870 r. Przedmowa zaznacza (str. I), że dzieło to, odbite latem 1861 r. w niewielkiej liczbie egzemplarzy, zostało skonfiskowane w drukarni przez policję.

[3] La France nouvelle, 1868.

[4] Nawet Kanada; Munro (Constitution of Canada. str. 2) robi tylko taką notatkę: „Niejednokrotnie mówiono, że konstytucja Kanadyjska stanowi kopję amerykańskiej (Stanów Zjednoczonych). Twierdzenie to bardzo dalekie od prawdy".

ciągu rozwijało się samoistnie i pod wielu względami zasługiwało na to, aby dać nową lekcję współczesnemu światu. Obecnie całkowity rozwój jego badany jest, rzec można, w nowym duchu. Epoka nasza przekłada rzeczywistość nad abstrakcję, więc przedmiotem badań stała się głównie historja rozwojowa konstytucji angielskiej. Wszelkie wysiłki zdążają do wyjaśnienia nietylko przepisów prawa, w których ten rozwój się odzwierciedla, ale nadto do wykrycia jego tajemnych sprężyn, ukrytych w niewzruszonej tradycji zgromadzeń parlamentarnych, w samym charakterze narodu, w ukształtowanych historycznie stosunkach warstw społecznych i w potężnych podwalinach wolności samorządowych. Z pośród niezliczonych dzieł, poświęconych temu przedmiotowi, wymienię prace tylko najważniejsze: Todda,[1] Bagehota,[2] Dicey'a,[3] Ansona,[4] Leonarda Courtneya,[5] Jenksa,[6] Sidney Low'a i Lowella[7] — w Anglji; Gneista[8] — w Niemczech; Glassona,[9] Boutmy'ego[10] i Franqueville'a[11] — Francji.

W pierwszej części swej pracy nie mam zamiaru wykładać nawet w skróceniu historji ani też przedstawiać obrazu konstytucji angielskiej. Jak to już powiedziałem, badam tylko typowe urządzenia, które z Anglji przeszły do prawa narodów wolnych, a w szczególności do Francji. Takich instytucyj jest cztery i rozpatrzymy je kolejno:

1) Rządy reprezentacyjne,
2) System dwóch izb prawodawczych,
3) Odpowiedzialność ministrów,
4) Rządy parlamentarne lub gabinetowe.

---

[1] Parliamentary Gouvernment in England, its origin, development and practical operation (nowe wydanie, skrócone i przejrzane przez Spencera Walpole), Londyn 1892.

[2] Walter Bagehot, The English Constitution, wyd. IV 1885; istnieje przekład francuski.

[3] Dicey, Introduction to the study of the law of the Constitution, Oxford, 3 wyd. 1888.

[4] Sir William R. Anson, The law and custom of the Constitution, Oxford, 2 t, 1892.

[5] The working Constitution of the United Kingdom and its outgrowths, wyd. II, 1905.

[6] Parliamentary England, 1903; Lowell, Le gouvernement de l'Angleterre, przekł. franc., 2 t., 1910.

[7] The governance of England, wyd. II, 1906.

[8] Główne dzieło Gneista, reasumujące wyniki wszystkich innych, Englische Verfassungsgeschichte, Berlin, 1882.

[9] Glasson, Histoire du droit et des institutions d'Angleterre, 8 t., 1881—1883.

[10] Boutmy, Etudes de droit constitutionnel, 1885; Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre, 1887 przekład polski pod nagłówkiem: Rozwój ustroju i stosunków politycznych Anglji, (przyp. tł.) Essai sur la psychologie politique du peuple anglais, 1902. Przekł. polski: Zarys psychologji politycznej narodu angielskiego w XIX w. Lwów 1906. (j. w.)

[11] Comte de Franqueville, Le Parlement et le Gouvernement britanniques 1887, 3 tomy.

ROZDZIAŁ II.

Rządy reprezentacyjne.

Konstytucja angielska powstała z tych samych prawie pierwiastków, które stworzyły dawną monarchję francuską. Ale podczas gdy we Francji rezultatem rozwoju był czysty i absolutny monarchizm, w Anglji proces rozwoju doprowadził do rządów reprezentacyjnych, t. j. do rządów, w których rozliczne władze bądź rzeczywiście, bądź pozornie ustanowione są przez sam naród, działają w jego imieniu i zgodnie z jego rzeczywistą lub domniemaną wolą. Przyczyny, wyjaśniające nam taką różnicę w ewolucji krajów, można, zdaje się, sprowadzić do trzech najważniejszych.

1) Pierwsza i najgłębsza — to odwieczna różnica między feudalizmem angielskim i francuskim. Pod pewnym względem niema kraju, do którego duch i instytucje feudalne przedostałyby się wcześniej, niż do Anglji. Ale system, jaki zapanował w niej dzięki najazdowi Normandów, odrazu przybrał formę prawidłowej hierarchicznej organizacji; władza zaś królewska zachowała wszystkie prerogatywy, dające się pogodzić z tą formą państwa. U Anglików zatem punktem wyjścia była nadzwyczaj silna władza królewska.[1] We Francji, przeciwnie, feudalizm wyrósł sam z siebie, wśród ogólnego nierządu, i w czasach podziału kraju na drobne cząstki monarchja zrazu pozostawała bez prawdziwie pożytecznych prerogatyw wobec wszechmożnych panów lennych (*seigneurs*). Różnica ta wyszła na korzyść wolności angielskiej. W Anglji szlachta feudalna i klasa średnia jednakowo uciemiężane przez władzę królewską, wspólne miały interesy; więc, połączywszy się przeciw królowi, zdołały stopniowo ograniczyć jego prerogatywy. Inaczej we Francji. Tam stan średni, reprezentowany przez ludność miejską, połączył się z władzą królewską przeciw potężnemu gnębiącemu ją feudalizmowi. Stąd ukrócenie panów lennych, ale jednocześnie nadmierny rozwój władzy monarchicznej i upadek wolności politycznych. Po najeździe Normandów Anglja zaczęła od monarchji prawie absolutnej i może właśnie wskutek tego w XVII wieku doszła do monarchji reprezentacyjnej. Feudalna Francja zaczęła od władzy królewskiej prawie bezsilnej i zapewne dlatego skończyła w XVII wieku na monarchji absolutnej.

2) Dzieje konstytucji angielskiej — to dzieje angielskiego parlamentu. A parlament, pierwotnie wielce podobny do dawnych francuskich Stanów Generalnych, od bardzo dawna, jeśli nie od samego początku, posiadał dwa charakterystyczne rysy, od których też głównie zawisła jego siła.

Podczas gdy we francuskich Stanach Generalnych z początku tylko część ludności była reprezentowana — bo oprócz świeckich i duchownych panów, bezpośrednio powoływanych przez władzę królewską,

[1] Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, § 15, str. 205 i nast.

zasiadali tylko deputowani miast uprzywilejowanych — w parlamencie angielskim od najdawniejszych czasów cały naród posiadał wybieralną reprezentację. Stało się to głównie dzięki temu, że w podziale na hrabstwa *(shires)* Anglja bardzo wcześnie otrzymała od królów normandzkich prawidłowy i organiczny podział administracyjny, ogarniający wszystkie klasy ludności i posiadający wszelkie warunki niezbędne do utworzenia reprezentacji. Hrabstwo miało samoistną organizację dla celów sądownictwa i dla pewnej autonomji administracyjnej. W ten sposób, kiedy te same, co we Francji, warunki historyczne zmusiły królów do zwołania narówni z panami i prałatami przedstawicieli uprzywilejowanych miast, przedewszystkiem powołano naturalnie również przedstawicieli hrabstw.[1] Ci byli obierani z pośród drobnej szlachty, nadawało im to szczególne znaczenie. Reprezentacja narodowa w Anglji była od początku lepsza i lepiej zorganizowana, niż we Francji.

Dalej, parlament angielski zbierał się w dwóch izbach, gdy tymczasem francuskie zgromadzenie dzieliło się na trzy stany, najczęściej bezsilne już wskutek samego podziału. Jak wkrótce zobaczymy, była to dla Anglji okoliczność szczęśliwa, która wywarła głęboki wpływ na rozwój nowoczesnego konstytucjonalizmu.

3) Do tych czynników, stworzonych przez warunki polityczne, przyłącza się czynnik rasowy. Jest nim woluntarystyczny, poważny i praktyczny charakter samych Anglików. Anglik, działając jako jednostka, nie przekracza granic swych praw legalnych, ale dochodzi ich z posuniętą do najwyższego stopnia uporczywością. Posiada on poczucie prawa we właściwem znaczeniu tego wyrazu, poszanowanie i zrozumienie norm i formalności prawnych; tymczasem Francuz zbyt często poniża prawo obowiązujące w imię wzniosłego, lecz nieraz niebacznego poczucia sprawiedliwości idealnej, które mu każe zapominać o konwencjonalnych i koniecznych granicach. Dzięki temu darowi przyrodzonemu wyższe i średnie klasy Anglji z zadziwiającą konsekwencją manifestowały swą wolę, aby być wolnemi pod rządem prawa. Jakoż po kilkuwiekowej walce i po dwu rewolucjach dopięły swego celu w w. XVII.

Na tym kończymy uwagi ogólne. Musimy teraz choćby w pobieżnym zarysie, przyjrzeć się zbliska, jakim sposobem powstał w Anglji rząd reprezentacyjny i na czem polega jego właściwa natura.

I.

Według klasycznej formuły angielskiej najwyższa i zwierzchnia władza spoczywa w rękach parlamentu, a parlament w technicznem tego słowa znaczeniu, jestto zjednoczenie i zespół króla, izby lordów i izby gmin.[2] Ale formuła ta wyraża pogląd właściwy dopiero prawu

[1] Można nawet utrzymywać, że reprezentacja miast (*boroughs*) w parlamencie obok przedstawicieli hrabstw zajmowała stanowisko drugorzędne i dość niepewne. Jenks, An outline of English local government, 1895, str. 194.

[2] Thom. Smith, De republica Anglorum, lib. II, r. II, str. 168: „In comitiis Parlamentariis posita est omnis augustae absolutaeque potestatis vis". Blackstone, Commentaries ks. I, r. II, str. 147, 153: „The British Parliament in which the legislative power and (of course) the supreme and absolute authority of the state is vested by our Con-

współczesnemu.[1] Punkt wyjścia był zupełnie inny; król sprawował w całej pełni, bez żadnych ograniczeń, władzę zarówno prawodawczą, jak i wykonawczą.[2] Ale absolutna pod tym względem władza monarchiczna istniała w państwie z organizacją feudalną, więc musiała się stosować do zwyczajów feudalnych i od dawien dawna podlegała ograniczeniom. W pewnych uroczystych chwilach lennicy korony, w Anglji bardzo liczni, zbierali się przy boku królewskim. Zebrania takie przypominały radę przyboczną (*curia regis*) pierwszych Kapetyngów,[3] w rzeczywistości jednak nie posiadały żadnej władzy. Król pewno wywnętrzał się tam ze swych zamiarów, zasięgał rady u przedniejszych mężów w państwie, ale to nie mogło się jeszcze nazywać obradami narodu. Na zebraniach rozstrzygano niektóre ważne spory, dawnym zwyczajem oddawane pod sąd króla; zgromadzenie służyło w takich razach za radę, ale nie tworzyło zbiorowego organu sądowego, bo tylko król miał prawo sądzić. Nie występowało też w charakterze feudalnego sądu parów.[4]

Taki stan rzeczy zmienił się w ciągu XII wieku, zanim jeszcze połączeni baronowie wywalczyli od Jana bez Ziemi gwarancje, zawarte w Wielkiej Karcie. Ustalił się zwyczaj, według którego król, ilekroć zamierzał wydać nowe a ważne postanowienie, musiał najprzód oddać je do *Concilium*, czyli zebrania, na które zwoływał prałatów i najprzedniejszych baronów, wasalów korony. W ten sposób *Concilium* nabierało charakteru organu conajmniej doradczego w sprawach prawodawstwa.[5] Jednocześnie zdobywało ono dokładniejsze i ważniejsze atrybucje w charakterze ciała sądowego, tak, że członkowie najwyższych sądów angielskich początkowo byli tylko delegatami rady królewskiej. Królowie zachowali zwierzchnią władzę nad sądami, nawet, gdy te przekształciły się w instytucje stałe.[6]

Jedną z przyczyn, które pchnęły monarchizm angielski na tę drogę, były trudności, jakie tenże napotykał, usiłując pohamować zamachy kleru na władzę świecką.[7] Aby w walce z duchowieństwem nadać

---

stitution. The constituent parts of the Parliament... are the King's Majesty, sitting there in his political capacity, and the three estates of the realm; the lords spiritual, the lords temporal (who sit together with the King in one House), and the commons, who sit by themselves in another".

[1] Formuła ta, jak dalej zobaczymy, dziś już niezupełnie odpowiada rzeczywistości; jeden z czynników parlamentu, izba gmin, zdobyła widoczną przewagę nad pozostałemi czynnikami.

[2] Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, § 15, str. 207, 269. Autorowie angielscy skłonni są zawsze do przedstawiania tego pierwotnego absolutyzmu w łagodniejszem świetle, a to w tym celu, aby odnieść początki parlamentu do jak najstarożytniejszych czasów.

[3] Patrz o tem Luke Owen Pike, A constitutional history of the House of Lords from original sources, Londyn, 1894, r. III i IV. Podobieństwo do *Curia regis* Kapetyngów, zdaniem autora, jest uderzające.

[4] O charakterze tych rozporządzeń władzy królewskiej, które zresztą niezupełnie zasługują na nazwę ustaw, ob. Pollock i Maitland, History of the English law before the time of Edward I, t. I, str. 153 i nast.; L. O. Pike, j. w., r. XIV str. 310 i nast.

[5] L. O. Pike, j. w., r. IV i *passim*.

[6] Pike, j. w., r. III. Gneist, Englische Verfassungsgeschichte. § 13, str. 206 i nast.

[7] Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, § 16, str. 235 i nast. Pierwszy raz, zdaje się, znalazła ta polityka zastosowanie na Asyzach w Klarendonie 1164 r.

swym zarządzeniom więcej wagi, władza królewska powołała do współdziałania wyższych baronów. Jakkolwiekbądź, stało się to zasadą prawa angielskiego, zasadą od czasów Henryka II tak mocno ugruntowaną, że Glanville zrobił z niej całą teorję.[1] Zebrania, których prawa tym sposobem nabierały coraz większej mocy, nosiły obok swej rodzajowej nazwy *Concilium*, nazwę *Assises* lub *Parlement* w znaczeniu, jakie ten wyraz posiadał pierwotnie we Francji.[2]

W ciągu XIII wieku praktyka ta zaznacza się wyraźniej i utrwala. Parlament prałatów i najgłówniejszych baronów pod nazwą *Magnum Concilium* bywa zwoływany perjodycznie i, jeżeli nie zupełnie jeszcze stale i regularnie, to przynajmniej bardzo często. Edward I zwołuje go rok rocznie, a nawet kilka razy do roku. Parlament działa, jako instancja sądowa; kompetencja jego rozciąga się na wszystkie sprawy, których rozpatrzenie król sobie zawarował, jak niemniej na spory, przeniesione doń w drodze apelacji z niższych instancyj. Wkrótce potem za Edwarda III zaczyna on sądzić skargi, wytaczane przeciw samym jego członkom, odtąd zwanym parami ziemskimi; nakoniec rozpatruje i sądzi oskarżenia przeciwko najwyższym dostojnikom królestwa. Jednocześnie *Magnum Concilium* było radą prawodawczą, której zdania król zasięgał przy każdem ważniejszem rozporządzeniu; nie było to jednak prawnym jego obowiązkiem, i opinja rady nie krępowała jego decyzji. Dopiero pod koniec panowania Edwarda III ustaliła się zasada, że król nie może swą własną władzą unieważnić statutu, ustanowionego przez parlament. Nareszcie *Magnum Concilium* miało wyłączne prawo uchwalania subsydjów, żądanych przez króla, niezależnie od czynszów i danin feudalnych.[3] Jeden z artykułów Wielkiej Karty, nie powtórzony zresztą w późniejszych jej potwierdzeniach, obiecywał, że król, bez zgody *Commune Concilium regni*[4] nie będzie ściągał żadnych subsydjów (*auxilium*), ani opłat wojennych (*scutagium*), wyjąwszy trzy wypadki, w których płacono starodawne subsydja feudalne; do *Commune Concilium* mieli należeć, oprócz prałatów i baronów, wszyscy, którzy otrzymali ziemie bezpośrednio od korony.[5] W takim składzie

---

[1] Tractatus de legibus et consuetudinibus, prolog: „Leges namque Anglicanas, licet non scriptas, appellari non videtur absurdum, cum hoc ipsum lex sit quod principi placet et legis habet vigorem, eas scilicet, quas super dubiis in consilio definiendis, procerum quidem consilio et principis accedente auctoritate constat esse promulgatas.

[2] Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, § 18, str. 273; por. mój Cours élémentaire d'histoire du droit français, wyd. III, str. 382.

[3] Patrz o tem wszystkiem Gneista, Englische Verfassungsgeschichte, § 22; — Stubbs, Constitutional history r. XV, L. O. Pike, A constitutional history of the House of Lords, str. 347 i nast.

[4] Art. 12: „Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro, nisi per commune consilium regni nostri, nisi ad corpus nostrum redimendum et primogenitum filium nostrum militem faciendum et ad filiam nostram primogenitam semel maritandam". W „Chartes des libertés anglaises" Bémonta, str. 29.

[5] Art. 14; „Et ad habendum commune consilium regni de auxilio assidendo aliter quam in tribus casibus praedictiis faciemus submoneri archiepiiscopos, episcopos, abbates, comites et majores barones... et praeterea faciemus submoneri in generali per vicecomites et baillivos nostros omnes illos qui de nobis tenent in capite".

Commune Concilium, zdaje się, nigdy nie działało; tymczasem podatków żądano od *Magnum Concilium*, którego członkowie, jako najwyżej opodatkowani, byli uważani za przedstawicieli wszystkich *tenentes in capite* (bezpośrednich wasalów korony). Taki był początek parlamentu; ale *Magnum Concilium* miało utworzyć jedną tylko gałąź przyszłego parlamentu — izbę lordów. Zobaczmy, skąd powstała izba gmin.

Te same przyczyny, które wprowadziły do kortezów hiszpańskich, do Stanów Generalnych francuskich i do sejmu Rzeszy Niemieckiej przedstawicieli miast uprzywilejowanych,[1] działały i w Anglji. Tutaj wezwano obok członków kleru i panów świeckich nietylko posłów miast i miasteczek uprzywilejowanych, lecz nadto i przedewszystkiem przedstawicieli hrabstw, ponieważ hrabstwo, jak już powiedziałem, stanowiło organiczną i poniekąd niezależną[2] całość, która z dawien dawna zwykła była wybierać przedstawicieli dla załatwiania rozmaitych funkcyj miejscowych.[3] W r. 1254 po raz pierwszy spotykamy wezwanych do parlamentu w sprawie subsydjów, narówni z prałatami i baronami,[4] rycerzy po dwuch od każdego hrabstwa. To samo powtarza się w r. 1261 i 1264; do rycerzy z hrabstw przyłączają się przedstawiciele uprzywilejowanych miast i miasteczek, również po dwóch z każdego miasta. Stało się to za radą i z inicjatywy Szymona z Montfortu; dlatego chciano w nim upatrywać prawdziwego twórcę angielskiego parlamentu.[5] To samo miało miejsce i później, przynajmniej w parlamentach z lat 1273, 1275 i 1283. Ale Anglicy upatrują decydujący precedens dopiero w parlamencie, zwołanym przez Edwarda I 1295 roku i zwanym p a r l a m e n t e m w z o r o w y m (*great and model Parliament*).[6] Istotnie zasiedli tam ostatecznie przedstawiciele całego narodu, reprezentanci trzech stanów królestwa. Zgromadzenie 1295 r. posiadało obok pierwiastków, które tworzyły *Magnum Concilium*, osobną reprezentację duchowieństwa, hrabstw, miast i miasteczek.

Później będę miał sposobność przedstawić, w jaki sposób znikła własna reprezentacja duchowieństwa i, jak pozostałe w parlamencie pierwiastki podzieliły się na dwie izby; teraz musimy zobaczyć, w jaki sposób izby zdobyły władzę prawodawczą.

Pierwotnie posłowie hrabstw, miast i miasteczek, podobnie, jak przedstawiciele francuskich stanów, byli zwoływani tylko w tym celu,

[1] Ob. mój Cours élémentaire d'histoire du droit français, wyd. III, str. 484.

[2] Stubbs, Constitutional history, r. XV, §§ 202 i nast. O średniowiecznych stosunkach podatkowych miast i miasteczek i o początkach ich reprezentacji w parlamencie, patrz Jenks, An outline of local English government, 1894, str. 189 i nast.

[3] Ob. np. art. 18 Wielkiej Karty: „Mittemus duos justiciarios per unumquemque comitatum per quatuor vices in anno qui, cum quatuor militibus cujuslibet comitatus electis per comitatum, capiant in comitatu et in die et loco comitatus assisas predictas".

[4] Stubbs, Constitutional History, roz. XV, § 314.

[5] R. Pauli, Simon de Montfort the creator of the House of Commons, translated (and revised by the author) by U. Goodwin, Lond., 1876.

[6] Anson, The law and custom of the constitution I[2], str. 46.

aby na żądanie korony wspomóc ją „zasiłkiem i radą" (*aide et conseil*),[1] Nie widać nawet, aby do ich rozpatrzenia oddawano projekty praw, jakie król zamierzał wydać; w kwestjach prawodawstwą zasięgano tylko rady *Magnum Concilium*, które, chociaż było częścią ogólnego parlamentu, jednakże zachowywało swoją indywidualność i swe dawniejsze atrybucje.[2] Ale znaczenie gmin szybko wzrastało; począwszy od pierwszego trzydziestolecia XIV wieku, zapytywano je już o przyzwolenie na ustawy królewskie na równi z prałatami i świeckimi lordami.[3] One to właściwie zawładną w parlamencie władzą prawodawczą, która koniecznie każe się dorozumiewać prawa inicjatywy, prawa przedstawiania wniosków. Dotychczas inicjatywa, jak zresztą cała władza prawodawcza, wyłącznie należała do króla; on sam jeden tworzył prawo, chociaż za zgodą lordów i gmin. Te ostatnie zaś umiejętnie skorzystały z dwóch drogocennych przywilejów — prawa zezwalania na podatki i prawa petycji.

Prawo przyzwalania na podatki ustaliło się w końcu XIII wieku w nowych okolicznościach. Powstanie jego prawnicy angielscy wyraźnie wiążą z rzekomym statutem Edwarda I, zwanym *statutum de tallagio non concedendo*,[4] którego odnośne przepisy rzeczywiście są dokładne.[5] W rzeczywistości nie jest to statut, lecz petycja parlamentu, wystosowana do króla w r. 1297.[6] Ale tę samą zasadę i w tym samym roku Edward I zatwierdził w Konfirmacji Kart.[7] Odtąd prawo to, jako zasada, nie było kwestjonowane. Co do prawa podawania petycyj królowi, korzystały zeń oddawna osoby pojedyńcze, a odkąd *Magnum Concilium* poczęło się zbierać perjodycznie i często, król wybierał z grona jego członków komisarzy, którym polecał rozpatrywanie petycyj. Później tak gminy, jak lordowie, sami zaczęli przyjmować petycje, aby je przedstawiać królowi, o ile to uznawali za stosowne. Od samego też początku gminy z własnej inicjatywy przedstawiały królowi pe-

---

[1] Anson, Law and custom, I[3], 18 49 Członkowie izby gmin, podobnie, jak francuscy posłowie trzeciego stanu, niezbyt byli skorzy do rad z obawy kompromitacji, gdyby aprobowane przez nich postanowienia w przyszłości miały doprowadzić do nowych zasiłków. Anson, j. w. str. 18, 49; Stubbs, Constitutional History, r. XVII, nr. 294.

[2] Anson, Law and custom, I[3], str. 17; Stubbs, Constitutional History, r. XV, str. 224.

[3] Akt 1322 r, wyraźnie uznaje prawa gmin w materjach podatkowych i mówi o nich, jak o zasadzie, uświęconej przez tradycję. Anson, Law and custom, I[3], 235, 236. L. O. Pike. r XIV.

[4] Ob. Petition of Right z r. 1628 u Gardinera, The Constitutional documents of the puritan Revolution, str. 1: „It is declared and enacted by a statute made in the time of the king Edward the First, commonly called Statutum de tallagio non concedendo, that no tallage or aid shall be laid or levied by the king or his heirs in Realm without the goodwill and assent of the Archbishops, Bishops, Earls, Barons, Knights, Burgesses and other Freemen of the Commonalty of this Realm". (Por.: Stubbs, Select chartera, wyd. VIII str. 515, przyp tłóm).

[5] Bémont, Chartes des libertés anglaises, str. 88 art. 1 (Por, Stubbs, tamże str. 497, 498 przyp. tłóm).

[6] Bémont, op. cit. str. 87.

[7] Konfirmacja kart, art. 6, u Bémonta op. cit, str. 98. (Stubbs, tamże str. 487—497, przyp, tłóm.).

tycje zbiorowe, podobnie, jak francuskie Stany Generalne przedstawiały zażalenia (*doléances*). Pierwotnie było to nawet jedynem ich prawem obok prawa uchwalania podatków. Tą drogą gminy zdobyły inicjatywę prawodawczą; robiły starania u króla o wydanie nowego prawa w tym lub owym przedmiocie, ilekroć wykrycie nadużyć ujawniało braki w prawodawstwie lub potrzebę jego uzupełnienia. Cóż, kiedy były to tylko prośby, i nastręczała się obawa, że albo król odmówi wydania żądanego ordonansu, albo, jeżeli nawet przychyli się do prośby gmin, ordonans będzie zredagowany niezupełnie zgodnie z ich życzeniem. Aby wymóc na królu poszanowanie swej woli, gminy umiejętnie a uporczywie posługiwały się prawem uchwalania podatków. Starały się uczynić wydanie żądanego rozporządzenia koniecznym warunkiem przyzwolenia na zasiłki. Ale trudno było nadać temu formę prawną. Otrzymać przyrzeczenie królewskie było stosunkowo łatwo, ale jak zdobyć pewność, że monarcha dotrzyma słowa? Więc gminy uciekały się do najróżnorodniejszych środków: żądały odpowiedzi na piśmie, nalegały, aby żądane postanowienia były ogłaszane przed rozwiązaniem parlamentu; wreszcie domagały się, aby ordonanse były redagowane w komitecie, w łonie którego posłowie znajdowaliby się obok lordów i sędziów. Wszystko to nie zawsze skutkowało; a mimo to stwierdzono, że osnową prawie całego prawodawstwa XIV stulecia były petycje parlamentu... Porównanie protokołów (*rolls*) parlamentu z księgą statutów (*Statute Book*), wykazuje, że mnóstwo nowych ustaw zawdzięcza swój początek inicjatywie stanów, a zwłaszcza gmin.[1]

Jeżeli petycja pochodziła od gmin, przedstawiano ją też do rozpatrzenia lordom; o ile ci oświadczali się przeciwko niej, król, stwierdzając to, miał dostateczny powód do dania odpowiedzi odmownej.[2] Tak ustalał się równy współudział obu izb w dziele prawodawstwa,[3] podobnie, jak w kwestjach uchwalania zasiłków.[4] Nie ulega żadnej wątpliwości, że i lordowie mogli za pomocą petycji zapoczątkowywać działalność prawodawczą: wtedy projekt ustawy, sporządzony na rozkaz króla z inicjatywy lordów musiał być oddany pod rozpatrzenie

---

[1] Stubbs, Constitutional History, r. XVII, n. 290. Równoległe zjawisko możemy zaznaczyć we Francji. Aczkolwiek Stany Generalne nie posiadały prawnego udziału w ustawodawstwie, w praktyce jednak wielkie ordonanse XV i XVI wieku wspierają się przeważnie na zażaleniach (*doléances*) Stanów Generalnych.

[2] Stubbs, Constitutional History, r. XVII, nr. 290, t. II, str. 573.

[3] Stubbs, Constitutional History, r. XVII, nr. 293, t. II, str. 598. Wprawdzie do parlamentu przez długi czas powoływano natówni z prałatami i baronami, składającymi Wielką Radę i stanowiącymi jej część, pierwszych dostojników królestwa, członków najbliższej rady królewskiej i członków najwyższych sądów. W owych czasach izba lordów nie była jeszcze indywidualną całością; petycje gmin przyjmował i zatwierdzał jeszcze król w radzie i w parlamencie. Zmiana nastąpiła dopiero za Ryszarda II, kiedy członkowie Królewskiej Rady Tajnej i najwyższych sądów przestali zasiadać w parlamencie. Rada królewska, późniejsze *Privy Council*, ostatecznie oddzieliła się wówczas od *Magnum Concilium*, z którego powstała izba lordów, jako gałąź parlamentu, równoległa do izby gmin: L. O. Pike, j. w., str. 44, 251, 280, 321—2, 326, 333.

[4] Stubbs, Constitutional History, r. XX, nr. 759.

gmin.[1] Ale gminy prawie zawsze załączały przy swych własnych petycjach petycje lordów,[2] wskutek czego urzędowa formuła preambulu ustaw wspominała o petycji gmin i zgodzie lordów.[3]

Niewiele już brakowało, ażeby ten zawikłany i niezbyt jasny system przekształcił się w prawdziwy podział władzy prawodawczej pomiędzy królem i dwiema izbami. Wystarczała do tego prosta zmiana formy: zamiast układać swe wnioski w formie petycji, prosząc, aby korona zredagowała odpowiednie prawa, zaczęto dawać jej formę projektu prawa czyli billu. Kiedy taki projekt, kolejno przyjęty przez obie izby, został przedstawiony królowi, ten ostatni, jeżeli go nie odrzucał, wyrażał swą zgodę i tem samem czynił zeń prawo albo statut. Po ukończeniu głosowania obu izb ustawa była już gotowa, brakowało tylko sankcji królewskiej, która jej nadawała moc obowiązującą. Ten sposób został wprowadzony w życie w wieku XV za panowania Henryka VI[4] (1422—1461). Od tego czasu prerogatywa korony w sprawie ustawodawstwa w gruncie rzeczy została zredukowana do prawa inicjatywy — jeżeli sam król występował z wnioskiem — i do prawa veto, jeżeli projekt przedstawiały izby. Za rządów tegoż Henryka VI bardzo logicznie została zmieniona arynga do ustaw; nie mówi się już, że prawo zostaje wydane staraniem lub na prośbę gmin albo panów, a tylko: „z woli parlamentu".[5] Zdawało się, że od tego czasu wolność zapanowała w Anglji i władza prawodawcza dostatecznie została oddzielona od wykonawczej. Naprawdę wcale tak nie było.

Król niezupełnie jeszcze został pozbawiony władzy prawodawczej. Zgody obu izb parlamentu, wyrażonej we wspomniany sposób, wymagały tylko właściwe ustawy, czyli statuty. Ale król mógł swą własną władzą wydawać ordonanse, obowiązujące wszystkich poddanych, zasięgając tylko opinji Rady Tajnej. Istniała przecież między statutem i ordonansem duża różnica. Statut to była prawdziwa ustawa, mająca trwać zawsze; uroczyście wpisywano go do protokółów parlamentarnych i wcielano do księgi statutów (*Statute Book*). Ordonans zaś, lub, jak później mówiono, proklamacja (*proclamation*), stanowił wprawdzie normę ogólną, ale tymczasową. Ogłaszano go zwyczajnie w królewskich patentach lub kartach.[6] Począwszy od XIII wieku, ustaliła się zasada, że statut może być zniesiony lub zmieniony tylko

---

[1] Stubbs, Constitutional History, r. XX, n. 760, 761.

[2] Stubbs, Constitutional History, r. XVII, n. 293, t. II, str. 591.

[3] Stubbs, Constitutional History, t. II, str. 591.

[4] Stubbs, Constitutional History, nr. 290, t. II, str. 577, 578; — Anson, Law and custom, I[3], str. 242 przytacza przykład z r. 1429. L. Owen Pike, j. w., str. 326.

[5] Stubbs, Constitutional History, nr. 293, t. II, str. 591 Anson, Law and custom. I[3], str. 241.

[6] Stubbs, Constitutional History, nr. 292, t. II, str. 584. O dawnem znaczeniu *ordinance* i *statute* patrz Pollock i Maitland, History of the English law, t. I, st. 160.— L. O. Pike, A constitutional History of the House of Lords, str. 320 i nast. Autor ten mniema (str. 321, 2), że król stracił swą osobistą władzę stanowienia praw dopiero, odkiedy Rada Tajna przestała bywać przytomną na posiedzeniach parlamentu i nie zlewała się już w jedną całość z izbą lordów.

przez nowy statut, wydany za zgodą parlamentu.[1] Ale granice działania statutu i ordonansu były określone niedokładnie, i król pod pozorem środków wykonawczych mógł obejść lub zmienić statut. Uskarżano się na to otwarcie pod koniec XIV wieku,[2] ale stan rzeczy nie zmienił się aż do rewolucji 1688 r.

Król posiadał inną jeszcze władzę, która mu pozwalała czynić prawo bezskutecznem, nie odwołując go: było to *jus dispensandi*, na mocy którego mógł wstrzymać zastosowanie prawa do poszczególnych wypadków, zarówno przyszłych jak minionych, nie odejmując mu ogólnej mocy. Władza ta, której źródła, zdaje się, należy szukać w prawie kanonicznem,[3] była dla dawnych prawników naturalną atrybucją zwierzchnictwa;[4] w XVI stuleciu nikt królowi angielskiemu władzy tej nie zaprzeczał.[5]

Nakoniec, król mógł do pewnego stopnia wymijać powagę parlamentu w tych sprawach, w których go ona najwięcej krępowała — w sprawach podatkowych. Niewątpliwie w zasadzie tylko izby mogły uchwalać podatki; ale korona często mogła się obywać bez ich pomocy. Monarcha angielski posiadał swój stały dziedziczny dochód z królewszczyzn, podobnie, jak królowie francuscy — z domenów. Prócz tego na początku każdego panowania izby tradycyjnie wotowały nader znaczne podatki pośrednie na cały przeciąg życia monarchy.[6] Ciągnął król dochody i z ukrytych podatków, które sam własną władzą nakładał, czy to wydając przepisy dla handlu zagranicznego,[7] czy obarczając olbrzymiemi karami pieniężnemi gwałcicieli ordonansów, czy wreszcie, ściągając opłaty na potrzeby obrony krajowej — które to zadanie spoczywało na jego barkach.[8] Z wyjątkiem kwestji pie-

---

[1] Z tego to powodu Edward I wyraźnie odmówił klerowi cofnięcia statutu *de religiosis*: „Illud statutum de consilio magnatum suorum fuerat editum et ordinatum, et ideo absque eorum consilio non revocandum". Stubbs, Constitutional History, t. II, str. 327 i 126 Bracton, De legibus Angliae, ks. 2, r. I, wykłada swoją teorję tak: „Leges Anglicanae .., cum fuerint approbatae consensu utentium et sacramento regum confirmatae, mutari non possunt nec destrui sine communi consilio omnium quorum consensu et concilio fuerunt promulgatae". Coprawda autor dodaje: „In melius tamen converti possunt sine illorum consensu".

[2] Ob. tekst, przytoczony przez Stubbsa, t. II, str. 587, ods 2, datujący się z czasów parlamentu 1382 r: „Quid juvant statuta parliamentorum, cum penitus expost nullum sortiantur effectum? Rex nempe cum privato consilio cuncta vel mutare vel delere solebat quae in parliamentis antehabitis tota regni non solum communitas sed et ipsa nobilitas statuerat".

[3] Esmein, Le mariage en droit canonique, t. II, str 316 i nast.

[4] Covarruvias, Variarum resolutionum ks. I, r. I, nr. 7: „Princeps qui habet potestatem leges condendi et conditis derogandi".

[5] Thom. Smith, De rep. Anglorum, ks. II, r. IV, str. 185: „Potestatis monarchicae leges relaxandi jus est, ubi aequitatis benignitas moderationem patitur".

Anson, Law and custom, I[3], 320 i nast.; I, 286 i nast.; — Dicey, The privy Council, str. 160

[7] Anson, Law and custom, I[3]. str 19, 24, 320 i nast.

[8] Naprzykład w r. 1634 i w latach następnych król zażądał od szeryfów wszystkich hrabstw, aby dostarczyli każdy po jednym lub po kilka okrętów określonej pojemności; potrzebna na to suma pieniędzy miała być rozłożona pomiędzy ludność miejscową. To stało się powodem rozgłośnego procesu Hampdena, i sędziowie uznali uroszczenia korony za uprawnione.

nieżnych wszystko, co dotyczyło wojny i armji, zależało wyłącznie od niego.[1]

Monarchowie z dynastji Tudorów, starając się rozwijać na swą korzyść teorję, a nawet praktyki absolutyzmu na wzór francuskiego, wogóle żyli w zgodzie z izbami, które też im dogadzały. Parlament zrzekł się poniekąd swej władzy prawodawczej na rzecz Henryka VIII, odstępując mu prawo wydawania proklamacyj, mających moc obowiązującą ustaw.[2] Inaczej było za Stuartów. Przejęty zasadami monarchji z Bożej łaski[3] Karol I, wstąpił na drogę długiej i tragicznej walki z parlamentem, walki, która go miała zaprowadzić na rusztowanie. Następstwem było chwilowe ogłoszenie zupełnego zwierzchnictwa narodu,[4] ustanowienie rzeczypospolitej i zniesienie wraz z władzą królewską izby lordów. Zresztą sam Cromwell niebawem przywrócił izbę wyższą, a po jego zgonie monarchja została przywrócona.[5]

Po Restauracji dynastja Stuartów wznowiła swe pretensje i praktyki To doprowadziło do rewolucji 1688 r. Obie izby parlamentu ogłosiły detronizację Jakóba II i powołały na tron Wilhelma Orańskiego. Jednocześnie uroczyście potępiły one wszystkie uroszczenia władzy królewskiej, dążące do zaprowadzenia rządów absolutnych i osobistych; prerogatywy króla ograniczono, stawiając go w ścisłej zależności od parlamentu. Zadania tego dokonał Bill o Prawach[6] (*Bill of Rights*) czyli Deklaracja Praw z dnia 13 lutego 1689 r., którą uchwaliły obie izby i przedstawiły księciu Orańskiemu. Obok Petycji o prawo 1628 r.[7] Deklaracja stała się dla nowożytnej Anglji tem, czem dla średniowiecznej były Wielka Karta i jej konfirmacje. Deklaracja wyraźnie odmawiała królowi prawa zawieszania ustaw oraz ich wykonania (art. 1) — i wzbraniała uwalniać kogokolwiek od posłuszeństwa prawom (art. 2). Bezwzględnie zaprzeczała koronie prawa ściągania jakichkolwiek podatków bez zgody parlamentu (art. 4) i utrzymywania w czasie pokoju wewnątrz kraju stałej armji (art. 6). Ze względów przezorności, która odtąd stała się tradycyjną i niezmienną,

[1] Th. Smith, De republica Anglorum, ks. II, r. IV: „Rex reginave summam pacis bellique denunciandi potestatem habet... Militiae quoque et in castris Princeps absolutam potestatem nullis legum repagulis coërcitam habet, ejus placita vim legis sustinent".

[2] W roku 1539, 31, Henry VIII: — Dicey, Introduction, str. 48; — Stubbs, Constitutional History, nr. 292, t. II, str. 588, nazywa ten akt *lex regia* historji angielskiej.

[3] Ob. np. oświadczenie królewskie z 10 marca 1629 (Gardiner, Documents, str. 17); „chociaż monarchowie tylko Bogu obowiązani są zdawać sprawę ze swych czynności".

[4] Memoirs of Edmund Ludlow, Londyn 1751, str. 106: „Uchwalono: że po Bogu lud jest źródłem wszelkiej władzy sprawiedliwej; że izba gmin, wybrana przez lud i reprezentująca go, jest najwyższą władzą narodową; że wszystko to, co gminy w parlamencie wydały i ogłosiły, jako prawo, posiada moc obowiązującą prawa, i lud jest niem związany, chociażby uchwała zapadła wbrew woli króla i parów".

[5] O prawie konstytucyjnem tej epoki patrz moje studjum „Les constitutions du protectorat de Cromwell, w Revue du droit public et de la science politique" 1900 r.

[6] Stubbs, Select Charters and other illustrations of English Constitutional History, Appendix, str. 523 i nast.

[7] Gardiner, Documents, str. 1.

parlament na przeciąg jednego tylko roku dawał swą zgodę na ciągłe istnienie stałej armji; formalna decyzja izby gmin miała każdorazowo określać liczebną siłę wojska.[1] Dodajmy, że dziedziczne dochody korony spadły prawie do zera.[2] „Od tego czasu publiczne dochody korony zawisły w zupełności od parlamentu, składały się na nie uchwalane rok rocznie podatki na pokrycie dokładnie wyszczególnionych wydatków publicznych oraz opłaty przewidziane i zatwierdzone przez akty parlamentu".[3] Najważniejsze wydatki, zwłaszcza koszty utrzymania armji i floty, uchwalano tylko na rok jeden. Z drugiej strony, od tego czasu rzeczywiście weszła w życie zasada, że „sumy uchwalane i wyznaczane przez Gminy na specjalne potrzeby powinny być użyte przez władzę wykonawczą jedynie na zaspokojenie tych potrzeb". Powyższa zasada została wypowiedziana już wcześniej i po Restauracji, za Karola II, otrzymała nawet sankcję prawodawczą; ale dopiero po rewolucji 1688 r. zaczęto ją stosować w praktyce i wprowadzono do systemu rządów;[4] nakoniec, proklamacje królewskie w tych czasach, acz nie zniesione ostatecznie, stały się nieszkodliwemi. Postanowiono, że powinny one tylko przypominać obywatelom o poszanowaniu ustaw, ale nie mogą nic do nich dodawać ani też ujmować.[5]

Ta długa ewolucja prawa angielskiego nietylko zabezpieczyła wolność brytańską, ale stworzyła nową formę rządów, która miała znaleźć szerokie rozpowszechnienie — nowoczesny rząd reprezentacyjny. Zobaczmy, jakie były jego cechy charakterystyczne.

II.

Przedewszystkiem, pogląd na rozliczne władze, które sprawowały atrybucje zwierzchnictwa, był taki, że działają one nie z mocy własnego prawa, lecz w charakterze przedstawicieli narodu i w jego imieniu. Na parlament, jednoczący w sobie wszystkie te władze i posiadający tem samem całkowite zwierzchnictwo, zapatrywano się w ten sposób już w wieku XVI.[6] Było to prawdą i w zastosowaniu do każdej z tych władz, wziętej zosobna. Charakter reprezentacyjny izby gmin, całkowicie powstałej z wyborów, jest oczywisty. Mniej wyraźnie wy-

[1] Todd Walpole, T. I, str. 154; tłóm. francuskie Boucarda i Jèze'a, Paryż 1900, t. I, str. 242.

[2] Blackstone, Commentaries, t. I, r. VIII, str. 306.

[3] May, Parliamentary Practice, wyd. VIII, str. 591.

[4] Todd Walpole, II, str. 230; przekł. franc., t. II, str. 356.

[5] Dicey, Introduction, str. 51: „W r. 1610 uroczyste orzeczenie, czyli protest sędziów, ustanowiło doktrynę nowoczesną, że proklamacje królewskie w żaden sposób nie mają znaczenia praw; mają one tylko przypominać o prawach społeczności; ale same przez się nie mogą narzucać nikomu zobowiązania lub powinności prawnej, której nie dyktuje ustawa lub akt parlamentu. W roku 1766 lord Chatham usiłował powstrzymać za pomocą proklamacji wywóz zboża, i Act of indemnity (7. Geor. III, r. VI), uchwalony na skutek tej próby, można uważać za ostateczne potępienie prawodawcze wszelkich pretensji korony do prawodawstwa przez proklamacje".

[6] Thom. Smith, De republica Angl. ks. II, r. II, str. 169.

stępuje on w izbie lordów:[1] uważano ją za przedstawicielkę całego narodu,[2] albo za przedstawicielkę jednego ze stanów (*Estates*), z jakich składał się naród.[3] Reprezentacyjną była, nakoniec, i sama monarchja; monarcha otrzymywał władzę od narodu i mógł ją sprawować, działając tylko w jego interesie, oraz zgodnie z ustawami. Zasada ta została uznana bardzo wcześnie;[4] a współcześni nam autorowie dają jej jak najściślejszą formę prawną.[5] Przytem, nie mówiąc już o rewo-

[1] Ob. moje studjum: La Chambre des Lords et la démocratie w Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques (referat) LXXIV (1910), str. 465, odbitka str. 16 i n.: Rossi, Cours de droit constitutionnel, wyd. II, t. IV, str. 57: „Angielskie parostwo w istocie nie jest reprezentacją kraju... reprezentuje ono samo siebie i działa w swem własnem imieniu. A oto dowód: par angielski ma prawo głosować przez osobę umocowaną. Gdyby zasiadał w charakterze przedstawiciela kraju, pierwszym jego obowiązkiem byłoby uczestniczyć osobiście w rozprawach. Głosuje przez pełnomocnika, wykonywa bowiem swe osobiste prawo". Ale fakt, na który powołuje się Rossi, należy tłómaczyć inaczej: autorowie angielscy przypisują łasce królewskiej prawo parów do głosowania za pośrednictwem osób upoważnionych; przytem prawo to wyszło już z użycia. May, Parliamentary Practice, wyd. VIII, str. 213: „Członek izby wyższej ma przywilej oddawania swego głosu osobie upoważnionej i zamianowania innego lorda swym pełnomocnikiem (*proxy*), a to na mocy zezwolenia królewskiego, które upoważnia go do nieobecności na posiedzeniu. Ale od r. 1688 korzystanie z tego przywileju ustało"; por. Stubbs, Const. History, Nr. 772, t. III, str. 487. Przysługujące każdemu parowi prawo protestu przeciwko uchwale izby zakrawa na przeżytek zasad feudalnych. Patrz o tem Stubbs, tamże Nr. 773.

[2] W XVIII wieku roztrząsano to zagadnienie we Francji. Gin. Les vrais principes du gouvernement français, Genewa 1782, str. 150: „Taki jest systemat angielski. Monarcha dzieli tam prawo ustawodawstwa nie z trybunałami, lecz z przedstawicielami narodu; takiego bowiem charakteru nie można odmówić ani parom, tworzącym izbę panów, ani też deputowanym miast, składającym izbę gmin". Sieyès, Qu'est ce que le Tiers État, wyd. III, 1789, str. 118, nota 1: „W Anglji mówi się, że izba gmin reprezentuje naród. Powiedzenie to nie jest ścisłe. Jeżeli wzmiankowałem o tem, to powtarzam, że gdyby same gminy reprezentowały wolę narodu, same tworzyłyby całe ciało prawodawcze. Skoro zaś konstytucja rozstrzygnęła, że gminy są tylko jedną z trzech jego części, należy w królu i lordach również widzieć przedstawicieli narodu". Najnowsi autorowie są tegoż zdania. Burgess, Political science and comparative constitutional law, 1896, omawiając tę kwestję, pyta, kogo reprezentuje izba lordów; poczem, wyraziwszy przypuszczenie, że możnaby ją uważać za przedstawicielkę interesów wiejskich, w przeciwieństwie do interesów miast, obala je i kończy tak: „Faktycznie, sądzę, musimy dojść do wniosku, że lordowie, na równi z gminami reprezentują interesy całego Królestwa, wszystkich klas. Różnią się też od gmin li tylko sposobem doboru".

[3] W r. 1788, gdy Jerzy III poraz pierwszy dostał ataku szaleństwa, i wskutek tego należało zapewnić sprawom publicznym normalny bieg dalszy, Pitt przeprowadził zasadę, że dwie izby mogą przedsięwziąć konieczne środki, gdyż w połączeniu reprezentują wszystkie stany narodu. Todd-Walpole, t. I, str. 119: „Pitt, podówczas pierwszy minister, dowodził, że w myśl zasad rewolucji 1688 r. i billu o prawach lordowie i gminy przedstawiają wszystkie stany narodu, i że dlatego prawo i konstytucja upoważnia ich do uzupełnienia sobą braku godności królewskiej". Anson, t. II, str. 61, mówiąc o decyzjach obu izb z roku 1688, dotyczących wstąpienia na tron Wilhelma Orańskiego, powiada: „Takie oświadczenie wydały zgromadzone stany królestwa".

[4] Fortescue, De laudibus r. XIII. „Ad tutelam namque regni subditorum ac eorum corporum et bonorum rex hujusmodi creatus est et hauc potestatem a populo efluxam ipse habet, quo ei non licet potestate alia suo populo dominari".

[5] Todd Walpole, t. I, str. 108: „Co do wszelkich prerogatyw, które król posiada, należy zauważyć, że są one powierzone (*they are held in trust*) monarsze dla dobra całego narodu, i że sprawować je monarcha winien, zgodnie z zasadami konstytucji, przekł. franc. t. I, str. 169 — —.

lucji purytańskiej, zdarzało się kilkakrotnie, że połączone izby lordów i gmin detronizowały królów za wyłamywanie się z pod obowiązków. Złożenie z tronu Edwarda II i Ryszarda II w swoim czasie nie nastręczało żadnych trudności, ale w r. 1688 ogłoszenie detronizacji Jakóba II budziło wątpliwość niemałą. Odkiedy bowiem „parlament po raz ostatni unormował następstwo tronu, powstała teorja prawa boskiego monarchów, która podniosła ich stanowisko dziedziczne; idea prerogatywy królewskiej, wyższej nad wszelkie prawa, przeżyła katastrofę powstania. Król, jako urzędowy przedstawiciel narodu, był niczem wobec króla-kierownika, obranego przez Boga.[1] Aby ominąć tę trudność, użyto wybiegu: Deklaracja Praw wychodziła z tego założenia, że Jakób sam zrzekł się tronu. Zresztą w kilkanaście lat później parlament pozbył się tych skrupułów: w akcie sukcesyjnym (*Act of Settlement*) 1701 r. oparł on porządek następstwa tronu na nowych podstawach.[2]

Prawo angielskie wyraziło dość wcześnie ten charakter reprezentacyjny królewskości za pomocą bardzo pomysłowej i naukowej zarazem dystynkcji; polega ona na odróżnieniu zwierzchnika od korony, przyczem tej ostatniej przyznane są wszystkie atrybuty władzy zwierzchniczej, których wykonywanie należy do monarchy. Korona, osoba fikcyjna, była najprzód sama przedstawicielką nieustającej godności królewskiej w oderwaniu od dzierżących ją kolejno władców. „Korona angielska jest hypotezą dobrze funkcjonującą. Niema, mówi Gladstone, bardziej żywotnej dystynkcji, gdy chodzi o praktykę konstytucji angielskiej lub dokładny o niej sąd, jak to odróżnienie władcy od korony. Odróżnienia tego często nie dostrzegamy i to tem łatwiej, że w naszej terminologji prawniczej, jak też i w samym ceremonjale, wcale się go nie uwzględnia. Ani prawo, ani żadna z przyjętych zasad konwencjonalnych, nie zna różnicy pomiędzy prawami, władzą i prerogatywami każdorazowego władcy a tą osobą, czy instytucją mityczną, nieśmiertelną, wszechwładną, wszystko obejmującą, nieomylną i wszechrządzącą, która, technicznie rzecz biorąc, stanowi siłę ośrodkową i spójnię całego naszego systemu. Korona, to jakby eter, który dla nowoczesnych fizyków jest postulatem materji i energji... Rząd tego kraju nie jest wcale rządem nawpół boskiego despoty. Władca, który jest dziedzicznym i obrzędowym szefem demokracji parlamentarnej ma dużo przywilejów i atrybucyj pierwszorzędnej wagi, lecz nie posiada tej straszliwej mocy, którą mu pod względem technicznym przypisują. Ta moc należy do mitu bardzo dogodnego, który się zowie koroną, lecz który równie dobrze możnaby nazwać narodem, wolą ludu lub imieniem wszelkiej innej równoznacznej abstrakcji".[3]

---

[1] Anson, Law and custom, t. II, str. 61, 59

[2] Tamże, str. 62.

[3] Sidney Low, The Governance of England str. 254. — Dawne nasze prawo posługiwało się tą samą fikcją. Odnajduje się ją w nazwie i w teorji wielkich urzędników korony francuskiej, w dobrach korony i jakoteż w traktatach zawieranych imieniem korony francuskiej. U nas jednak działanie tej fikcji było ograniczone i powstrzymane

Ale, jeżeli w ogólniejszem tego wyrazu znaczeniu wszystkie trzy gałęzie parlamentu stały się władzami reprezentacyjnemi, to król i izba lordów byli niemi tylko prawnie i fikcyjnie.[1] Tylko izba gmin rzeczywiście reprezentuje naród, gdyż otrzymuje odeń pełnomocnictwo za pomocą perjodycznych wyborów. Tę tylko właściwą reprezentację przez obranych posłów zarówno w Anglji, jak w innych krajach zwykło się nazywać rządem przedstawicielskim (reprezentacyjnym) w ścisłem znaczeniu wyrazu. Teorja i zasady tej formy rządu, zupełnie obcej światu starożytnemu, stworzona przez Anglików,[2] daje się streścić w następujących założeniach.

1°. Posłowie otrzymują władzę od narodu; ten ostatni za pomocą wyborów przenosi na nich swe prawo. Przytem naród jest uznany za niezdolny do sprawowania swych praw osobiście i bezpośrednio — a to dla przyczyn, które wyłuszczymy później. Nie może on stanąć na miejscu posłów i działać samodzielnie.[3]

2°. Chociaż posłowie są obierani w okręgach, każdy jednak reprezentuje cały naród; mogą radzić i stanowić we wszystkich sprawach znaczenia powszechnego lub miejscowego, wchodzących w zakres działań ich zgromadzenia.[4]

3°. Posłowie są zupełnie niezależni; posiadają zupełną swobodę oceny tego, co leży w zakresie ich władzy i czynności, aż do upływu terminu pełnomocnictw. Wyborcy nietylko nie mogą odwołać deputowanych, ale nie mogą ani ograniczać ich władzy ściśle określonemi z góry instrukcjami, ani też narzucać reprezentantom ogólnego kierunku działalności ustawodawczej, pod groźbą unieważnienia ich aktów. Deputowani nie są zwyczajnymi delegatami lub mandatarjuszami swych wyborców, albo narodu; są oni legalnymi przedstawicielami narodu, który na pewien czas w pewnym zakresie przeniósł na nich swe

w swym rozwoju przez monarchję absolutną. U nas także korona była dawniej uosobieniem godności królewskiej, lecz na zgromadzeniu stanów generalnych r. 1576 Bodin oświadczył, że król dlatego nie może wyzbywać się dóbr koronnych, gdyż są one własnością narodu.

[1] Oto jak przemawiał John Morley w izbie gmin 1 września 1893 r. podczas rozpraw nad *home rule'm* (Daily News z d. 2 września): „Pomyśleć tylko, że ten, kto był sam leaderem izby... miałby teraz apelować od decyzji izby reprezentacyjnej... do izby, która reprezentacyjną nie jest". Dalej nazywa on izbę gmin tak: „Ta gałęź najwyższego zgromadzenia prawodawczego w królestwie, swobodnie obrana, ludowo reprezentacyjna (*popularly representative*) i temsamem najwyższa".

[2] Patrz o tem: lord Brougham, The British Constitution, its history, structure and working (Works, t. XI, Edynburg, 1873), pierwsze ośm rozdziałów, zwłaszcza r. IV i VII.

[3] Lord Brougham, j. w. str. 34: „Władza ta powinna być złożona i oddana w całości. Nie jestto przedstawicielstwem, gdy wyborcy zatrzymują sobie tak rozległą kontrolę, iż sami za siebie działają". — George Cornewall Lewis, An essay on the government of dependencies, Londyn 1841, str. 49: „Ciało wyborcze nie może wykonywać tych pełnomocnictw, które przelewa na swych przedstawicieli lub deputowanych.

[4] Blackstone, Comment. t. I, r. II, str. 159. „Każdy członek, acz obrany przez jeden poszczególny okręg, służy całemu królestwu. Cel bowiem, dla którego został posłany, nie jest partykularny, lecz powszechny; deputowany działa nie w interesach swych mocodawców, lecz w interesie całego społeczeństwa. Uniwersał wzywa go, aby udzielił rady Jego Królewskiej Mości de communi consilio super negotiis quibusdam arduis et urgenibus, regem, statum et defensionem regni Angliae et Ecclesiae anglicanae concementibus". Lord Brougham, j. w., str. 35, Nr. 4.

prawa. Zadaniem ich jest wykonywanie pewnych atrybucyj władzy najwyższej. W postępowaniu swem winni kierować się głosem sumienia i względami na dobro ogółu; ale dla osiągnięcia tego celu dana im jest zupełna swoboda działania, w granicach konstytucji.[1] Aczkolwiek inne mają pole działania, można ich przyrównać do urzędników, wybieranych przez naród, dla sprawowania władzy wykonawczej lub sądowej.[2] Prawidło to wydaje się współczesnym publicystom i prawnikom najistotniejszem, nie jest jednak bynajmniej tak dawnem, jak same wybory posłów w hrabstwach i miastach. Przeciwnie, u podstaw tych wyborów, jak i wszystkich podobnych wyborów w Europie, leżała zasada, iż lud dawał swemu pełnomocnikowi właściwy mandat, tudzież instrukcje wyraźne i nakazcze. Zasada skądinąd nader logiczna — bo w dawnych czasach hrabstwa, miasta i miasteczka podobne były do małych republik, które posyłały swych delegatów do zgromadzenia, przypominającego feudalny sejm.

Podobnie, jak francuscy deputowani w Stanach Generalnych,[3] deputowani hrabstw i miast otrzymywali od swych wyborców mniej lub więcej rozległe pełnomocnictwa na piśmie,[4] a że nie mogli ich przekraczać, świadczy fakt, iż król w swych uniwersałach do szeryfów żądał, ażeby przedstawiciele gmin otrzymywali dość obszerne pełnomocnictwa: *ita quod pro defectu hujusmodi potestatis negotium infectum non remaneat.*[5] Po skończonej sesji parlamentarnej delegaci zdawali sprawę swym mandantom.[6] Kiedy i w jaki sposób znikł ten zwyczaj — co do tego u autorów angielskich nie znajduję żadnych wskazówek;

[1] George Cornewall Lewis, j. w. str. 48. Lord Balfour w izbie lordów mówił jeszcze w marcu 1911 r. Hansards Parliamentary debates, fifth serie, vol XII, kol. 256. „Deputowani są przedstawicielami we właściwem tego słowa znaczeniu, nie zaś delegowanymi, którzy mają związane ręce, zmuszeni do spełnienia jednych a niespełnienia innych rzeczy".

[2] Lord Brougham, j. w., str. 39. Obiór urzędników, lubo na pozór nie tak podobny do przedstawicielstwa, w istocie bliskie ma z niem pokrewieństwo, bo pełnomocnictwa rządu wykonawczego naród nadaje obieralnym urzędnikom. Było to koniecznem wobec niepodobieństwa, aby naród sam sprawował swe czynności. Gdyby więc która z dawnych rzeczypospolitych była tak wielka, że nie mogłaby urządzać powszechnych zgromadzeń ludowych, zapewne uznałaby za stosowne przenieść funkcje prawodawcze na mniej liczny organ". Należy zauważyć, że wyrażenie: „rządy reprezentacyjne" było niekiedy używane w znaczeniu wprost przeciwnem, jest to przykład tych trudności, które w zakresie prawa konstytucyjnego stwarza nieustalenie języka (terminologji). Oto co w 1816 mówił Royer Collard w czasie dyskusji nad prawem wyborczem (De Barante: La vie politique de M. Royer Collard, ses discours et ses écrits, 2 wyd. tom I, str. 227: „Słowo przedstawicielstwo jest metaforą Aby metafora była prawidłowa, trzeba, aby zachodziło istotne podobieństwo między reprezentantem a mocodawcą reprezentowanym. Należałoby więc w danym wypadku, by przedstawiciel postępował tak, jakby był postąpił ten, w którego imieniu występuje. Wynika stąd, że przedstawicielstwo polityczne przypuszcza istnienie ściśle określonego mandatu nakazczego, odnoszącego się do również ściśle określonego przedmiotu, jak wojna, pokój, proponowane prawo, jakiś wniosek do prawa: wówczas jedynie jest rzeczą widoczną i dowiedzioną, że mandatarjusz spełnia to, coby był spełnił jego mandant, mocodawca i naodwrót".

[3] Esmein, Cours élémentaire d'histoire du droit français, wyd. II, str. 559 i nast.

[4] Stubbs, Const. History, Nr. 747, t. III, str. 425.

[5] Anson, Law and custom, t. I [2], str. 49.

[6] Stubbs, Const. History, Nr. 746, t. III, str. 424.

musiało się to stać jednocześnie z zupełnem zagarnięciem władzy prawodawczej przez izby; stary system nie dawał się pogodzić ze sprawowaniem podobnej władzy. Blackstone stwierdza już zupełną niezależność deputowanego i tłómaczy ją tem, że poseł jest przedstawicielem nietylko swych wyborców, lecz całego królestwa.[1] W XIX wieku staje się to jednym z punktów, na które autorowie angielscy najenergiczniejszy kładą nacisk. Starannie odróżniają oni zwyczajnego delegata od przedstawiciela narodu w izbie gmin. Aby dowieść, jak odrębny ma on charakter, przytaczają zazwyczaj wypadek z 1716 r., kiedy uchwalono t. zw. *Septennial Act*. Ustawa 1694 r. ograniczała czas trwania pełnomocnictw poselskich do trzech lat; wskutek tego wybory nie mogły być odłożone dalej, jak do roku 1717, tymczasem król i ministerjum byli przekonani, że odwołanie się do wyborców, wśród których wielu było jakobitów, groziłoby krajowi zakłóceniem spokoju. Wówczas gabinet przeprowadził akt (zmieniony dopiero w r. 1911), który pełnomocnictwom poselskim zakreśla termin siedmioletni. Postanowienie to stosowało się i do deputowanych, pełniących naówczas swe obowiązki, i tym sposobem przedłużało ich pełnomocnictwa o 4 lata. „Dowód to oczywisty", powiada Dicey,[2] „że, z punktu widzenia prawnego, parlament nie jest sługą (agentem) wyborców, ani w żadnem znaczeniu ich powiernikiem (*trustee*)". Istotnie, delegat lub pełnomocnik nie mógłby własną swą władzą przedłużyć terminu otrzymanych pełnomocnictw.

Zgodnie z tem pisarze angielscy całkiem słusznie stawiają wyłączenie wszelkiego mandatu nakazczego za jeden z istotnych warunków rządów reprezentacyjnych. Bezwątpienia, prawidłowe działanie tego systemu wymaga, aby deputowany był odbiciem opinji kraju; do woli też narodu posłowie powinni się stosować. Dlatego koniecznem jest, aby kandydat zaznajamiał wyborców ze swym poglądem na ważniejsze sprawy, obchodzące ogół, które mogą być podniesione w parlamencie. W żadnym kraju nie dzieje się to na szerszą skalę, aniżeli w Anglji. Z drugiej strony honor nie pozwala obranemu posłowi głosować wbrew wypowiedzianym otwarcie poglądom, jeśli nie ma potemu bardzo ważnych powodów. Ale nie można dopuścić, żeby jakaś in-

[1] Przytaczamy ciąg dalszy słów Blackstone'a, zacytowanych wyżej str. 69, odst. 5. „Wskutek tego (poseł) nie jest obowiązany do zasięgania opinji mocodawców lub zapytywania ich o decyzję w każdej poszczególnej kwestji — jak to czynią posłowie do stanów Zjednoczonych Prowincji, — o ile sam nie uzna tego za rzecz stosowną i roztropną". Godzi się zanotować wyrażenia, których używa Monteskjusz, mówiąc o mandacie nakazczym w słynnym rozdziale „Ducha praw", zatytułowanym: „O konstytucji angielskiej" (ks. XI r. VI): „Nie trzeba, żeby reprezentujący, biorąc od wyborców instrukcję ogólną, mieli drugą osobno do interesu każdego, jak się to praktykuje w Niemczech na sejmach. Prawda, że tym sposobem głos wysłanych byłby głosu narodowego wyrazem. Lecz toby zwłoki nieskończone czyniło. Każdego wysłanego panemby robiło drugich ogólnym, a w najpilniejszych razach całaby narodowa siła mogła być dziwactwem (*caprice*) jednego wstrzymana". Czy nie daje się tutaj dostrzec jakby stan przejściowy od tych stosunków prawnych, przy których mandat był zasadą, do stosunków, wykluczających prawną możność mandatu?

[2] Introduction, str. 42.

strukcja wyborców tamowała i krępowała wolę deputowanego, ani też, żeby on przyjmował jakiekolwiek formalne zobowiązania.[1]

W obfitej polemice, wśród której dokonały się wybory do izby gmin po rozwiązaniu jej we wrześniu 1900 r., myśli te poruszano często. Ministerjum, które w rozwiązanej izbie miało znaczną i silną większość, usprawiedliwiało jej rozwiązanie, mówiąc, że potrzebuje formalnej aprobaty narodu do dokonania stojących przed niem dwóch ważnych zadań: organizacji republik południowo-afrykańskich, których aneksję już ogłoszono, jako angielskiej kolonji (*settlement*), oraz reorganizacji armji. Naodwrót opozycja, protestująca przeciw rozwiązaniu izby, utrzymywała, że według zasad konstytucji, parlament i rząd nie potrzebują do tego specjalnego mandatu.[2] Wprawdzie następnie opozycja zarzucała rządowi, że bill o wychowaniu (*Education bill*) z roku 1902 przedłożył, nie zasięgnąwszy zdania ciała wyborczego.[3]

---

[1] Lord Brougham, j. w., str. 35; — Todd Walpole, t. I, str. 129, 130, i inni przytoczeni pisarze; — Cox, The British Commonwealth, 1854, r. XIII. str. 139 i nast. Należy jednak zaznaczyć, że podczas rozpraw nad *home rule*'m opozycja niejednokrotnie występowała z zarzutem, że członkowie izby gmin nie otrzymali od wyborców mandatu do głosowania w takiej sprawie. Ale margrabia Ripon tak odpowiedział na to w izbie lordów (Daily News z d. 7 września 1893): „Odpowiadając na zarzut, że ten parlament nie ma upoważnienia do przyjęcia takiego billu, mówca wskazywał, że parlament, który zniósł prawa zbożowe, również nie posiadał na to mandatu. Jeżeli zgoła miał jaki mandat, to tylko do utrzymania owych praw. Mówca wierzy, że naród angielski stanowczo zdecydował się nadać samorząd narodowi irlandzkiemu". Patrz orzeczenie sędziów w sprawie Osborne'a, odnośnie do zobowiązań, narzuconych przez Labour Party swoim kandydatom i deputowanym, Esmein, L'affaire Osborne et la question de l'indemnité parlementaire en Angleterre w Revue politique et parlementaire, grudzień 1910, str. 10 i nast. odbitki.

[2] W adresie Campbell Bannermann'a do wyborców okręgu Stirling Burghs (Daily News z 22 września 1900) czytamy: „W obecnem położeniu politycznem najbardziej znamienny fakt tkwi w samem rozwiązaniu izby. Fakt ten chcą usprawiedliwić, powołując się na to, że niektóre zamiary rządu wymagają mandatu, danego przez kraj. Nie ufam takiemu tłómaczeniu; doktryna o specjalnych mandatach i plebiscytach jest obca naszej konstytucji, a w innych krajach łączy się z kombinacjami, mającemi na celu utrzymanie rządów despotycznych". — Mowa Sir Wiliama Harcourta w Ebbw Vale (Daily News, z 26 września 1900): „Rząd J. K. Mości z najzimniejszą krwią dyktuje nam dzisiaj, co mamy mówić podczas wyborów, i o jakich kwestjach wybory te mają stanowić. Zadałbym rządowi pytanie, kto dał mu prawo ograniczać na wyborach powszechnych dyskusję nad postępowaniem rządu? Pan Chamberlain zaczyna swój adres w te słowa: „Zagadnienie, do rozstrzygnięcia którego jesteście wraz z całym królestwem powołani..." i mówi dalej, do czego jesteście powołani... Odkąd Anglja ma parlament, nigdy żaden minister nie śmiał dyktować krajowi, co kraj ma decydować, a czego nie".

[3] Sir K. Fowler w Wolverhampton 5 paźdz. 1902 r. (Standard z 6-go): „Nie jest zwolennikiem mandatów, przeciwny jest myśli, jakoby członkowie parlamentu mieli być delegowanymi, są to przedstawiciele. Lecz są kwestje ogólno-narodowego znaczenia, którychby nie należało dotykać, zanimby zgromadzenie wyborców nie miało sposobności wyrażenia jasno swej opinji. Jeżeli istniały kiedykolwiek w tym kraju wybory, dokonane z myślą o jednej tylko sprawie, to do takich niewątpliwie należą ostatnie wybory powszechne. Parlament został wybrany w celu uregulowania jednej tylko kwestji (południowo-afrykańskiej), i dokonawszy tego dzieła, nie ma prawa obradowania nad inną, zanim autorytet jego reprezentacyjny nie zostanie ściśle określony (sprecyzowany)". W marcu 1911 r. (Hansard, loc. cit. str. 257) lord Balfour ad Burleigh mówił jeszcze w izbie lordów: „Jedną z doktryn, dla mnie najbardziej niemiłych, jest doktryna mandatu, i co do

Ten giętki sposób stawiania w czasie powszechnych wyborów wielkich, zagadnień, domagających się cichej decyzji wyborców angielskich jest równie daleki od mandatu nakazczego, jak od plebiscytu. Niemniej prawdą jest, iż taki milczący werdykt kolegjów wyborczych uchodzi w Anglji coraz częściej za wyraz woli narodu.[1] Gdy werdykt taki jest jasny (*issue*), to znaczy, gdy kwestje zostały jasno postawione i rozwiązane, wówczas narzuca się on wszystkim, i zgodnie z powszechnem mniemaniem — wówczas wszelki opór izby lordów w danej kwestji powinien ustać.[2]

4°. Deputowani koniecznie muszą być wybierani na czas ograniczony. Jestto jedyny sposób zbudowania systemu prawdziwie reprezentacyjnego. Przy takim systemie często wznawiane wybory stanowią jedyną legalną i skuteczną kontrolę ludu nad osobami, w których ręce na pewien czas złożył swą władzę.[3] Deputowany, który nadużył pozostawionej mu swobody i zawiódł zaufanie wyborców, po upływie terminu swych pełnomocnictw nie odważy się wystąpić z kandydaturą na nowych wyborach, albo też będzie pewny, że go powtórnie nie obiorą.

5°. U Anglików system przedstawicielski rozwijał się historycznie, to też nie daje on bezpośredniej reprezentacji narodowej — co kazałoby przypuszczać proporcjonalny podział mandatów według zaludnienia okręgów — ale szczególną reprezentację aglomeratów o ustroju korporacyjnym, historycznie urobionych grup organicznych, hrabstw, miast i miasteczek, do których dodano jeszcze uniwersytety. Organizacja ta, stanowiąca wynik historycznego rozwoju parlamentu, została też podniesiona do zasady. Ma ona być dobrą sama przez się, ma bronić państwa od panowania prostego prawa liczby. Myśl tę rozwijał Pitt w r. 1785 i 1793, kiedy to przeciwstawiał osnowę parlamentu angielskiego zasadom, przyjętym przez Konwencję francuską.[4] W „Kanonach rządu reprezentacyjnego" lorda Broughama czytamy również: „Sama liczebność ludności nie może bezpiecznie służyć za kryterjum liczby przedstawicieli, którzy mają być wybierani. Potępić należy wszelkie kombinacje, któreby obdarzały ogromne miasto zbyt znaczną liczbą reprezentantów, chociażby liczba ta była proporcjonalną do zaludnienia".[5]

---

tego punktu jestem pewien poparcia szlachetnego wicehrabiego, zasiadającego po przeciwnej stronie (lorda Morley'a)".

[1] L. Courtney, op. cit. str. 6: „Wola narodu znajduje swój najzupełniejszy wyraz w rozstrzygnięciu izby gmin, wybranej w tym celu, aby tę wolę ustalić w stosunku do pewnej ściśle określonej kwestji (*issue*); zasada ta jest przyjęta przez wszystkie partje i nie ulega żadnemu zaprzeczeniu. Nikt nie kwestjonuje kierunku orjentacji, która się zaznacza w powszechnych wyborach na podstawie powszechnych wyborów"

[2] L. Courtney, op. cit. str. 101: „Zanotowano już jako rzecz powszechnie przyjętą, że izba lordów musi ulec woli narodu, wyrażonej w odpowiedzi na apel wystosowany do niej w powszechnych wyborach"; patrz dalej rozdział III.

[3] Lord Brougham, j. w. str. 34, Nr. 3

[4] Wilhelm Rosegarten, Die Volkswahlen und die Volksherrschaft in ihren politischen und socialen Wirkungen. Lipsk, 1864, str. 270—1.

[5] Op. cit., str 95, kanon VIII.

Wyłuszczone tylko co prawidło nie mogło równie łatwo, jak inne zwyczaje angielskie, przyjąć się u wszystkich narodów, które z Anglji zapożyczyły rządy reprezentacyjne; jak zobaczymy dalej, nie mogło ono utrzymać się tam, gdzie zwierzchnictwo ludu otwarcie zostało ogłoszone za podstawową zasadę. Nawet w Anglji jest ono skazane na zagładę. Ostatnia ustawa wyborcza zwie się Aktem o reprezentacji ludu (*Representation of the People Act*); jestto nazwa znamienna.[1] Zaraz po niej zostało wydane inne prawo, z d. 25-go czerwca 1885, o nowym podziale mandatów wyborczych do parlamentu.[2] Nie porzuciło ono dawnej zasady.[3] Wciąż jeszcze bierze za podstawę przedstawicielstwa różnicę pomiędzy miastem (*borough*) i hrabstwem (*county*), zachowuje osobną reprezentację uniwersytetów w Oxfordzie, Cambridge, Dublinie, Londynie, Glasgow i Aberdeenie, Edymburgu i Saint Andrews. Ale w gruncie rzeczy dla miast i hrabstw ustanowiono zasadę przedstawicielstwa proporcjonalnego do ilości mieszkańców; ustawa przeprowadza ją i stosuje w szerokich granicach. Miasta i hrabstwa są w zasadzie pocięte na okręgi wyborcze, z których każdy liczy około 54.000 ludności i każdy obiera w zasadzie jednego przedstawiciela. Wprawdzie system ten w zastosowaniu do miast podlega znacznym wahaniom; jeżeli bowiem odebrano dawną reprezentację wszystkim dawnym miastom parlamentarnym, liczącym mniej, jak 15.000 ludności, to te, które przewyższają powyższą liczbę, lecz nie dochodzą do 50.000, otrzymały lub zachowały krzesła w parlamencie; miasta o 50.000 do 165 000 mieszkańców mają jednakowo po 2-ch posłów. Wreszcie niektóre uniwersytety (w Oxfordzie, Cambridge i Dublinie) posiadają po 2-ch przedstawicieli.[4] Ale tak wyrażona zasada niechybnie rozszerzy się i rozsadzi stary klosz pneumatyczny, w którym ją chciano stłumić i zdusić.[5]

Akt z r. 1885 nie dał i nie mógł dać ostatecznego rozwiązania problemu. Od 15 lat coraz natarczywiej powtarza się w izbie gmin żądanie nowego rozmieszczenia (rozpisania) okręgów wyborczych (*Redistribution bill*). Jeden z mówców twierdził w r. 1898, że cyfra wyborców, zapisanych w różnych okręgach, wahała się między 1.994 (*minimum*) a 24.911 (*maximum*). Od tego czasu ta nierównomierność mogła się tylko powiększyć. Rząd, od którego jedynie może wyjść inicjatywa do podobnego zarządzenia, zdawał się być zdecydowany, aby uczynić zadość życzeniom opinji publicznej. Mowa tronowa z 14

---

[1] Ustawa z 6 grudnia 1884, o reprezentacji ludowej w Zjednoczonem Królestwie, Annuaire de législation étrangère, 1885, str. 69.

[2] Annuaire de législation comparée, 1886, str. 44 i nast.

[3] Annuaire de législation comparée, 1886, notatka H. Morganda, str. 46: „Zasada matematycznie proporcjonalnego przedstawicielstwa, w kierunku której zrobiono nowy krok, zdaje się nie leżała w teoretycznych założeniach dzieła. Gladstone z góry ją wykluczył. Zastosowaniu jej w Irlandji sprzeciwiają się akta unji".

[4] Por. Burgess, Political science, t. II, str. 65 i nast.

[5] W r. 1885 Bryce zwalczał w izbie gmin osobną reprezentację uniwersytetów (Annuaire de lég. comparée, 1885, str. 46). Sidney Low, 245, mówi o posłach od uniwersytetów, jako o zupełnej i bezpłodnej anomalji.

lutego 1905 zawiera następujący ustęp, zwrócony do członków parlamentu. „Uwaga wasza będzie zwrócona na pewne propozycje, zmierzające do usunięcia pewnych anomalij w obecnem rozmieszczeniu okręgów wyborczych, które wynikły ze wzmożonego ruchu ludności w ostatnich latach". Istotnie 11 lipca 1905 r. Balfour zapowiedział ważny *Redistribution bill*. Nie zmieniał on liczby członków izby gmin (670), zachowywał też tradycyjne zasady: osobne przedstawicielstwo hrabstw, miast i uniwersytetów, lecz każde hrabstwo lub miasto, którego ludność nie dochodziła do liczby 18.500 mieszkańców, przestawało tworzyć niezawisłe kolegjum wyborcze. Przyjęto w zasadzie liczbę 65.000 mieszkańców za jednostkę, mającą prawo do wyboru jednego posła — do tych zasadniczych reform dodano pewne zmiany drobniejsze.

Przedstawicielstwo Szkocji i Walji uległo tylko lekkim modyfikacjom, lecz Anglja zyskiwała 17 nowych posłów, Irlandja zaś traciła 22. W tydzień później pierwszy minister wycofał ten projekt. Tłómaczył się tem, że po naradzie z przewodniczącym izby (*speaker*) doszedł do wniosku, iż debaty nad takim projektem będą tak długie, że trzebaby było przedłużyć sesję o więcej niż miesiąc. Oświadczył, że ma zamiar przedstawić projekt na następnej sesji. W dyskusji z 24 lipca nast. roku, gdy chodziło o utrzymanie ministerjum przy władzy, opozycja zarzucała mu to niedojście projektu do skutku, jako porażkę. Gabinet liberalny, będący obecnie u steru, działając bardzo pośpiesznie, przeprowadził tylko w izbie gmin bill o głosowaniu pluralnem, który został odrzucony przez izbę lordów; będzie o nim mowa później. W zapowiedzianych ostatnio śmiałych planach zarzucano ministerjum angielskiemu pominięcie *Redistribution bill*'u (listopad 1911).

Rządy przedstawicielskie, których zasady Anglicy u siebie rozwinęli i ustalili, zostały zapożyczone w późniejszych czasach przez państwa konstytucyjne na kontynencie i pozostały nietknięte aż do drugiej połowy XIX wieku. Aliści w ostatnich dziesięcioleciach tego wieku równowaga i same zasady reprezentacji uległy silnemu wstrząśnieniu, chociaż ani na chwilę nie przestały funkcjonować. Podjęte zostały usiłowania, aby wprowadzić do nich zupełnie obce pierwiastki: mandat nakazczy, referendum, przedstawicielstwo mniejszości; niejednokrotnie przypuszczano szturmy do instytucji dwu izb, która również stanowi istotną część tego systemu. Pierwiastki te w gruncie rzeczy są naśladownictwem w mniej lub więcej zmienionej postaci systemu rządów ludowładczych bezpośrednich; zwolennicy ich pragną w rzeczywistości zmienić samą istotę rządów reprezentacyjnych, zastępując przedstawicieli prostymi delegatami.[1] W samej Anglji te idee rozpowszechniają się szybko.

Oto kilka sądów, wyjętych z książki nowej a niepospolitej: „Ce-

[1] Ob. moje studjum p. n. Deux formes de gouvernement w Revue du droit public et de la science politique, t. I, (1894), str. 15 i nast.

chą zasadniczą naszego systemu parlamentarnego, jaki się rozwinął w ciągu kilku lat ostatnich, jest to, że głosy nie mogą być ogłaszane (*returned*). Członek parlamentu bywa wybierany w tym celu, aby głosował za jakiemś określonem ministerjum, lub przeciwko niemu. Jest on delegowanym swoich wyborców lub raczej tego czynnego odłamu wyborców, który objął kierownictwo spraw lokalnych".[1] Faktycznie więc wyborcy decydują o tem, komu, jakiej grupie przywódców partyjnych zechcą na czas pewien przekazać swą władzę. Werdykt ich jednak zapada w formie aktu, który w gruncie rzeczy polega na wyborze dwu-stopniowym. Akt ten przypomina zgrubsza sposób obioru prezydenta Stanów Zjednoczonych. Wyborcy powołani do wyboru prezydenta w Ameryce mają w teorji prawo wybrania kogobądź, wedle swego upodobania, z chwilą jednak, gdy zostali wyznaczeni, uchodzi już za rzecz pewną, i pewność ta nigdy w praktyce nie zawiodła — że głosować będą na tego kandydata, który został wyznaczony na wielkich konwentyklach partyjnych. Podobnie i członek parlamentu, wysłany przez wyborców do izby gmin, wchodzi tam z podobnym, chociaż mniej ścisłym obowiązkiem, że przez cały czas trwania parlamentu będzie głosował w normalnych okolicznościach za przywódcami swej partji. Główna różnica polega na tem, że wyborcy prezydenta, po ustanowieniu go, spełnili swe zadanie, gdy tymczasem wyborcy ministerjalni sprawują dalej swe czynności, aż do chwili wyboru nowego premjera, prezydenta ministrów".[2]

Dalej, mówiąc o projekcie *Home rule*'u z 1893 roku, wskazuje autor z jednej strony na przewagę jednej partji w izbie gmin, z drugiej strony zaś na decydujące znaczenie werdyktu wyborców przy następnych wyborach powszechnych. Widzi w tem zjawisku prawie że równoznacznik rządów bezpośrednich.

„Przypuśćmy, że p. Gladstone i jego koledzy zostali wybrani bezpośrednio przez wyborców a nie przez izbę gmin za pośrednictwem dwu-stopniowych wyborów. Zamiast wysyłania do Londynu pewnej liczby delegatów dla popierania Gladstone'a aż do chwili, gdy ów uzna za stosowne podać się do dymisji lub rozwiązać izbę gmin, wyborcy należący do partji liberalnej i narodowej irlandzkiej mogli odrazu oddać swe głosy na liberalnego męża stanu oraz innych działaczów politycznych, których on życzył sobie mieć za współpracowników w rządzeniu krajem; chciałoby się zadać pytanie, jakąby to sprawiło różnicę w ogólnym wyniku. Jeżeli się przyjmie, że całe krasomówstwo Westminsteru nie potrafi zmienić głosów nawet pół tuzina posłów, w jakimkolwiekbądź kierunku, gdy chodzi o istotnie ważne sprawy publiczne, wówczas znika zupełnie teoretyczna wartość dyskusji. Izba nie jest chyba wówczas zgromadzeniem prawodawczem, jestto maszyna do dyskutowania projektów ministerjalnych i tylko jedno z narzędzi dyskusji politycznej."[3]

---

[1] Sidney Low. The governance of England, str. 63.
[2] Sidney Low, op. cit., str. 101.
[3] Tamże, 74-75.

ROZDZIAŁ III.

System dwóch izb prawodawczych.

Podział ciała prawodawczego na dwie izby, albo zgromadzenia, jest w XIX wieku powszechną prawie instytucją wszystkich ludów, które posiadają rząd reprezentacyjny. Dalej zobaczymy, jak mało konstytucyj dopuszcza jedno tylko zgromadzenie. Konieczność takiego podziału jest niemal pewnikiem nowoczesnego prawa konstytucyjnego. Z drugiej strony, wszystkie narody — z wyjątkiem jednego — które przyjęły ten system, zapożyczyły go wprost lub pośrednio od Anglji; tylko Węgry drogą samodzielnej i odrębnej ewolucji rozdzieliły swój sejm na 2 izby na początku XVII wieku.[1] Jednak w Anglji system dwóch izb bynajmniej nie był owocem naukowych teoryj ani wynikiem dalekosiężnych przewidywań. Rozwijał się historycznie, niemal nieświadomie i jest jakby rezultatem szczęśliwego przypadku. Wiedziano o tem jeszcze w XVIII wieku, i umysł francuski powziął pewne uprzedzenia do tej instytucji,[2] jako zawdzięczającej swój byt przypadkowi. Ale w rzeczywistości tak właśnie powstają zazwyczaj najżywotniejsze instytucje. Zpośród wielu układów, jakie historja może wprowadzić do organizacji społecznej narodów postępowych, niektóre dzięki szczęśliwemu zbiegowi okoliczności okazują się szczególnie udatnemi; odpowiadają one nietylko potrzebom miejscowym, partykularnym, lecz i powszechnym. W epoce, kiedy odbywa się pomiędzy narodami stała wymiana myśli, coraz dalej rozszerza ona swe panowanie z niepowstrzymaną a naturalną siłą.

Teraz zobaczymy, jakim sposobem system dwuizbowy zapanował w Anglji i dlaczego rozpowszechnił się poza jej granicami.

---

[1] De Bertha, La Constitution hongroise, précis historique, d'après le docteur Samuel Radó, Paryż 1898, r. VIII, str. 110: „Osobna organizacja izby wyższej datuje się od r. 1608. Od tego czasu osobne obrady stanów z jednej strony, oraz panów feudalnych (*seigneurs à banneret*, biskupów i magnatów z drugiej, nieraz zresztą praktykowane już dawniej, przybrały charakter stałej zasady". W Szwecji rozwój stanów dokonał się w sposób całkiem odrębny i doprowadził do podziału ich na cztery izby: szlachtę, duchowieństwo, mieszczaństwo i włościan. Ale w r. 1866 Szwecja zastąpiła ten starodawny podział systemem dwuizbowym. — Dareste, Les constitutions modernes, II wyd., t. II, str. 39 i 42.

[2] Rabaud Saint Etienne, w Zgromadzeniu Ustawodawczem, wrzesień 1789 (Archives parlemen., Serja I, t. VIII, str 568): „Zdaje mi się, że osobna izba wyższa nie jest w swem założeniu domniemanym środkiem ostrożności, mającym pohamować niebezpieczne dążności zgromadzonego narodu. Przypuszczam na chwilę, że rzeczywiście ma ona takie przeznaczenie, i że ta równowaga, będąca wynikiem nieuniknionego zbiegu okoliczności, stała się maksymą mądrości politycznej; ale pierwotnie mądrość polityczna nie wchodziła tu w rachubę. Myśl zatem przewodnia dwu izb pierwotnie nie była wyrachowaniem politycznem; nie wymyślono ich na to, aby powstrzymać gwałtowny pochód przedstawicieli ludu".

I.

Kiedy w 1295 r. został zwołany Wzorowy Parlament, skład jego, z wyjątkiem osobnej reprezentacji hrabstw, był bardzo podobny do składu Stanów Generalnych francuskich w XIV wieku. Obok baronów, prałatów i opatów, powoływanych imiennie, i deputowanych, obranych przez hrabstwa, miasta i miasteczka, występowało duchowieństwo, jako oddzielny stan; musieli stawić się dziekani kapituł katedralnych, archidjakoni, oraz pełnomocnicy, czyli proktorzy, reprezentujący kapituły i duchowieństwo parafjalne.[1] Z tych wszystkich osób mogło powstać jedno zgromadzenie, na podobieństwo parlamentu szkockiego,[2] i wielu autorów angielskich rzeczywiście przypuszcza, że początkowo obrady w parlamencie angielskim odbywały się wspólnie.[3] Mogły powstać również cztery osobne izby, jak w stanach szwedzkich, i zdaje się, że w parlamencie angielskim istotnie odbywały się czasem cztery oddzielne posiedzenia. Najmniej prawdopodobnym wydawał się podział na dwie izby. A jednak, taki właśnie podział nastąpił, dzięki dwóm uproszczeniom naturalnym.[4]

Po pierwsze, duchowieństwo, jako osobny stan, zrzekło się reprezentacji w parlamencie. Prałaci w dalszym ciągu zasiadali w Wielkiej Radzie (*Magnum Concilium*), ale dziekani kapituł, archidjakoni i proktorzy przestali figurować na posiedzeniach parlamentu. Tłómaczy się to w sposób prosty. Głównym powodem do zwoływania parlamentów były żądane przez władzę królewską zasiłki pieniężne. Otóż duchowieństwo wolało uchwalać swe podatki osobno i niezależnie na zebraniach, zwanych konwokacjami (*Convocations*), zupełnie analogicznych z dawnemi zgromadzeniami duchowieństwa we Francji. W Anglji duchowieństwo przez bardzo długi czas zachowywało ten przywilej, który, co prawda, wyrodził się ostatecznie w proste porozumienie lorda kanclerza z arcybiskupem prymasem. Dopiero począwszy od roku 1664

---

[1] Anson, Law and custom, t. I, 46. List zwoławczy (*writ of summons*) którym król wzywał osobiście biskupa na posiedzenie, zawierał w tym celu osobną klauzulę zwaną *Praemunientes* (od pierwszego wyrazu). Na biskupa spadał obowiązek uprzedzenia kapituły swego kościoła katedralnego tudzież kleru całej djecezji, że ma wraz z nim udać się do parlamentu. Przeor albo przełożony (*prévôt*) katedry, archidjakoni, niekiedy dziekani, mieli stawić się osobiście; kapituła katedralna i duchowieństwo djecezji, jako korporacje, uczestniczyły w posiedzeniach, pierwsze w osobie jednego prokuratora, drugie — w osobie dwóch. Klauzula *Praemunientes* pozostała w liście (*writ*) zwoławczym do biskupów nawet wtedy, gdy kler, jako stan, przestał uczestniczyć w parlamencie i uchwalał swe subsydja na konwokacjach. L. O. Pike, A Constitutional History of the House of Lords, str. 154 i nast., 346, 352.

[2] Lord Brougham, The British Constitution, str. 51: i „Parlament szkocki pod niektóremi względami różnił się od angielskiego. Poszczególne stany zawsze zasiadały w nim i głosowały razem".

[3] Stubbs, Constitutional History Nr. 228, t. II, str. 552; Nr. 749, t. III, str. 430

[4] Stubbs, Constit. History, Nr. 749 t. III, str. 431: „Ta okoliczność, że poszczególne stany uchwalały sumy pieniężne w niejednakowym stosunku, może nasuwać przypuszczenie, że podział sięgał jeszcze dalej; możliwem jest, że prałaci i kler, lordowie świeccy, rycerstwo hrabstw i posłowie miast zasiadali ongi w czterech izbach i stanowili cztery kollegja".

opodatkowano duchowieństwo angielskie narówni z innymi obywatelami i na jednakowych z nimi warunkach.[1] Na skutek tej ewolucji w XIV w. duchowieństwo, jako stan, przestało uczestniczyć w parlamencie.[2]

Powtóre, po usunięciu się duchowieństwa pozostałe pierwiastki zgrupowały się w dwa oddzielne ciała — jedno — świeckich lordów i prałatów, drugie — rycerzy z hrabstw i deputowanych gmin. Na taki podział wpłynęło naturalnie pokrewieństwo wspomnianych żywiołów i pewne przyczyny zewnętrzne. Baronowie i prałaci, zasiadający w parlamencie, nie przestawali nadal pełnić swych dawnych obowiązków w *Magnum Concilium*, gdzie tworzyli jedno wspólne zebranie;[3] to też z przyzwyczajenia dążyli do tego samego w łonie parlamentu. Jeżeli zaś było rzeczą naturalną, że baronowie i prałaci oddzielili się od reszty członków, to równie naturalnem było połączenie się rycerstwa hrabstw z deputowanymi miast i miasteczek. Pierwszą cechą, która ich zbliżała, było, że zarówno pierwsi, jak i drudzy byli obieralnymi pełnomocnikami. Mieli wszakże i inne, głębsze i dawniejsze punkty styczności. Jeżeli bowiem rycerstwo ze względu na swe pochodzenie szlacheckie, napozór powinno było trzymać się zdala od

---

[1] Anson, Law and custom, t. I [3], str. 47; II str. 298; — Gneist, Verfassungsgeschichte, § 37, str. 597. Zresztą konwokacje istniały nieprzerwanie i po dziś dzień istnieją w prawie angielskiem, ale tylko jako zgromadzenie, powołane do stanowienia praw w rzeczach kościelnych, stanowiąco kanony w sprawach dyscypliny kościelnej, rytuału i dogmatu. Ale kanony te duchowieństwo może wydawać nie inaczej, jak za zgodą (*licence*) korony i ogłaszać tylko z jej upoważnienia. Kanony pod temi tylko warunkami obowiązują kler; laików obowiązują o tyle, o ile zatwierdził je parlament. W Anglji są dwie konwokacje, odpowiadające dwóm dzielnicom kościelnym — jorskiej i kantuaryjskiej. Każda konwokacja dzieli się na dwie izby: wyższą, złożoną z biskupów pod przewodnictwem arcybiskupa oraz niższą, obejmującą dziekanów, archidjakonów i pełnomocników kapituł oraz djecezji (duchowieństwo parafjalne posiada w dzielnicy jorskiej liczniejszą reprezentację, niż w kantuaryjskiej). Organizacja ta jest rzeczywiście odbiciem układu parlamentarnego; ale i pierwiastki samego ustroju duchowieństwa wpłynęły na takie ukształtowanie się konwokacji; można też zrobić spostrzeżenie, że w dawnych francuskich zgromadzeniach kleru każdą prowincję reprezentowali dwaj członkowie wyższego duchowieństwa i dwaj niższego. Por. Anson, Law and custom, II. 284 i n.

[2] Anson, Law and custom, t. I, str. 47; — Stubbs, Constitutional History, Nr. 755. O pierwotnej jedności parlamentu i konwokacji świadczy jeszcze ten fakt, że król, rozwiązując parlament, rozwiązuje jednocześnie konwokacje, poczem rozpisuje wybory na miejsca, zajmowane przez członków elekcyjnych. Oto np. dwie ostatnie z pośród pięciu proklamacji zmarłej królowej Wiktorji, podpisane d. 17 września 1900 r., „Jej Królewska Mość przy współudziale swej rady i zgodnie z jej zdaniem oznajmia, że konwokacje... dzielnic kantuaryjskiej i jorskiej od wtorku, d. dwudziestego piątego b. m. września są rozwiązane". — „Dnia tego Jej Królewska Mość przy współudziale swej Rady i zgodnie z jej zdaniem rozkazują czcigodnemu Lordowi Wielkiemu Kanclerzowi tej części Zjednoczonego królestwa, zwanego Wielką Brytanją, po ogłoszeniu niniejszego rozkazu J. K. M., 25 września rozesłać z zachowaniem form prawnych listy, służące do wyborów nowych członków konwokacji kleru".

[3] Stubbs, Constitutional History. Nr, 749, t. III, str. 430: „Że baronowie tak w parlamencie, jak i poza nim mogli odbywać posiedzenia osobne od duchowieństwa i gmin, fakt ten jest równie pewny, jak to, że duchowieństwo mogło się zbierać i zbierało się osobno od baronów... Ale też z drugiej strony baronowie, jako Wielka Rada mieli już własne osobne zgromadzenie.

mieszczan, to w istocie z biegiem czasu nastąpiło stopniowe zrównanie się wszystkich wolnych posiadaczy ziemskich hrabstwa (*freeholders*) w przeciwieństwie do baronów. W autonomicznych instytucjach reprezentacyjnych hrabstwa rycerstwo pospolite wcześnie zaczęło odgrywać rolę społeczną, nader podobną do roli mieszczan w miastach.[2]

Obecność osobnej (chociaż, zdaje się, w jednej i tej samej izbie) rady prałatów i panów świeckich oraz rycerzy i mieszczaństwa po raz pierwszy daje się stwierdzić w roku 1332.[3] W r. 1341 doniosłość zebrań jest już wyraźna,[4] a w r. 1351 gminy mają osobną izbę posiedzeń.[5] Począwszy od r. 1377 gminy mają swego własnego marszałka czyli speakera.[6]

Jednocześnie z podziałem na dwie izby ustaliła się zasada, że

---

[1] Stubbs, Constitutional History, Nr. 191, t. II, str. 184: „Skądinąd można się było spodziewać, że drobni właściciele ziemscy (*freeholders*) dzielić będą losy baronów, z którymi łączyła ich wspólna cecha ziemiaństwa, tudzież wspólne więzy rycerstwa i pokrewieństwa. Rycerstwo przez długi czas uchwalało podatki w tym samym ilościowym stosunku, co i baronowie, i jeszcze pod koniec panowania Edwarda I nie można było przewidzieć z całą jasnością, czy nie utworzą w parlamencie czwartego stanu".

[2] Stubbs, Constitutional History, Nr. 192 i nast.

[3] Stubbs, Constitutional History, Nr. 749.

[4] „Ad il chargez et priez en chargeante maniere lesditz grantz et autres de la commune, qu'ils se treissent ensemble et s'avisent entre eux, c'est assaver les grantz de par eux, et les chivalers des counteez, citeyns et burgeys de par eux", Rot. Parl., II, 127.

[5] Stubbs, Constitutional History, Nr 749.

[6] Stubbs, Constitutional History, Nr. 758. Wyraz Speaker oznacza mówcę (*orateur*). Widać stąd, że pierwotnie główną jego funkcją było zawiadamianie publiczne króla o przebiegu obrad w izbie gmin. Podobnie w dawnych Stanach Generalnych każdy stan obierał sobie osobnego marszałka (*orateur*), który przemawiał na posiedzeniach królewskich (*séances royales*), kiedy to stany stykały się bezpośrednio z monarchą. Por. Edward Lummis, The Speaker's Chair, 1901, str. 7 i nast. — Pytanie, kiedy i w jaki sposób nastąpił podział na dwie izby, nie jest jeszcze zupełnie wyjaśnione. Luke Owen Pike, A constitutional History of the House of Lords, str. 32 i nast., przedstawia rzecz jak następuje: „Trudno dowieść, kiedy dwie izby zostały odgrodzone od siebie murem, łatwo zato wykazać, że dwa zgromadzenia zawsze stanowiły odrębne ciała *Curia regis* czyli Rada królewska nadworna (albo, jak ją później nazywano, król ze swą Radą w parlamencie, *the king in his council in Parliament*) nigdy nie miała w swem łonie gmin. Na posiedzenia jej byli wzywani wielcy dostojnicy państwa i sędziowie; ci siedzieli wśród lordów duchownych i świeckich, ale przedstawiciele gmin, przynajmniej miejskich, nigdy nie byli dopuszczani do ich grona. Mniejsza o to, czy gminy, które w początkach parlamentu zawsze występowały, jako strona prosząca, układały swe petycje na szarym końcu sali, podczas gdy lordowie zajmowali poczesne miejsca, czy też zbierały się w osobnym budynku, kiedy lordowie zasiadali w innym gmachu. Żaden mur nie mógł uczynić dwu ciał bardziej obcemi sobie, niż je czyniła sama natura". Ale, z drugiej strony, tenże autor utrzymuje, że nawet po upływie XIV wieku parlament niezupełnie jeszcze utracił swą pierwotną jedność i że czasami lordowie i gminy zbierali się na wspólne posiedzenia. „Król i trzy stany, powiada, tworzyli całość organiczną i niekiedy musieli występować zbiorowo, jako parlament; sposobność taka nastręczała się nieraz w czasach znacznie późniejszych, niż te, do których zazwyczaj odnosi się wyodrębnienie dwu izb. Mamy wiele wypadków, w których par, nowo mianowany na jakiś wybitny urząd, zajmuje miejsce w obecności lordów i gmin. Spotyka się to jeszcze conajmniej za Henryka V, kiedy Tomasz Beaufort, hrabia Dorset został mianowany w parlamencie księciem Exeter". W końcu Pike dodaje: „Protokoły posiedzeń parlamentarnych (*Rolls of Parliament*) sięgają czasów Henryka VII, tymczasem osobnego dziennika (*Journal*) izby lordów niema aż do czasów Henryka VIII".

obie izby — z pewnemi wyjątkami — mają te same prawa, i że zgodna decyzja, powzięta w każdej z nich większością głosów, jest obowiązująca dla całego zgromadzenia. Mówiliśmy już, w jaki sposób ustaliło się to prawidło w stosunku do uchwał prawodawczych;[1] ta sama zasada zapanowała przy uchwalaniu podatków. Wiemy, że pierwotnie każdy stan (*Estate*) osobno uchwalał zasiłki i często w niejednakowym stosunku; tak było jeszcze w roku 1295.[2] Ale w ciągu XIV stulecia, kiedy ukształtowały się dwie izby, przestały one wotować subsydja osobno; odtąd też zaczęły głosować nad niemi według jednakowego planu, nadając im formę powszechnego podatku. Rozmiar zasiłku oznaczano na naradach obu izb, i chociaż żądania królewskie najprzód były przedstawiane lordom, przecież od końca panowania Ryszarda II (1395), wszelkie zasiłki uchwalały gminy za radą i zgodą lordów, przytem w formie, którą można uważać za akt parlamentarny.[3] W roku 1407 ustala się zasada, że król ma otrzymywać wiadomość o decyzji obu izb co do udzielenia zasiłków z ust Speakera gmin. Tem samem został uznany fakt, że prawo przyzwalania na podatki właściwie należy do gmin.[4]

Nakoniec, z wyraźnie określonego ustroju dwu izb parlamentarnych płynęło jeszcze jedno następstwo. Izba lordów, oddzielona od Rady królewskiej, i stanowiąca niezbędną część parlamentu, podobnie, jak izba gmin, mogła zasiadać tylko wtedy, kiedy cały parlament odbywał posiedzenia i był czynny. Wskutek tego rozwiązanie izby gmin, odroczenie sesji skazywało lordów na przymusową bezczynność,[5] aż do czasu zwołania nowej izby gmin lub otwarcia nowej sesji. Stąd powstała reguła, że przy układzie dwuizbowym jedna izba w zasadzie nie może zasiadać, o ile druga jednocześnie nie odbywa posiedzeń. Oto, co można wywnioskować o pochodzeniu tego systemu u Anglików; przypatrzmy się, w jaki sposób ustalił się z biegiem czasu skład izby lordów.

Izba lordów, albo raczej Wielka Rada, (izba stanowiła jej dalszy ciąg) pierwotnie była zgromadzeniem wasalów, kurją feudalną. Własność lenna dawała w niej prawo zasiadania, wszyscy książęta, hrabiowie i więksi baronowie (*majores barones*) byli do niej powoływani osobiście. Ale od czasów Edwarda I (1272—1307) zaszła zmiana, która miała dać nowe podstawy izbie lordów. Król ten ograniczył liczbę zwoływanych poprzednio baronów.[6] Odtąd prawo zasiadania w Wielkiej Radzie płynęło już nie z własności lennej, jako takiej, lecz z woli króla. Jurysprudencja XIV wieku ugruntowała tę zasadę. Każdy, kto choćby raz jeden został wezwany do parlamentu w cha-

[1] Ob. wyżej str. 78.
[2] Stubbs, Constitutional History, Nr. 223.
[3] Stubbs, Constitutional History, Nr. 760, 761. Można jednak i potem zaznaczyć jeszcze kilka uchwał w materji podatkowej, powziętych przez każdy stan osobno; ale to są wyjątki, tamże Nr 693.
[4] Stubbs, Constitutional History, Nr. 691, L. O. Pike, j. w., 337 i nast.
[5] L. O. Pike, j. w., str. 333
[6] L. O. Pike, j. w., r. VI i VII.

rakterze para i stawił się na wezwanie, miał niezaprzeczone prawo, aby go powołano i do następnych parlamentów, i prawo to według angielskiej zasady pierworodztwa[1] mógł przekazać spadkobiercom, pozostawiając je temsamem na wieczne czasy i dziedzicznie w swoim rodzie. Stąd jeden tylko krok do przyznania królowi prawa, na mocy którego mógł osobnym formalnym aktem nadawać parostwo dziedziczne, a wraz z niem — przywilej zasiadania w izbie lordów; i krok ten niebawem uczyniono. Król mógł odtąd mianować parów swym „patentem"[2] z tem tylko, później wprowadzonem ograniczeniem, że parowie nie mogli być dożywotnimi: parostwo mogło być tylko dziedzicznem.[3] Wynikiem było to, że wszystkim lordom świeckim, tworzącym izbę wyższą, przyznano prawo zasiadania w niej z tytułu szlachectwa, nadanego przez króla im samym, albo ich przodkom.[4] W ten sposób zapanowała w Anglji zasada, która przez długi czas uchodziła za jedną z najistotniejszych reguł monarchji konstytucyjnej: że król ma prawo w nieograniczonej liczbie mianować członków izby wyższej. Zarazem ustalił się skład izby lordów pod względem parów świeckich. Unja Anglji ze Szkocją i Irlandją sprowadziła tu pewne komplikacje. Obie krainy rozwijały się samodzielnie i równolegle z Anglją, i obie miały swe własne zgromadzenia parów, które istniały i nadal, i po przyłączeniu Irlandji oraz Szkocji do Anglji. Atoli prawa zasiadania w parlamencie brytańskim udzielono tylko pewnej części parów, wybranych z pomiędzy całego irlandzkiego i szkockiego parostwa: szesnastu parom Szkocji, obieranym na każdą sesję prawo-

[1] Stubbs, Constitutional History, Nr. 190.

[2] Pociągnęło to za sobą przedewszystkiem tę korzyść, że pozwoliło ograniczyć przechodzenie parostwa tylko do spadkobierców męskich. Jednakże parowska godność starym zwyczajem mogła i później przechodzić na kobiety, i jeżeli nigdy nie powołano do parlamentu ani jednej kobiety, mającej parostwo (*peeress*), ani osobiście ani w osobie pełnomocnika, przecież człowiek, któregoby poślubiła, zyskiwał prawo zasiadania w izbie lordów. Stubbs, Constitutional History, Nr. 751, t. III, str. 437.

[3] Jakkolwiek precedensy, na których wspiera się w tym względzie prawo obowiązujące, są bardzo dawne, sama kwestja wypłynęła właściwie dopiero w r. 1856. Królowa zamianowała podówczas dożywotniego para. Atoli izba lordów orzekła, że ani patent, nadający dożywotnie parostwo, ani wezwanie do parlamentu (*writ of summons*) obdarzonemu parowskim tytułem nie dają prawa udziału i głosu w parlamencie. Pomimo protestów pewnej części lordów decyzja pozostała ważną i przyczyniła się do ustalenia zasady konstytucyjnej. Nie wyklucza to zresztą przypuszczenia, że kiedyś akt parlamentu zmieni konstytucję i na przyszłość pozwoli koronie nadawać dożywotnie parostwa. Jakoż odpowiednie projekty wnoszono w latach 1856, 1869 i 1888; żaden z nich nie doszedł do skutku. Zobaczymy jednak dalej, że zasada dożywotniego parostwa znalazła zastosowanie w mianowaniu „zwyczajnych lordów apelacyjnych". Patrz o tem L. O. Pike, j. w., str. 326 i nast.

[4] Wpłynęło na to poczęści ostateczne zniesienie za Karola II służby wojskowej, związanej z własnością lenną, jak również innych podobnych powinności wasala względem suzerena, do których należał obowiązek udzielania mu porad. Ale to samo ustawodawstwo najwyraźniej zachowuje honorowy tytuł parów królestwa i ich prawo zasiadania w parlamencie, — które to tytuły i prawa, pierwotnie przywiązane do lenna, stały się odtąd niezależnemi od posiadania tegoż. Por. L. O. Pike; j. w., str. 356, 7. Jednakże uboczny wpływ zasady feudalnej dawał się jeszcze dostrzegać w ciągu paru stuleci. Było jeszcze kwestją sporną, czy posiadanie pewnych len nie udzielało ich właścicielom godności parowskiej; rozstrzygnięto spór w sposób przeczący, ale dopiero w ostatnich czasach.

dawczą, i dwudziestu ośmiu parom Irlandji, obieranym dożywotnio. Tym sposobem w izbie wyższej znalazła się pewna liczba członków obieralnych.

W *Magnum Concilium*, jak i w innych zgromadzeniach feudalnych, obok wielkich wasalów świeckich siedzieli dostojnicy kościelni. Więc i w izbie lordów znaleźli się obok świeckich duchowni lordowie (*spiritual lords*). Pierwotnie należeli tu dwaj arcybiskupi i wszyscy biskupi angielscy; później, lecz wciąż jeszcze za czasów katolicyzmu, dostali się do parlamentu liczni opaci, przeorowie i mistrze zakonów klasztornych. Począwszy od czasów panowania Edwarda III, liczba zakonnych prałatów szybko zaczęła się zmniejszać, co zresztą odpowiadało ich własnemu życzeniu;[1] byli oni jednak jeszcze dość liczni, aby wraz z arcybiskupami i biskupami utworzyć większość w izbie lordów. Jakoż skasowanie klasztorów za Henryka VIII pociągnęło za sobą doniosłe skutki: opaci i przeorzy znikli z parlamentu,[2] a arcybiskupi i biskupi, którzy w nim pozostali, zbyt szczupły stanowili poczet, aby mogli odegrać ważną rolę. W r. 1640, za Karola I, aktem parlamentu zostali oni nawet wyłączeni z izby; akt ten, sankcjonowany przez króla, uchodził za ważny i zachowywał moc obowiązującą w dobie Restauracji: ale w r. 1661 wyszła nowa ustawa,[3] na skutek której arcybiskupi i biskupi anglikańscy wrócili do izby lordów i odtąd nie przestali w niej zasiadać.[4] I później nie obeszło się bez pewnych zmian. Aż do roku 1847 wszyscy biskupi anglikańscy byli członkami izby lordów; aliści w tym roku zostało założone nowe biskupstwo manchesterskie: zapadła uchwała, że pomimo to liczba lordów duchownych, zasiadających w parlamencie, nie zostanie powiększona. Potem kolejno powstawały biskupstwa w St. Albans (1875), w Truro (1876), w Liverpoolu, Newcastle, Southwell i w Wakefield (1878) i za każdym razem ponawiano zastrzeżenie. To też obecnie zawsze siedmiu biskupów anglikańskich nie posiada miejsc w izbie lordów. Bezwzględnie mają zapewnione w niej krzesła dwaj arcybiskupi: kantuaryjski i jorski, oraz trzej biskupi: londyński, durhamski i winchesterski; inni biskupi mają dostęp do parlamentu w miarę otwierania się wakansów, przytem godność parowską otrzymuje niezależnie od djecezji ten biskup, który najdłużej piastuje swą godność.[5] Są to „lor-

[1] Stubbs, Constitutional History Nr. 753. — Prałaci zakonni uważali uczęszczanie na posiedzenia parlamentu za ciężki obowiązek.

[2] L. O. Pike, j. w., str. 348 i nast.

[3] L. O. Pike, j. w., str. 327 i nast.

[4] Zresztą w r. 1834 w izbie lordów postawiono bill, żądający uwolnienia arcybiskupów i biskupów kościoła państwowego (*established*) od obowiązków prawodawczych i sądowych w parlamencie, t. j. usunięcia ich z izby lordów. Projekt ten wznawiano w r. 1834 i 1837, ale izba gmin za każdym razem go odrzucała. Pomimo to w r. 1870 izba gmin sama próbowała wznowić tę kwestję, choć bezskutecznie; — L. O. Pike, j. w. str. 369, 382.

[5] L. O. Pike, j. w., str. 166 i nast. Na skutek unji Irlandji z Anglją, postanowiono, że na każdej sesji parlamentu angielskiego w izbie lordów zasiadać będzie jeden z czterech arcybiskupów irlandzkich tudzież 3-ch z pośród 22 biskupów. Zarazem wprowadzono porządek, w jakim dostojnicy kościoła mieli brać udział w posiedzeniach. Ale

dowie z prawa", przytem lordowie z konieczności dożywotni, gdyż dożywotnią jest sama godność kościelna, której zawdzięczają parostwo.[1]

Z biegiem czasu, w stosunku do wyższych sądów Prawa powszechnego (*Common Law*) i Słuszności (*Equity*), izba lordów przybrała pod wielu względami charakter i funkcje najwyższego sądu apelacyjnego. Przyjmowała ona i sądziła skargi na orzeczenia pierwszych, zwane „writs of error", tudzież skargi apelacyjne na wyroki sądu Słuszności.[2] Będzie to zrozumiałem, gdy weźmiemy pod uwagę atrybucje sądowe dawnego *Magnum Concilium*. Ale sądownictwo apelacyjne izby lordów w naszych czasach dużo straciło na powadze.[3] Akt 1873 r. miał je znieść w sposób radykalny; wprowadzenie jednak w życie tej uchwały odwlekło się najpierw do r. 1874, potem — do 1 listopada 1876 r., i jurysdykcja apelacyjna izby lordów chwilowo została utrzymana. Przed ostatecznym terminem inny akt, 1876 r., wdał się w tę sprawę: utrzymał on ostatecznie i uregulował jurysdykcję apelacyjną izby w tym zakresie, w jakim przedtem rozciągała się ona na wyroki wyższych sądów Anglji, Szkocji i Irlandji.[4] Ale jeżeli atrybucje sądowe

---

mowa tutaj o arcybiskupach i biskupach anglikańskich; odkiedy też akt 1869 r. ogłosił odpaństwowienie (*disestablishment*) kościoła anglikańskiego w Irlandji, prałaci irlandzcy przestali zasiadać w izbie lordów od r. 1870; — L. O. Pike, j. w., str. 364–6.

[1] Autorowie angielscy żywo zajmują się kwestją, z jakiego tytułu prawnego prałaci są powoływani do izby lordów: czy są oni doradcami korony, w myśl starodawnej tradycji, dla swej godności kościelnej, — czy też dla swego świeckiego stanowiska i następstw, jakie zeń niegdyś wypływały. Powszechnem uznaniem cieszy się pierwsze tłómaczenie, chociaż zdaje się, że pierwotnie powoływano opatów i przeorów tylko z tytułu ich posiadłości ziemskich; chociaż też arcybiskupi i biskupi do dziś dnia składają hołd koronie, ten właśnie hołd, składany przy konsekracji, otwiera im wstęp do izby lordów. Ob. Anson, Law and Custom, t. II, str. 199; L. O. Pike, j. w., str. 156 i nast. Pewnem jest to, że od czasów Henryka VII lordowie duchowni, jako członkowie parlamentu, nie są już parami (L. O. Pike, j. w., str. 164 i nast.), gdyż godność parowska każe się domniemywać szlachectwa krwi. Blackstone wykłada tę teorję nader wyraźnie (Commentaries, t. I, r. XI, str. 401): „Bishops, though they are lords of parliament, and sit there by virtue of their baronies, which they hold jure ecclesiastico, yet are not ennobled in blood and consequently not peers with nobility". Co do przedstawicielstwa szlachty i duchowieństwa w izbie lordów patrz Esmein, La chambre des Lords et la démocratie w Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, t. LXXV, str. 464 (odb. str. 16 i nast.) W planie reformy izby lordów, który przedstawił temu zgromadzeniu margrabia Lansdowne 8 maja 1911 r., proponuje on utrzymanie w nieco zmienionej formie przedstawicielstwa episkopatu i mówi na poparcie tego (Hansard, Fifth series, House of Lords, t. VII, kol. 229): „Lordowie duchowni stanowią osobny stan w królestwie. Historyczny ich tytuł do zasiadania tu nie może być kwestjonowany, są przedstawicielami klasy, dla której zamknięty jest dostęp do izby gmin".

[2] Anson, Law and custom, t. II, str. 499 i nast.; L. O. Pike, j. w., str. 295—307.

[3] L. O. Pike, j. w., str. 301 i nast.

[4] Akt 11 sierpnia o apelacyjnem sądownictwie izby lordów. Annuaire de législation étrangère, 1877, str. 16. Izba lordów nie jest w Anglji jedynym najwyższym sądem apelacyjnym. W zasadzie taki rodzaj rewizji należy do króla (*King in Parliament* albo *King in Council*); w rzeczywistości t. zw. ostateczne skargi apelacyjne (*final appeal*) sądzi albo izba lordów, o czem już mówiliśmy, — albo komitet sądowy (*judicial committee*) Rady Tajnej, zorganizowany na mocy prawa 1833 roku; każdy z tych dwu sposobów postępowania prawnego ma właściwe sobie zasady. Początki kompetencji sądowych Rady Tajnej sięgają bardzo odległej przeszłości, ale po zniesieniu Izby Gwiaździstej przez Długi Parlament zdawało się, że Rada Tajna nie może sprawować żadnej władzy sądowej. W istocie

lordów zostały zachowane, to izba, jako całość, zachowała je już tylko pozornie i teoretycznie. Liczne zgromadzenie prawodawcze, nie zawodowe, nie ma oczywiście przymiotów, potrzebnych do sprawowania zwyczajnego sądownictwa cywilnego lub kryminalnego. Akt 1876 roku stanowi, że żadna sprawa apelacyjna nie może być rozpatrywana i decydowana w izbie lordów inaczej, jak w obecności przynajmniej trzech t. zw. lordów apelacyjnych (*Lords of Appeal*), a tymi są: kanclerz, sprawujący swe obowiązki; parowie, którzy poprzednio zajmowali tę godność; parowie, którzy zajmują lub zajmowali stanowiska lorda kanclerza Irlandji, płatnego członka komitetu sądowego Rady Tajnej (*Privy Council*) albo członka jednego z wyższych sądów W. Brytanji lub Irlandji; wreszcie „zwyczajni sędziowie apelacyjni", o których mowa będzie poniżej. Znaczy to, że w praktyce sądownictwo apelacyjne izby zostało przeniesione na dopiero co wyszczególnionych lordów. Zapewne, z punktu widzenia prawa i teorji, cała izba wykonywa tę atrybucję; o niej też mówi jeszcze akt 1876 r. Ale niepodobna przypuścić, aby członkowie izby wyższej, nie będący lordami apelacyjnymi, brali udział w sądzeniu spraw. Jestto jedna z licznych fikcyj, czyli konwencyj, prawa angielskiego. Akt r. 1876, uzupełniony przez prawo 1887,[1] posuwa się jeszcze dalej; pozwala on lordom apelacyjnym odbywać posiedzenia i wypełniać swe czynności sądowe po odroczeniu sesji, a nawet (z upoważnienia korony) po rozwiązaniu izby gmin,[2] co zresztą jest bardzo logiczne.

Akt 1876 r., ustanawiając listę lordów apelacyjnych, unormował tylko dość dawny zwyczaj. Oddawna pozwalano sprawować czynności

---

jednak akt Długiego Parlamentu dotyczył tylko Zjednoczonych Królestw, mieszkańcy zaś krajów, zwanych *dependencies*, zachowali prawo odwoływania się do króla z prośbą o wymiar sprawiedliwości, jeżeli takowego nie otrzymali od ustanowionych trybunałów. Na to prawo powoływały się najpierw wyspy kanałowe (*Channel Islands*), później plantacje amerykańskie (1667). W ten sposób *Privy Council* stała się najwyższym sądem apelacyjnym do wszystkich kolonij. Prócz tego przeszły do niej apelacje w sprawach dotyczących wypadków pomieszania zmysłów (*lunacy*) tudzież w sprawach religijnych, i to nawet w Anglji, jeżeli apelacja została podana na wyrok sądu arcybiskupiego. Ob. Anson, j. w., II, str. 440 i nast. Wspomniany wyżej (str. 13—14) spór o utrzymanie kompetencji Rady Tajnej nad wyższym sądem Australji zwrócił w swoim czasie uwagę ogółu na Komitet sądowy. W prasie i parlamencie zaczęto powstawać na Komitet, jako na instytucję przestarzałą, i znów podniesiono myśl utworzenia w drodze nowej nominacji jednego najwyższego sądu apelacyjnego dla całego imperjum. Rząd nie poszedł tak daleko, ale oświadczył się z zamiarem powiększenia Komitetu o czterech płatnych członków rady, obieranych na lat 7 przez cztery wielkie kolonje (Australję, Kanadę, Afrykę Południową, Indje) i mających odbywać wspólne posiedzenia z lordami apelacyjnymi. Na posiedzeniu izby gmin d. 2 czerwca 1900 r. Chamberlain oświadczył, że rząd nie zamierza postawić wniosku o dodaniu do Komitetu czterech przedstawicieli kolonij, że natomiast skorzysta z pierwszej sposobności, aby porozumieć się z kolonjami, nie wyłączając Kanady i Nowej Zelandji, w sprawie ustanowienia stałego sądu apelacyjnego.

[1] Annuaire de législation étrangère, 1888, str. 27.

[2] Akt 1876 r. wyraża się zawsze w ten sposób, jak gdyby chodziło o całą izbę, a art. 8, mówiąc o posiedzeniach po odroczeniu sesji parlamentarnej, używa nawet takiego wyrażenia: „Wszystkie decyzje i uchwały, powzięte w ten sposób po odroczeniu sesji, będą równie ważne i w tym wypadku, gdyby parlament pozostawał zgromadzony; ale izba nie będzie się mogła zajmować sprawami innej natury".

sądowe wyłącznie lordom *lawyer'om*, którzy posiadali potrzebne prawne i techniczne wiadomości. Wspomniany akt pozwolił nadto koronie mianować „zwyczajnych lordów apelacyjnych" (pierwotnie 2, potem 4), wybieranych z pośród pewnej kategorji prawników i pobierających 6000 f. st. rocznej pensji za oddawane izbie lordów usługi. Tacy zwyczajni lordowie apelacyjni otrzymywali tytuł baronów i byli powoływani do parlamentu, jako członkowie izby lordów: ale prawo zasiadania w niej przysługiwało im tylko dopóty, póki trwała ich zasadnicza funkcja, jako zwyczajnych lordów apelacyjnych. Mogli też stracić ową funkcję, otrzymując dymisję, lub przechodząc w stan spoczynku na własne żądanie; prócz tego, na równi z innymi sędziami mogą oni być złożeni z urzędu na skutek petycji obu izb. Akt 1887 roku udzielił im prawa zasiadania i głosu w parlamencie nawet, gdyby ustała ich sądownicza czynność.[1] Są oni zatem zupełnie legalnie prawdziwymi dożywotnimi parami.

Izba lordów opierała się i opiera się jeszcze na dawnych podstawach i zachowała tradycyjny swój skład. Z wyjątkiem lordów duchownych, parów szkockich i irlandzkich, oraz t. zw. *Law-lords*, jest to izba arystokratyczna i dziedziczna. Członkowie jej otrzymują wprawdzie od władzy królewskiej pierwszą inwestyturę w osobie tego członka rodu, który pierwszy uzyskał godność para, ale godność ta przechodzi na następcę prawem dziedzicznem.

Ponieważ tworzenie nowych parów nie ustaje, a nawet wzmaga się w czasach nowożytnych tak, że członkowie izby lordów znacznie przewyższają liczbę 600, znaczna więc ilość parów zasiada w tej izbie według wyboru królewskiego; większość jednakże siedzi tam prawem dziedziczności. Wynika z tego, że pomiędzy taką izbą a środowiskiem politycznem, jakie przedstawia Anglja w drugiej połowie XIX wieku i początkiem XX, istnieją głębokie i istotne przeciwieństwa.

Duch demokratyczny rozwijał się coraz bardziej, demokratyzm przeniknął wszystkie instytucje i przeważa w izbie gmin,[2] podczas gdy izba lordów pozostaje arystokratyczną i dziedziczną; wzmogła ona jeszcze nawet ten swój charakter, stanowiąc wbrew dawnym zwyczajom, że król nie może kreować lordów dożywotnich (z wyjątkiem *Law-lordów*). Było rzeczą nieuniknioną, że dążono do zniesienia lub złagodzenia tych przeciwieństw przez zmianę składu izby lordów. Odnośne plany ukazały się wcześnie przed nadejściem ery demokratycznej, gdyż pierwszy pochodzi z r. 1719; następne ukazywały się w krótkich po sobie przerwach. Lecz aż do r. 1893 przedstawione

[1] L. O. Pike, j. w., str. 382—384. Z systemu, wprowadzonego w r. 1887 wynika, że zwyczajny lord apelacyjny, nawet będąc, jako taki, uwolnionym od obowiązków, pozostaje członkiem izby lordów i może brać udział w posiedzeniach sądowych, jako lord apelacyjny, i akt 1887 r. upoważnia go do tego nawet na wypadek odroczenia parlamentu.

[2] Esmein, La chambre des lords et la démocratie w Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, t. LXXXIX, str. 473 i nast., 599 i nast. (odb. str. 25 i nast.).

w tym względzie projekty, miały charakter pokojowy, wypływały bowiem z chęci wprowadzenia zmiany na lepsze.

Projekty, przedstawione przez lorda Salisbury w 1882 i 1883 r., lorda Henry, (hrabiego de Dunraven) w 1888 r. i lorda Carnarvon w 1899, są do pewnego stopnia szczytem tego pierwszego ruchu.[1]

Lecz przesilenie z roku 1893, kiedy to izba lordów odrzuciła bill o *Home rule'u* przedstawiony przez Gladstone'a, zaogniło umysły, Liberałowie zarzucili tej izbie, że nie jest reprezentacyjna, i wystąpili z hasłem *„to mend or to end"*.[2] W następstwie tych wypadków, a zwłaszcza na skutek nowego, ważniejszego konfliktu, powstałego w r. 1906, a którego dzieje będą streszczone poniżej, różni publicyści zaczęli podawać plany reformy, jedne dyskretne i umiarkowane, inne znacznie śmielsze.[3] Konflikt ten wszakże spowodował ukazanie się podobnych billów w samej izbie lordów. Były to, jakby środki ochronne, pewna samoobrona przeciw tej kampanji, prowadzonej celem pozbawienia lordów znacznej części posiadanych przez nich praw i przywilejów, a która doprowadziła do wydania *Parliament Act'u* z r. 1911.

Myślano, iż przy nowym składzie izby lordów, przy którym zasada dziedziczności odgrywałaby znacznie mniejszą rolę, a natomiast przewagę miałyby czynniki naprawdę reprezentacyjne, t. j. pochodzące z wyboru, prawa i prerogatywy lordów uzyskałyby nowe uprawnienie i trwalszy nadal byt.

Pierwszy z tych billów, przedłożony przez lorda Newtona, był dyskutowany w drugiem czytaniu 6 i 7 maja 1907 r.; nie został on przyjęty, lecz inny członek izby, lord Cawdor, zaproponował wyznaczenie *Select Committee*, który miał rozpatrzyć pomysły, podawane od czasu do czasu celem wzmożenia skutecznej działalności izby lordów w zakresie ustawodawczym, oraz wypowiedzieć swe zdanie co do punktu, czy byłoby pożądane przyjęcie tych propozycyj, bądź to w pierwotnej ich formie, bądź też z pewnemi zmianami. Komisja ta została istotnie wybrana i pracowała pod przewodnictwem[4] lorda Rosebery'ego. Jej sprawozdanie (z d. 2 grudnia 1908 r.), jakkolwiek godne uwagi, nie doczekało się dyskusji. Lord Rosebery mówił później, że to rząd nie chciał przyłączyć się do tej akcji.[5]

Od tego czasu zasadnicze myśli reformy bądź co bądź wykrystalizowały się, zgodnie z tem, jak je oddawna ujął lord Rosebery oraz, jak je przedstawił bill lorda Newtona.

---

[1] Patrz 5 wyd. Eléments str. 161 i nast. Pełna lista projektów reformy izby lordów znajduje się w Appendice, str. XXXVII, sprawozdania komitetu ściślejszego (*Select Committee*) mianowanego przez izbę lordów dla zbadania tych planów. Esmein, La réforme de la chambre des lords w Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, t. LXXII, str. 475.

[2] Patrz 5 wyd. tych Eléments, str. 160.

[3] Patrz 5 wyd. tych Eléments, str. 162.

[4] O tem, co następuje, patrz moje studjum, t. j. izba lordów, wnioski *Select Committee* w Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, t. LXXII. str. 473—493.

[5] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 6 odbitki.

Sprowadzały się one do dwóch zasad: 1) Godność para (*peer*) oraz godność członka izby lordów (*Lord of parliament*) będą rozłączone. Druga z nich nie będzie koniecznem następstwem pierwszej, tylko pewna liczba parów będzie miała prawo zasiadania i głosowania w izbie lordów. W ten sposób osłabi się zasadę dziedziczności i zmniejszy się nadmierną liczbę członków izby lordów. Parowie, którzy według billu lorda Newtona i sprawozdania *Select Committee*, mieli zachować prawo zasiadania w izbie lordów (z wyjątkiem książąt krwi, lordów duchownych i *law-lordów*) dzieliliby się na dwie klasy: a) kilkuset parów dziedzicznych bez innej kwalifikacji, wybranych przez ogół parów na okres jednej kadencji parlamentarnej; znaczyłoby to rozciągnąć na wszystkich system przyjęty wśród parów szkockich, b) inni parowie zasiadaliby nie na podstawie wyboru, lecz byliby do tego bezpośrednio powoływani na zasadzie swych kwalifikacyj, t. j. zajmowanych współcześnie lub dawniej ważnych urzędów, których wykonywanie świadczyłoby nadal o ich wartości, jako kompetentnych i pożytecznych ustawodawców. — 2) Z drugiej strony, chodziłoby o perjodyczne zasilanie izby lordów żywiołami, pochodzącymi z zewnątrz, któreby wnosiły w ten sposób znajomość życzeń i kierunków opinji publicznej. Zorganizować to jednak, zdaje się, nie łatwo. Jak uzyskać tę reprezentację, która raz wprowadzona, groziłaby przytłumieniem dawniejszych żywiołów i opanowaniem wszystkiego?[1]

Pomimo wysiłku niektórych swych członków *Select Committee* nie poszedł tak daleko; w czasie obrad zdania były podzielone, powstały mniej więcej jednakie odłamy, i większość nie mogła się wytworzyć. Zwolennicy reformy myślą najczęściej o takim sposobie, aby tych członków przedstawiały królowi do zatwierdzenia lub wybierały na jedną kadencję parlamentarną rady hrabstw (*county councils*) lub rady miejskie głównych, większych miast. W chwili największego zaostrzenia konfliktu między dwiema izbami, gdy izba lordów odmówiła uchwalenia budżetu, a rząd zaproponował i przeprowadził w izbie gmin t. zw. *veto resolutions*, lord Rosebery wniósł w izbie lordów szereg rezolucyj przeciwnych, które rozpatrywano i uchwalono od 14 do 22 maja 1910. Stwierdzały one potrzebę istnienia drugiej izby silnej i potężnej oraz oświadczały, iż zreformowana co do składu izba lordów, może się stać takiem zgromadzeniem, głosiły wreszcie rozróżnienie między parem a lordem parlamentarnym (*lord of parliament*).

Powstała interesująca dyskusja — zbadano w niej także kwestję zasilania izby żywiołami, pochodzącemi z zewnątrz. Pomimo silnego oporu niektórych członków, większość zgromadzenia wyraziła swą zgodę na ten system. Lord Lansdowne, leader stronnictwa unjonistów w izbie, przyłączył się do tego programu bez entuzjazmu, wyrażając obawy co do niektórych punktów.[3]

Lord Rosebery zapowiedział i wniósł drugą serję ściśle sformu-

[1] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 6.
[2] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 8 odbitki.
[3] Tamże, str. 68 i nast. odbitki.

łowanych rezolucyj. Lecz 20 kwietnia następnego roku sam zażądał ich odroczenia. Nastąpiło to z tego powodu, że miała się właśnie rozpocząć pamiętna konferencja pomiędzy przywódcami stronnictwa liberalnego i partji unjonistycznej, którzy dążyli do rozstrzygnięcia konfliktu na podstawie porozumienia, co chwilowo dało powód do wielkich nadziei.[1] Po rozchwianiu się tej próby, na początku listopada 1910 lord Rosebery wniosł znowu drugą serję swych rezolucyj. Głosiły one: 1) że na przyszłość izba lordów składać się będzie z lordów-parlamentarnych (*lords of parliament*) A) wybranych przez ogół parów dziedzicznych i mianowanych przez monarchę, B) zasiadających na podstawie piastowanych urzędów i posiadanych kwalifikacyj, C) wybranych na zewnątrz. 2) Czas trwania funkcji miał być jednaki[2] dla wszystkich lordów parlamentarnych, tylko ci, którzyby zasiadali z tytułu urzędu, traciliby miejsce w izbie wraz z utratą urzędu.[3] Wniosek ten został przyjęty 17 listopada 1910 r., w przeddzień rozwiązania parlamentu. Mając znów stawać przed ciałem wyborczem, partja unjonistyczna sądziła, że owe rezolucje wzmocnią jej stanowisko. W wielkiej mowie, wypowiedzianej już z myślą o wyborach, lord Rosebery twierdził, że dawna izba lordów nie żyje, że przestała istnieć, tylko stronnictwo liberalne usiłuje przedłużyć jej byt. Kiedy po rozwiązaniu parlamentu w listopadzie 1910 r. partja liberalna wróciła do izby gmin z tą samą większością i znów podjęła projekt reformy parlamentarnej, wówczas wśród incydentów tej walki, przy stałym oporze partji unjonistycznej, wróciła na stół i sprawa reformy izby lordów; 8 maja 1911 r. lord Lansdowne wniósł t. zw. *House of lords reconstitution bill*; oczekiwano go z ciekawością. Z wniosku tego odnosi się wrażenie, iż zawiera on bardzo głęboko sięgające zmiany. Z dawnego systemu zachowałoby się jedynie kilka rysów, kilka składników. Jedno wielkie tchnienie, zwiastujące wówczas burzę, wystarczyło, aby sam leader partji unjonistycznej ułożył ten schemat, wprowadzający, co prawda, narazie izbę wyższą o składzie mieszanym. Obejmowałaby ona nieco więcej jak 300 członków, podzielonych na trzy kategorje, z których każda zasiadałaby przez lat dwanaście, odnawiając się w czwartej części co trzy lata. Pierwsza kategorja miała obejmować 100 parów dziedzicznych, wybranych przez ogół parów dziedzicznych, przy zastosowaniu proporcjonalnego systemu reprezentacji, znanego pod nazwą *single transferable vote*. W porównaniu z dawniejszemi planami wprowadzono znaczną zmianę. Lord Lansdowne nie zachował grupy lordów, zasiadających jedynie z tytułu kwalifikacyj — przedstawił on wielkie trudności w przeprowadzeniu tego rodzaju określenia, przyznając jednak wielkie znaczenie kwalifikacji, która stałaby się koniecznym warunkiem wymaganym przy wyborze z pośród parów dziedzicz-

[1] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 11 i nast., 81 i nast.
[2] W ten sposób mieliby pełne prawo zasiadania parowie świeżo kreowani.
[3] Hansard, 5th series, VI kol. 714.
[4] Tamże, col. 758.
[5] Hansard, 5th series. House of Lords, t. VIII, str. 214 i nast.

nych. Wybieralnymi będą tylko ci, którzy posiadają jedną z kwalifikacyj, wymienionych na przyłączonej „scheduli", a obejmującej znacznie szerszy zakres w porównaniu z dawniejszemi propozycjami. Tyle uczyniono dla zasady dziedziczności, w zupełności pominąć jej nie chciano. Druga kategorja lordów parlamentarnych obejmowałaby 120 członków, wybranych również na lat dwanaście (poza kompletem parów); ta kategorja co lat trzy ulegałaby częściowej odnowie. Jakież jednak będzie w tym wypadku ciało wyborcze? Nie będą to ani rady hrabstw, ani rady municypalne wielkich miast. Lord Lansdowne upatruje pewne niedogodności w przyznaniu tego prawa, chodzi mianowicie o to, by ich nie wikłać drogą bezpośrednią a legalną w politykę partyjną. Lordowie ci byliby więc obierani przez członków izby gmin. W tym celu podzieliłoby się kraj na dwa okręgi, z których każdy wybierałby od trzech do dwunastu lordów parlamentarnych, przy zastosowaniu reprezentacji ustosunkowanej, a to w formie t. zw. *single transferable vote*.

Trzecia wreszcie kategorja obejmowałaby 100 członków, mianowanych przez monarchę (zawsze na lat 12 przy odnawianiu się częściowem, a wziętych albo z łona izby, albo z poza niej). Mowa tu o izbie gmin, która odegrałaby ważną rolę przy wyborze tych lordów parlamentarnych. Mianowałby ich król, nietylko na podstawie polecenia ministrów, „lecz dobór tych 100 parów, przedstawionych do zatwierdzenia monarsze, dokonywałby się w ten sam sposób, jak dobór t. zw. *select committees* izby gmin, t. j. z uwzględnieniem siły stronnictw w izbie. Dotyczący artykuł zredagowany jest w ten sposób: Nazwiska 100 osób, wybranych proporcjonalnie do siły stronnictw w izbie gmin, w danej chwili będą przedstawiane Jego Królewskiej Mości, celem uzyskania nominacji, a przy wyborze tych osób należy uwzględniać sposób mianowania[1] *select committees* w izbie gmin".

Miałoby to przedewszystkiem na celu ukonstytuowanie izby lordów, stosownie do sił w danej chwili dwóch wielkich stronnictw politycznych, „*to constitute this House fairly as between the two political parties*".

Projekt zatrzymywał w izbie książąt krwi, a co do lordów duchownych, zawierał następującą uwagę: „Przypuszczamy, że dwaj arcybiskupi zasiadać będą z mocy samego prawa, zaś pięciu biskupów zostanie wybranych przez zgromadzenie arcybiskupów i biskupów ze zmianą co trzy lata".[2]

Monarcha zachowałby możność kreowania parów dziedzicznych, nie mających jednak na tej zasadzie prawa zasiadania w izbie lordów. Lord Lansdowne proponował atoli, aby odtąd dziedziczna godność para mogła być prawnie przyznana tylko czterem osobom rocznie, wyjątek możnaby zrobić na korzyść ministrów i byłych ministrów. W końcu, rzecz całkiem logiczna, parowie uzyskaliby prawo wybieralności do izby gmin.

---

[1] Hansard, 5th serie, House of Lords, t. VII, kol. 227—8.
[2] Tamże, kol: 229. — —

Wpływ, przyznany izbie gmin lub jej poszczególnym członkom na skład izby lordów, zasługuje na uwagę. Miało to na celu usunięcie głównego zarzutu, jaki stronnictwo liberalne stawiało lordom, mianowicie, że zawsze przeważa większość zachowawcza, wskutek czego pod rządem liberałów izba lordów odrzuca lub zniekształca wszelkie jego wnioski, zgodne z zasadami i kierunkiem tego stronnictwa, natomiast z całą łatwością przechodzą w niej wnioski, uchwalone przez izbę gmin, o ile przedstawiał je gabinet zachowawczy. Lord Lansdowne tak tłómaczył działanie swego bilu w praktyce: „Przypuśćmy, że wybory do sekcji dziedzicznych lordów parlamentarnych wprowadziłyby obecnie do izby 20 lordów ze stronnictwa rządowego, a 80 z opozycji. Sekcja lordów, mianowanych przez koronę, przy uwzględnieniu siły liczebnej stronnictw w drugiej izbie, liczyłaby 56 stronników rządu, a 41 członków opozycji. Przyjąwszy ten sam stosunek (zupełnie normalny) dla tej grupy lordów parlamentu, któraby była wybrana przez kolegja wyborcze, uzyskanoby, jeśli się nie mylę, 72 zwolenników rządu, a 48 członków opozycji. Zyskujemy w ten sposób większość 18 członków. Ośmielę się twierdzić, że większość to nieznaczna, obowiązkiem jej, rzecz prosta, będzie rewizja spraw i ich odroczenie. Ale panowie, czyż możemy być pewni, że na tę większość zawsze będziemy mogli liczyć? Wątpię bardzo, by w tego rodzaju izbie mogło istnieć coś, coby można określić, jako stałą większość partyjną. Znam tę izbę od wielu lat i mojem zdaniem, w izbie zrekonstytuowanej podług naszych propozycyj, mniej licznej, starannie dobranej i zrównoważonej, obarczonej cięższą odpowiedzialnością, ujrzymy przewagę ducha ugody pomiędzy zapatrywaniami przeciwnych sobie ław" (*Cross Bench Mind*).[1]

Wniosek lorda Lansdowne'a dyskutowany był w izbie lordów 16, 17, 22 maja 1911, przyjęty w drugiem czytaniu 22 maja.

Lecz tego rodzaju reforma będzie możliwa tylko wówczas, gdy znajdzie się rząd, któryby ją popierał i nią kierował. Czy rząd obecny wejdzie na tę drogę? Kierownik jego, Asquith, twierdził kilkakrotnie, że drugą izbę należy oprzeć na zasadach demokratycznych, nie przyznając jej jednak takiej władzy, jak izbie gmin. Inni wybitni członkowie ministerstwa i stronnictwa uczynili podobneż oświadczenia.[2]

Co więcej, ustawa o reformie parlamentu (*Parliament Act*) zawiera ustęp, pochodzący jeszcze z r. 1910, gdy był poraz pierwszy przedłożony izbie gmin, i zachowany bez zmiany i w r. 1911. W nim zamiar przebudowy izby lordów wyrażono, jak następuje: „Zważywszy, iż należy poczynić kroki w celu uregulowania stosunków między izbami parlamentu; zważywszy, że istnieje zamiar zastąpienia obecnej izby lordów izbą drugą, nie dziedziczną, opartą na podstawie ludowej, lecz, że takiej zmiany nie można dokonać natychmiast; zważywszy, że trzeba będzie pomyśleć przy dokonaniu tej zmiany o ograniczeniu i opisaniu

[1] Hansard, 5th series, House of Lords, t. VIII, kol. 231—2.
[2] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 91 i następne.

władzy tej drugiej izby, ale też niemniej należy ograniczyć obecną władzę izby lordów, jak to czyni obecna ustawa" etc.[1]

Rzeczą jest jednak pewną, że stronnictwo liberalne nie okazuje wcale zapału dla wewnętrznej reformy izby lordów. Skłania się ono raczej do utrzymania i ostatecznego utrwalenia stanu, stworzonego przez *Parliament Act*, i przez szereg faktów, który sprawił, że akt ten przeszedł w izbie lordów; tą drogą izba lordów utrzymałaby się w dawnym składzie, lecz zachowałaby w stosunku do izby gmin tylko prawo *veta* zawieszającego, a nawet mniej, jeżeli chodzi o ustawy finansowe. Istnieje nawet frakcja radykałów, którzy chcą jednej tylko izby, i wskutek tego dążą do zupełnego zniesienia izby lordów.[2] W dyskusji, zakończonej rezolucją izby gmin z 26 czerwca 1907 r., zaproponowano nawet wniosek w tym duchu, który zdołał skupić około setki głosów.[3]

Jednakże na wstępie sesji parlamentarnej z r. 1912 kwestja ta stała się przedmiotem znamiennej debaty. Dyskusję toczono wówczas nad adresem izby gmin w odpowiedzi na mowę tronową. W imieniu stronnictwa unjonistycznego p. Smith zaproponował następującą poprawkę: „Izba wyraża żal, iż łaskawa mowa Waszej Królewskiej Mości nie zawiera żadnej wzmianki o obietnicy (*pledge*), danej przez ministrów Waszej Królewskiej Mości, co do przebudowy drugiej izby, i przedstawia najpokorniej Waszej Królewskiej Mości, iż byłoby niewłaściwem przystępować do uchwał tak doniosłych i żywotnych dla bezpieczeństwa państwa i interesów narodowych, jak te, które są wymienione w mowie Waszej Królewskiej Mości, w chwili, gdy konstytucja parlamentu jeszcze jest niezupełna, a gdy poddani Waszej Królewskiej Mości są pozbawieni zwykłych rękojmi rządu konstytucyjnego".

Unjoniści głosili to, zwłaszcza z myślą o projekcie *home rule'u*, i Smith utrzymywał, iż nie może on być uchwalony, dopóki konstytucja jest w zawieszeniu. Poprawka, nad którą dyskutowano przez 2 dni (20 i 21 lutego), została odrzucona przez znaczną większość. Lecz minister nie zaprzeczył, że zobowiązanie owo istnieje. Oświadczył tylko poprostu, że pilniejsze uchwały muszą poprzedzać tę reformę. Prokurator generalny (*solicitor general*) dodał tylko jeszcze, że rekonstrukcja izby lordów nie doprowadzi do przywrócenia jej absolutnego prawa *veto*. Asquith zaś na posiedzeniu z 21 lutego wyraźnie oświadczył: „proponujemy, aby to uczynić podczas trwania (*lifetime*) obecnego parlamentu".

Izba gmin przez cały czas swego istnienia zachowywała pod pewnemi względami ten sam charakter: zawsze była elekcyjną, a członków jej zawsze obierały hrabstwa, miasta i miasteczka, obdarzone prawem reprezentacji. Znacznej przemianie ulega tylko zdolność wy-

[1] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 63 i nast. odbitki.

[2] Alfred R. Wallace, A new House of Lords w Fortnightly Review 1907, t. 4, str. 206 „Prawdą jest, że wielu myślicieli sprzeciwia się jakiejkolwiekbądź drugiej izbie, jako zupełnie niepotrzebnej".

[3] Hansard, 4ta series, t. CLXXVI, str. 1193 i nast., 1514.

borcza. Zawsze była ona inną w hrabstwach, a inną w miastach i miasteczkach. Jednak od wielkiej reformy 1832 r. oba systemy wyborcze starają się zbliżyć do siebie. Najlepiej widać to z aktu 1884 r., który znacznie rozszerzył prawo głosu. Ale szczegóły te należą już do historji angielskiego prawa konstytucyjnego.

Od czasu swego pierwotnego wyodrębnienia obie izby parlamentu angielskiego zawsze istniały współrzędnie, za wyjątkiem jednej krótkiej przerwy. Aktem Długiego Parlamentu 19 marca 1649 r.[2] izba wyższa została zniesiona. Ale już w grudniu 1657 r. Cromwell rozesłał uniwersały, ponownie zwołujące izbę lordów.[3] Po śmierci Protektora, kiedy znów zebrał się Długi Parlament, reprezentowany w myśl ustawy 1649 roku przez samą tylko izbę gmin, opinja publiczna również zdradzała usposobienie przychylne ustanowieniu drugiej izby, lub senatu.[4] Po Restauracji dawna izba lordów została przywrócona i odtąd istnieje bez przerwy.

Dlatego też, począwszy od XVIII wieku, wielu statystów uważało system dwuizbowy za konieczny pierwiastek owych wolnych rządów przedstawicielskich, które w całej Europie tylko Anglicy umieli stworzyć i stosować w praktyce. Wraz z innemi urządzeniami angielskiemi, instytucja ta stopniowo obiegła cały świat zachodni. Dziś stanowi ona własność wszystkich wolnych ludów; zobaczymy dalej, jak rzadkie są w tym względzie wyjątki. Ale postępy tej propagandy sprowadziły dwa nowe następstwa. Popierwsze, z systemu dwuizbowego, który u Anglików rozwijał się historycznie za sprawą samej praktyki życiowej i bez żadnego z góry powziętego planu, stworzono teorję ogólną; doszukiwano się w nim teoretycznie tych zalet, jakie ów system może posiadać wszędzie i zawsze. Powtóre, narody, które zapożyczyły od Anglików izbę wyższą, używały jej czasem, jako narzędzia dla obrony pewnych specjalnych interesów. Oto dwa nowe punkty widzenia na tę sprawę. Zacznijmy od drugiego.

II.

Pierwszym interesem, któremu ma służyć instytucja drugiej izby, jest osobne przedstawicielstwo arystokracji krajowej. Takie jest właściwe przeznaczenie izby lordów; była ona najpierw przedstawicielką wyższej szlachty feudalnej, następnie ziemiańskiej arystokracji dziedzicznej, zawdzięczającej swój byt aktom woli monarszej. Tak pojmował Monteskjusz główne zadanie (*l'objet*) izby wyższej. „Zawsze w państwie są ludzie, różniący się urodzeniem, bogactwami i honorami; lecz gdyby

[1] Do niektórych z tych kwestyj wrócę w przyszłości, przyczem zaznaczę kolejne zmiany w terminie pełnomocnictw poselskich do izby gmin.

[2] Gardiner, Constitutional documents of the puritan Revolution, Nr. 79, str. 396.

[3] Tamże, Nr. 93, str. 350.

[4] Ludlow, Memoirs, wyd. Lond., 1751, str. 257. O parlamencie Cromwella ob. L. O Pike, str. 328, 536, oraz moje studjum, cyt. wyżej: Les Constitutions du Protectorat de Cromwell, j. w

pomieszani byli z pospólstwem, i gdyby tam głos mieli tylko jak inni, wolność powszechna byłaby ich niewolą; oniby nie mieli wcale interesu bronienia jej, bo wielka część rezolucyj przeciwko nim byłaby. Uczestnictwo zatem do prawodawstwa im własne powinno być proporcjonowane do drugich pożytków, które mają w narodzie; co się stanie, jeżeli ciało formują, mające prawo zamysły gminne hamować, jako ich ma gmin prawo tamować. Zaczem władza prawodawcza Stanom Szlacheckiemu i obranemu dla wyrażenia pospólstwa powierzona zostanie; które, każdy osobno, zgromadzenia swoje i praw rozważania mieć będą, oraz zamysły i interesa osobne".[1]

Taką była myśl przewodnia wszystkich niemal izb wyższych w Europie. Nazwa izby magnatów na Węgrzech i pruskiej izby panów mówi sama za siebie; izba parów we francuskiej karcie 1814 r i za czasów monarchji lipcowej były odmianami tegoż typu.

Urządzenie drugiej izby czyniło zadość innym jeszcze, zgoła odmiennym interesom. Tu sprawa dotyczy republik związkowych. Wiemy już że zawierają one dwa zasadnicze pierwiastki: po pierwsze tworzą państwo jednolite, obejmujące cały naród, powtóre — szereg osobnych państw, z których każde w zasadzie zachowuje swoje wewnętrzne zwierzchnictwo. Aby ta subtelna równowaga mogła się utrzymać, oba wspomniane pierwiastki muszą posiadać w federalnym rządzie swą własną reprezentację i własny organ. Stąd biorą początek dwie izby obieralne: jedna, obierana proporcjonalnie do ludności, reprezentuje naród, jako jednolitą i jednorodną całość; druga, ukonstytuowana przez zgromadzenia prawodawcze lub przez ludność poszczególnych państw, jako indywidualnych jednostek, jest przedstawicielką oddzielnych państw, lub raczej narodu rozczłonkowanego na osobne państwa. To też druga izba tworzy się na zasadach równości wszystkich państw poszczególnych; każde z nich, niezależnie od swego względnego znaczenia, wybiera do izby jednakową liczbę przedstawicieli. Tak ukształtowały się dwie izby kongresu Stanów Zjednoczonych tudzież dwie izby szwajcarskiego zgromadzenia federalnego. To ostatnie może nawet służyć za najbardziej oczywisty przykład takiego specjalnego zastosowania systemu dwuizbowego. Istotnie w Ameryce, pod wpływem panujących tradycyj angielskich, jak również dawnego ustroju byłych kolonij, których wspólną właściwość stanowił rodzaj równoważnika izby wyższej, ześrodkowanie prawodawstwa związkowego w dwu izbach było rzeczą prawie nieuniknioną. W Szwajcarji, przeciwnie, oddzielne kantony miały dawniej i dotychczas posiadają jedno tylko zgromadzenie. Duch demokracji szwajcarskiej, oczywiście, sprzeciwia się systemowi dwuizbowemu. Mimo to, konstytucja 1848 r. wprowadziła ów system, pragnąc zapewnić wszystkim kantonom równość i niezależność, oraz zabezpieczyć mniejsze kantony od przewagi większych.[2]

Nakoniec, w nowych, nawskroś demokratycznych krajach, gdzie

[1] Duch czyli treść praw, ks. XI, r. VI, (przekład polski 1784 r.).

[2] Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, § 109.

kwestje ekonomiczne zaczynają brać przewagę nad zagadnieniami politycznemi, system dwuizbowy okazał się i pod innemi względami pożytecznym, czego twórcy konstytucji nie przewidywali i nie pragnęli, co jednak wywołała ewolucja społeczna. Bo posłuchajmy, np., co mówił niedawno profesor Jenks w obronie istnienia izb Wiktorji (Australja): upatruje on w jednej z nich przedstawicielkę pracy, w drugiej — przedstawicielkę kapitału. „Wogóle — powiada — Rada prawodawcza jest organem kapitału. Prawo głosu przy wyborach do niej podlega ograniczeniom; własność ziemska postawiona za warunek obieralności, rozległość okręgów wyborczych i wynikające stąd znaczne wydatki na wybory, wreszcie niepłatne stanowisko członków izby wyższej — wszystko składa się na to, że w praktyce — do izby mogą należeć tylko ludzie bogaci, którzy, ma się rozumieć, patrzą na sytuację z punktu widzenia kapitalistycznego. Rysy przeciwne, cechujące Zgromadzenie Prawodawcze, czynią zeń naturalnie odbicie interesów pracy. A ponieważ każde z tych wielkich stronnictw wymaga w rządzie krajowym należytej reprezentacji, można przeto obecny stan rzeczy uważać poniekąd za zadawalający. Dążność do usunięcia jednej z tych dwóch gałęzi prawodawstwa zawsze nosi piętno jawnej niesprawiedliwości, bo w rezultacie pozbawiłaby jedno ze stronnictw wszelkiego głosu w sprawach publicznych.[1]

Jenks pisał, mając na względzie głównie Australję. Tam przewidywania jego się nie ziściły, istnieje tam, prawda, w każdem państwie bardzo silna partja robotnicza: *Labour party*. Jestto nawet, według słów pewnego Australczyka, „obok służby cywilnej (*civil service*) jedyna siła polityczna stała i zorganizowana". Lecz zmierza ona widocznie do zdobycia sobie przewagi nad rządem, nie zaś do kierownictwa w nim. „Trzymając się bowiem zdala od zwykłego rozkładu sił parlamentarnych, utrzymuje równowagę pomiędzy rządem a opozycją".[2]

Bardzo w tym względzie pouczającą jest historja parlamentarna *Commonwealth*'u. Przy wyborach związkowych w grudniu 1903 roku partja pracy odniosła wielki sukces, zyskując prawie tyluż członków w senacie (14 na 36 miejsc), jak w izbie przedstawicieli (miejsc 37 na 75), po obaleniu jednak gabinetu Deakin'a przez przymierze ze zwolennikami systemu wolnej wymiany (*libre échange*), stronnictwo robotnicze, które z Watsonem przyszło do władzy, utrzymało się przy niej zaledwie trzy miesiące. Utworzone zostało ministerstwo liberalne pod przewodnictwem Reida, lecz i to zostało obalone w r. 1905 przez koalicję stronnictwa zachowawczego z partją pracy. Objął wówczas

[1] Jenks, The government of Victoria (Australia), Londyn, 1891, str. 379 Nowa Konstytucja związkowa australska, podobnie jak kanadyjska, wprowadza dwie izby, senat i izbę deputowanych. „W dyskusji nad izbą lordów przed forum izby gmin w czerwcu 1907 r. Herbert Samuel, podsekretarz stanu w ministerjum spraw wewnętrznych, formalnie określił izbę lordów, jako przedstawicielkę kapitału w przeciwieństwie do pracy". Hansard, Parliamentary Debates, serja IV, t. 116, str. 1011.

[2] W. Harrisson Moore, The Australian Commonwealth w Annals of American Academy for political and social science, marzec 1903, str. 54.

władzę Deakin i sprawuje ją dotąd. Powszechne wybory z grudnia 1906 utrwaliły tę kombinację dość niespójną, dając w izbie niższej 26 miejsc partji robotniczej, 18 konserwatystom, a 31 liberałom.[1] Jednakże podczas wyborów 1910 r. partja pracy zdobyła większość w obu izbach związkowych, przyczem zyskała więcej miejsc w senacie, niż w izbie przedstawicieli. To też została naturalnie powołana do władzy 30 kwietnia 1910 r. Andrew Fisher utworzył gabinet socjalistyczny,[2] który jeszcze jest przy władzy (kwiecień 1912 r.).

III.

Szczególnych interesów, do których, jak dopiero zaznaczyłem, system dwuizbowy stopniowo się przystosowywał — za wyjątkiem interesów kapitału i pracy — nie spotykamy w państwach unitarnych demokratycznych, gdzie istnieje jedna władza najwyższa i gdzie, wobec równouprawnienia wszystkich obywateli, nie może być mowy o reprezentacji klas. Zorganizowanie za pomocą systemu dwuizbowego osobnego przedstawicielstwa pracy i kapitału równałoby się prawnemu uznaniu i przywróceniu podziału społeczeństwa na klasy. A jednak i u tych narodów druga izba ma swoją rację bytu. Bo, pomijając już to, że dwa zgromadzenia, dzięki odrębnym właściwościom swych pierwiastków i ich układu, mogą służyć pewnym szczególnym interesom, przez samą swą dwoistość przynoszą one powszechną a znaczną korzyść, ujawniającą się wszędzie, gdzie istnieje rząd reprezentacyjny. Ta podstawowa korzyść dotyczy rozmaitych stron życia społecznego.

1° Podział ciała prawodawczego na dwie izby ma przedewszystkiem na celu osłabienie faktycznej potęgi władzy prawodawczej, potęgi ogromnej i tem samem niebezpiecznej dla rządów reprezentacyjnych. Władza prawodawcza z natury swych atrybucyj musi dążyć do przewagi w rządach. Wydając prawa, może ona kierować według upodobania działalnością innych władz we wszystkiem, czego wprost nie przewidziała konstytucja pisana; posiadając moc uchwalania podatków, może wstrzymać cały ruch machiny państwowej. Tymczasem rząd reprezentacyjny zasadza się na podziale władz; aby zachować ich równowagę, wymaga on niezależności władzy wykonawczej w dziedzinie jej przynależnej, a zdaniem wielu, i niezawisłości władzy sądowej. Despotyzm zgromadzeń prawodawczych, jak uczy doświadczenie, jest równie straszny i zgubny, jak despotyzm monarchów lub dyktatorów. Niebezpieczeństwu temu najskuteczniej zapobiega podział ciała prawodawczego na dwie izby. On to sprawia, że władza prawodawcza traci wraz z jednością przewagę nadmierną swych sił i znów staje się taką, jaką być powinna, t. j. równą innym władzom. „Prawdą jest, powiada klasyczny komentator konstytucji Stanów Zjednoczonych, — że władza prawodawcza jest najwyższą władzą w każdym wolnym rządzie. Zro-

[1] A Viallate, La vie politique dans les deux mondes, 1908, str. 112.
[2] Viallate et Caudel, La vie politique dans les deux mondes, 4 r. str. 104.

biono równie bystre, jak przenikliwe spostrzeżenie, iż władza ta nieustannie rozszerza we wszystkich kierunkach sferę swej działalności, pociągając za sobą całą maszynę państwową w wir gwałtowny... Jeśli władza prawodawcza spoczywa całkowicie w jednem zgromadzeniu, to w praktyce bezgraniczne korzystanie z tej władzy nie napotyka na żadne przeszkody; uzurpacja, którą zawsze można wytłómaczyć koniecznością lub wyższemi względami dobra społecznego, nie zna granic".[1] Posłuchajmy teraz wybitnego angielskiego profesora i polityka, który w pół wieku po Tocqueville'u przedsięwziął równie świetne, jak jego poprzednik, badania nad wielką rzecząpospolitą amerykańską: „W chwili obecnej konieczność dwu izb stała się aksjomatem wiedzy politycznej. Opiera się on na tem przeświadczeniu, że wrodzona skłonność każdego zgromadzenia do pośpiechu, tyranji i sprzedajności powinna znajdować hamulec w drugiej izbie, posiadającej jednakową, jak i tamto zgromadzenie, powagę. Jak ongi Rzymianie ograniczyli swą władzę wykonawczą, stawiając na miejscu króla dwóch konsulów, podobnie Amerykanie ograniczają swych prawodawców, dzieląc ich na dwie izby".[2]

2°. Ponieważ władze wykonawcza i prawodawcza są odrębne i poniekąd od siebie zależne, więc starcia pomiędzy niemi są zawsze możebne, a niekiedy nawet nieuniknione. Niebezpieczeństwo tkwi w tem, że zatargi prowadzą do zaciętej i bezlitosnej walki, a kończą się częstokroć zamachami stanu; pożądanem tedy jest, aby sprawę rozstrzygała umowa pokojowa, któraby przywróciła równowagę władz. Sprzyja temu nadzwyczaj podział władzy prawodawczej. Najczęściej starcie interesów następuje tylko pomiędzy jedną z izb i władzą wykonawczą; w tym wypadku druga izba może przeszkodzić walce śmiertelnej i z korzyścią odegrać rolę pośrednika. Jeżeli zaś obie izby w zatargu występują zgodnie, słuszność i sprawiedliwość prawie napewno jest po ich stronie i akcja ta ku wielkiemu pożytkowi kraju staje się niezwyciężoną. Nakoniec, władza wykonawcza ze swej strony może miarkować kolizje pomiędzy dwiema izbami.[3]

Trzeba przyznać, że ta gra równoważących się sił ma głównie na celu zapewnienie niezależności władzy wykonawczej; okaże się to zupełnie słusznem, gdy weźmiemy pod uwagę naturalną, wszystko zagarniającą, siłę władzy prawodawczej. Można jednak postawić i od-

---

[1] Story, Commentaries on the Constitution of the United States, wydanie V, § 533 i 551.

[2] Bryce, The American Commonwealth, t. I, str. 461. Por. przekład francuski t. II, str. 93.

[3] Sprawozdanie Lally Tollendala w Zgromadzeniu Ustawodawczem o rozdziale II Konstytucji, złożone na posiedzeniu 31 sierpnia 1789 (Archives parlem., 3erja I, t. VIII, str. 515): „Jedna władza musiałaby koniec końców wszystko pochłonąć. Dwie zwalczałyby się wzajemnie, dopókiby jedna nie złamała drugiej. Ale trzy trwać będą w doskonałej równowadze, jeżeli tylko będą złożone w ten sposób, aby w razie walki dwóch władz trzecia, zarówno interesowana w utrzymaniu całości obu walczących, łączyła się ze stroną ulegającą przeciw uciskającej i przywracała śród nich pokój".

wrotną hypotezę. Władza wykonawcza może się łączyć z jedną izbą, aby zmiażdżyć drugą. Powiadają, że tak się rzecz miała 18 brumaire'a, kiedy Bonaparte, wsparty na Radzie Starszych, unicestwił opór legalny Rady Pięciuset.[1] Jestto jednak mniemanie niedość ścisłe, bo podówczas nie było już jednej z sił, niezbędnych do utrzymania równowagi. Z pomiędzy pięciu członków Dyrektorjatu czterech podało się do dymisji,[2] nie biorąc udziału w walce; przytem stroną napadającą była nie władza wykonawcza, lecz ambitny generał, który działał na własną odpowiedzialność.

3°. Podział ciała prawodawczego na dwie izby posiada jedną jeszcze oczywistą zaletę; zapobiega uniesieniom i błędom, którym z taką łatwością ulega zgromadzenie obradujące. Nierozważne i błędne postanowienia pojedyńczego zgromadzenia sprowadzają natychmiastowe decydujące wyniki: stają się niezwłocznie prawem. Skutki bywają niepowetowane i późniejsze ustawodawstwo nie może ich cofnąć bez uchybienia godności i powadze zgromadzenia. Jeżeli natomiast istnieją dwie izby, to są poważne widoki, że uniesienie jednej z nich nie udzieli się drugiej, że ta druga znajdzie czas do namysłu. Jedna izba będzie mogła naprawić błędy drugiej, zanim projekt stanie się prawem. We Francji zaleta powyższa jest tem cenniejszą, że inicjatywa parlamentarna coraz bardziej wchodzi w zwyczaj: projekty praw (*propositions de loi*), przedstawiane przez poszczególnych członków parlamentu, nieraz bywają redagowane pośpiesznie i nie odpowiadają wymaganiom nauki; to też roztrząsanie ich przez dwa zgromadzenia jest ostrożnością konieczną, często nawet niewystarczającą. To samo, jeszcze słuszniej, stosuje się do poprawek, wnoszonych podczas dyskusji,[3] a jeszcze bardziej do krajów, które, jak np. Stany Zjednoczone, inicjatywę prawodawczą całkowicie oddały zgromadzeniom obradującym.

Wyłuszczone względy w dostatecznej mierze usprawiedliwiają i tłómaczą szerokie zastosowanie systemu dwuizbowego. W Europie przyjęły go wszystkie wielkie narody. Aby znaleźć w niej pojedyńcze zgromadzenia prawodawcze, musimy udać się do państewek mniej-

---

[1] Naquet w Zgromadzeniu Narodowem na posiedzeniu 28 stycznia 1875 (Annales de l'Assemblée Nationale, t. XXXVI, str. 344): „Najlepszym dowodem tego, że podział władzy prawodawczej na dwie izby nie może jeszcze zażegnać następstwa przewrotów i zamachów stanu, jest 18 brumaire'a, kiedy zamach skierował się przeciwko władzy prawodawczej, podzielonej na dwa zgromadzenia, z których jedno, jeśli się nie mylę, znacznie pomogło Bonapartemu do wykonania zamierzonego przewrotu.

[2] Mignet, Histoire de la Révolution française, wyd. VI, t. II, str. 159: „Dyrektorjat faktycznie został zniesiony, liczba antagonistów zmniejszyła się o jednego. Rada Pięciuset i Bonaparte sami pozostali na polu walki".

[3] W rozprawach naszych izb często uznawano otwarcie użyteczność takiej rewizji; ob. np. posiedzenie izby deputowanych dnia 27 października 1904 (Doc. parl., str 2216). Chodziło o pewną propozycję, zmierzającą do zapewnienia tajności głosowania. P. Paweł Constans: „W toku dyskusji słyszałem, jak jeden kolega mówił: „N i e p o w i n n o t a k b y ć, ż e b y m o ż n a b y ł o k r y ć s i ę z a S e n a t". Hr. de Lanjuinais: „Zgłosiłem ten wniosek (o cofnięcie nagłości) nie w intencji nieprzychylnej samej ustawie, lecz w przekonaniu, że przezorniej byłoby ją przejrzeć przed odesłaniem do Senatu. Izba widocznie poglądu tego nie podziela, skoro tak śpieszy z zakończeniem sprawy".

szych: do Grecji,[1] W. Księstwa Luksemburskiego, Serbji.[2] Jedność zgromadzenia charakteryzuje również konstytucje niektórych kantonów szwajcarskich, gdy tymczasem konstytucja związkowa podzieliła federalne zgromadzenie prawodawcze na dwie izby.[3] W Nowym Świecie dwuizbowość jest jedną z najistotniejszych podstaw politycznej organizacji Stanów Zjednoczonych: znajdujemy ją w konstytucji federalnej, jak również w ustawach wszystkich poszczególnych stanów.[4] Ten sam system dualistyczny spotykamy w republikach Ameryki Środkowej i Południowej, które wzięły za wzór konstytucję Stanów Zjednoczonych. W niektórych z nich spostrzegamy nawet ten fakt znamienny, że, wprowadziwszy u siebie pojedyńcze zgromadzenia, po pewnym czasie wróciły do systemu dwuizbowego.[5] Kolonje angielskie, obdarzone parlamentami, również podzieliły je na dwie izby za przykładem kraju macierzystego. Natomiast w Posiadłościach Kanadyjskich trzy prowincje; Ontario, Manitoba i Kolumbja Brytańska poprzestały na jednem zgromadzeniu.[6] Nawet Japonja, pragnąc zaaklimatyzować u siebie wolność Zachodu, podzieliła na dwie izby sejm cesarski, utworzony przez konstytucję 11 lutego 1889 r.[7]

IV.

Pomimo takiej niemal jednomyślnej zgody ludów cywilizowanych w ocenie zalet dwuizbowego zgromadzenia, system jednoizbowy znajduje licznych a przekonanych zwolenników. We Francji zwyciężał on dwukrotnie: w konstytucjach 1791 i 1848 r.

W projekcie, przedstawionym w r. 1789 Zgromadzeniu Ustawodawczemu przez pierwszy komitet konstytucyjny, proponowano utworzyć drugą izbę, lub senat, z 200 członków, mianowanych dożywotnio z pomiędzy kandydatów mających przynajmniej 33 lata przez Zgromadzenie Prawodawcze albo przez prowincje, a zatwierdzonych za pierw-

---

[1] Przy ostatniej rewizji konstytucji greckiej przez Zgromadzenie narodowe utrzymano jedną izbę, ale nie obeszło się bez zaproponowania systemu dwuizbowego; ten ostatni znalazł, owszem, licznych zwolenników. Rząd przeciwny był zaprowadzeniu dwóch izb, i rewizja je odrzuciła ze względów praktycznych natury miejscowej. Ob. Σύνταγμα τῆς Ἑλλάδος ἀπὸ Ἠλία Διακοπούλου. Ateny, 1911, str. 5.

[2] Co do Bułgarji, patrz Dareste, Les Constitutions modernes, wyd. II, str. 275. W Serbji konstytucja 1901 r. wprowadziła dwie izby, Skupsztynę i senat, z których ostatni składa się z członków, poczęści mianowanych przez króla, poczęści wybieranych przez wyborców cenzusowych. Rewizja ustroju, dokonana w czerwcu 1903 r. po zamordowaniu króla Aleksandra i królowej Dragi, przywróciła rządy jednego zgromadzenia. J. Peritet, La nouvelle constitution du royaume de Serbie, 1903, 116.

[3] Rüttimann, j. w., § 109; Bryce, American Commonwealth, t. I, str. 46 I, n° 2.

[4] Jednakże pierwotnie trzy stany: Pensylwanja, Georgja i Vermont posiadały jedno zgromadzenie. Anomalja ta znikła w Pensylwanji 1780 roku, w Georgji — 1789, w Vermoncie — 1836 r.

[5] Tak było w Meksyku (1874), w Ekwadorze, Peru, Boliwji; — Dareste, Les Constitutions modernes, t. II, str. 467, 507, 509, 511.

[6] Munro, The Constitution of Canada, Cambridge, 1889, str. 5.

[7] Dareste, Les Constitutions modernes, t. II, str. 497.

szym razem przez króla, nadal król mianowałby tylko kandydatów, przedstawionych przez prowincje.[1] Otwarto dyskusję w kwestji podziału, lub jedności ciała prawodawczego. Rozprawy trwały od 31 sierpnia do 10 września 1789 r., a olśniewały i zdumiewały wszystkich głębokością i szczerością, jak zresztą wszystkie walne rozprawy Konstytuanty. Niebawem wyszło na jaw, że ogromna większość była za jednem zgromadzeniem. Naprożno stronnicy drugiej izby powoływali się na przykład nietylko Anglji, ale i rzeczypospolitej amerykańskiej; naprożno czynili ustępstwa, zgadzając się, aby druga izba, jak i pierwsza, była obieralna, aby jej członkowie byli obrani przez tych samych wyborców, tylko na innych warunkach co do wieku kandydatów: wszystkie usiłowania spełzły na niczem. Ten sam los spotkał skromniejsze projekty, które żądały podziału przedstawicieli, wybranych w jednakowych warunkach, na dwie grupy, obradujące osobno, ale przy głosowaniu łączące się w jedno zebranie. Niektórzy proponowali takie wspólne głosowanie, jako *ultimum subsidium* na wypadek, jeżeli senat kilkakrotnie odrzuci wnioski, przyjęte przez Zgromadzenie Prawodawcze;[2] inni, np. Siéyès, który chciał stworzyć trzy izby, uogólniali taką procedurę: według nich izby miały być tylko sekcjami jednego zgromadzenia, podzielonego dla obrad, lecz wydającego razem jedno wspólne postanowienie.[3] Zamknięto rozprawy we czwartek 10 września; 490 głosów wypowiedziało się za jednością zgromadzenia, i tylko 89 za dwiema izbami. Można wszakże powiedzieć, że oprócz argumentów zasadniczych, które zawsze dadzą się przytoczyć

[1] Sprawozdanie Lally Tollendala, Archives parlem. ser. I, t. VIII, str. 519. W uwadze dodaje; „Oczywiście, pierwszych członków izby wyższej musieliby zamianować albo przedstawiciele ludu albo prowincje, pod warunkiem, że król ich zatwierdzi. Niepodobna myśleć o nadaniu koronie takiej władzy, któraby pozwalała królowi w jednej chwili mianować 200 członków ciała prawodawczego".

[2] Dupont de Nemours (Archives parlem., j. w., str. 573): „Proponuję, aby to zgromadzenie, stanowiąc jedną całość, dzieliło się podczas swych zajęć na dwie izby. Obie izby, bez żadnej różnicy, mają się składać z członków, obranych przez zgromadzenia pierwiastkowe. Proponuję, aby na każdych trzech deputowanych, jeden, uznany przez lud za najdojrzalszego, stawał się członkiem tej izby, którą, jeżeli chcecie, możecie nazwać Senatem, dwaj zaś inni, aby należeli do izby reprezentantów. Senat, złożony z równych nam członków, będzie rozpatrywał projekty izby deputowanych, będzie jej przedstawiał swoje wnioski, rozwijał poglądy, dowody, dla których przyjmuje lub odrzuca postanowienie izby reprezentantów. Będzie mógł trzykrotnie obstawać przy swojem, poczem, jeżeli zdania będą jeszcze podzielone, izby połączą się, aby rozstrzygnąć sporną kwestję większością głosów".

[3] Archives parl., j. w., str. 597: „Wiadomo, jak pożytecznem bywa czasami omawiać tę samą kwestję 2 lub nawet 3 razy. Nic nie stoi na zawadzie, aby te trzykrotne rozprawy odbywały się w trzech oddzielnych salach w łonie 3-ch sekcji zgromadzenia: tembardziej, że wtedy nie będzie obawy, iż we wszystkich trzech sekcjach ta sama przyczyna, np. pośpiech lub porywający wpływ krasomówstwa, wywoła błędną decyzję. Dość, żeby orzeczenie lub uchwała zapadała większością głosów, podanych w trzech sekcjach w taki sam sposób, jak gdyby wszyscy deputowani znajdowali się w jednej izbie; innemi słowy, że użyję utartej formuły, głosowanie ma się odbywać przez obliczenie ilości głosujących posłów (*par têtes*), a nie według izb (*par Chambres*)... Niepotrzeba też będzie nadawać komukolwiek prawa veto: veto samo przez się tkwić będzie we wzajemnym podziale na sekcje, jeżeli bowiem jedna część zgromadzenia uzna za stosowne odroczyć rozprawy, otrzymamy w rezultacie veto zawieszające (*suspensif*)".

w obronie jedności ciała prawodawczego, na rezultat głosowania wpłynęły dwa względy znaczenia chwilowego i lokalnego. Z jednej strony, bano się w chwili zniesienia dawnej arystokracji rzucić ziarno nowej w postaci izby wyższej, choćby nawet obieralnej.[1] Z drugiej strony, wszyscy uznawali, że tylko jednolite zgromadzenie znajdzie dość energji, aby przeprowadzić reformy Rewolucji. Podboje nie były jeszcze należycie zabezpieczone; czyż wobec tego nie należało dla ich utrzymania i wzmocnienia pozostawić na przyszłość ciału prawodawczemu całej jego siły, t. j. jedności?[2]

W r. 1848 istniały też specjalne racje, przemawiające za przyjęciem systemu jednoizbowego. Tocqueville wymienia je w swych „Wspomnieniach". Najważniejszą, oprócz dość wyraźnie ujawniającego się nastroju opinji publicznej,[3] była konieczność przeciwstawienia prezydentowi, obieranemu bezpośrednio przez naród i temsamem nadzwyczaj potężnemu, równie potężnej władzy prawodawczej, któraby potrafiła mu się oprzeć. Istotnie, był to wzgląd wcale trafny, więc też pociągnął nawet tak mądrych ludzi, jak Dufaure.[4] Atoli krył w sobie zgubne, zawczasu rzucone zarzewie sporu i walki bezlitosnej, — jak to napróżno usiłował wykazać Tocqueville.[5] Utworzył się prąd, przychylny systemowi jednoizbowemu[6] i zasadę jedności ciała prawodawczego przyjęto bez długich rozpraw.

[1] Thouret, Archives parlem., j. w., str. 580: „Przez wprowadzenie jednej izby chciałem zapobiec utworzeniu się arystokracji stanowej .. Senat składać się będzie z 200 osób, zatem 101 głosów będzie mogło przeważyć nad 99". Lanjuinais, tamże, str. 288: „Zgromadzenie narodowe byłoby obezwładnione, i na zgliszczach tej szlachty, co doczekała się zasłużonego losu, wystawilibyśmy jaknajpotworniejszy pomnik arystokracji, arystokracji zgubnej zarówno dla króla, jak dla ludu. Mówią nam o senacie amerykańskim. W Ameryce może on być pożytecznym, bo tam niema wpływu królewskiego. Ale też ci senatorowie, to tylko senat wstęg i medali".

[2] Thouret, Archives parlam. str. 580: „Dodam, że należy zapobiec niebezpieczeństwom, grożącym ciału prawodawczemu. Grozi mu korupcja: sposoby uwodzenia mnożą się do nieskończoności, poczynając od pochlebstwa, kończąc na zwykłem przekupstwie; a do tego wystarczy, jeżeli rząd pozyska 100 głosów". Pan de Montmorency, str. 584: „Na dwie izby niepodobna się zgodzić ze względu na przeszkody, jakieby one stawiały usunięciu nadużyć". Mounier, str. 555: „Obecne zgromadzenie, mając za zadanie uorganizowanie władz i wzniesienie gmachu wolności, musiało się składać z jednego organu, bo to mu dawało dosyć siły i sprawności. Ale nawet ten stopień siły obaliłby cały porządek, gdyby został utrzymany przez konstytucję".

[3] Tocqueville, Souvenirs, Paryż 1893, str. 269: „Opinja publiczna wypowiedziała się energicznie za jedną izbą, i to nietylko w Paryżu, ale we wszystkich prawie departamentach".

[4] Tocqueville, Souvenirs, str. 270: „Główny dowód, który Dufaure tym razem przytaczał na obronę jedności ciała prawodawczego (a był to, zdaje się, najlepszy dowód, jaki mógł wymyślić), polegał na tem, że u nas władza wykonawcza, ześrodkowana w ręku jednego człowieka, obranego przez lud, z pewnością zdobyłaby przewagę, gdyby obok niej postawić tylko władzę prawodawczą, osłabioną przez podział na 2 części".

[5] Tocqueville, Souvenirs, str. 270.

[6] Tocqueville, Souvenirs, str. 272: „Przeciwko dwu izbom wypowiedzieli się też prawie wszyscy członkowie dawnych parlamentów. Większość przytaczała na poparcie swych głosów zmyślone powody, mające mniejsze lub większe powody słuszności. Jedni dopatrywali się w Radzie Państwa owej przeciwwagi, którą uważali za niezbędną; drudzy obiecywali sobie, że potrafią skrępować jednolite zgromadzenie formami, których powolność uchroniłaby je przed własnem jego uniesieniem i nieoględnym pośpiechem".

Wszystko to są wskazówki nader pouczające, ale godzi się dodać, że za jednością zebrania przemawiają też argumenty racjonalne, doskonale znane Zgromadzeniom Ustawodawczym 1789 i 1848 roku. Argumenty te zasługują na zbadanie osobne; można je sprowadzić do dwu głównych, z których jeden jest nawskroś teoretyczny, drugi wysnuty z danych praktycznych.

1°. W kraju, gdzie niema już arystokracji, gdzie króluje zwierzchnictwo narodu, jedna tylko istnieć może reprezentacja — reprezentacja owego zwierzchnictwa narodowego.[1] Samo prawo, jak tego dowiódł Rousseau, może być tylko odbiciem woli narodu, wyrażonej przez większość wyborców politycznych. Ta wola w danej chwili i w danej kwestji albo jest gotowa, albo jej niema; więc i władza prawodawcza powinna być tak zorganizowana, aby wolę narodu oddawała z możliwą dokładnością. Dlatego nie można dawać jednocześnie dwu sprzecznych jej wyrazów. Znaczyłoby to organizować coś niedorzecznego; tymczasem tak właśnie czynią zwolennicy dwóch zgromadzeń prawodawczych, przez które kraj mógłby powiedzieć jednocześnie t a k i n i e.

Jeżeli uznamy przesłanki tego rozumowania, to wynik będzie nieunikniony. Ale nie takie są zasady rządu reprezentacyjnego. Niewątpliwie naród jednolity i nieposiadający nierówności stanowych nie może mieć innego politycznego przedstawicielstwa, jak tylko reprezentację zwierzchnictwa narodowego; wynika stąd, że obadwa zebrania prawodawcze będą wyprowadzały swe pochodzenie i swe władze z owego zwierzchnictwa narodowego. Nie jest też prawdą, jakoby w rządzie reprezentacyjnym prawo było jedynie wyrazem woli narodu. Przeciwnie, cały system wspiera się na tej idei, że naród-zwierzchnik jest i uznaje siebie za niezdolnego do formułowania swej woli w kształcie prawa. Pragnąc posiadać mądre, poważnie obmyślone i naukowo zredagowane ustawy, oddaje on obranym przez siebie przedstawicielom moc stanowienia ich bez żadnych ograniczeń w zastępstwie i w imieniu zwierzchnika. Ale, ponieważ wykonywanie tak doniosłej władzy przez przedstawicieli może nie być wolnem od błędów i nadużyć, przeto naród powierza władzę prawodawczą nie jednemu, lecz dwu zgromadzeniom, których zgodna wola będzie konieczną do uchwalenia prawa, i które wskutek tego będą się nawzajem kontrolowały. Skoro zaś już nastąpi pomiędzy niemi ta niezbędna, a niełatwo dająca się osiągnąć zgoda, można być prawie pewnym, że uchwalone prawo będzie sprawiedliwe, użyteczne i zgodne z przeciętnym poglądem kraju, t. j. że odpowiada ono życzeniu narodu. Rozumniejszego, niż ten, systemu niema, a sprzeczność zdań, jaka może powstać między zgromadzeniami, to zwykły objaw każdej pracy trudnej i prowadzonej po omacku.

2°. Systemowi dwuizbowemu nieraz stawiano następujący zarzut

[1] Archives parlem., j. w., str. 569: Rabaut Saint-Étienne: „Zwierzchnik, jestto coś jednolitego i prostego, jestto bowiem zespolenie wszystkich bez wyjątku: więc i władza prawodawcza jest jednolita i prosta, i jeżeli zwierzchnik nie może być podzielonym, to nie może nią być i władza prawodawcza: niema bowiem dwu, trzech lub czterech zwierzchników".

praktyczny. System ten zbytnio wstrzymuje uchwalanie praw, i to nawet tych, których zasadnicza treść najmniej budzi wątpliwości; procedura wymaga nieraz kilku sesyj prawodawczych, zanim zapadnie ostateczna uchwała. Druga izba staje na przeszkodzie reformom, na długo zamyka przed niemi wrota, albo przyjmuje mocno obcięte i temsamem bezskuteczne. „Rozdwojone ciało prawodawcze — powiedział kiedyś Franklin — to, jakby wózek ciągniony w dwie przeciwne strony, przez jednego konia naprzód, przez drugiego wstecz".[1]

Fakt ten sam przez się nie ulega wątpliwości i po części godzien jest pożałowania; ale za taką cenę opłaci się kupić ogromne korzyści, jakie zapewnia system dwuizbowy.[2] W dodatku, wspomniane niedogodności, gdy im się zbliska przyjrzeć, wiele tracą na wadze i stają się niemal dobrodziejstwami. Nie jest bowiem dla narodu rzeczą ważną, aby miał dużo praw, ale, aby miał dobre prawa. Zbyt częste zmiany w ustawodawstwie, nawet gdyby się dawały logicznie usprawiedliwić, więcej przynoszą szkody, niż korzyści. Interesy, któremi kieruje się społeczeństwo, wymagają dostatecznej rękojmi spokoju, a tę może zapewnić tylko pewna stałość prawodawstwa. Doniosłym reformom największe grozi niebezpieczeństwo, gdy owoc ich zostaje zerwany wpierw, zanim dojrzeje. Zagraża im prędkie skasowanie, jeżeli są płodem pracy pośpiesznej i zostały wprowadzone w dobie, gdy przeciętna opinja publiczna niedość się jeszcze z niemi oswoiła. To też trudności, jakie system dwu izb stawia nieopatrznym reformom, najczęściej okazują się zbawiennemi: sam opór zapewnia im zupełny triumf, gdy wreszcie ustaje pod przemożnem parciem opinji publicznej. Nakoniec, decyzje kompromisowe, będące nieraz wynikiem starć pomiędzy dwoma zgromadzeniami, często są w praktyce najlepsze. Światem rządzi mądrość kompromisowa, przeciętność.[3]

---

[1] Story, Commentaries, § 527.

[2] Bryce, American Commonwealth, t. I, str. 180. — Boissy d'Anglas, Sprawozdanie, wygłoszone w Konwencji na posiedzeniu 5-go messidora r. III: „Jeżeli zachodzi wątpliwość, to w razie przyjęcia wniosku przez jedną izbę i odrzucenia go przez drugą powstanie nowy spór, ale gdyby nawet kilka razy odrzucono bezzasadnie jakiś projekt, bez porównania niebezpieczniejszą jest rzeczą posiadać o jedno złe prawo więcej, niźli o jedno dobre prawo mniej".

[3] Aby usunąć starcia pomiędzy dwiema izbami, Konstytucja australska (sekc. 75) wprowadziła nowy system. Składają się nań dwa środki: 1^0 równoczesne rozwiązanie obu izb, nowe wybory, 2^0 wspólne obrady, jeżeli pierwszy środek nie dał pożądanych wyników. Należy jednak zauważyć, że system ten dotyczy praw, uchwalonych przez izbę deputowanych, a nie przez senat, i nie daje się zastosować do praw, przyjętych przez ten ostatni. Oto, jak brzmi sam tekst konstytucji: „Jeżeli izba deputowanych uchwali proponowany wniosek, senat zaś odrzuci go lub pominie (*fails to pass it*) albo też uchwali go z poprawkami, których następnie nie dopuści izba deputowanych i jeżeli w przeciągu trzech miesięcy izba deputowanych na tej samej sesji lub na następnej powtórnie przyjmie proponowany wniosek z poprawkami lub bez poprawek wprowadzonych, podanych lub przyjętych przez senat, i senat ów wniosek odrzuci, pominie lub przyjmie z poprawkami, których potem nie przyjmie izba deputowanych, generał-gubernator będzie mógł jednocześnie rozwiązać senat i izbę deputowanych. Ale takie rozwiązanie nie może mieć miejsca w ciągu sześciu miesięcy, poprzedzających termin wygaśnięcia pełnomocnictw izby deputowanych. Jeżeli po takiem rozwiązaniu izba deputowanych

V.

Zachodzi pytanie, jaka powinna istnieć różnica w składzie i funkcjach obu izb? O składzie drugiej izby, zwanej izbą wyższą, w każdym kraju stanowi ustrój społeczny narodu, mniej lub więcej zupełnie dopuszczający zasadę zwierzchnictwa ludu. Tam, gdzie tę zasadę przyjęto w całej pełni wraz ze wszystkiemi jej nieuniknionemi i naturalnemi skutkami, druga izba, zarówno jak i pierwsza, musi być obieralną i wspierać się na zasadach jak najpowszechniejszego głosowania. Wszędzie atoli i zawsze wydaje się pożytecznem, aby skład obu izb nie był jednakowy; jeżeli to rzeczywiście mają być d w i e izby, to muszą one być rozmaite. Zresztą ta rozmaitość nie jest bezwarunkowo konieczną: dwie izby byłyby pożyteczne nawet przy jednakowym składzie. Sama siła ducha korporacyjnego doprowadziłaby w końcu do ich zróżniczkowania. A to właśnie jest pożądanem, jeżeli instytucja ma wywierać swój wpływ zbawienny.

Zaznaczona różnica istnieje oczywiście tam, gdzie druga izba ma za zadanie reprezentować osobną klasę lub pewne specjalne interesy. Trudniej wytworzyć ją w państwach jednolitych, jednorodnych i demokratycznych. Zresztą można ją osiągnąć i tam, sztucznie nadając jej kierunek naturalny. Izby, reprezentując każda li tylko zwierzchnictwo narodowe, mogą być duchowem uosobieniem jednego z wielkich prądów żywiołowych, wypełniających wszędzie i zawsze życie społeczeństwa — z jednej strony ducha postępu, z drugiej — ducha tradycji i zachowawczości. Nawet gdy obie izby są elekcyjne, można otrzymać ten rezultat zapomocą środków najzupełniej legalnych i napozór ubocznych. Pierwszym z nich będzie nierówna liczba członków. Zgromadzenie, dwa razy mniej liczne od drugiego, niechybnie wyrobi sobie nieco odmiennego ducha i dążności.[1] Drugi środek — to różnica wieku:

---

uchwali proponowaną ustawę z poprawkami lub bez poprawek wprowadzonych, podanych lub przyjętych przez senat, i senat ów wniosek odrzuci, pominie lub przyjmie z poprawkami, których potem nie przyjmie izba deputowanych, generał-gubernator będzie mógł zgromadzić członków senatu i izby deputowanych na wspólne posiedzenie. Członkowie, obecni na wspólnem posiedzeniu, będą mogli obradować i będą powinni głosować nad proponowaną ustawą razem w tej formie, w jakiej ostatnio proponowała je izba deputowanych, oraz nad poprawkami, wniesionemi przez jedną z izb i nieprzyjętemi przez drugą, jeżeli takie poprawki miały miejsce, i z tych poprawek wszystkie, uchwalone absolutną większością ogółu członków deputowanych i senatu, będą uważane za przyjęte, ustawa zaś, uchwalona absolutną większością głosów ogółu członków senatu i izby deputowanych wraz z przyjętemi w tenże sposób poprawkami, będzie uważana za uchwaloną przez dwie izby parlamentu i winna być przedstawiona generał-gubernatorowi w celu uzyskania zgody królowej". — W ostatnim ustępie kryje się rodzaj fikcji prawnej: ustawa jest uważana za taką, jak gdyby była przyjęta przez dwie izby.

[1] Lord Newton w izbie lordów 6 maja 1907 r. (Hansard's Parliamentary debates, 4th series, t. 173, str. 1210). Gdyby 400 lub 500 handlowców lub agentów (*de change*) lub członków jakiegobądź innego ciała, przypadkiem zostało wybranych na nasze miejsce, myślę, że doszliby w końcu do takiegoż rezultatu jak i my sami. Pójdę jeszcze dalej i powiem, że gdybyście wybrali 400 lub 500 panów z pośród większości rządowej w izbie gmin i umieścili ich w tej izbie, stwierdzilibyście nadzwyczajną zmianę w ich poglądach".

wymagając od drugiej izby wieku poważniejszego, zrobimy z niej naturalnie senat, w pierwotnem tego wyrazu znaczeniu, t. j. radę starszych. Konstytucja francuska r. III ograniczyła się temi dwoma warunkami, chcąc wyodrębnić Radę Starszych, mianowaną przez tych samych wyborców, co i Rada Pięciuset;[1] coprawda, dodała do nich jeden jeszcze warunek, doskonale odzwierciadlający w sobie ducha wieku XVIII: żądała, aby czterdziestoletni senatorowie byli ludźmi żonatymi lub wdowcami.[2] Ale można pójść jeszcze dalej; można dać członkom jednego zgromadzenia dłuższy mandat, aniżeli członkom drugiego; dla wyborów do jednego zgromadzenia zakreślić większe okręgi, aniżeli do drugiego; zastosować do jednej izby system częściowego odnawiania, do drugiej — odnawianie całkowite. Można, nakoniec, przeprowadzać same wybory albo przez głosowanie proste, albo przez głosowanie kilkostopniowe — o ile, ma się rozumieć, uznamy to ostatnie za legalne. W poszczególnych stanach Unji amerykańskiej senat różni się wogóle od izby przedstawicieli następującemi rysami:

1°. Okręgi wyborcze dla wyborów do senatu są zawsze rozleglejsze, zazwyczaj dwa lub trzy razy większe od okręgów, obierających członków izby; liczba senatorów jest też odpowiednio mniejsza od liczby reprezentantów.

2°. Senatorowie są zwykle obierani na dłuższy przeciąg czasu, aniżeli deputowani. W 24 stanach są oni obierani na 4 lata, w jednym (New-Jersey) na trzy, w 11 na dwa i w dwu (Massachusets i Rhode Island) — tylko na rok jeden.

3°. Senat przeważnie, zamiast zmieniać odrazu cały swój komplet, jak to się dzieje z izbą, odnawia się częściowo, przytem po upływie 4-ch lub 2-ch lat połowa członków występuje zeń, i na ich miejsce wstępuje nowa połowa. Zapewnia to senatowi charakter ciągłości, którego nie posiada izba.

4°. W niektórych stanach wiek, wymagany od kandydatów do

---

[1] Sprawozdanie Boissy d'Anglas, wygłoszone w Konwencji d. 5-go messidora rok III: „Proponujemy tylko podzielić ciało prawodawcze na dwie rady, jednakowo i na jednakowy przeciąg czasu obierane przez naród i różniące się jedna od drugiej tylko liczbą i wiekiem członków. W Radzie Pięciuset zawierać się będą myśli, że tak powiem, i wyobraźnia Rzeczypospolitej; Rada Starszych będzie jej rozumem",

[2] Konstytucja 5-go fructidor'a r. III, art. 83. Nie wymieniam tutaj warunku dłuższego zamieszkania na terytorjum Rzeczypospolitej, art. 83, 84, 7+.

[3] Bryce, American Commonwealth, I, str. 462 (tłóm. fr. t. II, str. 96) W doskonałym podręczniku ogłoszonym w 1903 r. p. t.: Actual government as applied in American conditions, Albert Bushnell Hart nie podnosi nawet wcale różnic, jakie istnieją w poszczególnych stanach pomiędzy senatorami a członkami izby przedstawicieli. Autor kończy jednakże tak (str. 130): „Oba ciała reprezentują różne zgromadzenia wyborców i wykazują nawet niekiedy stałe różnice temperamentów; przytem system dwuizbowy daje dość czasu na gruntowne przedyskutowanie ustaw. Jakkolwiek izba wyższa w wielu krajach obcych, np. w Anglji, Francji, Kanadzie, stała się słabszą, aniżeli izba niższa, przecież w legislaturach Stanów obie izby mają mniej więcej jednakową władzę; senat, mniej liczny, nadaje się owszem lepiej do porządnej pracy". Autor, mówiąc nawiasem, myli się, o ile chodzi o senat francuski: jego powaga i jego znaczenie wzrosły z biegiem czasu; patrz: Barthélemy, Les résistances du Sénat, Revue du droit public et de la science politique, 1913.

senatu, jest starszy aniżeli wiek, wymagany od kandydatów do izby przedstawicieli; nadto w jednym stanie (Delaware), aby mieć prawo obieralności, należy posiadać własność ziemską (*freehold*) przynajmniej o 2000 akrach, albo też majątek ruchomy lub nieruchomy wartości 1000 liwrów".[3]

Nowa konstytucja australska zdaje się dążyć do możliwie najzupełniejszego ujednostajnienia obieralności i składu dwóch izb parlamentu związkowego. Zarówno senatorów, jak deputowanych, w każdym stanie obierają ci sami wyborcy (sekc. 8); ci mianowicie, którzy w danym stanie obierają izbę liczniejszą — o ile parlament związkowy nie zadecyduje inaczej (sekc. 30). Warunki obieralności do obu izb są te same (sekc. 16); o ile podobnież parlament związkowy nie wprowadzi tu jakiej zmiany, wystarcza w tym celu mieć skończonych 21 lat (sekc. 34). Najznaczniejsza różnica polega na tem, że deputowani są obierani na 4 lata, senatorowie zaś na sześć, że izba deputowanych zmienia swój skład całkowicie, gdy tymczasem senat odnawia się w połowie co trzy lata. Obecnie też stany dla wyborów deputowanych dzielą się na okręgi; przy wyborach zaś do senatu każdy stan (z wyjątkiem Queenslandu) głosuje, jak jednolite kollegjum.[1]

Czy atrybucje obu izb mają się różnić, czy też mają być identyczne?

Zdaje się, że prawa ich i atrybucje powinny być jednostajne, jeżeli chodzi o to, by system ten sprawiał zasadnicze skutki, jakich się po nim oczekuje. Tylko pod tym warunkiem, współdziałając przy tem samem dziele z jednaką siłą, będą izby mogły działać istotnie, jako dwa ciała odrębne. Stosuje się to przedewszystkiem do ustawodawstwa, gdyż pod innym względem różnorodność atrybucyj i uprawnień jest zupełnie naturalna i pożyteczna, jak to się postaramy wykazać, mówiąc o rządach parlamentarnych. Teorja ta ma również swe źródło w konstytucji angielskiej, gdzie zresztą ta identyczność władz i funkcyj wyłoniła się mocą historycznego rozwoju i nie jest wynikiem naukowej spekulacji, zresztą i z niej zrobiono podstawową zasadę.[2] W innych środowiskach wyłoniły się później odmienne koncepcje. Konstytucja francuska z r. III w szczególności nadała dwóm radom, stworzonym przez siebie, o składzie zupełnie prawie podobnym, bardzo różne atrybucje ustawodawcze. Wprawdzie przy stanowieniu nowych praw wymaganą była identyczna uchwała obu rad, lecz jedynie Rada Pięciuset miała prawo inicjatywy.[3] Radzie Starszych nie przysługiwało nawet prawo czynienia poprawek.

[1] W tym względzie konstytucja australska, zdaje się, uległa wpływowi francuskiej konstytucji roku III, stanowi bowiem (sekc. 24), że izba deputowanych ma być w miarę możności dwa razy liczniejszą od senatu. Mimowoli przychodzi na myśl Rada Pięciuset i Rada Starszych.

[2] Blackstone, Commentaries, księga I, rozdział 2, Oxford 1788, tom I, str. 167 i nast. Mówi najprzód o parlamencie „considered as an aggregate body", potem o „laws and customs relating to the House of Lords in particular" i (str. 169) o „particular laws and customs of the House of Commons".

[3] Sprawozdanie Boissy d'Anglas, cyt. wyżej: „Chcielibyśmy też uchronić Radę

ROZDZIAŁ IV.

Odpowiedzialność ministrów.

Istotnym warunkiem wolności politycznej jest pono też odpowiedzialność władzy wykonawczej. Pod panowaniem prawa na niej ciąży obowiązek zapewniania wykonywania ustaw; lecz przez to samo może ona usiłować łamać je i przekraczać. Prócz tego, ona to naturalnie decyduje w wielu kwestjach, których prawo nie zdołało zawczasu przewidzieć,[1] a sprawowaniu takiej władzy samowolnej mogą towarzyszyć i nadużycia i szkodliwe skutki.

Z drugiej strony odpowiedzialność będzie mrzonką nie do urzeczywistnienia, jeżeli ma się rozciągać i na najwyższego sprawcę (*titulaire*) władzy wykonawczej. W monarchji jestto rzeczą oczywistą: pociągnąć monarchę do odpowiedzialności za czyn nieprawny lub zgubny dla kraju równałoby się złożeniu go z tronu, rewolucji. Podobnież w rzeczypospolitej, gdzie dopuszczony jest podział władz i gdzie władza wykonawcza ma swego niezależnego wyobrazicieła, odpowiedzialność głowy państwa niewiększe ma widoki urzeczywistnienia. Aczkolwiek i w prawie i w praktyce możliwą jest rzeczą oskarżyć prezydenta przed upływem terminu jego władzy, byłoby to jednak przesileniem niemal równie gwałtownem i ciężkiem, jak rewolucja, środkiem, którego można się chwycić tylko w ostateczności. Możliwą jest zatem tylko pośrednia, choć bardzo skuteczna, odpowiedzialność sprawcy władzy wykonawczej: odpowiedzialność po upływie terminu pełnomocnictw prezydenta, i to tylko w tym wypadku, jeżeli konstytucja nie zabrania obrać go powtórnie.

Ale w każdym mniej więcej rozwiniętym rządzie, wyobraziciel władzy wykonawczej nie może sam jeden robić wszystkiego i o wszystkiem decydować. Musi koniecznie posiadać pewną liczbę wyższych, a bezpośrednio od siebie zależnych agentów, którzy są jego organami; z tych każdy stoi na czele pewnej gałęzi administracji, rozstrzyga i rozkazuje w imieniu osoby, piastującej władzę wykonawczą. Są to ministrowie w szerokiem tego słowa znaczeniu; znajdujemy ich prawie we wszystkich państwach.[2] Ci ministrowie nie stoją już tak wysoko, żeby

---

Starszych przed niebezpieczną pokusą do współzawodnictwa z Radą Pięciuset w początkowaniu i uchwalaniu praw: ograniczyliśmy jej prawa i czynności w ten sposób, że nie mogąc nigdy proponować wniosków, będzie ona mogła dawać tylko sankcję uchwałom, przedstawionym jej, albo też odmawiać na nie zgody: nie będzie miała innego zadania, jak tylko badać rozważnie, które prawa należy przyjąć, a które odrzucić; sama zaś ani jednego wniosku nie będzie mogła zaproponować. Inny układ byłby niebezpieczny; nicby nie dawało pewności, że partja, powstała w gronie Starszych nie zechce zdobyć popularności przesadnemi propozycjami i nie zacznie rywalizować w krańcowych wybrykach z tą Radą, którą powinna powściągać".

[1] Patrz wyżej, str. 15.

[2] Wyjątek stanowi tu Szwajcarja, gdzie władza wykonawcza przybrała postać kolegjalnych zarządów czyli dyrekcyj; każdy ich członek stoi zarazem na czele wydziału lub departamentu; stosuje się to nietylko do dyrekcyj kantonalnych, ale i do rady związ-

nie można było poważnie mówić o ich odpowiedzialności. Anglicy rozstrzygnęli zagadnienie odpowiedzialności władzy wykonawczej, przenosząc ją z króla na ministrów: tem samem zmuszeni zostali do przeniesienia prawa wydawania decyzji z króla na ministrów, ponieważ odpowiedzialność tam tylko może istnieć, gdzie dana jest swoboda stanowienia. Zrobili oni ministrów odpowiedzialnymi wobec sądów — za czyny nieprawne, a wobec izb, prócz tego, za proste błędy i czyny, przynoszące szkodę narodowi.

Takie rozwiązanie zagadnienia stało się jedną z zasad wolności nowoczesnej. Wszakże spotykamy, jako wyjątek, też rozwiązanie przeciwne, które składa całą odpowiedzialność na najwyższego sprawcę władzy wykonawczej; wobec tego staje się niemożliwą odpowiedzialność ministrów. Lecz taki stan rzeczy każe przypuszczać dwie nienormalne formy rządów: albo piastun władzy wykonawczej, wybierany przez ciało prawodawcze, może być przez nie odwołany, jak to było we Francji od r. 1871 do 1873, albo też głowa państwa, dyktator lub cesarz, obrany przez naród, oświadcza, że jest wobec narodu odpowiedzialnym. Tak uczynił Ludwik Napoleon po zamachu stanu 1851 r. — najpierw, jako prezydent Rzeczypospolitej, potem, jako cesarz;[1] wszakże odpowiedzialność taka istniała tylko na papierze. Pociągała ona za sobą jedyne następstwo prawne, to mianowicie, że pozwoliła głowie państwa oddawać swe akty pod bezpośrednią decyzję narodu, za pomocą plebiscytu. Ale takie zasięgnięcie opinji całkowicie zależało od uznania władcy i miało miejsce tylko w chwili, uznanej przezeń za odpowiednią.

Anglja nie jest jedyną z pośród dawnych monarchij, która postarała się o zorganizowanie odpowiedzialności władzy wykonawczej, przenosząc ją na ministrów. Podobne próby znajdujemy i w innych krajach, zwłaszcza na Węgrzech; tam szły one równolegle z tą dorywczą i nieco bezładną działalnością, która cechowała sejmy węgierskie;[2] — w Szwecji wzmiankowane próby dopięły swego celu.[3] Nawet we Francji, pomijając już śmiałe przedsięwzięcie Stanów Generalnych

---

zkowej. Prezydent związku jest tylko członkiem rady związkowej i bywa obierany na rok jeden: wraz z godnością prezydenta zyskuje on pewne nowe prerogatywy, przeważnie honorowe, lecz nie przestaje być kierownikiem wydziału, na czele którego stał przed obiorem. (J. Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, str. 270).

[1] Konstytucja 14 stycznia 1852, art. 5; — konstytucja 20 maja 1870, art. 13.

[2] Juljusz Schvarcz, Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Räthe des Monarchen in England, Aragonien und Ungarn, Siebenbürgen und Schweden (1139—1748), Lipsk 1892, str. 56 i nast.

[3] Schvarcz, j. w., 86 i nast., zarzuca Monteskjuszowi (str. 105), że nie znał i nie spożytkował faktów, odnoszących się do dziejów Szwecji. Zato inni publicyści francuscy XVIII wieku rzucili światło na porządki szwedzkie. Ksiądz Mably, który, jak wiadomo, w traktacie „De la législation ou principes des lois“ każe Anglikowi i Szwe-dowi spierać się o wyższość ich urządzeń politycznych. Szwed mówi u niego, tom I, strona 262: „Pod tym względem rząd szwedzki wydaje się lepszym: myśmy odróżnili i odłączyli najzupełniej władzę prawodawczą od wykonawczej. Ambicja urzędników nie przyprawia nas o niepokój: oni rządzą nami, ale w ten sposób, jak my chcemy być rządzeni, a gdy zdradzają nasze nadzieje, karzemy ich“.

za króla Jana w r. 1357, w XVI wieku znajdujemy wypowiedziane wszystkie myśli,[1] na których spoczywa system odpowiedzialności ministrów. Ale zarówno w praktyce, jak później w teorji wypracowała ją właściwie Anglja; od niej też zapożyczyły ją wszystkie inne ludy zachodu.

Angielski system odpowiedzialności ministrów da się streścić w trzech następujących zasadach: 1° nieodpowiedzialność monarchy, piastującego władzę wykonawczą; 2° odpowiedzialność ministrów za każdy czyn nielegalny, lub tylko błędny i zgubny dla kraju, o ile oni sami go spełnili albo też przyłożyli do niego rękę; 3° nieodzowny udział ministrów w każdym akcie królewskim, będącym przejawem prerogatywy korony. Musimy zastanowić się szczegółowiej nad temi trzema założeniami.

1°. Ustanawiając nieodpowiedzialność monarchy, zwyczaj angielski dał tylko wyraz prawny prawdzie życiowej, o której wspominaliśmy powyżej: pociągnięcie króla do osobistej odpowiedzialności można urzeczywistnić tylko za pomocą przewrotu. Ale w Anglji znaleziono dla tej idei wyraz energiczny i nawskroś oryginalny: „Król nie może czynić źle".[2] Stąd też wyciągnięto następujący wniosek: żaden trybunał nie może sądzić czynów królewskich. Nawet wtedy, gdy monarcha popełnia przestępstwo. przewidziane przez prawo pospolite, czyny jego zasłania zasada nieodpowiedzialności. „Gdyby królowa", powiada Dicey, „zabiła własnoręcznie pierwszego ministra, żaden sąd nie mógłby rozpoznawać tej sprawy".[3] Z tego samego przypuszczenia prawnego

---

[1] Pierre Ayrault, L'ordre, formalité et instruction judiciaire dont les Grecs et Romains ont usé és accusations publiques comparé au stil et usage de notre France, ks. I, art. 6, Nr. 23: „Prawdę powiedziawszy, najwłaściwszym sposobem dochodzenia swych praw na panującym jest pociągnąć do odpowiedzialności jego doradców. Jeżeli bowiem panujący pobłądził, to wina zawsze spada na jego radę, bądź dlatego, że ta doradzała nielegalne postępowanie, bądź, że takowego nie odradzała, bądź wreszcie, że była mu zbyt powolną w sprawie niesłusznej. Sprzeciwia się to majestatowi królewskiemu, aby monarcha robił lub wykonywał coś własnoręcznie. . Jego nogi, ręce, uszy, oczy — to pochlebcy słudzy, czeladź dworska, to też, gdy oni zostają ukarani, zbrodnia ponosi karę w osobie swych sprawców; a jednocześnie ponosi ją panujący przez ukaranie swych złych członków". — La Roche-Flavin, Treize livres des Parlaments de France, r. XIV, Nr. 2: „Nieraz widziano wielkich panów, posyłanych przez nie (parlamenty) na rusztowanie lub na szubienicę pomimo ułaskawiających listów królewskich. Wskutek tego niewielu było śmiałków, którzy ważyli się popełnić czyn karygodny, choćby na rozkaz despotycznego monarchy: taki bowiem rozkaz prędzej czy później bynajmniej nie uwalniał ich od kary z chwilą, kiedy sprawiedliwość odzyskiwała swój bieg swobodny".

[2] „The King can do no wrong". Ob. Dicey, Introduction to the study of the law of the Constitution, wyd. III, str. 24.

[3] Dicey, j. w., str. 24. W gruncie rzeczy kryje się tu przeżytek pierwotnego stanu rzeczy z tych czasów, kiedy król angielski był władcą absolutnym, str, 28, 34. Sędziowie otrzymują odeń całą władzę i nie mogą sprawować jej wbrew jego woli. — Por. Todd, Parliamentary government of England, new edition abridged and revised by Spencer Walpole, Londyn, 1892, t. I, str. 121. Autor zresztą dodaje: „Wszakże ustawodawstwo postarało się o środek zaradczy przeciwko zamachom korony na prawa własności. Jeżeli np. ktoś utrzymuje, że król osobiście lub z tytułu swej godności dzierży jakąś posiadłość, do której poddany może rościć pretensje, albo też kwotę pieniężną, należną poddanemu od korony, jako dług lub wynagrodzenie szkód lub strat, płynących ze złamania umowy, —

wypływa inne, nader ważne prawidło: nikt nie może powoływać się na rozkaz królewski, jako na usprawiedliwienie popełnionego nielegalnego czynu: z punktu widzenia prawa podobny rozkaz nie istnieje.[1]

2°. Drugie prawidło, osobista odpowiedzialność ministrów, posiada w prawie spółczesnem formę reguły prawa powszechnego. „W Anglji", mówi Dicey, „idea równości wobec prawa i poddania się wszystkich klas jednemu i temu samemu prawu, stosowanemu przez sądy zwyczajne, została doprowadzona do ostatecznych granic. U nas każdy urzędnik, począwszy od pierwszego ministra i kończąc na policjancie (*constable*) lub poborcy podatków, podlega za każdy czyn. niezgodny z prawem, takiejże odpowiedzialności, jak każdy inny obywatel. Księgi sądowe (*reports*) obfitują w sprawy, w których urzędników osobiście pociągano przed sądy i skazywano na wynagrodzenie szkód i strat, wynikłych z czynności, przewyższających ich władzę prawną przy spełnianiu obowiązków służbowych. Gubernator kolonji, sekretarz stanu, oficer i wszyscy ich podwładni, nawet gdyby udowodnili, że działali według rozkazu władzy wyższej, odpowiadają za swe czyny narówni z każdą osobą prywatną, nie noszącą charakteru urzędowego".[2]

---

oraz zawsze, ilekroć brak środka, pozwalającego sprzeciwiać się koronie. Niepodobna przypuścić, aby korona świadomie brała udział w krzywdzeniu poddanego; może jednak popełnić czyn niesłuszny przez niewiadomość, przez nieuwagę swego odpowiedzialnego urzędnika. W takich razach słuszność wymaga, abo poddany mógł przedstawić monarsze z należnem uszanowaniem treść swojej skargi i starać się o zastosowanie odpowiednich środków zaradczych. Środek taki znany jest pod nazwą prośby o prawo (*Petition of right*)".

[1] Dicey, j. w., str. 25.

[2] Dicey, Law of the Constitution, str. 181; — Jenks, An outline of English local government, Londyn, 1894, str. 14: „Zarząd lokalny w Anglji jest legalny, a nie despotyczny. Żadna instytucja miejscowa, żaden urzędnik nie może robić tego, do czego ich prawo wyraźnie nie upoważnia. Jeżeli ktoś utrzymuje, że taka instytucja lub urzędnik popełnia czyn, którego osobie prywatnej nie wolno popełnić, to strona oskarżona winna przytoczyć na swą obronę wyraźny przepis prawny. Ogólnikowe powoływanie się na władzę dyskrecjonalną nie wystarcza za obronę i usprawiedliwienie. Co więcej, oskarżonego sądzić będą te same sądy i zupełnie w ten sam sposób, jak i osobę prywatną. Jeżeli oskarżenie zostanie dowiedzione, to nietylko wyższa władza hierarchiczna udzieli mu nagany lub złoży go z urzędu, ale prócz tego sąd skaże go na odpowiednią karę. Prawo to rozciąga się i na organy rządu centralnego i nie dopuszcza prawie żadnych wyjątków, słusznie też uchodzi za jedną z cech wyróżniających angielskiego systemu politycznego. Postępowanie najwyższego zgromadzenia, t. j. „królowej w parlamencie", z punktu widzenia prawnego oczywiście nie może być przedmiotem sporu; ale czyny wszystkich innych urzędników i organów rządu mogą być kwestjonowane narówni z czynami zwyczajnego obywatela. Przypuśćmy, że sekretarz stanu dla jakiejś wyższej racji, ale bez upoważnienia prawnego, pogwałci nietykalność czyjego domu, dokonywując w nim rewizji papierów. Zato można go będzie pociągnąć do odpowiedzialności z tytułu *trespass* (wtargnięcie do cudzej posiadłości), podobnie jak pierwszego lepszego węglarza". Prawidło to jednak, powiada autor, nie jest bezwzględne i dopuszcza wyjątki, które znacznie zmniejszają jego doniosłość; niektóre z nich Jenks przytacza w dalszym ciągu swego wybitnego dzieła. A więc (str. 183) „konstabla policyjnego (*policeman*) prawo broni przed wszelkiem ściganiem, jeżeli tenże działa na mocy rozkazu (*warrant*) sędziego i to nawet wtedy, gdyby sam rozkaz był nieprawnym. Policjant ma prawo aresztować bez rozkazu sędziowskiego każdą osobę podejrzaną o spełnienie zbrodni (*felony*), i jeżeli działa w dobrej wierze, nie ma obowiązku wynagradzać szkód i strat, chociażby się okazało, że domniemana zbrodnia nie została spełniona". Prócz tego (str. 161) „Prawo osłania

Ale ta odpowiedzialność wobec prawa powszechnego, która zresztą dotyczy tylko czynów, przeciwnych prawu, nie jest najdawniejszą formą odpowiedzialności ministerjalnej. W odległej epoce, gdy owa odpowiedzialność powstała dopiero, była ona bardzo słabym orężem przeciwko naczelnym dostojnikom królestwa, orężem, który bardzo łatwo mógł się stępić. Zwyczajni sędziowie nie znaleźliby wtedy powagi, koniecznej do ich sądzenia. Ażeby ich dosięgnąć, trzeba było zupełnie specjalnej jurysdykcji i osobnej procedury. Potrzebnych środków dostarczyła praktyka tak zwanych *impeachments*. *Impeachment* jest to ni mniej ni więcej tylko oskarżenie ministra przez izbę gmin przed izbą lordów, która wtedy wyrokuje jako sąd. Praktyka ta datuje się od XIV stulecia, teorja zaś, jak wiele innych teoryj angielskich, wyrosła na gruncie całego szeregu precedensów. W sprawie tej, jak w innych, izba gmin powzięła inicjatywę dopiero z poduszczenia lordów; kiedy jednak taki sposób postępowania wszedł w zwyczaj, prawnicy postarali się wytłómaczyć go za pomocą reguł ogólnych. Kompetencji izby lordów nie trudno było udowodnić,[1] albowiem izba wyższa od samego początku, od czasów, kiedy była jeszcze Wielką Radą (*Magnum Concilium*), zachowywała nieustannie najwyższą władzę sądową. Wiemy, że tradycyjnie szły do niej skargi na najwyższych dygnitarzy państwa.[2] Pozostawało tylko przyznać izbie gmin prawo oskarżania; co też z łatwością dało się sprowadzić do zasad prawa powszechnego. Rzeczywiście prawo angielskie brało za podstawę wszelkiego ścigania karnego oskarżenie, wniesione przez wielkie jury albo jury oskarżycielskie, które perjodycznie odbywało posiedzenia we wszystkich hrabstwach królestwa. Przytem izba gmin była nadewszystko przedstawicielką hrabstw; więc można ją było uważać za wielkie jury całej Anglji.[3] Tak czy inaczej, w r. 1376, za panowania Edwarda III,

---

niezwykłą opieką sędziego pokoju. Nie można wytoczyć przeciwko niemu skargi dlatego tylko, że źle (*wrongly*) skorzystał z nadanej mu przez statut władzy dyskrecjonalnej. Aby wygrać sprawę, powód musi udowodnić, że sędzia działał bez ważnych powodów i niesumiennie. Prawo zupełnie nie dopuszcza akcji przeciwko sędziemu pokoju z powodu czynów, spełnionych na rozkaz sądu wyższego, ani z powodu wydania rozkazu (*war ant*) aresztowania lub zajęcia (*distress*), jeżeli instancja apelacyjna uznała rozkaz za uprawniony. Nawet wówczas, gdy powód skarży się na zupełnie nieprawny czyn sędziego, może on dochodzić swej pretensji dopiero wtedy, gdy wyższa władza formalnie skasuje postanowienie sędziego". Co do niektórych jednak świeżych prób wyjęcia pewnych aktów administracyjnych z pod kontroli władzy sądowej, ob. Nineteenth Century and after, grudzień 1911. (Twierdzenie, jakoby urzędnika można było ścigać według zwykłych form prawa pospolitego, jest niezupełnie ścisłe, por. Chartres, Public authorities protection act, 1912).

[1] Dicey, Law of the Constitution, str. 302: „Wprawdzie w niektórych razach jedynym środkiem represyjnym przeciwko postępowaniu ministra bywa *impeachment*. Ale też *impeachment* stanowi normalny, choć rzadko używany, rodzaj procedury legalnej przed właściwym sądem, t. j. przed izbą wyższą parlamentu".

[2] Patrz wyżej, str. 109.

[3] Blackstone, Commentaries, t. VI, r. XIX, Nr. I. — Stubbs, Constit. History, Nr. 286, z powodu pierwszego przykładu parlamentarnego oskarżenia w r. 1376: „Jako wielkie jury narodowe, przysięgli sędziowie praw narodowych i pretensyj, lordowie przystąpili do jednej z najwyższych a zarazem najniezbędniejszych swych czynności".

impeachment poraz pierwszy ukazuje się w Anglji, i odtąd za następnych królów spotykamy częste przykłady jego stosowania.[1] Za czasów Tudorów przestaje ono funkcjonować,[2] wraca za Stuartów i staje się potężnem narzędziem walki w rękach izby gmin. I oto jurysdykcja o charakterze nawskroś politycznym właśnie przez ten swój charakter zrodziła w Anglji odpowiedzialność ministrów.

Jednakże *impeachment* miało dwie słabe strony. Popierwsze, ponieważ było procedurą, właściwą sprawom karnym, więc można go było używać tylko wtedy, gdy postępowanie ministra było wykroczeniem przewidzianem przez prawo karne (*an indictable offense*). Atoli, w XVII wieku odstąpiono od surowych wymagań logiki i zaczęto stosować parlamentarne oskarżenie nawet do aktów, które same przez się nie stanowiły przestępstw lub wykroczeń, a były tylko poważnemi błędami, szkodliwemi dla kraju, jak np., zawarcie oczywiście niekorzystnego traktatu lub doradzenie go. Odtąd uciekano się do *impeachment*, ilekroć żądano, aby minister zdał sprawę z tego, czy sprawiedliwe, uczciwe i pożyteczne były jego rządy.[3] W takich wypadkach izba lordów miała zupełne prawo wypowiadać swe zdanie zarówno co do samego faktu, jak i co do kary.[4] Zresztą, parlament, gdy chciał ugodzić w swych przeciwników i wrogów ojczyzny, miał do rozporządzenia inny środek, niemniej energiczny, a jeszcze bardziej despotyczny — tak zwany *Bill of attainder*. Bill był przykładem zastosowania w praktyce uznanej wszechwładzy parlamentu a zarazem najzupełniejszego zlania w jedno władzy prawodawczej i sądowej, krzyczącem pogwałceniem najpierwszych zasad sprawiedliwości. Przyznawano, że akt parlamentu, t. j. uchwała obu izb, zatwierdzona przez króla, może dotykać życia lub majątku jednostki, karząc ją w dowolny sposób (zwykle — śmiercią i konfiskatą dóbr), chociażby w chwili

---

[1] Stubbs, j. w., Nr. 266, 286; — May, j. w., str. 55. — L. O. Pike, A Constitutional History of the House of Lords, str. 178, 204 i nast.; 228 i nast. W r. 1396 gminy w pełnym parlamencie zaniosły do króla protest, w którym obstawały przy swem prawie oskarżania (*impeach*) każdego angielskiego poddanego, kiedykolwiek uznają to za potrzebne.

[2] L. O. Pike, j. w., str. 228: „Jeżeli za Henryków IV i VI zdarzały się jeszcze wypadki oskarżeń parlamentarnych (*impeachments*), to pomijając sprawę biskupa londyńskiego w r. 1534, nasuwającą pewne wątpliwości co do swej natury, od r. 1449, kiedy *impeachment* dosięgło ks. Suffolka, aż do roku 1621 (kiedy oskarżony został Giles Mompeson) izba lordów ani razu nie sądziła dostojników państwa". Zdaniem autora oskarżenie parlamentarne zupełnie popadło w niepamięć; jedną z przyczyn tego było zlanie władzy prawodawczej z sądową, które zawsze w mniejszej lub większej wierze cechowało izbę lordów. W okresie tym przeciwko wszelkim przestępcom politycznym stosowanoby raczej *Act of attainder*, niż *impeachment*.

[3] Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, § 37, str. 601; — Todd Walpole, t. I, str. 54. Zdaniem Jenksa, Parliamentary England, 1901, str. 383, nawet dla pomyślnego przeprowadzenia *impeachment* nigdy nie trzeba było dowodzić rzeczywistego bezprawia w postępkach oskarżonego. Dość, gdy postępki owe zganił najwyższy trybunał kraju, do którego sądu odwołali się przedstawiciele ludu

[4] I dawniej, gdy *impeachment* wszczynano z powodu rzeczywistej zbrodni, karanej na zasadzie prawa i nie karą śmierci, nie bez walki ustaliła się zasada, że izba lordów ma całkowitą swobodę wyboru i określania stosowanej kary: — L. O. Pike, j. w., str. 230, 231.

spełnienia inkryminowanych czynów żadne prawo nie przewidywało tego rodzaju przestępstwa i nie groziło za nie karą. Niekiedy *Act of attainder* następował po *impeachment*, jeżeli oskarżony (*impeached*) odmawiał odpowiedzi na zarzuty i ukrywał się przed ręką sprawiedliwości. Odnośny bill wnoszono i uchwalano, jak zwykłe prawo. Bo też był on istotnem prawem, działającem wstecz, wyjątkowem i nienawistnem.[1]

Impeachment posiadało inną jeszcze słabą stronę. W Anglji, jak niegdyś we Francji, król miał prawo ułaskawiania i amnestji, dotykającej nawet pojedyńczych tylko osób (*reprieve and pardon*). Prawem tem mógł się posługiwać, ilekroć chciał ocalić ministra, przeciw któremu skierowano *impeachment*: uznając przestępstwo, mógł je w ten sposób prawnie umorzyć, niwecząc jednocześnie oskarżenie i karę. Ale Akt o Następstwie Tronu (*Act of Settlement*) odebrał królom tę prerogatywę; głosił on, że w celu odwrócenia podniesionego przez gminy *impeachment* — nie wolno powoływać się na żaden akt ułaskawienia, choćby zaopatrzony w wielką pieczęć królewską.[2]

Oskarżanie ministrów przez izbę obieralną należy do owych ogólnych rysów, które wolne narody zapożyczyły od Anglików i wpisały do swych konstytucyj. Godzono się z odpowiedzialnością karną ministrów nawet wtedy, gdy dla różnych powodów nie uznawano ani ich odpowiedzialności politycznej, ani cywilnej — przed sądami prawa pospolitego. Jurysdykcja jest odmienna w każdym kraju: jeżeli istnieją dwie izby, obowiązki sędziego wielekroć pełni izba wyższa; to znów spełnia je osobny sąd najwyższy w różnolite przyobleczony kształty. Wszędzie jednak system angielski odtwarzano z większą lub mniejszą dokładnością. W Stanach Zjednoczonych zachował on swą postać i nazwę angielską: tam *impeachment* wytacza przed Senat izba przedstawicielska. Dotyczy ono zresztą nietylko ministrów, ale i prezydenta, wiceprezydenta, tudzież wszystkich urzędników cywilnych Unji.[3] Rzecz to zrozumiała, ponieważ, jak ujrzymy dalej, w systemie politycznym

[1] Blackstone, Comment. t. IX, r. XIX, Nr. I. — — Anson, j. w., t. I, [3], str. 355: „Takie uchwały, prawodawcze pod względem formy, w istocie zaś sądowe, znane są pod nazwą *acts of attainder* albo *of pains and penalties*. Akt parlamentu, jak wiemy, mocen jest wszystko postanowić. Może nazwać wykroczeniem taki czyn, który w chwili spełnienia nie wykraczał przeciw żadnemu prawu obowiązującemu. Wymyślonego w ten sposób winowajcę może skazać na taką karę, jakiej żaden sąd nie ma prawa nałożyć. Przytem procedura podobna jest do prawodawczej".

[2] Art. 3 w końcu; por. Todd-Walpole, t. I, str. 55 (przekł. franc. t. I, str. 87). Blackstone i inni przeciwnicy tłómaczyli ten tekst, jako zniesienie prawa udzielania amnestji, ale nie prawa ułaskawiania po wydanym wyroku potępiającym.

[3] Konstytucja Stanów Zjednoczonych, art. 2. sekc. 4. Przepis ten raz tylko był stosowany przeciw ministrowi, który też wręczył prezydentowi dymisję, zanim jeszcze zapadła uchwała o oskarżeniu go i wskutek tego został uniewinniony. Bryce, American Commonwealth, t. I [1], str. 86, przyp. 2, przekł. franc. t. I, str. 165. Ob. listę *impeachments* od czasu wprowadzenia Ustawy Stanów Zjednoczonych u Th. Hudson Mc. Kee, A manual of congressional practice, 1892, str. 100. W październiku 1913 Sulzer, gubernator stanu New York, został złożony z urzędu przez miejscowy senat na skutek *impeachment* izby przedstawicieli o pogwałcenie ustawy o przekupstwie wyborczem i o sprzeniewierzenie funduszów stronnictwa, ob. Le Temps, 30 września 1913.

Stanów Zjednoczonych odpowiedzialność ministerjalna żadnej prawie nie gra roli.

We Francji system angielski, rozmaicie przystosowywany, panował we wszystkich konstytucjach, poczynając od 1791 roku: nietylko w tych, które dopuszczają polityczną odpowiedzialność ministrów (karty 1814 i 1830 r., akt dodatkowy do konstytucyj Cesarstwa, Konstytucja Cesarska 1870 roku i ustawy konstytucyjne 1875 roku), ale i w tych, które ową odpowiedzialność odrzucają, (jak Konstytucja 1791 roku, III roku i 1848),[1] wszedł wreszcie, przynajmniej formalnie, nawet do tych ustaw, które wyraźnie zmierzają do zwolnienia władzy wykonawczej od kontroli izb: do konstytucji r. VIII, *senatus-consultum* 28 floréal'a XII r., gdzie jest znacznie osłabiony i utrudniony (art. 101, 110 i nast.), a nawet konstytucji 14 stycznia 1852 r. (art. 13), która nadaje Senatowi prawo oskarżania ministrów przed Sądem Najwyższym.

Wszelako Anglicy utrzymują, że instytucja ta, która niegdyś uchodziła za tak doniosłą, iż przeszła kolejno do wszystkich konstytucyj nowoczesnych, obecnie wyszła już z użycia.[2] W ciągu przeszło stu lat ubiegłych stosowano *impeachment* tylko dwa razy; przeciwko Warren Hastingsowi w r. 1788 i przeciw lordowi Melville w r. 1805. Odtąd ani razu nie uciekano się do tej procedury. Przyczyna nader prosta. Odpowiedzialność polityczna ministrów w rządzie parlamentarnym uczyniła stary oręż zbytecznym i pozwoliła mu zardzewieć. Środki zapobiegawcze zastąpiły środek karzący: izba gmin, mogąc dowoli obalać ministrów, nie ma potrzeby ich oskarżać. Do tego samego rezultatu dochodzą z konieczności wszystkie kraje, które przyjęły parlamentarny system rządów.[3]

3°. Trzecie prawidło żąda udziału ministra w każdym akcie, będącym objawem woli monarszej. W Anglji nie otrzymało ono formy zasady ogólnej, a osiągnęło cechę powszechności dopiero z czasem i ustaliło się przez rzadkie zrazu, potem coraz częstsze używanie. Jak wiele innych ważnych zasad angielskiego prawa konstytucyjnego po-

---

[1] Wątpliwości budzi kwestja, czy konstytucja 1848 r. uznawała odpowiedzialność polityczną ministrów.

[2] Dicey, Law of the Constitution, str. 302: „Chociaż w r. 1805 miało *impeachment* jeszcze miejsce, dziś można je uważać za wyszłe z użycia". Burgess, Political science, t. II, str. 344: „Ostatnie *impeachment* zostało wniesione w latach 1805—6 przeciw lordowi Melville'owi. Niepomyślny przebieg próby oskarżenia lorda Palmerstona w r. 1848 dowodzi, że procedura ta w systemie angielskim zupełnie niemal wyszła z użycia".

[3] Por. Burgess, Political science, t. II, str. 357. — Leonard Courtney, The working constitution of the United Kingdom and its outgrowths, 1901, str. 120: „Tę formę ścigania, jakkolwiek kopjowaną i wprowadzoną w czyn w innych konstytucjach, należy u nas uważać za przestarzałą". Sidney Low. str. 137: „Gdyby ministrowie popełnili czyn jawnie zbrodniczy, gdyby np. pobierali złoto od obcego wroga, gdyby im nawet dowiedziono, że zawinili jawną korupcją i nieuczciwością, to wówczas możeby się dało poruszyć opinję publiczną tak dalece, że oddanoby ich pod sąd. Ale na to potrzebny byłby niemal *coup d'Etat* albo szereg zamieszek rewolucyjnych, aby rzeczy zaszły aż tak daleko; ostatecznie w takich okolicznościach możnaby uczynić odpowiedzialnym nawet cara rosyjskiego lub sułtana tureckiego".

wstało ono z zagadnienia natury formalnej. Anglicy wprowadzili u siebie w całym szeregu wypadków regułę, że wyraz woli królewskiej, aby stać się prawnie obowiązującym, powinien otrzymać formę aktu pisanego, zaopatrzonego w pewne pieczęci; każdą z takich pieczęci według zwyczaju przechowywał jeden z najwyższych dostojników lub ministrów, który wyłącznie przykładać ją miał prawo; przykładając zaś pieczęć, wykonywał akt osobisty i tem samem brał na siebie osobistą odpowiedzialność. W ten sposób Anglicy dopięli tego, że zawsze był ktoś, kto odpowiadał za każdy akt monarszy, mający przybrać postać piśmiennej i zaopatrzonej w pieczęć decyzji.[1] Nie poprzestając wszakże na tem, uczynili oni udział ministra obowiązkowym nawet w tych aktach woli króla, które nie posiadają znaczenia prawnego i są wypowiadane w rozmowie lub w oświadczeniu ustnem, a mimo to mogą narzucić koronie pewne zobowiązania. Dlatego też, „sekretarz stanu do spraw zagranicznych obowiązkowo musi być obecny przy każdem spotkaniu zwierzchnika z ministrem państwa obcego, wszelkie prywatne stosunki króla angielskiego z ministrami zagranicznymi sprzeciwiają się duchowi i praktyce konstytucji brytańskiej".[2] Akty, o charakterze na pozór najosobistszym, jak ułaskawienie, udzielenie amnestji, są wykonywane nie inaczej, jak przy współudziale i za zgodą ministra.[3] Powstała stąd ogólna zasada, która brzmi jak następuje: król nigdy nie może działać sam.[4]

Lecz nie dosyć na tem. Zwyczaj stopniowo wprost zakazał królowi pewnych aktów, a więc nie może on ich wykonywać nawet przy współudziale ministra. „Aczkolwiek wobec prawa król zawsze jest jakby obecny w sądzie, mimo to nie stoi on ponad prawem i osobiście nie może rozstrzygać żadnej sprawy cywilnej, ani karnej: może to czynić li tylko za pośrednictwem swych sędziów.[5] Podczas rozpraw w izbie lordów nie może być obecnym nawet w charakterze widza, chociaż dawniej często bywał im przytomny. Ten niekoniecznie poprawny zwyczaj, który mógł służyć królowi do wywierania swej władzy i wpływu na obrady, rozsądnie zarzucono".[6] Król nie może osobiście kazać kogoś aresztować;[7] nakoniec: „lubo monarcha jest uważany za głowę siły zbrojnej W. Brytanji, od czasów Jerzego II ani jeden król angielski nie dowodził osobiście wojskiem na wojnie. „Inne

[1] Dicey, j. w., str. 301; — tegoż The privy Council, str. 34 i nast.; — Anson, j. w., t. II, str. 43 i nast.

[2] Todd-Walpole, t. I, str. 83—84; — przekł. franc. t. I, str. 131, 132.

[3] Todd-Walpole, t. I, str. 85: „Nawet z prerogatywy ułaskawiania król nie może eraz korzystać inaczej, jak tylko zgodnie ze wskazówkami ministrów.

[4] „The king cannot act alone", Anson, t. II, str. 41. Todd-Walpole, t. I, str. 81, cytując mowy lordów Erskine'a i Hollanda: „Władza królewska nie może działać inaczej, jak przy współudziale ministra, któryby wziął na siebie odpowiedzialność".

[5] Todd-Walpole, t. I, str. 85, przekł. franc. t. I, str. 133.

[6] Todd-Walpole, t. I, str. 86, przekł. franc. t. I, str. 134.

[7] Todd Walpole, t. I, str. 81: „Lubo król jest krynicą sprawiedliwości, uważano zastosowne nie więzić nikogo na rozkaz króla, ponieważ żaden minister nie byłby za to odpowiedzialnym", przekł. franc. t. I, str. 127. Pochodzi to niewątpliwie stąd, że żaden minister nie ma prawa podpisać podobnego rozkazu.

postępowanie, powiada jeden z najnowszych badaczy konstytucji angielskiej, nie odpowiadałoby nowoczesnym zwyczajom parlamentarnym.[1]

Całokształt tych reguł stanowi sieć, której węzły powoli zacieśniają się do tego stopnia, że nie przepuszczają już żadnego objawu i tak już skrępowanej woli królewskiej. System to nadzwyczaj zawiły, oryginalny i właściwy wyłącznie duchowi angielskiemu. Chcąc przenieść odpowiedzialność ministrów do pierwszej konstytucji francuskiej, musiano to wszystko uprościć. Zatrzymano się na jednem prawidle, które Anglicy wysnuli z całego swojego systemu, że własnoręczny podpis królewski na każdym akcie musi być kontrasygnowany przez sekretarza stanu. Prawidło to wydało się zupełnie wystarczającem: Konstytucja 1791 r. sformułowała je tak: „Żaden rozkaz królewski, nie podpisany przez monarchę i nie kontrasygnowany przez ministra lub zarządzającego departamentem (*ordonnateur du département*) nie może być wykonany".[2] Taką samą prawie formułę przyjęła ustawa konstytucyjna 25 lutego 1875 r., której art. 3 brzmi, jak następuje: „Każdy akt prezydenta Rzpltej winien być kontrasygnowany przez ministra". Szczególna rzecz jednak, że inne konstytucje francuskie, z wyjątkiem trzech, nie zawierają tego przepisu. Znajdujemy go w konstytucji r. VIII,[3] w akcie dodatkowym do konstytucyj Cesarstwa,[4] w konstytucji 1848 r.;[5] zato niema go w konstytucji 1852 r.,[6] gdzie zresztą byłby całkiem zbyteczny, ani w konstytucjach drugiego Cesarstwa; niema go też w kartach 1814 i 1830 r., gdzie brak ten więcej może dziwić. Zresztą w praktyce akty władzy wykonawczej zawsze nosiły tę kontrasygnatę; według tej reguły postępowano jeszcze przed rewolucją, kiedy sekretarz stanu kładł swój podpis zawsze po królu i „z królewskiego rozkazu" (*par le roi*). Ale wówczas był to zwykły przepis administracyjny, który miał zapewnić wykonanie woli monarszej.

---

[1] Todd-Walpole, t. I, str. 86; przekł. franc. t. I, str. 135.

[2] Tytuł III, r. II, sekcja 4, art. 4. Konstytucja zgodnie z tradycją angielską dodaje: „Rozkaz królewski czy to ustny, czy piśmienny, w żadnym razie nie może uwolnić ministra od odpowiedzialności".

[3] Art. 51: „Żadne rozporządzenie nie może dojść do skutku, jeżeli nie jest podpisane przez ministra".

[4] Art. 88: „Wszystkie rozporządzenia rządowe winny być kontrasygnowane przez ministrów właściwych wydziałów".

[5] Art. 67: „Akty Prezydenta Rzpltej, z wyjątkiem tych, którymi mianuje i odwołuje ministrów, są ważne wtedy tylko, gdy zostały kontrasygnowane przez ministra".

[6] Ob. jednak dekret d. 22—27 stycznia 1852, wprowadzający ministerjum stanu: „Ustanawia się ministra stanu, którego atrybucje będą następujące: kontrasygnata dekretów o nominacji ministrów, o nominacji prezydentów Senatu i ciała prawodawczego tudzież senatorów, kontrasygnata dekretów, wyznaczających im uposażenie, dekretów o nominacj członków Rady Państwa; kontrasygnata dekretów, za pomocą których sprawuje swą władzę na mocy artykułów 24, 28, 31, 46 i 56 Konstytucji, oraz tych dekretów, które dotyczą spraw, nie nadanych specjalnie żadnemu z ministrów". — Dekret d. 17—22 lipca 1869, znoszący urząd ministra stanu: „Art. 2. Kontrasygnata dekretów o zamianowaniu ministrów, członków Rady Tajnej i Senatu należy do atrybucyj wielkiego pieczętarza (*garde des sceaux*)... — Art. 3 Kontrasygnata dekretów, dotyczących nominacji członków Rady Państwa, należy do atrybucyj ministra, przewodniczącego w Radzie Państwa".

Wyraźna reguła, stanowiąca, że każdy akt głowy państwa musi być kontrasygnowany przez ministra, ma pod względem ograniczenia osobistej działalności króla mniej rozległe zastosowanie, aniżeli reszta zasad angielskich. Dotyczy ona tych tylko aktów woli, które mają określoną formę i znaczenie prawne, wszystkie inne pozostawiając na uboczu. Dalej wszelako przekonamy się, że dzięki rządom parlamentarnym ministrowie odpowiadają i za inne zarządzenia wykonawcze, jeżeli tylko wiedzieli o nich.

ROZDZIAŁ V.

Rządy parlamentarne, czyli gabinetowe.

Rządy parlamentarne — to odpowiedzialność ministrów, posunięta do ostatnich granic.[1] Powstały one w Anglji, ale niebawem obeszły wszystkie wolne kraje Europy. Praktykują je nietylko Anglja i jej kolonje, ale i Francja, Belgja, Holandja, Włochy, Hiszpanja, Austro-Węgry, Grecja, Rumunja, Szwecja, Norwegja i Danja — że wyliczymy tu tylko główniejsze. Z pośród państw, które wprowadziły u siebie rządy przedstawicielskie, otwarcie odrzucają system parlamentarny tylko w Ameryce Stany Zjednoczone i republiki Środkowej oraz Południowej Ameryce, które od nich zapożyczyły swe konstytucje; w Europie demokracja szwajcarska, Cesarstwo Niemieckie i znaczna część składających je monarchij. Rządy parlamentarne przyjęły się nasamprzód na gruncie monarchji konstytucyjnej. Ale przykład Francji dowiódł, że dadzą się one najzupełniej pogodzić z republikańską formą rządu. Jest nawet rzeczą prawdopodobną, że, jeżeli monarchje europejskie, oparte na tym systemie, ulegną kiedykolwiek takim samym przemianom, jakim uległa Francja i przekształcą się w rzeczypospolite, to również będą rzplitemi parlamentarnemi.

Zakładam sobie wyłożyć tu punkty następujące: 1° jakie są istotne reguły rządów parlamentarnych, 2° jak się one rozwinęły w Anglji; 3° jakie były koleje ich losów we Francji.

§ 1. Logika rządów gabinetowych; ich rozwój w Anglji.

I.

Rządy parlamentarne, zwane przez Anglików najczęściej rządami gabinetowemi, każą się przedewszystkiem domyślać systemu reprezentacyjnego, którego stanowią odmianę. Każą się też domniemywać praw-

[1] Możnaby porównać z naszem określeniem definicję Burgessa, Political science, II, 13: „Jest to forma, w której państwo nadaje legislaturze całkowitą kontrolę nad zastosowaniem (*administration*) ustawy. W tej formie od legislatury pochodzą atrybucje rzeczywistej władzy wykonawczej (niekoniecznie identycznej z nominalną), i legislatura tutaj przeprowadza do końca swoją wolę. Przy tej formie żadnej prerogatywy władzy wykonawczej nie można sprawować z powodzeniem w żadnym sensie i w żaden sposób bez aprobaty legislatury".

nego rozdziału władzy prawodawczej od wykonawczej, z których każda ma organ własny i niezależny. Władzę wykonawczą wraz ze wszystkiemi jej prerogatywami otrzymuje głowa państwa, monarcha lub prezydent rzeczypospolitej. W jego imieniu i z jego rozkazu wychodzą wszystkie akty, należące do funkcji tej władzy. Ale jeśli nie wszystkie, to przynajmniej najważniejsze z tych aktów muszą być uprzednio omówione i zadecydowane przez ministrów, stanowiących uchwały zbiorowo, jako ciało obradujące. Z drugiej strony, sprawca władzy wykonawczej ma wyraźne i formalne prawo mianowania i oddalania ministrów; ale istotna władza jego, zwłaszcza w obiorze członków gabinetu, podlega całemu szeregowi prawideł i warunków, jakim ma odpowiadać ministerjum; prawidła te i warunki stanowią samą istotę rządów parlamentarnych. Najważniejszych prawideł jest trzy:

1°. Ministrowie winni być wybrani ze stronnictwa, posiadającego większość w parlamencie, albo, jeżeli istnieją dwie izby, to przynajmniej w izbie deputowanych. Jestto nieuniknione następstwo tego, że ministrowie, jak dalej zobaczymy, odpowiadają wobec izby za wszystkie swe czynności. Przytem prawidło to, lubo nie przewidziane wprost przez ustawy państwa i nawet niezawsze zachowywane, wypływa jednak z logiki całego systemu, że ministrowie sami muszą być członkami parlamentu, łącząc w ten sposób funkcje prawodawcze z czynnościami najwyższych sprawców władzy wykonawczej.[1] Dlatego też zazwyczaj do ministerjum powołuje się przywódców większości w izbach, a zwłaszcza większości w izbie deputowanych.[2]

W naszych czasach niejednokrotnie przedstawiano nawet takie mianowanie ministrów za prawdziwy, chociaż nie przyobleczony w formy, obiór ich przez izbę ludową.[3] Najdalej, zdaje się, poszedł w tym kierunku Bagehot w swej znakomitej książce o konstytucji. Oto jak wyraża się on, mówiąc o gabinecie: „Przez nowy ten wyraz rozumiemy komisję ciała prawodawczego, obieraną do sprawowania władzy wykonawczej. Ciało prawodawcze liczy wiele komisyj, ale gabinet jest najważniejszą ze wszystkich. Do tej najprzedniejszej komisji izba obiera ludzi, którzy cieszą się największem jej zaufaniem. Nie obiera ich wprawdzie bezpośrednio, ale jest niemal wszechmocną w pośrednim ich doborze. Sto lat temu wybór ministrów należał faktycznie do korony, aczkolwiek kierunek polityki już nie od niej zależał... Można jednak przyjąć za ogólną zasadę, że pierwszego ministra obiera zgromadzenie prawodawcze; bez wyjątku zawsze bywa nim ten, kto pod wielu względami rzeczywiście zajmuje stanowisko pierwszego ministra,

[1] Konstytucja australska pierwsza posunęła się na tej drodze o jeden krok naprzód. Według niej, aby być ministrem, należy być członkiem parlamentu, albo też zostać nim w krótkim czasie. Sekcja 64: „Po pierwszych wyborach powszechnych żaden minister państwa nie będzie może pełnić nadal swych czynności dłużej niż przez trzy miesiące, o ile nie jest, lub nie zostanie senatorem, albo członkiem izby przedstawicieli".

[2] Dicey, 345: „Wogóle ta partja, która w danej chwili rozporządza większością w izbie gmin, ma prawo żądać, aby szefowie jej zajmowali naczelne godności".

[3] Ob. moje studjum: Deux formes de gouvernement w Revue du droit public et de la science politique, luty 1894, str. 33.

t. j. *leader* izby gmin. Wśród stronnictwa, posiadającego przewagę w izbie gmin, tej głównej gałęzi zgromadzenia prawodawczego, prawie zawsze znajduje się człowiek, wyraźnie uznany przez partję za swego wodza, a tem samem za rządcę kraju. W Anglji, jak i w Ameryce, najwyższy urzędnik jest osobą obieralną. Jest jednak pewna różnica pomiędzy pierwszym urzędnikiem u nas i w Ameryce. Jest on obierany nie bezpośrednio przez lud, lecz przez jego przedstawicieli. Mamy tu przykład wyborów dwustopniowych".[1]

Atoli w słowach Bagehota niewątpliwie tkwi błąd prawniczy, nadużycie wyrazów. Izba nie obiera gabinetu, który według prawa otrzymuje swe pełnomocnictwa tylko od głowy państwa.[2] Co najwyżej ma ona prawo pośrednio i milcząco przedstawiać kandydatów; wyznacza ministrów nie zapomocą wyborów i nie drogą przedstawiania kandydatów, a raczej w sposób, nie mający z prawem nic wspólnego: drogą doboru naturalnego. Jeżeli stronnictwa w izbie są naprawdę karne i dobrze zorganizowane, i jeżeli jedno z nich zdobyło niewątpliwą większość, to głowa państwa, tylko powołując do ministerjum przywódcow większości, może utworzyć gabinet. Bo gabinet może istnieć tylko wtedy, gdy opiera się na większości, a ta udzieli mu swego poparcia tylko w tym razie, jeżeli wejdą doń ludzie, uznani przez nią za wodzów. Ale jeżeli ten proces doboru i organizacji odbywa się w sposób niezupełny, jeżeli większość jest wątpliwa albo nie posiada ludzi zdatnych na kierowników, to głowa państwa w znacznym zakresie odzyskuje swobodę wyboru ministrów. Uznaje to sam Bagehot.

2. Gabinet winien być jednorodny, ponieważ działa jako jedno ciało, decydując o sposobie rządzenia w radzie ministerjalnej. W poglądach jego członków musi panować jedność, bo tylko w tym razie będzie on mógł nadawać rządom kierunek pewny i stanowczy. Aby ułatwić osiągnięcie tej jednostajności składu, naczelnik państwa zazwyczaj nie wybiera sam i bezpośrednio wszystkich członków ministerjum. Powołuje on tylko przywódcę większości, o ile ta posiada ogólnie uznanego wodza, a w braku takiego wodza najwybitniejszego w danej chwili członka większości i poleca mu, by sam dobrał pozostałych ministrów, swych przyszłych współpracowników, czyli, według utartego wyrażenia, aby utworzył gabinet. Osoba ta nazywa się w Anglji pierwszym ministrem, a we Francji przewodniczącym rady ministrów

[1] Bagehot, The British Constitution, str. 11.

[2] Deux formes de gouvernement, j. w., str. 34. Niedawno we Francji w izbie deputowanych jeden z mówców wprost wystąpił z obroną tej zasady. Na posiedzeniu dnia 13 czerwca 1898 r. prezes ministrów stanął przed nowoobraną izbą deputowanych i, żądając od niej wotum zaufania odezwał się w te słowa (Journal off. z d. 14 czerwca, Ch. des dép., str. 1763): „Jak ukształtuje się po waszem głosowaniu gabinet — którego dwaj członkowie nie zostali ponownie obrani i złożyli urzędy — i czy ja otrzymam do tego upoważnienie, pokaże to dzień jutrzejszy". Leon Bourgeois zganił to stanowisko, jako niezgodne z zasadami konstytucji (str. 1769): „Przed wami, panowie, odbywa się w tej chwili, jak gdyby pomieszanie pełnomocnictw izby i innej władzy, o której tu nie możemy rozprawiać, a która posiada wyłączne prawo mianowania i wyboru; na miejsce tej władzy jakimś zręcznym manewrem próbują postawić inną władzę, która brałaby początek od was".

(*Président du Conseil des Ministres*). Jego kierownictwo nie kończy się na tym akcie wstępnym: premier jest naturalnym wodzem ministerjum i przewodniczy jego obradom (o ile nie obejmuje przewodnictwa głowa państwa); stara się o zgodność postępowania ministrów;[1] on też zwykle przemawia w izbach w imieniu całego gabinetu; tak przynajmniej dzieje się we Francji.[2]

3⁰. Za politykę rządu ministrowie solidarnie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed izbami, które w razie potrzeby zwracają się do nich z interpelacjami i w ten sposób kontrolują ich postępowanie. Odpowiedzialność ta jest solidarna, jeżeli chodzi o akt polityki ogólnej, t. j. akt, którego skutki muszą się odbić na całym gabinecie. W takich wypadkach gabinet decydował albo przynajmniej powinien był decydować *in corpore*, więc i odpowiedzialność jego jest wspólna.[3] Przeciwnie, odpowiedzialność bywa tylko osobistą, kiedy sprawa idzie o akt, dotyczący pewnego wiadomego ministerjum i kiedy wskutek tego zadecydował go lub przedstawił głowie państwa i kontrasygnował szef, zarządzający danym wydziałem. Ale określić, czy dany akt dotyczy lub nie dotyczy polityki ogólnej rządu, jest rzeczą bardzo subtelną.[4] We Francji trudność tę usuwa zwykle głos przewodniczącego rady, który może zakwalifikować daną kwestję jako gabinetową (*question de cabinet*).

W każdym razie odpowiedzialność, o którą tu chodzi, jest czysto polityczna. Różni się ona od karnej, wyżej wyłożonej, i pociąga za sobą tylko utratę władzy. Gabinet, który ją stracił na skutek głosowania izby przedstawicieli, musi w całym komplecie podać się do dymisji.[5] Podobnież muszą rezygnować oddzielni ministrowie, jeżeli ponieśli porażkę w kwestji, dotyczącej powierzonych im wydziałów. Odmawiając ministrom zaufania, większość izby pośrednio usuwa ich z urzędu. Tutaj znów nie mówimy o usunięciu prawnem: izba w istocie daje tylko wskazówkę z jednej strony ministrom, z drugiej — głowie państwa. Ale w rzeczywistości wskazówka taka jest rozkazem.

Widzimy zatem, że rządy parlamentarne nie dopuszczają bezwzględnego rozdziału władz — wykonawczej i prawodawczej; ale też nie zlewają ich w jedno, jak to niektórzy utrzymywali.[6] Parlamenta-

---

[1] Dicey, j. w., str. 345; Sibert, Le premier ministre en Angleterre, 1909.

[2] W Anglji niekiedy dzieje się inaczej, rząd bowiem posiada osobnego *leadera* w każdej izbie. Jednym z nich bywa członek izby lordów, drugim — członek izby gmin. Jeżeli premier jest panem, to musi pozostawić kierownictwo (*management*) gmin innemu członkowi gabinetu (t. zw. *commoner*); — Todd-Walpole, t. II, str. 105, 106 Przekład franc. II, 160 i nast. Sidney Low, 143, przytacza słowa francuskiego premiera Combes'a.

[3] Dicey, str. 344: „Gabinet za całą swą politykę jest zbiorowo odpowiedzialny przed parlamentem".

[4] Dicey, str. 344: „Dalej, jest on odpowiedzialny, chociaż (jak dotąd) w niedość wyraźnie oznaczonym zakresie, za rozporządzenia, wydane przez poszczególnych członków albo, ściślej powiedziawszy, wydane przez koronę za radą jednego z członków gabinetu".

[5] Dicey, j. w., str. 344: „Ministerjum, przegłosowane w izbie gmin, w wielu razach powinno podać się do dymisji".

[6] Bagehot, j. w., str. 10: „Rzec można, iż cała tajemnica konstytucji angielskiej zawiera się w ścisłem zjednoczeniu, w zupełnem niemal zlaniu władzy wykonawczej

ryzm pozwala im tylko poniekąd wzajemnie się przenikać. Sprawując władzę wykonawczą, ministrowie działają w pewnym względzie jako przedstawiciele ciała prawodawczego, ale obok tego i przedewszystkiem są oni agentami z ramienia naczelnika państwa i przedstawicielami jego wobec ciała prawodawczego. Wynika stąd, że ministrowie, wbrew temu, co niektórzy pisarze chcą nam wmówić, nie są komisarzami ciała prawodawczego, lub nawet samej izby deputowanych, powolnymi wykonawcami jej postanowień. Przeciwnie, obowiązkiem ich jest przywodzić większości, trzymać ją w karbach posłuszeństwa. W ten tylko sposób czynnościom władzy wykonawczej można nadać tok regularny i nieprzerwany. Skądinąd jestto wynik całkiem naturalny: ministrowie wtedy tylko narzucają swój wybór władzy wykonawczej, gdy uprzednio zdobyli stanowisko wodzów świadomej siebie większości. I niepodobna przypuścić, aby dobrowolnie zrzekli się swej roli wtedy, gdy działanie ich posiada większą niż kiedykolwiek rację bytu. Pod rządami parlamentarnemi jest rzeczą pożądaną, aby członkowie większości, jak to wypływa z samej logiki systemu, bardzo powściągliwie występowali z inicjatywą prawodawczą. Stawianie wniosków ważniejszych powinno być zawarowane dla ministrów. Większość stawia wnioski za pośrednictwem swego organu, ale czyni to w najlepszych warunkach, bo z zachowaniem porządku i karności.

Jakaż więc przy systemie parlamentarnym pozostaje rola w ręku piastuna władzy wykonawczej, czasowo obranego prezydenta, lub monarchy dziedzicznego? Rola nader znaczna i pożyteczna. Nie owa rola dekoracyjna i zewnętrzna, tak wielką wagę posiadająca w oczach Bagehota,[1] a zrozumiała w osobie przedstawiciela starożytnej dynastji. Mówię o roli realnej i nadzwyczaj czynnej. Głowa władzy wykonawczej nie jest figurantem bez znaczenia. Posiada on wpływ na wszystkie czynności władzy wykonawczej. Stosuje się to szczególnie do prezydenta rzplitej, który zawdzięcza swe stanowisko wyborowi i prezyduje na wszystkich ważniejszych posiedzeniach rady ministrów. W każdym razie wszystkie akty, zapomocą których władza wykonawcza ujawnia się w życiu, zawsze są ogłaszane w imieniu głowy państwa: to też na każdym z nich musi być jego podpis. Jeżeli uzna on decyzję ministrów za niepolityczną lub niebezpieczną, to nie da swego podpisu bez oporu i bez zastrzeżeń. Ma się rozumieć, nie posunie się on aż do kategorycznej odmowy, bo wtedy ministerjum będzie mogło podać się do dymisji, i jeżeli politykę jego parlament pochwali, naczelnik władzy wykonawczej będzie zmuszony ulec, o ile nie zdoła użyć pewnego ostatecznego i niebezpiecznego środka, o którym mowa będzie dalej. Zato roztrząsać będzie z ministrami nasuwające się wątpliwości, a wtedy rozum jego i doświadczenie niejednokrotnie zdołają ich przekonać. Nie będzie odpowiedzialnym, nie może brać na siebie inicjatywy, ani też dyktować swej woli innym; natomiast z pożytkiem może

z prawodawczą". — Por. Bryce, American Commonwealth, t. I, str. 215. Przekł. franc. t. I, str 316.

[1] Bagehot, j. w., t. III, O monarchji.

wstrzymywać i odwracać pewne prądy. Wzajemny stosunek jego i ministrów przy prostej odpowiedzialności ministerjalnej staje się odwrotnym przy rządach parlamentarnych. Dawniej rozstrzygał władca pod warunkiem, że otrzyma kontrasygnatę ministra; obecnie decydują ministrowie, ale muszą starać się o podpis głowy państwa. Ten ostatni więc działa zawsze, jako pierwiastek równoważący i miarkujący; powaga jego wzrasta jeszcze w dobie przesileń ministerjalnych. Jeżeli układ stronnictw parlamentarnych niedość wyraźnie określił z góry sytuację polityczną, to głowa państwa staje się owym wyborcą, którego niegdyś chciał dać Francji Siéyès.[1] Przez umiejętnie dokonany wybór może on przywrócić chwilowo przerwany zarząd prawidłowy.

Zazwyczaj przy rządach parlamentarnych głowa państwa miewa jeden jeszcze przywilej, dzięki któremu może się oprzeć większości izby przedstawicieli narodu, gdyby izba ta zechciała narzucić głowie państwa pewne ministerjum, a więc i pewną określoną politykę. Jest to prawo rozwiązania izby deputowanych przed upływem terminu i odwołania się do wyborców zapomocą nowych wyborów.[2] W ten sposób pojmowane prawo rozwiązania izby może istnieć i tam, gdzie niema rządów parlamentarnych; znajdujemy je we Francji w konstytucjach, które nie uznawały tego systemu rządów;[3] dziś jeszcze istnieje ono w państwach, które odrzucają rządy parlamentarne, np. w Cesarstwie Niemieckiem. Ale w tych konstytucjach wspomniany przywilej ma najwyraźniej charakter broni zaczepnej, danej naczelnikowi państwa przeciw zgromadzeniom prawodawczym, nad któremi tenże panuje i które chce doprowadzić do uległości. W rządzie parlamentarnym rozwiązywanie izby staje się legalną i niemal konieczną gwarancją dostatecznego podziału władz. Bez niego izba deputowanych, nawet nie poparta przez opinję publiczną, mogłaby narzucić krajowi swe rządy i odebrać władzy wykonawczej niezależność. Wszelako, chcąc skorzystać z prawa rozwiązania izby, naczelnik państwa — (prócz innych warunków, które mogą być dokładnie wyszczególnione w konstytucji) powinien zawsze działać za pośrednictwem odpowiedzialnego ministerjum, musi więc znaleźć takie ministerjum, które za ten krok zechce wziąć na siebie odpowiedzialność. To też i w Anglji prawo rozwiązania izby, pomijając na razie inne korzyści, o których później powiemy,[4] uchodzi za ostateczny środek, zapomocą którego gabinet, utraciwszy większość w izbie gmin i poniósłszy porażkę w jakiejś doniosłej kwestji, może utrzymać się przy władzy. W takich razach pozostaje mu prawo odwołania się do kraju przez rozwiązanie izby. Jakkolwiek wypadną nowe wybory, rozwiązanie, które je sprowadziło, nie może być powtórzone. Środek prawny został wyczerpany po jednorazowem użyciu.[5]

---

[1] Bagehot, str. 44.

[2] Paul Matter, De la dissolution des assemblées parlementaires, Paryż, 1898.

[3] Senatus-consultum 16 termidora r. X, art. 55; — Konstytucja 1852 r. art. 46.

[4] Por. Burgess, Political science, t. II, str. 73, 213.

[5] Dicey, str. 334: „Gabinet, pobity w pewnej żywotnej kwestji, może raz jeden odwołać się do kraju zapomocą rozwiązania izby. Jeżeli wszakże wynik odwołania się

Rządy parlamentarne wskutek swego zawiłego i subtelnego mechanizmu przeważnie nie dają się ująć w formy prawne. Oparte są też głównie na zwyczajach, tradycjach i zgodzie powszechnej. Ta właściwość cechuje je nasamprzód w kraju ojczystym, gdzie zresztą wiele innych ważnych zasad prawa publicznego wspiera się wyłącznie na precedensach. Litera prawa angielskiego do dziś dnia nie uznaje gabinetu ministrów[1] i w pismach urzędowych, w których król powierza ministrom pieczęcie, noszą oni nazwę „sług Jego (lub Jej) Królewskiej Mości“ (*His or Her Majesty's servants*); ich stanowisko prawne polega tylko na przysiędze, którą składają, jako członkowie Rady Tajnej.[2] Kiedy parlamentaryzm przedostał się do innych krajów, a w szczególności do Francji, niektóre z jego zasadniczych reguł znalazły wyraz w ustawodawstwie. Prawo konstytucyjne 25 lutego 1875 r. obfitsze jest w wyraźnie sformułowane przepisy, aniżeli jakakolwiek inna konstytucja. Ale z samej natury rzeczy wiele prawideł rządu parlamentarnego uchyla się z pod określeń prawnych i sankcji bezpośrednich. Jak np. zobowiązać ministrów, aby po porażce w izbach podawali się do dymisji? Jak wymóc na nich, aby przestali wykonywać swe czynności, jeżeli głowa władzy wykonawczej ich nie odwoła.[3] A jak znów zobowiązać króla lub prezydenta do wybierania ministrów ze stronnictwa, posiadającego większość w parlamencie? Aby zmusić ministrów i głównego sprawcę władzy wykonawczej do szanowania zasad parlamentaryzmu, parlament musi uciekać się do pośrednich środków przymusowych. Są to wprawdzie środki niepospolicie potężne: izby mogą odrzucić budżet roczny, a w Anglji mogą prócz tego nie zatwierdzić rok rocznie uznawanego pozwolenia na utrzymywanie stałej armji. Atoli podobne środki już przez to samo, że są tak energiczne, niełatwo dają się zastosować w życiu. To też wystarcza sama groźba ich użycia. Anglicy od roku 1688 nie potrzebowali chwytać się tego sposobu.

---

będzie dlań nieprzychylny, to obowiązkiem jest ministrów zrzec się urzędów, i nie mają oni prawa rozwiązywać parlamentu powtórnie“.

[1] Por. Bagehot, j. w., str. 14. De Franqueville, Le Gouvernement et le Parlement britanniques, t. I, str. 445; Jenks, Parliamentary England, 397—8,

[2] Todd-Walpole, t. I, str. 62: „Stanowisko i przywileje ministrów, tworzących gabinet, wynika w rzeczywistości stąd, że są oni członkami przysięgłymi Rady Tajnej“. Przekł. franc., t. I, str. 97. Anson, t. II, str. 100. W początkach sesji 1900 r. pierwszy raz wspomniano o gabinecie w urzędowym dokumencie, mianowicie w poprawce do adresu izby gmin, będącego odpowiedzią na mowę tronową; poprawka ta zawierała też nazwę *Prime Minister*, ob. Sidney Low, str. 28—9.

[3] Chateaubriand, De la monarchie selon la Charte, 1816 r., XXXIX, str. 46: „Jeśli kto powie, iż ministrowie mogą pozostawać na stanowisku wbrew życzeniom większości, ponieważ ona nie ma fizycznej możności ująć ich za rękaw i wyprowadzić za drzwi, będzie to oczywiście prawdą. Lecz jeżeli znosić codziennie upokorzenia, słuchać nieprzyjemności, nie być nigdy pewnym, czy proponowane prawo zostanie przyjętem, znaczy to pozostawać na stanowisku, w takim razie jedno tylko mogę powiedzieć — że minister zostaje, ale rząd ustępuje“.

[4] Todd-Walpole, t. I, str. 4: „Niezaprzeczone prawo gmin do odmawiania koronie zasiłków nie było stosowane ani razu od r. 1688“. Przekł. franc., t. I, str. 6. Na posiedzeniu 21 kwietnia 1896 r. Senat francuski uciekł się do odmowy podatków, aby

Taka jest teorja i logika rządów gabinetowych; zobaczymy, jak się ona rozwinęła w Anglji.

II.

Zarówno system dwuizbowy, jak i rządy parlamentarne, są wytworem historji, a nie wynalazkiem rozumu. Rozwinęły się one stopniowo. Pierwotnie stanowiły tylko środek pomocniczy, dziś są osią rządów na całym świecie, gdzie panuje wolność nowoczesna.

W ciągu stuleci organami polityki monarchów angielskich byli urzędnicy i rady, zupełnie podobne do tych, które spotykamy w dawnej monarchji francuskiej; z jednej strony najwyżsi dostojnicy, odpowiadający dygnitarzom korony francuskiej, później obok nich sekretarze stanu,[1] z drugiej strony Rada (*Permanent or Privy Council*), nadzwyczaj przypominająca Radę królów francuskich.[2] Podobieństwo było tak znaczne, że w epoce Tudorów i Stuartów Rada Tajna wykonywała ważne atrybucje sądowe narówni ze zwykłemi trybunałami. Wydziałem sądowym rady była głównie słynna Izba Gwiaździsta; jurysdykcja jej została zniesiona dopiero w 1641 r.[3] Do Rady prócz urzędników, zasiadających w niej z samego prawa, należeli członkowie powołani przez króla. Było to przez długi czas zgromadzenie doradcze, w którem zwykle, a w niektórych razach obowiązkowo radzono i decydowano o najważniejszych aktach królewskich. Rada stała u szczytu wpływów w czasach od XIV do XVI stulecia.

Pod koniec XVI i na początku XVII wieku król wybierał z pośród ogółu członków Rady ograniczoną grupę ministrów i doradców; ci tworzyli jakby komitet tajny, któremu król powierzał najdrażliwsze i najważniejsze sprawy. Decyzje zapadały już nie w pełnym komplecie Rady, lecz w tym małym, różnemi czasy różnie nazywanym komitecie, *committee of state, junto, cabinet*.[4] Niektóre objawy podobnej praktyki dają się spostrzec bardzo wcześnie; po wsze czasy zdarzało się, że król poufnie zasięgał rady najbliższych przyjaciół i ludzi zaufania. Ale za Stuartów zaczęło to przechodzić w zwyczaj niemal stały, jakby system rządów. Zresztą komitet ten, albo rada gabinetowa,

---

zmusić do ustąpienia ministerjum, któremu poprzednio kilkakrotnie dał votum nieufności. Gdy rząd, uzyskawszy już zgodę izby deputowanych, domagał się znacznego kredytu dla ministra wojny na specjalny rachunek Madagaskaru, senat przyjął następującą rezolucję (Journ. off. 22 kwietnia): „Proponujemy, aby senat odroczył uchwałę aż do chwili, gdy będzie miał przed sobą ministerjum konstytucyjne, cieszące się zaufaniem obu izb". W Anglji tej groźnej broni użyła izba lordów, odmawiając w listopadzie r. 1909 uchwały budżetowej na rok następny; ale stało się to z powodu nowych podatków o tendencji socjalistycznej, przewidzianych w budżecie. Izba wyższa walczyła z ministerjum i z większością izby gmin. Zwięzłe opowiadanie o tym kryzysie znajdzie czytelnik niżej.

[1] Anson, t. II, str. 143 i nast.

[2] Dicey, The Privy Council, 1860.

[3] Gardiner, Constitutional documents, str. 106.

[4] Anson, t. II, str. 93; — Todd-Walpole, t. I, str. 223 i nast.; — De Franqueville, t. I, str 436 i nast.

nie miało bynajmniej charakteru instytucji legalnej; naogół nawet potępiano takie praktyki, jako niezgodne z angielskiem prawem publicznem.[1] Było to jednym z głównych zarzutów, stawianych przez parlament Karolowi I.[2] Po Restauracji atoli rząd wrócił do tych samych zwyczajów, zapewne dlatego, że odpowiadały one i osobistym poglądom monarchy i istotnym potrzebom państwa. W szczególności za Karola II został utworzony pamiętny gabinet, zwany Kabałą (*Cabal*),[3] Oczywiście w większości wypadków nie można było, jak ongi, roztrząsać spraw publicznych w jednej Radzie Tajnej. Wraz ze wzrostem potęgi państwa i rozwojem władzy królewskiej zachodziły w rządach coraz to nowe komplikacje; trzeba było ześrodkować kierownictwo polityki w niewielu doświadczonych rękach. Rada Tajna, zbyt liczna, aby mogła sprawować rządy, musiała powoli postradać swe znaczenie na korzyść gabinetu i parlamentu, których rola naodwrót, wzrastała. Usiłowania około przystosowania dawnej Rady Tajnej do nowego stanu rzeczy, podjęte za panowania tegoż Karola II, okazały się płonnemi.[4]

Ten to gabinet z drugiej połowy XVII wieku był zarodkiem pierwszego gabinetu nowoczesnego; a jednak był on wprost przeciwieństwem współczesnego typu ministerjów. Było to bowiem ministerjum króla, zupełnie zależne od jego władzy osobistej. Przekształcenie miało polegać na zapewnieniu parlamentowi faktycznej możności wyznaczania ministrów, co dopiero dałoby gabinetowi znaczną niezależność od korony i prawdziwą jednolitość składu.

Proces ten odbył się stopniowo po Rewolucji 1688, a przyczyniło się doń ciężkie położenie władzy królewskiej. Zwycięstwo parlamentu było tak zupełne, kontrola jego nad prerogatywą korony dzięki rok rocznie zapadającym uchwałom o podatkach i armji takiej nabrała potęgi, że rządzić, nie będąc w doskonałej zgodzie z większością parlamentarną, było dla korony rzeczą trudną, jeżeli nie wprost niemożebną. Najprostszym i najpewniejszym środkiem do osiągnięcia takiej łączności było powoływanie członków gabinetu wyłącznie z łona stronnictwa, stanowiącego większość w parlamencie, lub przynajmniej z pośród takich ludzi, którzyby na tę większość potrafili oddziałać i umiejętnie nią pokierować. Wszelako przez bardzo długi czas, aż do końca XVIII wieku, było to tylko koniecznością polityczną, środkiem, którym korona często musiała się posługiwać, ale nie zasadą, którą uszanować uważałaby za swój obowiązek. Wilhelm III, bodaj czy nie pierwszy, wstąpił na tę drogę za radą księcia Sunderlanda i stopniowo zreformował swój gabinet, w ten sposób, aby zasiadali w nim tylko wigowie, co też nastąpiło w roku 1695.[5] Jednak i później w ciągu pierwszych siedmiu dziesięcioleci XVIII w. ministerja bynajmniej nie

---

[1] Todd-Walpole, t. I, str. 224, przekł. franc. str. 359.
[2] Gardiner, j. w., str. 171.
[3] De Franqueville, str. 438.
[4] Todd-Walpole, t. I, str. 228, przekł franc., t. I, str. 364, 365.
[5] Todd-Walpole, t. I, str. 232, przekł. franc., t. I, str. 371; De Franqueville, t. I, str. 440; Jenks, str, 385; Blauvelt, r. IV.

były jednolite. Przez cały ten czas dawał się zauważyć dziwny objaw: gabinet składał się z dwu rozmaitych pierwiastków — z rzeczywistych członków, którzy nadawali kierunek polityce i którym wyłącznie komunikowano dokumenty tajne i papiery państwowe, oraz niby członków honorowych, nie biorących udziału w rządach, ale mających prawo zasiadać w radzie ministerjalnej. Tym sposobem ministrowie obaleni i zmuszeni do usunięcia się z gabinetu, mogli w nim nadal pozostawać nawet obok swych przeciwników politycznych, którzy opanowali ster rządów.[1] Anson utrzymuje, że ci nierzeczywiści członkowie znikają dopiero w r. 1782.[2] W takich warunkach administracja z wielkiemi musiała walczyć trudnościami i gabinet pozostawał w zależności od korony.

Dość wcześnie atoli, choć dzięki przypadkowym okolicznościom, ministerjum zdobyło pewną niezależność. Dawniej Wilhelm III, jak i jego poprzednicy, gromadził ministrów w swym „gabinecie", i osobiście przewodniczył ich obradom.[3] Zwyczaj ten trwał dalej i za panowania Anny (1702—1714), która co niedziela prezydowała w Radzie gabinetu, ale upadł za Jerzego I. Niemiec ten nie rozumiał dobrze po angielsku; uwaga jego z trudnością podążała za rozprawami ministrów; to też, nie mogąc niemi kierować, przestał uczestniczyć w posiedzeniach.[4] Stąd powstał nowy zwyczaj. Za Jerzego II ministrowie stale odbywają narady w nieobecności króla. Za Jerzego III spotykamy przykład dawnej praktyki, ale to już ostatni. Rada gabinetowa komunikowała królowi wyniki obrad za pośrednictwem jednego z wybitniejszych członków ministerjum, albo też tego ministra, do którego wydziału dany przedmiot należał.[5] Dużo jednak upłynęło czasu, zanim ministrowie otrzymali tego legalnego i uznanego wodza, który obecnie formuje ministerjum i kieruje niem, t. j. pierwszego ministra (premjera).

W monarchji z przed r. 1688 nieraz spotykamy pierwszych ministrów w tem znaczeniu, jakie wyraz ów posiadał we Francji za czasów starych porządków; ale też ogólnie uznawano zasadę, że taki urząd sprzeciwia się prawu angielskiemu.[6] I po Rewolucji zdarzało się nieraz, że ten lub ów minister zdobywał w gabinecie stanowisko

---

[1] Ob. przejrzysty i przekonywujący wykład Ansona, j. w., t. II, str. 107 i nast. Pochodziło z dwojakiej przyczyny: 1°. gabinet i Rada Tajna niezupełnie jeszcze oddzieliły się jeden od drugiej; i dziś jeszcze można powiedzieć, że gabinet ze stanowiska prawnego stanowi tylko prosty komitet Rady Tajnej; 2°. członkowie zwiniętych gabinetów tradycyjnie należą do Rady Tajnej; Sidney Low, str. 15, 24, 32.

[2] II, str. 108, 110; w tym ustępie autor wykazuje przeżytki tej starej teorji, ujawnione jeszcze w r. 1801.

[3] Anson, II, str. 105.

[4] Anson, I, str. 30.

[5] Todd, Parliamentary gouvernment, t. II, r. III, Nr. II, 3.

[6] Todd-Walpole, I, str. 265, przekł. franc. I, str. 424—426. — Anson, II, str 119. Roku 1741 po rozprawie w izbie lordów nad adresem do króla, żądającym „usunięcia na zawsze Sir Roberta Walpole'a z przed jego oblicza i z jego Rady" trzydziestu jeden parów zaniosło protest do diarjusza, w którym utrzymywali, że urząd „jedynego, chociażby pierwszego ministra, jest obcy prawu brytańskiemu, nie daje się pogodzić z konstytucją tego kraju i jest zgubny dla wolności pod jakimbądź rządem".

dominujące, zwłaszcza przez wpływ, wywierany na monarchę; ale rola ich wobec prawa konstytucyjnego niczem nie różniła się od roli towarzyszów, byli oni faktycznie tylko pierwszymi ministrami.[1] Takiem było istotne stanowisko Roberta Walpole'a, pomimo, że zawdzięczał on swój długoletni a decydujący wpływ większości, jaką posiadał w izbie gmin. Tę większość stworzył Walpole wyłącznie środkami rządowemi — szafunkiem łask i posad; ale ministerjum jego nie było owocem większości parlamentarnej.[2] Charakter godności pierwszego ministra ustalił się wyraźnie dopiero pod koniec XVIII wieku za czasów W. Pitta, który też pierwszy dał jej określenie, tworząc gabinet 1803 roku.[3] Urząd premjera obecnie, to nieodłączny szczegół parlamentaryzmu angielskiego. Gdy pewne stronnictwo zwycięża w izbie gmin, korona musi mianować pierwszym ministrem uznanego przywódcę większości. On tworzy gabinet i przewodniczy w nim.[4] W zasadzie on tylko obcuje z monarchą; inni ministrowie w sprawach politycznych komunikują się z koroną tylko za pośrednictwem premjera.[5]

Solidarna odpowiedzialność polityczna przed parlamentem ustaliła się nie odrazu. Zapewne, jeszcze w XVIII wieku spotykamy, acz nielicznych, ministrów, którzy porzucają swe stanowisko na skutek porażki w izbie gmin.[6] Ale w ciągu całego stulecia panuje przekonanie, że izba nie może bezpośrednio dyktować królowi, jakich ma wybrać ministrów i jakich oddalić. W jej ręku jedynym środkiem prawnym przeciwko ministrom było *impeachment*. Otóż ten oręż, jak każde oskarżenie karne, miał z konieczności charakter osobisty; kazał on przypuszczać indywidualną winę ministra i czyny, które można mu było przypisać, jako głównemu sprawcy lub wspólnikowi. Odpowiedzialność karna ministrów z natury rzeczy nie może być solidarną. „Dla ludzi XVIII stulecia odpowiedzialność ministerjum zupełnie inne miała znaczenie, aniżeli to, jakie posiada dla nas. W ich oczach była

---

[1] Anson, II str. 118: zdaniem jego (tamże ods. 2), Swift pierwszy użył nazwy „*prime minister*" na oznaczenie urzędu, który już wszedł w zwyczaj.

[2] Anson, II, str. 118, 119.

[3] Anson, II, str. 121.

[4] Przed nadaniem pierwszemu ministrowi prawa zwoływania rad gabinetu i przewodniczenia na nich, zamiast takich rad często urządzano obiady, na których pierwszy minister faktycznie gromadził najbardziej wpływowych kolegów, albo nawet wszystkich członkow ministerjum; Todd-Walpole, I, str. 262.

[5] Anson, II, str. 122 i nast.; Todd-Walpole, I, str. 116: W naszych też dopiero czasach tytuł premjera przedostał się do aktów urzędowych, przedewszystkiem do traktatu berlińskiego 1878 r., gdzie wśród nazwisk pełnomocników figuruje lord Beaconsfield, jako „First Lord of Her Majesty's Treasury, Prime minister of England"; Sidney Low, 154.

[6] Anson, II, str. 130: „Przed r. 1830 jedynymi ministrami, którzy zrezygnowali na skutek porażki w izbie gmin, byli Walpole w r. 1741 i Shelburne — w r. 1783". Todd-Walpole, I, str. 260: „Pierwszy przykład ustąpienia premjera z powodu nieprzychylnej uchwały izby gmin dał Walpole". Koledzy Walpole'a zostali jednak na urzędach, to też Todd dodaje (I, 260): „Dojście do władzy ministerjum lorda Rockinghama w r. 1782 zasługuje na uwagę, jako pierwszy przykład równoczesnej zmiany całej administracji, dokonanej przez wzgląd na uczucia izby gmin (chociaż działo się to bez właściwego votum nieufności). Tylko lord Thurlow pozostał nadal kanclerzem króla, zresztą zmiana administracji była zupełna — czego dotychczas nigdy się nie zdarzyło".

to odpowiedzialność prawna, grożąca oskarżeniem parlamentarnem. Dla nas znaczy ona tyle, co odpowiedzialność wobec opinji publicznej i grozi tylko utratą władzy". Gabinetu nie można było słusznie pociągnąć do odpowiedzialności za czyny jednego członka; ujawnia się to najwyraźniej w rozprawach, jakie miały miejsce w r. 1806, gdy lord Ellenborough, główny sędzia ławy królewskiej (*Chief Justice of the Kings Bench*), zgodził się wejść do ministerjum. Nominacji tej zarzucano niesprawiedliwość, dowodzono, że główny sędzia, jako członek gabinetu, może się okazać odpowiedzialnym za te sprawy, w których wypadnie mu prezydować na sądzie. Stronnicy rządu zwalczali teorję, która dopuszczała odpowiedzialność poszczególnych ministrów za działalność całego gabinetu, i dowodzili, że każdy członek minim jest odpowiedzialny tylko za swój własny wydział. „Gabinet, jako gabinet, nie jest odpowiedzialny", mówił lord Temple: „ale ministrowie odpowiadają, jako urzędnicy Korony". Fox wykazywał, że w praktyce dogodniej jest, jeżeli odpowiedzialność nie ciąży na całym gabinecie, a jest przeniesiona na pojedyńczych urzędników; „do bezpośredniego sprawcy dotrzeć można drogą łatwiejszą, prostszą i bezpośredniejszą, aniżeli ta, na której można było dosięgnąć rzeczywistych inicjatorów". Rzecz szczególna, że Hallam, który pisał w r. 1827, wypowiada ten sam pogląd.[1] My dzisiaj obawiamy się nie tyle pogwałcenia ustaw przez ministrów, ile tego, że źle pokierują naszemi sprawami; postępowanie ich ulega surowej i ciągłej krytyce, a ponieważ utrata władzy i poważania społeczenstwa jest jedyną karą, jaka im grozi za błędy polityczne, można więc przypuszczać, że każdy akt gabinetu jest aktem wszystkich jego członków i każdego z osobna".[2]

Na takie to stare i ciasne pojęcie odpowiedzialności ministrów powoływał się w r. 1741 Robert Walpole, gdy bronił swej polityki przed izbą gmin. Opozycja zaproponowała adres, wzywający koronę do usunięcia go ze swej rady, jako całkowicie odpowiedzialnego za złe kierownictwo spraw publicznych. Na to minister odpowiedział, „że adres do monarchy, żądający oddalenia jednego z jego sług, o ile nie wymienia żadnego popełnionego przezeń przestępstwa, byłby jednym z największych zamachów, jakie kiedykolwiek czyniono na przywileje korony".[3]

Pomimo to w ciągu XVIII wieku stopniowo wytwarzało się nowe zapatrywanie na odpowiedzialność ministrów, zapatrywanie, którego owocem miały się stać prawdziwe rządy parlamentarne. Walpole jeden

---

[1] Hallam, Histoire constitutionnelle, III. str. 187, ods.: „Nie mogę zupełnie zrozumieć, w jaki sposób za powód do *impeachment* mianoby uważać sam fakt należenia do gabinetu; nie pojmuję też, jak może członek Rady Tajnej zrezygnować ze swego miejsca przy stole Rady lub nie stawić się na wezwanie; dlatego też byłoby rzeczą wielce niesprawiedliwą i bezprawną przypuszczać czyjś udział w czynach, stanowiących winę, na tej tylko podstawie, że dana osoba należy do Rady. Jeżeli *impeachment*, jak nieraz utrzymywano, może się zasadzać na samej tylko powszechnej wiadomości czynu, to owa notoryczność nie może jeszcze służyć za dowód przekonywujący".

[2] Anson, II, str. 416.

[3] Todd-Walpole, I, str. 269, przekł. franc. I, str. 416.

z pierwszych potężnie przyczynił się do tego nie swemi doktrynami, lecz sposobem postępowania. Jest on pierwszym przykładem wyniesienia na urząd pierwszego ministra i później utraty władzy pod naciskiem panującego w izbie gmin stronnictwa a wbrew osobistym chęciom monarchy.[1] W roku 1782 ministerjum lorda Northa upadło po uchwaleniu przez izbę gmin votum nieufności; pierwszy wniosek nie otrzymał większości, ale lord North wraz ze wszystkimi towarzyszami wręczył królowi dymisję. Od tego czasu odpowiedzialność gabinetu stała się polityczną i zarazem zbiorową. Była to zmiana całkiem naturalna, gdyż odtąd ministerja nosiły charakter jednolity; niema też w tem nic niesprawiedliwego, odpowiedzialność bowiem nie była już karną.

Jednak „aż do roku 1830 nie znajdujemy przykładu, aby ministerjum podawało się do dymisji wskutek porażki w kwestji prawodawczej lub podatkowej. Jeszcze w r. 1842 Macaulay, przemawiając w izbie gmin, jako minister, utrzymywał, że rząd nie jest obowiązany usuwać się od władzy dlatego tylko, że nie potrafił przeprowadzić jakiejś reformy prawodawczej; wyjątkiem byłby tu ten specjalny wypadek, gdyby gabinet przekonał się, iż zamierzona reforma jest niezbędna do dalszego prowadzenia spraw publicznych".[2] Pragnąc obalić gabinet, większość opozycyjna musiała uchwalić wniosek, stanowiący, że ministerjum straciło zaufanie izby. „Ale przez ostatnich 50 lat zainteresowanie ogółu polityką potężnie się rozwinęło, a izba gmin, dzięki stopniowemu rozszerzaniu się prawa wyborczego, stała się dokładnem odbiciem opinji kraju. Dlatego to przy końcu każdej sesji można się spodziewać, że ministerjum zaproponuje jakąś nowelę ustawodawczą, i jeżeli znajdzie się w mniejszości, to znaczy, że nie może uczynić zadość oczekiwaniom kraju". Napozór wynika stąd, że każde niepowodzenie przedstawionej w izbie gmin przez rząd reformy sprowadza upadek ministerjum.[3] Ale taki wniosek nie jest zupełnie ścisły. Zgodnie z wyłuszczoną wyżej zasadą, minister, którego spotkała tego rodzaju porażka, może skorzystać z prawa rozwiązania izby gmin;[4] prawo to zachowuje korona, i podobnie, jak inne jej prerogatywy, wchodzi ono w wykonanie na żądanie gabinetu. Wówczas o kwestji spornej orzekają wyborcy; rezultaty wyborów stanowią, czy gabinet ma zostać przy władzy, czy też ustąpić miejsca stronnictwu opozy-

[1] Todd-Walpole, I, str. 269, przekł. franc. I, str. 416; Jenks, str. 393: „Niezależność gabinetu w stosunkach z koroną, konieczność jedności między jego członkami, przynajmniej nazewnątrz, gabinet zależny od uznania izby gmin, doniosłe znaczenie skarbowości w porównaniu z polityką, wszystkie te cechy rządu wyklarowały się jasno, póki on (Walpole) sprawował rządy".

[2] Anson, II, str. 131.

[3] Co do tego, kiedy ministerjum winno podać się do dymisji albo żądać rozwiązania parlamentu, ob. rozprawy izby gmin d. 14 lipca 1905 r.

[4] Anson, j. w. Pierwszy raz użyto prawa rozwiązania w tym duchu w r. 1784. Jenks, 395: „Prawdziwymi przedstawicielami nowego stronnictwa torysów nie byli owi staruszkowie osiwiali w korupcji, co szli za lordem Northem, lecz ludzie, którzy napłynęli do parlamentu po wyborach 1784 r. na pomoc młodemu Pittowi. On to swym śmiałym apelem do wyborców przeciwko warcholskiej izbie dodał ostatnią zasadę do nowego systemu".

cyjnemu. „Od r. 1867 (do 1892) ministerja zmieniały się 6 razy W czterech wypadkach ministrowie podali się do dymisji nie z powodu porażki w izbie gmin, lecz dlatego, że wyborcy w ogólnem głosowaniu wypowiedzieli się stanowczo przeciw nim. Tym sposobem władza, stanowiąca o istnieniu i upadku gabinetów, przeszła od korony do gmin, a od gmin do kraju".[1]

Wynika stąd, że o losie ministerjów w coraz większym stopniu decyduje wynik wyborów powszechnych. Gabinet pobity w takich okolicznościach najczęściej nie czeka na votum nieufności od nowej izby gmin, lecz wycofuje się zaraz po ujawnieniu rezultatu wyborów. Dalej, wynika stąd, że wybory powszechne prawie zawsze odbywają się pod hasłem jednej lub paru wyrazistych kwestyj, które, że tak powiem, same stają przed wyborcami, a w każdym razie walka rozgrywa się o pewną, jasno określoną linję polityki. System to wyśmienity, wcale nie tak ciasny, jak *referendum*, chociaż i tutaj kraj wyrokuje o wszystkich wielkich zagadnieniach narodowych.[2]

Rządy parlamentarne zawsze każą się domniemywać, że członkowie gabinetu mają dwojaki charakter: ministra i członka parlamentu. W stosunku do lordów współistność tych dwu dostojeństw nigdy nie ulegała zaprzeczeniu, przyjęcie przez lorda godności publicznej nie mogło go pozbawić parostwa, jako prawa nawskroś osobistego i dziedzicznego. Ale nie tak łatwo było rozstrzygnąć tę sprawę w stosunku do członków izby gmin. Przed rewolucją 1688 r. izba niższa pozornie nie bała się widzieć w swem łonie urzędników królewskich. Począwszy od drugiej połowy XVI wieku, niektórzy ministrowie i sekretarze stanu często bywali obecni na jej posiedzeniach, i obecność ich była tolerowana. Bez trudności też przyznano prawo obioru do izby gmin urzędnikom królewskim, a nawet członkom Rady Tajnej. Jeżeli zaś podczas sesji parlamentarnej jeden z członków izby dostawał nominację na urząd koronny, izba uznawała w zasadzie, choć z pewnemi ograniczeniami, że może on pomimo to zachować swe miejsce w par-

[1] Anson, II, str. 131. Gabinet lorda Rosebery'ego — ostatni, którego upadek widzieliśmy, ustąpił przed powszechnemi wyborami. Miejsce jego zajęło ministerjum pod przewodnictwem Salisbury'ego (25 czerwca 1895), parlament został rozwiązany dla dokonania nowych wyborów dopiero 24 lipca. Wybory dały gabinetowi Salisbury'ego potężniejszą jeszcze większość, to też pozostał on przy władzy pomimo, że przekształcił całkowicie swój gabinet.

[2] Leonard Courtney, cz. I, r. III, XII, XV, XVI. Mowa Campbell-Bannermanna 24 czerwca 1907 w izbie gmin (Hansards parliamentary debates, serja IV, t. 175, str. 924): „Są wprawdzie propozycje, bardzo nieuchwytne i, jak mniemam, polegające na bardzo złej informacji, aby wprowadzić instytucję zwaną *referendum*, według których możnaby odesłać bill pod specjalne głosowanie wyborców krajowych. Takim propozycjom mam bardzo wiele do zarzucenia. Niepodobna prawie w takich razach odosobnić danego przedmiotu od całokształtu uczuć politycznych społeczeństwa. Jest to rzecz nie do pogodzenia z rządami parlamentarnemi, jak my je rozumiemy — onoby prowadziło do zupełnego ich zniszczenia. Przedstawia ona tę cechę szczególną, że wprowadzilibyście, Panowie, do naszego ustroju nowy pierwiastek, który nie funkcjonowałby nigdy, pókiby pewien porządek panował w rządzie, ale którego w chwilach przewagi liczebnej liberałów używanoby w tym celu, aby sprowadzać na manowce i rujnować i aktualny rząd, i większość w izbie gmin, i samo ciało wyborcze".

lamencie.[1] Ale pod koniec XVII i w początku XVIII wieku przeciwko takiemu systemowi zbudziła się stanowcza reakcja. Niedogodności jego zbyt dotkliwie dały się we znaki. Izba gmin liczyła w szeregach swych członków wielu, zajmujących posady płatne przez koronę; narażało to na niebezpieczeństwo niezależność izby. Zapobiec temu w drodze prawodawczej było niełatwo, i gdy wreszcie znaleziono środek, który miał usunąć tę niedogodność, okazało się, że sięga on zbyt daleko. W r. 1701 ten sam akt, który ewentualnie powoływał na tron księżnę Zofję hannowerską i jej spadkobierców, stanowił, że na przyszłość „żadna osoba posiadająca od króla pewną posadę, urząd lub dochód, albo też otrzymująca pensję od korony, nie jest zdolna do sprawowania poselskiej godności w izbie gmin". Ale to postanowienie miało być stosowane dopiero od chwili wstąpienia na tron domu hannowerskiego. Gdy fakt ten nastąpił w r. 1714, spostrzeżono, że przedsięwzięta ostrożność jest ograniczeniem przesadnem. Nieuniknionem jego następstwem byłoby wyłączenie z izby gmin każdego deputowanego, którego król mianował ministrem. Ale wcześniej jeszcze Wilhelm III utworzył był gabinet z łona stronnictwa panującego i przybrał do niego kilku członków izby niższej. Już wtedy dały się poznać korzyści takiej kombinacji. W r. 1707 wprowadzono pewną zmianę. Zasada prawna została utrzymana w całej czystości, ile że każdy członek izby gmin, który otrzymał od korony płatną posadę (*office of profit*), z wyjątkiem wyższych godności wojskowych, tem samem tracił swe krzesło w izbie. Jednocześnie atoli postanowiono, że będzie on mógł być obrany ponownie, jeżeli przyjęta przezeń posada nie jest jedną z tych, które już zostały ogłoszone, jako niedające się pogodzić z pełnomocnictwami członka izby gmin.[2] Odtąd urzędy ministrów zawsze były wyłączane z tej niewspółistności.[3] Tak powstała zasada przejęta później przez niektóre konstytucje nowoczesne: deputowany, który wstąpił do ministerjum, temsamem przestaje należeć do izby i miejsce jego staje się wolnem; może jednak być wybranym ponownie, i naturalnie w tym celu musi stanąć przed wyborcami. Jest to przepis sam przez się niezbyt racjonalny, ponieważ przy rządach parlamentarnych w przyjęciu deputowanego do ministerjum nie można upatrywać próby przekupstwa ze strony naczelnika władzy wykonawczej.[4] Naraża on tylko ministra na wydatki i kłopoty, związane z nową

[1] Todd-Walpole, I, 234 i nast.; prz. fr. I, 375.

[2] Todd-Walpole, I, 247 i nast.; prz. fr. I, 395—6.

[3] Akt 1707 r. zabrania łączyć z godnością członka izby gmin wszystkie posady i urzędy, utworzone po 25 października 1705 r. Z tego powodu później, gdy wprowadzano nowe urzędy ministerjalne, musiano za każdym razem wydawać osobne prawo, zezwalające na połączenie nowej godności z mandatem przedstawicielskim. Tak postąpiono z sekretarjatem stanu Indji oraz wojny, Todd-Walpole, I, 246, prz. fr. I, 394.

[4] Niektórzy przytaczają wprawdzie inny powód, napozór bardzo zaszczytny dla wyborców. Ci, jak słychać, wybrali swego przedstawiciela, gdy był jeszcze wolny i niezależny i mógł z poświęceniem całego swego czasu służyć ich interesom: możeby go już nie wybrali teraz, odkąd przyjął posadę i odpowiedzialność za władzę. Todd-Walpole, II, str. 44, prz. fr. II, 66. Ale z tą uwagą trudno się pogodzić, skoro się poczytuje de-

kampanją wyborczą, a wyborców na uciążliwości nowego głosowania. Coprawda, wszystkie te kłopoty miarkuje w Anglji system wyborczy i polityczne obyczaje tego kraju, dzięki którym ponowny obiór ministra jest zazwyczaj prostą formalnością.[1] Jednak w parlamencie wielokrotnie przedstawiano i omawiano wnioski, żądające zniesienia tej reguły;[2] jak dotąd żaden z tych projektów nie przeszedł. W r. 1867 złagodzono tylko surowość starego przepisu. Jeżeli członkowie gmin, którzy wstąpili do ministerjum, zostają wybrani na wyborach dodatkowych, to zachowują swe miejsca w izbie gmin nawet w tym razie, jeżeli wypadnie im z czasem zmienić wydział lub posadę w rządzie, do którego należą.

Gabinet angielski, którego rozwój stopniowy powyżej wyłożyłem, przedstawia dwie cechy charakterystyczne, wyrosłe na gruncie dziejowym i wyróżniające go stanowczo z pośród ministerjów krajów europejskich. 1-o: Liczba jego członków nie jest zgóry określona i ograniczona. Dostojnicy pełniący w Anglji obowiązki ministrów, posiadają rozmaite tytuły i urzędy ich mają częstokroć najróżnorodniejsze pochodzenie. Ani prawo, ani zwyczaj nie orzeka, kto mianowicie z tych osób urzędujących ma należeć do gabinetu i uczestniczyć w jego obradach. „Gabinet składa się z najwybitniejszej części administracji, ale liczba jego członków jest nieokreślona i zmienna. Od męża stanu, któremu polecono utworzenie ministerjum, zależy oznaczenie w porozumieniu z monarchą, ilu ministrów ma należeć do gabinetu".[3] W tym

---

putowanych za przedstawicieli nie okręgu, który ich wybrał, lecz całego kraju. Konstytucja angielska naturalnie zniosła to wymaganie; zachowuje ona starą zasadę, która nie pozwala być obranym i zasiadać w senacie lub w izbie deputowanych każdemu, „kto dzierży od korony *office of profit* albo też pobiera pensję, wypłacaną z dochodów według uznania korony. Ale konstytucja dodaje: „Podsekcja IV nie stosuje się do ministrów państwowych królowej dla spraw Rzeczypospolitej (*Commonwealth*) ani też do ministrów królowej dla spraw poszczególnych stanów".

[1] Winston Churchill, mianowany w lecie r. 1907 ministrem handlu w gabinecie Asquitha, został pobity w swoim okręgu Manchester N. W.; wkrótce jednak znalazł okręg pewny, dzięki czemu mógł wrócić do parlamentu.

[2] Todd-Walpole, II, 35 i nast; prz. fr. II, 52 i nast.

[3] Todd-Walpole II, 282, prz. fr. I, 453. Przed rozwiązaniem izby gmin w r. 1900 gabinet lorda Salisbury'ego był bardzo pokaźny liczebnie; zmiany dokonane po wyborach powiększyły jeszcze jego skład. W Standard czytamy o tem, co następuje: „Całkowita liczba jego członków wynosić będzie nie mniej, jak 20. Tak wielkie ciało łatwo może się stać niedość sprawnem. W rzeczy samej, gdy lord Salisbury przedsiębrał przekształcenie gabinetu, ogół był pod wrażeniem, iż jednym z zamiarów jego jest zredukowanie osobistego składu ministerjum. Atoli okoliczności i stały wzrost coraz to nowych potrzeb zbyt są potężne, aby miały ustąpić przed chęcią zaprowadzenia większego ładu. Do wielkich wydziałów ministerjalnych pododawano poważne uzupełnienia, w każdym z nich zakres funkcyj uległ znacznemu rozszerzeniu. Każdy wydział musi mieć swego naczelnika, któryby go mógł reprezentować, jak tylko zajdzie mowa o jego interesach, ciążących na odpowiedzialności ministra. W ten sposób szczupły komitet ministrów rozszerzył się do dzisiejszych wymiarów. Ale równolegle z tym wzrostem liczebnym ujawniła się dążność do ułatwienia szybkiego orjentowania się w żywotnych zagadnieniach, obchodzących cały naród, a to przez milczące przeniesienie inicjatywy na nieliczną grupę ministrów. W łonie bowiem gabinetu wytworzyła się rada kierownicza, posiadająca zaufanie całego komitetu i będąca z nim w ciągłej styczności. Tak więc zagadnienie: jak pogo-

względzie istnieją tylko pewne obyczaje i tradycje. — 2-o. Ministrowie wogóle z tytułu swego stanowiska nie mają prawa wstępu do parlamentu; [1] zasiadają oni tylko w tej izbie, której są członkami, chociaż reprezentują w niej rząd.

Anglicy nazywają rząd parlamentarny rządem partyjnym, gdyż przy normalnem jego funkcjonowaniu trzeba przypuszczać istnienie w narodzie, a więc także i w parlamencie, dwóch partyj przeciwnych sobie, karnych i uznanych; jedna dostarcza ministrów, druga tworzy opozycję. Stanowiska obu tych partyj zmieniają się kolejno stosownie do tego, która z nich zwycięża w izbie gmin lub ostatecznie przed zgromadzeniem wyborców.

Nie trzeba jednak przypuszczać, by rząd parlamentarny działał od początku w takiem środowisku. Dość wcześnie, prawda, utworzyły się dwie partje, jedna konserwatywna, skłonna do obrony dawnych praw korony, druga postępowa, zazdrosna zwłaszcza o swobody publiczne. Wyjaśnia się to od r. 1679, niebawem też występują torysi i whigowie.[2] Lecz po rewolucji 1688 wskutek warunków, w których się przewrót dokonał, na czas bardzo długi stronnictwo torysów zostało usunięte od władzy, członkowie jego byli podejrzani, uważani za jakobitów, stronników upadłej dynastji. Wielkie rody z partji whigów tworzyły rodzaj prawdziwej koalicji, aby bronić nowego porządku rzeczy i jedynie ich członkowie mogli przyjść do kierownictwa spraw. W tych warunkach, chociaż w izbie gmin istniały stronnictwo ministerjalne i opozycja, w razie obalenia ministerjum żadna wolna droga nie otwierała się dla partji przeciwnej. Ministerjum mogło pochodzić tylko z obozu whigów i musiało mieć większość w izbie; współubiegać się mogły tylko różne grupy whigów, i utrzymanie jakiejś większości ministerjalnej było rzeczą bardzo trudną. To też najlepsi ministrowie, jak Walpole, który tyle się przyczynił do zorganizowania stronnictwa ministerjalnego (ale także i opozycji), musieli dla stworzenia i zachowania swej większości używać środków sztucznych i niechwalebnych; stosunki i układy prywatne, nawet przekupstwo, a przynajmniej szafunek łask.[3] Za Jerzego III, lecz poczęści z innych przyczyn, Anglja

---

dzić dobre kierownictwo spraw publicznych z jednorodnością i odpowiedzialnością zbiorową otrzymało iście angielskie, praktyczne i zadawalające rozwiązanie". Ob. ciętą mowę z powodu tych wypadków, wygłoszoną 6 grudnia 1900 w izbie lordów przez lorda Rosebery'ego. Dziś współistnienie w gabinecie dwóch kół koncentrycznych przeszło już nawet do teorji. Sidney Low, r. IX, The prime Minister and the inner Cabinet.

[1] W r. 1834 wniesiono projekt, aby ministrowie z obowiązku posiadali miejsca w izbie gmin, zresztą bez prawa głosu, o ile zarazem nie będą deputowanymi, ale projekt ten nie znalazł powodzenia; Todd-Walpole, II, 41 Sprawa ta świeżo podniesiona została w izbie gmin. Na posiedzeniu 17 maja 1898 W. Allan pytał, czy rząd nie uważałby za stosowne dać pierwszemu ministrowi prawo zabierania głosu w obu izbach. Balfour odpowiedział: „Sądzę, że w teorji dużo dałoby się powiedzieć na poparcie tego planu; ale tradycji narodowej i praktyce sprzeciwia się on tak dalece, że nie chciałbym brać na siebie odpowiedzialności za taką zmianę". Prasa polityczna przyjęła zdaje się ten projekt niezbyt przychylnie.

[2] Blauvelt, j. w., str. 65 i nast.

[3] Jenks, j. w., str. 387, 392 i n ; Blauvelt, j. w., str. 201 i n

zaznała następstwa po sobie ministerstw znikomych lub z góry skazanych na zagładę.[1] Dopiero za Williama Pitta, kiedy wybory z r. 1784 złamały potęgę wielkich rodów whigowskich i torysi wrócili do władzy, wówczas dopiero zaczęły się prawdziwe rządy partyjne, takie, jakie odtąd już utrwaliły się w Anglji.

III.

Rozwojowi parlamentaryzmu w Anglji towarzyszyły dwa fakty doniosłe: 1° izba gmin stopniowo zdobywa wzrastającą przewagę, podczas gdy znaczenie izby lordów upada; 2° niektóre przywileje korony wychodzą z użycia lub tracą charakter pierwotny.

1° Praktyka rządów parlamentarnych, t. j. wybór ministrów ze stronnictwa panującego w parlamencie, w skutkach swych z początku zapewniała polityczną przewagę izbie lordów. Ona to dostarczała najwybitniejszych ministrów i faktycznie dawała kierunek rządom.[2] Wprawdzie od końca XVII w. gminy zdobyły zasadnicze przywileje, dotyczące zwłaszcza prawa uchwalania podatków; gabinet nie mógł się obejść bez ich poparcia i musiał posiadać w swem łonie jednego lub paru członków izby niższej, zdolnych do sterowania nią i zapewnienia sobie w niej większości. Rzeczywiście atoli izba lordów najczęściej wodziła na pasku gminy. Przyczyny szukać należy głównie w tem, że lordowie, jako przedstawiciele wielkiej własności ziemskiej, potężni przez swe wpływy lokalne, faktycznie rozporządzali znaczną liczbą miejsc w izbie niższej i w wielu okręgach wyborczych mogli przeprowadzać swych kandydatów.[3] Z drugiej strony większością izby w znacznym stopniu mogli rozporządzać ministrowie. Rząd często uciekał się do przekupstwa, zdobywał sobie głosy i poparcie deputowanych za cenę pensyj i odznaczeń. Na równi też z lordami gabinet mógł wprowadzać do gmin liczny zastęp swoich kreatur. Podówczas istniało wiele miasteczek, oddawna obdarzonych prawem obioru jednego lub paru deputowanych; z biegiem czasu wszakże miasteczka te nietylko nie urosły, ale przeciwnie zmalały. Ich zgromadzenia wyborcze były nadzwyczaj szczupłe, redukowały się do kilku osób,[4] a prawo głosu

---

[1] Blauvelt, str. 252 i n.

[2] Todd-Walpole, I, 234, I, 370; — Gneist, j. w., 693; — Dicey, j. w., 388.

[3] Bagehot, The English Constitution, 4 wyd., str. 95. Oto jak w r. 1817 pisarz francuski oceniał ten fakt: Stendhal, Oeuvres posthumes, wyd. przez J. de Mitty De l'Angleterre et de l'esprit anglais, str. 154. „Arystokraci z izby parów mianują większość izby gmin, to też wolność nie może istnieć na mocy prawa tylko na podstawie zwyczajów". Jeszcze 20 kwietnia 1823 r. Chateaubriand, minister spraw zagr., mówił w izbie parów o angielskiej izbie lordów: „Czy macie izbę parów, która posiada większą część ziemi królestwa i wobec której izba z wyborów pochodząca jest tylko odnogą lub wypływem"?

[4] Anson, j. w., I, 124: „Dość powiedzieć, że na wybór 306 członków istotny wpływ wywiera 106 osób; tak twierdzono i to, zdaje się, słusznie, pod koniec zeszłego wieku. Jest rzeczą pewną, że bill o reformie 1832 r. dotknął dziewięciu miasteczek, w których ciało wyborcze nie przenosiło 15 osób".

pozostawało w rękach samych urzędników municypalnych.[1] W takich zgniłych miasteczkach (*rotten boroughs*) wpływ korony panował wszechwładnie. Nadużycia przechodziły bezkarnie, bo prasa znajdowała się w okresie dziecięctwa, opinja publiczna obojętnie traktowała rozprawy parlamentarne. Lordowie w rzeczywistości rej wodzili w kraju: lordowie stanowili zarazem klasę najwykształceńszą, najniezależniejszą i najpatrjotyczniejszą.

Z biegiem czasu wszystko się zmieniło. Wielka reforma 1832 r. rozszerzyła, przekształciła i uzdrowiła system wyborczy. Doskonała a tania prasa perjodyczna, oświecając i podniecając opinję publiczną, uniemożebniła stosowanie dawnego systemu przekupstwa, kraj zwrócił baczną uwagę na obrady swego parlamentu. W tem nowem środowisku swobodnie obierana i nikomu niepodległa izba gmin zdobyła zupełną możność wyzyskania praw, które posiadła już oddawna, a z których dotąd korzystała pod ledwie tajoną opieką lordów, pod mącącym i gorszącym naciskiem rządu. Wyniki łatwe były do przewidzenia. Środek ciężkości w parlamencie angielskim przeniósł się do izby niższej. Gminy zdobyły stanowczą przewagę; w nich ześrodkował się całkowity wpływ parlamentu na politykę rządu. Nowy stan rzeczy znalazł swe odbicie w zasadzie prawa konstytucyjnego, że gabinet może upaść tylko na skutek uchwały izby gmin. Izba lordów nie może już na własną rękę poruszyć sprawy odpowiedzialności politycznej ministrów. Pochodzi to z przyczyn równie głębokich, jak prostych. Izba gmin ma za sobą tę potęgę, którą daje obieralność. Zasada zwierzchnictwa ludu, lubo nigdy w Anglji prawnie nie uznana, powoli żłobi sobie koryto w starej konstytucji brytańskiej, staje się jej duszą i przeobraża ją stopniowo.

W najświeższych pracach o konstytucji angielskiej zasada ta jest stwierdzona bez ogródek.[2] Jest to, zdaje się, skutek wpływu pojęć francuskich. Autorowie angielscy nawiązują nawet do tego pewną teorję, którą uważamy za błędną: mianowicie, że wybór ministrów, jakoteż pierwszego ministra, dokonywany jest przez zgromadzenie wyborców, wychodzi więc z samego ludu.[3]

Izba lordów straciła też wcześnie prawo inicjatywy oraz czynienia poprawek, gdy chodzi o ustawy finansowe, „ten najważniejszy punkt ustawodawstwa", jak mówił Monteskjusz. Przywilej ten z biegiem czasu uzyskała izba gmin, co niemało się przyczyniło do zapewnienia jej przewagi. Lecz tu przybrał zupełnie specjalną formę i opiera się na pewnej szczególnej właściwości angielskiego prawa publicznego. W kilku uchwałach, pochodzących jeszcze z XVII w. (1571 i 1678) izba gmin stwierdziła i przeprowadziła zasadę, że ona jedynie posiada istotne prawo przyznawania subsydjów koronie i nakładania ciężarów

[1] Anson, j. w., I, 103.

[2] Sidney Low, r. X, The limitations of democracy, the sovereign people, str. 172.

[3] Patrz wyżej str. 69—70, 104—5. Sidney Low, j. w., str. 101: „Władza, od której zależy istnienie lub upadek gabinetów, przeszła od korony do gmin, a od gmin do kolegjów wyborczych".

na naród.[1] Udział izby lordów w tem przyzwoleniu jest o tyle potrzebny, iż musi ono mieć formę ustawy, a do wydania ustawy potrzebna jest zgoda obu izb.[2] Wysnuto z tego dwa logiczne wnioski: 1) każda ustawa finansowa musi się zrodzić w izbie gmin i z niej wyjść; 2) lordowie nie mogą przeprowadzić w takim wniosku żadnej poprawki, mogą go tylko przyjąć lub odrzucić w całości. Nie oni więc uchwalają podatki; udział ich zaś ogranicza się do nadania formy ustawy uchwale izby gmin.[3] Dotychczas zdawało się, że lordowie zachowali możność odrzucania takiej uchwały i chociaż rzadko z niego korzystali, prawa tego nie zaprzeczano im aż do r. 1860. W tym roku izba gmin wśród innych uchwał, dotyczących subsydjów, dokonała reformy podatków, powiększając podatek gruntowy i stemplowy, a znosząc opłatę od papieru. Lordowie przyjęli wnioski odnoszące się do proponowanego powiększenia podatków, lecz odrzucili wniosek znoszący opłaty od papieru. Gminy odpowiedziały na ten akt lordów rezolucjami, które przyznawały izbie niższej prawo podatkowania, a zarazem, nie odmawiając lordom prawa odrzucania wniosków finansowych, stwierdzały jednocześnie, że izba gmin ma zawsze możność takiego kombinowania projektów do aktów finansowych; przez to prawo lordów stawało się iluzorycznem.[4]

Aż do r. 1909 przedkładano ustawy finansowe rocznego budżetu izbie lordów tylko dla formy, to też posyłano je tam nieraz w ostatniej chwili, nie zostawiając czasu na obrady.[5]

---

[1] Anson, Law and custom of the Constitution, t. I, str. 231, wyd. franc. t. I, str. 319; Erskine May, Parliamentary practice, 8 wyd., str. 590 i nast., wyd. franc. t. I, str. 53.

[2] Erskine May, j. w., str. 591: „A grant from the commons is not effectual in law without the assent of the Queen and of the house of Lords".

[3] Postanowienia izby gmin z r. 1860 (Anson, Law and custom, t. II, str. 231): „The first (*resolution*) recites that the right of granting aids and supplies to the Crown is in the Commons alone.

[3] Anson, Law and custom, t. I, str. 231, wyd. franc. t. I, str. 319. Sposób, którego przyszło użyć izbie gmin, był bardzo prosty. Oto jak go opisuje Leonard Courtney, str. 26: „Wywołało to pewne wzburzenie, występowano przeciw temu aktowi na tej podstawie, że, jak twierdzono, niewielka jest różnica między utrzymaniem jakiegoś podatku wbrew woli izby gmin, a ustanowieniem nowego. Lecz lordowie działali zgodnie z prawem i nie było na to bezpośredniego lekarstwa. Na następnej sesji jednakże przeprowadzono zniesienie opłaty od papieru w ten sposób, że zamieszczono odnośną klauzulę w dorocznym billu, ponawiającym zwyczajne podatki. Lordowie chcieli zapewne utrzymać w mocy swój akt z poprzedniej sesji, lecz nie ośmielili się odrzucić ogólnego wniosku, który im przedłożono, a nie mogli go poprawić. W ten sposób, dodając artykuł, znoszący lub zmieniający jakiś podatek, do artykułów, które wznawiają podatki niezbędne, gminy uzyskały zupełne prawo kontroli nad wszystkiemi sprawami, odnoszącemi się do taksacji". Widać z tego, że Anglikom są także znane, wprawdzie tylko w zakresie finansów, reformy przeprowadzane w drodze uchwał budżetowych.

[5] Sidney Low, j. w., str. 248, podaje w przypisku, co następuje: „29 lipca 1904 r. przedłożono izbie lordów wniosek do ustawy finansowej, który wyszedł z izby gmin poprzedniego dnia we czwartek. Pozostawało popołudnie z piątku, aby przeprowadzić ten wniosek przez wszystkie fazy procedury obowiązującej w izbie wyższej, gdyż tegoż dnia o g. 5 m. 30 po południu posiedzenie izby gmin miało być odroczone, zgoda zaś króla na uchwałę finansową, która musi być wyrażona w obecności obu izb, nie mogłaby formalnie nastąpić przed następnym poniedziałkiem 1 sierpnia. Tego właśnie dnia traciły

Wprawdzie zasada, iż gabinet zależy tylko od izby gmin, podobnie jak tyle innych zasad konstytucyjnych, polega jeno na powszechnem porozumieniu (*convention*) i na uświęconej tradycji. Ale zwyciężyła na całej linji i uznanie zdobyła szybko. Dziś spoczywa już na potężnych precedensach. Przez ostatnie pół wieku ministerja nieraz nie posiadały zaufania izby wyższej, a mimo to mogły rządzić, i nie narażając się nawet na zbytnie przeszkody ze strony opozycji parów, prowadziły politykę, dążeniom ich przeciwną.[1] Lord Salisbury w początkach wielkiej walki o *Home rule* otwarcie uznał ten aksjomat prawa konstytucyjnego. „Według naszej konstytucji — mówił — tylko izba gmin posiada głos decydujący o osobistym składzie gabinetu. Ale gdy ludzie zostali wybrani, zaczyna się sprawa o sposoby rządzenia. Wtedy wyjątkowe prawa izby gmin tracą moc, i we wszystkich zagadnieniach prawodawczych, z wyjątkiem kwestyj finansowych, udział parów staje się równie szerokim, jak udział izb gmin".[2]

Tak więc lordowie zachowali całkowity udział w prawodawstwie, z wyjątkiem spraw finansowych, o których powiemy dalej, a więc: prawo inicjatywy (z którego zresztą bardzo rzadko korzystają)[3], prawo *veto* i prawo wnoszenia poprawek do billów, proponowanych przez rząd lub przechodzących z niższej izby do wyższej. Przytem obecnie panuje przekonanie, że lordowie nie mogą bez końca sprzeciwiać się woli izby gmin, wyrażonej w formie billu. Przyczyna tego jest bardzo prosta: lordowie, nie będąc obrani przez kraj, a jednocześnie występując w charakterze jego przedstawicieli, winni przyjmować za wyraz woli narodu to, co ujawniają wybory do izby gmin. Dlatego powinni ustępować, ale w jakiej chwili i w jakich warunkach — tego niepodobna prawie określić dokładnie.[4] Niedawno zresztą w samej izbie lordów podjęto tego rodzaju próbę. „Izba lordów — mówił ks. Devonshire — ma do spełnienia dwie czynności. Pierwsza z nich, niewątpliwie bardzo ważna, polega na obmyślaniu i przedstawianiu drob-

---

moc obowiązującą podatki, wprowadzone przez ustawę finansową poprzedniego roku. Żadna władza ustawodawcza nie mogłaby w inny sposób sankcjonować dalszego ich trwania i do uprawnienia poboru opłat na komorach potrzebnyby był osobny bill o odszkodowaniu (*bill d'indemnité*). Jednakże parowie liberalni dla zaprotestowania przeciw bezceremonjalnemu pośpiechowi, z jakim żądano od nich traktowania sprawy takiej doniosłości, nalegali na to, by dyskusję nad wnioskiem przeciągnąć aż do g 6-tej, kiedy już posiedzenie izby gmin było skończone i kiedy zgody królewskiej już nie można było uzyskać. Faktycznie nie miało to jednak żadnego skutku. Parowie opozycjoniści zapomnieli, że 1-go sierpnia przypada święto (*Bank holiday*), że tego dnia komora będzie zamknięta i opłaty nie będą pobierane. Izba gmin miała sesję w poniedziałek i ustawa finansowa uzyskała zgodę królewską na tę właśnie chwilę, kiedy we wtorek wrócono w portach do normalnych zajęć". O prawie lordów odnośnie do ustaw finansowych i o jego stopniowym upadku w historji, patrz Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 45 odb.

[1] Dicey, j. w., 381; Todd-Walpole, I, 5, 8 prz. fr. I, 8, 13.

[2] Margr Salisbury w izbie lordów, 8 sierpnia 1892.

[3] Todd-Walpole, I, 6, prz. fr. I, 9, 10; Courtney, 101—2.

[4] Dicey, j. w., str. 346: „Jeżeli istnieje różnica zdań między izbą lordów a izbą gmin, to izba lordów w niektórych razach, nie dających się określić dokładnie, powinna ustąpić".

nych poprawek, które naszem zdaniem mogą uczynić reformy skuteczniejszemi i usunąć to, co jest w nich niesłusznego. Funkcja to niezmiernie doniosła, i obowiązkiem naszym jest wykonywać ją, ilekroć przechodzi do nas z izby gmin jakaś uchwała większej wagi. Inna rzecz, jak dalece izba lordów zechce obstawać przy swych poprawkach, skoro przebieg sprawy w izbie gmin zdołał nas upewnić, że ta ostatnia uważa poprawki za kwestję żywotną i stanowiącą o istnieniu billu; o tem, zdaniem mojem, winny decydować nie zasady, lecz wzgląd na wymagania chwili. Z tem wiąże się druga funkcja izby lordów, posiadająca w mych oczach jeszcze większą doniosłość. Tu chodzi o same projekty praw, oddane pod jej głosowanie. Izba jest jedyną obroną przeciw przyjęciu uchwał, niepochwalanych w zasadzie nietylko przez większość jej członków, ale i przez znaczną mniejszość, niekiedy nawet większość narodu. Izba tamuje przyjęcie takich praw aż do chwili, gdy ostatecznie rozstrzygnie się pytanie, czy proponowana reforma rzeczywiście zgadza się z wolą i stanowczą decyzją narodu".[1]

Pisarze angielscy, najżyczliwiej usposobieni wobec praw izby lordów, wypowiadają zasadę, że jeżeli ta izba sprzeciwi się jakiemuś wnioskowi wielkiej doniosłości, wówczas może od sądu izby gmin odwołać się do orzeczenia wyborców, ma więc w ten sposób prawo apelacji do wyborów powszechnych; musi jednak się ugiąć, jeśli orzeczenie t. zw. *constituencies* wypadnie dla niej nieprzychylnie.[2] Lecz nawet podobna zasada napotyka na silny opór nie dlatego, by system dwu izb wydawał się złym, lecz dlatego, że obecnie izba lordów należy do stronnictwa torysów i powstrzymuje tylko te reformy, które proponuje stronnictwo liberalne, kiedy jest u steru.[3]

Jeżeli chodziło o złamanie oporu izby lordów, korona rozporządzała środkiem klasycznym w swoim rodzaju, który przy rządach parlamentarnych spoczywał w ręku gabinetu, a temsamem większości izby gmin. Ponieważ korona mogła rozdawać parostwa w liczbie nieograniczonej, więc w każdej chwili miała możność wprowadzić do izby wyższej potrzebną liczbę nowych członków, wybranych ze stronnictwa mniej licznego w izbie wyższej, lecz posiadającego zato większość krzeseł w izbie gmin. Przez to zmieniłaby się większość w izbie lordów i harmonja pomiędzy obiema izbami tudzież rządem zostałaby przywrócona. Francuscy teoretycy pierwszej połowy bieżącego stulecia uznawali ten manewr polityczny za jedną z właściwości, za naturalną przeciwwagę monarchji konstytucyjno-parlamentarnej, i nazywali go *une fournée de pairs*. Właściwie w Anglji chwytano się tego sposobu tylko dwa razy. Raz w r. 1712, gdy trzeba było pokonać opór lordów przeciwko przyszłemu traktatowi utrechckiemu; okazało się wtedy koniecznem odebrać liczebną przewagę whigom. Królowa mianowała

[1] Izba lordów, 23 lutego 1892, Standard, z d 24 lutego, str. 2.
[2] Jenks, 411.
[3] Anson, I, 345.

dwunastu nowych parów, należących do przeciwnego stronnictwa.[1] Za drugim razem do dopięcia pożądanych wyników wystarczyło, gdy korona zagroziła nowemi nominacjami. 17 maja 1832 roku król Wilhelm IV, lubo niechętnie, dał ministrowi lordowi Greyowi piśmienne upoważnienie do rozdania nowych tytułów parowskich w takiej liczbie, jakiej będzie potrzeba do przeprowadzenia w izbie billu o reformie (*Reform Act*). Wysokie zgromadzenie ugięło się i wolało przystać na reformę. Nieliczne to, ale przekonywujące precedensy; to też w Anglji spółczesnej nikomu już nie przychodzi do głowy wydobywać z pochwy oręża minionych wieków.[2]

Izba lordów tak ukonstytuowana, jak obecnie, mimo, iż atrybucje jej zostały zredukowane do władzy ustawodawczej w najściślejszem tego słowa znaczeniu, jest jednak przedmiotem silnych napaści; przedstawia ona w istocie dziwne zjawisko: jako ciało arystokratyczne z władzą ustawodawczą w kraju, który się uważa za głęboko demokratyczny. W ciągu 15 lat dwukrotnie miała do odparcia bardzo gwałtowne ataki. W 1893 r., kiedy izba lordów odrzuciła bill o *Home rule*'u dla Irlandji, który za staraniem Gladstone'a przeszedł w izbie gmin, stronnictwo liberalne wszczęło olbrzymią agitację przeciw tej izbie niereprezentacyjnej.[3] Wynaleziono nawet wówczas pewne formuły obrazowe i dźwięczne, które znajdują łatwy przystęp do umysłu ludu, i streszczają cały stan sprawy.[4]

Lecz wybory powszechne, przeprowadzone w r. 1895 pod hasłem *Home rule*'u, potępiły ten projekt i oddały władzę w ręce unjonistów i konserwatystów. Lordowie mieli za sobą cały kraj, agitacja upadła. Zbudziła się znów jeszcze silniejsza i groźniejsza w r. 1906. Przy wyborach powszechnych w styczniu tego roku stronnictwo liberalne, dzierżące już władzę w gabinecie utworzonym przez Campbell Bannermanna po ustąpieniu Balfoura, uzyskało ogromną większość.

Podczas nadzwyczajnej sesji jesiennej rząd pośpieszył z przedłożeniem izbie gmin szeregu wniosków urzeczywistniających główne reformy, pod hasłem których dokonane były wybory. Były to w pierwszym rzędzie t. zw. *Plural Voting bill*, znoszący nieorganiczne głosowanie pluralne, o którem mowa będzie niżej, oraz *Education bill*, zmierzający do daleko sięgającej reformy t. zw. *Education Act*'u z r. 1902, uchwalonego pod kierunkiem konserwatystów.[5] Nowy projekt wzmacniał władzę państwa nad szkołami ludowemi, zawierał

[1] Anson, j. w., I, 345.

[2] Burgess jednakże mówi o nim, jako o środku wciąż jeszcze istniejącym i ważnym, j. w. II, 213: „Gabinet może zażądać od panującego króla lub królowej całkowitej władzy monarszej we wszystkich dziedzinach polityki — i osoba panująca musi mu tej władzy udzielić. Gabinet może domagać się od korony, aby zmusiła parów do uległości, aby rozwiązała gminy — a korona musi dać temu posłuch i dziś nie można już powiedzieć, że król może takim żądaniom odmówić". I, 96. Por. Jenks, Parliamentary England, str. 413.

[3] Patrz drugie wydanie niniejszej książki str. 112.

[4] „To mend or to end" albo, jak dodawali niektórzy: „or to bend".

[5] Viallate, La vie politique dans les deux mondes, str. 85 i nast.

nieśmiałą próbę nadania im napółświeckiego charakteru, a przedewszystkiem uwzględniał w znacznie mniejszym stopniu interesy kościoła anglikańskiego (*High Church*). *Plural Voting bill* został odrzucony przez lordów, a bill o edukacji uległ tylu poprawkom, że został do niepoznania zmieniony. Na tem stanęło. Wówczas rozpoczęła się przeciw izbie lordów ogromna kampanja, nad którą kierownictwo objął niejako rząd. Wady tej instytucji były aż nadto liczne i istotne. Niedość, że opiera się ona prawie w zupełności na zasadzie dziedziczności, niezgodnej z duchem demokratycznym i większa część zasiadających w niej z tego tytułu członków nie raczy brać udziału w jej posiedzeniach, a nawet nie składa wstępnej przysięgi; niedość, że z biegiem czasu wzmogła się niepomiernie liczba członków, aż przekroczyła 600, co jest sprzeczne z istotą samą izby wyższej; lecz przedewszystkiem, jak to już wyżej powiedziałem, stała się ona zgromadzeniem ogromnie konserwatywnem, i to jest jej stałą cechą. Wynika to nie z naturalnego charakteru izby wyższej, lecz z tego powodu, że w ciągu w. XIX stronnictwo zachowawcze dzierżyło władzę często i przez czas dłuższy, to też większa część parów mianowanych w tym okresie, pochodziła z jego wyboru; parowie liberalni stanowią znikomą mniejszość.[1] Wynik tego jest taki, że kiedy konserwatyści mają władzę, wówczas lordowie uchwalają bez oporu, bez zwłoki i najczęściej bez zmian, nawet partyjne uchwały, które stronnictwo konserwatywne przeprowadza w izbie gmin. W dyskusji majowej 1907 r. w izbie lordów podniesiono zaledwie 3 fakty odmienne, i zaledwie w jednym wypadku głosowanie lordów świadczyło o istotnej niezależności zdania. Kiedy rządy są w rękach liberałów, wtedy wnioski ich stronnictwa, *Party bills*, najczęściej bywają odrzucane lub zniekształcane przez izbę lordów, i przy obecnym stanie rzeczy niema nadziei, by się to zmieniło, cały system jest spaczony. Niema żadnej harmonji między izbami, a przynajmniej *veto* izby lordów działa tylko perjodycznie i w pewnym tylko kierunku. Ludzie bardzo umiarkowani napomykali przy tej sposobności o kartach znaczonych, oszukańczych kościach do gry.[2] W swem sprawozdaniu z 2-go grudnia 1908 roku wybrany komitet (*select committee*) izby lordów, sam przyznał, co jest słusznego w tych zarzutach (nr. 33 i 36). W ostatnich latach, mówi on, izba lordów była krytykowana nietyle z powodu rzekomej niezdolności do spełniania owych funkcyj ustawodawczych, jak z powodu nierównomiernego rozdziału stronnictw politycznych w jej obrębie. Jest rzeczą zrozumiałą, że muszą zachodzić trudności (niesnaski) między obu izbami, kiedy u steru jest rząd popierany przez silną większość izby gmin, a tylko przez słabą mniejszość w izbie lordów. Komitet nie chce przez to powiedzieć, aby zdaniem jego większość izby lordów miała zawsze

[1] Lord Newton w izbie lordów 6 maja 1907: zestawiłem cyfry jak najdokładniej i nie mogłem podnieść liczby lordów liberalnych ponad liczbę 70; wliczywszy nawet niepewnych, jest to w przybliżeniu $^1/_8$ całej izby.

[2] Hansard's parliamentary debates: 4th series, t. LXXIII, str. 1224. Mowa lorda Cawdor'a. — —

odpowiadać mechanicznie większości izby gmin, lecz czuje, że stronnictwo będące u władzy powinnoby móc rachować na pewną istotną ilość stronników w izbie lordów (*substantial following*).[1]

Przesilenie trwało dalej, zacięte a niekiedy tragiczne, obfitujące w doniosłe wypadki. Drogą naturalną doszło ono do jedynie logicznego rozwiązania. Mowa tronowa wypowiedziana przy otwarciu sesji roku 1907 zawierała następujący ustęp: „Ważne kwestje, dotyczące działania systemu parlamentarnego, kojarzą się z trudnościami wynikającemi między obu izbami. Ministrowie moi wzięli już pod rozwagę ten ważny przedmiot, i mają na widoku rozwiązanie tego zagadnienia".

Rząd zajął wyraźne stanowisko w izbie gmin, gdzie złożył projekt rezolucji tak ujęty: „Aby uskutecznić wolę ludu tak, jak jest wyrażona przez wybranych jej przedstawicieli, trzeba ustawowo ograniczyć, aby przysługująca drugiej izbie władza znoszenia lub odrzucania wniosków, które przejdą w tej izbie, a to w ten sposób, by w ciągu jednej sesji parlamentarnej decyzja końcowa izby gmin odnosiła przewagę".[2]

Dyskusja nader zajmująca i sięgająca w głąb zagadnienia toczyła się 24, 25 i 26 czerwca 1907 r. Pierwszy minister sir Campbell Bannermann przedstawił jasno i dobitnie zarzuty, stawiane izbie lordów przez stronnictwo liberalne. Kładł zwłaszcza nacisk na główny argument, że jedynie izba gmin jest zgromadzeniem reprezentującem naród i wyrażającem legalnie jego wolę. Zaznaczył w ogólnych zarysach, jaki będzie bill, stosujący w praktyce zasady zawarte w rezolucji: gdyby izba lordów odrzuciła lub bardzo zmieniła jakiś wniosek uchwalony, wówczas odbędzie się konferencja w komisji mieszanej, złożonej z niewielu członków, mianowanych przez obie izby. Byłby to sposób zupełnie legalny; lecz nie posługiwano się nim od r. 1836 — poczęści dlatego, że komisarze z izby gmin powinni się byli udawać do izby lordów z odkrytą głową, poczęści zaś dlatego, że te komisje mieszane były bezpłodne, jako zbyt liczne. Gdyby na tych konferencjach nie osiągnięto zgody, to po upływie sześciu miesięcy rząd przedłoży izbie gmin ten sam projekt (bill) lub inny podobny. Jeżeli izba go uchwali, co musi nastąpić w szybkim czasie, to wniosek zostanie odesłany do izby lordów; gdyby ci go nie przyjęli, nastąpi ponowna konferencja, na wypadek zaś, gdyby i tym razem układy pozostały bezowocne, wówczas projekt gmin z pominięciem lordów przechodzi, i staje się ustawą bez ich zgody. Rezolucja ta została przyjęta 432 głosami przeciw 147. Wówczas to wniesiony został do izby lordów projekt lorda Newtona i na propozycję lorda Cawdora mianowano komitet ściślejszy (*select committee*) celem zbadania po kolei różnych planów reformy izby lordów. Komitet złożył sprawozdanie ze swej działalności 2 grudnia 1908 r. Lecz to zajmujące sprawozdanie przeszło

---

[1] Esmein, La réforme de la chambre des lords w Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, t. LXXII, str. 490 i nast.

[2] Hansard, 4th series, t. CLXXVI, str. 910.

[3] Hansard, loc. cit., str. 922.

niepostrzeżenie wśród wzmagającego się wciąż konfliktu między izbą lordów a gabinetem liberalnym, popieranym przez izbę gmin. Izba lordów odrzuciła znów kilka wniosków, uchwalonych przez izbę gmin, do których gabinet przywiązywał wielką wagę polityczną i społeczną. Najważniejszym był tak zwany *Licensing bill*, zmierzający do stopniowego zmniejszenia liczby koncesyj szynkarskich, a więc i liczby propinacyj. Kwestja ta nasuwa się w każdym kraju cywilizowanym, gdy chodzi o zwalczanie plagi alkoholizmu. W Anglji nosi ona szczególne piętno skutkiem ścisłego związku między piwowarami, a zwłaszcza między wielkiemi spółkami browarnianemi oraz propinatorami, którzy związani są z nimi umowami lub są poprostu ich stałymi agentami dla wyszynku wytwarzanego przez nich piwa. Ten związek interesów wpłynął, zdaje się, na decyzję lordów. Akcje towarzystw browarnianych rozsiane są w całym narodzie; potentaci przemysłowi zasiadają w zgromadzeniach politycznych, zajmują w szczególności znaczne miejsce w izbie lordów".[1] Pomawiano z pewną słusznością lordów, że kierowali się prywatnym interesem. Jednakże rząd uzyskał zgodę na prawo o ubezpieczeniu na starość (*Old age pensions Act*). Chociaż ogromne wydatki, które ustawa ta za sobą ciągnęła, były obliczone nieco nieopatrznie i spowodowały ważne błędy rachunkowe, projekt ten został przedłożony jednocześnie z budżetem (*Finance bill*), lecz nie był do niego wcielony. Izba lordów próbowała stawić opór, chcąc ograniczyć stosowanie tego billu do 6 lat, lecz finansowy charakter wniosku czynił opór niebezpiecznym, gdyż tą drogą naruszonoby przywilej izby niższej. Izba wyższa nie obstawała więc przy swem żądaniu.

Stan rzeczy pogorszył się w 1909 r. Głównem dziełem gabinetu w tym roku była ustawa budżetowa, t. zw. *Finance bill*. Sprawa była trudna i niebezpieczna sama przez się z powodu znacznego deficytu do pokrycia, jak i z powodu wielkich wydatków, których żądała opinja publiczna na powiększenie floty wojennej. A rząd chciał jednocześnie nadać tej ustawie charakter reformy społecznej z tendencją do oszczędzania klas uboższych, obciążającej dotkliwie klasy bogatsze i zakrawającej nawet na broń, wymierzoną przeciw arystokracji ziemiańskiej. Budżet obejmował trzy główne kategorje nowych podatków: 1) powiększenie opłat spadkowych (*Death duties*), 2) powiększenie opłat od koncesyj na propinacje, 3) opłaty od nadwyżki dochodu z gruntów. Chodziło tu o nadwyżkę, która nie była produktem pracy (*unearned wealth*), lecz wynikłą w sposób naturalny z warunków środowiska gęściej zaludnionego i niejako bardziej cywilizowanego; miano na myśli głównie grunta przeznaczone pod budowę, lecz jeszcze niezabudowane. Złożony ten system wymagał sam przez się oszacowań ogólnych, które stanowić musiały ogromną i bardzo trudną operację. Ta właśnie część budżetu wzbudziła zajadłą opozycję stronnictwa zachowawczego.

[1] Vialiate, La vie politique dans les deux mondes, 2 rozdz., Paryż 1909, str. 86. Było to napisane przed odrzuceniem billu przez izbę lordów.

Owe „*land tax*'y" miały dotknąć głównie wielkich fortun arystokratycznych t. zw. potocznie w Anglji „duków". Opozycja przedstawiła je jako pewnego rodzaju ukrytą konfiskatę. Nowe opłaty wydawały się konserwatystom tem niebezpieczniejsze, że podług nieukrywanych zamiarów rządu, kwoty w ten sposób uzyskane miały być przeznaczone w przyszłości na przeprowadzenie reform społecznych na korzyść klas pracujących. Ten budżet radykalno-socjalistyczny, jakby go nazwano we Francji, wywołał gorącą kampanję polityczną, dał pochop do wypowiedzenia licznych mów i wylania potoków atramentu. Izba lordów była gotowa stawiać najzaciętszy opór zarówno nawewnątrz jak i nazewnątrz; niektórzy radzili jej nawet sięgnąć znów po prawa, które zdawało się, że już ostatecznie utraciła, n. p. po prawo czynienia poprawek w ustawach finansowych Wprawdzie nie uczyniono żadnych poprawek w budżecie na rok 1910, lecz odmówiono uchwalenia go w listopadzie 1909 r. mimo mądrych napomnień lorda Rosebery, lordowie oświadczyli, iż nie są uprawnieni do dania swej zgody na ten bill, zanim nie będzie on poddany pod sąd całego kraju.[1]

Był to akt ogromnej doniosłości — tu występowała na widownię owa odmowa budżetu, o której myślano, że jest zapisana jedynie w teorji, w t. zw. *text-books*. Izba gmin uchwaliła rezolucję, stwierdzającą naruszenie jej praw, i można było przewidywać rozwiązanie parlamentu. Lecz zdaniem stronnictwa liberalnego takie rozstrzygnięcie nie byłoby legalne. Utrzymywali oni nie bez pozorów słuszności, że izba lordów nie może narzucać królowi rozwiązania parlamentu, stawiając rząd wobec alternatywy: albo ugiąć się przed wolą izby wyższej, sprzeczną z wolą izby gmin, albo rozwiązać parlament i odwołać się do całego kraju. Boć i to ostatnie wyjście było również zaprzeczeniem praw izby gmin w przedmiocie finansów.

Jakoż ogłoszono rozwiązanie parlamentu, a wybory powszechne odbyły się w styczniu i lutym. Stronnictwo liberalne uzyskało większość, mniejszą wprawdzie niż poprzednio, ale jeszcze bardzo silną, większość około 120 głosów, wliczając w to nacjonalistów irlandzkich i partję pracy (*labour party*), które to partje szły z niem ręka w rękę. Hasłem wyborczem był budżet, odrzucony przez lordów, oraz prawa izby wyższej. Rozpoczęła się walka rozstrzygająca. Rząd poddał pod głosowanie w izbie gmin szereg rezolucyj, które sprowadzały *veto* izby lordów mniej więcej do takiego znaczenia, jakie mu przyzna *Parliament act* z 1911 r., który zbadamy później, i zaraz w maju 1910 r., nim jeszcze owe rezolucje poddano dyskusji w izbie lordów, wcielono je do projektu billu, którego pierwsze czytanie odbyło się w izbie gmin.[2] Izba lordów odpowiedziała na to, uchwalając pierwsze rezolucje lorda Rosebery'ego, odnoszące się do reformy, o których była mowa wyżej.[3]

Tu, w chwili napięcia przesilenia, nastąpiła śmierć Edwarda VII

[1] Esmein, La chambre des lords et la democratie, str. 7 i 36 odbitki.
[2] Esmein, La chambre des lords et la democratie, str. 6 i nast. odbitki.
[3] Esmein, j. w., str. 111.

w maju 1910 roku. Naprężenie osłabło i powszechnie ujawniło się pragnienie, by początków nowego panowania nie utrudniać przez konflikty, i to pragnienie w związku z cechującym tak wybitnie angielską politykę konstytucyjną duchem pojednawczym, doprowadziło do szczerej próby rozstrzygnięcia kwestyj spornych przez układy między dwiema wielkiemi partjami liberałów i unjonistów.

Postanowiono odbyć konferencję pozaparlamentarną, niekrępowaną żadną formą, na wzór tej, która w r. 1884 zdołała uregulować kwestję prawa wyborczego. Zebrała się ona poraz pierwszy 17 czerwca 1910 r., a tworzyło ją 8 osób, panowie Asquith, Lloyd George, Birrel i lord Crewe z partji liberalnej, pp. Balfour, Chamberlain, lord Lansdowne i lord Cawdor z partji unjonistów. Odbyto 21 konferencyj (ostatnią 10-go listopada 1910 roku), a obradowano przez blisko 6 miesięcy. Rząd angielski śledził układy z wielkiem napięciem, ale też z godnym podziwu spokojem. Próba ugody nie doprowadziła do rezultatu i to niepowodzenie zostało ogłoszone oficjalnie w następujących słowach: „Konferencja, która obradowała nad kwestją konstytucyjną, zakończyła się, nie osiągnąwszy porozumienia. Zgodnie z opinją wszystkich jej członków, warunki, wśród których odbywały się jej prace oraz przebieg negocjacyj, jako też i przyczyna ich przerwania, nie nadają się do rozgłoszenia". Jednakże już poprzednio pewne rewelacje przeniknęły do dzienników radykalnych, a potem „Times" dostarczył obszerniejszych wyjaśnień, „Dzienniki radykalne, pisał 11 listopada pewien wielki dziennik unjonistyczny, dają nam jasne pojęcie o tem, jakie zachodziły przeszkody. Proponowano, aby na wypadek konfliktu bez wyjścia (*deadlock*) między lordami a izbą gmin sprawę rozstrzygał komitet, złożony z przedstawicieli obu izb (*joint committee*); jak miał się konstytuować ten komitet, co do tej kwestji strony nie mogły dojść do zgody. Poddano myśl, by izba gmin miała liczbę przedstawicieli proporcjonalną do siły stronnictw w danej chwili. Jeżeli w izbie gmin istniała silna partja radykalna, wówczas żywioł radykalny miałby też naturalnie przewagę w komitecie, gdyby zaś stronnictwa w izbie były równomiernie reprezentowane, to wpływ radykałów w komitecie byłby mniejszy. Dalej nasuwało się pytanie, jak będzie reprezentowana w komitecie izba lordów. Podług planu poddanego ostatecznie pod dyskusję, lordowie mieliby tak ustosunkowane przedstawicielstwo w komitecie, że rząd, posiadający ogromną większość w izbie gmin, miałby zapewnioną też większość w komitecie. Gabinet, będący w takiem położeniu, jak rząd Asquitha, mógłby nadać moc prawa wszystkim swym zamierzeniom. Lecz ta sprawa wyznaczania delegatów do komitetu nie została załatwiona bez trudności, przyszły wahania, które o mało nie doprowadziły do zerwania 21 października. Delegowani rozeszli się jednakże dla namysłu, i rząd musiał zapewne uczynić pewne ustępstwa, które posłużyły za podstawę dalszych układów. Kiedy konferencja zgromadziła się znów 31 października, obrady podjęto na

[1] Standard, 11 listopada 1910 r.

nowo w nadziei osiągnięcia zadawalającego rozwiązania. Z końcem tygodnia doprowadzono do zgody w zasadzie, lecz postawiono warunek, że z jednej strony Asquith i jego koledzy zasięgną zdania innych członków gabinetu, z drugiej zaś strony Balfour i jego towarzysze przedłożą ten punkt najbardziej wpływowym członkom stronnictwa unjonistów. 8 listopada gabinet się zgromadził, i tegoż dnia p. Balfour i jego trzej koledzy przedstawili sprawę na zgromadzeniu głównych członków stronnictwa unjonistów. Rezultatem jednak rady gabinetowej, jak i narady unjonistów było stwierdzenie obustronne, że zgody osiągnąć jest niepodobna.[1] Głównym kamieniem obrazy było, zdaje się, określenie, jaką większość powinien rząd posiadać w izbie gmin, aby na wypadek konfliktu z izbą lordów uzyskać wyznaczenie takiego komitetu (*joint committee*); z drugiej strony, unjoniści nie chcieli, by postępowaniu takiemu mogły podlegać wnioski wprowadzające zasadnicze zmiany w konstytucji, jako to: rozluźnienie związku między częściami korony, *Home rule*, rozszerzenie prawa wyborczego.

Przesilenie znów wchodziło w ostre stadjum, walka rozpoczynała się na nowo. Zagaiły ją po kilku wstępnych epizodach nowe wybory powszechne.

Już od 11 listopada przewidywano ponowne rozwiązanie parlamentu, lubo izba gmin nie zasiadała jeszcze ani razu. Konieczność ta narzucała się siłą rzeczy i okoliczności, nie zaś ze względów zasadniczych, skoro rząd zachował swą większość nietkniętą. Asquith bardzo to dobrze potem przedstawił w izbie gmin. Była jeszcze możliwa jedynie druga alternatywa, mianowicie, aby ministerjum podało się do dymisji, a król, wezwawszy *leadera* partji unjonistów, polecił mu utworzenie nowego ministerjum. Lecz i w tym wypadku rezultat byłby taki sam. Skoro bowiem partja liberalna miała zapewnioną większość, ministerjum unjonistyczne nie trwałoby i tygodnia, izba gmin odmawiałaby mu zaufania, nie przyznałaby mu ani szylinga, i trzebaby było parlament rozwiązać.[2] Ta sama konieczność narzucała się w razie pozostania Asquitha przy władzy. W istocie większość izby lordów nie chciała uznać, by wybory ze stycznia 1910 r. dotyczyły kwestji stosunku obu izb i praw lordów w ogólności, lecz jedynie budżetu odrzuconego przez izbę wyższą.[3]

Natomiast ministrowie i większość izby gmin utrzymywali, że podczas tych wyborów ciało wyborcze wypowiedziało się też co do *veta* lordów. Nie było innego wyjścia, jak odwołać się znów do kraju, Król dał swą zgodę na rozwiązanie parlamentu 15 listopada a 18 fakt ten oznajmili Asquith w izbie gmin, a lord Crewe w izbie lordów.

[1] Standard, 11 listopada 1910 r.

[2] Asquith w izbie gmin 8 sierpnia 1911 r.

[3] Lord Crewe w izbie lordów: Hansard, 6 series, t. VI, str. 764: „Postanowiliśmy podać tę radę monarsze. Wprawdzie nie przyznawaliśmy nigdy izbie Waszych Wielmożności prawa narzucania rozwiązania izby gmin, lecz w obecnym wypadku myślę, że okoliczności są wyjątkowe, i tłómaczą nas dostatecznie, że odwołujemy się do orzeczenia kraju co do kwestji, czy my czy też wy będziecie mieli głos decydujący przy uregulowaniu tej sprawy i odwołujemy się do wyroku, jaki kraj wyda na wyborach powszechnych".

Nie była to pierwsza utarczka między obu stronami. Lansdowne śmiałym manewrem wniósł 15 listopada w izbie lordów wniosek zapraszający rząd do przedłożenia tejże izbie *parliament bill*'u; i w istocie 16 listopada przedłożył go lord Crewe do drugiego czytania. 21 listopada zaczęła się dyskusja przy drugiem czytaniu. Ze swej strony lord Rosebery przedłożył i przeprowadził drugą serję rezolucyj o reformie osobistego składu izby lordów.[2] Lecz to wszystko miało tylko znaczenie manifestacji, skoro rozwiązanie było nieuniknione. Musiano zawiesić rozprawy nad całą rozprawą, 23 zaś listopada lord Lansdowne przedstawił nową serję rezolucyj, a w nich główne punkty systemu, podług którego unjoniści projektowali uregulować stosunki obu izb na wypadek starcia. Ten plan przeciwstawiali oni *parliament bill*'owi przed forum wyborców. Rezolucje lorda Lansdowne'a opiewały jak następuje: „Izba ta uważa za pożądane pewne zarządzenia celem uregulowania konfliktów, jakie zachodzą między izbą gmin a tą izbą zrekonstytuowaną i liczebnie zredukowaną zgodnie z rezolucjami świeżo przez tę izbę uchwalonemi.[3] Co do wszelkich wniosków, z wyjątkiem ustaw finansowych, zarządzenia te mają się trzymać następującej dyrektywy: gdyby wynikł konflikt z powodu innego jakiegoś wniosku (a nie projektu ustawy finansowej) i trwał przez dwie następujące po sobie sesje dłużej niż rok, i gdyby inne środki nie doprowadziły do zażegnania go, wówczas zostanie on rozstrzygnięty na wspólnej sesji (*joint sitting*), złożonej z członków obu izb.[4] Jeśli przedmiot który wywołał zatarg, jest kwestją wielkiej doniosłości i nie został w sposób odpowiedni poddany pod sąd narodu, wówczas nie będzie on odesłany do t. zw. *joint sitting*, lecz będzie przedłożony wyborcom do decyzji w drodze *referendum*.[5]

Co się tyczy ustaw finansowych (*Money bills*) należy postępować według następujących linij wytycznych. Lordowie skłonni są zrzec

[1] Hansard, 6th series, t. VI, kol. 671.

[2] Hansard, 6th series, t. VI, kol. 74.

[3] Druga serja rezolucyj lorda Rosebery.

[4] Lord Lansdowne w ten sposób tłómaczył, co przez to należy rozumieć (patrz loc. cit. kol. 842): „Oczywiście może to być serja wspólna (*joint sitting*) obejmująca, plenum obu izb, i może być taka, w której weźmie udział delegacja obu izb, lub też można obmyślić taki system, przy którym jedną izbę będzie przedstawiał ogół, a drugą delegacja jej członków. Uważamy, iż ten punkt należy jeszcze zbadać, i mówimy tylko, że w skład sesji wspólnej (*joint sitting*) będą wchodzili członkowie obu izb".

[5] Co do zastosowania proponowanego systemu, lord Lansdowne mówił (Hansard, 5th series, t. VI, str. 839): „Pytają nas, jak określimy materje ważne, które nie były przedmiotem dyskusji stosownej. Oświadczam odrazu, że nie uważam za rzecz możliwą, by w rezolucji lub też w t. zw. *act of parliament* można było wyrazić i rozgraniczyć za pomocą ścisłej definicji kwestje, które mogą uchodzić za ważne, i odróżnić je od mniej ważnych". Lecz oświadczał, że ma na myśli kwestje, które w języku politycznym są nazwane konstytucyjnemi, i wskazywał, jak w praktyce można je ująć i ustalić (kol. 842). „Aby np. kwestję jakąś przenieść z sesji wspólnej (*joint sitting*) do kolegjów wyborczych, mogłaby wystarczyć rezolucja jednej lub drugiej izby. W tym wypadku rząd, któryby zaproponował projekt jakiegoś urządzenia, musiałby się zastanowić, czy chce obstawać przy tej propozycji, czy też chce ją poddać pod orzeczenie wyborców. Możnaby obmyślić też inne postępowanie. Moglibyście utworzyć bez wielkich trudności trybunał parlamentarny, którego kompetencji podlegałaby decyzja co do tego, czy dane zarządzenie wymaga jakiegoś specjalnego traktowania."

się swego prawa odrzucania lub poprawiania wniosków o charakterze czysto finansowym pod warunkiem skutecznego zapobieżenia tak zwanemu *tacking*, i pod warunkiem, że jeśli będzie kwestją sporną, czy bill jakiś lub niektóre jego przepisy mają charakter czysto finansowy, czy też nie, wówczas ta kwestja będzie odesłana do komisji mieszanej z obu izb pod przewodnictwem *speakera* izby gmin, przyczem ten ostatni ma głos decydujący tylko w razie równości. Jeśli komitet orzeknie, że bill lub jedno z kwestjonowanych jego zarządzeń nie mają charakteru czysto finansowego, wówczas będzie on rozważany na wspólnem posiedzeniu obu izb.[1]

Rozwiązanie izby gmin zostało tedy postanowione przez ministerjum, zaproponowane królowi i przez niego przyjęte.[2] Oznajmiono je izbom 18 listopada 1910 r. Było to zresztą do pewnego stopnia rozwiązanie anormalne. Ministerjum bowiem nie poniosło żadnej porażki w izbie gmin, gdzie zachowało tę samą większość co pierwej. Nie było to też rozwiązanie dopuszczalne według angielskiej doktryny w wypadkach, kiedy korona pod osłoną nowego ministerjum, świeżo powołanego do władzy, przeciwdziała polityce, którą uważa za niebezpieczną i odwołuje się do kraju. To też zarządzenie to wywołało protest opozycji w obu izbach, i według p. Dicey'a stanowi nowy w tym względzie precedens: „Nowy precedens został stworzony przez rząd obecny: premier rozwiązał parlament nie dlatego, by izba gmin wówczas świeżo wybrana przestała popierać jego politykę, lecz z tego powodu, iż chciał wykazać, że ma jeszcze poparcie ciała wyborczego".

To pewna, że chciano *parliament bill* przedstawić wyborcom przy wyborach powszechnych, zamiast przedłożyć go w sposób normalny obu izbom. Lordowie wszak utrzymywali, że na wyborach styczniowych 1910 r. przedłożono wyborcom jedynie kwestję odmowy budżetu, chociaż już wówczas rezolucje, odnoszące się do prawa *veta* izby lordów, były uchwalone, a *parliament bill* był już zredagowany i przedłożony wyborcom. Ministerjum przedstawiło wyższe racje, które je skłoniły, również jak i króla, do nowych wyborów. Z jednej strony, jak to lord Crewe oświadczył w izbie, było rzeczą jasną po niepowodzeniu konferencji, że dwie wielkie partje nie mogły dojść do dobrowolnego porozumienia w konflikcie.[4] Z drugiej strony, jak to wywiódł Asquith w izbie gmin 7 sierpnia 1911 r. w rozprawach nad propozycją nagany, wniesioną przez opozycję przeciw rządowi, ministerjum,

---

[1] Hansard, 5th series, t. VI, kol. 838.

[2] W interesującym artykule ogłoszonym w Times z 2 września 1911 r.: Thoughts on the Parliament act, II, The Act and prerogative of dissolution, prof. Dicey mówi jeszcze co do prawa rozwiązania parlamentu: „Jest to jedna z prerogatyw, w których wykonywaniu król ma udział istotny i czynny".

[3] Times z 2 września 1911 r. Autor dodaje wprawdzie: „Co do tego, czy ten precedens, wprowadzony za rządów króla, z natury rzeczy jeszcze niedoświadczonego, jest dziełem przewidującego męża stanu, czy też chytrego partyjnika, o tem zdania są podzielone. Jest to precedens zupełnie dotąd nieznany, i w złym czy dobrym sensie może on mieć ogromną doniosłość".

[4] Hansard, 1910, t. VI, str. 670.

nie mając możności przeforsowania ustawy parlamentarnej w izbie lordów, miało tylko jedno wyjście: podać się do dymisji. W takim wypadku królowi również nie pozostawałoby nic innego, jak wezwać *leadera* partji unjonistów i polecić mu utworzenie gabinetu. Gabinet ten jednak nie ostałby się wobec składu izby gmin, co doprowadziłoby również niechybnie do rozwiązania parlamentu, przyczem król byłby wmieszany do tego zatargu, gdyż rozwiązanie godziłoby wówczas w większość izby gmin. Król po długiej naradzie z Asquithem i lordem Crewe zgodził się 17 listopada 1910 r. na rozwiązanie parlamentu. Trzeba przyznać (wrócimy jeszcze do tego), że wobec stanowiska, zajmowanego przez lordów w ostatniem dziesięcioleciu XIX i w pierwszem XX w., było to posunięcie zupełnie dozwolone, skoro ministerjum cieszyło się poparciem większości izby gmin: wynikało to logicznie z odmownego stanowiska lordów wobec ważnej ustawy uchwalonej przez gminy, dopóki naród nie wyrazi na nią swej zgody w wyborach powszechnych,

Wybory odbyły się w grudniu 1910 r.; liberałowie uzyskali tęż samą większość, a może nawet jeszcze wzmocnioną, obejmującą oczywiście Irlandczyków oraz partję pracy (*Labour party*), t. zw. koalicję, według określenia unjonistów. Walka parlamentarna miała się znów rozpocząć. Ustawa o parlamencie po obszernej dyskusji na wiosnę przeszła w izbie gmin prawie bez zmiany, poczem przesłano ją do izby lordów. Ta ostatnia nie odmówiła rozważenia jej, jak to wielu przewidywało. Pierwsze czytanie odbyło się 16 maja 1911 r., drugie 23 maja. W ten sposób izba wyższa w zasadzie wprawdzie nie przyjęła tej ustawy, ale dopuściła bez walki do jej przedłożenia. Po ważnych debatach, pomimo wysiłków reprezentantów rządu, wprowadziła do niego izba poprawki wielkiej doniosłości, które ją według późniejszych słów Asquitha „okaleczyły". Główne poprawki wnieśli lordowie Cromer i Lansdowne, pozostawiały one jednak dwa zasadnicze prawidła zawarte w projekcie: mianowicie, że ustawy finansowe, t. zw. *money bills*, miały być tylko raz jeden przedkładane izbie lordów, a po jej uchwale uzyskiwać miały sankcję królewską, nadającą im moc prawną, chociażby lordowie odrzucili je lub poprawili, inne zaś projekty stawałyby się również ustawami, pomimo negatywnego stanowiska lub destrukcyjnych poprawek lordów, o ile w przeciągu dwóch lat izba gmin uchwali je w trzech kolejnych sesjach. Z jednej atoli strony zabezpieczono się niejako przed t. tw. *tacking*, t. j. przemycaniem w ustawach budżetowych przepisów, nie mających nic wspólnego z finansami. Wprawdzie rząd odrzucał *tacking* we właściwem znaczeniu, składając na *speakera* izby gmin prawo i obowiązek rozstrzygania, czy projekt, przedłożony jako *money bill*, ma istotnie taki charakter. Poprawka izby lordów wprowadzała na miejsce *speakera* izby gmin komisję mieszaną (*joint committee*) złożoną z członków obu izb, a to na tej podstawie, że rozjemstwo *speakera* izby gmin w sporach między partjami nie dałoby się pogodzić z jego stanowiskiem czynnika bezstronnego i wyższego ponad wszelką partyjność.

W gruncie rzeczy lordowie uważali, że komisja mieszana lepiej będzie broniła resztki ich praw. Przyznawali jej zresztą atrybucję większą, niż samo tylko czuwanie nad nieprzemycaniem uchwał natury nie-finansowej. Co do projektów ustaw, ustanawiających nowe opłaty i podatki, dawali komisji prawo badania, czy główny cel projektu w całości lub poszczególnej jego części jest czysto finansowy, czy też wchodzi w dziedzinę polityczną lub społeczną; jeśli komisja mieszana orzekła w tym ostatnim sensie, wówczas dany projekt traktowanoby już nie jako projekt finansowy, lecz jako projekt zwykły, t. j. podlegałby on dwuletniemu zawieszeniu i musiałby być przez izbę gmin uchwalony trzykrotnie, zanimby się stał ustawą naprzekór lordom;[1] w niektórych wypadkach dochodziłoby może do rozstrzygnięcia sporu przez *referendum*, t. j. przez werdykt ciała wyborczego. Komisja mieszana, która podług innej poprawki miała służyć jeszcze innym ważnym celom, byłaby zresztą dobierana starannie i z pewną bezstronnością. Przewodniczyłby w niej *speaker* izby gmin z głosem decydującym w razie równości.[2] Co do projektów zwyczajnych, niefinansowych, poprawka lorda Lansdowne'a dopuszczała możliwość lub nawet konieczność odwołania się do *referendum*.[3]

Tak poprawiony projekt (bill) został przyjęty w trzeciem czytaniu 20 lipca 1911 r. Lecz rząd był już zdecydowany i też przedsięwziął pewne środki ostrożności.

Tegoż samego dnia, 20 lipca, Asquith listem prywatnym oznajmił

---

[1] Hansard, 1911, t. IX, kol. 1046: „Jeśli według opinji komisji mieszanej kierująca zasada jakiegoś projektu, ustanawiającego opłaty, lub jakiejkolwiek części takiego projektu, nie ma charakteru czysto finansowego, wówczas projekt lub dany jego dział będzie poddany zarządzeniom zawartym w II części obecnego aktu".

[2] Hansard, 1911, t. IX, kol. 1046: „Na początku każdego parlamentu ustanowiona będzie komisja mieszana (oznaczona tąż nazwą *joint committee* w obecnym projekcie aktu) składająca się z lorda kanclerza (*chancellor*), *speakera* izby gmin, przewodniczącego (*chairman*) komitetu izby lordów, przewodniczącego komisji dróg i środków izby gmin, lorda apelacyjnego, wybranego z pośród zwykłych lordów apelacyjnych i innych parów parlamentu, którzy spełniają lub spełniali wysokie funkcje sądowe, oraz jednego członka izby gmin, mianowanego przez *speakera* ze względu na dany projekt. Przewodniczyć ma *speaker* izby gmin, który też będzie miał głos decydujący na wypadek zdań podzielonych (*a casting vote*).

[3] Hansard, 1911, t. IX, kol. 1046; „Żaden projekt ustawy (bill) a) któryby był wymierzony przeciw egzystencji monarchji lub sukcesji tronu w domu protestanckim, b) któryby ustanawiał parlament narodowy, zgromadzenie albo wyposażoną we władzę ustawodawczą radę narodową dla Irlandji, Szkocji, Walji lub Anglji, albo c) który został odesłany do komisji mieszanej i według jej opinji odnosi się do kwestji wielkiej doniosłości, co do której zdanie kraju nie zostało należycie stwierdzone, — żaden z takich wniosków nie będzie według postanowień obecnej sekcji przedstawiony królowi dla uzyskania jego zgody, o ile i zanim nie zostanie przedłożony wyborcom, nie uzyska ich uznania w sposób, który określi osobny akt parlamentu. Kwestję, czy jakiś projekt ustawy podlega paragrafom *a* i *b* podsekcji pierwszej, rozstrzygać będzie komisja mieszana". Uchwalone poprawki określiły bliżej działanie komisji mieszanej: „*Speaker* izby gmin może, jeśli to uzna za stosowne, a na żądanie pisemne ministra koronnego lub na skutek postanowienia którejkolwiek z izb nawet powinien zwołać członków komisji mieszanej dla rozstrzygnięcia wszelkich kwestyj, które podług obecnego aktu do ich kompetencji należą. Dyskusja komisji mieszanej będzie ostateczną i nieodwołalną i nie może być zaskarżona przed żadnym trybunałem".

leaderom opozycji w obu izbach, że zaproponuje w izbie gmin odrzucenie poprawek lordów, że dla zapewnienia, aby projekt ten został ustawą w pierwotnem swem brzmieniu, rząd poradził królowi użycia przysługującego mu prawa kreowania nowych lordów celem przesunięcia większości w izbie wyższej, i że król obiecał zastosować się do tego zdania.[1] Bill wrócił, nie bez hałaśliwych zajść, przed izbę gmin, która odrzuciła poprawki lordów. Nie znaczy to, by przyjęła go poprostu w pierwotnem brzmieniu, gdyż przyjęła dwie poprawki lordów, wprawdzie czysto formalne.[2] Przyjęła też poprawkę, której wprawdzie lordowie nie uchwalili, lecz którą przedłożył lord Avebury. Według niej *Parliament act* nie ma się stosować do tych projektów, których celem byłaby zmiana trwania mandatu członków izby gmin (akt ustanawiał termin pięcioletni). Co do tych projektów lordowie zachowywali swe dawne prawo absolutnego *veta*.

Natomiast izba gmin odrzuciła poprawki dotyczące komisji mieszanej i referendum; zato speakerowi, mającemu orzekać, że projekt wniesiony nosi istotnie cechy projektu finansowego (*money bill*), dodano do porady dwóch członków izby, których zdania miał on zasięgać w miarę możności za każdym razem.[3]

Taki to rezultat osiągnięto w izbie gmin po różnych propozycjach wychodzących z jednego lub drugiego stronnictwa.[4]

Jednakże zapowiedź kreacji nowych parów, o ile zajdzie tego potrzeba dla zapewnienia przejścia „ustawy o parlamencie" w niezmienionem brzmieniu, wywołała wielkie poruszenie wśród unjonistów. Czy groźba ta wystarczy do uzyskania upragnionego przez rząd wyniku,

---

[1] Oto odnośny ustęp tego listu: „Gdy projekt ustawy o parlamencie (*parliament bill*) wróci do izby gmin w tej formie, jaką przybrał obecnie, będziemy zmuszeni żądać, by izba gmin nie przyjęła poprawek lordów. W tych okolicznościach, gdyby zaszła tego potrzeba, rząd poradziłby królowi wykonanie przysługującego mu prawa w tym celu, by zabezpieczyć nadanie mocy prawnej projektowi w tym jego kształcie, w jakim wyszedł z izby gmin, i Jego Król. Mość oświadczył, że za swój obowiązek będzie uważał przyjąć to zdanie i zastosować się do niego".

[2] Przewodniczący rady (*Privy council*), wicehrabia Morley, w izbie lordów 9 sierpnia 1911 r., Hansard, t. IX, kol. 883: „Izba gmin zgodziła się w trzech punktach z tą izbą, przyjęła ona dwie poprawki, nie pierwszorzędnej wprawdzie doniosłości, proponowane przez lorda Camperdowna: popierwsze, że zarządzenia prowizoryczne (*provisional order*) oraz projekty prywatne (*private bills*) nie są objęte przez ustawę o parlamencie (*parliament bill*) oraz po drugie, że formuła promulgacyjna (*enacting words*) nie będzie zawierała zwykłych słów: „za zgodą lordów i gmin", lecz będzie to formuła wyrażająca ściśle i jedynie, że ustawa jest wydana za zgodą i pod powagą królewską.

[3] *Parliament bill*, klauzula I, 3: „Przed wydaniem swego orzeczenia speaker zasięgnie o ile możności (*if practicable*) zdania dwóch członków, którzy będą mianowani na początku każdej sesji z pośród *Chairmen's Panel*".

Co do *Committee of selection* i *Chairmens panel* patrz Erskine May, Traité des privilèges, des procédures et des usages du parlement, przekład Delpecha, t. II, str. 16 i nast.

[4] Wicehrabia Morley w izbie lordów 9 sierpnia 1911 r. Hansard, t. IX, kol. 884: „Pierwszy punkt odnosi się do władzy, która ma orzekać, co jest, a co nie jest ustawą finansową (*money bill*). Na tym punkcie koledzy nasi w izbie gmin ułożyli za zgodą obu stronnictw propozycję, która będzie w danej chwili przedłożona Waszym Wielmożnościom".

jak się to stało w r. 1832, czy też wypadnie naprawdę dokonać nowego „wypieku" parów (*faire la fournée*)? Od pierwszej chwili leader opozycji w izbie lordów, lord Lansdowne, radził ustąpić, zezwolić na przejście ustawy parlamentarnej (*Parliament bill*) w izbie lordów, nie głosując zresztą za nią i nie biorąc za nią odpowiedzialności. Balfour, leader opozycji w izbie gmin, ogłosił również listę w tym duchu. Wszyscy mieli wrażenie, że ministerjum rzeczywiście ma zapewnioną nominację niezbędnej liczby lordów. Kreowanie tych nowych parów byłoby w istocie olbrzymią operacją, nie mającą sobie równej w czasach dawniejszych. Nie można było naprzód obrachować dokładnie liczby nowych parów, gdyż nie wiedziano, ilu lordów ze stronnictwa konserwatywnego głosowałoby przeciw projektowi, lecz jeżeli chodziło o zapewnienie zwycięstwa, to liczba nowych parostw mogła dojść do 500. Ten zalew *(swamping)* przekształciłby izbę lordów, a zapewniłby nietylko przejście ustawy parlamentarnej, lecz stworzyłby przynajmniej na czas jakiś większość, dostateczną do przeprowadzenia najradykalniejszych projektów. Nie koniec jednak na tem. Nasuwała się obawa, czy przez tę obfitą domieszkę nowej, nieszlacheckiej krwi, szlachectwo angielskie ściśle z parami związane, nie dozna zmian głębokich i nie zatraci tradycyjnych swych cech. Konserwatyści, rzecz jasna, chcieli uniknąć takiego rezultatu.

Zarysowywał się jednakże i prąd przeciwny. Wielu nie wierzyło w uskutecznienie tak olbrzymiej operacji. Jednocześnie prasa zachowawcza starała się już naprzód zdyskredytować drwinami improwizowane szlachectwo nowych parów, zniechęcić tem możliwych kandydatów. Niektórzy układali plany subtelne i nieco dziecinne. Opierając się na tej przesłance, że rząd byłby w zasadzie tylko uprawniony do stworzenia liczby parów potrzebnej do pokonania tej większości, która projekt odrzuci, proponowano, by do izby lordów weszła w pierwszej chwili tylko część konserwatywnych zastępów. Kiedy rząd dorobi liczbę parów potrzebną do przegłosowania tej pierwszej większości, i gdy projekt wróci do izby lordów, pchniętoby do walki nowych parów, którzy, wzmógłszy większość, odrzucą znów wniosek i zmuszą rząd do tworzenia nowych parów i t. d. Z drugiej strony puszczono w obieg listy przyszłych parów, których jednakże ministerjum się wyparło.

Lista zwolenników lorda Lansdowne'a rosła coraz bardziej, lecz z drugiej strony wystąpiła grupa lordów, złożona z nieprzejednanych zachowawców. Ci chcieli wrócić do poprawek i „obstawać przy nich", według technicznego angielskiego wyrażenia. Umiarkowani mniemali, że izba lordów powinna bronić swych praw historycznych, i wykonywując za wszelką cenę przysługujące jej jeszcze prawa, protestować przeciwko tej zawieszonej nad nią *capitis diminutio*. Byli oni też tego zdania, iż napływ nowych lordów przyda się jako podnieta dla opinji publicznej, bo wywoła silną reakcję, która w przyszłości zapewni triumf konserwatystów. Przywódcą tej grupy był lord Halsbury, na którego cześć wydano 20 lipca wielki bankiet polityczny. Łatwo było przewidzieć, że nieliczny zastęp parów liberalnych (około 90) nie zdoła przefor-

sować ustawy, i że pewna liczba przeciwników ustawy o parlamencie musiałaby głosować za nią po myśli rządu, gdyż samo wstrzymanie od głosu nie byłoby wystarczające.

W tych warunkach rozpoczęła się decydująca rozprawa, która się odbyła 10 i 11 sierpnia 1911 r. Formalnie chodziło o zbadanie racyj (bardzo ogólnikowych), które gminy starym zwyczajem przytoczyły dla usprawiedliwienia, czemu odrzucają poprawki izby lordów. Dyskusja była obszerna i uroczysta, w niektórych momentach nawet wzruszająca, n. p. gdy lord Rosebery przedstawiał motywy, które go skłaniają do głosowania za projektem; prymas arcybiskup kantuaryjski uczynił deklarację w tymże duchu. W ostateczności wniosek lorda Morleya „by nie obstawać przy poprawkach" został przyjęty 131 głosami przeciw 114. — 17 konserwatystów dało paradoksalny przykład głosowania wbrew własnemu przekonaniu, czyniąc tę ofiarę w dobrze zrozumianym interesie własnym dla uniknięcia większego zła.[1] Reszta poszła gładko, zatwierdzenie króla było zapewnione i projekt stał się ustawą, pod nazwą *Parliament Act* (1, 2, George V, chap. 13):

1. (1) Jeżeli wniosek finansowy, przyjęty przez izbę gmin i przesłany izbie lordów na miesiąc przynajmniej przed końcem sesji, nie zostanie przez tę izbę przyjęty bez poprawek w ciągu miesiąca po odesłaniu go do izby lordów, wówczas, o ile izba gmin nie postanowi inaczej, zostanie on przedłożony królowi, i stanie się aktem parlamentu na mocy wyrażonej zgody królewskiej, pomimo iż izba lordów swej zgody nań nie udzieliła.

(2) Wniosek finansowy jest to wniosek treści publicznej (*public bill*), który według opinji speakera izby gmin zawiera rozporządzenia odnoszące się do ogółu następujących przedmiotów, lub do niektórych z nich, mianowicie: nakładanie, skasowanie, odraczanie lub regulacja lub zmiana opłat; nakładanie ciężarów na fundusz skonsolidowany lub na fundusze oktrojowane przez parlament, dla zapłaty jakiegoś długu lub na inne potrzeby finansowe, a także zmiana lub odwołanie podobnych ciężarów; kredyty roczne otwarte przez parlament (*supply*)[2], przydział (*appropriation*), dochód, zaliczki (*issue on*) i sprawdzanie rachunków (*audit*),[3] zaciągnięcie (*raising*), poręczenie lub spłata jakiejkolwiek pożyczki, tudzież inne materje z powyższych wynikające. W tej podsekcji wyrażenia: opłaty (*taxation*), fundusze publiczne, pożyczki, nie odnoszą się do opłat, funduszów i pożyczek, ściąganych przez władze i ciała lokalne na potrzeby miejscowe.

(3) Każdy wniosek finansowy, odesłany do izby lordów lub przedłożony do zatwierdzenia królewskiego ma być zaopatrzony świadectwem

---

[1] Można czytać w „Standard" z 24 sierpnia ciekawy list prymasa, zawierający tłómaczenie jego postępku.

[2] Jest to ogólne wyrażenie na oznaczenie kredytów przyznawanych corocznie przez parlament.

[3] O t. zw. *audit* patrz Anson, Law and Custom of the Constitution, wyd. franc., t. II, 403—407.

speakera izby gmin przez niego podpisanem, że to jest istotnie wniosek finansowy. Przed wydaniem takiego zaświadczenia ma speaker zasięgnąć o ile możności zdania dwóch członków, mianowanych na początku sesji przez komitet ściślejszy z grona osób w t. zw. *Chairmans panel.*

2. (1) Jeżeli izba gmin przyjmie w trzech kolejnych sesjach niekoniecznie tego samego parlamentu projekt (*public bill*), nie będący projektem finansowym i nie zawierający zarządzeń zmierzających do przedłużenia trwania jednego parlamentu poza lat pięć,[1] i prześle go do izby lordów przynajmniej na miesiąc przed końcem sesji, a izba lordów na każdej z trzech kolejnych sesyj ten projekt odrzuci, wówczas, o ile nie nastąpi inna decyzja izby, zostanie on przedłożony królowi i stanie się aktem parlamentarnym na mocy zatwierdzenia królewskiego, pomimo odmownego stanowiska lordów; zastrzega się atoli, że obecne zarządzenie będzie miało skutek tylko wtedy, gdy między drugiem czytaniem tego projektu w izbie gmin na pierwszej sesji, a chwilą, gdy przeszedł w niej na trzeciej sesji, upłyną dwa lata.

(2) Kiedy projekt zostaje przedłożony do zatwierdzenia królowi, wówczas stosownie do przepisów niniejszej sekcji, będzie on zaopatrzony *in dorso* w świadectwo speakera izby gmin przezeń podpisane, opiewające, iż przepisy niniejsze zostały należycie wypełnione.

(3) Za odrzucony przez izbę lordów będzie uważany taki projekt, który nie zostanie przyjęty przez nią bądź to bez poprawek, bądź też z takiemi poprawkami, które mogą być przyjęte przez obie izby.[2]

(4) Za powtórzenie dawniejszego projektu uchodzi taki projekt, który jest identyczny z projektem przesłanym izbie lordów w czasie poprzedniej sesji lub też zawiera tylko takie poprawki, które według świadectwa speakera izby gmin są potrzebne ze względu na czas, który upłynął od poprzedniej sesji. Poprawki, które według jego świadectwa zostały poczynione przez izbę gmin, będą włączone do projektu przy przedłożeniu go do zatwierdzenia królewskiego. Należy przytem dodać, że izba gmin może, jeśli to uważa za stosowne, poczynić w projekcie powracającym na drugiej lub trzeciej sesji nowe poprawki, nie włączając ich jednak do projektu. Jeżeli poprawki te po rozpatrzeniu przez izbę lordów zostaną przez nią przyjęte, wówczas mogą być uważane jako poprawki przez lordów uczynione, a przez izbę gmin przyjęte; wykonywanie jednak tego prawa przez izbę gmin nie przeszkodzi stosowaniu niniejszej sekcji, na wypadek gdyby projekt był odrzucony przez izbę lordów.[3]

---

[1] Patrz dalej, art. 7.

[2] To postanowienie nie jest jasne. Kto ma decydować o tem, czy poprawka lordów może być przyjęta przez gminy? Skoro niema władzy wyznaczonej do rozstrzygnięcia tej kwestji, a ministerjum nie może sądzić w tej sprawie, zdaje się, że decydującym może być tylko fakt przyjęcia lub nieprzyjęcia poprawek przez izbę gmin. Wówczas jednak trzeba, by projekt poprawiony przez lordów wrócił do izby gmin, nawet wówczas, gdyby uchwała lordów zapadła na trzeciej sesji, i aby to się stało, zanimby jeszcze rozdział 2 (1) *parliament act*'u mógł mieć swe ostateczne zastosowanie.

[3] To znaczy, że projekt pomimo poczynionych poprawek będzie uważany za ten sam, co poprzednio.

Takie są postanowienia zasadnicze. Widzimy, że Akt pozostawia zawsze izbie gmin możność niekorzystania z praw jej przyznanych i szukania w dalszym ciągu porozumienia z izbą lordów. Możność czynienia poprawek zarówno przez izbę lordów jak i przez izbę gmin jest zastosowana w szerokiej mierze.

Niektóre inne postanowienia „ustawy o parlamencie" są czysto formalne, tak n. p. artykuł (sekcja) 3 postanawia, że poświadczenia, wystawione przez speakera w wypadkach przewidzianych, nie mogą być kwestjonowane przed żadnym trybunałem. Artykuł 4, który powstał z poprawki izby lordów, ma słuszne uzasadnienie. Nie pomyślano o modyfikacji formuły promulgacyjnej na wypadek, gdyby projekt uzyskał moc prawną bez zgody lordów. Brzmiałaby więc ona w dalszym ciągu w ten sposób, że król ogłasza ustawę, idąc za zdaniem i za zgodą lordów i gmin zgromadzonych w parlamencie, co byłoby nietylko niezgodne z prawdą, ale brzmiałoby jak ironja. Obecnie tekst brzmi tak: „4 (1) Zgodnie z poprzedniemi postanowieniami obecnego aktu formuła promulgacji (*enactment*) każdego projektu przedłożonego królowi będzie opiewała: że jest on wydany przez najdostojniejszy Majestat królewski za zdaniem i zgodą gmin zgromadzonych w obecnym parlamencie, zgodnie z postanowieniami ustawy o parlamencie (*Parliament act*) z 1911 r. na podstawie tejże ustawy tak, jak następuje". W końcu artykuł (sekcja) 6 zawiera jeszcze zastrzeżenie: „Nic w tej ustawie (*Act*) nie może zmniejszyć lub zmienić praw i przywilejów izby gmin".

Ważne jest natomiast wspomniane postanowienie, zmieniające okres pełnomocnictw izby gmin obowiązujący od blizko 200 lat. Według sekcji 7-mej pięcioletni okres jako maximum trwania jednego parlamentu ma zastąpić okres 7 letni, ustanowiony przez t. zw. *Septennial Act* z 1715 r.

Tak wygląda tekst, tworzący dziś nową a zasadniczą część konstytucji angielskiej. Chciałbym zbadać jeszcze dwa punkty, odnoszące się do tej ważnej kwestji. 1) Jak sobie wytłómaczyć to tak łatwe przyjęcie czy narzucenie tego ostrego i radykalnego rozwiązania. 2) Jaką siłę zachowała izba lordów, i czy system dwuizbowy został w istocie utrzymany?

V.

Lordów zmusiła do ustępstwa królewska prerogatywa kreowania parów w nieograniczonej liczbie i zmieniania w ten sposób większości izby lordów. Z prawa tego wprawdzie nie robiono użytku, i precedens z r. 1712 pozostał w Anglji odosobniony. Sama groźba wystarczyła w r. 1911, jak i w 1832.

Samo to prawo kwestjonowano w namiętnych dyskusjach[1] w izbie gmin 29 marca 1910 r.[2] i 7 sierpnia 1911 r. Oba razy od-

[1] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 75 i następne odbitki.
[2] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 77 i następne odbitki.

powiedział Asquith, powołując się na wyraźny ustęp mistrzowskiej *Introduction to the study of constitutional law* prof. Dicey'a, głównej powagi spółczesnej w przedmiocie prawa konstytucyjnego. Powoływał się też na świadectwa odnoszące się do przesilenia z r. 1832. Oto najważniejszy ustęp jego mowy z 7 sierpnia 1911 r.: „Co do autorytetów (autorów, jak się mówi we Francji) to wszystkie są jednomyślne: przytoczę tylko jeden arcywybitny, prof. Dicey'a, który o tym przedmiocie w klasycznej swej pracy powiada; punkt, na którym lordowie muszą ustąpić lub Korona musi interwenjować, bywa jasno określony w każdym wypadku, gdzie widać, że w materji, będącej przedmiotem sporu, izba gmin przedstawia dobrze rozważoną wolę narodu". Dalej przypomniał słowa, wypowiedziane przez lorda Grey'a w izbie lordów w czasie przesilenia 1832 r.: „Zapytuję, jakie byłyby następstwa, gdybyśmy mogli przypuszczać, że prawo podobne nie istnieje lub nie może być konstytucyjnie wykonane. Gminy mają kontrolę nad władzą królewską, na mocy przywileju odmawiania subsydjów. Król mocą swej władzy rozwiązywania izby gmin sprawuje kontrolę nad wszelkiem gwałtownem lub brutalnem jej zarządzeniem, lecz jeśli większość tej izby (izby lordów) ma władzę sprzeciwienia się wyraźnym życzeniom narodu i króla, i jeśli naród nie ma sposobu zmodyfikowania tej władzy, wówczas kraj ten ulegnie w zupełności wpływom oligarchji, nie krępowanej żadną kontrolą".

Opozycja mogła przytoczyć na poparcie przeciwnego zdania jeden tylko wzgląd dość ponętny, napozór słuszny, mianowicie: że takie masowe nominacje parów (*fournées*) są sprzeczne z duchem nowoczesnej konstytucji angielskiej. Skoro bowiem izba jakaś istnieje w myśl zasad konstytucyjnych, tedy ani korona, ani wykonywujące władzę jej ministerjum nie może umyślnie dla osiągnięcia jakiegoś rezultatu politycznego dowolnie nią obracać i zmieniać jej większości.[1] Argument taki nie mógł się jednak ostać wobec ustalonej w tym względzie tradycji i teorji, aczkolwiek poszanowanie precedensów jest już w Anglji silnie zachwiane. To też ta teza opozycji nie miała żadnej podstawy prawnej i technicznej.[2]

Można było zato przytoczyć pewien inny wzgląd, uznając nawet niezaprzeczone prawo królewskie — godziło się spytać, czy użyto go prawidłowo, czy uczyniono zadość wymaganym warunkom. Sprawa ta zasługuje na dokładne zbadanie. Prawo kreowania parów w liczbie nieograniczonej jest prerogatywą władzy królewskiej. Wykonywanie jej zarówno, jak innych prerogatyw królewskich, przeszło w czasach zwykłych w ręce gabinetu. On to naprawdę wybiera parów mianowanych co roku i decyduje o ich powołaniu.

Lecz czy sprawa się ma tak samo, gdy chodzi o krępowanie parów umyślnie w tym celu, aby zmienić większość w izbie lordów?

---

[1] Balfour w izbie gmin 7 sierpnia 1911 r.

[2] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 21 i nast. odbitki.

Jest to oczywiście najwyższa prerogatywa monarsza, z której użytek należy czynić wtedy, gdy chodzi o zażegnanie przesileń związanych z najżywotniejszemi sprawami kraju i niebezpiecznemi dla narodu. Jeśli się uznaje osobistą wolę monarchy w niektórych wypadkach, n. p. w razie rozwiązania izby gmin, dlaczego nie ma się to odnosić i do powoływania parów w tym celu, by zmienić większość w izbie lordów? Otóż czy tak się stało istotnie w obecnym wypadku? Wprawdzie formalnie decyzję powziął król po wysłuchaniu zdania ministrów. Lecz już w listopadzie 1910 r., gdy rozwiązanie parlamentu miało być ogłoszone, ministerjum uzyskało od króla obietnicę, że jeśli w nowej izbie gmin stronnictwo liberalne będzie miało większość, król uczyni użytek ze swego prawa, o ile to będzie potrzebne, aby przeforsować w izbie lordów ustawę o parlamencie. Pod tym poniekąd warunkiem rząd godził się na nowe wybory. Ten nacisk opozycja szczególnie zarzucała gabinetowi, jako zamach na wolność decyzji królewskiej. Zdaje się więc w istocie, iż ministerjum wyzyskało prerogatywę monarszą w interesie reprezentowanego przez nie stronnictwa (lub stronnictw). To też w przeddzień ostatniej sceny, która nadała moc prawną ustawie o parlamencie, stronnictwo unionistyczne złożyło w obu izbach wniosek zawierający naganę dla ministerjum za to, że królowi udzieliło rady co do ewentualnego mianowania mnóstwa lordów.[1] Wniosek ten poddany pod dyskusję w izbie gmin został odrzucony 7 sierpnia. Izba lordów przyjęła go nazajutrz 241 głosami przeciw 68, ale tu miał on tylko znaczenie protestu.

Myśl, że tę prerogatywę monarszą, jak i inne, sprawuje gabinet, lub przynajmniej, że gabinet wpływa na jej wykonywanie, nie jest nowa. Dowodu na to dostarcza sama dyskusja nad projektem nagany w izbie lordów,[2] lecz tym razem dyskusja oblekła się w kształt realnych faktów, co też zauważono w dyskusji. Oto jak pewien polityk

---

[1] Wniosek: z obu stron identyczny, tak był zredagowany: Hansard, izba lordów 1910, t. IX, kol. 815: „Według opinji tej izby zdanie udzielone J. Kr. Mości przez ministrów J. Kr. Mości na podstawie której uzyskali oni od J. Kr. Mości obietnicę, iż będzie stworzona liczba parów dostateczna do przeprowadzenia ustawy o parlamencie (*parliament bill*) w tej postaci, w jakiej została ona przyjęta przez izbę gmin, jest grubem pogwałceniem wolności konstytucyjnej, którego jednym ze zgubnych skutków będzie pozbawienie ludu możności wypowiedzenia jeszcze raz swego zdania odnośnie do wprowadzenia *Home rule*'u".

[2] Oto cytat, który przytoczył lord Curzon w izbie lordów 8 sierpnia zeszłego roku (Hansard, t. IX, kol. 830): „Przytaczam słowa lorda Granville: wypadek taki jak w r. 1833 nie zachodzi na szczęście ani raz na 100 lat, ani raz na 200 lat (nie wiedział on, co miało nastąpić), lecz myślę, że gdyby miał kiedykolwiek nastąpić, nie byłoby ministra, któryby się nie zatrwożył na myśl takiego użycia prerogatywy koronnej". Mówił to wówczas w czasie dyskusji nad pomysłem stworzenia 40 parów dla przeprowadzenia zarządzenia, o które chodziło". Oto co na tem samem posiedzeniu z 8 sierpnia mówił lord Lansdowne, zarzucając ministerjum, że zażądali naprzód zobowiązania od króla (kol. 87). Dlaczego uważano za potrzebne domagać się tego od króla w tym okresie? J. Mość Król jest synem monarchy, który przez 10 lat był przedewszystkiem władcą konstytucyjnym (*un chef constitutionnel*). Jest wnukiem królowej, która w ciągu pamiętnego i sławnego swego panowania nie uchybiła ani na włos konstytucyjnej po-

ocenia doniosłość tego precedensu. „Obecny stan rzeczy stawia nas wobec przewrotowego faktu, że w przyszłości każdy gabinet chociażby najmniej mający styczności z opinją narodu zdoła przeprowadzić swą wolę nieuchronnie bez żadnego pozwolenia i nie napotykając żadnej przeszkody. Co uczynił dziś par Asquith, może to jutro uczynić każdy pierwszy minister, jeśli się uzna pretensję obecnego rządu, i jeśli każdy pierwszy minister będzie miał prawo doradzać monarsze kreowanie liczby parów wystarczającej do przeprowadzenia w drugiej izbie jakiejś ustawy, co do której gabinet uważa, że otrzymał mandat wciągnięcia jej do księgi ustaw (*statute book*). Starodawną prerogatywę Korony odwrócono na opak, i włączono do zwykłego mechanizmu kliki partyjnej (*caucus*).[1]

Hr. Dunraven w znamiennym tym ustępie zdaje się obawiać na przyszłość masowych nominacyj parów, o ileby się te stały prawem przysługującem ministerjum. Lecz p. Dicey wykazał w sposób stanowczy, że przeciwnie na podstawie ustawy o parlamencie, i tak długo jak ona pozostanie w mocy, takie masowe nominacje będą niemożliwe, gdyż nowa ustawa stoi im na przeszkodzie. Zapewne i przy obecnym stanie rzeczy król zachowuje prawo kreowania parów w liczbie nieograniczonej, lecz gdyby ministrowie proponowali mu użycie tego prawa w tym celu, by zmienić większość w izbie lordów ze względu na jakąś określoną uchwałę izby gmin, wówczas król miałby prawo a nawet obowiązek odmówić, gdyż *parliament act* daje pewność, że uchwała ta stanie się ustawą w określonym terminie, poprostu dzięki wytrwałej woli gmin i wbrew opozycji lordów.[2] Nie będzie więc już zalewu izby lordów (*no more swamping of the House of Lords*). Prerogatywa ta stała się prawie niemożliwą do wykonywania. Król nie zechce jej wykonywać, odpowie swym ministrom: „Macie większość w izbie gmin. *Parliament Act* daje wam możność przeprowadzenia waszego zamiaru pomimo opozycji lordów. Jest to postępowanie powolne, ale taki wynik był właśnie zamierzony. Kreacja parów dla przeprowadzenia jakiejś uchwały należy obecnie do środków niekonstytucyjnych".[3]

Wprawdzie, zauważa prof. Dicey, w dwa lata po wyborach

---

prawności. Czyż było rzeczą prawdopodobną, by obecny król nie okazał się skłonnym do pójścia za radą swych ministrów, gdyby się wstrzymali z udzieleniem tej rady aż do sposobnej chwili?"

[1] Nineteenth Century and after, wrzesień 1911 *The need for a recreation of our Constitution*, by the right honourable earl of Dunraven K. R., str. 402—403.

[2] Ja sam w mojem studjum: La chambre des lords et la démocratie przytoczyłem to samo rozumowanie odnośnie do pewnej hypotezy, którą uczyniłem wówczas: str. 85 odbitki: „Dla obejścia opozycji lordów możnaby było, pisałem, wymagać, by wniosek (pierwszy lepszy) był uchwalony przez gminy silną większością $^2/_3$ głosów n. p. W ten sposób usunęłoby się praktykę nowych nominacyj parów, która jest bronią przestarzałą i zardzewiałą, prawie niemożliwą do użycia w praktyce (myliłem się na tym punkcie). Veto izby lordów wyczerpałoby się do pewnej określonej daty, i do tego tylko czasu musiałoby być szanowane".

[3] Thoughts on Parliament Act, t. I, w Times z 20 sierpnia 1911 r.

powszechnych ministrowie urzędujący są pozbawieni tej możności i nie mogą z niej korzystać przed końcem parlamentu, skoro veto odraczające izby lordów ma trwać dwa lata. Mogą jednakże zagaić postępowanie, skoro trzy sesje kolejne, w ciągu których izba lordów ma głosować nad projektem, niekoniecznie mają być sesjami tego samego parlamentu. W każdym razie przygotowania te przydadzą się, na wypadek, jeśli przy następnych wyborach ta sama partja utrzyma się przy władzy. Prawo królewskie mianowania masowego nowych lordów było tym środkiem, który zadecydował formalnie o przejściu ustawy o parlamencie, lecz istniały przyczyny głębsze, umożliwiające te ważne zmiany, które rzeczona ustawa wniosła do konstytucji angielskiej. Zmiany te nie były tylko wynikiem ostrej walki partyjnej, lecz korzenie ich tkwią w odległej przeszłości; stanowią one jedną z faz ewolucji, która miała już kilka faz dawniejszych.

Od wieków było to stałą tendencją konstytucji angielskiej, by pierwotną równowagę między izbami zmienić na korzyść izby gmin, o ile chodzi o uchwalanie subsydjów i stanowienie nowych praw. Izba lordów widziała, jak prawa jej stopniowo słabły. Do 1832 to ograniczenie praw izby lordów było tylko pozorne i bardzo znośne dla lordów, chociaż bowiem istniało w zasadzie, to jednak faktycznie lordowie wywierali wpływ decydujący na izbę gmin, której skład w szerokiej mierze od nich zależał. Inaczej ukształtowały się rzeczy po reformie 1832 r. Gminy zaczęły sprawować niezależnie i na własny rachunek prawa zdobyte na lordach. W tym systemie dwuizbowym izba lordów zeszła do roli drugorzędnej, to też ustawa o parlamencie (*parliament act*) ujęła tylko w ściślejszą formę artykułów prawnych stosunki, które w czasach normalnych wytworzyły się między obu izbami. Lordowie utracili prawo wnoszenia poprawek do ustaw finansowych, a nawet do ich odrzucania, zwłaszcza odrzucenie przez nich budżetu wydawało się rzeczą niemożliwą.[1] Także gdy chodziło o zwykłe ustawy, poza prawem wnoszenia poprawek, nie naruszających samej istoty danego wniosku, lordowie mogli jedynie posługiwać się swem veto zawieszającem.[2]

Ta równowaga, utrzymywana za cenę przechylenia szali na korzyść izby gmin, odpowiadała stanowi rzeczy normalnemu i zgodnemu z tradycją, przy którym dwa wielkie stronnictwa angielskie whigów i torysów

---

[1] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 47—56 odbitki. Erskine May, Traité des privilèges, procédures et usages du parlement, tłóm. Delpech, t. II, str. 212, 221 i nast. Sir William Anson, Law and Custom of the Constitution, t. II, str. 231, 232; Leonard Courtney, The working of the constitution of United Kingdom and its outgrowths, 2-gie wydanie 1908, str. 39.

[2] Sidney Low, The Governance of England, drugie wydanie 1906, str. 222: „Funkcje konstytucyjne parów są zbyt dobrze znane, aby je trzeba było opisywać. Charakter ich veto ograniczony i zawieszający jest uznany przez wszystkich, a w szczególności przez nich samych. Jeśli system tworzenia hamulców i przeciwwagi ma ustrzec kraj przed zbyt gwałtownemi zakusami demokracji, to izba lordów odpowiada w istocie najzupełniej temu celowi".

liberałów i konserwatystów, pomimo różnic i sprzeczności zachodzących między niemi, wyznawały te same zasady odnośnie do zasadniczych punktów konstytucji i ustawodawstwa. Nowoczesny skład izby lordów tak wybitnie konserwatywnej nie przeszkadzał jej jednak zachować pewną rezerwę, a nawet usuwać się w cień, gdy stronnictwo liberalne dzierżyło władzę. Stan rzeczy się zmienił, odkąd partja liberalna w 1893 r. przyswoiła sobie program *home rule*'u i zaczęła dążyć do jego urzeczywistnienia, odkąd wyłoniły się dwa inne stronnictwa, tworzące jakby skrzydła liberałów, mianowicie najprzód partja radykalna, następnie partja socjalistyczna, czyli tak zwana partja pracy (*Labour party*), a wreszcie odkąd pod znakiem partji liberalnej izba gmin zaczęła uchwalać ustawy finansowe i budżety odpowiadające tendencjom radykałów i socjalistów.

Izba lordów wyznająca zasady konserwatywne, nie ciasne wprawdzie, ale niemniej bardzo zdecydowane, obudziła się, i zaczęła zwalczać ten ruch. W 1893 r. odrzuciła ona projekt *home rule*'u i inne ważne wnioski gabinetu Gladstone'a[1], i zdawało się, że naród popiera ją przy wyborach powszechnych r. 1895. Lecz nasuwało się pytanie, jak odzyskać utraconą władzę, w jaki sposób zwłaszcza, co zdawało się koniecznem, wrócić do wykonywania istotnej kontroli nad ustawami finansowemi i budżetami? Izba lordów oparła się na nowej zasadzie, dla wzmocnienia swego oporu przestała się powoływać na swą władzę ustawodawczą, skoro z własnej woli wyrzekła się prawie jej wykonywania. Natomiast jęła apelować do zasady politycznej, najpotężniejszej w czasach nowożytnych, t. j. do zwierzchnictwa ludowego, do najwyższej woli narodu.

Lecz izba lordów, jako ciało nie pochodzące z wyborów, arystokratyczne, złożone po większej części z członków zasiadających na podstawie prawa dziedzicznego, nie mogła podawać się za organ woli narodu, i nie próbowała tego; zato wysunięto teorję, podług której zadanie izby lordów i główna jej czynność polega na tem, by nie dopuszczać do sankcji żadnego ważniejszego wniosku, dopóki tenże nie uzyska aprobaty ciała wyborczego na wyborach powszechnych. Ciało wyborcze jest bowiem bez kwestji organem woli narodu. Na tem polegał nowy system, sformułowany przez autorów i wyłuszczony w czasie dyskusji w izbie lordów. Izba lordów wyraźnie zastosowała go w r. 1909 do ustawy finansowej na rok 1910. Izba nie odrzuciła właściwie projektu, lecz oświadczyła, że nie przyjmie go tak długo, dopóki nie zostanie on przedłożony ciału wyborczemu, a po wyborach powszechnych w styczniu 1910 r., kiedy stronnictwo liberalne uzyskało większość, izba lordów ujrzała się zobowiązaną do głosowania za budżetem.[2]

Ta pomysłowa konstrukcja posiadała jednakże niewątpliwie wady i punkty słabe. W pierwszym rzędzie, jeżeli rząd chciał przełamać ten opór przed terminem trwania parlamentu (wynoszącym według

[1] Sidney Low, The governance of England, str. 224.
[2] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, 31—8.

prawa lat 7) i przed nastaniem wyborów powszechnych, wówczas musiał się uciec do rozwiązania parlamentu. Konieczność rozwiązania parlamentu stawała się tem naglejszą, im bardziej konieczną i naglącą była sprawa, odrzucona przez lordów, jak n. p. uchwała budżetowa. Dowiodła tego najlepiej historja roku 1909.

Lordowie, którym nigdy nie przysługiwało prawo decyzji w sprawie rozwiązania parlamentu, pośrednio jednak wywierali na nie wpływ decydujący, i partja liberalna protestowała przeciw temu nadużyciu ich władzy. Nasuwała się nawet wątpliwość, czy w takim wypadku rozwiązanie parlamentu mogłoby być prawnie zarządzone, bo żadne precedensy tego nie wyjaśniały.

Z drugiej strony, oddawanie ludowi kwestji spornej do rozstrzygnięcia było środkiem dość krętym, zawiłym i mało zadawalającym. Skoro się chciano odwołać do niewątpliwego wyrazu jego woli, do sądu narodu, można było użyć na to sposobu szybszego, pozornie nawet dokładniejszego i wprost zmierzającego do celu: mamy na myśli referendum, jeden z owych środków brutalnych, będących w wielkiej cenie w nowoczesnych demokracjach. Wstąpiwszy na tę drogę, parowie logicznie musieli iść w tym kierunku. To też propozycja takiego referendum wyłoniła się w sposób naturalny i nieunikniony z samej logiki tych pretensyj. Wystąpiła z tem żądaniem opozycja w izbie lordów, a to samo znalazło również wyraz w owych rezolucjach, któremi konserwatyści odpowiedzieli na projekt ustawy o parlamencie jeszcze przed rozwiązaniem izby w roku 1909 i wyborami roku 1910; tak samo potem w poprawkach lorda Lansdowne'a, uchwalonych przez izbę lordów w lipcu 1911 r. W międzyczasie lord Balfour of Burleigh zaproponował lordom ogólne uchwały w sprawie referendum, napozór niezależnie od toczącego się wówczas sporu konstytucyjnego. W głosowaniu izba wyższa wypowiedziała się co do objektywnej wartości tej instytucji i przyjęła wniosek w drugiem czytaniu.[1]

Lecz kraj, który był kolebką rządów reprezentacyjnych, zdaje się być jeszcze dalekim od przyjęcia tak grubego i niedoskonałego narzędzia ustawodawstwa, jak referendum. Kierownictwo liberalne zwalcza je głównie z powodu deprymującego wpływu, jaki podoby apel do narodu wywiera na zgromadzenia narodowe. Wątpić należy, czy stronnictwo unjonistyczne przyjęło istotnie tę zasadę; dziś używa jej ono, jako środka walki obronnej, lecz jest rzeczą bardzo prawdopodobną, że jeśli przyjdzie do władzy, nie wprowadzi wcale tej innowacji do ustawodawstwa. W dodatku nowa teorja lordów, która miała usprawiedliwiać ich opór, była stosowana jedynie dorywczo i nierównomiernie. Kiedy konserwatyści byli u władzy, wówczas izba lordów, konserwatywna w olbrzymiej swej większości, przepuszczała bez oporu wnioski uchwalone przez większość zachowawczą izby gmin, nawet, gdy one nosiły wybitne piętno ducha partyjnego. Izba lordów powracała wówczas do swej dawnej powściągliwości i nie czyniła nawet

[1] Marzec 1911, Hansard, 1911, III, kol. 256 i n.

użytku ze swego veta zawieszającego. Takiem było jej postępowanie od r. 1896 do 1906. Przeciwnie, kiedy stronnictwo liberalne wróciło do władzy po wyborach 1906 r., izba lordów zbudziła się, odrzucała lub zaopatrywała poprawkami, jak widzieliśmy wyżej, szereg wniosków politycznych, przekształcając bądź to treść ich, bądź ich ducha. W 1909 r. odmówiła uchwalenia budżetu na rok następny, ponieważ ów zawierał istotnie nowe podatki lub zmiany podatków dawniejszych (*income tax*), w których można się było dopatrywać kierunku radykalno-socjalistycznego (w znaczeniu francuskiem).

Otóż rząd parlamentarny jest zasadniczo rządem partyjnym. Bardzo często nosi on nawet tę nazwę. Jeszcze dotąd, mimo mieszanego składu obecnej większości izby gmin, polega on na istnieniu dwóch wielkich, przeciwnych sobie, stronnictw, którym dane jest kolejno dzierżyć władzę wśród ciągłych, choć nieperjodycznych, wahań szali, zależnie od nastroju większości narodowej, która na wyborach powszechnych powołuje do władzy to jeden obóz to drugi.

Czyż w tej grze politycznej nie narzuca się tak drogie Anglikom *fair play*? Czyż jest możliwem, aby wynikiem dwuizbowego systemu była taka nierównomierność w położeniu obu partyj, gdy przychodzą one do władzy? Że izba wyższa odznacza się duchem bardziej konserwatywnym, niż izba gmin, jest rzeczą racjonalną i naturalną — ten rys mogłaby ona słusznie zachować nawet wówczas, gdyby wychodziła z wyborów; lecz aby była twierdzą jednego ze stronnictw politycznych, wydaje się rzeczą niedopuszczalną. Tak samo we Francji w r. 1875 większość Zgromadzenia narodowego chciała uczynić z senatu twierdzę partji konserwatywnej, szaniec obronny wobec kodeksów, których się obawiano na wypadek, gdyby w Rzeczypospolitej partja republikańska była u steru. Znane są trudności i spory, które z tego wynikły, i konstytucja zaczęła działać w sposób harmonijny dopiero wówczas, gdy większość senatu stała się szczerze republikańską.

W dyskusjach nad t. zw. *veto resolutions*, (rezolucją przeciwko veto izby lordów) i nad *parliament bill*'em zarzucano nieraz liberałom, że przez doprowadzenie do zupełnej bezsilności izby lordów dążą do wprowadzenia w ukrytej formie systemu jednoizbowego (*single chamber*). Odpowiadano na to często, że system jednoizbowy istniał w istocie właśnie, kiedy władzę dzierżyli konserwatyści, gdyż wówczas izba lordów przyjmowała stale z powolnością wnioski polityczne, uchwalane przez gminy. Ustawa o parlamencie przywróciła mniej więcej równowagę, zapewniając liberałom na wypadek, gdy są w większości w izbie gmin, że ich wnioski polityczne przejdą w izbie wyższej nie bez przeszkód wprawdzie, jak wnioski gabinetów konserwatywnych, ale z oporem najwyżej dwuletnim.

---

[1] Times z 11 listopada 1910 r. pisze (str. 8, kol. 1): „The plain fact would happen to be that the suggestion of the referendum is not really one which suits either political party when it comes to the translation of theory into practice".

VI.

Jakąż więc władzę i siłę zachowała izba lordów? Zachowała naprzód dawny swój skład, i to jest dużo na razie, chociaż przygotowuje się w tym względzie zmiana, przez wszystkich zdaje się upragniona. Parowie, którzy wchodzą w skład tej izby, stanowią główną część szlachty angielskiej, szanowaną przez naród, a nie opanowaną przez nowe żywioły, które przyniosłaby ze sobą masowa nominacja lordów.

Lordowie utracili, trzeba to przyznać, istotną swą władzę ustawodawczą: działaćby ona mogła tylko wtedy, gdyby nie stosowano przepisu ustawy o parlamencie, według którego wniosek trzykrotnie uchwalony przez izbę gmin staje się ustawą, mimo iż izba lordów odmówiła nań swej zgody. W razie stosowania tych postanowień lordom pozostanie jedynie prawo veto zawieszającego. Sami jednak lordowie przekształcili poniekąd w veto swą władzę ustawodawczą, swój udział w uchwalaniu praw, zasadniczo równy udziałowi gmin i króla.[2]

Wobec zwykłych praw, które nie mają jej aprobaty, posiada izba lordów prawo veto zawieszającego. W ciągu sporów i dyskusyj nad rezolucjami o veto i nad projektem ustawy o parlamencie, unjoniści lekceważyli sobie to prawo, utrzymując, że jest ono iluzoryczne. W miarę jednak, jak zbliżało się nieuniknione rozwiązanie sporu, ten okres dwuletni zwłoki, w ciągu którego lordowie mogli się jeszcze sprzeciwiać ustawie, nabierał w oczach ich większej wagi i ceny. Wrażenie to wzmogło się jeszcze, odkąd projekt stał się Ustawą o parlamencie. Prof. Dicey, rozważając dodatnie i ujemne strony veto, mówi: „Jeżeli mnie pamięć nie myli, veto zawieszające za czasów niektórych konstytucyj francuskich nie miało najmniejszego znaczenia. Veto zawieszające w rękach prezydenta Stanów Zjednoczonych okazało się bardziej skutecznem, niż nieograniczone veto króla angielskiego.[3]

Prawdą jest jednak co do tego ostatniego punktu, że veto prezydenta Stanów Zjednoczonych, jakkolwiek nie absolutne, nie jest też poprostu zawieszające. Wniosek, któremu prezydent to swoje veto przeciwstawia, powraca do izb, gdzie może być ponownie rozważony i uchwalony, lecz przejść może jedynie pod warunkiem uzyskania w każdej z nich większości $^2/_3$ głosów; jeśli ją uzyska, wówczas veto jest wyczerpane i prezydent musi ustawę ogłosić. W tej właśnie większości $^2/_3$, potrzebnej do zwycięstwa zawieszonego wniosku (*bill veto* leży siła sprzeciwu prezydenta.

Wybitny prawnik, którego słowa przytoczyłem, mówiąc o konstytucjach francuskich, „pod których rządem veto zawieszające było iluzoryczne", ma na myśli zapewne konstytucję r. 1791. Król mógł przeciwstawić

---

[1] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 40 i nast.
[2] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 29 i nast. odbitki.
[3] Thoughts on the Parliament Act, Times z 20 sierpnia 1911 r.

swoje veto ustawom, uchwalonym przez narodowe zgromadzenie prawodawcze, wyczerpywało się ono jednak, jeśli ten sam wniosek był uchwalony kolejno przez trzy legislatury; ponieważ okres trwania jednej kadencji ciała prawodawczego był dwuletni, wniosek zaś mógł być uchwalony poraz pierwszy przy końcu jednej kadencji, a poraz trzeci na początku trzeciej, przeto trwanie tego prawa veto królewskiego mogło nie o wiele przekraczać okres dwuletni, który przysługuje veto dzisiejszej izby lordów. Veto Ludwika XVI było bezskuteczne, mimo iż czynił on szeroki użytek z tego prawa, w sposób dość zresztą niezręczny, i to właśnie zdyskredytowało w znacznej mierze veto zawieszające. Lecz to doświadczenie nie jest miarodajne. Veto w rękach Ludwika XVI było bezskuteczne nie dla względów zasadniczych, lecz dlatego, że nie było szanowane: stało się ono przedmiotem szyderstwa i pogardy ze strony ludności Paryża, spowodowało rozruchy 20 czerwca i 10 sierpnia 1792 r. Veto absolutne spotkałby ten sam los, i byłoby ono równie bezskuteczne.

Lecz istnieje wszelka podstawa, by wierzyć, że veto zawieszające przyznane izbie lordów będzie szanowane. Podziwu godne zachowanie się narodu angielskiego w ciągu przesilenia daje dostateczną tego rękojmię. *Parliament bill* nie ustanawiał tedy utajonej postaci systemu jednoizbowego... Izba lordów zachowuje wobec zwyczajnych praw uchwalonych przez izbę gmin, obok nieco nieokreślonego prawa czynienia poprawek, bardzo istotne prawo veto zawieszającego. Taki sam system chciał rząd zastosować względem senatu francuskiego, odnośnie do ustaw finansowych, w czasie rewizji konstytucyjnej z r. 1884, a przecież zamierzano wtedy zachować dla senatu poważny wpływ w tej materji.

W rządowym wykładzie motywów przedłożonej izbom rezolucji o rewizji było powiedziane: „Przepis bardziej wyraźny, który przyznawałby moc prawną orzecznictwu, opartemu na rozsądku senatu, a izbie deputowanych dawał ostatnie słowo po dwukrotnych obradach co do kredytów przez senat skasowanych, nie odbierałby wcale senatowi władzy ani wpływu na finanse państwa."[2] Lecz i w tym wypadku z natury rzeczy prawo veto senatu wyczerpałoby się w kilku dniach, co najwyżej w kilku miesiącach.

Czas trwania veto zawieszającego lordów będzie stanowił niezaprzeczoną siłę. W czasach, gdy przed potęgą prasy muszą nieraz ustępować władze publiczne, projekt zakwestjonowany, który się ostoi mimo dwuletnich nad nim obrad, dowiedzie przez to samo swej powagi. Pan Birrel mówił 30 marca 1910 r. w izbie gmin: „Okres 6 mie-

[1] Senatus consulta z 14 czerwca 1867 r. i 8 września 1869 przyznały senatowi za drugiego cesarstwa prawo veto zawieszającego względem projektów praw uchwalonych przez ciało prawodawcze. Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 61 odb. Lecz prócz tego przysługiwało mu prawo bezwzględnego sprzeciwiania się ogłaszaniu ustaw niekonstytucyjnych. Veto zawieszające, przyznane przez senatus consultum z 1867 i 1869 r., nie wzięło skutku.

[2] Journal officiel z 25 maja 1884 r. Déb. parl., str. 1121.

sięcy wystarczyłby nam prawie w kraju takim, jak ten. Dwa lata! Dobry to będzie projekt, który się ostoi wobec krytyk dwuletnich".

Przez to samo jednak ma veto zawieszające wadę dość ważną, tę mianowicie, że przedłuża i zaostrza konflikt, zamiast mu zapewnić szybkie rozwiązanie, jak to czyni veto prezydenta Stanów Zjednoczonych.

Nie należy zresztą przywiązywać wagi jedynie do siły zawartej w samej zwłoce, jako takiej; dość często może się zdarzyć, że z powodu nagłości ustawy głos izby lordów odzyskuje całą swą siłę i znaczenie, gdyż nie można go wówczas pominąć. Przypuśćmy, że izba lordów odrzuciłaby w 1911 r. projekt prawa o ubezpieczeniach, t. zw. *Insurance bill*, lub w marcu 1912 r. projekt o minimalnej płacy górników *Minimum wages Miners bill*,[1] albo też odmówiła głosowania nad tym projektem — łatwo przewidzieć wynikające z tego skutki. W końcu izba wyższa zachowuje prawo stawiania rządowi pytań czy interpelacyj, które, nie wpływając na losy gabinetu, mogą niemniej jednak oddziaływać na politykę i opinję publiczną. Izba lordów ma zawsze możność wszczynania wielkich politycznych dyskusyj. Rzecz znamienna, zewnętrzny wygląd jej posiedzeń nie zmienił się od czasu wydania ustawy o parlamencie.

Wprawdzie co do t. zw. *money bills* izba lordów utraciła wszelką władzę ustawodawczą, a pod względem prawnym nawet prawo veto. Straciła też ona ostatecznie prawo wnoszenia poprawek do ustaw finansowych, ma jedynie możność jednorazowego obradowania nad wnioskiem tego rodzaju. Jeżeli w ciągu tej jedynej obrady izba lordów poprawi lub odrzuci projekt, to staje się on ustawą poprostu na zasadzie królewskiego zatwierdzenia, dodanego do uchwały gmin. Lecz nastąpiło tu jedynie ujęcie w formę prawną zwyczaju już ustalonego w parlamencie. Sami lordowie ściągnęli na siebie ten wyrok, usiłując wskrzesić już wygasłe prawa, gdy odmówili w 1909 r. uchwalenia budżetu. Sprawcy tej odmowy (mając na myśli głównie izbę gmin, nie zaś izbę lordów) przedstawiali ją jako ostateczny i niepraktykowany w historji środek oporu wobec wdzierstwa władzy królewskiej. Zato, z myślą o tych jedynie obradach budżetowych, przyznaje *Parliament act* izbie lordów pewną drugorzędną rękojmię, której poprzednio nie miała. Projekt finansowy, a więc i budżet, musi jej być przesłany przynajmniej na miesiąc przed końcem sesji parlamentarnej. Zazwyczaj mieli lordowie na to zaledwie jeden lub dwa dni.[2]

Środki zabezpieczające ustawy o parlamencie przeciwko t. zw. *tacking* robią wrażenie poważne i zapewne wystarczą. Nikt nie podaje

---

[1] Veto lordów odzyska swe znaczenie za każdym razem, gdy będzie chodziło o położenie tamy jakiejś agitacji wśród ludności przez nagłe decyzje. W r. 1913 izba lordów odrzuciła *Home rule* i rozdział Kościołów od państwa, uchwalone przez izbę gmin. Lecz ta uchwała ma tylko ograniczone znaczenie, gdyż każdy wie, że wystarczy nacisk ze strony izby gmin, by jej zapewnić zwycięstwo. Ob. Delimal, Chronique w Revue politique et parlementaire, 10 kwietnia 1913 r., str. 175.

[2] Sidney Low, The governance of England, str. 248, uwaga.

w wątpliwość bezstronności speakera izby gmin i przydanych mu do boku dwóch członków tejże, chociaż pierwsze zastosowanie nowej jego władzy wywołało protesty. Ale przypominamy, że przez *tacking* technicznie rzecz biorąc, rozumie się tylko wprowadzanie do billów finansowych przepisów innego rodzaju, natury nieskarbowej, a nie podciąga się pod tę nazwę uchwał naprawdę finansowych, chociażby one pozatem miały określony cel polityczny lub społeczny.

A teraz ostatnie pytanie: czy *Parliament Act* ma przed sobą dużą przyszłość? Jak postąpi z nim po dojściu z czasem do władzy partja unjonistyczna? Czy go „odwoła", t. j. skasuje poprostu nowym aktem, zwracając izbie lordów dawną jej moc? Tak, zdaje się, zapowiadał lord Lansdowne 9 sierpnia 1911 r., gdy proponował izbie wyższej, aby nie nalegała o przyjęcie swych poprawek do *Parliament Bill*'u. Zwolennicy tego poglądu utrzymują, że rozsądniej jest wstrzymać się od wszelkiej nowej interwencji w tych rozprawach: „powinniśmy uchylić wszelką odpowiedzialność za sprawy związane z billem, owszem zostawić go w spokoju, wyraźnie dając do zrozumienia, że przy pierwszej sposobności nie oszczędzimy żadnych wysiłków, aby przywrócić równowagę w konstytucji, tak ciężko przez was obalonej".[1] Ale w tymże sierpniu r. 1911 Balfour, ówczesny leader opozycji, oświadczył w izbie gmin, że jego stronnictwo po powrocie do władzy nie ucieknie się do prostego cofnięcia *Parliament Act*'u, a w tym roku (1913) w dyskusji nad adresem nowy leader unjonistów w izbie gmin zapowiedział, że jego partja nie cofnie owej ustawy bez równoczesnej przebudowy izby lordów. Sądzimy, że na drodze przewidywań możnaby pójść dalej. Rzadko się zdarza w dziejach, aby tak głębokie przesilenia, jak to, które zrodziło *Parliament Act*, nie zostawiały po sobie trwałych następstw; następstwa, owoce, częściowo ostają się nawet, gdy po nich następuje reakcja w przeciwnym duchu. Prawda ta występuje na jaw zwłaszcza wtedy, gdy owe rezultaty, jak w danym wypadku, leżą na linji logicznego rozwoju, który rozpoczął się dawniej. Mniemamy przedewszystkiem, że przepisy ustawy o parlamencie co do wniosków finansowych są decydujące i ostateczne, inne, które dotyczą wniosków zwykłych, mogą ulec odmianie; prawo izby lordów do wnoszenia poprawek możnaby określić jaśniej i szerzej, ale żeby ta izba, choćby nawet w nowym składzie, odzyskała bezwzględne veto ogólne przeciwko billom gmin — to się wydaje nieprawdopodobnem.

Co zwłaszcza wydaje się nam pewnem, to to, że głęboki przewrót, dokonany w izbie wyższej angielskiej, nie dotknie izb wyższych innych krajów demokratycznych.[2] Jest on bowiem wynikiem przyczyn historycznych właściwych Anglji. Senat Stanów Zjednoczonych znajduje rękojmię i ochronę w samej naturze rządów związkowych i w powadze, którą zdobył z biegiem lat. Senat francuski należy wprawdzie do scentralizowanej formy rządu, ale od czasu jego utwo-

[1] Hansard, 1911, t. IX, kol. 887.
[2] Esmein, La chambre des lords et la démocratie, str. 67 (oda.).

rzenia powaga jego i siła właśnie wzrosły; przedstawia on najlepiej ugruntowaną część naszego ustroju i nie potrzebuje się obawiać nacisku ani przewagi izby deputowanych.[1] W angielskich debatach nad izbą lordów i towarzyszących im artykułach prasy angielskiej senat francuski wspominano często z uznaniem.[2]

Inne jeszcze veto wyszło z użycia wskutek ustalenia się zwyczajów i rządów parlamentarnych. Jestto veto monarchy. Nie jest to właściwie prawo veto lecz to, cobyśmy nazwali prawem sankcji. Skoro król jest jednym z czynników konstytucji, jedną z gałęzi parlamentu, zgoda jego była potrzebna do wydawania ustaw narówni z uchwałą obu izb. Z czasem zmieniło się to w prawo absolutnego veta. Monteskjusz, zdaje się, pierwszy tak patrzał na tę sprawę, gdy rozróżniał prawo stanowienia od prawa przeszkadzania.[3] Blackstone, uczeń Monteskjusza, pod tym kątem widzenia przedstawia królewskie prawo sprzeciwu.[4]

Ta prerogatywa korony, niegdyś wysoko ceniona, poszła w niepamięć pod wpływem rozwoju rządów parlamentarnych. Omówię też prawo veto, na mocy którego monarcha odmawiał swego zezwolenia na bill, wniesiony przez członka parlamentu i przyjęty przez obie izby, nie pozwalając mu przez to stać się prawem. Wilhelm III nieraz zakładał protesty nawet przeciwko ważnym uchwałom parlamentu, przynajmniej, gdy mu je przedstawiano po raz pierwszy. Anna jeszcze w r. 1707 sprzeciwiła się billowi o milicji szkockiej, ale było to po raz ostatni. Odtąd monarcha ani razu nie wygłaszał z powodu uchwalonych przez parlament billów owych słów tradycyjnych, które niegdyś znaczyły tyle, co odmowa: „*le roy s'avisera*".[5]

Veto królewskie zupełnie wyszło z użycia. Wynik taki był nieunikniony. Prerogatywa ta, podobnie jak wszystkie inne, może sprowadzić skutek tylko przy poparciu gabinetu, i jeżeli ministrowie, stojący u władzy, nie posiadają dostatecznego wpływu, aby nie dopuścić do przyjęcia billu, uznanego przez nich za tak szkodliwy, że trzeba aż prosić króla o przeciwstawienie decyzji izb swego veto, to znaczy, że w izbie gmin spotyka ich porażka, i że są zmuszeni podać się do dymisji. Wtedy miejsca ich zajmują naturalnie członkowie stronnictwa, które, głosując, przyprawiło ich o upadek; nowi ministrowie, ma się rozumieć, nie mogą prosić monarchy o sprzeciwianie się tej uchwale, którą sami przedtem popierali. Przytem w spółczesnej Anglji inicjatywa parlamentarna odgrywa dość skromną rolę; wszystkie ważniejsze prawa wnoszą członkowie gabinetu.

---

[1] A. J. Barthélemy, Les résistances du Sénat, Revue du droit public et de la science politique, 1913.

[2] The French Senate and the House of Lords w Times z 14 marca 1910 r. str. 9.

[3] Esprit des lois, ks. XI, rozdz. VI.

[4] Commentaries on the laws of England, B. I. Kiedy dyskutowano nad konstytucją francuską 1791 r., mowa była tylko o veto bezwzględnem lub zawieszającem. Jednak konstytucja ta ustanawia królewską sankcję ustaw. Po wyczerpaniu siły veto sankcja następuje — według fikcji, stworzonej przez tę konstytucją — z mocy samego prawa.

[5] Anson, j. w., I, 300, 301. — —

Wynikiem tego rozwoju jest fakt, że istotna władza monarchy przeszła w ręce gabinetu opartego o izbę gmin. To też Jenks upatruje w gabinecie narzędzie zwierzchnictwa i podziwia siłę i giętkość zarazem tego systemu. „Gabinet w rzeczy samej kieruje, w sprawach świeckich przynajmniej, tą siłą olbrzymią i tak dużo w sobie mieszczącą, którą prawnicy nazywają zwierzchnictwem państwowem. Rzec można (z pewnemi tylko zastrzeżeniami, o których będzie niżej), że gabinet może nadać dowolny kierunek tej sile, bez określonych granic prawnych. Władza jego, jak każda władza ludzka nie może naturalnie przekroczyć sfery ludzkich możliwości, ale innych granic nie ma. Należy zauważyć, że gabinet działa bez formalności, bez przestrzegania jawności, bez stałych prawideł postępowania. Kilku panów zbiera się od czasu do czasu na *Downing Street* i decydują o losie tego olbrzymiego i złożonego organizmu, który nazywają Brytańskiem Imperjum z jego setkami miljonów mieszkańców. Zapewne niektóre z tych decyzyj wymagają jeszcze ustawowej sankcji parlamentarnej, lecz jeśli się przyjmie, że gabinet przedstawia większość parlamentu, to t. zw. *acts* nie przedstawiają najmniejszej trudności. Zapewne, administrację gabinetu można krzyżować przez rekursy do trybunałów, lecz i te ostatnie można doprowadzić do *unisono* przez takie akty parlamentarne. W teorji, a może i w praktyce (gdyby przesilenie było naglące) gabinet może temi samemi środkami zwalczyć opozycję kościoła; stanowiąc naprz., że część kwoty płaconej w Anglji rocznie tytułem dziesięcin ma być użyta na potrzeby państwa. Wprawdzie gabinet działa na własne ryzyko i posiada jedynie władzę moralną, nie fizyczną. Wielką zaletą gabinetu jest to, że w chwili największego kryzysu narodowego mógłby, o ile członkowie jego mają w garści dość siły, uruchomić wszystkie uśpione siły imperjum, mógłby n. p. powołać 5 miljonów żołnierzy i nałożyć na posiadłości Korony podatek dochodowy wysokości 15 szylingów z funta. Mógłby to uczynić ze zdumiewającą nawet szybkością pod warunkiem jedynie, by miał za sobą zgodną opinję całego państwa, gdyż o ile wielką jest jego władza, użyta w myśl opinji publicznej, o tyle jest mała, gdy ma działać wbrew opinji. Jest to największa może pochwała dla organu jakiegokolwiek rządu w oczach tych zwłaszcza, którzy wierzą w *vox populi*, i systemowi gabinetowemu bardziej może niż zwierzchnictwu parlamentu zawdzięczamy to, co Bryce tak trafnie nazwał giętkością naszej konstytucji".[1]

Jakież więc są prawa i wpływ władzy korony? Król zachował jeszcze niektóre prawa istotne. Nasuwa się pytanie, czy król może odmówić rozwiązania parlamentu, któryby postradał większość w izbie gmin dla umożliwienia mu odwołania się do kraju za pośrednictwem powszechnych wyborów; albo odwrotnie, czy król może usunąć ministerjum, mające za sobą większość w izbie gmin, dozwa-

[1] Jenks, jak wyżej, str. 409.

lając zarazem nowemu ministerjum przez siebie ustanowionemu starać się przez powszechne wybory o najwyższą ratyfikację narodu.[1]

Te prawa wyjątkowe były niejednokrotnie wykonywane w naszych czasach przez gubernatorów w niektórych kolonjach angielskich, mających parlamenty i rządy parlamentarne. Autorowie angielscy zgadzają się na to, że król mógłby również korzystać z tych praw, pod warunkiem naturalnie, że znajdzie ministerjum, któreby wzięło na siebie za to odpowiedzialność. Jest zgoda i co do tego, że król może wybierać pewnych urzędników, zwłaszcza na stanowiska honorowe lub drugorzędne.[2]

Poza temi uprawnieniami legalnemi pozostaje jeszcze monarsze możność wywierania moralnego wpływu na ministrów, a przez to istotnego oddziaływania na rządy. Oczywiście wpływ ten zależy od wartości monarchy (lub prezydenta), od jego wieku, doświadczenia, lecz może być bardzo duży, i to wystarcza, aby wyobraziciel władzy wykonawczej w rządzie parlamentarnym nie był tylko osobistością dekoracyjną. Jenks stwierdza, że urok władzy królewskiej wzrósł z rozwojem rządów gabinetowych; wprawdzie przyczyną tego jest w oczach autora fakt, że wspólna podległość wobec władzy królewskiej jest jedyną spójnią dla wszystkich poddanych olbrzymiego brytańskiego imperjum.[3]

Po śmierci królowej Wiktorji angielscy mężowie stanu przyznawali na wyścigi, jak ogromny wpływ wywierała ona na rządy mimo pewnej powściągliwości, jaką przy rządzie parlamentarnym musiała zachować. Oto jak się wyraża lord Salisbury w izbie lordów 25 stycznia 1901 r.: „Stanowisko monarchy konstytucyjnego nie jest łatwe, trzeba godzić sprzeczne napozór obowiązki i znosić rzeczy niezawsze przyjemne; lecz ona miała cudowną zdolność utrzymywania się z jednej strony jak najściślej w obrębie działania władcy konstytucyjnego, podczas gdy z drugiej strony wywierała stały i zdecydowany wpływ na działalność swych ministrów, na kierunek rządów i pracy ustawodawczej, wpływ, którego nikt nie mógł przeoczyć. Umiała przyjmować rzeczy, których nie pochwalała zupełnie, lecz do przyjęcia których czuła się na swem stanowisku zniewoloną. Sprawowała zawsze ścisły nadzór nad sprawami publicznemi, otwarcie wypowiadając swe zdanie wobec ministrów, uprzedzając ich o niebezpieczeństwie, kiedy jakieś niebezpieczeństwo dostrzegała. Wywierała silne wrażenie na wielu z nas swą głęboką przenikliwością, powiedziałbym: intuicją, którą odgadywała niebezpieczeństwa, zagrażające nam z powodu urządzeń, które uważaliśmy za stosowne przyjąć; pozostawiła w mym umyśle i w umysłach nas wszystkich przekonanie, że jest zawsze rzeczą niebezpieczną obstawać przy zarządzeniu, o któ-

---

[1] Courtney, jak wyżej, str. 8—11, 36. Cf. Anson, t. I, str. 300; wyd. franc. t. I, str. 346.

[2] Courtney, j. w., str. 111. Sidney Low, j. w., str. 108.

[3] Jenks, j. w., str. 406 i nast. — Cf. Sidney Low, j. w., rozd. XIV i XV.

rego stosowności nie była całkowicie przekonaną. Powiem, nie wchodząc w szczegóły, że w ciągu jej długiego panowania nie zdarzyło się, ażeby minister, który postąpił wbrew jej woli i lub wywarł nacisk na nią, aby sama wbrew swemu przekonaniu postąpiła, nie przekonał się następnie, jak wielką i niebezpieczną odpowiedzialność wziął na siebie. Posiadała ona nadzwyczajne wyczucie tego, co naród może pomyśleć. Mówiłem lat temu wiele i myślałem zawsze, że kiedy wiem, co myśli królowa, to wiem zarazem dokładnie, co będą myśleli jej poddani, zwłaszcza średnia klasa jej poddanych; taka była nadzwyczajna przenikliwość jej umysłu. Jednakże nie trzymała się nigdy uporczywie swych własnych koncepcyj, przeciwnie, była zawsze gotowa do ustępstw i pełna względów, nie szczędziła żadnego wysiłku, powiem nawet, że nie cofała się przed żadną ofiarą, aby doradcom swym ułatwić zadanie sprawowania tych trudnych rządów".

Trudno jest lepiej skreślić wzór rządów parlamentarnych, jak się ukształtowały przy dzisiejszej równowadze sił. W zasadzie ministrowie są jeszcze wciąż doradcami przedstawiciela (*titulaire*) władzy wykonawczej, faktycznie jednak ten ostatni może tylko być doradcą swych ministrów. Przykład królowej Wiktorji wskazuje, z jakim pożytkiem można wypełniać tę rolę. Bryce, wybitny publicysta i polityk, złożył również hołd cnotom konstytucyjnym zmarłej władczyni.[1]

Czem była królowa Wiktorja jako władczyni konstytucyjna, tem był także syn jej, król Edward VII. Cechowała go ta sama powściągliwość wobec praw parlamentu, a władza jego faktycznie też rosła coraz bardziej. Wpływ jego na politykę zewnętrzną był, rzec można, olbrzymi. Kiedy śmierć go zabrała w roku 1910 rozbrzmiał taki sam koncert pochwał, jaki nastąpił po śmierci jego matki. Szybki

[1] Wielki dziennik liberalny „Daily News" streszcza tę ocenę w słowach następujących: „W lutowym Liberal Magazine p. James Bryce składa słuszny i wymowny hołd konstytucyjnym zaletom królowej. Sami nie zdajemy już sobie dokładnie sprawy, mówi p. Bryce, w jakim stopniu ustalenie powszechnie dziś uznanych tradycyj konstytucyjnych zawdzięczamy samej królowej. Królowa nigdy nie próbowała interwenjować w stosunku do ministra, który posiadał zaufanie izby gmin. Używała swego osobistego wpływu w takich wypadkach, gdy chodziło naprz. o uniknięcie wojny r. 1861 i 1864 r., albo też, by zapobiec starciu między izbami jak w r. 1869 i 1884. Dość otwarcie objawiała swe osobiste sympatje, naprzykład wobec lorda Beaconsfield'a i Gladstone'a. Lecz nie zachowywała się nigdy wobec Gladstone'a tak, jak wuj jej Wilhelm IV wobec lorda Melbourne'a, a kiedy w 1885 minister podał się do dymisji, ofiarowała mu tytuł hrabiego. W r. 1869 interwenjowała za pośrednictwem arcybiskupa Taita, aby w izbie lordów przeprowadzić bill o kościele irlandzkim bez niebezpiecznej agitacji i bez zwłoki. W r. 1884 użyła księcia Richmonda i doradziła kompromis, dzięki któremu obie izby uchwaliły na początku 1885 r. nowe prawo wyborcze i prawo o nowym rozdziale miejsc deputowanych. Zagorzali radykałowie, pragnący stanowczej rozprawy z lordami byli niezadowoleni z tego układu, w którym uczestniczyli zarówno lord Salisbury jak i Gladstone. Bądź co bądź robotnicy rolni uzyskali prawo głosu, chociaż rozwiązanie problemu dotyczącego izby lordów zostało odroczone na czas nieokreślony. Nawet najdrobiazgowszy krytyk niełatwo znajdzie coś do zarzucenia działalności politycznej królowej Wiktorji".

i nieoczekiwany zgon jego nastąpił wśród ostrego przesilenia wyżej przedstawionego. Opinja publiczna upatrująca w nim człowieka najzdolniejszego do przezwyciężenia kryzysu bez zbyt głębokich wstrząśnień, uważała zgon jego za cios szczególnie zgubny i w znacznej części temu to narodowemu poczuciu przypisać należy ową próbę pogodzenia (konferencję), która niestety zawiodła.[1]

Zanim się rozstaniemy z angielskiemi rządami parlamentarnemi musimy dorzucić jeszcze jedną uwagę z powodu Ustawy o parlamencie z r. 1911. Do tego czasu członkowie izby gmin od początku XVIII w. wybierani byli na lat 7.

Był to termin dość długi, i zanim upłynął, zgromadzenie było nieraz zmęczone, rozstrojone i jak gdyby zużyte. Nawet wówczas, gdy gabinet zachował większość, nie była ona już ani liczna ani bardzo pewna. Wówczas wchodziło w grę prawo rozwiązania parlamentu, ale w nowej funkcji: kładło ono kres temu stanowi rzeczy i odnawiało izbę gmin. Weszło to nawet w zwyczaj. Często w takich wypadkach pojawiały się w izbie gmin wnioski, wzywające ministrów, by doradzili królowi rozwiązanie parlamentu. Rzadko bardzo trwał parlament dłużej jak lat 6.[2] Lecz *Parliament act*[3] skrócił ten okres do lat 5-ciu. Powyższe więc zastosowanie prawa rozwiązywania parlamentu stało się bezprzedmiotowem i powinno nadal ustać. Pięciolecie jest dla izby gmin okresem normalnym, i Dicey stawia nawet pytanie, czy w nowych warunkach, stworzonych przez *Parliament act*, prawo rozwiązywania parlamentu nie wyjdzie wogóle z użycia; z drugiej jednak strony, zauważa on, gabinet może mieć pokusę odnowienia izby gmin w tym wypadku, gdy ze względu na krótsze już niż 2-letnie jej trwanie brakuje mu 2-ch lat potrzebnych do wyzyskania ustawy. Pozostałaby też jeszcze możliwość, coraz mniej zresztą prawdopodobna, że prawo rozwiązania parlamentu posłuży pierwszemu ministrowi, gdy zechce się odwołać od izby do kraju.

§ 2. Rządy parlamentarne we Francji.

W pierwszej Konstytucji francuskiej (1789—1791) zupełnie nie zostały uwzględnione rządy parlamentarne. Konstytucja 1791 roku, jak i konstytucja r. 1793, dążyła do takiej formy rządów wolnych, która jest przeciwieństwem tamtych, mianowicie do rządów, opartych na stanowczym rozdziale władzy prawodawczej i wykonawczej, z któremi zapoznamy się później. Nikt nie proponował wtedy wprowadzić we Francji rządów gabinetowych, nie zaszczycono ich nawet rozprawami w Zgromadzeniu Ustawodawczem. Sądzono, że działo się to poprostu wskutek tego, iż Francuzi, zarówno jak Amerykanie, nie wiedzieli o istnieniu takich rządów. Istotnie w tym czasie kończył się dopiero

[1] Esmein, La Chambre des lords et la démocratie, str. 11 (odb.).
[2] Courtney, j. w., str 166.
[3] Thoughts on the Parliament Act, Times 20 sierpnia 1911 r.

proces kształtowania się ich w Anglji wraz ze wszystkiemi cechami odrębnemi; a ci, co głównie zaznajamiali cudzoziemców z politycznemi instytucjami Anglji — Blackstone, de Lolme — nie zwrócili uwagi na tę formę rządów. Przeciwnie nawet, mniemali oni, jak się o tem przekonamy poniżej, że Anglicy posiadają wyraźnie przeprowadzony podział obu władz. Jeden tylko Monteskjusz, który pierwszy wygłosił pogląd powyższy, dojrzał swym przenikliwym wzrokiem wyraźnie zaznaczone dwie cechy zasadnicze rządów parlamentarnych, w tej postaci, jaka istniała w 1748 r., t. j. istnienie dwu przeciwnych stronnictw, pozostających w ciągłej walce, liberalnego i zachowawczego,[1] zrozumiał on też konieczny dla króla dobór ministrów ze stronnictwa panującego.[2] Ale w trzeciej części XVIII wieku ta domniemana niewiadomość nie była bynajmniej powszechną ani u Amerykanów,[3] ani u Francuzów. Co się tyczy tych ostatnich, to, jak widzimy, Siéyès w przeddzień zebrania Stanów Generalnych dokładnie opisał równowagę rządów parlamentarnych,[4] ośmieszając ją wprawdzie, a na posiedzeniu dnia 22 października r. 1790 Barnave bardzo wyraźnie wskazał na ich działanie.[5] Ci jednak, którzy je znali — nie chcieli ich. Upatrywali w nich przeciwieństwo zasad oderwanych; a nadewszystko wiedzieli o przekupstwach, które natenczas zazwyczaj towarzyszyły tej formie rządów w parlamencie angielskim. Wierzyli, że istnieje konieczny związek pomiędzy tem przekupstwem i rolą ministrów w izbach angielskich, a więc, pogardzając jednem, ganili też i drugą. Politykiem,

[1] Duch praw, ks. XIV, rozdz. XXVII: „Ponieważ stronnictwa te składają się z ludzi wolnych, to jeżeli jedno z nich wybije się zbyt wysoko, drugie wskutek tej wolności zostanie poniżone, aż póki obywatele, jako ręce broniące ciała, nie pośpieszą dźwignąć to ostatnie".

[2] Duch praw, ks. XIX, rozdz. XXVII: „Monarcha byłby w położeniu osób prywatnych i naprzekór zwykłym zasadom roztropności byłby częstokroć zmuszony obdarzać zaufaniem tych, którzyby go najbardziej obrażali, a pozbawiać łaski tych, którzy mu najlepiej służyli, czyniąc z konieczności to, co inni książęta czynią z własnej roli". Te ustępy Monteskjusza nie uderzyły, zdaje się, spółczesnych. Może wskutek tego, że nie znajdowały się one w rozdziale zatytułowanym przez Monteskjusza: „O Konstytucji angielskiej" (ks. XI, rozdz. VI). Znajdują się w innym rozdziale (ks. XIX rozdz. XXVII), gdzie autor opisuje zwyczaje polityczne Anglików, i mówi o Anglji, nie nazywając jej po imieniu, jak gdyby o narodzie hypotetycznym. Tymczasem na wstępie do tego rozdziału odsyła on do rozdz. VI ks. XI.

[3] Bryce, j. w., I, 26, 273, 279. Tłóm. franc. t. I, str. 52, str. 397 i nast., 2 wyd. str. 406 i nast.

[4] Qu'est-ce que le tiers-état, 99, uwaga 1: „Rządy są w Anglji przedmiotem nieustającej walki ministrów i arystokracji z opozycją. Naród i król wyglądają tam, jak zwykli widzowie. Polityka króla polega na ciągłem wznawianiu polityki stronnictwa silniejszego".

[5] Buchez et Roux, Histoire parlementaire de la Révolution française, VII, 398; „Mówicie królowi, że jego ministrowie stracili zaufanie narodu. Zwyczaj ten jest stały u ludu, który oddawna zna sztukę rządzenia samym sobą. Pod tym względem bardzo wykrzywiono historję. Ilekroć w Anglji stawiano lub przyjmowano taką propozycję, jaką wam teraz uczyniono, widziano w niej konstytucyjny sposób postępowania, a nie zamach na powagę królewską, albo na konstytucję. Używano jej rzadko, ponieważ ministrowie, biorący udział w obradach izby gmin, wówczas tylko mogą służyć użytecznie, kiedy mają większość; gdy ją utracili, król ostrzeżony, że już nie może im ufać, cofa swoje zaufanie".

którego poglądy najbardziej zbliżały się do formy rządów parlamentarnych, był Mirabeau. Swym orlim wzrokiem dojrzał on ich moc i racjonalność. Pragnął wziąć z nich pewne zasady, które uważał za najważniejsze. Tak np. główną dla niego rzeczą było, ażeby ministrowie mogli być wybierani z pośród członków ciała prawodawczego, aby i nadal też uczestniczyli w niem.[1] Stale trwał w swem przekonaniu, a jeżeli Zgromadzenie ustawodawcze powzięło uchwałę odmienną, to zarówno z obawy, aby sam Mirabeau nie skorzystał z tego prawa, jak i z poszanowania zasad.[2] Mirabeau głosił również, że ministrowie mogą rządzić o tyle, o ile posiadają większość w izbie prawodawczej.[3] Ale nie dopuszczał tego, aby formalna uchwała nieufności mogła bezpośrednio i stanowczo obalić ministerjum.[4]

W Konstytucji 1793 r. ministrowie, zwani „głównymi agentami administracji ogólnej" (art. 66) mieli występować tylko każdy zosobna, nie stanowili rady i nie mieli żadnej władzy osobistej (art. 68). Mianowani i dozorowani przez Radę wykonawczą, nie posiadali oni żadnego związku z Ciałem prawodawczem. Czynności powyższe, zarówno jak i prowadzenie układów o traktaty, były głównem zadaniem Rady. Jak wiadomo, organizacja ta nie znalazła zastosowania w praktyce, ale konstytucja III roku w sposób jeszcze bardziej stanowczy wróciła do zupełnego rozdziału władzy wykonawczej od prawodawczej, ustanowionego przez konstytucję 1791 roku.

Wraz z konstytucją 22 frimaire'a VIII roku rodzi się prąd nowy, ale również niepodobny do tego, jaki przenikał system angielski. W tych

---

[1] Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de Lamark pendant les années 1789, 1790 et 1791, publiée par M. de Bacourt, Bruksella 1851, I, 291 (koniec r. 1789): „Nowe ministerjum zawsze będzie źle złożone, o ile ministrowie nie będą członkami legislatury. Trzeba więc wrócić do dekretu ministrów; albo tam wrócimy, albo Rewolucja nigdy nie nabierze tężyzny". Por. Trentième note du comte de Mirabeau pour la Cour, tamże, II, 16.

[2] Ob. Esmein, Gouverneur Morris, str. 182.

[3] Vingt-sixième note du comte de Mirabeau pour la Cour, I, 413: „Przy rządach reprezentacyjnych niemożna uchronić narodu od gwałtowniejszych wstrząśnień, a władzy królewskiej od nieustannych napaści, jeżeli ministrowie nie będą uczestniczyli w posiedzeniach Ciała prawodawczego. Sama ich obecność może służyć za ogniwo pośredniczące i za wspólny łącznik władz, które łatwiej rozdzielić w teorji, niż w praktyce. Wskutek tego wszystkie zarządzenia ciała prawodawczego wyglądałyby tak, jakby pochodziły od władzy wykonawczej". Trente-sixième note pour la Cour, II, 36: „Chce ktoś rządzić? Rządzić można tylko za pomocą większości, a na większość oddziaływać można tylko, zbliżając się do niej, dając jej takie ministerjum, jakie się wyda jej dogodnem, zmuszając ją do obrony ministerjum, zniewalając ją do wzmacniania jego stanowiska dzięki nieuniknionemu wzajemnemu zaufaniu".

[4] Trente-deuxième note du comte de Mirabeau pour la Cour, II, 20: „Nie potrzeba dekretu, który ogłosił, że ministrowie nie posiadają zaufania ogólnego, ponieważ fakt tego rodzaju mógłby się stać prawem, a prawo takie wprawdzie bezpiecznie wykonywane w Anglji, na długi przeciąg czasu skrępowałoby we Francji wybór monarszy, utrzymało ducha stronniczego i byłoby raz po raz używane, jako środek do obalania zarówno dobrego jak i złego ministerjum, stałoby się zgubnem dla władzy w chwili, kiedy ta nie zdołała jeszcze na twardej stanąć podstawie". Por. II, 22, Project de lettre donné au roi par M. Bergasse: „Byłoby niesłusznem, by żądano ustąpienia ministerjum tylko w sprawach ważnych, o ile po regularnej obradzie zostanie stwierdzone, że istnieje podstawa do wniesienia przeciw niemu oskarżenia".

częściach konstytucji, które nie są poprostu czystem uświęceniem władzy osobistej i powrotem do dawnych porządków, o ile ustawa zachowuje pozory i jest jakby parawanem rządów reprezentacyjnych — w tych częściach znalazły zastosowanie oderwane poglądy Siéyès'a. Myśli swe wyłożył Siéyès — w ich pierwotnej i oryginalnej formie — w mowie dziwnej, pełnej głębokich rzutów myśli, subtelnych i niezwykłych pomysłów, wygłoszonej w Konwencji dnia 2-go thermidora III r.[1] Przeprowadzał w nich głównie podział i rozdział pomiędzy oddzielnemi kollegjami rozmaitych atrybucyj, które w rządzie przedstawicielskim należą — z natury — do zgromadzeń. Stąd trzy zgromadzenia konstytucji r. VIII: Senat, Trybunat i Ciało prawodawcze; i stąd tak bardzo niezupełne funkcje dwu ostatnich; z organizacją tą doskonale zżyło się Cesarstwo, upraszczając ją przez usunięcie Trybunatu.[2] Ale w tej, jak i w poprzednich formach rządów, ministrowie nie odgrywali tej roli, jaką im wyznaczają rządy parlamentarne. Coprawda, Konstytucja VIII roku, jak wyżej wspomniałem, głosiła, że żaden akt rządu nie może mieć mocy, jeżeli nie został podpisany przez ministra (art. 55). Żaden artykuł nie zabraniał nawet wybierania ministrów z Trybunatu lub Ciała prawodawczego, (bo tylko senatorowie nie mogli być powoływani na żadne inne stanowiska publiczne, art. 18) — żaden artykuł nie uznawał tych dwu czynności za nie dające się pogodzić ze sobą. Ale ministrowie pomimo to byli tylko prostymi agentami wykonawczymi. Nie mieli oni żadnych stosunków ze Zgromadzeniami; nawet nie oni, lecz członkowie Rady Stanu bronili w imieniu rządu projektów praw wobec Ciała prawodawczego (art 53). Zresztą ministrowie Napoleona, pierwszego konsula, jak i Napoleona cesarza, w rzeczywistości byli tylko sługami dyktatora lub monarchy, podobnie, jak ministrowie przedrewolucyjni; jeżeli kto z nich posiadał w rządach znaczenie rzeczywiste, to zawdzięczał je wyłącznie wpływowi osobistemu, jaki zdołał wywierać na swego pana.[3]

Ale kiedy w ostatnich czasach pierwszego Cesarstwa miłość, albo raczej potrzeba wolności politycznej zbudziła się znów we Francji, umysły oświecone, rzecz naturalna, zwróciły uwagę na rządy parlamentarne, jakie rozwinęły się w Anglji. Niebezpieczeństwa i ucisk władzy osobistej wszyscy odczuwali żywo. Próby Zgromadzenia Ustawodawczego i Konwencji, zmierzające do odmiennej organizacji wolności i rządów przedstawicielskich nie udały się. Konstytucje liberalne 1791 r. i r. III, acz ożywione wzniosłym duchem i zredagowane z rzadkim talentem, egzystowały bardzo krótko i, co więcej, ciężka to była egzystencja. Czyż pozostawało inne rozwiązanie poza przyjęciem formy rządów, która tak dobre dała wyniki u Anglików i od której odwracano się dotychczas? Przytem ta forma rządów stawała się coraz

---

[1] Réimpression de l'ancien Moniteur XXV, 291.

[2] Mémoires du chancelier Pasquier I, 145.

[3] Mém. du ch. Pasquier I, str. 234 i wspaniałe karty Stendhal'a w jego Oeuvres posthumes, wyd. przez de Mitty, Napoléon, les ministres, str. 531.

bardziej znaną, bo wybitni publicyści wzięli na się pod tym względem rolę wychowawców Francuzów. Na czele ich wymienić należy Benjamin'a Constant'a.[1] Najlepszym dowodem, że tę formę rządów narzucała siła wypadków, może służyć fakt, iż została ona przyjęta przez dwóch ludzi, którzy kolejno zrzucali się nawzajem z tronu, w 1814 i w 1815 r. W Akcie dodatkowym do konstytucyj Cesarstwa z 22—23 kwietnia 1815 roku występuje ona jeszcze wyraźniej, niż w Karcie z 1814 roku.[2]

I.

Wraz z Kartą 1814 roku zaprowadzone zostały we Francji rządy parlamentarne.[3] Jeżeli jednak mieć na względzie tylko tekst Karty, to w niej się wyraźnie nie mówi o tej formie rządów. Prawda, Karta powiada (art. 34), że „ministrowie mogą być członkami izby parów lub izby deputowanych; że, prócz tego, mają dostęp do tej lub owej izby, i izby powinny ich wysłuchać, kiedy oni tego żądają". Karta powiada też, że król (art. 50) „może rozwiązać izbę deputowanych, ale w takim wypadku powinien zwołać nową w przeciągu trzech miesięcy". Wszystko to rysy znane i charakterystyczne. Lecz Karta określa wyraźnie tylko odpowiedzialność karną ministrów (art. 55 i 56) za zdradę i przekupstwo, a zupełnie nie mówi o ich odpowiedzialności politycznej, o ich odpowiedzialności solidarnej. Ale nikogo to w błąd nie wprowadziło. Od czasu pierwszej restauracji (1814 r.) Chateaubriand zaznaczył ten błąd w literze Karty i wykazał jednocześnie, że skutki naturalne tego ujawnią się z pewnością.[4] Po drugiej restauracji, w 1816 r. w swej „Monarchie selon la Charte" wyłożył tenże autor z zupełną ścisłością prawdziwe zasady rządów parlamentarnych. Oto

[1] Oeuvres politiques, napisane pomiędzy 1797 i 1830 rokiem, wyd. Laboulaye'a.

[2] Nietylko wstęp do Aktu dodatkowego oświadcza, że zmierza do jak największego rozszerzenia systemu reprezentacyjnego, ale przepisy jego odtwarzają zasadnicze rysy rządu parlamentarnego. Ministrowie mogą być i pozostać członkami izby (art. 17—19) i dostarczają tym ostatnim żądanych wyjaśnień. Naczelnikowi państwa przyznano prawo rozwiązywania izby przedstawicieli pod warunkiem, że zostaną ogłoszone nowe wybory (art. 21) Konieczność kontrasygnaty ministerjalnej została dokładniej określona (art. 38). Ministrowie są odpowiedzialni za akty, które podpisują (art. 39). Wprawdzie artykuły następne (40—49) określają tylko ich odpowiedzialność karną, lecz nadają jej jak największą doniosłość.

[3] Barthélemy, L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, 1904.

[4] Réflexions politiques sur quelques écrits du jour et sur les interêts de tous les Français, Paris 1814 r., rozdział XIV, strona 72: „Lecz Karta, mówią konstytucjonaliści, nie jest zupełna, trzeba, aby istniało ministerjum, a nie ministrowie, aby ci ministrowie byli członkami obu izb, aby działali w dobrej wierze". Str. 74: „Mówi się o ministrach, wytwarza się śmieszne i przesadne wyobrażenie o ich wpływie. Są oni nasamprzód odpowiedzialni, ten miecz zawieszony nad ich głową jest już dość groźny dla nich. Przeciw ich nieudolności mamy też rękojmię, która wypływa z samej natury naszych konstytucyj; wszak człowiek, będący zupełną nicością, nie może długo zajmować pierwszego miejsca w rządzie reprezentacyjnym. Prawo publiczne zwróciłoby się przeciw niemu, również jak i obie izby, i musiałby niebawem opuścić stanowisko, do którego doszedł jedynie drogą łaski".

kilka przykładów. „Doktryna — mówił — o królewskiej prerogatywie konstytucyjnej, polega na tem, że w aktach rządu nic nie pochodzi bezpośrednio od króla, że wszystko jest dziełem ministerjum, to nawet, co się dzieje w imieniu króla i za jego podpisem, projekty prawa, ordonansy, wybór ludzi... Cóż robi więc król w swej Radzie? Wyrokuje, ale nie zmusza do niczego ministerjum. Jeśli minister posłuszny jest rozkazom króla, to może być pewien, że przedsiębierze rzecz doskonałą, która zyska sobie poklask ogółu; jeżeli uchyla się od wykonania i dla podtrzymania swego poglądu powołuje się na odpowiedzialność, która mu grozi, to król więcej nie nalega: minister działa, popełnia błąd, pada, a król zmienia swe ministerjum".[1] „Wyrzekać się większości (w izbach) — znaczy to chcieć chodzić bez nóg, latać bez skrzydeł; znaczy to złamać główną sprężynę rządów reprezentacyjnych".[2] „Izby nigdy nie będą się wtrącały do administracji, nigdy nie postawią pytań niepokojących; nigdy nie poprowadzą ministrów do tego, aby ci musieli się kompromitować, jeżeli ministrowie będą tem, czem być powinni, to jest formalnie sługami, a w rzeczy samej ich panami. Jaki środek prowadzi do wyników tak pomyślnych? Środek najprostszy w świecie: ministerjum powinno rozporządzać większością i iść z nią ręka w rękę; bez tego — niema rządu".[3] „Izba ta (deputowanych) nie zna jeszcze niektórych swych pełnomocnictw, niektórych z tych prawd, które rodzi doświadczenie. Przedewszystkiem powinna ona umieć kazać innym siebie szanować. Izba nie powinna dozwalać, ażeby ministrowie ustalili zasadę, że są niezależni od izb, że mogą odmówić zjawienia się, kiedy izby żądają ich obecności. W Anglji ministrowie są interpelowani nietylko z powodu billów, ale i z powodu aktów administracyjnych, w sprawie mianowania urzędników i nawet z powodu wiadomości dziennikarskich".[4] „Skoro ministerjum raz zostało utworzone — to powinno ono być jednolite. Nie znaczy to, aby różnica poglądów politycznych ludzi wysokiej wartości, w chwili kiedy stali osobno — miała stanowić przeszkodę do ich połączenia się w ministerjum. Mogą oni wejść do niego, tworząc to, co się w Anglji nazywa ministerjum koalicyjnem, uprzednio porozumiawszy się co do ogólnego systemu, przyczem każdy składa ofiary, jakich wymaga opinja publiczna i położenie rzeczy. Ale jeżeli się połączyli już u steru państwa, to nie powinni działać inaczej, jak jednomyślnie. Jedność ministerjum nie znaczy też, że król nie może zmienić niektórych członków gabinetu, nie zmieniając innych; dość, gdy wstępujący członkowie utworzą wraz z pozostałymi jednolity system rządów. W Anglji nieraz zachodzi częściowa zmiana w ministerjum, a całe ministerjum pada wtedy tylko, kiedy składa urzędowanie pierwszy minister".[5]

[1] Roz. IV i V, str. 4 i 5.
[2] Roz. IX, str. 11.
[3] Tamże, roz. XV, str. 19.
[4] Tamże, 18.
[5] De la monarchie selon la Charte, rozdz. XXV, str. 30. Co do konieczności usunięcia się ministrów, jeśli mają przeciw sobie większość, ob. ustęp wyżej cytowany, str. 118, uwaga 5.

„Ministerjum powinno pochodzić z większości w izbie deputowanych, ponieważ deputowani są głównym organem opinji społeczeństwa".[1] Niepodobna byłoby lepiej wyrazić i z większą wyłożyć jasnością tych subtelnych zasad, harmonijnej gry, tych sił rozmaitych i napozór sprzecznych, które składają się na rządy parlamentarne.

Coprawda, niektórzy inni publicyści, nawet należący do najwybitniejszych, popierali tezę odwrotną; pragnęli oni ograniczyć odpowiedzialność ministrów do odpowiedzialności karnej, wybór zaś ich i utrzymywanie na urzędzie pozostawić królowi. „Nie sądzę, mówił Royer Collard w izbie deputowanych 1816 r., aby ministrowie u nas, podobnie jak w Anglji, koniecznie mieli posiadać niezmienną i stałą większość. Zważcie, co stanowi istotną różnicę w pierwiastkach składowych obu systemów rządu. W Anglji inicjatywa, będąca podstawą działania, wyższa administracja i znaczna część rządów spoczywa w rękach izby gmin; u nas rządy całkowicie należą do króla, król rządzi niezależnie od izb; spółudział ich, acz zawsze pożyteczny, nie jest jednak niezbędnym — chyba, gdy król uzna za konieczne wydać nowe prawo, oraz w kwestjach budżetu. Otóż w kraju, posiadającym taką mnogość praw, wypadek, w którym zarząd musiałby stanąć dla braku jakiejś niezbędnej ustawy, byłby wypadkiem niemal nadprzyrodzonym, i gdyby naprawdę konieczność była bezwzględną, izba z pewnością przyjęłaby ową ustawę. Budżet, wreszcie, to rzecz nietylko króla, ale i izby, to sprawa całego narodu, gdyż dotyczy samego istnienia jego... przytym niepodobna wyobrazić sobie izby, któraby, chcąc dać przewagę swym osobistym poglądom, lub sprzeciwić się rządowi, narażała naród na niebezpieczeństwo przez udaremnienie, lub zawieszenie służby publicznej. Gdyby taki wypadek mógł nastąpić, to wtedy właśnie król z całą słusznością i z całą pewnością, że znajdzie przychylny posłuch, zwróciłby się do swego ludu o pomoc w rządzeniu państwem."[2]

Po pewnym okresie wahania Ludwik XVIII wstąpił na dobrą drogę, i za jego panowania rząd parlamentarny działał dość prawidłowo, pomimo, że pod wielu względami znajdował się dopiero w stanie zarodkowym i chylił się z natury rzeczy ku prerogatywie królewskiej.[3] Za Karola X nieco chwiejna ta równowaga zaczęła zmierzać do upadku. Doprowadziło to do słynnych dekretów lipcowych, które wywołały rewolucję i posłużyły za powód do pierwszego, a głośnego zastosowania odpowiedzialności karnej ministrów.[4]

Triumf monarchji lipcowej był też triumfem rządów parlamentar-

---

[1] Tamże rozdz. XXIV, str. 30.

[2] De Barante, La vie politique de M. Royer-Collard, i t. d. I, 216

[3] Duvergier de Hauranne, Histoire du gouvernement parlementaire en France, t. II i nast.; Thiers, Discours parlementaires, wyd. Calmon. Mowa d. 27 września 1832, t. I, str. 124: „Za ostatniego panowania mieliśmy pozory rządów przedstawicielskich; uznawano izby, słuchano ich, gdy były tego samego co i rząd zdania, ale odkiedy to płaszczenie się ustało w r. 1829, urządzono „ósmy sierpnia", a następnie rewolucję".

[4] O procesie ministrów Karola X patrz Thureau-Dangin, Histoire du gouvernement de Juillet, I, 148.

nych. Jednakże nie odczuwano potrzeby wyrażenia dokładniejszego i uzupełnienia prawideł; w Karcie przejrzanej 1830 r. powtórzono poprostu odnośne postanowienia Karty 1814 r.[1] Panowało przekonanie, że praktyka parlamentarna zdoła uzupełnić je i wyprowadzić wszystkie naturalne wnioski. Jakoż, w epoce monarchji lipcowej rządy gabinetowe ukształtowały się w zupełności; wydoskonaliła się ich procedura i środki prawne. A przecież można sobie zadać pytanie, czy zawsze były one sprawowane ze szczerością. Często słychać zdanie, że walki i wypadki, wywołane przez słynną koalicję 1839 r. zepsuły sprężyny parlamentaryzmu i wypaczyły jego ducha.[2] Zarzut podobny zawsze łatwo uczynić systematowi opartemu chociażby poczęści na zwykłem porozumieniu i zawsze nieco chwiejnych tradycjach. Inna natomiast kwestja, bardziej określona, choć należąca do tegoż szeregu pojęć, wywołała w izbie deputowanych uroczyste i zajmujące rozprawy 27—29 maja 1846. Chodziło o pytanie subtelne i zasadnicze: jaką ma być w rządzie parlamentarnym rola głowy państwa, piastuna władzy wykonawczej? W dodatku sprawa dotyczyła monarchy konstytucyjnego; ujawniły się dwa zapatrywania. Według pierwszego, naczelnik państwa nie powinien odgrywać żadnej czynnej roli w rządach; ministrowie chcą za niego, on zaś może tylko przyłączyć się do ich życzenia, o ile ministrów popiera większość parlamentarna. Najenergiczniej bronił tego poglądu Thiers. Jeszcze w r. 1829 wynalazł on dla monarchji parlamentarnej następującą formułę: „Król panuje, a nie rządzi".[3] Drugi pogląd, przeciwnie, nadawał głowie państwa, jako istocie moralnie wolnej i odpowiedzialnej, chociaż nie w znaczeniu konstytucyjnem, prawo czynnego i realnego uczestnictwa w rządach. W myśl tego poglądu, król ma prawo starać się o zwycięstwo swych osobistych idei, ale pod dwoma warunkami: jeżeli ma pewność, że znajdzie gabinet, który przyjmie na się odpowiedzialność za przeprowadzenie tych idei i zdobędzie przytem, albo utrzyma większość w izbach — oraz, że ministrowie, zasłaniając zawsze głowę państwa, nigdy nie dopuszczą, aby jego osoba lub czyny były przedmiotem rozpraw w izbach; wszystkie zatem rozporządzenia rządowe byłyby dla izb tylko dziełem ministrów lub ministerjum. Głównym przedstawicielem tego poglądu był Guizot.[4] Można być zdania, że ten drugi sposób pojmowania jest mniej prosty od pierwszego, można uważać go za nowe powikłanie w systemie i tak już skomplikowanym; nie można atoli utrzymywać, że jest niezgodny z rządami parlamentarnemi, których wszystkie przewodnie zasady szanuje.

[1] Art. 46, 47, 42, odpowiadające art. 54, 55 i 50 Karty z r. 1814. Art. 42, przewidujący prawo rozwiązywania izby deputowanych, zmniejszał tylko termin zwołania nowej izby do 3 miesięcy (zamiast poprzednich sześciu).

[2] Thureau-Dangin, j. w., III, 392.

[3] Thiers, j. w. Mowa w izbie deputowanych 13 marca 1846. VII, 144: „Napisałem w r. 1829 słowa, które sobie zyskały sławę: „Le roi règne et ne gouverne pas". Pisałem to w r. 1829. Czyż sądzicie, że myślę dziś inaczej? Nie, tak samo myślę obecnie i myśleć będę zawsze".

[4] Guizot, Histoire de mon temps, V, 227.

II.

Miałaż konstytucja 1848 r., która po raz pierwszy zorganizowała we Francji rzeczpospolitą z prezydentem na czele, utrzymać w tej formie rządy parlamentarne, czy też pójdzie ona za przykładem dawnych ustaw republikańskich, przeprowadzających bezwzględny podział władz? Rzecz szczególna, że twórcy jej, przeważnie doskonale otrzaskani ze sprawami parlamentaryzmu, nie umieli wyraźnie rozstrzygnąć zagadnienia tak zasadniczego. W niektórych cechach konstytucji zdaje się przebijać system parlamentarny. Ustawa nie wyłączała z ministerjum członków Zgromadzenia prawodawczego, a prawo 15 marca 1849 r. wprost odrzuca niewspółistność pełnomocnictwa poselskiego z obowiązkami ministra, którą podówczas chciano ustanowić za przykładem konstytucji 1791 r. i roku III (a. 85). Art. 49 orzekał, iż prezydent ma prawo „przedstawiać projekty praw Zgromadzeniu narodowemu za pośrednictwem ministrów"; art. 69 — że ci ostatni „mają wolny wstęp do zgromadzenia narodowego i powinni być wysłuchani, ilekroć tego zażądają". Dodajmy zgodnie z art. 67, że „akta prezydenta rzeczypospolitej za wyjątkiem tych, któremi powołuje on, lub odwołuje ministrów, są ważne, jeżeli są kontrasygnowane przez ministrow". Nakoniec, konstytucja wspominała o radzie ministrów i w pewnych razach uznawała jej spółudział za konieczny (art. 64). Zato niektóre inne postanowienia, naodwrót, jakby odrzucały rządy gabinetowe. Przedewszystkiem, prezydent rzeczypospolitej odpowiadał za wszystkie swe akty. Wprawdzie odpowiedzialność ta nie wyłączała odpowiedzialności ministrów,[1] ale czy nie należało przez tę ostatnią rozumieć odpowiedzialności karnej i osobistej, nie zaś politycznej i solidarnej?[2] Prezydent nie miał też prawa rozwiązywać ciała prawodawczego,[3] a tymczasem prawo rozwiązywania jest cechą naturalną i niemal zasadniczą rządów parlamentarnych.

Pytanie, poruszone i to źle poruszone w artykułach powyższych, domagało się rozwiązania praktycznego. Pierwszy krok w tej mierze uczynił prezydent rzplitej. W swem orędziu do zgromadzenia z d. 31 października 1849,[4] żądał on wprost prawa mianowania i oddalania ministrów i kierowania osobiście rządami za pośrednictwem ludzi, bez-

---

[1] Art. 68: „Prezydent rzplitej, ministrowie, sprawcy i ci, w których ręce złożono władzę publiczną są odpowiedzialni, każdy we właściwym zakresie, za wszystkie czyny rządu i administracji".

[2] Oczywiście była to wcale nieudatna kombinacja; patrz Souvenirs Tocqueville'a, (Paryż, 1893) str. 280: „Postanowiono, że odpowiedzialność prezydenta będzie się rozciągała na ministrów, że podpisy ich będą konieczne, podobnie jak za czasów monarchji. Prezydent tedy był odpowiedzialny, a nie miał całkowitej swobody czynu i nie mógł mianować swych urzędników".

[3] Art. 68: „Każde rozporządzenie, którem prezydent Rzplitej rozwiązuje zgromadzenie narodowe, odracza je, lub sprzeciwia się spełnieniu jego zadania, stanowi zbrodnię zdrady stanu".

[4] O wypadkach poprzedzających to orędzie, ob. Spuller, Histoire parlementaire de la seconde République, str. 268

względnie oddanych jego polityce. „Zgoda, mówił, która powinna panować między rozmaitemi władzami w państwie, może się trzymać tylko wtedy, jeżeli władze, ożywione wzajemnem zaufaniem, otwarcie porozumiewają się ze sobą. Aby dać przykład tej szczerości, zapoznam Zgromadzenie z powodami, które mię skłoniły do zmiany ministerjum i do rozstania się z ludźmi, o których wybitnych zasługach miło mi zaświadczyć, — ludzi, dla których żywię przyjaźń i wdzięczność... Francja niespokojna, gdyż nie widzi kierownictwa, szuka ręki i woli wybrańca 10-grudnia. Ale ta wola może się dać odczuć tylko wtedy, gdy istnieje zupełna spólność idei, poglądów i przekonań między prezydentem i jego ministrami, gdy samo zgromadzenie narodowe łączy się z myślą narodu, której wyrazem był wybór władzy wykonawczej".[1]

Pytanie było postawione zupełnie jasno i zgromadzenie nie protestowało. Ale zachowanie się ministerjum nie licowało z tym kierunkiem. Ministerjum zażądało od zgromadzenia votum zaufania, jak to później stwierdziło samo zgromadzenie.[2] Tym sposobem w tej zasadniczej kwestji prawa konstytucyjnego stan niepewny i nieokreślony trwał aż do czasu, kiedy zaszły tak ważne wypadki, że zmusiły do powzięcia stanowczej decyzji. Wypadkiem tym było odwołanie generała Changarnier z urzędu naczelnego wodza armji paryskiej i gwardji narodowej Sekwany. Stało się to pod osłoną ministerjum, przekształconego dnia 9 stycznia 1851 r. na skutek interpelacji, podniesionej w zgromadzeniu z powodu pewnych czynów samego generała Changarnier, a zakończonej przyjęciem porządku dziennego, wraz z votum zaufania większości dla generała.[3]

Starcie większości z władzą wykonawczą było nieuniknione. De Rémusat wniósł i przeprowadził wyznaczenie komisji do wypracowania środków, których wymagała sytuacja polityczna; sprawozdanie, przedstawione izbie w imieniu tej komisji przez Lanjuinais, pociągnęło za sobą walne rozprawy na posiedzeniach 15, 16, 17 i 18 stycznia 1851 r.[4] W pamiętnej tej dyskusji wzięli udział najpierwsi mówcy owej epoki: Berryer, Lamartine, Dufaure i Thiers. Na pierwszy plan wystąpiły kwestje osobiste i namiętności polityczne: atak prezydenta rzeczypospolitej na władzę prawodawczą, z każdym dniem coraz widoczniejszy, i nadzieje restauracji monarchicznej, ożywiające pewną część większości. Wtedy to Thiers wypowiedział słowa prorocze:

---

[1] Oeuvres de Napoléon III, Paryż, 1856, III, 111, 112.

[2] Fresneau w Zgromadzeniu prawodawczem na posiedzeniu 15 stycznia 1851 r., Moniteur z d. 16-go, str. 156; „Orędzie październikowe wyraźnie, otwarcie, całkowicie zapowiedziało politykę odosobnienia, której prezydent domagał się, jako swego prawa; i prawo to w pewnej mierze uznaję. Nazajutrz generał Hautpoul, szef gabinetu, również oświadczył nam, że żąda votum ufności od zgromadzenia, że zamierza iść z niem ręka w rękę". Lanjuinais na posiedzeniu 14 stycznia 1851, Moniteur z d. 15-go, str. 147: „Jak świadczy praktyka, ministrowie nigdy nie rościli pretensyj do tego, aby ich zawsze mianował prezydent rzplitej".

[3] Spuller, j. w., str. 304.

[4] Spuller, j. w., str. 305.

„Cesarstwo gotowe". Rozprawy te nie były pozbawione charakteru prawnego, komisja rzeczywiście chciała uczynić gabinet odpowiedzialnym politycznie za dymisję Changarnier'a i zaproponowała następującą rozolucję: „Zgromadzenie narodowe, uznając, że władza wykonawcza ma niezaprzeczone prawo rozporządzania dowództwem wojsk, potępia użytek, zrobiony z tego prawa przez ministerjum". Było to właśnie zastosowaniem systemu parlamentarnego; ale czy zezwalała na to konstytucja? Niektórzy mówcy protestowali energicznie, nie byli to przecież sami ministrowie. Nie starając się zasłonić sobą osoby prezydenta, który gotów był przyjąć odpowiedzialność za inkryminowany postępek, ministrowie ogłosili, że odpowiadają zań osobiście.[1] Inni wszakże twierdzili, że za rozporządzenia polityki ogólnej, a nie za zarządzenie administracyjne, ministrowie według konstytucji nie odpowiadają, i że kierunek polityki zależy od prezydenta, na którego też spada za nią odpowiedzialność;[2] zdanie powyższe podzielał między innymi Lamartine.[3] Ale nie zdobyło ono większości. Nie bacząc na orędzie 31 października, rząd przynajmniej formalnie nie zerwał z polityką parlamentaryzmu; ponieważ zaś konstytucja uznawała odpowiedzialność ministrów, więc trudno było przypuścić, aby ministrowie w jednych wypadkach byli odpowiedzialni, w drugich znów nie.[4] Szczególnie stanowczo brzmiał jeden ustęp ze sprawozdania, przedstawionego Zgromadzeniu ustawodawczemu w r. 1848 przez Armanda Marrasta w imieniu komitetu konstytucyjnego; ustęp ten, zdaje się, w swoim czasie przeszedł niepostrzeżenie.[5] Brzmi on tak: „Większość nie obawia się, ażeby prezydent nadużył swej niezawisłości, bo konstytucja trzyma go w kole bez wyjścia. Samo zgromadzenie jest panem całego systemu

[1] Baroche, minister spraw wewnętrznych, na posiedzeniu 15 stycznia 1851, Moniteur d. 16-go, str. 158: „Za czasów rzplitej 1848 r., jak i pod panowaniem konstytucyj monarchicznych, utrzymują niektórzy, że można odosobnić odpowiedzialność ministerjalną od tej, którą art. 68 obarcza prezydenta rzplitej; nie będę roztrząsał tej teorji... Przyjmujemy odpowiedzialność za wszystkie akta, któreśmy kontrasygnowali... Zatem, czy pan prezydent rzplitej w pewnych razach jest lub nie jest odpowiedzialnym, czy ministrowie w innych razach sami są odpowiedzialni, mniejsza o to; z całej dyskusji zachowaliśmy ten wniosek, że ministrowie są odpowiedzialni zawsze... Przyjmujemy odpowiedzialność we wszystkich wypadkach, ale bynajmniej nie łudzimy się, i żadne teoretyczne protesty nie zmienią poglądu ogółu na ten fakt; atak był skierowany nietylko przeciw ministerjum".

[2] Mowa de Goularda na sesji 15 stycznia, Moniteur, str. 154. — —

[3] Posiedzenie 17 stycznia, Moniteur z d. 18-go, str. 172: „Co do mnie i moich doktryn konstytucyjnych, to gdyby mnie obrażono w podobny sposób, żądałbym rachunku nie od ministrów, żądałbym rachunku, jak to może zaraz nastąpi, od samej władzy wykonawczej; bo to jest akt ogólnej polityki, a nie administracji, akt władzy względem władzy, a nie rozkaz gabinetowy".

[4] Fresneau na posiedzeniu 15 stycznia, Moniteur z d. 16-go, str. 156: „Oto gabinet dwulicowy, o charakterze zarazem amerykańskim i parlamentarnym, gabinet, co rządzi razem ze zgromadzeniem i bez zgromadzenia."

[5] Na posiedzeniu 15 stycznia 1851 r. Monet powiedział co następuje (Moniteur d. 16-go, str. 156): „Czytajcie tę konstytucję i poprzedzające ją sprawozdanie, a znajdziecie tam, że zgromadzenie zawsze panuje nad sytuacją polityczną i może usunąć ministerjum". Na to prezydent zgromadzenia prawodawczego zauważył: „To sprawozdanie nigdy nie było przyjęte przez komisję, której też nigdy nie było czytane".

politycznego; ma ono prawo odrzucić to, co mu przez swych ministrów przedstawia prezydent; jeżeli się nie zgadza z kierunkiem administracji, jeżeli ten kierunek nie podoba mu się, to obala ministrów; jeżeli prezydent nadal obrażać będzie opinję publiczną, zgromadzenie pozwie go przed sąd najwyższy i wytoczy akt oskarżenia". Komentarz był jasny, chociaż napozór pozostał bez poważniejszego wpływu na uchwalenie konstytucji. Zgromadzenie prawodawcze przychyliło się do zdania, że konstytucja utrzymała rządy parlamentarne, i uchwaliło proponowaną przez komisję naganę ministrom. Po tej uchwale ministrowie, zgodnie z przyjętą postawą, podali się do dymisji, a prezydent rzeczypospolitej przyjął ją. Nie uznał on zato uchwały zgromadzenia, o ile zawierała pewne tłómaczenie konstytucji. Ludwik Napoleon utworzył nowe ministerjum już nie z pierwiastków większości, co zresztą byłoby rzeczą trudną, lecz z urzędników-fachowców (*ministère d'affaires*), — poczem wystosował do zgromadzenia orędzie, w którem wyrażał swe poglądy na cały zatarg i starał się odjąć swemu postępowaniu wszelkie pozory kapitulacji. „Łączność obu władz, mówił, konieczna jest dla spokoju kraju, ale ponieważ konstytucja nadała im niezawisłość, więc jedynym warunkiem takiej łączności jest wzajemna ufność... Aby nie przewlekać zgubnych nieporozumień, przyjąłem po świeżo zapadłej uchwale zgromadzenia dymisję ministerjum, które dało krajowi i sprawie porządku świetne dowody poświęcenia. Chcąc jednak utworzyć gabinet, posiadający widoki trwałego istnienia, nie mogłem wybrać go z pierwiastków większości, zrodzonej w wyjątkowych warunkach i z żalem przekonałem się, że nie mogę znaleźć odpowiedniej kombinacji członków tej większości, pomimo znaczenia, jakie taka kombinacja posiada. W takiem położeniu zdecydowałem się utworzyć ministerjum przejściowe, złożone ze specjalistów, nie należących do żadnego z odłamów zgromadzenia i gotowych poświęcić siły swoje sprawom zarządu, pozostawiając na uboczu kwestje stronnicze".[1] Taktyka, której pokonany prezydent zawdzięczał utrzymanie swych pozycyj, była zapewne dość łatwa: bo w myśli jego zamach stanu był już rzeczą zdecydowaną. Śród licznych przyczyn, które go do tego popchnęły, powinny się znaleźć przykrości, wynikające ze złego zredagowania konstytucji w punkcie dotyczącym omawianego przedmiotu.

III.

Konstytucja 14 stycznia 1852 r., stanowiąca owoc zamachu stanu, a zredagowana przez Ludwika Napoleona, na mocy władzy, którą plebiscytem wymógł na narodzie 20 i 21 grudnia 1851 r., była skierowana przeciw rządom reprezentacyjnym wogóle, a w szczególności przeciw rządom gabinetowym. Wstęp wypowiada tę myśl bardzo dobitnie: „Napisać na czele karty, że naczelnik rządu nie jest odpowiedzialny, jestto okłamywać opinję publiczną, jestto chcieć ustanowić

[1] Orędzie d. 24 stycznia 1851, Oeuvres de Napoléon III, t. III, str. 208.

fikcję, która trzykrotnie rozsypywała się w gruzy przy grzmotach rewolucji. Obecna konstytucja, przeciwnie, głosi, że naczelnik, którego-ście wybrali, odpowiada przed wami. Ponieważ zaś jest odpowiedzialnym, więc czyny jego muszą być swobodne i wolne od przeszkód. Stąd — konieczność posiadania ministrów, którzyby byli poważanymi i potężnymi pomocnikami jego myśli, lecz którzy sami nie tworzyliby rady odpowiedzialnej, złożonej z solidarnych członków, tej przeszkody zmiennej z dnia na dzień, a jednak krępującej osobistą inicjatywę głowy państwa, będącej wyrazem polityki, powstałej w izbach, a przez to samo wystawionej na ustawiczne zmiany, które tamują wszelkie dążenie do konsekwencji, wszelkie zastosowanie prawidłowego systemu... Ponieważ ministrowie nie będą obecni w izbie, a projektów praw bronić będą mówcy (*orateurs*) z Rady Stanu, uniknie się przez to straty czasu na bezowocne interpelacje, lekkomyślne oskarżenia i walki namiętne, których jedynym celem jest obalić ministrów i zająć ich miejsca". Nie mniej dobitną była wskazówka, że nowa konstytucja zapożyczyła zasady konstytucyjne od Konsulatu i pierwszego Cesarstwa; te ostatnie sprecyzowano jeszcze i spotęgowano, o ile dotyczyły one zniesienia rządów parlamentarnych. W artykule 13 konstytucja stanowiła: „Ministrowie zależą tylko od głowy państwa; każdy z nich odpowiada tylko za akty, dotyczące jego zarządu; niema pomiędzy ministrami solidarności, tylko senat może wnieść oskarżenie przeciw ministrowi". Tak znikła polityczna, a w istocie i sądowa odpowiedzialność ministrów, gdyż ta ostatnia mogła dojść do skutku tylko za zgodą ciała, którego członkowie byli mianowani przez głowę państwa. Co więcej, ministrów systematycznie oddzielano od ciała prawodawczego. Według art. 44 nie mieli oni tam wstępu, nie mogli być jego członkami, jak zresztą nie mogli bywać i na posiedzeniach senatu. Rzecznikami projektów praw i w senacie i w zgromadzeniu prawodawczem byli członkowie Rady Stanu, mianowani przez głowę rządu (art. 51).[1] Ciało prawodawcze, którego rola ograniczała się do uchwalania praw i budżetu, nie miało możności wypowiadania swojego poglądu na politykę rządu — chyba podczas ogólnych rozpraw nad budżetem. Nie mogło korzystać w tym celu z petycyj, podawanych przez obywateli, jak to miało miejsce w dawnych czasach, ponieważ petycje wolno było podawać tylko do senatu (art. 45). Nigdy Francja nie była tak daleką od rządów parlamentarnych, jak wówczas.

A jednak system ten, podówczas okrzyczany, zdyskredytowany, dzięki swej sile wewnętrznej miał niebawem zapanować ponownie, i to jeszcze przed upadkiem drugiego cesarstwa. Cesarstwo musiało powoli otwierać wrota instytucjom, potępionym i zniesionym w r. 1852. Przyczyna była dość prosta. Po latach burzliwej wolności epoki rewolucyjnej, po surowych rządach pierwszego cesarstwa, Francja wraz z rządami parlamentarnemi w epoce restauracji, monarchji lipcowej

[1] Dekret zaś 22—27 stycznia 1852 wprowadził ministerjum stanu, do atrybucji którego należały stosunki rządu z senatem, ciałem prawodawczem i Radą Stanu.

i drugiej rzeczypospolitej poznała w praktyce i zakosztowała wolności politycznej, unormowanej a spokojnej, wskutek czego w świadomości społeczeństwa rządy parlamentarne i wolność polityczna znalazły się w związku koniecznym: pierwsze zdawały się naturalną formą drugiej. W r. 1851 większość narodu francuskiego, upojona wspomnieniami sławy cesarstwa czy też przestraszona rozwojem doktryn socjalistycznych, zobojętniała na hasła wolności politycznej i w plebiscytach 1851 oraz 1852 r. zgodziła się złożyć ją w ofierze. Lecz była to słabość chwilowa. Powoli musiały się zbudzić umiłowanie wolności i potrzeba instytucyj wolnościowych. Rząd cesarski, zręczny i tym razem przewidujący, nie myślał o uporczywej walce z niepowstrzymaną potęgą. Chciał do pewnego stopnia uczynić zadosyć tym dążeniom, i to w możliwie ograniczonych początkowo rozmiarach. Gdy jednak raz wstąpił na tę drogę, pod naciskiem opinji publicznej i wewnętrznej logiki urządzeń musiał robić coraz to nowe ustępstwa. W ten sposób znów jedna po drugiej powstawały, lubo w skażonym kształcie, najgłówniejsze składowe części mechanizmu rządów parlamentarnych. Następnie przez dwa ostatnie lata drugiego cesarstwa zapanował, przynajmniej w tekście konstytucji, cały ten system zupełny i poprawny.

Punktem wyjścia stał się dekret cesarski 24 listopada — 11 grudnia 1860 roku; wprowadził on dwie ważne reformy. Powiedziano tam: „Senat i ciało prawodawcze uchwalać będą rok rocznie przy otwarciu sesji adres w odpowiedzi na naszą mowę. Nad adresem przeprowadzane będą rozprawy w obecności komisarzy rządowych, którzy udzielą izbom wszelkich koniecznych wyjaśnień co do wewnętrznej i zewnętrznej polityki cesarstwa". Adres, uchwalany przez izby w odpowiedzi na mowę tronową, która, angielskim zwyczajem, otwierała każdą sesję, był dla izb za monarchji lipcowej głównym środkiem kontroli nad ogólną polityką rządu.[1] W tych właśnie rozprawach nad adresem najczęściej występuje na scenę polityczna odpowiedzialność ministrów, opozycja bowiem usiłuje wprowadzić do projektu adresu poprawki, których rezultatem byłoby votum nieufności, a więc i upadek ministerjum. Otóż takie poprawki stały się odtąd możliwemi,[2] nie wywierały jednak bezpośredniego prawnego wpływu na los ministrów. Mimo to konstytucja głosiła, że izby mogą raz do roku poddawać ogólnej krytyce politykę rządową. Nadto dekret zawierał jedną jeszcze innowację. Nie otwierał on wrót do parlamentu ministrom, zarządzającym poszczególnemi wydziałami administracji, wciąż jeszcze wybieranym nie z pośród ciała prawodawczego; ale wprowadzał nową kategorję tak zwanych ministrów „bez teki", których jedyną czynnością było bronić w izbach wraz z prezydentem i członkami Rady Stanu wnoszonych przez rząd projektów ustaw; prócz tego mieli oni „uczestniczyć w radzie ministrów".

W r. 1867 nowy dekret z 19—31 stycznia posunął sprawę

[1] Ob. J. Barthélemy, Introduction du régime parlementaire, 1904, str. 223.
[2] Dekret 3—7 lutego 1861, art. 90.

o krok naprzód. Adres został zniesiony (art. 8); miejsce jego zajął dogodniejszy i pewniejszy środek kontroli politycznej. „Członkowie senatu i ciała prawodawczego, opiewał art. 1, mogą zwracać się do rządu z interpelacjami". Prawo interpelacji, dające izbie zupełną swobodę rozpraw nad ogólną polityką rządu albo nad poszczególnemi jego czynnościami, a ograniczające ich trwanie chwilą przejścia do porządku dziennego, zawsze uchodziło we Francji za naturalny oręż rządów parlamentarnych. Wprawdzie to prawo, jak je znajdujemy w dekrecie 1867 r., nie sprawiało rządowi kłopotu: interpelacja mogła wejść pod obrady dopiero po przezwyciężeniu wielu trudności (art. 2, 3); uchwała wskutek niej zapadła, nawet gdy nie polegała na przejściu do porządku dziennego (art. 4, 6), była napozór zupełnie nieszkodliwą: mogła ona tylko odesłać z powrotem sprawę rządowi (art. 6): „Izba (lub senat) zwraca uwagę rządu na przedmiot interpelacji". Ale nawet tak przytępiony oręż mógł się stać niebezpiecznym w umiejętnej dłoni. Z drugiej strony, prawo interpelacji zmuszało ministrów do stawania przed izbami. Otwartego wstępu do izb ministrowie jeszcze nie otrzymali, ale (art. 7): „każdy z nich mógł na specjalne polecenie cesarza wraz z ministrem stanu, prezydentem i członkami Rady Stanu reprezentować rząd w senacie lub w zgromadzeniu prawodawczem podczas obrad nad zarządem (*affaires*) lub projektami praw".

W epoce tej cesarstwo przekształcało swe organy konstytucyjne. Senat, który dotychczas, jak i w konstytucji VIII roku, był tylko czemś w rodzaju stałego zgromadzenia ustawodawczego, a jednocześnie jak gdyby konstytucyjnem jury, którego obowiązkiem było niedopuszczać do ogłaszania praw, niezgodnych z konstytucją lub z przewodniemi zasadami prawa publicznego, teraz wykazywał dążność do przedzierzgnięcia się w drugą izbę według typu dawnej izby parów. Na mocy *senatusconsultum* 14—16 marca 1867 r. zachował on swe poprzednie atrybucje, a zdobył prawo odsyłania Zgromadzeniu prawodawczemu każdej ustawy łącznie ze swą umotywowaną decyzją i postanowieniem oddania jej ponownie pod obrady. Zresztą, senat nie mógł poprawić takiej ustawy, a jeżeli ciało prawodawcze podczas powtórnych rozpraw przyjmowało ją bez zmian, senat mógł się sprzeciwić jej ogłoszeniu tylko w razie niekonstytucyjności lub innej przeszkody analogicznej. Od r. 1861 (*senatusconsultum* 2—4 lutego 1861), rozprawy na posiedzeniach senatu, dotąd zupełnie tajne, poczęto ogłaszać w prasie bądź *in extenso* bądź w streszczeniu. Nakoniec, dekret 19—20 lipca 1869 zniósł ministerjum stanu, ten organ systemu rządów, stopniowo rozpadającego się w kawałki.

Nadeszła chwila, kiedy rządy parlamentarne ze wszystkiemi swemi właściwościami i naturalnemi następstwy wrócić miały do konstytucji. Ale chwilę tę poprzedził jeszcze jeden moment: *senatusconsultum* d. 8—10 września 1869 r. Zasadnicze postanowienie całego systemu, identyczne z tem, które ongi zadowoliło samego Mirabeau, zawierał tym razem art. 3: „Ministrowie mogą być członkami senatu lub ciała

prawodawczego. Mają otwarty wstęp do obu zgromadzeń i muszą być wysłuchani za każdym razem, gdy tego zażądają". Prawo interpelacji, które może zawsze doprowadzić do umotywowanego przyjęcia porządku dziennego (art. 7), zostało usankcjonowane w całej rozciągłości. Prócz tego ciało prawodawcze odzyskiwało inne jeszcze zasadnicze prawa wolnego zgromadzenia: inicjatywę w prawodawstwie (art. 1) i prawo wyboru członków biura (art. 6). Senat wreszcie, którego posiedzenia miały być odtąd publiczne (art. 4), jeszcze bardziej zbliżał się do angielskiego typu drugiej izby: odsyłając ustawę zgromadzeniu prawodawczemu do ponownego rozpatrzenia, mógł wskazywać na te zmiany, które uważał za pożądane; w każdym zaś wypadku mógł sprzeciwić się ogłoszeniu każdego nowego prawa. Ale stanowiąc taki porządek, nieuchronnie wiodący do odpowiedzialności politycznej ministrów, cesarstwo, z drugiej strony, nie uznawało jej jeszcze wyraźnie i potwierdzało znów wręcz przeciwną zasadę, na której, jako na podstawie, wsparła się konstytucja 1852 r. Art. 2 *senatusconsultum* głosił: „Ministrowie zależą tylko od cesarza. Są odpowiedzialni. Mogą być oskarżeni tylko przez senat". Niepodobna zredagować tekstu sprzeczniejszego nietylko z wyżej przytoczonemi postanowieniami, ale i z samym sobą. Drugi punkt oczywiście przeczy pierwszemu, chyba, że omawia li tylko odpowiedzialność przed cesarzem; lecz w takim razie byłby to tekst bardzo bałamutny.

Sprzeczności tej miała uniknąć konstytucja 21 maja 1870 r., zatwierdzona przez plebiscyt 8 maja. Cesarstwo, według litery tego prawa, ostatecznie przekształciło się w monarchję konstytucyjną z rządem parlamentarnym. Nietylko ministrowie mogli być członkami izb, korzystać z wolnego wstępu do nich i prawa głosu (art. 20), ale odpowiedzialność ministrów została uznana bez żadnych ograniczeń, zarówno jak solidarność ich wystąpień w charakterze rady kolegjalnej (art. 19): „Cesarz mianuje i odwołuje ministrów, ministrowie obradują w radzie pod przewodnictwem cesarza; są odpowiedzialni". Senat zakończył ewolucję, której pierwsze fazy zaznaczyłem; zajął obok ciała prawodawczego stanowisko drugiej izby z temi samemi w zasadzie atrybucjami i z tą samą władzą; obie mają jednakowe prawo inicjatywy (art. 12), obradowania i uchwalania ustaw (art. 30), tudzież prawo przyjmowania petycyj (art. 61). Przyznano cesarzowi prawo rozwiązywania ciała prawodawczego (art. 35), umieszczone już w konstytucji 1852 r. (art. 46), ale stanowiące tam tylko oręż (i to zbyteczny) władzy osobistej; teraz figurowało ono, jako jedna z sił, równoważących rządy parlamentarne.

Wprawdzie konstytucja 21 maja 1870 r. zawierała kilka przepisów, nie licujących z tą formą rządów. Należy tutaj odpowiedzialność osobista cesarza (art. 13), sformułowana w tych samych wyrażeniach, co i w r. 1852 (art. 5). Dalej (art. 10) powiedziano: „Cesarz rządzi przy spółudziale ministrów, senatu, ciała prawodawczego i Rady Stanu". Atoli głębsza i poważniejsza sprzeczność tkwiła niewątpliwie w samych podwalinach tej kombinacji. Czy rządy cesarskie mogły

wytrzymać taką operację przelania w ich arterje cudzej krwi? Doświadczenie nie zdążyło dać odpowiedzi. Krótkotrwała konstytucja 21 maja upadła wraz z dynastją cesarską 5 września 1870 r. śród niesłychanej katastrofy, będącej fatalnym wynikiem pomyłek i błędów, które się nazbierały przez długie lata absolutnej niemal władzy.

Kiedy w lutym 1871 r. zasiadło w Bordeaux Zgromadzenie Narodowe, pomimo, że posiadało całkowitą władzę zwierzchnią, — przedewszystkiem — o ile pozwalały okoliczności — wzięło się do organizacji rządu parlamentarnego, jako rządu prowizorycznej rzeczypospolitej. Do takiego rozwiązania zgromadzenie doszło, że tak powiem, instynktownie. Kiedy zaś w r. 1875 zdecydowało się dać Francji konstytucję republikańską, to dobitnie wyraziło w niej zdanie, że rządy parlamentarne są naturalną formą wolności politycznej. Ilekroć ta forma rządów znajdowała zastosowanie we Francji, było to rezultatem naturalnej ewolucji, rozwiązaniem, którego domagała się lub które z góry przyjmowała przeciętna opinja.

Rządy gabinetowe, przeniesione z Anglji, są w gruncie rzeczy jednakowe wszędzie, gdziekolwiek istnieją; wszędzie posiadają te same, przez nas wyżej wyszczególnione, rysy zasadnicze. Każdy jednak kraj przystosował je do własnych obyczajów politycznych i do własnego genjuszu. Uznamy to za rzecz nieuniknioną, zwłaszcza skoro zważymy, jak doniosłą rolę odgrywają w tej formie rządów pierwiastki czysto przypadkowe, albo tradycyjne. Działanie rządu, jak i każdego wyższego organizmu, jest przez to samo zawiłe i subtelne. Najkorzystniejsze stosunkowo warunki bytu parlamentaryzm znajduje tam, gdzie, jak w Anglji, istniały dwa wielkie spółzawodniczące stronnictwa polityczne, wobec których wszystkie inne były wielkościami prawie bez znaczenia. Kiedy bowiem jedno z tych stronnictw postradało większość w parlamencie, zdobywa ją drugie, i wodzowie jego z konieczności są przeznaczeni do objęcia władzy. W razie rozwiązania izby niższej wynik ten mógł ulec opóźnieniu, ale — ostateczny rezultat był niewątpliwy. Anglja posiadała tę przewagę, że wielkie stronnictwa whigów i torysów ukształtowały się wcześniej, niż system rządów gabinetowych. Gdy system ten zapanował w Anglji, znalazł natychmiast właściwe środowisko, i ta harmonja przetrwała niemal do dni naszych. W innych krajach, szczególnie we Francji, warunki środowiska były mniej przyjazne. Można jednak żywić nadzieję, że u wszystkich ludów, gdzie kwestja samej formy rządu jest już zdecydowana, gdzie zapanowała równowaga polityczna, da się z czasem osiągnąć podobny wzajemny stosunek stronnictw. W rytmie, regulującym działalność praw naturalnych, przeciwieństwo sił żywiołowych stoi w pierwszym rzędzie. Tak jest zarówno w świecie fizycznym, jak w intelektualnym i moralnym. U wszystkich narodów cywilizowanych wytwarzają się nieuchronnie przeciwne kierunki, jednocząc i grupując umysły: duch postępu i inicjatywy oraz duch oporu i zachowawczości. Ciągła ich walka, kolejne triumfy składają się na życie instytucyj; życie to nie może pozostawać bez ruchu, bo w przeciwnym razie nastąpiłby zastój

w rozwoju, jak to stwierdzamy w Chinach;[1] — nie może i zdążać w zbyt szybkim pędzie, bo to sprowadza rozluźnienie zasad i rozkład społeczny. Tworzenie się wielkich stronnictw politycznych, zachowawczego i postępowego, które mają kolejno obejmować ster władzy w rządach parlamentarnych, jest tedy zjawiskiem możliwem i prawie nieuniknionem, jeżeli tylko rozwojowi ich nie staną na przeszkodzie specjalne okoliczności. Coprawda, obecnie w rozmaitych krajach Zachodu, nawet w tych, gdzie wolność polityczna najlepiej się zaaklimatyzowała, daje się dostrzec dążność do rozdrabniania starych stronnictw i tworzenia nowych. Jest to fakt, rzucający się w oczy nawet w Anglji, utrudniający teraz znacznie działanie rządów parlamentarnych. Pochodzi to z bardzo wielu przyczyn, śród których na pierwszym planie postawić należy ducha niezależności, wypływającego z zataczającej coraz szersze kręgi oświaty i z łatwości komunikacji, olbrzymie znaczenie kwestyj ekonomicznych, przysłaniających sprawy polityczne i prowadzących do podziału stronnictw politycznych. Z drugiej strony do tego, aby zawładnąć albo utrzymać władzę, trzeba, żeby rozmaite stronnictwa umiały rozpoznawać swych wodzów, iść za nimi, i pozwalały im kierować sobą; a tymczasem ten duch dyscypliny coraz bardziej upada. Wszystko to czyni bardziej trudnem tworzenie gabinetów, bardziej chwiejnem ich istnienie.

Stąd wątpliwości i krytyki, które musimy rozpatrzyć.

IV.

Rząd parlamentarny w Europie, ta jedyna niemal forma zupełnej wolności politycznej, jest systemem znakomitym, łączy bowiem i godzi dwa przeciwne sobie bieguny: swobodne działanie władzy wykonawczej oraz wszechpotężne oddziaływanie izb na rząd. W zastosowaniu napotkał on jednak na znaczne trudności, szczególnie we Francji, we Włoszech, na Węgrzech, a także w pewnych kolonjach angielskich, mianowicie w Australji. To też w ostatnich czasach podniosły się liczne przeciwko niemu krytyki bądź to w macierzystym jego kraju, Anglji, bądź też w innych krajach, które go stamtąd przejęły.

Nagana dotyka podstawowych jego zasad, albo też żali się na wypaczenie i zwyrodnienie tego systemu w praktyce. Chciałbym zbadać tę kwestję, o ile dotyczy ona Anglji i Francji.

Anglicy, jak wiemy, nazywają rząd parlamentarny rządem partyjnym. W zrównoważonej bowiem swej postaci polega on na przypuszczeniu, że istnieją dwa wielkie przeciwne sobie stronnictwa, które kolejno po sobie władzę obejmują. Otóż to wytworzenie i kolejne rządy wielkich wyćwiczonych i karnych stronnictw wydaje się w oczach niektórych publicystów nietylko trudnem do urzeczywistnienia, lecz nawet mało pożądanem, sprzecznem z harmonją społeczną i dobrem zużytkowaniem sił społeczeństwa.[2]

[1] Por. E. Rottach, La Chine en révolution, 1914.

[2] Ob. cytaty z mowy lorda Rosebery w 4-em wyd. niniejszej książki, str. 168—9.

W swej niepospolitej książce, wydanej w roku 1901, Leonard Courtney tak się wyraża o stronnictwach:

„Utrzymywanie tej maszynerji (organizacji partyjnej) w ciągłej czynności nie może być wolnem od skutków szkodliwych. Niektóre z nich istnieją niezaprzeczenie, a wobec stwierdzonej ich mnogości i doniosłości nieraz nasuwało się ludziom pytanie, czy, naogół biorąc, używanie tej maszynerji jest szkodliwe czy pożyteczne, a gdyby się nie było można bez niej obejść, to czy nie dałyby się wprowadzić pewne poprawki, zmierzające do zmniejszenia owych niepożądanych skutków, które są aż nadto widoczne. W odpowiedzi na tak postawione pytania słyszy się zazwyczaj, że rząd partyjny jest niezbędny, i że trzeba go znosić z jego wadami. Trzeba pewnej siły inteligencji, by wyobrazić sobie inne formy bytu, aniżeli te, wśród których tkwimy, a ludzie powołani do kierownictwa wielką maszynerją są z natury skłonni do obniżania wszelkich podszeptów, zmierzających do jej przekształcenia lub zniszczenia. Niezadowoleni zawsze jednak próbować będą tego na nowo, to też przedmiot wymaga zbadania.

Jest rzeczą pewną, że w narodzie istnieje duch pewnego wahania się obok ducha awanturniczego; lecz podobne dążności istnieją w sercu każdego człowieka, i wysiłek jednostki nie zmierza ku temu, by poddawać się kolejno to napadom bezczynności, to zbytniej porywczości, lecz by się utrzymać w zrównoważonym stanie prawidłowej pracy. Celem wychowania jest zastąpić ciągłością brak ciągłości, nadmierne wylewy i następujące po nich przerwy zastąpić nieprzerwanym upływem energji.

Jeśli cechą charakterystyczną objawów życia narodowego w następujących po sobie okresach czasu jest brak ciągłości, to możemy słusznie przypuszczać istnienie w niem jakiejś wady organicznej, chociaż nieraz nie umiemy znaleźć na zło rady. W życiu realnem takiego braku ciągłości niema, i rzecz godna uwagi, że postępowanie partyj, gdy są u władzy, jest obliczone na zapobieżenie temu brakowi ciągłości, do którego wytworzenia zmierza organizacja partyjna. Każde stronnictwo, doszedłszy do władzy, skłania się w kierunku polityki, uprawianej przez opozycję.

Rząd zachowawczy staje się liberalnym, rząd liberalny — zachowawczym. Jest to wspólny los, który kolejno spotyka oba odłamy, że tylnie straże ich stronników zmuszają je do naśladowania polityki przeciwników. Jest to zarzut uzasadniony, a świadczy on o tem, że zarówno liberałowie jak zachowawcy zdają sobie sprawę, iż rozwój narodowy trzyma się drogi pośredniej pomiędzy polityką każdej z tych partyj. Gdyby można było zorganizować przedstawicielstwo życia narodowego w takim kształcie, któryby odtwarzał tę pośrednią linję rozwoju, zaoszczędzilibyśmy sobie błędów i strat, płynących z organizacji, narażonej zawsze na mniej lub więcej poważne zboczenia. Taki układ stosunków da się conajmniej pomyśleć, zanim jednak uznamy możliwość choćby częściowego zastosowania go w życiu, pomysły takie należy bądź co bądź uprzednio zbadać. Z góry możemy jednak

stwierdzić, że gdyby się udało je urzeczywistnić, rząd miałby w przyszłości warunki ciągłości i stałości, odpowiadające ciągłości i stałości samego narodu. Wtedy możnaby go istotnie nazwać rządem narodowym, o który to tytuł tyle rządów napróżno się ubiega. Od czasu do czasu mógłby on usuwać ze swego łona pewne żywioły i przypuszczać inne. Z biegiem lat odnawiałby się w zupełności, lecz ciągłość jego istnienia rzadkoby doznawała przerwy. Podobne przekształcenie nie może nastąpić za jednym zamachem. Urzeczywistniać je możnaby tylko stopniowo, na razie wystarczy, jeżeli ten ruch obiecuje nam istotnie zbliżenie się do celu".[1]

Są to poglądy wzniosłe i zarazem pomysłowe. Koncepcja ta niestety nie wydobywa się jeszcze ze mgły. Jasnem jest, że środkiem, przy pomocy którego Courtney chciałby utworzyć tę racjonalną reprezentację, będącą wiernem odbiciem narodu we wszystkich jego częściach, jest przedstawicielstwo ustosunkowane; sam on to mówi wyraźnie.[2] Zagadnienie to zbadamy dalej. Widzimy także, że w zgromadzeniach tak utworzonych wydawanie ustaw będzie dosyć trudne. Działoby się to w drodze ugody pomiędzy różnorodnemi składowemi czynnikami. Co jednak występuje mniej jasno, to kwestja, w jaki sposób będzie się organizować, wybierać i odnawiać rząd wyposażony we władzę wykonawczą. Na tym punkcie tajemnica jeszcze nie jest odsłonięta.

Utalentowany publicysta Ostrogorski rozprawił się w wielkiej swej pracy ze stronnictwami,[3] potępiając ich tworzenie i organizację, którą zbadał lepiej, niż ktokolwiek przed nim, nietylko w Anglji lecz także w Stanach Zjednoczonych, gdzie panuje forma rządu wolnego, mocno różniąca się od rządów parlamentarnych, a którą później zbadamy. Znamienną cechą tej odrębnej formy rządu jest to, że opiera się on również na istnieniu dwóch współzawodniczących ze sobą stronnictw. Ostrogorski, nie zadawalając się obnażeniem aż nazbyt istotnych i bardzo licznych niedomagań organizacji partyjnej u Anglo-Sasów w Zjednoczonem Królestwie W. Brytanji i w Stanach Zjednoczonych, podaje też plan reformy, wzór konstytucji dla krajów wolnych, ale z wyjątkiem proponowanego przezeń wskazywania przez samych wyborców kandydatów na przyszłe wybory, system jego jest tylko kombinacją pewnych rysów rządów parlamentarnych z pewnemi innemi, zapożyczonemi z rządów Stanów Zjednoczonych.[4]

Nie jest to jeszcze rząd przyszłości.

Nie bacząc na krytyki organizacja partyjna utrzymuje się i uzupełnia w Anglji i w Stanach Zjednoczonych z każdym dniem; w tym ostatnim kraju prawa poszczególnych stanów sankcjonują nawet niektóre zasadnicze punkty tej organizacji.

---

[1] The working Constitution of England, str. 141, 142.

[2] Tamże, str. 150 i nast.

[3] La démocratie et l'organisation des partis politiques, 2 tomy, 1903.

[4] Patrz moje studjum o książce Ostrogorskiego w Revue politique et parlementaire, lipiec-sierpień 1903, str. 53 odb.

Czyż można zresztą usunąć stronnictwa tam, gdzie panuje wolność polityczna? Zapewne, potępienie ich wypływa z zasady wzniosłej i ponętnej, tej samej, która przyświecała samemu Rousseau, a po nim naszym przodkom z czasów Rewolucji, co przecież znali tyle stronnictw i nawet tak strasznych stronnictw. Wszyscy twierdzili, iż nie uznają partyj, a kierują się jedynie rozsądkiem, sprawiedliwością i miłością ojczyzny, a w skutku jednak jakobini uważali swych przeciwników za zbójów i zdrajców. Wolność polityczna polega zasadniczo na udziale obywateli w rządzie, przytem udział ów bywa albo osobisty albo za pośrednictwem przedstawicieli. Jest rzeczą naturalną i nieuniknioną, że obywatele o wspólnych przekonaniach wspólnym wysiłkiem starają się oddziałać na rząd, dążąc do zastosowania swych idei i chcąc zapewnić im zwycięstwo; jeżeli zaś prawo pozwala na stowarzyszenia polityczne, a obywatele potrafią zużytkować wolność indywidualną jednostek, wówczas grupy takie, sympatyzujące ze sobą, zorganizują się na trwałe.

Aby temu przeszkodzić, należałoby zakazać wszelkich związków i zrzeszeń politycznych, jak tego żądali Rousseau i Siéyès. Ostrogorski chciałby widzieć tylko czasowe ligi dla dokonania pewnej reformy, któreby się rozwiązywały z chwilą osiągnięcia celu. Lecz w ludziach istnieją bardzo różnorodne dążności ogólne i trwałe, są pewne stałe zainteresowania, pewne tradycje i namiętności, które każą im widzieć w specjalnem świetle wszystkie zagadnienia życia państwowego. Dlaczego te siły elementarne nie miałyby się zorganizować? Nie można ich przecież znieść, a w rezultacie lepiej jest mieć do czynienia z dobrze zorganizowanemi, a więc świadomemi i moralnie odpowiedzialnemi stronnictwami, pomimo cechujących je uprzedzeń i tyranji, aniżeli z rozproszonemi jak pył jednostkami ludzkiemi. Niema wolności politycznej bez stronnictw. Uznawali to już fizjokraci XVIII w. To był nawet jeden z powodów, dlaczego potępiali wolność polityczną i dlaczego przyznawali wyższość monarchji absolutnej. Tam niemasz już żadnych partyj dozwolonych, każda partja staje się fakcją.

Anglja współczesna staje też wobec pytania, czy rząd parlamentarny będzie funkcjonował tam nadal tak, jak w przeszłości. Równowaga jego spoczywała na istnieniu 2 stronnictw współzawodniczących, whigów i torysów. Otóż ta harmonja, niewidziana w innych krajach, nawet w Anglji zaczyna się gruntownie mącić. Rozłam w stronnictwie liberalnem spowodowała kwestja *Home rule*'u dla Irlandji, a potem także wojna w Transwaalu. Kwestja robotnicza wnosi doń także elementy rozkładu.

Stronnictwo zachowawcze, jakkolwiek lepiej potrafi utrzymać swą jedność, posiada także odgałęzienia, naprz. w t. zw. *Primrose League*, wielu też jego członków zajmuje stanowisko odrębne w kwestjach skarbowych i celnych.

Lecz umysły angielskie nie trwożą się zbytnio tym stanem rzeczy.

---

[1] Tamże, str. 20.

Anglicy wiedzą, iż jeszcze większe rozbieżności i trudności istniały dawniej, i nie tracą nadziei na przyszłość.[1]

Stwierdziwszy to podstawowe i naturalne prawo wyżej zaznaczone, podług którego u jednych ludzi przeważa duch postępu, u innych zaś usposobienie zachowawcze, Courtney mówi dalej: „Można rzec, że z roku na rok oba wielkie stronnictwa udoskonalają swą organizację, co nie przeszkadza tworzeniu poddziałów, które choć nie są rzeczą zupełnie nową, uzyskały w latach ostatnich bezprzykładny rozwój. W obu partjach grupy istniały zawsze; przed r. 1832 tworzyły się one często dookoła pewnej osobistości. Pewna liczba członków mogła nawet uchodzić za ludzi jakiegoś wielkiego kupca z miasteczka, z którego byli oni wybrani. Po r. 1832 whigowie, czyli stronnictwo reformy, mieli za sobą O'Connell'a i jego *repealer*'ów, członków szkoły manchesterskiej i filozofujących radykałów, podczas gdy stronnictwo zachowawcze, złożone z wielkich właścicieli ziemskich, wielkich kupców i duchowieństwa, okazywało wszystkie odcienie, począwszy od wysokiego toryzmu i od zasad nieugiętego protekcjonizmu, aż do swobodnej, otwartej umysłowości sir Roberta Peela. Maymooth Grant i żądania t. zw. repealerów zamąciły stronnictwo, doprowadzając je do dzisiejszego stanu; widziano wówczas emigrację umysłów przedsiębiorczych, które, porzucając ministerjum, pozostawały czas jakiś na jego skrzydle, poczem wchodziły w skład przeciwnych szeregów.

W ostatnich latach poddziały zaznaczyły się może silniej przez to samo, że przybrały pewne formy organizacyjne, tworząc komitety duchowne, komitety służbowe, partje pracy (*labour parties*) i t. d., gromadząc się jawnie i wykazując większą niezależność, lecz ugrupowania podobne znane są oddawna i wpływ ich na życie parlamentarne był taki sam w przeszłości, jak dzisiaj. Po przywróceniu porządku w obrębie obu stronnictw wszystkie te poddziały mogą zniknąć; porównywując doświadczenie obecne z tem, co wiemy o doświadczeniach przeszłości z przed 50 lub 60 lat, nie można twierdzić, aby trudności w kierowaniu walczącemi zastępami parlamentarnemi wzmogły się poważnie.[2] Jednakże dopiero niedawno przy uroczystej dyskusji pierwszy minister ostrzegał opozycję w sposób następujący: „Możemy wszyscy dożyć chwili, kiedy oba wielkie historyczne stronnictwa tej izby zrównają się liczebnie, a szalę przechylać będą partje, nie mające tradycyj

[1] Sidney Low, j. w., str. 121: „Ponieważ stronnictwa rozpadają się na coraz liczniejsze grupy, przeto chwilowe między niemi porozumienia dla wzajemnego popierania się na zasadzie *do ut des* mogą się coraz bardziej uzwyczajniać. Nie jest jednak rzeczą pewną, by takie kombinacje, gdyby nawet miały często powodzenie przy głosowaniu w *division lobbies*, miały istotnie zmniejszać powagę gabinetu. Ministrowie mieliby może za sobą wyborców, gdyby uchwały (głosowanie) izby gmin uważali tylko za bardzo emfatyczny wyraz opinji na korzyść pewnej polityki lub pewnego określonego zarządzenia, które nie może pociągnąć za sobą tak poważnych skutków, jak ich dymisja" Ta ostatnia myśl nawiązuje do poglądu, podług którego pierwszy minister byłby delegatem wyborców, przyczem rząd bezpośredni zastąpiłby wówczas prawie w zupełności rząd reprezentacyjny. Ob. o tem str. 119.

[2] L. Courtney, The Working Constitution, str. 139. Ob. różne mowy leaderów stronnictwa liberalnego, cytowane w 3-em wydaniu tej książki, str. 838, 839.

historycznych w tym narodzie. Wówczas mała grupa ludzi potrafi zmusić każdej chwili ministerjum do podania się do dymisji, a króla do przyjęcia tejże."[1]

Z drugiej strony, Sidney Low tak przedstawia kwestję rządu partyjnego:

„System partyjny uważany jest za coś anormalnego i mało polecenia godnego. Jest się nieraz gotowym umrzeć za swoje stronnictwo, lecz rzadko się je chwali; Anglicy potępiali systematycznie walkę stronnictw, chociaż od dwóch wieków wkładają w nią ogromną sumę zapału i energji. Żaden prawie pierwszorzędny pisarz, z wyjątkiem Burke'a, żaden wybitniejszy mąż stanu, z wyjątkiem Balfour'a, nie zatroszczył się o to, by faktom tym śmiało spojrzeć w oczy. Od czasu wielkiego księcia Marlborough, który u schyłku swej karjery mawiał, że niczego na świecie tak nie pragnie, jak tylko żyć w kraju, gdzieby znienawidzone imiona whigów i torysów były nieznane, aż do dni naszych wytworzył się nieustający prąd nagany i krytyki. Żadne zdanie nie wywoła tak licznych oklasków na zebraniu publicznem, jak deklaracja mniej więcej takiej treści: „To, panie przewodniczący, nie jest kwestją partyjną, nie mam zamiaru traktować tej sprawy z partyjnego punktu widzenia". Jednakże podział na partje jest faktycznie zasadniczym warunkiem funkcjonowania naszej maszyny konstytucyjnej. Nasz rząd, zdaniem Bryce'a: „jest systemem, którego pomyślne funkcjonowanie wymaga dwóch tylko wielkich stronnictw: stronnictw, z których każde jest dość silne, aby powściągnąć gwałtowność drugiego, z których jedno jednak ma stałą przewagę w każdym składzie izby gmin". Jeśli wszelkie imitacje i adaptacje tego systemu, jakich próbowano gdzieindziej, nie przyniosły spodziewanych skutków, wypływa to w znacznej mierze stąd, że nie można było tego właśnie warunku przeszczepić na inny grunt. Konstytucja 3-ciej republiki francuskiej opiera się tak samo, jak nasza na zasadzie gabinetu parlamentarnego wybieralnego. Lecz chociaż samą zasadę przyswoiła sobie w jak najszerszej mierze, nie potrafiła stworzyć tej stałej dwoistości zorganizowanej opozycji, która zwyciężyła u nas od końca XVII w. Zamiast partyj Francja miewała grupy".

Wreszcie samo funkcjonowanie rządów parlamentarnych bywa przedmiotem żywej krytyki. Z jednej strony utrzymują, że czynią one izby niezdolnemi do spełniania głównego ich zadania, t. j. do dobrego i szybkiego przygotowywania ustaw, których kraj potrzebuje; mówi się więc potocznie o sparaliżowaniu parlamentu.[3] Z drugiej strony dyskusje polityczne, zapytania skierowane do ministrów, wnioski, interpelacje mnożą się i przedłużają niepotrzebnie. Zło jest oczywiste i ministerjum Balfoura, przedstawiwszy jego przyczyny, usiłowało wynaleźć na nie lekarstwo. Główną przyczyną, obok wzrastającej złożoności

[1] Balfour w izbie gmin 24 lipca 1905 r.; Dupont, Le Labour party, Lille, 1912; Alfassa, Le parti ouvrier anglais, Annales des sciences politiques, 1908, str. 59.

[2] Jak wyżej, str. 117—118.

[3] Ob. teksty cytowane w 3-em wydaniu tej książki, str. 836.

nowoczesnej cywilizacji, jest udział coraz liczniejszych członków w debatach. Dawniej mała tylko ich liczba głos zabierała; byli to przywódcy, odgrywający pierwsze role: dzisiaj każdy ma coś do gadania, a rządy parlamentarne dostarczają ludziom tą chętką opanowanym nie zliczonych ku temu sposobności. Lekarstwo polegało na nowych utrudnieniach regulaminowych uchwalonych i przyjętych przez izbę gmin, a ułatwiających bądź to zamknięcie dyskusji, bądź usunięcie pewnej liczby zapytań lub interpelacyj.[1]

Dają się też słyszeć skargi na rządy parlamentarne z powodu braku sprężystości w rządzeniu. Skargi te pochodziły niekiedy od ministrów. Lord Salisbury, będąc premjerem angielskim w pierwszym okresie wojny transwaalskiej, zrzucał winę niepowodzeń angielskich w tym czasie na konstytucję, która rzekomo przeszkadzała rządowi znaleźć na czas pieniądze, ów główny nerw w każdej wojnie. Sir William Harcourt zaczepił ten pogląd w izbie gmin.[2]

Naodwrót znowuż — a tę samą sprzeczność stwierdzić można we Francji — niekiedy oskarżano ministerjum, że izbie gmin narzuca swą przewagę, nie pozostawiając jej żadnej samodzielności i rządząc nią arbitralnie. Na co ówczesny minister Chamberlain odpowiedział w sposób następujący: przyznawał, „że wielce szanowny gentleman (Sir Campbell Bannerman) wygłosił pewne zasady, które on sam przyjmuje. Lecz powiedział, że egzekutywa nie powinna być wywyższona ze szkodą całej izby. Rząd jest w gruncie rzeczy sługą izby. Aprobata izby to tchnienie ożywcze utrzymujące byt rządu: może on utracić władzę przez prostą zmianę opinji, któraby go pozbawiła sympatji większości izby. Wskutek tego, kiedy niektórzy członkowie mówią o ukróceniu władzy rządu, rozumieją przez to jedynie ukrócenie władzy większości i zwiększenie władzy mniejszości. Zdaniem jego naród, wybierający większość izby, ma prawo wymagać, by nie brakło jej władzy potrzebnej do urzeczywistnienia tego, czego chce większość narodu. Nasz rząd reprezentacyjny byłby czystą farsą, gdyby większość miała możność wybierania rządu, lecz rząd ten nie miał możności spełnienia swego zadania".[3]

Zarzut, że izba gmin jest opanowana i prawie sprowadzona do zera przez gabinet, który sam prowadzony jest na pasku przez kilku swych członków, t. zw. *inner ring*, został postawiony ze szczególnym rozgłosem i siłą przez Sidney Low'a, którego przenikliwe uwagi są często nacechowane pewną przesadą.

Zgadza się to zresztą z ulubioną jego myślą, według której ministerjum jest wybrane przez ciało wyborcze i z jego ramienia dzierży

[1] Posiedzenie izby gmin z 30 stycznia, 6 i 7 lutego 1902 r. L. Courtney, jak wyżej, str. 157, 179.

[2] Posiedzenie d. 6 lutego 1900 (Daily News): „Zdaniem pierwszego ministra ministrowie padli ofiarą konstytucji angielskiej. Ta konstytucja może być bardzo wadliwa, ale od dwóch wieków spełniała swe zadanie. Wystarczała ona wielkiemu księciu Marlborough i lordowi Chatham, książę Wellington potrafił się z nią zżyć. Nie słyszano, by lord Palmerston uskarżał się na nią".

[3] Izba gmin, 6 lutego 1903 r.

władzę. Sidney Low oświadcza, że ministerjum, dzięki spoistości popierającego je stronnictwa, sprawuje nietylko władzę wykonawczą, lecz faktycznie także władzę ustawodawczą, gdyż ono proponuje ważniejsze ustawy, mając pewność, że je przeprowadzi — stąd są to ustawy partyjne. Opozycji pozostaje jedynie możność dyskusji, zazwyczaj bezskutecznej, i często prasa może mieć większy wpływ na cofnięcie lub zmianę jakiegoś billu rządowego, aniżeli izba gmin. Nadzór nad rządem, ta nieustanna kontrola, stanowiąca zasadniczą rację bytu rządów parlamentarnych, stałaby się również illuzoryczną wobec ministerjum mającego zapewnioną większość: żadne prawie ministerjum za dni naszych nie pada skutkiem nieprzyjaznej uchwały izby gmin.[1] Jedynie zapytania skierowane do ministrów, na które nieraz dzisiaj odpowiada się piśmiennie, okazują się pono istotnie pożytecznemi. Deszcz pytań „z gwiazdką" czy „bez gwiazdki"[2] spada na głowy ministrów codziennie przez cały czas sesji. Nie jest to najłatwiejsza część ich zadania zachować pozory wobec wytrwałego inkwizytora w ten sposób, aby nie skompromitować ani siebie, ani swego wydziału i uniknąć zarazem pozoru, jakoby minister uchylał się od badania.

Znany fakt, że uparty opozycjonista może każdej chwili zawezwać członka rządu przed baryerę świadków (*witness box*) stanowi pewnego rodzaju wędzidło na samowładztwo gabinetu, gdyż to przeszkadza ministrom pracować w pomroce i zmusza ich do bacznego liczenia się z publicznością i prasą.[3]

Jest to naturalny wynik ducha partyjnego, lecz mimo wszystko, pomimo wprowadzenia zamykania obrad, pomimo krótkiego czasu, zostawionego na propozycje „członków prywatnych" (*private members*), rządy parlamentarne utrzymały się w Anglji na zaszczytnem stanowisku, jako system dozwalający na szeroką publiczną dyskusję. Wydaje się to rzeczą dziwną a nawet paradoksalną, a jednak przy istnieniu rządów gabinetowych kontrola izb nad rządem byłaby skuteczniejszą tam (np. we Francji), gdzie liczba silnie zorganizowanych stronnictw nie jest mała. Wobec takiej izby o wiele łatwiej narazić się na niepowodzenie, a wskutek tego większa możliwość upadku gabinetu; jakoż niedawno jeszcze prezydent ministrów podnosił wobec senatu francuskiego doniosłość kontroli, wykonywanej przez izby, szczególnie w sprawach finansowych, i bronił się przed zarzutem, jakoby chciał gwałcić prawa wysokiego zgromadzenia.[4]

---

[1] Jak wyżej, str. 70, 74, 76, 80, 85—6, 89.

[2] Na papierze, na którym pisze się zapytania, gwiazdką oznacza się te, na które poseł żąda odpowiedzi na piśmie.

[3] Jak wyżej, str. 92.

[4] Posiedzenie 25 czerwca 1908. Journal officiel z 26; debaty parlamentarne, senat str. 830, 831 (debata na temat wykupna kolei Zachodniej): „Słusznie pan powiedział, że izby są i powinny być narzędziem kontroli. Zwraca się to przeciw tezie pana Prevet, skoro pan Prevet (referent komisji kolejowej) chce rządzić za nas. Mówiłem o kontroli finansowej izb; zapewniam, że ta kontrola jest o wiele ściślejsza, aniżeli myślałem przed dojściem do rządów. Chciałbym, by mi kochany kolega powiedział, gdzie i kiedy nadużywałem władzy? Czy przez to, że stawiam kwestję zaufania?"

Pomimo tych krytyk i trudności naród angielski jest mocno przywiązany do rządów parlamentarnych. One jedynie zapewniają najszybsze zwycięstwo opinji publicznej, która w czasach nowożytnych jest największą potęgą polityczną. „Jest to", mówiąc słowami Jenks'a, „system rządzenia drogą przekonywania. Jest w nich miejsce dla wszystkich ludzi umiejących przekonywać i wszystkich zarządzeń, które tą drogą mogą być przeprowadzone. Jedną z najciekawszych pomyłek, popełnionych przez bystrego obserwatora, jest teorja Carlyle'a, podług której naród rządzi siłą wymowy izby gmin. Już za czasów Carlyle'a izba gmin, t. j. toczone w niej dyskusje publiczne, nie były niczem istotnem, dziś zaś jest to prawda znana powszechnie, że rzadko, a nawet nigdy, mowa wypowiedziana w izbach nie wpływa na zmianę uchwał. Nawet wielkie mowy, wypowiadane w kolegjach wyborczych, są raczej popisem oratorskim aniżeli prawdziwą walką. Istotna praca rządu, przynajmniej wielkie kwestje polityczne, rozstrzygają się w komisjach, przez osobiste starania, na łamach dzienników i w gabinecie, to jest w drodze dyskusji nieformalnej i w drodze perswazji".[1] Jenks przyznaje tylko, że rząd parlamentarny nie jest terenem sprzyjającym dla ministrów obdarzonych genjuszem. „Człowiek o wielkiej sile charakteru, uporczywie dążący do osiągnięcia odległego rezultatu największej doniosłości, nie może tam zająć wybitnego stanowiska". Rząd taki usunąłby ministrów typu Bismarcka lub ministrów typu machiawelskiego, jakimi byli Metternich, Talleyrand lub Cavour. Ale też tacy ludzie często przynoszą ludzkości więcej szkody niż pożytku.

Kolonje angielskie, posiadające samorząd (*self government*), wprowadziły u siebie za przykładem kraju macierzystego rządy parlamentarne. W niektórych z nich, jak w Kanadzie i na Przylądku, funkcjonują one prawidłowo i bez trudności. Nie tak dzieje się w Australji. „Zauważono już nieraz, że kraj nie posiadający wyraźnie odznaczonych partyj, gdzie zamiast dwóch dobrze zorganizowanych partyj istnieją grupy, źle się nadaje do takiego systemu rządów, i niestałość ministerjów w Australji aż do ostatnich lat potwierdza tę opinję".[2] Konstytucja związkowa australska przyjęła jednak system rządów parlamentarnych. „Przed kilku laty istniały uzasadnione wątpliwości co do utrzymania się tego systemu w Australji. Upadek ministerjów jednego za drugiem działał niezaprzeczenie demoralizująco na życie polityczne; wobec wielkiego znaczenia, jakie ma w administracji zdolność i doświadczenie, rządy przy pomocy personelu wciąż zmieniającego się, zależnie od wymagań parlamentu, wydawały się rzeczą zupełnie niemożliwą. System amerykański, przy którym parlament nie posiada władzy wykonawczej, nie znajdował zwolenników; lecz w przeważnej

[1] Parliamentary England, str. 422.

[2] Harrisson Moore, artykuł cytowany, str. 52, Sidney Low, jak wyżej, str. 108, przypisek: „W kolonjach samorządnych, gdzie większości partyjne są nieznaczne a zmiany ministerjów częste, może gubernator niekiedy skorzystać ze swych praw i nie zgodzić się na rozwiązanie parlamentu, by krajowi oszczędzić wydatków oraz kłopotów związanych z przeprowadzeniem nowych a zbytecznych wyborów powszechnych".

części kolonij uwaga zwracała się ku systemowi szwajcarskiemu, przy którym ministerjum wybierane jest przez ciało prawodawcze na pewną określoną liczbę lat. Upatrywano w tem system zapewniający bezpieczeństwo władzy przy utrzymaniu odpowiedzialności jej wobec ciała prawodawczego, a ponieważ opiera się on na zasadzie elekcji we właściwem tego słowa znaczeniu, wydawał się bardziej demokratycznym niż system gabinetowy, tembardziej, że w kolonjach wybór osób zależny jest poczęści od samego gubernatora (który nie zawsze zasięga zdania swej rady wykonawczej). W ostatnich latach jednakże dokonała się w polityce Australji i Nowej Zelandji znaczna zmiana. Zamiast kalejdoskopowych zmian lat poprzednich można zauważyć ustalenie się rządu przy dłuższem trwaniu ministerjów. Konwencja z lat 1897—1898 od konwencji z r. 1891 najznamienniej różni się właśnie tem, że bez oporu przyjmuje system gabinetowy.

V.

Rząd parlamentarny był we Francji przedmiotem gwałtownych ataków we wszystkich okresach swego trwania z wyjątkiem może epoki Restauracji.

Jego zasady konwencjonalne i napozór sztuczne, jego skomplikowany system niepokoją nieco umysł francuski, lubujący się w koncepcjach prostych i logicznych. Co więcej, sami zmierzamy do zachwiania jego równowagi przez naginanie go do naszych przyrodzonych upodobań. To też od kilku lat bardziej jeszcze niż w Anglji mówi się we Francji o kryzysie parlamentaryzmu; francuskie dzienniki i przeglądy są tem przepełnione,[2] chociaż niezawsze mówi się wyraźnie, na czem to polega wada, wywołująca tyle skarg. Skarżą się nieraz na to, że izby poświęcają zbyt mało pożytecznego czasu na dyskusję i uchwalanie ustaw, i że przez to nie dochodzą do skutku upragnione reformy, że działalność ich przeważnie poświęcona jest walkom stronnictw spierających się o władzę, że ich funkcje rządowe zbytnio rozwijają się kosztem funkcji ustawodawczej. Jest nieco prawdy w tym zarzucie: pomimo mnóstwa ludzi utalentowanych w izbach francuskich, mimo olbrzymiej sumy pracy, widocznej w raportach komisyj, to wszystko pozostaje zbyt często bezpłodnem. Czy należy jednak winić o to właściwy system parlamentarny? Wprawdzie, jakeśmy widzieli, te same żale dają się słyszeć w Anglji,[3] lecz w Stanach Zjednoczonych, gdzie rządy gabinetowe nie istnieją, produkcja ustawodawcza nie jest łatwiejsza,

---

[1] Harrisson Moore, str. 35.

[2] W skargach tych biorą udział ludzie najbardziej umiarkowani i stanowczy. Mowa Poincaré'go na bankiecie wydanym przez Alliance républicaine démocratique (Le Temps z 18 czerwca 1908 r.): „zakrawa na to, że od pewnego czasu maszyna parlamentarna obraca się w próżni, a jej mechanizm w rozprzężeniu sprawia więcej hałasu aniżeli wytwarza pracy".

[3] Por. wyżej, str. 233 i nast.

i reformy też każą na siebie czekać. Trudności te sprowadza w znacznej mierze złożoność cywilizacji współczesnej. Ileż to nowych stosunków zawiązało się między ludźmi, ileż przybyło rzeczy do uregulowania, dawniej nie istniejących! A sama ta regulacja o ileż staje się trudniejszą i bardziej powikłaną! Lecz rozpatrzmy wady wyżej podniesione właściwych rządów parlamentarnych.

Pierwszą jest rola blada, prawie bierna, jaka w nich pozostaje prezydentowi republiki.

Istotnie trzech prezydentów rzpltej podało się do dymisji przed wygaśnięciem swej władzy: marszałek Mac Mahon w 1879, Grévy w 1887 i Casimir Périer w 1895. Lecz trzeba zauważyć, że Grévy podał się do dymisji pod presją i przymusem wobec postawy obu izb, które mu ten krok narzuciły; do tej sprawy jeszcze wrócimy.

Marszałek Mac Mahon rozpoczął rozmyślnie walkę przeciwko większości republikańskiej i został zwyciężony. On to był owym „Zwyciężonym 16 maja". Co do Casimir Périer'a, kiedy 15 stycznia 1895 podał się do dymisji, czynił to rzeczywiście po kilku miesiącach rządów na tej podstawie, że władza przyznana mu przez konstytucję jest niedostateczna. „Nie mogę spokojnie porównywać moralnej odpowiedzialności ciążącej na mnie i niemocy na jaką jestem skazany". Można to uważać za przesadny skrupuł i drażliwość. Widzieliśmy już poprzednio, jak pożyteczną i owocną może być rola przedstawiciela władzy wykonawczej przy rządach gabinetowych. Prezydent republiki francuskiej może wywierać swój wpływ łagodzący na posiedzeniach rządu w sposób bardziej bezpośredni aniżeli król angielski, gdyż przewodniczy w Radzie ministrów.

Lecz czy to ministrowie rządzą we Francji na miejscu prezydenta republiki? Temu się nieraz przeczy, twierdzi się, że to większość izby deputowanych, zamiast poddać się ich kierunkowi, narzuca im swą wolę, wydaje rozkazy i dyktuje ich czyny polityczne. Istnieje we Francji rzeczywiście tendencja, aby w ten sposób pojmować rząd parlamentarny.[1] Z pewnej strony słychać nawet, że we Francji zorganizował się wręcz taki system. Działa on za pośrednictwem wielkich stałych komisyj, które izba mianuje w biurach przy każdej kadencji przy zwykłej większości. Każda z tych komisyj odpowiada jakiejś wielkiej gałęzi służby publicznej. Obecnie niema ich wprawdzie dla każdego ministerjum, jak to przepowiadano, że nastąpi w przyszłości;[2] jest ich na razie

---

[1] Ob. moje studjum cytowane: Les deux formes de gouvernement.

[2] 24 października 1902 w izbie deputowanych mówił Charles Benoist: „Pewnego dnia, prędzej czy później, nie wiem kiedy, zaproponujecie nam (gdyż po tej pochyłości stoczycie się mimo woli) utworzenie takiej liczby wielkich komisyj, ile jest ministerstw (oklaski w centrum, poruszenie w całej izbie) — Edmund Lepelletier: Jest to doskonały system, najlepszy i najbardziej liberalny. — Dejeante: To będzie właściwie zwierzchnictwo ludu, to powszechne głosowanie! (poruszenie). — Charles Benoist: To zwierzchnictwo parlamentu: z chwilą, gdy się wam to uda wprowadzić, zbliżycie się do systemu rządów na wzór Konwencji, ale temsamem oddalicie się od systemu rządów parlamentarnych (poruszenie). Będzie to oznaczało przesunięcie osi, dokoła której obracają się instytucje, przesunięcie punktu ciężkości rządu".

dziewięć, lecz z trybuny izby oświadczono, że tworzenie komisyj staje się systemem,[1] co jest oczywistą przesadą. Jeśli byli prezydentowie ministrów, którzy rozmyślnie dawali sobą kierować większości,[2] byli i tacy, którzy ją prowadzili swą silną dłonią,[3] i słyszano niejednokrotnie tak, jak w Anglji, skargi pod adresem szefa gabinetu, że nie pozostawia izbie pełnej swobody.

Lecz słabość rządu parlamentarnego trzeciej republiki polegała głównie przez czas długi na niestałości ministerjów i ich przelotnem trwaniu. Redaktor „Année politique" mówił w roku 1883: „po raz pierwszy od wyboru Grévy'ego (1879) upływa rok bez obalenia gabinetu przez izbę„.[4] 21 lutego 1883 Jules Ferry utworzył gabinet, który trwał do 30 marca 1885; upadek jego nastąpił tylko wskutek niesłychanej paniki, wywołanej chwilowem niepowodzeniem armji francuskiej w Tonkinie. Lecz po r. 1885 niestałość ta wzmaga się jeszcze bardziej: doszło do tego, że wyrażano życzenia, aby gabinet trwał przynajmniej rok jeden, jak władza konsulów rzymskich.

Od 1895 r. jednak nastąpiło znaczne polepszenie pod prezydencją Méline'a. Ministerjum utrzymało się od 30 kwietnia 1896 do 14 czerwca 1898 r. Gabinet, utworzony przez Waldeck Rousseau 6 czerwca 1899, utrzymał się do 7 czerwca 1902 r. i ustąpił dobrowolnie po wyborach dla niego pomyślnych z racji stanu zdrowia swego szefa, którego śmierć istotnie miała niebawem nastąpić. Po nim nastąpił Combes, który pozostał u steru aż do 9 stycznia 1905. Gabinet utworzony następnie przez Rouvier'a upadł wprawdzie 7 marca 1906 r., ustępując ministerstwu utworzonemu przez Sarrien'a, do którego Clémenceau wszedł jako minister spraw wewnętrznych. 19 października 1906 Sarrien ustąpił z powodu stanu zdrowia, i Clémenceau został prezydentem rady ministrów, lecz była to raczej pewna zmiana w gabinecie, a nie nowe ministerjum. W okresie poczynającym się od r. 1895 zdawało się, że władza stale należeć będzie to do umiarkowanych to do radykałów: od 27 stycznia 1895 do 6 czerwca 1899 prezydentami rady ministrów byli kolejno Ribot, Leon Bourgeois, Méline, Brisson i Karol Dupuy. Lecz od czerwca 1899 radykali pozostali

---

[1] Izba deputowanych, posiedzenie 14 stycznia 1908 r. Documents parl., str. 1: Ludwik Passy z prawicy, przewodniczący z wieku, mówił, otwierając posiedzenie: „Kierownicy ruchu politycznego dla ustalenia swej władzy zmienili regulamin izby deputowanych i stworzyli wielkie komisje, które są narzędziami rządu, trwają przez cały czas kadencji parlamentarnej i stanowią w całokształcie spraw politycznych pewnego rodzaju arystokrację sprzeczną z duchem republikańskim".

[2] Na posiedzeniu 4 listopada 1903 jeden z deputowanych (Maurycy Allard) mówił też; „Pan prezydent ministrów w doskonałym ustępie swej mowy dawał do zrozumienia, że nie należy do liczby tych naczelników rządu, którzy chcą pociągać większość za sobą, lecz, że przeciwnie, pozwoli sobą kierować większości republikańskiej (jestem absolutnie tego samego zdania) przy rządzie istotnie republikańskim nie rząd powinien pociągać za sobą większość, lecz większość, przedstawiająca cały kraj, powinna kierować rządem". Prezydent rady (*le président du Conseil*), minister spraw wewnętrznych i wyznań: „Tak, to mój system".

[3] René Wallier: Le vingtième siècle politique, r. 1906, str. 81, 82.

[4] André Daniel, L'Année politique, 1884.

przy kierownictwie spraw. Wprawdzie od roku daje się znów zauważyć brak stałości ministerjów. Rok 1911 widział upadek trzech gabinetów, którym przewodniczyli kolejno Briand, Monis i Caillaux. 13 stycznia 1912 ustanowione zostało ministerjum pod przewodnictwem Poincaré'go; pozostał on u steru aż do chwili, gdy szef jego wybrany został prezydentem republiki w styczniu 1913 r.

Rok 1913 widział trzy gabinety, jeden pod prezydencją Briand'a, drugi — Barthou, trzeci pod przewodnictwem Doumergue'a pozostaje w urzędzie od 9 grudnia 1913 r.

Powodem tej powtarzającej się niestałości ministerjów były ważne i trudne wydarzenia tego okresu. Dostrzegamy jednak głębszą przyczynę tego zjawiska, a jest nią odnowienie i zmniejszenie zarazem po wyborach 1910 r. większości rządowej (radykałów), która była podporą poprzednich gabinetów, gdyż istnienie silnej większości jest warunkiem rządów parlamentarnych.[1]

Okoliczność ta tłómaczy jasno sztuczne nieco sposoby, jakich użyto dla zorganizowania tej potrzebnej większości. Idąc za nieprzepartą skłonnością charakteru francuskiego, większość republikańska, istniejąca zawsze w większej lub mniejszej sile w izbie deputowanych od 1876 r., dzieliła się ustawicznie na grupy o różnorodnych tendencjach. Jestto zresztą zło, znane niegdyś w samej Anglji i czekające ją może w przyszłości. Ta skłonność do rozdrabniania się jest bodaj największą przeszkodą do tworzenia wielkich stronnictw; drobne grupy zdają się nawet coraz bardziej zyskiwać na znaczeniu. W czasie przesilenia ministerjalnego prezydent republiki zasięgał nawet zdania wszystkich prezydentów grup republikańskich.[2]

Nie są to warunki sprzyjające należytemu funkcjonowaniu rządów parlamentarnych.[3] To też Gambetta zalecał już dawniej, jako dobry środek polityczny, ogólne zjednoczenie wszystkich stronnictw lewicowych. Za czasów ministerjum Waldeck-Rousseau powzięto myśl utworzenia związku czterech grup lewicy, które były odbiciem składu rządu i aprobowały jego politykę.[4] Każda grupa mianowała jednego lub kilku

[1] Od r. 1876 miała Francja 55 gabinetów, z których siedm miało dłuższy niż 2-letni okres trwania, 6 trwało ponad rok każde, a 19 dłużej niż po 6 miesięcy.

[2] Temps z 20 stycznia 1905 zamieścił w wiadomościach z ostatniej chwili takie doniesienie: Przesilenie ministerjalne. Prezydent republiki rozpoczął dziś rano narady z prezesami grup republikańskich obu izb, zaczynając od przedstawicieli senatu, mianowicie pp. Leydet (lewica demokratyczna), Antonin Dubost (unja republikańska), Guérin (lewica republikańska), Prévet (sojusz republikański, *alliance républicaine*), Prez. Loubet poświęca popołudnie na konferencje z prezesami sześciu grup republikańskich w izbie: pp. Sarrien (lewica radykalna), Dubief (skrajna lewica radykalna socjalistyczna), Etienne (unja demokratyczna), Renault-Morlière (grupa postępowa) i Jaurès, który jest przedstawicielem parlamentarnej grupy socjalistycznej, nie mającej stałego prezesa.

[3] Izba deputowanych, II posiedzenie z 25 maja 1905 r. (doc. parlem. str. 1922): Ribot. „Doszliśmy do tego, że mówimy o grupach; oznacza to może upadek rządu parlamentarnego".

[4] André Daniel, L'année politique 1908, str. 76 (luty 1903): „Zgodnie z systemem wypróbowanym już kilkakrotnie za poprzedniego ministerstwa, którego tajne oddziaływanie doszło do pełnego rozwoju za czasów ministerstwa Combes'a, większość ministerjalna izby obradowała kilkakrotnie za pośrednictwem delegatów czterech grup nad zastosowa-

delegatów, a ci utworzyli rodzaj rady, która badała sprawy wniesione do izby i usiłowała zgodnie znaleźć dla nich rozwiązanie. Było potem rzeczą prawdopodobną, że członkowie grup tam reprezentowanych pójdą za danym impulsem. Grono to nosiło nazwę delegacji lewicy i stało się jednym ze środków rządzenia,[1] chociaż prawność jego była przedmiotem gorących dyskusyj. Jedni upatrywali w tem zupełne odsunięcie odpowiedzialnego ministerjum.[2] Inni natomiast twierdzili, że w ten sposób większość znajduje się w ręku prezydenta ministrów, co mu pozwala uciskać mniejszość.[3] Związek ten rozbił się w końcu o jakiś szczegół, zaczem poszło ustąpienie ministerstwa, które znalazło, że większość, która mu jeszcze pozostała,[4] została zanadto uszczuplona.

Po niejakiem wahaniu delegacja stronnictw lewicy przeżyła jednak ministerstwo, które tak długo popierała. Usiłowała się nawet jeszcze lepiej zorganizować: jeden z delegatów postawił wniosek, zresztą nieprzyjęty, że wszelka uchwała powzięta przez delegację stanie się obowiązującą dla wszystkich członków reprezentowanych w niej grup.[5]

---

niem prawa przeciw kongregacjom. — Combes, mowa z 11 stycznia 1904 na bankiecie komitetu republikańskiego handlu i przemysłu (podług Temps z 12 stycznia): „Większość zainaugurowała za ministerstwa Waldeck-Rousseau'a i praktykuje w dalszym ciągu pod obecnem ministerstwem system akcji parlamentarnej, który opozycja usiłuje zdyskredytować, ponieważ z gruntu rujnuje jej nadzieje. Znacie go. Polega on na związku grup lewicowych, na ich porozumieniu dokonanem dla wspólnych narad i postanowień. System ten zabezpiecza większość przeciw nierozważnym porywom. On krzyżuje plany przeciwników, wykluczając wszelką przypadkowość. Jest to dla rządu motyw skłaniający do przyłączenia się do tej akcji, chociaż jego własna akcja może wówczas pozornie uchodzić za akcję większości".

[1] Mowa Combes'a na bankiecie komitetów republikańskich z okręgu Ujść Rodanu (*des Bouches du Rhône*) 7 sierpnia 1903 r. (Journal officiel z 11, str. 5167): „Co do mnie, panowie, przyjąłem władzę tylko pod warunkiem wyraźnym, że związek ten się utrzyma; oświadczyłem kilkakrotnie i oświadczam przy każdej sposobności, że w dniu, gdy ten związek przestanie istnieć, gdy dla jakiegokolwiek powodu jedna z grup lewicy upomni się o swą swobodę działania, złożę natychmiast kierownictwo spraw".

[2] Izba deputowanych, posiedzenie 24 listopada 1902 r. (doc. parl., str. 2483) Charles Benoist: „Rząd zaledwie już istnieje lub zdaje się istnieć (tak się przynajmniej wydaje). Kiedy mówią nam o tej dawnej fikcji, jaką jest przynajmniej w teorji ministerstwo odpowiedzialne, zastanówcie się, że przy obecnym stanie rzeczy jest to fikcją zupełnie czczą. Ministerstwo konstytucyjne i odpowiedzialne w teorji zapewne mamy, lecz każdy to wie, i nikogo tem stwierdzeniem nie urażę, że mamy także drugie ministerstwo przedkonstytucyjne i nieodpowiedzialne ani prawnie ani faktycznie, a tem jest stała delegacja grup lewicowych".

[3] Izba deputowanych, posiedzenie 14 stycznia 1905 r. (doc. parl. str. 35): Prezydent rady ministrów: „Pan Lhopiteau powiedział mi: Obowiązkiem Pańskim jest kierować grupami, nie zaś iść za niemi. Inni przed nim oskarżali mię o to, że krępuję grupy i narzucam im swą władzę. W istocie, panowie, praktykowana przezemnie metoda rządzenia oparta jest na ścisłem współpracownictwie grup, przypuszcza ona uprzednie porozumienie między rządem stawiającym propozycje, a grupami, które je przyjmują, opiera się zaś na wspólności myśli i poglądów, wobec której obojętną jest kwestją, czy pomysł jakiś pochodzi od większości czy od rządu".

[4] Ob. list z podaniem o dymisję prezydenta ministrów, zamieszczony w Journal officiel 19 stycznia 1905 r.

[5] Ob. artykuł p. t. „Le rôle de la délégation des gauches", zamieszczony w Temps z 6 lutego 1905 r.

Nie idąc tak daleko, delegacja grup lewicy odegrała ważną rolę w rozprawach nad projektem rozdziału kościołów i państwa w izbie deputowanych, czem wywołała nowe protesty.[1] Po wyborach powszechnych z 6 maja 1906 delegacja grup lewicy zreformowała się i usiłowała jeszcze odegrać pewną rolę, szczególnie w rozprawach nad następstwami rozdziału kościołów od państwa na początku listopada 1906 r.[2] Następnie organizacja ta znikła i przestała działać. Ukazała się nanowo zreformowana 1911 r. w nieco odmiennych warunkach i odegrała rolę dość ważną w debatach 1911 i 1912 r. na temat przedstawicielstwa ustosunkowanego w izbie deputowanych.[3]

Nie jest to zjawisko normalne w rządach parlamentarnych. Nie można jednak utrzymywać, aby było nieprawne pod względem konstytucyjnym, o ile zachowuje się przytem pewne warunki: 1) te praktyki nie powinny prowadzić do zniesienia lub usunięcia dyskusji w izbie, gdyż rząd parlamentarny szczyci się tem, że jest rządem umożliwiającym swobodną dyskusję, i chociaż rzadko dyskusja wpływa na wynik głosowania i na zmianę już naprzód ustalonych opinij, jest rzeczą zasadniczej wagi, aby debaty te były obszerne i wyczerpujące. Każde stronnictwo przemawia wówczas za cały kraj, za opinję publiczną, której pozostanie ostatnie słowo. 2) Trzeba, by członkowie każdej grupy zachowali zupełną swobodę swych opinij i głosów. 3) Pomiędzy ministerstwem a związkiem grup nie powinno być żadnego układu, któryby krępował swobodę działania bądź to grup bądź ministerstwa. Co do komisyj to ich rzeczą jest bronić swych prerogatyw i swej władzy.

Istnieje atoli jeszcze, trzeba to wyznać, ostatnia wada, która psuje francuski rząd parlamentarny. Jest nią zbyt częsta interwencja osobista deputowanych i senatorów wobec ministrów, lub w ich biurach, aby wpłynąć na wydanie takiego lub innego aktu administracyjnego, uzyskać lub powstrzymać nominację pewnych osób na urzędy. Jest to ukryte, lecz ważne wkraczanie w zakres władzy wykonawczej. Jest to niestety we Francji choroba endemiczna. Panowała ona już za czasów monarchji lipcowej;[4] ograniczone prawo głosowania, zacieśniając węzeł

[1] Izba deputowanych, 2-gie posiedzenie 24 maja 1905 (doc. parl. 1881), Charles Benoist: „Mówią, iż w tych dniach nieszczęsnych delegacja grup lewicowych usiłowała wkraczać przedewszystkiem w zakres działania rządu, teraz znów zamyśla opanować dziedzinę ustawodawczą. Jeśli komisja godzi się na to, aby delegacja grup lewicy wstępowała w jej prawa, narzucała jej poprawki w formie imperatywnej, przymusowej — to jej rzecz". Posiedzenie 25 maja 1905 (doc. parl. str. 1921), Ribot: „Mamy komisję, która zmienia niekiedy swe teksty; ma do tego prawo. Obok niej posiadamy delegację, którą się przywykło uważać za rodzaj komisji, gdyż weszło w zwyczaj, że się daje tytuł referenta temu z członków tej delegacji, który wchodzi na trybunę". (Str. 1922): „Przez te wasze wyklinania, przez tę nową władzę delegacji grup lewicy, która wyklina wszystkich, którzy się nie godzą na pewne *schiboleth*, wy właśnie wprowadzacie ten upadek rządu parlamentarnego".

[2] René Wallier, Le XX siècle politique, kwiecień 1906 r., str. 80 i nast.

[3] Ob. „Encore l'intrusion parlementaire", Temps z 13 października 1911; „L'appareil enrégistreur", tamże 23 czerwca.

[4] Hello, Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science politique, 3 wyd., str. 430 i nast.

między deputowanym a jego wyborcami, pogarszało to zło jeszcze bardziej. Zapewne, że rady przedstawiciela departamentu lub okręgu mogą być pożyteczne dla administracji. Zna on potrzeby swego okręgu, ludzi, którzy go zamieszkują i może wskazać tych, którzy są zdolni do pożytecznej służby dla państwa; lecz zbyt często prośba jego staje się natarczywą, a poleceniem kieruje interes wyborczy, którego zbytnia przewaga wpływa tylko na obniżenie ducha parlamentarnego. Jest to jednak objaw złych obyczajów, nie zaś wada ustrojowa. Da się on naprawić, niech tylko zarówno deputowani jak i ministrowie nad tem wytrwale popracują.

Uwagi powyższe, odnoszące się czy to do Anglji,[1] czy też do Francji, wskazują dostatecznie, na jakie trudności napotykają w dzisiejszych czasach rządy parlamentarne. Pokładamy jednak i nadal najgłębszą wiarę w ten system rządów.[2]

Jestto nietylko najgiętsza i najbardziej wydoskonalona forma rządów przedstawicielskich, lecz także jedyna, pod którą Francja zaznała uregulowanej wolności. Wykazałem to już[3] i do tego wywodu jeszcze powrócę przy badaniu przeciwnych form rządów reprezentacyjnych. Prawdziwi miłośnicy wolności, nawet ci, którzy byli najsurowszymi sędziami ostatnich gabinetów, nie myślą o porzuceniu rządów parlamentarnych. Świadczy o tem mowa wypowiedziana przez Ribot'a w Marsylji 3 marca 1902 r.[4]

---

[1] O stanie stronnictw w izbie gmin w roku 1910 i 1913 ob. Nelson's Year Book, str. 138. — Cf. Arthur P. Nicholson, The parting of the Ways, Nineteenth Century, luty 1914 r.

[2] Ob. książkę mego znakomitego kolegi Moreau, Pour le gouvernement parlementaire, Paryż 1903.

[3] Ob. wyżej, str. 174 i nast.

[4] Discours politiques de M. Ribot (1901—1905), t. I, str. 323: „Gdybym uważał, że dla usunięcia tych nadużyć wystarczy przywrócić głosowanie na listę lub uniezależnić prezydenta republiki i jego ministrów od izb, to byłbym rewizjonistą i zwolennikiem okręgów wielomandatowych. Lecz żaden sposób głosowania na wyborach tu nie zaradzi, doświadczono już tego aż nadto. Z drugiej strony chimeryczną jest myśl o ustanowieniu pewnego rodzaju niezależności, autonomji władzy wykonawczej w takim kraju, jak nasz, gdzie decyzje rządu muszą być szybkie, i gdzie nawet przez kilka dni nie może się on obejść bez współudziału izb. Nie wystarczy zadekretować, że ministrowie są lub nie są odpowiedzialni, aby zmienić istotę rzeczy... Dlatego mimo wad rządu parlamentarnego zarówno u nas, jak w innych krajach, pozostaję wrogiem wszystkich projektów rewizyj, poza któremi kryją się tendencje zmierzające do plebiscytu". W wyżej przytoczonej mowie z 17 czerwca 1908 r. Poincaré żąda poprostu, by społeczeństwo miało ideał polityczny i rząd otwierający drogę do jego urzeczywistnienia. „Niktby może nie popadł w takie pożałowania godne nieporozumienie, gdyby polityka nie była tak przyziemną i nie kierowała się jedynie interesem wyborczym, a zdołała wkońcu wznieść się do zrozumienia racyj ogólnych. Jego zadaniem (prezydenta rady ministrów) będzie teraz utorować nam drogę, która nas zbliży stopniowo do tego ideału". O tendencji rządów reprezentacyjnych do przekształcenia się w rządy parlamentarne ob. Shepard, Tendencies toward ministerial responsability in Germany, American political science Review 1911, t. I, str. 56—69.

TYTUŁ DRUGI.

ZASADY, ROZWINIĘTE PRZEZ FILOZOFJĘ XVIII STULECIA I WYGŁOSZONE PRZEZ REWOLUCJĘ FRANCUSKĄ.

ROZDZIAŁ I.

Filozofowie XVIII wieku. Szkoła prawa natury i prawa narodów.

Powiedziałem już, że nauka polityczna filozofów i publicystów XVIII wieku znajdowała pokarm obfity w badaniu instytucyj angielskich, w latach zaś bezpośrednio poprzedzających rewolucję — w badaniu urządzeń amerykańskich. Ale główne ich źródło było inne. Tworzyły je przedewszystkiem pojęcia oderwane, wysnute z rozumowań i ledwie poparte danemi historji. Teoretyczne te założenia i pewniki zdobyły takie uznanie, tak głęboko zagnieździły się we wszystkich umysłach, że zgromadzenia rewolucyjne przyjęły je i ogłosiły, jako zasady, na których miało spocząć nowe społeczeństwo, — starając się tylko o dokładne ich zastosowanie i wyciągnięcie z nich właściwych wniosków. Śród filozofów,[1] którzy tym sposobem, aczkolwiek pośrednio, stawali się prawdziwymi prawodawcami na wzór legendowych filozofów starożytności, dwaj myśliciele występują na pierwszy plan — bądź dla swego genjuszu, bądź dla wpływu, jaki wywierali: Monteskjusz i Jan Jakób Rousseau. Monteskjusz jest wcześniejszy chronologicznie, a w moich oczach i większy od Rousseau'a. Wpływ jego nawet w XVIII wieku sięgnął daleko poza granice Francji i nietylko zjednał sobie uczniów wśród Anglików, jak Blackstone'a, ale wycisnął wyraziste a głębokie piętno na konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki tudzież na francuskich konstytucjach 1791 i III roku. A jednak Rousseau wywarł wpływ może jeszcze bardziej stanowczy; ideami jego nasiąkła do szpiku kości demokracja francuska, one też raz po raz ukazują się

[1] O filozofach XVIII wieku patrz Laboulaye, L'administration française sous Louis XVI, w Revue des Cours littéraires, rok trzeci, str. 377, 715, 737, 785. Bardoux, La jeunesse de Lafayette; M. Kowalewskij, Pochodzenie demokracji spółczesnej (po ros.) I, 543–648.

w naszych czasach pod zmienionemi nazwami.[1] Voltaire, którego wpływ był decydującym na innych polach, np. w sprawie reformy prawa karnego,[2] nie wywierał go w równym stopniu w zakresie organizacji politycznej. On szerzył raczej miłość wolności, aniżeli wyświetlał jej prawa. Wokoło przywódców skupiła się plejada pisarzy, z których niektórzy, jak Mably, odznaczali się prawdziwą oryginalnością pomysłów. Wprawdzie ich teorje państwowe mniej były głębokie, niż Monteskjusza, mniej subtelne, niżeli Rousseau'a, silnie jednak oddziaływały na spółczesnych. W wielu też punktach najbardziej do nich się zbliżają ustawy, uchwalone przez zgromadzenia Rewolucji.[3]

Nigdy może w dziejach spekulacje literacko-filozoficzne nie oddziaływały tak potężnie na prawodawstwo i na losy ludzkości. Rzecz to napozór niezrozumiała i niezgodna z naturalnemi prawami ewolucji ludzkiej. W jaki sposób garść ludzi zdołała w ciągu pół wieku zmienić tradycyjne poglądy całego narodu i odkryć szereg prawd nowych, o tak wielkiej sile ekspansji? Naprawdę tak mówią tylko pozory. Pojęcia te przeważnie nie były nowe i wyrabiały się już oddawna. Prawdziwie twórczym umysłem na polu umiejętności politycznej był tylko Monteskjusz, aczkolwiek i on wiele zawdzięczał poprzednikom. Niejeden aksjomat polityczny, który myśliciele XVIII wieku dali poznać spółczesnemu pokoleniu, zastali oni już ustalonym i sformułowanym. Zapożyczyli je u pracowników, którzy w XVII i XVIII wieku tworzyli istną szkołę, reprezentowaną w różnych krajach europejskich, „Szkołę prawa natury i prawa narodów".

Prawo naturalne, odkiedy poraz pierwszy zaczerpnęło swą treść z filozofji greckiej, nieustannie zajmowało poważne miejsce śród teoryj filozoficznych, prawnych i politycznych.[4] Pojmowano je wprawdzie rozmaicie — rzecz to nieunikniona, skoro chodziło w istocie rzeczy o zrozumienie i wytłómaczenie nauk i wskazówek, jakie przyroda daje ludziom. Niektórzy widzieli w prawie naturalnem tylko te czynności, które sam instynkt podsuwa istotom żyjącym, zarówno ludziom, jak zwierzętom;[5] przewodnią wszakże ideą zawsze było szukanie tego prawa we wskazówkach i danych rozumu ludzkiego — prostego rozumu. Tak pojmowane prawo naturalne przeszło ze świata starożytnego do Wie-

[1] M. Kowalewskij, j. w., 617 i nast., starał się wykazać, że pomiędzy doktrynami Monteskjusza i Rousseau'a niema istotnej różnicy, zwłaszcza w kwestji podziału władz. Poglądu tego podzielać nie mogę dla powodów, które później wyłuszczę; por. także mój artykuł Deux formes de gouvernement (j. w., str. 30 i nast.).

[2] Esmein, Histoire de la procédure criminelle en France, str. 365 i nast.

[3] Najważniejsze pisma publicystyczne Mably'ego: De la législation ou principes des lois, 1776; Observations sur le gouvernement et les lois des États-Unis d'Amérique. 1784; Des droits et des devoirs du citoyen. W tem ostatniem dziele, drukowanem zresztą dopiero w r. 1788 czy 89, Mably rzeczywiście przepowiedział rewolucję i cały jej przebieg. Wyłożył też w niem zasady przyszłego ustroju, którego porównanie z konstytucją 1791 jest nader zajmujące.

[4] Ob. Bergbohm, Jurisprudenz und Rechtsphilosophie I, Das Naturrecht der Gegenwart, str. 151 i nast.; Gierke, Johannes Althusius und die Entwickelung der naturrechtlichen Staatstheorien (nowe wyd. 1902).

[5] L. 1, § 3. De just. et jure, 1, 1.

ków Średnich i zajęło wybitne miejsce w pismach i nauce teologów oraz legistów, chociaż dla jednych i dla drugich posiadało jedynie wartość rzeczy dodatkowej; punkt ciężkości mieścił się w orbicie przedmiotu, którego prawo to było dodatkiem, za taki zaś główny przedmiot pierwsi uważali teologję, drudzy — prawo rzymskie. Zaznaczyć należy, że teologowie, których poglądy w tym względzie nadawały ton wszystkim, wyprowadzali prawo naturalne z prawa boskiego. Prawo naturalne ludzie poznali za pomocą rozumu, danego im od Boga, prawo zaś boskie wypływało z właściwego objawienia.[1] Taki pogląd na prawo naturalne panował jeszcze w epoce Odrodzenia, w wieku XVI;[2] odtąd atoli znaczenie prawa naturalnego wzmogło się znacznie, zwłaszcza w szkole teologów, do której należeli Soto, Molina i Suarez.[3]

Z drugiej strony, sam zakres prawa naturalnego nie był ściśle oznaczony. Dla jednych prawo naturalne zlewało się z moralnością: pogląd ten spotykamy w najczystszej formie u Cycerona, a miał on zwolenników aż do XVIII wieku. Teologowie zato i prawnicy Wieków Średnich tudzież Odrodzenia, przeciwnie, oddali prawu naturalnemu berło samoistne, nadali mu charakter prawny, doszukując się tylko tego, czy urządzenia, usankcjonowane przez prawo lub zwyczaj, t. j. przez prawo obowiązujące, otrzymały również sankcję prawa naturalnego. Jedni zgadzali się na łączenie z pojęciem prawa naturalnego takich tylko stosunków, które bezpośrednio i z konieczności natura narzuca, jako to: związek płci, który dzięki światłu rozumu stał się małżeństwem, stosunek rodziców do dzieci, znajdujący ostatni wyraz we władzy ojcowskiej.[4] W myśl teorji tej własność prywatna, niewolnictwo, nawet społeczeństwo ludzkie nie pochodzi z prawa naturalnego. Wogóle jednak rozciągano wpływ prawa naturalnego nietylko na te stosunki, ale i na inne, które, nie pochodząc bezpośrednio z natury, są, jak wskazuje rozum, nierozerwalnie skojarzone ze szczęściem ludzkości: w tem znaczeniu mówiono, że własność prywatna ma swój początek w prawie naturalnem,[5] a nieraz przypisywano takie pochodzenie niewolnictwu.

---

[1] Dekret Gracjana, Dist. 1; św. Tomasz z Akwinu, Summa theologica, 2a 2ae, qu. LVII, art. 2 i 3.

[2] Ob. np. Bodina, Les six livres de la République, ks. I, r. IX, str. 156: „Władca panujący nie ma mocy przekroczyć granic prawa naturalnego, ustanowionych przez Boga, którego monarcha jest wyobrazicielem". La Boétie, De la servitude volontaire: „Gdybyśmy żyli według praw nadanych nam przez naturę, według nauk, które ona głosi, bylibyśmy posłuszni rodzicom, szlibyśmy za głosem rozumu i nie bylibyśmy niczyimi niewolnikami. Natura, która jest służebnicą Boga i nauczycielką ludzi, stworzyła nas wszystkich na jedną modłę".

[3] Soto, De justitia et jure libri decem; Molina, De justitia et jure; Suarez, Tractatus de legibus ac Deo legislatore.

[4] Św. Tomasz, Summa theol., 2a 2ae, qu. LVII, art. 3: „Jus sive justum naturale est quod ex sua natura est adaequatum vel commensuratum alteri; hoc autem potest contingere dupliciter; uno modo secundum absolutam sui considerationem, sicut masculus ex sui ratione habet commensurationem ad feminam, ut ex ea generet, et parens ad filium, ut eum nutriat".

[5] Tamże. Por. V wydanie Eléments, str. 478, przyp. 3.

Inni wreszcie jeszcze bardziej rozszerzali zakres panowania prawa naturalnego, utożsamiając je niemal ze słusznością. Utrzymywali, że zasadniczą regułą prawa tego jest: nie czyń innemu, czego nie chcesz, aby tobie czyniono. Stąd wyciągano wniosek taki: prawo naturalne zawiera w sobie poszanowanie wszystkich urządzeń, stopniowo wprowadzonych przez ludzi w celu słusznego uregulowania wzajemnych stosunków. Zasada prawa naturalnego pozostawała tedy niewzruszona, lecz przedmiot, do którego prawo owo stosowano, zmieniał się i rósł do nieskończoności.[1] Prowadziło to do bardzo dziwnych wyników, znalazło się prawo naturalne feudalne i handlowe.[2] Prawo naturalne stawało się ni mniej ni więcej tylko filozofją różnych dyscyplin prawnych.

Podrzędna rola i nieokreślony stan[3] prawa naturalnego miały ustać w XVII i XVIII wieku. Wtedy to ukształtowała się i rozwinęła szkoła, którą nazywamy szkołą prawa natury i narodów: silny jej wpływ oddał chwilowo prawu naturalnemu panowanie nad umiejętnościami politycznemi. Głową tej szkoły jest niezaprzeczenie Holender Hugo Grocjusz, który w r. 1625 ogłosił wielki traktat: „De jure belli ac pacis". Pomimo ciężkiej erudycji literackiej i historycznej, przepełniającej jego dzieło, która pozwoliła Rousseau'owi orzec, iż Grocjusz wspiera się na poetach, jest to umysł potężny, i on to wprowadził wiedzę polityczną na nowe tory.[4] Śród najbliższych jego uczniów, prawdziwych kontynuatorów jego szkoły, należy wymienić Pufendorfa, autora wielkiego dzieła, ogłoszonego w r. 1673: „De jure naturae et gentium libri octo", oraz krótszego: „De officio hominis et civis secundum legem naturae libri duo" (1673) streszczającego zasady, wypowiedziane w poprzednim traktacie[5]; Wolffa, twórcę „Jus naturae methodo scientifica retractatum" (1740—1748), oraz Vattela, który w r. 1758 wydał swe „Droit des gens ou principes de la loi naturelle". Szkoła ta wszakże liczy w swych szeregach jeszcze dwóch przedstawicieli, przerastających wielkością i oryginalnością wszystkich pozostałych. Są to dwaj Anglicy: jeden z nich, Hobbes, wykrzywił swe zasady na dobro monarchji absolutnej, broniąc sprawy Karola I i II;[6] drugi zaś, Locke, pisał nazajutrz po rewolucji 1688 r. i był jednym z najlepszych apostołów wolności politycznej.[7]

---

[1] Gonzalez Tellez, Commentaria perpetua in singulo textus quinque lib. decretalium, wyd. frankf. 1690, t. I, str. 8: „Materia juris naturalis alia fuit pro diversitate temporum atque alia in initio",

[2] Bergbohm, j. w., str. 161, 162.

[3] Oto, co mówi już Bodin, j. w., str. 416: „Sprawiedliwość i rozum, zwane naturalnemi, niezawsze są tak jasne, aby nie znajdowały przeciwników; częstokroć najwięksi prawnicy wikłają się w nich i wypowiadają wręcz przeciwne sądy".

[4] Rousseau, Emile, ks. V, wyd. paryskie 1762 r., t. II, str. 472: „Prawo polityczne ma się dopiero narodzić, i wolno przypuszczać, że nie narodzi się nigdy. Grocjusz, mistrz wszystkich naszych mędrców w tych zagadnieniach, jest tylko dzieckiem i to tylko dzieckiem złej wiary". Gierke rewindykuje zaszczyt założenia omawianej przez nas szkoły dla Niemca, Jana Althuzjusza, ale uznaje i znaczenie Grocjusza, j. w., str. 29, 171.

[5] Te dwa dzieła przetłómaczył na francuski Barbeyrac.

[6] Hobbes, Elementa philosophica de cive, 1646; Leviathan, 1651.

[7] Locke, Essay on civil government. Dzieło w wydaniu 1690 r. zawierało dwie

Dwa głównie pojęcia określiły w tej szkole granice prawa naturalnego i nadały mu tak dokładne zarysy, jakich nigdy do tego czasu nie posiadało.

1⁰ Prawo natury stało się nauką niezależną, zamkniętą w sobie i sięgającą po panowanie nad prawodawstwem. Bezpośrednio dyktował je rozum, i jeżeli w dziełach, poświęconych jego systematycznemu wykładowi, cytaty z Pisma św. i historyków, powoływanie praw rozlicznych narodów zajmowały jeszcze dużo miejsca, to były owe cytaty tylko dodatkowym środkiem porównawczym. Aczkolwiek pisarze ci byli deistami, uznawali jednak, iż umysł ludzki jest źródłem prawa naturalnego, i że posiada swą własną powagę niezależną nawet od wszelkiej wiary w istnienie Boga.

2⁰ Szkoła ta ostatecznie przyswoiła sobie dwie hypotezy, wygłoszone zresztą jeszcze dawniej, które jednak dopiero dzięki niej stały się klasycznemi w dziedzinie umiejętności politycznych. Znajdujemy je u wszystkich pisarzy, których powyżej wymieniłem: są to hypotezy o stanie natury i umowie społecznej.

Hypoteza stanu natury przypuszczała pierwotny stan ludzkości, w którym nie było ani społeczności ludzkich, ani właściwej im władzy zwierzchniej. Każdy korzystał z zupełnej niezawisłości, nie było nad nikim żadnej władzy ludzkiej. Podobne pojęcie rysowało się niewyraźnie w podaniach starożytnych o złotym wieku, w tradycji biblijnej o stanie niewinności; służyło ono za podstawę wielu dawnych teoryj prawa natury, ale nigdy nie posiadało takiej doniosłości, jaką mu nadała w XVII i XVIII wieku szkoła prawa natury. Całkowite prawo naturalne zostało oparte na tej hypotezie i ukształtowało się zgodnie z nią. Zaczęto je pojmować jako ogół zasad, podyktowanych przez rozum, który miał regulować stosunki ludzkie w stanie natury. W określeniu tych prawideł były wprawdzie różnice, i nieraz krańcowe; inne reguły wskazuje np. Hobbes, inne zaś Locke. Ale samo określenie prawa natury po raz pierwszy ustaliło się z całą dokładnością, i wszyscy, którzy przyjmowali ten punkt wyjścia, konsekwentnie musieli dojść do pytania: jak mogło powstać w sposób prawowity społeczeństwo ludzkie, w którem zamiast prawa naturalnego obowiązują ustawy? Nie należy zresztą sądzić, by pisarze ci zbytnio łudzili się co do rzeczywistego istnienia takiego przedhistorycznego stanu natury w dobie zawiązywania się społeczeństw ludzkich;[2] uważali oni tylko to pierwsze założenie za postulat niezbędny do określenia praw człowieka. Niektórzy przytem utrzymywali, że każdy człowiek, przychodząc na świat, albo przynajmniej po dojściu do dojrzałości, znajduje się (nawet śród grupy uspo-

części, z których drugą był Essay; tytuł całości brzmiał: Two treatises on government in the former false principles and foundations of sir Robert Filmer and his followers are detected and overthrown: the latter is an essay concerning the original extent and end of civil government. London, 1690.

[1] Grotius, De jure belli et pacis, Proleg., § 11: „Et haec quidem quae jam diximus locum aliquem haberent, etiamsi daremus, quod sine summo scelere dari nequit non esse Deum aut non curari ab eo negotia humana". Cf. L, 1, cit., § 5, Nr. 10.

[2] Ob. zwłaszcza Pufendorfa De jure naturae et gentium, ks. II, r. II.

łecznionej) w stanie natury, t. j. w stanie zupełnej niepodległości, i że zrzeka się takowej, jak dalej zobaczymy, nie inaczej, jak dobrowolnie. Taką teorję głosili Locke i Vattel,[1] podobnie uczył Rousseau.

Druga hypoteza miała za treść umowę społeczną. Akt umowy położył kres stanowi natury. Ludzie, ongi zupełnie niezależni, tracili tę pierwotną wolność nieograniczoną tylko z własnej woli, zawierając pomiędzy sobą umowę; składali zaś tę ofiarę, aby utworzyć władzę wyższą ponad wolę jednostek i założyć w ten sposób społeczeństwo obywatelskie. Locke i Vattel, podobnie jak po nich Rousseau, posuwali się aż do twierdzenia, że i śród założonych już społeczeństw każdy człowiek po dojściu do wieku dojrzałego powinien przynajmniej milcząco przyłączyć się do umowy społecznej — w przeciwnym bowiem razie pozostanie w stanie natury.

Hypoteza umowy społecznej, uznana przez Grocjusza i Pufendorfa,[2] przyjęta za podstawę całej teorji przez Hobbesa i Locke'a, a całkowicie rozwinięta u Wolffa, nie była bynajmniej w XVII w. nowością. Nie zagłębiając się w przeszłość bardzo odległą, znajdziemy ją wyraźnie rozwiniętą u niektórych autorów XVI wieku,[3] przedewszystkiem zaś u jezuity Suareza,[4] który zresztą starał się ją pogodzić z teorją najwyższego prawa boskiego. Dopiero jednak szkoła prawa natury usankcjonowała ją i podkreśliła wyraźniej jej znamiona. Tem samem pisarzom wspomnianej szkoły wypadło dociekać, jakie formy państwa i rządu dadzą się pogodzić z hypotezą umowy społecznej; to pozwoliło im pchnąć na nowe tory naukę prawa konstytucyjnego.

Ciż sami myśliciele jednocześnie założyli podwaliny innej nauki — nauki prawa narodów (*droit des gens*) czyli prawa międzynarodowego publicznego.[5] Według nich bowiem panowanie prawa natury właściwe jest stanowi naturalnemu. To też narody niepodległe, we wzajemnych stosunkach wolne od wspólnej władzy wyższej, pozostają w stanie natury. W dziedzinie takich stosunków autorowie dostrzegli urzeczywistnienie stanu natury, zgodnego z ich definicją. Jeżeli więc pominąć traktaty, to zasad do uregulowania tych stosunków dostarczyć miało prawo naturalne, czyli prawo narodów.

Lecz wróćmy do teorji prawa konstytucyjnego. Hypotezom o stanie natury i o umowie społecznej zawdzięczać należy, że ta sama szkoła wykryła i dobitnie sformułowała niejedną z zasad, ogłoszonych potem przez rewolucję francuską, w pierwszym zaś rzędzie dwie maksymy: że wszyscy ludzie rodzą się wolnymi i równymi przed prawem i że zwierzchnictwo pierwiastkowo spoczywa w narodzie. Locke pierwszy wpadł na myśl o prawach człowieka, t. j. o prawach, wynikających

[1] Locke, Civil government, r. II, § 15; r. VI, § 52—55; Vattel, Droit des gens, § 220.

[2] Grotius, De jure belli, Proleg. nros 15, 16; ks. I, r. I, § 14; ks. II, r. V, § 17 i nast.

[3] Treumann, Die Monarchomachen, str. 40 i nast.

[4] De legibus ac Deo legislatore.

[5] Les fondateurs du droit international, série d'études sous la direction du professeur Pillet, 1904.

z prawa natury i należących do człowieka w stanie natury; praw tych nie można postradać przy przejściu do stanu uspołecznienia.

Nic tedy dziwnego, że filozofowie francuscy XVIII wieku obrali sobie za mistrzów twórców doktryny prawa i natury i przyswoili sobie ich poglądy. Wyżej wzmiankowałem, że Rousseau wskazuje na Grocjusza, jako na mistrza wiedzy politycznej; Mably ma słabość do Grocjusza, Pufendorfa i Wolffa. Wpływ Locke'a na Monteskjusza jest znany i oczywisty; ślady jego widać i u Rousseau'a, a niektóre ustępy „Umowy społecznej" zrozumieć można dopiero, zaznajomiwszy się z odnośnemi ustępami Locke'a.[1] Najsilniej jednak oddziałał na Rousseau'a Hobbes: w pierwszych rozdziałach „Umowy społecznej" autor przytacza go co chwila, i chociaż gdzieindziej traktuje go trochę zgóry,[2] jednak zapożycza odeń pojęcie umowy społecznej oraz społeczeństwa ludzkiego.

Pomiędzy autorami ze szkoły prawa naturalnego i filozofami francuskimi XVIII wieku istnieje głęboka różnica, pomimo, że pierwsi są nauczycielami drugich. Pierwsi, lubo nader odważni w założeniach zasadniczych, strzegli się wyciągania z nich następstw naturalnych. Popierani przez mniej lub więcej absolutnych monarchów europejskich, umieli oni godzić swe doktryny z prawodawstwem protektorów. „Grocjusz, powiada Rousseau, szukający schronienia we Francji, niezadowolony ze swej ojczyzny i starający się przypodobać Ludwikowi XIII, któremu poświęcił swe dzieło, nie pomija niczego, aby obedrzeć narody z przynależnych im praw i przystroić królów w odarte z nich szaty".[3] Pufendorfa ożywiały te same dążności; Hobbes, jak wiadomo, stanął w obronie Karola I i monarchji absolutnej, a Wolff mógł bez obawy poświęcić swe dzieło Fryderykowi pruskiemu. Tylko Locke, jak należało się spodziewać, złożył swe zasady w ofierze wolności.[4] Inni pracowali nad pogodzeniem śmiałych przesłanek z zachowawczemi wnioskami, już to posługując się starą ideą, która z prawa naturalnego wysnuwała nakaz poszanowania wszystkich słusznych urządzeń, już

---

[1] Contrat social, ks. I, r. II, w końcu. Mowa o traktacie Locke'a, poświęconym obaleniu doktryn sir Roberta Filmera.

[2] Emile, ks. V, str. 472: „Gdy słyszę głosy wynoszące Grocjusza pod obłoki, a przeklinające Hobbesa, widzę, ilu rozsądnych ludzi czyta i rozumie tych autorów. W istocie zasady ich są najzupełniej podobne. Różnica tkwi tylko w wyrażeniach. Różnią się od siebie metodą: Hobbes szuka oparcia w sofizmatach, Grocjusz u poetów. Inne cechy są obu wspólne".

[3] Contrat social, ks. II, r. II, w końcu.

[4] Mably, Droits et devoirs du citoyen, list I, 1789; str. 20: „Grocjusz przyszedł na świat rzplitej, gdzie znano cenę swobody, aliści los, skazując go na wygnanie, zaprzągł do służby u królowej Krystyny; gdy napisał swe prawo pokoju i wojny, przyszło mu do głowy ogłosić je pod auspicjami naszego Ludwika XIII. Pufendorf, urodzony w kraju, gdzie wolność mają tylko ciemiężyciele narodu, wydaje mi się niekiedy dość wyrobionym filozofem, abym go nie miał podejrzewać, że przekręca wiadomą sobie prawdę, dla której nie chciał poświęcić dobrodziejstw kilku protegujących go książąt. Hobbes mógłby pozbawić Locke'a sławy zapoznania was z podstawowemi zasadami społeczeństwa, ale związany przez bieg wypadków, czy też przez interes osobisty z nieszczesną partją, użył wszystkich przysługujących potężnemu genjuszowi sposobów, aby ułożyć system fatalny dla ludzkości".

to starając się wykazać, że zwierzchnictwo, pierwotnie należące do narodu, może być przezeń odstąpione w sposób prawowity komu innemu. Oprócz tej uległości względem władz istniejących, inna jednak okoliczność czyniła doktryny prawa naturalnego nieszkodliwemi. Były one skreślone przeważnie po łacinie, stylem ciężkim lub chropowatym z dodatkiem terminów scholastycznych;[1] wyłożone w ten sposób, pomysły uczonych nie wychodziły poza obręb szkół lub pracowni, nie mogąc przedostać się nie tylko do tłumów, lecz nawet do kół wykształconych. Filozofowie francuscy XVIII wieku, zapożyczając u poprzedników doktryny, dali im nową postać. Nie cofali się przed daleko sięgającemi wnioskami z wygłaszanych zasad, przeciwnie, wyprowadzali je bez wahania, każdy według natury swego umysłu, a wszyscy razem z gorącem umiłowaniem wolności. Z wyjątkiem Mably'ego, nie przewidywali ani też pragnęli dla ojczyzny prędkiego a głębokiego przewrotu politycznego; nietylko Monteskjusz, ale nawet Rousseau ujawnia pod tym względem umysł konserwatywny.[2] Atoli plon śmiałych prawd, rzucanych ich dłonią na glebę, musiał wzejść w umysłach prędzej, aniżeli siewcy sądzili. Tym razem twierdzenia, wyjęte z prawa naturalnego, zostały wypowiedziane bez przemilczeń i wybiegów, wypowiedziane tym żywym przejrzystym językiem, jakim jest język francuski XVIII wieku, językiem wspaniałym, jeśli chodzi o Monteskjusza i Rousseau'a. Tak przeobrażone, dotrą one teraz do wszystkich umysłów wykształconych, do klasy średniej, w formie, która pozwoli im wprost przejść do konstytucji krajowej, jak tylko Rewolucja takową zredaguje. Dotarły do głębszego jeszcze śród ludu podłoża, wprawdzie nie w tej postaci, w jaką je przyoblekli wielcy filozofowie francuscy — bo forma ta była zbyt filozoficzna i subtelna — ale w niezliczonych pismach i broszurach, powstałych pod wpływem nowych nauk, a podpisanych zapomnianemi dziś imionami, lub wprost bezimiennych. W tej przeróbce doktryny rewolucyjne ulegały nowym przemianom. Pozostały wreszcie gołe formułki a proste zasady, które miały uderzyć wyobraźnię ludzi; oderwane od systemu, do którego należały, wyjęte z większej całości, pozbawione objaśnień i zastrzeżeń autora, zyskiwały tem samem powagę bezwzględną, większą niż w oczach twórców, oraz doniosłość, której ci ostatni wcale się nie domyślali.

Cztery są teorje polityczne, powstałe z tego źródła: teorja zwierzch-

---

[1] Mably. j. w.: „Wolff ma prawie wszystkie błędy tych dwu uczonych (Grocjusza i Pufendorfa), i nużąca jego praca, której nikt nie ma cierpliwości przeczytać, nie mogła nikogo ani nauczyć, ani oszukać".

[2] Patrz zwłaszcza następujący sąd Rousseau'a o Polisynodji opata Saint-Pierre: „pomyśleć tylko o niebezpieczeństwie, jakiem grozi poruszenie choćby raz jeden olbrzymich mas, tworzących monarchję francuską. Kto zdoła powstrzymać wywołane wstrząśnienie, lub przewidzieć wszystkie następstwa, jakie zeń mogą wyniknąć? Gdyby wszystkie zalety nowego planu były niezaprzeczone, jakiż rozsądny człowiek śmiałby przedsięwziąć zniesienie starych obyczajów, zmianę starych reguł i nadanie państwu innej formy, niż ta, do której je doprowadziło istnienie trzynastowiekowe"?

[3] Fakt ten zaznacza i analizuje M. Kowalewskij w swem „Pochodzeniu demokracji spółczesnej, I, cz. IV, r. II.

nictwa narodu, teorja podziału władz, teorja praw jednostki, oraz teorja konstytucyj pisanych i władzy ustawodawczej. W tym porządku zamierzam je kolejno rozpatrzyć w rozdziałach następnych.

ROZDZIAŁ II.

Zwierzchnictwo narodu.

Najdonioślejszą z zasad, wygłoszonych przez Wielką Rewolucję, jest zasada zwierzchnictwa narodu. Prócz Karty 1814 roku uznały ją i przyjęły za podstawę wszystkie, tak przecież rozmaite, konstytucje francuskie. Stopniowo obeszła ona świat cały, wszędzie, gdzie wkraczała, dążyła do głębokich przeobrażeń w urządzeniach, powstałych z innych źródeł, a przyjętych jednocześnie przez narody nowożytne: rządów przedstawicielskich i gabinetowych. Taką potęgę zawdzięcza prostocie swej idei, która przytem odpowiada poczuciu sprawiedliwości i równości, ukrytemu w głębi duszy ludzkiej. Zasada powyższa streszcza się w następującem założeniu: zwierzchnictwo w każdem społeczeństwie spoczywa w niem samem i nie może spoczywać gdzieindziej. Pomimo to porusza ona w naukach politycznych trudne do rozstrzygnięcia zagadnienia. Chcąc dać poznać najważniejsze z nich, musimy kolejno zbadać: 1-o jak daje się usprawiedliwić zasada zwierzchnictwa narodu, i 2-o jakie są jej następstwa.

DZIAŁ PIERWSZY.

Zasada zwierzchnictwa narodu.

W oczach ludzi XVIII stulecia, którzy zasadę powyższą wygłosili, znajdowała ona zupełne i przez nikogo niekwestjonowane wytłómaczenie w teorji umowy społecznej w tej postaci, w jakiej w r. 1763 wyłożył ją wyraźniej od innych Jan Jakób Rousseau. Teorja Rousseau'a obejmuje dwa konieczne pojęcia.

1° Stan natury, poprzedzający powstanie społeczeństw obywatelskich, stan, w którym każdy dojrzały człowiek, wolny od władzy ludzkiej, cieszył się bezwzględną niepodległością. Zresztą hypotezę stanu natury przyjmowała cała szkoła prawa natury,[1] a naogół i dawniejsi teoretycy — legiści i teologowie. W marzeniach starożytności klasycznej o początkach ludzkości hypoteza ta przybierała barwy zło-

[1] Rousseau też raczej przyjmuje z góry stan natury, jako niezbędny postulat, niż opisuje go: Du Contrat social, ks. I, r. I, II, VI, Oeuvres, 1826 r. Locke, przeciwnie, znacznie dłużej obstaje przy tym punkcie: Essay on civil government, r. I i nast. W pierwszych rozdziałach Umowy Społecznej Rousseau jawnie obrał Locke'a za przewodnika. Bezpośredni wpływ widać w ironji końcowego ustępu rozdziału III: „Nie mówiłem nic o królu Adamie ani o cesarzu Noem, ojcu trzech wielkich monarchów, którzy podzielili świat między siebie, jak to uczyniły dzieci Saturna, za jakich ich uważano". Pierwszy z dwóch traktatów Locke'a, wydanych w r. 1690 rzeczywiście ma za przedmiot poważne rozprawy nad tezą sir Roberta Filmera o prawach Adama i jego potomstwa.

tego wieku, teologom zdawała się okresem niewinności pierwotnej.[1] Zwolennicy szkoły XVII i XVIII wieku wszakże nie utożsamiali stanu natury ze stanem zupełnej zwierzęcości. Przeciwnie, człowiek, jako stworzenie rozumne, podlegał wtedy prawom przyrodzonym, podyktowanym przez rozum i potrzebę samozachowania.[2]

2⁰ Umowa społeczna, formalna lub milcząca, za pomocą której wszyscy ludzie, chcąc stworzyć naród, jednozgodnie położyli kres stanowi naturalnemu przez ustanowienie władzy wyższej nad wolę jednostek. Rousseau dowodzi konieczności umowy społecznej, usuwając kolejno wszystkie inne możliwe źródła władzy zwierzchniej. Wykazuje stopniowo, że władza społeczna nie może legalnie wypływać ani z organizacji rodzinnej, ani z przewagi jednej klasy nad drugą, ani z uległości narodu podbitego względem ujarzmiciela, ani z niewolnictwa.[3] Prawo tedy, którego nie daje sama natura, może jedynie być rezultatem pierwotnego porozumienia się.[4]

Tak pojęta, umowa społeczna staje się czynnikiem życiodajnym nietylko władzy najwyższej, ale i samego narodu.[5] Według niej ludzie są jakgdyby atomami, obdarzonymi zupełną wolą i wolnością, ciało zaś społeczne i narodowe jest wynikiem zrzeszania się jednostek, opartego na wzajemnem i jednomyślnem porozumieniu.[6] Pomysł ten

---

[1] Gierke, Althusius, str. 92 i nast. Patrz jednak Rousseau, Discours sur l'inégalité des conditions parmi les hommes, j. w., str. 229.

[2] Rousseau, Lettres écrites de la montagne, cz. II, list 8, str. 439: „Niemasz więc wolności bez ustaw, ani też tam, gdzie ktoś stoi ponad ustawami; nawet w stanie natury człowiek jest wolnym tylko dzięki prawu przyrodzonemu, które rozkazuje wszystkim". Locke bardziej jeszcze uwydatnia tę myśl i to w sposób nader zajmujący, Essay on civil government, r. I, §§ 12 i 13. Oświadcza on, że wszelka krzywda popełniona w stanie natury, może być w tym stanie karana równie dobrze jak w rzeczypospolitej, i że dlatego „w stanie natury każdy ma władzę wykonawczą płynącą z prawa naturalnego". Wypada jednak przyznać, że prawo naturalne w stanie natury, zdaniem niektórych filozofów, występuje w bardziej brutalnej formie. Dla Hobbesa jest nim właściwe każdemu człowiekowi prawo samozachowania. podyktowane przez rozum, według którego każdy może prawnie robić wszystko to, co uznaje za potrzebne do zachowania bytu; wbrew przytoczonemu wyżej ustępowi „Listów z góry", takie same jest zapatrywanie Rousseau'a, Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes, 263: „Hobbes doskonale widział braki wszystkich spółczesnych określeń prawa naturalnego: ale wnioski, które sam wyciąga ze swego określenia, świadczą, że bierze je w sposób niemniej fałszywy". Rousseau zaprzecza tutaj twierdzeniu Hobbesa, jakoby stan natury niechybnie prowadził do wojny wszystkich przeciwko wszystkim.

[3] Umowa społeczna, ks. I, r. I—V (przekład polski Ant. Peretiatkowicza, Kraków, 1908).

[4] Ks. I, r. I: „Ale porządek społeczny jest prawem świętem, które służy za podstawę dla wszystkich innych. Jednakże prawo to nie pochodzi z natury; opiera się więc na układach".

[5] Ks. I, r. V, str. 10: „Przed zbadaniem przeto aktu, przez który lud wybiera króla, należałoby zbadać akt, mocą którego lud jest ludem, bo akt ten poprzedza tamten z konieczności i jest prawdziwą podstawą społeczeństwa".

[6] Rousseau uznaje jednak, że umowa ta jest w pewnem znaczeniu wymuszoną (ks. I, r. VI): „Przypuśćmy, że ludzie doszli do tego kresu, kiedy przeszkody, utrudniające ich zachowanie w stanie natury, biorą górę przez swój opór nad siłami, stosowanemi przez jednostkę dla utrzymania się w tym stanie, wówczas ten stan pierwotny nie może nadal istnieć i ród ludzki zginąłby, gdyby nie zmienił swego sposobu życia".

nie jest wyłączną własnością Rousseau'a, stanowi bowiem wspólną własność całej szkoły prawa natury, ze szczególną zaś siłą i wyrazistością jest wyłożony u Locke'a.[1] Początki jego są nawet znacznie dawniejsze. Jednakże legiści i teologowie Wieków Średnich mieli o umowie pierwotnej zaledwie słabe wyobrażenie.[2] Społeczność narodową uważali za fakt konieczny i nie starali się dokładnie szukać jego pochodzenia, najczęściej zadawalając się porównaniem ciała społecznego z ciałem człowieka, jako organizmu równie naturalnego. Kto szedł dalej w swych spekulacjach, głosował za pomysłem Arystotelesa, że człowiek z natury stworzony jest do życia w społeczeństwie: otóż ta niezwalczona dążność prowadziła do skupienia się społeczeństw ludzkich; jaką drogą ludzie doszli do takiego stanu, nie starano się wyrozumieć dokładnie. Poglądu tego bronią jeszcze niektórzy doktorowie XVI wieku.[3] Natomiast inni ówcześni teologowie, zwłaszcza Suarez, uznawali za podstawę społeczeństwa cywilnego prawdziwą umowę, zawartą przez jego pierwotnych członków; w tem porozumieniu nie widzą jednak źródła władzy zwierzchniej. Zwierzchnictwo nie pochodzi od jednostek, bo żadna z nich nie posiadała przedtem praw, które należeć mają do ciała społecznego; pochodzi ono od Bóstwa: umowa społeczna jest tylko koniecznym warunkiem zwierzchnictwa, a nie jego przyczyną.[4] Dopiero odkąd idea prawa naturalnego otrzymała charakter świecki i skrystalizowała się w doktrynie, teorja umowy wydzieliła się z niej wydatnie. Rousseau miał ją podjąć i ożywić. Za pierwszego tłómacza umowy społecznej Gierke uważa Niemca Althuzjusza. Sformułowana dokładnie przez Grocjusza,[5] hypoteza ta znalazła przyjęcie w całej szkole prawa natury.[6]

Rousseau pokusił się nietylko o ustalenie koniecznego charakteru umowy społecznej, lecz określił wszystkie jej warunki. Umowa musiała być przyjęta jednogłośnie; albowiem tylko z własnej woli można utracić przyrodzoną niezawisłość, i gdyby warunki umowy zostały pogwałcone, każdy odzyskałby wolność.[7] Z drugiej strony, warunki musiały być dla wszystkich jednakowe, bo inaczej nie możnaby było na początku osiągnąć jednomyślnej zgody. Więc warunki te nie są by-

---

[1] Essay on civil government, r. VIII i nast.

[2] Gierke, Althusius. str. 92 i nast.

[3] Covarruvias, Practicarum quaestionum liber unus, c. I n° 2; por. wyd. V Eléments, str. 227, przyp. 7.

[4] Gierke, j. w., str. 67 i 97.

[5] De jure belli et pacis. Proleg., r. 15—16; ks. I, r. I, § 14; ks. II, r. r. V, § 17 i nast.

[6] Patrz głównie Wolff'a Jus naturae methodo scientifica retractatum, wyd. 1766, t. VIII, § 28 i nast.

[7] Contrat social, ks. I, r. VI: „W razie złamania umowy społecznej każdy wraca do swoich praw pierwotnych i odzyskuje wolność naturalną, tracąc wolność umowną, dla której zrzekł się tamtej". Ks. IV, r. II: „Jedna tylko ustawa z natury swojej wymaga zgody jednomyślnej — jest nią umowa społeczna: zrzeszenie społeczne bowiem jest aktem najzupełniej dobrowolnem: ponieważ każdy człowiek rodzi się wolnym i własnym panem, nikt pod żadnym pozorem nie może go zrobić poddanym bez jego pozwolenia".

najmniej dowolne.[1] „Warunki te, należycie rozumiane, sprowadzają się wszystkie do jednego mianowicie: zupełne oddanie się każdego członka ze wszystkiemi jego prawami całemu społeczeństwu; ponieważ każdy oddaje się w zupełności, sytuacja jest równa dla wszystkich; a skoro sytuacja jest jednakowa dla wszystkich, nikt nie ma interesu czynić ją uciążliwą dla innych". Przez to samo władza publiczna, powstała ze składki ofiar jednostek, może należeć tylko do całej zbiorowości, do ciała społecznego, „gdyż zwierzchnik powstaje tylko przez połączenie składowych jednostek. Organem tego zwierzchnika jest w o l a p o w s z e c h n a (*la volonté générale*) organizmu społecznego, a wyrazem jej — ustawa; dla Rousseau'a władza prawodawcza i zwierzchnictwo to jedno i to samo.[2] Przytem, wolą powszechną jest nie jednomyślnie wyrażone zgodne pragnienie wszystkich obywateli, lecz wola większości. Ta uległość uchwałom większości jest jednem z koniecznych obwarowań umowy społecznej; żądać bowiem, aby jednomyślność była konieczną do uznania prawa za obowiązujące, znaczyłoby skazywać organizm społeczny na niemoc. Już Locke wykazał, że stan taki byłby

---

[1] Contrat social, ks. I, r. VI: „Warunki tej umowy są tak określone przez naturę samego aktu, że najmniejsza ich zmiana spowodowałaby ich nieważność i bezskuteczność; jakkolwiek więc może nie zostały nigdy wyraźnie wypowiedziane, pozostają one wszędzie takie same, wszędzie milcząco przyjęte i uznane".

[2] Prawo według Rousseau'a może być tylko powszechnem, nie może nigdy mieć za przedmiot poszczególnego wypadku, w tem znaczeniu, że dotyczy poddanych *in corpore* i czynów oderwanych, nigdy zaś człowieka — jednostki, ani też czynu poszczególnego. „W ten sposób zwierzchnik (ks. II, r. IV, str. 24) nie ma nigdy prawa obciążyć jednego poddanego więcej niż innego, wówczas bowiem sprawa staje się prywatną i władza jego przestaje być miarodajną". Podobnież (ks. II, r. V, str. 25) „skazanie przestępcy jest aktem poszczególnym... dlatego to skazywanie nie należy wcale do zwierzchnika, prawa tego może udzielić, ale nie może go sam wykonywać". Tylko pod warunkiem bezstronnego spełniania praw powszechnych wola powszechna jest nieomylną, o ile tylko nie została skażona w sposób przewrotny (ks. II, r. III). Zastosowanie praw do poszczególnych aktów nie może być dziełem samego zwierzchnika; należy ono do rządu, t. j. władzy wykonawczej i sądowej (ks. III, r. I). Rząd z konieczności bierze początek od zwierzchnika, ile że ten ostatni, nadając prawa, kieruje nietylko akcją rządową, ale i mianowaniem urzędników przez osoby do tego upoważnione. Sam jednak, jako zwierzchnik, mianować ich nie może: bo to jest czynność poszczególna. Nawet, gdy w obiorze uczestniczy cały naród, traci on w tym razie swą naturę zwierzchnika, aby stać się demokratycznem ciałem urzędniczem, ogarniającem wszystkich obywateli (ks. III, r. XVII; ks. II, r. VI). Autor dorzuca z tego powodu (str. 69): „Odsłania się tu znowu jedna z tych zadziwiających właściwości organizmu politycznego, dzięki którym godzi on sprzeczne napozór działania, bo następuje tu nagłe przeistoczenie zwierzchnictwa w demokrację tak, że obywatele bez żadnej widocznej przemiany, li tylko mocą nowego stosunku wszystkich, stają się urzędnikami, i przechodzą od aktów ogólnych do aktów poszczególnych, i od ustawy do wykonania". Widać stąd, jak subtelną i nawet scholastyczną jest w gruncie doktryna Rousseau'a; ale styl pogrzebał to wszystko w niepamięci, i myśl społeczna zachowała tylko proste formuły, nie zatrzymując się na ograniczeniach i omówieniach, — o których zresztą sam Rousseau zdaje się niekiedy zapominać. Bo proszę porównać z poprzednim inny ustęp „Umowy społecznej" (ks. III, r. XVIII, str. 40): „Depozytarjusze władzy wykonawczej nie są bynajmniej panami ludu, tylko jego funkcjonarjuszami: lud może ich ustanowić i oddalić, kiedy zechce". Wprawdzie przedtem napisał (ks. III, r. XIV, str. 64): „Z chwilą, gdy lud legalnie zgromadził się, jako ciało zwierzchnicze, ustaje wszelka jurysdykcja rządu, władza wykonawcza ulega zawieszeniu... bo niema już reprezentanta, gdzie jest osoba reprezentowana".

sprzecznym z samą ideą umowy społecznej, ponieważ każdy obywatel byłby nią związany tylko o tyle, o ileby sam tego w przyszłości pragnął.[1] W jednym z paradoksów, w których Rousseau tak się lubował, głosi on, że większość zawsze wyraża prawdziwą wolę ogółu, nawet wolę tych, którzy głosowali przeciw niej.[2]

Teorja umowy społecznej w XVIII wieku wywierała wpływ powszechny; obecnie jest ona prawie zupełnie zapomniana. Spotyka ją odrazu nader prosty, a ciężki zarzut: podaje ona umowę społeczną za fakt pierwotny, za pierwszą podwalinę społeczeństwa cywilnego, tymczasem niemożna przytoczyć ani jednego przykładu historycznego, świadczącego o podobnem porozumieniu. Locke próbował odeprzeć zarzut, mówiąc, że nie należy się dziwić, jeżeli historja daje mało wskazówek o ludziach, żyjących w stanie naturalnym, bo źródła dziejowe zawsze odnoszą się do czasów mniej odległych, aniżeli ustanowienie rządu i społeczeństwa cywilnego. „A jednak, powiada, czyż da się zaprzeczyć, że Wenecja i Rzym powstały ze związku pewnej liczby wolnych i niezależnych od siebie ludzi, wśród których nie było ani wyższości naturalnej, ani poddaństwa"? Przytacza też, powołując się na Józefa Akostę, przykład pierwotnych plemion amerykańskich, „mieszkańców Florydy, Czerikanów, Brazylijczyków i wielu innych ludów, nie posiadających uznanych królów i obierających sobie czasowych wodzów wedle upodobania, zależnie od potrzeb chwili w czasie pokoju lub wojny"[3]. Ludzie XVIII wieku zajęli inne stanowisko. Nie starali się już dowieść, że umowa pierwotna jest faktem historycznym; upatrywali w niej tylko konieczność logiczną, bez której nie można pojąć władzy publicznej. Rousseau przypuszcza, że warunki umowy społecznej „wszędzie milcząco przyjęte i uznawane", „nigdy może nie zostały ogłoszone formalnie,"[4] że umowę odnawiają kolejne pokolenia przez fakt pozostawania na terytorjum danego narodu.[5] Black-

[1] Essay on civil government, r. VIII, nr. 96, 97.

[2] Umowa społeczna, ks. IV, r. II, str. 75: „Obywatel zgadza się na wszystkie ustawy, nawet na te, które wychodzą wbrew jego woli, a nawet nie wyłączając tych, które go karzą, gdy ośmieli się jedną z nich naruszyć.. Gdy proponuje się ustawę na zgromadzeniu ludowem, obecni są pytani nie o to właściwie, czy pochwalają lub odrzucają wniosek, ale tylko, czy on jest zgodny lub niezgodny z wolą powszechną, która jest ich własną wolą... Gdy więc przeważy zdanie, przeciwne mojemu, dowodzi to jedynie, że się omyliłem i że to, co brałem za wolę powszechną, nią nie było. Gdyby przeważyła moja prywatna opinja, zrobiłbym co innego, aniżeli chciałem; wtedy właśnie nie byłbym wolnym".

[3] Essay on civil government, r. VIII, nr. 101, 102.

[4] Umowa społeczna, ks. I, r. VI, str. 124.

[5] Umowa społeczna, ks. IV, nr. II, str. 14: „Jeżeli więc w chwili zawierania umowy społecznej znajdują się przeciwnicy, to ich opozycja nie odbiera mocy samej umowie, a tylko przeszkadza zaliczeniu ich do grona uczestników: są to cudzoziemcy między obywatelami. Skoro państwo jest już utworzone, stały pobyt w niem równa się wyrażonej zgodzie: zamieszkiwać na pewnem terytorjum, znaczy poddać się zwierzchnictwu". R. zgadzał się (podobnie jak Locke — patrz wyżej), że każda istota ludzka, zrodzona w stanie natury, chociażby pośród społeczeństw ludzkich, może stracić swą wrodzoną niezależność w tym tylko razie, gdy po dojściu do wieku dojrzałego przystąpi do umowy społecznej. Ponieważ jednak ten akces, jak widzieliśmy, zachodzi w sposób

stone wypowiada się jeszcze wyraźniej: „Chociaż, mówi, społeczeństwo formalnie nie bierze początku z układu, zawartego pomiędzy jednostkami, powodowanemi potrzebą i obawą, utrzymuje je jednak w tym związku poczucie własnej słabości i niedoskonałości; to dowodzi konieczności owego zjednoczenia. Otóż to właśnie pojmujemy przez pierwotną umowę społeczną; lubo przy powstawaniu państwa nigdy nie była ona formalnie wyrażona, z natury jednak i logiki rzeczy wypływa, że zawsze trzeba jej się domniemywać i dorozumiewać w samym akcie łączenia się ludzi w społeczeństwa; że mianowicie całość mieć będzie za obowiązek obronę wszystkich swych części, a każda część składowa — uległość względem woli całości; innemi słowy, zbiorowość bronić będzie praw każdego z członków, jednostka zaś wzamian ulegać będzie prawom zbiorowości.[1] Aliści tak rozumiana umowa społeczna jest już tylko fikcją prawną, mającą zresztą tłómaczyć myśl trafną: że punktem wyjścia prawa publicznego zarówno jak i prywatnego jest moralnie wolna, rozumna i odpowiedzialna osobistość. Władza publiczna istnieje tylko w interesie osób, stanowiących społeczeństwo; legalnie sprawować ją można tylko pod warunkiem poszanowania wymagań rozumu i praw jednostki. Fikcja umowy społecznej posiada pozatem dwie słabe strony.

Po pierwsze, aczkolwiek za punkt wyjścia obiera prawo jednostki, ale koniec końców żąda od osobnika zupełnego wyzbycia się swych praw na korzyść społeczeństwa. Powtóre, zasadza prawa osobiste na bezwzględnej niezależności pierwotnej, jako wynikającej ze stanu na-

---

milczący i wypływa z samego faktu zamieszkania w kraju, ma więc tylko znaczenie fikcyjne. Natomiast Vattel, przyjmując tenże pomysł, wyciągał zeń śmiały wniosek praktyczny: że człowiek dojrzały może formalnie odmówić przystąpienia do umowy społecznej: wtedy przestaje on być członkiem narodu, do którego należał ojciec. (Le droit des gens, § 220): „Każdy człowiek rodzi się wolnym; syn obywatela, doszedłszy do rozumu, może postawić sobie pytanie, czy korzystnem jest dlań przyłączyć się do społeczeństwa, do którego przeznacza go urodzenie. Jeżeli uzna za stosowne, może opuścić kraj, płacąc odszkodowanie za to, co społeczeństwo mogło uczynić na jego pożytek, i zachowując dlań, o ile na to pozwolą nowe zobowiązania, uczucia miłości i należnej wdzięczności". Prawo francuskie, uznając w zasadzie, że narodowości nikomu nie można narzucać, stosuje jeszcze tę samą ideę, a prawnicy francuscy dotychczas przytaczają na poparcie swych zdań Rousseau'a i Vattela (A Weiss, Traité théorique et pratique de droit international privé, I, 12); prawo jednak nie pozwala obywatelowi wyrzec się ojczyzny, nie przyjmując jednocześnie nowej, tamże, str. 19 i nast.

[1] Commentaries on the laws of England, Introduct, § 2. t. I, (Oxford 1788). Leon Bourgeois usiłował odmłodzić teorję umowy społecznej zamieniając ją na t. zw. niby-umowę, Solidarité, wyd. III, str. 138: „Każdy człowiek żyjący zaciąga wobec innych ludzi żyjących dług, odpowiadający usługom, które mu inni wyświadczyli. Ta wymiana usług jest właśnie przedmiotem niby-umowy o zrzeszeniu (*quasi-contrat d'association*), a sprawiedliwa ocena wymienionych usług i sprawiedliwy rozdział zysków i wymiany społecznych aktywów i pasywów stanowi właśnie prawowity przedmiot prawa społecznego". Por. str. 141, 147, 132. Str. 148: „Chodzi tu o warunki niby-umowy powszechnej pomiędzy ludźmi, która wynika z samego naturalnego i koniecznego faktu ich spółżycia a której przedmiotem nie są stosunki prywatne jednostek lecz stosunki jednostki do ogółu, wynikające z wynajmu usług i pożytków tych zbiorowych narzędzi ludzkości". Ale pojęcie niby-umowy jest bardzo subtelne i nie w każdem prawodawstwie istnieje. Jest ona jeszcze trudniejsza do przyjęcia aniżeli pojęcie umowy milczącej.

tury. Otóż stan natury, zarówno jak i właściwa umowa społeczna, są to hypotezy dziejowe, niezgodne z danemi historji i socjologji. Człowieka w czystym stanie natury nie znajdziemy nigdzie, a zawsze zdołamy stwierdzić pewną organizację społeczną, chociażby w najgrubszych zarysach. Tam, gdzie rodzina w najciaśniejszem znaczeniu tego wyrazu (ojciec, matka, dzieci) jest jedyną — względnie stałą — grupą, rodziny łączą się w różnorodne a zmienne związki w celach wzajemnej obrony, polowania lub połowu ryb.[1] U znacznej nawet części ludzkości rodzina, zdaje się, nie była najdawniejszą grupą organiczną. Organizacją taką bywało plemię, klan, niekiedy związek, wynikły ze spólnego pożycia w jednej i tej samej wsi, prawne zaś pokrewieństwo w linji matki lub ojca powstało już później pod wpływem warunków otoczenia. W każdym razie, jakie mogą posiadać znaczenie myśli i czyny pierwotnych ludzi najodleglejszych czasów, gdy chodzi o określenie praw ludzi ucywilizowanych, żyjących obecnie w wielkich zgrupowaniach narodowościowych? Samo ukształtowanie się narodowości jest już zjawiskiem późniejszem, wytworem niezmiernie długiej ewolucji naturalnej, której prawa usiłują określić socjologja i historja, a w której świadoma wola pokoleń, zwłaszcza formalne układy ludzi pomiędzy sobą, bardzo nieznaczne zajmują miejsce. Istnienie odrębnych narodowości cywilizowanych — to fakt społeczny, który musimy przyjąć bez zastrzeżeń,[2] gdy z punktu widzenia prawa staramy się dojść, do kogo winno należeć zwierzchnictwo w narodzie. Prawo konstytucyjne i socjologja, jak wyżej powiedziałem, zajmują sfery najzupełniej odrębne.

I.

Jeżeli usuniemy fikcję umowy społecznej, to jakie pojęcie może i powinno służyć za podstawę zwierzchnictwu narodu? Znam dwie takie zasady, będące w samej rzeczy dwiema stronami jednej i tej samej prawdy.

Pierwszą z nich, niemal oczywistą, dyktuje zdrowy rozum; przez długi czas zaspakajała ona umysły ludzkie; polega zaś na tem, że władza publiczna i rząd, który ją sprawuje, istnieją wyłącznie dla dobra wszystkich członków, naród stanowiących. Pewnik ten wypowiedzieli dobitnie jeszcze teologowie Wieków Średnich; znajdujemy go między innymi w traktacie *De regimine principum*, przypisywanym św. Tomaszowi z Akwinu.[3] W XIV wieku energicznie stwierdza go Marsyljusz z Padwy (*Defensor pacis*),[4] w XV — Filip Pot w znako-

[1] Dargun, Mutterrecht und Vaterrecht, str. 3 i nast.

[2] Ob. moje dodatki do pracy Pawła Gide, Etude sur la condition civile de la femme, wyd. II, str. 31; — por. Dargun, Mutterrecht und Vatterrecht, str. 53 i nast.

[3] Ks. III, rozdz. XI; 1630, str. 232: „Regnum non est propter regem, sed rex propter regnum".

[4] Defensor pacis, Ks. I, rozdz. XII; ks. III, rozdz. VI: „Legislatorem humanum solam civium universitatem esse aut valentiorem illius partem". Por. Treumann, Die Monarchomachen, str. 24.

mitej mowie przed Stanami Generalnemi (1484 r.).[1] Pisarze ze szkoły prawa naturalnego zawsze wysuwali naprzód ten żywotny aksjomat, i jeżeli Grocjusz starał się go obalić,[2] to Vattel, przeciwnie, przyjmował w całości.[3] Wypływają stąd wnioski, na które również trudno nie przystać: to, co zostało ustanowione w interesach ogółu, winno być regulowane przez wolę ogółu, przy spółudziale wszystkich obywateli i z warunkiem tylko ulegania prawu większości; prawo to nietylko należy się każdej jednostce, ale zarazem stanowi najlepszy środek praktyczny, zapewniający dobry zarząd sprawy powszechnej.[4]

Pod tym kątem widzenia idea zwierzchnictwa narodu panowała w świecie myśli teoretycznej prawie bez przerwy. Republiki starożytne stosowały ją w praktyce instynktownie, nie troszcząc się prawie o teoretyczne jej uzasadnienie; nawet Cesarstwo rzymskie uznawało ją w początkach swego istnienia. W Wiekach Średnich ujawniła się wcześnie, pomimo, że wszędzie panowała podówczas monarchiczna forma rządów.[5] Św. Tomasz z Akwinu trzymał się wprawdzie całkowicie arystotelesowskiej idei rządów mieszanych, ale uważał za rzecz doskonałą udział całego narodu we władzy publicznej i w głosowaniu powszechnem.[6] Ale tu, rzec można — idea zwierzchnictwa narodu była pojęciem czysto teoretycznem. Inny posiadła charakter, kiedy ją wprowadzono w wir walk politycznych, w celach złamania albo ograniczenia władzy monarchicznej. Działo się to po raz pierwszy podczas przesilenia kościelnego w epoce wielkiej Schyzmy Zachodniej. Teologom, którzy chcieli ustanowić przewagę kościoła i soboru powszechnego nad papieżem, wypadło uznać zwierzchnictwo każdej zbiorowości politycznej dlatego, aby następnie zastosować do kościoła doktrynę, stosowaną do państwa.[7] Tak postępowali w szczególności Mikołaj Kuzańczyk i Gerson.[8] Oryginalna i istotnie niezmienna teorja zwierzchnictwa narodu znów powstała śród dysput i burz wywołanych w XVI wieku w całej Europie przez Reformację, a następnie w XVII w. w Anglji przez Rewolucję purytańską.[9] Wówczas, co

---

[1] Journal de Jean Masselin, 1885, str. 146: „Nonne crebro legistis rem publicam rem populi esse?". Por. Eléments, wyd. V, 233, ods. 3.

[2] De jure belli et pacis, ks. I, rozdz. III, § 8, nr 14; — Por. Rousseau, Umowa społeczna, ks. I, rozdz. II, str. 110: „Grocjusz przeczy, jakoby wszelka władza ludzka została utworzona na korzyść tych, którzy są rządzeni; przytacza dla przykładu niewolę. Stałym sposobem jego rozumowania jest opieranie prawa na fakcie".

[3] Droit des gens, ks. I, rozdz. III, § 31: „Jest rzeczą oczywistą, że naród posiada zupełne prawo do tworzenia konstytucji dla samego siebie, do jej utrzymywania, ulepszania i dowolnego regulowania tego, co stanowi rząd; i nikt sprawiedliwie nie może w tem przeszkodzić. Rząd ustanawiany jest tylko dla dobra narodu, dla jego zbawienia i szczęścia".

[4] Mowa Filipa Pot'a, j. w., 148. Fr. Hotman, Francogallia, Genewa 1573, r. X, str. 80. Covarruvias, j. w., ks. I, r, I, n° 2; Eléments, wyd. V, 234, ods. 1.

[5] Gierke, Althusius, str. 123 i nast.

[6] Summa theologica 1-a 2-ae qu. 105, art. 1.

[7] Gierke, Althusius, str. 125 i nast.

[8] Ob. szczególnie u Gerson'a De unitate ecclesiastica, consider. 2.

[9] Gierke, j. w., str. 143 i nast., 164 i nast.

prawda, wielką rolę odgrywały religijne teksty i zasady, a głównym przedmiotem sporów było, czy lud ma prawo pozbawiać władzy i sądzić królów.

We Francji zasada zwierzchnictwa narodu miała w XV i XVI wieku innych jeszcze obrońców. Byli nimi mężowie, którzy chcieli tchnąć życie w Stany Generalne, przez przyznanie im praw ograniczających istotnie władzę królewską: Filip Pot (Mowa do Stanów Generalnych 1484 roku), oraz Hotman (Francogallia). Obaj jednak prócz tego dowodu, zaczerpniętego ze zdrowego rozsądku, o którym wspominam w niniejszym rozdziale, powołują się głównie na dowody historyczne. Filip Pot przypomina i wychwala rzeczpospolitą rzymską;[1] Hotman, wykazując ciągłość rozwoju historycznego, chce dowieść, że naród francuski zachował to, co jest najlepszego w zwierzchnictwie; że w monarchji frankońskiej władza najwyższa należała do zgromadzenia ludowego, czyli *Concilium*, którego dalszym ciągiem były Stany Generalne.[2] Podobne teorje historyczne były wcale ryzykowne, ale realną i silną ich podstawą była zawsze zasada, że naród powinien posiadać prawo stanowienia władzy publicznej i rządu, oraz kontroli nad niemi, ponieważ władza i rząd istnieją wyłącznie w interesie całego narodu.

Hotman, oryginalny autor wywodu historycznego, należy do szeregu znakomitych pisarzy — protestantów i katolików, — którzy w drugiej połowie XVI wieku, w epoce wojen religijnych strali się szerzyć we Francji zasady wolności politycznej. W książce wydanej w 1600 r., a skierowanej przeciw nauce, jaką głosili wzmiankowani pisarze, Barclay dał im nazwę Monarchomachów, która też do nich przylgnęła. Ci za pomocą rozumowań, niekiedy scholastycznych, a niekiedy rzeczywiście głębokich, usiłowali dowieść dwóch rzeczy: 1-o że zwierzchnictwo należało początkowo do narodu, 2-o że naród nie odstąpił władzy zwierzchniej i nie przeniósł jej na króla; że król powinien być uważany za pierwszego urzędnika i przedstawiciela narodu.[3] Słynna szkoła prędko jednak utraciła kredyt we Francji. Głoszona przez Bodin'a zasada absolutnego suwerenitetu króla odniosła zupełne zwycięstwo i w teorji i w praktyce. Francuscy publicyści XVIII w., dążąc do ugruntowania praw narodu, musieli obrać inną drogę, którą utorowała szkoła prawa natury i narodów.

---

[1] Journal de Masselin, str. 146.

[2] Francogallia, rozdz. X, str. 76: „Populum non modo creandi, verum etiam obdicandi regis potestatem sibi omnem reservasse docuimus". R. XI, str. 92: „Majorum nostrorum in constituenda republica sapientiam admiremur... Primum de creando vel abdicando rege tum de pace, et bello, de legibus publicis... denique de iis rebus omnibus, quae vulgus etiamnunc negotia statuum populari verbo appellat, quoniam de nulla, ut dixi, Reipublicae parte nisi in statuum sive ordinum conciliis agi jus esset". Hotman zresztą przechodzi kolejno główne państwa Europy (str. 84 i n.), jak Niemcy, Anglję, Aragonję, aby wykazać, że naród zachował tam władzę naczelną; kończy mówiąc, że jest to wspólnem prawem narodu (86): „praeclaram illam communis concilii habendi libertatem partem esse juris gentium".

[3] Ob. moją Histoire du droit français, 4 wyd., str. 445 i nast.; — Treumann, j. w.; — G. Weill, Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de religion, 1892.

Idea zwierzchnictwa narodu nabywa szczególnej mocy w porównaniu z pojęciami wręcz przeciwnemi. Jeżeli władza zwierzchnia nie należy, przynajmniej początkowo, do całego narodu, to musi należeć pierwotnie do jednostki lub klasy ludzi. Jakież tytuły mógłby przytoczyć ktoś inny, niż cały naród na poparcie swych praw? Wymieniano poważnie dwie tylko takie zasady. Jedną jest prawo boskie. Od czasów Διοτρεφεῖς βασιλεῖς epopei homerowskiej aż do Stuartów i Burbonów monarchowie niejednokrotnie głosili, że władzę swą otrzymują nie z woli narodu, lecz od samego bóstwa. Lecz tutaj z dziedziny faktów i rozumu przenosimy się do świata nadprzyrodzonego lub religji. Na takie zaś pojęcia nie ma miejsca w nauce o społeczeństwie; świat spółczesny widzi w państwie organizację, odrębną i niezależną od wszelkich społeczności religijnych oraz dogmatów. Należy też dodać, że w oczach najpoważniejszych myślicieli katolickich nie było nigdy w rzeczywistości króla ustanowionego bezpośrednio od Boga, poza Saulem i jego następcami.[1] Wszystkie inne władze polityczne uznają oni za ustanowione przez Boga, ale tylko pośrednio, ponieważ Bóg, urządzając świat i dając ludziom skłonność do życia społecznego, dał im jednocześnie możność zorganizowania władzy publicznej i obioru naczelników.[2]

Drugi tytuł, na który powołują się obrońcy władzy królewskiej, jest długoletnie wykonywanie, ześrodkowanie zwierzchnictwa pod działaniem rozwoju historycznego w rękach jednego człowieka lub jednej klasy ludzi. Ten właśnie tytuł wydawał się pisarzom XVI wieku najlepszym, bo pisarze ci ulegali jeszcze wpływom pojęć społeczeństwa feudalnego, według których przedawnienie i zwyczaj były głównem źródłem prawa. Nie ulega wątpliwości — powiada Loyseau — że królowie pierwotnie byli zwykłymi naczelnikami, t. j. prostymi urzędnikami, sprawowali władzę najwyższą, ale nie posiadali jej na własność; lud, który ich obierał i wysuwał na czoło, zachowywał całkowicie swą wolność naturalną, nie poddawał się księciu i nie stawał się jego poddanym z mocy prawa panowania (*seigneurie*). Ale urząd łatwo jest zamienić na panowanie, ponieważ niema nikogo, ktoby się temu mógł sprzeciwić. To też dawno już wszyscy na ziemi królowie — jedni za dobrowolną zgodą ludów, inni drogą uzurpacji, sięgającej czasów odległych (uzurpacja uprawnia ich zwierzchnictwo

---

[1] Covarruvias, Pract. quaest. lib. I, rozdz. I, nr. 2, 6. Wyd. V Eléments, 237, ods. I. Por. Boucher, De justa Henrici III abdicatione e Francorum regno, ks. I, r. XIII.

[2] Można tu zauważyć, że Rousseau zdradza jeszcze głęboką cześć dla tegoż prawa boskiego; Discours sur l'inégalité str. 318: „Spokój publiczny wymagał, aby Bóg wdał się w sprawę, darząc władzę zwierzchnią cechą świętości i nietykalności, odbierającą poddanym fatalne prawo rozporządzania nią. Gdyby religja tylko to jedno dobrodziejstwo wyświadczyła ludziom, już za to samo winniby wszyscy błogosławić ją i przyjmować pomimo jej nadużyć, bo więcej ona oszczędza krwi, niż fanatyzm wylewa". Lecz, z drugiej strony, w Lettres écrites de la montagne (list VI) powiada: „Chociaż widocznem jest, że człowiek musi chcieć tego, czego chce Bóg, przecież znikąd nie widać, że Bóg chce, aby oddawano pierwszeństwo jednemu rządowi nad drugim".

w braku innego tytułu) zdobyli prawo własności na władzę zwierzchnią, łącząc je z prawem sprawowania tej władzy".[1]

W naszych czasach ten sam pogląd przybiera formę bardziej naukową. Jak już wspomniałem, socjologja i historja wykazują, że powstanie narodu i rozwój jego nie jest czemś sztucznem, że jest to zjawisko naturalne, zależne od rasy, środowiska i warunków dziejowych. Każdy naród rozwija się drogą właściwej mu ewolucji; jego budowa, organizm polityczny i duchowe własności powstają w ten sposób, w jaki stopniowo rozwijają się organy i zdolności umysłowe istoty zwierzęcej. Co więcej, każdy powstały w ten sposób naród posiada poniekąd własne życie nie identyczne z sumą istnień jednostek, w danej chwili składających się na jego całość;[2] w życiu tem kojarzy się działalność i myśl dawnych i obecnych pokoleń, gotuje się los przyszłych. Ale w takim razie zachodzi pytanie, czy dawna organizacja, będąca naturalnym wytworem tak pojmowanego narodu, nie powinna obowiązywać indywidualnej woli wszystkich obywateli, czy zwierzchnictwo, powołane do życia przez rozwój dziejowy, nie jest najwyższą władzą prawowitą.[3]

Bezwątpienia, taki punkt widzenia narzuca się poniekąd sam przez się. Te względy zmuszają ludzi do wielkiej oględności w zamierzonych reformach politycznych; historja uczy, że zmiany w urządzeniach są pożyteczne i trwałe o tyle, o ile przy wprowadzeniu ich przestrzegano stopniowania, o ile zarodek nowej formy znajdował się już w poprzedniej. Szlaki dziejowe nie stanowią prawa, podobnie jak nie stanowią go prawa ciążenia ciał lub wzajemnego ich przyciągania się. Prawo jest dziecięciem wolności — nie zaś przeznaczenia. Któż może ludziom wolnym i moralnie odpowiedzialnym, tworzącym narody współczesne, odmówić prawa rozporządzania swemi losami politycznemi, o ile ludzie ci korzystają z wolności w zakresie, na który im pozwalają prawa natury? Rozum zabrania im jednej rzeczy: świadomie i raz na zawsze decydować z góry o losie przyszłych pokoleń. Można je upominać, aby poważały przeszłość, ale czyniąc to, należy odwoływać się do ich rozumu, do umiłowania swobody. Zwalczana przeze-

---

[1] Traité des offices, ks. II, rozdz. II, nr. 25 i 26. Tego samego poglądu trzymali się w 1789 roku zwolennicy monarchji tradycyjnej: ob. np. następujący urywek mowy Cazalès'a w Zgromadzeniu Ustawodawczem 28 marca 1791 r.: „Nie myślę bynajmniej, aby król dzierżył koronę od Boga i jego miecza (de Dieu et de son épée); nie przyjmuję tych zabawnych opowiadań; król dzierży władzę z woli narodu; ale naród francuski przelał na rodzinę królewską prawa do tronu już ośmset lat temu... Gdyby zaszedł wypadek, że lud zechciałby wywrócić rząd i zdetronizować króla, to musiałby tę chęć wyrazić jednomyślnie".

[2] Renan, Dialogues et fragments philosophiques, str. 89: „Takie narodowości, jak Francja, Niemcy, Anglja, miasta, jak Ateny, Florencja, Wenecja, Paryż, działają, jak osoby, mające określony charakter, ducha i interesy: w rozumowaniu można je traktować jak osoby, mają bowiem na podobieństwo żywych istot instynkt tajemny, poczucie swego istnienia i samozachowania, wskutek czego niezależnie od refleksyj polityków, naród, miasto, mogą być porównane do zwierzęcia tak pomysłowego i głębokiego w chwilach, gdy chodzi o obronę jego istnienia, lub o zapewnienie ciągłości gatunku".

[3] Gierke, j. w., str. 136, 197, 317.

mnie doktryna pociąga za sobą następstwa, grożące jej zgubą. Po pierwsze, zaprzeczenie świadomego i naukowego postępu, ponieważ może doprowadzić do tradycyjnego znieruchomienia, do zatamowania rozwoju, jak to miało miejsce w Chinach; powtóre — zaprzeczenie praw osobistych, ponieważ wolę żyjących jednostek składa w ofierze niewyraźnemu i nieznanemu jeszcze „instynktowi narodowemu“[1] albo raczej temu, co ludzie, dzierżący władzę w danej chwili, zechcą nazywać instynktem narodowym.

II.

Zwierzchnictwo narodu wspiera się nietylko na rozumie i prawach jednostek; stanowi ono zarazem jedyną dokładną i całkowitą interpretację prawną niezaprzeczalnego i koniecznego zjawiska społecznego.

Bez względu na to, jakie jest u danego narodu prawowite źródło władzy zwierzchniej, w czyich rękach ona spoczywa, — władza istnieje i sprawować ją można faktycznie tylko wtedy, jeżeli obywatele lub poddani są jej posłuszni. Posłuszeństwo zaś można osiągnąć dwojako: albo przemocą, albo w zgodzie z opinją publiczną.[2]

Siła może być trwałą podstawą legalnej władzy zwierzchniej tylko w wyjątkowych warunkach. Jest to możliwe u narodów niższych lub zwyrodniałych, podbitych przez rasę wyższą lub silniejszą. Ale w społeczeństwie niepodległem i zdrowem nie może to mieć miejsca: niemasz siły materjalnej zdolnej utrzymać władcę, którego większość narodu nie życzy sobie. Ze współczesnych filozofów tylko Renan odważył się wystąpić z taką hipotezą, którą zresztą sam nazwał Urojeniem (*Rêve*). Wyobraża on sobie wybraną grupę inteligentną, dzięki postępowi wiedzy posiadającą oręż i środki zniszczenia, wystarczające do tego, aby zdruzgotać wszystkich opornych, a nawet do zniszczenia całej planety. Tylko owa grupa posiada tajemnicę i sposób użycia tych środków. Tak uzbrojona, rozciągnęłaby rządy terorystyczne nad resztą ludzi dla ich największego dobra.[3] „Wtedy — powiada autor — nie będzie już mowy o autorytecie (*autorité*) wyraz ten nabiera obecnie znaczenia wtedy tylko, gdy oznacza opinję, która nie ma dość siły, aby się urzeczywistnić“.[4] Jeżeli tedy pominiemy to urojenie równie chimeryczne, jak i wstrętne, to sam autor oczywiście uznaje, że tylko

---

[1] Renan, j. w., str. 91, 99: „Naród, kościół, miasto mają byt silniejszy niż jednostka, bo jednostka poświęca się dla tych istnień, które nieokrzesany realizm uważa za czcze abstrakcje... Zasada, która głosi, że społeczeństwo istnieje tylko dla dobra i swobody składających je jednostek, stoi, zda się, w sprzeczności z planami natury, w których w rachubę wchodzi tylko gatunek, jednostka zaś pada w ofierze“.

[2] Benjamin Constant, De la souveraineté du peuple (Oeuvres politiques, wyd. Ch. Louandre, str. 3): „Na świecie istnieją dwie tylko władze: jedna nieprawna — to siła; druga prawowita — wola powszechna“.

[3] J. w., str. 105 i nast.

[4] Tamże, str. 114.

opinja, wola większości może utrzymywać śród ludzi panowanie zwierzchnictwa.

Ten współudział woli ogółu z konieczności znajduje miejsce w każdej formie ustroju państwowego, w republikach i w monarchjach, i to zarówno w monarchjach absolutnych jak i ograniczonych. Wprawdzie współudział ten bywa mniej lub więcej świadomy i rzeczywiście wolny, stosownie do warunków środowiska. Może on płynąć z wierzeń religijnych, albo z ducha tradycji, ale istnieje wszędzie, jako fakt, i żaden rząd nie może się bez niego obyć. To też Mirabeau nazywał opinję publiczną zwierzchniczką prawodawców,[1] najabsolutniejszym tyranem.[2] Tocqueville zaś pisze: „Myliłby się, ktoby myślał, że olbrzymia władza cara opiera się jedynie na sile. Opiera się ona w pierwszym rzędzie na woli i gorących sympatjach Rosjan, gdyż zasada zwierzchnictwa ludu tkwi w głębi każdego rządu, cokolwiekby się o tem mówiło, i ukrywa się w instytucjach nawet najmniej wolnościowych.[2] Pewna szkoła doprowadziła to pojęcie aż do absurdu; mówię o szkole ekonomistów francuskich XVIII w., których doktryny polityczne są w Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques Mercier'a de Larivière (1767) i w Ordre social Le Trosne'a (1770—1778). Zdecydowani zwolennicy monarchji absolutnej, przeciwnicy rządów ograniczonych i mieszanych, utrzymywali oni, że ostatecznie tylko opinja rządzi światem[4], i że jedyną potęgą naprawdę opiekuńczą i kierowniczą dla narodu jest moc oczywistości, którą da nauka, wyjaśniając i tłómacząc ludziom naturalny porządek społeczeństwa;[5] dla nich ta oczywistość triumfująca nawet w monarchji absolutnej była o wiele wyższą od praw większości, jakie tkwią w naturze wolności politycznej.[6]

---

[1] Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de Lamark. (8-ma nota do dworu). Podobnie Rousseau, Umowa społeczna, ks. II, rozdz. XII, Podział ustaw, rozróżniwszy ustawy polityczne, cywilne i karne, dodaje: „Do tych trzech rodzajów ustaw dołącza się czwarty, najpoważniejszy ze wszystkich... Mówię tu o obyczajach, przyzwyczajeniach, a zwłaszcza o opinji, dziedzinie nieznanej naszym politykom, od której jednak zależy powodzenie we wszystkich innych".

[2] Correspondance II, str. 36 (56-a nota do dworu).

[3] Souvenirs, 371.

[4] Mercier de Larivière, j. w., rozdz. IX, str. 63: „Opinja jest prawdziwą *Regina del mundo*; nawet wtedy, gdy jest nią przesąd, błąd, niemasz w ustroju moralnym potęgi, którąby się mogła mierzyć z jej siłą; niemasz niebezpieczeństwa, któreby ją powstrzymało, ani trudności, którejby nie przeciwdziałała: to buduje królestwa, to je burzy". Por. Esmein, La science politique des physiocrates, discours au Congrès des Sociétés savantes, 9 avril, 1904.

[5] Tamże, str. 61: „Można tedy oczywistość uważać za dobroczynną boginię, która lubi zsyłać pokój na ziemię. Wszak nie widzicie, aby geometrzy wojowali ze sobą o prawdy oczywiste. Przejdźcie od oczywistości prawd geometrycznych do oczywistości prawd społecznych, do oczywistości tego porządku zasadniczego, co zapewnia ludzkości najlepszy stan rzeczy; i zapatrując się na postępy geometrji, starajcie się dostrzec, jakie byłyby wyniki oczywistej wiedzy społecznej".

[6] Tamże, str. 136; „Naród, który wierzy, że władzę zdobywa się dzięki większości głosów, i który pozwala tej większości zastępować oczywistość, z pewnością nie ma tej znajomości porządku rzeczy, która stwarza możliwie najlepsze warunki istnienia".

Jeżeli wszakże opinja publiczna jest pierwotną i konieczną siłą polityczną, jeżeli jest rzeczywistą władzą naczelną, to wtedy opinja ta może panować tylko w sposób niezupełny, nieprawidłowy lub rewolucyjny, o ile prawna władza zwierzchnia[1] należy nie do samego narodu, który tworzy opinję. Opinja zwierzchnia występuje w przejawach niejasnych, w pragnieniach nieokreślonych i bezskutecznych; wobec legalnego zwierzchnika może ona ujawniać się tylko pod postacią próśb uniżonych, albo wybucha w rewolucjach. Brak tu harmonji pomiędzy faktem a prawem. Przeciwnie, umiejscowić zwierzchnictwo prawne tam, gdzie z natury rzeczy spoczywa zwierzchnictwo faktyczne lub zwierzchnictwo opinji, znaczy to przywrócić harmonję, przetłómaczyć fakt nieunikniony na język prawa. Uznać, zorganizować i uszanować zwierzchnictwo narodu — to znaczy dać opinji publicznej, jako sile wyższej, wyraz dokładny, znaczenie prawne i autorytet legalny. Zresztą, aby uczynić panowanie opinji jeszcze zupełniejszem i przygotować jej uzewnętrznienie prawne, wolność nowoczesna obdarza ją innemi jeszcze środkami, zależnemi od inicjatywy jednostek. Te środki — to wolność prasy i prawo zgromadzeń.

Tyle o samej zasadzie zwierzchnictwa narodowego. Zbadajmy teraz, jakie konsekwencje należy z niej wysnuć.

DZIAŁ DRUGI.

Skutki zasady.

Zastanowię się kolejno nad skutkami zwierzchnictwa narodu z następujących różnych punktów widzenia: 1) pod względem formy państwa; 2) prawa wyborczego; 3) z punktu widzenia rządów reprezentacyjnych; 4) w związku z odpowiedzialnością urzędników i mandatarjuszów publicznych. Oczywiście nie myślę tu o wyczerpującem traktowaniu przedmiotu; tembardziej, że poprzednio już mieliśmy sposobność dotknąć tej sprawy.

§ 1. Zwierzchnictwo narodowe a forma państwa.

Jeżeli przyjąć zasadę zwierzchnictwa narodu, to wypływa z niej bezpośrednio i niezaprzeczenie wniosek, który znalazł wyraz w art. 3 Deklaracji praw człowieka i obywatela (1789 r.): „Początek wszelkiej władzy zwierzchniej należy z istoty swej do narodu; żadne ciało, żadna jednostka nie może sprawować władzy, która nie pochodzi wyraźnie od narodu". Ale tu powstaje inne pytanie o wiele subtelniejsze, czy zasada zwierzchnictwa narodowego da się prawnie połączyć i pogodzić z każdą formą państwa?

---

[1] D. C. Ritchie, On the conception of Sovereignty, w Annals of the american Academy of political and social science. Styczeń 1891 r., 395 i nast.

I.

Że najzupełniej harmonizuje ona z rzplitą demokratyczną — to rzecz oczywista: ta ostatnia jest nawet jej naturalnem i odpowiedniem urzeczywistnieniem. Ponieważ przy takim ustroju wszelkiej władzy udziela wprost lub pośrednio naród i to na czas określony, więc zwierzchnictwo narodu zachowuje stale swą rolę czynną, a ujawnia się w odstępach perjodycznych czasu.

Oczywista również, że zasada zwierzchnictwa narodu nie da się logicznie pogodzić z absolutną i dziedziczną monarchją. Zasada bowiem nasza każe przypuszczać, że zwierzchnictwo całkowicie spoczywa w narodzie, a absolutny monarchizm — że należy ono do monarchy. Jeden tylko sposób pogodzenia tych twierdzeń byłby możliwy: należałoby przypuścić, że naród, ten właściwy i jedyny piastun władzy naczelnej, przeniósł ją na króla i jego następców. Tak właśnie sądziła większość autorów ze szkoły prawa naturalnego, którzy w XVII i XVIII w. głosili teorję umowy społecznej. Starali się oni pogodzić ją z prawem monarchij, w których sami żyli, utrzymując, że naród mógł ważnie przekazać swe zwierzchnictwo. Tak utrzymywali zwłaszcza Grocjusz i Wolff. Grocjusz[1] sądził, że takie przekazanie władzy wypływa z wielu przyczyn, a przedewszystkiem z siły i fatalizmu. Wolff, który mocniej stał na gruncie prawnym, tak rozumował: zwierzchnictwo jest rzeczą narodu i należy do niego; a więc naród może niem rozporządzać według swego uznania i przenosić je na innych.[2] Wolff stosował zasady prawne do całego wogóle społeczeństwa. Zresztą przyznawał, że naród może wyraźnie postawić warunki i ograniczyć to przelanie władzy, uczynić je odwołalnem lub nieodwołalnem, czasowem, dożywotniem lub dziedzicznem, całkowitem lub częściowem.[3] Tak mogło dojść aż do odstąpienia władzy we właściwem tego słowa znaczeniu, przez co monarcha stawałby się zupełnym właścicielem władzy zwierzchniej, a naród traciłby ją zupełnie.[4]

Na to odpowiedział Rousseau jasno i kategorycznie sformułowanem przeczeniem; dowodził on, że zwierzchnictwa narodowego odstąpić nie można. Właściwie, nie było w tem nic nowego. Przedtem już wielu twierdziło, że ta niemożność odstąpienia władzy stanowi

[1] J. w., ks. I, rozdz. III, § 8.

[2] Jus naturae, t. VIII, § 33: „Quoniam imperium civile universis in singulos competit in civitate, universi autem in civitatem consociati populus sunt, imperium civile originarie penes populum est". § 34: „Quoniam imperium civile originarie penes populum est, idem est res populi". § 39: „Populus imperium vel sibi retinere vel pro libitu suo in unam personam aut plures conjunctim etiam in extraneam transferre potest".

[3] Tamże, § 36.

[4] J. w., t. VIII, § 39: „Imperium a populo in alium transferri potest vel quoad exercitium vel quoad ipsam substantiam". § 41: „Qui imperium in civitate habet vel usufructuarius imperii est vel proprietarius". § 59: „Quoniam populus summitatem imperii in rectorem civitatis transferre potest, summitas imperii non semper necessario penes populum est, consequenter populo non semper jus aliquod competit in actus rectoris civitatis, adeoque nec jus coercendi atque puniendi reges imperio abutentes".

zasadniczą cechę zwierzchnictwa, bez względu na to, w czyich rękach ono spoczywa.[1] Szczególniej w XVIII w. we Francji wygłaszano pogląd taki na władzę zwierzchnią króla. Rousseau zastosował go do samowładztwa narodu,[2] które opierał na umowie społecznej. Dowodzenie jego było bardzo proste. Utożsamiał, jak wiemy, zwierzchnictwo z wolą ogółu. Ale, „ponieważ władza naczelna jest tylko wykonaniem woli ogółu, więc nie może być nigdy odstąpioną... Zwierzchnik może powiedzieć: „chcę w obecnej chwili tego, czego pragnie ten oto człowiek, lub przynajmniej tego, czego chęć wyraża"; ale nie może mówić: „czego ten człowiek jutro zechce, i ja zapragnę tego samego", bo niedorzecznością byłoby wiązać wolę na przyszłość.[3]

Wprawdzie siła tego dowodzenia upada wraz z teorją umowy społecznej; ale sama zasada nic nie traci na prawdziwości i może być ugruntowana w inny sposób. Odstąpienie możliwe jest tylko w prawie prywatnem w stosunku do wytworów działalności ludzkiej, posiadających wartość wymienną. Jest ono niezrozumiałem w prawie publicznem, gdy chodzi o osobowość ludzką lub zdolności człowieka. Naród, podobnie jak jednostka, prawnie nie może się sprzedać ani oddać; z natury też rzeczy ani osobistej, ani politycznej wolności nie można odstąpić. Ale, jeżeli nawet przypuścimy, że zwierzchnictwo nie jest czemś z konieczności niezbywalnem, to akt, za pomocą którego naród wyrzekłby się władzy w danej chwili, winien być uważany prawnie za nieważny i nieistniejący. Możemy odstępować tylko to, co do nas należy. Ale zwierzchnictwo narodu nie stanowi własności obecnego pokolenia, które może legalnie sprawować władzę, ale też tylko sprawować; władza należy do narodu, wcielonego w państwie, to znaczy w szeregu idących po sobie pokoleń; należy ona tak samo do ludzi, którzy będą, jak i do ludzi, którzy są. To święty depozyt, przekazywany z pokolenia w pokolenie.

Pewnik ten znalazł miejsce w tekście konstytucyj francuskich. Art. 1 tytułu III konstytucji 1791 r. głosi: „Zwierzchnictwo jest jedno, niepodzielne, niezbywalne i nieprzedawnione; należy ono do narodu". A art. 1 konstytucji 1848 r.: „Zwierzchnictwo spoczywa w powszechności obywateli francuskich. Jest ono niezbywalne i nieprzedawnione".

II.

Samowładztwo narodu próbowano inaczej jeszcze pogodzić z monarchiczną formą rządów. Nasamprzód zaznaczyć należy, że Rousseau nie znajduje pomiędzy niemi żadnego logicznego przeciwieństwa; tłómaczy się to właściwością jego pojęć o władzy zwierzchniej. Jak już wspomniałem, utożsamiał on zwierzchnictwo z władzą prawodawczą; z drugiej zaś strony, jak się później przekonamy, zdaniem jego,

[1] Bodin, j. w. 125; Hancke, Bodin, 42; Gierke, j. w. 152.

[2] Znajdujemy to u Althuzjusza, Gierke, j. w. 157. Teorji tej, chociaż nie tak niewzruszenie, trzymali się monarchomachowie.

[3] Umowa społeczna, ks. II, rozdz. I.

władzę prawodawczą może sprawować tylko bezpośrednio sam naród. W sprawowaniu natomiast władzy wykonawczej nie upatrywał Rousseau aktu samowładztwa. Utrzymywał, że naród, jako zwierzchnik,[1] nie może jej wykonywać, i że lepiej, gdy ogół obywateli nie zajmuje się nią. Naród zawsze musi składać władzę wykonawczą w ręce jednej osoby lub kilku; i Rousseau przystawał najzupełniej, że taką osobą może być monarcha, pod warunkiem jednak, aby władza prawodawcza, to jest zwierzchnictwo, spoczywało zawsze w rękach całego narodu.[2] Coprawda monarchję tego rodzaju nazywał nawet republiką, ponieważ władza zwierzchnia jest w niej demokratyczna i republikańska.[3] Zresztą inne zasady jego teorji dawały pewność, że do monarchy należeć będzie li tylko sprawowanie władzy wykonawczej, i że nawet ta ostatnia może mu być odjęta z woli narodu. Wszak głosił on, że zwierzchnik zawsze ma prawo i możność zmienić formę rządu,[4] a nawet, że od chwili, kiedy naród zgromadził się w celu wykonywania swego zwierzchnictwa prawodawczego, władza wszystkich urzędników, (do których należy i monarcha) z samego prawa natychmiast ustaje. Było to zastosowaniem do zwierzchnictwa narodu tej samej zasady, na mocy której w dawnem prawie francuskiem wysnuwano pewne następstwa z obecności zwierzchnika-monarchy na posiedzeniach parlamentu (*lit de justice*).[5]

Pomysł Rousseau'a można zrozumieć wtedy tylko, jeżeli zgodzimy się na wszystkie jego zasadnicze tezy; nie zastosowano go w praktyce nigdy, a nawet nie próbowano stosować. Ale rozmaite konstytucje spółczesne, uznając i ogłaszając zasadę zwierzchnictwa narodu, łączą się jednak z monarchiczną formą ustroju państwowego. Różnią się one od systemu Rousseau'a tem, że dopuszczają w prawodawstwie rządy reprezentacyjne, a we władzy prawodawczej widzą nie zwierzchnictwo samo w sobie, lecz jedną z atrybucyj zwierzchnictwa, narówni z drugą atrybucją, władzą wykonawczą. Zbliżają się zaś do systemu Rousseau'a w tem, że przyznają monarsze tylko prawo wykonywania pewnych atrybucyj władzy zwierzchniej, nie zaś prawo własności do atrybucyj, bo to zawsze należy do narodu.[6] Dwie zwłaszcza konstytucje starały

[1] Ob. wyżej, str. 214.

[2] J. w., ks. III, r. II, III, VI i nast.; Lettres de la montagne, 319.

[3] J. w., ks. II, r. VII, str. 37: „Wszelki rząd prawowity jest republikański" A w odsyłaczu: „Przez ten wyraz rozumiem nietylko arystokrację lub demokrację, ale wogóle wszelki rząd, kierowany przez wolę powszechną, czyli ustawę. Rząd prawowity nie powinien wcale zlewać się ze zwierzchnictwem, tylko pozostawać jego sługą; wówczas nawet monarchja staje się republiką".

[4] J. w., 245: „Akt ustanawiający rząd nie jest bynajmniej umową, tylko ustawą... Kiedy więc zdarza się, że lud ustanawia rząd dziedziczny, bądź monarchiczny w pewnej rodzinie, bądź arystokratyczny w obrębie pewnej klasy obywateli, nie przyjmuje przez to żadnego zobowiązania, nadaje tylko zarządowi formę prowizoryczną do czasu, gdy spodoba mu się uregulować to inaczej".

[5] Por. Cours d'histoire du droit, 4 wyd., str. 527—528; Hancke, j. w., 63.

[6] Odróżnianie prawa własności do zwierzchnictwa od wykonywania go, właściwe było autorom XVI, XVII i XVIII w., którzy częstokroć nadużywali tych pojęć w sposób scholastyczny. Chénon próbował odnowić je, zachowując jednocześnie dawne ich znaczenie, por. Théorie catholique de la souveraineté nationale.

się pogodzić te odmienne zasady. Pierwszą jest konstytucja francuska 1791 r., która w największej nietykalności zachowała przy tej kombinacji zasadę zwierzchnictwa narodu. Rozpoczyna ona od wygłoszenia podstawowej zasady rządów przedstawicielskich: „Naród, od którego wyłącznie pochodzą wszystkie władze, może je urzeczywistniać tylko przez swych pełnomocników. Konstytucja francuska jest reprezentacyjna; przedstawicielami są: ciało prawodawcze i król".[1] Król (lubo dziedziczny), już tylko przedstawiciel narodu, został wprost nazwany urzędnikiem narodu, „pierwszym urzędnikiem publicznym" według brzmienia tekstu samego prawa.[2] Konstytucja nadała mu sprawowanie władzy wykonawczej[3] i prawo veto przeciwko wnioskom prawodawczym, ale tylko veto zawieszające. Z drugiej strony, konstytucja, nie przyznając narodowi prawa odwołania króla i ogłaszając osobę jego za nietykalną i świętą, przewidywała przecież pewne wypadki, w których monarcha za niewypełnianie swych obowiązków miał być z mocy samego prawa złożony z tronu.[4] Ten skutek logiczny ukrywała ona pod fikcją prawną: król będzie wtedy „uważany za abdykującego" i wróci do szeregu zwykłych obywateli.[5] Nakoniec naród nie był na zawsze związany monarchiczną formą rządów. Konstytucja wskazywała sposób rewizji różnych artykułów konstytucyjnych, z pośród których nie były wyjęte artykuły, dotyczące władzy królewskiej;[6] uchwały zgromadzeń, uznające konieczność zrewidowania pewnego artykułu, nie podlegały sankcji króla,[7] jak zresztą, oczywiście, i uchwały samej konstytuanty rewizyjnej.

Belgijska konstytucja 7 lutego 1831 r. wychodzi z tych samych zasad, ale stosuje je mniej ściśle. Chociaż bowiem w art. 25 głosi ona: „Wszystkie władze pochodzą od narodu. Konstytucja ustanawia ich sposób sprawowania"; chociaż króla dopuszcza tylko (art. 26) do sprawowania władzy prawodawczej i dodaje (art. 78), że „król nie posiada innych pełnomocnictw, prócz przyznanych mu formalnie przez konstytucję i specjalne ustawy, wydane na mocy samej konstytucji"; ale jednocześnie oświadcza w sposób trochę dwuznaczny (art. 28),

[1] Tytuł II, art. 2.

[2] Dekret z 12 września 1791 r. § III, art. 3. Ob. rozprawy w Zgromadzeniu Ustawodawczem 25 lutego, 25, 28 i 29 marca 1791 r.

[3] Jednakże Konstytucja głosiła w tytule III, rozdz. IV, art. 1: „Najwyższa władza wykonawcza spoczywa wyłącznie w rękach króla". Chcąc atoli zapobiec, aby w tych wyrazach, mających tylko uwydatniać podział władz, nie upatrywano odstąpienia władzy wykonawczej na rzecz króla, Konstytucja dodaje: „król jest głową (*chef suprême*) ogólnej administracji królestwa. Włożona jest nań troska czuwania nad porządkiem i spokojem publicznym. Jest głową armji lądowej i morskiej. Królowi polecone jest staranie o zewnętrzne bezpieczeństwo królestwa". Nikogo to zresztą nie wprowadziło w błąd. Ob. ustęp z mowy Duporta na posiedzeniu 26 grudnia 1790 (Réimpression de l'ancien Moniteur, VI, 129): „W Anglji król sam jeden ma władzę wykonawczą; we Francji król jest tylko naczelnym szefem władzy wykonawczej".

[4] Tyt. III, rozdz. II, art. 5, 7.

[5] Tamże, art. 8: „Po abdykacji wyraźnej, czyli legalnej, król będzie mógł być oskarżony oraz zasądzony za czyny spełnione po abdykacji".

[6] Tytuł VII.

[7] Tytuł VII, art. 4.

że „do króla należy władza wykonawcza w tej formie, w jakiej ją ustanowiła konstytucja". Przytem nie przewiduje ona wyraźnie żadnego innego wypadku usunięcia monarchy prócz tego, kiedy król (art. 82) „nie będzie mógł panować". Nakoniec, chociaż dopuszcza rewizję konstytucji i to wszystkich bez różnicy jej artykułów, według uznania władzy prawodawczej, (art. 131), ale samą rewizję mogą przeprowadzić obie izby ponownie w tym celu wybrane — nie inaczej, jak w porozumieniu z królem".[1]

Podobne kombinacje znajdziemy we francuskich konstytucjach pierwszego i drugiego Cesarstwa, W senatus-consultum 28 floréal'a XII roku godność cesarska wygląda nawet, jak pewien rodzaj urzędu republikańskiego (tyt. I, art. 1): „Rządy rzeczypospolitej powierzone są cesarzowi, który przyjmuje tytuł cesarza Francuzów". Konstytucja 14 stycznia 1852 r., nominalnie jeszcze republikańska, głosiła w art. 2: „Rządy Rzplitej francuskiej zostają powierzone na 10 lat Ludwikowi Napoleonowi Bonapartemu obecnie prezydentowi Rzplitej". Potem zaś (art. 5) dodaje ona: „Prezydent Rzplitej odpowiedzialny jest wobec narodu francuskiego, do którego zawsze ma prawo się odwołać". Senatus-consultum 7—10 listopada 1852 r. na tym gmachu wybudowało dziedziczny tron cesarski. Ostatnia konstytucja drugiego Cesarstwa, z 21 maja 1870 r., znowu powtórzyła (art. 13): „Cesarz odpowiedzialny jest wobec narodu francuskiego, do którego zawsze może się odwołać". Postanowiła również (art. 5), że na wypadek śmierci cesarza bez krewnych, zdolnych do objęcia dziedzictwa, „naród (drogą plebiscytu) obierze cesarza i zaprowadzi w jego rodzinie porządek następstwa tronu w męskiej linji". Ale, przyjmując za punkt wyjścia zwierzchnictwo narodu, cezaryzm tylko formalnie pozostawał wiernym powyższej zasadzie. W rzeczywistości zaś konstytucje obu cesarstw organizowały rządy osobiste i zawierały pewne wyrażenia, jakgdyby wprost sprzeciwiające się zasadzie zwierzchnictwa ludu. Tak więc nietylko tytułowano prezydenta lub cesarza „głową państwa",[2] ale i sprawiedliwość miała być „wymierzana w jego imieniu".[3]

Wiadomo, że Anglicy zorganizowali u siebie rzeczywisty samorząd narodowy, zachowując przytem nietknięte formy monarchiczne.

---

[1] Monarchja lipcowa faktycznie spoczywała na tych samych zasadach, ona też w roku 1831 posłużyła za główny wzór dla Belgji; jednak konstytucja jej nie próbowała godzić królewskości ze zwierzchnictwem narodu. Pochodziło to stąd, że podczas rewolucji lipcowej izby poprawiły tylko Kartę 1814 roku, wychodzącą z innej zasady, aby usunąć z niej to, co było niezgodnego z dokonanym przewrotem. Później Ludwik-Filip, jakgdyby w zgodzie z izbami kontraktującemi w imieniu narodu, przyjął i ogłosił przejrzaną w ten sposób Kartę. Ob. J. Barthélemy, La distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires sous la Monarchie de Juillet w Revue du droit public, 1909, strona 5.

[2] Konst. 1852 r., art. 6; — Konst. 1870 r., art. 14. Zresztą Rousseau, który nie uznaje odstąpienia zwierzchnictwa, często używa tego wyrazu na oznaczenie władzy wykonawczej; do dziś dnia wyraz ten często bywa używany we Francji, gdy mowa o prezydencie Rzplitej.

[3] Senatus-consultum z floréal'a r. XII, 1; Konst. 1852 r., art. 7; Konst. 1870 r., art. 15.

Doskonale wiedzą oni, że tylko za zgodą narodu utrzymuje się u nich władza królewska.[1] Ale w drodze ustawodawczej nigdy nie uznali i nie obwołali w prawie publicznem zasady zwierzchnictwa narodu. Pozostając na gruncie prawa historycznego i obowiązującego, uznają, że władza zwierzchnia należy do parlamentu,[2] i na tem poprzestają.

Niektóre próby pogodzenia zasad zwierzchnictwa narodu z monarchiczną formą rządów są napozór zupełnie bez zarzutu pod względem logicznym. Dotyczy to przynajmniej pomysłu konstytucji 1791 r. Zdaje się jednak, że wszystkie grzeszą pewnym brakiem. Chodzi mi oczywiście nie o możność pogodzenia pełnej wolności politycznej z monarchiczną formą rządów. Możność utrzymania w tym wypadku jednakowego stanowiska monarchji i Rzplitej faktami stwierdza historja nowożytna: mieszkańcy Anglji nie są mniej wolni od obywateli Stanów Zjednoczonych, chociaż wolność ich w inny zabezpieczona jest sposób. Inne zupełnie mam na myśli pytanie, a mianowicie, czy ogłaszając w tej samej konstytucji zwierzchnictwo narodu i rząd monarchiczny, nie wprowadza się przez to zasad sprzecznych ze sobą. Nie jest to czczy spór o wyrazy, ani dysputa akademicka. Instytucje zarówno jak i idee posiadają swą logikę. W środowisku, gdzie duch zachowawczości i tradycji jest potężny, przez długi bardzo czas żyć mogą instytucje, które łączą, wiążą ze sobą i doprowadzają wręcz przeciwne zasady do pewnej, choć coprawda niedosyć trwałej, równowagi; w każdem zaś innem środowisku przy takiej kombinacji rozbieżne te siły występują do nieodzownej walki, i każda z nich dąży do przywrócenia należytej harmonji przez usunięcie wszystkich sprzecznych ze sobą pierwiastków.

Wszystkie próby pogodzenia zwierzchnictwa narodu z monarchją grzeszą, mojem zdaniem, brakiem następującym. Zwierzchnictwo narodu każe przypuszczać nietylko, że wszystkie władze pochodzą od narodu, który poleca tylko ich wykonanie, ale i to, że osoby, na które włożono sprawowanie owych władz, są odpowiedzialne za sposób, w jaki korzystają ze swych pełnomocnictw. Jest to pewnik oczywisty: każdy, kto wykonywa prawo, którego źródło leży poza nim, prawo, którego sprawowanie zostało nań włożone, obowiązany jest zdać sprawę swemu mocodawcy. Poniżej zobaczymy, że bezpośrednia, formalna odpowiedzialność osób, przyobleczonych w atrybucje zwierzchnictwa, na drodze sądowej, albo przez odebranie pełnomocnictw, nie daje się zazwyczaj urzeczywistnić i najczęściej byłaby nawet szkodliwą. Dla przedstawicieli narodu możliwa jest jedna tylko skuteczna, acz pośrednia i celowa odpowiedzialność, a ta polega na ograniczeniu terminu pełnomocnictw. Czyje pełnomocnictwa wygasają w określonym terminie — gdy tylko termin nie jest zbyt długi; kto wraca następnie do

[1] Todd-Walpole, j. w., II, 127: „Władza jego (króla) koniec końców zależy od przywiązania narodu do godności królewskiej".

[2] Oto zresztą formuła, jaką daje p. Walpole (Todd-Walpole, I, 76): „Zwierzchnictwem Imperjum Brytańskiego obleczona jest nie korona, lecz korona, lordowie i ciało wyborcze, które utworzyło izbę gmin".

szeregu pospolitych obywateli — ten, o ile pełnomocnictwa nie będą ponowione, nie nadużyje prawdopodobnie powierzonej mu władzy. W każdym razie może jej nadużywać tylko przez czas ograniczony. Udzielenie na pewien termin wszystkich nieodwołalnych pełnomocnictw, jest, zdawałoby się, naturalnem, prawie nieuniknionem następstwem zwierzchnictwa narodu; aby zaś ta prosta zasadnicza reguła była celowa, koniecznem jest, aby czas trwania tych funkcyj nigdy nie przekraczał żywota ludzkiego. Tem samem należy tu wyłączyć nawet monarchję obieralną.[1]

Słowa powyższe dowodzą również logicznej sprzeczności pomiędzy zwierzchnictwem narodu i arystokracją. I tu nie brakło prób pogodzenia: obywateli, posiadających na zasadzie pewnych konstytucyj dziedziczne lub dożywotnie prawo uczestnicctwa w sprawowaniu władzy publicznej, mianowano przedstawicielami narodu. Tak niegdyś mówiono o angielskiej izbie lordów, o senacie za pierwszego i drugiego Cesarstwa, o izbie parów z epoki Restauracji i Monarchji Lipcowej. Nawet francuskie prawa konstytucyjne 1875 r. utworzyły kategorję senatorów dożywotnich, ale w 1884 r. zwyciężyła logika zasad. Co do izby lordów, to reprezentacyjny jej charakter oddawna był podawany w wątpliwość.[2] Dopiero jednak bardzo niedawno w dobie ostatniej walki o *Home rule* wymieniano istotną przyczynę z konieczności pozbawiającą lordów takiego charakteru: izba lordów nie jest obowiązana zwracać się perjodycznie do narodu po nowe pełnomocnictwa i wskazówki, jak ma postępować, aby być w zgodzie z jego wolą.[3]

Można sobie wyobrazić inne jeszcze sposoby kojarzenia zwierzchnictwa narodu z monarchją lub arystokracją. Polegałyby one na takiem

---

[1] Już Bodin, Les six livres de la République, ks. I, rozdz. VIII, str. 126, zastanawia się nad kwestją, czy odstąpienie dożywotniego i nieodwołalnego prawa wykonywania zwierzchnictwa może uchodzić za odstąpienie samego zwierzchnictwa. Określa on zwierzchnictwo (władzę naczelną) jako władzę absolutną i wieczystą, uznając, iż ta władza absolutna pozostaje zwierzchniczą (*souveraine*) nawet wtedy, gdy jest dożywotnią; wypływało to z panującej jeszcze w jego czasach teorji, według której władza królewska jest fragmentaryczna i kończy się ze śmiercią każdego króla, ob. wyżej str. 3 uwaga 1. Jednakże, aby przypuszczać, że władza absolutna dożywotnia nadaje zwierzchnictwo temu, kto ją sprawuje, należało przypuścić bądź to uzurpację z jego strony, bądź też ustępstwo bez zastrzeżeń ze strony prawdziwego władcy, jakim jest naprzykład naród. „Lecz jeśli naród nadaje swą władzę komuś na przeciąg jego życia, jako swemu urzędnikowi czy namiestnikowi, lub czyni to jedynie dlatego, by pozbyć się wykonywania swej władzy, wówczas ów nie jest zwierzchnikiem, lecz jedynie urzędnikiem, namiestnikiem, regentem, gubernatorem lub stróżem i dzierżawcą władzy cudzej".

[2] Siéyès, Qu'est-ce que le Tiers Etat, str. 89, uwaga 1: „Członek izby parów jest to wielki mandatarjusz, mianowany przez ustawę dla wykonywania pewnej części praw i do sprawowania wysokich funkcyj sądowniczych... Wprawdzie te wielkie obowiązki są przywiązane do urodzenia lub raczej do pierworodztwa, jest to hołd złożony feudalizmowi, który jeszcze przed 100 laty miał znaczną przewagę; jestto instytucja gotycka i śmieszna nawet, bo jeśli dziedziczność władzy królewskiej ma na celu uniknięcie zamieszek domowych, mogących wyniknąć z elekcji, to powód podobny nie istnieje, gdy chodzi o nominację zwykłych lordów". Por. wyżej, str. 60—1.

[3] Por. Daily News 28 października 1892 — —.

rozczłonkowaniu władzy wyższej, iż pewne jej atrybucje należałyby do całego narodu, monarsze zaś lub klasie arystokratycznej pozostawionoby już nietylko wykonywanie pewnych innych atrybucyj, lecz samo prawo własności do nich. Wtedy atoli stanęłaby nam na drodze zasada niezbywalności zwierzchnictwa: jest ono niezbywalne zarówno w całości, jak i w częściach. Bronił tej zasady Rousseau, gdy głosił, że zwierzchnictwo jest również niepodzielne.[1] Do zwierzchnictwa ludu stosował on te zasady, które wielu przed nim, a zwłaszcza Bodin, wypowiadało o zwierzchnictwie wogóle, a w szczególności o władzy zwierzchniej monarchy.[2] Zasadę niezbywalności przyjęła konstytucja francuska 1791 r.[3] Aliści w ostatnich czasach, w krajach najzupełniej uznających zwierzchnictwo narodu, dopuszczono kilkakrotnie jego podział. Miało to miejsce w państwach federalnych w rodzaju Stanów Zjednoczonych. W tym wypadku naprawdę niema jednak rzeczywistego przekazania zwierzchnictwa narodu. Uczestnicy zwierzchnictwa w każdym z poszczególnych stanów, których połączenie ma stworzyć państwo federalne, uczestniczą również w suwerenitecie tego rozszerzonego państwa. Tu właśnie następuje zawarcie prawdziwej, rzeczywistej, skonstatowanej historycznie umowy społecznej, która może stanowić o warunkach bytu nowopowstałego społeczeństwa. Poszczególne państwa mogłyby się zlać zupełnie w jedno scentralizowane, w którem na wszystkie stosunki rozciągałaby się jedna władza zwierzchnia: czy jednak nie mogliby oni ograniczyć tej nowo-powstałej władzy zwierzchniej, nadając jej pewne atrybucje i zachowując względem reszty swe dawne prawo zwierzchnicze?

§ 2. Zwierzchnictwo narodu a polityczne prawo wyborcze.

Ponieważ naród, w którego rękach spoczywa władza zwierzchnia, stanowi nie osobę realną,[4] lecz zbiorowość jednostek, sam przez się więc nie może posiadać woli. Równoważnikiem tej woli, koniecznej do wykonywania władzy zwierzchniej, może być tylko zgodna wola pewnej liczby jednostek danego narodu. Wypadkowa ich głosów jest poczytywana za wyraz woli narodu. Prawo uczestnictwa w tem głosowaniu nazywa się politycznem prawem wyborczem; a właściciele tego prawa, czyli wyborcy polityczni, stanowią w prawnem znaczeniu wyrazu naród.

---

[1] Umowa społeczna ks. II, r. II. Zresztą Rousseau nazywa zwierzchnictwo niepodzielnem w pewnem rozumieniu szczególnem, jemu tylko właściwem. Dla niego zwierzchnictwo to wyłącznie władza prawodawcza, która należy do ludu. Inne atrybucje zwierzchnictwa, jak władza wykonawcza, sądowa, prawo pokoju i wojny, prawo zawierania traktatów — co wszystko organizuje ustawa — nie stanowią części zwierzchnictwa: są to jego emanacje, i od niego pochodzą.

[2] Hancke, Bodin, 41.

[3] Konst. 1791 r., tyt. III, art. 1, p. wyżej, str. 228.

[4] Por. jednak, co było powiedziane wyżej 222.

Wykonywanie politycznych praw wyborczych, lub, co na jedno wychodzi, sprawowanie władzy zwierzchniej, może się odbywać dwojako. Albo wyborcy polityczni sami i bezpośrednio decydują o czynnościach władzy najwyższej, uchwalając, np. projekt prawa; wtedy — są to rządy bezpośrednie. Albo też obierają przedstawicieli, którzy wykonywać będą w imieniu narodu prawo władzy zwierzchniej: są to rządy przedstawicielskie.[1] Może i tak być, że wyborcy polityczni nie zostaną powołani do bezpośredniego obioru przedstawicieli narodu, lecz tylko do wyboru pewnej ograniczonej liczby nowych wyborców, którzy dopiero, jak to bywa niekiedy, wybiorą tych przedstawicieli, albo też nowych wyborców; wtedy odbywa się głosowanie pośrednie, kilkustopniowe. Niekiedy wreszcie, jeżeli czynności wybrańców narodu ograniczają się do wykonywania pewnych tylko atrybucyj władzy zwierzchniej, konstytucja może ich powołać do wyboru osób, którym następnie powierzy sprawowanie innych atrybucyj; wtedy przedstawiciele narodu, z kolei rzeczy, na chwilę przedzierzgają się w wyborców. Ale u podłoża tych rozmaitych kombinacyj zawsze znajdujemy czynność tych politycznych wyborców, których istotę określiłem poprzednio.

Ilekroć w tej lub owej formie odbywa się głosowanie nad jakimś aktem władzy zwierzchniej — to za wyraz woli narodu uchodzi większość głosów, podanych za jednym wnioskiem. I to bynajmniej nie dla tego, że, jak twierdzili stronnicy teorji umowy społecznej, ludzie, zakładając społeczeństwo, jednomyślnie przyjęli to za przyszły warunek swego zjednoczenia, lecz dlatego, że zasada taka jest naturalną i konieczną, albowiem daje jedyne pokojowe i możliwe do przyjęcia przez wszystkich rozwiązanie kwestji. Są jeszcze dwa inne możliwe rozwiązania również proste i zadawalające; jedno z nich polega na żądaniu jednomyślnej uchwały głosujących, drugie na uznaniu głosu najmędrszych. Ale żądanie jednomyślności od zbiorowości ludzkich znacznych i różnorodnych jest mrzonką, wykonalną zaledwie w granicach społeczeństw szczupłych, naogół pierwotnych;[2] zresztą tam nawet jednogłośna uchwała jest raczej pozorną, niż rzeczywistą, gdyż polega poprostu na tem, że w tłumie nikt nie podnosi głosu przeciw zdaniu pewnej wpływowej jednostki. W dojrzałem społeczeństwie ludzkiem doprowadziłoby to do całkowitego zastoju. Oddalając się zaś od gmin pierwotnych, w których za oznakę mądrości jednozgodnie uznawano starość, żadnej cechy wyróżniającej ludzi najmędrszych dziś już nie posiadamy. Prawo większości jest jedną z tych prostych idei, które nasuwają się same przez się;[3] ma ono to do siebie, że nikogo z góry nie wyróżnia i stawia wszystkich głosujących w jednym szeregu.[4]

[1] Ob. wyżej, str. 56.

[2] Esmein, L'unanimité et la majorité dans les élections canoniques, w Mélanges Fitting, I 1908.

[3] Historja uczy zresztą, że z początku nie prawo większości panowało we wszystkich grupach społecznych, które zrzekały się zasady jednomyślności, lecz losowanie; dowodem tego ciągnienie losów, tak często stosowane w rozlicznych środowiskach starożytnych.

[4] Tak usprawiedliwia je Wolff, Jus naturae, VIII, § 978. Publicyści, którzy bu-

Zorganizować głosowanie polityczne, to znaczy — określić, jacy członkowie narodu mają posiadać prawo głosu i jak mają się układać ich głosy, aby utworzyć większość; tu musimy sobie zadać pytanie, czy sama zasada zwierzchnictwa narodu nie daje już pewnego rozwiązania. Logicznie pierwszem z kolei zapytaniem jest następujące: kto ma posiadać prawo głosu: ale ponieważ rozstrzygnięcie jego połączone jest z wielkiemi trudnościami teoretycznemi, a zasady, dotyczące drugiego, są bardzo zrozumiałe, przeto postawimy je na pierwszem miejscu.

I.

Przypuśćmy, że wyborcy polityczni są już wiadomi; przypuśćmy również, dla większego uproszczenia, że wszyscy obywatele posiadają kwalifikacje wyborcze. Sprawowanie władzy zwierzchniej należy do całego ogółu wyborców; taka zaś lub inna uchwała większości tego ciała wyborczego musi wyrażać wolę narodu. Niekiedy wniosek ten, sam przez się wypływający z zasady, bywa stosowany jawnie i bezpośrednio, mianowicie, kiedy głosowanie zachowuje rzeczywiście swą jedność, kiedy w jednem, jedynem głosowaniu biorą udział wszyscy wyborcy. Tak dzieje się tam, gdzie naród bezpośrednio sprawuje swe rządy; kiedy, naprzykład, ustawa zostaje oddana do zatwierdzenia całego ciała wyborczego. To samo bywa przy rządach reprezentacyjnych, jeżeli przedstawiciel obrany zostaje przez wszystkich wyborców bądź w głosowaniu bezpośredniem bądź w pośredniem — jak to miało miejsce we Francji przy obiorze prezydenta Rzplitej według konstytucji 1848 r. (art. 46); lub w Stanach Zjednoczonych przy obiorze prezydenta; podobnych przykładów dostarczają plebiscyty pierwszego i drugiego Cesarstwa.

Jeżeli wszakże idzie o wybory do zgromadzeń przedstawicielskich, co w naszych czasach jest najczęstszą formą zastosowania prawa wy-

---

dowali społeczeństwa na umowie pierwotnej, z tegoż źródła wyprowadzali panowanie większości w aktach władzy zwierzchniej; (ob. Rousseau, Contrat social, ks. IV, r. II, Des suffrages). Locke jednak, zdaje się, uważa je raczej za warunek samego istnienia społeczeństwa, niż za właściwy artykuł umowy społecznej. Essay on civil governement, No. 97: „Tak tedy każdy, zgadzając się z innymi co do utworzenia ciała politycznego pod jednym rządem, przyjmuje na siebie wobec każdego członka tego społeczeństwa zobowiązanie do posłuszeństwa uchwałom większości i do uznawania siebie za związanego niemi; bo w innym razie umowa ta, na mocy której wraz z innymi wkracza w stan uspołecznienia, niczby nie znaczyła i nie byłaby umową. Wobec różnolitości poglądów i sprzeczności interesów, nieuniknienie istniejącej w każdem zjednoczeniu ludzi, jednomyślność osiągnąć się nie da. Gdyby zatem pod takim warunkiem ktoś wstępował do społeczeństwa, zakrawałoby to na wejście Katona do teatru, *tantum ut exiret*". Mamy tu w prostej formie wypowiedzianą głęboką uwagę. Gdzie niema zwierzchnictwa monarchicznego, gdzie zwierzchnictwo spoczywa w narodzie, bez prawa większości niemasz miejsca ani dla prawa, ani dla społeczeństwa: bo zapanowałaby anarchja, a tem samem — ucisk słabych przez możnych. — Mably, którego umowa społeczna niewiele wzrusza, uważa prawo większości za oczywiste: *Doutes sur l'ordre naturel des sociétés* (Oeuvres, édit. de l'an III, XI, 199): „Czekając, aż ludzie dostąpią nieomylności, raczcie pozwolić społeczeństwu rządzić się większością głosów". Por. str. 207.

borczego — to głosowanie nie może już zachować tego charakteru jedności. Nikt nigdy nie zamierzał poważnie (chociaż podobne idee były głoszone) utworzyć z całego narodu jednego kolegjum wyborczego, obierającego wszystkich deputowanych.[1] Urzeczywistnienie takiego projektu spotkałoby nieprzeparte przeszkody. Samo podsumowanie głosów nastręczałoby olbrzymie trudności, a większość obywateli nie mogłaby znać osobiście dostatecznej liczby kandydatów, potrzebnych do zajęcia wszystkich miejsc. Liczba osób znanych w całym kraju zawsze jest bardzo ograniczona, wskutek czego przeważna liczba kandydatów albo nie mogłaby otrzymać potrzebnej większości, albo byłaby wybraną na chybił-trafił. Wskutek tego niezbędnym jest podział ciała wyborczego na wiele oddziałów, lub kolegjów, z których każde obiera większością głosów jednego lub kilku deputowanych. Ale uczestnicząc w tych rozczłonkowanych wyborach, każde zgromadzenie wyborcze działa nie na mocy swego własnego prawa, nie spełnia aktu władzy zwierzchniej w swem własnem imieniu. Nie mogłoby ono samo przez się dawać wybranym deputowanym pełnomocnictwa: deputowani mogą otrzymać takowe tylko od zwierzchnictwa narodowego t. j. od całego narodu.

W rzeczywistości każde kolegjum przedstawia tylko kandydatów obranych przez siebie do wyboru narodowi, który zresztą z góry zatwierdza ich i nadaje im atrybucje. Grono wyborcze działa w imieniu narodu, na mocy otrzymanego odeń osobnego pełnomocnictwa. Wśród rozpraw Zgromadzenia Ustawodawczego sprawy tej dotykano niejednokrotnie, „Pierwsza niezaprzeczalna podstawa — mówił Thouret 11 sierpnia 1791 r. — polega na tem, że jeżeli nie cały naród staje do wyborów, lecz te ostatnie odbywają się w sekcjach, to każda z tych sekcyj nawet przy wyborach bezpośrednich obiera nie dla siebie samej, lecz dla całego narodu; a więc interes i prawo narodu wymaga zabezpieczenia wyborców od pomyłek i błędów, jakie wykazać może rezultat głosowania w poszczególnych okręgach".[2] Dowodząc, że sędziowie mogą być obierani przez okręgi lub departamenty, Barnave 6 maja 1790 r. mówił: „Naród udzieli tylko sekcjom swej władzy odnośnie do obioru sędziów; uczyni to samo, co uczynił, nadając tymże sekcjom prawo mianowania deputowanych na całe królestwo... Czyż nie obarczyliście tym samym obowiązkiem departamentów, gdy chodziło o funkcję zwierzchnictwa?"[3] Tenże mówca oświadczył poprzednio: „Proponuję, aby ogłosić, że naród, polecając rozmaitym departamentom obiór deputowanych, ma prawo stanowić prawidła wyboru". Z takiego ujęcia rzeczy wypływają nader doniosłe skutki.

1-o. Poszczególne zgromadzenia wyborcze powinny być tylko odłamami całego ciała wyborczego. Powinny więc składać się z wyborców jednakowych, powołanych do głosowania na tych samych zasadach, krótko mówiąc — z obywateli. W ten tylko sposób można

[1] Naodwrót, jest to możliwem w poszczególnych państwach Rzplitej związkowej.
[2] Posiedzenie 11 sierpnia 1791.
[3] Réimpression de l'ancien Moniteur, IV, 299.

rozczłonkować sprawowanie władzy zwierzchniej, nie gwałcąc jej natury. Odłamy pozostają odłamami o tyle tylko, o ile zachowują wszystkie cechy całości. A więc w wyborach do zgromadzeń prawodawczych zasada zwierzchnictwa narodu wyłącza logicznie to, co się nazywa przedstawicielstwem interesów.[1] Kombinacja ta, lubo nie nowa, przez wielu jest dzisiaj życzliwie widziana. Polega ona na tem, aby obywateli, mających wspólne interesy moralne i materjalne (głównie wskutek tożsamości zawodu), łączyć w grupy dla obioru przedstawicieli, na których spadnie naturalnie przedewszystkiem obrona tych interesów. W tym celu postępuje się rozmaicie.

Można w zgromadzenia wyborcze zamienić grupy poprzednio zorganizowane, odpowiadające pewnym potrzebom. W Austrji np. prawo nadaje taki charakter izbom handlowym i przemysłowym, a stronnictwo socjalistyczne pragnęłoby pewno, aby jak największą ilość deputowanych obierały syndykaty robotnicze. To jednak okazuje się rzeczą nie do pogodzenia z zasadą zwierzchnictwa — niezależnie od tego, czy się przestrzega przytem jakiejś proporcji pomiędzy ilością ich członków a całością narodu.[2]

Sprzeczność tę próbowano usunąć, chwytając się poglądu, o którym wspominaliśmy powyżej: czyż bowiem nie można przypuścić, że naród powierza i poleca grupom zawodowym lub innym prawo wyboru pewnej liczby deputowanych w jego zastępstwie i imieniu, tak samo, jak porucza to sekcjom wyborczym? Na tym punkcie widzenia stanęła, zdaje się, ustawa hiszpańska z dnia 20 czerwca 1890 roku. Uznając w zasadzie głosowanie powszechne, nadaje ona uniwersytetom, stowarzyszeniom ekonomicznym przyjaciół kraju, urzędownie uznanym izbom handlowym, przemysłowym i rolniczym, jako osobnym zgromadzeniom, prawo wyboru pewnej liczby deputowanych.[3] Art. 21 tej ustawy głosi, że deputowani, mianowani przez wyborców okręgu lub osobnego zgromadzenia, „skoro zostali wybrani i uznani — każdy osobno i wszyscy razem reprezentują naród". Ale ustawa hiszpańska poprostu nadużywa fikcji prawnej, która, zupełnie uprawniona, gdy służy do uwydatnienia prawdy, staje się niedopuszczalną, kiedy się sprzeciwia zasadzie, z której wypływa — w danym wypadku zasadzie zwierzchnictwa narodu.

Można jednak inaczej pojmować przedstawicielstwo interesów. Tu zgromadzenia wyborczego nie tworzy ciało poprzednio zorganizowane

---

[1] Sesja 6 maja 1790. Réimpression de l'ancien Moniteur, IV, 299.

[2] J. Barthélemy, L'organisation du suffrage et l'expérience belge, str. 281.

[3] Jeden z najbardziej zapalonych zwolenników przedstawicielstwa interesów, p. Karol Benoist, przyznaje najwyraźniej, że jest ono niezgodne z zasadą zwierzchnictwa narodowego, lecz nie waha się poświęcić tej ostatniej: „La crise de l'Etat moderne, l'organisation du suffrage universel", Paris 1897, str. 30: „Organizować znaczy to wprawdzie wyprzysięgać się teorji zwierzchnictwa narodowego i zrzekać się go całkowicie; gdyż — powtarzam — głosowanie powszechne nieorganiczne jest z nią nierozerwalnie związane, jedno drugiemu odpowiada, jedno z drugiego wypływa". Benoist idzie nawet dalej i poświęca samą zasadę zwierzchnictwa (loc. cit., str. 31).

[3] Art. 24 i nast., Annuaire de législation étrangère 1881, 423.

i stałe; wszyscy obywatele, uprawiający te same lub podobne zawody, chwilowo tylko zbierają się dla oddania głosu, ażeby uczestniczyć w obiorze deputowanych. Już Siéyès w swych zajmujących mowach, mianych w Konwencji III roku, wskazywał na ten system i chwalił go, nie wdając się zresztą w szczegóły: „Gdyby chodziło — powiadał — o ustanowienie lepszego w tym względzie systemu, to mojem zdaniem, należałoby zgodzić się na kombinację, opartą na wprowadzeniu do ciała prawodawczego w jednakowej prawie liczbie ludzi obranych w trzech wielkich dziedzinach pracy, w trzech wielkich zawodach, stanowiących o ruchu i życiu zdrowego społeczeństwa; mówię o przemyśle wiejskim, miejskim i o tym, który jest wszędzie i którego przedmiotem jest kultura człowieka. Nastanie dzień, gdy ludzie spostrzegą, że kryją się tu zagadnienia wielkiej wagi".[1] Myśl ta, powtórzona w naszych czasach, daje się pogodzić z zasadą zwierzchnictwa narodu pod warunkiem, że liczba deputowanych należących do każdej grupy zawodowej znajdować się będzie w należytym stosunku do liczby członków całości.[2] Ale system potyka się o inne zarzuty. Sama racja bytu wolnych rządów przedstawicielskich wspiera się na tem przypuszczeniu, że głosowanie obywateli i ich reprezentantów ujawni interesy ogółu i otworzy im drogę do prawodawstwa. Ale w takim razie tak jedni, jak i drudzy powinniby się oderwać, o ile można, od swych interesów „osobistych", obierając sobie za jedyne drogowskazy rozum i sprawiedliwość. Aby zapewnić taki rezultat, niektórzy myśliciele, jak Rousseau[3] i sam Siéyès w 1789 r.[4], chcieli zakazać wszelkich stowarzyszeń i korporacyj, w których wiąże członków interes silny i wspólny, ale prywatny w stosunku do całego narodu. Był to ciężki błąd, bo chciano poświęcić jedno z najcenniejszych praw jednostki; byłoby zarazem ciężkim błędem organizować głosowanie polityczne w ten sposób, gdyż organizacja taka sama zachęcałaby i niemal zmuszała obywateli do radzenia wyłącznie o swych własnych interesach i kazałaby im zapominać o interesie powszechnym. Znaczyłoby to sprzyjać walce interesów i sił, które już z natury swej z taką trudnością dają się opanować rozumowi.[5]

---

[1] Réimpression de l'ancien Moniteur, XXV, 294. Akt dodatkowy 1815 r. również pomysłowo organizował przedstawicielstwo interesów; art. 33: „Przemysł i własność rękodzielnicza będą miały osobną reprezentację. Wyborów przedstawicieli handlowych i rękodzielniczych dokonywać będzie kolegjum departamentowe według listy obieralnych kandydatów, sporządzonej przez izby handlowe i izby doradcze (*chambres consultatives*), zjednoczone na mocy powyższego aktu według załączonej tablicy".

[2] To też Benoist radzi nadać każdemu departamentowi liczbę deputowanych ściśle odpowiadającą zaludnieniu, poczem dopiero w granicach każdego departamentu nastąpiłby podział krzeseł pomiędzy poszczególnemi grupami zawodowemi; nawiasem mówiąc, w proponowanym planie podział ten jest bardzo dowolny, j. w., 250 i nast.

[3] Umowa społeczna, ks. II, rozdz. III.

[4] J. w., 160.

[5] Prawdę tę bardzo dobrze wypowiedzieli różni członkowie Akademji nauk moralno-politycznych podczas rozpraw nad książką p. Benoist, Séances et travaux, 1898, 425 i nast.; zwłaszcza pp. Anatol i Paweł Leroy-Beaulieu, 445 i 452. Ten ostatni wolałby raczej jedno zgromadzenie na całą Francję, albo przynajmniej, obok deputowa-

Przeciwnie, jest rzeczą możliwą i właściwą skorzystać, jako ze zgromadzeń wyborczych, z grup, które, jak np. departament, są utworzone dla celów zarządu miejscowego i do których zatem muszą należeć wszyscy okoliczni obywatele. To możnaby uczynić z całą stanowczością, wyznaczając na każdy okręg ilość deputowanych odpowiednią do zaludnienia. Niesłusznie natomiast byłoby dawać wszystkim okręgom, bez względu na zaludnienie, jednakową, niezmienną liczbę deputowanych. Wtedy wrócilibyśmy do hypotezy, raz już przez nas rozpatrzonej, i okazałoby się, że traktujemy te okręgi, jak małe udzielne państewka (*souverainetés*). Podobny rodzaj przedstawicielstwa nadaje się bardzo dla państw związkowych, gdy chodzi o układ wewnętrzny jednej z izb federalnych,[1] wtedy bowiem mają być reprezentowane osobne państwa.

Ale jeżeli, jak widzimy, przedstawicielstwo interesów i grup w zgromadzeniach prawodawczych źle się godzi z zasadą zwierzchnictwa narodu, to przecież jest rzeczą pożyteczną i pożądaną, aby poważne interesy ekonomiczne i wielkie grupy zawodowe mogły wypowiadać i komunikować rządowi swe życzenia za pośrednictwem reprezentujących je dowolnie obieranych organów. Stąd potrzeba zorganizowania zgromadzeń, konstytuowanych według zasady przedstawicielstwa interesów, ale li tylko doradczych.[2] Zadaniem ich będzie udzielanie wyjaśnień władzom publicznym, ale zupełnie nie będą one uczestniczyły w sprawowaniu zwierzchnictwa.

2-o. Zdawałoby się, że podział podlegających wyborowi deputowanych pomiędzy różne okręgi wyborcze powinienby odpowiadać liczbie wyborców danego okręgu: bo przecież okręgi stanowią tylko działki, cząstki tego ciała. A jednak zasada ta nie została we Francji przyjęta. Według dawno już wynalezionej formuły przedstawicielstwo ma za podstawę zaludnienie. Znaczy to, że zależy ono nietylko od liczby wyborców w okręgu, ale i od liczby całej ludności, włączając w to obywateli, nie będących wyborcami — jako to: kobiety i dzieci. Zgadza się to najzupełniej z zasadą zwierzchnictwa narodu. Zwierzchnictwo należy do całego narodu, nietylko do tych, którzy korzystają z prawa wyborczego. We Francji wchodzą w rachubę nawet zamieszkali w okręgu cudzoziemcy, co już jest przesadą, a nawet błędem, bo cudzoziemcy nie stanowią cząstki narodu.

Stopień zaludnienia powinien być jedyną podstawą przedstawicielstwa. W stosunku do całego ciała wyborczego wszelki inny po-

---

nych, obranych większością przed oddzielne zgromadzenia, innych deputowanych, których nazywa narodowymi. Byliby nimi kandydaci, otrzymujący w całej Francji określoną liczbę głosów, dajmy na to 20.000. Sumowanoby głosy, jakie kandydaci na te miejsca otrzymywaliby we wszystkich dzielnicach kraju.

[1] P. wyżej, str. 77.

[2] Dawne francuskie Stany Generalne, odkiedy stały się nawskroś obieralnemi, oraz izba gmin w Anglji — były zgromadzeniami, obieranemi na zasadzie przedstawicielstwa interesów i grup; ale to nie sprzeciwiało się zasadzie zwierzchnictwa narodu, podówczas jeszcze nieznanej; przytem pierwotnie zgromadzenia te miały tylko głos doradczy.

dział gwałciłby samą naturę zwierzchnictwa, jako opartego na zasadzie arytmetycznej większości. O ileby na daną grupę wyborczą wypadła niepomiernie wielka liczba wyborców, mielibyśmy już niezaprzeczenie specjalną reprezentację pewnych interesów lub klas, co byłoby powrotem do roztrząsanego powyżej wypadku. Zgromadzenie Ustawodawcze nie trzymało się ściśle tej zasady; postanowiło ono, że „przedstawiciele będą podzieleni pomiędzy 83 departamenty — odpowiednio do rozległości terytorjum, zaludnienia i sumy płaconych bezpośrednich podatków". Prawidłowe rozwiązanie tego zagadnienia dały konstytucje 1793[1] i III r.,[2] a następnie konstytucja 1848 r.[3]

3-o. Z punktu widzenia prawnego przedstawiciele otrzymują swe pełnomocnictwa nie od obierającego ich zgromadzenia wyborczego, lecz od całego narodu. Deputowani bowiem uczestniczą w sprawowaniu zwierzchnictwa; to zaś ostatnie „należy do narodu: żadna część narodu, ani żadna jednostka nie może przywłaszczyć sobie sprawowania zwierzchnictwa"[4] ani też, tem mniej, przekazywać go innym. Prawdę tę wypowiedziała konstytucja 1791 r. w bardzo udatnej formule, powtarzanej następnie przez późniejsze ustawy:[5] „przedstawiciele, obrani przez departamenty, nie są przedstawicielami poszczególnego departamentu, ale całego narodu, i nie można im dawać żadnych mandatów" („les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat").

Stąd wynika, że deputowany, który został obrany, nie powinien być uważany za mandatarjusza swych wyborców.[6] A przecież w XVIII stuleciu i w naszych czasach nieraz broniono przeciwnego zdania. Rzadko kto sformułował to zdanie dobitniej, niż Pétion w jednej z mów, wypowiedzianych na posiedzeniu Konstytuanty: „Członkowie ciała prawodawczego są to mandatarjusze; obywatele, którzy ich wybrali, są mocodawcami: a więc przedstawiciele winni ulegać woli tych, w imieniu których posłują. Nie znajdujemy żadnej różnicy pomiędzy tymi pełnomocnikami, a zwykłymi mandatarjuszami; jedni i drudzy działają z jednakowego tytułu i takie same posiadają obowiązki".[7] Nakoniec, nietylko w mowie potocznej, ale nawet w języku urzędowym i technicznym, w ustawach francuskich, i we francuskiej konstytucji dla oznaczenia pełnomocnictw deputowanych używa się wyrazu „mandat". Nie można jednak rozumieć tego w ten sposób, że prawo francuskie stoi na gruncie teorji, bronionej przez Pétion'a. Gdyby

---

[1] Art. 21: „Stopień zaludnienia jest jedyną podstawą przedstawicielstwa narodowego".

[2] Art. 49: „Każdy departament odpowiednio do swego zaludnienia bierze udział w nominacji członków Rady Starszych i Rady Pięciuset".

[3] § 29: „Podstawą wyborów jest stopień zaludnienia".

[4] Konstytucja 1791, t. III, art. 1.

[5] Tytuł III, rozdz. I, sekcja III, art. 7.

[6] To samo mówi zresztą tekst przytoczony konstytucji 1791 r., który wyklucza wszelki mandat.

[7] Archives parlementaires, 1 serja, t. VIII, str. 582.

mandat był podstawą pełnomocnictwa deputowanych, to mógłby on pochodzić tylko od władzy, która go udziela, zatem od całego narodu. Ale, jak już widzieliśmy, i jak to wyjaśnimy poniżej, rządy reprezentacyjne rozumieć należy całkiem inaczej. Niefortunny wypadek zrządził, że w tem znaczeniu używamy wyrazu „mandat", co też wielce przyczynia się do zagmatwania pojęć.[1] Historycznie atoli taka terminologja jest najzupełniej zrozumiałą i daje się usprawiedliwić. Sięga ona tych odległych czasów, kiedy to władza królewska, zwołując we Francji Stany Generalne, a w Anglji — parlament, zwracała się do istniejących i uznanych już zbiorowości, do prawdziwych osób moralnych: miast, miasteczek lub hrabstw, do korporacyj kościelnych. Ponieważ stawić się na zgromadzenie osobiście było dla nich materjalnem niepodobieństwem, przeto król wzywał je, aby przybyły w osobie obranych pełnomocników, gdy tymczasem panom świeckim i duchownym nakazywał stawić się we własnej osobie. Wtedy wybrani posłowie byli rzeczywiście pełnomocnikami swych wyborców, którzy, działając na mocy posiadanego prawa, lub raczej, wypełniając włożony na korporację lub grupę obowiązek zbiorowy, rzeczywiście składali w ręce deputowanych swe pełnomocnictwa; obranym dawali oni pełnomocnictwa, wystarczające do zagajenia układów i przyjęcia w imieniu korporacji lub grupy zobowiązań wobec króla. Wtedy nawet, gdy dawne francuskie Stany Generalne stały się zgromadzeniami całkowicie obieralnemi, prawo obsyłania ich deputowanymi i nadal uchodziło za własne prawo każdego okręgu (*baillage*).[2] Podobnie w Anglji obiór deputowanych do izby gmin prawnie wciąż jeszcze należy do samych hrabstw i miasteczek.[3] Inaczej natomiast ma się rzecz tam, gdzie, jak we Francji współczesnej, prawo politycznego głosowania funduje się na zwierzchnictwie narodu. Pełnomocnictwa deputowanych, jak i wszelkie inne władze, biorą początek wyłącznie w samym narodzie. To też Siéyès mówił w Zgromadzeniu Ustawodawczem: „U nas błędne zasady stają się szczególnie niebezpiecznemi; prowadzą one ni mniej ni więcej tylko do rozdarcia Francji na nieskończoną ilość małych demokracyj, mających się dopiero zjednoczyć węzłem powszechnej konfederacji".

Jeżeli z punktu widzenia prawnego wybrany poseł otrzymuje pełnomocnictwa nie od swych wyborców, to nieuniknionem tego następstwem jest, że ci ostatni nie mogą narzucić tak zwanego mandatu nakazczego (*mandat impératif*), który, przeciwnie, dla francuskich Stanów

---

[1] Ob. dyskusję nad tym przedmiotem w Séances et Travaux de l'Académie des sciences morales et politiques 1889, tom 131, str. 297 i nast.

[2] Ob. mój Cours d'hist. du dr. fr.[3], wyd. III, 503.

[3] Balfour mówił jeszcze 13 kwietnia 1894 r. w izbie gmin: „Zawsze byłem tego zdania, że istotną podstawą przedstawicielstwa w tej izbie jest przedstawicielstwo lokalne, i że różne miejscowości, posyłając tu deputowanych, lubo poczuwają się naturalnie do spoczywających na nich ogólnopaństwowych powinności, muszą głosować, jako oddzielne miejscowości i mieć na względzie miejscowe interesy". (The parliamentary debates, IV serja, t. XXIV, str. 386).

Generalnych,[1] a niegdyś i dla obieralnych członków parlamentu angielskiego,[2] był regułą ogólną. Z tego powodu Sieyès mówił jeszcze: „Deputowanego wyznacza jeden okręg (*baillage*) w imieniu wszystkich okręgów; deputowany jest przedstawicielem całego narodu; wszyscy obywatele są jego mocodawcami; a więc, ponieważ nie chcielibyście, aby w zgromadzeniu okręgowem osoba wybrana przez zgromadzenie zobowiązywała się wobec małej liczby wyborców przeciwko większości, to tembardziej nie powinniście pragnąć tego, aby deputowany wszystkich obywateli królestwa słuchał żądań tylko mieszkańców jednego okręgu, lub jednej municypalności wbrew życzeniom całego narodu. Dla deputowanego tedy nie istnieje żaden mandat nakazczy, ani nawet żadne określone życzenie, prócz życzenia narodu; zdanie bezpośrednich mocodawców może go wiązać o tyle tylko, o ile zdanie to będzie w zgodzie z wolą narodu. Gdzież tkwi ta wola? gdzie daje się ona poznać, jeżeli nie w samem Zgromadzeniu narodowem? Deputowany nie znajdzie wyrazu życzeń swych istotnych mocodawców, przeglądając poszczególne instrukcje (*cahiers*), o ile takowe nawet będą. Nie chodzi tu o to, aby podsumować głosy demokratyczne (*recenser un scrutin démocratique*), tu trzeba podawać wnioski, słuchać siebie nawzajem, porozumiewać się, zmieniać poglądy i tworzyć wreszcie pospołu jedną wolę ogólną".

Mandat nakazczy sprzeciwia się nietylko samej zasadzie rządów przedstawicielskich.[3] Nie licuje on również z zasadą zwierzchnictwa narodu. Na tej to podstawie konstytucja 1791 r. przedewszystkiem skazała go na zagładę;[4] wyrok ten konstytucje współczesne, i to nawet najdemokratyczniejsze, częstokroć ponawiały.[5]

Uniknąć powyższych konsekwencyj możnaby tylko na jednej drodze. Należałoby uważać każdego obywatela-wyborcę za posiadającego cząstkę zwierzchnictwa narodu, za sprawującego przez akt wyboru swe własne, osobiste prawo. Wtedy słusznie możnaby powiedzieć, że deputowany prawnie otrzymuje pełnomocnictwa od wyborców: wtedy pełnomocnictwo to logicznie mogłoby polegać tylko na zakomunikowaniu zgromadzeniu obradującemu wyraźnych życzeń wyborców, którzy mogliby też natenczas wiązać pełnomocnika mandatem nakazczym. Co idzie za tem, mniejszość wyborców, podobnie jak i większość, miałaby, stosownie do swej liczebności, niezaprzeczone prawo do reprezentacji w osobie deputowanych. Poniżej postaram się wykazać, że takie pojmowanie samowładztwa narodu jest niedokładne i nie da się utrzymać. Na obronę prawa mniejszości do reprezentacji proporcjonalnej można wszelako przytoczyć jeszcze inne argumenty. Jest to jedna z instytucyj, cieszących się największą łaską u większości publicystów. Zbadajmy ją więc z należytą uwagą.

---

[1] Ob. mój Cours élémentaire d'histoire du droit français, 3 wyd., str. 498.
[2] Ob. wyżej, str. 70.
[3] Ob. wyżej, str. 72.
[4] Ob. tamże.
[5] Ustawa Związku Szwajcarskiego 1884 r. art. 91: „Członkowie obu rad głosują bez instrukcji".

II.

Reprezentacja proporcjonalna spoczywa na przypuszczeniu, że istnieją pewne ustalone zasady i prawidła. Istotnie, aby można było stawiać podobne wymagania, trzeba, aby okręg wyborczy, o który chodzi, wybierał kilku przedstawicieli. Jeden mandat należy niepodzielnie do większości. Otóż system kolegjów wyborczych, wybierających tylko jednego członka, przedstawia, jak to zobaczymy, znaczne korzyści i jest w użyciu u narodów cieszących się największą wolnością. Jest on praktykowany w Anglji i obowiązuje we Francji przy wyborze deputowanych od r. 1889. Czyż należy się go wyrzec jedynie w tym celu, by wprowadzić na jego miejsce reprezentację proporcjonalną?

Dwóm typom okręgów wyborczych: jednomandatowemu i kilkomandatowemu odpowiadają z natury rzeczy dwie formy głosowania: głosowanie jednoimienne i głosowanie na listę.[1] Przy tym ostatnim systemie kolegjum wyborcze powołane jest do wyboru pewnej liczby deputowanych w stosunku do stopnia zaludnienia danego okręgu i każdy wyborca ma prawo podać na swej karcie wyborczej tyle nazwisk, ilu posłów ma być wybranych. W ten sposób składa on listę kandydatów, na których oddaje swój głos. Przy głosowaniu jednoimiennem kolegjum wyborcze ma do wybrania tylko jednego posła, wskutek czego każdy wyborca głosuje tylko na jednego kandydata. Każdy z tych systemów przedstawia niezaprzeczone korzyści, ale też niewątpliwe wady.[2] Za głosowaniem na listę przemawiają różne względy, wszystkie dość ponętne.[3]

1) Powiększa ono i wzmacnia niejako prawo każdego wyborcy, pozwalając mu brać udział w wyborze nie jednego, lecz kilku posłów.

2) Głosowanie na listę nadaje wyborcom większą polityczną wartość i znaczenie. Ażeby bowiem skupić na sobie głosy większości wyborców jednej prowincji lub departamentu, trzeba istotnie, by kandydat lub grupa kandydatów rozszerzyła dostatecznie swój program i swe poglądy tak, by wznosiły się one ponad zakres interesów lokalnych. Większość kwestyj, obchodzących cały departament, wchodzi w zakres spraw ogólnokrajowych. Przez to samo głosowanie na listę przyczynia się do wydobycia i uwidocznienia głównych prądów opinji

---

[1] Nie jest to jednak konieczne, gdyż przy badaniu głównych systemów przedstawicielstwa ustosunkowanego znajdziemy jeden przynajmniej, przy którym wyborca może głosować na jednego tylko kandydata. We Francji jednak sprawa stoi tak właśnie, jak wyżej przedstawiliśmy.

[2] Dla lepszego zrozumienia dalszych wywodów trzeba pamiętać, że we Francji głosowanie na listy, o ile było w użyciu, to odbywało się według departamentów. Głosowanie jednoimienne bywa natomiast w mniejszych jednostkach administracyjnych, zazwyczaj w okręgach (*arrondissements*).

[3] Te wszystkie racje jasno i mocno podniósł Constans w sprawozdaniu, czytanem na posiedzeniu izby deputowanych 6 czerwca 1885 r. (Journal officiel z 7 czerwca, Déb. parl., str. 101).

publicznej, istniejących w narodzie. Stałoby się ono w następstwie najlepszem narzędziem do wytworzenia w izbie silnych i zwartych większości, których istnienie jest koniecznym warunkiem należytego działania rządów parlamentarnych.

3) Głosowanie to zapewnia w wyższym stopniu, aniżeli głosowanie jednoimienne, wolność głosu i utrudnia przekupstwo wyborcze w rozległym okręgu wyborczym. Wywieranie nacisku przez władze administracyjne jest bardziej utrudnione. Szafunek pieniędzy celem pozyskania jak największej ilości głosów dla kandydata zanika, skoro bowiem okręg wyborczy obejmuje cały departament, wydatki takie, aby były skuteczne, musiałyby być bardzo znaczne.

Głosowanie na listę posiada więc istotne zalety, obok niektórych wątpliwych, lecz przedstawia również niewątpliwe wady, które uderzają w oczy, o ile się zwrócimy od teorji ku praktyce. Jest to w istocie narzędzie delikatne i udoskonalone, z trudnością dające się przystosować do ciężkiej i prostej manipulacji powszechnego prawa wyborczego. Nie jest ono dostępne dla wielkiej liczby wyborców. Wielu z nich bowiem, większość nawet, nie zna dostatecznie kandydatów, zgłaszających się w departamencie, nie posiada o nich osobistego zdania. Te koła nie mogłyby więc utworzyć listy z własnego wyboru, a nie mogą również skutecznie kontrolować list, utworzonych przez komitety wyborcze rozlicznych stronnictw. Powodzenie listy wyborczej zależy w rzeczywistości od kilku naczelnych nazwisk na niej umieszczonych, wybranych starannie przez każde stronnictwo z pośród ludzi najbardziej znanych w departamencie. Służą one za firmę dla reszty nazwisk, nieznanych głosującym na daną listę wyborcom. A przez to wypacza się rządy reprezentacyjne, których istotę przedstawiliśmy powyżej.[1] Jeśli system ten ma istotnie zapewnić wybranemu posłowi zupełną swobodę decyzji oraz możność zmiany w ciągu dyskusji poglądów, głoszonych wobec wyborców, to czyż ci ostatni nie powinni znać osób i charakteru swych wybrańców, a nietylko wiedzieć coś niecoś o ich przekonaniach w dniu wyborów?

Główną zaletą głosowania jednoimiennego jest łatwość, z jaką się je urządza, Umożliwia ono i zapewnia nawet wybór kandydata na podstawie znajomości osoby kandydata. Jest dostępne dla wszystkich. Kandydaci, zgłaszający się w jakimś okręgu, nie są tam zazwyczaj obcy, są ogólnie znani, i to bywa nawet warunkiem ich powodzenia. Każdy wyborca, dając mu swój głos, widzi w nim swego męża zaufania. Zapewne, że głosowanie w mniejszych okręgach (*arrondissements*) zacieśnia horyzont wyborczy i sprawia nieraz ten skutek, że interesy lokalne występują na plan pierwszy, lecz to nie powinnoby razić tych, którzy za podstawę zgromadzeń ustawodawczych chcą przyjąć zasadę przedstawicielstwa interesów. Z drugiej strony, głosowanie jednoimienne lepiej zapewnia odrębny wyraz opinji miast, niż głosowanie na listę, które topi tę opinję niejako wśród głosów wiejskich.

---

[1] Ob. wyżej Rozdział II, rządy reprezentacyjne, str. 56 i nast.

Zresztą wobec rozpowszechnienia taniej prasy codziennej można twierdzić z pewnością, że ile razy kraj stanie wobec jakiejś sprawy ważniejszej o znaczeniu ogólnem, to narzuci się ona z jednaką siłą mniejszym okręgom wyborczym i departamentom. Pozostaje jeszcze nacisk z góry i przekupstwo, łatwiejsze do zastosowania i dlatego groźniejsze w małych okręgach. Atoli przy rugach poselskich zgromadzenia mają dostateczne środki do poskromienia takich nadużyć, a i ustawodawstwo może przeciwko nim skutecznie wystąpić, jak to wskazuje przykład Anglji.[1]

Aby można było pomyśleć o zapewnieniu własnej reprezentacji mniejszościom, nie wystarcza, aby kolegjum wyborcze było powołane do wyboru kilku posłów, trzeba jeszcze (o ile niema głosowania skupionego, *vote cumulatif*), aby wybory odbywały się nie na zasadzie większości absolutnej, lecz na zasadzie większości względnej, czyli zwykłej większości głosów.

Przy systemie jednomandatowym kandydat musi otrzymać więcej niż połowę głosów legalnie oddanych. Przy drugim wystarczy, jeżeli ma być wybrany tylko jeden poseł, aby uzyskał on więcej głosów, aniżeli każdy inny kandydat. O ile zaś kolegjum wyborcze wybiera kilku przedstawicieli, wystarczy dla wyboru posła, aby liczba kandydatów poprzedzających go na liście, o ile oni uzyskali więcej głosów od niego, była mniejsza od liczby posłów, mających wyjść z tego okręgu, oraz ażeby on sam uzyskał więcej głosów, aniżeli którykolwiek z kandydatów po nim następujących. Przyjęcie jednego lub drugiego systemu zależy jeszcze od niektórych innych warunków: chodzi przedewszystkiem o to, czy się uważa kolegjum wyborcze poprostu za biuro, gdzie poszczególni wyborcy oddają swe głosy, czy też za zorganizowane zgromadzenie, którego członkami są wyborcy, a które w wyborach daje wyraz swej decyzji. Ilekroć bowiem zgromadzenie przystępuje do głosowania i chodzi o powzięcie pewnej decyzji, o twierdzącą lub przeczącą odpowiedź na pewne pytanie, wówczas wypada trzymać się zdania połowy więcej jeden głosujących; według tej samej zasady chciałoby się postępować, gdy chodzi o wybór osoby. Lecz kiedy się powołuje do dokonania wyboru p o s z c z e g ó l n y c h o b y w a t e l i, nic nie stoi na przeszkodzie, aby przyjąć zasadę podyktowaną przez zdrowy rozsądek, że wybrany będzie ten, kto otrzyma najwięcej głosów, bez względu na ich liczbę.

---

[1] Oto, co mówi Barrisson, j. w., str. 38, o wyborach w Australji: „Przedwcześnie byłoby wysnuwać wnioski ogólne na temat skutków głosowania na listę w Australji, lecz parę punktów występuje już wyraźnie. Wkłada ono olbrzymią władzę w ręce wszelkiej czynnej organizacji politycznej, jak o tem świadczy powodzenie partji pracy w Queensland, lub wpływowego dziennika, jak tego przykład widziano w Wiktorji. Gdzie nie działa żadna z tych dwóch potęg, tam wiele osób próbuje szczęścia w walce, nie wymagającej ani takiego trudu, ani takiego wydatku, jak walka w okręgu, gdzie kandydat może być w styczności z wielką liczbą wyborców. Wyborca jest w kłopocie, gdy chodzi o wybór z pośród długiej listy kandydatów, to też rozgłos w jakikolwiekbądź sposób zdobyty zapewnia znaczną przewagę".

U Rzymian przyjętą była, zdaje się, przy wyborach zasada większości względnej, chociaż wybory odbywały się według kuryj, centuryj lub tryb, tworzących jednakże pod pewnemi względami grupy organiczne, z których każda posiadała przy wyborach ostatecznych jeden głos zbiorowy, będący wyrazem opinji większości głosujących członków tej grupy. Zasady tej trzymano się o tyle, że w obrębie każdej sekcji za wybrańca całości uchodził ten, kto otrzymał największą liczbę głosów, chociażby ona nie stanowiła absolutnej większości. Do wyboru kandydata wystarczała też względna większość głosów zbiorowych (centuryj lub tryb). Bardziej skomplikowaną była sprawa w rzymskich komicjach. Te były powołane do rozstrzygania spraw, do uchwalania praw, do orzekania w sprawach karnych. Kiedy chodziło o głosowanie nad temi „*rogationes*", o odpowiedź „tak" lub „nie", wówczas rozstrzygała absolutna większość głosów zbiorowych, co jest zupełnie naturalne. Było to regułą dla komicjów sądowych i z pewnymi tylko wyjątkami, także dla komicjów ustawodawczych. Później stało się to też regułą dla komicjów wyborczych: zwycięstwo kandydata zapewniała tylko połowa więcej jeden głosów centurji lub tryby.[1]

Kiedy w Anglji zaczęto wybierać posłów do izby gmin, wówczas, wyrzekając się dawnej fikcyjnej jednomyślności, przyjęto niejako instynktownie zasadę względnej większości. Tej reguły przestrzega się w prawie angielskiem nawet przy jednoimiennem głosowaniu i prawnicy tameczni uważają ją za tak naturalną, że głoszą ją, nie troszcząc się o jej uzasadnienie.[2]

Względną większością wybierano też posłów do dawnych francuskich Stanów Generalnych. Przeważnie jednak pod wpływem romanistów i kanonistów wytworzyła się koncepcja odmienna. Kolegjum wyborcze według niej tworzy ciało zbiorowe i może dać wyraz swej woli, o ile w braku jednomyślności większa część jego członków wyrazi tę samą wolę. To wynikało z tekstu prawa rzymskiego i prawa kanonicznego. Za czasów cesarstwa (jeśli pominąć t. zw. *defensores civitatis* z okresu upadku) jedyne wybory, jakie jeszcze formalnie istniały, były to wybory z łona senatu lub kurji (senatu municypalnego); przy wszystkich aktach kurji wymagana była uchwała większości (*major pars*).[3]

Również w klasycznem prawie kanonicznem, gdzie wybory były dość częste, ciało wyborcze stanowiła zazwyczaj kapituła katedralna lub kolegjacka. Otóż wszelka uchwała wychodząca z kapituły musiała

---

[1] Mommsen, Römisches Staatsrecht, t. III, 1, str. 408, 412, 334, przyp. 3, 412.

[2] Stephen, Commentaries on the laws of England, 13th edition by Archibald Brown, t. III, str. 310: „Wynik głosowania (*poll*) uwydatnia się przy obliczaniu głosów, które padły na każdego kandydata, urzędnik ogłasza wówczas nazwisko, kandydata względnie kandydatów, którzy uzyskali większość głosów. Przy równej ilości głosów, ale jedynie w tym wypadku, urzędnik ten może oddać swój głos, o ile jest sam wyborcą umieszczonym na liście wyborczej".

[3] L. 19 D. ad municip. L 1: „Quod major pars curiae fecit pro eo habetur ac si omnes egissent". L. 45 C. de decurion. X, 31 (wybory).

być powzięta absolutną większością,[1] a sobór lateraneński z r. 1215 wymagał wyraźnie dla prawomocności wyboru głosów większości kapituły (*major pars capituli*).[2] Przy tym systemie wybory należy uważać za czynność zbiorową ciała wyborczego, nie zaś za wynik zsumowanych głosów poszczególnych wyborców. Jest to system przyjęty we Francji przy wyborach do Stanów Generalnych z r. 1789[3], i odtąd zapanujący on we francuskiem prawie publicznem.

Jednakże ustawodawstwa, które wymagają w zasadzie większości absolutnej, muszą często w braku jej zadowalać się większością względną. Wprawdzie nieraz zarządzają one coraz to nowe głosowania, aż do chwili, gdy pewien kandydat uzyska większość absolutną, spodziewając się, że znużenie wyborców doprowadzi do tego rezultatu. Sposób taki bywa dobry dla kolegjów wyborczych złożonych z ograniczonej liczby wyborców kulturalnych i rozsądnych, lecz nie nadaje się przy głosowaniu ludowem. Ustawodawca może tedy obrać inny sposób i w razie, gdyby żaden z kandydatów nie uzyskał przy pierwszem głosowaniu absolutnej większości, może uznać za jedynie ważne i dopuszczalne przy drugiem głosowaniu kandydatury tych dwóch kandydatów, którzy za pierwszym razem uzyskali największą liczbę głosów: jeden z nich uzyska wówczas z konieczności większość absolutną głosów ważnie oddanych. Trzeci wreszcie sposób (przyjęty powszechnie przez ustawy francuskie) polega na tem, by przy powtórnem głosowaniu przyjąć zasadę względnej większości.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki utrzymywały się równorzędnie oba systemy większości względnej i większości absolutnej. To samo było przedtem w kolonjach angielskich przed Rewolucją, pierwszeństwo jednak miała zwykła większość głosów: „Ustawy nie określały wyraźnie stosunku głosów potrzebnych do wyboru kandydata. W każdym razie nie była jasno ustalona różnica między znaczeniem wyrazów *majority i plurality*. Wynika to przynajmniej z jednego statutu, który obu tych wyrazów używa jako równoznacznych. W połowie wieku XVIII kolonja Connecticut oświadczyła, że do wyboru wszelkich urzędników potrzebna jest absolutna większość oddanych

---

[1] De his quae fiunt a majore parte capituli X, ks. III, t. II.

[2] G. quia propter, X, de elect., I, 6.

[3] Ob. mój Cours élémentaire d'histoire du droit français, 8 wyd., str. 491. W roku 1789 regulamin z 24 stycznia wprowadził przy wyborach do Stanów Generalnych zasadę większości absolutnej na miejsce większości względnej, art. 47: „Większość zdobywa się wtedy, jeżeli się osiągnie o jeden głos więcej ponad połowę głosów całego zgromadzenia. Każdy, kto uzyska taką większość, będzie uważany za wybranego; w braku takiej większości należy ponowić głosowanie... Jeżeli się jeszcze nie uzyska większości potrzebnej do określenia wyboru, wówczas skrutatorowie ogłoszą nazwiska tych dwóch kandydatów, którzy uzyskali najwięcej głosów, i ci jedynie będą mogli ubiegać się o wybór ostateczny przy trzeciem głosowaniu, tak, że w żadnym razie nie trzeba będzie powtarzać głosowania więcej niż trzy razy". Nowoczesne ustawy francuskie przyjęły system pośredni. Dąży się naprzód do ustalenia większości absolutnej, która jest wymagana przy pierwszem głosowaniu: jeżeli się takiej większości nie uzyska (przy drugiem lub trzeciem głosowaniu) wówczas prawo zadowala się większością względną.

głosów. W braku takiej większości o wyborze decyduje legislatywa. W kolonjach New-York, New-Jersey, Południowej Karolinie i Georgji wymagano, zdaje się, większości absolutnej. W innych kolonjach wystarczała naogół zwykła większość. Kolonja Rhode Island wydała ustawę opiewającą, że o ileby nastąpiło „takie rozstrzelenie głosów, że jeden kandydat nie mógłby skupić więcej niż połowy głosów, wtedy wybór padłby na tego, kto uzyskał liczbę największą". Nie ulega wątpliwości, że ustępy, cytowane podług archiwów Connecticut i Rhode Island wykazują zupełnie sprzeczne stanowiska tych kolonij. Co do innych kolonij autor nie posiada pewnych danych.[1]

W następstwie zasada zwykłej większości odniosła zupełne zwycięstwo. Oto co mówi jeden ze współczesnych autorów amerykańskich: „Oryginalną cechą wyborów w Ameryce jest to, że każdy kandydat, o ile ma być wybrany, musi mieć większość niewątpliwą. Dzisiaj wszędzie prawie w Stanach Zjednoczonych zwykła większość wystarcza przy wyborze tak, że osoba wybrana może mieć za sobą nie więcej, jak jedną trzecią część głosujących. Jest rzeczą zupełnie możliwą, że zwolennicy dwóch innych kandydatów połączą się dla obalenia tego, kto ma przewagę; jednakże w dziewięciu wypadkach na dziesięć jednostka, która przeszła zwykłą większością, miałaby za sobą większość absolutną, gdyby było tylko dwóch kandydatów. Jest to system działający bardzo szybko i tak dogodny, że używa się go również przy wyborze elektorów w poszczególnych stanach, którzy mają głosować na prezydenta. Jedyny ważny wypadek, w którym wymagana jest większość absolutna, zachodzi w niektórych nielicznych stanach przy wyborze gubernatora przez zgromadzenie prawodawcze, jaki ma miejsce, o ile żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości w zgromadzeniu wyborców, a także wybór senatorów Stanów Zjednoczonych, bo też ten ostatni odbywa się w czasie sesji zgromadzenia prawodawczego, gdzie kilkakrotne powtarzanie głosowania nie przedstawia żadnych trudności".[2]

Z powyższego przedstawienia wynika, że jeśli Anglosasi, t. j. Anglicy i Amerykanie, przyjęli system względnej większości, to uczynili to jedynie z powodu jego praktyczności i dogodności, a nie kierowali się przytem, jak utrzymują niektórzy, względami jakiejś głębszej polityki.

III.

Mniej więcej aż do połowy wieku XIX nikt bodaj nie wątpił, że przy rządzie reprezentacyjnym większość wyborców ma prawo wybierać całe przedstawicielstwo narodu. Wprawdzie nie ignorowano ani nie zapoznawano użyteczności, a nawet koniecznej potrzeby opozycji w zgromadzeniu obradującem, lecz dla zapewnienia jej należnego

[1] Bishop, Elections in the American colonies, str. 175 i nast.
[2] Bushnell Hart, Actual government, str. 77.

miejsca w parlamencie nie czyniono nic, licząc poprostu na naturalną różnorodność okręgów wyborczych, która sprawia, że mniejszość, mająca poważne znaczenie w całym kraju, ma w niektórych okręgach wyborczych zapewnioną większość. System jednego kolegjum wyborczego, obejmującego cały naród, uniemożliwiłby taki wynik; zresztą system taki uważano słusznie za niewykonalną mrzonkę w każdym kraju nieco rozleglejszym.

Między r. 1840 a 1850 wytworzyły się i wystąpiły zupełnie nowe i sprzeczne pojęcia i dążności.[1] Wystąpiły one naprzód pod postacią skromną i pojednawczą, dążąc jedynie do reprezentacji mniejszości. Czyż nie byłoby rzeczą słuszną i pożyteczną zachować dla różnych mniejszości pewną, z góry prawnie określoną, od woli większości zależną liczbę miejsc, którąby mogły zdobyć w każdym okręgu wyborczym, o ile uzyskają one pewną, z góry określoną, liczbę głosów, a występować będą z należytą karnością? Był to jednak tylko pierwszy krok; niebawem doszło do wytworzenia teorji przedstawicielstwa ustosunkowanego, podług której liczbę mandatów zastrzeżonych dla jednego okręgu wyborczego należy dzielić pomiędzy poszczególne stronnictwa, biorące udział w wyborach, proporcjonalnie do liczby wyborców, którzy się za każdem z nich oświadczyli.[2] Ideę tę przedstawiano zazwyczaj jako postulat rozumu i sprawiedliwości. Pozyskano z łatwością umysły szlachetne, wskazując na takie przykłady, że w okręgu wybierającym kilku posłów przy głosowaniu na listę absolutną większością pewne stronnictwo zdobywało wszystkie miejsca, podczas gdy mniejszość zaledwie o kilka jednostek mniej liczna nie otrzymywała żadnego mandatu. Wskrzeszono malowniczy frazes Mirabeau, nadając mu znaczenie, którego pierwotnie nie miał,[3] a z którego wysnuto taki aksjomat

---

[1] Klöti, Die Proportionalwahl in der Schweiz, str. 20, przypisuje Wiktorowi Considérant pierwszy pomysł przedstawicielstwa ustosunkowanego, Ma on na myśli prócz dawniejszych artykułów w Démocratie pacifique i w La Phalange, akcję Considérant'a w Szwajcarji od r. 1842, a zwłaszcza pismo jego p. t. De la sincérité du gouvernement représentatif, ou exposition de l'élection véridique, lettre adressée à Mrs! es Membres du grand Conseil Constituant de l'Etat de Genève, 1846. Dziełko to zostało ogłoszone w Zurychu w r. 1892.

[2] Przy normalnem funkcjonowaniu tego systemu powinny istnieć duże okręgi wyborcze, które mianują znaczną liczbę posłów. Ideałem by było istnienie jednego kolegjum wyborczego. Kwestją ważną i delikatną, jak się okaże, jest określenie minimum głosów, które uprawniają stronnictwo do posiadania własnej reprezentacji.

[3] Klöti, j. w., str. 178, nota 1: „Zgromadzenia przedstawicielskie można porównać do map geograficznych, które winny odtwarzać wszystkie części składowe kraju przy zachowaniu ich proporcji, przyczem znaczniejsze nie powinny przesłaniać mniejszych". Zdanie cytowane brzmi całkiem odmiennie w Oeuvres de Mirabeau, wyd. Merilhou, t. I, str. 6. Czytamy tam: „Doniosłość każdego zrzeszenia (*agrégation*) dość trudno określić w narodzie, który tak jak nasz, podzielony jest na trzy stany, stanowiące zgromadzenie narodowe i wchodzące doń w sile odpowiedniej do ich znaczenia. Stany są tem dla narodu, czem mapa dla jakiegoś obszaru. W mniejszych czy w większych rozmiarach kopja powinna zastosować te same proporcje, jakie ma oryginał". Zdanie to, wyjęte z mowy, którą Mirabeau wygłosił w stanach Prowancji 30 stycznia 1789 r. w chwili, gdy się przygotowywano do wyborów do Stanów Generalnych, jasno wskazuje cel, do którego mówca zmierzał.

wiedzy politycznej, że wszelka reprezentacja powinna być z natury swej wiernem zwierciadłem, w którem znajduje dokładne odbicie nietylko większość, lecz także mniejszość ciała wyborczego wraz z różnemi składnikami, które ją tworzą. Powinna mieć te same składniki, co ciało wyborcze, wprawdzie ilościowo zredukowane, lecz zachowujące wzajemny stosunek sił. Ta rzekoma zasada ujęła pewną liczbę umysłów, i rozpoczęto propagandę czynną i ciągłą: dla wielu stało się to dogmatem politycznym. Istnieje na ten temat dość obfita i interesująca literatura.[1] W główniejszych krajach wolnych potworzyły się stowarzyszenia, mające na celu zapewnienie zwycięstwa tej idei, jakoż szerzy się ona coraz bardziej, w czem jedni widzą prawdziwy postęp, inni szkodliwą zarazę. Ludzie pomysłowi zadali sobie trud, by wyszukać dla tej idei ścisłą formułę praktyczną. Niezawsze byli to prawnicy lub filozofowie-politycy, częściej robili to matematycy, gdyż chodziło przedewszystkiem o rozwiązanie zagadnienia matematycznego. Już to samo, przyznam się, wystarczyłoby, aby mię natchnąć nieufnością wobec tego systemu, gdyż zmysł prawniczy różni się najzupełniej od zmysłu matematycznego; przypominam sobie subtelne wyliczenia przez matematyków przy interpretacji art. 757 kodeksu cywilnego, gdy chodziło o konkurencję dzieci naturalnych z braćmi lub innymi prawowitymi krewniakami. Lecz, jak się okaże, mam do przytoczenia przeciw proporcjonalnemu głosowaniu powody o wiele poważniejsze.

Sama zasada reprezentacji proporcjonalnej wydaje mi się złudną i z gruntu błędną. Rządy przedstawicielskie polegają z konieczności na rządach większości. Opierają się one na tem istotnem założeniu,

---

Protestował on przeciw osobnej reprezentacji każdego ze stanów, mających równy wpływ w Stanach Generalnych. „Naród, powiada dalej, nie przejawi się tam (w Stanach Generalnych), jeżeli zrzeszenia jednakiej doniosłości nie będą miały jednakiej liczby przedstawicieli. Naród nie może być ożywiony wspólnem pragnieniem, jeżeli przedstawiciele równie silnych grup nie mają równej liczby głosów". Lecz Mirabeau należy do ludzi, którzy najlepiej odczuwali podstawowe potrzeby większości, jest więc dość dziwnem, gdy się go przedstawia, jako zwolennika przedstawicielstwa ustosunkowanego. Oto, co mówi on jeszcze w tej samej mowie, str. 6: „Jeżeli jakiś naród nie posiada przedstawicieli, wówczas każda jednostka wyraża swoje osobiste życzenia. Jeśli naród jest zbyt liczny, aby tworzył jedno zgromadzenie, wówczas tworzy ich kilka, i jednostki je składające przyznają jednej z pośród siebie prawo głosowania w imieniu wszystkich". Jestto właśnie formuła głosowania jednoimiennego, a więc formy wręcz przeciwnej reprezentacji proporcjonalnej.

[1] Przytaczam w szczególności: La représentation proportionnelle, studja z zakresu ustawodawstwa i statystyki porównawczej, ogłoszone pod auspicjami towarzystwa dla studjów nad proporcjonalną reprezentacją, Paryż 1889; prace E. Naville'a, a zwłaszcza: La question électorale en Europe et en Amérique, 2 wyd. Genewa 1871; La démocratie représentative, Paryż 1891; — N. Saripolos, La démocratie et l'élection proportionnelle, 2 tomy, Paryż 1899; — Dr. Emil Klöti, Die Proportionalwahl in der Schweiz, Geschichte, Darstellung und Kritik, Berlin 1901. W tej ostatniej pracy, z której obficie czerpałem, znajduje się bogata bibljografja, str. 472 i nast. Dodajmy prace przygotowawcze do ustawy belgijskiej z 30 grudnia 1889 r., nad którą dyskusja w izbie trwała od 12 września do 24 listopada 1899 r., a w senacie od 12 do 22 grudnia 1899 r.; — Robin, Les applications récentes de la R. P. 1911 (teza); — Gino Bandini, La riforma elettorale con la representanza proporzionale nelle elezioni politiche, Roma 1910; — Joseph Barthélemy, L'organisation du suffrage et l'expérience belge, 1912.

że rząd kraju musi należeć przez pewien określony przeciąg czasu (na czas trwania kadencji parlamentarnej) do przedstawicieli, których w tym celu wybiera większość wyborców. Gdyby cały kraj stanowił jedno kolegjum wyborcze, większość miałaby, ściśle biorąc, prawo mianowania wszystkich deputowanych, podobnie jak wyznacza ona piastuna lub piastunów władzy wykonawczej tam, gdzie wybór ten dokonywa się przez zgromadzenie ludowe. Postępując w ten sposób, większość domagałaby się dla swych przedstawicieli takiego udziału w najważniejszej części rządów, t. j. we władzy ustawodawczej, jaki już ma we władzy wykonawczej przez wybranych przez siebie prezydentów lub dyrektorów. Ona jedynie wydawałaby ustawy w formie przedstawicielskiej, podobnie jak sama jedna tworzyłaby je, gdyby naród sam bezpośrednio wykonywał władzę ustawodawczą. W tym systemie, nawet doprowadzonym do ostateczności, niema nic niesłusznego w stosunku do mniejszości, skoro większość osiąga jedynie przysługujące jej prawo i nic więcej. Nie należy więc kłaść zbytniego nacisku na tę rzekomą niesprawiedliwość, i sami nawet zwolennicy reprezentacji proporcjonalnej zaniechali prawie tego zarzutu. W parlamencie belgijskim mówca, który może najlepiej bronił projektu ustawy, minister sprawiedliwości Von den Heuvel, wyłuszczył rzecz tak: „Rząd przedstawiał reprezentację proporcjonalną, jako dzieło sprawiedliwości; czy rozumiał przez to sprawiedliwość absolutną, filozoficzną, moralną lub teologiczną? Ależ ktoby tak twierdził, ten przypisywałby mu sądy pozbawione wszelkiej podstawy. W obecnych rozprawach niema mowy o tej absolutnej sprawiedliwości, której wskazania powinny panować stale i niezmiennie we wszystkich krajach po wszystkie czasy. Sam system rządów parlamentarnych ma wartość przypadkową i względną, może być doskonały dla jednego narodu, a nie przedstawiać żadnej wartości dla innych. To też nikomu nie przyszłoby na myśl utrzymywać, jakoby sposób wyznaczania członków parlamentu zawisł na jakichś prawidłach absolutnych i niezmiennych, prawdą jest natomiast, że w chwili obecnej reprezentacja proporcjonalna wydaje się systemem najlepiej w naszym kraju odpowiadającym wymaganiom rządu parlamentarnego. Jest ona dziełem sprawiedliwości politycznej.[1]

Czy twierdzimy, że zupełnie zadawalniającym byłby skład zgromadzenia poselskiego, któreby obejmowało tylko członków większości? Bynajmniej, byłby to skład jak najgorszy. Rządy przedstawicielskie polegają na rozprawach i wolnej dyskusji; obóz, który nie staje oko w oko z przeciwnikami i oponentami, nie prowadzi pożytecznej dyskusji i popełnia nieraz nieoględne uchwały. Rządy większości, pozbawione przeciwwagi, mogą być najniebezpieczniejsze. Jest rzeczą pożyteczną, a nawet konieczną, by wszelkie poważne i uczciwe stronnictwo miało posłuch i mogło przedstawić swe stanowisko w parlamencie.

[1] Izba przedstawicieli posiedzenie z 27 września 1889. Annales parlementaires belges, str. 2666.

Lecz liczba jego członków nie odgrywa przy tem roli. Jak już mówiłem, niema takiej mniejszości o tyle o ile ważnej, któraby się nie stała w pewnych okręgach większością, zwłaszcza przy głosowaniu jednoimiennem. Tam mają jej kandydaci wybór zapewniony, i do niej należy jedynie wybór przywódców tudzież najpożyteczniejszych przedstawicieli, aby zapewnić ich wybór w tych kolegjach, któremi rozporządza.

Nawet w pierwszym okresie Drugiego Cesarstwa pięciu republikanów (t. zw. „piątka") weszło w ten sposób do ciała prawodawczego, a ich talent, dzielność, ich głos nieznużony wystarczały do utrzymania w całej mocy zarzutów i rewindykacyj stronnictwa republikańskiego. Dopóki w jakimś kraju mniejszość jest mniejszością, póty usiłowania jej nie powinny zmierzać do udziału w rządach, lecz do pozyskania zwolenników, aby się stała z czasem większością. Sama historja przedstawicielstwa ustosunkowanego dowodzi, iż takie zwycięstwo nie jest niemożliwe. W tych krajach bowiem, gdzie ta zasada została przyjęta, stało się to dzięki zabiegom mniejszości czynnej i śmiałej, która dokazała tego za pośrednictwem swych przedstawicieli, wybranych jeszcze na zasadzie większości głosów.

Zasada reprezentacji proporcjonalnej mogłaby być stawiana jako słuszne prawo wtedy tylko, gdyby prawo przedstawicielstwa przysługiwało osobiście jednostkom; wówczas ze względów praktycznych przedstawicielstwo mniejszości narzucałoby się samo przez się; wyjątek stanowiłyby grupki nieskończenie małe. Lecz ta koncepcja została przez nas usunięta, wykazaliśmy bowiem, że prawo wyboru przedstawicieli narodu należy do ciała wyborczego w jego całości, że rozdział tego ciała na poszczególne kolegja wyborcze wynika jedynie z praktycznej konieczności, i stąd nie płyną żadne prawa osobiste dla wyborców, którzy stanowią zawsze w imieniu całego zgromadzenia.

Pozostaje drugi argument, na który zwolennicy przedstawicielstwa ustosunkowanego kładą nacisk: że ciało reprezentacyjne powinno dawać w pomniejszeniu dokładny obraz ciała wyborczego, które przedstawia. Wydaje się to do pewnego stopnia oczywistem, jednak tkwi w tem pewne pomieszanie pojęć.

Twierdzenie powyższe byłoby ścisłe, gdyby działalność zgromadzenia ustawodawczego polegała jedynie na jego roli przedstawicielskiej. Byłoby to niezaprzeczenie słuszne, gdyby chodziło o ciało pochodzące z wyborów i mające jedynie głos doradczy. Podobna formacja miałaby w istocie jeden tylko cel: powołanie do tego zgromadzenia i następnie do udziału w debatach przedstawicieli wszelkich interesów i poważnych opinij, istniejących w obrębie ciała wyborczego, którego zdania się zasięga. Wymaga się bowiem, aby władza wyższa, posiadająca prawo decyzji, mogła wydawać swe zarządzenia po wysłuchaniu wszystkich opinij z zupełną znajomością rzeczy. Aliści nasze zgromadzenia reprezentacyjno-ustawodawcze istnieją nietylko dla dyskutowania. Stanowią one uchwały, wykonywując w ten sposób jednę z atrybucyj władzy naczelnej. Jestto ich czynność zasadnicza i sami

proporcjonaliści przyznają, że prawo stanowienia i rozstrzygania należy do większości.[1] Dlatego też, gdy chodzi o tworzenie i skład ciał prawodawczych, należy przyjąć za podstawę zasadę większości dla zapewnienia prawa stanowienia należnego większościom, a nie powodować się duchem właściwym ciałom czysto doradczym.[2] Zobaczymy, w jaki sposób starano się odeprzeć ten argument, lecz dla mnie wydaje się on decydującym.

Jeszcze mniej zrozumiałą jest reprezentacja proporcjonalna w krajach, gdzie obowiązuje referendum ustawodawcze, gdyż większość wyborców potrafi nietylko odrzucić ustawy niezgodne z jej wolą, lecz może także przeszkodzić dojściu do skutku ustaw, których pragnie większość, o ile one nie wyszły z inicjatywy ludu.

Zdaniem mojem, ukrytej sprężyny, która spowodowała pojawienie się i wzrost zasady przedstawicielstwa ustosunkowanego, należy szukać gdzieindziej, w innym zakresie pojęć. Tkwi ona bodaj w uczuciach nie tak wzniosłych, jak to głoszą jej zwolennicy, i wypływa z koncepcji, według której miejsca członków parlamentu, a prawdopodobnie także inne funkcje publiczne, uważane jako stanowiska honorowe, popłatne i wpływowe, powinno się rozdzielać w imię równości i sprawiedliwości pomiędzy rozmaite stronnictwa w stosunku do ich znaczenia. Jest to jak gdyby słuszne zupełnie sprostowanie amerykańskiej maksymy: „łupy dla zwycięzcy", a zarazem wynik tego ducha ugodowości i tolerancji politycznej, który cechuje nowożytny parlamentaryzm w przeciwieństwie do silnych przekonań dawniejszych. Koncepcja ta przejawia się w samej formule, którą się tak chętnie posługują na naganę i potępienie systemu większości (*majoritaire*).

Mówi się nieraz, że przy tym systemie „większość ma wszystko, a mniejszość nic". Przy dyskusji nad ustawą belgijską myśl tę wypowiedział z całą brutalnością pan Woeste: „jeśli uważać izbę za rodzaj, że tak powiem, jabłka, którego podział ma zaspokoić wszystkie ape-

[1] Klöti, j. w., str. 21, podług Considérant'a: „Considérant krytykuje wady „barbarzyńskiego" systemu wyborczego, który był dotychczas w mocy; tłómaczy jego istnienie tem, że dotychczas nie zdawano sobie dokładnie sprawy z różnicy, jaka zachodzi między głosowaniem rozstrzygającem a głosowaniem wyborczem. Kiedy zgromadzenie dyskutuje nad pewnemi zarządzeniami i gdy w końcu przychodzi do głosowania nad niemi, wówczas mniejszość powinna ulec większości (głosowanie rozstrzygające). Przy głosowaniu wyborczem natomiast nie chodzi o rozstrzygnięcie jakiejś sprawy, lecz o przekazanie prawa decyzji, należnego w zasadzie wszystkim obywatelom, mniejszej liczbie obywateli, zdolnych i godnych zaufania". Któż nie widzi, że głos wyborczy jest jedynie środkiem do osiągnięcia głosu decydującego i że wskutek tego, aby większość miała przewagę przy ostatnim, powinna ją mieć również i przy pierwszym. Por. słowa de Helleputte'a w izbie belgijskiej (posiedzenie z 15 września 1899 r., Ann. parlem., str. 2547): „sławna zasada proporcjonalistów, której mamy pełne uszy": „udział w obradach dla wszystkich, decyzja dla większości".

[2] Podług nas reprezentacja poszczególnych interesów leży w duchu ciał doradczych, nie zaś zgromadzeń ustawodawczych. Ob. wyżej str. 201—2.

[3] Szwajcarski profesor Hilty, wychodząc z innego zupełnie punktu widzenia, utrzymuje, że reprezentacja proporcjonalna jest niepotrzebna, a nawet zupełnie niestosowna w Szwajcarji wskutek wprowadzenia referendum ustawodawczego, które jest dostateczną gwarancją przeciw zgromadzeniom wybieranym większością; Klöti, j. w., str. 185.

tyty, wówczas jest rzeczą oczywistą, że reprezentacja proporcjonalna ma wszelką słuszność za sobą, lecz jeśli parlament jest instytucją przeznaczoną z jednej strony do kontrolowania rządu, z drugiej zaś mającą mu dostarczyć podstawy do ochrony interesów społecznych, do zapewnienia porządku publicznego i sprawiedliwości, wówczas przedstawicielstwo ustosunkowane jest najwyższą niesprawiedliwością, prowadzi ono bowiem izbę do rozczłonkowania i rozdrobnienia, a przez to pozbawia ją potrzebnej sprawności jako narzędzie pomocnicze, umożliwiające rządowi spełnienie jego zadania".[1]

Lecz opuśćmy już dziedzinę zasad i zbadajmy, jakie mogą być polityczne i praktyczne następstwa reprezentacji proporcjonalnej, jakie zawiera ona tendencje na przyszłość. Uderzają przedewszystkiem dwa względy. Wzmagając siły mniejszości w stosunku do większości oraz akcentując rozbieżność opinji w łonie izby, utrudni ona niewątpliwie wydawanie ustaw; projekty ustaw napotkają na większe trudności i będą musiały ulegać zmianom, z których każda będzie ustępstwem na rzecz któregoś z odłamów mniejszości, a zarazem zboczeniem (często w najrozmaitszych kierunkach) od zasad przyjętych przez twórcę projektu, przez co nieraz może ucierpieć harmonja całości. Ten nieunikniony skutek przedstawiano wprawdzie nieraz jako jedną z głównych korzyści reprezentacji proporcjonalnej: „Zadanie przedstawicielstwa narodowego polega na pogodzeniu w jednym tekście ustawowym wszelkich możliwych odmian, jakie tylko mogą powstać w głowie obywateli tak, aby o ile możności zadowolić wszystkich, a przynajmniej absolutną większość obywateli. W ten sposób, siłą faktów, każda ustawa jest wynikiem ugody. Zwłaszcza w społeczeństwach demokratycznych ustawodawstwo musi się trzymać drogi kompromisowej, która najprościej i najpewniej prowadzi do celu, jakim jest ciągły, choć stopniowy, wzrost cywilizacji. Podnoszono niedawno ten niewątpliwy fakt w stanach amerykańskich, domagając się w ten sposób niejako wprowadzenia przedstawicielstwa ustosunkowanego.[2]

Jakkolwiek dalecy jesteśmy od tej szlachetnej koncepcji, podług której ustawa jest nietylko aktem władzy zwierzchniej, lecz także regułą sprawiedliwości, niemniej jednak mieści się w tych słowach pewna doza prawdy, nieraz przesadnie rozumianej. Prawdą jest, iż wszelka reforma musi być dostatecznie dojrzała, aby się mogła dokonać z pożytkiem, oraz, że podstawowa tej reformy zasada musi ulec zastrzeże-

[1] Posiedzenie z 22 września 1899 r. Ann. parl., str. 2643. Ta idea podziału powraca wciąż w formułkach proporcjonalistów. Minister spraw wewn. Trooz na posiedzeniu senatu belgijskiego z 12 grudnia (Ann. parl., str. 39): „Projekt ustawy zapewnia jak najsprawiedliwsze stosowanie reprezentacji proporcjonalnej. W każdym okręgu wyborczym stronnictwa otrzymują część reprezentacji, bądź to w izbie bądź w senacie, odpowiadającą ich sile. Wszystkie stronnictwa są traktowane narówni, każde otrzymuje dokładnie taki udział w reprezentacji, do jakiego jest uprawnione na podstawie swej siły wyborczej, stronnictwa silniejsze nie posiadają żadnych prerogatyw".

[2] Klöti, j. w., str. 190. Autor cytuje istotnie tego rodzaju ustęp z Proportional representation Review z Chicago. Cf. Saripolos, t. I, str. 136. Ob. Joseph Barthélemy, L'organisation du suffrage, str. 641.

niom i ograniczeniom, aby mógł ją przyjąć przeciętny odłam umysłów. Ale czyż za tem idzie, aby władza ustawodawcza miała być zorganizowana w ten sposób, by z góry mnożyć te zboczenia i powiększać rozbieżności, utrudniając w ten sposób jeszcze bardziej już i tak dość nieskładną czynność ustawodawczą? Dla zapobieżenia przedwczesnym reformom, uchwałom, wynikającym z chwilowego uniesienia, zbyt skrajnym postanowieniom, przekraczającym miarę narodowego temperamentu, rząd reprezentacyjny ustanowił instytucję drugiej izby, jako dostateczny środek ochronny. Kto podwaja tę ostrożność, wprowadzając reprezentację proporcjonalną, ten zamienia lekarstwo w truciznę, wprowadza zorganizowany bezład i pozbawia władzę ustawodawczą męzkiej siły.[1] Już w r. 1895 wskazywałem na wewnętrzną sprzeczność istniejącą pomiędzy systemem dwuizbowym a reprezentacją proporcjonalną,[3] która natomiast może być uważana za hamulec na zbyt wybujały temperament jednej izby, chociaż lekarstwo może tu być gorszem od choroby.

Czynność ustawodawcza nie jest jednak jedynem zadaniem zgromadzeń reprezentacyjnych. W krajach o rządach parlamentarnych mają one (przynajmniej izba poselska) dostarczać ludzi do gabinetu, popierać go lub obalać. Wiadomo, na jakie trudności napotyka w wielu krajach ta ważna forma działalności rządów przedstawicielskich ze względu na różnorodność i niedostateczną organizację stronnictw politycznych. Normalnym warunkiem, umożliwiającym spełnienie tych funkcyj, jest stała większość i jednolity gabinet, co się spotyka coraz rzadziej, z wyjątkiem Anglji.[4]

W takiem środowisku przeprowadzenie wyborów do izby poselskiej na zasadzie reprezentacji proporcjonalnej byłoby rozmyślnem doprowadzaniem do ruiny samego systemu, sztucznem pomnażaniem pierwiastków zamętu, których już dostarcza historja i sam charakter narodowy, a których uniknąć nie sposób. Prawdy te znalazły niejednokrotnie wyraz w czasie długiej i bardzo znamiennej dyskusji, jaka się rozwinęła w parlamencie belgijskim. Zadziwiać może spokój, jaki zwolennicy proporcjonalizmu zachowali wobec możliwości tych wszyst-

---

[1] To przyznaje zresztą przekonany stronnik reprezentacji proporcjonalnej, szwajcarski urzędnik Brenno Bertoni, wiceprezydent trybunału apelacyjnego w Lugano, którego interesujący list czytał Defuisseaux w parlamencie belgijskim: „Szanowny mój korespondent, mówił Defuisseaux, zastanawia się nad kwestją, czy reprezentacja proporcjonalna da się pogodzić z instytucją dwu izb, i nie waha się przyznać, że reprezentacja proporcjonalna nie może być stosowana tam, gdzie istnieją dwie izby. Druga izba stanowi według niego żywioł konserwatywny w każdym kraju, nie trzeba więc stwarzać wśród wyborców drugiego takiego czynnika, a takim właśnie czynnikiem jest reprezentacja proporcjonalna. Co do mnie, brzmi jeden z ustępów listu Bertoniego, przeczę stanowczo, aby Szwajcarja, której organizm związkowy przyjął system dwuizbowy, mogła stosować reprezentację proporcjonalną do jednej."

[2] Izba przedstawicieli, posiedzenie z 6 października 1899 r. Ann. parl., str. 2741.

[3] Ob. mój artykuł p. t. Deux formes de gouvernement w Revue du droit public et de la science politique, 1895.

[4] W bułgarskiem sobraniu po pierwszych wyborach, dokonanych na zasadzie proporcjonalności, żadne stronnictwo nie miało za sobą większości. Temps z 14 stycznia 1914 roku.

kich następstw. Odpowiadali oni wciąż jedno, że system proporcjonalny nie przeszkadza wytwarzaniu się większości, jeżeli ona rzeczywiście w jakimś kraju istnieje, nie jest jednak winą tego systemu, jeżeli większość taka nie wytworzy się wcale. Jak gdyby można było przeczyć, że wybory proporcjonalne działają rozpraszająco, bo podniecają tendencję do secesji w obrębie ciała wyborczego i sprzyjają powstawaniu luźnych i nieprawych związków interesów w łonie parlamentu!

Niejednokrotnie podnoszono w ciągu tej dyskusji możliwość powstawania gabinetów urzędniczych (*cabinets d'affaires*), jako instytucji trwałej i normalnej, która przecież równa się zupełnemu zastojowi rządów parlamentarnych.[1]

Na tem nie koniec. Przedstawicielstwa ustosunkowanego żąda się, jak dotąd, tylko przy wyborach do ciał ustawodawczych. Lecz sama logika, tkwiąca w jego podstawowej zasadzie, jaką jest myśl rozdziału posad, prowadzi do zastosowania go także przy wyborze władzy wykonawczej, gdzie ta ostatnia jest zarazem wybieralną i zbiorową. Pisarze z obozu proporcjonalistów odrzucają zazwyczaj tę możliwość, znajdując na poparcie tego różne słuszne racje. Zwraca się honor podstawowej maksymie ustawodawstwa francuskiego z r. VIII, powtarzanej tak często przez nieodżałowanego naszego mistrza Vuatrin'a: „działać powinien jeden, obradować kilku".

Naturalną cechą władzy wykonawczej jest jedność pochodzenia i poglądów w braku jedności osób.[2] To też polityków, którzy reprezentację proporcjonalną chcą rozciągnąć na wybór władzy wykonawczej, posądzają nawet niektórzy o chęć zdyskredytowania całego systemu.[3] Poglądy takie wyznają nawet w Szwajcarji, gdzie każdy kanton posiada rząd zbiorowy. Lecz logika jest potęgą. Proporcjonalizm w gruncie rzeczy daje się stosować równie dobrze (lub równie źle) przy wyborach do władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej; sami nawet Szwajcarzy to niekiedy uznają:[4] w dwóch kantonach, Zug i Tessin, zastosowano go przy wyborach do władzy wykonawczej, co zresztą wydało owoce niezbyt zadawalające. Bo też taki rodzaj rządów jest zrozumiały chyba po wojnach domowych, gdy strony znużone walką składają broń i zawierają chwilowy pokój.

---

[1] Cf. Joseph Barthélemy, L'organisation du suffrage, 3 część, rozdz. VII, t. II, La représentation proportionnelle et le régime parlementaire, str. 667.

[2] Klöti, j. w., str. 217.

[3] Saripolos, t. II, str. 223.

[4] Klöti, j. w., str. 219: „Można dziś odrzucić, jako ideał, rzekomą jednolitość rządu zbiorowego. Prawdziwym ideałem w tym wypadku byłoby złożenie takiego rządu z ludzi najlepszych i najcnotliwszych, trudno zaś coś przesądzać w tym kierunku, jeżeli obejmuje on tylko ludzi jednego stronnictwa. Praktyka zadała już kłam poglądowi często zwalczanemu, jakoby rząd niejednolity nie mógł należycie spełniać swego zadania, ponieważ członkowie z obozu mniejszości stałym oporem naruszaliby jedność i ciągłość administracji. Prawie wszystkie rządy zbiorowe naszych kantonów i całego związku należą do typu rządów mieszanych (*gemischte Regierungen*), i działają raczej lepiej niż rządy jednolite. Nawet w krajach parlamentarnych widzimy raz po raz, że gabinety urzędnicze produkcyjniej pracują niż ministerja bojowe".

Dlaczego n. p. nie zastosować reprezentacji proporcjonalnej, a przy-
przedstawicielstwa mniejszości, przy wyborze sędziów w tych krajach, gdzie oni są wybieralni?[1] Uczyniono tak istotnie w niektórych stanach Unji amerykańskiej,[2] a także w szwajcarskich kantonach Zug i Tessin.[3] Lecz któż nie przyzna, że w ten sposób sądownictwo zatraca swój charakter bezstronny i autorytatywny, który mu jest właściwy, wracając na poziom trybunałów rozjemczych z czasów pierwotnych? Przypomina to izby złożone napół z katolików a napół z protestantów, które edykt nantejski ustanowił, jako trybunały ostatniej instancji, w sprawach, gdzie występowali protestanci. To trąci już wojną domową grożącą lub zaledwie ukończoną; brak tutaj równowagi, jaka powinna cechować normalne pokojowe czasy.

Nie chciałbym przesadzać ani przyciemniać obrazu, lecz zdaniem mojem reprezentacja proporcjonalna zagraża samej zasadzie władzy i zwierzchnictwa politycznego. Wprowadzając ją do społeczeństw demokratycznych, gdzie naród rządzi sam za pośrednictwem ciał wybieralnych, uniemożliwia się organom narodowym wyrażanie swej woli w sposób legalny za pośrednictwem większości, wskutek czego zarówno rząd jak i czynność ustawodawcza zależne są najzupełniej od zgody wszystkich stronnictw. A nie znaczy to wcale, by pokładano ufność w potęgę prawdy, skupiającej wszystkich i narzucającej się siłą rozumu. Przeciwnie, reprezentacja proporcjonalna, jak to określił Helleputte w parlamencie belgijskim, jest wynikiem głębokiego sceptycyzmu, według którego wszystkie poglądy mają wartość jednakową; zgodność opinji wypływa ze znużenia lub obojętności. Logicznie myśląc, reprezentacja proporcjonalna znajduje się u wstępu drogi prowadzącej do anarchji.[4]

Bez wysnuwania jednak najdalszych logicznych wniosków z rozwoju instytucyj i bez odwoływania się do następstw, na szczęście jeszcze odległych, już sam zdrowy rozsądek powinien wystarczyć do potępienia tego systemu. Ci, którzy ten system popierają, spodziewają się oczywiście pozbawić tą drogą większość pewnej liczby miejsc, któreby się jej mogły dostać przy wyborach. Reforma ta inaczej nie miałaby sensu. Otóż w chwili, gdy się tę reformę proponuje ze wszystkich stron, większości w najrozmaitszych krajach, z wyjątkiem Anglji, rozluźniają się lub napróżno dążą do skupienia. Gdyby ustawodawstwo mogło wkroczyć w tę dziedzinę, rozum polityczny nakazywałby mu wspierać wychodzącą z wyborów większość, nie zaś mniejszości, w obronie których jednoczą się wszystkie siły nowożytnego świata.

Jedną z tych sił jest niepodległość myśli, wytwór wieku XVIII

---

[1] Klöti, j. w., str. 223.

[2] Tamże, str. 231.

[3] Tamże, str. 236.

[4] Posiedzenie belgijskiej izby z dnia 22 września 1890 r., Ann. parl., str. 2643; Helleputte, 15-go września 1899, tamże, str. 2587. Ob. 5 wydanie niniejszej książki, str. 281 dopisek.

i XIX, która, jak to zauważył Bossuet, pragnąc wyjaśnić istnienie licznych sekt protestanckich, sprzyja wytwarzaniu się najróżnorodniejszych przekonań i poszczególnych wyznań wiary. Z drugiej strony zamiłowanie nowości działa potężnie na współczesne umysły, zwłaszcza we Francji. Jeszcze jednym czynnikiem, z którego korzystają zwłaszcza żywioły burzliwe i nieodpowiedzialne, wchodzące w skład mniejszości, jest niezwykła śmiałość w rzucaniu kalumnij i zamiłowanie skandalu. Największą jednak potęgą naszych czasów jest tania prasa codzienna, która wzmaga jeszcze czynność tych wszystkich sił głównie na korzyść partyj skrajnych czyli mniejszości. Bez paradoksu można powiedzieć, że dzisiaj większość potrzebuje opieki.

Jeśli przejdziemy do samego mechanizmu reprezentacji proporcjonalnej, trudności rosną, zarzuty się mnożą. Jest to w istocie słaby punkt całego systemu, jak przyznają sami jego zwolennicy. Nie będę się zagłębiał w rozbiór wszystkich sposobów, jakie zostały wynalezione, aby osiągnąć cel zamierzony. Defuisseau w parlamencie belgijskim przytoczył nieskończoną ich listę, streszczając najgłówniejsze, i nie bez zdziwienia stwierdzamy tę niesłychaną płodność. Dla wyjaśnienia niektórych z tych systemów autorowie ich odsyłają czytelnika do traktatów matematycznych,[2] ja na tym punkcie przyznaję się do zupełnej niekompetencji. Wskażę więc tylko najgłówniejsze z tych kombinacyj, te, które faktycznie były stosowane.

Najprostsze, zarazem najdawniejsze, odpowiadają zwykłemu przedstawicielstwu mniejszości. Jest to w pierwszym rzędzie głosowanie ograniczone (*vote imparfait ou limité*), polegające na tem, że w okręgach, wybierających kilku posłów, z góry zastrzega się pewną część dla mniejszości, ograniczając liczbę kandydatów, na których każdy wyborca może głosować. Ograniczenie to dotyka naturalnie wyborców obozu większości. Jeśli n. p. okręg jakiś ma wybierać trzech kandydatów, wówczas każdy wyborca głosuje tylko na dwóch. W ten sposób mniejszość nie ma wprawdzie pewności, ale ma dużo widoków otrzymania trzeciego miejsca, o ile tworzy trzecią część ciała wyborczego, gdyż wybory te odbywają się na zasadzie względnej większości.

Od r. 1861 ten system wyborów był stosowany w Hiszpanji, Portugalji, na Malcie i w niektórych stanach Unji amerykańskiej (przy wyborze sędziów). Jest faktem znamiennym, że Anglja stosowała ten system od r. 1867 do 1884 w 13 okręgach wyborczych, które wybierały nie po dwóch, jak inne, lecz po trzech deputowanych do izby gmin; nazywano te okręgi *three-cornered constituencies*; otóż system ten został najzupełniej zniesiony przez *Representation of the people Act* z r. 1884: okoliczność przemawiająca silnie przeciwko tej próbie. W parlamencie belgijskim nieraz podnoszono ten fakt, chociaż donio-

[1] Izba reprezentantów, posiedzenie z 4 października 1899, Ann. parl., str. 2736. Ob. znakomite sprawozdanie Karola Benoist w izbie deputowanych, Anneks do protokołu z posiedzenia 2 lipca 1906 r.

[2] Klöti, j. w., str. 277.

słość jego starano się umniejszyć, przypominając, że jednak w r. 1884 niektórzy politycy angielscy, mianowicie Balfour, okazali się zwolennikami głosowania ograniczonego. Z drugiej strony stwierdzano także, że w r. 1884 zarówno rząd jak i opozycja zgodziły się na jego zniesienie, i że sam Balfour, stawszy się leaderem izby gmin, nie pomyślał o jego przywróceniu. Zresztą podobne doświadczenie, zakończone zarzuceniem całego systemu, uczyniono we Włoszech między r. 1882 a 1891 i w Brazylji od 1875 do 1881.

Głosowanie ograniczone stosowane jest w rzeczpospolitej Argentynie w myśl ustawy z 7 kwietnia 1912 r. Każdy wyborca może głosować tylko na liczbę kandydatów odpowiadającą $^2/_3$ miejsc do obsadzenia. Rezultat tego w Buenos Ayres był następujący: z pięciu stronnictw i rozlicznych kandydatów odosobnionych, stawiających swe kandydatury, stronnictwo radykalne przeprowadziło 8 swych kandydatów, partja socjalistyczna 2, unja obywatelska 1, unja narodowa 1, piąte stronnictwo oraz odosobnieni kandydaci pozostali na lodzie. W swej mowie przy otwarciu kongresu prezydent wyrażał swe zadowolenie z powodu doskonałych wyników tego systemu.[1]

Głosowanie skupione (*vote cumulatif*) odznacza się taką samą prostotą, jak głosowanie ograniczone, z tą różnicą, że nie ma w sobie tej arbitralności i opiera się, rzec można, na innej zasadzie, jak samo uznanie prawa mniejszości. Daje się ono stosować tylko przy głosowaniu na listy; każdy wyborca oddaje tyle głosów, ilu jest kandydatów do wybrania, przyczem głosem tym rozporządza dowolnie, bądź to głosując na kilku kandydatów, bądź też oddając wszystkie głosy na jednego; może też głosować na liczbę kandydatów mniejszą od tej, jaka ma być wybrana. Mówiłem już, że głosowanie na listę w porównaniu z głosowaniem jednoimiennem jest znacznem wzmożeniem prawa wyborcy. Jeszcze większe jego rozszerzenie przynosi mu głosowanie skupione, skoro wyborca rozporządza kilku głosami i to w sposób dowolny. Ma ono jeszcze i tę stronę dodatnią, że może być stosowane i wtedy, kiedy wybory są przeprowadzane na zasadzie większości absolutnej. Jeśli większość posiada znaczne wyrobienie, wówczas kandydat mniejszości, chcąc mieć zapewniony wybór, musi nawet uzyskać więcej głosów niż połowę więcej jeden. Ze wszystkich systemów stosowanych przy przedstawicielstwie ustosunkowanem głosowanie skupione jest najprostsze i najlepsze.

Zostało ono wprowadzone w angielskiej kolonji Przylądkowej w r. 1853. Od r. 1879 jest stosowane w Anglji przy wyborach t. zw. *school-boards*, jak również przy niektórych wyborach lokalnych w poszczególnych stanach Unji amerykańskiej.

Największą atoli wziętością cieszą się te systemy, które dążą do stworzenia właściwej reprezentacji proporcjonalnej. Między niemi najulubieńsze (o których jedynie mówić będziemy) przyjmują za podstawę

---

[1] Temps, 8 maja 1913. Cf. Dobranicki, Eine Analyse des sog. limitierten Votum, w Archiv für öffentliches Recht, t. XXVII.

dwa zasadnicze punkty: że głosowanie odbywa się na listy na zasadzie względnej większości, a nawet większości ustawowo określonej, i że dla oznaczenia tej większości trzeba podzielić liczbę głosujących przez liczbę posłów, którzy w danym okręgu mają być wybrani. Wybrany zostaje kandydat, który uzyskał ten iloraz wyborczy. Różne są sposoby dzielenia, które dają w rezultacie ów iloraz wyborczy. Metoda najpopularniejsza, według określenia Klöti'ego, daje iloraz sprostowany (*rectifié, Verfahren mit echten Quotienten*). Polega ono na tem, że liczbę głosujących dzieli się przez liczbę miejsc do obsadzenia więcej jeden. Wydaje się to zrazu dziwnem, lecz tłumaczy się tem, że dzielenie przez dzielnik, odpowiadający istotnej liczbie miejsc poselskich, daje w rezultacie iloraz zwykły, a wówczas mało który kandydat i rzadko która lista zdobywa ściśle taką samą liczbę głosów, lub jakiś jej wieloraz. Nasuwa się wówczas pytanie, jak oznaczyć wysokość „reszty", wystarczającej do uzyskania miejsca poselskiego na wypadek, jeżeli zwykłe normy nie dadzą się zastosować, i jakich wówczas trzymać się prawideł? Przez dodanie jednostki do dzielnika iloraz się zmniejsza, i cała czynność idzie łatwiej. Ażeby zaś zapobiec uzyskiwaniu miejsc poselskich na podstawie zbyt małej „reszty", ustala się pewne *quorum*, które musi być osiągnięte dla uzyskania wyboru.

Z innego jeszcze punktu widzenia można rozróżnić dwa typy proporcjonalnego głosowania. Pierwszy system (Hare'a) przyznaje wyborcy te same prawa, takąż swobodę wyboru, jakie mu zapewnia głosowanie większością. Przyznaje się więc wyborcy prawo wymienienia na swej liście tylu kandydatów, ilu ich ma być wogóle wybranych w danym okręgu, lecz głos jego idzie na korzyść jednego tylko, to też wyborca ma wypisać nazwiska kandydatów w porządku, który odpowiada stopniowi jego zaufania, gdyż nie wie naprzód na czyje dobro głos ten będzie policzony; zależy to poczęści od przypadku: jest to więc, jak powiedziano, głos ewentualny. Dalsze postępowanie przedstawia się następująco: przypuśćmy, że w pewnym okręgu o 50.000 wyborców ma być wybranych 5 kandydatów. Zwykły iloraz wyborczy, czyli liczba głosów zapewniająca wybór, wynosi tu 10.000. Zebrane kartki wyborcze podlegają sumarycznej segregacji, przyczem notuje się tylko nazwisko, stojące na czele każdej kartki. Skoro się tylko stwierdzi, że pewien kandydat został w ten sposób wymieniony 10.000 razy, wówczas wybór jego jest dokonany; o ile dalsze kartki wyborcze noszą jeszcze w pierwszym rzędzie jego nazwisko, wówczas głosy te zalicza się na korzyść kandydata, którego nazwisko stoi na drugiem miejscu. Wygląda to dość pomysłowo i zrozumiale; wszakże, pomijając już kwestję „reszt", nie dochodzących do wysokości „ilorazu", gdy pewna liczba kandydatów równa liczbie mandatów nie osiąga tego ostatniego, — dwie okoliczności odbierają temu systemowi całą niemal polityczną wartość.

---

[1] Hare, The election of representatives parliamentary and municipal, 4 edit., London 1873.

Przy badaniu kartek wyborczych rezultat głosowania może się okazać zupełnie różny dla jednego i tego samego kandydata, którego nazwisko wymienione jest w drugim rzędzie, zależnie od tego, w jakim porządku kartki się bada. Przypuśćmy w istocie, że 20.000 kartek wyborczych opiewa w pierwszym rzędzie na nazwisko *A*, na drugiem jednak miejscu w połowie ogólnej liczby kartek wyborczych wymienione jest nazwisko *B*, w drugiej zaś połowie nazwisko *C*. Zależnie więc od tego, od której połowy zacznie się obrachunek, wybór padnie na *B* lub na *C*.[1] Drugą trudność stanowi sama czynność segregowania i badania kartek wyborczych, która musi być zcentralizowana w jednem biurze i trwa nieskończenie długo, zwłaszcza w rozległych okręgach wyborczych, gdzie się ubiega o wybór znaczna liczba kandydatów. System ten został przyjęty jednakże w Danji w r. 1855 przy wyborach 52 członków Landsthingu. Są oni wprawdzie wybierani przez wyborców 2-go stopnia, którzy sami są wybrani na zasadzie większości. Także republika Costa-Rica od r. 1894 stosuje system Hare'a przy wyborze deputowanych.[2]

Znaczną wyższość nad systemem Hare'a ma podobno system t. zw. współzawodniczących list wyborczych, oparty na współzawodnictwie stronnictw, gdyż one tu figurują na pierwszym planie, kandydat zaś i wyborca odgrywają rolę drugorzędną. System ten rozpowszechniony jest w kantonach szwajcarskich, a także w Belgji, i na tym to ostatnim gruncie przeprowadzę me badania. Chodzi tu przedewszystkiem o rozdział miejsc poselskich pomiędzy poszczególne stronnictwa stosownie do liczby głosów, której każda może dla siebie wymagać. Niema już tu mowy o wolnym wyborze wyborcy, osobistym jego stosunku do osoby kandydata; skoro jednak wybór można wyrazić tylko, wypisując na kartkach nazwiska i kładąc kartki do urny, przeto wyborcy muszą głosować na pewne osoby, nie można się zadowolić stwierdzaniem, do jakiej oni należą partji. Stąd wynika dość skomplikowana procedura i surowa, prawem nakazana, dyscyplina. Przypomina to ową ustawę przypisywaną Solonowi, która zmuszała każdego obywatela do udziału w waśniach wewnętrznych i do stawania po tej lub po owej stronie. System list konkurencyjnych pociąga z konieczności za sobą przymus głosowania (istniejący już w Belgji, a gdzieniegdzie i w Szwajcarji); naturalną drogą łączy się też z nim mandat nakazczy, gdyż wyborca, a jeszcze bardziej wybraniec, jest związany ze stronnictwem i utożsamia się z niem całkowicie.

---

[1] Klöti, j. w., str. 16: „Przeciw systemowi Hare'a podnoszono też zarzut, że wielką rolę odgrywa tu porządek, w jakim kartki są wyjmowane z urny wyborczej, czyli fakt zupełnie przypadkowy: jeśli n. p. iloraz wyborczy wynosi 6.000 a nazwisko X jest wymienione w pierwszym rzędzie na 10.000 kartkach, w drugim rzędzie zaś w 5.000 kartek stoi nazwisko A, a w 1.000 nazwisko B, wówczas po odłożeniu 6.000 kartek, które zapewniają wybór p. X, pozostaje 4.000, które mogą być zaliczone na korzyść p. A lub p. B, zależnie od tego, w jakim porządku się kartki rozpatruje. Jeśli się pomiesza wszystkie kartki przed ich badaniem, wówczas działanie przypadku redukuje się do minimum, jak to można wykazać na podstawie rachunku prawdopodobieństwa".

[2] Klöti, j. w., str. 14 i 17.

Główną kwestję stanowi przytem wygotowanie oficjalnych list, obejmujących nazwiska kandydatów. Faktycznie układają je przywódcy partyjni lub komitety wyborcze. Prawnie jednak przedstawia je pewne minimum wyborców ustawowo określone.[1] Wszelka grupa wyborców dochodząca do tej wysokości może utworzyć swą odrębną listę, a w Belgji może ona przedstawić mniejszą liczbę kandydatów, niż jest miejsc do obsadzenia. To umieszczenie kandydatów na listach prezentacji stanowi właściwie moment twórczy wyborów, to też ustawa belgijska, przenosząc na swój grunt pewną zasadę prawa angielskiego, przyjmuje, że jeśli liczba przedstawionych kandydatów nie przekracza liczby miejsc, wszyscy są wybrani bez głosowania.[2]

Skoro listy wyborcze sporządzono i zalegalizowano podług wymaganych form, zdawałoby się, że wyborcy pozostawiona będzie swoboda wyboru kandydata, lecz tak bynajmniej nie jest. Ścisłe prawidła krępują go i tu.

1-o. Żaden kandydat nie może występować na kilku listach,[3] gdyż nie można należeć do dwóch stronnictw, tak samo, jak w prawie rzymskiem nie można było należeć do dwóch familij.

2-o. Wyborca nie może tworzyć sobie listy według swego upodobania, wybierając dowolnie z pośród kandydatów umieszczonych na różnych listach.

Taka dowolność wyboru, zwana przez Belgów *panachage*,[4] zakazana jest nową ustawą.[5] Dopuszczał ją system przedstawicielstwa usto-

---

[1] W Belgji liczba ta wynosi 100 wyborców lub 50, jeżeli chodzi o wybory do senatu: art. 164 (zmieniony) kodeksu wyborczego; podług jednak artykułu 254 nowego wyborca nie może podpisać więcej niż jednego aktu prezentacji kandydatów (Joseph Barthélemy, L'organisation du suffrage, str. 488 i 577.).

[2] Art. 257 nowy kodeksu wyborczego: „Jeśli tylko jedna lista zostanie przedłożona, a liczba kandydatów tytularnych odpowiada ilości efektywnych mandatów, wówczas biuro główne ogłasza wybór tych kandydatów bez dalszych formalności... Jeśli przedstawionych będzie kilka list, sporządzonych podług wszelkich przepisów, jeżeli liczba kandydatów efektywnych i ich zastępców nie przekracza liczby mandatów, wówczas biuro główne ogłasza ich wybór bez dalszych formalności. Jeśli liczba kandydatów efektywnych i ich zastępców przekracza liczbę mandatów, wówczas należy przystąpić do wyborów". Ustawa belgijska rozróżnia więc, jak widzimy, kandydatów tytularnych i zastępców, w pewnych wypadkach mogą być ci ostatni wybrani. O zastępcach ob. Joseph Barthélemy, jak wyżej, str. 705.

[3] Ustawa belgijska art. 256. „Kandydat nie może występować na więcej niż na jednej liście przy tych samych wyborach, lecz może być wymieniony jednocześnie, jako tytularny i jako zastępca na tej samej liście".

[4] Woeste przytacza słowa Bernaert'a (izba przedstawicieli 14 września 1899, Ann. parl., str. 2584): „Wyborca mógłby głosować tylko na kandydatów jednej listy. Byłoby więc zakazanem to, co nazywamy po francusku nieco z belgijska *panachage*. Mojem zdaniem byłby to niedopuszczalny zamach na wolność wyborców". Cf. M. Defuisseaux, tamże, str. 2742.

[5] Trooz przedstawiał zakaz przebierania między kandydatami z różnych list (*panachage*) jako warunek lojalności w głosowaniu, gdyż w ten sposób zapobiega się temu, aby wyborcy po głosowaniu na stronnictwo, do którego należą, wywierali wpływ jeszcze na wybór innych wyborców w obrębie ich partyj: Senat belgijski 12 grudnia 1899, Ann. parl., str. 39. Dzisiaj Belgja oświadczyła się prawie jednogłośnie przeciwko praktyce określonej mianem „*panachage*". Joseph Barthélemy, Organisation du suffrage, strona 719.

sunkowanego, przyjęty w Belgji przy wyborach prowincjonalnych i gminnych, lecz wówczas głos oddany na takiego kandydata dowolnie upatrzonego miał dla niego wartość tylko głosu jednostkowego, osobistego, nie zaś głosu oddanego na listę; że zaś wybór kandydata zależy od pewnej ilości głosów oddanych na całe listy, tedy zdarzało się, że osoba nie wybrana zyskiwała większą liczbę głosów jednostkowych aniżeli ci, których wybór przeszedł. Jest to też jeden z kwiatków tego systemu.

3-o. Głosując na jednego z kandydatów, umieszczonych na liście, wyborca nie może ograniczyć ważności swego głosu do tej jednej tylko osoby, lecz głosuje na całą listę.[1]

4-o. Podług tej samej logiki wyborca nie mógłby też zmieniać porządku, w jakim umieszczeni są na liście kandydaci, ani też wykreślać z niej żadnego nazwiska. Ustawa belgijska przyjęła jednakże inną regułę. Pozwala ona mianowicie głosować na jednego tylko kandydata z pośród wymienionych na liście, przyczem głos ten zalicza się na rachunek partji, przy uwzględnieniu jednak, jak zobaczymy niżej, osobistej predylekcji głosującego na rzecz danego kandydata.

A poza temi wszystkiemi krępującemi przepisami ileż jeszcze gmatwaniny czeka wyborcę, pragnącego korzystać z tej niewielkiej zresztą pozostawionej mu swobody wyboru, zanim złoży w urnie wyborczej głos swój w sposób ważny i przepisany. Doświadczenie zrobione w kantonie Zug przed laty dziesięciu wykazało, do jakich wyników może ten system doprowadzić. Wprawdzie przyznaje się, że „trudno sobie wyobrazić coś bardziej złożonego, jak karta wyborcza z kantonu Zug", ale to samo można zarzucić[3] większej części systemów reprezentacji ustosunkowanej, przyjętych już lub proponowanych. Jakkolwiekbądź w listopadzie 1898 r. wyborcy tego kantonu tyle popełnili błędów przy wyborach według tego systemu, że głosowanie dało wyniki zupełnie nieoczekiwane, jak najmniej pożądane, a nawet zupełnie bezsensowne.[4]

W jednem z poprzednich wydań niniejszej książki[5] z sumarycznej analizy procedury wyborczej w kantonie Zug wysnułem wniosek na-

[1] Bara mówił w senacie belgijskim, (posiedzenie z 25 stycznia 1899 r., Ann. parl., str. 88): Dowiaduję się n. p., że jeden z kandydatów mego stronnictwa jest gałgan, mam na to dowody i nie chcę głosować na niego. Lecz głos mój jest nieważny, jeżeli uczynię cokolwiek, aby go wykluczyć tak, że muszę na tego gałgana głosować. Oto jest strona moralna waszego projektu". W niektórych systemach, np. w tym, który zaprowadzono w kantonie Zug, wyborca, głosując na jednego kandydata, solidaryzuje się w zasadzie z całą listą, pozwala mu się jednakże skupić swe głosy na jednym z kandydatów listy. Ob. Annuaire de la société de législation comparée, 1895, str. 695.

[2] W Belgji jednakże, wobec istnienia głosowania pluralnego, wyborca mający ten przywilej korzysta z pewnej swobody, niebardzo zresztą licującej z samym systemem. Każdym głosem rozrządza dowolnie, jeśli ich ma np. trzy, może się zachować tak, jakby przedstawiał w jednej osobie trzech wyborców, może więc kolejno głosować na trzy różne listy.

[3] Klöti, j. w., str. 62.

[4] Klöti, j. w., str. 60 i nast.

[5] Str. 630, 2-gie wyd.

stępujący: Demokracja szwajcarska zdaje się bez trudności przyjmować tę procedurę tak krętą, sztuczną i kłopotliwą, lecz wątpię, by demokracja francuska mogła się do niej przystosować. Nie myślałem, pisząc te słowa, by rzeczywistość tak prędko przyznała mi słuszność. Wprawdzie starano się zmniejszyć doniosłość tego faktu. „Wynik wyborów z 27 listopada 1898 r., pisze Klöti, ściągnął na siebie uwagę całej Szwajcarji. Ponieważ błędy, wówczas popełnione, były nieraz stawiane, jako przykład odstraszający, mający powstrzymać od przyjęcia przedstawicielstwa ustosunkowanego, musimy im poświęcić nieco uwagi, gdyż w istocie nie są one wynikiem nowego systemu".[1] Fakty jednak są wymowne i nie można im zaprzeczyć.

W rezultacie wyborca mało wykształcony musi się znaleźć w wielkim kłopocie, chcąc wybór swój wyrazić według nowych przepisów, a nie umiejąc się posługiwać delikatnem narzędziem, jakie mu do rąk włożono, będzie on głosował poprostu na całą listę.[2] W ten sposób najpraktyczniejszy system proporcjonalnego głosowania, oparty na współzawodnictwie list, doprowadza do uświęcenia tego, co w nowoczesnej demokracji jest najniebezpieczniejsze, t. j. do wszechmocy i tyranji partji. Partja staje się czynnikiem legalnie uznanym, jej rola kierownicza zostaje uświęcona w najniższych jej organach, jakiemi są komitety wyborcze.

Kończąc ten przegląd różnych procedur głosowania proporcjonalnego, trzeba jeszcze zaznaczyć, jak podług ustawy belgijskiej z 30 grudnia 1899 r. następuje rozdział miejsc pomiędzy stronnictwa i pomiędzy kandydatów. Co do pierwszego punktu przyjęto system d'Hondt'a. Sformułowano rzecz tak: „Biuro główne dzieli kolejno cyfrę wyborczą uzyskaną przez każdą z list[3] przez liczby 1, 2, 3, 4, 5 i t. d. i szereguje ilorazy podług ich wysokości, dopóki nie uzyska takiej liczby ilorazów, ile jest mandatów. Ostatni z tych ilorazów będzie służył za dzielnik wyborczy. Rozdział pomiędzy poszczególne listy dokonywa się w ten sposób, że każda z nich uzyskuje tyle miejsc, ile razy dzielnik

---

[1] Jak wyżej, str. 60.

[2] Bara w senacie belgijskim (posiedzenie z 15 grudnia 1899 r., Ann. parl., str. 88): „Mogę ręczyć, że wyborca o wyższej nawet inteligencji nie będzie inaczej głosował, jak na listę. Gdy się znajdzie w odosobnieniu, będzie miał tyle wątpliwości co do ważności swego głosu przy innem jego zastosowaniu, że powie sobie z konieczności: będę głosował w pierwszym rzędzie na listę stronnictwa, do którego należę! Oto, panowie, następstwa waszego systemu: jest to przymus głosowania tak a nie inaczej. Ta swoboda głosu, która kosztowała tyle wysiłków, redukuje się do zera. Mówicie wyborcy: „będziesz głosował pod przymusem, inaczej zapłacisz karę. Będziesz głosował wedle woli twego stowarzyszenia, gdyż w przeciwnym wypadku głos twój nie będzie ważny"! Dlatego więc wylano potoki atramentu, wygłoszono tyle pięknych mów i wywoływano rozruchy uliczne. Te wszystkie wysiłki doprowadziły tylko do tego, że uczyniono z wyborcy pajaca, od którego sznurki znajdują się w rękach kilku ludzi".

[3] Art. 262 nowy: „Suma ważnych głosów, oddanych na jakąś listę, opiewających bądź to na całą listę, bądź też na poszczególne nazwiska, stanowi cyfrę wyborczą tej listy. Cyfrę tę uzyskuje się przez zsumowanie głosów oddanych na listy oraz głosów imiennych, uzyskanych przez tytularnych kandydatów. Kandydatury odosobnione są uważane, jak gdyby tworzyły odrębne listy".

wyborczy mieści się w cyfrze wyborczej każdej z tych list. Wyjątek stanowią wypadki, gdy znajduje zastosowanie art. 264".[1]

Dla niewtajemniczonego tekst ten niedość jest jasny, wątpię też, by każdy obywatel pojął tę ustawę po jej przeczytaniu. Oto komentarz wyjaśniający:

Przypuśćmy okręg wyborczy wybierający pięciu posłów. Radykałowie, liberałowie i socjalni demokraci układają trzy listy I, II i III, które uzyskują następujące liczby głosów: lista I — 1,500, lista II — 800, lista III — 600.[2] Której z nich przyznamy pierwsze miejsce? Oczywiście I-szej, gdyż ona z pewnością uzyska chociaż jedno miejsce. Która z list uzyska następnie II-gie? Gdybyśmy je przyznali liście I, miałaby ona jednego przedstawiciela na 750 głosujących (1.500:2=750). Lecz lista II uzyskała 800 głosów. Jej więc przyznajemy 2-gie miejsce. Nie możemy 3-go miejsca przyznać liście III, gdyż miałaby wówczas jednego przedstawiciela na 600 głosujących, podczas gdy lista I ma jednego na 750. Trzecie miejsce dostanie więc znów lista I. Gdybyśmy czwarte miejsce przyznali liście I, wówczas radykali mieliby jednego przedstawiciela na 500 głosujących (1.500 = 500 × 3). Jeśli przyznamy je liście II, wypadałby jeden mandat na 400 głosujących 800 = 400 × 2). Lecz lista III uzyskała 600 głosów, a nie ma dotychczas przedstawiciela, ona więc dostaje 4-te miejsce. 5-te miejsce dostanie się liście I, gdyż będzie miała w ten sposób jeden mandat na 500 głosujących, gdybyśmy zaś je przyznali liście II lub III, wówczas miałyby one mandat na 400 względnie 300 przedstawicieli. Podział skończony. Wynik jego ostateczny przedstawia się tak: lista I ma 3-ch przedstawicieli na 1.500 głosujących, lista II 1-go na 800 głosów, a lista III 1-go na 600. Rozdział ten jest proporcjonalny, o ile to tylko przy niepodzielności mandatów jest możliwe. Z punktu widzenia matematyki metoda d'Hondta jest bez zarzutu. Jak więc sformułować mechanicznie ten sposób rozdziału? W naszym przykładzie piszę naprzód liczbę głosów, którą istotnie otrzymała każda lista. Obok najwyższej z tych liczb piszę cyfrę 1, następnie dzielę ją przez 2. Uzyskaną cyfrę 750 (1.500:2=750) porównywam z cyframi 800 i 600 i obok najwyższej z tych trzech piszę liczbę 2. Dzielę wówczas 800 przez 2 i porównywam uzyskaną liczbę 400 z liczbą 750 i 600. Obok najwyższej: 750 piszę 3. Następnie dzielę 1.500 przez 3 i przekonywam się, że z trzech nowych liczb 500, 400 i 600 ta ostatnia jest

---

[1] Art. 263 nowy opiewa dalej tak: „Jeśli pewna lista uzyska więcej miejsc aniżeli ma kandydatów tytularnych i ich zastępców, wówczas ta reszta miejsc wolnych przypada w udziele innym listom, przyczem podział dokonywał się podług prawideł wyżej wskazanych, t. j., że każdy nowy iloraz służy do przydzielenia jednego miejsca dla tej listy, do której należy". Art. 264: „Jeżeli jakieś miejsce należy się z równego tytułu kilku listom, wówczas przyznaje się je tej liście, która uzyskała największą cyfrę wyborczą, a w razie, gdy cyfry wyborcze są sobie równe, przypisuje się to miejsce tej liście, na której figuruje kandydat (o którego wybór chodzi), który uzyskał największą liczbę głosów lub który jest najstarszy wiekiem".

[2] Aby pojąć te liczby niezbyt wysokie, trzeba pamiętać, że tu mowa o stosunkach szwajcarskich.

największa, i tak postępuję dalej, aż do rozdzielenia potrzebnej ilości mandatów.[1]

Co do drugiego punktu, t. j. co do rozdziału miejsc pomiędzy kandydatów, ustawa belgijska stanowi tak: jeśli liczba kandydatów tytularnych pewnej listy odpowiada ilości przypadających jej miejsc, wówczas wszyscy ci kandydaci są wybrani. Jeśli zaś liczba tych kandydatów jest wyższa, wówczas rozstrzyga się na korzyść tych kandydatów, którzy uzyskali najwięcej głosów. W razie równości decyduje porządek, w jakim kandydaci byli przedstawieni. Przed ustaleniem posłów wybranych biuro główne przydziela poszczególnym kandydatom (*titulaires*) głosy oddane na całe listy, trzymając się porządku, w jakim ci kandydaci są wymienieni. Przydział ten odbywa się drogą dewolucji, głosy oddane na listę dodaje się do głosów imiennych, uzyskanych przez pewnego kandydata na liście, aż się osiągnie liczbę odpowiadającą dzielnikowi wyborczemu. Zbywającą resztę przypisuje się w podobnej mierze drugiemu kandydatowi i t. d., aż do wyczerpania wszystkich głosów oddanych na listę. Jeśli liczba kandydatów (*titulaires*) na liście jest niższa od liczby przypadającej jej mandatów, to zbywające miejsca otrzymują kandydaci zastępcy podług porządku określonego w art. 266.[2] W braku wystarczającej ilości zastępców rozdział zbywających głosów reguluje art. 263.

Jakkolwiek propagandy przedstawicielstwa ustosunkowanego nie prowadzono dotychczas na wielką skalę, i chociaż[3] go nie przyjął jeszcze żaden większy naród, niezaprzeczenie jednak myśl ta robi w Europie postępy potężne. Nauka uległa już jej urokowi, i przedstawicielstwo ustosunkowane dzięki swej pozornej prostocie stopniowo opanowuje umysły. Stosowano je nieraz w praktyce, i to z pokaźnym wynikiem.

W 1900 r. (właściwie 30 grudnia 1899) Belgja po długiej i wyczerpującej dyskusji przyjęła, jak wiemy, głosowanie proporcjonalne przy wyborach politycznych. Uchwała przeszła w izbie przedstawicieli małą większością głosów; większa część mów, i to najznakomitszych, została wygłoszona przez opozycjonistów. Lecz przejście ustawy było już naprzód do pewnego stopnia zapewnione drogą uprzednio nawiązanych układów. Motywem głębszym reformy była chęć pozbycia się dawnego systemu wyborczego. Było to głosowanie na listy na zasadzie większości w oparciu o dawne okręgi wyborcze, które wybierały nieproporcjonalną i dość zmienną liczbę kandydatów. Nierówności te wytworzyły się z czasem, a były wynikiem nadmiernego wzrostu ludności w niektórych okręgach, skutkiem czego zwiększała się niepomiernie liczba ich przedstawicieli.

Doszło do tego, że np. okręg wyborczy brukselski wybierał 18 przedstawicieli. Z drugiej strony ani w izbie ani w senacie nie

[1] Klöti, j. w., str. 379, 382.

[2] Art. 265 nowy.

[3] Béthune w izbie przedstawicieli, posiedzenie 21 września 1899 r., Ann. parl., str. 2620.

chciano wziąć pod uwagę projektów wprowadzających głosowanie jednoimienne, jakie jest w użyciu we Francji, w Anglji, w Holandji, w Niemczech. Jest to system wyborczy najprostszy i pozostawiający wyborcy największą swobodę. Pomimo wad jego, któreśmy wyżej zaznaczyli, rozsądek i doświadczenie ostatecznie przemawiają za nim. W Belgji jednak zastosowanie jego natrafia na szczególne trudności. Trzebaby było wykroić nowe okręgi wyborcze wybierające po jednym kandydacie, co niekiedy byłoby połączone z pewną dowolnością. We Francji okręgi takie (*arrondissement*) administracyjnie istnieją od przeszło stu lat, a ten długi okres ich trwania przyczynił się do wyrobienia w nich pewnych odrębnych, swoistych cech. Żyją one życiem własnem, podobnie jak departamenty, to też podział ów przestał być sztucznym. Jakkolwiekbądź w rozprawach parlamentu belgijskiego nad tą kwestją stwierdzono, że wybór może się wahać tylko pomiędzy dwoma systemami, reprezentacją proporcjonalną i głosowaniem jednoimiennem.[1]

Wybory podług nowej ustawy odbyły się w Belgji poraz pierwszy 27 maja 1900 r., a wyniki ich zgodne były z przewidywaniami opozycjonistów. Dwa fakty wyłoniły się z nich w pierwszym rzędzie. 1) Ogromna trudność przy obliczaniu głosów, które się okazało operacją bardzo powikłaną.[2] Większość w izbie deputowanych pozostała przy tem samem stronnictwie, lecz znacznie się zmniejszyła. Zachowali ją wprawdzie katolicy, lecz przewaga ich, wynosząca przed wyborami 72 głosy (przy 152 mandatach w izbie) spadła na 18. Mimo to znaczna część prasy belgijskiej, a nawet francuskiej, cieszyła się z tych wyników, stwierdzając pewne uspokojenie umysłów dzięki zastosowaniu nowego prawa. Przyczyniło się ono do wskrzeszenia niejako liberalnego stronnictwa belgijskiego, które uzyskało prawie taką samą liczbę przedstawicieli, jak socjaliści (31 liberałów, 33 socjalistów). Po następnych wyborach większość rządowa w izbie przedstawicieli spadła do 12 głosów. Przy wyborach z 24 maja 1908 obniżyła się ona do ośmiu, a w r. 1910 do sześciu nawet głosów, lecz wybory z 2 czerwca 1912 znów ją wzmocniły, podnosząc do szesnastu gło-

[1] Jaer, referent w izbie deputowanych, posiedzenie z 22 września 1899 r., Ann. parl., str. 2633; — Von den Heuvel, 27 września, tamże, str. 267; — De Trooz, sen. 12 grudnia 1899, tamże, str. 39. — Por. Józef Barthélemy, str. 512—545.

[2] List z Brukselli w Temps z 30 maja 1900 r.: „Praca nad spisaniem głosów, rozdziałem ich i oznaczeniem wybranych trwała przez cały dzień wczorajszy, a nawet długo w noc w głównych biurach, których zadanie w tej pierwszej próbie okazało się dość ciężkiem. Od tego czasu jednakże praca ta została znacznie skrócona. Przewlekłość tych czynności poprzednio wywołana była nie przez samo głosowanie proporcjonalne, lecz przez szereg ostrożności, zmierzających do uniknięcia wszelkich nadużyć przy wyborach, a także przez system głosowania na listy. W 1910 r. było w Brukselli 111 kandydatów na 21 miejsc. Najwięcej czasu zajęło więc określenie cyfry wyborczej każdej listy, które jest czynnością podstawową przy głosowaniu wieloimiennem, a nawet przy głosowaniu na zasadzie większości. Z chwilą, gdy się tę cyfrę określi, proporcjonalny przydział głosów wymaga już tylko kilku minut czasu w zwykłych okręgach wyborczych, około kwadransa w samej Brukselli. Ob. Joseph Barthélemy, j. w., 3 cz. rozdz. IX, I: „Doświadczenie wykazało bezpodstawność zarzutu o zbyt skomplikowanej procedurze", str. 697.

sów. W tych warunkach większość katolicka będąca przy władzy osłabia się stopniowo, lecz liberałowie nie mogą także zdobyć większości. Istnieją zapewne inne jeszcze przyczyny tego stanu rzeczy, lecz przedstawicielstwo ustosunkowane jest jedną z głównych.[1] Czyż nie stanowi to najlepszej ilustracji naszych powyższych wywodów?

Zasada przedstawicielstwa ustosunkowanego pojawiła się poraz pierwszy w Szwajcarji, która pod tym względem zresztą uległa wpływom francuskim.[2] Tutaj też znalazła ona najwięcej uznania, a jeden z apostołów tego ruchu, Naville, jest szczególnie znany i ceniony we Francji. Ruch ten szerzył się stopniowo w kantonach, znajdując mniejsze lub większe zastosowanie w Genewie, Tessinie, Lozannie, Fryburgu, Zugu, Solurze, Bernie (mieście), Schwytzu i St. Gallen. Wprawdzie zdarzało się, że nawet zwolennicy tego systemu dzwonili na alarm, zgadując ukryte w nim niebezpieczeństwa.[3] Najwyższem atoli uświęceniem tej zasady (mimo opozycji niektórych jej obrońców, np. Bertoniego) byłoby dopuszczenie reprezentacji proporcjonalnej przy wyborach do zgromadzenia związkowego. W 1899 wpłynęła nawet z inicjatywy ludu tego rodzaju petycja.[4] 22 września 1899 r. rada związkowa posłała ją wraz ze swem orzeczeniem zgromadzeniu związkowemu, które powzięło uchwałę opiewającą: „Nie oświadczać się za przedstawionym wnioskiem i zalecić ludowi jego odrzucenie". W niedzielę 4 listopada wniosek został odrzucony 244,666 głosami przeciwko 169,008, przyczem $11\frac{1}{2}$ stanów głosowało za, a $10\frac{1}{2}$ przeciw.[5]

Wielu spodziewało się innego wyniku.[6] Jakkolwiek nie mam zbyt wielkiego zaufania do referendum, muszę jednak przyznać, że tego dnia w tej sprawie, jak i w innej, poprzednio zaznaczonej, głosowanie ludowe okazało swą przenikliwość i stanowczość.

---

[1] Le Temps 21 i 27 maja 1908, 5-te wyd. niniejszej książki str 293.

[2] Claparède, Quorum et Représentation proportionnelle à Genève, 1910. — La représentation proportionnelle dans le Tessin, Ann. univ. Grenoble 1909; Combothecra, Représentation proportionnelle à Genève, 1909; Mossier, La représentation proportionnelle en Suisse, Doc. du Progrès, styczeń 1910 r.

[3] Oto, co 1889 pisał Brenno Bertoni de Defuisseaux: „Zdanie moje nie na wiele się przyda Panu, skoro Pan jest antyproporcjonalistą; mimoto korzystam ze sposobności, aby zarówno zwolenników jak i przeciwników proporcjonalnego głosowania w kraju, gdzie zanosi się na jego wprowadzenie, ostrzedz przed niespodziankami i zawodami, jakie może ono sprowadzić. Albowiem nawet będąc proporcjonalistą, nie można zaprzeczyć, że ten mechanizm delikatny i skomplikowany jest bronią niebezpieczną, i źle użyty, wywołać może zamęt i rewolucję zamiast spodziewanego uspokojenia. Doświadczyliśmy tego sami i zapewniam Pana, że był to dzień straszny dla mnie i dla mych przyjaciół". Ch. des dép. belge 6 paźdz. 1899, z Ann. parl., str. 2140.

[4] O wprowadzeniu systemu proporcjonalnego przy wyborach do rady narodowej; rewizja artykułu 73 konstytucji związkowej.

[5] Feuille fédérale suisse z 5 grudnia 1900. Nr. 49, str. 922 i nast.

[6] Ob. list z Berna do Temps'a z 21 czerwca 1900 r.: „Rozgłos ostatnich wyborów w Belgji, zadowolenie, a nawet uspokojenie, jakie się daje zauważyć wśród poszczególnych partyj wobec uzyskanych rezultatów, wyraźnie zarysowujący się we Francji prąd na korzyść podobnegoż systemu — to wszystko dodaje szczególnej wagi tej decyzji, zwłaszcza w oczach tych, którzy dążą do jak największego zharmonizowania instytucyj demokratycznych z zasadami, z których one wypływają".

[W 1910 r. proporcjonaliści, zmierzający do zastosowania tego systemu przy wyborach do rady narodowej, bliscy już byli wygranej. Przeszkodzili temu konserwatyści z kantonu Fryburga pod wpływem przywódcy swego, doktora Pythona. Większość, przeciwna głosowaniu ustosunkowanemu, wynosiła teraz 25.000 głosów, zamiast poprzednich 75.000 (w r. 1900). Gdyby 12.500 głosujących na 505.000 wyborców wypowiedziało się inaczej, jużby było po wszystkiem. Przy tem referendum w kantonach, gdzie przedstawicielstwo ustosunkowane już było wprowadzone, większość oświadczyła się za systemem proporcjonalnym. Od r. 1910 stan rzeczy zmienił się jeszcze bardziej na korzyść proporcjonalizmu, zasadę tę bowiem przy wyborach kantonalnych przyjęto w kantonie St. Gallen, a w kantonie Zurych istnieje prąd zmierzający do tegoż celu].[1]

Do ustawodawstwa francuskiego zasada przedstawicielstwa proporcjonalnego nie przedostała się jeszcze, mimo ustawicznej w tym kierunku propagandy prasy. 17 marca 1902 dyskutowano w izbie deputowanych nad wnioskiem Juljusza Dansette, zmierzającym do wprowadzenia głosowania na listy podług systemu proporcjonalnego przy wyborach do parlamentu. Izba nie chciała jednak przystąpić do dyskusji nad poszczególnemi artykułami. W bieżącej jednak kadencji parlamentarnej pojawiły się nowe ważne propozycje w tym kierunku, o czem mowa będzie niżej.

Reforma wyborcza, dokonana w Szwecji ustawą z 14 maja 1907, weszła w życie dopiero w r. 1909 po ponownem jej uchwaleniu przez Riksdag, który wyszedł z wyborów 1903 r. Wprowadza ona zystem reprezentacji proporcjonalnej dość skomplikowany, lecz oparty na systemie d'Hondt'a.[2]

Ustawa austrjacka z 26 stycznia 1907, wprowadzając powszechne głosowanie, ustanowiła jedynie w Galicji na korzyść Polaków głosowanie skupione.[3]

Reprezentacja proporcjonalna istnieje w Bułgarji, a wynikiem tego faktu jest rozbicie solidarności stronnictwa rządowego.[4] Przyjęto ją też

---

[1] Ob. Le Temps 6 sierpnia 1913 r., 13 i 14 września 1913 i kronikę Secrétana w Revue politique et parlementaire, sierpień 1910, str. 392. W r. 1913 proporcjonaliści przypuścili atak poraz trzeci. 50.000 podpisów wystarczało, aby sprawę tę przedłożono narodowi do decyzji, zgromadzono zaś przeszło 111.000 podpisów. W 1912 na 32 kantony w 10 stosowano głosowanie proporcjonalne (Viallate, Vie politique rocznik, str. 248). Od tego czasu idea ta uczyniła znaczne postępy. W 1911 r. ciało wyborcze kantonu Zurich odrzuciło 42.000 głosami przeciw 34.000 projekt ustawy wprowadzającej reprezentację proporcjonalną przy wyborach do wielkiej rady. Obecnie kwestja ta została znów poddana po decyzję referendum ludowego na skutek petycji zaopatrzonej w 20.000 podpisów, a przyjętej życzliwie przez rząd (Temps, 8 października 1913).

[2] Bulletin analytique de principaux documents parlementaires étrangers, 1909, str. 321. Co do pierwszych wyników reformy ob. Viallate, Vie politique rocznik 2, str. 257. Zasada reprezentacji proporcjonalnej zastosowana jest do obu izb, tamże, rocznik IV, str. 233.

[3] Henry Nézard, Le suffrage politique en Autriche, str. 41—2.

[4] „Dotychczas ciało wyborcze w Bułgarji, stojące na bardzo prymitywnym stopniu rozwoju, nie było zdolne do wzniesienia się ponad koncepcję oficjalnej kandydatury: kandydaci rządowi przy należytem poparciu przechodzili wszędzie jednogłośnie. Dziś,

w Wirtembergji od r. 1906 przy wyborach do sejmu i gminy, w Austrji Górnej (ustawa z 29 stycznia 1909) przy wyborach do landtagu (sejm), w Vorarlbergu (ustawa z 13 stycznia 1909 r.) przy wyborach municypalnych w wielkich miastach. Ustawa portugalska z 5 kwietnia 1911 stosuje zasadę proporcjonalności przy wyborach do parlamentu jedynie w okręgach wyborczych Lizbony i Porto.[1]

W Anglji[2] zasada przedstawicielstwa ustosunkowanego zdobywa w teorji coraz więcej zwolenników, chociaż praktyczny i polityczny duch angielski odczuwa dokładnie nieprzezwyciężone prawie trudności, jakieby spotkały ją w zastosowaniu. Courtney chciałby drogą doświadczalną połączyć część obecnych okręgów wyborczych, n. p. okręgi wielkich miast w jedno kolegjum wyborcze, któreby wybierało znaczną ilość posłów, a to podług systemu Hare'a, który w Anglji jest najbardziej znany. Zdaniem jego system ten wydał bardzo korzystne wyniki w australskiej kolonji Tasmanji.[3] Sidney Low, chwaląc samą zasadę proporcjonalizmu, nie oświadcza się jednak za jej zastosowaniem.[4]

W Stanach Zjednoczonych reprezentacja proporcjonalna nie cieszy się zbyt wielkiem uznaniem w zastosowaniu do wyborów politycznych. Bushnell Hart mówi jednakże: „W tych stanach, gdzie jedno stronnictwo ma przewagę we wszystkich sekcjach, mniejszość, licząca nieraz tysiące wyborców, nie posiada wcale lub ma nielicznych tylko przedstawicieli w zgromadzeniu ustawodawczem. Tak n. p. w stanie Vermond demokraci, stanowiący jedną piątą wszystkich wyborców, nie mają niekiedy ani jednego przedstawiciela w legislaturze".[5]

Jednakże w niektórych stanach, jak n. p. w Illinois, funkcjonuje gło-

dzięki zasadzie proporcjonalności, silna mniejszość znalazła swych przedstawicieli w Sobranju". Korespondencja Temps'a z 9 grudnia 1913 r. — W istocie stronnictwa rządowe zdobyły 95 miejsc, różne grupy opozycyjne liczyły ich 109. Nie trzeba jednak zapominać, że chodziło wówczas o kwestję odpowiedzialności za nieszczęśliwą wojnę przeciw Serbji i Grecji (Temps d. 13 września 1913 r.). Ponieważ nie wytworzyła się żadna większość, Sobranje zostało rozwiązane (Temps, 17 stycznia 1914 r.).

[1] Art. 64: „Nos circulos de Lisboa et Porto, para a determinaçao dos candidatos a considerar electas, seguirse ha o processo proporcionalista de Hondt". Lei elettoral da Republica Portuguesa, księgarnia Arnado, Coimbra 1911).

[2] Humphreys (J-H) Proportional representation, Londyn 1911 r. Reports from H. M. representatives in foreign countries and in British colonies respecting to the applications of the principle of proportional representation to public elections, Londyn 1907, Reports of the Royal Commission appointed to inquire into electoral system with appendices, Londyn 1910.

[3] The Working Constitution of England. rozdz. XXI, str. 173—8.

[4] „Większa część systemów proporcjonalnej reprezentacji, mówi on, ma na celu naprawę wszelkich przypadkowości i nierówności, jakie wynikają lub mogą wynikać z obecnego systemu. Niektóre z tych projektów są bardzo pomysłowe, jak n. p. plan Hare'a, aprobowany przez Milla, lub ten, który popiera Courtney. Są one jednak zbyt skomplikowane, i to stanowi ich słabą stronę. Wymagają one jak największej ostrożności, w przeciwnym przypadku mogłyby spowodować szereg nadużyć i prawie napewno pozostawiłyby kierunek wyborów w rękach zawodowych praktyków wyborczych. Nawet usiłowanie zapewnienia mniejszościom pewnego rodzaju reprezentacji przy pomocy t. zw. *three-cornered constituencies* zawiodło w praktyce i musiano go zaniechać. Trudność zapewnienia w praktyce w izbie gmin reprezentacji mniejszości lub poszczególnych stanów wzmaga się raczej, niż maleje" (str. 243).

[5] Actual government, str. 76.

sowanie skupione w okręgach trzymandatowych. Ale — powiada autor — system ten ma tę złą stronę, iż jeśli większość zgłasza tylko dwóch kandydatów, a mniejszość jednego, wówczas wszyscy mają pewność obioru, i niema potrzeby wysuwać bardziej wartościowych kandydatów". Autor też niezbyt łaskawie patrzy na przedstawicielstwo ustosunkowane: „Reprezentacja proporcjonalna w swych najróżnorodniejszych przejawach zmierza do uwzględniania doboru drugorzędnego, kandydat bowiem, który uzyskał największą ilość głosów po odliczeniu wymaganej większości, traci resztę na korzyść innej osoby, wskazanej przez wyborcę. Oczywiście też niewiadomo, kto został wybrany, aż do chwili zebrania, zbadania i obliczenia głosów. W Szwajcarji przy tym systemie stwierdzono, iż przy należycie obmyślonem przedstawieniu kandydatów wybór wszystkich, z niektóremi tylko wyjątkami, może być zgóry zapewniony.

Wszystkim tym kombinacjom przewodniczy myśl, że obywatel nie jest reprezentowany w ciele ustawodawczem, jeśli nie głosował na jednego z zasiadających w niem członków; w praktyce zazwyczaj posłowie zasięgają też opinji wyborców mniejszości, i jeden z głównych czynników siły działacza politycznego polega na posiadaniu przyjaciół poza swem własnem stronnictwem. Obecnie ani kwestja przedstawicielstwa mniejszości ani reprezentacji proporcjonalnej nie porusza umysłów w Stanach".

[Trzeba jednakże zaznaczyć, że reprezentacja proporcjonalna została w szerszej mierze uwzględniona w systemie wyborczym republiki Kuby (art. 192 i 193).[1]]

Uwagi Bushnell Harta są nacechowane, mojem zdaniem, istotnym rozsądkiem politycznym. Lecz jeśli odrzucam i zwalczam reprezentację proporcjonalną przy wyborach politycznych, to dlatego jedynie, że upatruję w niej zarodek coraz to większego rozdwojenia i rosnącej słabości ciał ustawodawczych i reprezentacyjnych. Natomiast niebezpieczeństwo takie nie istniałoby przy wyborach do ciał lokalnych i administracyjnych, tu już bowiem nie chodzi o twórczość ustawodawczą ani o dyrektywę w rządzeniu. Przedstawicielstwo ustosunkowane pozbawiłoby poczęści te zgromadzenia tendencyj politycznych, jakie się w nich ujawniają w krajach konstytucyjnych i ułatwiłoby reprezentację poszczególnych interesów, która w tym wypadku byłaby zapełnie uprawniona.

IV.

Zakładając zasadę zwierzchnictwa narodu, musimy z kolei odpowiedzieć na pytanie, komu przyznać należy polityczne prawo wyborcze? Istnieją w tym względzie dwa zdania, a różnice w zapatrywaniach sięgają jeszcze XVIII wieku.[2]

[1] E. E. Cartaya, El regimen electoral de la Republica de Cuba, Hawanna 1910.

[2] Dwa te poglądy Condorcet wyraźnie porównywał przed Konwencją 23 lutego 1793 r., Réimpression i t. d., XV, 466, 467.

Zdaniem jednych, polityczne prawo wyborcze winno koniecznie być udziałem każdego obywatela: jest ono przywiązane do niego, jako do członka społeczeństwa, nawet wogóle, jako do istoty ludzkiej.[1] Należy ono więc do osobistych praw wykonywującego je człowieka.

Nader dobitnie wypowiedział ten pogląd Rousseau, nie przytaczając zresztą żadnych dowodów. „Dużo — powiada — mógłbym poczynić uwag w przedmiocie prostego prawa udziału w głosowaniu nad każdym aktem władzy zwierzchniej, prawa, którego pozbawić obywateli nic nie może; ale to ważne pytanie wymagałoby osobnego traktatu, a w tym nie sposób powiedzieć wszystkiego".[2] Dowodów dostarczyli jego uczniowie. Zdaniem ich prawo głosu jest koniecznym skutkiem zasady zwierzchnictwa narodu, szczególnie, kiedy je wiążą z umową społeczną. A mianowicie utrzymują, że naród-zwierzchnik nie jest niczem innem, jak tylko połączeniem w jedną całość wszystkich składających go jednostek; aby tedy otrzymać prawdziwy wyraz zwierzchnictwa narodu, trzeba zapytać o zdanie wszystkich członków narodu; jeśli tylko niektórzy zostaną wyłączeni, to wynik wypadnie fałszywy. Prawo — powiadają jeszcze — według określenia Rousseau'a nie jest niczem innem, jeno tylko objawem woli ogółu; ta zaś każe przypuszczać, że w akcie, mającym wyrazić wolę całości, wszyscy bez wyjątku są brani w rachubę. Zasady te z wielką jasnością wyłożył Robespierre w Zgromadzeniu Ustawodawczem 22 października 1789 r. „Wszyscy obywatele bez wyjątku mają prawo domagać się wszystkich stopni przedstawicielstwa. Niemasz nic, coby się bardziej zgadzało z waszą deklaracją praw, wobec której zniknąć winny wszelkie przywileje, różnice i wyjątki. Konstytucja stanowi, że władza zwierzchnia należy do narodu, do wszystkich członków narodu. Każdy tedy człowiek

[1] W Anglji teorja ta nazywa się *the manhood suffrage*. Ob. np. mowę Chamberlain'a w izbie gmin 5 maja 1894 r.: „Zwracam się do mych radykalnych przyjaciół. Czyż, naprawdę, utrzymują oni, że każdy wogóle człowiek, niezależnie od swej zdolności, ma prawo głosu? Czyż wiek męski, niezależnie od innych warunków, jest jedyną kwalifikacją? Przypuśćmy, że możemy być po stronie bezwzględnie powszechnego prawa głosu..." The parliamentary debates, 4 serja, XXIV, 391, 392.

[2] Contrat social, ks. IV, rozdz. I, str. 250. Należy zresztą mieć na uwadze, że w tym ustępie Rousseau mówi tylko o aktach zwierzchnictwa, t. j. o wotowaniu praw, które, zdaniem jego, należą tylko bezpośrednio do ludu; przytem obliczeniu podlegają wszystkie głosy. Tłómaczy on to samo i gdzieindziej (Contrat social, ks. II, r. II, odsyłacz). Aby wola była powszechną, jednomyślność nie jest konieczną; ale koniecznem jest policzenie wszystkich głosów, i formalne wyłączenie jakiegokolwiek głosu odbiera woli znamię powszechności. Ale dla Rousseau'a wybory naczelników, a więc i deputowanych, gdyby autor godził się z ich istnieniem, — są nie aktem zwierzchnictwa, lecz czynnością rządową, ob. Contrat social, ks. IV, r. 3: Des élections. To też przyznaje on w zupełności, że nawet w demokracji liczba obywateli, uczestniczących w rządzie, może ulec ograniczeniu, ks. III, r. 3: „Zwierzchnik może złożyć rządy w ręce całego ludu, albo większej części ludu. Tej formie rządu daje się miano demokracji. Uczniowie Rousseau'a przeoczyli tę różnicę i rozciągnęli na wybory to, co mistrz mówił o prawodawstwie. Monteskjusz, który dużo mówi o wyborach, wypowiada ten sam pogląd, który potem wprowadziły w życie ustawy Rewolucji"; Esprit des lois, ks. XI, rozdz. VI: „Prawo dawania głosu na przedstawicieli powinni mieć w okręgach wszyscy obywatele, okrom tych, co znajdują się w stanie takiego poniżenia, iż są poczytywani za nie mających własnej woli".

ma prawo uczestniczyć w stanowieniu praw, wkładających nań obowiązek, i w zarządzie spraw publicznych, które są zarazem jego własnemi. W przeciwnym razie byłoby nieprawdą, że wszyscy ludzie równi są wobec prawa, że każdy człowiek jest obywatelem".[1] „Wszystkie jednostki, należące do związku — mówił również Pétion — posiadają święte i niezbywalne prawo do uczestniczenia w stanowieniu praw, i gdyby każdy mógł osobno wypowiedzieć swe życzenia, to wszystkie te życzenia razem wzięte tworzyłyby rzeczywistą wolę ogółu... Nikt nie powinien być pozbawiony tego prawa pod żadnym pozorem i pod żadnym rządem".[2] Condorcet wypowiedział te same myśli 23 lutego 1793 r., przedstawiając Konwencji pierwszy ze złożonych mu projektów konstytucji.[3] Na tymże punkcie widzenia stanął Boissy d'Anglas w raporcie, przedstawionym zgromadzeniu 5 messidor'a III r. w sprawie projektu konstytucji: „Nie uważaliśmy za możliwe, mówił, ograniczać praw obywateli, proponować większości Francuzów, albo nawet jakiejkolwiek ich cząstce zrzeczenia się tak dostojnego charakteru. Gwarancją, której żąda społeczeństwo, ustępując jedno ze swych praw, jest wynik tego prawa zbiorowego, zbiorowej jego woli. Gdy już jest zorganizowany, układa warunki, wymagane od urzędników; jego interes stanowi jego zasadę; innej zasady mieć ono nie może; ale kiedy społeczeństwo gromadzi się w celu wykonania tej pierwszej funkcji — wtedy składa się ono z członków równych; nie może nikogo wyłączać ze swego środowiska".[4]

Równolegle z ograniczeniem prawa głosu, w zależności od pewnych warunków omawiana teorja zupełnie logicznie wyłącza również

---

[1] Réimpression de l'ancien Moniteur, t. II, str. 31. W podobnym sensie na tem samem posiedzeniu mówił Duporti „Trzeba wiedzieć komu przyznacie a komu odmówicie charakteru obywatela. Artykuł ten liczy się z majątkiem, który nic nie znaczy w porządku naturalnym. Przeciwny więc jest deklaracji praw".

[2] Sesja z 4 września 1789 r.

[3] Réimpression XV, 466, 467: „Jedni patrzyli na wykonywanie praw politycznych, jak na rodzaj funkcji publicznej... inni byli odmiennego zdania, twierdzili przeciwnie, że prawa polityczne powinny należeć do wszystkich poszczególnych jednostek w zupełnie równej mierze... Wszystkie niemal wolne ludy poszły za pierwszem zdaniem; konstytucja 1791 r. zgadza się z niem również; ale drugie wydało nam się bardziej zgodnem z wymaganiami rozsądku i sprawiedliwości... inne jeszcze względy wpłynęły na naszą decyzję, mianowicie: trudność określenia granicy, gdzie w łańcuchu wzajemnych zależności, wywołanych przez porządek społeczny, rozpoczyna się ta zawisłość, która czyni jednostkę ludzką niezdolną do wykonywania swych praw".

[4] Jednak konstytucja III roku, jak zobaczymy dalej, nie uznawała powszechnego prawa wyborczego. Referent wywinął się z tej sprzeczności w sposób, który przypomina wyżej przytoczoną (str. 253) formułę Monteskjusza: „Badaliśmy jednak — mówił — czy niema jakich stanowczo koniecznych i ściśle sprawiedliwych wyjątków co do sprawowania praw politycznych. Jesteśmy zdania, że każdy obywatel, aby móc je wykonywać, powinien być wolnym i niezależnym". Wyłącza tedy służących, tych, którzy w przyszłości nie będą umieli czytać i pisać i nie będą obeznani z żadnem rzemiosłem mechanicznem, żebraków i włóczęgów, a potem takim kończy wnioskiem: „Postanowić, ażeby żaden obywatel nie mógł korzystać z tych praw, jeżeli nie jest wpisany na listę osób płacących podatki, — nie znaczy to bynajmniej krępować wykonywania praw, a tylko uświęcać zasadę, według której każdy członek społeczeństwa powinien uczestniczyć w jego wydatkach, choćby miał środki najmniejsze".

powszechne, ale pośrednie głosowanie dwu albo kilkostopniowe. Każdy obywatel może zawsze rościć pretensję do wykonywania osobiście przynależnych mu praw, o ile nie staje temu na zawadzie materjalne niepodobieństwo; głosowanie pośrednie gwałci równość pomiędzy wyborcami, darząc wielekroć znaczniejszą powagą wyborców drugiego stopnia.

Taki pogląd na wyborcze prawo polityczne nietylko wydaje mi się błędnym w zasadzie, lecz nadto obalają go następstwa, jakie logicznie za sobą pociąga. Punktem wyjścia jest tutaj mniemanie, że zwierzchnictwo narodu dzieli się między wszystkich członków społeczeństwa, wskutek czego na każdego obywatela przypada jednakowy udział. W trzydziestomiljonowym narodzie każdy mieszkaniec posiadałby na własność jedną trzydziestomiljonową władzy zwierzchniej. Tu jednak tkwi błąd. Nietylko uczyniłoby to trudną do wytłómaczenia nieuniknioną uległość polityczną mniejszości względem większości, ale, co ważniejsza, doprowadziłoby do uznania za rzecz możliwą i uprawnioną samego wyzbycia się przez naród zwierzchnictwa za jednomyślną zgodą wszystkich obywateli. Widzieliśmy jednak, że takie odstąpienie jest prawnie niemożliwem nawet w razie, gdyby rzeczywiście udało się osiągnąć podobną jednomyślność; a to dlatego, że władza zwierzchnia należy w istocie rzeczy do samego narodu, nie zaś do tworzących go jednostek, do narodu, na który się składa szereg pokoleń. Obywatele, żyjący w danej chwili, z konieczności sprawują władzę zwierzchnią; ale do nich należy właśnie tylko sprawowanie władzy: są oni poniekąd pierwszymi i koniecznymi przedstawicielami zwierzchnictwa narodu.

Na logiczne następstwa wypływające z wyłożonego poglądu, podobnie jak na samą zasadę jego, niepodobna się zgodzić. Oto bowiem najgłówniejsze z nich.

1-o. Prawo wyborcze kobiet. Każdy dorosły członek społeczeństwa, bez różnicy płci, winien mieć dostęp do głosowania na wyborach. Żądają tego zwłaszcza szkoły socjalistyczne.[1] Lecz nie one jedne głoszą tę zasadę, w nowożytnym świecie rozpowszechnia się ona coraz bardziej.

Znalazła przyjęcie zwłaszcza u Anglosasów, gdyż tam kobieta otoczona była szczególnem poszanowaniem, cieszyła się wolnością i wywierała silny wpływ.[2] Mimo to w Anglji kwestja ta dotychczas obraca

[1] Jeden z punktów przyjętych przez Kongres w Erfurcie w październiku 1891 roku głosi „o powszechnem prawie wyborczem niezależnie od płci". Można jednak zauważyć, że projekt ustawy „mającej na celu zabezpieczenie powszechności istotnej t. zw. powszechnego prawa wyborczego", złożony w izbie deputowanych, 30 stycznia 1894 r. przez Guesde'a i towarzyszów (Journal Off. 1894, izba deputowanych, aneks, 337) nie mówi nic o prawie wyborczem kobiet; wykład motywów rozpoczyna się od słów: „Powszechne prawo wyborcze, ograniczone do męskiej połowy narodu, jest tylko z imienia powszechnem".

[1] W Anglji sprawę tę niejednokrotnie podnoszono w izbie gmin; de Franqueville Les droits politiques des femmes en Angleterre w Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques 1890, t. XXIII, str. 115 i nast.

się w sferze projektów. Pierwsza rewindykacja prawa głosu dla kobiet, posiadających takie same dane jak mężczyźni, pochodzi z r. 1867. Żadne ministerjum jej jednakże nie przyjęło. Kolejno następujące po sobie rządy uważały głosowanie kobiet za kwestję otwartą, o ile tylko nie wprowadzono tej nowości do ich własnych planów ustawodawczych ku wielkiemu zakłopotaniu ministrów. Ilekroć po wyborach powszechnych z r. 1880 proponowano ją w izbie gmin, jako kwestję mającą być rozstrzygniętą niezależnie od wpływów ministerjalnych, zawsze większość głosujących oświadczała się za nią. Oczywiście, gdy przyjdzie do omawiania kwalifikacyj wyborczych, trzeba będzie przystąpić do rozwiązania i tego zagadnienia, lecz byłoby rzeczą ryzykowną zgadywać ów przyszły wynik.[1]

Od r. 1886 istnieje w izbie gmin pewna większość oświadczająca się za prawem głosowania kobiet. Pojawiały się wnioski przyznające im prawo wyborcze bądź to na specjalnych warunkach bądź też na tych samych co mężczyznom, lub też drogą zastosowania zasady powszechnego prawa wyborczego. Zagadnienie to stanowi „kwestję wolną", to znaczy, że stronnictwa nie są zobowiązane do solidarności na tym punkcie, przy każdem też głosowaniu, bez względu na wiadomą jednolitość ministerjum, członkowie jego głosują jedni za, inni przeciw. Wnioski feministyczne nigdy nie przechodziły w izbie gmin przez wszystkie stadja procedury parlamentarnej. Oto najznamienniejsze fakty: 9 marca 1907 przychylna uchwała izby gmin; premier Campbell Bannerman deklaruje się, jako zwykły poseł, zwolennikiem prawa wyborczego kobiet; w lutym 1908 r. izba przyjmuje 273 głosami przeciw 94 wniosek Stangera, aby przejść do drugiego czytania billu; premier Asquith jest antysufrażystą, lecz $^2/_3$ członków jego gabinetu, sir E. Grey, Winston Churchill, Lloyd George oraz większość jego stronnictwa oświadczają się za prawem głosu dla kobiet. W r. 1909 wniosek Howard'a o powszechne głosowanie dla dorosłych bez różnicy płci zostaje przyjęty 159 głosami przeciw 124. 11 i 12 lipca 1910 toczy się przed izbą gmin najobszerniejsza dyskusja, jaką w Anglji przeprowadzono na ten temat (Hansard's Parliamentary debates, House of Comm. V, 19, Nr. 73 str. 243). Z ławy ministerjalnej (*Front Bench)* kanclerz Lloyd George, sekretarz stanu w ministerstwie wojny Haldane, prezydent t. zw. *Board of Education* (z tytułem ministra) Runciman oświadczają się za prawem wyborczem kobiet, które zwalcza szef gabinetu Asquith. Bill Shackletona przyjęty większością 110 głosów (299 przeciw 189); 5 maja 1911 t. zw. *Conciliation bill* przyjęty większością 167 głosów (255 przeciw 88). Po raz już siódmy więc od r. 1870 izba gmin oświadczała się zasadniczo za prawem głosu dla kobiet, lecz trzeba zauważyć, że to były uchwały platoniczne, skoro postanawiano tylko, że się przystąpi do drugiego czytania, wiedząc że przed zamknięciem sesji, które uniewa-

[1] Courtney, The Working constitution, str. 18, por. Alfred R. Wallace, Personal suffrage w Fortnightly Review, styczeń 1907 str. 4: „Niema co wątpić, że najbliższa wielka reforma wyborcza zrówna pod tym względem kobietę z mężczyzną".

żnia wszystkie sprawy będące w toku, nie zdąży się przeprowadzić danego wniosku przez wszystkie stadja procedury parlamentarnej. Otóż po raz pierwszy w 1912 r. przy tym samym składzie parlamentu co poprzednio wniosek prawie identyczny z wnioskiem z r. 1911 został formalnie odrzucony 222 głosami przeciw 208. W ciągu tej dyskusji zjawiskiem zdumiewającem dla ludzi przyzwyczajonych do francuskiej koncepcji solidarności ministerjalnej był fakt, że minister spraw zagranicznych obracał przeciw premjerowi jego własne argumenty, przy czem każdy z nich przemawiał w charakterze zwykłego deputowanego. Wśród mniejszości feministycznej było kilku ministrów, którzy głosowali przeciw swemu premjerowi: Lloyd George, August Birre Edward Grey, John Burns, Runciman. Wśród wielu przyczyn tego zwrotu na niekorzyść sprawy głosowania kobiet należy podnieść w pierwszym rzędzie „wybuch gwałtów i nieporządków" zorganizowanych przez sufrażetki. Dodać trzeba, że wogóle na wyspach brytańskich kobiety biorą udział we wszystkich wyborach z wyjątkiem wyborów do parlamentu. Przysługuje im lokalne bierne prawo wyborcze w Anglji, Walji, Szkocji od 1907, w Irlandji od 1911 r.

W Stanach Zjednoczonych prawo wyborcze zostało przyznane kobietom w kilku poszczególnych stanach. „Wyłączenie kobiet od prawa głosu — pisze Bushnell Hart — było praktyką ogólnie przyjętą we wszystkich krajach, posiadających rządy przedstawicielskie, kiedy przed 30 laty mniej więcej niektóre terytorja amerykańskie zainaugurowały nowy system. Obecnie w czterech stanach kobiety posiadają czynne prawo wyborcze w Colorado, Wyoming, Idaho i Utah. W stanie Washington miały je również, lecz następnie utraciły. W niektórych stronach przedkładano ludowi poprawki, zmierzające do wprowadzenia prawa wyborczego kobiet, lecz nie zostały one przyjęte. W innych, n. p. w Kansas, kobiety uczestniczą w wyborach miejskich. Stany Iowa i Montana przyznają im prawo głosu w sprawach finansowych, gdy chodzi n. p. o emisję obligacji (*bonds*); inne znów pozwalają im głosować przy wyborze funkcjonarjuszy szkolnych. Około 25 stanów na ogólną liczbę czterdziestu pięciu przyznają kobietom pewien udział w wyborze urzędników publicznych i przy rozstrzyganiu spraw publicznych. Zazwyczaj czynne prawo wyborcze łączy się z biernem. Wskutek tego w tych krajach, gdzie kobiety posiadają w całej pełni prawo głosowania, zasiadają one często w sądzie przysięgłych. Tam, gdzie mają głos w sprawach szkolnictwa, mogą być i bywają nawet niekiedy wybierane na superintendentki lokalne lub państwowe. W stanie Kansas, gdzie biorą udział w wyborach miejskich, zajmują niekiedy stanowiska burmistrzów miast (merów). We wszystkich zaś stanach bywają kobiety mianowane członkiniami biur administracyjnych (*boards*), zwłaszcza gdy chodzi o organizacje dobroczynne lub poprawcze".[1]

Od czasu, gdy Bushnall Hart pisał te słowa, prawo wyborcze

[1] Actual gevernment, str. 70.

kobiet zostało uznane na wszystkich stopniach w stanie Washington (1910), w Kalifornji (1911), gdzie zastęp wyborczyń został podwojony przez powiększenie go o 670.987 jednostek; w stanach Oregon, Arizona, Kanzas, Michigan (listopad 1912). Prawo wyborcze kobiet rozlewa się więc coraz szerzej, jak plama olejna![1]

Australja, ta kraina ryzykownych eksperymentów, przyjęła też w większej części swych kolonij prawo wyborcze kobiet. Stan ustawodawstwa pod tym względem w r. 1902 po przyjęciu konstytucji związkowej był następujący:

„Dwa stany, Australja Południowa i Australja Wschodnia, przyznały prawo głosu wszystkim dorosłym, nie wyłączając kobiet, idąc w tem za przykładem N. Zelandji, która może również wejść w skład *Commonwealth*. Wywierano też nacisk na zgromadzenia Ustawodawcze Nowej Południowej Walji i Wiktorji, aby przyznały kobietom prawo wyborcze. Uczyniono następnie na rzecz stanów pewne ustępstwo, które w politycznych swych skutkach miało ułatwić przyjęcie konstytucji związkowej przez każdy stan, uwzględniając jego własne ustawodawstwo".[2]

Konstytucja związkowa, pozostawiając parlamentowi Rzeczypospolitej swobodę wydawania ustaw o wyborach związkowych, przyznawała prawo wyborcze każdej osobie dorosłej, która je zdobyła na podstawie ustawodawstwa poszczególnego stanu. Od tego czasu przyznano prawo wyborcze kobietom w Nowej Południowej Walji (1902), Tasmanji (1903) i w Queensland (1905). W całej Rzeczypospolitej jedynie kolonja Wiktorja nie uznała prawa wyborczego kobiet. Izba wyższa tej kolonji zawsze odrzucała liczne wnioski domagające się uznania owego prawa, uchwalane przez izbę niższą. W Norwegji prawo głosowania uzyskały kobiety na mocy ustawy z 14 czerwca 1907 roku, nie są one tam jednak zrównane z mężczyznami, którym przysługuje powszechne prawo głosowania. Każda obywatelka norweska, mająca 25 lat skończonych, ma prawo głosu pod warunkiem, że zapłaci podatek państwowy lub gminny od dochodu rocznego wynoszącego przynajmniej 400 koron w miastach i 300 kor. w wiejskich okręgach wyborczych. Jeśli kobieta jest zamężna i żyje we wspólności majątkowej z mężem, wówczas wystarcza, jeżeli ten ostatni płaci ten podatek«. Obrachowano, że większość kobiet zamężnych będzie odtąd uprawniona do głosowania i że 300.000 kobiet zostanie wyborczyniami.[3]

Mojem zdaniem jednakże polityczne prawo wyborcze kobiet nie jest ani zgodne z zasadami ani pożyteczne dla społeczeństwa. Nie-

[1] O tem wszystkiem ob. Joseph Barthélemy, Le suffrage des femmes.

[2] Harrison Moore, The constitution of the Commonwealth of Australia, London 1902, str. 108.

[3] Viallate, La vie politique dans les deux mondes, str. 250—1. W r. 1910 prawo powszechnego głosowania rozszerzono także na kobiety przy wyborach gminnych. Jest to więc jeden z etapów na drodze do upowszechnienia głosowania przy wyborach do parlamentu. Od r. 1906 więcej niż 700.000 kobiet posiada w Finlandji czynne i bierne prawo wyborcze na wszystkich stopniach.

wątpliwie — ani niższość zasadnicza, ani niezdolność naturalna nie każe pozbawiać kobiet praw wyborczych. Inteligencja ich jest taka sama, jak i mężczyzn, a w klasach robotniczych częstokroć nawet bardziej rozwinięta. Działają jednak inne motywy: do tej reformy wrogo jest usposobione instynktowne uczucie ogółu świata cywilizowanego, a zdaje mi się, że w tym samym duchu przemawia rozsądek. Od samych zawiązków ludzkości ustalił się naturalny, stale zachowywany i wciąż potęgujący się podział pracy i funkcyj dwu płci. Mężczyźnie przypadły w udziale: życie społeczne i związana z niem działalność; kobiecie — piecza za domowem ogniskiem, doniosłe zadanie początkowego wychowania dzieci. Z biegiem czasu wychowanie i wpływy dziedziczności rozwinęły i umocniły w mężczyźnie i kobiecie zdolności, odpowiadające zróżniczkowanej w ten sposób ich roli społecznej. Wprowadzić obecnie kobiety w wir życia publicznego, nie biorąc w rachubę datującego się od tylu wieków rozdwojenia, znaczyłoby to bez żadnej korzyści rzucić ziarno niepokojów do politycznej organizacji społeczeństw nowoczesnych, już powikłanej z racji wielu innych zagadnień. Postęp prawdziwy polegałby nie na wciąganiu kobiet do życia politycznego lub do zawodów dotychczas wykonywanych przez mężczyzn, lecz na ułatwieniu i zapewnieniu im możności zawierania małżeństw i na uwolnieniu ich od przymusu szukania pracy ręcznej poza gospodarstwem. W takim wypadku los ich nie byłby wcale najgorszy.

Tak więc wykluczenie kobiet nie jest wyrazem czyjejś samowoli: wypływa ono z zasadniczego podziału pracy między obu płciami, który istniał, jeżeli nie od początku rodu ludzkiego, to przynajmniej od początku cywilizacji. Żądać prawa wyborczego dla kobiet jest rzeczą równie nierozsądną, jak n. p. chcieć je pociągnąć do służby wojskowej.

Spójrzmy na zakończenie, jakie były skutki przyznania kobietom praw wyborczych w Stanach Zjednoczonych. „W państwach, które dopuściły kobiety do urny wyborczej, obecność ich przyczynia się wprawdzie do usunięcia wszelkich gwałtów, doświadczenie wykazało jednak, że interesują się one mniej wyborami, niż mężczyźni, i po kilku latach tylko mała ich część bierze w nich udział. Dzieje się tak zwłaszcza przy wyborach szkolnych w stronach, gdzie przysługuje im prawo głosu w zakresie szkolnictwa, pomimo że w Bostonie i w Cambridge one dzierżą szalę władzy przy wyborach do komitetów szkolnych... W Stanach północno-zachodnich sprawa pełnego prawa wyborczego kobiet zyskuje coraz bardziej na terenie, chociaż tam liczba kobiet w stosunku do mężczyzn jest nieznaczna, natomiast w stanach dawniejszych nie posunęła się ona wcale naprzód. Zresztą głosowanie w zakresie szkolnictwa, spraw miejskich i fiskalnych nie przedstawia dla kobiet takiego interesu, jak się tego spodziewano. W Australji i w Nowej Zelandji kobiety odznaczają się ścisłością w wypełnianiu swych obowiązków wyborczych. Rozdzieliły się one pomiędzy poszczególne stronnictwa mniej więcej w takim samym stosunku jak mężczyźni, a popierały przedewszystkiem zarządzenia zmierzające do

usunięcia lub ograniczenia wyszynku spirytualjów i do zwalczania alkoholizmu.

2-o. Wiek, zarówno jak i płeć, nie może stanowić o korzystaniu z publicznych praw wyborczych. Jedyny warunek, to zdolność rozumowania; w przeciwnym razie prowadziłoby to do przyznania praw wyborczych wiekowi młodzieńczemu, na wzór tego, jak królowie z domu Karolingów żądali przysięgi na wierność od wszystkich swych poddanych, poczynając od lat dwunastu.

3-o. Wszystkie systemy wyborcze najnowszych czasów, nawet najbardziej liberalne, żądają zgodnie, aby wyborca wykazał stałe prawne miejsce zamieszkania lub pobytu, którego trwanie prawo francuskie zmniejszyło do sześciu miesięcy. Jest to minimum gwarancji, wymaganych przez społeczeństwo; chce ono posiadać pewność, że ten, komu nadaje prawo wyborcze, rzeczywiście należy do społeczności i znajduje miejsce w jej stałych szeregach: wyłącza przez to tylko włóczęgów i koczowników.[1] Ale takie ograniczenie nie da się pogodzić z tą teorją, która wiąże polityczne prawo wyborcze z istotą ludzką, jako taką, i pomijając inne warunki, czyni zeń prawo osobiste każdego członka narodu. Szkoła radykalna żąda też zniesienia takich ograniczeń.[2]

4-o. Systemy wyborcze oparte na najszerszych nawet zasadach uznają, że obywatele, skądinąd czyniący zadość warunkom, wymaganym od wyborcy, mogą za swe niegodne czyny czasowo lub nazawsze postradać korzystanie z praw wyborczych; zwykle niektóre wyroki kryminalne pociągają za sobą to następstwo. Ten wzgląd trudno obalić. Nikomu przecież nie przyjdzie na myśl szukać wyborców w ciężkich robotach albo po więzieniach; sumienie społeczne nigdy nie zgodzi się ofiarować politycznego prawa wyborczego niektórym skazańcom, nawet po odbyciu przez nich kary.[3] I znowuż pogodzić to z rozpa-

---

[1] Mowa Chamberlain'a w izbie gmin 4 maja 1894 r.: „Niezdolnym do wykonywania swych praw jest człowiek, koczownicze prowadzący życie — kto nie ma stałego miejsca zamieszkania, kto usuwa się od pierwszych obowiązków obywatela", j. w., 4 serja, XXIV, 392.

[2] Ob. wyżej przytoczony projekt prawa Guesde'a i towarzyszy. W motywach powiedziano: „Gdyby bez zbytniego pogwałcenia wymagań zdrowego rozumu można było za warunek przy wykonywaniu komunalnego prawa wyborczego żądać, aby wyborcy municypalni mieszkali w danej miejscowości, to każdy rozumie, że taki warunek nie mógłby być postawiony przy opracowaniu politycznego prawa wyborczego... Dlatego też z całem zaufaniem oddajemy do uznania izby następujący projekt prawa, które usuwa przy wyborach prawodawczych wszelki warunek zamieszkania w miejscu, i łączy to, co nigdy nie powinno było być rozdzielone: prawo wyborcze i jego wykonywanie". Jednak ten projekt prawa nie wysuwa na pierwszy plan zasady, z którą był bezpośrednio związany. Autorowie chcieli udowadniać go za pomocą pociągających argumentów praktycznej natury. Opierają się oni na tem, że, ponieważ powinności Francuza zawsze są takie same, bez względu na to, w jakiej znajduje się on części kraju, więc i prawa powinny zostawać jednakie; prócz tego podnoszą ten fakt, że „zmiany miejsca pobytu robotników znajdują się w zależności od migracji i ruchu w przemyśle". Mimo to idea podstawowa wychodzi na wierzch: zwolennicy ograniczenia „godzą się z tem, że w samej Francji można stracić tę cechę Francuza, przechodząc z departamentu do departamentu, z gminy do gminy, — i za tę stratę niema żadnego wynagrodzenia".

[3] Projekt prawa, wniesiony przez Guesde'a i tow., utrzymywał w mocy wypadki

trywaną przeze mnie zasadą niełatwo: nic nie znosi cechy człowieczeństwa; jeśli do niej przywiązane jest prawo wyborcze, to człowieka nie można go pozbawić. Wszak już Rousseau powiedział, że „nic nie może pozbawić obywateli prawa głosu we wszystkich aktach władzy zwierzchniej."[1]

5-o. Tem trudniej byłoby uzasadnić chwilowe zawieszenie wykonywania praw wyborczych ze względów porządku publicznego i dobra powszechnego. A przecież mądry ten przepis zawiera francuska ustawa 1875 r. (art. 2), na mocy której „żołnierze i urzędnicy wojskowi wojsk lądowych i morskich nie uczestniczą w żadnych głosowaniach, gdy się znajdują przy swych oddziałach na stanowisku, lub przy wykonywaniu obowiązków". Stronnictwo socjalistyczne żąda zniesienia i tego również ograniczenia.[2]

6-o. W obecnej chwili do systemu wyborczego usiłuje przedostać się różnemi ścieżkami nowy pomysł, aby uczynić dla wyborcy głosowanie obowiązującem. Pomysł ten we Francji dał życie niejednemu projektowi prawodawczemu, ale żaden z nich dotychczas nie stał się prawem. To samo wymaganie przyjęły ustawy innych krajów, w szczególności konstytucja belgijska w rewizji 1893 r.[3] Można poważnie wątpić o pożytku i praktycznych wynikach takiego przepisu,[4] ale bądź co bądź nie da się on pogodzić z zasadą, której konsekwencje teraz roztrząsam. Jeśli prawo wyborcze jest prawem osobistem, należącem do danej jednostki, to każda jednostka powinna móc korzystać zeń lub nie korzystać według własnego uznania, jak zresztą wogóle ze wszystkich swych praw osobistych.

Według drugiego poglądu, prawo wyborcze stanowi nie absolutne prawo jednostki, związane z samą istotą człowieka i właściwe każdemu członkowi narodu, lecz funkcję społeczną. Pogląd ten wypływa z wypowiedzianej przez nas powyżej zasady, że zwierzchnictwo narodu nie dzieli się między wszystkich członków społeczeństwa, lecz pozostaje niepodzielną i niezbywalną własnością samego narodu, jako ciągłego szeregu kolejno idących po sobie pokoleń. Ludzie tedy, którzy w różnych chwilach tej ewolucji sprawują polityczne prawo wyborcze, działają w rzeczywistości nie w swem imieniu własnem, lecz w imieniu narodu, którego są przedstawicielami. Przez to samo wykonywują oni pewną funkcję. Bezwątpienia, z samej zasady zwierzchnictwa narodu

---

niegodności albo niezdolności wyborczej: „Art. 1. Po dojściu do 21 lat, każdy obywatel do którego nie stosuje się żaden z wypadków przewidziane przez ustawę niezdolności prawnej, otrzymuje książeczkę obywatelską (*carnet civique*). Art. 3. Będzie ona odebrana ostatecznie, albo na pewien czas, jeżeli jej posiadacz skazany zostanie na pozbawienie praw cywilnych i politycznych, albo ich zawieszenie"

[1] Ob. wyżej str. 271.

[2] Projekt prawa złożony w izbie deputowanych przez Guesde'a, j. w.

[3] Art. 86, § 2: „Głosowanie jest obowiązkowe". Art. 223 ustawy wyborczej. O doskonałych skutkach obowiązku głosowania w Belgji ob. J. Barthélemy, L'organisation du suffrage, 475.

[4] Ustawa argentyńska z 7 kwietnia 1912 r. wprowadziła głosowanie obowiązujące. — —

wypływa. że wszyscy obywatele są z natury rzeczy powołani do wykonywania tej podstawowej funkcji, bo ograniczać z góry jej wykonywanie na korzyść pewnej klasy obywateli, równałoby się skupieniu zwierzchnictwa w rękach tej warstwy uprzywilejowanej. Ale to wykonywanie praw każe przypuszczać, że obywatel posiada dostateczną zdolność, bo inaczej sprzeciwiałoby się interesom ogółu. Otóż w tych granicach ustawa może określić warunki korzystania z praw wyborczych; może zupełnie prawnie zabronić tych funkcyj kobietom, ponieważ historyczny rozwój ludzkości uczynił ich polityczną zdolność w tej mierze bardzo wątpliwą, poświęcając kobiety działalności w sferze rodziny; względem mężczyzn może uzależnić korzystanie z tych praw od wykazania, że wyborca odpowiada wymaganiom właściwego dojrzałego wieku, stałego miejsca zamieszkania lub pobytu; może ogłosić za niezdolnych lub pozbawionych tego prawa ludzi niegodnych i skazanych sądownie; może w imię i nawet dla dobra ojczyzny zawiesić ich sprawowanie dla wojskowych, będących w służbie czynnej; nakoniec, może, gdyby to się okazało rzeczywiście pożytecznem i stosownem, uczynić udział w wyborach obowiązującym. Wszystko to byłoby wnioskiem zupełnie logicznym, a wręcz przeciwnym temu, jaki wyprowadziliśmy z odwrotnej zasady. Dodać należy, że prawo może również zastąpić bezpośrednie wybory pośredniemi, gdyby zostało dowiedzionem, że zapewni to lepsze i rozumniejszę wykonywanie funkcji wyborczej.[1]

Ten drugi pogląd miał stronników już w pierwszem francuskiem Zgromadzeniu Ustawodawczem, z niepospolitą zaś wyrazistością wyłożył go jeden z członków Konstytuanty, Barnave: „Czynność wyborcy jest funkcją społeczną, do której nikt nie posiada prawa, a którą społeczeństwo rozporządza tak, jak mu nakazuje własny interes. Gdzie jest rząd przedstawicielski, a zwłaszcza tam, gdzie istnieje pośredni stopień wyborców, skoro każdy wyborca działa dla całości społeczeństwa, w imieniu i na korzyść którego odbywają się wybory, posiada tedy niewątpliwe prawo określania warunków, na jakich chce ono oprzeć wybór jednostek... Funkcja wyborcy nie jest prawem; każdy wyborca działa za wszystkich; obywatele czynni wskazują wyborców dla całego społeczeństwa".[2] Koncepcja ta, jak zaraz zobaczymy, panowała we wszystkich konstytucjach doby rewolucyjnej z wyjątkiem

[1] Tłómacząc na język dzisiejszy właściwe poglądy Rousseau'a na tę sprawę (ob. wyżej, str. 271 i n.), należy powiedzieć, że gdy chodzi o uchwalanie ustaw przez lud (*referendum*), widzi on w prawie głosu osobiste prawo jednostki, przeciwnie zaś, traktując o wyborach, uważa je za funkcję społeczną.

[2] Barnave, posiedzenie 11 sierpnia 1791 r.; na tem posiedzeniu Thouret, mówiąc w imieniu komitetów konstytucyjnego i rewizyjnego, zauważył: „Istnieje pierwsza i niezaprzeczalna zasada, a mianowicie ta, że jeżeli naród nie zbiera się dla dokonania wyborów, lecz ma wybierać grupami, to każda z tych grup, obierając nawet bezpośrednio, nie wybiera za siebie samą, lecz za cały naród; wskutek tego ma w tem swój interes i prawo do tego, aby się zabezpieczyć przeciwko błędom, które wskutek wyborów cząstkowych mogą być popełnione.. Zatem charakter wyborcy polega na poleceniu publicznem, którego delegację władza publiczna kraju ma prawo normować".

konstytucji 1793 r. Można dodać, że rząd tymczasowy i konstytucja 1848 r. nie zeszły z tej drogi, ogłaszając i organizując głosowanie powszechne. Bo też dekret 5 marca 1848 r., stanowiący w art. 5, że „głosowanie będzie powszechne i bezpośrednie", dodaje w art. 7: „Wyborcami są wszyscy Francuzi, mający lat dwadzieścia jeden, zamieszkali w gminie od 6 miesięcy i nie pozbawieni głosu, ani niezawieszeni w wykonywaniu praw obywatelskich". Art. 25 konstytucji 1848 r. stanowił podobnież, że „wyborcami są bez żadnych ograniczeń cenzusowych wszyscy Francuzi, mający lat dwadzieścia jeden i korzystający ze swych praw obywatelskich i politycznych"; — art. zaś 27 głosił: „Prawo wyborcze określi przyczyny, które mogą pozbawić Francuza prawa obierania i obieralności". Prawo to (z d. 15 marca 1849 r. art. 3) nietylko wymieniało dość liczne wypadki niezdolności wyborczej, ale wymagało jeszcze sześciomiesięcznego zamieszkania w gminie (art. 2, nr. 1). Ta sama zasada przeszła do późniejszych praw francuskich i została wcielona do ustaw konstytucyjnych 1875 r. Służyła ona wreszcie za drogowskaz rewizjonistom belgijskim; w przedwstępnych ich pracach na każdym kroku powtarza się zasada, że polityczne prawo wyborcze jest funkcją społeczną.

Powoływano się na nią częstokroć, aby usprawiedliwić cenzus wyborczy, t. j. żądanie od wyborcy pewnej własności lub opłaty pewnych podatków. Z podobnem rozumowaniem nieraz występowali mówcy Rewolucji: „Obywatele, nie mający żadnego majątku i przez to zmuszeni do ustawicznej pracy na swe potrzeby, nie mogą zdobyć wiadomości, koniecznych do uczestniczenia w wyborach; to też nie dość zależy im na zachowaniu istniejącego porządku społecznego".[1] „Trzeba na to ciągłego wysiłku moralnego, aby człowieka pozbawionego środków obchodzić mogło zachowanie porządku, nie przynoszącego mu żadnych korzyści, aby walczył on z ruchem, który rokuje mu pewne nadzieje; jeżeli przekłada dobro realne ponad dobro domniemane, interes przyszły ponad interes dnia dzisiejszego, to należy przypuszczać, że ma mocno ustalone, głębokie przekonania. Jeżeli ludziom bez majątku dacie nieograniczone prawa polityczne, i oni znajdą się kiedyś na ławie prawodawców, to wywołają albo też pozwolą innym wywołać zaburzenia, nie obawiając się ich skutku; wprowadzą albo pozwolą wprowadzić podatki zgubne dla handlu i rolnictwa... Kraj, rządzony przez majętnych, — to kraj w stanie uspołecznienia: kraj, rządzony przez ludzi pozbawionych majątku, znajduje się w stanie natury".[2] Sądzę jednak, że w tem rozumowaniu kryje się błąd, że system cenzusu wyborczego nie da się logicznie pogodzić z zasadą zwierzchnictwa narodu. Jeżeli bowiem prawo wyborcze jest funkcją społeczną, to, jak już wyżej powiedziałem, wszyscy członkowie na-

[1] Barnave w Zgromadzeniu Ustawodawczem, posiedzenie 11 sierpnia 1791 r.

[2] Raport Boissy d'Anglas o projekcie konstytucji, odczytany w Konwencji 5 messidor'a III r. Coprawda, Boissy d'Anglas stosował wprost te zasady tylko do warunków obieralności bądź do Rad prawodawczych, bądź do funkcji wyborcy drugiego stopnia.

rodu są z natury powołani do jej wykonywania, i nikt nie powinien być z góry wykluczonym. Należy przeto, aby warunki wymaganej przez prawo zdolności wyborczej były dla wszystkich z pewnością łatwo dostępne. Takiemi są warunki co do wieku, miejsca zamieszkania lub pobytu i wykształcenia początkowego, ale nie można tego powiedzieć o warunkach majątkowo-cenzusowych. Na tej samej coprawda zasadzie możnaby zwalczać pozbawienie kobiet prawa wyborczego. Ale, jeżeli w tym względzie istnieje uprzedzenie usuwające całą połowę rodu ludzkiego, to, przynajmniej, opiera się ono na fakcie naturalnym; zgodziwszy się raz co do punktu wyjścia, raz na zawsze pozbędziemy się dowolności w określeniu wyborców i nie-wyborców.

System pluralny, nadający niektórym wyborcom po kilka głosów, pozostałym zaś po jednym, nie wydaje mi się logicznie sprzecznym z powyższem pojmowaniem politycznego prawa wyborczego, — ale pod jednym tylko warunkiem: że takie połączenie głosów, nie będzie przywilejem osób, odpowiadających cenzusowi majątkowemu, że będzie ono zależało od przymiotów osobistych, które może zdobyć każdy obywatel. Chociaż podobny system przedstawia wiele niedogodności, harmonizuje jednak z samą zasadą: można twierdzić, że osobie najzdolniejszej do wypełnienia pewnej funkcji, dostępnej zresztą dla wszystkich, udziela się prawa wykonywania jej w szerszym zakresie.

Oto, jaką odpowiedź dają nam oderwane zasady na pytanie o rozpowszechnieniu praw wyborczych. Teraz zobaczymy, jakie wskazówki daje nam w tym względzie historja spółczesna — bo tylko ta epoka wchodzi w zakres naszego badania: demokracje starożytne należą do świata zupełnie odrębnego.

V.

Gdy w dobie nowożytnej powstały pierwsze wybieralne zgromadzenia przedstawicielskie, naturalnym biegiem rzeczy, jak gdyby instynktownie, zaczęto od głosowania powszechnego. Fakt ten możemy stwierdzić przynajmniej w dawnych francuskich Stanach Generalnych i w parlamencie angielskim. W XV wieku, kiedy przedstawicielstwo Stanów Generalnych przybrało charakter nawskroś obieralny, przyjęto zrazu system bardzo prosty: do głównego miasta danego okręgu zwoływano wszystkich mieszkańców dla przeprowadzenia wyboru deputowanych: bywał tam każdy, kto chciał, bez różnicy, i wszyscy obecni mogli uczestniczyć w wyborach.[1] Coprawda, system ten na wyborach trzeciego stanu utrzymał się niedługo: powszechne i bezpośrednie głosowanie zastąpiono pośredniem; w tem głosowaniu wyborców drugiego stopnia wyznaczały z jednej strony miasta, z drugiej zaś gminy ludności wiejskiej. Ale wtedy nawet, gdy w miastach liczba prawyborców ograniczała się do grupy notablów, po wsiach utrzymało się głosowanie powszechne lub niby powszechne: wszyscy mieszkańcy,

[1] Ob. mój Cours d'histoire du dr. fr.[3], 491.

podlegli opodatkowaniu, uczestniczyli w wyborach pierwszego stopnia. O wyborach do parlamentu angielskiego dziś również panuje śród uczonych zdanie, że pierwotnie w hrabstwach na zebrania mieli wstęp wszyscy bez różnicy mieszkańcy i wszyscy społem wybierali po czterech rycerzy.[1] Ale z drugiej strony, wybory te nie były ujęte w stałą formę: odbywały się przez aklamację, albo za milczącą zgodą uczestników. Osoby wpływowe stawiały kandydatów, których uważano za obranych, jeżeli na zebraniu nikt wyraźnie nie występował z protestem przeciwko wnioskowi.[2] Tym sposobem obrany otrzymywał pozornie głosy wszystkich obecnych,[3] gdy w rzeczy samej musiał to być zaledwie cień wyborów; ustawy XV wieku, ograniczające prawo wyborcze w hrabstwach, były zarazem środkiem do utrwalenia wolności politycznej, do zapewnienia prawu wyborczemu bardziej istotnego znaczenia. Nie wszystkich mieszkańców powoływano do udziału w wyborach, ale ci, którzy to prawo zachowali, mieli odtąd głos poważny i skuteczny; zawsze można było zażądać obliczenia głosów i decyzja należała do większości.[4] Statuty, wydane za panowania Henryka VI (8 Hen. VI, c. 7; 10 Hen. VI, c. 2) w 1430 i 1432 r., stanowiły, że kto chce korzystać z prawa głosu w hrabstwie na wyborach do parlamentu, powinien dzierżyć prawem własności kawałek gruntu, przynoszący rocznie 40 szylingów czystego dochodu. Ten „przywilej czterdziestu szylingów" zrósł się z urządzeniami i pojęciami angielskiemi. Stał się on jakby naturalnym warunkiem sprawowania praw politycznych; uważano, że człowieka, który nie posiada takiego majątku, sprawy publiczne niedość obchodzą, aby mógł dokonać trafnego wyboru. Stało się to poniekąd aksjomatem wiedzy politycznej, szczególnie w kolonjach angielskich Ameryki Północnej. W Wirginji, oraz w kolonjach Nowej Anglji, Massachusetts, Rhode-Island i Connecticut prawo głosu na wyborach pierwotnie należało do wszystkich, i od wyborcy nie wymagano żadnych dowodów posiadania majątku. Ale „przywilej czterdziestu szylingów" i tam dotarł pod wpływem, a nawet może z woli metropolji.[5] W kolonjach, leżących dalej na południe,

---

[1] Stubbs, j. w., II, 225, III, 400; — Cox, Ancient parliamentary elections 80 i nast.; — Riess, Geschichte des Wahlrechts zum Englischen Parlament, 48 i nast.; Cortland Bishop, History of elections in the American colonies, Columbia College, 1893, 17.

[2] Riess, j. w., 50. Przy wyborach w miasteczkach i miastach, szeryf posiadał rozległą władzę układania i ograniczania kolegjum wyborczego; tamże, str. 59 i nast.

[3] Ślady dawnej i pierwotnej formy wyborczej spotykamy jeszcze we współczesnem prawie angielskiem. Wybory rozpoczyna koniecznie przedstawienie (*nomination*) kandydatów. Każdy kandydat powinien być przedstawiony — według wymaganej formy — przez dwu wyborców, z których jeden proponuje kandydaturę, a drugi popiera (*proposed and seconded*). Jeżeli w dniu i o godzinie, przeznaczonej na wybory, liczba przedstawionych kandydatów nie przekracza liczby deputowanych, którzy mają być obrani, to wszyscy kandydaci natychmiast z samego prawa uważani są za obranych. Anson, j. w., I, 133. Jest to wciąż ten sam dawny, acz zreformowany, obiór zapomocą milczącej zgody, przyjmowany za wybór jednogłośny.

[4] Riess, j. w., str. 88.

[5] Cortland Bishop, j. w., 69 nast.

w East Jersey, Pensylwanji, Delaware, w Marylandzie, Północnej Karolinie i Georgji, prawo wyborcze było wprawdzie przywiązane do posiadania kawałka gruntu, ale na innych spoczywało zasadach.[1] Zresztą kolonje angielskie, ograniczając za przykładem kraju macierzystego prawo wyborcze (co w XVIII wieku staje się powszechnym objawem), okazały się bardziej liberalnemi, niż metropolja: zwykłe posiadanie pewnej własności ziemskiej nie było postulatem bezwarunkowym; wystarczała nieraz własność ruchoma, lub raczej t. zw. własność osobista (*personal property*), i nawet opłata pewnych podatków.[2]

Z powyższych danych wynika, że w XVIII wieku za przykładem Anglji i Ameryki układ cenzusowy uważano za formę naturalną systemu wyborczego. Powszechne prawo wyborcze zakrawało w oczach ogółu na organizację niewyrobioną, którą bardziej rozwinięta cywilizacja odrzuca. Kryła się w niem jednak jakaś siła nieznana, oparta na zasadzie prostej, tchnącej równością — i napozór słusznej; siła ta miała niebawem rozpocząć na Zachodzie podboje pokojowe, które też nastąpiły za naszych czasów i postępują z dniem każdym. Dzięki temu powszechnemu lub prawie powszechnemu prawu wyborczemu, zasada demokratyczna przedostaje się stopniowo do państw o najróżnorodniejszych formach rządów. Aby zbadać ten nowy rozwój, zakładam sobie najpierw przyjrzeć się dziejom prawa wyborczego we Francji od czasów Rewolucji, następnie powiem o postępie jego w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej; wkońcu wykażę, jakie miejsce zdobyło albo zdobyć zamierza powszechne prawo wyborcze w Europie.

VI.

Zgromadzenie Ustawodawcze, określając polityczne prawo wyborcze, stanęło na gruncie ogólnych zasad oderwanych. Tymczasem — może nie zdając sobie jasno sprawy — znajdowało się ono pod silnym wpływem przykładów dawnego francuskiego prawa publicznego. System, przyjęty przez Zgromadzenie, pod nową nazwą zastosowany do nowych urządzeń, zbliżał się bardzo do systemu, według którego już w XVI stuleciu obierano deputowanych trzeciego stanu do Stanów Generalnych, szczególnie zaś do systemu uświęconego przez 25 art. regulaminu 24 stycznia 1789 r.[3]

Znaczna większość Zgromadzenia, patrząc na prawo wyborcze, jak na funkcję polityczną, nie zgodziła się ani na głosowanie powszechne, ani bezpośrednie. Konstytucja podzieliła obywateli francuskich na dwie klasy. Jedni wyłącznie korzystali z praw politycznych — byli to tak zwani o b y w a t e l e c z y n n i,[4] drudzy, o b y w a t e l e b i e r n i,[5] posiadali tylko p r a w a o b y w a t e l s k i e, t. j. natury

[1] Tamże, 76.
[2] Tamże, 79.
[3] Isambert, j. w., XXVIII, 64[1].
[4] Konstytucja 1791 r., tyt. III, ks. I, rozdz. 2, art. 1 i 2.
[5] Terminologja ta została zresztą skrytykowana, p. posiedzenie 20 października

prywatnej, oraz publicznej, czyli prawa osobiste. Chcąc zostać obywatelem czynnym, t. j. korzystać z politycznego prawa wyborczego, trzeba było jednocześnie odpowiadać następującym warunkom:[1] 1) być urodzonym albo naturalizowanym Francuzem; 2) posiadać skończone 25 lat;[2] 3) mieszkać w pewnem mieście lub kantonie przez czas prawem określony; 4) nie być u nikogo w służbie, t. j. nie być płatnym służącym; 5) płacić w jakiejkolwiek miejscowości królestwa podatek bezpośredni, odpowiadający wartości najmniej trzech dni roboczych i przedstawić na dowód tego kwit; 6) być zapisanym w municypalności swego zamieszkania do listy gwardji narodowej; 7) złożyć przysięgę obywatelską. Od wykonywania praw czynnego obywatela byli wyłączeni pozostający pod sądem, uznani na mocy autentycznych dokumentów za upadłych albo niewypłacalnych, którzy następnie nie udowodnili zaspokojenia wszystkich wierzycieli.

Jak już nadmieniłem, zbliża się to bardzo do zasad, które panowały na wyborach do Stanów Generalnych. Rzeczywiście, do zebrań wyborczych stanu trzeciego w 1789 r. dopuszczono w parafjach, gminach, miastach i miasteczkach „wszystkich mieszkańców stanu trzeciego, urodzonych lub naturalizowanych Francuzów, w wieku lat 25, zamieszkałych w danej miejscowości i zapisanych na liście opodatkowanych".[4] Dawny ten system przewidywał pośrednio też wyłączenie służby domowej: służba bowiem nie płaciła osobistego podatku, a temsamem, chcąc mieć wstęp na zebranie wyborcze, koniecznie należało być zapisanym na liście osób, płacących podatek bezpośredni (*taillables*).[5]

Nad jednym z warunków, postawionych przez Zgromadzenie Ustawodawcze, musimy się zatrzymać: nad tym mianowicie, który wprowadzał, acz w bardzo złagodzonej formie, cenzus wyborczy, żą-

1789. „Montlosier, rozbierając projekt komitetu, powstał na wyrażenie: obywatele czynni i bierni. Każdy w państwie obywatel jest czynnym, kiedy mowa o korzystaniu z praw przez wszystkich obywateli". Réimpression de l'ancien Moniteur, II, 72.

[1] Konstytucja 1791 r., tamże, art. 2.

[2] 25 lat przyjęto nie dlatego, żeby ten właśnie wiek był rękojmią zupełnej dojrzałości umysłowej czynnego obywatela, ale dlatego, że taki wiek pełnoletniości znało prawo pospolite dawnej Francji; ob. posiedzenie 20 października 1789, j. w., str. 72.

[3] Pogląd ten, że stanowisko służącego poniża obywatela i pozbawia wszelkiej niezależności, był nader rozpowszechniony w epoce Rewolucji. Siéyès, j. w., 37—38: „We wszystkich krajach prawo ustanawia pewne cechy charakterystyczne, bez których nie można być ani wyborcą, ani wybranym... Czyż można dopuścić, aby służący, ktoś, co znajduje się w zależności od pana, cudzoziemiec nie naturalizowany, aby tacy ludzie figurowali pomiędzy przedstawicielami narodu?" W pierwszym projekcie warunek ten wyrażono tak: *n'être pas de condition servile.* Potem zaproponowano: *n'être pas dans un état de domesticité.* Ale Pétion zauważył: „Przez wyraz *domestique* (s ł u ż ą c y) rozumiemy domowników — jako to: nauczycieli, sekretarzy, bibljotekarzy, a przez wyraz *serviteur* (sługa) — ludzi używanych do posług. Ci nie mogą być obrani, ale wyjątku tego nie powinno się rozszerzać i na służących domowników". Wtedy artykuł zredagowano w ten sposób, aby mógł się odnosić tylko do u s ł u g i p ł a t n e j. Mamy tu ciekawy rys obyczajów owej epoki.

[4] Regulamin 24 stycznia 1789 r., art. 25.

[5] D'Arbois de Jubainville, L'administration des intendants d'après les archives de l'Aube, str. 37.

dając, aby wyborca płacił pewien podatek bezpośredni. Podczas rozpraw oświetlano warunek ten rozmaicie. Jedni utrzymywali, że uiszczanie podatku winno być wymagane na zgromadzeniach prawyborców tylko jako dowód należenia do danego okręgu; ubóstwo samo przez się nie stanowi przeszkody, więc opodatkowanie bez względu na wysokość starczy za tytuł do wykonania praw obywatelskich"[1] Dodawano, że proponowany środek ma jedynie na celu wyłączenie żebraków.[2] Inni natomiast twierdzili, że ograniczenie to miało na celu obdarzyć prawami politycznemi wyłącznie majętnych właścicieli.[3] W rzeczywistości taki porządek rzeczy wypływał jak najnaturalniej z poprzedzających go stosunków, o których wzmiankowałem powyżej. Najlepiej świadczy o tem okoliczność, że wysokość podatku odpowiadać miała wartości trzech dni roboczych; w ten sposób normowano za dawnych rządów podatek przemysłowy i pogłówne rzemieślników, rolników i rękodzielników;[4] w rzeczywistości nikt nie płacił podatku przewyższającego wartość trzech dni roboczych: konstytucja 1791 r. przedsięwzięła zresztą kroki, aby ocena ta nie była w różnych miejscowościach zbyt dowolną i zmienną.[5]

Obywatele czynni byli tylko prawyborcami. Zbierali się oni na zgromadzenia pierwszego stopnia, zwoływane w stolicy kantonu, w celu wyznaczenia pewnej określonej liczby wyborców, miarkowanej według zaludnienia okręgu. I w tym wypadku Zgromadzenie Ustawodawcze dochowało wierności poprzednim przykładom. Poczynając od XVI wieku, wybory deputowanych stanu trzeciego do Stanów Generalnych zawsze były pośrednie. Dopiero Konstytuanta uprościła ten system, bo dawniej często bywały wybory trzystopniowe.[6] Zresztą w oczach Zgromadzenia wybory dwustopniowe były w zasadzie istot-

---

[1] Legrand, posiedzenie 20 października 1789 r. Réimpression, j. w., II, 72.

[2] Desmeuniers (22 października 1789 r.): „Nie domagając się opłaty pewnego podatku, dopuścimy do zgromadzeń prawyborczych żebraków, którzy nic nie płacą państwu. Czyż można zresztą mniemać, że przekupstwo nie będzie miało do nich dostępu? Wyłączenie biednych, o którem tyle mówiono, ma tylko drugorzędne znaczenie; będzie ono bodźcem do spółzawodnictwa rzemieślników".

[3] Tamże, Dupont: „Ażeby być wyborcą, trzeba mieć własność, trzeba mieć zamieszkanie. Sprawy zarządu dotyczą własności, pomocy dla ubogich i t. d. Nikogo, prócz właściciela, sprawy takie nie obchodzą... tylko właściciele mogą być wyborcami. Kto nie posiada własności, nie należy jeszcze do społeczeństwa, ale społeczeństwo istnieje dla niego". Takie były zresztą poglądy fizjokratów.

[4] D'Arbois de Jubainville, j. w., 31—47.

[5] Tyt. III, ks. I, rozdz. 2, art. 3: „Co sześć lat Ciało prawodawcze oznaczać będzie *minimum* i *maximum* wartości dziennej pracy, a administracja departamentu określać będzie wartość pracy w każdym okręgu". Chapelier tak określał i oceniał ten podatek w swym raporcie o prawie petycyj (9 maja 1791 r.): „Ponieważ wszystkie niemal podatki są bezpośrednie i ponieważ podatek odpowiadający robociźnie trzydniowej jest tak nieznaczny, że w najbogatszych okolicach nie sięga ponad trzy liwry, a w dwu trzecich Francji równa się 30 sous, — więc niema człowieka godnego nazwy obywatela, niema robotnika pozbawionego talentu, fachu i innych środków, okrom rąk własnych, któryby nie mógł podołać opłacie tego podatku powszechnego, i nie był dumnym z tego, że go płaci".

[6] Ob. mój Cours i t. d., 495.

nym środkiem ostrożności przy wykonywaniu praw politycznych. Świadomie dążyło ono do ześrodkowania czynności wyborczych drugiego stopnia w rękach średniej, dostatniej klasy.[1] Aby móc zostać wyborcą drugiego stopnia, trzeba było posiadać pewien majątek na własność, lub ciągnąć zeń zyski, wynajmować albo dzierżawić majątek, z którego dochód bywał szacowany w tabelach podatkowych, stosownie do okoliczności, na sto, stopięćdziesiąt, dwieście, a nawet czterysta dni roboczych.[2] Natomiast, aby móc zostać obranym na przedstawiciela narodu do ciała prawodawczego, wystarczały kwalifikacje obywatela czynnego.[3]

W takich mniej więcej warunkach ukonstytuowało się Zgromadzenie Prawodawcze.[4] To samo jednak Zgromadzenie, zwołując po 10 sierpnia Konwencję Narodową, nie zawahało się zmienić tych warunków w obliczu nowych wyborów: po ostatnim przewrocie cała konstytucja 1791 r. była uznawana za nieważną. Zgromadzenie Prawodawcze dekretem z dnia 11—12 sierpnia 1792 r. utrzymało system dwustopniowych wyborów pośrednich, nakazując, aby wyborcy po dawnemu wyznaczani byli przez zgromadzenia prawyborców (art. 1). Zniosło jednak ograniczone prawo wyborcze, przekształcając je na głosowanie quasi-powszechne (art. 2). „Podział Francuzów na czynnych i biernych obywateli został zniesiony; aby mieć wstęp na zebranie pierwszego stopnia, wystarczało odtąd być Francuzem, mieć

---

[1] Barnave na posiedzeniu 11 sierpnia 1791 r.: „Wyborców winniśmy szukać w klasie średniej; czy opłata podatku wartości dziesięciodniowej robocizny stanowi o należeniu do tej klasy i może zapewnić społeczności pewien stopień bezpieczeństwa? Panowie wprowadziliście zwyczaj, że wyborcy nie otrzymują pensji... Otóż ja powiadam, że jeśli wyborca nie ma odpowiedniego majątku, aby się obejść przez pewien czas bez pracy i ponieść koszta podróży na miejsce wyborów, musiałoby nastąpić jedno z trojga: albo wstrzymałby się od głosu, albo pobierałby pensję od państwa, albo wreszcie od tego, kto chce zostać obranym".

[2] Konstytucja 1791, tyt. III, r. I, sek. 3, art. 7. Artykuł ten został uchwalony w sierpniu 1791 r., podczas rewizji rozmaitych poprzednio przyjętych uchwał konstytucyjnych. W prawie 22 grudnia 1789 (sek. I, art. 19), Zgromadzenie wymagało pierwotnie od uczestników zebrań prawyborczych tylko podatku, odpowiadającego miejscowej cenie dziesięciu dni pracy.

[3] Konstytucja 1791, tyt. III, r. I, sek. 3, art. 3: „Wszyscy obywatele czynni bez względu na stan, zawód lub opodatkowanie, mogą być obrani na przedstawicieli narodu". Ale podczas rewizji 1791 r. system, przyjęty pierwotnie przez Zgromadzenie, i w tym punkcie uległ poprawie. Pierwotnie bowiem Konstytuanta (na posiedzeniu 29 października 1789 r.) kandydatom do Ciała prawodawczego stawiała za warunek podatek jednej grzywny srebra. Ale przeciw temu warunkowi opinja publiczna gorąco protestowała. Jakoż w sierpniu 1791 zniesiono go po ożywionych a świetnych rozprawach. Wzamian zato utrudniono warunki obieralności dla wyborców drugiego stopnia.

[4] Właściwie Zgromadzenie Prawodawcze zostało wybrane na mocy dekretu 22 grudnia 1789; w chwili bowiem, gdy Zgromadzenie Ustawodawcze uchwaliło zwołanie zebrań prawyborców i wyborców celem utworzenia nowej legislatury (posiedzenie 27 i 28 maja r. 1791), konstytucja nie była jeszcze ani ostatecznie uchwalona, ani gotowa. Zgromadzenie Ustawodawcze odwołało się poprostu do dekretu 22 grudnia 1789, w którym zmodyfikowało tylko niektóre przepisy drugorzędne. Pod dwoma zwłaszcza względami dekret ten odbiegał od konstytucji 1791 r. Czynił obieralnym na wyborcę drugiego stopnia każdego wyborcę, który płacił podatek wartości dziesięciu dni roboczych (art. 19); z drugiej strony nie dopuszczał do Zgromadzenia narodowego osób, nie płacących jednej grzywny srebra podatku i nie mających posiadłości ziemskiej (art. 32).

lat 21, mieszkać przez rok jeden w pewnej miejscowości, żyjąc z własnych dochodów lub pracy i nie zajmować stanowiska służącego". Aby móc być wybranym na deputowanego lub wyborcę, wystarczało (art. 3) czynić zadość tym samym warunkom, a nadto mieć lat 25; inne „warunki obieralności, wymagane od wyborców lub przedstawicieli, nie mają zastosowania przy wyborach do Konwencji Narodowej".

Konwencja w pierwszym okresie swych prac konstytucyjnych, których owocem była ustawa 24 czerwca 1793 r., wystąpiła jako gorąca zwolenniczka powszechnego i bezpośredniego głosowania w sprawach politycznych. Condorcet w słynnej mowie, wygłoszonej dnia 23 lutego 1793 r. przy przedstawieniu pierwszego projektu konstytucji, starał się rozumowo uzasadnić ten system. Wśród bezładnych rozpraw, jakie potem nastąpiły, zasadę powyższą ogłoszono za pewnik oczywisty. To też wcielono ją i do konstytucji 1793 r.,[1] Ustawa ta przyznała prawa wyborcze wszystkim Francuzom, mającym lat 21, a w pewnych warunkach nawet zamieszkałym we Francji (art. 4) cudzoziemcom w tym samym wieku. Od prawyborców żądała, aby mieszkali w kantonie 6 miesięcy (art. 11). Każdy sejmik wyborczy, przypadający na 39 — 40 tysięcy ludności, wyznaczał bezpośrednio jednego deputowanego (art. 23).[2] Aliści konstytucja 24 czerwca 1793 roku nigdy nie weszła w życie. Zawiesiły ją dekrety 19 vendémiaire'a i 14 frimaire'a II roku, wprowadzające rząd rewolucyjny aż do chwili zawarcia pokoju. Kiedy po Termidorze Konwencja w III roku podjęła na nowo sprawy konstytucyjne, zdecydowała się ostatecznie, po dość długich próbach dopełnienia albo udoskonalenia konstytucji 1793 r., zaniechać przeróbek i uchwalić zupełnie nową ustawę: tą była konstytucja 5 fructidor'a III roku.

W materji prawa wyborczego, jak i w wielu innych, konstytucja III roku była powrotem do zasad przyjętych w r. 1791. Zaprowadziła ona ograniczone i pośrednie głosowanie na wyborach do obu nowoutworzonych zgromadzeń — Rady Pięciuset i Rady Starszych,

[1] Sprawozdanie o konstytucji narodu francuskiego, złożone p. Hérault-Séchelles'a na posiedzeniu 30 czerwca 1793: „Najpierw zwróciliśmy szczególną uwagę na zasadę przedstawicielstwa. Wiadomo, że oprzeć je na innej podstawie, krom zaludnienia, zwłaszcza w tak ludnej rzeczypospolitej, jak nasza, — nie można. Ta sprawa może się dziś wydawać wątpliwą chyba umysłom bogaczów, nawykłych do mierzenia siebie inną miarką, niż pozostałych ludzi. Wynika stąd, że przedstawicielstwo można wziąć tylko z łona narodu; inaczej reprezentować go nie można".

[2] Rzecz szczególna, iż konstytucja 1793 r. zachowała pośrednie, dwustopniowe wybory na urzędy w administracji i sądownictwie (art. 37). Sprawozdanie Hérault-Sechelles'a tak uzasadniło ten przepis: „Niech z drugiej strony nikt nam nie zarzuca, żeśmy zachowali zgromadzenia wyborcze, złożywszy tak zupełny hołd zwierzchnictwu ludu i jego prawu wybierania. Poczytywaliśmy za rzecz istotnie ważną przeprowadzić wydatną różnicę między przedstawicielstwem, od którego zawisły prawa i dekrety, słowem — losy Rzeczypospolitej, — i mianowaniem tych licznych urzędników publicznych, którym, z jednej strony, trzeba dać odczuć zależność w pochodzeniu władzy i funkcjach; z drugiej zaś, sam lud powinien uznać się za niezdolnego przeważnie do ich obioru — bądź dlatego, że w kantonach nie zna dostatecznej liczby zdolnych jednostek, bądź, że czynności ich są złożone i różnorodne, bądź wreszcie dlatego, że policzenie ich głosów pochłaniałoby zbyt wiele drobiazgowej pracy".

rozszerzyła je tylko i zbliżyła niemal do powszechnego prawa wyborczego. Więc za obywatela francuskiego, t. j. obywatela czynnego, uznany został „każdy człowiek urodzony i zamieszkały we Francji, który po dojściu do lat 21 wpisał się do listy obywateli swego kantonu, mieszkał potem rok na terytorjum Rzplitej i płacił jakikolwiek bezpośredni podatek gruntowy albo pogłówne". Tym sposobem cenzus został sprowadzony do *minimum*, bo gdy wysokość jego nie była ściśle określona, starczyło płacenie jakiegokolwiek bezpośredniego podatku. Konstytucja dawała nawet niezawodną możność każdemu Francuzowi dopełnić tego warunku według własnego uznania. Zgodnie z art. 304 każdy niewpisany do listy bezpośrednio opodatkowanych miał „prawo udać się do urzędu municypalnego swej gminy i zapisać się na liście osób, uiszczających bezpośrednie podatki odpowiadające cenie trzydniowej robocizny rolnika w danej miejscowości". Prócz tego konstytucja III roku stawiała jeżeli nie na dziś, to na przyszłość inne jeszcze warunki zdobycia praw wyborczych, odpowiadające zupełnie nowemu porządkowi, opartemu zresztą na racjonalnych zasadach. Powiedziano tam (art. 16): „Młodzieńcy nie mogą być umieszczeni na listach obywateli (a to było niezbędnym warunkiem korzystania z praw politycznych), o ile nie dowiodą swej piśmienności oraz znajomości jakiegoś mechanicznego rzemiosła. Praca ręczna rolnika należy do zawodów mechanicznych. Artykuł ten będzie stosowany, poczynając od XII roku Rzplitej". Z wyjątkiem punktu 1, żądającego znajomości rzemiosła, w czem widać bezpośredni wpływ idei, rozwiniętych przez Rousseau'a w „Emilu", — artykuł powołany otwierał drogę, na którą w sto lat niemal później, bo za dni naszych, wstąpiły niektóre ludy Zachodu. Konstytucja III roku dopuszczała również pewną liczbę wypadków pozbawiania praw wyborczych lub przynajmniej możności korzystania z nich (art. 12 i 13). Tutaj należało: „stanowisko płatnego służącego, pozostającego przy osobie pana lub przy gospodarstwie". Zasada ta trzymała się stale od początku Rewolucji.

Obywatele czynni tworzyli w kantonie zgromadzenia prawyborców (tytuł III); na tych zebraniach prawem głosu cieszyli się wszyscy obywatele, którzy zyskali prawo zamieszkania (*domicile*), przebywając w kantonie przez rok jeden, a nie stracili tego prawa naskutek całorocznej nieobecności w kantonie (art. 17). Prawyborcy obierali wyborców, którzy znów na Zgromadzeniach wyborczych (tyt. III) wyznaczali członków obu Rad. Aby zostać wyborcą (drugiego stopnia), należało: podobnie jak w r. 1791, mieć lat 25 i udowodnić, że się posiada pewną własność, użytkuje z majątku, dzierżawi go lub wynajmuje (art. 35). Konstytucja III roku naogół powtórzyła z pewnemi pozornemi raczej, niż istotnemi poprawkami, system wyborczy Zgromadzenia Ustawodawczego. Tak więc, jeśli pominąć przerwę w r. 1793, prawo wyborcze Rewolucji kształtowało się według jednej myśli.

Ośmnasty Brumaire'a i Konsulat nadały mu inny kierunek. Sprawcami przewrotu byli, jak wiadomo, dwaj mężowie: w teorji Siéyès,

w rzeczywistości praktycznej — Napoleon. Zresztą i ten okres, jak to zawsze bywa w dziejach, wiąże się ściśle z poprzednim i znajduje w nim wytłómaczenie. Od 1789 r. główną sprężyną polityki była zasada wyborcza; wprowadzano ją wszędzie, nietylko do organizacji rządu, ale i do administracji, sądownictwa, a chwilowo nawet do armji. W zażartej walce stronnictw spaczono ją niebawem i pozbawiono mocy, a teraz musiała ona siłą fatalnej niemal reakcji ustąpić miejsca niezależnej a przemożnej władzy wykonawczej, wyznaczanej początkowo na długi przeciąg czasu, a następnie przekształconej w dziedziczną. Jednakże — i to zgodnie z prawami ewolucji — zasada wyborcza napozór istniała w dalszym ciągu, służąc za czczą etykietę formy rządu; z niej też pozornie wyprowadzała swe pochodzenie władza wykonawcza.

Tym razem za podstawę wzięto powszechne prawo wyborcze. Jakoż, według konstytucji 22 frimaire'a VIII roku (art. 2) za obywatela francuskiego, obywatela czynnego, miał być uważany każdy urodzony i zamieszkały we Francji człowiek, który po ukończeniu 21 lat kazał się wciągnąć do listy swego okręgu gminnego (*arrondissement communal*) i mieszkał następnie przez rok na terytorjum Rzplitej. Wszelkie ograniczenia cenzusowe zostały zniesione; odnośnie zaś do wypadków niezdolności prawnej albo czynów występnych, pociągających za sobą utratę prawa wyborczego lub zawieszających takowe chwilowo (art. 45), powtórzono wszystkie wypadki zamieszczone w konstytucji III roku; w ich liczbie znów spotykamy „stanowisko płatnego służącego przy osobie pana lub przy gospodarstwie".

Ale to szeroko rozpostarte prawo wyborcze, użyte za podstawę konstytucji, miało znaczenie niewielkie i w dodatku tylko pozorne. Wyborcy bowiem nie obierali już deputowanych, nie wyznaczali nawet wyborców drugiego stopnia, a układali tylko listę kandydatów, z pośród których senat albo pierwszy konsul dokonywał właściwego, ostatecznego wyboru.[1] Samo składanie list odbywało się pośrednio i przechodziło przez kilka stopni,[2] albo raczej składało się z całego szeregu wyborów stopniowych, dokonywanych przez członków rozmaitych zgromadzeń, zwanych wyborczemi. Art. 18 i nast. konstytucji Konsulatu głosiły: „Obywatele każdego okręgu gminnego, głosując, wybierają z pośród siebie ludzi, których uznają za najzdolniejszych do prowadzenia spraw publicznych. W ten sposób powstaje lista mężów zaufania, których ilość równa się dziesiątej części wszystkich obywateli, posiadających prawo do udziału we współpracy. Z tej pierwszej listy gminnej mają być wybierani urzędnicy danego okręgu. Obywatele, zapisani na listach gminnych pewnego departamentu, również wybierają

[1] Mém. du chancelier Pasquier, I, 145: „Przyznawano również, że trzeba ograniczyć wybory ludowe. Aby osiągnąć ten cel, nie można było sobie wystawić nic lepszego, jak zgromadzenia prawyborcze, zgromadzenia kantonów, kolegja departamentowe i okręgowe, mające tylko władzę wyznaczania kandydatów, wśród których Senat-zachowawca dokonywał wyboru".

[2] Z wyjątkiem kandydatów na godności publiczne w samym okręgu.

z pośród siebie dziesiątą część. Tak powstaje druga lista, zwana listą departamentalną, z której mają być powoływani urzędnicy departamentu. Obywatele, zapisani na liście departamentalnej, podobnież wydzielają z pośród siebie dziesiątą część, i powstaje trzecia lista obywateli danego departamentu, którzy mogą być powołani na publiczne godności narodowe". Wszystkie ułożone w ten sposób w departamentach listy odsyłano do Senatu; połączone razem, tworzyły one listę narodową (art. 19). Z listy narodowej Senat wybierał (art. 20) prawodawców (członków ciała prawodawczego), trybunów (członków Trybunatu), konsulów, sędziów trybunału kasacyjnego i komisarzy do rachunkowości państwowej. Co trzy lata listy były przeglądane przez osoby uczestniczące w ich układaniu (art. 10 i nast.). Osoby te nietylko wypełniały braki, ale mogły nadto absolutną większością głosów wykreślić z listy nazwiska osób, zapisanych poprzednio. W tym harmonijnie zbudowanym systemie kółek, tak dobrze do siebie dopasowanych, poznajemy zręczną rękę Siéyèsa, — ale odnajdujemy też właściwą mu niepraktyczność, ilekroć zachodziła potrzeba nie wydawania sądu o ludziach, lecz urządzania instytucyj. Zarazem zasada wyborcza została doprowadzona do ostatecznego upadku; ani przedtem ani potem, od r. 1789 aż do naszych dni, nie zaznała ona gorszego losu. Wraz z powstaniem Konsulatu dożywotniego dało się nawet zauważyć pewne jej podźwignięcie. W *senatusconsultum* 16 termidora X r. Napoleon nie wyrzekał się oczywiście tego, co stanowiło o mocy praktycznej systemu, t. j. mianowania przez Senat członków Trybunatu i Ciała prawodawczego, ale odrzucił złożone i prawie dziecinne postępowanie przy układaniu list zaufania i obieralności. Obywatelom czynnym nie zwrócił prawa wyborczego, ale nadał im rzeczywiste, acz zaopatrzone w tysiączne omówienia, prawo przedstawiania kandydatów.[1]

Senatusconsultum 16 termidora X roku ustanowiło trzy rodzaje zgromadzeń wyborczych. Do jednych, z g r o m a d z e ń p r a w y b o r c ó w k a n t o n u, należeli bez żadnych ograniczeń cenzusowych wszyscy Francuzi, zamieszkali w kantonie i korzystający z praw obywatelstwa; przez takie zgromadzenia kantonalne wybierane były kolegja o k r ę g o w e i d e p a r t a m e n t o w e; te znów przedstawiały kandydatów, z pośród których Senat miał wybierać członków zgromadzeń przedstawicielskich. Pozornie były to wybory dwustopniowe, zredukowane do prawa przedstawiania kandydatów; w rzeczywistości system był zupełnie inny, bardziej złożony, a jeszcze mniej liberalny.[2]

[1] W Senacie większość krzeseł została przedtem (art. 24) obsadzona p. Siéyèsa i Rogera Ducos, pierwszych członków jego, mianowanych przez samą Konstytucję i przydanych do boku trzem konsulom. Później Senat dokompletował siebie drogą kooptacji. Nadal miał wyznaczać swych członków z pośród trzech nazwisk, wymienionych na liście, a proponowanych — jedno przez Ciało Prawodawcze, drugie przez Trybunat, trzecie — przez pierwszego konsula (art. 16); jeżeli trzy te władze wyznaczały tego samego kandydata, senat musiał go przyjąć.

[2] System wyborczy, wprowadzony przez konstytucję VIII roku, funkcjonował tylko raz jeden. Bo zanim jeszcze została sporządzona choćby jedna lista zaufania, od pierw-

Przedewszystkiem bowiem członkowie, obrani przez zgromadzenia kantonalne do kolegjów wyborczych okręgowych i departamentowych, otrzymali władzę dożywotnią (art. 20). Odwołać ich mogło kolegjum, do którego należeli, w bardzo rzadkich wypadkach i to większością $^3/_4$ głosów (art. 21). Pierwszy konsul miał prawo dodać im stosownie do okoliczności, dziesięciu lub dwudziestu członków (art. 27), upatrzonych z pośród pewnych kategoryj obywateli. Członków wreszcie, obieranych do kolegjów wyborczych departamentowych, mogły zgromadzenia kantonalne wyznaczać jedynie z pośród (art. 25) „sześciuset obywateli departamentu, uiszczających największe podatki gruntowe, od ruchomości, artykułów spożywczych albo za patenta".

Okręgowe i departamentowe kolegja wyborcze pełniły funkcje wspólne i specjalne. Każde kolegjum okręgowe (art. 29) przedstawiało na każdem zebraniu „dwu obywateli do umieszczenia na liście, z której mieli być wybrani członkowie Trybunatu". Kolegjum departamentu przedstawiało na każdem zebraniu (art. 31) po dwu obywateli celem utworzenia listy, z której mieli być wybrani członkowie Senatu". Nakoniec każde z kolegjów okręgowych i departamentowych polecało (art. 32) po „dwu obywateli, zamieszkałych w departamencie, z których układano listy kandydatów na wybory do Ciała Prawodawczego"; przedsięwzięto też środki ostrożności, aby kolegja departamentów nie porozumiewały się co do osoby kandydata i w ten sposób nie decydowały niemal z góry o wyborze Senatu.[1]

Pierwsze Cesarstwo zachowało system powyższy z bardzo niewielkiemi uzupełnieniami: najważniejsze polegało na tem, że człon-

szych dni nivôse'a r. VIII, Senat, najwcześniej ukonstytuowany, wprost wyznaczał członków Trybunatu i Ciała Prawodawczego, konstytucja zaś stanowiła, że pierwsze odnowienie Trybunatu i Ciała Prawodawczego (mających odnawiać co roku $^1/_5$ swego personelu) nastąpi w r. X (art. 38); z drugiej strony przepisała ona (art. 14), aby pierwsze listy zaufania zostały ułożone w ciągu roku X. Wynikło stąd to, że Senat, powstały z wyborów, w miesiącu ventôse V r. wyznaczył $^4/_5$ członków Trybunatu i Ciała Prawodawczego, pozwalając im nadal sprawować swe czynności; w ten sposób usunął on wszystkich pozostałych i obrał według listy narodowej ich następców; ob. Buchez et Roux, j. w. XXVIII, 308, 397.

[1] Pomiędzy systemem wyborczym r. VIII i systemem r. X pod jednym względem istniała dość głęboka różnica, dotycząca składu Ciała Prawodawczego. Gdy za podstawę wzięto listę narodową, mającą jednoczyć w sobie notablów wszystkich departamentów, z której Senat miał (w zasadzie) wybierać dowolnie członków legislatury, w rzeczywistości nie było już osobnego przedstawicielstwa departamentowego. Z całą słusznością twierdzić to można o Trybunacie; co do Ciała zaś Prawodawczego art. 31 konstytucji VIII r. głosił, że „miał tam się zawsze znajdować conajmniej jeden obywatel z każdego departamentu Rzplitej". W systemie X roku, przeciwnie, członkowie Ciała Prawodawczego są podzieleni podług departamentów, stosownie do znaczenia tychże, i tylko co do wyznaczenia deputowanych departamentu kolegja okręgowe i departamentowe mogą czynić przedstawienia. Odtąd Ciało Prawodawcze mogło przybrać nadane mu później miano izby deputowanych departamentów. Słynny w swoim czasie urzędowy artykuł Moniteur'a z d. 15 grudnia 1808 r. zawierał takie orzeczenie: „Niesłusznie tak zwane Ciało Prawodawcze powinnoby się nazywać radą prawodawczą, nie może bowiem wydawać praw, nie mając władzy proponować ich. Otóż rada prawodawcza jestto zjednoczenie mandatarjuszów kolegjów wyborczych. Daje się im nazwę deputowanych departamentów, ponieważ departamenty mianują ich".

kowie legji honorowej z samego prawa należeli do okręgowego albo departamentowego kolegjum wyborczego — zależnie od stopnia orderu.[1] Sam Senat, który w dalszym ciągu wybierał członków Ciała Prawodawczego i Trybunatu (dopóki ten istniał), był uzupełniany według nowego systemu. Prócz francuskich książąt krwi i najprzedniejszych dostojników cesarstwa należało doń 80 członków, reprezentujących dawny jego personel i mianowanych przez samo zgromadzenie z pośród kandydatów, których wybierał cesarz z list ułożonych przez kolegja wyborcze departamentów; — oraz wszyscy obywatele, których cesarz uznał za właściwe podnieść do godności senatora.[2]

Taki był system wyborczy za Konsulatu i Pierwszego Cesarstwa. Okoliczności dziejowe, rozczarowanie i obojętność dla wolności politycznej pozwoliły mu powstać i wegetować, ale na to złożyły się może i inne zasadnicze przyczyny, a mianowicie system wyborów dwustopniowych, wprowadzony przez Zgromadzenie ustawodawcze, a przyjęty przez Konwencję w r. III. Wyborcy drugiego stopnia tworzyli w każdym departamencie prawdziwe ciało polityczne; tym sposobem wcześnie przyzwyczajano się do tego, że przedstawicieli wybierało nie ciało wyborcze, lecz inne zgromadzenie.

Wraz z Restauracją Karta 1814 r. sprowadziła przekształcenie w dwóch kierunkach. Z jednej strony, polityczne prawo wyborcze zamknięte zostało w ciasnych granicach; z drugiej — przez wybory do izby deputowanych odzyskało ono swe realne znaczenie. Skończyła się komedja wyborcza, grana od XIII roku; wyborcy obierali deputowanych bezpośrednio. Wyraźnie nie wspominała o tem Karta.[3] Ale tak postanowiło prawo 5 lutego 1817 r.[4] Według art. 40 Karty, aby być wyborcą, należało zadość czynić wymaganiom nader wysokiego cenzusu: płacić podatek bezpośredni w ilości 500 fr. i liczyć lat 30. Cenzus obieralności został podniesiony do 1000 fr. bezpośredniego podatku (art. 39); nie mógł też deputowany liczyć mniej niż 40 lat skończonych. Zresztą, gdyby w departamencie nie znalazło się pięćdziesięciu osób w wieku wyżej czterdziestki, odpowiadających tej stopie podatkowej, to do listy mieli być wciągani mieszkańcy, najwyżej po nich opodatkowani, aż póki liczba 50 nie zostanie skompletowana (art. 40); obiorowi mogły podlegać tylko osoby umieszczone na liście. Był to nowy kierunek w politycznem prawie wyborczem: chciano złożyć je całkowicie w ręce klas zamożnych, przeważnie — w ręce

[1] Senatusconsultum 28 floréala r. XII, art. 99.

[2] J. w., art. 57.

[3] Art. 35 orzekał poprostu: „Izba deputowanych składać się będzie z deputowanych, obranych przez kolegja wyborcze, których organizacja zostanie opisana w ustawach". Art. 40 określał wyborców cenzusowych, „biorących udział w wyznaczaniu deputowanych". Restauracja też z początku utrzymała kolegja wyborcze Cesarstwa, rozszerzając ich władzę; kolegja okręgowe przedstawiały departamentowym kandydatów do obioru na deputowanych.

[4] Art. 7: „W każdym departamencie jest jedno kolegjum wyborcze; składa się ono ze wszystkich wyborców departamentu, z pośród których wprost wyznacza deputowanych do izby",

wielkich właścicieli ziemskich. Pierwszą nawet myślą redaktorów Karty było brać w rachubę przy oznaczaniu cenzusu wyborczego tylko podatek gruntowy i tylko w drodze ustępstw zaliczono do warunków cenzusu inne podatki bezpośrednie.[1] Niebawem też ustawa 29 czerwca 1820 r. nie omieszkała wprowadzić w tym samym duchu poprawki, zwanej głosowaniem podwójnem. Stanowiła ona dla obioru deputowanych dwa rodzaje kolegjów wyborczych: 1-o kolegja okręgowe, ogarniające wszystkich uznanych przez Kartę i zamieszkałych w okręgu wyborców cenzusowych; każde takie kolegjum stawiało jednego deputowanego (art. 1 i 2); 2-o kolegja departamentowe, „złożone z najwyżej opodatkowanych wyborców w liczbie odpowiadającej czwartej części ogółu wyborców danego departamentu"; pomiędzy temi kolegjami podzielono mandaty 172 nowych deputowanych. Niektóre tylko najdrobniejsze departamenty zachowywały dawny system, łącząc wszystkich wyborców w jednem kolegjum departamentalnem. Według tej kombinacji najwyżej opodatkowani wyborcy każdego departamentu w liczbie $^1/_4$ części ogółu głosowali dwukrotnie: raz w kolegjum okręgowem, potem — w departamentowem; w tem ostatniem wotum ich nabierało szczególnej doniosłości wobec braku równoważącego wpływu mniej obciążonych wyborców. Jestto zresztą jedyny wypadek zastosowania we Francji systemu wielogłosowego (*vote plural*), który nieco niżej spotkamy w ustawodawstwie innych krajów.

Rewolucja 1830 r. utrzymała system cenzusowy, łagodząc go jednak i nadając mu przez to inny charakter. Teraz już nie wielkiej własności ziemskiej, lecz klasie średniej, zamożnemu mieszczaństwu, chciała konstytucja zapewnić korzystanie z praw politycznych. Sama przejrzana Karta 1830 r. nie określiła ani cenzusu wyborczego, ani cenzusu obieralności. Głosiła ona tylko, że wyborca winien mieć nie mniej jak dwadzieścia pięć lat, (art. 34), a kandydat na deputowanego — przynajmniej trzydzieści (art. 32). Resztę pozostawiła decyzji specjalnych ustaw, zapowiadajac w krótkim czasie (art. 69, § 9) wydanie ustawy wyborczej, mającej „znieść system wielogłosowy oraz ustalić warunki głosu i obieralności". Zapowiedziane prawo, datowane d. 19 kwietnia 1831 r., dało pochop do ożywionych rozpraw w prasie i w izbach. Zniżyło cenzus wyborczy do 200 franków podatków prostych (art. 1), a dla niektórych kategoryj osób ze względu na ich szczególne stanowisko — do stu franków.[2] Cenzus obieralności spadł

[1] Duvergier de Hauranne, j. w., II, 171: „Panowie Chabaud-Latour, Garnier i Duhamel z niemałym trudem dopięli tego, aby nietylko podatek gruntowy skorzystał na cenzusie wyborczym, lecz aby ten sam przywilej przysługiwał podatkowi pogłównemu i od ruchomości. Bądź co bądź, wniosek ten uzyskał moc prawną przez zastąpienie wyrazów *contribution foncière* terminem *contribution directe*, nikt tylko nie pomyślał o patentach. „Gdyby o tem pomyślano, mówi Beugnot, poprawka nigdy nie zostałaby przyjęta".

[2] Art. 3: „Prócz tego wyborcami są uiszczający sto franków bezpośrednich podatków 1-o członkowie i korespondenci Instytutu; 2-o oficerowie armji lądowej i morskiej, pobierający conajmniej 1200 franków emerytury, którzy dowiedli rzeczywistego zamieszkania w okręgu gminnym przez 3 lata. Oficerowie-emeryci mogą zaliczyć do wymaganych powyżej 1200 franków pensję, którą pobierają, jako członkowie legji honorowej".

na 500 franków bezpośredniego poboru (art. 59). Wszelkie głosowanie podwójne zostało zniesione, obiór deputowanych odbywał się w okręgach, wyznaczających po jednym deputowanym.

Prawo 1831 r. miało pozostać ostatniem w tej kwestji słowem Monarchji Lipcowej; ono też miało stanowić o jej chronicznej niemocy i przyśpieszyło ostateczne przesilenie, które sprowadziło upadek monarchji. Bo rewolucja 1830 r. była w znacznym stopniu czynnikiem przebudzenia się tego ducha, co ożywiał pierwszą rewolucję i pierwsze cesarstwo: zamiłowanie równości górowało nad polityczną swobodą. Kwestja reformy wyborczej w kierunku rozszerzenia prawa głosu niezwłocznie znalazła się na porządku dziennym; partja demokratyczna perjodycznie wysuwała ją na pierwszy plan, śląc do izb petycje i wnosząc w drodze inicjatywy parlamentarnej projekty prawodawcze. W tym kształcie projekty r e f o r m y w y b o r c z e j zazwyczaj przybierały charakter umiarkowany. Najczęściej proponowano t. zw. u z u p e ł n i e n i e z d o l n o ś c i (*adjonction des capacités*) wyborców cenzusowych; rozumiano przez to osoby, zapisane na ówczesnej liście przysięgłych w sądach karnych ze względu na ich zawodowe wykształcenie. Ale takie wnioski zawsze spotykały się z nieugiętym oporem i bezwzględną odmową rządu. W maju 1840 r. Thiers, podówczas prezydent ministrów, odrzucił wszelką reformę wyborczą,[1] i prowadzona na rzecz reformy agitacja bankietowa pozostała bezowocną.[2] W lutym 1842 r. zwalczał ją Guizot, odpowiadając na mowy Lamartine'a i Dufaure'a.[3] Niewzruszony w swym oporze, odrzucił Guizot 26 marca 1847 r. w izbie deputowanych nader skromny wniosek Duvergier de Hauranne'a i wygłosił przepowiednię, której niebawem kłam zadały fakty: „Nie nadejdzie nigdy dzień głosowania powszechnego. Nie nadejdzie ten dzień, kiedy wszystkie stworzenia ludzkie można będzie powołać do korzystania z praw politycznych".[4] Nareszcie dla celów reformy wyborczej zorganizowano nową kampanję bankietową 1847 r., która miała zakończyć się przewrotem lutowym.[5] Powszechne prawo wyborcze, ogłoszone przez Rząd tymczasowy przed wyborami do Zgromadzenia Ustawodawczego,[6] wciągnięte następnie do konstytucji 1848 r. i opracowane w ustawie wyborczej 15 marca 1849 r., nieodwołalnie zapanowało odtąd w urządzeniach francuskich. Zgromadzenie Prawodawcze spróbowało jeszcze ograniczyć je prawem 31 maja 1850. Drogą prostą prawodawca nie mógł tego dopiąć, bo konstytucja gwarantowała powszechne głosowanie na wyborach; użyto więc subtelnego wykrętu prawnego. Konstytucja nie określała warunków miejsca

[1] Na posiedzeniu 16 marca Thiers, zgodnie z czystą doktryną angielską, wygłosił zasadę zwierzchnictwa nie narodu, lecz króla i izb: „W języku konstytucyjnym zwierzchnictwo narodu znaczy tyle, co zwierzchnictwo narodu zapomocą prawidłowego głosowania. Innego zwierzchnictwa narodu nie znam".

[2] Thureau-Dangin, j. w., IV, 81.

[3] Tamże, V, 54.

[4] Histoire de mon temps, 5, 383.

[5] Thureau-Dangin, j. w., VII, 78, 394.

[6] Dekret 5 marca 1848 r.

zamieszkania, koniecznych do korzystania z praw wyborczych i pośrednio (*implicite*) pozostawiła je do decyzji prawodawcy; prawo 15 marca 1849 r. ustanowiło sześciomiesięczny termin zamieszkania w kantonie.[1] Stosując się do życzeń większości zgromadzenia,[2] rząd zaproponował trzyletni termin zamieszkania w danej gminie lub kantonie (art. 1); zamieszkanie to w zasadzie winno być poświadczone (pomijając niektóre wyjątkowe wypadki) przez wciągnięcie wyborcy na listę poboru pogłównego albo na listę naturalnej powinności drogowej.[3] Zresztą wyłuszczenie motywów świadczyć miało o najzupełniejszem poszanowaniu konstytucji.[4] Projekt ten wywołał gorące rozprawy, powstawano nań, jako na niekonstytucyjny i niebezpieczny; pomimo to został uchwalony. Był to krok jak najniepopularniejszy i najnierozsądniejszy. Zbywało mu na szczerości; widać było, że jest skierowany głównie przeciw wyborcom z pośród robotników miejskich. Atoli Ludwik Napoleon, który za pośrednictwem ministerjum sam zaprojektował ustawę, zniósł ją dekretem 2 grudnia 1851, dokonywując zarazem zamachu stanu;[5] przywrócone w ten sposób powszechne prawo wyborcze nie było już przedmiotem zamachów dla późniejszego prawodawstwa.

Zbadaliśmy historję politycznego prawa wyborczego we Francji: zaznaczmy teraz ważniejsze jego przejawy w prawodawstwie innych krajów.[6]

VII.

Widzieliśmy, jak we Francji prawodawstwo od r. 1789 znajdowało się w stanie ciągłego wahania, to zbliżając się do powszechnego prawa wyborczego, to oddalając się odeń; aż wreszcie zajęło stanowisko niewzruszone. W wielkiej demokracji północno-amerykańskiej podobna ewolucja doprowadziła do takiego samego wyniku; tam jednak szła ona drogą prostą, nie cofając się wstecz, a wciąż krocząc naprzód. Kiedy powstała Rzplita Stanów Zjednoczonych, konstytucje

[1] Patrz wyżej str. 278.

[2] Spuller, Histoire parlementaire de la seconde République, str. 287 i nast.

[3] Art. 3: „Za dowód miejsca zamieszkania wyborcy służy: 1-o zapisanie na liście podatku pogłównego albo osobiste zapisanie się na liście osób, podległych naturalnej powinności drogowej; 2-o oświadczenie ojca, matki, teścia, teściowej lub innych wstępnych, zamieszkałych w kantonie od lat trzech, odnośnie do synów, zięciów, wnuków i innych zstępnych pełnoletnich, mieszkających w domu rodzicielskim i nie wciągniętych na listę podatku pogłównego na mocy art. 12 prawa 24 kwietnia 1832 r.; 3-o takież oświadczenie majstrów i panów co do osób pełnoletnich, pełniących u nich służbę albo pracujących, o ile osoby te mieszkają w tymsamym domu, co majster lub pan, albo też w zabudowaniach przedsiębiorstwa".

[4] „Szanować należy zarówno literę, jak i ducha konstytucji; nie wolno jej ani przekraczać ani omijać; ale prawodawca może i powinien lojalnie, odważnie spożytkować prawa, nadane mu przez tę konstytucję dla obrony zagrożonego społeczeństwa".

[5] Prezydent Rzplitej stanowi: „Art. 1. Zgromadzenie narodowe zostaje rozwiązane; Art. 2. Przywrócone zostaje głosowanie powszechne. Znosi się prawo 31 maja".

[6] Ob. Edm. Villey, Legislation électorale comparée des principaux pays d'Europe, Paryż 1900.

poszczególnych Stanów, które określają zarówno prawo wyborcze wewnątrz, jak i do federalnej izby przedstawicieli, naogół trzymały się systemu cenzusowego.[1] Wymagały one od wyborcy albo posiadania określonej własności, i to nieraz ziemskiej, albo płacenia pewnych podatków. Ale stopniowo ograniczenia te znoszono, i obecnie pozostały już ledwo nieliczne ślady. Bryce stwierdził, co następuje:

„Powszechne prawo wyborcze dorosłych ustaliło się we wszystkich niemal stanach. Niezdolnością dotknięci są tylko ludzie, skazani za przestępstwo (włączając tu przekupstwo i wielożeństwo) oraz pobierający wsparcie na mocy prawa o ubogich. Wyjątki te istnieją niemal we wszystkich stanach, w ośmiu zaś żaden ubogi nie ma prawa głosu. Niegdyś w wielu stanach wymagano pewnego cenzusu wyborczego, a w Rhode Island jeszcze w r. 1888 żądano, aby obywatele, urodzeni poza granicami unji, chcąc stać się wyborcami, posiadali nieruchomość wartości 134 dolarów albo płacili podatek w ilości jednego dolara. Pięć innych stanów (Delaware, Pensylwanja, Massachusetts, Tennessee i Mississipi) wymagają, aby wyborca płacił pewien podatek na rzecz stanu lub hrabstwa (w Tennessee i Massachusetts nazywa się to p o d a t k i e m w y b o r c z y m, *poll-tax*); jeżeli wszakże sam płacić nie może, czyni to zań jego partja, wskutek czego ograniczenie jest bezsilnem. Massachusetts żąda, aby wyborca umiał czytać konstytucję po angielsku i napisać swe nazwisko (poprawka 1857 r.) Connecticut — aby umiał odczytać jakąkolwiek część konstytucji lub ustaw i prowadził moralne życie[2] (poprawki 1855 i 1845 r.). Powyższy dowód wykształcenia niema wielkiej wagi już dlatego, że w tych dwu stanach niepiśmiennych jest mało, a po wydaniu nowych praw o głosowaniu stanie się prawie bezużytecznym... Mississipi posiada przepis, aby każdy, kto chce być wpisanym na rejestr, „umiał czytać część konstytucji, rozumiał czytaną przez kogo innego i potrafił ją należycie tłómaczyć" (konst. 1890 r.);[3] wymaga się też, aby wy-

[1] J. L. Warren Woodville. Suffrage limitations in Louisiana, w Political science quarterly, czerwiec 1906, 177; Georges H. Haynes, Representation in State Legislatures w Annals of the American Academy, 1900, t. XV i XVI; Woodruff, Election methods in Philadelphia, The hist. of Minnesota primary election system w Ann. of. Amer. Academy, listopad 1902, 142 i n.; Commentaries, I, 319 i n,

[2] Angielski tekst Bryce'a brzmi: „to sustain a good moral character", co tłómacz francuski Lestang (II, str. 100) niedość ściśle oddaje przez: „qu'il soit honorable".

[3] Bryce, II, 100: Ostatnie wyrazy Bryce zaopatrzył w odsyłacz; „Tłómaczyć należy ten szczególny przepis, jak następuje: chodzi o usunięcie niepiśmiennych murzynów oraz o dopuszczenie niepiśmiennych białych. Jakoż rezultat ten osiągnięto, i chociaż sprzeciwia się on duchowi piętnastej poprawki do konstytucji związkowej (która zabrania stanom odmawiać komuś prawa głosu ze względu na rasę, barwę lub poprzedni stan niewolnictwa), dla Mississipi jest to najlepszem rozwiązaniem trudnego pytania". Zaznaczony przez Bryce'a ruch ku pozbawieniu murzynów prawa głosu przez postawienie im warunków trudnych do zaspokojenia, choć napozór niedotyczących ich specjalnie, zdaje się szerzyć w stanach południowych. Ob. Political science quarterly, 1899, 369. Bryce. przekł. franc. IV, 237. Wymagania co do wykształcenia, posiadania własności i cenzusu skierowane przeciw murzynom dotykały też niektórych białych. Bierze więc ich w opiekę t. zw. „klauzula o dziadku". Nie podlegają mianowicie tym wymaganiom ci, którzy byli wyborcami 1 stycznia 1867 (przed uwolnieniem murzynów) oraz ich potom-

borca przez pewien czas mieszkał w stanie albo w okręgu, gdzie zamierza głosować; termin tego pobytu, nader zmienny w rozlicznych stanach, jest zazwyczaj bardzo krótki".

Od tego czasu obraz nie uległ znacznym zmianom; triumf głosowania powszechnego utwierdził się tylko w dalszym ciągu. Zdradza się tylko jawna dążność do pozbawienia praw wyborczych nieumiejących czytać i pisać.[1] Ta, jak ją nazywają, kwalifikacja inteligencji (*intelligence qualification*) została przyjęta lub zaproponowana w Kalifornji, Wyomingu i Luizjanie.[2] Nie należy zapominać, że prawie we wszystkich stanach takie poprawki konstytucyjne bywają poddawane głosowaniu ciała wyborczego, które w ten sposób samo siebie ogranicza.

Ogarniając teraz rzutem oka cały ląd Europy, oprócz Francji, niezwłocznie dostrzegamy dwa nader wyraźne a doniosłe fakty.

Najpierw, że głosowanie powszechne zdobyło już sobie bardzo rozległe pole. Funkcjonuje w pełni siły w Związku szwajcarskim, tak w głosowaniach kantonalnych jak i związkowych. W Grecji wprowadziła je konstytucja 1864 r.[3] Wprowadzone w Hiszpanji po raz pierwszy przez krótkotrwałą konstytucję 1869 r., zniesione następnie w r. 1877, wróciło w ustawie z 26 czerwca 1890 r.[4] Powszechne lub prawie powszechne prawo wyborcze uznała konstytucja duńska na wyborach do izby niższej (*Folkęth ng*); w unormowaniu szczegółów ustawa ta jednemi rysami przypomina francuskie konstytucje rewolucyjne, innemi — niektóre przepisy amerykańskie.[5] Rzecz godna uwagi, że bezpośrednie powszechne prawo wyborcze przyjęła również konstytucja Cesarstwa Niemieckiego 16 kwietnia 1871 r. przy wyborach do parlamentu Rzeszy (*Reichstag*).[6] Pod tym względem okazała się ona śmielszą i liberalniejszą od konstytucyj większości poszczególnych państw, należących do Rzeszy.[7] Jeżeli bowiem te ostatnie często dopuszczają powszechne

---

kowie. „Klauzula o dziadku" istnieje w Północnej Karolinie, w Louisjanie, w Oklahoma od r. 1910. W r. 1910 ustawodawstwo Marylandu powzięło uchwałę odmawiającą murzynom prawa głosu, lecz ustawę tę zawiesiło veto gubernatora: Viallate, Vie politique, rok. IV.

[1] Coprawda warunek ten często skierowywany bywa przeciw naturalizowanym cudzoziemcom murzynom, jak to widać z poprzedniego odnośnika. Zwykle wymaga on, aby wyborca umiał czytać po angielsku i podpisać się nazwiskiem.

[2] Political science quarterly 1898, str. 17, oraz Record of political events, passim. Por. też Mabry Mathews, j. w.

[3] Art. 66: Dareste, Les Constitutions modernes, II, 289, prawo 5 (17) grudnia 1877, art. 4; Ann. de leg. étr. 1878, 707.

[4] Annuaire, j. w., 1891, 418. Périsse, Les élections législatives en Espagne, 1909.

[5] Konstytucja przejrzana 1866 r. (Dareste, Les Constitutions modernes, II, 9), art. 30. — — Nowa konstytuacja wyborcza saskiego landtagu, Revue générale d'administration, 1909, str. 348; Combes Lestrade: Elargissement du suffrage en Allemagne w Comptes rendus de l'Académie des sciences morales et politiques, 1906, str. 736; Maysset L'esprit public en Allemagne w Correspondant 27 sierpnia 1909; Brocard, La réforme électorale en Prusse et les partis w Revue politique et parlementaire, luty 1912, str. 287.

[6] Arr. 20: Dareste, j. w., I, 160: „Parlament jest obierany za pomocą głosowania powszechnego, bezpośredniego i tajnego".

[7] Ob. zwłaszcza konstytucję pruską, badeńską, sasko-wejmarską, wirtemberską, bawarską i saską.

głosowanie, to jedynie pod postacią wyborów pośrednich; albo też miarkują jego znaczenie, dając na wyborach poselskich przewagę właścicielom ziemskim i najwyżej opodatkowanym obywatelom, zgrupowanym w osobne kolegja. Nietrudno zresztą doszukać się przyczyny takiej odwagi. Powszechne prawo wyborcze jest największą siłą polityczną naszej epoki, do niego też odwołali się twórcy cesarstwa, chcąc zrównoważyć i w razie potrzeby poskromić inną potęgę, której wpływ groził trwałości ich dzieła: duch partykularyzmu mógł wywołać rozbrat wśród poszczególnych państw nowego związku.[1] Głosowanie powszechne, jednoczące w życiu politycznym wszystkich obywateli cesarstwa, wydało się twórcom tegoż jedynym sposobem utrzymania osiągniętej jedności. Belgja po rewizji konstytucji, trwającej całe 11 miesięcy, przyjęła 25-go września 1893 roku powszechne prawo wyborcze,[2] uszczupliła jednak jego doniosłość dwoma ograniczeniami. Z jednej strony, podobnie jak francuska konstytucja 1791 r., nadaje ona prawo głosu dopiero po dojściu do 25 lat. Z drugiej — wprowadza system wielogłosowy. Jeżeli każdy dwudziestopięcioletni obywatel posiada jeden głos, to wielu może mieć po parę głosów. Nowy 47 art. konstytucji belgijskiej, przyznając prawo głosu każdemu obywatelowi, mającemu skończone 25 lat i mieszkającemu w gminie conajmniej od roku, obdarza jeszcze głosem dodatkowym ludzi powyżej 35 lat wieku, którzy opłacają podatki i są ojcami rodzin, — oraz właścicieli pewnego majątku; nadaje dwa głosy dodatkowe osobom, mającym dowody wykształcenia wyższego albo średniego wyższego stopnia. Nikt jednak nie może skupić w swem ręku więcej nad trzy głosy. Ten nader złożony systemat wspiera się na pewnej idei, mającej zdecydowanych zwolenników.[3] O ile kojarzy głosy dodatkowe nie z płaceniem podatków i nie z posiadaniem majątku, lecz z wykształceniem, może się wydawać dokładnem zastosowaniem zasady, na której ugruntowaliśmy samo prawo wyborcze. Czyż bowiem nie ma ono wtedy na celu uzależnienia czynności wyborczej od zdolności jej wy-

[1] Albert Sorel, La vielle Allemagne et le nouvel Empire (Temps z d. 10 kwietnia 1890 r.). „Niewiele jest środków zdatnych do stworzenia siły narodowej, niezależnej od dynastji oraz państw i wyższej nad nie. Organizator cesarstwa nie miał wyboru. Chcąc niechcąc, musiał dać Niemcom za jednym zamachem powszechne prawo wyborcze i parlament".

[2] Art. 47 konstytucji 1831 r. nadawał prawo wyborcze tylko obywatelom, uiszczającym census, określony przez ustawę wyborczą; cenzus ten, jak opiewała konstytucja, nie mógł przenosić 100 florenów bezpośredniego podatku ani spadać poniżej 20 florenów". Barthélemy, L'organisation du suffrage, 376.

[3] Ob. dalej str. 297, 298. Por. Arthur Desjardins, La liberté politique dans l'Etat moderne, 239. W „Korespondencji" Flauberta (IV serja, 1893, 82) czytamy następujący ciekawy ustęp listu, pisany do pani George Sand w r. 1879: „Zdaniem mojem, każdy najniżej nawet stojący człowiek ma prawo głosu — własnego, chociaż nie jest równy sąsiadowi, który może być odeń sto razy więcej wart. W przedsiębiorstwie przemysłowem (towarzystwie akcyjnem) każdy akcjonarjusz ma znaczenie proporcjonalne do udziału. To samo powinnoby być w rządzie każdego narodu. Ja pewno wart jestem tyle, co dwudziestu wyborców z Croisset. Trzeba wziąć w rachubę pieniądze, rozum, nawet rasę, słowem — wszystkie czynniki. A dotychczas widzę tylko jeden czynnik — liczbę".

konywania? A przecież kryje się tu niewątpliwa sprzeczność logiczna. Rozszerza się prawo, władzę wyborczą najzdolniejszych obywateli po to tylko, aby wynagrodzić braki zdolności innych obywateli; ale w takim razie logika kazałaby tym ostatnim zupełnie odmówić prawa wyborczego. Jeżeli zaś ustawa pozwala im uczestniczyć w głosowaniu, to tem samem przyznaje im dostateczną zdolność prawną; pocóż w takim razie innym dawać w tej samej czynności większą władzę? Popadlibyśmy znów w przedstawicielstwo interesów.[1] Szwecja wprowadziła głosowanie powszechne w 1907 r. Według ustawy z 14 maja[2] wyborcą jest każdy obywatel, który osiągnął wiek dwudziestu czterech lat, nie jest sądownie notowany, płacił regularnie podatki, wypełnił obowiązki wojskowe i nie jest wymieniony na liście pobierających wsparcie. W sąsiedniej Norwegji, gdzie głosowanie powszechne już istniało, przekształciło się ono z pośredniego w bezpośrednie.[3]

Aż do r. 1912 system wyborczy włoski był oparty na zasadzie uzdolnienia, przez co wyłączeni byli niepiśmienni, i liczba wyborców ograniczona była do trzech miljonów (3.319,207). Ustawa z 30 czerwca 1912 powołała analfabetów do życia politycznego, o ile mieli 30 lat. Reforma ta powiększyła nagle liczbę wyborców o 5,000.000.[4]

---

[1] Staje się to niemal zawsze widocznem, gdy jeden lub kilka głosów dodatkowych łączy się z warunkami majątkowemi lub cenzusowemi. W Belgji wyszło to na jaw nagle, i rewizja 1893 r. nie pohamowała ruchu opinji, domagającej się prostego głosowania powszechnego. Kiedy zaproponowano i zaczęto omawiać ustawę 30 grudnia 1889, stosującą do wyborów do parlamentu belgijskiego system przedstawicielstwa ustosunkowanego, znaczny odłam partji socjalistycznej odmówił zgody na tę reformę, której przecież partja była zwolenniczką, o ile nie zostanie przyjętem powszechne prawo wyborcze. Ustawa 30 grudnia 1899 r., owoc kompromisu, nic nie zdecydowała. Rzec nawet można, że głosowanie powszechne uległo podwójnemu spaczeniu przez wprowadzenie dwóch zasad; systemu wielogłosowego i przedstawicielstwa ustosunkowanego, z których jedna potęguje wady drugiej. Jakkolwiekbądź, agitacja za prostem powszechnem prawem wyborczem, w której biorą udział przedstawiciele różnych prowincyj, niedawno została wznowiona. W izbie przedstawicieli złożono wniosek, aby cały naród belgijski, głosując bezpośrednio, wypowiedział się za pomocą referendum co do tego, czy życzy sobie powszechnego prawa wyborczego, a zarazem szczerej organizacji przedstawicielstwa ustosunkowanego. Nad wnioskiem tym rozprawiano od 21 czerwca 1901 r. na wielu posiedzeniach. Propozycję przyjęcia go pod rozwagę odrzucono 85 głosami przeciw 50 przy dwóch posłach, wstrzymujących się od głosowania. Sprawa „depluralizacji" powszechnego prawa wyborczego oraz przyjęcia głosowania „prostego i zwykłego" wciąż stoi w Belgji na porządku dziennym. Ostatecznie rozwiązać ją zdoła tylko konstytuanta wybrana w głosowaniu pluralnem. Por. Janson (*Ch. repr.*) 1 grudnia 1910 Ann. parl. 1910—1911, str. 170; J. Barthélemy, jak wyżej, str. 433: L'avenir du vote plural. System wielogłosowy istnieje w Saksonji, gdzie pewni wyborcy mogą łączyć nawet cztery głosy, Revue générale d'administration 1909, str. 348. J. Barthélemy, loc. cit. str. 401; Otto Mayer: Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, Tübingen 1909; Alloz, Das Pluralstimmrecht, Archiv des öff. Rechts, t. XXIX str. 458.

[2] Ob. wyżej str. 268.

[3] Viallate, La vie politique dans les Deux Mondes str. 243 i 249 i 5-te wydanie niniejszej książki str. 339.

[4] Odtąd liczba wyborców wynosi 8,672.249, Bertolini La nuova legge elettorale politica nella sua pratica applicazione, Bergamo 1912. O wynikach tej reformy pisze Le Temps 2 paźdz., 8 listop. i 5 grudnia 1913 r. Jak i w Belgji, rozszerzenie prawa wyborczego wyszło tu, zdaje się, na korzyść skrajnych odłamów prawicy i lewicy, nie osłabiając

Kilka lat temu wreszcie zasada powszechnego głosowania na wyborach do izby deputowanych utorowała sobie drogę — wprawdzie dość wązką — do prawodawstwa rozległego kraju — Cesarstwa Austrjackiego. Na mocy praw z 2 kwietnia 1873 r. i 4 października 1882, rada państwa składała się z 353 deputowanych, podzielonych na cztery serje osobnych kolegjów, czyli, jak powiadali Austrjacy: kurje; 85 przedstawicieli obierają wielcy właściciele ziemscy; 21 — izby handlowe i przemysłowe; 118 — miasta, rynki i miejscowości przemysłowe, oraz 129 — gminy wiejskie. Jestto, jak widzimy, system przedstawicielstwa interesów. Ale ustawy Cesarstwa nie określały wprost, kto jest powołanym do głosowania w każdej z tych kuryj; w zasadzie odwoływały się one do poszczególnych ustaw krajów koronnych, regulujących prawo wyborcze na wyborach do sejmu krajowego (*Landtag*); prawo to obowiązuje również na wyborach deputowanych do austrjackiej Rady Państwa (*Reichsrath*). Przytem, gdy mowa o ustawach krajowych, prawo miało na myśli te ustawy, które obowiązywały 2 kwietnia 1873 r., chociażby nawet uległy one odtąd zmianom. Teraz zobaczymy, jak były utworzone cztery kurje.

W klasie wielkiej własności ziemskiej prawo głosu zależało nie od obszaru nieruchomości, ani też od sumy podatku gruntowego. Było ono tu przywiązane do niektórych posiadłości szlacheckich i kościelnych. Posiadłości takie miały poniekąd charakter historyczny i były wciągnięte do rejestrów (*Land und Lehentafel*). W tym charakterze właściciel bez względu na osobę, miał prawo głosować w pierwszej kurji; reprezentowała ona własność feudalną i szlachecką. Ustawy poszczególnych krajów, oczywiście, stawiały też za warunek, aby własność ziemska, mająca zapewnić głos właścicielowi, płaciła pewną sumę podatku gruntowego, — ale poza Dalmacją, gdzie rzeczywiście istniała kurja najwyżej opodatkowanych, było to tylko warunkiem drugorzędnym; ziemie chłopskie (*Rusticalbode*, *bäuerlicher Grund*), bez względu na wartość, nie mogły do tej kurji należeć. Kobiety, właścicielki takich majątków, o ile samodzielnie korzystały ze swych praw i odpowiadały wiekowi wyborczemu (24 lata), bardzo logicznie były zaliczone do wyborców, pod warunkiem, że głosować będą przez pełnomocników. Zresztą taki sposób głosowania zawsze przysługiwał właścicielom ziemskim.[1]

Ale kwestja powszechnego prawa wyborczego była i dla Austrji bolączką. Rozmaite gabinety układały projekty rozszerzenia prawa

---

większości rządowej. (Le Temps 29 paźdz. 1913 r.). Ustawa przedsięwzięła pewne ostrożności, aby umożliwić głosowanie analfabetów; głos oddaje się w kopercie, (patrz niżej o tajemnicy wyborczej) głosuje się zapomecą kartki wyborczej z wydrukowanem nazwiskiem kandydata oraz ze znakiem, którym może być portret kandydata umożliwiający niepiśmiennym poznanie go. Tambaro: La réforme électorale en Italie w Revue du droit public, 1912, str. 775; Lémonon, Les élections italiennes w Revue politique et parlementaire 10 grudnia 1913, str. 465 i Thaon di Revel, Chronique, tamże 10 stycznia 1914, str. 188.

[1] Prawo 2 kwietnia 1873 r., art. 9 i 12, Ann. de lég. étr., 1874, 198.

głosu; jeden z nich uwieńczył się wreszcie ustawą 14 czerwca 1896 r.[1] Wyżej wyłuszczony system ustawa pozostawiła nietkniętym, zostawiając czterem kurjom powyższy ustrój; ale nadto utworzyła nową kurję, mającą dodawać 72 deputowanych do istniejących poprzednio 353, — i była to kurja powszechnego głosowania. Miał w niej prawo głosu każdy obywatel, liczący 24 lata; wyłączono natomiast ubogich, wspieranych z funduszów państwowych i gminnych albo żyjących z jałmużny. Wyborcy, należący do pierwszych czterech kuryj, głosowali i w piątej. Głosowanie jest tam pośrednie dwustopniowe — z pewnemi wyjątkami. Był to system niezbyt zharmonizowany i mało racjonalny, w którym szczątki przeszłości (nawet feudalnej) wchodziły w stadło z tym potężnym czynnikiem, jakim w czasach nowożytnych jest głosowanie powszechne. Widzimy tu znów działanie tego prawa przyrodzonego, które sprawia, że jeśli ustawa jakaś mieści w sobie kilka pierwiastków, to zawsze zwycięża najsilniejszy. Po długich i zaciętych walkach politycznych uchwalono i ogłoszono ustawę wyborczą z 3 stycznia 1907 r., ustanawiającą w Austrji głosowanie powszechne. Przyznaje ona prawo głosu każdemu obywatelowi mającemu skończonych lat 24, (taki jest w Austrji termin pełnoletniości) i posiadającemu obywatelstwo austrjackie (*Staatsbürgerschaft*) bez względu na czas jego trwania i zamieszkałemu od roku w gminie w chwili rozpisania wyborów. Bierne prawo wyborcze przysługuje każdemu wyborcy, który ma lat 30 i posiada indygenat od lat trzech.[2] Przyczyny niezdolności wyborczej wynikają z tych samych zasad co w innych krajach, gdzie przyjęte jest głosowanie powszechne. Głosowanie jest bezpośrednie i tajne, system wielogłosowy nie przyjęty. Nowa ustawa wyborcza austrjacka zachowała po części postępowanie tak cenione w dawniejszem ustawodawstwie t. j. powoływanie się na ustawodawstwo, normujące wybory do sejmów prowincjonalnych w poszczególnych krajach Cesarstwa (*Länder*). Te zarządzenia dopełniają odnośne postanowienia ogólnej ustawy wyborczej co do niezdolności wyborczej. Jeśli n. p. przepisy te zawierają przymus głosowania przy wyborach do sejmu, to ten sam przymus obowiązuje przy wyborach do parlamentu.

Lecz naturalne działanie powszechnego głosowania zamącone jest w Austrji przez czynnik wypływający z etnicznego składu cesarstwa, ten czynnik — to walki pomiędzy poszczególnemi ludami, które wchodzą w jego skład. Liczba $^5/_6$ posłów, która ma być wybrana, rozdzielona jest pomiędzy te kraje nie w stosunku do ludności każdego z nich, lecz według pewnej normy, wynikłej z gorących sporów i układów.[3] Mówiono i tutaj o przedstawicielstwie interesów, ale w odmien-

[1] O okolicznościach, które przyczyniły się do wypracowania i przyjęcia ustawy 1896 r., ob. Seignobos. Dzieje polityczne Europy współczesnej, t. II.

[2] Henry Nézard, Le suffrage politique en Autriche str. 39. Zweig, La réforme électorale en Autriche, Revue du droit public 1907, str. 321 i 511; Lair, Le suffrage universel en Autriche, Revue Bleue, 1 lipca 1907; Beaumont, tamże, Annales des sciences politiques 16 września 1907.

[3] Henry Nézard, jak wyżej, str. 41 i nast.

nem znaczeniu aniżeli dawniej za czasów istnienia kuryj. Wchodzą teraz w grę interesy poszczególnych narodowości i znaczenie ich, nietylko historyczne, ale i teraźniejsze, w obrębie tego państwa jednoczącego czy też raczej obejmującego razem tyle odwiecznych narodowości. W każdym z tych krajów, którego mieszkańcy sami należą do kilku różnych narodowości, okręgi wyborcze zostały tak zorganizowane, aby każda narodowość mogła mieć swych przedstawicieli. Przedstawicielstwo mniejszości widzimy w bardzo zresztą ograniczonym zakresie jedynie na Morawach.[1]

Węgry w tym ruchu nie brały udziału. Mają one swą osobną ustawę wyborczą, wydaną w r. 1848 i przejrzaną w r. 1874. Ta ustawa organizuje prawo głosu, którego złożony system wspiera się na dość ograniczonym cenzusie ze znaczną domieszką zasady zdolności zwiększonej. Zakreślanie okręgów wyborczych należy do komitatów.[2] Lecz i tam widoczny jest pewien ruch naprzód. 31 grudnia 1912 prezydent ministrów Lukacs wniósł do izby poselskiej projekt ustawy, która miała podnieść liczbę wyborców z 1,100.000 na 1.900.000 czyli o 75%. Projekt ten dotykał zarówno kwestji zdolności wyborczej jak i cenzusu: Obywatele podzieleni być mają na 4 klasy według stopnia swego wykształcenia. Od każdego wymagany jest pewien cenzus tem wyższy, im stopień jego wykształcenia jest niższy.[3] Bośnja i Hercegowina ma swą odrębną konstytucję z 17 lutego 1910. Wyborcy należą do różnych kuryj, z których ostatnia jest kurją powszechnego głosowania.[4]

Drugi fakt, który wyłania się z prawodawstwa wyborczego w Europie — to dążność ograniczonego w niektórych krajach prawa wyborczego do rozszerzenia się, do odrzucenia rządów cenzusowych i zbliżenia się do głosowania powszechnego, — wskutek czego praktyczna różnica pomiędzy tak rozszerzonem prawem głosu a głosowaniem powszechnem, zależnem od warunków stałego zamieszkania, staje się prawie nieznaczną. Drogi, któremi zdąża prawodawstwo różnych krajów, prowadzące do tego samego celu, są nader urozmaicone; ale po większej części promieniują one około dwu systemów głównych.

Jeden posiada bardzo dokładny wyraz w prawie angielskiem; nazywa się on nieraz s y s t e m e m z a m i e s z k a n i a (*système de l'occupation*). Wprowadzony w r. 1867 do prawa wyborczego w miastach municypalnych (*boroughs*), na mocy Aktu o reprezentacji ludowej 1884 r. został rozszerzony na hrabstwa.[5] Nadaje on polityczne prawo wyborcze każdemu, kto z jakiegokolwiek tytułu zajmuje cały dom albo część jego, stanowiącą zupełnie osobny lokal, a nawet

---

[1] Tamże.

[2] Ob. szczegóły tego systemu w A. de Bertha, La constitution hongroise str. 106 następne.

[3] Le Temps 2—3 stycznia 1913: Viallate, La vie politique, r. IV, str 164, G. L. Jaray, Le suffrage universel en Hongrie, Questions diplomatiques 1909 str. 227.

[4] Viallate, tamże, r. IV, str. 177.

[5] Ann. de leg. étr, 1885, 60.

wszystkim tym, co jako lokatorowie (*lodgers*) zajmują mieszkanie w cenie przynajmniej 10 f. st. rocznie. System tedy angielski zakreśla granice wcale szerokie i liberalne; wymagając zaś opłaty niskiego komornego, wyłącza chyba tylko prawdziwych włóczęgów. Ale w praktyce rzecz wygląda inaczej. Mnóstwo osób, którym teoretycznie przysługuje prawo głosu, nie może zeń korzystać. Sprawia to złożony charakter procedury przy zapisywaniu nazwisk na liście wyborczej,[1] a zwłaszcza przy otrzymywaniu żądanego świadectwa o zapłaceniu podatku.[2] Z drugiej strony, rozszerzając prawo wyborcze do wymienionych powyżej granic, ustawy angielskie utrzymały dawne zasady, które to prawo wiążą z posiadaniem własności ziemskiej albo innemi pokrewnemi prawami (*freehold*). Wskutek tego nieraz ta sama osoba, posiadając grunty w kilku hrabstwach, może mieć prawo głosu w różnych okręgach wyborczych; a ponieważ zgodnie z tradycją angielską wybory odbywają się w różnych okręgach niejednocześnie, więc wyborca taki może kolejno głosować we wszystkich tych okręgach, gdzie ma do tego prawo. Tak dochodzimy do systemu wielogłosowego, z tą jednak właściwością, że wielogłosowość zależy od przypadku i płynie z niedoskonałości raczej przepisów ogólnych niż z powziętego z góry planu.[3] Jednakże system ten do dziś dnia liczy zwolenników; dowo-

[1] Ob. zajmujące debaty w izbie gmin w 1894 r. nad wniesionym przez rząd projektem ulepszenia tej procedury (*Period of qualification and elections bill*). Na szczególną uwagę zasługuje następujący ustęp sprawozdania komitetu śledczego z 1868 r., przytoczony p. Clarke'a (The parliam. debates, 4-ta serja XXIV, 59): „System ten najdotkliwiej cięży na wyborcach, pobierających wynagrodzenie w odstępach tygodniowych, którym właśnie nowa ustawa chciała nadać prawo głosu. Dla wyrobnika albo robotnika kłopoty i strata czasu, którą musi ponieść, chcąc korzystać ze swych praw, znaczy tyle co ciężka kara pieniężna: musi stracić kilkudniową robociznę, a ryzykuje, że straci nawet stałe miejsce; i w dodatku może potem zostać wyłączonym dla technicznych powodów, wskutek przypadkowej nieopatrzności, za którą nie on odpowiada, a którą wywołać może niedbalstwo lub niedoświadczenie osób, układających listę. Podobny stan rzeczy daje wyniki naganne z punktu widzenia zarówno zasady, jak praktyki. Ponieważ dowiedzionem jest, że robotnicy nie mogą brać na się ciężaru sprawowania swych własnych praw, więc partje polityczne tworzą stowarzyszenia, aby wykonać tę czynność, którą według prawa winna wykonywać władza publiczna. Współzawodniczące *Registration associations* podjęły się prostowania błędów na listach wyborczych. Wnosząc projekt reformy, Morley mówił (j. w., XXIII, 370): „Zaczynamy od urzeczywistnienia tego, co było zamiarem parlamentu, mianowicie, aby każdy mieszkaniec (*householder*) miast i wsi posiadał swój głos". Chamberlain dodał od siebie (str. 370) „Zawsze byłem zdania, że stan naszego prawa o listach wyborczych to skandal i nadużycie".

[2] Obfitą w odróżnienia i powikłania zasadą przewodnią tych przepisów jest to, że wyborca opodatkowany, a nie uiszczający podatku, nie powinien być dopuszczany do głosu. Chamberlain z tego powodu przypomniał zajmującą tradycję (tamże 392 – 3): „Rzecz nader ciekawa, że zachować obowiązek dowodu opłaty podatku było zasadą liberałów, gdy tymczasem rząd konserwatywny proponował zniesienie jego... a wówczas większość właścicieli ziemskich składała się z liberałów. Lord John Russell sprzeciwił się tej reformie i oznajmił, że liberalna zasada wymaga, aby opodatkowanie i przedstawicielstwo szły ręka w rękę". Główna trudność polega na tem, że podatek bezpośredni raz płacą sami wyborcy, kiedyindziej z góry wnosi właściciel. Balfour, tamże XXIII, str. 381.

[3] Francuska ustawa 1817 r. wyraźnie stara się zapobiec takim skutkom pod rządami cenzusowemi, Art. 4 jej opiewał, że wyborca, bez względu na swój cenzus i jego rozkład w różnych miejscowościach, może korzystać ze swych praw wyborczych w je-

dem Clarke, który w r. 1894 powoływał się w izbie gmin na wielką powagę J. Stuarta Milla.[1] Ale w Anglji wytworzył się w opinji publicznej silny ruch, zmierzający do usunięcia tej anomalji; wynalazł on sobie jedną z tych krótkich i malowniczych formuł, które często stanowią o powodzeniu kampanji politycznej: „Jeden człowiek, jeden głos" (*One man one vote*), co jest zarazem formułą powszechności prawa wyborczego: „Każdy ma głos — i tylko jeden głos".[2] Tych wyborców wędrownych, co, przejeżdżając z hrabstwa do hrabstwa, głosują kilkakrotnie, niepodobna nie krytykować. W billu 1894 r. i ponownie w r. 1895 rząd proponował bardzo prosty środek zaradzenia złemu, przynajmniej na wyborach powszechnych: aby przeprowadzać takowe wszędzie jednego dnia. Ale ten dogodny sposób, z taką łatwością przyjęty we Francji, snać sprzeciwia się nawykieniom Anglików. Izba lordów odrzuciła wniosek, uchwalony przez izbę gmin w 1906 r., a znoszący system wielogłosowy. 17 czerwca 1911 r. izba gmin przyjęła w pierwszem czytaniu wniosek rządu Asquitha. Znosi on system wielogłosowy t. j. prawo głosowania w kilku okręgach, i przyznaje prawo wyborcze każdemu angielskiemu poddanemu po sześciomiesięcznem zamieszkaniu.[3] 12 lipca 1912 r. odbyła się w izbie gmin znów ważna bardzo dyskusja na temat nowego *Franchise Bill*.[4]

W drugim systemie główną rolę grają z d o l n o ś c i i w y k s z t a ł c e n i e p o c z ą t k o w e. Typowy jego wyraz daje prawo włoske, dziś zatwierdzone ustawą z 30 czerwca 1912 r. Po zniżeniu cenzusu wyborczego i wprowadzeniu z d o l n o ś c i u z u p e ł n i o n e j (*l'adjonction des capacités*, 1860 r.),[5] Włosi posunęli się dalej jeszcze,

---

dnem tylko kolegjum. Zaś prawo 1820 r., wprowadzając głosowanie podwójne, dało mu określoną organizację i ograniczony zakres.

[1] The parliament. debates XXIV, 67 i nast.

[2] Australski *Commonwealth Act* konstytucyjnie i bezwzględnie odrzuca system wielogłosowy. O wyborach zarówno do senatu, jak do izby przedstawicieli powtarza on dobitnie (sekc. 8 i 30): „Ale każdy wyborca będzie mógł głosować tylko raz jeden".

[3] Viallate et Caudel, La vie politique 6 rok, str. 89.

[4] Projekt ten wniesiony został nie ze względów abstrakcyjnych, lecz w czysto praktycznych widokach: chodziło o uniknięcie systemu wielogłosowego i trudności rejestrowania głosów. Asquith wyraźnie oświadczył, że nie powinno się dążyć do tego, aby z reprezentacji uczynić mikrokosmos narodu. Chodzi tylko o pewne przybliżone ustosunkowanie. Balfour posunął się dalej jeszcze, twierdząc że trzeba poprzestać na *government by consent*, i że wybrany powinien górować nad wyborcami. Asquith, uważając tę wyższość za pożądaną, dodał jeszcze, że wybrany nie powinien się uważać za zupełnie zwolnionego od uwzględniania życzeń i opinji swych wyborców. Asquith, chcąc uniknąć zarzutu czynionego nowemu *Franchise bill*'owi, że sprzeciwia się dotychczasowemu zwyczajowemu kształtowaniu się ustawodawstwa angielskiego, nawiązuje ten system wyborczy do *Statute-System*, stworzonego w 1832 r, a zmodyfikowanego w r. 1867 i 1884. Ob. Times, 13 lipca 1912 r., str. 8.

[5] Ann. de lég. étr. 1883, 501. W Anglji specjalne przedstawicielstwo uniwersytetów w izbie gmin polega w gruncie rzeczy na uzupełnieniu zdolności, ale tylko wyższych: gdzie bowiem kolegjum takie jest największe, ogarnia ono tylko osoby ze stopniami uniwersyteckiemi, zapisane na liście uniwersyteckiej, Anson, j. w., I, 117. Całkowita liczba wyborców uniwersyteckich w r. 1903 była w Anglji 18.234, w Szkocji 20.826, w Irlandji 4.703. Na 670 członków izby gmin jest dziewięciu posłów od uniwersytetów, — —

wydając prawo 22 stycznia 1882 r.[1] Prawo to przypomina skądinąd Akt angielski 1884 r., zachowuje bowiem dawne kategorje cenzusowych wyborców, ale równolegle dopuszcza innych wyborców, wolnych od tego cenzusu. Z jednej strony, są wyborcami, niezależnie od wszelkich cenzusowych ograniczeń, popierwsze, wszyscy ci, którzy okazali świadectwo ze złożenia wymaganego przez prawo i regulaminy egzaminu z przedmiotów, leżących w programie obowiązkowego kursu początkowego; powtóre, rozliczne kategorje osób, dla których wyższe stopnie naukowe i zajęcia zawodowe zastępują takie dowody. Z drugiej strony, wyborcami są również, jedynie pod warunkiem złożenia dowodów piśmienności, całe szeregi osób, które mogą udowodnić posiadanie pewnych środków — płacąc bądź państwowe, bądź prowincjonalne podatki w sumie najmniej 19 l. 18 cent., bądź komorne od 150 do 400 l. rocznie, stosownie do warunków danej gminy.

Portugalja poniekąd połączyła oba systemy — zamieszkania (*occupation*) i zdolności, doprowadzając wymagania każdego z osobna do minimum. W ustawie 8 maja 1878 r.[2] przyznała ona prawo głosu każdemu obywatelowi, umiejącemu czytać i pisać albo będącemu ojcem rodziny. To postanowienie utrzymała ustawa wyborcza republikańska z 5 kwietnia 1910 r., art. 5. Holandja do 1887 r. zachowywała wysoki dosyć cenzus wyborczy; dopiero ustawa 5 listopada 1887, zmieniająca 7 art. konstytucji, rozszerzyła prawo głosu i przyjęła system nader zbliżony do angielskiego. Niedługie wszakże było jej panowanie: 7 września 1896 przyszła nowa ustawa, regulująca obecnie obiór członków pierwszej i drugiej izby Stanów Generalnych.[3] Porządek wyborów do izby deputowanych jest w tej ustawie złożony i powikłany. W pierwszym rzędzie wyborcą jest każdy dwudziestoletni obywatel, który albo płaci 10 florenów podatku gruntowego, albo podatek dochodowy (od dochodów przemysłowych i t. p.), albo zapisany na liście jednej z pierwszych pięciu klas podatku osobistego, jak go uorganizowało prawo 20 kwietnia 1896. Kto nie odpowiada temu ustalonemu cenzusowi, może być wyborcą pod warunkiem: 1) że w d. 31 stycznia, licząc od 1 sierpnia poprzedniego roku, jako ojciec rodziny albo osoba bezżenna, zajmował bez przerwy w tej samej gminie tytułem najmu conajwyżej dwa domy albo części domu, płacąc za każdą część komorne, obliczane tygodniowo, a wahające się, zależnie od znaczenia gminy, między 2 florenami 50 cent., a 80 cent. Wystarcza zamiast tego zajmować prawem własności, użytkowania albo wynajmu osobny budynek o 24 conajmniej metrach objętości; 2) w d. 31 stycznia pracuje od 1 stycznia poprzedniego roku u tego samego pracodawcy albo w tem samem publicznem lub prywatnem przedsiębior-

[1] Ann. de lég. étr. 1883, 506.

[2] Ann. de lég. étr. 1869, 389.

[3] Ob. tekst ogłoszony przez księgarnię Amado w Coimbrze, 196, I. Ustawa ta zawiodła oczekiwania zwolenników prostego powszechnego głosowania, gdyż połowa Portugalczyków nie umie czytać i pisać. Ob. tekst i komentarze u J. de Voogta, De uitvoering der kiesret, 1898.

stwie jako urzędnik, albo mieszka przy ojcu, jako syn, będąc mu pomocnym w pracy zawodowej lub urzędniczej i otrzymując w ciągu tego roku dochód, wahający się, zależnie od gminy, między 550 i 275 florenami. Zajmowanie mieszkania tytułem darmowym, utrzymywanie drobnych dzieci będzie potrącone z cyfry dochodu. Pobieranie emerytury od instytucji publicznej liczy się za dochód jednakowej wysokości; 3) że więcej jak od roku posiada na własność, z prawem swobodnego rozporządzania, co najmniej sto florenów (nominalnych), zapisanych do Wielkiej Księgi długu narodowego, albo dowód na pięćdziesiąt florenów, złożonych w pocztowej kasie oszczędności; 4) odpowiada warunkom zdolności, wymaganym przez prawo albo na mocy prawa od kandydatów do pewnych posad, zawodów lub rzemiosł.[3] Streściłem ten system w najgłówniejszych zarysach, ponieważ odzwierciadla on poważny (choć niemniej zapewne płonny) wysiłek prawodawstwa niektórych krajów, aby zbliżyć się jak najwięcej do powszechnego prawa wyborczego, nie uświęcając go zupełnie. Niema prawie robotnika, któremuby ustawa holenderska nie otwierała drogi do głosowania, chce ona tylko usunąć pierwiastki koczujące, zdeklasowane, pozbawione pracy. Ale kosztem jakich powikłań osiągnie ona ten rezultat? W tej chwili są w toku prace nad rewizją konstytucji i rozszerzeniem prawa wyborczego.[2]

Jak widzimy, głosowanie powszechne, ta prosta idea, będąca wyrazem instynktownego poczucia sprawiedliwości, działa za dni naszych z potęgą i fatalizmem żywiołu. Postęp jej — to postęp demokracji nowoczesnej.

§ 3. Zwierzchnictwo narodu a rządy reprezentacyjne.

Zwierzchnictwo narodu w naszych czasach znajduje sobie przejaw i świadectwo w formie rządu reprezentacyjnego, który sprawują obrani i połączeni w obradującą izbę — deputowani. Ze względu na ten niewątpliwy fakt historyczny, zdawałoby się, nie można podawać w wątpienie możliwości harmonijnego pogodzenia rządów przedstawicielskich ze zwierzchnictwem narodu. A jednak jest to pytanie otwarte i zasługujące na uważny rozbiór.

Aby je dobrze zrozumieć, należy przedewszystkiem przypomnieć, co rozumiemy w rządzie przedstawicielskim pod nazwą przedstawicielstwa. Cechą charakteryzującą reprezentantów narodu-zwierzchnika jest, że w granicach przynależnych im atrybucyj są oni powoły-

[1] Punkt ten obejmuje wszystkie czynności, posady, zawody i rzemiosła, dla których sprawowania prawo wymaga dowodów zdolności albo złożenia jakiegoś egzaminu. Streszczone powyżej postanowienia razem stanowią art. 1, 5 i 7 ustawy.

[2] Viallate, Vie politique, r. V, str. 238, r. VI, 231. Reforma wyborcza jest na porządku dziennym w Prusiech. P. Matter, La réforme électorale en Prusse w Annales des sciences politiques, 15 września 1910.

wani do decydowania niezależnie i dowolnie, w imieniu narodu; wola ich — należy się domniemywać — jest wyrazem pragnień narodu, przez ich usta przemawia cały naród. Delegat zwierzchnika (*souverain*), który w żadnym wypadku nie mógłby decydować samodzielnie, którego wszystkie akty byłyby zawczasu określone przez prawa lub instrukcje obowiązujące, albo który nie mógłby wyrokować o niczem niezależnie od ratyfikacji zwierzchnika, nie byłby przedstawicielem. „W obrębie i granicach funkcyj konstytucyjnych — powiada Barnave — przedstawiciel różni się od zwykłego urzędnika publicznego tem, że w pewnych wypadkach ma on chcieć w zastępstwie narodu, tymczasem zwykły urzędnik powołany jest tylko do działania w zastępstwie narodu".[1] Podczas tych samych rozpraw Roederer, stwierdzał, iż „istota reprezentacji polega na tem, że każda reprezentowana jednostka żyje i myśli w osobie swego przedstawiciela, że przez zaufanie, którem darzy przedstawiciela, jednoczy swą wolę z wolą tego ostatniego" — starannie odróżniał pełnomocnictwo przedstawicielskie od pełnomocnictwa nadanego.[2]

Tak pojmowany charakter reprezentanta występuje już u tych urzędników, co sprawują władzę sądową, chociaż w zasadzie powołani są do stosowania ustaw. Nietylko bowiem przez wolny akt inteligencji, uwarunkowany jedynie naukowemi regułami interpretacji prawnej, stosują oni ogólne przepisy do poszczególnych wypadków, lecz nadto według własnego sumienia i własnej przenikliwości decydują o wypadkach, zwłaszcza tam, gdzie panuje system dowodów moralnych, a nie legalnych. Jeszcze wyraźniej i w szerszym zakresie występuje reprezentacyjny charakter piastuna władzy wykonawczej tam, gdzie konstytucja przyznaje mu większą lub mniejszą niezależność.[3] Obok wypadków, gdzie występuje zwyczajnie, jako administrator, wykonawca prawa sprawuje liczne a doniosłe czynności urzędowe, o których decyduje sam w granicach niezależności konstytucyjnej. Charakter przedstawicielski ujawnia się, nakoniec, w całej pełni w zgromadzeniach prawodawczych: ich rola polega wyłącznie na tem, że chcą i stanowią dowolnie we wszystkich kwestjach, prócz tych, które wyłącza sama konstytucja. Pytanie co do możności pogodzenia systemu reprezentacyjnego z zasadą zwierzchnictwa narodu powstaje zarówno

---

[1] Zgromadzenie Ustawodawcze, posiedzenie 10 sierpnia 1791 r.

[2] „Deputowani w Zgromadzeniu narodowem są nietylko przedstawicielami narodu, lecz wykonywują władzę reprezentacyjną równą władzy ludowej i tak samo niezależną, podczas gdy administratorowie są przedstawicielami ludu tylko dla wykonywania władzy nadanej, a więc podległej i podporządkowanej".

[3] Konstytucja r. 1793 odmawiała wyraźnie charakteru reprezentacyjnego Radzie wykonawczej, którą ustanawiało i wybierało Zgromadzenie ustawodawcze; Rapport sur la constitution du peuple français Hérault-Séchelles'a w Konwencji na posiedzeniu 10 czerwca 1793 (Réimpression de l'ancien Moniteur, XXVI, str, 618): „Nie przedstawia się ludu, gdy chodzi o wykonanie jego woli. Rada więc wykonawcza nie ma charakteru reprezentacyjnego; gdyby była wybierana z powszechnej woli narodu, władza jej stałaby się niebezpieczną, gdyż mogłaby wziąć na siebie rolę reprezentacji przez jeden z tych błędów tak łatwych w polityce".

w teorji, jak i w praktyce, głównie i prawie wyłącznie, gdy chodzi właśnie o władzę prawodawczą.

I.

Jan Jakób Rousseau w znanym ustępie „Umowy społecznej" kategorycznie przeczy możliwości takiego pogodzenia. Nie znaczy to, aby on, albo też ktokolwiek z myślicieli nowoczesnych, proponował zniesienie w większych państwach zgromadzeń obradujących. Są one konieczne zarówno do zgłaszania oraz dyskutowania praw, jak do ich redagowania i formułowania; tylko demokracja szwajcarska obywa się niekiedy bez ich pomocy w wypadkach, kiedy inicjatywa narodu występuje bezpośrednio. Ale według teorji Rousseau'a i jego późniejszych uczniów praca zgromadzeń nigdy sama przez się nie jest ostateczną; są to tylko projekty, które mogą stać się prawem dopiero po bezpośredniem ich zatwierdzeniu przez naród zwierzchni. Oto, jak wyraża się sam mistrz: „Zwierzchnictwo nie może być reprezentowane, z tej samej racji, dla której nie może być pozbyte;[1] polega ono z istoty swej na woli powszechnej, a woli się nie reprezentuje; ona jest tą samą lub inną, niema tu nic pośredniego. Posłowie ludu nie są i nie mogą być jego przedstawicielami, są jedynie wysłańcami i nie mogą niczego rozstrzygać ostatecznie. Wszelka ustawa, której lud we własnej osobie nie uznał, jest nieważną; nie jest wcale ustawą. Lud angielski sądzi, że jest wolny, myli się bardzo; jest on wolny tylko podczas wyboru członków parlamentu; skoro tylko ci są wybrani, staje się niewolnikiem, staje się niczem. Użytek, jaki czyni w krótkich chwilach wolności, wskazuje, że zasłużył na jej utratę.

Idea przedstawicielstwa jest nowoczesna; przechodzi do nas od rządów feudalnych, tych niesłusznych i niedorzecznych rządów, gdzie rodzaj ludzki jest poniżony, a imię człowieka zniesławione.[2] W starożytnych republikach, a nawet monarchjach, nigdy lud nie miał przedstawicieli; nie znano tego wyrazu".[3] W jednym z poprzednich rozdziałów Rousseau szczegółowiej rozwija myśl zasadniczą, na której opiera swe twierdzenia: „Twierdzę więc, że zwierzchnictwo,[4] polegające jedynie na sprawowaniu woli powszechnej, nie może być nigdy pozbyte, i że zwierzchnik, będący istotą zbiorową, może być reprezentowany tylko przez samego siebie. Władza może być przeniesiona, ale nie wola.[5]

Istotnie, jeżeli nie jest wykluczonem, ażeby wola prywatna zgadzała się na pewnym punkcie z wolą powszechną, niemożliwem jest

---

[1] Por. poprzednio ks. II, roz. I.

[2] W ustroju feudalnym wyraz „człowiek" oznaczał zwykle stosunek zależności. Mówiło się o ludziach tego lub owego pana.

[3] Umowa społeczna. ks. III, roz. XV, str. 237.

[4] Czyli władza zwierzchnicza.

[5] W tym wypadku władza zwierzchnicza nie może być przeniesiona, gdyż polega na określonej woli, mianowicie woli powszechnej.

w każdym razie, ażeby ta zgodność była trwałą i stałą; bo wola prywatna dąży z natury swej do prerogatyw, a wola powszechna do równości. Bardziej jeszcze jest niemożliwem, ażeby istniała gwarancja tej zgodności; gdyby nawet zgodność miała istnieć zawsze, nie byłoby to rezultatem sztuki,[1] ale przypadku. Zwierzchnik może powiedzieć: Chcę obecnie tego, czego chce ten człowiek lub przynajmniej co podaje za swą wolę", ale nie może on powiedzieć: „Będę chciał jeszcze tego, czego ten człowiek zechce jutro", bo niedorzecznem jest, ażeby wola nakładała na siebie więzy na przyszłość.[2]

W tych rozmyślaniach Rousseau stwierdza jeden fakt ścisły, mianowicie ten, że starożytność znała tylko bezpośrednią formę rządu w dziedzinie prawodawczej. Fakt ten wywarł olbrzymi wpływ na jego umysł, zarówno jak i na umysły wszystkich, którzy jak on czerpali całą swą wiedzę polityczną u Greków i Rzymian. Wywnioskowali oni (w tym szczególe, jak i w wielu innych, Rousseau nie jest twórcą nowej doktryny, ale wiernym uczniem nauk zapożyczonych), że zwierzchnik nie może przekazać władzy prawodawczej; nawet pod względem sposobu urzeczywistnienia powinien on zawsze zastrzec sobie przynajmniej prawo ostatecznej ratyfikacji. Tak w szczególności uczył Bodin.[3] Ale czyż okoliczność, że starożytni nie znali rządów reprezentacyjnych, starczy za tytuł do potępienia tej formy, jeżeli rzeczą jest dowiedzioną, że ma ona pewną wyższość nad formą rządów bezpośrednich: przecież stwierdzono to jeszcze w XVIII wieku przed

[1] Sztuki organizacji politycznej.

[2] Umowa, j. w., ks. II, rozdz. I, str. 137. Rozumowanie Rousseau'a znajduje zwolenników w nowszych czasach. Solidaryzuje się z niem Duguit (L'État, II, str. 169). W Anglji konserwatyści posługują się też niem obecnie (patrz wyżej str. 160). Sidney Low powtarza je również, jak wyżej, str. III: „Wynika z tego również, że w żadnej chwili, z wyjątkiem kilku miesięcy, które następują bezpośrednio po wyborach powszechnych, nie można twierdzić, aby izba gmin wyobrażała opinję chociażby tylko większości ciała wyborczego. Mogła ją wyobrażać w przybliżeniu w chwili, gdy została wybrana, lecz mogła utracić ten charakter wprzód, nim pierwszy minister uznał za stosowne zarządzić rozwiązanie izby. Stosunek partyj w okręgach wyborczych mógł się zmienić, lecz stosunek ich w izbie pozostał taki sam z wyjątkiem pewnych zmian, spowodowanych przez wybory częściowe. Pierwszy minister może lata całe pozostawać u steru wbrew opinji publicznej, która tylko pośrednio może swój wpływ wywierać, zanim gabinet zgodzi się na rozpisanie nowych wyborów do parlamentu".

[3] J. w., ks. I, rozdz. X, 220, 222: „Cesarze mówili: *sancimus*, co odpowiadało majestatowi, jak rzekł konsul Posthumus w swej mowie do ludu: *Nego injussu populi quidquam sanciri posse quod populum teneat*. Otóż w tem przejawia się pierwsza oznaka zwierzchnictwa, które jest władzą stanowienia praw albo rozkazywania wszystkim w ogólności i każdemu poszczególnie, — władza nie ulegająca przekazaniu jej poddanym. Gdyby nawet zwierzchnik nadał komu władzę stanowienia praw, które miałyby takie same znaczenie, jak gdyby te ustawy były przez niego samego wydane — na wzór tego, jak naród ateński postąpił z Solonem, a Lacedemończycy z Likurgiem — to przecież prawa były nie ustawami Solona i nie Likurga, bo ci byli tylko powiernikami i pełnomocnikami, lecz ustawami ludu ateńskiego i spartańskiego. Niejednokrotnie zdarza się w republikach arystokratycznych i ludowych, że prawo nosi imię tego, kto je wygotował i wyłożył, a kto jest tylko prostym pełnomocnikiem, ale ogłoszenie prawa należy do tego, kto ma zwierzchnią władzę. Widzimy u T. Liwjusza, że cały naród zgromadził się w celu ogłoszenia praw, wyłożonych na dwunastu tablicach przez umyślnie upoważnionych komisarzy. Ob. Hancke, Bodin str. 51, 52.

Rousseau'em i po nim; a stwierdzono stanowczo, i argumenty, podówczas przytaczane, jak i w wielu innych dziedzinach — dotychczas jeszcze pozostały bez zmiany.

Dowodów dostarczył pierwszy Monteskjusz. Pomimo, że w pewnych wypadkach sprzyjał on bezpośredniemu udziałowi ludu-zwierzchnika, odmawiał mu jednak wszelkiej kompetencji zarówno w osobistem kierowaniu władzą wykonawczą, jak i w bezpośredniem wykonywaniu władzy prawodawczej. „Lud zadziwiająco trafnie umie wybierać tych, komu ma powierzyć pewną część władzy. Wie bardzo dobrze, że pewien człowiek bywał często na wojnie, i zdobył takie a takie powodzenie; jest więc doskonale przygotowany do obioru wodza. Wie, że ten oto sędzia jest bardzo pilny, i że wielu ludzi zadawalają jego wyroki, że nikt go nie oskarża o przekupstwo: tego dość, by można było wybrać pretora. Wspaniałość i bogactwo pewnego obywatela olśniewa lud: to już wystarcza, aby go obrać na edyla. O wszystkich tych faktach lepiej dowiaduje się ogół na placu publicznym, aniżeli monarcha w swym pałacu. Ale czy naród potrafi sam prowadzić jakąś sprawę, wybrać miejsce, wyzyskać okoliczności i właściwą chwilę? Nie — tego nie potrafi".[1] Tyle o władzy wykonawczej; a teraz o prawodawczej: „Ponieważ w państwie wolnem każdy człowiek, uznawany za posiadającego wolną duszę, powinien rządzić sam sobą, potrzeba więc, aby naród, jako całość, miał władzę prawodawczą; że jednak w wielkich państwach nie jest to możliwe, a w małych — związane z wielu niedogodnościami, więc naród to, czego sam zdziałać nie może, winien czynić za pośrednictwem swych przedstawicieli... Ogromną przewagę przedstawicieli stanowi to, że są zdolni do roztrząsania spraw. Naród zupełnie jest do tego niezdolny — i w tem tkwi jedna z wielkich niedogodności demokracji".[2]

De Lolme, który pisał po J. J. Rousseau, rozwinął szczegółowiej założenia Monteskjusza. Dowodzi on, że bezpośredni udział narodu w uchwalaniu praw nie nadaje mu w rzeczywistości żadnej istotnej i pożytecznej władzy; naród łudzi się, że sam stanowi. „Olbrzymia większość tłumu, rozrywana przez bardziej naglące potrzeby życiowe, nie ma chwili wolnej, a wskutek niedostatecznego wykształcenia — nie ma nawet wiadomości koniecznych do wykonywania tego rodzaju czynności. Prócz tego przyroda, skąpo udzielająca swych darów, niewielu ludziom dała umysły, zdolne do zrozumienia powikłanych kombinacyj prawodawczych; podobnie, jak chory ufa lekarzowi, a procesujący się adwokatowi, tak samo ogromna większość obywateli musi

[1] Esprit des lois, ks. II, rozdz. II, pod. ks. XI, rozdz. VI: „Znaczna część dawnych republik posiadała jedną wielką wielką wadę; tę mianowicie, że naród sam miał prawo wydawać czynne i wymagające pewnego wykonania decyzje, do czego jest zupełnie niezdolny. Naród powinien mieszać się do rządów o tyle tylko, o ile chodzi o wybór przedstawicieli, co jest dlań rzeczą zupełnie odpowiednią. Albowiem, jeżeli niewielu ludzi może znać dokładnie stopień uzdolnienia osób trzecich, to przecież każdy zdolen jest uświadomić sobie, czy ten, którego on wybiera, jest bardziej od większości pozostałych jednostek oświecony".

[2] Esprit des lois, ks. XI, rozdz. VI.

ufać ludziom bardziej uzdolnionym do prowadzenia spraw tak blisko ich obchodzących, których prawidłowe rozwiązanie wymaga przytem tylu przymiotów". Do tych bardzo ważnych względów przybywa jeden jeszcze — jeżeli to rzecz wogóle możliwa — bardziej jeszcze decydującej wagi, że „tłum, dlatego właśnie, że jest tłumem, nie ma możności wydania sądu umotywowanego... Bardzo niewielu zastanawia się nad tem, co ma być omawiane na zebraniu: bardzo niewielu przynosi ze sobą własne wyrobione zdanie, któremu nadają pewną wagę. Ale ponieważ trzeba powziąć jakąś decyzję, przeto większość rządzi się takiemi względami, z powodu których rumieniłaby się, gdyby chodziło o sprawy mniejszej wagi. Jakiś niezwykły widok, przeniesienie zgromadzenia na inne miejsce, ruch lub pogłoska — wszystko to przy powszechnym stanie niezdecydowania starczy za powód, aby odpowiednio pokierować znaczną większością; tym sposobem z połączenia pojedynczych woli, nie opartych na znajomości rzeczy, tworzy się wola ogółu, równie bezmyślna. Gdyby, pomimo tych wszystkich wad zgromadzenie było pozostawione samemu sobie i nikomu nie zależało na sprowadzeniu go na manowce — to zło, lubo bardzo znaczne, nie byłoby nadmiernem; ponieważ jednakowe byłyby widoki, że takie zgromadzenie, wezwane do powiedzenia t a k lub n i e. t. j. do powzięcia jednej z dwu decyzyj, zatrzyma się na tej lub tamtej. Wtedy możnaby przynajmniej mieć nadzieję, że na dwa wypadki — w jednym głosowanie będzie udatne. Ale liga osób stojących u władzy, albo też korzystających z jej przywilejów, nie opuszcza rąk w bezczynności... One to zwołują i rozwiązują zebrania, one stawiają im propozycje... A przedstawiając odrazu kilka wniosków do przyjęcia, w całości ukrywają to, co odpowiada ich osobistym widokom, albo maskują argumentami, o których wiedzą, że mile powinny uderzyć większość".[1]

Nakoniec Siéyès, tak daleki od wielbienia konstytucji angielskiej, przytoczył z kolei te same dowody nasamprzód w Zgromadzeniu Ustawodawczem, potem w Konwencji III r. Energiczniej, niż ktokolwiek ze spółczesnych, wykazywał on konieczność rządów przedstawicielskich w sprawach prawodawczych i podnosił ich przewagę nad rządami bezpośredniemi, albo, jak wówczas mówiono — demokratycznemi. W 1789 r. wygłosił w Zgromadzeniu Ustawodawczem następujące słowa, zawierające prawdziwą przepowiednię przyszłości, której nikt wtedy nie mógł przeczuwać: „Nowoczesne ludy europejskie są bardzo mało podobne do starożytnych. U nas mowa tylko o handlu, o roli, fabrykach i t. d.; pod wpływem pożądania bogactw wszystkie państwa Europy przekształciły się w rozległe warsztaty; troszczą się tam daleko więcej o spożycie i wytwórczość, aniżeli o szczęście; dlatego też i systematy polityczne dziś spoczywają wyłącznie na pracy. W ludziach widzimy przeważnie tylko maszyny robocze, A jednak nie możecie odmówić tytułu i praw obywateli temu tłumowi bez wy-

[1] Constitution de l'Angleterre, ks. II, rozdz. V. (1790, I, 241 i nast.).

kształcenia, całkowicie oddanemu przymusowej pracy; wszak na równi z wami musi on ulegać prawom, w tej samej więc co i wy mierze winien uczestniczyć w ich tworzeniu; udział powinien być równy a może się urzeczywistniać dwoma sposobami. Obywatele mogą zaufać niektórym z pośród siebie; nie zrzekając się praw swych, innym polecają ich wykonanie; dla wspólnej korzyści wyznaczają przedstawicieli bardziej od siebie zdolnych do zrozumienia interesów ogółu i do odpowiedniego wytłómaczenia woli reprezentowanych. Drugi sposób wykonywania praw ludu odnośnie do ustawodawstwa polega na osobistym udziale jego w pracy twórczej. Taki udział bezpośredni jest cechą charakterystyczną prawdziwej demokracji; udział zaś pośredni oznacza rządy przedstawicielskie, różnica pomiędzy temi dwoma systematami politycznemi jest olbrzymia Wybór pomiędzy temi metodami prawodawstwa nie nasuwa nam żadnych wątpliwości. Po pierwsze, znaczna większość naszych współobywateli nie posiada ani dostatecznego wykształcenia, ani czasu wolnego, aby mogła zająć się osobiście wypracowaniem ustaw, mających rządzić Francją; a więc, zdaniem ich należy wyznaczyć przedstawicieli; ponieważ jest to zdanie większości, więc ludzie oświeceni, jak i wszyscy inni, powinni mu ulegać; kiedy społeczeństwo jest zorganizowane, to, jak wiadomo, zdanie większości jest prawem dla wszystkich. Rozumowanie to słuszne, nawet, gdy chodzi o najmniejsze municypalności, zdobywa nieodpartą siłę, gdy zważymy, że nam chodzi o prawa, mające rządzić dwudziestu sześciu miljonami ludzi".[1] Podczas rozpraw nad konstytucją I r. Siéyès wyrażał się w Konwencji równie charakterystycznie:

„W ustroju społecznym wszystko jest reprezentacją. Znajdujemy ją wszędzie i w życiu prywatnem i publicznem; jest ona macierzą zarówno przemysłu produkującego i handlowego, jak postępu wolności i życia politycznego. Powiem więcej, zlewa się ono w jedno z samą istotą życia społecznego. Przed dwoma laty zamierzyłem dowieść, że właśnie system przedstawicielski doprowadzi nas do najwyższego rozwoju wolności i do osiągnięcia możliwego dobrobytu. Owcześni przyjaciele ludu zatrzymali pracę moją w drukarni po wydrukowaniu pierwszego arkusza. Mylili się, sądząc, że system reprezentacyjny nie da się pogodzić z demokracją, jakgdyby istnienie gmachu stało w sprzeczności z istnieniem podwaliny naturalnej; albo też chcieli trzymać się podwaliny, wyobrażając sobie może, że stan społeczny powinien skazywać ludzi na dożywotnie biwakowanie. Chciałem dowieść, że naród może tylko na czysto zyskać, nadając charakter przedstawicielski wszystkim rodzajom władzy, które się składają na gmach społeczny, zostawiając sobie jedynie władzę wybierania z roku na rok ludzi rozumnych i bezpośrednio mu znanych na miejsce ustępujących przedstawicieli. Ale wtedy, jak i teraz jeszcze, panowało błędne i szkodliwe mniemanie, że naród powinien delegować taką tylko władzę, której

[1] Arch. parl., I-sza serja, VIII, 592.

sam nie może sprawować.[1] Z tą mniemaną zasadą wiązano zbawienie wolności, zupełnie tak, jak gdyby obywatelom, mającym pisać n. p. do Bordeaux, chciano dowieść, że o wiele lepiej zachowują swą wolność, jeżeli pozostawią sobie wolność odniesienia listu osobiście, ponieważ mogą to zrobić, zamiast powierzać tę czynność tej części mechanizmu społecznego, na którą włożono staranie o podobne rzeczy. Czyż można dopatrywać się zasady istotnej w tak marnej rachubie"?[2]

Streszczając decydujące z rozumowego punktu widzenia argumenty przeciw bezpośrednim rządom narodu w sprawie tak subtelnej i ważnej, jak prawodawstwo, powiem, że system ten nastręcza jednocześnie najpoważniejsze trudności ze względu na istotę i formę udziału narodu. Z istoty swej jest on wadliwy dlatego, że olbrzymia większość obywateli, najzupełniej zdolna do obioru przedstawicieli, których zna poglądy, i do kierowania w ten sposób prawodawstwem i rządem, nie umie oceniać ustaw, ani projektów, oddanych jej do rozpatrzenia. Brak im do tego, jak powiada Siéyès, dwu rzeczy koniecznych: „wykształcenia — aby zrozumieć projekty, i wolnego czasu, aby je przestudjować. Wyobraźmy sobie, że jakiś kodeks handlowy albo prawo o marynarce oddane zostaje pod głosowanie włościan i górali. Jedno z dwojga: albo większość z zamkniętemi oczyma uchwali projekt, którego nie rozumie; albo projekt, sam przez się doskonały, zostanie odrzucony z powodu jakiegoś postanowienia — choćby drugorzędnego, przeciw któremu zwróci się przesąd ludowy, tak szybko powstający, a tak trudny do obalenia".

Nie mniej wadliwa jest forma systemu. Usuwa on przedewszystkiem możność wszelkiej poważnej rozprawy wobec ciała, które ma nadać ustawie sankcję ostateczną. Dyskusja była jeszcze możliwa w starożytnych małych republikach, kiedy zgromadzenie całego narodu mogło się skupiać na jednym placu publicznym około trybuny mówców, na którą wstępowali kolejno najwybitniejsi obywatele i pierwsi mówcy w narodzie. A to już jest rzeczą niemożliwą na tysiącach zebrań, bo na tysiące z konieczności podzieliłby się wielki naród, aby dokonać głosowania ludowego. Nie mówmy, że społeczeństwa dzisiejsze mają w prasie codziennej sposób do informowania i ogłaszania rozpraw tysiąc razy potężniejszy od mów retorów starożytnych. Głos prasy zupełnie nie wystarcza, aby zapoznać naród z omawianemi ustawami. Prasa nie może faktycznie odtworzyć krzyżujących się rozpraw; bo, jeżeli każdy człowiek czyta obecnie dziennik przynajmniej

[1] Warto zauważyć, że Monteskjusz pierwszy, — zdaje mi się, wygłosił tę formułę, Esprit des Lois, ks. II, rozdz. II: „Naród, posiadający władzę zwierzchnią, sam powinien czynić to tylko, co może dobrze wykonać, wszystko inne należy do jego ministrów". Ale nie zamierzał on przez to wypowiedzieć żadnej prawdy absolutnej i zganić rządów reprezentacyjnych, tam, gdzie panuje zwierzchnictwo narodu. W rozdziale tym, zatytułowanym: „O rządach republikańskich i o prawach odnoszących się do demokracji", chciał on poprostu ułożyć system demokracyj starożytnych, które nie znały zupełnie rządów przedstawicielskich; w tem właśnie znaczeniu mówił dalej: „Zasadniczem prawem demokracji jest to, że naród sam tworzy prawa".

[2] Posiedzenie 2 thermidora III r., Réimpression j. w. XXV, 292.

w pewnych odstępach czasu, to zazwyczaj czyta on jedną tylko gazetę. Z drugiej strony, doświadczenie wykazuje niestety, jak są namiętne a zwłaszcza powierzchowne te rozprawy prowadzone w pismach wyłącznie przeznaczonych dla klas ludowych. I niedość na tem: jeszcze wadliwsza jest inna strona tego systemu. Pod głosowanie oddaje się ustawę w całości, jako rzecz niepodzielną; bo w praktyce, chcąc uchwalić każdy artykuł z osobna, zetknęlibyśmy się z powikłaniami nie do usunięcia. A w takich warunkach głosowanie nie jest dowolne, ponieważ głosujący ma przed sobą dwie alternatywy: albo odrzucić ustawę, którą w zasadzie uważa za dobrą z powodu jakiegoś przepisu, na który zgodzić się nie może; albo też pomimo to przyjąć i ów przepis, aby nie odrzucać całości.

Pozostaje jeszcze argument natury prawnej, kapitalny argument Rousseau'a. Prawo wraz ze zwierzchnictwem narodu jest wyrazem woli ogółu, a wola z natury swej nie może być przekazaną. Określenie jednak Rousseau'a nie jest zupełnie dokładne; nadużywa on wyrazów. Źródłem prawa koniecznie powinien być naród w tem znaczeniu, że tylko naród-zwierzchnik może wydawać prawa, albo też powierzać władzę wydawania ich; ale nieprawdą jest, jakoby ustawa koniecznie miała być poprostu bezpośrednim wyrazem woli ogółu w ścisły sposób sformułowanej przez większość obywateli. Ustawa jest przedewszystkiem normą sprawiedliwości i interesu publicznego. Jeżeli konieczną jej podstawą jest powaga zwierzchnika, to nikt nie odważy się powiedzieć, że zwierzchnik może umyślnie wydawać prawa sprawiedliwe albo szkodliwe, i ten system rządów, który w zupełności uznając naród za źródło wszelkiej władzy, najlepszą daje rękojmię, że takie prawa nawet w dobrej wierze, ani przez pomyłkę nie będą nadal uchwalane — będzie systemem najlepszym i najlegalniejszym. Czy rządy przedstawicielskie więcej, niż rządy bezpośrednie, ofiarują szans prawodawstwa sprawiedliwego, pożytecznego i racjonalnego? Tu spoczywa jądro całej sprawy[1] — i nie nastręcza ono żadnych wątpliwości.

Możnaby jednak zarzucić, że rządy bezpośrednie, jakie widzimy w naszych czasach, do ważnych zalet dołączają gwarancje rządów reprezentacyjnych. Istotnie (pomijając inicjatywę narodu, o czem mowa poniżej) naród uchwala bezpośrednio tylko prawa, uprzednio przedyskutowane i rozpatrzone na zgromadzeniach przedstawicielskich; a w takim razie czyż głosowanie — sankcja ludowa, nie jest tylko jedną jeszcze próbą — ostateczną ostrożnością? Nie należy się łudzić: pod tą niewinną pokrywką rządy bezpośrednie grożą rzeczywistem niebezpieczeństwem.

[1] Według Arystotelesa powaga istotna prawa wypływa stąd, że jest ono rozumem ludzkim, wyzwolonym z namiętności. Polityka, ks. III, rozdz. XI, n. 3 i 4. W naszych czasach publicyści wypowiadają myśli podobne: Burgess, j. w., t. II, 115. Jest tu jednak pewna przesada: od chwili jak prawo ogólne i oderwane zostało postanowione i wydane przez zwierzchnika — jest ono prawem obowiązującem; ale ustawa nie odpowiadałaby swemu zadaniu społecznemu, gdyby nie zadawalała warunków sprawiedliwości i pożytku.

Przedewszystkiem, w stopniu o wiele większym, aniżeli instytucje dwu izb, mogą one wywołać obstrukcję przeciw racjonalnym reformom i zastój w prawodawstwie. Bardzo dobre ustawy odrzucano w Szwajcarji przez *referendum*, i możność czegoś podobnego doskonale przewidywali twórcy konstytucji francuskiej 1793 r.,[1] ale ewentualność ta nie napawała ich strachem. Co ważniejsza, system ten prowadzi do uszczuplenia wartości pożytecznej działalności i oświecającego wpływu zgromadzeń przedstawicielskich. Nie będąc pewni, czy rezultat ich prac — ustawa opracowana po długich rozprawach — nie przepadnie wskutek jakiegoś przesądu ludowego, niewątpliwie skracać będą debaty prawodawcze i ograniczać prace przygotowawcze. Objaw ten zauważono już tam, gdzie istnieje podobna forma rządu, i tendencja w tym kierunku może tylko wzrastać. Można się również obawiać, aby większość zgromadzenia, goniąc za popularnością, nie przedsięwzięła jakiego środka, który uważa za niebezpieczny dla przyszłości, ale który w danej chwili cieszy się przychylnością ludu; będzie ona uważała, że głosowanie ludu, które przykrywa sobą wszystko, zdejmuje też z niej odpowiedzialność. System *referendum* łączy dwie przeciwległe i wrogie sobie zasady: silniejsza powinna zwyciężyć.

Wprawdzie bezpośredni udział ludu w akcji prawodawczej ujawnia się również w innej formie, zwanej niekiedy r e f e r e n d u m d o r a d c z e m, albo k o n s u l t a c j ą. Prawodawca, nie będąc pewnym, czy dana reforma, wywołująca rozprawy, broniona i zwalczana przez rozmaite stronnictwa — przejdzie, oddaje wprost pod głosowanie ogółu samą jej zasadę, wyrażoną w formie jasnej i prostej, ale z konieczności ogólnej. Ale w podobnej praktyce czyż można innej poważnej dopatrzyć się przewagi prócz tej jedynie, że uwalnia ona większość zgromadzeń od moralnej odpowiedzialności, którą musi ona brać na siebie w rządzie przedstawicielskim? Jeżeli tylko głosowanie narodu dało swą odpowiedź i zasada została przyjęta, to wprowadzić należy ją w życie, zredagować prawo; ale cóż daje pewność, że forma i zastosowanie jej przez prawodawcę dokładnie odpowiadają pragnieniom. być może bardzo rozbieżnym, większości, co głosowała nad zasadą? A czy tego rodzaju abdykacja zgromadzeń prawodawczych, pod pozorem rozświetlania i rozstrzygania sporów partyjnych, nie będzie źródłem nowych zawikłań i rozpraw?

Specjalne motywy wymagały zastosowania bezpośredniego głosowania narodu do jednej kategorji praw, a mianowicie — konstytucyjnych: panuje przekonanie, że jeżeli rząd przedstawicielski może wydawać ustawy zwykłe, to o konstytucjach trudno powiedzieć to samo. Jako

---

[1] Raport Hérault-Séchelles'a (Réimpression j. w., t. XVI, 617): „Powiedzą nam może: Po co zasięgać rady narodu w kwestji każdego prawa?... Odpowiemy: wobec tych form i warunków, któremi obwarowane jest to, co się właśnie nazywa ustawą, nie myślcie, aby pełnomocnicy w przeciągu jednego roku dużo wydali ustaw. Stopniowo wyleczą się z tej manji prawodawczej, która przygniata prawodawstwo, zamiast je podnosić; a w każdym razie lepiej poczekać, i nawet obejść się bez jednej dobrej ustawy, aniżeli wystawiać się na niebezpieczeństwo rozmnożenia się wielu złych".

na powód tego (nie mówiąc już o względach czysto politycznych) wskazują na tę okoliczność, że konstytucja jest podstawą wszystkich innych ustaw; dzięki niej naród wyraża swą zgodę nawet na przelanie władzy prawodawczej; dlatego też sam on powinien wyrażać tę zgodę. Ale rozumowanie to, tak ścisłe na pozór i cieszące się, jak zobaczymy później, olbrzymim wpływem, bierze swój początek w jednej z iluzyj publicystów XVIII w. Podczas gdy dla zwykłych ustaw zgadzano się na rządy reprezentacyjne, wielu uznawało taką formę za nieodpowiednią do spraw konstytucyjnych, a to wyłącznie dlatego, że te ostatnie uważali za umowę społeczną, za akt utworzenia samego państwa.[1] Ale, jak wiemy, jest to pogląd błędny. Celem konstytucji jest nie założenie państwa, bo takowe istnieje już przed nią, jako następstwo naturalnego faktu powstania narodu, — a tylko określenie formy państwa i rządu. Jest to ustawa z istoty swej posiadająca taki sam charakter jak inne: sztucznie tylko, chociaż za pomocą bardzo mądrej kombinacji, nadano ustawom konstytucyjnym szczególną trwałość i moc, wyłączając je z pod władzy zwykłego prawodawcy. Prawa te są ważniejsze od innych ustaw, trudniej je ustanowić i zredagować. Jeżeli więc rządy reprezentacyjne są lepszem narzędziem prawodawstwa, aniżeli rządy bezpośrednie, to tembardziej należy je stosować do ustawodawstwa konstytucyjnego.[2] Błąd w prawie konstytucyjnem jest, rzecz prosta, poważniejszy, aniżeli w zwykłej ustawie — tam bowiem, gdzie konstytucję uczyniono nietykalną dla zwykłego prawodawcy, trudniej go naprawić. Ale warunki szczególne, w jakich — jeżeli pominąć okresy

---

[1] Posiedzenie 21/XI 1792. r., Couthon (Réimpression j. w., XIV, 6): „Wezwani jesteśmy ze wszystkich końców państwa, aby zredagować projekt umowy społecznej, projekt powiadam, bo sądzę, że wszyscy uznają to jednomyślnie, iż wszystkie postanowienia konstytucji powinny uzyskać sankcję ludu". Isnard na posiedzeniu 11/V 1793 r. (XVI, 378): „Usiłujemy stworzyć reasocjację, która jest pożądana. To, co uczynimy, będzie miało moc obowiązującą tylko po ratyfikacji. Każdy z nas ma prawo wyszczególnić warunki, pod jakiemi zechce przystąpić do tego związku, każdemu bowiem człowiekowi przysługuje prawo określania dowolnego warunków, pod jakiemi się do czegoś zobowiązuje. Idąc za naturalnym porządkiem organizacji społecznej, należy przed wydaniem ustawy konstytucyjnej przystąpić do zredagowania umowy społecznej, Musi to być akt pośredni pomiędzy deklaracją praw, która mu służy za podstawę, a konstytucją, którą on ze swej strony określa i normuje". Raport Boissy d'Anglas o projekcie konstytucji r. III: „Żądanie przez społeczeństwo gwarancji od tych, którym przekazuje swą władzę w jakimś zakresie, jest wynikiem zbiorowego prawa, powszechnej jego woli. Warunki, których będzie wymagało od swych urzędników, określa ono po zorganizowaniu się, lecz w chwili, gdy się gromadzi dla wykonywania tej pierwszej funkcji, jest ono złożone z członków sobie równych".

[2] Jakoż w Szwajcarji, gdzie ratyfikacja konstytucji przez głosowanie powszechne weszła w użycie w końcu zaprzeszłego wieku, wyprowadzono z tego faktu wniosek na korzyść ustanowienia *referendum* w rozmaitych kantonach przy uchwalaniu zwykłych praw: „Dlaczego — powiadano — przyznaje się narodowi zdolność konieczną do sankcjonowania konstytucji, a nie przyjmuje się jej — w stosunku do praw mniejszą posiadających wagę, które muszą wypływać z tej konstytucji". Curti, Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung, str. 136, 143, 147. Raport Hérault-Sechelles'a (loc. cit., str. 617): „Czyż nie wystarczy przyznać ludowi prawa konstytucyjne, a czekać aż sam się upomni o inne? Odpowiedzielibyśmy: Byłoby obrazą ludu wyszczególnianie poszczególnych aktów jego zwierzchniej władzy".

rewolucyjne — odbywa się to specjalne prawodawstwo, dają zazwyczaj gwarancję dostateczną.

Tak wygląda sprawa powyższa z punktu widzenia zasad oderwanych; ale i tutaj należy dać głos historji. W czasach najnowszych w trzech krajach próbowano zastosować rządy bezpośrednie w znaczeniu przez nas określonem: we Francji, Ameryce i Szwajcarji. Nie zawadzi pokrótce rozpatrzyć te próby.

II.

We Francji spotykamy cały szereg wypadków, w których stosowano głosowanie ludowe do ustaw konstytucyjnych, i jedną tylko próbę zastosowania go do zwykłych praw. Oba zresztą prądy płyną z jednego źródła, z Konwencji narodowej, i datują się z pierwszego okresu jej rządów. W Zgromadzeniu Ustawodawczem system przedstawicielski miał za sobą znakomitą większość członków. Nie brakło wprawdzie głosów przeciwnych. W szczególności Pétion proponował oddawać na rozpatrzenie narodu nie wszystkie prawa, lecz tylko te, przeciw którym król postawi swoje veto.[1] Projekt powyższy nie miał jednak żadnych szans powodzenia; jakoż Zgromadzenie wcale nie myślało oddawać konstytucji 1791 r. pod głosowanie ogółu. Ale Konwencja na pierwszem zaraz posiedzeniu, 21 września 1792 r. potwierdziła zasadę, którą jej mówcy, jak wyżej wzmiankowałem, wiązali z mniemaniem, że konstytucja jest to umowa społeczna.[2] Przyjęto jednomyślnie uchwałę następującą: „Konwencja narodowa oświadcza, że wszelka konstytucja może być uchwalona tylko przez naród".[3] Przez długi czas zasada ta wywierała wpływ. Zastosowano ją do dwu konstytucyj kolejno uchwalanych przez Konwencję 24 czerwca 1793 r.[4] i 5 fructidor'a III roku,[5] a ratyfikowanych przez zgromadzenia wyborcze. Konstytucja 22 frimaire'a VIII roku, zredagowana przez komisję członków Rady Pięciuset i Starszych[6] po zamachu stanu

---

[1] Archives parlementaires j. w., VIII, 582. Proponuje on: „aby jeżeli król przeciwstawi swe veto, samo prawo oddawano pod głosowanie zgromadzeń pierwszego stopnia, które odpowiedzą: tak lub nie, i żeby liczono głosy wszystkich głosujących. W tym samym duchu Rabaud-Saint-Etienne (4 września 1789), j. w., 571: i Dupont de Nemours (5 września 1789), j. w., 573.

[2] Réimpression, j. w., XIV, 7, Danton: „Tylko taka konstytucja może istnieć, która będzie przyjęta przez większość na zgromadzeniach pierwszego stopnia dosłownie i imiennie"... Cambon oddaje „hołd wielkim zasadom, rozwiniętym przez obywatela Dantona — że przedstawiciele narodu francuskiego nie posiadają innej władzy prócz władzy ułożenia projektu konstytucji".

[3] Tamże, str. 7.

[4] Raport komisji, której polecono zebrać i złączyć protokuły o przyjęciu konstytucji, oraz dekret nakazujący ich odbicie i rozdanie 9 sierpnia 1793 r.

[5] Prawo o przyjęciu przez naród francuski konstytucji, przedstawionej mu przez Konwencję narodową l-szego vendémiaire'a IV roku; prawo z tegoż dnia o przyjęciu przez naród francuski dekretów 5 i 13 fructidor'a o ponownym obiorze $^2/_3$ Konwencji narodowej.

[6] Prawo 19 brumaire'a VIII r., art. 8, 11, 12.

18 brumaire'a, również została oddana pod głosowanie ludu i — przyjęta.[1]

Powstała w ten sposób tradycja działała jeszcze w chwilach utworzenia dożywotniego Konsulatu i Cesarstwa, ale inny otrzymała kierunek. Postanowieniem konsulów z d. 20 floréal'a X roku pod głosowanie narodu została oddana już nie formalna konstytucja, lecz jedna tylko kwestja (art. 1): „Czy Napoleon ma być konsulem dożywotnim?" Wobec odpowiedzi twierdzącej, złożonej przez 3,568.885 głosów, senat obwołał Napoleona konsulem dożywotnim (14 thermidora X roku) i wydał organiczne Senatus-consultum o konstytucji 16 thermidor'a X roku, które wprowadzało do ustawy VIII r. nader głębokie zmiany. W roku XII organiczne Senatus-consultum z 28 floréala o 141 artykułach wprowadzić miało przy założeniu Cesarstwa nowe postanowienia konstytucyjne; ostatnie z nich opiewało, że naród będzie zapytany o zgodę. I tym razem głosowano nie nad całą konstytucją, lecz nad jednym tylko punktem najważniejszym i najuchwytniejszym: „Czy naród pragnie dziedziczności dostojeństwa cesarskiego w prostem, przyrodzonem, prawnem i adoptowanem potomstwie Napoleona Bonaparte oraz w prostem, przyrodzonem, prawnem potomstwie Józefa Bonaparte i Ludwika Bonaparte, jak o tem stanowi organiczne Senatus-consultum z dnia dzisiejszego?"

Kartę 1814 roku przyniosły całkiem inne prądy. Jakkolwiek wygotowana przez Komisję wybraną w znacznej części z pośród członków senatu i Ciała prawodawczego, którzy przeżyli Cesarstwo,[2] wyglądała ni mniej ni więcej, tylko na ustępstwo uczynione przez władzę królewską. Jednak nałóg, jaki wyrabiał się od 1793 r. w prawodawstwie konstytucyjnem, zakorzenił się tak głęboko, że dnia 4 czerwca 1814 r. w chwili uroczystego ogłoszenia Karty przez króla „obawiano się niemal, że po posiedzeniu tronowem podniosą się głosy (w Ciele prawodawczem), żądające odesłania zatwierdzonej Karty do zebrań prawodawczych.[3] Gdy zaś w dobie rządów studniowych powstawał Akt dodatkowy do konstytucyj Cesarstwa, wrócono do dawnych porządków i dekret 22—25 kwietnia 1815 r. nakazywał przedstawienie tego aktu do przyjęcia przez naród francuski. Podsumowania wszystkich głosów miano dokonać na Champ de Mars w dniu 26 maja.

Po rewolucji lipcowej 1830 r. przeprowadzono rewizję Karty 1814 r. w zwykłym porządku rządów przedstawicielskich. Bezpośrednio przeprowadziła rewizję poprzednio wybrana izba deputowanych i izba parów. Nikt nie protestował: zaledwie ten lub ów wierny sługa upadłej dynastji, n. p. Chateaubriand w 1831 r., odwoływał się do tradycji epoki rewolucyjnej i cesarstwa, kwestjonując uchwałę z 7-go sierpnia 1830 r., jako nie ratyfikowaną przez naród. W 1848 zaś roku

[1] Prawo 23 frimaire'a VIII r. O sposobie przedstawienia konstytucji narodowi francuskiemu. Raport przedstawiony konsulom przez ministra spraw wewnętrznych o przyjęciu konstytucji 18 pluviôse'a VIII roku.

[2] Duvergier de Hauranne, j. w., II, 152.

[3] Duvergier de Hauranne, j. w., II, 179.

Zgromadzenie Ustawodawcze, specjalnie obrane dla ułożenia nowej konstytucji, ukończywszy swą pamiętną pracę, nie myślało już o ratyfikacji jej przez naród. Wszelako podobne żądanie było potem dwukrotnie stawiane: raz z powodu art. 8 wstępu, — następnie przez Puységur'a po przegłosowaniu wszystkich artykułów; za pierwszym razem usunięto je za pomocą zapytania przedwstępnego, za drugim — odrzucono 733 głosami przeciw 42.[1]

Wnet po zamachu stanu z 1 grudnia 1851 roku rządy bezpośrednie w sprawach konstytucyjnych ukazują się raz po raz w innej już postaci i pod inną nazwą — plebiscytu. Ściśle biorąc, procedurę tę zapoczątkował jeszcze Napoleon w X roku. Ludwik Napoleon — teraz prezydent Rzplitej — domagał się, aby naród przyznał mu władzę i dał pełnomocnictwa konieczne do ułożenia konstytucji na zasadach wyłożonych w odezwie.[2] Po otrzymaniu odpowiedzi wyrażającej zgodę olbrzymiej większości (7,500.000 głosów), Napoleon ogłosił konstytucję 14 stycznia 1852 r., ale narodowi nie dał jej do zatwierdzenia. Konstytucja ta stanowiła (art. 31), że senat w przyszłości może proponować w niej zmiany, a jeżeli i władza wykonawcza zgodzi się na propozycję, to zmiany te zostaną wprowadzone za pomocą senatus-consultum. Ale głosowaniu powszechnemu podlegają (art. 32) „wszelkie zmiany podstawowych zasad konstytucji, wyłożonych w odezwie 2 grudnia i przyjętych przez naród francuski". Zgodnie z temi postanowieniami senatus-consultum, przywracające godność cesarską 7 listopada 1852 r., zaproponowało też plebiscyt, uchwalony 21 i 22 listopada, a ze wszech miar przypominający precedensy XII r.[3] Jednocześnie senatus-consultum 14 stycznia 1852 r. zawierało nieco przepisów tłómaczących i zmieniających konstytucję 14 stycznia 1852 r. Późniejsze, bardzo gruntowne zmiany tej konstytucji aż do 1870 r. przeprowadzano, jak widzieliśmy powyżej, wprost za pomocą Senatus-konsultów, albo nawet dekretów, nie odwołując się już do narodu. Ale nad całą ostatnią konstytucją drugiego cesarstwa, zawartą w senatus-consultum 20 kwietnia 1870 r. głosował naród, od którego projekt plebiscytu domagał się również zatwierdzenia „reform liberalnych, dokonanych w konstytucji od r. 1860 przy współudziale wielkich Ciał państwa": tak powstała konstytucja 21 maja 1870 r.

Zgromadzenie Narodowe uchwaliło w 1875 r. ustawy konstytucyjne, działając z tytułu przypisywanej sobie władzy zwierzchniej, i ani na chwilę nie myśląc o oddaniu ich pod głosowanie powszechne.

---

[1] Moniteur 25 października 1848, str. 2956.

[2] Dekret 2 grudnia 1851 r.: „Art. 1. Naród francuski zostaje uroczyście zwołany na komicja 14 grudnia b. r. w celu przyjęcia albo odrzucenia następującego plebiscytu: Naród francuski chce, aby Ludwik-Napoleon Bonaparte zatrzymał władzę, i udziela mu koniecznych pełnomocnictw do utworzenia konstytucji na zasadach wyłożonych w proklamacji 2 grudnia".

[3] „Naród francuski pragnie przywrócenia w osobie Ludwika-Napoleona Bonapartego godności monarszej, dziedziczonej w jego linji prostej przez potomstwo legalne, albo adoptowane, i nadaje mu prawo ustanowienia porządku dziedziczenia tronu w rodzinie Bonapartych, jak to powiedziano w senatus-consultum 7 listopada 1852 r."

Uczynił jednak taką propozycję deputowany Naquet, który powoływał się na tradycję i przykłady z epoki rewolucyjnej.[1]

Spróbujmy teraz ocenić na podstawie faktów i z punktu widzenia stosunków francuskich ten system prawodawstwa konstytucyjnego, a zobaczymy, że sam przez się nie daje on gwarancji, zapewniającej konstytucji szczególną moc i długotrwałość. Wszak jedna z konstytucyj, do których go stosowano (konstytucja 1793 r.) nigdy nie weszła w życie; druga (Akt dodatkowy do konstytucyj Cesarstwa) takiemuż uległa losowi, trzecia nareszcie, 1870 r., żyła tylko 3 miesiące.

Czy posługiwano się kiedy we Francji systemem rządów bezpośrednich przy uchwalaniu praw zwyczajnych? Nie, ale spotykamy bardzo ciekawe próby w tym kierunku Konwencja: Narodowa, składająca się w olbrzymiej większości z ludzi przejętych ideami Rousseau'a, była uprzedzona korzystnie dla jak najbezpośredniejszego sprawowania przez naród swego zwierzchnictwa. Jednak pierwszy wysadzony przez Konwencję komitet konstytucyjny uznał bezpośrednią formę rządów w zakresie prawodawstwa za niemożliwą. Otwarcie wyłożył to w swym słynnym raporcie Condorcet. Stanowczo odrzucał on zarówno sankcjonowanie praw przez naród, jak i mandaty nakazcze, krępujące członków Zgromadzenia prawodawczego. „Obszar Rzplitej, powiada on, pozwala tylko przedstawić projekt konstytucji reprezentacyjnej, albowiem konstytucja, przy której delegaci dawaliby wyraz woli ogółu na podstawie oddzielnych mandatów, byłaby jeszcze bardziej niewykonalną, niż ta, przy której deputowani sprowadzeni do roli prostych redaktorów i pozbawieni nawet władzy chwilowej, musieliby przedstawiać wszystkie prawa do bezpośredniego zatwierdzenia przez obywateli".[2] Jednocześnie atoli, chcąc koniec końcem zapewnić przewagę bezpośredniej woli narodu, podał Condorcet projekt dowcipnego, ale widocznie zbyt skomplikowanego mechanizmu, który już wtedy zawierał w sobie dwie instytucje demokratyczne, wprowadzone za naszych czasów w kantonach szwajcarskich: v e t o i i n i c j a t y w ę prawodawczą narodu. Aby dać czytelnikom pojęcie o tym systemie, najlepiej przytoczyć słowa samego sprawozdawcy.

„Każdy obywatel może domagać się od zgromadzenia wyborczego, aby ono zażądało rewizji jakiegoś prawa, albo usunięcia za pomocą nowej ustawy dostrzeżonego nieporządku. Potrzeba tylko, aby

[1] Posiedzenie 28 stycznia 1875 r. (Archives de l'Assemblée nationale, XXXVI 338). „Sądzę, że konstytucja powinna być oddana do zatwierdzenia przez bezpośrednie ogólne głosowanie. Twierdząc to, wracam tylko do tradycji naszych wielkich Zgromadzeń, bo konstytucja 1793 r. i konstytucja roku III oddane były narodowi do bezpośredniej ratyfikacji... Ta okoliczność, że Cesarstwo nadużywało plebiscytu, prawa zwracania się do narodu, nie może nas upoważniać do tego, abyśmy zaprzestali korzystać z powyższego prawa.. Zresztą pomiędzy plebiscytami cesarskiemi, które stawiały kwestję *a priori*, proponując wybór albo pewnej określonej decyzji, albo też żadnej, a pomiędzy wezwaniem narodu do zatwierdzenia albo odrzucenia prawa, uchwalonego przez zgromadzenie narodowe po długich i poważnych rozprawach — istnieje olbrzymia różnica".

[2] Posiedzenie 23 lutego 1793 (Réimpression j. w., XV, 457).

pięćdziesięciu innych obywateli stwierdziło podpisami nie to nawet, że uważają daną propozycję za słuszną, ale że uznają ją za zasługującą na rozpatrzenie przez zgromadzenie wyborcze. Zgromadzenie ma prawo zwołać celem rozpatrzenia przyjętego przez się projektu wszystkie zgromadzenia danego okręgu. Jeżeli większość będzie za danym projektem, zostają zwołane wszystkie zgromadzenia pierwszego stopnia większej jednostki terytorjalnej; jeżeli większość tych zebrań również przychyli się do projektu, to zgromadzenie przedstawicieli narodu obowiązane będzie obradować nie nad samą istotą projektu, lecz jedynie nad pytaniem, czy uznaje za potrzebne zająć się wnioskiem proponowanym. W razie odmownej odpowiedzi zwołuje się wszystkie zgromadzenia wyborcze dla rozpraw nad tem samem pytaniem: czy dana propozycja zasługuje na rozpatrzenie; a wówczas — albo większość zgromadzeń wyborczych pójdzie za zdaniem przedstawicieli narodu, i propozycja zostanie odrzucona, albo też większość wypowie zdanie przeciwne, i w tym wypadku zgromadzenie przedstawicieli wobec oczywistej utraty zaufania powinno odświeżyć swój skład osobisty. Nowe prawo, stanowiące owoc żądań, stawianych przez zgromadzenia wyborcze, może napotkać taki sam opór i ulec takiej samej cenzurze; w ten sposób ani wola przedstawicieli, ani wola obywateli nigdy nie wydostaną się z pod kontroli woli ogółu".[1]

W materji praw konstytucyjnych, które zawsze muszą być ratyfikowane przez naród, projekt Condorcet'a przyznawał ludowi nadto inicjatywę prawodawczą: „Te same zasady obowiązują w razach, gdy chodzi o decyzję, czy zwołać Konwencję, mającą przedstawić narodowi nową konstytucję, a tą może być wówczas tylko poprawiona dawna ustawa. Ale konwencja, którą zawsze duch narodowy kierować będzie, powinna w takich razach móc przedstawić nawet nowy plan konstytucji. Byłoby niedorzecznością, gdyby mogła ona zmienić, lub choćby poprawić tylko niektóre artykuły, bo sposób ich zmiany mógłby pociągnąć za sobą zmiany w wielu innych; a w pracy, która ma stanowić systematyczną całość, wszelka częściowa zmiana pociąga za sobą ogólną rewizję dla pogodzenia całości z nowemi pierwiastkami".[2]

Zapewne, były to pomysły niezbyt praktyczne, spłodzone w nawskroś oderwanem rozumowaniu: podobna konsekwentna i nieledwie automatyczna mobilizacja grup zgromadzeń wyborczych oraz ostre starcia, jakie mogły wyniknąć między zgromadzeniem prawodawczem

---

[1] Posiedzenie 23 lutego 1793 r. (tamże 460). Ob. w projekcie konstytucji żyrondystów artykuły, traktujące o organizacji tego systemu, rozdz. VIII. „O cenzurze narodu nad aktami reprezentacji narodowej i prawie petycyj", u Duguit i Monnier, Les Constitutions de la France, str. 55.

[2] Posiedzenie 23 lutego 1793 r. (Réimpression XV, 460). To prawo inicjatywy narodu, o ile dotyczy rewizji konstytucji, weszło do konstytucji 1793 r., art. 115: „Jeżeli w połowie departamentów więcej jeden, dziesiąta część zgromadzeń pierwszego stopnia, prawidłowo zorganizowanych w każdym z nich, zażąda rewizji konstytucji, albo zmiany niektórych jej artykułów, to Ciało prawodawcze obowiązane będzie zwołać wszystkie zgromadzenia pierwszego stopnia Rzeczypospolitej, aby się przekonać, czy należy zwołać Konwencję narodową".

i wyborcami, doprowadziłyby tylko do niepokojów i zamieszek. Zobaczymy poniżej, za pomocą jak prostych środków demokracja szwajcarska urzeczywistniła te same idee. W Konwencji planu Condorcet'a nie rozpatrywano poważnie: referowany przezeń projekt konstytucji podzielił los żyrondystów. Zresztą, w znacznej części odrodził się w konstytucji 1793 r. Ta jednak ostatnia przyjęła napozór zupełnie inną zasadę, zasadę bezpośredniego udziału narodu w prawodawstwie, którą Condorcet odrzucał. Nowa ustawa głosi zasadę, że wszystkie prawa uchwalone przez Ciało prawodawcze winny być oddawane pod głosowanie narodu, aliści w istocie omija, albo ogranicza powyższe żądanie za pomocą dwu kombinacyj, powstałych z projektu Condorcet'a.

1-o Aczkolwiek wszystkie prawa w zasadzie podlegają zatwierdzeniu przez naród, w rzeczywistości jednak zgromadzenia wyborcze wtedy tylko są powoływane do głosowania nad niemi, gdy tego zażądano w sposób analogiczny do wyżej opisanego. W tym celu projekt prawa, uchwalony przez Ciało prawodawcze (art. 58) „zostaje wydrukowany i rozesłany do wszystkich gmin Rzplitej pod nazwą ustawy projektowanej (*loi proposée*). Art. 59. Jeżeli w przeciągu 40 dni po rozesłaniu ustawy projektowanej w połowie departamentów plus jeden — dziesiąta część prawidłowo zorganizowanych zgromadzeń 1-go stopnia — nie wyrazi protestu, to projekt będzie uważany za przyjęty i stanie się prawem.[1] Art. 60. W razie protestu Ciało prawodawcze zwołuje nowe zgromadzenie wyborcze".

2-o Tego rodzaju jawnej lub domniemanej ratyfikacji zgromadzeń wyborczych podlegają nie wszystkie akty Ciała prawodawczego, nie wszystkie jego decyzje, a tylko p r a w a we właściwem tego słowa znaczeniu, różniące się od d e k r e t ó w, względem których Ciało prawodawcze zachowało całkowitą władzę i charakter prawdziwie przedstawicielski.[2] Różnicę tę znajdujemy już w sprawozdaniu Condorcet'a, który stosował ją do swego systemu protestu narodowego, albo veto, i który do jej określenia dawał racjonalne kryterjum.[3] Art. 54 i 55

[1] W tej milczącej ratyfikacji narodu można upatrywać zastosowanie jednej z idei Rousseau'a, Contrat social, ks. II, rozdz. I. „Znaczy to, że rozkazy naczelników mogły uchodzić za wolę ogólną, o ile władza zwierzchnia, posiadając możność sprzeciwiania się im, nie czyni tego. W podobnym wypadku z ogólnego milczenia należy wnioskować o zgodzie narodu"

[2] Art. 53: „Ciało prawodawcze p r o p o n u j e prawa i w y d a j e dekrety". Rapport de Hérault-Séchelles (Réimpression de l'ancien Moniteur, t. XVI, str. 617): „Mniemamy, że ustaliliśmy wielką prawdę, dotyczącą reprezentacji narodowej, znaną zapewne, ale taką, która odtąd napewno nie pozostanie w przyszłości bez skutków: mianowicie, że francuska konstytucja nie może być wyłącznie nazwana p r z e d s t a w i c i e l s k ą, ponieważ jest w równym stopniu d e m o k r a t y c z n ą jak i reprezentacyjną. Istotnie, prawo, jak tego łatwo dowieść, nie jest dekretem, wskutek tego deputowany posiada dwojaki charakter. Upełnomocniony, gdy chodzi o prawa, które ma przedstawić do sankcji narodu, gdy chodzi o dekrety — będzie on tylko przedstawicielem. Stąd wynika, że rząd francuski jest przedstawicielskim w tych wszystkich sprawach, które naród może wykonać nie sam osobiście".

[3] Réimpression de l'ancien Moniteur t. XV, str. 461, „Zastosowanie tego ostatniego środka (veto) zmusza do rozróżniania aktów Ciała prawodawczego, które są istot-

konstytucji 1793 r. poprzestawały na prostem i to dość dowolnem wyliczaniu kwestyj, jakie podlegają zatwierdzeniu przez naród. Przytem prawo uwzględniło raczej większą lub mniejszą doniosłość kwestyj, aniżeli właściwą im wewnętrzną naturę.[1] W sposób też dość dowolny przeprowadzono tę różnicę we współczesnem prawodawstwie szwajcarskiem.[2]

Ponieważ konstytucja 1793 r. nigdy nie weszła w życie, przeto prawodawstwa ludowego, przez nią zorganizowanego, nigdy nie wypróbowano. Uważałem jednak za obowiązek zatrzymać się chwilę nad tem pytaniem nie tylko dla tego, że z niem kojarzą się niektóre dążności i marzenia współczesnej demokracji, ale i dla tego, że z tych samych idei wyrosły, jak zobaczymy poniżej, analogiczne instytucje szwajcarskie.

Z pośród konstytucyj francuskich dwie przeprowadzały inny system bezpośredniego głosowania powszechnego, — w praktyce nigdy zresztą nie stosowany: konstytucje 1852 i 1870 r., głosząc w dwu identycznych postanowieniach odpowiedzialność prezydenta Rzplitej, a potem cesarza, przed narodem francuskim, wyprowadzały stąd wniosek, że prezydent, a potem cesarz, mają prawo odwoływać się do narodu, kiedy uznają to za stosowne.[3] Granic, form i następstw tego prawa nigdy nie określono. Napoleon z powodu każdego kroku lub starcia ze Zromadzeniem reprezentacyjnem mógłby się odwołać do doradczego referendum narodu.[4]

---

nemi prawami, od tych, które mogą być uważane wyłącznie jako akty administracji ogólnej. Prawa wymagają posłuszeństwa do czasu, póki nie zostaną odwołane. W ich naturze leży to, iż istnieją one do czasu, póki nie odwoła ich legalna władza i nie potrzebują odnawiania w terminach określonych. Przeciwnie, akty administracyjne mają moc krótkotrwałą albo określoną. Ustalić charakter podatku, określić, na jakich zasadach ma być on rozkładany lub wyznaczany, określić, w jaki sposób będzie on ściągany — oto są istotne prawa; ale podać ogólną sumę tego podatku, zastosować zasady taryfy w ten sposób, aby otrzymać pewien dochód — to są akty administracji ogólnej. Przeciw tego rodzaju aktom reklamacje byłyby bez pożytku, gdyż byłyby spóźnione, albo niebezpieczne, bo z konieczności tamowałyby wykonanie aktów".

[1] Tak więc, śród aktów, które są p r a w a m i, artykuł 54 zamieszcza: „ogólny zarząd zwykłemi dochodami i wydatkami Rzplitej; uchwały dotyczące charakteru o g ó l n e j s u m y i poboru podatków oraz wypowiedzenia wojny".

[2] Ob. w szwajcarskiem prawodawstwie związkowem ustawę 17 czerwca 1874 roku (Ann. de leg. étr. 1875, 478 i nast.): „Art. 1-szy: Prawa związkowe zatwierdza naród, jeżeli tego żąda 30.000 obywateli albo 8 kantonów. To samo stosuje się do postanowień związkowych, posiadających ogólne znaczenie bez chatakteru nagłości (Art. 89 Konstytucji). Art 2. Orzeczenie stwierdzające, że dane postanowienie związkowe nie posiada znaczenia ogólnego, albo też ma charakter nagłości, — wychodzi od samego Zgromadzenia związkowego i winno być każdorazowo formalnie dołączone do samej decyzji".

[3] Konstytucja 1852 art. 6; 1870 art. 13.

[4] Za drugiego Cesarstwa odbywały się też inne plebiscyty, odpowiadające zupełnie innej idei. Chodzi o głosowania narodu, które się odbywały przy aneksji Sabaudji i Nadmorskich Alp do Francji i przy ustąpieniu Wenecji Włochom.

III.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki znajdujemy też szereg wypadków, kiedy do uchwalania praw konstytucyjnych i zwyczajnych stosowano głosowanie ludowe.[1] Przedewszystkiem kilka przypadków napotkać można już w kolonjach angielskich Ameryki Północnej przed ogłoszeniem niepodległości. Albowiem kolonje, założone przez purytanów i tworzące Nową Anglję, dzięki swym liberalnym kastom zdołały się zorganizować w prawdziwe demokracje. Wszyscy obywatele, przyjęci w charakterze wolnych kolonistów (*freemen*), korzystali tam z politycznego prawa wyborczego: nietylko obierali urzędników, ale bezpośrednio stanowili prawa na zgromadzeniu ogólnem. Zresztą pierwotny ten stan prawny trwał niedługo; wkrótce poczęto obierać deputowanych, którym zastępczo nadawano władzę prawodawczą. Główną przyczyną takiej zmiany była niewątpliwie wzrastająca wraz z liczbą *freemen*'ów trudność połączenia się w jedno zgromadzenie; ale w tym samym kierunku działał też wzgląd na wewnętrzne zalety rządów reprezentacyjnych. Jakoż, po zastosowaniu tej formy rządów do uchwalania praw, koloniści wybierali nadal bezpośrednio wyższych urzędników, pozwalając zresztą wyborcom przesyłać piśmiennie swe głosy na ogólne zgromadzenie. W niektórych kolonjach zgromadzenie deputowanych nie miało początkowo prawa samodzielnie wydawać praw obowiązujących: uchwalane przez nie ustawy musiały być w pewnym terminie zatwierdzone przez wyborców; przynajmniej głosowanie ludu musiało się odbyć, ilekroć tego zażądano z zachowaniem pewnych formalności.[2] Ale i to ograniczenie niebawem usunięto, i w chwili ogłoszenia niepodległości w kolonjach amerykańskich panowała niepodzielnie reprezentacyjna forma rządów. Z pośród trzynastu Stanów, które pierwotnie stanowiły Związek, tylko dwa oddały swe pierwsze konstytucje pod głosowanie ludu — Massachusetts (1778—1780) i New-Hampshire (1779—1784).[3] Przykład ten wówczas nie znalazł naśla-

---

[1] Niektórzy autorowie amerykańscy tłumaczą rozwój bezpośredniego głosowania przy wydawaniu ustaw w Stanach Zjednoczonych tym faktem, że naród, pozbawiony opieki, jaką dawało veto królewskie, szukał w *referendum* opieki przeciw możliwym nadużyciom ciał wybieranych. S. R. Honey, Referendum among the English, str. 4.

[2] Cortland F. Bishop, History of elections in American Colonies, 1893, 5, 10 i następne.

[3] Co do tego i danych następnych ob.: Ellis P. Oberholtzer, Law making by popular vote or the American Referendum (Publications of the American Academy of political and social science, N. 40); nowa praca tegoż autora, The referendum in America, 2 wyd. New-York 1900 oraz 4 rozdziały na XII—533 stronach, które sam autor dodał do tej pracy pod tyt. The referendum, initiative and Recall in America, New-York 1909. Bushnell Hart, Actual government, str. 78—81. G. S. Lobingier, Peoples Law 1909. Samuel Robertson Honey, The referendum among the English, a manual of „submissions to the People" in the American States, 1912. Książka ta zawiera bibljografję i statystykę bardzo interesującą: wykazuje ona, że w ostatnich latach nie upłynął rok, aby nie zasięgano zdania ludu co do tego lub owego punktu spraw związkowych. Przytacza w ciągu 13 lat w 38 stanach 852 „submissions to the People". Ob. też George Kennan, The

dowców. Jednakowoż Mississipi i Missouri w chwili wstąpienia do Związku posiadały konstytucje usankcjonowane przez bezpośrednie głosowanie ludu (1817—1820). W 1821 r. stan New-York, chcąc podjąć rewizję konstytucji, wstąpił na tę samą drogę i dał tem bodziec do ogólnego ruchu, który też stopniowo począł się rozpowszechniać. Stało się to zasadą uznaną, że naród ma prawo wypowiadania opinji bezpośrednio, gdy chodzi o określenie formy rządów, pod któremi ma żyć; do tej zasady stosowały się wszystkie nowe stany, przystępując do związku, oraz wszystkie, zdaje się, oprócz Delaware, dawne, — reformując swe poprzednie konstytucje. Ruch tem ciekawszy, że napozór nie był wywołany żadną poważną walką polityczną, a szerzył się naturalnie i spokojnie na gruncie dobrze przygotowanym.

W chwili obecnej w rozmaitych Stanach związku Amerykańskiego trojako przedstawia się uczestnictwo narodu w prawodawstwie.

1-o Gdy chodzi o całkowitą rewizję konstytucji — przygotowuje ją zgromadzenie ustawodawcze, albo konwencja. Zapoczątkowanie takiej rewizji, orzeczenie, kiedy należy jej dokonać — jest rzeczą władzy prawodawczej stanu. Ale ostateczna decyzja zależy nie od niej; nad sprawą rewizji głosują obywatele bezpośrednio i wypowiadają się albo za konwencją, albo przeciw niej: (*Convention* albo *no Convention*).

2-o Jeżeli konwencja uzyskała zgodę narodu i dokonała rewizji konstytucji, to powinna i nową przez się wypracowaną ustawę oddać pod głosowanie obywateli: za konstytucją (*for the Constitution*), lub przeciw konstytucji (*against the Constitution*).

3-o Nakoniec, kiedy chodzi o częściową tylko rewizję, dotyczącą pewnego artykułu konstytucji, co Amerykanie zwą *amendment* (poprawka), sprawa ma przebieg następujący. Prawo nietylko proponowania, ale i redagowania tych poprawek należy do samej legislatury: jest to — sposób prostszy i praktyczniejszy, aniżeli zwołanie konwencji. Przyjęty po raz pierwszy w Connecticut 1818 r., stopniowo przedostał się on do konstytucyj innych stanów. W tych ostatnich, zresztą, przedsięwzięto środki ostrożności przeciwko nadużywaniu tej władzy, Naogół wymaga się, aby poprawka przeszła w zgromadzeniu prawodawczem większą niż prostą większością głosów; początkowo stawiano jeszcze żądanie przyjęcia poprawki przez dwa kolejne zebrania prawodawcze; ale nowsze konstytucje zadowalają się zwykle uchwałą jednej legislatury. Wszędzie jednak, z wyjątkiem stanu Delaware, poprawka musi być zatwierdzona przez naród, do którego należy się odwołać bezpośrednio.

To referendum konstytucyjne posiada ogromną wagę dla stanów

---

direct rule of the people w North American Review sierpień 1913. Tom XLIII z września 1912 Annals of the American Academy of political and social science jest w całości poświęcony szeregowi studjów nad referendum w Stanach. Boyle, The initiative and referendum, its folly, fallacies and failures. Columbus, Ohio 1912; The initiative Referendum and Recall (szereg artykułów), New,York, Appleton, 1912; Select List of Reference in the Initiative, Referendum and Recall, Washington, government printing office, 1912; Butler, Why should we change our form of government, New-York 1912.

związku. Bo też ich konstytucje mają całkiem swoisty charakter. Zawierają w sobie nietylko przepisy, które zwykle stanowią prawo konstytucyjne, ale nadto wiele innych, wchodzących w zakres prawa prywatnego, karnego lub administracyjnego.[1] Tym sposobem znacznie zwężają one pole działalności zwykłego prawodawcy i stanowią istne kodeksy podstawowych zasad całego prawodawstwa, które też zmienić można tylko w sposób wyżej wyłuszczony. Nieraz będziemy mieli sposobność konstatowania tej dążności do nadania konstytucyjnego charakteru przepisom, z natury rzeczy należącym do sfery zwykłego prawodawstwa, dążenie dające się zauważyć w różnych środowiskach, a powstałe pod wpływem wielorakich przyczyn; w danym wypadku przyczyna tkwi w nieufności względem prawodawcy i w chęci oddania możliwie największej ilości kwestyj pod głosowanie ogółu.[2] To ostatnie dąży jednak wprost do zapewnienia sobie udziału w stanowieniu nawet ustaw zwyczajnych. Jakoż obok konstytucyjnego referendum spotykamy referendum prawodawcze.

Samorodny, właściwy wyłącznie Amerykanom, ruch opinji powołał do życia tę instytucję w niektórych stanach, jako objaw wyjątkowy, towarzyszący uchwalaniu niektórych ustaw specjalnych. Od kilku lat daje się dostrzec na nim wpływ porządków szwajcarskich, o których pomówimy dalej.

Najpierw, gdy chodzi o pewne doniosłe a proste decyzje prawodawcze, n. p. obiór stołecznego miasta w stanie, albo obiór miasta w stanie, w którym ma powstać uniwersytet publiczny lub inny ważny zakład publiczny, — spotykamy liczne przykłady stosowania referendum ludowego.[3]

Pomijając te wypadki, znajdujemy konstytucje, które bezwarunkowo odsyłają pewne kategorje praw do referendum. Pewien przepis, ukazujący się po raz pierwszy w konstytucji Rhode-Island r. 1842 i wielce rozpowszechniony w późniejszych czasach, wymaga zatwierdzenia przez lud wszystkich uchwał o pożyczkach, wykraczających poza oznaczoną kwotę; nieraz dodaje się projektowaną pożyczkę do zaciągniętych poprzednio, aby orzec, czy dana suma została osiągnięta. Według niektórych znów konstytucyj pod głosowanie ludu mają być oddawane prawa, otwierające kredyt państwowy spółkom i towarzystwom, oraz pożyczki, wotowane na budowę zakładów publicznych.[4]

---

[1] Ob. konstytucję Stanu Kalifornji, wziętą za przykład u Bryce'a American Commonwealth, I, 708. Por. E. Moffet, The referendum in California, w Political Science Quarterly, 1898, str. 1 i nast.

[2] W pywyżej przytoczonym artykule p. Moffet stwierdza, że na ostatniej sesji prawodawczej kalifornijskiej przedstawiono 99 wniosków. Oceniając system, który wydaje takie wyniki, wyraża się w ten sposób (str. 1): „W gruncie rzeczy prowadzi to do stanu, jak gdyby nie było konstytucji w dawnem tego słowa znaczeniu, i do postawienia na to miejsce dwu kategoryj praw: jednych, ważniejszych i większą posiadających władzę, zatwierdzanych przez naród, i innych — mniejszej wagi, uchwalanych i wydawanych przez legislaturę".

[3] Oberholtzer, The referendum, str. 176.

[4] Tamże 182—9.

Niektóre nowe stany, jako to: Colorado,[1] Montana, Idaho, Utah, posiadają artykuł konstytucyjny, określający podatkową odsetkę z dolara własności, jaką legislatura może obarczyć ludność; wszystkie uchwały poborowe, przekraczające tę taksę, winny podlegać bądź głosowaniu całej ludności, bądź (gdzieindziej) — kontrybuentów (*rate-payers*).[2] Są i takie konstytucje, które wymagają referendum odnośnie do praw o otwarciu banków emisyjnych. W niektórych stanach rozszerzenie prawa wyborczego (o ile nie odbywa się przez rewizję konstytucji) podlega głosowaniu ludu albo wyborców, obdarzonych już prawem głosu (*franchise*).[3] Konstytucja wreszcie południowej Dakoty 1898 r. wprowadziła prawo inicjatywy ludowej, o którem wnet powiemy, — i przeciwko wnioskom, przedstawionym w ten sposób oraz przyjętym przez referendum, veto gubernatora nie działa. Do wszystkich innych praw ustawa pozwala stosować referendum fakultatywne. Wówczas gubernatorowi z początku służy prawo veto; skoro jednak z niego nie skorzystał, można żądać referendum, do czego wymagane są podpisy 5% wyborców.[4] Najnowsza konstytucja stanu Oklahoma, uchwalona 10 lipca 1907 r., a zatwierdzona przez naród 17 września, dopuszcza w najszerszej mierze nietylko referendum, ale i inicjatywę ludową.[5]

Atoli i wtedy, gdy konstytucje nie wymagały ani nie przyzwalały na referendum, legislatury stanów usiłowały je wprowadzić na własną rękę, gdy równe mniej więcej partje różnie omawiały, broniły i zwalczały samą zasadę projektowanych praw. Czy praktyka ta jest konstytucyjną? Należy powątpiewać, a to wobec uznanej, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, zasady, że żadna władza ustanowiona nie może na nikogo przenosić sprawowanych na mocy konstytucji pełnomocnictw.[6] Używano jej jednak na dwa różne sposoby, niejednakowo oceniane przez sądy amerykańskie.

Przedewszystkiem stosowano referendum właściwe czyli r a t y f i k a c y j n e, polegające na tem, że prawodawca oddaje pod głosowanie ludu ustawę już uchwaloną. Zaczęło się to od ustawy Maine'a (*Maine's law*, 1851 r.) zabraniającej wolnego handlu spirytualjami; w tej samej sprawie wzięły z niej przykład inne legislatury. Wypada też zaznaczyć, że najczęściej chodziło nie o proste zatwierdzenie lub zniesienie prawa; zwykłe odwołanie się do ludu, jeżeli ten był niechętny ustawie, miało tylko odroczyć wykonanie jej, albo wywołać cofnięcie.[7]

---

[1] Przepis ten zniesiono później w Colorado.

[2] Tamże 187—190.

[3] Tamże str. 193.

[4] Tamże 174 i nast.

[5] „Art. 51. Władzę ustawodawczą państwa dzierży ciało prawodawcze złożone z senatu i izby przedstawicieli, lecz lud zastrzega sobie prawo wnoszenia projektów do praw i poprawek do konstytucji oraz zatwierdzania lub odrzucania tych ostatnich przez głosy oddawane poza ciałem ustawodawczem. Zastrzega sobie także prawo zatwierdzania lub odrzucania przez głosowanie wszelkiego aktu ciała ustawodawczego". Bryce, 2-gie wyd. franc. t. II, str. 401.

[6] Ob. mój artykuł o La délégation du pouvoir législatif w Revue politique et parlementaire, sierpień 1894, 200 i nast., 224.

[7] Oberholtzer, j. w., 201.

Jurysprudencja za pośrednictwem najwyższych sądów poszczególnych stanów oświadczyła się wyraźnie ogromną większością wyroków przeciw ważności podobnego referendum. Domniemaną w nim delegację władzy uznała za niekonstytucyjną [1] „Sąd ten, powiada w pewnym wyroku najwyższy trybunał Iowy, mógłby również dobrze uczynić zależnym od głosowania ludu całego Stanu albo pewnego okręgu rozstrzyganie procesów, a gubernator mógłby równie dobrze złożyć na lud stosowanie prawa łaski".[2] To zresztą nastręczyłoby trudności; bo jurysprudencja Stanów Zjednoczonych uznaje właśnie ważność innego, również wprowadzanego przez legislatury r e f e r e n d u m m i e j s c o w e g o.[3] Tu ustawy i regulaminy, stanowione przez prawodawcę w zakresie zarządu municypalnego, zyskują moc w danej municypalności dopiero po przyjęciu ich przez głosowanie obywateli (*local-option*). Nauka prawa uznaje, że mogą istnieć prawa warunkowe, których moc obowiązującą sam prawodawca uzależnia od pewnego wskazanego warunku, i to wydaje mi się zupełnie słusznem. Otóż w danym razie warunkiem jest przyjęcie ustawy przez obywateli każdej municypalności; koniec końców wyniknie stąd, że prawo zawsze będzie zgodne z rzeczywistem głosowaniem obywateli.[4] Lecz skoro tak, to dlaczego zatwierdzenie przez całą ludność państwa nie miałoby być dopuszczalnym warunkiem działania praw zwyczajnych? Na to wprawdzie odpowiadają: wola prawodawcy nie jest dla niego samego wypadkiem przyszłym (*contingency*) i niepewnym: gdy bill przeszedł przez obie izby, uzyskał zatwierdzenie gubernatora i tem samem w myśl konstytucji stał się prawem, to w jaki sposób mogłoby go dotknąć głosowanie ludu".[5] Ale czyż nie można tak samo powiedzieć o ustawie, uzależnionej od głosowania miejscowego? Oberholtzer lepiej tłumaczy tę różnicę poglądów jurysprudencji względami właściwemi urządzeniom municypalnym. Porządki te reguluje legislatura, ale w sposób niejednakowy dla wszystkich miast. Różnicę wywołują dwie okoliczności. Przepisy regulaminów dzielą miasta i miejscowości na kategorje, z których każda ma swój właściwy sposób zarządu. Z drugiej strony każde miasto, czyli *township*, osobno otrzymuje od legislatury kartę nadawczą municypalną (*chart*). Jest rzeczą pożądaną, aby w tej subtelnej pracy ludność miejscowa sama pomagała prawodawcom. Zresztą w opinji publicznej daje się spostrzegać zwrot ku „*home rule*", zmierzający do wyzwolenia znaczniejszych miast z pod tej opieki stanu.[6] Konstytucje czterech stanów (Missouri, Kalifornji, Waszyngtonu i Minnesoty) przyznały już miastom o zaludnieniu powyżej 100.000 mieszkańców prawo nadawania sobie karty municypalnej, poddając takową pod głosowanie ludu.[7]

[1] Tamże. 208 i nast,
[2] Tamże, str. 212.
[3] Tamże, r. IX—XV.
[4] O ważności referendum miejscowego patrz r. XVI w pracy Oberholtzera.
[5] Wyżej przytoczony wyrok najwyższego sądu Iowy, Oberholtzer, 212.
[6] Tamże, 357—361.
[7] Tamże, 222.

Legislatury stanów związku stosują referendum w innej jeszcze postaci. Mówimy o t. zw. referendum doradczem, za pomocą którego prawodawca przed wydaniem decyzji oddaje pod głosowanie ludu samą zasadę zamierzonej ustawy. Praktywano to bez trudności, bo nikt w tem nie upatrywał przelania władzy ustanowionej. Członowie najwyższego sądu w Massachusets, zapytani przez legislaturę, czy może uchwalić referendum zatwierdzające, „odwodzili legislaturę od zamiaru wydania w tej kwestji aktu warunkowego, zalecając natomiast zapytać lud o zdanie co do propozycji, nie połączonej z żadną konkretną ustawą. Nic, zdaje się, nie mogło przeszkodzić legislaturze postanowić zapytać lud o zdanie. Postępek taki jest może dla niej równie konstytucyjnym, jak wówczas, gdy najwyższy sąd zapytuje jakiegoś przedstawiciela władzy wykonawczej albo inny wydział, sąd lub kolegjum o zdanie co do przedmiotu, o którym te według niego mogłyby udzielić pożytecznych informacyj.[1] Taki pogląd ustalił się w jurysprudencji.

Nie bacząc na tak poważne autorytety, skłonny jestem uważać referendum doradcze za niekonstytucyjne i to zarówno w systemie amerykańskim, jak francuskim. Sędziowie z Massachusets stawiają obok siebie, jako sprawy podobne, dwie nawskroś odmienne zasady. Bynajmniej nie uważam za coś nieprawidłowego, gdy izby prawodawcze albo jedna z nich, chcąc zasięgnąć dokładnych praktycznych wiadomości przed głosowaniem nad projektem ustawy, radzą się uznanych towarzystw albo stowarzyszeń lub nawet ciał administracyjnych (np, we Francji — rad generalnych). Tak postąpiła w lipcu 1901 roku francuska izba deputowanych z powodu projektu ustawy o emeryturach robotniczych. Postanowiła poradzić się licznych stowarzyszeń, zwłaszcza syndykatów zawodowych i izb handlowych. Podobnie w r. 1893 i 1899 rząd pytał rady generalne o zdanie w przedmiocie podatku dochodowego. Ale zgoła co innego będzie, gdy władza prawodawcza zasadę albo szczegóły projektowanego prawa oddaje pod głosowanie ogółu, t. j. samego ciała wyborczego. Orzeczenie ludu, acz zamaskowane pod postacią porady, wywierałoby nacisk na zgromadzenia prawodawcze. Jakże miałyby się one ośmielić głosować przeciw wyraźnemu życzeniu ciała, od którego powzięły władzę? Podobne referendum doradcze nie różniłoby się niczem, chyba charakterem zapobiegawczym, od referendum ratyfikacyjnego; ale bezpośrednia władza, jaką legislatura dawałaby nad sobą ludowi, byłaby w obu razach zarówno energiczną i skuteczną. Nie można w ten sposób dowolnie pozbawiać wyborców ich cechy politycznej, przeistaczając ich w prostych doradców: rady staną się rozkazami. Można jednak wymyślić sposób, za pomocą którego nawet przy głosowaniu powszechnem od właściwego ciała wyborczego odróżniałoby się masę ludową, biorącą udział w referendum doradczem. Trzebaby objąć niem kobiety i mężczyzn od lat 16 do 21. Ale głosowanie podobnej masy byłoby jeszcze bar-

[1] Tamże, 208.

dziej decydujące, jeżeliby w niem wzięła udział wielka liczba obywateli. Policzmy wreszcie, jakie kłopoty powstałyby przy tej formie referendum, gdyby liczba wstrzymujących się od głosu przewyższała liczbę głosujących: jak należałoby rozumieć ich milczenie?

Zauważyć wreszcie należy, że prąd ten w kierunku bezpośredniego prawodawstwa ludowego ograniczył się do oddzielnych stanów. Nie dotknął on rządu federalnego.[1] Nietylko prawa, uchwalane przez kongres Stanów Zjednoczonych, nie podlegają nigdy ratyfikacji narodu, ale naród nawet w rewizji konstytucji Związku zupełnie nie uczestniczy w tej formie (referendum). Art. 5 konstytucji opiewa: „Kiedy dwie trzecie obu izb uznają to za konieczne, kongres zaproponuje poprawkę obecnej konstytucji; albo też na żądanie $^2/_3$ legislatur oddzielnych stanów kongres zwoła konwencję, mającą zaproponować mu poprawki, które w obu wypadkach otrzymują moc obowiązującą pod każdym względem i w każdym wypadku, jako część obecnej konstytucji, o ile zostaną zatwierdzone przez zebrania prawodawcze $^3/_4$ poszczególnych stanów, albo przez konwencje zebrane w $^3/_4$ ogółu stanów, zależnie od tego, jaki sposób ratyfikacji zaproponuje kongres". Wszystkie poprawki, wprowadzone od tego czasu do konstytucji, uchwalał kongres, a zatwierdzały je zebrania prawodawcze stanów; nigdy zaś nie były one oddawane pod głosowanie ludu. Sama konstytucja Stanów Zjednoczonych, zgodnie z 7-ym artykułem, została zatwierdzona wprost przez legislaturę oddzielnych stanów. Najlepsi historycy utrzymują, że lud odrzuciłby ją, gdyby wprost została oddana pod jego głosowanie,[2] a przecież ona to w przeciągu całego z górą wieku zapewniała Stanom Zjednoczonym potęgę, postęp i dobrobyt.[3]

IV.

Prawdziwą ojczyzną bezpośredniego prawodawstwa ludowego jest za naszych dni Szwajcarja.[4] Tam stało się ono instytucją powszechną,

[1] Honey, Referendum among the English, str. 10.

[2] Bryce, j. w., I, 23: „Gdyby decyzję pozostawiono temu, co się obecnie nazywa głosem ludu, głos ludu wypowiedziałby się zapewne przeciw konstytucji".

[3] Jednakże referendum zdaje się zyskiwać coraz więcej gruntu w Stanach Zjednoczonych. Bushnell-Hart, wskazawszy na niedogodności tego systemu, kończy w ten sposób: „Niemniej pozostaje faktem, że ciało ustawodawcze, w którem nagle rozwinie się przekupstwo lub które pozostaje pod kierunkiem przywódców nieodpowiedzialnych, może być przywołane do porządku przez głosowanie ludowe i że podobny system zdejmuje z dobrych obywateli ciężar czuwania nad biegiem czynności ustawodawczych i wstrzymywania ich na czas, zanim zostaną przeprowadzone przez ciało prawodawcze". A oto co stwierdza także S. R. Honey: „Dziś wśród 38 państw związkowych po wypróbowaniu tej zasady w ciągu więcej niż 130 lat jest ona tak głęboko zakorzeniona w konstytucjach pisanych większej części tych stanów, że w tej lub innej postaci przyjęły ją wszystkie stany, i żaden głos nie podnosi się przeciw niej, przeciwnie, rozszerzenie jej spotyka się z coraz większem uznaniem". W tomie LXIII Annals of the American Academy, str. 14, znajduje się tablica chronologiczna różnych czynników związanych z przyjęciem referendum. Wynika z niej również, że instytucja ta, aczkolwiek jest przedmiotem ożywionej dyskusji, zyskała zwolenników takich, jak W. J. Bryan, Woodrow Wilson, Teodor Roosevelt.

[4] Por. co pisze Strachey w przedmowie do książki Honey'a, str. XXI: „The home of the referendum is not Switzerland, but New-England.

zarówno w rządach kantonów, jak i w organizacji federalnej; tam też uwydatniały się jego skutki w formie najczystszej i najbardziej krańcowej.[1] W Szwajcarji, zresztą, znalazło ono grunt zupełnie przygotowany, gdyż miało tam pewne zastosowanie jeszcze dawniej, aczkolwiek to ostatnie różniło się bardzo od obecnego i na innych wspierało się zasadach.

Od dawien dawna w drobnych kantonach, czyli wolnych państwach: Uri, Schwytz, Obwalden, Nidwalden, Gersau, Zug, Glaris i Appenzel Ausser Rhoden — organem władzy zwierzchniej było ogólne zebranie pełnoletnich obywateli, czyli *Landsgemeinde*.[2] Zebranie to odbywało się w terminach określonych pod otwartem niebem i w całem znaczeniu tego wyrazu sprawowało rządy bezpośrednie: uchwalało prawa, decydowało we wszystkich kwestjach, mających ogólne znaczenie i obierało tych nielicznych urzędników, których dopuszczał pierwotny demokratyczny system. Kantony, posiadające *Landsgemeinde*, przez długi czas upośledzone przez większe i bardziej cywilizowane, stały się za dni naszych przedmiotem badań i pochwał nietylko wśród Szwajcarów, którzy chętnie upatrują w nich zwiastunów dzisiejszej demokracji szwajcarskiej (Kantony bowiem starannie przechowywały przez wieki święty ogień równości i wolności, zanim ten zdołał w całym zajaśnieć blasku), ale i śród pisarzy anglo-saskich, którzy widzieli w nich wcielenie pierwszych i najstarszych zasad wolności germańskiej, tej wolności, której, ich zdaniem, Anglicy są spadkobiercami i rzeczywistymi przedstawicielami.[3] W każdym razie, nie ulega wątpliwości, że te *Landsgemeinden* zachowały poprostu, dzięki nieprzerwanej tradycji społecznej, ustrój dawnych germańskich *civitates*, jak je opisuje Tacyt.[4] Pierwotna ta forma przechowywała się z pokolenia w pokolenie, dzięki szczególnej sile zachowawczości, łatwo zrozumiałej w takiem środowisku.

Z drugiej strony, w innych większych kantonach zdarzały się wypadki mniej krańcowego stosowania rządów bezpośrednich. W XV i XVI wieku, w trudnych okolicznościach rząd Bernu wprost zasięgał zdania mieszkańców podległych mu gmin wiejskich:[5] Zurich w XVI wieku w taki sam sposób apelował do cechów rzemieślniczych i gmin wiejskich.[6] W innych miejscowościach konieczność stałych narad pły-

[1] Jest to do tego stopnia prawdą, że Szwajcarzy z niemieckiej części kraju stworzyli osobny typ demokracji, *die Referendum-Demokratie*, ob. Klöti, Die Proportionalwahl in der Schweiz, Bern 1911, str. 188.

[2] Curti, Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung, 2 wyd., 1885, str. 3 i nast.; J. Signorel, Étude de législation comparée sur le referendum législatif, Paryż, 1896. Ob. wyborny szkic Brissaud'a, Le referendum en Suisse, w Revue générale du droit, 1888, str. 402 i nast. Hereod, Le droit d'initiative et de referendum en Suisse Documents du progrès, maj 1910 r. str. 420. W. E. Rappard, The initiative referendum and recall in Switzerland w Annals of the American Academy, XLIII, wrzesień 1912, str. 128.

[3] Freeman, The growth of the English constitution, str. 17 i nast.

[4] Ob. mój Cours d'histoire du droit, str. 38.

[5] Curti, j. w., str. 8, 9.

[6] J. w., 12.

nęła stąd, że sam kanton był ni mniej ni więcej tylko niedużą konfederacją niezależnych miejscowości. W Wallis, składającym się z 12 udzielnych „Dziesiątek" (*Zehnten*), ogólne zebranie kantonu samo nie mogło wydawać praw. Przedstawiciele (*Boten*) poszczególnych Dziesiątek odnosili im *ad referendum* zapadłe tymczasowo postanowienia: Dziesiątki głosowały za ich przyjęciem lub odrzuceniem, przyczem każda posiadała jeden głos.[1] Praktyka i nazwa referendum zostały zapożyczone z dyplomacji i prawa międzynarodowego. W związkach gryzońskich prawa, uchwalone przez ogólne zebranie, oddawane były również do zatwierdzenia, — tylko nie całej ludności, jako takiej: głosowano według gmin, z których każda posiadała ilość głosów odpowiednią do sumy płaconego przez nią podatku gruntowego.[2]

Nakoniec, w dawnym Związku powszechnym kantonów szwajcarskich reprezentujący je sejm posiadał także pewną władzę decydującą i prawodawczą, ale charakter jej był zupełnie odmienny. Każdy kanton posyłał dwóch delegatów. Ci jednak nie byli wcale r e p r e z e n t a n t a m i: otrzymywali od kantonów instrukcje obowiązujące, od których w żadnym razie nie wolno było im odstąpić bez uprzedniego porozumienia z mocodawcami. Zresztą władza, która dawała te instrukcje, mogła być bardzo rozmaita w różnych kantonach; tu *Landsgemeinde*, tam ciało urzędnicze, ówdzie zgromadzenie reprezentacyjne — zależnie od różnych ustrojów kantonalnych. Prawo większości nie miało w debatach sejmu decydującego znaczenia i do przyjęcia powszechnej ustawy potrzebna była jednomyślna zgoda wszystkich kantonów.[3] Istniało tam tylko referendum dyplomatyczne.

Niektóre z tych organizacyj pierwotnych (zgromadzenia ludowe) mogły przyzwyczaić lud szwajcarski do idei rządów bezpośrednich; ale te nietylko nie świeciły innym swoim przykładem, lecz same znajdowały się w poniewierce; to też kantony, posiadające *Landsgemeinde*, przekształcały się mniej lub więcej całkowicie na wzór krajów przedstawicielskich, i dopiero potem ruchem zwrotnym odzyskały poniekąd przodujące miejsce w demokracji. Inne precedensy (dawne referendum), lubo na odmiennych oparte zasadach, uczyły jednak naród upatrywać w decyzjach zebrań obradujących akty same przez się nie ostateczne, lecz potrzebujące jeszcze ratyfikacji. Porządki te przygotowały zatem w pewnej mierze procedurę prawodawstwa ludowego, jaka następnie rozwinęła się w Szwajcarji w ciągu ubiegłego stulecia. Ta ostatnia wypłynęła jednak w istocie z innego źródła — z ruchu ideowego, wywołanego przez rewolucję francuską, którego pierwsze objawy zaznaczyłem powyżej.

---

[1] J. w., str. 10.

[2] J. w., str. 11.

[3] J. w., str. 19 i nast.

[4] W roku 1848 Zug i Schwytz zniosły u siebie *Landsgemeinde*, aby przyjąć system przedstawicielski, wprawdzie z zastosowaniem referendum (Zug zrzekł się *Landsgemeind'y* już w 1814 r.). Wallis pozbył się referendum w r. 1848, ale wrócił doń w 1852. W 1867 Obwald skojarzył rządy przedstawicielskie z ogólnemi zgromadzeniami ludu; Curti, j. w., str. 207 i nast.

Za punkt wyjścia posłużyła konstytucja 20 maja 1802 roku. „Jest to pierwsza konstytucja, nad którą głosował lud szwajcarski, wraz z nią otrzymała Szwajcarja referendum konstytucyjne, przed dziesięciu laty wprowadzone we Francji; referendum zajęło swe miejsce wśród instytucyj politycznych. Zaproponowana przez zebranie notablów, konstytucja została oddana pod głosowanie ogółu obywateli szwajcarskich, mających skończone 20 lat. Głosowanie odbywa się w gminach; uczestnicy mogli w ciągu 4-ch dni wpisywać do rejestrów gminnych swe głosy za ustawą lub przeciw".[1] Procedura ta powstała najwidoczniej pod wpływem francuskim; nawet formy jej są identyczne z temi, których użyto we Francji przy plebiscytach 1802 i 1804 r. Zaszczepiona w podobny sposób praktyka miała zapuścić korzenie i wydać owoce: we współczesnej Szwajcarji, zarówno jak w amerykańskich Stanach Zjednoczonych, uznaną jest powszechnie zasadą, że każda konstytucja powinna być zatwierdzona przez naród.

Prawodawstwo ludowe stosowane do praw zwyczajnych ukazało się znacznie później. Dopiero w 1830 - 31 r. po rewolucji lipcowej zasada jego po raz pierwszy została uznana w kantonie St. Gallen na zgromadzeniu, któremu polecono przejrzeć konstytucję kantonu. Zwolennicy systemu przedstawicielskiego stoczyli gorącą walkę z demokratami, którzy domagali się uzależnienia wszystkich praw od sankcji ludu.[2] Skończyło się na tranzakcji ze wszech miar korzystnej dla tych ostatnich. Zgodzono się na formę pośrednią, i forma ta, po raz pierwszy wówczas wypróbowana, wielce się wnet rozpowszechniła pod nazwą veto ludowego. „Lud, opiewała nowa konstytucja, sprawuje swe prawo aprobaty przez to, że po uchwaleniu prawa w pewnym określonym terminie może z mocy swej władzy zwierzchniej większością głosów odmówić mu uznania i obowiązującego znaczenia", Było to nowością. Ale źródeł jej nie potrzebujemy szukać w starodawnych demokratycznych urządzeniach Szwajcarji. Opozycyjna partja w St. Gallen nie pomyliła się bynajmniej, oświadczając że nowa instytucja jest gorsza od dawnego systemu *Landsgemeind*.[3] Nie należy też szukać jej źródła w starożytności, w trybunach plebiscytu rzymskiego. Veto jest wytworem prądu ideowego, jaki wywołała rewolucja francuska; przypomina ono prawo reklamacji i cenzury, proponowane niegdyś przez Condorceta.

Nowa instytucja, uregulowana należycie, nieomieszkała znakomicie się rozpowszechnić. W roku 1832 przyjęto veto ludowe w Bazylei, w 1839 — w Wallis (gdzie zastąpiło ono stare referendum), w 1841 — w Lucernie.[4] Ale w następnym roku poniosło ono porażkę, co spowodowało chwilowe wstrzymanie się jego rozwoju: wpływowy kanton

---

[1] Curti, j. w., 109: „Niezwykłą stroną tego głosowania było to, że wyborców, wstrzymujących się od głosu, postanowiono zaliczać do przyjmujących, i tylko dzięki tej zasadzie udało się przeprowadzić konstytucję".

[2] Curti, j. w., 128 i nast.

[3] Curti, j. w., 141.

[4] Curti, j. w., 126.

Zurich odrzucił je po namiętnych rozprawach. Niebawem jednak ruch ten ponowił się ze świeżą siłą i w odmiennych formach. Roku 1845 kanton Vaud wprowadził u siebie już nie prawo veto, ale referendum dowolne, zależne od uznania wielkiej Rady czyli Zgromadzenia prawodawczego; nieśmiało zaczynała się zarysowywać i inicjatywa ludu.[1] A w tym wypadku jakież działały wpływy? Znowu wpływ rewolucji francuskiej, jak to potwierdzają opinje świadków naocznych.[2]

Odtąd najważniejsze pierwiastki systemu były gotowe, i stopniowo przedostawały się z kantonu do kantonu w przeróżnych skojarzeniach, szerząc swój wpływ coraz dalej na wzór sił żywiołowych. Atoli rok 1848 sprowadził znaczne zboczenie. Związek szwajcarski, zachowując swą dawną nazwę, przedzierzgnął się w prawdziwe państwo związkowe, a dla prawodawstwa federalnego konstytucja 1848 r. wprowadziła czysty system przedstawicielski. Ale to wstrzymało tylko nieco postępy bezpośredniego prawodawstwa ludowego w kantonach. Po pewnych wahaniach w okresie 1848—60 r. popłynęło ono wnet w szybszem tempie, aż odniosło triumf między r. 1860 i 1870. Rok 1869, pamiętny w dziejach bezpośredniego prawodawstwa ludu, stał się, powiada Curti, punktem kulminacyjnym: ujrzał on rewizję konstytucji Zurichu, Bernu i Lucerny w kierunku ludowładztwa.[3] Dziś zwycięstwo jest zupełne: czysto reprezentacyjny ustrój znikł w całej Szwajcarji z wyjątkiem Fryburga.[4] Udział ludu w prawodawstwie przybiera w Szwajcarji rozmaite formy i różnych używa sposobów.

1-o Veto ludowe — forma najwcześniejsza, której narodziny widzieliśmy w kantonie St. Gallen. Jeżeli we wskazanym przez konstytucję terminie pewna liczba obywateli, podobnież określona, oświadczy, iż jest przeciwna ustawie, przyjętej przez zgromadzenie, to ustawa zostaje oddana pod głosowanie ludu, który ją odrzuci lub zatwierdzi. Zazwyczaj też przy stosowaniu veto trzymano się prawidła, iż do odrzucenia ustawy potrzeba odmownej odpowiedzi większości zapisanych na liście wyborców; wstrzymanie się od głosu tłómaczono jako

---

[1] J. w., 157.

[2] W dziełku ogłoszonem drukiem w Lozannie 1845 roku, p. n. Le 14 février ou simple récit de la Révolution du Canton de Vaud en 1845 (ustęp przytoczony u Curtiego, str. 150), Vuillemin opowiada: „Radykali i komuniści (którym autor przypisuje rewolucję) posiadali u nas w główniejszych miastach własne bibljoteki publiczne, dzienniki i naczelników. W tych bibljotekach znajdowano pamiętniki Robespierre'a, Saint-Justa, Marata... Znajdowano tam pisma najwybitniejszych komunistów, poczynając od Babeufa, kończąc na Cabecie i Proudhonie, i śród nas żyje wielu ludzi, którzy nie mają innego wykształcenia, jak zaczerpnięte z tych książek".

[3] Curti j. w., ks. II, r. VII, str. 207 i nast.

[4] Albert Keller, Die Volksinitiative nach den schweizerischen Kantonverfassungen. Zurich, 1889, str. 2: „Bezpośrednia władza prawodawcza ludu panuje obecnie we wszystkich kantonach szwajcarskich, oprócz Fryburga, a to pod postacią bądź obowiązkowego bądź dowolnego referendum". Dzieło Kellera daje całkowity obraz przepisów różnych konstytucyj kantonalnych aż do r. 1889, dotyczących prawodawstwa ludowego w *Landsgemeinde* i w referendum oraz prawa inicjatywy ludowej. O zmianach, nieraz bardzo ważnych, dokonanych od owej daty, patrz szereg Annuaires de la législation étrangère od roku 1890.

przyjęcie projektu. W każdym razie veto można uważać za formę przejściową, prawie wszędzie już zastąpioną przez referendum.

2-o Referendum, w przeciwieństwie do veto, bywa używane nie jako sposób zniesienia prawa, ale jako niezbędny warunek ostatecznej sankcji jego. O ile wdanie się referendum jest możliwe albo potrzebne, ustawa uchwalona przez zgromadzenie prawodawcze jest tylko projektem. Przy stosowaniu referendum bywają liczone tylko głosy, podane za lub przeciw wnioskowi, i różnica między niemi stanowi większość; wstrzymujący się od głosu nie wchodzą w rachubę, Referendum działa w dwu wręcz odmiennych formach:

a) Referendum obowiązkowe jest logiczną konsekwencją ogólnej zasady. Udział jego we wszystkich zależnych odeń aktach (w stanowieniu praw lub uchwał) jest konieczny; akty te zdobywają ostateczną moc dopiero po ratyfikacji przez lud. W kantonach, gdzie istnieje takie referendum, obywatele gromadzą się raz lub dwa razy do roku celem przegłosowania nad wszystkiemi prawami, opracowanemi w ubiegłym okresie przez zgromadzenie prawodawcze.

b) Referendum dowolne, nader zbliżone do systemu francuskiego 1793 r. Skoro zostały wydane — prawo albo inny akt podlegający referendum, podaje się je do wiadomości publicznej. O ile w oznaczonym terminie kilka, kilkanaście, albo kilkadziesiąt tysięcy obywateli (liczbę określa konstytucja) zażąda referendum, przedstawiając akt należycie zaopatrzony w podpisy, dana ustawa zostaje oddana pod głosowanie ludu; jeżeli, przeciwnie, termin upłynie i nikt żądania takiego nie zgłosi, ustawa otrzymuje moc obowiązującą.

3-o Inicjatywa ludowa[1] powstała najpóźniej, ale szybko wywalcza sobie uznanie. Polega na tem, że obywatele, zebrawszy się w liczbie, wymaganej przez konstytucję, mają prawo żądać, aby spytano lud o decyzję w sprawie pewnej proponowanej przez nich reformy prawodawczej. Inicjatywa przywdziewa rozmaite szaty. Częstokroć obywatele, którzy, korzystając z niej, zwracają się do zgromadzenia prawodawczego, mogą tylko zobowiązać to ostatnie do zredagowania prawa w poruszonej kwestji, a w razie odmownej odpowiedzi skierować do ludu zapytanie, czy wogóle pożądane jest prawodawstwo w tym duchu. Tak pojmowali inicjatywę jej twórcy. Redakcja prawa należy tu zawsze do zgromadzenia prawodawczego. Uczyniono jeszcze krok naprzód, inne bowiem konstytucje pozwalają obywatelom (pod warunkiem zebrania odpowiedniej ilości podpisów) ułożyć zupełny, formalny projekt prawa i przedstawić go zgromadzeniu prawodawczemu, które wtedy musi oddać go pod głosowanie ludu. Zgromadzenie może przytem najwyżej postawić swój projekt przeciwny albo też wydać do ludu proklamację, celem wyjaśnienia pobudek swej opozycji.

Tak głębokie przeobrażenia, dokonane w konstytucjach kantonów, musiały wywołać nieuniknione echa w konstytucji federalnej. Ta ostatnia, ułożona w r. 1848, dopuszczała bezpośredni udział narodu tylko

---

[1] Ob. przytoczone wyżej dzieło Kellera.

w sprawach konstytucyjnych, a przewidywała dlań formę dwojaką. Z jednej strony, zgodnie z powszechnie uznaną podówczas w Szwajcarji zasadą, każda nowa konstytucja, każda zmiana w konstytucji miała być ratyfikowana przez naród. Z drugiej strony, lud zdobywał też poniekąd prawo inicjatywy. Nietylko stawał się sędzią rozjemczym w razie różnicy zapatrywań na rewizję między dwiema izbami zgromadzenia federalnego, t. j. gdy jedna izba chciała rewizji, a druga nie chciała; obywatele w liczbie ponad 50.000 mogli nawet sami domagać się głosowania nad kwestją, czy konstytucja ma ulec rewizji. W obu wypadkach nowy tekst redagowały izby.

W r. 1872 przedsięwzięto rewizję konstytucji i energicznie pracowano nad wprowadzeniem do prawodawstwa związkowego tych innowacyj, które zaszły w poszczególnych kantonach; usiłowania te wszakże napotkały niemniej energiczny opór. Koniec końcem projekt, przyjęty przez obie rady, zawarł w sobie dwie takie innowacje: 1-o referendum odnośnie do praw federalnych na żądanie więcej niż 50.000 obywateli albo 5 kantonów; 2-o w pewnych granicach — inicjatywę ludową (art. 89).[1] Ale przejrzaną konstytucję naród w głosowaniu odrzucił. Rady ponownie wzięły się do pracy i przygotowały drugi projekt, któremu już lud nie odmówił przyjęcia. Była to konstytucja 29 maja 1874 roku.[2] Zawiera ona referendum w sprawach federalnych szerzej nawet pojęte, niż w projekcie 1872 roku; ale artykuł o inicjatywie ludu został usunięty. Tymczasem instytucja ta zdołała od owej chwili zająć wydatne stanowisko, i to nietylko w materji konstytucyjnej.

Widzieliśmy poprzednio, że według konstytucji 1848 roku (nie zmienionej w tym punkcie w r. 1874) 50.000 obywateli szwajcarskich zawsze może podjąć sprawę rewizji konstytucji i zmusić zgromadzenie federalne do oddania jej pod głosowanie ludu. Ale tłómaczenie tego tekstu nastręczało trudności; zadawano sobie między innemi pytanie, czy w tej formie można żądać częściowej rewizji konstytucji. To dało sposobność do wprowadzenia prawa inicjatywy ludu, które doczekało się przyjęcia, zdaje się — dzięki koalicji różnych stronnictw.[3] Roku 1891 obie izby uchwaliły wniosek o rewizji 118, 119 i 121 art. konstytucji, wskutek czego nowy art. 121 w zupełności uznaje inicjatywę ludu przy częściowej rewizji; takowa może nawet przybierać formę gotowego projektu, ułożonego według artykułów.[4] Zmodyfikowane w ten

[1] Curti, 287 i nast.

[2] Art. 89: „Prawa, uchwały i dekrety federalne mogą być wydawane tylko za zgodą obu izb. Prawa federalne winny iść pod głosowanie ludu, jeżeli zażąda tego 30.000 obywateli czynnych albo 8 kantonów. To samo stosuje się do uchwał związkowych ogólnego znaczenia, o ile te nie mają charakteru nagłości".

[3] E. N. Droz w Revue pol. et parlem. 1894, str. 113.

[4] „Częściowa rewizja może zajść bądź w drodze inicjatywy ludowej, bądź w formie, ustanowionej przez ustawodawstwo związkowe. Inicjatywa ludowa polega na tem, że 50.000 obywateli szwajcarskich, mających prawo głosu, występuje z żądaniem przyjęcia nowego artykułu konstytucyjnego, zniesienia lub zmiany artykułów przepisanych przez konstytucję obowiązującą. Jeżeli w drodze inicjatywy ludowej zaproponowano re-

sposób przepisy lud ratyfikował 5 lipca 1891 r.[1] Reforma to doniosła i może nadać konstytucji szwajcarskiej nowy, zgoła odrębny wygląd. Objaw, który zaznaczyłem, mówiąc o Stanach Zjednoczonych, nie omieszkał (acz z innych powodów) powtórzyć się w Szwajcarji: otwartej w ten sposób drogi do inicjatywy niezwłocznie użyto do proponowania zarządzeń, nie mających w sobie nic konstytucyjnego a poruszających najbłahsze interesy i najnędzniejsze namiętności. Np. 20 sierpnia 1893 r. ludowi szwajcarskiemu wypadło głosować nad nowym artykułem (25 bis) konstytucji, wniesionym przez 55.000 obywateli, a skierowanym przeciw rzeźniom żydowskim; chciano zabronić zabijania bydła bez uprzedniego ogłoszenia. Artykuł został przyjęty. Później w ten sam sposób proponowano — i przeważnie odrzucano poważniejsze projekty.[2] W r. 1906 kantony Zurich i Solura zaproponowały zmianę w konstytucji związkowej, zmierzającą do tego, aby przyznać ludowi inicjatywę nietylko w materjach tyczących się konstytucji, lecz także w zakresie zwykłego ustawodawstwa. 50.000 obywateli mogłoby przedstawić projekt nowej ustawy lub uchylenia dawniejszej, który musiałby być przedłożony ludowi. Rada narodowa (2 grudnia 1906) odesłała do rady związkowej projekt w tym duchu przez nią przedłożony.[3] Lecz można przewidywać w końcu przyjęcie tej propozycji, gdyż to jest zupełnie zgodne z logiką instytucji.

Jeżeli nie inicjatywa ludu, to przynajmniej referendum zdaje się zyskiwać sobie sympatję i innych demokracyj rasy anglo-saskiej. Mam na myśli kolonje australskie. W r. 1896 rządy Nowej Południowej Walji i Australji Południowej zaproponowały wprowadzenie referendum; izby niższe uchwaliły je, ale izby wyższe odrzuciły; roku 1897 to samo powtórzyło się w Wiktorji i N. P. Walji.[4] Nieco później wreszcie (w sierpniu 1898) rząd Nowej Południowej Walji, wprowadzając poprawki do chybionego projektu federacji, proponował zakończyć zapomocą referendum starcia, jakie mogłyby wyniknąć między dwiema izbami federalnemi.[5]

---

wizję albo przyjęcie do konstytucji związkowej kilku osobnych przepisów, to każdy z nich winien stanowić przedmiot osobnego żądania.

„Akt inicjatywy może przybierać formę albo ogólnikowo wyrażonego wniosku, albo projektu zredagowanego we wszystkich szczegółach. Jeżeli 50.000 wyborców szwajcarskich sformułuje takie żądanie początkodawcze, a izby zgadzają się z nimi co do treści tegoż, przystępują one do częściowej rewizji w oznaczonym kierunku i powinny następnie oddać projekt do przyjęcia lub odrzucenia ludowi i kantonom".

„Jeżeli, przeciwnie, nie pochwalają go, to sprawa częściowej rewizji będzie oddana pod głosowanie ludu; skoro większość uczestniczących w głosowaniu obywateli szwajcarskich wypowie się twierdząco, zgromadzenie przystąpi do rewizji, stosując się do uchwały ludu".

[1] Ann. de lég. étr. 1892, str. 657.

[2] N. Droz w Revue pol. et parl. 1894, str. 114 i nast. Fritz Fleiner, Fortbildung der Schweizerischen Bundesverfassung seit dem Jahre 1874, w Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1907, I, 302 i n.

[3] Viallate, La vie politique dans les deux mondes, str. 202.

[4] Polit. Science Quart., 1896, str. 780; 1897, str, 371.

[5] Standard d. 21 sierpnia 1898. Por. Signorel, j. w. 212.

Konstytucja 1902 r. wprowadziła referendum do australskiego *Commonwealth*. Okazało ono w pewnych wypadkach więcej umiarkowania i zdrowego rozsądku aniżeli zgromadzenia wybieralne. Np. w r. 1911 odrzuciło dwie ustawy inspirowane przez partję robotniczą, a wymierzone przeciw wolności pracodawców. Jedna z nich stanowiła, że ci pracodawcy, którzy nie dają dostatecznego wynagrodzenia mają być pozbawieni dobrodziejstwa taryf ochronnych. Druga pozwalała rządowi związkowemu na unarodowienie jakiejkolwiek gałęzi przemysłu, do której mu się będzie podobało ustawę tę zastosować.[1]

Referendum prawodawcze tedy staje dziś przed nami, jako jeden z punktów wytycznych, ku którym zmierza naturalny bieg demokracji spółczesnej, a rzecz szczególna, zdaje się ono pociągać ku sobie i ducha zachowawczego. W projekcie rewizji konstytucyjnej, wniesionym w imieniu korony przez rząd belgijski d. 1 lutego 1892 r., figurowało przysługujące królowi wcale oryginalne prawo referendum, na mocy którego mógłby on zasięgnąć opinji ludu przed odroczeniem prawa, uchwalonego przez izby. Zresztą prerogatywę tę byłoby bardzo trudno wprowadzić w czyn, bo w kraju, żyjącym pod rządem parlamentarnym, korzystać z niej mógłby król tylko po uzyskaniu podpisu ministra. Prawo to wywołało liczne zarzuty, i wniosek, najpierw zmieniony,[2] wreszcie został ostatecznie odrzucony.

Niedawno w Anglji, ojczyźnie rządów przedstawicielskich, odezwał się głos wybitnego parlamentarjusza-torysa, pełen uznania dla teoretycznej wartości referendum;[3] ale lord Salisbury przypomniał zarazem o innej formie odwołania się do ludu, bardziej giętkiej i zapewne pożyteczniejszej, formie, która z natury rzeczy zupełnie odpowiada rządom parlamentarnym i jest od nich nieodłączna. Polega ona na tem, że przy całkowitem odświeżeniu izby deputowanych wybory muszą się odbywać pod hasłem głównych, stojących na porządku dziennym kwestyj prawodawczych, które w ten sposób pozostawia się do uznania kraju. Zapewne, procedura ta nie odznacza się napozór tą ścisłością, dokładnością zewnętrzną, jaka cechuje referendum, a jak dowodził mówca angielski — nie może się nawet tem odznaczać. Wybierając deputowanych, większość daje się pociągać kandydatom znanym z takich a takich zapatrywań. Ona to wyróżnia najważniejsze dla siebie pytania i pośrednio je rozstrzyga. Ale jeżeli taka swoboda wyborców może niekiedy zaciemnić ogólny wynik, to zawsze pozwala im ona odpowiedzieć w sposób najlepiej odpowiadający ich rzeczy-

[1] Economiste français 6 maja 1908.

[2] Ann, de lée. étr. 1893, str. 471. Por. Signorel, j. w., str. 212 i nast.

[3] Mowa lorda Salisbury'ego w Edynburgu (Standard d. 31 X 1894): „Referendum, odesłanie do ludu poszczególnej uchwały celem przegłosowania nad nią, bez względu na to, czy się ją pochwala czy też nie, jest bądź co bądź procedurą uczciwą. Zdaje się, że nie zawiodło ono pokładanych w niem nadziei w Szwajcarji, gdzie stosowano je w szerokim zakresie, i w Stanach Zjednoczonych, gdzie stosowano je w zakresie nader ograniczonym. Bynajmniej nie jestem skłonny do stawiania mu jakichkolwiek zarzutów. Sądzę, że w postaci, jaką referendum ma w Stanach Zjednoczonych, jest ono stanowczo korzystne dla dobrego rządu i zachowania równowagi w kraju".

wistej woli na wszystkie kwestje, które uznali za najważniejsze, posyłając do parlamentu ludzi, podzielających ich własne poglądy i stosujących je w danym kierunku. Przy referendum natomiast wyborcy mają do wyboru albo przyjąć albo odrzucić cały projekt, nie mogąc zmienić go, a nieraz nawet zrozumieć. Jednakże w dyskusji nad zakresem władzy przysługującej izbie lordów, którąśmy przytaczali wyżej,[1] zastanawiano się nieraz nad wprowadzeniem referendum ustawodawczego w Anglji. W izbie gmin dość liczni mowcy oświadczyli się za tem.

Jak wytłómaczyć względy, któremi cieszy się referendum nietylko wśród demokratów, ale i w gronie ich przeciwników? U konserwatystów tłómaczy je na pozór ta okoliczność, że w krajach, gdzie lud zdobył prawo bezpośredniego udziału w prawodawstwie, skorzystał zeń na ogół w duchu zachowawczym. Stwierdza to zarówno praktyka amerykańska,[2] jak szwajcarska.[3] Ale pogląd taki wydaje się nam nieco powierzchownym. Bo też, jeżeli weźmiemy prawodawstwo związkowe szwajcarskie, od kiedy się ono całkowicie zdemokratyzowało, zrozumiemy, że referendum (łącznie z inicjatywą ludu) w rezultacie niewiele przyniosło szkody, ale jednocześnie przeszkodziło przeprowadzeniu niejednej dobrej rzeczy; że nawet według świadectwa jego zwolenników zdradza ono te same wady, które zwolennicy rządów reprezentacyjnych podkreślają w rządach bezpośrednich.

Lud niewątpliwie okazał się naogół zachowawcą, popleczníkiem niezawisłości kantonów, oszczędnym szafarzem grosza publicznego. Tak np. w ostatnich latach lud odrzucił 25 października 1903 roku wniosek, który wyszedł z kół parlamentarnych, a zmierzał do tego, by obcych mieszkańców nie brać w rachubę przy obliczaniu w stosunku do ludności liczby członków rady związkowej. Umiał także zatwierdzać wnioski wkładające na ludność nowe ciężary o ile były to zarządzenia w interesie narodu. Tak np. przyjęto ogromną większością ustawę z 12 września 1907 r. o służbie wojskowej, która znacznie zwiększała ciężar jej dla obywatela szwajcarskiego[4] (3 listopada 1907 r.). 5 lipca 1901 roku przyjęto 235.232 głosami przeciw 135.702 zarządzenie, zakazujące w Szwajcarji produkcję, import i sprzedaż absyntu. Niekiedy wszakże czynił lud jakgdyby skok nagły i nieprzewidziany, wypowiadał się w duchu przeciwnym. Np. w lutym 1898 r. niebywałą większością uchwalił całkowity wykup kolei żelaznych

---

[1] Ob. mianowicie dyskusję w izbie lordów nad t. zw. „Reference to the people bill" z dnia 2 marca 1911 r. 21 marca 1910 izba gmin zarządziła ankietę co do referendum; w tej ankiecie jest też raport Bryce'a, który był wówczas posłem angielskim w Stanach Zjednoczonych. Wtedy też została napisana książka Honey'a.

[2] Moffet, j. w., str. 15: „Konserwatyzm, to charakterystyczne znamię prawodawstwa ludowego, gdy takowe rozumnie jest prowadzone, stanowi wybitną cechę rozwoju konstytucyjnego Kalifornji".

[3] Deploige, Le referendum en Suisse, 1892; de Laveleye, Le gouvernement dans la démocratie, t. II, 158; Desjardins, La liberté politique dans l'Etat moderne, str. 259 i nast.; Signorel, j. w., passim; Honey, str. 58.

[4] Viallate, j. w., str. 203, 4.

szwajcarskich. Z drugiej strony grzechy prawodawstwa ludowego nie kończą się na owym artykule konstytucyjnym, co zniósł szlachtuzy żydowskie, inaugurując zarazem inicjatywę ludową. Wybieram tylko fakty najbardziej uderzające: lud odrzucił ustawę federalną 26 września 1890 r., która pozwalała przenosić w stan spoczynku z emeryturą urzędników i oficjalistów federalnych starych i niezdolnych do wypełniania swych obowiązków. „Nigdy, czytamy w jednym przeglądzie szwajcarskim, Szwajcarja nie oglądała tak niezwykłego głosowania. Odrzucone prawo przyjęły przedtem jednogłośnie obie izby; wszystkie wpływowe organy prasy zalecały je, jako akt sprawiedliwości i zdrowej ekonomji". D. 3 lutego 1895 r. lud odrzucił uchwałę, pozwalającą radzie związkowej pod kontrolą izb, a z wyłączeniem referendum wprowadzać nowe posterunki, godności dyplomatyczne i znosić te, które się okazały bezużyteczne: lud nie zechciał zrobić tego ustępstwa. „Wobec niepopularności dyplomatów rezultat zgóry dawał się przewidzieć. Tak więc obywatele — rzecz zaiste niedorzeczna — i nadal sądzić będą o doniosłości urzędu dyplomatycznego i o najdrażliwszych zagadnieniach polityki zagranicznej".[1] Tak samo 3 listopada 1902 r. sankcjonowano nową taryfę celną, ustanawiającą cła protekcyjne lub kompensacyjne. 3-go listopada 1895 roku odrzucono projekt organizacji wojskowej, który mógł zapewnić Szwajcarji dobrą armję; ale tu wchodziła w grę niezależność kantonów.[2] Skądinąd stwierdzoną jest rzeczą, że lud przyjmuje niekiedy przepisy, których nie pochwala, ponieważ te są połączone w jedną ustawę z przepisami dlań pożądanemi;[3] że nad niektóremi kwestjami obywatele głosują zupełnie na chybił trafił;[4] że niepopularność jednej ustawy ciągnie za sobą odrzucenie drugiej, całkiem odrębnej, ale jednocześnie oddanej do decyzji referendum;[5] że obywatele łatwo zdobywają się na odrzucenie prawa z powodu drugorzędnych szczegółów, które w ich oczach nabierają nadmiernej wagi.[6] Można wreszcie stwierdzić,

---

[1] Signorel, j. w., str. 388.

[2] Signorel, j. w., str. 74.

[3] Naville, przytoczony u Signorel'a, str. 375 (mowa o prawie 24 grudnia 1874 r. o stanie cywilnym i małżeństwie): „Przepisy, dotyczące małżeństwa i rozwodu, połączono w jedną całość z innemi, dotyczącemi stanu cywilnego, których konieczność była oczywista. Wypadło albo przyjąć albo odrzucić całość, i jestem przekonany, że mnóstwo obywateli głosowało „tak" za całym projektem nie bez ubolewania, gdy tymczasem nad osobno postawioną kwestją małżeństwa głosowaliby odmownie".

[4] Deploige, cyt. u Signorel'a, str. 276 (mowa o prawie, uchwalonem przez zgromadzenie r. 1875 w sprawie emisji i wycofywania z obiegu biletów bankowych): „Ludzie kompetentni byli w niezgodzie; masa wyborców nie rozumiała zupełnie sprawy".

[5] Signorel, j. w., str. 379: „Zdaniem Deploige'a ruch opozycyjny, wywołany przez prawo o epidemjach, był tak niepohamowany, że pociągnął za sobą upadek ustawy o patentach".

[6] Droz cyt. u Signorel'a, str. 381: „Jakkolwiek daleko posunięte jest wychowanie polityczne naszego ludu, nie stoi on na takim szczeblu doskonałości, aby się nie miał mylić niekiedy co do względnej wartości rzeczy, oddanych mu do oceny. Zapomina on nieraz i zapoznaje prawa, na które patrzy z pewnej odległości, i zbytnią przypisuje wagę nieznacznym szczegółom".

że liczba wstrzymujących się od głosu bywa ogromna, większa, niż przy obiorze deputowanych.[1]

Referendum posiada jeszcze jedną niezaprzeczoną wadę. Osłabia szacunek dla rządów przedstawicielskich, chociaż ich nie usuwa. Jaką powagę mogą mieć zgromadzenia, jeżeli prawa przedyskutowane przez nie i uchwalone zdoła w każdej chwili odrzucić przez kaprys lub niewiadomość ta sama większość, która obrała ich członków według ustalonego programu? Kto w takiem środowisku zechce się ubiegać o mandat poselski? Trzeba jednakże przyznać, że idea referendum szerzy się coraz bardziej w krajach wolnych. Ustawy, żądane przez stronnictwo socjalistyczne, którego uroszczenia rosną z roku na rok, mogą przyśpieszyć wprowadzenie tej instytucji w niejednym kraju. Wola ludu wyrażona w sposób stanowczy, nie podlegający dyskusji, może być uważana przez wielu obywateli za jedyną tamę, mogącą powstrzymać wzbierające fale.[2]

Zaś inicjatywa ludowa jest niezaprzeczenie zarodem waśni: jeżeli już przy parlamentarnem początkowaniu trudno jest owocnie i harmonijnie prowadzić pracę prawodawczą, to jak ma się ona oprzeć inicjatywie ludu? Obywatelom nie zbywa na środku, uznanym przez wszystkie wolne społeczeństwa i całkiem wystarczającym, gdy trzeba zwrócić uwagę pracodawcy na pożądane a uprawnione reformy. Tym środkiem jest prawo zanoszenia petycyj do izb. Petycja, żądająca uchwalenia nowej ustawy, zaopatrzona w ogromną liczbę podpisów, mocą swej logiki wewnętrznej wywiera nieodparty wpływ na zgromadzenia prawodawcze, o ile tylko nie tchnie owo żądanie przesądem gminnym,

---

[1] Temps z 5 sierpnia r. 1893: „Rozszerzenie praw ludu zmusza wyborców do częstego głosowania; odtąd też można było zauważyć stałe zmniejszanie się liczby głosujących. Dawniej liczono mniej więcej pół miljona uczestników, dziś liczba ich niewiele przewyższa połowę tej cyfry". Wprawdzie zauważono z powodu referendum kantonalnego, (w Zurichu, Signorel, str. 358) że „jeżeli referendum odbywa się tego samego dnia co i wybory, to przeciętna liczba głosujących wynosi 74%—79%". Zdawałoby się, że żadna ustawa nie mogła żywiej zainteresować ludu, jak prawo o ubezpieczeniu na starość, które wielka rada genewska studjowała przez lat trzy i uchwaliła ogromną większością 65 głosów przeciw 11. Miało ono zapewnić pensję 300 franków każdej jednostce w wieku lat 65, nie posiadającej czystego dochodu wysokości tej kwoty. Jednakże mniej niż połowa wyborców zapisanych bierze udział w głosowaniu 7 sierpnia 1910 r. Na 22.000 zapisanych ustawę odrzucono 9.276 głosami przeciw 2.458: Le Temps z 10 sierpnia 1910, Indépedance belge 15 sierpnia.

[2] Lud australski odrzucił 26 kwietnia 1911 r. dwie skrajne ustawy, które wyszły z kół większości robotniczej: Journal des Débats, 7 maja 1911 r., Economiste français, 6 maja. Referendum szwajcarskie nie okazało się również ślepym zwolennikiem zasady: „wszystko dla państwa". 20 czerwca 1900 r. pogrzebany został z wielkim rozgłosem wniosek ustawy związkowej o ubezpieczeniu, która pochłonęła mnóstwo posiedzeń parlamentu i została przezeń uchwalona jednogłośnie (z wyjątkiem jednego). Jednakże tylko w jednym kantonie przyjęła ją większość, mianowicie w kantonie Glaris, gdzie wówczas trudności powstały w przemyśle tkackim. W 1909 r. lud Zurichu odrzuca 10.000 głosami większości ustawę w sprawie opieki nad pannami sklepowemi. W 1910 r, odrzucono 9,276 przeciw 2.458 ustawę o pensjach na starość; w 1911 lud w kantonie St. Gallen odrzuca 28.000 głosami przeciw 16.000 ustawę o terminatorach i terminie. Ob. też głosowanie nad kwestją sił wodnych 25 października 1908. Annuaire de législation étrangère, 452.

jak zawsze, przemijającym, a wtedy czyż nie byłoby to największą korzyścią, gdyby zgromadzenie, zmuszając naród do czekania, dało mu czas do namysłu?

Referendum ma naturalnie zwolenników i we Francji, dziś zresztą dość nielicznych;[1] zdyskredytowały je, rzec można, plebiscyty cesarskie. Jednakże i za naszych czasów usiłowało ono niejednokrotnie prześliznąć się przez wnioski, stawiane w izbach w drodze inicjatywy parlamentarnej, a zmierzające do oddania pewnej uchwały pod głosowanie ludu. Propozycje takie zawsze odrzucano za pomocą stawiania uprzednich pytań (*questions préalables*) w izbie deputowanych — w maju 1881 r., 10 grudnia 1890, 26 lipca 1894, 26 listopada 1894 i 29 marca 1901 r. Nie większe miały powodzenie w r. 1904 i 1905, gdy je odrzucono przy sposobności budżetu wyznaniowego i rozdziału kościołów od państwa. 5 grudnia 1908 przedstawiono w izbie wniosek, zmierzający do poddania sprawy wynagrodzenia deputowanych referendum ludowemu.[2]

[12 grudnia 1910 poseł Pugliesi Conti przedłożył wniosek zmierzający do tego, by zasięgnąć zdania wyborców w sprawie przyjęcia zasady proporcjonalnej (posiedz. nadzw. z r. 1910, Ch. ann. Nr. 570). Świeżo znów tenże deputowany powtórzył to samo usiłowanie z nielepszym jednak skutkiem. 3-ci artykuł ostatniego jego wniosku opiewał: „rząd przekaże obu izbom wynik tego głosowania, które będzie miało znaczenie ankiety zarządzonej przez władzę ustawodawczą". Na posiedzeniu 30 stycznia 1914 wniosek ten popierany przez stronnictwo socjalistyczne był zwalczany jako niekonstytucyjny przez prezydenta ministrów i przez Briand'a jako niepotrzebny, nie na czasie i zmierzający do zrzucenia na naród odpowiedzialności, którą obowiązany ponosić jest parlament].

Izba nigdy nie przyjęła nawet zasady referendum doradczego, chociaż wysuwane były w jego obronie te same argumenty, które spowodowały jego zwycięstwo w Stanach Zjednoczonych,[3] wychodząc

[1] Projekt rezolucji E. Vaillanta o wprowadzeniu inicjatywy i referendum obowiązującego; izba deput. 26 maja 1903, J. off. Documents 1903, str. 501, referat Mas'a, tamże 1029.

[2] J. off. z 6, str. 2894. Chodziło o zaprotestowanie przeciw podniesieniu wynagrodzenia parlamentarnego, o którem będzie mowa niżej. Proponowano referendum doradcze, gdyż chodziło o usunięcie przez nową ustawę tej, która ustanowiła to podwyższenie. Oto jak motywował prezydent Brisson przejście nad tą kwestją do porządku dziennego bez dyskusji, str. 2894, 2895: „Zgodnie ze wszystkimi poprzednimi mówcami czuję się w obowiązku oświadczyć, iż ta propozycja jest wprost przeciwna ustawom konstytucyjnym, które oświadczają, że władza ustawodawcza jest wykonywana przez obie izby. Żądam tembardziej przejścia nad tą kwestją do porządku dziennego bez dyskusji, że w swem przedstawieniu motywów kolega nasz, p. Archambault, mówi, że ustawy wówczas tylko są ważne, kiedy zostały ratyfikowane przez lud. Podobna teorja byłaby stwierdzeniem nieważności wszystkich ustaw uchwalonych przez izby, byłaby zaiste negacją naszej konstytucji".

[3] W dyskusji z 5 grudnia 1908 tak mówił p. Eliasagaray, str. 2825: „Jeśli konstytucja nie zawiera zasady referendum, to także nie oświadcza się przeciw niemu. Otóż, panowie, stare powiedzenie twierdzi, że cokolwiek nie jest zakazane, jest tem samem dozwolone. W każdym razie możemy stwierdzić z p. Archambault republikańską istotę

z tego założenia, że skoro konstytucja zorganizowała władzę ustawodawczą w formie rządu reprezentacyjnego, nie mogła jednocześnie dopuszczać odwoływania się do opinji ludu, która, nie krępując *de jure* władzy ustawodawczej, dyktowałaby faktycznie jej decyzje. W tym samym duchu wypadła decyzja izby przedstawicieli w Belgji.[1] I zgadza się to doskonale z zasadami: izby nie mogą w zasadzie przekazywać komukolwiekbądź władzy prawodawczej, piastowanej na mocy konstytucji.[2]

§ 4. Zwierzchnictwo narodu a odpowiedzialność urzędników i przedstawicieli.

Koniecznem następstwem zwierzchnictwa narodu zdaje się być zupełna odpowiedzialność wszystkich osób, z jakiegobądź tytułu sprawujących władzę publiczną. Wszystkie one działają nie z własnego prawa, lecz w imieniu narodu, w którym spoczywa zwierzchnictwo. Jest to chyba prawdą, nietylko gdy chodzi o właściwych urzędników, t. j. agentów, powołanych jedynie do stosowania z góry przez prawo nakreślonych przepisów, ale i odnośnie do przedstawicieli, którzy posiadają moc własnej decyzji i chcą za naród. Ponieważ w drugim wypadku niebezpieczeństwo, że delegat nadużyje nienależącej doń władzy, jest większe, więc i odpowiedzialność staje się konieczniejszą. A logicznie biorąc, odpowiedzialność ta mieści w sobie dwie rzeczy: 1) sankcję karną, ilekroć urzędnik albo przedstawiciel sięga ponad swą władzę; 2) możność odwołania każdego urzędnika albo reprezentanta

---

referendum. Jest to ustawa zasadniczo demokratyczna". [W maju 1911 r. Pugliesi Conti złożył wniosek ogólnikowy, przewidujący normalne i regularne funkcjonowanie referendum doradczego: „Przy systemie wyborczym opartym na głosowaniu na listy (przy reprezentacji proporcjonalnej) izba i senat mogą zasięgać opinji przez referendum i określać sposób jego przeprowadzenia we wszystkich sprawach ekonomicznych, administracyjnych i politycznych, wchodzących w zakres ich kompetencji. Uchwała jednak zarządzająca takie referendum doradcze musi zapaść na podstawie głosów przynajmniej $^1/_3$ członków każdej z izb". Jest to właściwie powtórzenie wniosku tego samego posła z 9 grudnia 1910 r.].

[1] O innych stawianych we Francji wnioskach, żądających zastosowania referendum, ob. Signorel, j. w., str. 171 i nast. Widzieliśmy, jak w Belgji niedawno Janson proponował izbie poselskiej referendum doradcze nad kwestją powszechnego prawa wyborczego. Napróżno starał się on odeprzeć zarzut niekonstytucyjności, utrzymując, że referendum doradcze jest tylko formą ankiety parlamentarnej. (20 czerwca 1901 Ann. parl. str. 1514, Barthélemy, L'organisation du suffrage). Tę samą myśl podjęto podczas dyskusji nad prawem o przedstawicielstwie ustosunkowanem. Jak mówił Van den Heuvel (belgijskie Annales parlamentaires, 1900, izba przedstawicieli, str. 2670): „Chcą oni (socjaliści) obecnie przy tych rozprawach doprowadzić do referendum. Krok ten uważałbym za niekonstytucyjny nawet w łagodniejszej formie ankiety parlamentarnej. Byłoby to przygotowaniem i jakby wstępem do systemu prawodawstwa bezpośredniego", Któż nie dostrzega istotnej różnicy między ankietą parlamentarną, gdzie osoby, wypowiadające swe sądy bez względu na liczbę, są powołane tylko do udzielania wskazówek, a referendum, gdzie lud naprawdę głosuje, bez względu na prawne znaczenie tego głosowania?

[2] De la délégation du pouvoir législatif, w Revue politique et parlementaire, sierpień 1894, str. 203 i nast.

przez władzę, która mu powierzyła pełnomocnictwo albo urząd, ilekroć władza ta może się obawiać, że urzędnik, nie przekraczając granic danych mu pełnomocnictw, sprawuje władzę swą w sposób niedość pożyteczny, albo nawet niebezpieczny. Wszystko to w naturalny sposób wynika z samego położenia osoby piastującej czyjeś prawa li-tylko z woli innych osób, którym te prawa przysługują.

Podobna logika znajduje stronników, i w tem oczywiście znaczeniu konstytucja 1793 r. ogłosiła zasadę: „Nie może być gwarancji społecznej, jeżeli granice czynności politycznych nie są jasno przez prawo określone, i jeżeli nie jest zapewniona odpowiedzialność wszystkich urzędników".[1] Ale prawo publiczne ludów wolnych, przeciwnie, odrzuciło najgłówniejsze skutki tej zasady, o ile przynajmniej takowe dotyczą przedstawicieli ludu, o których jedynie mówić tu będę. Wpływają na to dwa względy, oba praktycznej natury. Popierwsze, taka odpowiedzialność w rzeczywistości bardzo trudno zorganizować, powtóre, skierowywałaby się ona najczęściej przeciw interesom publicznym, przeciw istotnym interesom mocodawców, bo paraliżowałaby obawą działalność przedstawicieli, która, aby być pożyteczną, musi być swobodną; gwałciłaby przytem albo przerywała ciągły wątek działalności instytucyj reprezentacyjnych. Można niemal powiedzieć, że natura rządów reprezentacyjnych prowadzi do nieodpowiedzialności przedstawicieli, tylko nie należy tego rozumieć opacznie.

Najpierw więc istnieje odpowiedzialność, której nikt umyślnie nie zamierza odrzucać: odpowiedzialność reprezentanta, który świadomie i ze złą wolą przekracza swe pełnomocnictwa, określone przez konstytucję lub prawo. W tym razie, nie bacząc na trudność znalezienia odpowiedniej jurysdykcji, którąby mogła użyć sankcji karnej, pociągającej za sobą niekiedy odebranie urzędu — zasada zupełnej odpowiedzialności staje się obowiązkową zarówno w imię moralności, jak i ze względu na dobro społeczeństwa, mniejsza o to, czy chodzi o sprawcę władzy wykonawczej, czy o prawodawcę lub sędziego.

Ale zupełnie co innego, gdy chodzi o drugi wniosek z odpowiedzialności, t. j. o odwołalność. Dopóki przedstawiciele nie przekraczają granicy swych pełnomocnictw, nieodwołalność ich tkwi w samym duchu rządów reprezentacyjnych. Przez to samo, że deputowani są przedstawicielami (o ile są nimi), nie mają prawnego obowiązku zdawać komukolwiek sprawy ze swej działalności;[2] jedyną prawdziwą gwarancję, jaką naród posiada względem nich, stanowi to, że pełnomocnictwo daje im na czas ograniczony; sędziowie zaś są również obecnie mianowani najczęściej na całe życie. Prawo odwołania znie-

[1] Déclaration des droits, art. 24.

[2] Mowa Siéyès'a w Konwencji 2 thermidora r. III (Réimp., j. w., XXV, 295): „Nie sądźcie, aby trybunał sprawozdawczy (tak nazywa on ciało prawodawcze) inną miał naturę, niż trybunały sądowe... Wszystkie one mogą się mylić, a nie są odpowiedzialne za pomyłki, które popełniły wskutek błędnego rozumienia i nie przekraczając granic swych czynności". Konstytucja 22 frimaire'a VIII r. art. 69: „Czynności zarówno senatu, jak Ciała prawodawczego, jak Trybunatu, konsulów, członków rady nie dają miejsca żadnej odpowiedzialności".

siono wszędzie, gdzie mogło ono stać się pierwiastkiem niepokojów i pewną przyczyną osłabienia władzy.

1. Do piastuna albo piastunów władzy wykonawczej zastosowały powyższą zasadę przedewszystkiem te konstytucje, które przeprowadzają prawdziwy rozdział pomiędzy nią a władzą prawodawczą, i chcą zapewnić pierwszej pewną niezależność. Nawet przy systemie republikańskim prawo dopuszcza tylko odpowiedzialność karną piastuna władzy wykonawczej, która każe się domniemywać ścigania sądowego we właściwem tego słowa znaczeniu, ale i ta zamyka się w szczupłych granicach. Widzieliśmy jednak, że prawo spółczesne, chcąc uczynić tę odpowiedzialność możliwie rzeczywistą, przeniosło ją z głowy państwa na ministrów.[1] Odpowiedzialność ministrów dopuszczana jest wszędzie w znaczeniu odpowiedzialności karnej, a system rządów parlamentarnych daje, jeżeli nie narodowi, to przynajmniej zebraniom przedstawicielskim pewny środek, za pomocą którego same zgromadzenia nie usuwają wprawdzie ministrów, ale mogą uzyskać ich usunięcie albo dymisję, nie zaczepiając samego piastuna władzy wykonawczej. System ten, wytworzony przez historję i praktykę, najbardziej zbliża się tu do oderwanych zasad demokratycznych.

2. Nieodpowiedzialność i nieodwołalność sędziów, bez względu na to, czy są mianowani terminowo, czy też dożywotnio — cieszy się dziś powszechnem uznaniem. Odpowiedzialność kryminalna sędziów za czyny, towarzyszące sprawowaniu obowiązków ma miejsce w bardzo rzadkich tylko wypadkach (we Francji tylko w razie nadużycia służbowego — *forfaiture*); cywilna i pieniężna odpowiedzialność zawsze każą przypuszczać nie prosty błąd lub zaniedbanie, lecz oszustwo lub ciężkie przewinienie. We Francji ma miejsce t. zw. *prise à partie* (Kod. Proc. Cyw. art. 505 i nast.). Zaś odwołanie we właściwem znaczeniu możliwe jest w wyjątkowych tylko wypadkach. W Anglji od czasu Aktu o następstwie tronu korona może usunąć sędziego tylko na mocy adresu, przedstawionego przez obie izby; rozprawy i głosowanie nad takim adresem przypominają bardzo procedurę *impeachment*,[2] a więc każą się domniemywać oskarżenia sędziego przez izbę gmin, które znalazło posłuch w izbie lordów. We Francji, jak zobaczymy poniżej, odwołanie sędziego może nastąpić tylko na mocy postanowienia sądu kasacyjnego, działającego w charakterze najwyższej dla magistratury Rady dyscyplinarnej. Będziemy jeszcze mieli sposobność zbadać ciekawą, lecz niebezpieczną instytucję, która zmierza do zapanowania w niektórych stanach Unji amerykańskiej pod nazwą *recall*, a stosuje się do sędziów wybieralnych.[3]

3. Pozostaje jeszcze powiedzieć o członkach Zgromadzeń przedstawicielskich, sprawujących władzę prawodawczą. Oni to w najszerszym zakresie posiadają reprezentacyjny w powyższem znaczeniu

[1] Por. wyżej, str 107 i nast.

[2] Anson, Law and custom, t. I, str. 367 i nast. — — Konstytucja australska zachowuje ten system względem członków sądów federalnych. — —

[3] Patrz niżej, str. 352.

charakter, oni też korzystają z nieodpowiedzialności w najszerszych rozmiarach. Tradycyjny przywilej wyraźnie odrzuca odpowiedzialność karną „za zdania i głosy oddane przy sprawowaniu swych funkcyj", która mogłaby wynikać z prawa ogólnego. Z drugiej strony są oni z konieczności bardziej od wszystkich innych urzędników nieodwołalni aż do chwili wygaśnięcia pełnomocnictw. Któż bowiem mógłby, rozumując logicznie, odwołać ludzi, którzy posiedli władzę na skutek obioru? Przecież nie władza wykonawcza, bo od niej nie są zależni, sami ją kontrolują i regulują swemi uchwałami w imieniu narodu.[1] Tembardziej nie władza sądowa, której powołanie jest ściśle ograniczone do rozstrzygania pojedyńczych sporów. Mogliby to uczynić tylko wyborcy. Ale podobne prawo wyborców — pomijając już, że w praktyce nie podobnaby prawie było nadać mu pewnej organizacji — wprost sprzeciwia się przyjętym już przez nas zasadom. Jest ono zaprzeczeniem samych rządów przedstawicielskich, które wymagają dla członków zgromadzenia prawodawczego zupełnej swobody rozpraw i decyzyj, a sprzeciwiałoby się niemniej zasadzie zwierzchnictwa narodu, która każdego deputowanego czyni przedstawicielem całego narodu. Prawo odwołania wypływa najzupełniej z tych samych zasad, co i mandat nakazczy, któremu zwykle towarzyszy i za którego sankcję najczęściej ma służyć; więc i upada pod ciężarem tych samych zarzutów. Deputowany, skoro ma wypełnić swe posłannictwo, musi być po wyborach zupełnie niezależnym prawnie od wyborców aż do chwili, gdy znów stanie przed nimi po wygaśnięciu pełnomocnictw. Jest to jedyna forma jego odpowiedzialności, skuteczna, a jednocześnie nie szkodliwa dla dobra ogólnego. I w tym wypadku Zgromadzenie Ustawodawcze wygłosiło słuszne, przeze mnie tylko co wspomniane zasady, i wyciągnęło z nich wniosek następujący: „Tak więc członkowie zgromadzeń okręgowych i departamentowych oraz przedstawiciele zasiadający w zgromadzeniu narodowem nie mogą być w żadnym wypadku odwołani przez swych wyborców; tylko wyrok sądowy w razie nadużycia na służbie może pozbawić ich mandatu".[2] Ale w 1793 r. w Konwencji Narodowej wyraźnie zaznaczyła się dążność w kierunku przeciwnym. Na posiedzeniu 10 maja Robespierre dowodził, że odpowiedzialność f i z y c z n a wszystkich urzędników publicznych, nie wyłączając członków

[1] Prawo rozwiązania izby deputowanych przed upływem jej mandatu, powszechnie przyznawane władzy wykonawczej w krajach o rządzie parlamentarnym, zrazu wydaje się niezgodnem z tą zasadą i z powyższem rozumowaniem. Ale przy tym systemie rządów stanowi ono przeciwwagę bezwarunkowo konieczną do zachowania pewnej niezależności władzy wykonawczej, a niekiedy — jedyny sposób wytworzenia większości w izbie deputowanych. Zresztą sprzeczność logiczna jest tu tylko pozorna. Ponieważ natychmiast po rozwiązaniu następują nowe wybory, więc w gruncie rzeczy ciało wyborcze występuje podczas przesilenia w roli sędziego i w grę wchodzi odpowiedzialność deputowanych przed wyborcami. W ten sposób prawo powoływania posłów przed oblicze wyborców, zanim upłynie normalny termin ich mandatu, pozostawia się wyłącznie władzy wykonawczej, która też korzysta z niej chyba w ostatniej potrzebie; dostateczną rękojmią będzie tu ryzyko, na jakie sama się wystawia.

[2] Dekret 22 grudnia 1789, art. 11.

ciała prawodawczego, jest konieczna: „Naród, mówił, którego pełnomocnicy nie są obowiązani nikomu zdawać sprawy ze swych czynów, nie ma konstytucji. Naród, którego urzędnicy zdają sprawę tylko pełnomocnikom nietykalnym, również nie ma konstytucji, bo od tych ostatnich zależy bezkarnie zdradzać naród i pozwalać innym zdradzać go. Jeżeli takie znaczenie mają mieć rządy reprezentacyjne, to wyznam szczerze, gotów jestem przyłączyć się do wszystkich klątw, które na nie rzucił Jan Jakób Rousseau".[1] Zgodnie z powyższem, Robespierre podał dwie propozycje. Po pierwsze — prawo odwołania — lubo nie wskazywał sposobu, jak je zorganizować: „Chcę — mówił — aby urzędnicy publiczni, mianowani przez lud, mogli być przezeń odwoływani według prawideł, które w przyszłości będą ustanowione, i to wyłącznie na zasadzie przysługującego ludowi prawa odwoływania swych mandatarjuszów, prawa, które nie może mu być odebrane". Drugim proponowanym przezeń środkiem był trybunał ludowy, „którego jedyną funkcją byłoby rozpatrywanie spraw o nadużycia urzędników. Członków ciała prawodawczego trybunał ów mógłby ścigać nie za poglądy wypowiedziane w Zgromadzeniu, ale wyłącznie w razie oskarżenia o przedajność lub zdradę, popartego pozytywnemi faktami. Zwykłe ich wykroczenia podlegają kompetencji sądów zwyczajnych".[2]

Przedstawiając projekt konstytucji 1793 r. Hérault-Séchelles również stanowczo wygłosił zasadę odpowiedzialności deputowanych: „Urzędnicy publiczni są odpowiedzialni, a główni pełnomocnicy ludu nie są jeszcze odpowiedzialni. Żaden protest, żaden wyrok sądowy nie może dosięgnąć przedstawiciela, jak gdyby on mógł różnić się od innych czemś innem, jak tylko obowiązkami i ściślejszem spłacaniem długu wobec ojczyzny. Rumieniłby się wypadało, mówiąc o przedstawicielu, że nie może być karany, więc nazwano go nietykalnym. Tak starożytni nadawali cezarowi charakter osoby świętej, aby ulegalizować jego władzę. Ta najgłębsza niesprawiedliwość i najciężej tłocząca tyranja przeraziła nas. Szukaliśmy na nią lekarstwa, ustanawiając wielkie jury, co mścić się będzie za możliwy ucisk i pokrzywdzenie obywatela przez Ciało prawodawcze i Radę; będzie to trybunał, nakazujący poszanowanie i pocieszający, obierany przez lud jednocześnie i na wspólnych zasadach z obiorem przedstawicieli; dostojny przybytek wolności, gdzie żaden ucisk nie znajdzie przebaczenia, gdzie winny mandatarjusz nie ujdzie przed sprawiedliwością ani opinją".[3] Widocznie jednak w danym wypadku chodziło o odpowiedzialność karną wobec każdego z obywateli, nie zaś o polityczną przed wyborcami.

Za naszych czasów duch demokratyczny niekiedy powracał do tych samych marzeń. Proponowano i stosowano różne środki, aby tylko doprowadzić do odwołalności deputowanych, Wspomnę o czterech najważniejszych, z których jeden jest nieodłączny od mandatu nakaz-

[1] Réimpr., j. w., t. XVI, 363.
[2] J. w., XVI, 264.
[3] Réimpr., j. w., t. XVI, 617.

czego, a trzy inne, przeciwnie, mogą funkcjonować i bez niego. Najbardziej znany sposób, wypraktykowany już we Francji, jest bardzo prosty. Komitet wyborczy, który popierał daną kandydaturę i zachował swą organizację po wyborach, obejmuje władzę wykonywania kontroli nad obranym posłem, tudzież odwoływania go. Aby dać komitetowi władzę nad sobą, kandydat zgóry wręcza mu swą dymisję, podpisaną na blankiecie. Komitet w razie potrzeby wypełni tylko blankiet i skieruje go do prezydenta izby. Otóż i cała organizacja odwołania. Aliści taką procedurę bardzo łatwo obrócić w niwecz na drodze prawnej, ponieważ dymisja deputowanego ważna jest w tym tylko wypadku, jeżeli izba uznała ją i przyjęła. O ile warunek ten nie udaremni całej kombinacji, deputowanemu wypadnie zdać się na łaskę lub niełaskę jakiegoś prywatnego towarzystwa, pozbawionego wszelkich prawnych tytułów, przywłaszczającego sobie pewną misję, a w poglądach nieraz wręcz niezgodnego z wyborcami. Próbowano jednak oblec tę procedurę w teorję prawną. Ta polega na twierdzeniu, iż przyjmując kandydata, przedstawionego przez komitet, większość wyborców oddaje komitetowi władzę, jaką sama sprawuje nad swym wybrańcem, a przypuścić należy, że owa władza zawiera w sobie i prawo odwołania.[1] Otóż przypuszczać to istnienie delegacji byłoby rzeczą zbyt łatwą i dowolną. Ale i tego nie dość, aby powyższą konstrukcję można było uznać za prawidłową. Należałoby uzupełnić ją domniemaniem, że cały naród, którego przedstawicielem jest wybrany, przelał na dany okręg wyborczy prawo odwołania deputowanego.

Tego pierwszego sposobu nie można zgoła poważnie bronić. Potępia go nietylko przeciętna opinja publiczna; potępiają, zdaje się, nawet niektórzy szczerzy obrońcy mandatu nakazczego. Kilku z nich złożyło izbie deputowanych na sesji prawodawczej 1894 roku projekt prawa, zmierzający do prawidłowej organizacji powyższego systemu.[2]

---

[1] Ob. w dzienniku Temps z d. 30 sierpnia 1894 Extrait du régistre des délibérations du Comité électoral du parti ouvrier (posiedzenie 25 sierpnia 1894): „Zważywszy wreszcie, że partja robotnicza w Dijon nie może nadal zachowywać żadnej solidarności z czynami deputowanego, obranego pod jej znakami; że ciało wyborcze darząc większością obywatela X..., temsamem przyznało komitetowi, który go popierał, prawo do oceny jego dalszego postępowania tudzież rozporządzania we właściwej chwili dobrowolnie podpisaną przezeń dymisją" etc.

[2] Projekt prawa o dopuszczalności mandatu nakazczego przy sprawowaniu funkcyj prawodawczych, wniesiony przez pp. Chauvière'a, Baudin'a, Vailliant'a i Waltera, deputowanych, Journal officiel 1894 r., Documents parlementaires (izba), str. 2009 i nast. W motywach czytamy: „Pamiętamy o dymisjach, podpisanych przez deputowanych *in blanco* i powierzanych komitetom, które przy najmniejszym słusznym czy bezpodstawnym pozorze wewnętrznej niekarności zmuszały deputowanych do zgłaszania dymisji. Pamiętamy i sędziów biegłych (*prud'hommes*), zobowiązujących się mandatem do sądzenia nie według prawideł uczciwości, lecz według życzeń mocodawców... Jeżeli to ma być mandat nakazczy, wołają ludzie najlepszych chęci, to my go nie chcemy"... „O tych, co się lękają, iż mandat nakazczy możnaby poplątać z nowowynalezionemi dymisjami *in blanco*, śmiało powiem, że się mylą. Dymisja *in blanco* to nic innego, jak abdykacja przed czasem. Bo komitet i bez jawnego powodu może zmienić swój sposób zapatrywania na człowieka,

Projekt ten otwarcie stawia sobie za cel nadać ciału wyborczemu charakter stale czynnny i każdego obywatela zrobić „czynnym członkiem zwierzchnictwa“,[1] a pomyślany jest bardzo zręcznie. Mandat nakazczy staje się dla kandydatów poprostu fakultatywnym; mogą mu ulegać, albo odrzucać go; nawet wtedy, gdy wchodzi w grę, dyktują go nie wyborcy, lecz sam kandydat. Składa się mandat tylko z deklaracji, streszczającej program wyborczy deputowanego. Kandydat, zgłaszając się z kandydaturą według przepisów prawa 17 lipca 1889 r., przedstawia swój program prefektowi. Wręczona prefektowi kopja winna być podpisana przez „główniejszych członków komitetu wyborczego, przyczem liczba podpisów nie może być mniejsza, niż 50. Jeżeli obiór nastąpi w tych warunkach, to zobowiązania zawarte w programie stanowić będą prawdziwą umowę pomiędzy obranym deputowanym i wyborcami danego okręgu, umowę natury prawno-cywilnej, podlegającą po wyroku sądowym wykonaniu przymusowemu. W tym celu kantonalny sędzia pokoju tego okręgu, w którym kandydat, podpisujący mandat nakazczy, został obrany, rozpozna przekroczenia deputowanego przeciw podpisanemu programowi. Takie przekroczenia sędzia konstatuje bez rozpraw i bezapelacyjnie na żądanie jednego lub kilku wyborców okręgu[2] i ogłasza deputowanego za pozbawionego mandatu; wyrok ten będzie ostatecznym od chwili ogłoszenia go na posiedzeniu publicznem“. Mamy tu doprowadzony do krańcowych wniosków pomysł, który sprowadza czynność wyborczą do umowy prawa cywilnego; jest to najzupełniejsze zaprzeczenie rządów reprezentacyjnych: ale jednocześnie odmawia on wyborcom prawa dowolnego odwoływania posła. Kontrakt wyborczy traci w ten sposób charakter mandatu i przekształca się w umowę bezimienną, której nie może naruszyć wola jednej ze stron.[3] Rzecz godna uwagi, że szkoła, z której wychodzi ten projekt, czyni władzę sądową pośredniczką w sporze czysto politycznym. Wprawdzie, według projektu, sędzia prawie mechanicznie stanowić ma o umowie; ta ostatnia ma mieć charakter wybitnie formalny — to też wystarcza wdanie się sędziego pokoju.[4] Ale czyż przytem nie powstaną wątpliwości co do tłumaczenia zakresu programu?

Inną propozycję złożył izbie deputowanych Cornudet 10 listopada

---

który go reprezentuje i dla pewnych, obcych polityce, prywatnych powodów będzie mógł wyrzucić za burtę posła wiernego programowi. Tak być nie może“.

[1] „Zasada jego polega na nieustannem sprawowaniu głosowania powszechnego“.

[2] Aby dochować wierności zasadzie, że deputowany jednego okręgu jest przedstawicielem całej Francji, autorowie wniosku powinniby udzielić każdemu wyborcy Francuzowi prawa żądania tego upoważnienia.

[3] Documents parl. (izba) str. 2010: „Obowiązywać mogą tylko zobowiązania publiczne, i o ile pełnomocnik surowo przestrzega jego punktów, mocodawcy nic nie mają do powiedzenia“.

[4] Tamże, str. 2010: „Najzupełniej nie potrzeba nowej jurysdykcji; najprostsza, najprzystępniejsza jest najlepsza. Wystarcza, gdy jakikolwiek wyborca, przyjaciel czy nieprzyjaciel deputowanego, poda do wiadomości podpisany przezeń program i głos oddany w jakiejś sprawie“.

1896 r.[1] Stosuje się ona do wszystkich mandatów, jakie dają wstęp do zgromadzenia obieralnego (senat, izba deputowanych, Rada generalna, Rada okręgowa, Rada municypalna) i wszędzie wprowadza jednaką procedurę. Jeżeli wyborcy okręgu w liczbie przekraczającej ilość głosów oddanych na wybrańca, zwrócą się z podaniem do zgromadzenia, którego tenże jest członkiem, i dowiedzionem zostanie, że petenci są rzeczywiście wyborcami prawidłowo wpisanymi do list, że brali udział w ostatniem głosowaniu, to zgromadzenie owo bez rozpraw zawyrokuje o odwołaniu posła. Senatora lub deputowanego odwołanego w ten sposób przez 9 lat nie można obierać na żaden urząd elekcyjny, nadto powinien on zwrócić państwu pobrane djety parlamentarne.[2]

Czwarty sposób odwołania obranych deputowanych jest instytucją państwową, wprowadzoną i funkcjonującą istotnie w wielu kantonach szwajcarskich pod nazwą *Abberufungsrecht*, możnaby ją nazwać prawem rozwiązywania zgromadzeń przez lud. Gdy bowiem w rządach parlamentarnych prawo rozwiązywania izby należy zazwyczaj do władzy wykonawczej, tutaj prawo odwoływania deputowanych rozciąga się na całe zgromadzenie obieralne, nietylko na poszczególnych członków. Wykonywa je całe ciało wyborcze, nie zaś wyborcy oddzielnego okręgu.[3] Funkcjonuje ono w sposób następujący. Skoro pewna liczba obywateli zażąda całkowitego odnowienia Zgromadzenia prawodawczego (zwykle jest to liczba wymagana przy veto ludowem lub przy referendum), to żądanie takie winno być wprost oddane pod głosowanie ludu, i jeżeli większość wypowie się w tym duchu, pełnomocnictwa zgromadzenia natychmiast ustają i następują wybory powszechne. To prawo odwoływania deputowanych było kolejno wprowadzane do rozmaitych kantonów, z pośród których główne są: Bern, Aargau, Schaffhuza, Thurgau, Solothurn i Lucerna.[4] W 1872 r. zaproponowano wprowadzić je do konstytucji związkowej i zastosować do Rady narodowej; jeden z mówców, Carteret, uznawał je za jedyne prawdziwie ludowe prawo; drugi mówca, Feer-Herzog, upatrywał w niem konieczne uzupełnienie inicjatywy ludowej. Ale projekt został odrzucony. Bo też, jeżeli nie wywołuje on tych samych zasadniczych zarzutów, co poprzednie kombinacje, ponieważ nie stoi w bezpośredniej sprzeczności ani z zasadą zwierzchnictwa narodu, ani nawet z reprezentacyjną formą rządów, to jest za to najpewniejszem narzędziem do wywołania niepokojów i najgłębszą przyczyną, podkopującą zaufanie do zgromadzeń obradujących. Prawo odwoływania posłów wywiera

[1] Journal off. z d. 7 listopada, izba deputowanych, str. 1559.

[2] Ostrogorski, rzecz szczególna, w swoim projekcie konstytucji (II, 680), przyjmuje takie odwołanie wybrańca przez wyborców. Jest to, jeśli usunąć pewne szczegóły organizacyjne, taki sam „recall", jaki funkcjonuje w niektórych stanach Unji amerykańskiej.

[3] Jednakże w r. 1872, gdy mowa była o wprowadzeniu tego prawa do rządu związkowego, poseł Wirth-Sand proponował ograniczyć je do odwoływania deputowanego przez wyborców jego okręgu, Curti, j. w., str. 272.

[4] Curti, j. w., 215.

już taki wpływ w ograniczonej sferze kantonu szwajcarskiego; o ileż większą byłaby jego rozkładowa potęga, gdyby je przeniesiono na grunt wielkiego państwa![1]

Zasada odwołalności wybranych posłów jeszcze przed wygaśnięciem ich mandatu szerzy się niezmiernie szybko i czyni ogromne postępy wśród niektórych demokracyj Ameryki północnej pod nazwą „*recall*". Zwolennicy tej instytucji używają w jej obronie argumentu, przemawiającego silnie do serca Amerykanów: Jest to ich zdaniem zastosowanie do spraw publicznych „*good business principles*".[2] Zasadniczym bowiem warunkiem powodzenia w interesie jest możność przysługująca przedsiębiorcy pozbycia się każdego funkcjonarjusza, który się okaże niezdolnym lub nieuczciwym. Dodają przytem, że wyborca, który został uznany za dość mądrego, oświeconego i zrównoważonego, aby mógł dokonać wyboru prezydenta wielkiej rzeczypospolitej Stanów Zjednoczonych, powinien uchodzić za dostatecznie uzdolnionego do odwołania któregokolwiek z urzędników państwa, hrabstwa lub gminy. Naród, który swych wybrańców doprowadził do władzy, może im też udzielić nagany, a jej wyrazem jest t. zw. „*recall*".

Zdaniem Amerykanów instytucja ta nie ma w sobie nic rewolucyjnego i nie naraża na szwank trwałości rządu. Jestto tylko przystosowanie, zgodne z duchem demokratycznym, prawa rozwiązywania ciał reprezentacyjnych, które w macierzystej Anglji istnieje i działa ku ogólnemu zadowoleniu. W przeciągu 23 lat, które upłynęły od kongresu berlińskiego, aż do wojny południowo-afrykańskiej rozwiązano parlament angielski ośm razy, aby dać możność narodowi wypowiedzenia się na temat najdonioślejszych przedsięwzięć zewnętrznej i wewnętrznej polityki, jako to: wojen zewnętrznych, ustawy agrarnej dla Irlandji, *home rule*'u, ustawy o przekupstwie, o wolności wyborczej, o nowym rozkładzie miejsc poselskich, o nauczaniu publicznem. Mimo to naród angielski uchodzi za najbardziej zachowawczy na świecie, czemużby naród amerykański nie miał posiadać takich samych rękojmi?

Instytucja *recall*'u była już przewidziana w pierwszych artykułach związkowych i w pierwszej konstytucji dla Pensylwanji (1776 roku). Zniesiono ją w następstwie nie dlatego, by ją uważano za zbyt radykalną lub rewolucyjną, lecz dlatego, że przypuszczano, iż krótki okres trwania funkcyj poselskich będzie dostateczną ochroną przed nadużyciem władzy. Okres roczny dla zgromadzeń poszczególnych stanów

---

[1] Oto słowa Gauzenbacha, wypowiedziane podczas rozpraw federalnych 1872 r. (Curti, j. w., str. 273): „Prawo odwołania prowadzi do niezdrowych agitacyj. Na wszystkie sposoby, jakie daje prasa i prawo zgromadzeń, starają się wtedy niektórzy oczerniać człowieka, aż ten naprawdę stanie się czarnym w wyobraźni wielu nieświadomych ludzi. W Bernie doświadczono tego w sposób przykry i smutny". — —

[2] Senator Jonathan Bourne, Functions of the initiative, referendum and recall w Annals of the American Academy of political and social science, wrzesień 1912 r. str. 14

a dwuletni dla izby związkowej wydawał się bardzo krótkim autorom tych ustaw, którzy przywykli do siedmioletniej kadencji parlamentarnej w Anglji. Przy tak krótkiem trwaniu mandatu wygasa on, zanim można było puścić w ruch *recall*, przytem brak środków informacyjnych uniemożliwiał stosowanie go w praktyce. Okoliczności atoli się zmieniły. Rozpowszechnienie się prasy, telegrafu, telefonu pozwala wszystkim wyborcom śledzić sprawy rządowe. Z drugiej strony okres trwania funkcyj poselskich został przedłużony, to też obywatele amerykańscy sądzą, że nie potrzebują już czekać dwa, cztery lub nawet sześć lat, aby się pozbyć posła nieudolnego, nieuczciwego lub przekupnego.

Zasadę *recall*'u wprowadzono najprzód do ustaw miejskich Kalifornji za przykładem miasta Los Angelos w r. 1903. W r. 1906 wprowadzono ją do statutu miasta Seattle w stanie Washington. Niebawem naskutek inicjatywy ludowej wciągnięto ją też do konstytucji stanu Oregon (r. 1908), stosując odwołalność do wszystkich funkcjonarjuszów zarówno władz państwowych jak też lokalnych, pochodzących z wyboru, nie wyłączając przedstawicieli sądownictwa. W tych samych granicach obowiązuje też *recall* w Kalifornji na mocy poprawki do konstytucji, przyjętej przez ludność 10 października 1911 r. Także w stanach South Dakota, Texas, Idaho, Nevada istnieje poważny ruch w kierunku przyswojenia tej instytucji, i kto wie, czy już w chwili obecnej reforma ta nie została w niektórych z tych stanów dokonana.[2]

Funkcjonuje zaś owo „odwołanie" tak. Góruje tu zasada, że naród nie może usunąć wybranych przez siebie funkcjonarjuszów, póki nie znajdzie odpowiedniejszych na ich miejsce. Nie jest to więc zwykłe usunięcie, lecz jakby przeprowadzenie przez pewną część wyborców nowych wyborów, przy których urzędnicy dotknięci „odwołaniem" mogą występować znów jako kandydaci. Pewna określona liczba wyborców, 20—25%, może wnieść petycję domagającą się przeprowadzenia ponownego wyboru w stosunku do pewnych posłów czy urzędników. Petycja ma wymienić nazwisko interesowanego urzędnika i przedstawić motywy, skłaniające do wdrożenia tego postępowania. Wówczas rozpisuje się ponowne wybory, lub też korzysta się z wyborów najbliższych rozpisanych z innego powodu. Nazwisko funkcjonarjusza, który jest: „*proposed to be recalled*", musi być również wydrukowane na liście urzędowej, chyba że dobrowolnie zechce się on wycofać z walki wyborczej.[3] Jeżeli jednak tego nie uczyni i zostanie ponownie wybrany, wynika stąd, że autorowie petycji żądającej *recall*'u nie mają słuszności, a ponieważ nie byłoby słuszne, by państwo ponosiło wydatki tego postępowania, więc też ustawodawstwo stanu Oregon każe petycjonarjuszom ponosić koszta odwołania, które im się zwraca tylko

[1] [Gilbertson, The recall, its provision and significance w Annals of the American Academy of political and social science, wrzesień 1912, str. 216.]

[2] [*Recall* obowiązuje w wielu miastach; w 1909 r. wprowadzono go w Bostonie. Na skutek działania tej instytucji mer miasta Seattle został pozbawiony urzędu (1910—1911), lecz takież postępowanie wdrożone przeciw czterem radcom nie osiągnęło skutku.]

[3] [Guthrie, The initiative, referendum and recall, tamże, str. 20.]

wtedy, jeżeli ścigana przez nich jednostka zostanie jednak ostatecznie usunięta z urzędu, „*recalled*".

Funkcjonarjusz, którego dotyka *recall*, musi mieć możność obrony. Rozliczne zarządzenia mają mu to umożliwić. A więc autorowie petycji domagającej się odwołania mają ją zakomunikować za pośrednictwem pewnego urzędnika osobie interesowanej; wówczas ta ostatnia układa obronę, która musi być załączona do petycji będącej w obiegu dla zebrania podpisów. Albo też pozwala się zaatakowanemu urzędnikowi wydrukować swą obronę na liście urzędowej (*Bulletin officiel*), ograniczając ją jednak do pewnej ilości słów, np. dwustu według konstytucji stanu Oregon.

Usuwanie wybrańców przez wyborców jest szczególnie naganne wówczas, gdy się stosuje do przedstawicieli sądownictwa. W stanie Oregon wynikły stąd skandaliczne sprawy, np. sprawa sędziego Coke, przeciw któremu wniesiono petycję, domagającą się *recall*'u z powodu uwolnienia podsądnego. Nieuniknionym skutkiem stosowania *recall*'u do sędziów jest pozbawienie sądów ich niezależności. Sędzia, narażony na to, może w każdej chwili być zmuszony do ustąpienia ze swego stanowiska lub musi poddać się upokarzającemu zarządzeniu *recall*'u, jeśli strona niezadowolona z jego wyroku będzie osobistością wpływową lub korporacją obejmującą znaczną liczbę wyborców... Instytucja ta pozbawia sędziego jego wysokiej godności niezależnego tłómacza prawa, czyni z niego istną marjonetkę, sprowadzając go „*to the position of a mere puppet*".[1]

Zaznaczamy zresztą, że prawo usuwania sędziów przez naród stanowi przeciwwagę tej wyjątkowej władzy, jaką są oni uposażeni w Ameryce. Mogą oni bowiem odmówić stosowania ustawy, która im się wydaje sprzeczną z duchem konstytucji. Naród więc wkracza przy rozstrzyganiu kwestyj spornych między władzę ustawodawczą a władzę sądową.[2]

ROZDZIAŁ III.

Podział władz.

Zasada podziału władz należy do tych, do których pierwsza Rewolucja francuska okazywała najwięcej przywiązania. Deklaracja praw człowieka i obywatela uznaje ją za podstawową;[3] niemniej wierną była jej amerykańska Rewolucja. Zasada ta z konieczności wymaga

[1] [Brown, The judicial recale w Annals of the American Academy, jak wyżej, str. 263.]

[2] [The initiative, referendum and recall, N. York, Appleton, 1912 (szereg studjów; Select list of reference on the Initiative, Referendum and Recall, Washington, Government printing office, 1912; Judson, Judicial Recall w Yale Law Journal, czerwiec 1912; Maxey, The recall of judges w Forum, wrzesień 1912 r.).]

[3] Art. 16: „Społeczeństwo, w którem nie jest zapewniona gwarancja praw ani ustanowiony rozdział władz, nie ma konstytucji".

rządów reprezentacyjnych, a w swej najprostszej formie streszcza się w następującem założeniu: atrybucje zwierzchnictwa, rozpatrywane jako istotnie odrębne, winny być delegowane przez naród różnym nawzajem od siebie niezależnym osobom. Są to, jak powiedział w swym oryginalnym języku Siéyès, poszczególne akty upoważnienia (*procurations*) do sprawowania zwierzchnictwa narodu.[1] Musimy zbadać pochodzenie, prawną podstawę i doniosłość tej zasady.

§ I. Pochodzenie i rozbiór doktryny.

I.

Za naukę o rozdziale władz Europa i Ameryka płacą dań dziękczynną genjuszowi Monteskjusza. Nie znaczy to, aby i przed nim nie starano się rozróżniać rozmaitych atrybucyj zwierzchnictwa. Założyciele szkoły prawa natury i narodów przeprowadzali już tę analizę i wyodrębnionym dość licznym atrybucjom władzy dawali nazwę *partes potentiales summi imperii*.[2] Ale twierdzili przytem, że silna i dobra organizacja państwa wymaga zjednoczenia wszystkich władz w jednych rękach.[3] Bodin i jego szkoła też rozróżniali pięć czy sześć cech władzy zwierzchniej, ale samą władzę uznawali z natury rzeczy za niepodzielną; w istocie zresztą włączali oni wszystkie te atrybucje do władzy prawodawczej, która ich zdaniem obejmowała wszystkie pozostałe.[4] W wieku XVII zasada rozdziału władz w całej czystości ukazała się w Anglji podczas rewolucji purytańskiej. Lecz wówczas powołały ją do życia nie spekulacje teoretyczne; sprawił to rzut oka genjalnego męża na nadużycia, wynikłe ze wszechmocy Długiego Parlamentu. W sprawie urządzenia swego protektoratu Cromwell trzymał się najistotniejszych zasad rozdziału władz, a przedewszystkiem rozdziału między władzą prawodawczą i wykonawczą; niemniej przestrzegał niezależności władzy sądowej i z właściwą sobie surową otwartością dał wyraz dobitny odnośnym swoim poglądom.[5] Wpro-

[1] Mowa d. 2 thermidora r. III, Réimpr., j. w., XXV, 292. „Wracam do podziału władz, albo, jeśli tak wolicie, rozlicznych pełnomocnictw, które, jak się rzekło, dla dobra ludu i dla wolności ogółu nadaje się różnym ciałom przedstawicielskim".

[2] Pufendorf, Jus naturae, ks. VII, r. IV, n° 9. De officio hominis et civis, ks. II, r. VII; rozróżnia on siedem *partes potentiales summi imperii*: władzę prawodawczą, prawo stanowienia kar, jako sankcji ustaw, władzę sądową, prawo wojny, pokoju i zawierania traktatów, prawo obsadzania ministerjów i podwładnych urzędów, prawo zaprowadzania i ściągania podatków i nakoniec prawo regulowania nauczania publicznego. Por. Wolff, Jus naturae, t. VIII, §§ 61, 63.

[3] Pufendorf, De officio, ks. II, r. VII, n° 9. Filozof ten uwziął się zwłaszcza dowieść, że rozdział władz prawodawczej i wykonawczej nawet pod względem sprawujących je organów sprzeciwia się prawidłowemu przebiegowi rządu. Jus naturae, ks. VII, r. IV, n° II.

[4] Bodin, Les six livres de la République, ks. I, r. X, str. 232 i nast. — Loyseau, Des seigneuries, r. III, n° 41 i nast. — Hancke, Bodin, str. 43 i nast.

[5] Ob. moje studjum Les constitutions du protectorat de Cromwell w Revue du droit public 1899, str. 8.

wadził te myśli w czyn w szeregu ustaw protektoratu. Lecz po Restauracji głębokie i, że tak powiem, uświęcone zapomnienie pochłonęło i myśl i czyn, i pierwsze to opracowanie zasady, jednocześnie wyrozumowane i zastosowane w życiu, nie wywarło trwałego wpływu ani w Anglji ani po za jej granicami.

Locke pierwszy daje t e o r j ę rozdziału władz. Był on też pierwszym myślicielem, który rozbierał kwestję z punktu widzenia rządów reprezentacyjnych i zwierzchnictwa narodowego, podczas gdy dawniejsi pisarze zawsze brali za punkt wyjścia rządy bezpośrednie i przeważnie monarchiczne. W swym „Essay on civil government" Locke rozróżnia trzy rodzaje władzy: władzę prawodawczą, wykonawczą i federacyjną (*federative*), czyli prawo zawierania pokoju, lub innych traktatów i wypowiadania wojny.[1] Przyznaje on, że władze prawodawczą i wykonawczą należy rozdzielić i złożyć w różne ręce, — a oto z jakiej racji: „Władza prawodawcza jest to ta, która ma prawo określać, jak należy korzystać z sił Rzeczypospolitej w celu zabezpieczenia społeczeństwa i jego członków. Postanowienia jej stale winny być wykonywane i stale zachowywać swą moc, ponieważ zaś można je wydać w przeciągu krótkiego czasu, władza prawodawcza bez ciągłej potrzeby nie musi działać bez przerwy. Z drugiej strony, wobec ułomności ludzkiej, byłoby to zbyt wielką pokusą zagarnięcia władzy, gdyby ci sami ludzie, do których należy prawo wydawania ustaw, mieli też w swych rękach władzę wykonywania ich; mogliby wtedy oni zwolnić siebie od posłuszeństwa prawom przez siebie wydawanym i przystosować ustawy do swych korzyści osobistych zarówno przy tworzeniu jak i wykonywaniu praw, a wskutek tego ich interesy stałyby się odmiennemi od interesów reszty społeczeństwa, a nawet wrogiemi społeczeństwu i rządowi. Dlatego to we wszystkich dobrze urządzonych republikach, gdzie dobro publiczne należycie jest rozumiane, władza prawodawcza spoczywa w rękach różnych osób, które, zjednoczone we właściwy sposób, posiadają same przez się lub pospołu z innemi władzę stanowienia praw; po ukończeniu tego dzieła rozstają się ponownie i same podlegają ustanowionym przez się prawom. Nowe to a ścisłe ogniwo jest dla nich hamulcem i każe starać się o to, by wydawane prawa zmierzały do dobra publicznego. Ale ponieważ prawa, stanowione raz na zawsze, posiadają ciągłą i trwałą moc, ponieważ domagają się ciągłego wykonywania albo kontroli, przeto koniecznie istnieć musi władza nieprzerwalnie czynna, któraby miała pieczę około wypełniania ustanowionych ustaw obowiązujących. Stąd to nieraz zdarza się, że władza prawodawcza i wykonawcza bywają oddzielone jedna od drugiej".[2] Przeciwnie, gło-

[1] Essay, § 146.

[2] Essay, §§ 143, 144. Zresztą Locke nie uznaje władzy wykonawczej za zasadniczo niezależną od prawodawczej. Przyrównywując tę ostatnią do samego zwierzchnictwa, podobnie jak to czyni większość spółczesnych, wnioskuje stąd, że piastun władzy wykonawczej w zasadzie powinien zdawać sprawę przed władzą prawodawczą i może być przez nią pozbawiony godności. Zarazem jednak wskazuje sposób (który spotyka w An-

sząc, że władza wykonawcza i federacyjna[1] są zupełnie odrębne, Locke mimo to przyznaje, że obie z natury rzeczy winny być połączone. „Ponieważ obie do urzeczywistnienia swych funkcyj potrzebują sił społecznych, więc jest rzeczą zupełnie niemożebną oddać siły Rzeczypospolitej w ręce różnych osób nawzajem od siebie niezależnych; albo powierzyć władzę wykonawczą i zjednoczoną ludziom, którzy mogą działać osobno, w tym bowiem wypadku siły społeczne znajdowałyby się pod różnemi rozkazami, a to mogłoby niekiedy prowadzić do zaburzeń lub upadku".[2] Władzy sądowej Locke nie wyodrębniał. Ale nie widać też, aby uważał ją za składową część władzy wykonawczej, ponieważ według jego wyrażenia, rola tej ostatniej polega tylko na korzystaniu z sił społecznych przy wykonywaniu praw cywilnych (*municipal laws*). Uważa ją raczej za zależną od władzy prawodawczej.[3]

W jaki sposób Locke doszedł do sformułowania tej teorji? Czy drogą rozumowań oderwanych? Nie, chociaż zauważyć można, iż starał się rozumowo uzasadnić proponowane przez się rozwiązanie. Powtórzył poprostu istotne rysy konstytucji angielskiej. Jego opis władzy prawodawczej, tych rozmaitych osób, które posiadają władzę stanowienia praw samodzielnie albo też łącznie z innemi osobami, a które działają tylko chwilowo — to odbicie parlamentu angielskiego, dwóch izb, stanowiących uchwały pospołu z królem. W Anglji znajduje on osobną władzę wykonawczą, chociaż niezupełnie odosobnioną od prawodawczej;[4] tam też znajduje władzę federacyjną, zupełnie spojoną z władzą wykonawczą w ręku monarchy; nakoniec, jeżeli prawdą jest to, co zaznaczyłem — że władzę sądową uważa on za gałąź prawodawczej, to i to również doskonale zgadza się z prawem angiel-

---

glji), zapewniający władzy wykonawczej niezależność: trzeba tylko dać jej udział w prawodawstwie, uczynić z niej gałąź władzy prawodawczej. Essay, §§ 151, 152.

[1] Tamże, § 145: „Te dwie władze: wykonawcza i federacyjna ze swej istoty są naprawdę zupełnie odrębne: jedna ogarnia wykonanie praw municypalnych społeczeństwa, wewnątrz tegoż i względem wszystkich jego uczestników. Druga ma za przedmiot zapewnić bezpieczeństwo interesom publicznym nazewnątrz w stosunkach ze wszystkimi tymi, co mogą mu nieść korzyść albo szkodę".

[2] Essay, § 148.

[3] Tamże, § 131. „Ktokolwiek w rzeczypospolitej posiada władzę prawodawczą, t. j. najwyższą, winien rządzić za pomocą ustalonych, niezmiennych praw, podanych do wiadomości ludu, nie za pomocą okolicznościowych dekretów; przy udziale bezstronnych i wywyższonych ponad ogół sędziów, obowiązanych do wyrokowania w procesach według tych praw".

[4] Gdzieindziej (§ 151) trafnie wytyka pomieszanie władz, jakie po części miało miejsce w Anglji; W niektórych republikach, gdzie władza prawodawcza nie jest wcale czynna, a władza wykonawcza jest w jednej osobie, uczestniczącej i w prawodawstwie, można tę osobę wcale właściwie nazwać zwierzchnikiem; nie przeto iżby sama w sobie miała ona władzę zwierzchnią, t. j. moc stanowienia praw; ale dlatego, że ona stoi na czele wykonawstwa, z niej wywodzą swe osobne pełnomocnictwa podwładni, wszyscy niżsi urzędnicy, lub przynajmniej przeważna część ich... Że zaś, z drugiej strony, niema wyższej nad nią władzy prawodawczej, bo bez jej zgody nie może powstać żadne prawo — a sama ona zapewne nigdy nie zgodzi się podlegać innej części ciała prawodawczego, więc w tem znaczeniu dość właściwie bywa nazwana zwierzchnią". Por. § 157, o wyborach do izby gmin i o zwierzchnictwie parlamentu.

skiem, które przyznawało niekiedy całemu parlamentowi (*impeachments, bills of attainder*), a częściej — izbie lordów — najwyższą władzę sądową.

Z tych właśnie ustępów Locke'a Monteskjusz wysnuł teorję rozdziału władz, wyłożoną w rozdziałach III, IV i V księgi XI „Ducha Praw", teorję, która obeszła świat cały. Ale zasady zapożyczone od filozofa angielskiego przekształcił on tak dalece, że uczynił z nich rzecz nową: zarodek przerobił na żywą istotę, zupełnie rozwiniętą, zaopatrzoną we wszystkie członki.[1]

II.

Monteskjusz sprowadza wszystkie atrybucje zwierzchnictwa do trzech odrębnych władz: prawodawczej, wykonawczej i sądowej. Tą terminologją, z biegiem czasu klasyczną, Monteskjusz posługiwał się nie od samego początku. Używane przez niego nazwy wyraźnie zdradzają związek, zachodzący pomiędzy jego doktryną, a doktryną Locke'a: „W każdem państwie istnieją trzy rodzaje władzy: prawodawcza, wykonawcza w zakresie prawa międzynarodowego i wykonawcza w zakresie prawa cywilnego. Na mocy pierwszej panujący lub urzędnik wydaje ustawy na pewien przeciąg czasu lub nazawsze i poprawia albo odwołuje prawa już wydane, na mocy drugiej — zawiera pokój albo wypowiada wojnę, wysyła lub przyjmuje posłów, zaprowadza bezpieczeństwo, uprzedza najścia wrogów. Na mocy trzeciej — karze przestępstwa lub rozstrzyga spory osób prywatnych. Tę ostatnią nazwiemy władzą sądzenia, a poprzednią poprostu władzą wykonawczą państwa".[2] Łatwo dostrzec, że władza wykonawcza w zakresie prawa międzynarodowego u Monteskjusza jest poprostu tem samem, czem władza federacyjna Locke'a — w połączeniu z tą funkcją właściwej władzy wykonawczej, która polega na zapewnieniu pokoju i wewnętrznego bezpieczeństwa za pomocą sił społecznych. Władza sądowa Monteskjusza, albo władza wykonawcza w rzeczach zależnych od prawa cywilnego, przypomina nazwą swoją to, co Locke przedstawiał jako pierwszą funkcję władzy wykonawczej, „obejmującą wykonywanie wewnątrz społeczeństwa jego praw municypalnych";[3] ale w pojmowaniu Monteskjusza stała się ona osobną władzą, niezależną zarówno od władzy prawodawczej, jak i od wykonawczej. Nowość jego teorji polega tedy w tej pierwszej części na dwu punktach. Widział on wyraźnie, że użycie siły publicznej i akcji rządowej na wewnątrz w celu zabezpieczenia porządku i wykonania praw ma naturalne podobieństwo

[1] O tem, co dalej nastąpi, patrz Saint Girons, Essay sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire, Paryż 1884; wybitne dzieło naszego kolegi, p. Artusz.

[2] Esprit des lois, ks. XI, r. VI.

[3] Essay, §. 147.

do działalności dyplomacji i użycia siły zbrojnej w stosunkach zewnętrznych: wszystko to razem składa się na całokształt atrybucyj, będących środkami właściwej polityki. Przeciwnie, wymiar sprawiedliwości, ścisłe i umiejętne zastosowanie prawa karnego i cywilnego, stanowi dziedzinę całkiem odrębną, funkcję państwa, regulowaną naturalnie przez osobne prawidła.

Wykazawszy w ten sposób istnienie trzech władz, Monteskjusz głosi konieczność ich odosobnienia. W systemie reprezentacyjnym powinny one otrzymać osobnych piastunów, niezależnych jeden od drugiego. Do tego wniosku prowadzą autora trzy główne względy:

1-o Przedewszystkiem, głęboka prawda, której domyślał się Locke, gdy mówił o pokusach, na jakie narażona jest natura ludzka w razie połączenia w jednym ręku władzy prawodawczej i wykonawczej; prawda ta występuje z całą siłą dopiero w „Duchu Praw". „Wolność polityczna istnieje tylko przy rządzie umiarkowanym; ale i przy rządzie umiarkowanym niezawsze znajduje ona miejsce. Gości tam tylko wtedy, jeżeli niema nadużycia władzy; ale doświadczenie wieków wykazało, że każdy człowiek, posiadający władzę, skłonny jest do jej nadużywania; idzie naprzód, dopóki nie natrafi na granice. Ktoby to powiedział? Nawet cnota potrzebuje granic. Aby nie można było nadużywać władzy, pożądanym jest taki stan rzeczy, w którym władza powstrzymywałaby władzę.[1]

Trudno o bardziej głęboką uwagę. Granice i prawidła, które dyktuje prawo albo konstytucja przy wykonywaniu atrybucyj zwierzchnictwa narodu w rządzie reprezentacyjnym, będą niechybnie pomijane albo łamane, o ile nie otrzymają obrońców i żywych wartowników w osobie oddzielnych przedstawicieli zwierzchnictwa narodu, których własny interes pchać będzie do obrony swych pełnomocnictw i prerogatyw.[2] Bezwątpienia, nie powinno to prowadzić do bezpożytecznego rozczłonkowania według organów rozlicznych atrybucyj zwierzchnictwa, posiadających związek naturalny; tylko jedność kierunku może zapewnić dobre ich spożytkowanie, ale prawda ta nakazuje powierzać osobnym i niezawisłym przedstawicielom te pełnomocnictwa, które w istocie różnią się od siebie.[3]

2-o Jak daleko sięga interwencja prawa, jak dalece możliwym jest rząd prawowity, sam tylko rozdział władz zdoła zapewnić

---

[1] Duch praw, ks. XI, rozdz. IV.

[2] Jest to myśl, podobna do tej, która każe powierzać jednocześnie i niepodzielnie jednego rodzaju władzę kilku organom władzy, np. władzę prawodawczą, sprawowaną przez dwie różne izby lub przez dwie izby i monarchę. Oba jednak pomysły opierają się na odmiennych zasadach rozkładu i utrzymania równowagi. Ob. krytykę Siéyès'a drugiego pomysłu i pochwałę pierwszego w mowie z 2 thermidora III r. Réimpr., j. w., t. XXV, str. 293.

[3] Saint-Just w Konwencji, posiedzenie 24 kwietnia 1792. (Réimpression de l'ancien Moniteur, t. XVI, str. 215): „Tyrani dzielą naród, aby nim rządzić; rozdzielcie władzę, jeżeli chcecie, aby z kolei rzeczy panowała wolność; królewskość nie tkwi tylko w rządach jednostki, tkwi ona w każdej potędze, która radzi i rządzi".

poszanowanie przepisów prawnych i niewątpliwe ich zastosowanie: „Kiedy w tej samej osobie, albo w tem samem ciele urzędniczem władza prawodawcza jest połączona z wykonawczą — niemasz wolności, albowiem można się obawiać, że monarcha lub senat wydawać będzie prawa tyrańskie, aby po tyrańsku je wykonywać. Niemasz wolności i tam, gdzie władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była ona złączona z prawodawczą, to panowanie nad życiem i wolnością obywateli byłoby samowładnem, gdyż sędzia byłby prawodawcą. Gdyby się łączyła z władzą wykonawczą, — sędzia posiadałby moc ciemiężcy. Wszystkoby przepadło, gdyby jedna i ta sama osoba, albo grupa osób wpływowych, czy to ze szlachty, czy z ludu, sprawowała wszystkie trzy rodzaje władzy i stanowienia praw, wykonywania postanowień publicznych i sądzenia przestępstw lub sporów prywatnych".[1] Niemasz nic pewniejszego nad to. Jeśli władza prawodawcza jest jednocześnie wykonawczynią ustaw albo sądzi spory, wynikłe przy stosowaniu praw, to niema żadnej stałej ustawy. Sędzia albo wykonawca, mając wtedy moc przekształcania ustaw, nie zawaha się w tych lub owych warunkach zboczyć z wytkniętej przez nie drogi: dowodem — prawo zwalniania i prawo powstrzymywania wymiaru sprawiedliwości we Francji przed rewolucją; albo też zmieni on ustawę wyłącznie z powodu trudności wprowadzenia jej w czyn i zastosuje nowy przepis do faktów dawniej spełnionych. Jeżeli, z drugiej strony, — sama władza wykonawcza połączy się z sądową, — wykonawca wprawdzie nie będzie mógł bezpośrednio zmieniać praw, ale nie zawsze da on gwarancję dostateczną w wypadkach spornych; wszak niekiedy sama władza wykonawcza bywa stroną w sporze, albo przynajmniej zależy jej na takiem lub innem stosowaniu prawa. Najlepszym argumentem, przemawiającym za nadaniem władzy sądowej charakteru odrębnego i niezawisłego — jest ten, że niema innego środka, któryby zabezpieczył jej zupełną nieinteresowność.

3-o. Monteskjusz, nakoniec, jak przed nim jeszcze Locke, mniemał, że spotyka w konstytucji angielskiej taki rozdział władz, jaki sam głosił. Tu jednak niewątpliwie mylił się, albo, conajmniej, przesadzał. Władza prawodawcza nie była w Anglji całkowicie oddzielona od wykonawczej, ponieważ król, piastun tej ostatniej, brał udział i w prawodawstwie; władza sądowa, o ile jej nie sprawował parlament albo izba lordów, płynęła również li tylko z władzy królewskiej. Ale, jak już powiedziałem,[2] można usprawiedliwić taką przesadę: przyswoili ją sobie i Amerykanie, a nawet Blackstone przejął od Monteskjusza system rozdziału władz,[3] chociaż wprowadził doń poprawki, konieczne z punktu widzenia prawa angielskiego. Nie ulega wątpliwości, że właśnie znajomość angielskich instytucyj sądowych, wysoki zawodowy i moralny autorytet najwyższych sędziów angielskich,

[1] Duch praw, ks. XI, rozdz. VI.
[2] Ob. wyżej str. 194.
[3] Commentaries, Introd., E. 1, str. 50 i nast. B. 1 rozd. VII, str. 267, 269.

a szczególnie instytucja przysięgłych nasunęły wielkiemu myślicielowi francuskiemu takie pojmowanie władzy sądowej.

Rozdział władz miał stać się jednym z artykułów politycznego *Credo*, wypracowanego przez francuskich filozofów XVIII wieku. Zdawałoby się nawet, że w tej kwestji szkoła Rousseau'a była w zupełnej zgodzie ze szkołą Monteskjusza, w czasach ostatnich starano się przynajmniej dowieść tego.[1] Starano się uwydatnić u Rousseau'a ustępy, w których głosi on konieczność takiego rozdziału. W istocie harmonja jest tu tylko pozorna. Rousseau dochodzi wprawdzie do tych samych formuł, co i Monteskjusz, ale drogą innej kombinacji władz, na gruncie innych zupełnie zasad. Dla Rousseau'a rozdział władzy prawodawczej od wykonawczej wypływa niechybnie z pojęć, jakie sobie o każdej z nich wyrobił. Władza prawodawcza, jak wiemy, zlewała się dlań w jedno ze zwierzchnictwem i mogła być sprawowana tylko bezpośrednio za pomocą głosowania całego narodu; przytem mogła się zajmować tylko ogólnemi prawidłami i postanowieniami; władza wykonawcza, t. j. rząd, przeciwnie, zawsze składa się z aktów pojedyńczych i nieuniknienie różni się od prawodawstwa.[2] Nawet gdyby rządy sprawował zjazd całego narodu, mógłby on wystąpić w tej roli tylko wtedy, kiedyby, chcąc zostać własnym agentem wykonawczym,[2] utracił przez jakieś dziwne przeobrażenie swe właściwości prawodawcze. Zresztą Rousseau nie uznaje takiego wypadku za pożądany, nietylko dlatego, że podobny rząd demokratyczny w najmniejszych nawet państwach jest w rzeczywistości niepodobieństwem, ale głównie dlatego, że sprzeciwia się to samemu pojęciu rządu, jako „ciała pośredniego łączącego poddanych z władcą i przeznaczonego do wykonywania praw"; dlatego wreszcie, że to sprowadziłoby na złe drogi wychowanie narodu, który, jako zwierzchnik, winien mieć na uwadze tylko ogólne normy, a tutaj musiałby rozważać pojedyńcze fakty.[4] Ale, jeżeli rozdział dwu władz jest tak naturalny i, że tak powiemy, pierwotny, to jednak Rousseau w żaden sposób nie zgadza się na niezależność władzy wykonawczej. Przeciwnie, ta ostatnia jest tylko pomocnicą, służebnicą narodu, który może czuwać nad nią, kontrolować ją i dowolnie składać z urzędu; jej pełnomocnictwa same przez się ustają całkowicie od chwili, gdy naród, jej pan, zebrał się na ogólne zgromadzenie. W systemie Rousseau'a jedno tylko nadaje władzy wykonawczej pewną faktyczną niezależność: mianowicie, że lud poza zebraniami stałemi i perjodycznemi, powinien odbywać nadzwyczajne zebrania, zwoływane przez urzędników.[5]

---

[1] Aulard, Recueil des actes du Comité du salut public, t. I, st. LXVI, i zwłaszcza Kowalewskij, Proischoždenje sowremiennoj demokratü, t. I, str. 614 i nast.

[2] Ob. wyżej str. 210 sq.

[3] Ibidem, str. 153.

[4] Umowa Społeczna, ks. III, rozdz. IV, str. 70: „Nie dobrze jest, aby ten, co stanowi prawa, wykonywał je, ani też aby ogół ludu odwracał uwagę od widoków ogólnych do przedmiotów szczególnych",

[5] Tamże, ks. III, rozdz. I, str. 41: „Ci, którzy utrzymują, że akt, przez który lud poddaje się władzy naczelników, nie jest wcale umową, mają wielką słuszność. Jest to

Władzy sądowej, podobnie jak wykonawczej, i dla tych samych przyczyn, zdaniem Rousseau'a, lud-prawodawca nie może sam sprawować, a rozciągając na sędziów te same prawidła, co i na resztę urzędników, pragnie ich oddzielić od sprawców władzy wykonawczej.[1] Ale uznaje przytem zawsze możliwość odwołania się od władzy sądowej[2] do zwierzchnika, jakoteż dopuszcza prawo ułaskawienia przez lud samowładny, pomimo, że to właśnie byłoby aktem poszczególnym.[3]

Widać stąd, że Rousseau ostatecznie uznaje konieczność rozdziału władz, wychodząc z właściwych sobie założeń, wręcz odmiennych od założeń Monteskjusza; ale właściwie rozróżnia on dwie władze z natury różne: prawodawczą i wykonawczą; władza sądowa jest tylko gałęzią tej ostatniej, którą tylko duch sprawiedliwości poddał pewnym specjalnym przepisom.

Ubocznie uznaje on jednak inny podział władz, stosujący się wyłącznie do czynności wykonawczych. Rząd w jego pojęciu, lubo zawsze zależny od zwierzchnika, posiada nader rozległe pełnomocnictwa i ogromną potęgę, wskutek tego Rousseau obawia się z jego strony uzurpacyj i wkroczenia w zakres zwierzchnictwa. Ażeby takowym zapobiec, proponuje rozmaite środki, między innemi podział zarządu pomiędzy osobne niezawisłe władze, z których każda posiadałaby odrębną funkcję.[4] Podział na sądownictwo i wykonawstwo mieści się w tej kombinacji.

---

bezwarunkowo tylko zlecenie, funkcja, przy której naczelnicy, jako zwykli urzędnicy zwierzchnika, wykonywują w jego imieniu władzę, którą w ich ręce złożył i którą może ograniczyć, zmienić i cofnąć, kiedy mu się podoba". Lettres écrites de la montagne, Cz. II, list, 7, str. 422: „Władza prawodawcza polega na dwu rzeczach nierozdzielnych: tworzeniu praw i ich utrzymaniu, to znaczy, na dozorze nad władzą wykonawczą. Niema na świecie państwa, w któremby zwierzchnik nie pełnił tego nadzoru. I n a c z e j b o w i e m w b r a k u w s z e l k i e g o z w i ą z k u i s u b o r d y n a c j i p o m i ę d z y d w i e m a w ł a d z a m i, t a o s t a t n i a w c a l e b y n i e z a l e ż a ł a o d p i e r w s z e j; wykonanie — nie byłoby wcale w koniecznym związku z ustawą; prawo byłoby tylko wyrazem, wyrazem bez znaczenia". Umowa społeczna, ks. III, rozdz. XIV, str. 64: „Z chwilą, gdy lud legalnie zgromadził się, jako ciało zwierzchnicze, ustaje wszelka jurysdykcja rządu, władza wykonawcza ulega zawieszeniu".

[1] Lettres écrites de la montagne, Cz. II, list 7, str. 422: „Byłoby to zjednoczeniem dwu rzeczy, które zresztą nigdzie nie dają się ze sobą łączyć, a mianowicie: zarządu najwyższego sprawami państwa i wymiaru sprawiedliwości w sprawach o dobro, życie i cześć obywateli".

[2] Lettres écrites de la montagne, list VIII, str. 451: „Niema na świecie państwa, w którem poddany, niesłusznie przez urzędnika skrzywdzony, nie mógłby w jaki sposób zanieść swej skargi do zwierzchnika; i obawa przed tym środkiem powściąga wiele niegodziwości. Nawet we Francji, gdzie parlamenty aż do ostateczności trzymają się ustaw, można w wielu wypadkach wystąpić przeciw nim na drodze sądowej za pomocą rekursu o kasację wyroku. Genewczycy podobnego przywileju nie posiadają".

[3] Umowa społeczna, ks. II, rozdz. V, str. 25: „Co się tyczy prawa łaski lub uwolnienia winnego od kary, przepisanej przez ustawę i orzeczonej przez sędziego, należy ono wyłącznie do tego, kto stoi ponad sędzią i ustawą, to znaczy do zwierzchnika; przytem prawo odnośne nie jest bardzo jasne i wypadki korzystania z niego zachodzą bardzo rzadko".

[4] Umowa społeczna, ks. III, rozdz. VII, str. 54—5: „Rząd prosty jest najlepszy

A oto jeszcze inny rozdział władz, poczęty w tym samym duchu i zalecany przez Mably'ego, a bardzo różny od tego, jaki wyobrażał sobie Monteskjusz. Mably chce dać władzy wykonawczej osobnego piastuna, ale nie niezależnego od prawodawcy. I on bowiem utożsamia władzę prawodawczą w zupełności ze zwierzchnictwem, chociaż przyjmuje ją tylko w formie rządu przedstawicielskiego. Osoba, piastująca władzę wykonawczą, ma być mianowana przez władzę prawodawczą, której naturalną i konieczną wyższość autor stwierdza wyraziście. Obywatele mogą uciekać się przeciw władzy wykonawczej do prawodawczej:[1] ta ostatnia posiada prawo kontroli i karania urzędników, wymierzających sprawiedliwość.[2] Ale Mably, jak i Rousseau, a nawet więcej od niego, wychwala podział władzy wykonawczo-sądowej na liczne wzajem niezależne rozgałęzienia. W tem widzi właściwy rozdział władz[3] — i posuwa go daleko.[4] Można utrzymywać, że za czasów Rewolucji wiele umysłów nieinaczej pojmowało zasadę rozdziału. Ale wróćmy do teorji Monteskjusza, bardzo od powyższych odmiennej, teorji, którą musimy poznać samą niezależnie od innych.

III.

Teorja Monteskjusza miała wprawdzie niepospolite powodzenie, ale też napotkała zdecydowanych przeciwników zarówno w wieku XVIII, jak i za naszych dni. Podawano zwłaszcza w wątpliwość jeden jej dział, władzę sądową, ale występowano i przeciw całości, przeciw samemu założeniu. Krytyka wspiera się na dwu punktach zasadniczych. Po pierwsze — twierdzi, że z punktu widzenia racjonalnego i teoretycznego koncepcja ta jest błędna. Poszczególnych atrybucyj zwierzch-

sam przez się, dlatego że jest prosty. Lecz gdy władza wykonawcza niedość zależy od ustawodawczej, to jest gdy zachodzi większy stosunek panującego do zwierzchnika, niż ludu do panującego, należy zaradzić tej wadzie proporcji przez podział rządu; bo wówczas wszystkie te części mają niemniej władzy nad poddanymi, a podział czyni je wszystkie razem słabszemi wobec zwierzchnika".

[1] Doutes proposés aux philosophes économistes sur l'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques w Oeuvres Mably'ego, wyd. III r., t. XI, 138. „Jeżeli zarządca mojej prowincji uciskać mnie będzie i ukarze mnie w sposób niezgodny z prawem, to założę rekurs przeciw władzy wykonawczej do władzy prawodawczej. Żażądam od niej, aby zdecydowała, czy tamta dopełniła swego obowiązku, i za wyrządzoną mi niesprawiedliwość otrzymam stosowne zadośćuczynienie".

[2] Doutes proposés i t. d. j. w., str. 76. „Urzędnik, nie podległy czujnej, badawczej a karcącej władzy prawodawczej, mógłby sądzić, nie słuchając praw, a społeczeństwo, oddane przez to na pastwę najsamowolniejszej władzy, byłoby nieszczęśliwe, jak gdyby nie posiadało żadnych ustaw".

[3] Droits et devoirs du citoyen, Oeuvres t. XI, str. 479: „To co wam powiedziałem o rozdziale władzy prawodawczej i wykonawczej, i w szczególności o podziale tej ostatniej na rozmaite gałęzie, teorja ta, zastosowana w praktyce — oto szczyt doskonałości politycznej".

[4] Droits et devoirs du citoyen, t. VI, str. 479: „Kto nie chce utworzyć potwornego, jakby poronionego ciała politycznego, ten oczywiście musi ustanowić sędziów i urzędników narodu stosownie do wszystkich tych rozlicznych potrzeb, i największa zręczność polityki polega właśnie na wprowadzeniu podziału tej władzy wykonawczej"

nictwa, jak i poszczególnych zdolności człowieka nie można wykonywać niezależnie; w sposób naturalny i konieczny układają się one w pewnym porządku działalności ogólnej, która znów każe się domniemywać wspólnego kierownictwa. Różne władze, to kółka tego samego mechanizmu; aby maszyna działała według życzenia, musi posiadać jeden motor i bodziec, udzielający się od jednego koła drugiemu.[1] Rząd wymaga jedności kierunku i jednocześnie zogniskowanej odpowiedzialności; podział władz łamie pierwszą, a drugą czyni illuzoryczną.

Szczególnie ostra krytyka zasady w ten sposób pojmowanej dała się słyszeć w kraju, w którym rozdział władz znalazł może najzupełniejsze zastosowanie, t. j. w Stanach Zjednoczonych. Woodrow Wilson w sensacyjnej książce powstaje przeciw „temu krajaniu władzy, temu rozcinaniu jej na drobne kawałeczki, które stawia sobie za cel nasza konstytucja. Każdej gałęzi rządów towarzyszy pewna mała doza odpowiedzialności, ale ograniczone jej zastosowanie otwiera każdemu szerokie pole wybiegów. Każdy podejrzany może zwalić winę na swego sąsiada... Jakże się dowie nauczyciel, t. j. naród, komu należy się chłosta? Czyż można zaprzeczyć, że ten podział i to ukrywanie odpowiedzialności są obliczone na to, aby w krytycznych chwilach śmiertelnie paraliżować rząd?... Że pokrajanie władzy na ćwierci i ograniczenie odpowiedzialności stanowią radykalną wadę naszego systemu federalnego — to rzecz oczywista".[2]

Inni znów utrzymują, że faktycznie ten rozdział władz jest mrzonką, sprzeczną naturze rzeczy, że nie dał się on utrzymać, gdziekolwiek usiłowano go zaprowadzić. Pomimo przeszkód, stawianych przez konstytucję, jedna z władz szybko osiąga przewagę nad innemi, odgrywa rolę kierowniczą i przeważną, a władzą tą musi być koniecznie władza prawodawcza. Myśl tę wyłożył Condorcet w przedstawionym Konwencji projekcie konstytucji: „Dotychczas publicyści wypowiadali dwa różne poglądy. Część chce, aby jedna jedyna akcja, ograniczona i uregulowana przez prawo, nadawała ruch systemowi społecznemu; żeby tylko władza najwyższa kierowała wszystkiemi innemi, żeby tylko ustawa mogła ją powstrzymywać; powszechna wola ludu gwarantuje zastosowanie ustawy przeciw władzy najwyższej, ilekroć ta pokusi się o przywłaszczenie sobie nadmiernych pełnomocnictw z niebezpieczeństwem dla wolności i praw obywatela. Inni, przeciwnie, chcą, aby zasady działania, jedne od drugich niezależne, utrzymywały równowagę i regulowały się nawzajem; żeby każda z nich broniła wolności powszechnej przeciw uroszczeniom reszty i w interesie swej własnej

[1] Szanowny kolega Duguit stawia zasadzie rozdziału władz inny zarzut; ale ten dotyczy tylko rozdziału absolutnego: La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789, str. 1: „Teoretycznie tego absolutnego podziału władz niepodobna sobie wyobrazić. Wykonanie jakiejkolwiek funkcji państwa wyraża się zawsze w wydaniu rozkazu, albo zawarciu umowy, to znaczy w akcie woli, albo w przejawie osobowości. Każe przypuszczać tedy współdziałanie wszystkich organów, stanowiących istotę państwa".

[2] Woodrow Wilson, Congressional government, a study in american politics. 6 wyd. Boston, 1890, Nr. 284, 290; przekł. franc. 333 i 341.

powagi opierała się ich uzurpacjom. Ale czyż praktyka wszystkich krajów nie dowiodła, że te zawiłe mechanizmy kruszy własna ich siła, albo, że obok systemu, przez prawo ustanowionego, powstaje inny, ugruntowany na intrydze, przekupstwie, obojętności? że istnieją naraz jakby dwie konstytucje: jedna legalna publiczna, ale istniejąca tylko w księdze praw, druga — tajemna, ale realna, owoc milczącego układu władz ustanowionych".[1]

Uwaga Condorcet'a była tylko przepowiednią; przynajmniej fakty, o których napomykał, mówiąc o przekupstwie i intrygach, odnosiły się do Anglji, gdzie podział władz pod względem prawnym posiadał wiele braków. Ale oto, po stuletniem doświadczeniu Woodrow Wilson stwierdza, że ten sam objaw, jak najdokładniej powtórzył się w Stanach Zjednoczonych; jego książka zamierza dowieść, że w istocie kierunek rządów należy tam w zupełności do stałych komitetów dwóch izb Kongresu i że dokładny rozdział władz istnieje tylko w „literackiej teorji konstytucji" — w tem, co Condorcet nazywał „księgą praw". „Celem Konwencji 1787 r. było, zdaje się, poprostu urzeczywistnienie tego zgubnego błędu (podziału władz). L i t e r a c k a t e o r j a sił wzajem się hamujących i równoważących wypowiada tylko dokładnie to, co starali się przeprowadzić twórcy naszej konstytucji; stopień szkodliwości tych sił ujawniał się w miarę, jak udawało się zastosować je w życiu".[2]

Ale zarzuty takie o tyle tylko są uzasadnione, o ile dotyczą b e z w z g l ę d n e g o rozdziału władz. Rzecz pewna, że pomiędzy rozmaitemi władzami muszą panować ciągłe stosunki i że ich działalność musi być współrzędną. Nieuniknioną też jest przewaga jednej władzy nad pozostałemi, i z natury rzeczy wypływa, która to będzie władza, mianowicie, władza prawodawcza.[3] Wynika to stąd, że ona wydaje prawa, staje się regulatorem wszystkich pozostałych, i głównie stąd, że we wszystkich wolnych krajach ona uchwala i oznacza budżet, a więc trzyma w swych rękach groźny środek do powstrzymania nawet działalności wszystkich władz i wszystkich funkcyj. Ale jeżeli uznamy taki stan rzeczy, czyż przez to zasada rozdziału władz ginie albo traci całą swą użyteczność? Bynajmniej. Ściąga się ona wówczas do następującej reguły: władze, uznane jako odrębne, winny posiadać wyobrazicieli nietylko osobnych, ale i niezależnych jeden od drugiego — w tem znaczeniu, że jedna władza nie może według swego widzenia składać z urzędu drugiej.[4] W tej to nieodwołalności wzajemnej leży

[1] Réimpression, j. w., XV, str 460.

[2] Congressional government, 290.

[3] Prévost-Paradol, La France nouvelle, str. 92.

[4] Częstokroć chciano wyciągnąć inny konieczny wniosek z zasady rozdziału władz; że ponieważ każda poszczególna władza stanowi bezpośrednią delegację atrybucyj zwierzchnictwa narodu, osoba więc albo osoby piastujące każdą z nich powinny być koniecznie wybrane bezpośrednio przez naród. Niektórzy dodają: wybrane bezpośrednio przez naród albo p r z e z p r z e d s t a w i c i e l i n a r o d u — w tym celu, aby pogodzić z tą teorją obiór przez ciało prawodawcze naczelników władzy wykonawczej. Ale ta poprawka nie ma racji bytu; niewiadomo, dlaczego mianoby przyznać przedstawicielom narodu, sprawują-

pierwiastek czynny i dobroczynny naszej zasady. Wszak przez to rozmaite rodzaje władzy mogą rzeczywiście w granicach swych atrybucyj kontrolować się wzajem i w razie potrzeby pokojowo zaoponować na gruncie legalnym, broniąc w ten sposób wolności społecznej. Pomimo zachłannej działalności Kongresu, tak dobrze skreślonej przez Woodrow Wilson'a, Amerykanie Stanów Zjednoczonych dalecy są od pomiatania rękojmią, jaką im zapewnia dzięki przysługującym Kongresowi prerogatywom niezależność władzy wykonawczej zarówno w rządzie związkowym, jak i w poszczególnych stanach.

„W Anglji, powiada pewien profesor amerykański, wszystkie reformy w rządzie, przeprowadzane od tysiąca lat, miały za cel bezpośredni ograniczenie pełnomocnictw władzy wykonawczej; w Stanach Zjednoczonych od 1776 r. coraz mocniej ustala się opinja, że przezorniej jest ograniczyć pełnomocnictwa prawodawcy, a rozszerzać pełnomocnictwa wykonawcy. Anglicy nie ufają koronie i przyznają parlamentowi władzę nieograniczoną, Amerykanie nie ufają władzy prawodawczej, szczególniej legislaturom poszczególnych stanów — więc nadają szerokie pełnomocnictwa prezydentowi i gubernatorom".[1] Nawet tam, gdzie panują rządy parlamentarne, chociaż kierunek władzy wykonawczej, uosobionej w ministerjum, w znacznym stopniu zależy od izby ludowej, nieodwołalność jednak naczelnika władzy wykonawczej, monarchy lub prezydenta, gwarantowana przez prawo rozpuszczenia parlamentu, daje pewien punkt oparcia, pewną siłę, — conajmniej oporu — poza władzą prawodawczą.

Ze wszystkiego, co powiedzieliśmy wyżej, wynika, że można zasadę rozdziału władz różnie pojmować, nie odrzucając jej jednak. Aby to wykazać, zamierzam rozpatrzyć kolejno, jak wogóle mogą się układać stosunki między władzą wykonawczą a prawodawczą. Następnie przejdę do zbadania kwestji władzy sądowej.

---

cym władzę prawodawczą, prawo mianowania piastunów drugiej władzy, odmawiając jednocześnie tym ostatnim prawa wyznaczania piastunów władzy trzeciej. Słychać tu echo starych, nawiasem mówiąc, bardzo racjonalnych, zasad prawa rzymskiego i kanonicznego: delegatus a principe solus subdelegare potest (L. 5, C., III, 1; L. 1, C., IV, 4; C., 10, X, II, 28), które nie mogą się ostać w nowoczesnem prawie publicznem. Zdawaćby się mogło, że tę samą ideę w formie absolutnej przyjęło Zgromadzenie Ustawodawcze (Konst. 1791, tyt. III; art. 1—5); ob. Duguit, La séparation des pouvoirs, str. 15, 77 i nast. Ale takie rozumienie jest błędne. Nic nie przeszkadza narodowi-zwierzchnikowi (za którego emanację uchodzi konstytucja) postanowić, że przedstawicieli poważnionych do wykonywania jednej z władz obierać będzie naród, powierzyć im prawo obioru piastuna drugiej władzy i, nakoniec, dać temu ostatniemu prawo obierania z kolei rzeczy urzędników, którym powierzoną zostaje trzecia władza. Nie będzie wtedy nawet subdelegacji, ponieważ wyobraziciel każdej z władz, jak zresztą każdy funkcjonarjusz otrzymuje swe prawa i władzę nie od tego, kto go mianuje, ale bezpośrednio od samego narodu: naród przekazuje mu ją w konstytucji. W ten sposób konstytucja ustanawia różnych wyborców, mających mianować piastunów rozmaitych władz. Zresztą, aby zasada zwierzchnictwa narodowego nie stała się czczą fikcją prawną, należy, aby każdy z takich wyborców otrzymywał pośrednio, albo bezpośrednio od ciała wyborczego, nie pełnomocnictwo (bo te otrzymuje zawsze od samej konstytucji), ale nominację.

[1] Thorpe, Recent Constitution - making in the United States (Publications of the american Academy of political science, n° 32), str. 16.

§ 2. Wzajemny stosunek władz wykonawczej i prawodawczej.

Proponowane i praktykowane w tym względzie rozliczne kombinacje dają się sprowadzić do kilku odrębnych typów. Rozpocznę od tych, które najściślej stosują zasadę rozdziału obu władz, później wspomnę o teorjach, stopniowo oddalających się od rzeczonej zasady.

I.

Niektóre konstytucje usiłowały w myśl nauki Monteskjusza[1] jak najdokładniej przeprowadzić odłączenie władzy wykonawczej od prawodawczej. Trzy z pomiędzy nich mogą służyć za przykłady typowe: konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, oraz francuskie ustawy z r. 1791 i r. III.

I. Nasamprzód określono dokładnie obiór i rolę ministrów.

1-o. Ministrowie są tylko agentami władzy wykonawczej, stanowią z nią jedną całość, i w tym charakterze nie mogą być jednocześnie członkami ciała prawodawczego. Dowodził tego już Monteskjusz, choć raczej miał na myśli inną, pokrewną hypotezę, według której ministrowie sami sprawują władzę wykonawczą.[2] To samo głosili wyraźnie mówcy pierwszej francuskiej Konstytuanty.[3] Połączenia godności ministerjalnej z poselską zakazują też trzy nasze typowe konstytucje.

W konstytucji Stanów Zjednoczonych zakaz ten wynika z ogólnej reguły, zawartej w art. 5-m: „Żadna osoba, zajmująca urząd publiczny, nie może być członkiem którejkolwiek z izb, dopóki pozostaje na urzędzie". Stosuje się to zarówno do ministrów, jak i do innych urzędników.

Ustawa 1791 r. posunęła się jeszcze dalej. Jednakże nad zakazem piastowania dwu naraz powyższych godności toczyły się podówczas długie rozprawy. Niektórzy uważali taki zakaz za błąd zasadniczy, podzielał to zdanie zwłaszcza Mirabeau.[4] Ale większość instynktownie trzymała się poglądu przeciwnego. Nie poprzestała ona na zakazie łączenia godności poselskiej z ministerjalną, który mógł przeszkodzić jednej i tej samej osobie być ministrem i zarazem członkiem Ciała prawodawczego, ale nie mógł przeszkodzić członkowi reprezentacji przejść do ministerjum po złożeniu mandatu. Zgromadzenie Ustawo-

---

[1] J. Barthélemy, Le role du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes, str. 55 i nast.

[2] Duch praw, ks. IX, r. VI, str. 322: „Gdyby nie było monarchy i gdyby władza wykonawcza była powierzona pewnej liczbie osób wyjętych z ciała prawodawczego, nie byłoby już wolności, dwie bowiem władze byłyby zjednoczone, skoro te same osoby brałyby niekiedy, a mogłyby brać zawsze udział w obu władzach".

[3] „Pragnęliśmy rozłączyć władze, mówił Lanjuinais, a w osobie ministrów połączylibyśmy władzę wykonawczą z prawodawczą". Arch. parlem. serja I, IX, 716.

[4] Morizot-Thibault, Du premier essai de la division des pouvoirs en France, Revue du droit public t. X, str. 76.

dawcze najpierw 7-go kwietnia 1789 r. na wniosek Robespierre'a, później w r. 1791 podczas rewizji przyjętych już artykułów konstytucyjnych postanowiło,[1] iż żaden członek organu prawodawczego nie może wstąpić do ministerjum ani w okresie posłowania, ani w ciągu dwu lat po złożeniu mandatu.[2] Tenże przepis w nieco łagodniejszej formie został powtórzony w konstytucji r. III (art. 136).

Postanowienia te, a zwłaszcza ostatnie, nasunęła nie sama tylko przesadna cześć dla zasady podziału władz, ale niemniej też obawa korupcji, właściwa ludziom XVIII w., a podsycana przez przykład rządów angielskich. Obawiano się, żeby władza wykonawcza nie uwiodła, nie rozbroiła najlepszych obrońców swobody w parlamencie, powołując ich do ministerjum.

2-o Stąd wniosek, że ministrowie, jak i sam piastun władzy wykonawczej, nie mają głosu w izbie, ani nawet wstępu do niej. Tu podział władz staje się poniekąd materjalnym. W Stanach Zjednoczonych prawidło to jest stałe i powszechnie przestrzegane. W samej wszakże konstytucji niema ani jednego przepisu, któryby wzbraniał prezydentowi lub członkom gabinetu wydawać orędzia do izb kongresu; za pierwszej prezydentury Waszyngtona działo się to dość często. Akt 2-go września 1789 r. formalnie stanowił, że sekretarz skarbu „o s o b i ś c i e l u b p i ś m i e n n i e zdawać ma sprawę przed izbami i udzielać im informacji". Lecz w izbie przedstawicieli przy rozprawach nad tym wnioskiem wypowiedziano zdanie, iż „podobny precedens mógłby otworzyć wstęp do sali wszystkim ministrom rządu, kładąc w ten sposób podwaliny arystokracji lub obmierzłej monarchji". Tekst przeszedł wprawdzie bez zmian, ale niebawem kongres rozstrzygnął, że sekretarz skarbu ma porozumiewać się z izbami nie osobiście, lecz piśmiennie. Zwyczaj ten stale praktykowano, więc też prezydent Stanów Zjednoczonych, zatem władza wykonawcza, nie ma przedstawiciela podczas obrad Kongresu.[4] Jednak w sierpniu r. 1913 prezydent Wilson osobiście czytał w Kongresie swoje orędzie w sprawie Meksyku.

Konstytucja III r. jawnie trzyma się tegoż systemu, lubo przepisy jej dotyczą wprost tylko członków Dyrektorjatu. O tych ostatnich powiedziano, że, o ile nie podlegają formalnemu oskarżeniu, ani Rada Pięciuset ani Rada Starszych nie może ich wzywać na swe posiedzenia. Konstytucja stanowi też, że członkowie Dyrektorjatu mają zwracać się z komunikatami do obu Rad piśmiennie,[5] występując z własnej inicjatywy albo na żądanie Rad. Wyłączenie ministrów wynika stąd samo przez się; każdy z nich był tylko pojedyńczym agentem Dyrektorjatu.

---

[1] O tych rozprawach ob. Duguit, La séparation des pouvoirs, 49 i nast.

[2] Konst. 1791 r., tyt. III, r. II, sekc. 4, art. 2.

[3] Freeman Snow, Cabinet government in the United states w Publications of american Academy of political science, n° 60, str. 3 i 4.

[4] Bryce, American Commonwealth, t. I, str. 83, przekł. franc. t. I, str. 92.

[5] Art. 160—163.

Przeciwnie, pierwsze zgromadzenie ustawodawcze, acz nie bez trudności, odstąpiło od takiego stosowania zasady. Nie dopuszczało ono ministrów do występowania na swych posiedzeniach z głosem doradczym,[1] ale koniec końcem i Konstytuanta w r. 1791 przyznała im takie prawo wstępu na przyszłe zebrania prawodawcze. „Królewscy ministrowie mieć będą dostęp do narodowego Zgromadzenia prawodawczego; będą tam mieli oznaczone miejsce. W kwestjach, dotyczących ich zarządu, otrzymają posłuch, ilekroć tego sami zażądają, tudzież wtedy, gdy od nich żądać będą wyjaśnień. Nadto będą wysłuchiwani w kwestjach nie należących do ich kompetencji, jeżeli Zgromadzenie narodowe udzieli im głosu".[2] Uchwała nader rozumna, i tekst konstytucji, pomimo zawartych w nim ograniczeń, był zadawalający. Jednak nie przeszedł on bez żywej opozycji. Przepis bowiem stawał w sprzeczności z logiką przyjętej za punkt wyjścia zasady; a co najważniejsza, krył się w nim zarodek możliwego zburzenia całego systemu. Przeczuwali to dobrze najprzenikliwsi politycy, zwłaszcza Mirabeau, który wspomnianemu artykułowi nadawał pierwszorzędną wagę; jeżeli ministrowie, sądził, raz dostaną się do Zgromadzenia, to nawet, nie będąc jego członkami, z łatwością zdołają zagarnąć kierownictwo w swe ręce.[3]

3-o. Przy tym systemie rządów ministrowie, pozbawieni wpływu na Ciało prawodawcze, sami też w niczem nie są od niego zależni. Zgromadzenie nie może udzielać im nagany ani ich obalać, ile że nie może wytoczyć przeciw nim formalnego oskarżenia. Politycznie ministrowie zależą jedynie od piastuna władzy wykonawczej, który ich dowolnie wybiera, zatrzymuje i oddala. Każdy minister w zakresie powierzonej mu gałęzi administracyjnej jest tylko jego agentem; poza obrębem owej gałęzi głowa władzy wykonawczej tyle tylko korzysta z ich pomocy, o ile to dogadza ogólnej jego polityce.[4] Tak sprawuje rządy związkowe prezydent Stanów Zjednoczonych. „Prezydent jest obierany, jak mówią, przez cały naród i sam tworzy gabinet, któremu senat prawie nigdy nie odmawia zatwierdzenia. Ani jego byt, ani byt gabinetu nie zależy bynajmniej od Kongresu wedle upodobania może on zatrzymać na urzędzie albo oddalić każdego członka gabinetu".[5] Ministrowie zaś sami, jak widzimy, nie mają własnego i zbiorowego

[1] Duguit, j. w., str. 49.

[2] Konstytucja 1791 r. tyt. III, r. III, sekc. 4, art. 10.

[3] Corresp entre Mirabeau et de la Marck, II, 19—21. Nota do dworu: „Z łona samego Zgromadzenia wyjdzie żądanie, aby ministrowie w sprawach administracyjnych otrzymali w niem miejsce i głos; jest to rzeczą nieuniknioną, a stanowić będzie znaczną wygranę, bo od tej chwili niedość, że będą oni mogli rządzić, ale w dodatku wszyscy przyjaciele porządku, ludzie zasad strofować będą Zgromadzenie, jeżeli ono zechce rządzić".

[4] Woodrow Wilson, j. w., 257: „Czy prezydent ma brać pod uwagę zdanie swych ministrów i towarzyszów? Zdaje się, że to zawsze zależało od charakteru i temperamentu prezydenta". [J. W. Garner, Woodrow Wilson's Ideas on the Presidency w American Review of Reviews, styczeń 1913, str. 47—57].

[5] Gamaliel Bradford, Congress and the Cabinet (Public. Amer. Acad. of pol. science, n. 37), str. 6.

wpływu na kierunek polityki rządu i nie są politycznie odpowiedzialni wobec izb.

Taki był też system francuskiej konstytucji III roku. Członkowie Dyrektorjatu, piastujący władzę wykonawczą, byli zupełnie niezależni od obu Rad. „Ciało prawodawcze — głosił Boissy d'Anglas — nie może dawać Dyrektorjatowi zleceń ani dymisji". W wyborze ministrów Dyrektorjat posiadał najzupełniejszą swobodę. Ci zresztą byli tylko wykonawcami jego woli. „Szczegóły administracji, mówił tenże referent, powierzy się dowolnie przezeń mianowanym i składanym z urzędu ministrom". Artykuł też 151 brzmiał wyraźnie: „Ministrowie nie tworzą Rady".

Tylko konstytucja 1791 r. zdawała się hołdować innej zasadzie. Tutaj, podobnie jak poprzednio w sprawie należenia ministrów do Ciała prawodawczego, Konstytuanta wahała się pomiędzy dwoma przeciwnemi systemami, aż nakoniec wybrała rozwiązanie pośrednie. Zanim wydała prawo, dwukrotnie roztrząsała kwestję, czy sama ma zażądać od króla odwołania ministrów, oznajmiając mu, iż utracili zaufanie narodu.[1] Rozprawy nie ujawniły zupełnej jasności poglądów. Zdaje się, że najbardziej przekonani zwolennicy rządów gabinetowych, jak je wówczas pojmowano, lękali się czynić zależnym byt ministerjum od większości zgromadzenia.[2] Głosując wreszcie nad prawem 27 kwietnia 1791 o organizacji ministerjum, musiała Konstytuanta powziąć decyzję ostateczną. Wówczas po długich i bezładnych rozprawach[3] umieściła w ustawie artykuł (28), który, jak się zdawało, uznawał milcząco polityczną odpowiedzialność ministrów. „Ciało prawodawcze będzie mogło zwracać się do króla z oświadczeniami o postępowaniu ministrów, jakie uzna za stosowne, a nawet oznajmiać mu, że ministrowie stracili zaufanie narodu". Tymczasem tekst ów (nie wcielony do samej konstytucji) rozumiano, zdaje się, inaczej: „Sądziliśmy — mówił Thouret — iż ta uchwała nie zasługuje na umieszczenie w akcie konstytucji, bo, podług brzmienia dekretu, król może zatrzymać swych ministrów wbrew orzeczeniu Ciała prawodawczego".[4]

---

[1] Duguit, j. w., 56 i nast.

[2] Cor. entre Mirabeau et de la Marck, II, 59 (37 Nota do Dworu): „Co jest z większą korzyścią: pozwolić, czy nie pozwolić, aby przeszedł dekret, nadający ciału prawodawczemu nowe prawa nad władzą wykonawczą; dekret, który poda ministrów w znacznie większą zależność od Zgromadzenia narodowego i uczyni z nich niewolników większości, nawet większości przypadkowej, chwiejnej — ilekroć nie potrafią jej opanować? Szczególna rzecz, że ludzie czyniący takie zarzuty — ja bo ich nie podzielam — doradzają właśnie nie opierać się podobnej uchwale". Mowa o projekcie rezolucji, przedłożonej d. 19 i 20 października, głoszącej, że ministrowie stracili zaufanie narodu.

[3] Duguit, j. w., 62 i nast.

[4] Arch parlem., j. w., XX'X, 434; — Duguit, j. w., 66. Poprzednio, w mowie wygłoszonej 20 października 1890 r. w „Towarzystwie przyjaciół konstytucji" (Duguit, j. w., 6), Dupont de Nemours tak się wyraził: „Zgromadzenie narodowe postąpiło bardzo rozumnie i zgodnie z konstytucją, gdy, pragnąc odpowiedzialności ministrów, zrzekło się możności oddalania ich lub zmuszania do dymisji, nie oskarżając ich ani nie żądając ich ukarania — a także prawa mianowania i wskazywania następców, które niechybnie wypływałoby z możności zmuszania króla do zmiany doradców".

II. Władza wykonawcza nie ma udziału w prawodawstwie.

Jestto logicznym wynikiem zasady: prawodawstwo należy całkowicie i wyłącznie do władzy prawodawczej. Stąd zaś wypływa, po pierwsze, że władza wykonawcza nie ma prawa inicjatywy, prawa wnoszenia projektów praw, które mogą pochodzić tylko od samego ciała prawodawczego. A że, z drugiej strony, ministrowie władzy wykonawczej nie mogą być równocześnie członkami ciała prawodawczego, więc nie mogą też czynić we własnem imieniu tego, co nie należy do nich, jako ministrów. Jedyny możliwy, a nawet łatwy, acz poza-legalny wybieg polega na tem, by znaleźć członka parlamentu, któryby zechciał w swojem imieniu i jakby od siebie wnieść pożądany przez rząd projekt.

Ludzie XVIII wieku, redagując konstytucje, tchnące takim duchem, starali się przedewszystkiem o dokładne zastosowanie głoszonej przez Monteskjusza zasady rozłączenia. Równie dobrze atoli mogli mysleć, że idą śladem konstytucji angielskiej. „W Anglji bowiem w tejże epoce w celu zapewnienia zupełnej niezawisłości izb prawodawczych uznawano to za pogwałcenie przywilejów konstytucyjnych, gdy król występował z inicjatywą prawodawczą, podając na rozpatrzenie obu izb projekty ustaw (*bills*), z wyjątkiem bilów o ułaskawieniu lub amnestji; złamanie przywilejów upatrywano i w tem, gdy władca formalnie napomknie o uchwale lub czynnościach parlamentu, nie dotykających bezpośrednio interesów korony, dopóki tejże nie zakomunikowano owej czynności w określony sposób dla uzyskania zatwierdzenia".[1]

W gruncie rzeczy było to zapewne niezbyt rozumne, gdyż człowiek, na którym ciąży obowiązek wykonywania praw, dzięki swemu stanowisku najlepiej może znać braki i słabe strony prawodawstwa oraz z pożytkiem przygotować jego reformę. Wówczas atoli wszyscy opanowani byli jedną myślą, w części zresztą prawdziwą; wszyscy pragnęli zapewnienia zupełnej niezależności władzy prawodawczej, która, stanowiąc prawa, miała dyktować organom wykonawczym zasady postępowania; mniemano, że pozwolić tym ostatnim występować z wnioskami prawodawczemi, znaczyłoby w większości wypadków pozwolić jej rzeczywiście narzucać ciału prawodawczemu ich uchwalanie: inicjatywa rządu uchylałaby oczywiście inicjatywę parlamentarną.

Jakkolwiekbądź, trzy konstytucje, zwane przez nas typowemi, zgadzają się w tym punkcie. „Prezydent St. Zjednoczonych nie może zgłaszać wniosków prawodawczych ani osobiście, ani za pośrednictwem swych ministrów, którzy nie zasiadają w Kongresie".[2] Stosuje się to nawet do prawodawstwa skarbowego, o ile pozwala na to natura rzeczy. „W St. Zjednoczonych sekretarz skarbu corocznie posyła do Kongresu sprawozdanie z wykazem publicznych dochodów i wy-

[1] Todd-Walpole, I, 3, 4.
[2] Bryce, j. w., I, 53.

datków tudzież stanu długu narodowego, dodając od siebie uwagi nad organizacją podatkową i jej udoskonaleniami. Prócz tego posyła on tak zw. list doroczny, zawierający wykaz przypuszczalnych wydatków na każdą gałęź administracji tudzież kwot, potrzebnych do pokrycia publicznych wydatków Stanów Zjednoczonych na rok następny. Aż dotąd sekretarz skarbu przypomina europejskiego ministra finansów z tą tylko różnicą, że nie porozumiewa się z izbą ustnie, lecz piśmiennie. Ale na tem koniec podobieństwa. Wszystkie pozostałe czynności, potrzebne do reformy prawodawstwa finansowego, wykonywują Kongres i jego komitety — bez udziału władzy wykonawczej",[1] która może jednakże wydawać Kongresowi naglące polecenia, by uchwalił środki na pewne potrzeby, które uważa za pilne.

Ten sam system spotykamy w konstytucji 1791 r. Władzę proponowania i uchwalania praw składa ona „wyłącznie w ręce Ciała prawodawczego";[2] prawidło, nie znoszące żadnych wyjątków. Jednakże podczas rewizji wotowanych poprzednio uchwał konstytucyjnych, do której Zgromadzenie Ustawodawcze przystąpiło w sierpniu 1791 r., wniesiono propozycję, aby ministrom dać inicjatywę w zakresie prawodawstwa skarbowego.[3] Spotkała się ona jednak ze stanowczą opozycją, zwłaszcza Barrère powstał przeciw projektowi w gwałtownem przemówieniu: „Gdybym chciał, mówił, spotęgować siłę ministrów, gdybym chciał osłabić lub unicestwić Ciało prawodawcze, gdybym chciał natychmiast zjednoczyć wszystkie władze w ręku władzy wykonawczej... to poparłbym zdanie pp. Beaumetz'a i Duport'a, zmierzające do nadania królowi, t. j. ministrom, prawa zgłaszania wniosków w zakresie podatków". Mówca wykazywał, że cała wolność ludu polega na prawie stanowienia podatku, że „jest to najpewniejszą rękojmią jego praw, najcenniejszym orężem do ich obrony i odzyskania w razie uzurpacji"; że znaczyłoby to „pozbawić naród najcenniejszej części zwierzchnictwa". Zaznaczał nareszcie taką niekonsekwencję: „Konstytucja odmówiła królowi inicjatywy prawodawczej, a pomimo to darzy go prawem veto przeciwko ustawom; jakim więc sposobem mielibyście przyznać mu inicjatywę w sprawach podatku, które nigdy nie bywają przedstawiane mu do zatwierdzenia?" Wniosek został odrzucony.

Według konstytucji III r. Dyrektorjat zgoła nie posiadał inicjatywy prawodawczej (art. 163), z której korzystać miała wyłącznie

---

[1] Tamże, 172, 173. Bryce dodaje (2-gie wyd. franc., str. 264): „Dziś jednakże przyznano prezydentowi prawo badania uwag i propozycyj i czynienia pewnych poleceń".

[2] Konstytucja 1791 r., tyt. III, sekcja I, art. 1.

[3] Beaumetz w imieniu komitetów konstytucyjnego i rewizyjnego proponował poprostu artykuł dodatkowy, „któryby ministrom kazał wypowiadać swe opinje o źródłach funduszów na zaspokojenie potrzeb państwa". Ale wtedy Barrère zauważył, że „pytać ministrów o opinję co do potrzebnych podatków znaczyłoby tyle, co nadać im rzeczywistą inicjatywę w sprawach skarbowych". „Bezwątpienia, odparł Beaumetz, my też nie zapieramy się tego, i tak być powinno", Moniteur, j. w., IX, 504.

Rada Pięciuset: „nie mógł wnosić do Rady projektów, obleczonych w formę praw".[1]

Jednakże autorom trzech konstytucyj wydawało się, że znaleźli sposób pogodzenia ustanowionej w ten sposób reguły z oczywistemi interesami dobrego rządu i z uprawnionemi roszczeniami władzy wykonawczej. Zabraniając tejże redagować formalne projekty praw i skierowywać je do ciała prawodawczego, pozwalali jej jednak uroczyście zwracać uwagę prawodawcy na tę lub ową pożądaną reformę, taki lub inny pożądany, odpowiadający dojrzałym potrzebom, środek prawodawczy. W Stanach Zjednoczonych prezydent może i powinien stosować to prawo w orędziach do Kongresu. Podobnież konstytucja 1791 r. opiewa: „Król może tylko wezwać ciało prawodawcze do wzięcia pod rozwagę pewnego przedmiotu", a konstytucja r. III (art. 163): „Dyrektorjat może w każdej chwili wezwać Radę Pięciuset do rozpatrzenia pewnej kwestji; może też proponować jej środki". Uważano, że to wystarcza. Że w istocie prawo to było fikcyjnem, dowiodła tego rzeczywistość na przykładzie tej jedynej z trzech konstytucyj, która wytrzymała próbę długoletniego stosowania. „Orędzie prezydenta, powiada Bryce, roztrząsa najważniejsze kwestje bieżące, wykazuje nadużycia, domagające się lekarstwa, i zaznacza pożądane środki. Ponieważ atoli prezydent sam nie wnosi żadnego projektu, a gdyby nawet mógł go wnieść, żaden minister nie zasiada w izbie, a więc owego projektu nie może objaśnić ani poprzeć, przeto orędzie jest strzałem w powietrze bez praktycznych następstw. Jest ono raczej manifestem, wyrazem opinji politycznej, niż krokiem prawodawczym. Kongres pozostaje obojętnym; jego członkowie idą swoją drogą i wnoszą swe własne projekty ustaw".[2]

III. Ta sama zasada, która każe odmawiać władzy wykonawczej prawa inicjatywy, powinnaby jej też zaprzeczyć prawa wszelkiego oddziaływania na wotowane przez Ciało prawodawcze ustawy. Prawo veto, udzielane władzy wykonawczej, zdaje się być wręcz przeciwnem zasadzie podziału władz. Siéyès nader logicznie dowodził tego w Konstytuancie.[3] Tymczasem z pośród trzech typowych konstytucyj jedna tylko ustawa r. III dochowała wierności zasadzie. Dyrektorjat winien był ogłaszać przyjęte przez Ciało prawodawcze prawa w dwudnio-

---

[1] Sprawozdanie Boissy d'Anglas'a: „Dyrektorjat wykonywać będzie wszystkie prawa, lecz nie zgłosi nigdy żadnego". W materjach skarbowych art. 162 głosi: „Dyrektorjat winien co roku piśmiennie przedstawiać obu Radom przegląd wydatków, stan ogólny finansów, etat istniejących pensyj tudzież tych projektowanych pensyj, które uznaje za właściwe stanowić. Winien też wytknąć nadużycia, jakie doszły do jego wiadomości".

[2] Bryce, j. w., I, 53; Gamaliel Bradford, j. w., 8: „Wprawdzie prezydent i gabinet wysyłają do kongresu orędzia i sprawozdania, lecz te zawierają jedynie ogólne przedstawienia i nie mogą rościć sobie żadnego pierwszeństwa przed mnóstwem środków i wniosków, proponowanych przez posłów i senatorów w ich własnem imieniu, w interesie partji lub stronników lokalnych". Por. jednak J. Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif, str. 180.

[3] Duguit, j. w., 33.

wym terminie po ich przyjęciu (art. 128). Nie czynić tego nie mógł i nie powinien był tylko wtedy, jeżeli samo prawo we wstępie zdradzało nieuzasadnione nagłością wykroczenie przeciw prawidłom, zapewniającym dojrzałą dyskusję nad projektami.[2] Dwie pozostałe konstytucje, przeciwnie, nadawały władzy wykonawczej prawo veto.

Głównej przyczyny tego zboczenia szukać należy w przeważnym wpływie konstytucji angielskiej. Jak wiemy, dopatrywano się w niej, iż stosuje zasadę podziału władz; lecz, z drugiej strony, jedną z jej dobrze znanych cech było veto korony. Monteskjusz nawet wprowadził ten punkt do swej teorji, odróżniając we władzy wykonawczej prawo s t a n o w i e n i a od prawa s p r z e c i w i a n i a s i ę.

„Jeżeli, dowodził, władza wykonawcza nie będzie miała prawa hamowania kroków Ciała prawodawczego, to ostatnie stanie się despotycznem: gdyż, mogąc nadać sobie, jaką tylko zamierzy, władzę, uniceotwi wszystkie inne... Władza wykonawcza, jakeśmy rzekli, powinna brać udział w prawodawstwie za pośrednictwem swego prawa sprzeciwu; bez tego bowiem postrada wkrótce wszystkie prerogatywy... Gdy udział władzy wykonawczej w prawodawstwie wyraża się tylko w prawie sprzeciwu, to nie może ona nawet uczestniczyć w rozprawach. Nie potrzebuje ona nawet występować z wnioskami, bo mogąc zawsze odmówić zatwierdzenia uchwał, zdoła odrzucić postanowienia, których nie chciałaby wnieść wcale".[2] Była to bezwątpienia nadzwyczaj głęboka uwaga: przy systemie zupełnego rozdziału dwu władz, odejmującym władzy wykonawczej wszelki wpływ na decyzje izb, niezależność jej daje się praktycznie zabezpieczyć tylko zapomocą prawa veto, doświadczenie dowiodło tego jak najlepiej.[3]

Zresztą veto, wprowadzone przez konstytucję francuską 1791 r., i veto, ustanowione przez konstytucję Stanów Zjednoczonych, znacznie się różnią od siebie. Veto, przyznane królowi francuskiemu, jak wiadomo, stało się przedmiotem gorących sporów, które dotknęły zarówno samej jego istoty, jak i granic.[4] Nareszcie za przyzwoleniem rządu Ludwika XVI zgodzono się na veto wstrzymujące, które może szachować uchwały dwu kolejnych sesyj prawodawczych (legislatur) w kwestji pewnej ustawy, ale które traci swą moc, jeżeli i trzecia legislatura głosuje w tym samym duchu. W ostateczności cała ta złożona procedura pozostawiała rozstrzygnięcie konfliktu ogółowi wyborców zapomocą dwukrotnych wyborów powszechnych. Zgoła odmienne jest veto prezydenta Stanów Zjednoczonych. Jeżeli prezydent odmawia ogłoszenia prawa uchwalonego, wraca ono do izb Kongresu, które

---

[1] Konstytucja r. III, art. 131, 77 i 91.

[2] Duch praw, ks. XI, r. VI.

[3] Woodrow Wilson, j. w., 273: „Kongres uchwala, co należy uczynić, a prezydent, o ile nie może, lub nie chce powstrzymać prawodawstwa, korzystając ze swej wyjątkowej władzy, jako gałąź organu prawodawczego, winien poprostu okazywać Kongresowi bierne posłuszeństwo", por. str, 260.

[4] Duguit, 34 i nast. Bompard, Le veto du président de la République et la sanction royale, 1906.

mogą je rozpatrzyć na nowo; o ile następnie $^2/_3$ głosów w każdej z izb oświadczy się za projektem, obowiązkiem będzie prezydenta ogłosić prawo; w odwrotnym wypadku skutek działania veto jest całkowity i wniosek upada. Tutaj rozstrzygnięcie sporu pozostawia się samym izbom, ale w takich warunkach, że przeważnie większości, koniecznej do zwalczania protestu prezydenta nie udaje się utworzyć. W takich okolicznościach prezydenci Stanów Zjednoczonych korzystali z prawa veto obficie i z pożytkiem, ku zadowoleniu opinji publicznej.[2] Przywilej ten pozornie monarchiczny stał się w ich rękach narzędziem reakcji demokratycznej przeciw błędom i nadużyciom rządu przedstawicielskiego.[3]

Ale też veto stanowi jedyny sposób oddziaływania władzy wykonawczej na prawodawczą. Nie może być mowy o nadaniu jej prawa rozwiązywania izby poselskiej; byłoby to już zbyt jawnem pogwałceniem zasady podziału władz. Również jest dość logicznem, że władza wykonawcza nie ma dowolnie otwierać ani zamykać sesji Ciała prawodawczego, która wobec tego naturalnie jest nieustanną...

Z drugiej strony trzy nasze typowe konstytucje nadały Ciału prawodawczemu pewne prawa, z natury właściwe napozór władzy wykonawczej. Nie zaliczę do tej kategorji perjodycznego uchwalania i rozkładu podatków, jak to czyni p. Dugnit;[4] jeżeli bowiem pierwotnie i to przez długi czas perjodyczne uchwalanie poboru różniło się od wotowania i stanowienia ustaw, to w Anglji różnica ta zanikła, i uchwalanie podatków dla umysłów politycznych uchodziło za istotny przywilej zgromadzeń przedstawicielskich; Monteskjusz wprost zaliczał je do dziedziny prawodawstwa.[5] Nie postawię w rzędzie tych atrybucyj wotowania traktatów, które konstytucja 1791 roku i III roku Rzpltej powierzają zupełnie Ciału prawodawczemu; tu bowiem, jak to dalej zobaczymy, z natury rzeczy rozciąga się teren sporny między dwiema władzami. Ale wtargnięciem w dziedzinę władzy wykonawczej było niewątpliwie nadanie przez konstytucję 1791 r. Ciału prawodawczemu t. zw. „najwyższej policji administracyjnej" (*haute police administrative*), t. j. prawa zatwierdzania lub niezatwierdzania rozkazów królewskich o zawieszeniu w urzędowaniu urzędników tudzież prawa

---

[1] Konstytucja Stanów Zjednoczonych, art. I, sekc. 7.

[2] Zaznaczono 443 wypadki stosowania veto od 6 kwietnia 1789 do 4 marca 1899, Edw. Campbell Mason, The veto power, Boston, str. 141 i nast.

[3] Bryce, j. w., I, 55: „Śmiało korzystając z prawa veto, prezydent nietylko swym oporem przeciw życzeniom przedstawicieli ludu nie wzbudza wśród tegoż niezadowolenia, ale przeciwnie, naogół zyskuje na popularności. Naród, mający częstokroć ważne powody, by nie ufać Kongresowi, podatnemu na zgubne wpływy prywatne i nieraz ustępującemu przed krzykiem hałaśliwych sekt, udaje się do swego wybrańca o obronę konstytucji. Kasując więcej projektów praw, niż wszyscy poprzednicy, Cleveland stanął wysoko w opinji publicznej i zwiększył widoki swego ponownego obioru".

[4] J. w., 26.

[5] Esprit des lois, ks. XI, r. VI: „Jeżeli władza wykonawcza w inny sposób, niż przez wyrażenie zgody wpływa na uchwalanie praw o podatkach, wolność przepadnie, bo władza ta stanie się prawodawczą w najważniejszym przedmiocie prawodawstwa".

rozwiązywania kollegjów administracyjnych;[1] podobnem wtargnięciem w cudze atrybucje był też przewidziany przez konstytucję r. III obiór przez Ciało prawodawcze (art. 314) pięciu komisarzy skarbu narodowego.[2] Przyczyna tych zarządzeń była widoczna; działała tu obawa przed władzą wykonawczą. Ale też i wykrzywienie zasad nie ulega wątpliwości.

To samo uczucie, właściwe ludziom XVIII wieku, wyryło piętno i na konstytucji Stanów Zjednoczonych, a znalazło w niej wyraz rozumniejszy i zgodniejszy z przewodnią zasadą Ustawa poddała najważniejsze czynności władzy wykonawczej, i to czynności zależne wyłącznie od jej woli, zatwierdzeniu nie przez Ciało prawodawcze (z wyjątkiem wypowiedzenia wojny), lecz aprobacie senatu. Tu senat występuje już nie jako gałąź legislatury; przybiera znamię własne i odrębne — charakter wielkiej rady rządzącej. Takie też główne zadanie wyznaczyli mu twórcy konstytucji; dopiero później rozwinęło się stopniowo znaczenie senatu, jako czynnika prawodawstwa. W myśl tej zasady konstytucja stanowi (art. 2, sekc. 2): Prezydent ma prawo za radą i zgodą senatu zawierać traktaty z warunkiem, żeby $^2/_3$ senatorów wyraziły zgodę, mianować ambasadorów, innych najwyższych ministrów publicznych (*ministres publics*) oraz konsulów, członków Najwyższego Sądu i innych urzędników Stanów Zjednoczonych, których sposób naznaczania nie jest przez prawo inaczej określony; ale Kongres może w drodze prawodawczej pozostawić izbom sądowym bądź też szefom wydziałów prawo mianowania tych niższych urzędników, których uzna za stosowne". Artykuł ten bezwzględnie ogólnikowy, ściśle biorąc, stosuje się nawet do ministrów; lecz względem tych ostatnich ustaliła się tradycja, iż senat na ślepo aprobuje wybór zrobiony przez prezydenta; do innego postępowania mogłyby skłonić chyba niepospolicie ważne powody.[3]

Taką jest forma rządu, która w naszych czasach dzieli z rządem parlamentarnym sympatje umysłów oświeconych i współzawodniczy z nim o kierownictwo w wolnych krajach. Pod wpływem i za przykładem Stanów Zjednoczonych została ona przyjęta przez większość rzeczypospolitych Nowego Świata, gdy tymczasem wolna Europa przeważnie pozostaje wierną systemowi gabinetowemu. I wśród Francuzów ma ona przekonanych zwolenników: omawiany w r. 1894 w izbie deputowanych projekt rewizji konstytucji miał na celu wprowadzenie zasady amerykańskiej do ustroju politycznego Francji.[4] Bo

[1] Tyt. II, r. IV, sekc. 2, art. 8. — Barnave w Zgromadzeniu ustawodawczem, posiedzenie 5 maja 1790: „Władza administracyjna będzie podporządkowana prawodawczej".

[2] Sprawozdanie Boissy d'Anglas'a: „Dyrektorjat określa i reguluje wydatki podług funduszów, uchwalonych przez władzę prawodawczą; ale urząd skarbowości narodowej, który płaci według jego wskazówek, jest w tem zupełnie niezależny; członków urzędu mianuje zgromadzenie prawodawcze, które sprawuje nad nim kierownictwo i kontrolę".

[3] Joseph Barthélemy, Rôle du pouvoir exécutif 2-ga cz., rozdz. III, uwaga II: „Le président et le Sénat. Ob. też Second Chambers in practice, Londyn, 1911.

[4] Wniosek Naquet'a, Journal officiel z 16 marca, str. 525 i nast.

też zasada ta ma swoje ponętne strony. Wydaje się prostszą i jaśniejszą, niż system rządów gabinetowych z ich zastrzeżeniami i powikłaniami. Dlatego też napozór lepiej odpowiada demokratycznemu ustrojowi, niechętnie przystosowującemu się do zbyt złożonych mechanizmów i zbyt subtelnych kombinacyj. Zapewnia on silną, niezależną i, co ważniejsza, stałą władzę wykonawczą; i Amerykanie nie opuszczają żadnej sposobności, aby wytknąć niestałość ministerjów w wielu państwach, istną plagę rządów parlamentarnych.[1] Lecz tutaj, jak to się często zdarza, pozory łudzą. Praktyka rządów na sposób amerykański zdradza trudności i kryje pierwiastki równie groźnych zawikłań, jak te, które znają rządy parlamentarne. Dość wymienić dwie okoliczności.

Przedewszystkiem, jak to wyżej zaznaczyłem, takie oddzielenie władzy wykonawczej od prawodawczej. jakie ustanowiła konstytucja Stanów Zjednoczonych, nie dało się utrzymać. Praktyka musiała wytworzyć między dwiema władzami ściślejszą styczność i zadzierzgnęła między niemi węzły wspólności. Owemi węzłami stały się działające nieprzerwanie komitety senatu, a jeszcze bardziej komitety izby przedstawicieli; pierwsze wybiera samo zgromadzenie, drugie wyznacza prezes izby (*speaker*).[2] W tej organizacji, przez konstytucję nieprzewidzianej i istniejącej li tylko na mocy regulaminów izb, zogniskowała się niebawem cała rzeczywista działalność Kongresu. Tu powstają najdonioślejsze rozporządzenia, publiczna zaś i powszechna dyskusja, zwłaszcza w izbie poselskiej, niema zazwyczaj poważnego znaczenia.[3] Minister, pragnąc przeprowadzić lub zaproponować przez członka Kongresu jakąś ustawę, nie omieszka pomówić z przewodniczącym komitetu, do którego projekt będzie odesłany.[4] Niektóre z tych komitetów nieustających, przedewszystkiem zaś komitety armji i marynarki oraz komitet dróg i środków, wyznaczający budżet wydatków na każdy z wydziałów ministerjalnych, w istocie więcej zajmują się administracją, niż prawodawstwem. Kontrolują one nieustannie wszystkie czynności i zarządzenia ministrów. Mają władzę powoływania ich przed siebie, podobnie jak wszystkich urzędników — i wypytywania ich o metodę i kierunek działalności. Przez to faktycznie ustaliła się kontrola władzy prawodawczej nad wykonawczą i zależność ostatniej od pierwszej (w osobie ministrów). Aliści podobna praktyka, przeciwna pierwotnemu założeniu, wykazuje nadto dwojaką wadę, którą uznają sami Amerykanie.

1-o. Kontrola odbywa się nie otwarcie, drogą swobodnych i publicznych rozpraw wobec całej izby, odbijających się tysięcznem echem w prasie. Odbywa się w tajemnicy, w zamkniętem kole komitetów — w środowisku zazwyczaj podatnem do intryg i kompromisów.

---

[1] Freeman Snow, j. w.

[2] Prawo to utracił *speaker* 14 marca 1910, lecz odzyskał 3 lutego 1912 (Viallate, La vie politique, t. IV, str. 458; t. VI, str. 502.

[3] Bryce, j. w., II, r. XV.

[4] Boutmy, j. w., str. 150 i nast. (przekł. polski str. 100).

2-o. Wynikająca stąd faktycznie polityczna odpowiedzialność ministrów może sprowadzać liczne komplikacje, a w jednym wypadku zatrzymanie biegu spraw publicznych. W razie sporu z ministrem komitety nie mogą skutecznie domagać się ustąpienia; o ile posiada on zaufanie prezydenta, można go obalić jedynie za pomocą *impeachment*. Komitety, coprawda, mogą go krępować tysiącznemi sposobami, odmawiać mu wszystkiego, czegokolwiek zażąda. Ale to prowadzi tylko do nierządu i niemocy.[1] To też poważne umysły w Stanach Zjednoczonych domagają się reformy systemu: bynajmniej nie żądając wprowadzenia rządów parlamentarnych, myślano nad tem, aby ministrom nadać prawo udziału i głosu w Kongresie, a nawet prawo inicjatywy prawodawczej.[2]

[1] Woodrow Wilson, j. w., 261: „Sekretarze (ministrowie) w rzeczywistości nie kierują polityką wykonawczą rządu; dowiodłem tego, uwydatniając sięgającą aż do drobnych szczegółów zarządu kontrolę, jaką mogą sprawować komitety Kongresu. W obecnym stanie rzeczy niewiele można dokonać, nie znajdując posłuchu u komitetów. Szefowie różnych wydziałów oczywiście mogą w wielu wypadkach postępować rozumniej, niż komitety, posiadają bowiem taką znajomość funkcyj i potrzeb swych wydziałów, jakiej żaden komitet nie zdoła osiągnąć. Ale komitety wolą rządzić w ciemności, niż nie rządzić wcale, a sekretarze we wszystkiem, co wykracza poza granice drobiazgów i rutyny, są skrępowani prawami, które dla nich są wydane i których zmienić nie mają mocy". Str. 273: „Funkcjonarjusze-wykonawcy są sługami Kongresu; jeżeli wszakże okażą się sługami niedbałymi, nieudolnymi lub nieuczciwymi, Kongres musi zadawalać się tem, co od nich zdoła otrzymać, dopóki prezydent, najwyższy piastun władzy wykonawczej, nie zechce zamianować lepszych sług. Kongres nie może zrobić ich uległymi, chociaż we wszystkich ważniejszych sprawach mógłby zmusić ich do posłuszeństwa". Por. przekł. franc., str. 281, 282, 294 i 295. Gamaliel Bradford (j. w., str. 8) tak mówi o systemie komitetów: „Kombinacja to tak dalece przesiąknięta przekupstwem i ażiotażem, że mogłaby poniżyć i upodlić najzdolniejszy w świecie personel". Sidney Low, j. w., str. 50: „System amerykański przeprowadza rozdział odpowiedzialności i utrudnia ustalenie jej na kimkolwiek. Kongres nie może kontrolować prezydenta, który bez względu na swe uczucia i sympatje został mianowany na pewien szereg lat; prezydent nie ma żadnej władzy nad kongresem, którego większość może być złożona ze stronnictwa opozycyjnego, gdyż nie może go rozwiązać i odwołać się do ciała wyborczego; izba przedstawicieli ma niewielką władzę nawet w swym własnym zakresie działania, gdyż tu większą część czynności spełniają przewodniczący wielkiej ilości (około trzydziestu kilku) komitetów, które do bytu powołał speaker. W prawdziwym jednak systemie gabinetowym te rozliczne władze i odpowiedzialności spoczywają w jednem ręku i wykonywanie ich podlega publicznej dyskusji".

[2] Ob. Bradford, j. w.; Freeman Snow wypowiada pogląd przeciwny, j. w. Burgess, (j. w., II, 118) uważa obecność ministrów w izbach za pożyteczną i pożądaną, ale tem samem, zdaniem jego, mogą ministrowie być członkami zgromadzenia: „Obecność w izbach prawodawczych naczelników wydziałów ministerjalnych z pewnością jest korzystna, gdy przedmiotem prawodawstwa stają się „drogi i środki" administracji, a gdy chcemy, aby byli obecni, muszą być zarazem członkami; inaczej bowiem nie mogliby osiągać praw i przywilejów niezbędnych do zachowania swej godności i niezawisłości". Ale czyż to nie doprowadziłoby do zmiany samej zasady rządu amerykańskiego i do ustanowienia politycznej odpowiedzialności ministrów? Taki wynik zdaje mi się nader prawdopodobnym. Burgess sądzi inaczej: „Nie widzę, mówi, czemu nadanie ministrom charakteru członków legislatury miałoby koniecznie prowadzić do rządów parlamentarnych. Gdyby konstytucja ustanowiła, że ministrowie są politycznie odpowiedzialni tylko przed piastunem władzy wykonawczej, gdyby uczyniła tegoż niezależnym od prawodawców i dała mu środki, zapobiegające zamachom prawodawstwa na władzę wykonawczą, charakter ministrów, jako członków legislatury, potęgowałby chyba ich niezależność, a nie uszczuplał".

Drugim faktem, świadczącym o trudnościach tego systemu rządów, są zawody, jakie sprowadził poza granicami Stanów Zjednoczonych. Przewidzieć je zresztą było nietrudno. Nieprzeparty pociąg każe wszędzie izbom deputowanych kontrolować działalność władzy wykonawczej, a nawet wkraczać w zakres jej obowiązków, aby tylko przewodzić i rozkazywać. Rządy gabinetowe dają temu prądowi ujście prawne, że tak powiemy: kanalizują go. Przeciwnie, bezwzględny rozdział dwu władz stawia mu konstytucyjną zaporę, tamę. Konstytucja zapowiada deputowanym: „poza obrębem praw, które stanowicie, nie wolno wam rozpościerać jakiejkolwiek władzy nad osobistem czynami organów wykonawczych". Ale jak można usłuchać podobnego zakazu? Nieuniknionem następstwem będą starcia między władzą wykonawczą, silną w poczuciu swych praw konstytucyjnych — i silną przez swe naturalne niemal prawa izbą deputowanych. Rozwiązanie, jakie się nasunęło Stanom Zjednoczonym, jakkolwiek niedoskonałe, dowodzi jednak wybitnej mądrości politycznej rasy anglosaskiej. Tymczasem inne kraje nie wyszły tak łatwo z kłopotu. Trzebaż przypominać doświadczenie, jakie Francuzi zrobili z konstytucjami 1791 i III roku?[1] Jeszcze bardziej przekonywające doświadczenia poczyniły rzplite Ameryki Środkowej i Południowej, które swój system konstytucyjny zapożyczyły ze Stanów Zjednoczonych. Wśród przyczyn, wywołujących zamęt w ich życiu politycznem i tak częste, pożałowania godne przewroty, znajduje się, zdaniem bystrych spostrzegaczy, zasada bezwzględnego rozdziału władz.[2] Wobec temperamentu izb, obieranych przez rasę hiszpańską, nie może ona znaleźć należytego posza-

[1] Ob. ustęp z dzieła de Barante'a Vie de M. Royer Collard, I, 42: „Portalis z Rady Starszych i Simon z Rady Pięciuset układali się o usunięcie kilku ministrów, co miało być nadal rękojmią, iż Dyrektorjat wejdzie na drogę większej uległości względem postanowień większości. Lecz Dyrektorjat, przeciwnie, powołał do ministerjum ludzi, wrogo usposobionych dla umiarkowanego stronnictwa. Odtąd zamach stanu zdawał się nieuniknionym".

[2] Ob. Temps z d. 24 sierpnia 1894, artykuł pod nagłówkiem: Hécatombe de chefs d'État: „Na siedemnastu prezydentów, których liczy hiszpańsko-portugalska Ameryka, jedenastu zawdzięcza swe wyniesienie zamachowi stanu albo rewolucji. Ten fakt dostatecznie dowodzi, jak zasadniczym było błędem chcieć zastosować u przeważnej części tych ludów system prezydjalny, t. j. konstytucję przedstawicielską Stanów Zjednoczonych, nie licującą ani z ich rasą, ani z temperamentem. Tym neolatynom, rozmiłowanym we frazesach i formułkach, ludziom, którym krew, z tylu wytworzona skrzyżowań, kipi pod skwarem tropikalnym, potrzeba było klapy bezpieczeństwa — parlamentaryzmu". Godne uwagi korespondencje z Brazylji, Argentyny i Chili, drukowane w tym dzienniku od kilku lat, stwierdzają na każdej stronicy słuszność powyższego poglądu. Oto przykład, zamieszczony w Nr. z 19 stycznia 1894 r.: „Tylko rzeczpospolita parlamentarna miałaby jakie takie widoki powodzenia w Brazylji; w tym celu wystarczyłoby zmienić nieco tekst konstytucji cesarskiej; treść sama najzupełniej nadawałaby się do republikańskiej formy rządu. Cóż kiedy politycy 15 listopada woleli skopjować ustawę narodu o temperamencie najmniej podobnym do brazylijskiego". Temps z d. 25 sierpnia 1901 r., korespondencja z Brazylji, gdzie mowa o sensacyjnym artykule Alberta Salles, brata prezydenta rzeczypospolitej: „Wnioskował za rewizją konstytucji, dla zastąpienia zbyt absolutnego prezydencjalizmu na sposób amerykański systemem pośrednim pomiędzy takim rządem a parlamentaryzmem".

nowania, izby z łatwością nadużywają praw konstytucyjnych, aby uboczną drogą wrócić do praktyk rządów parlamentarnych.[1] Sami prezydentowie instynktownie starają się tworzyć gabinety, odpowiednio do układu większości w izbach, o ile sami nie usiłują wzmocnić swej władzy.[2] Chciałaby Ameryka wprawić w zgodny ruch dwa przeciwne systemy rządów — i z obu ma tylko kłopoty.

II.

Rządy parlamentarne, jakie powyżej zbadaliśmy, łagodzą podział władz, ale mimo to utrzymują go w mocy. Widać to już stąd, że parlamentaryzm uznaje i toleruje nieodwołalnego naczelnika władzy wykonawczej (króla, albo prezydenta); nawet gdy ów bywa mianowany przez ciało prawodawcze, nie może być przez nie złożony z urzędu. Tego już dosyć, aby mu zapewnić niezależność prawną, jakiej wymaga zasada podziału władz.[3] Uczestnictwo jego i podpis niezbędne są dla każdego aktu, stanowiącego bezpośrednią czynność władzy wykonawczej; odmawiając też zgody, albo odkładając takową na później, może wywierać znaczny wpływ na ogólny bieg spraw. W kalejdoskopie upadających i odradzających się ministerjów w naczelniku władzy wykonawczej tkwi niewzruszony punkt oparcia rządu; skutkiem tego może on, zwłaszcza w stosunkach zewnętrznych, samą swą radą i powagą moralną z pożytkiem utrzymywać najistotniejsze

---

[1] Ob. w Temps Lettres de Buenos-Ayres z 4 września 1892. „Nader ostry atak zakończył się uchwaleniem nowego adresu, wzywającego ministra wojny przed oblicze izby. Muszę tu przypomnieć, że, aby wyjaśnić to starcie, niedość jest znać nasze francuskie zapatrywania. Konstytucja składa odpowiedzialność tylko na prezydenta, pomagają mu ministrowie, sekretarze, nie biorący udziału w debatach parlamentarnych i nie mający na nie wstępu, z wyjątkiem wypadków, gdy izba żąda od nich wyjaśnień; nie można go czynić za to odpowiedzialnym, a tylko prezydenta, podlegającego władzy sądowniczej parlamentu, gdyż izba ma moc oddać go pod sąd senatu. Tak ukształtowało się położenie, gdy dymisja prezydenta (Pellegriniego) otwarła drogę do nowego rozwiązania". Później powoływała się na tenże przepis, w tymże duchu i z takimże rezultatem, argentyńska izba deputowanych: Temps z d. 29 stycznia 1894, Lettres de Buenos Ayres. „Deputowany Ruis, interpelując rząd, nazywał prezydenta niezdolnym... Rząd odpowiedział orędziem, w którem zaprzeczał izbom prawa interpelowania na sesji nadzwyczajnej w przedmiocie, nie postawionym na porządku dziennym przez dekret odraczający. Opozycja usiłowała dowieść, że kongres ma bezwzględne prawo w każdej chwili wzywać przed się ministrów dla wyjaśnień". Prezydent Luis Saenz Pena podał się do dymisji w styczniu 1895 r.

[2] Temps z d. 15 sierpnia 1893, République Argentine: „Dymisję gabinetu radykalnego wywołała niezgoda z izbą, w której nie miał poparcia". Nr. z 24 stycznia tak mówi o prezydencie Pena: „Zamiast popierać energicznie swych sekretarzy stanu, którzy pod panowaniem konstytucji argentyńskiej, wzorowanej na konstytucji Stanów Zjednoczonych, nie należą do większości parlamentarnych, zdał się na łaskę wahań partyjnych i tworzył ministerja wszelkich odcieni".

[3] Referat Boissy d'Anglas'a o projekcie konstytucji r. III: „Wystarczy dla wolności, aby władze były niezależne: otóż władza wykonawcza, chociaż mianowana przez przedstawicieli narodu, nie będzie im podlegała, skoro nie będą mogli jej odwołać, lecz tylko postawić w stan oskarżenia podług form przez nich samych ustanowionych, t. j. po wyroku wydanym tak jak wszystkie ustawy".

tradycje, nie prowadząc bynajmniej polityki osobistej, Prawda i to, że wszystkie jego czynności musi uznać, albo o wszystkich decydować odpowiedzialne ministerjum, któremu król lub prezydent musi pozostawić inicjatywę i kierownictwo; z drugiej zaś strony, o doborze, a właściwiej o upadku takiego ministerjum, orzeka większość w izbach. Nie należy jednak sądzić, że spotykamy się tu z władzą wykonawczą izb. A właśnie w tym względzie wprowadzono w użycie formułki pełne przesady, które już zdają się rozpowszechniać; mówi się, że rządy parlamentarne polegają na sprawowaniu władzy przez komitet, który izba ludowa według swego widzimisię obiera i oddala. O Anglji powiedział to nietylko Bagehot,[1] ale i tak poprawny parlamentarzysta, jakim jest Bryce;[2] we Francji zapatrywanie to jest dość popularne.[3] Atoli podobne zdanie wyraża nie prawo, lecz fakt, i to tylko po części.

Naczelnik władzy wykonawczej posiada formalne prawo mianowania i oddalania ministrów, rzeczywiście też, gdzie większości są niepewne i niedość karne, jego mądrość i przezorność stanowią przeważnie o składzie gabinetu. Nie koniec na tem. Nawet zamianowani już ministrowie powagę swą w izbach zawdzięczają głównie temu, co mówią w imieniu władzy wykonawczej. W Anglji, zgodnie ze starodawną tradycją, należą do nich główne wnioski prawodawcze, a i we Francji daje się stwierdzić fakt, iż co ważniejsze reformy dochodzą do skutku w parlamencie jedynie z inicjatywy i pod kierunkiem rządu. Aby wreszcie utrzymać konstytucyjną niezależność i nieodwołalność naczelnika władzy wykonawczej, rządy parlamentarne dopuszczają — nie (bezużyteczne, jak dalej zobaczymy) prawo veto, lecz prawo rozwiązania izby deputowanych.

Trzeba jednakże przyznać, że przy rządzie parlamentarnym władza ustawodawcza może zmusić piastuna władzy wykonawczej do ustąpienia przy pomocy środka, który jest skrajny, rewolucyjny, aczkolwiek pokojowy. Wystarczy, aby izby powzięły silne postanowienie przeszkodzenia utworzeniu się jakiegokolwiek ministerjum. Piastun władzy wykonawczej, nie mogąc rządzić bez gabinetu, nie może już wykonywać swej władzy i musi abdykować lub podać się do dymisji. Za naszych czasów użyto tego środka przeciw jednemu królowi i jednemu prezydentowi republiki. Tym prezydentem republiki był Grévy za swej powtórnej prezydentury. W r. 1887 zięć Grévy'ego, deputo-

[1] J. w., 10, 11: „Prawdziwą tajemnicę konstytucji angielskiej można określić, jako wewnętrzną jedność, zupełne niemal zlanie się w jedno władzy prawodawczej z wykonawczą. Ogniwem spójni jest gabinet. Przez ten nowy wyraz pojmujemy komitet ciała prawodawczego, obierany w tym celu, aby stanowił ciało wykonawcze". Wprawdzie później dodaje: „Ale gabinet, chociaż jest komitetem zgromadzenia prawodawczego, stanowi komitet o takiej władzy, jakiej żadne zgromadzenie nie odważyłoby się dać komitetowi, gdyby temu nie sprzyjały historyczne warunki i szczęśliwe doświadczenie. Taki komitet może rozwiązać zgromadzenie, które go wysadziło, ma władzę wstrzymującego veto, ma prawo odwołania się do ludu".

[2] American Commonwealth, I, 270 i nast.; przekł. franc., I, 396 i nast.

[3] Esmein, Deux formes i t. d., j. w., str. 33 i nast.

wany Wilson, zamieszkały z nim razem w pałacu Elizejskim, wywołał ogromne wzburzenie opinji publicznej i całego parlamentu, zarzucano mu bowiem, że ciężko nadużył swych wpływów na prezydenta. Postępowanie sądowe wdrożone przeciw niemu doprowadziło do uwolnienia go przez trybunał apelacyjny już po upadku Grévy'ego jedynie z powodu braku dość ścisłych i wyraźnych przepisów karnych. Nie wątpiono o prawości samego prezydenta republiki, lecz oburzano się na niego o to, że pokrywa niejako swego zięcia. Doprowadziło to 19 listopada 1887 na skutek interpelacji parlamentarnej do upadku gabinetu Rouvier'a. Ale nie skończyło się na tem. Napróżno usiłował Grévy od 21 listopada do 1 grudnia stworzyć nowy gabinet. Opinja większości izb nie dopuściła do tego. Prezydent walczył dalej: raz wyrażał gotowość do dymisji, to znów cofał swe postanowienie. Ustąpił wkońcu 2-go grudnia, protestując jednakże i skarżąc się na opaczne tłómaczenie i stosowanie ustaw konstytucyjnych.[1]

Monarchą konstytucyjnym, przeciwko któremu użyto tegoż środka, był ostatni król Szwecji i Norwegji; tym sposobem Norwegja narzuciła rozdział obu państw. Po ustąpieniu ministrów Storthing norweski nie dopuścił do utworzenia żadnego nowego gabinetu, i król Oskar, widząc swą bezsilność, musiał ustąpić. Wówczas był to plan z góry powzięty i szeroko rozgłoszony.[2]

Jakkolwiekbądź, są to postępki niekonstytucyjne, którym ustrój rządów parlamentarnych nadaje tylko pewien pozór konstytucyjny.

---

[1] J. off. z 3 grudnia 1887. W swem podaniu do dymisji umieścił Grévy następujące słowa: „W chwili, gdy bardziej oświecona część opinji publicznej zwraca się znów ku mnie, wzbudzając nadzieję, że będę mógł utworzyć rząd, senat i izba deputowanych uchwalają podwójny wniosek, który pod postacią zwłoki do pewnego określonego terminu w celu doczekania się jakiegoś obiecanego orędzia, zmusza w istocie prezydenta republiki do ustąpienia ze swego stanowiska. Obowiązek mój zarówno jak prawo nakazywałyby mi stawić opór, lecz powstrzymuje mię wzgląd na skutki, jakie w obecnych okolicznościach mógłby wywołać spór między władzą wykonawczą a parlamentem". Freycinet, Souvenirs, t. II, str. 381.

[2] Oto jak w r. 1905 przedstawił go Frithjof Nansen. Przypomniawszy, że parlament uchwalił jednogłośnie ustawę wprowadzającą odrębną służbę konsularną dla Norwegji, i rozważając możliwość, że król odmówi jej sankcji, pisze on co następuje: „Konstytucja norweska nie przewiduje takiej możliwości, jeżeli chodzi o sprawy norweskie; król nie wymusiłby na żadnym rządzie norweskim, aby wziął na się odpowiedzialność za taki stan rzeczy. Lecz w braku odpowiedzialnego rządu, król nieodpowiedzialny nie może rządzić ani wydawać jakichkolwiek zarządzeń. Jeżeli król skorzysta ze swej władzy i odmówi sankcji, to postępek taki będzie przekroczeniem granic nakreślonych przez konstytucję norweską, gdyż usiłowanie wprowadzenia rządów osobistych autokratycznych z pominięciem konstytucyjnych doradców pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadami i przepisami naszej konstytucji" (Norway and the union with Sweden, by Frithjof Nansen, London 1 05, str. 93) Autor broni zresztą naród norweski przed zarzutem rewolucyjnego postępowania: „Rząd, który odmawia działania wbrew interesom kraju, nie postępuje rewolucyjnie; nie jest to rewolucja, jeśli panujący nie jest zdolny do utworzenia nowego rządu, boć nie sposób zmusić nowych obywateli do wstąpienia do gabinetu. Lecz Zgromadzenie narodowe prawnie wybrane i ukonstytuowane nie może pozwolić, aby kraj pozostał bez rządu. Jeżeli panujący pozbawia się dobrowolnie możności działania, wówczas parlament powinien wezwać poprzednie ministerjum do pozostania i do wykonywania swej władzy tak, jak gdyby władza panującego istniała w dalszym ciągu. Nie jest to rewolucja, lecz postępowanie pod przymusem okoliczności".

Fakty jednak im towarzyszące muszą w sposób nieunikniony doprowadzić do tego wyniku. Zresztą system przeciwny zupełnego rozdziału władz nie daje pod tym względem większych rękojmi. Dowodem tego są wypadki z czasów Dyrektorjatu (pomijam zamach stanu z fructi dor'a). Dnia 20 prairial'a roku VII obie rady zmusiły do dymisji dyrektorów Merlin'a de Douai i La Réveillère-Lepeaux, poprzednio unieważniwszy jako niekonstytucyjny wybór dyrektora Treilharda, chociaż same przeprowadziły go zgodnie z konstytucją.

System parlamentarny dopełniałby zlania się obu władz, gdyby ministrowie, jak tego niektórzy chcieli, podlegali formalnemu obiorowi przez izbę deputowanych. Wówczas przestaliby oni być agentami władzy wykonawczej, podobnie jak niegdyś przestały być niemi obieralne zarządy, wprowadzone w departamentach przez Konstytuantę. Tymczasem pomysł ten wypowiadano z wielu stron i w różnych czasach. W kwietniu 1791 r. Pétion wspomniał o nim w Konstytuancie, nie zwrócił jednak nań szczególnej uwagi słuchaczy.[3] Niedawno jeszcze ceniony i poważny publicysta powtórzył tę samą myśl w dobie przesilenia ministerjalnego,[2] a i w Australji występowano z wnioskami podobnemi.[3] Wreszcie, co najszczególniejsza, znajdujemy ją wyrażoną bardzo przejrzyście, choć w łagodniejszej formie, u klasycznego parlamentarzysty Prévost Paradola w dziele „La France nouvelle": „Wartoby zbadać, czyby samej izbie elekcyjnej nie należało powierzyć formalnego wyznaczania prezesa Rady, który, acz sam obrany, dobierałby sobie dowolnie kolegów; przez to posiadłby on znacznie większą, niż teraz, powagę czy to wobec monarchy konstytucyjnego, czy wobec prezydenta Rzplitej, czy wreszcie wobec własnych kolegów. Taki obiór prezesa gabinetu działałby naturalnie na czas nieograniczony, t. j. aż do chwili jego dymisji, albo do czasu, gdy izba uzna za potrzebne przeprowadzić ponowne wybory. Możnaby np. postanowić, że na żądanie trzeciej części członków izba winna wybrać albo następcę prezesa gabinetu, albo też potwierdzić jego obiór przez ponowne głosowanie, któreby nadawało jego władzy nową siłę. Nasz prezes Rady

---

[1] 6 kwietnia 1791, Arch. parl. XXIV, 607: „Ministrowie to ludzie narodu, czemużby nie miał ich wyznaczać lud?" Duguit, 49.

[2] August Vacquerie, La formation des ministères w Rappel'u z 30 maja 1894: „Jeżeli prezydent rzplitej ma tyle zachodu z utworzeniem ministerjum, któreby przyjęła izba, jeżeli nawet przyjęci ministrowie wkrótce przestają się jej podobać, jeżeli jej zgoda konieczną jest do ich istnienia, czyż nie prościej byłoby, gdyby sama izba tworzyła ministerja, gdyby dobierała ich sobie wedle upodobania, gdyby wybierała ich, jak wybiera przewodniczącego, sekretarzy i kwestorów?" Ale autor bynajmniej nie tai, że podobny system legalnie prowadzi do zniesienia w Rzplitej prezydentury, t. j. odrębnej i niezależnej władzy wykonawczej.

[3] W r. 1896 rząd Południowej Australji proponował obiór ministrów przez głosowanie ludowe, Political science quarterly, 1896, str. 780. Lecz miano na myśli system szwajcarski, który chciano naśladować, a który zbadamy niżej. System ten został zastosowany, w sposób wprawdzie nielegalny, przez rząd związkowy. Po upadku gabinetu Deakin'a gubernator wezwał do zastąpienia go przywódcę partji robotniczej Fishera. Ten zaś, zamiast powołać swych kolegów, przeprowadził ich wybór przez partję na tajnem zebraniu. Le Temps 28 grudnia 1908 r.

stałby się w ten sposób *leader*'em izby w całem znaczeniu tego wyrazu; a położenie jego zyskałoby charakter wyraźny, więc właściwy umysłowości francuskiej i bardziej określony, niż w Anglji".[1] Jak mógł ten wybitny umysł niedostrzegać, że to byłoby właśnie zniszczeniem parlamentaryzmu, tworzeniem ministerjum podobnego do ministerjów za Konwencji? Jedynem tłómaczeniem tego ustępu jest to, że został napisany we Francji w roku 1868.[2]

III.

Wprawdzie rządy parlamentarne nie łączą w jedną całość obu władz, istnieje przecież inna forma rządu, dążąca do tego celu, która władzę wykonawczą całkowicie pozbawia niezawisłości, podporządkowując ją wyraźnie władzy prawodawczej. W tym systemie, uwzględniającym wszystkie zarzuty przeciwko podziałowi władz, rządy przedstawicielskie mają i muszą mieć jeden tylko cel — ten sam, co i rządy bezpośrednie: jak najdokładniej wyrazić i najszybciej wykonać wolę narodu. W tym celu naród, nie mogąc sprawować rządów osobiście, obiera sobie przedstawicieli ogólnych; są to deputowani, mający tworzyć ciała prawodawcze (system ten logicznie dopuszcza istnienie jednego tylko zgromadzenia). Ci stanowią najwyższą reprezentację narodową i nie można sobie wystawić innej władzy, posiadającej te same przymioty i mogącej nosić tenże tytuł: oni tylko mogą prawdziwie mówić i stanowić w imieniu ludu.[3] Stąd logiczny wniosek, że skoro ciało prawodawcze nie sprawuje samo władzy wykonawczej — bo liczne zebranie z natury rzeczy nie jest do tego zdolne; skoro przekazuje ono wykonywanie tej władzy jednej lub kilku osobom, to przecież musi tych delegatów obierać i mianować, a odwołanie ich powinno zależeć od woli zgromadzenia.[4] We Francji dwukrotnie chciano na drodze konstytucyjnej uświęcić taką formę rządu. Zawierała ją słynna poprawka, wniesiona przez Grévy'ego w Zgromadzeniu ustawodawczem 1848 r.: „Zgromadzenie Narodowe przekazuje władzę wykonawczą obywatelowi, który przyjmuje tytuł prezesa Rady ministrów. Prezesa Rady ministrów mianuje Zgromadzenie Narodowe absolutną większością głosów w tajnem głosowaniu. Prezes Rady ministrów jest obierany na czas nieograniczony. Zawsze może być od-

---

[1] Rozdział III, str. 602; por. str. 124.

[2] Jednakże Ostrogorski, nie uznający solidarnej odpowiedzialności ministrów, tylko odpowiedzialność jednostkową każdego z nich, podniósł tę samą myśl, stosując ją do wszystkich ministrów. W swoim projekcie konstytucji (j. w., t. II, str. 680 i nast.) pisze on: „Ministrów odwołuje głowa państwa na wniosek jednej z izb, przyjęty po dyskusji publicznej w sprawie każdego z ministrów zosobna, przyczem interesowany może w tej dyskusji brać udział". W ten sposób nadaje się odpowiedzialności politycznej formę i charakter odpowiedzialności karnej z tą różnicą, że jedyną karę stanowi odwołanie".

[3] Por. Deux formes i t. d., j. w., 25 i nast.

[4] J. w., 30 i nast.

wołany".[1] Podobny wniosek postawił Naquet w Zgromadzeniu Narodowem 28 stycznia 1875 r. „Władza wykonawcza zostaje powierzona prezesowi Rady bez teki, odpowiedzialnemu przed izbą, obieranemu i odwoływanemu przez nią, a noszącemu godność Prezydenta Rzeczypospolitej".[2] W r. 1894 Goblet zmierzał do tegoż celu w swym projekcie rewizji konstytucji.[3]

Nie należy zresztą sądzić, by pomysły te powstawały głównie we Francji. Znajduję je w książce, pochodzącej ze Stanów Zjednoczonych i nieraz już przezemnie przytaczanej — w książce Woodrow Wilson'a. „Nikt, jestem pewny, czytamy, nie zaprzeczy, że przedstawiciele ludowi są właściwą najwyższą powagą we wszystkich kwestjach rządu, i że administracja jest w rządzie tylko robotą techniczną (*clerical pari*). Prawodawstwo stanowi siłę pierwotną. Ono orzeka, co należy czynić... Władza stanowienia praw jest to z natury swej istoty władza kierownicza, i władzę tę piastuje Kongres. Powyższa zasada nie zna ograniczeń i tworzy osnowę wszystkich zwyczajów anglosaskich. Jeżeli istnieje tu jaka trudność, to tkwi ona jedynie w wyborze środków, mających wprowadzić zasadę w czyn. Naturalnym środkiem zdaje się być przysługujące Ciału przedstawicielskiemu prawo bezpośredniego i nieustannego dozorowania wszystkich wykonawców swej woli i pociągania ich do surowej odpowiedzialności, — innemi słowy, prawo składania ich z urzędu, ilekroć ich służba okazuje się niezadawalającą. Naturalny to przywilej każdego władcy, i jeżeli Kongres nie posiada go, to władztwo jego niezaprzeczenie jest skrępowane".[4]

Mniemamy wszakże, że tkwi tu błąd albo złudzenie. Podobny pomysł prowadzić może tylko do niestałości i osłabienia władzy wykonawczej. Istnienie zatem dość silnej, stałej i niezawisłej, chociaż działającej pod kontrolą wolnych zgromadzeń, władzy wykonawczej jest jednym z najistotniejszych warunków dobrego rządu. Na tym punkcie zgadzają się poważne umysły, należące do najprzeróżniejszych partyj politycznych. Pogląd ten utrzymywał się nawet w epoce, gdy wszechpotężna działalność Konwencji, zdawałoby się, inne powinna była szerzyć pojęcia. „Ci agenci (władza wykonawcza), mówił Condorcet, przedstawiając projekt konstytucji, muszą być istotnie podporządkowani władzy prawodawczej, bo inaczej pogwałcona będzie za-

[1] Dyskusję nad tym wnioskiem podaje Moniteur z d. 6, 7, 8 października 1848 r.; odrzucono go 643 głosami przeciw 158.

[2] Ann. de l'Assem. nat. XXXVI. 333. Zresztą projekt dodawał: „Ministrowie są odpowiedzialni za swe czynności tylko przed prezydentem; nie mogą być członkami izby". Równało się to skojarzeniu systemu amerykańskiego z systemem połączenia dwu władz.

[3] Jour. off. z 13 marca 1894 r., str. 497: „Naszem zdaniem, aby mieć Rzplitę, niedość z monarchji zrobić rząd obieralny i terminowy, trzeba jeszcze niezależną i samodzielną władzę wykonawczą zastąpić władzą wykonawczą podwładną, a zgromadzenie li tylko prawodawcze i kontrolujące — zgromadzeniem narodowem, które nietylko prawa wydaje, ale i kieruje".

[4] Woodrow Wilson, j. w., str. 273.

sada jedności działania. Rada (wykonawcza) powinna być ręką, zapomocą której prawodawcy działają, okiem, zapomocą którego czuwają nad szczegółami wykonywania swych postanowień i ich skutkami. Ale instytucje wolnego narodu nie mogą przedstawiać obrazu służalczej uległości. Jeżeli członkowie rady są agentami ciała prawodawczego, to nie powinni być jego kreaturami. Prawodawca musi posiadać środki, pozwalające zniewalać ich do posłuszeństwa, powagę, pozwalającą powściągać ich uchybienia; ale ustawa, opiekunka praw wszystkich, powinna móc stanąć między prawodawcą i wykonawcami. Tak więc członkowie Rady nie będą obierani przez ciała prawodawcze, gdyż są urzędnikami, nie jego przedstawicielami. Samowolne składanie ich z urzędu zbyt wielką sprowadziłoby zależność".[1] I Danton głosił tę samą prawdę: „Niech na przyszłość władzę wykonawczą obiera lud; trzeba będzie nadać jej wielką potęgę, a dla równowagi przeciwstawić inną potęgę".[2]

W naszych czasach system ten został wypróbowany i próba wypadła niepomyślnie. Działał on we Francji od r. 1871 do 1873, a wiadomo, do jakich prowadził powikłań. Nie łudźmy się też, cytując słynne przykłady dziejowe, świadczące o tem, jak wielkie zgromadzenia same sprawowały rządy zapomocą podwładnych komitetów. Jeżeli mógł tak działać Długi Parlament, jeżeli Konwencja mogła sprawować swe potężne, acz nieregularne rządy, działo się to dlatego, że straszliwe przesilenie skupiło w Zgromadzeniu wolę panującej partji, — dla której rozstrzygała się kwestja życia i śmierci. Atoli w epoce spokojnej i normalnej — rozterki i wahania wzięłyby górę nieodzownie. Czyż trzeba przypominać, że Długi Parlament wprost zrodził dyktaturę, a rządy Konwencji z pewnością poniekąd przygotowały Bonapartego?

W przytoczonym powyżej ustępie Condorcet domagał się władzy wykonawczej zupełnie podporządkowanej Ciału prawodawczemu, lecz nie będącej jego kreaturą, władzy, która byłaby powolną względem prawodawcy, ale nie mogła być przezeń zniesioną. Na pierwszy rzut oka w słowach tych zdaje się tkwić sprzeczność; tymczasem, szczególna rzecz, myśl Condorcet'a ziściła się w Szwajcarji. Tam, zarówno w rządzie związkowym jak i w kantonach władza wykonawcza działa w postaci rad i dyrektorjatów; ich członków obiera albo Ciało prawodawcze, albo naród bezpośrednio. Członkowie ci są nieodwołalni,[3] lecz jednocześnie są w doskonałem rozumieniu wykonawcami woli Ciała prawodawczego i ani myślą o sprawowaniu władzy rządzącej. Lecz ta niezwykła harmonja płynęła z obyczajów; ustaliła ją tradycja, zachowuje w całości mądrość polityczna Szwajcarów.[4] Zbadajmyż ją bliżej.

---

[1] Posiedzenie 28 lutego 1793, Réimpression, j. w., XV, 463.

[2] Posiedzenie Konwencji 10 maja 1793 (tamże XVI, 357).

[3] Niektóre konstytucje kantonalne stanowią tylko, że w razie odnowienia personelu ciała prawodawczego to samo ma spotkać radę wykonawczą, przez to ciało zamianowaną, [niektóre stosują tu też „*Abberufungsrecht*"].

[4] Ottiwels Adams, La confédération suisse, 1890, str. 53 i nast. 65, 67.

IV.

Obok rządu parlamentarnego i rządu pozostającego pod kierunkiem prezydenta, jakiego typ widzimy w Stanach Zjednoczonych, istnieje jeszcze trzecia forma rządu, która działa w Szwajcarji i która nosi nazwę rządu dyrektorjalnego.[1]

Przy tym systemie, który po raz pierwszy wszedł w życie w kantonach posiadających rząd reprezentacyjny, ministrowie w liczbie pięciu, siedmiu lub dziewięciu stanowią władzę wykonawczą i są wybrani przez jednolite Ciało prawodawcze czyli Wielką radę. Każdy minister jest przydzielony do osobnego departamentu, jest wybrany na pewien określony przeciąg czasu, zazwyczaj na czas trwania kadencji parlamentarnej i nie może być odwołany. Nie są oni członkami Wielkiej Rady, lecz pojawiają się na jej posiedzeniach, aby składać sprawozdania, proponować pewne zarządzenia, mogą też brać udział w dyskusji. W zakresie ustawodawstwa oni pełnią funkcję głównej sprężyny, chociaż podlegają w zupełności Zgromadzeniu i nawet w razie jakiegoś konfliktu nie mogą podać się do dymisji, owszem muszą ulec i spełniać rozkazy Wielkiej Rady.[2] W ostatnich latach zanosi się na znaczne przekształcenie tej organizacji. Ministrowie są często wybierani nie przez Wielką Radę, lecz bezpośrednio przez naród. Tak jest w dziesięciu kantonach, a tylko w ośmiu wybiera ministrów Wielka Rada.

W trzech kantonach naród ma prawo usunąć władzę wykonawczą. Odnośne żądanie zostaje poddane pod głosowanie ludności w taki sam sposób, jak się to dzieje, gdy chodzi o Wielką Radę (*Abberufungsrecht*).[3]

Ten sam system został przyjęty w organizacji związkowej. Władza wykonawcza czyli Rada związkowa wybierana jest na trzy lata przez Zgromadzenie Związkowe złożone z dwu izb. Jest to nic innego jak Rada ministrów, z których każdy ma swój odrębny wydział. Istnieje wprawdzie prezydent i wiceprezydent wybierany co roku, lecz są to godności honorowe. „Członkowie Rady Związkowej nie mogą należeć do Zgromadzenia, biorą jednak udział w dyskusji, chociaż nie mają prawa głosowania. Inicjatywa w materji ustawodawczej należy do Rady Związkowej jako korporacji, w praktyce także i poszczególni jej członkowie referują o wszystkich wnioskach wniesionych do izb, zanim się otworzy nad niemi dyskusję. Zdarza się też często, że izby

---

[1] Burgess, Present problems of constitutional law w Political science quarterly 1904, str. 563. J. Barthélemy, Le rôle du pouvoir executif, str. 237, Bossard, Das Verhältniss zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, eine Studie über das Prinzip der Gewaltentrennung im schweizerischen Bundesstaatsrecht, Zurich 1909.

[2] The Referendum im Switzerland by Simon Deploige, translated in english by Trevelyan, Introduction by Lilian Tomn, str. XVII, XVIII.

[3] Lilian Tomn, jak wyżej, str. XVIII, XIX. Rappard, Initiative referendum and recall in Switzerland w Teh Annals of the American Academy, wrzesień 1912, str. 129.

wzywają Radę Związkową do przedłożenia projektu pewnej ustawy. Uchwała taka nosi nazwę postulatu. Oczywiście, że tak samo, jak ministrowie w poszczególnych kantonach, członkowie Rady Związkowej również pozostają na swych stanowiskach nawet w razie niepowodzenia. Rozumie się też samo przez się, że ani Rada Związkowa ani jej prezydent nie mają prawa veta, nie mogą rozwiązać izb ani przeszkodzić uchwale zgromadzenia o ocroczeniu sesji. Jak pojąć działanie tego systemu, który zdaje się łączyć wręcz sprzeczne rzeczy: stałość władzy wykonawczej, a jednocześnie, jak mówi Burgess, jej zupełne podporządkowanie wobec władzy ustawodawczej? Należy zauważyć, że przy tej organizacji niema właściwego piastuna władzy wykonawczej poza ministrami. Do tego stopnia, że jakkolwiek wnioski do praw przedkłada tylko Rada Związkowa jako całość, to faktycznie każdy z jej członków korzysta z tego prawa i bywa niekiedy zwalczany przez swych kolegów. „Wprawdzie żadnego wniosku nie można wnieść na zgromadzenie, póki go nie uchwalą wszyscy ministrowie, lecz jest to tylko formalność, i żaden z nich nie czuje się zobowiązanym do popierania wniosku kolegi pomimo oddanego za nim głosu, ba, nawet nie waha się go zwalczać i nieraz można słyszeć członków Rady Związkowej spierających sie ze sobą wobec Zgromadzenia.[2] Z tego też względu nazwa rządu dyrektorjalnego nie odpowiada, mojem zdaniem, tej formie rządu.[3]

Dyrektorjat wykonawczy w konstytucji roku III był istotnym piastunem władzy wykonawczej i miał prawo wyboru oraz usuwania swych ministrów. Wprawdzie w projekcie konstytucji Żyrondystów rada wykonawcza była zgromadzeniem ministrów, i zdaje się, że Szwajcarja wzorowała się na ideach, które pierwotnie głosiła Konwencja. Jakkolwiekbądź, ministrowie nie mogą być ministrami władzy wykonawczej tam, gdzie niema jej odrębnego piastuna, mogą tylko być ministrami zgromadzenia, z którego wyboru wyszli. W kantonach, gdzie są wybierani bezpośrednio przez ludność, mogliby się uważać za ministrów ludu i na tej podstawie rywalizować nawet z władzą Wielkiej Rady. Lecz dotychczas nie zdają się myśleć o tem, umysł Szwajcarów zmierza w innym zupełnie kierunku.

P. Lilian Tomn w cytowanem nieraz przezemnie swem znakomitem studjum, które służy za wstęp do angielskiego przekładu „Referendum" Deploige'a, przypisuje powodzenie tych instytucyj w głównej mierze charakterowi Szwajcarów, spokojnych, skłonnych do kompromisów, a nie znoszących rządów partyjnych. „Powodem tego jest

---

[1] Lilian Tomn, j. w., str. XV.

[2] Lilian Tomn, j. w., str. XXV.

[3] [Ze względu na ścisłość terminologji prawniczej należałoby może stosować nazwę rządów dyrektorjalnych do tego systemu, w którym tak jak w konstytucji francuskiej roku III naczelne kierownictwo sprawuje rada mająca ministrów pod swemi rozkazami; rządem kolegjalnym zaś możnaby nazwać system, przy którym członkowie rady rządowej stoją sami na czele poszczególnych ministerstw. Ob. J. Barthélemy, Rapport sur le concours Rossi devant la faculté de Paris, 1913].

poczęści charakter spokojny radców szwajcarskich i łatwość, z jaką godzą się na kompromisy".[1] Dlatego też ministrowie nie ustępują mimo odrzucenia ważnych wniosków przez nich wniesionych. Egzekutywa też kantonalna składa się z przedstawicieli różnych stronnictw. „Zazwyczaj stronnictwa mniejszości mają swych przedstawicieli w Radzie wykonawczej, w Bernie zaś i Argowji konstytucja zastrzega to wyraźnie. Jestto fakt wielce ciekawy, że bezpośredni wybór przez naród nie doprowadza do stworzenia bardziej jednolitej władzy wykonawczej, aniżeli wybór przez ciało ustawodawcze. Faktycznie we wszystkich kantonach mniejszość ma swych przedstawicieli w radach wykonawczych z wyjątkiem dwóch kantonów, gdzie te ostatnie wybiera Wielka Rada.[2] W tych warunkach zupełnie zrozumiałe jest stosowanie reprezentacji proporcjonalnej przy wyborze rady wykonawczej, a także naturalnym wyda się fakt, że stanowiska członków czy to władzy wykonawczej, czy ustawodawczej są faktycznie stałe, gdyż różnice pomiędzy ich poglądami a poglądami wyborców same przez się nie przeszkadzają obywatelom wybierać ponownie ludzi wartościowych".[4]

Tak samo ma się rzecz z Radą Związkową. „Składa się ona zazwyczaj z członków należących do grup lewicy i centrum, czyli z radykałów i zachowawczych liberałów. Lecz w r. 1891 wybrany został radcą dr. Zempt, członek skrajnej prawicy, klerykalny reprezentant Lucerny, zaś w r. 1894 uzyskał on godność prezydenta na podstawie $^2/_3$ głosów Zgromadzenia, w którem przeważały żywioły radykalne.[5]

Nie wymaga się nawet koniecznie, by opinja większości Rady odpowiadała opinji większości Zgromadzenia. Od r. 1870 do 1883 na siedmiu członków Rady było czterech liberałów i trzech radykałów, chociaż większość przedstawicieli narodu była radykalna". Już z tego charakteru, tak wręcz sprzecznego z rządami partyjnemi, wynika, że nikt nie oczekuje jednolitości od związkowej władzy wykonawczej.

Lecz ani pojednawczy charakter Szwajcarów, ani ich nienawiść do rządów partyjnych nie tłomaczą dostatecznie ani tych zasad ani panującego tam ustroju. Istnieje przyczyna głębsza. Władza wykonawcza nie posiada w Szwajcarji właściwego sobie zakresu działania i wcale go nie potrzebuje. Rola jej polega tam na przygotowywaniu ustaw i przestrzeganiu ich wykonywania. W wielkich państwach nie zneutralizowanych największa i najważniejsza część działalności władzy wykonawczej składa się z czynności, których prawo nie może przewidzieć ani określić. Siła i bezpieczeństwo państwa zależy tam przedewszystkiem od kierownictwa polityki zagranicznej. Wewnątrz zaś kraju trzeba czuwać nieustannie nietylko, aby zapewnić wolność, lecz także należyty rozwój wielkich interesów gospodarczych oraz sprawne

[1] Lilian Tomn, j. w., str. XXVI.
[2] Lilian Tomn, j. w., str. XXVIII.
[3] Lilian Tomn, j. w., str. XVII.
[4] Lilian Tomn, j. w., str. XXVIII.
[5] Tamże, str. XXV.

spełnianie służby publicznej. Do tego potrzebni są ludzie, którzy umieją myśleć samodzielnie i są wybrani przez kraj, aby te pomysły stosowali. Rząd w takich państwach musi być energiczny, sprężysty i jednolity.

W Szwajcarji nic podobnego. Kantony nie prowadzą żadnej polityki zagranicznej, wewnętrzna zaś ich polityka polega właściwie na administracji jednej prowincji. Co do Rady Związkowej to jej polityka zagraniczna jest bardzo prosta, a wobec autonomji kantonów także i atrybucje nawewnątrz są mało rozległe. „Rada ma bezpośrednią egzekutywę tylko w sprawach tyczących się departamentu spraw zagranicznych, poczt, telegrafów, szkoły politechnicznej, arsenałów i monopolu szkolnego. W innych zakresach ma tylko czynność nadzorczą.[1]

Oto dlaczego nawet Związkowa Rada Wykonawcza może być pozbawiona własnej woli i szerszego poglądu, dlaczego jej członkowie mogą podlegać zmiennym opinjom izb, wykonywać ustawy, których nie pochwalają i pozostawać na stanowiskach po odrzuceniu wniosków, które uważają za pożyteczne. Nie są oni zresztą odpowiedzialni, skoro nie są niezależni. Takiego wyniku nie możnaby było osiągnąć, — pisze Tomn — gdyby Rada Związkowa była w jakimkolwiek stopniu „gabinetem odpowiedzialnym", którego polityka musi uzyskać sankcję parlamentu i całego kraju, a której częściowe lub zupełne niepowodzenie musi pociągnąć dymisję zbiorową lub indywidualną ministrów. Pojęcie odpowiedzialnego kierownictwa jest wykreślone ze stosunku Rady Związkowej do Zgromadzenia Związkowego. Każdy minister wybrany jest w charakterze urzędnika wykonawczego, który w swoim departamencie ma wykonywać wolę Zgromadzenia i całego ciała wyborczego.[2]

System szwajcarski ma dziś mnóstwo wielbicieli. Podziwiajmy go, owszem, ale nie zapominajmy, że żyjemy w innem środowisku.

§ 3. Władza sądowa.

I.

Na wymiar sprawiedliwości Monteskjusz zapatruje się jak na odrębny od władzy prawodawczej i wykonawczej przejaw zwierzchnictwa ludu, mający stanowić trzecią władzę, niezależną od dwu pozostałych. Twierdzenie to jednak często bywa podawane w wątpliwość. Istnieje pogląd przeciwny, niejednokrotnie wygłaszany z mównicy francuskiej, a liczący obecnie w gronie prawników francuskich wielu zwolenników.[3] Widzi on we władzy sądowej składową część władzy wykonawczej, poniekąd jej gałęź. Rozumuje napozór z wielką

[1] Lilian Tomn, j. w., str. XXIV.
[2] Tamże, str. XXVI.
[3] Do najbardziej zdecydowanych należy Ducrocq, Cours de droit administratif I, 35, 36 i Duguit, De la séparation des pouvoirs, 14 i nast.

ścisłością. W życiu prawa, powiadają, można zauważyć dwa momenty i dwie odrębne fazy: chwilę powstania i chwilę wykonania, czynność twórczą i czynność wykonawczą. To też można sobie wyobrazić tylko dwie władze — prawodawczą i wykonawczą. Wątpliwości i spory, jakie mogą powstać przy stosowaniu przepisu, stanowią tylko przypadkową okoliczność, towarzyszącą jego wykonaniu, należą więc do dziedziny władzy wykonawczej; życzyć tylko wypada, aby ta ostatnia poleciła rozstrzyganie ich specjalnym urzędnikom. Pomysł to nie nowy. Rousseau, jakeśmy widzieli, uznawał w gruncie rzeczy tylko dwie władze, i pogląd ten wypowiedział dosłownie.[1] Podobnie utrzymywał Mably. Wśród pamiętnych rozpraw pierwszej Konstytuanty nieraz wyrażano to samo zdanie. Najściślej sformułował je wówczas Cazalès: „W każdem społeczeństwie politycznem istnieją dwie tylko władze: tworząca prawo i wykonywująca je. Władza sądowa, choćby niewiem co mówili o niej niektórzy publicyści, jest zwyczajną funkcją, gdyż polega li tylko na stosowaniu ustawy. A stosowanie prawa zależy od władzy wykonawczej".[2] Nieco dalej, odpowiadając Barnave'owi, Cazalès odrzucał w danej sprawie powagę Monteskjusza: „W poprzedniem przemówieniu dowiodłem, że w społeczeństwie mogą być tylko dwie prawdziwe władze polityczne — wykonawcza oraz prawodawcza, i że wszelkie rodzaje sił politycznych są tylko ich emanacją. Pan Barnave powołał się na powagę Monteskjusza. Może to dziwne, że Pan go cytuje, a ja nie ulegam jego powadze. Ulegam prawdzie i rozumowi, a zarówno pierwsza jak drugi mówią mi, iż żaden rozumny i uczciwy człowiek nie może uznać więcej, jak dwu rodzajów władzy. Zwracam się do samego pana Barnave; skoro zwierzchnik rozdał wszystkie władze, skoro ustanowił prawo i sposoby jego wykonania — to wtedy cóż pozostaje jeszcze do zrobienia? Jakie zadanie miałaby trzecia władza? Monteskjusz długo i z chwałą sprawował godność sędziowską, dał się też uwieść duchowi swego stanu: zbił go z tropu mieszany skład parlamentów we Francji, z którego można było tylko wywnioskować, że parlamenty łączyły pewną część władzy wykonawczej z cząstką władzy prawodawczej, nie zaś, że sprawowały jakąś trzecią władzę".[3] Podobnie przemawiali Mirabeau,[4] Mounier,[5] Duport,[6] Maury,

---

[1] Contrat social, ks. III, r. 7.

[2] 5 maja 1790, Arch. parl. XV, 392.

[3] 7 maja, tamże, str. 416.

[4] Arch. parl. VIII, 243: „Waleczni obrońcy trzech władz raczą nam wytłómaczyć, co rozumieją przez ten wielki frazes o trzech władzach, np. jak wystawiają sobie władzę sądową odrębną od wykonawczej".

[5] Tamże, str. 409.

[6] Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire (Arch. parl. XII, 410): „Wpierw, nim stosować prawa, należy wiedzieć, czy one w danym wypadku powinny mieć zastosowanie. Tej funkcji nie może należycie wypełnić żadna z pozostałych dwu władz; stanowi ona przedmiot tak zwanej n i e w ł a ś c i w i e „władzy sądowej". Powiadam n i e w ł a ś c i w i e, gdyż rzeczywiście niema w dziedzinie sądownictwa innej władzy, jeno wykonawcza, która w razie wątpliwości, winna przed wprowadzeniem prawa w czyn zasięgać zdania ludzi, wskazanych przez konstytucję".

Garat — że wymienimy tylko najwybitniejszych — nie zdołali jednak przekonać Zgromadzenia, które przyswoiło sobie zdanie przeciwne. Za dni naszych usiłowano wciągnąć do tego obozu samego Monteskjusza; daruje jednak p. Duguit, że nie mogę tego nazwać inaczej, jak zabawnym paradoksem.[1]

Wbrew powyższym argumentom i powagom wymiar sprawiedliwości, zdaniem mojem, tak z samej natury rzeczy, jak i z racjonalnego punktu widzenia, tworzy szczególny przejaw zwierzchnictwa, osobną władzę.

Biorąc rzecz historycznie, wymierzanie każdemu sprawiedliwości było pierwszą potrzebą społeczeństw ludzkich. Władza sądowa w zarodku jest ze wszystkich władz najdawniejsza; ukazała się wtedy, gdy inne władze jeszcze nie istniały. W postaci o mocnym charakterze polubownym zaczyna ona działać przy stosowaniu pierwszych zwyczajów prawnych, gdy prawa pisanego jeszcze nie znano, a naczelnicy plemion nie sprawowali podczas pokoju żadnej władzy. W miarę rozwoju rozlicznych państw wymiar sprawiedliwości powszechnie otrzymuje osobne organy albo też przybiera właściwe sobie formy, które rzeczywiście czynią zeń władzę odrębną od ogólnego *imperium*.

Biorąc rzecz rozumowo, powiedzenie, że w rządach legalnych umysł odróżnia tylko dwie czynności: tworzenie prawa i wykonywanie go oraz dwie władze: prawodawczą i wykonawczą, nie jest dokładne. Niedokładnem też jest twierdzenie, jakoby interwencja sędziów przy rozstrzyganiu sporów wynikłych z zastosowania praw była tylko okolicznością przypadkową, towarzyszącą wykonaniu praw. Nawet, gdyby spór powstawał dopiero po rozpoczęciu wykonania, wyrok przecież prawnie zawsze poprzedza to wykonanie. Chodzi wówczas o to, czy prawo powinno mieć zastosowanie, czy też nie powinno, czy wdanie się władzy wykonawczej ma nastąpić, lub nie, i łatwo dostrzec, że tej ostatniej, jako stronie interesowanej, nie można powierzać rozstrzygnięcia sporu. Zważmy i to, że interwencja władzy sądowej nie zawsze

[1] W głośnym rozdziale VI jedenastej księgi Ducha praw Monteskjusz napisał co następuje: „Z pomiędzy trzech władz, o których mówiliśmy, władza sądowa jest, jak gdyby niczem (est en quelque façon nulle). Pozostają więc tylko dwie". Duguit, (j. w., str. 10) pochwycił to wyrażenie i wnioskuje zeń, że Monteskjusz uznawał „zależność (*la subordination*) władzy sądowej od wykonawczej". Tymczasem Monteskjusz myślał zupełnie o czem innem. Jeśli utrzymywał, że władza sądowa jest niczem, to tylko dlatego, że chciał ją powierzyć nie stałym urzędnikom, lecz przysięgłym: „Władza sądzenia nie powinna być nadana stałemu senatowi, sprawować ją powinny osoby brane z łona ludu (odsyłacz: jak to było w Atenach) co roku w oznaczonym czasie i w przepisany przez prawo sposób, a to celem utworzenia trybunału trwającego póty, póki tego wymaga potrzeba. Tak tedy władza sądowa, tak groźna wśród ludzi, nie będąc przywiązana do żadnego stanu ani zawodu, s t a j e s i ę, ż e t a k p o w i e m, n i e w i d o c z n ą, n i c z e m, a wtedy ludzie boją się już nie sędziego, lecz sądu". Por. Aucoc, Rapport sur le concours relatif à la séparation des pouvoirs w Comptes rendus de l'Acad des sc. mor. et pol. CXII, 213 i nast. Zresztą Monteskjusz sam jak najwyraźniej powiedział, że niezależność władzy sądowej, rozdział jej z dwiema pozostałemi, stanowi najważniejszy punkt jego teorji. Esprit des lois, ks. XI, r. XI: „Arcydziełem prawodawstwa jest umiejętne umiejscowienie władzy sądowniczej. Ale najgorzej, gdy spoczywa ona w ręku tego, kto już posiada władzę wykonawczą".

i nie koniecznie dopuszcza istnienie sporu i procesu. Zgodnie z zasadami wolności nowoczesnej interwencji sędziego wzywa się nieraz, i to z konieczności, nawet gdy dana osoba wcale nie protestuje i nie kwestjonuje zastosowania przepisu w danych warunkach. Tak bywa zawsze w zakresie sprawiedliwości karnej: spółczesne prawo publiczne nie pozwala ani w razie schwytania zbrodniarza na gorącym uczynku, ani — po jego przyznaniu się do winy, aby przepisaną karę, jakkolwiek stałą i niezmienną, wymierzano bez uprzedniej interwencji sądu. Kat występuje dopiero wtedy, gdy sędzia spełnił swoje. Wyobraźmy sobie na chwilę, że władza wykonawcza bezpośrednio wymierza kary, sprawując tem samem „ową, tak groźną wśród ludzi, władzę sądowniczą" (Monteskjusz); gwałtowny protest powstanie w umyśle naszym, i wtedy wyraźnie poznamy, że — w sprawach karnych wdanie się władzy sądowej ma znaczenie osobnego aktu i władzy wykonawczej nie podlega. Przeciwnie, władza sądowa panuje nad nią i rozkazuje jej. W dziedzinie prawa cywilnego, rzeczywiście, gdy chodzi o interesy pieniężne, których osoby prywatne mogą się zrzec, sędzia nie występuje z interwencją, jeżeli niema sporu; ale to nie zmienia natury podobnej interwencji.

Nakoniec, gdyby teorja, uważająca władzę sądową za składową część wykonawczej, była ścisłą, prowadziłoby to do logicznego wniosku, którego nikt dzisiaj nie uznałby otwarcie w całej rozciągłości. W zasadzie prawdziwem byłoby wtedy dopiero zdanie, że sędziowie są tylko delegatami władzy wykonawczej i że w jej imieniu wymierzają sprawiedliwość. Jeszcze niechybniej wynikałoby stąd, że piastun władzy wykonawczej, jak mówił Duport,[1] musiałby wprawdzie „przed wprowadzeniem w czyn prawa, ilekroć powstaje wątpliwość, zasięgać zdania ludzi, wskazanych przez konstytucję (sędziów)", że jednak mógłby nie iść za zdaniem tych doradców, lecz samodzielnie stanowić lub znosić ich wyroki. W ten sposób doszlibyśmy do zupełnego niemal przywrócenia w prawie współczesnem teorji owej *justice retenue* (zatrzymania władzy sądowej), jakie znała dawna monarchja francuska.[2] Ale teorja zastrzeżonego sądownictwa to zasada wybitnie monarchiczna i z wolnością nie da się pogodzić. Niektórzy prawnicy, rzeczywiście, nie wahają się uznać, że spółczesne prawo przechowuje niektóre jej pozostałości i zaznaczają szereg przykładów stosowania jej we współczesnem prawie francuskiem.[3] Ale te ostatnie ślady zatarły się za naszej pamięci. Kilka atrybucyj władzy wykonawczej, historycznie skojarzonych z teorją zastrzeżonego sądownictwa i istniejących po dziś dzień, nabrało we współczesnem prawie swoistego znaczenia i odmiennego charakteru...

Teorja więc Monteskjusza wydaje mi się najzupełniej ścisłą. Nie przez pomyłkę przyjęły ją i zastosowały dwie pierwsze konstytucje wielkich państw nowożytnych — konstytucja Stanów Zjednoczonych

[1] Patrz wyżej, str. 391, ods. 6.
[2] Esmein, Histoire du dr. fr., j. w., 410 i nast.
[3] Ducrocq, j. w., I, § 33.

i francuska 1791 r. Tej cechy konstytucji amerykańskiej nie można wytłómaczyć, wiążąc ją, jak to czyniono, z właściwościami państwa związkowego.[1] Że Amerykanie od początku uważali władzę sądową w każdem dobrze urządzonem państwie za odrębną i niezależną od dwu pozostałych, świadczy o tem okoliczność, iż różnica między sądem i administracją wyraźnie została przeprowadzona w ustawach poszczególnych stanów, zanim znalazła wyraz w konstytucji federalnej; takiem też jest ich polityczne *credo* do dziś dnia.[2]

Lecz tu musimy powtórzyć raz już zrobione zastrzeżenie.[3] Jeżeli zasada rozdziału władz zawiera wielką prawdę, nie znaczy to, iżby zawierała prawdę bezwzględną. Władza prawodawcza kontroluje wykonawczą, podobnie jak władza sądowa podlega kontroli i dozorowi wykonawczej. Taka rola przypada władzy wykonawczej bądź dlatego, iż jest ona stałą, jak i sądowa, bądź dlatego, że prawie wszystkie konstytucje, jak zobaczymy dalej, powierzają jej wybór i mianowanie sędziów. A zgadza się to tem lepiej z główną zasadą, iż władza wykonawcza za pośrednictwem urzędu publicznego (prokuratury) może wszczynać dochodzenie sądowe w sprawach, dotyczących porządku społecznego, zwłaszcza w cejach represyjnych.

II.

W oczach niektórych publicystów zagadnienie, które roztrząsamy, posiada pierwszorzędną wagę; dla innych prawników znaczenie to jest czysto teoretyczne, a cała kwestja ma charakter akademicki.[4] Taka różnica w ocenie może się wydać wcale dziwną; tymczasem jest ona dość zrozumiała. Chociaż na oba zapatrywania powoływano się naprzemian, gdy chodziło o wprowadzenie pewnych zasad do organizacji sądownictwa, musimy jednak zgodzić się na to, że, biorąc za punkt

---

[1] Duguit, j. w., 15: „Nie ulega wątpliwości, że kongres w Filadelfji uznał podział władz, że utworzył władzę sądową o całkiem niezależnym zakresie działania, równoległą dwom pozostałym władzom. Istniały wszakże po temu szczególne przyczyny, związane z samą naturą rzplitej amerykańskiej. Ameryka Północna była krajem skonfederowanym, a celem konstytucji 1787 r. i zarazem najistotniejszą jej cechą było pogodzenie praw zwierzchniej władzy z prawami stanów poszczególnych. Dlatego to wobec możliwych starć między władzą związku i władzą stanów należało stworzyć osobną, zupełnie niezależną władzę, która przez samą swą obecność mogłaby nieraz zapobiegać sporom i sądzić takowe z właściwą zwierzchniej władzy kompetencją oraz bezstronnością. Tej to specjalnej potrzebie Stanów Zjednoczonych miało zaradzić utworzenie niezawisłej władzy sądowej, zdolnej do stanowienia o konstytucyjności ustaw".

[2] Freeman Snow, Cabinet government in the United States, str. 2 (Sprawozdanie o wniesionym projekcie prawa 1881 r., zmierzającym do otwarcia ministrom wstępu do kongresu): „Wasz komitet wcale nie zapomina maksymy, iż w rządzie konstytucyjnym główne władze dzielą się na prawodawczą, wykonawczą i sądową, i że powinny one tworzyć osobne wydziały. Należy oznaczyć zakres tych wydziałów i strzec ich granic, i będzie to dość ścisłem określeniem, gdy powiemy, że wydziały powinny być niezależne jeden od drugiego".

[3] Patrz wyżej, str. 365.

[4] Garsonnet, Traité de procédure, I, § 4, str. 14.

wyjścia czy to jedną teorję, czy drugą, dojdziemy do tych samych wniosków prawodawczych: oba więc wnioski dałyby się pogodzić z przeciwnemi założeniami. Stąd atoli nie należy wnioskować, iż z punktu widzenia praktycznych następstw pytanie jest obojętne. Niedość, że w wielu razach można kwestjonować prawidłowość tego pogodzenia: nie jest pozbawione znaczenia samo skonstatowanie, czy powzięte prawidło praktyczne jest koniecznym wynikiem przyjętej zasady: czy przeciwnie, jest tylko złagodzeniem zasady, odstępstwem od niej i zbliżeniem się do zasady przeciwnej. W pierwszym wypadku rokuje ona oczywiście większą trwałość, niż w drugim.

Tezy, upatrującej we władzy sądowej prawdziwą odrębną i samoistną władzę, użyto do uzasadnienia dwu instytucyj: obioru sędziów i nieodwołalności urzędników sądowych. Zwolennikom pierwszego założenia służyła ona za główny argument w Konstytuancie podczas pamiętnych rozpraw majowych 1790 r. Rozumowano tak: ponieważ wszystkie władze są bezpośrednim przejawem zwierzchnictwa narodu, więc sam naród powinien niemi szafować. Jedną z tych władz jest władza sądowa, tych zatem, którzy ją sprawują, powinni obierać wszyscy obywatele czynni.[1] Ale pogląd ten, jak to wyżej starałem się wykazać, jest mylny.[2] Nic zasadniczo nie sprzeciwia się temu, aby piastuna jednej władzy mianował sprawca drugiej, nawet wtedy, gdy ten ostatni brał swe pełnomocnictwa nie bezpośrednio od głosującego narodu. Zasada rozdziału wymaga jedynie, aby poszczególne władze były niezależne jedna od drugiej. Obiór sędziów bynajmniej nie wypływa z założenia, które w sądzie upatruje trzecią władzę, chociaż między obu regułami istnieje dość naturalna harmonja: wymownie świadczy o tem konstytucja Stanów Zjednoczonych, która lubo wychodzi z zasady rozdziału, powierza jednak prezydentowi mianowanie innych najwyższych dostojników Unji. Drugim dowodem jest obieralność sędziów w krajach, gdzie władzę sądową uznaje się i nazywa otwarcie gałęzią władzy wykonawczej; podczas rozpraw 1790 r. niejeden z mówców, którzy uznawali tylko dwie władze, proponował wprowadzenie obieralnych sędziów; czyż zresztą Zgromadzenie Ustawodawcze nie zrobiło obieralnemi wielu urzędów administracyjnych, niewątpliwie należących do dziedziny władzy wykonawczej?[3] Albo jeszcze jeden przykład historyczny: czyż sędziowie-konsulowie tak za starych rządów, jak i po rewolucji nie byli stale wyznaczani z wyboru i to pod panowaniem najprzeróżniejszych konstytucyj, z których niejedna z pewnością uważała władzę sądową za odłam wykonawczej? A więc kwestję obieralności sędziów i naznaczania ich przez władzę wykonawczą należy roztrząsać niezależnie od zasady rozdziału władz i rozstrzygać ją z punktu widzenia spodziewanych po jednym lub drugim systemie korzyści.

---

[1] Duguit, j. w., 71. [2] Wyżej, str. 214 ods. 2.

[3] Barnave, posiedzenie 5 maja 1790: „Próżno dowodziłby kto, że władza sądowa stanowi część wykonawczej; rozumując zgodnie z tem, coście postanowili, mogę rzec, że i władza administracyjna, podobnie jak sądowa, pochodzi od ludu".

Co się tyczy nieodwołalności sędziów, to, uznając władzę sądową za jedną z trzech władz odrębnych, musimy z punktu widzenia prawnych następstw zasady rozdziału, odmawiać prawa uduwania sędziów zarówno władzy wykonawczej, jak i prawodawczej. Niezbędny to warunek ich niezawisłości. Ale i zwolennicy przeciwnego założenia również uznają nieodwołalność sędziów. Przemawia za nimi ta okoliczność, że nieodwołalność sędziów historycznie znacznie wyprzedza zasadę podziału władz.

We Francji ustaliła się ona w wieku XVI, jako następstwo sprzedaży urzędów w sądownictwie.[1] W Anglji ugruntował ją *Act of s ttlement* ze względów praktycznych korzyści, nie nawiązując wcale do zasady rozdziału.[2] W oczach naszego pokolenia usprawiedliwić może ją jeden tylko, ale potężny argument — interes podsądnych. Niepodległość sędziego jest najważniejszą rękojmią dla procesujących się. W każdym razie tym, którzy władzę sądową włączają do wykonawczej, a jednocześnie uznają nieodwołalność sędziów, niepodobna nie postawić zarzutu częściowej niekonsekwencji: czy sędziowie nie powinniby być odwołalni narówni z innymi agentami wykonawczymi? Niekonsekwencja występuje na jaw już w nieco zawikłanym języku, jakim teoretycy tej szkoły uzasadniają nieodwołalność.[3] Za starych rządów doradcy Ludwika XIV nie wahali się twierdzić, że ona sprzeciwia się samym zasadom.[4]

Teorja, która wciela władzę sądową do wykonawczej, również jest brzemienna w liczne następstwa. Atoli większa ich część, zdaniem mojem, nie wytrzymuje uważnej krytyki. Prócz mianowania sędziów przez władzę wykonawczą oto najważniejsze z tych wniosków.

1) Francuskie prawo publiczne od czasów Rewolucji zalicza do swych zasad przewodnich rozdział władzy wykonawczej i sądowej. Wymiar sprawiedliwości postradał we Francji swą zupełną jedność. Sądownictwo administracyjne, t. j. wyrokowanie w sporach, wynikłych z aktów i wykonywania funkcyj administracyjnych, wyjęte jest z pod władzy trybunałów sądowych i powierzone organom jurysdykcji admi-

---

[1] Esmein, Histoire du dr. fr., j. w., str. 409.

[2] Art 3: „Że... czynności sędziowskie trwać będą *quamdiu se bene gesserint*, a pensje sędziów będą zapewnione i ustanowione, lecz na mocy adresu obu izb parlamentu można będzie sędziów legalnie usuwać".

[3] Duguit. j. w., 73. Kwestja nieodwołalności sędziów jest jedną z aktualnych kwestyj polityki amerykańskiej. Ob. Judson, Judicial Recall, Yale Law Journal, czerwiec 1912 r. Owen, The recall of judges, tamże; Maxey, The recall of judges w Forum oraz artykuły przytoczone wyżej, gdy była mowa o skutkach, które pociąga za sobą zwierzchnictwo narodu.

[4] Memorjały przedłożone królowi ze względu na zamierzone reformy sprawiedliwości (Bibliothèque Nationale, Mélanges Clérambault Nr. 613) Memorjał d'Estampes'a, str. 107: „Trzeba będzie uchylić zarządzenie Ludwika XII, które w ostatnich czasach potwierdził Król J. M. dziś nam panujący, a które stanowi, że urzędy będą obsadzane tylko wtedy, gdy zawakują na skutek śmierci, zrzeczenia się lub nadużycia władzy (chyba że niniejszy wypadek zostanie zakwalifikowany jako nadużycie). Skoro król rozdaje urzędy i nie można ich kupować, słusznem jest, by mógł odwoływać urzędników według swej woli". Memorjał Pussort'a, str. 428—431.

nistracyjnej, których członkowie naogół nie są nieodwołalni. Otóż, powiadają nam, jestto łatwo zrozumiałe, jeżeli władza sądowa należy do dziedziny wykonawczej. Ta ostatnia mogła podzielić sąd w rozmaitych sprawach pomiędzy różnych zawisłych od siebie agentów i w jednych sprawach mogła dochodzenie oddać organom administracji, w drugich — organom sądowym, a mogłaby i sobie zawarować rozstrzyganie niektórych sporów w drodze zastrzeżonego sądownictwa (*justice re enue*); albo, przynajmniej, ustawa mogła ugruntować na tej zasadzie organizację trybunałów. Taki zaś rozdział zdaje się wręcz niemożebnym, o ile władza sądowa jest władzą odrębną, która wdać się koniecznie musi w chwili, kiedy zastosowanie prawa wywołuje spór, albo też kiedy należy rozstrzygnąć kwestję faktu lub prawa. Ale jeden fakt znacznie osłabia te wywody: ustawy roku 1790 i IV wyraźnie ustaliły i określiły rozdział władz administracyjnej i sądowej; zatem konstytucje, których zastosowaniem były owe prawa, konstytucje 1791 i III roku, jak najwyraźniej uznały władzę sądową za trzecią władzę. Więc twórcy ich wcale nie uważali, że poglądów tych nie można pogodzić. Mniemamy nawet, jak się o tem dalej przekonamy, że oddzielenie administracji od sądu było też myślą samego Montesquiusza.

2) Przy takiem rozłączeniu władzy administracyjnej i sądowej mogą zachodzić między niemi spory o kompetencję. Przy rozstrzyganiu tych ostatnich Francuzi długo posługiwali się systemem, polegającym na tem, że kompetencję wyrokowania przyznawano władzy wykonawczej, która decydowała w Radzie Stanu, ale w drodze zastrzeżonego sądownictwa. Powiadają, że to dobrze zgadza się z teorją, wcielającą władzę sądową do wykonawczej. Ta ostatnia stoi na czele dwu szeregów urzędników, w równej mierze zależnych od niej; jeżeli wśród nich powstaje spór o granice władzy, rozstrzyga naturalnie władza wykonawcza. To zaś, przeciwnie, jest chyba wtedy tylko dopuszczalne, jeżeli władza sądowa nie jest odrębną i niezależną od wykonawczej.[1] Zwróćmy jednak uwagę, że jeżeli takiego sądu rozstrzygającego spory nie zorganizował może (jak niektórzy utrzymują) dekret 7 paździer-

[1] Duguit, j. w., 43, sądzi, że nawet przyjmując teorję trzech władz, niepodobna znaleźć podstawy, na której możnaby oprzeć rozdział między władzą administracyjną i sądową. „Przy tym systemie nie można nawet pomyśleć sobie jurysdykcji, na której wsparłaby się zasada rozdziału. Jeżeli taka jurysdykcja z leży od sądownictwa, to pozostanie bez władzy nad administracją, jeżeli od administracji, to nie będzie miała wpływu na sądownictwo. Logicznie rzecz biorąc, sama władza prawodawcza nie może roztrząsać sporów administracji z sądownictwem, bo przecież stan sądowniczy, jako samoistna władza, nie jest zobowiązany do posłuszeństwa względem nakazów prawodawcy". Ale autor niewątpliwie przesadza: to nie byłoby już rozumnym rozdziałem władz, lecz rozdziałem bezwzględnym i nieubłaganym. Jakkolwiek odrębną i niezależną jest władza sądowa, powinna przecież słuchać rozkazów władzy prawodawczej, wydanych w formie ustaw, a to zwłaszcza tam, gdzie trybunały nie mogą wyrokować o konstytucyjności prawodawstwa. Jednak w rozumowaniu p. Duguit jest cząstka prawdy: uznając niezależność władzy sądowej, wypada naturalnie oddać rozstrzyganie sporów jej z władzą administracyjną o kompetencję urzędowemu sądowi polubownemu; i Francja ostatecznie zdobyła się na ten pomysł.

nika 1790 r.,[1] to z pewnością ustanowiło go prawo 21 fructidor'a roku III. a prawo to zostało wydane na zasadzie konstytucji 5 fructidora t. r., która to konstytucja niezaprzeczenie uznawała sądownictwo za trzecią władzę. Swoją drogą, wypada zgodzić się, że system ten, jak wogóle całe „zastrzeżenie sądownictwo", przeczy zasadzie rozdziału władz. Odrzuciła je też konstytucja 1848 r., stanowiąc (art. 89): „Spory o kompetencję między władzą administracyjną i sądową rozstrzygać będzie specjalny trybunał, złożony z członków sądu kasacyjnego i członków Rady Stanu, co trzy lata mianowanych w jednakowej liczbie przez Ciała, do których należą. Prezesem trybunału będzie minister sprawiedliwości". Ten „trybunał rozstrzygający spory" i będący niezaprzeczenie prawidłowem rozwiązaniem kwestji, gdyż ustanowiony przez samą konstytucję, stał jednocześnie ponad władzą sądową i wykonawczą, a otrzymał organizację w prawach 9 marca 1849 i 5 lutego 1850; został zniesiony w r. 1852, poczem wrócono do dawnego systemu.[3] Ale prawo 25 maja 1872 r. (art. 23) przywróciło tę instytucję i odtąd trwa ona dotychczas. Ustawa 1872 r., uchwalona przez najwyższe zgromadzenie, przyobleczone powagą ustawodawczą, nieznaczne tylko wprowadził poprawki do organizacji 1848 r., dodając do przewodniczącego i wielkiego pieczętarza, do trzech członków obieranych przez Sąd kasacyjny i trzech zwyczajnych członków Rady państwa, „dwu członków i dwu zastępców, obieranych przez innych sędziów większością głosów". Trudno o pomysł bardziej zgodny z przewodnią zasadą. Spory, powstające między dwiema niezależnemi władzami (administracyjną, jako częścią wykonawczej, i sądową) rozstrzyga tu jurysdykcja uposażona w samoistne pełnomocnictwa — o charakterze polubownym i o władzy bezapelacyjnej.[4] Władza wykonawcza zachowuje w niej jedną tylko prerogatywę, z której zresztą prawie nie czyni użytku[5] — miejsce prezydjalne dla wielkiego pieczętarza (*garde des Sceaux*).

3) W prawie łaski, nadawanem głowie państwa, wielu upatruje wynik i następstwo uznania zasadniczej jedności władz wykonawczej

---

[1] Duguit, j. w., str 113 i nast.

[2] Art. 27: „W razie sporu o kompetencję między władzami sądowemi i administracyjnemi sprawa będzie zawieszona do decyzji ministra, zatwierdzonej przez Dyrektorjat wykonawczy, o której ten ostatni w razie potrzeby zawiadomi Ciało prawodawcze".

[3] Konstytucja 14 stycznia 1852, art. 50: dekret organiczny o Radzie Stanu z d. 25 stycznia — 18 lutego 1852. art. 1, n° 3.

[4] Duguit chciał jednak nawiązać wątek między tak ukonstytuowanym trybunałem administracyjno-sądowym i bronionemi przez się zasadami (j. w., 112): „Przy obecnym, stopniowo wypracowanym we Francji, systemie rząd, jako wspólny zwierzchnik administracji i sądownictwa zapewnia ich rozłączenie i rozstrzyga spory o kompetencję albo osobiście, albo za pośrednictwem specjalnego sądu, trybunału konfliktów, któremu od siebie nadaje delegację". Ale, tak rozumując, nadużywamy pojęcia delegacji. Władza wykonawcza bynajmniej nie ustanawia tutaj sądów delegowanych. Trybunał otrzymał w r. 1848 swój byt i swe pełnomocnictwa od konstytucji i obecnie posiada je też na mocy ustawy.

[5] [Wielki pieczętarz korzysta faktycznie ze swej prerogatywy tylko wtedy, gdy rozbieżność zdań nie pozwala trybunałowi konfliktów wydać orzeczenia. Zdarzyło się to trzykrotnie].

i sądowej.[1] Sądzą, że piastun władzy wykonawczej, znosząc lub zmieniając tym aktem ustanowioną przez władzę sądową karę, jak gdyby poprawia wyroki swych podwładnych delegatów. Stąd wysnuwano wniosek dalszy, że prawo łaski nie daje się pogodzić z poglądem na sądownictwo, jako na władzę nawskroś odrębną i niezależną od wykonawczej.[2] Jeżeli jednak Konstytuanta, hołdując temu ostatniemu poglądowi, rzeczywiście zniosła prawo łaski (nie wciągając zresztą tej uchwały do konstytucji 1791 roku), to zato twórcy konstytucji Stanów Zjednoczonych, jeszcze ściślej przeprowadzając ten pogląd na władzę sądową, obdarzyli owem prawem prezydenta związku, podobnie jak konstytucje poszczególnych stanów — swych gubernatorów. Zresztą prawo łaski żadnej bezpośredniej ujmy władzy sądowej nie czyni, bo też wcale nie znosi wyroku potępiającego. Owszem, jest ono ujmą dla władzy prawodawczej, albo raczej pierwotnie polegało na szczególnem zastosowaniu władzy prawodawczej według zapomnianych już dzisiaj zasad; zastosowanie to dzięki swej użyteczności przechowało się do naszych czasów, przybrało znaczenie instytucji osobnej i skojarzyło się z władzą wykonawczą, która sama jedna umie zrobić zeń właściwy użytek. Wprawdzie w dawnem francuskiem prawie publicznem zaliczano to prawo także do przejawów „zastrzeżonego sądownictwa", ale to pochodziło stąd, że król, piastun tego ostatniego, sprawował zarazem władzę prawodawczą.

4) Prawo rehabilitacji skazanych aż do ostatnich czasów tłómaczono w ten sam sposób, który zwalczałem, gdy chodziło o prawo łaski.[3] Rehabilitacja, oznaczana przez ustawy rewolucyjne, jako rzeczywiste prawo osób, które na nią zasługują, lecz przystrojona podówczas w krępujące i teatralne formy, znów stała się w kodeksie 1808 r. sprawiedliwem dobrodziejstwem, świadczonem przez władzę wykonawczą; władza sądowa przygotowuje tylko warunki: bada rzecz i wypowiada swój sąd. To też w nakazach rehabilitacyjnych wychodzących od władzy wykonawczej widziano prerogatywę analogiczną do prawa łaski. Odkiedy wszakże wydane zostało prawo 14 sierpnia 1885 r., sąd taki stał się niemożebny. Z rehabilitacji prawo to uczyniło akt czysto sądowy. Stała się ona niezaprzeczalnem prawem skazanego, który dopełnił pewnych wymaganych warunków, a wygłasza ją najwyższy wyrok sądu apelacyjnego (nowy art. 628 Proc. Kar.).

[1] Ducrocq, j. w., I, str. 35; — Duguit, j. w., 99: „Prawo łaski daje się pojąć z łatwością, gdy zgodzimy się na to, co ja uważam za prawdę: że władza sądowa jest przynależnością władzy wykonawczej. Wtedy — pomijając rękojmie ustanowione w interesie osób prywatnych, — władza sądowa jest podporządkowana wykonawczej i głowa tej ostatniej, król, cesarz, prezydent rzplitej lub konsul posiada naturalne i logiczne prawo zawieszania lub ograniczania zastosowania wyroku w sprawach natury ogólnej, jeżeli tego wymagają potrzeby ogółu i względy wyższej sprawiedliwości".

[2] Duguit, j. w., 99: „Jeżeli zaś sądownictwo stanowi władzę samoistną, bezwzględnie niezależną od innych władz, a od wykonawczej zupełnie odrębną, to prawo łaski staje się niepojętem, logicznie nie można go już wtedy przyznać głowie państwa, albo przynajmniej może ono istnieć tylko jako prerogatywa wyjątkowa, niedopuszczalna w organizacji racjonalnej".

[3] Ducrocq, j. w., I, 36.

Z drugiej strony, rehabilitacja unieważnia teraz sam wyrok potępiający (art. 634). Nowe te przepisy, podyktowane względami użyteczności praktycznej i ludzkości, zgadzają się nadto zupełnie z teoretycznym rozdziałem władz wykonawczej i sądowej.[1] Prawo 5-go sierpnia 1899 silniej jeszcze zaakcentowało takie rozumienie rehabilitacji, udzielając jej z samego prawa po pewnym terminie wszystkim skazanym, którzy nie podlegali nowemu wyrokowi potępiającemu. Tu władza sądowa występuje już tylko we właściwej sobie roli, t. j. aby zawyrokować o trudnościach, jakie może wywołać zastosowanie i tłómaczenie ustawy.[2]

Po tem, co powiedzieliśmy, nikogo nie zadziwi, że rozliczne konstytucje, kolejno następujące po sobie we Francji, przyjmowały teorję to trzech władz, to dwu, a pomimo to przepisy prawodawstwa francuskiego w sprawie różnych kwestyj, rozpatrzonych przez nas przy badaniu następstw obu systemów, nie uległy przy tych wahaniach konstytucyjnych znacznym zmianom. Konstytucje 1791 i III roku, wierne nauce Monteskjusza, poświęciły osobny rozdział w ł a d z y s ą d o w e j,[3] traktując ją jako odrębną od dwu pozostałych, i z tem pojmowaniem wiązały zapewne obieralność sędziów. Konstytucja 1848 r., wyraźnie głosząca zasadę rozdziału władz,[4] też poświęciła jeden rozdział (rozdz. VIII, art. 84—100) w ł a d z y s ą d o w e j i uznała ją za odrębną, ale prezydentowi Rzeczypospolitej nadawała prawo mianowania sędziów (art. 85). W Akcie dodatkowym do konstytucyj pierwszego cesarstwa tytuł V również nosił nagłówek: O w ł a d z y s ą d o w e j, a pomimo to, pierwszy zaraz artykuł tego tytułu (51), opiewał: „Cesarz mianuje wszystkich sędziów".

Inne konstytucje Francji przyjmowały przynajmniej *implicite* pogląd na władzę sądową, jako na zależną gałąź władzy wykonawczej. W konstytucji VIII r. nagłówek tytułu V brzmi: O t r y b u n a ł a c h — nagłówek znaczący, gdy go zestawimy z poprzedniemi konstytucjami. Karta 1814 r. zawarła artykuły 57—68 w rubryce O s t a n i e s ą d o w n i c z y m (*De l'ordre judiciaire*);[5] zresztą nie pozostawia ona miejsca żadnym wątpliwościom. Postanowiwszy (w art. 13), „że wła-

[1] Raport Gomot'a w izbie deputowanych: „Dwa są sposoby pojmowania rehabilitacji. Jedni uważają ją za łaskę naczelnika państwa, podlegającą pewnym formalnościom Według innych jest to prawo przysługujące skazanemu, o ile posiada ku temu wymagane przez prawo warunki W pierwszym wypadku decyduje władza wykonawcza, przyznając lub odmawiając dowolnie żądanej łaski. W drugim wypadku wchodzi w grę jedynie władza sądowa. Wydawany przez nią akt jest wyrokiem sądowym, decyzja nie zależy od łaski, lecz jest podyktowana przez prawo".

[2] Art. 10: „W razie żądania przez kogoś rehabilitacji, osoba żądająca może skierować się do trybunału według miejsca swego zamieszkania, przestrzegając form i postępowania przepisanego w § 44. Wydany wyrok podlegać będzie apelacji i kasacji".

[3] Konstytucja 1791 roku, tytuł III, rozdz. V; Konstytucja III roku, tytuł VIII, art. 202—273.

[4] Art. 19: „Rozdział władz jest pierwszym warunkiem wolnego rządu".

[5] Konstytucja 1793 r. zawierała dla art. 85 i następnych podobne rubryki: O s ą d o w n i c t w i e c y w i l n e m, O s ą d o w n i c t w i e k a r n e m, O t r y b u n a l e k a s a c y j n y m.

dza wykonawcza należy tylko do króla", dodawała: „Wszelka sprawiedliwość (*justice*) pochodzi od króla; jest wymierzana w jego imieniu i przez sędziów, których on naznacza". Przepisy te przeszły bez zmian do Karty przejrzanej 1830 r. Konstytucje 14 stycznia 1852 i 21 maja 1870 (art. 15) zawierały tę tylko wskazówkę, iż sprawiedliwość wymierza się w imieniu głowy państwa (prezydenta, później cesarza) przytem druga dodała: „zachowuje się nieodwołalność sędziów". Wreszcie ustawy konstytucyjne 1875 r., jeżeli pominąć artykuły, poświęcone najwyższemu trybunałowi (*Haute Cour de Justice*), zupełnie milczą o organizacji sądownictwa i wymiarze sprawiedliwości. Otóż jedna z tych ustaw, datowana 25 lutego 1875, d o t y c z y o r g a n i z a c j i w ł a d z p u b l i c z n y c h: trudno twierdzić, że władza sądowa, o której tam niema żadnej wzmianki, stanowi dziś w konstytucyjnym sensie osobną w ł a d z ę. A jednak, poza tem, co mówią ustawy i wbrew teorjom prawniczym, myśl macierzysta Monteskjusza o samoistnem znaczeniu i koniecznej niezależności władzy sądowej nie przestaje panować we Francji zarówno na zebraniach politycznych, jak wśród publicystów, nie będących z zawodu prawnikami i moglibyśmy skonstatować, że idea ta z postępem czasu świeciła jako wzór, według którego kształtowało się prawodawstwo.

III.

Wyżej nadmieniłem, że kwestje organizacji sądowej można i należy nawet niekiedy roztrząsać osobno, niezależnie od tego, czy się uznaje w rządzie przedstawicielskim dwie władze, czy też trzy. Można przyjmować lub odrzucać instytucje i tylko według ich własnej wartości i wewnętrznej użyteczności. Jednakże niektóre prawidła organizacji sądowej mają wielką polityczną doniosłość i badać je należy łącznie z całym systemem rządów; te dotyczą nietylko wymiaru sprawiedliwości, ale całego ustroju państwa. Należą do nich w pierwszym rzędzie sposób obsadzania godności sędziowskich i nieodwołalność sędziów.

Od czasów Rewolucji istnieją dwa systemy doboru sędziów: obiór ich i naznaczanie przez władzę wykonawczą. Obiór może być bezpośredni lub pośredni, dokonywany przez wszystkich obywateli, korzystających z praw wyborczych. Poza temi dwoma sposobami, proponowano jeszcze obiór sędziów przez umyślne kolegja, złożone tylko z adwokatów, urzędników ministerjalnych, oraz obywateli posiadających dyplom licencjata praw. Proponowano też obiór niektórych sędziów, zajmujących w hierarchji najwyższe stanowiska, przez ciało prawodawcze. Można też oprzeć się na zasadzie kooptacji, według której ciała sądowe obierałyby same swych członków na miejsca wakujące — sposób, praktykowany zresztą niegdyś w parlamencie paryskim.[1] Ale tylko obiór przez obywateli, posiadających polityczne

[1] Esmein, Histoire du droit, j. w., 402.

prawa wyborcze, tworzy wyraźny i logiczny systemat; jest on instytucją szczerze demokratyczną, gdy inne — to tylko sztuczne wybiegi.

W jakiejkolwiek formie odbywa się obiór sędziów, przedstawia on niewątpliwe korzyści — obok niemniej bezsprzecznych wad i niebezpieczeństw.[1] Korzyścią jest to, że daje on sędziemu zupełną niezależność od władzy wykonawczej. Główne wady są dwie: 1. Jeżeli wybrany sędzia jest zupełnie niezależny od władzy wykonawczej, to znów w zupełności zależy od Ciała wyborczego, gdyż po wygaśnięciu pełnomocnictw będzie musiał starać się o obiór ponowny. Będzie musiał posiadać nadzwyczajną siłę moralną, aby w sprawowaniu swych czynności nie ulegać poglądom i przesądom wyborców. Bo sędziowie obieralni obejmują władzę na ograniczony przeciąg czasu: nietylko wymaga tej reguły przy wszelkich wyborach zasada zwierzchnictwa narodu, lecz nadto potęga dożywotnio obieranego sądownictwa byłaby niezmierną i zagrażałaby pozostałym władzom. Z drugiej strony, należy uznać prawo ustępujących sędziów do ponownego obioru: interes społeczeństwa wymaga, aby można było pozostawić na urzędzie wypróbowanego dobrego sędziego. Przytem, w razie niemożności ponownego obioru trudno byłoby wyszukać zdatnych ludzi, którzyby się zgodzili wstąpić do ciała sądowego na jakieś kilka lat. 2. Z tej przyczyny, a poniekąd przez swą własną naturalną nieudolność, ciało wyborcze nigdy nie potrafi umiejętnie dokonać wyboru. Zapewne, ustawodawstwo może zaradzić złu i nadać prawo obieralności na urząd sędziego tym tylko ludziom, którzy uczynią zadość pewnym wymaganiom zawodowego uzdolnienia: może zażądać świadectw i dyplomów z ukończenia studjów prawniczych, lub nawet pewnego okresu adwokackiej lub sądowej praktyki, chociaż zasada demokratyczna, z której ten system wypływa, znajdzie zazwyczaj dość siły, aby zerwać podobne tamy i ograniczenia. Rzeczywiście jednak, najzdolniejsi prawnicy, którzy przed szrankami sądowemi w prowadzeniu spraw zdobyli rozgłos i dochody, oraz ci, którzy, nie osiągnąwszy jeszcze sławy, żywią mocną nadzieję jej zdobycia, nie porzucą tej niezależnej a zyskownej karjery, aby objąć na krótki przeciąg czasu urząd sędziego, a zato stracić przez kilkoletnią przerwę w praktyce cały zdobyty teren, — bez pewności ponownego obioru.[2] Nie wziąłem tu w rachubę jeszcze jednego dość

---

[1] Ob. pamiętne rozprawy w izbie deputowanych z powodu ostatniego projektu wprowadzenia we Francji obieralności sędziów (w czerwcu 1882 i styczniu 1883 r.); projekt o mało nie został przyjęty.

[2] Jeżeli co wróżyłoby pomyślny wybór, to chyba ta okoliczność, że niektórzy prawnicy, skończywszy swą karjerę, łatwoby się wyrzekli czynnej profesji, z której wyciągnęli już wszelkie możliwe korzyści, i wstąpiliby choćby na kilka lat do stanu sędziowskiego. Ale czyż ludzie ci mogliby skutecznie podjąć walkę wyborczą z młodymi spółzawodnikami, zazwyczaj mniej przebierającymi w środkach? Kent pisze o tem w swych Commentaries on the American law (cyt u Story, Commentaries on the Constitution of the United States, § 1600, II, 401) Korzyści, jakie daje system mianowania urzędników przez prezydenta i senat, wykazaliśmy już. A system ten najwłaściwiej i najlepiej daje się zastosować w dziedzinie sądowej. Sprawiedliwe i energiczne dochodzenie, karanie wszelkich oszustw i gwałtów, władza zmuszania każdego do zupełnej wierności

często podnoszonego zarzutu, że obieralność sędziów wprowadza do wymiaru sprawiedliwości politykę. Zarzut ten bowiem nie zawiera w sobie nic nowego ponad to, com zaznaczył z powodu ponownego obioru: z ogólnemi zasadami zupełnie zgadza się to, gdy większość, jako organ zwierzchnictwa narodu, bezpośrednio czy też pośrednio obiera przedstawicieli, sprawujących w imieniu narodu władzę sądową, podobnie jak to czyni z organami innych władz.

Wszystkie wady, jakie tylko co zaznaczyłem w zastosowaniu systemu wyborczego do sędziów, pochodzą z jednego źródła. Czynność sędziowska koniecznie każe przypuszczać przymioty i zdolności zawodowca: sędzia powinien znać teorję prawa, co daje się osiągnąć jedynie przez specjalne studja; powinien mieć doświadczenie, jakie daje tylko praktyka. Ogólne wykształcenie, myśl stale skierowana na wydarzenia polityki bieżącej, zainteresowanie się sprawami miejscowemi, wszystkiego tego, ściśle biorąc, dość, aby przygotować kogoś do czynności prawodawczej, a następnie i wykonawczych. Ale w żaden sposób nie może to wystarczyć, aby zrobić kogoś zdatnym do pełnienia obowiązków sędziego, bo te z natury tworzą osobną specjalność. Już ten wzgląd każe nadawać władzy wykonawczej prawo mianowania sędziów, podobnie jak mianuje ona innych urzędników zawodowych, inżynierów rządowych, nauczycieli publicznych zakładów naukowych, tylko ona może na swą odpowiedzialność dokonać prawdziwie użytecznego wyboru. Dlatego wypada otoczyć funkcje sędziowskie szczególnemi warunkami co do terminu ich trwania. Nikt przecież nie obierze zawodu, wymagającego specjalnej wiedzy i dłuższego doświadczenia, jeżeli nie może zajmować się nim do końca życia, lub przynajmniej do podeszłego wieku. Stąd wynika, że funkcje sędziowskie powinny być nadawane dożywotnio, albo do takiego wieku, który pozwala lub nawet każe przejść w stan spoczynku.

Czy jednak taki wniosek nie stoi w sprzeczności z wyłożonemi wyżej zasadami? Czy w państwie, opartem na zwierzchnictwie ludu, ograniczenie w czasie wszystkich pełnomocnictw nie stanowi ogólnej zasady? Stoimy więc wobec jawnej antynomji. Czynność sędziego to zawód; więc musi być dożywotnią. Władza sędziego to pełnomocnictwo: zatem może być powierzona tylko na pewien termin. To zagadnienie prawa konstytucyjnego zajmowało zwłaszcza amerykańskich prawników, bo konstytucja Stanów Zjednoczonych każe prezydentowi naznaczać sędziów federalnych dożywotnio:[1] Oto jak rozstrzygał tę trudność od samego początku *The Federalist*, organ twórców samej konstytucji: „Ktokolwiek bacznie rozważa różne gałęzie władzy, musi

przyjętym zobowiązaniom — oto ciężkie a nie najpopularniejsze obowiązki, chociaż każdy bezstronny świadek powinienby sprawującej je osobie płacić cichą pochwałą. Najzdolniejsi okazaliby zapewne najwięcej umiarkowania i zbyt surową moralność, aby gwałtem zdobywać obiór, oparty na powszechnem prawie wyborczem. Mianowania sędziów przez liczne zgromadzenia obradujące również nie można polecić bez zastrzeżeń. Zbyt wiele jest tam sposobności i pokus do intryg, interesów stronniczych i lokalnych, aby podobne zebranie mogło kierować się w wyborze tylko względami dobra ogólnego".

[1] Konstytucja Stanów Zjednoczonych, art. 2, sekcja 2, p. 2.

skonstatować, że w rządzie, który te władze dzieli, władza sądowa z natury swych czynności zawsze będzie najmniej niebezpieczną dla praw politycznych konstytucji, gdyż najmniej będzie mogła napastować je lub gwałcić. Władza wykonawcza nietylko szafuje godnościami, ale rozporządza siłą zbrojną społeczeństwa. Władza prawodawcza nietylko rozporządza trzosem narodu, ale stanowi i prawidła, regulujące prawa i obowiązki każdego z obywateli. Przeciwnie, władza sądowa nie rządzi ani siłą, ani majątkiem społeczeństwa i nie może powziąć żadnej czynnej decyzji. Można wyrazić się wcale dokładnie, że niema ona ani siły, ani woli, a tylko sam sąd o rzeczach, a przy dalszej analizie widać, że i w skutecznem używaniu tej zdolności zależy od wykonawczego ramienia. Ten rzut oka na kwestję nasuwa niejeden wniosek: dowodzi on niezbicie, że władza sądowa jest bez porównania słabsza od pozostałych gałęzi władzy, że nigdy z niemi nie może skutecznie walczyć, i że całej troskliwości potrzeba, aby dać jej możność obrony przed ich atakami. Dowodzi on także, iż, jeżeli wolność jednostki może niekiedy ucierpieć ze strony sądów, to wolności narodu z tej strony nic nigdy nie zagraża — dopóki, przypominam, władza sądowa jest naprawdę oddzielona i od prawodawczej i od władzy wykonawczej. Bo zgadzam się najzupełniej, że „niemasz wolności tam, gdzie władza sądowa nie jest odłączona od prawodawczej i wykonawczej".[1] Wreszcie, dowodzi Federalista, jeśli wolność niczego nie potrzebuje się bać od samej władzy sądowej, to wszystkiego musi się obawiać od jej zjednoczenia z jedną z pozostałych władz; że ponieważ wszystkie następstwa podobnego połączenia mogą wyniknąć z zależności pierwszej od ostatnich pomimo nominalnego i pozornego rozdziału ich, ponieważ przez swą naturalną słabość władza sądowa zawsze jest wystawiona na przemożny wpływ i teroryzm współrzędnych jej władz, ponieważ nic nie może tak przyczyniać się do jej wzmocnienia i uniezależnienia, jak stałość urzędowania, przeto ten charakter można uważać za niezbędny warunek jej organizacji i w znacznej mierze — za warownię publicznej sprawiedliwości i bezpieczeństwa".[2] Jeżeli ścisłym jest ten wywód, to dożywotniość funkcyj sędziowskich jest usprawiedliwiona tak z punktu widzenia teorji trzech władz, jak i z punktu widzenia prawidłowego, zawodowego wymiaru sprawiedliwości.

System mianowania dożywotniego sędziów przez władzę wykonawczą panuje w prawie publicznem nowoczesnych wolnych narodów. Obieralność w wyjątkowych tylko razach znajdowała ograniczone zastosowanie. We Francji wprowadziła ją Konstytuanta za zgodą znacznej większości głosów, wydając prawo 16 sierpnia 1790 r.[3] Zresztą Zgromadzenie żądało od kandydatów pewnych warunków obieralności;

---

[1] Przytoczone z Monteskjusza.

[2] The federalist on the new Constitution, written in the year 1788 by Hamilton, Madison and Jay, n° 78, przekł. franc., Paryż 1792 r. 78, t. II, str. 400.

[3] Tyt. II, art. 3 i 4: „Sędziów obierać będzie podległa im ludność. Będą oni obierani na lat 6... sędziowie mogą być obierani ponownie".

aby zostać sędzią albo jego zastępcą (*suppléant*), trzeba było mieć skończonych lat 30 i pięć lat służby sędziowskiej, albo publicznej praktyki prawniczej przy trybunale. Wreszcie obierano sędziów, podobnie jak urzędników okręgowych i departamentowych za pomocą dwustopniowych wyborów. Pierwsza ta próba systemu odbywała się w warunkach względnie pomyślnych, ponieważ zniesienie bardzo licznych i hojnie obsadzonych dawnych urządzeń sądowych dostarczało naturalnie znacznego zastępu doskonałych kandydatów do nowych wyborów. Pomimo to, wynik był ledwie średnio zadawalający. Trwało zresztą to pierwsze doświadczenie niedługo. Konwencja bowiem dekretem 14 października 1792 r. zarządziła całkowite przywrócenie wszystkich sądów cywilnych, kryminalnych i handlowych (okrom kasacyjnego). Wprawdzie i teraz nowych sędziów, podobnie jak dawnych, miano obierać trybem dwustopniowym, ale dekret znosił (art. 6) „obowiązek obierania na urzędy sądowe tych którzy przez określony przeciąg czasu odbyli praktykę prawniczą; odtąd można było wybierać z pośród wszystkich bez różnicy obywateli, mających skończonych lat 25". Ale Konwencja, łącząc „w swej silnej dłoni" wszystkie władze, w praktyce nie mogła znosić obranego nawet w tych warunkach sądownictwa i łamała wszelki napotykany w niem opór. Korzystając ze swej zwierzchniej władzy, nie wahała się w razie potrzeby kasować wydanych wyroków, we własnej osobie rozstrzygać procesy, składać z urzędu sędziów i bezpośrednio mianować następców.[1] Bezpośrednie nominacje tak sędziów, jak urzędników administracji stały się tak częstemi, że jeden dekret — 14 ventôse'a roku III — upoważnił Komitet prawodawczy do wyznaczania na przyszłość urzędników municypalnych i członków trybunałów.[2] Konstytucja III roku utrzymała dwustopniowe wybory na sędziów, wymagając jedynie (art. 209) wieku trzydziestoletniego, jako warunku obieralności. Ale pod rządami Dyrektorjatu system ten funkcjonował jeszcze nieregularnie, i różne prawa, których konstytucyjność, nawiasem mówiąc, jest nader wątpliwa, wprowadzały doń szereg odstępstw. Po wyborach np. do sądów w r. IV Dyrektorjat otrzymał od Ciała prawodawczego władzę mianowania sędziów w tych miejscowościach, gdzie ich nie obrano we właściwym terminie oraz obsadzenia w podobny sposób wakansów, powstałych wskutek nieprzyjęcia lub unieważnienia wyboru.[3] Prawo 19 fructidora roku V, znosząc wyniki wszystkich wyborów, dokonanych w 49 departamentach (art. 1), nadawało Dyrektorjatowi (art. 5) władzę obsa-

[1] Por. mowę Juljusza Roche w izbie deputowanych 16 stycznia 1883, Journal officiel z d. 17, str. 45 i nast.

[2] Posiedzenie Konwencji d. 14 ventôse'a r. III (Réimpr., j. w., XVIII, 613): „Żądam, aby Komitetowi prawodawczemu polecono samemu przedsiębrać nominacje po uprzedniem porozumieniu się z deputowanymi danego departamentu. Laurence; — A ja pytam, czy nie czas skierować do Komitetu prawodawczego zapytania, zali nie należałoby przywrócić ludowi prawa obioru wszystkich urzędników?"

[3] Prawo 25 brumaire'a r. IV, prawo 22 frimaire'a r. IV; prawo 29 nivôse'a r. IV. O rozprawach wywołanych tem prawodawstwem w radach ob. Mémoires de Barras, wyd. Duruy, t. II, str. 20 i nast.

dzania wszystkich powstałych stąd wakansów w trybunałach, zarówno jak innych posad, opróżnionych przez dymisje i inne okoliczności przed wyborami w germinal'u IV r. Nareszcie prawa 21 nivôse'a i 29 floréal'a VI roku pod różnemi pretekstami pozwoliły mu naznaczać prowizorycznie prezesów trybunałów, oskarżycieli publicznych i sekretarzy. W ciągu całego tego okresu system obioru sędziów nietylko z powodu swych wad organizacyjnych okazał się koniec końcem politycznie niewykonalnym. To też niebawem zniknął w konstytucji 22 frimaire'a VIII roku. Tam powiedziano w art. 41: „Pierwszy konsul mianuje wszystkich sędziów kryminalnych i cywilnych z wyjątkiem sędziów pokoju i kasacyjnych, bez prawa odwoływania ich". Jednakże poprzedni system pozostawił po sobie pewne przeżytki. Przedewszystkiem, aby móc zostać sędzią albo zachować ten urząd, należało figurować na liście zaufania (art. 7—9, 68).[1] Dalej, sędziów pokoju miały bezpośrednio obierać na 3 lata kantonalne zgromadzenia wyborcze, (art. 50), a członków sądu kasacyjnego — senat z listy narodowej (art. 20). Od chwili wprowadzenia konsulatu dożywotniego zgromadzenie kantonalne straciło prawo bezpośredniego obioru sędziów pokoju; odtąd — wyznaczało ono tylko „dwu kandydatów, z pomiędzy których pierwszy konsul mianował jednego kantonalnym sędzią pokoju". Członków sądu kasacyjnego w dalszym ciągu obierał senat (art. 85), lecz nie dowolnie, a na przedstawienie pierwszego konsula, który proponował trzech kandydatów na każdy wakans. Potem mianował ich poprostu cesarz.

System obioru sędziów funkcjonował we Francji względnie zadawalająco tylko w sądach handlowych. Tu ma on za sobą długoletnią tradycję, sięgającą epoki starego porządku; podstawowe zasady jego zmieniły się za naszych czasów o tyle tylko, że głosowanie, stopniowo się rozszerzając, ogarnęło wreszcie wszystkich niemal handlujących. Ale to powodzenie tłómaczą szczególne okoliczności. Pomijając, że właściwe polityczne walki są tutaj przeważnie usunięte, sam kandydat jest i pozostaje kupcem, albo też jest byłym kupcem, który się wycofał z handlu; ten charakter zapewnia mu wiadomości praktyczne, dzięki którym będzie mógł wypełniać swe funkcje sędziowskie. Tem samem posiada on poza owemi funkcjami inne główne zatrudnienie albo też majątek, zdobyty przez dawniejszą działalność: czasowa czynność sędziego jest dlań tylko dodatkowym zaszczytem, którego można się pozbyć po upływie terminu urzędowania bez żadnej dla siebie straty. Według podobnych tradycyjnych zasad są obierane r a d y b i e g ł y c h (*conseils de prud'hommes*); lecz tutaj instytucja zdaje się tracić pierwotną czystość, gdyż walki polityczne nieraz udzielają się wyborcom, i wyborcy robotnicy dają swym pełnomocnikom mandaty wyraźne.[3]

[1] Patrz wyżej, str. 290.

[2] Senatus consultum 16 thermidora X roku, art. 8.

[3] Ob. naganę, wyrażoną w motywach projektu prawa o dopuszczalności mandatu nakazczego przy sprawowaniu czynności prawodawczych, wniesionego przez deputowa-

W wielkiej demokracji Stanów Zjednoczonych obieralność sędziów wielce jest rozpowszechniona. Tu chodzi nie o sądy związkowe, których członków, jakeśmy widzieli, mianuje prezydent, lecz o urządzenia sądowe w poszczególnych stanach.[1] Kolonje, z których powstała Nowa Anglja, przechowały w tym względzie starodawne wzory.[2] Wszelako po założeniu rządu związkowego w rozlicznych stanach sędziów wyznaczali dożywotnio gubernatorowie. Stopniowo między rokiem 1812 a 1860 nowy zwrot opinji publicznej ustalił w różnorakich kombinacjach system obioru sędziów na czas ograniczony. Na czterdzieści sześć stanów składających dziś (1909 r.) Unję amerykańską — pisze Nerincx — sędziowie są obieralni w trzydziestu czterech, we wszystkich mianowicie stanach zachodnich oraz w trzech z pośród najgłówniejszych stanów wschodnich, t. j. w Nowym Yorku, Ohio i Pensylwanji. W pięciu stanach, leżących na południowym wschodzie i w Nowej Anglji, wybór wyższych urzędników sądowych należy do ciała prawodawczego, podczas gdy niższych wybiera ludność. Siedem zaś stanów, przeważnie na terytorjum Nowej Anglji, zachowało w całości lub częściowo system nominacji sędziów przez gubernatora; nominacje te podlegają ratyfikacji bądź senatu bądź też obu izb, lub gdzieindziej znów specjalnej rady zwanej *Council of appointment*. System wyboru niższych urzędników sądowych, sędziów pokoju i sędziów policyjnych przyjął się w Ameryce powszechnie... Z pośród stanów, w których nominacja sędziów nie uległa jeszcze zupełnej demokratyzacji, cztery tylko przyznają urzędy sędziowskie dożywotnio (*during good behaviour*), str. 213). Jak świadczą najlepsi spostrzegacze, wyniki nie były zadawalające.[3] Jeden z najnowszych i najwiarygodniejszych znawców przedmiotu, Bryce, tak się o nich wyraża: „Z opisanych przezemnie objawów wyborów ludowych, krótkotrwałości urzędowania, szczupłości pensji — dość byłoby jednego, aby obniżyć charakter sądownictwa. Wybory ludowe składają obiór w ręce stronnictw politycznych, t. j. grup, ściągających końce nici i gotowych wyzyskać wszystkie posady, jako środki do wynagradzania usług politycznych oraz umieścić swych wdzięcznych adherentów na wszystkich posadach, mających jaką taką wartość polityczną. Krótkotrwałość urzędowania nie pozwala sędziemu zapomnieć o swem położeniu i każe utrzymywać dobre stosunki z tymi, którym zawdzięcza swe stanowisko, a od których losy jego zawisły. Znaczy to tyle, co zaszczepiać w nim obawę, osłabiać niezależność...

---

nych: Chauvier'a, Baudin'a, Vaillanta, Waltera (izba, sesja 1894 r. n° 1028): „Pamiętajmy... o sądach biegłych, którzy otrzymują mandaty, by sądzić nie według reguł uczciwości (*prud'homie*), lecz zgodnie z życzeniami mocodawców... Dla sędziego mandatem nakazczym może być tylko zobowiązanie do posłuszeństwa prawu, które ma stosować, ale poco tu publiczne zobowiązanie? Jeżeli on, sędzia, pogwałci prawo, czyż niema apelacji na wyrok? Jeżeli kto chce zmienić wyrok sędziego, niech zmieni prawodawstwo".

[1] Bryce, j. w., II, r. LXII i piękna książka prof Nerincx z Lowanium p. t. l'Organisation judiciaire aux Etats Unis, 1909 r.

[2] Ob. wyżej, str. 324.

[3] Lieber, On civil liberty and self government Philadelphia, 1853: „Zaś obiór sędziów przez samą ludność polega na zasadniczym błędzie".

To też niech to nas nie dziwi, że w wielu stanach amerykańskich sędziami państwowymi są ludzie średnich zdolności, niewykształceni, stojący niżej, nieraz o wiele niżej od adwokatów, którzy przed nimi bronią spraw".[1] A jednak system ten, zdaniem Bryce'a, nie zrodził w Stanach Zjednoczonych całego tego zła, jakiego można się było po nim spodziewać; a to dla trzech przyczyn: jedna — to głęboka, nieledwie instynktowna cześć Anglosasów dla prawa i sądów, dwie inne posiadają w naszej kwestji szczególną doniosłość. Powagę i dostojeństwo trybunałów, złożonych z obieralnych sędziów, według Bryce'a, podtrzymuje poniekąd, z jednej strony, wpływ niepospolitej palestry, z drugiej, i to głównie — przykład sądów związkowych, których członków mianuje dożywotnio władza wykonawcza.

System terminowego obioru sędziów funkcjonuje też w spółczesnej Szwajcarji. Członków trybunału związkowego obiera zgromadzenie federalne, a i władze sądowe poszczególnych kantonów nieraz bywają obierane na czas ograniczony, przytem sposób wyborów bywa bardzo rozmaity. Panującym sposobem jest pono obiór przez ciało prawodawcze (Wielką Radę) czy to do sądu kantonalnego (najwyższa jurysdykcja kantonu) czy do sądów okręgowych. Często spotykamy i wybory ludowe, zwłaszcza do sądów okręgowych i na sędziów pokoju. Ale najkompetentniejsi prawnicy szwajcarscy, wielbiciele wszystkich wogóle swoich narodowych urządzeń, wygłosili nad tym systemem wyrok bardzo surowy.

Nieodwołalność sędziów[2] wypływa, jakeśmy rzekli, z zasady rozdziału trzech władz, a przyjmują ją, chociaż z innych powodów, nawet ci, którzy władzę sądową uważają za odłam wykonawczej. Nieodwołalność godzi się tak z mianowaniem sędziów przez władzę wykonawczą, jak i z obiorem ich przez lud, tylko że w tym ostatnim wypadku, wobec ograniczonego trwania pełnomocnictw nieodwołalność siłą rzeczy zostaje zredukowana do terminu urzędowania. W tem właśnie znaczeniu obwieściło ją prawo 16 sierpnia 1790 r.[3] tudzież konstytucje 1791 i III r.[4] Wówczas nieodwołalność miała

---

[1] Bryce, j. w., I, 485, przekł. franc. II, 130. Nerincx, j. w., rozdz. XIX.

[2] Rüttiman, l. w., § 312, 373: „Wychodzi się z tego założenia, że niema obawy o nadużycie władzy przez sędziów, których lud obiera na krótki przeciąg czasu. Tę myśl, wypływającą z mylnego poglądu na czynność sędziego, odepchnie każdy, kto ową konstytucję uważa za smutny błąd ducha demokratycznego. Właśnie w Szwajcarji zdarzało się, że zwycięska większość, obierając nowy personel wyższego sądu kantonalnego, miała na względzie pewien określony proces kryminalny. Mniemanie, że sędziowie powinni obejmować swe czynności dożywotnio, zdaje się, zyskuje coraz większą popularność; ob. Klöti, Die Proportionalwahl, str. 235. „Das Richteramt soll ein Lebensberuf sein".

[3] Tyt. II, art. 3: „Urzędnicy, pełniący obowiązki prokuratorów, będą mianowani przez króla dożywotnio; usuwać ich, podobnie jak sędziów, można będzie tylko za przestępstwo służbowe na mocy wyroku, formalnie wydanego przez kompetentnych sędziów".

[4] Konstytucja 1791, tyt. III, r. V, art. 2: „Złożyć ich z urzędu można nie inaczej, jak za przestępstwo służbowe na mocy wyroku sądowego, a zawiesić w urzędowaniu — w razie ścigania sądowego". To samo w konstytucji III r., art. 206. Zupełnie fałszywą terminologją posługiwała się poprawka, chwilowo przyjęta przez izbę deputowanych dnia 10 czerwca 1882 roku, zredagowana, jak następuje: „Nieodwołalność zostaje zniesiona".

dwojakie następstwa: popierała sędziego przeciwko władzy wykonawczej, która nie mogła go ani mianować, ani usunąć, — i popierała przeciw wyborcom, którzy również nie mogli odebrać pełnomocnictw wybrańcowi. Nieodwołalność głosiła też konstytucja VIII roku, nadając pierwszemu konsulowi prawo mianowania sędziów (oprócz sędziów pokoju i kasacyjnych) „bez prawa odwoływania ich".[1] Ponieważ jednak konsul miał wybierać sędziów z listy zaufania, ustanowionej przez naród, więc art. 68 konstytucji wysnuwał stąd słuszny wniosek: „Sędziowie, z wyjątkiem sędziów pokoju, piastować będą swe czynności przez całe życie, o ile nie będą skazani za przestępstwo służbowe albo wykreśleni z list zawierających nazwiska obywateli obieralnych". Owe listy miały być rewidowane co 3 lata (art. 11—12). Wyborcy zatem mieli jakgdyby możność odwołania pośredniego. Ale od chwili wprowadzenia dożywotniego konsulatu to odstępstwo od zasady znikło wraz ze sztucznym systemem list powyższych i nigdy nie znalazło zastosowania. Tymczasem pierwsze cesarstwo użyło tego za pretekst do zawieszenia, a nawet faktycznego zniesienia nieodwołalności. Senatus consultum 12 października 1807 r. oznajmiło, że ponieważ art. 68 konstytucji nie był wykonywany, przeto należy go koniecznie zastąpić równoważnemi rękojmiami w celu naprawy faktów przeszłości i uregulowania przyszłych.[2] „Co do przeszłości", t. j. odnośnie do dawniej mianowanych sędziów, umyślnie wyznaczona komisja miała „dochodzić, którzy z nich okazali nieudolność, złe sprawowanie i uchybienia: nie licujące z godnością urzędu", przytem cesarz zastrzegał sobie prawo ostatecznej decyzji co do zatrzymania lub oddalenia wymienionych w sprawozdaniu komisji sędziów". Na przyszłość postanowiono (art. 1), że „dyplomy, mianujące sędziów dożywotnimi, będą im udzielane nie wcześniej, jak po 5 latach służby, jeżeli po ich upływie Jego Cesarska Mość uzna ich za godnych zatrzymania na urzędzie. W rzeczywistości owych dyplomów wcale nie rozdawano, jak o tem świadczy art. 51 Aktu Dodatkowego.[3] Ten ostatni bądź co bądź ostatecznie i bezzwłocznie usankcjonował nieodwołalność sędziów. Przykład dała Karta 1814 r., zapowiadająca nieodwołalność w art. 58: „Sędziowie, zamianowani przez króla, są nieodwołalni". Ale rozumiano ów tekst w ten sposób, jakoby osłaniał on tylko sędziów, mających nominację od króla, a nie tych, którym dało ją cesarstwo. Wcielona do Karty zrewidowanej 1830 r. (art. 49

„Sędziowie są obieralni". Nieodwołalność nie znaczy bynajmniej, że urząd nadaje się dożywotnio, i najzupełniej daje się pogodzić z systemem elekcyjnym.

[1] Patrz wyżej, str. 406.

[2] „Co do przyszłości koniecznie należy uzupełnić ten przepis prawodawczy; na przyszłość zaś trzeba koniecznie, aby przed nieodwołalnem zamianowaniem sędziów sprawiedliwość J. C. Mości była doskonale poinformowana o ich uzdolnieniu, wiedzy i moralności".

[3] „Cesarz mianuje wszystkich sędziów. Sędziowie są nieusuwalni i dożywotni od chwili nominacji... Obecni sędziowie, zamianowani przez cesarza na mocy senatus consultum 12 paźdz. 1807 r., których on uzna za właściwe zatrzymać, otrzymają dożywotnie dyplomy przed 13 stycznia".

50) i do konstytucji 1848 r. (art. 87), zasada nieodwołalności nie znalazła formalnego wyrazu w konstytucji 1852 r., pomimo że wspominała o niej poprzedzająca ustawę odezwa do narodu francuskiego. Znów formułuje ją konstytucja 21 maja 1870 r. (art. 15) — i znów pomijają milczeniem ustawy konstytucyjne 1875 r. Wszelako i po uchwaleniu tych ustaw nieodwołalność sędziów pozostała przewodnią zasadą francuskiego prawa publicznego i gwarancją poszanowania praw jednostki, o których mowa będzie dalej; pochodzi to bądź stąd, że owe zasady, utrwalone przez starodawny zwyczaj, uchodzą za idee dominujące w prawie francuskiem i nie potrzebujące prawodawczego sformułowania, bądź stąd, że według powszechnego przekonania uświęcające je przepisy ostatnich konstytucyj zachowały moc obowiązującą, pomimo że straciły charakter konstytucyjny.[1] W każdym razie, odtąd miały one już tylko znaczenie zwykłego prawa, i mogą być zmienione lub cofnięte przez nowe ustawy. To też prawo 30 sierpnia 1883 r. (art. 11 i 12) zawiesiło czasowo nieodwołalność w pewnych granicach. Pozatem nieodwołalność w prawodawstwie francuskiem nie osłania bynajmniej całego personelu sądowniczego: dla rozmaitych powodów, w wyjaśnienie których nie mogę tutaj wchodzić, nie rozciągnięto jej ani na prokuratorę, ani na sędziów pokoju, ani na sędziów Algieru i kolonij, ani nawet w gruncie rzeczy na członków rad biegłych (*conseils des prud'hommes*).[2]

Wreszcie, nieodwołalność nigdzie nie jest bezwzględną. Pierwsze ograniczenie, dotyczące sędziów obieralnych, zawsze uznawane było we Francji; zostało ono wprowadzone do ustaw Rewolucji, działało niegdyś i w epoce starych rządów względem sędziów, posiadających urzędy jakby na własność: jeżeli wykroczenie sędziego przeciw włożonym nań obowiązkom jest dość ciężkie, by stanowić przestępstwo służbowe (obecnie przewidziane przez liczne artykuły kodeksu karnego, 121 i nast., 166 i nast.), to wyrok potępiający je niechybnie ciągnie za sobą złożenie sędziego z urzędu. Lecz nie dość na tem. Nawet, jeżeli sędzia nie popełni przestępstwa ani wykroczenia służbowego, nie może on bezkarnie uczestniczyć w czynnym oporze, stawać w otwartej opozycji przeciw konstytucji i rządowi krajowemu. Anglicy, jakeśmy widzieli, pozostawili władzy prawodawczej możność żądania usunięcia sędziów na wypadek, gdyby sprawdzić się miały takie krańcowe przypuszczenia.[3] We Francji prawo powierzyło władzy wykonawczej pieczę około ścigania winnych takiego postępowania. Wszyscy sędziowie znajdują się pod dozorem wielkiego pieczętarza, który może im czynić uwagi i żądać od nich wyjaśnień.[4] Ale za swe wykroczenia służbowe, do których prawo przyrównywa niektóre postępki polityczne, sędzia może być ukarany w drodze dyscyplinarnej

[1] Podobne pojęcie służyło za punkt wyjścia konstytucji 21 maja 1870 r., która tak się wyraża: „Nieodwołalność sędziów zostaje utrzymana".

[2] Garsonnet, Traité de procédure civile 2, §§ 116, 155, 163, 165, 185.

[3] Patrz wyżej, str. 344 i nast.

[4] Prawo 30 sierpnia 1883 r. art. 16.

zawieszeniem w urzędowaniu lub dymisją nie inaczej, jak na mocy wyroku połączonych izb sądu kasacyjnego, działającego w charakterze najwyższej rady sądowniczej.[1] Taż instytucja i z zachowaniem tych samych form może wbrew woli sędziego przenieść go na inne stanowisko. Za swe decyzje i wyroki sędziowie zgodnie z rozwiniętemi powyżej regułami naogół nie są odpowiedzialni;[2] i to nawet wtedy, gdy wyroki zostają uchylone lub skasowane na skutek właściwie wdrożonych i skierowanych skarg. Zasada ta przestaje działać w niewielu tylko wypadkach, głównie zaś wtedy, gdy strony zdołają udowodnić podstęp ze strony sędziego, albo ważną pomyłkę. Kodeks postępowania cywilnego (art. 505 i nast.) pozwala im wtedy wszcząć przeciw sędziemu akcję prywatną (*la prise à pa tie*).[3]

Widzieliśmy, że wybór sędziów zawodowych, czas trwania ich urzędowania i nieodwołalność tak w teorji jak w praktyce budzą liczne trudności. Słabną one jednak znacznie i niemal znikają tam, gdzie działa instytucja przysięgłych: chociaż bowiem potrzebni są sędziowie-specjaliści do przewodniczenia i kierownictwa na posiedzeniach przysięgłych tudzież do wprowadzania w czyn werdyktów, osobista ich władza znika prawie zupełnie; że zaś liczba ich może tu ulec zmniejszeniu, więc i wybór we wszystkich systemach staje się łatwiejszy. Monteskjusz doskonale to zrozumiał, gdy mówił, że władza sądowa staje się niemal niczem,[4] a Siéyès, gdy pisał w r. 1780: „Z pewnością byłoby błędem przypisywać wszystko, co jest dobrego w Anglji, działaniu samej konstytucji. Istnieje tam widocznie prawo, więcej warte od samej konstytucji. Mówię o sądzie przysięgłych, prawdziwej rękojmi wolności osobistej we wszystkich krajach, gdziekolwiek ludzie jej zapragną. Ta metoda wymiaru sprawiedliwości jest jedyną, zabezpieczającą od nadużyć władzy sędziowskiej, tak częstych i strasznych, ilekroć oskarżony nie jest sądzony przez równych sobie. Skoro istnieje sąd przysięgłych, aby być wolnym, nie potrzeba niczego więcej, tylko zabezpieczenia przeciw bezprawnym zarządzeniom władzy ministerjalnej".[5] Wreszcie, spółczesny pisarz szwajcarski, którego surowe słowa o sędziach z wyboru w kraju ojczystym wyżej przytoczyłem, znajduje środek na nadużycia w rozległem zastosowaniu *jury* zarówno do spraw karnych jak i cywilnych.[6]

Nie znaczy to, by *jury*, jak niekiedy mówią, polegało na zastosowaniu rządów bezpośrednich w dziedzinie sądownictwa; aby tak było

---

[1] Prawo 30 sierpnia 1883 r., art. 13, 15.

[2] Patrz wyżej, str. 344 i nast.

[3] Co do odpowiedzialności sędziów ob. moje uwagi w Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, posiedzenie z 11 i 28 stycznia i 11 lutego 1905 roku.

[4] Qu'est-ce que le Tiers-Etat, str. 100, 101.

[5] Patrz wyżej, str. 392, ods. 1.

[6] Rüttiman, § 312, I, 376: „Rozciągnięcie jury na wszystkie ważniejsze sprawy cywilne i karne pozwoliłoby zaspokoić wszelkie potrzeby zarówno w Związku jak i w kantonach przy udziale niewielkiej liczby sędziów, którzy wówczas mogliby pobierać należyte wynagrodzenie i zająć całkiem niezależne stanowisko".

w istocie, musiałby uczestniczyć w sądzeniu spraw cały ogół obywateli. Nawet przypuściwszy, że naród, wprowadzając sąd przysięgłych, deleguje swą władzę kilku obywatelom, wybranym przez losowanie, mielibyśmy do czynienia z systemem przedstawicielskim. Tu jednak i tego nie bywa. Przysięgli, jak i sądownicy, czerpią swe pełnomocnictwa z mocy samego prawa; tylko, że prawo upoważnia ich do wydania wyroku w jednej danej sprawie; wraz z wydaniem wyroku misja ich i władza ustają. Sposób wyznaczania przysięgłych jest też całkiem odrębny. Prawo poleca pewnym urzędnikom sporządzić listy osób, posiadających żądane kwalifikacje. Z tych list przez losowanie albo wybór stron, bądź wreszcie za pomocą losowania, skombinowanego z usuwaniem przez strony, otrzymuje się nazwiska przysięgłych, którzy mają sądzić daną sprawę. Wyższość sądu przysięgłych polega na tem, że są najniezależniejszymi sędziami ze wszystkich, jakich można sobie wyobrazić. Jako sędziowie jednodniowi, nawet jednogodzinni, sprawują swój urząd, nie goniąc za zaszczytami; nie mają czego się obawiać ani spodziewać, ani od władzy wykonawczej, ani od ludu. Prości obywatele, którzy nie dziś — to jutro wrócą na dawne miejsce, odczują żywo całą potęgę praw jednostki, i poczucie to lepiej niż przysięga, od której biorą swą nazwę, uczyni z nich wiernych tłómaczów sprawiedliwości.

To też instytucja przysięgłych samorodnie rozwijała się i ustalała w nader niepodobnych do siebie środowiskach. Od najdawniejszych czasów funkcjonowała ona w Rzymie (*judex unus*, *arbiter*, *recuperatores*) w procesach cywilnych, a pod postacią t. zw. *quaestiones perpetuae* była stosowana i do spraw karnych. W obu tych dziedzinach rozwinęła się w Anglji, przybierając nową, oryginalną szatę.[1] Stamtąd rozszerzyła się po całym cywilizowanym świecie, ale tylko w zastosowaniu do sądownictwa karnego. Bo też *jury* obok niezaprzeczonych zalet przedstawia i strony słabe. Przedewszystkiem, nakłada ono na obywateli obowiązek, który przy zbyt szerokiem stosowaniu sądu przysięgłych może stać się nader uciążliwym i zdyskredytować samą instytucję. Z drugiej strony, przysięgli zdolni do rozstrzygania według wskazówek rozumu zagadnień f a k t u, o ile system dowodów nie zawiera nic sztucznego i krępującego, — przeciwnie, są z natury zupełnie niezdatni do rozwiązywania kwestyj p r a w n y c h, wymagających wiedzy technicznej i specjalnego wykształcenia. Wskutek tego udział przysięgłych musi zamknąć się w obrębie spraw kryminalnych, gdyż tam zazwyczaj bardzo łatwo bywa oddzielić fakt od prawa i następnie oddać przysięgłym do rozpatrzenia stronę faktyczną, sędziom zaś — stronę prawną; przytem przeważna część współczesnych systemów procedury karnej uznała teorję dowodów moralnych, która ostatecznie odwołuje się do sumienia i wewnętrznego przekonania sędziego.[2] Przysięgłym nieraz zapewne wypadnie rozstrzygać rzeczywiście zawiłe

[1] Brunner, Die Entstehung der Schwurgerichte; — Esmein, Histoire de la procédure criminelle en France, 317 i nast.

[2] Esmein, tamże 226 i nast. 433 i nast.

kwestje prawne i zazwyczaj będą się liczyli z możliwemi następstwami swego skazującego werdyktu; można więc obawiać się, że będą wykrzywiali zastosowanie przepisów karnych. Ale tę niedogodność poczęści wynagradza pewność, że podobne zboczenia, powtarzając się często, niechybnie przyczynią się do nadania prawu bardziej humanitarnego charakteru i sharmonizowania go z sumieniem ludu. Sąd przysięgłych wtedy chyba przestałby być najlepszym orężem represji karnej, gdyby mu kazano funkcjonować w środowisku wzburzonem i rozkładającem się; bo niepodobna spodziewać się po zwykłych obywatelach takiego hartu ducha, jak po sędziach-urzędnikach. Naodwrót, w dziedzinie cywilnej dla sądu przysięgłych niemasz miejsca, bo oddzielenie zagadnień faktycznych od prawnych, zazwyczaj nierozerwalnie ze sobą spojonych, staje się tutaj niemal niepodobieństwem. Weźmy, jako przykład, interpretację umowy albo chociażby jakiegoś aktu piśmiennego. W dodatku niema ani jednego nowoczesnego prawodawstwa, któreby nie wprowadzało do procedury cywilnej systemu d o w o d ó w p r a w n y c h (*preuves légales*) w tem przynajmniej znaczeniu, że pewne sposoby dowodzenia mają miejsce jedynie w niektórych określonych wypadkach.[1]

Rozgraniczenie, według którego *jury* ma być stosowane tylko do spraw karnych, wprowadziła pierwsza Konstytuanta z zupełną świadomością rzeczy, po długich, namiętnych rozprawach, które, jak wiele innych ówczesnych debat, całkowicie, zdaje się, wyczerpały kwestję.[2] Decyzja, jaką przyjęło zgromadzenie, pozostała we Francji ostateczną, i w tym względzie inne europejskie narody, adoptując później instytucję przysięgłych, szły za przykładem Francji i wprowadzały ją tylko do sądownictwa karnego. W dziedzinie cywilnej *jury* miało powodzenie tylko w niektórych szczególnych środowiskach, i to dzięki wyjątkowym okolicznościom. Mogło ono dawać świetne wyniki w starożytnym Rzymie, bo tam przysięgłych dostarczała niemal wyłącznie prawdziwa arystokracja, rozmiłowana w procesach i procedurach, której członkowie, przynajmniej dzięki praktyce, odbierali arcypoważne wykształcenie prawnicze. W Anglji instytucja działa z pożytkiem od wieków, ale to zależy przeważnie od wielkiego wpływu moralnego, jaki na przysięgłych wywierają przewodniczący im sędziowie, a ów wpływ moralny wspiera się na właściwych tym sądownikom zaletach i na zakorzenionem w głębi duszy angielskiej poszanowaniu dla prawa. W ten sposób sędziowie skutecznie dyktują przysięgłym zasady prawa, które

---

[1] Tronchet na posiedzeniu 29 kwietnia 1790: „(Ten plan) jest niemożliwy już przez to samo, że zaleca wprowadzenie przysięgłych, którzyby orzekali tylko o samym fakcie, oderwanym od prawa; podział niewykonalny wobec właściwości spraw cywilnych we Francji i podstawowej zasady naszej jurysprudencji, niedopuszczającej w sprawach powyżej ceny 100 liwrów innych dowodów, jak tylko piśmienne".

[2] Posiedzenie 6—8 kwietnia, 28—30 kwietnia 1700 r. Sprawa *jury* cywilnego wróciła na porządek dzienny w Konwencji podczas debat najpierw nad konstytucją 1793 r., potem konstytucją r. III; rozwiązanie pozostało jednakowe i rozprawa przeszła bez ożywienia.

ci mają stosować, i trzymają ich w granicach, zakreślonych przez istny system dowodów legalnych.[1] Zresztą Anglicy pod innym względem drogo opłacili wprowadzenie *jury* do spraw cywilnych. To stało się jedną z przyczyn, jakie wpłynęły na zachowanie i rozwój subtelnego i zawiłego systemu propozycyj i replik powoda i pozwanego, systemu mającego za cel — sprowadzić całą sprawę do kilku prostych kwestyj (*issues*). Z drugiej strony, system angielski redukuje większą część wdrożonych procesów nawet rzeczowej natury do spraw o wynagrodzenie szkód i strat, o których przysięgli najlepiej mogli wyrokować. A jednak instytucja ta w naszych czasach widocznie chyli się do upadku: „Nawet w Anglji *jury* cywilne jest w zupełnym rozkładzie; w Najwyższym Sądzie londyńskim i w sądach hrabstw udział przysięgłych nie jest już konieczny; bywają przywoływani tylko na żądanie jednej ze stron. Zaś sąd apelacyjny zawsze sądzi bez ich udziału".[2]

IV.

W Anglji wszelkie spory o zastosowanie ustawy i prawa rozstrzyga władza sądowa, zachowująca w ten sposób zupełną swą jedność. Istnieją, ma się rozumieć, i sądy wyjątkowe w tem znaczeniu, że kompetencja ich zamyka się w granicach pewnych spraw. Ale, ilekroć jakieś prawo czy przepis może dać powód do sporu, ilekroć wszczyna się dochodzenie, sprawa toczy się w sądzie, i zawsze w tych samych warunkach, bez względu na to, czy chodzi o czyn urzędnika, czy o stosunek dwu osób prywatnych. Anglicy nie bali się przekazać sądowi do rozstrzygania spraw, dotyczących postępowania władz administracyjnych, o ile te ograniczone są zasadami i przepisami prawnemi. Mimo to państwo i jego prawa znajdują w Anglji skuteczną ochronę przeciwko zamachom osób prywatnych. Tu dość zawiły system prawa angielskiego daje się ująć w dwa założenia:

1) W zasadzie przeciw państwu niemożna wystąpić z powódz-

---

[1] W zasadzie prawo angielskie uznaje wszystkie sposoby dowodzenia: ale w jakich warunkach dokument piśmienny lub zeznanie świadków ma starczyć za dowód w danej kwestji — to określają dokładne a drobiazgowe reguły prawne. Teorję dowodów formalnych lub oczywistości cechuje w prawie angielskiem niezwykła subtelność. Posłuchajmy tylko, co mowi L. O. Pike, j. w., str. 388: „Jury, którego głównem znamieniem było w starożytności to, że miało ono znać się na faktach, że miało się składać z sąsiadów, obeznanych ze sprawami w okolicy, w dzisiejszem oświetleniu orzeka o samych wnioskach (*conclusions*) bez uprzedzeń i przesądów stronniczych, według dowodów dopuszczanych zgodnie ze ścisłym przepisem prawa". Sidney Low, j. w., str. 214 (autor porównywa sędziego przysięgłego do wyborcy): „Jak już zauważył Maine, sędziowie przysięgli pozostają pod ścisłą kontrolą i kierownictwem. Do wysnucia ściśle określonych wniosków co do faktów, które im są przedstawione, doprowadza ich całe postępowanie, oparte na dokładnie wyrobionych przepisach".

[2] Glasson, La justice en Angleterre et en France w Revue du droit public et de la science politique, styczeń-luty 1895, str. 64. De Franqueville, Le système judiciaire de la Grande-Bretagne, t. I, Organisation judiciaire. François Poncet, Le jury civil en France, teza, Paryż 1913.

twem, bo państwo pod względem prawnym zlewa się w jedno z koroną, a monarchy nie można pozywać przed żaden sąd.[1] Jeżeli jednak okaże się, że korona nieprawnie, niesłusznie zatrzymuje w swem ręku własność osoby prywatnej, jeżeli łamie, lub niedopełnia umowy, zawartej w jej imieniu z osobą prywatną, to ta ostatnia może odwołać się do łaski monarszej: może wystosować do króla prośbę, zwaną *petition of right*. Wtedy „król, powiadomiony przez głównego sekretarza stanu do spraw wewnętrznych, że jeden z poddanych podaje powody do akcji przeciw niej i przedstawia odpowiednią prośbę, każe nakreślić na prośbie wyrazy: *fiat jus*, „niech się dzieje prawo", i spór w dalszym ciągu idzie zwykłą drogą, jak pomiędzy dwoma poddanymi. Ale tej drogi prawnej niemożna używać w razie przestępstwa albo niby przestępstwa (*tort or wrong*), spełnionego przez koronę, albo przez działającego w imieniu korony jej sługę. Wówczas stosuje się maksymę, że „król nie może postępować niesłusznie".[2] Państwo pozostaje na uboczu.

2) Żaden urzędnik czyli sługa korony (*servant of the Crown*) nie jest osobiście odpowiedzialny za swe czyny legalne; nie podlega też osobiście ściganiu z tytułu umów, w legalny sposób zawartych w imieniu państwa. Lecz za postępki nieprawne, przeciwnie, w zasadzie odpowiadają osobiście i mogą być ścigani w drodze karnej lub cywilnej przed sądami, które też wyrokują o słuszności lub bezprawności inkryminowanego postępku. Zasada ta niewiele zna wyjątków. Niektóre, dotyczące niższych urzędników, wymieniliśmy powyżej;[3] z pośród wyższych dostojników niektórzy również korzystają z tego przywileju. Należą tu sędziowie, bezwarunkowo nieodpowiedzialni z tytułu wyroków; w Anglji niema procedury podobnej do francuskiej *prise à partie*;[4] w tem samem położeniu są władze wojskowe względem swych podwładnych, oraz lord-namiestnik Irlandji.[5] Wreszcie angielska jurysdykcja pozwala też osobie prywatnej wszcząć sprawę przeciw urzędnikowi, aby wymóc na nim spełnienie obowiązku służbowego, — ale wtedy jedynie, gdy wyraźny przepis prawa albo zwyczaj zobowiązuje go nietylko wobec korony, lecz i społeczeństwa.[6]

Podobny, a nawet jeszcze absolutniejszy system, gdyż nieuwzględniający dobitnych subtelności, właściwych angielskiemu prawu, znalazł nielicznych zwolenników we francuskiej Konstytuancie, gdy ta zajmo-

---

[1] Ob. wyżej, str. 109.

[2] Anson, j. w., II, 452. — Singewald, The principle of the non suability of the State, 1912,

[3] Ob. wyżej, str. 109; Chartres, Protection of public authorities, Londyn 1911; Larnaude, Revue pénitentiaire, czerwiec 1906.

[4] Anson, II, 454.

[5] Tamże, II, 352 i nast., 454—455.

[6] Anson, II, 455, 457: „Kwestja do rozstrzygnięcia polega zawsze na tem, czy statut, albo prawo pospolite (*common law*) zobowiązuje sługę korony wobec niej tylko samej, czy i wobec społeczeństwa. Jeżeli i wobec społeczeństwa, to można go zmusić do spełnienia obowiązku za pomocą *mandamus*. Jeżeli tylko wobec korony, urzędnik odpowiada jedynie przed nią i przed parlamentem".

wała się rekonstrukcją całego sądownictwa;[1] Burke w swych r o z m y ś l a n i a c h o R e w o l u c j i F r a n c u s k i e j miał bardzo za złe Zgromadzeniu, że go nie przyjęło.[2] Zgromadzenie odrzuciło ów projekt prawie jednomyślnie i wygłosiło wręcz przeciwną zasadę, która też zapanowała we francuskiem prawie publicznem: r o z d z i a ł w ł a d z a d m i n i s t r a c y j n e j i s ą d o w e j.

Wcielono tę zasadę do dekretu zasadniczego z d. 16 sierpnia 1790 r. (tyt. II, art. 13): „Funkcje sądowe są odrębne i zawsze pozostaną oddzielone od funkcyj administracyjnych. Sędziowie pod groźbą oskarżenia o nadużycie służbowe nie mogą w żaden sposób przeszkadzać działalności ciał administracyjnych, ani też pozywać przed swój sąd urzędników administracji z powodu ich czynności". Równie wyraźnie wypowiedział tę samą myśl dekret 16 fructidor'a III roku.[3] Oba te zupełnie przejrzyste teksty zabraniają sędziom „nietylko samorzutnego wtrącania się do spraw administracyjnych, ale i ściśle sądowej interwencji, obudzonej przez procesy przeciw administracji".[4]

Twórcy tego systemu niewątpliwie powodowali się względami,

---

[1] Chabroud na posiedzeniu 30 marca 1790 r.: „Władze municypalne i ciała administracyjne... powinny mieć prawo udzielania odpowiedzi na żądanie obywateli, (*juridiction gracieuse*); póty nie trzeba będzie urządzać trybunałów. Ale jak tylko powstaje spór między ludźmi prywatnymi, spotykają się niezgodne pretensje, — i taki proces nie podlega kompetencji władz administracyjnych, bo te nie stanowią sądu; a skoro niema powodu wyjmować ich z kompetencji trybunałów zwyczajnych, nie trzeba bezużytecznie tworzyć nowych sądów. Może kto powie, że zwyczajne sądy zdołałyby się wynieść na stanowisko cenzorów administracji i opierać się jej? Ja sądzę, że byłyby zmuszone stosować się do ogólnych przepisów, i gdyby od nich odstąpiły, skierowanoby je na drogę obowiązku za pomocą tych samych środków, któremi zmusza się je do posłuszeństwa prawu". Na posiedzeniu 16 sierpnia 1791 (Archives j. w., XXIX, 462), Durand de Maillane domaga się wydania osobnego dekretu, któryby głosił, że „zawsze wolno żądać sądownie wykonania praw od urządzeń administracyjnych i nawet od samego narodu". Oba cytaty ob. u Duguit, j. w., 106, 111, który, zdaje się pierwszy zwrócił na nie uwagę.

[2] Wydanie paryskie 1829 r., str. 379: „Rzecz to ciekawa śledzić, z jaką starannością wyłączano instytucje administracyjne z pod jurysdykcji tych nowych trybunałów; tak więc ludzi, którzy więcej niż inni powinni podlegać władztwu prawa, całkowicie wyjmuje się z pod niego. Kto ma do czynienia z groszem publicznym, tego najsurowiej należałoby trzymać w granicach obowiązku. Gdyby nie to, że waszym rzeczywistym zamiarem było zrobić z instytucyj administracyjnych istne państewka udzielne, możnaby było przypuścić, że zaliczycie do spraw, godnych największej uwagi, założenie jakiegoś czcigodnego trybunału na wzór waszych dawnych parlamentów albo naszej Ł a w y k r ó l e w s k i e j; władzy takiego trybunału podlegaliby wszyscy urzędnicy publiczni zarówno wtedy, gdy działają zgodnie z prawem, jak i wówczas, kiedy oddalając się od prawa, mieliby poznać jego surowość".

[3] „Konwencja narodowa, wysłuchawszy zdania swego komitetu finansów ogłasza za nieważne wszelkie zarządzenia i wyroki sądowe, wydane przez trybunały przeciwko członkom ciał administracyjnych i komitetów nadzorczych w sprawach, wynikłych z powodu zajęcia własności, ściągania podatków rewolucyjnych i innych aktów administracyjnych, przedsięwziętych przez powyższe władze celem wykonania praw i uchwał obecnych przedstawicieli ludu, jak niemniej w sprawach o zwrot pieniędzy i dóbr przelanych do skarbu. Wznowiony zostaje pod groźbą kary zakaz rozpatrywania przez sądy wszelkich spraw administracyjnych; wolno tylko osobom, zakładającym rekurs, czynić starania w obronie swych praw przed komitetem finansów".

[4] Laferrière, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, wyd. II, t. I, str. 12.

właściwemi ich położeniu i warunkom chwili. Mieli przed oczyma działalność dawnych parlamentów, które, uczestnicząc w prawach policji i administracji, tak często krępowały zarząd królewski, wszczynając sprawy przeciw jego urzędnikom. Przeczuwali przytem, że nowa administracja nie sprostałaby trudnemu zadaniu, jakie włożyła na nią rewolucja, gdyby zwolennicy starych porządków i starych poglądów mogli ją ciągle nękać i paraliżować ściganiem sądowem przed trybunałami. Nawet w spokojnych czasach w kraju, gdzie nie brak lekkomyślnych głów, i każdemu otworem stoi droga do sądu, rola wystawionej na podobne napaści administracji stałaby się nadzwyczaj trudną.[1] System, którego trzyma się Anglja, znajduje miarkującą przeciwwagę nietylko w poważnym charakterze narodu, ale więcej jeszcze w niezaprzeczonej drożyźnie wymiaru sprawiedliwości; znaczne sumy musi wydatkować ten, kto chce wszcząć i prowadzić taką sprawę przed sądem angielskim. System zatem francuski ma za sobą bardzo ważne praktyczne względy; dowodem to, iż analogiczne zasady przyjęła i zastosowała w naszych czasach cała niemal pozostała Europa.[2] Ale ustawodawcy 1789 roku, którzy je wprowadzili we Francji, utrzymywali nadto, iż harmonizują one jak najlepiej z zasadą podziału władz, a nawet z teorją trzech władz. Twierdzili, że władza sądowa oprócz stosowania prawa karnego obejmuje tylko jurysdykcję cywilną we właściwem znaczeniu wyrazu, t. j. sąd w sprawach między ludźmi prywatnymi o prywatne interesy. Przeciwnie, administracja publiczna i spory administracyjne leżą w zakresie władzy wykonawczej. „Należy rozróżniać — mówił Duport 29 marca 1790 r. — dwa rodzaje praw — prawa polityczne i prawa cywilne: pierwsze obejmują stosunek jednostek do społeczeństwa, albo wzajemne stosunki instytucyj politycznych; drugie określają prywatne stosunki jednostki do jednostki. Dla stosowania tych to ostatnich praw wyłącznie i umyślnie ustanawia się sędziów. Wykonywania zaś praw politycznych nigdy nie można powierzać pieczy sędziów, nie narażając na niebezpieczeństwo publicznej i prywatnej wolności... Tak więc, czy zechcemy badać tę kwestję w związku z jej znaczeniem dla swobody, czy tylko z punktu widzenia potrzeb dobrego wymiaru sprawiedliwości, wypadnie zakazać sędziom wszelkiej funkcji publicznej; na nich należy tylko włożyć obowiązek rozstrzygania sporów między obywatelami".[3] Taką też była, zdaje się, myśl mistrza, który natchnął członków Konstytuanty. Bo też Monteskjusz z początku nazywa władzę sądową w ł a d z ą w y k o n a w-

[1] Demeuniers na posiedzeniu 16 sierpnia 1791 r. (Archives XXIX, 462): „Do trybunału udawaliby się wszyscy obywatele ze skargami na niewykonanie pewnych przepisów administracyjnych. Wtedy włożonoby na trybunały obowiązek rozpoznawania spraw, któreście wyraźnie wyjęli z pod ich władzy". W r. 1842 wypowiedział tę samą myśl w uroczystej mowie pierwszy prezes izby obrachunkowej (Moniteur d. 19 kwietnia 1842): „Jak każdy z was, i my jesteśmy przekonani, że działalność administracji stałaby się niemożliwą od chwili, kiedy sąd mógłby wezwać ją przed swe kratki czy to w osobie jej agentów czy w postaci jej rozporządzeń".

[2] Laferrière, j. w., I. 26 – 85.

[3] Archives, XII, 408 i nast. — Por. Duguit, j. w., 70 i nast., 107 i nast.

czą nad sprawami, zależnemi od prawa cywilnego (*la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit civil*) i powiada, że przez nią monarcha lub sędzia karze za zbrodnie lub sądzi spory osób prywatnych,[1] a w dalszym ciągu, mówiąc o władzy sądowej, zawsze ma na myśli tylko jurysdykcję cywilną albo karną. Niektórzy późniejsi autorowie, zachowując ten pogląd, znacznie go jednak zmodyfikowali: z jurysdykcji administracyjnej robią oni jakiś pas pośredni między właściwą administracją i wymiarem sprawiedliwości. „Pomiędzy władzą wykonawczą a sądową, mówi Laferrière, istnieje zadanie natury mieszanej, zadanie polegające na sądzeniu sporów administracyjnych. Mieszany charakter ma ono z dwojakiego punktu widzenia: najpierw, ponieważ agent administracji z natury swych funkcyj nieraz musi polegać na własnem uznaniu w kwestjach, dotyczących bądź prawa, bądź faktu; inaczej działalności jego przy lada opozycji groziłoby sparaliżowanie. Stąd wniosek, że w samym fakcie rządzenia tkwi niezbędne prawo decyzji. Powtóre, ponieważ to prawo decyzji, nieodłączne od czynności administracyjnych, i przywiązana doń siła egzekucyjna wtedy tylko mogą być stosowane względem obywateli bez pogwałcenia sprawiedliwości, jeżeli ci mogą zaskarżać je przed wyższą, bezstronniejszą władzą, bardziej dostępną dla form sporu sądowego“[2]. Uczony autor wykłada dalej, jakie powody kazały we Francji powierzyć tę pośrednią dziedzinę nie sądownictwu, lecz administracji.[3] Pogląd Leferrière'a wydaje mi się bardzo subtelnym i ścisłym. Zdaniem mojem jednak z faktycznych danych wynika, że od czasu rewolucji prawodawstwo francuskie, nie zrywając z wygłoszoną przez nią zasadą, przeżyło znamienną ewolucję, która i w jurysprudencji znalazła odbicie. Wprawdzie spory z administracją przeważnie zostały poza granicą kompetencji sądowej, zawsze atoli zdradzały one tendencję do zorganizowania się w formach sądowych i przechodziły z rąk właściwej administracji w ręce sądów administracyjnych, urządzonych i działających prawie tak samo, jak trybunały zwyczajne.

Zgromadzenie Ustawodawcze dekretem 6—11 września 1790 r. (art. 1, 3—6) oddało spory z administracją samym ciałom administracyjnym — dyrektorom (*Directoires*) okręgowym i departamentowym; te ostatnie wyrokowały zawsze w ostatniej instancji.[4] Konstytucja 22 frimaire'a VIII r. wprowadziła do tego systemu głęboką zmianę, tworząc Radę Stanu (art. 52) „mającą rozstrzygać pod kierownictwem konsulów wszelkie trudności, jakie powstają w sprawach administracyj-

[1] J. w., ks. XI, rozdz. VI.

[2] J. w., str. 11, 12.

[3] Tamże, str. 12: „We Francji zcentralizowany ustrój kraju, doniosłość usług, powierzonych administracji, wynikająca z nich odpowiedzialność zdawałaby się nie dopuszczać kontroli ciał sądowniczych. To też powierzanie sporów administracyjnych władzy administracyjnej albo specjalnym jurysdykcjom uznawano od r. 1789 za normalne zastosowanie rozdziału władz“.

[4] Spory o podatki, zależnie od podziału na podatki bezpośrednie i pośrednie, należały bądź to do ciał administracyjnych, bądź też do sądów okręgowych i do dziś dnia rozpatrują je poczęści sądy administracyjne poczęści trybunały zwykłe.

nych"; równało się to założeniu najwyższego sądu jurysdykcji administracyjnej. Prawo 28 pluviôse'a roku VIII wykończyło tę organizację, urządzając we wszystkich departamentach rady prefektur, którym też w znacznej mierze powierzono wzmiankowane sprawy. Nakoniec, prawo 16 września 1807 r., wznawiając izbę obrachunkową (*Cour des Comptes*), zorganizowało w formie nawskroś sądowej jurysdykcję nad osobami, zdającemi rachunki; członkowie izby obrachunkowej byli nawet mianowani dożywotnio. Rada Stanu i rady prefektur miały naturalnie funkcje nietylko administracyjno-sądowe, ale i czysto administracyjne; w czynnej zato administracji nie biorą żadnego udziału, wskutek czego akcja administracyjna przeważnie była oddzielona od jurysdykcji. Naturalnie i członkowie właściwej administracji, jako to: merowie, podprefekci, ministrowie, zachowali i poniekąd zachowują dotąd pewne atrybucje sądowe; ale postępy prawodawstwa zamknęły te atrybucje (z wyjątkiem ministerjalnych) w bardzo ciasnych granicach.[1] Wskutek tej samej ewolucji idei i urządzeń najpoważniejsi prawnicy biorą dziś rozbrat z panującym i klasycznym niegdyś poglądem, jakoby ministrowie mieli być najpierwszą instancją w sporach administracyjnych; nadaje się im prawo sądzenia już tylko w wyjątkowych wypadkach, wyraźnie przewidzianych przez ustawy.[2] Coprawda, w całym tym systemie przez długi czas panowała następująca zasada przewodnia: „jurysdykcja administracyjna należy do administracji", w tem znaczeniu, że Rada Stanu, mająca wyrokować w sporach administracyjnych bądź jako pierwsza i ostatnia instancja, bądź jako najwyższy sąd apelacyjny lub kasacyjny, nie mogła decydować osobiście i samodzielnie. Rada funkcjonowała według zasad „*justice retenue*"; wyroki jej w sporach administracyjnych otrzymywały moc i siłę obowiązującą dopiero po otrzymaniu formy dekretu władzy wykonawczej. Konstytucja 1848 r., nadając radzie władzę niezależną, chwilowo tylko przerwała wątek tej tradycji; wrócono do niej w r. 1852. Art. 9 ustawy 24 maja 1872 r. zniósł ową tradycję ostatecznie, stanowiąc, że „Rada Stanu decyduje w najwyższej instancji w sprawach, wynikłych ze skarg apelacyjnych na administrację i próśb o skasowanie rozporządzeń różnych organów administracyjnych, wydanych z nadużyciem władzy".

Przeobrażenie to zapewne posunie się jeszcze dalej i zakończy się zupełnem oddzieleniem administracji czynnej od sądownictwa administracyjnego.[3] Gdy to nastąpi, trzeba będzie uznać, że sądy administracyjne, złożone ze starannie dobranych sędziów, znających się na zarządzie, są w praktyce oddzielone od władzy wykonawczej, a przed-

[1] Ducrocq, j. w., II, §§ 504, 557, 726—731.

[2] Laferrière, j. w., I, str. 400 i nast.

[3] Gabinet Clémenceau przedłożył już dwa wnioski w tym duchu. Pierwszy wniesiony do izby deputowanych 27 maja 1907 r. domagał się zniesienia rad przy prefekturach a stworzenia regjonalnych trybunałów administracyjnych. Wycofano go 13 lipca 1908 r., lecz jednocześnie prezydent Rady ministrów złożył drugi wniosek, zmierzający do przekształcenia rad przy prefekturach we właściwe trybunały administracyjne zupełnie niezależne od czynnej administracji. Ob. Jèze, Rapport à la société d'étude législative sur la réforme des Conseils de préfecture.

stawiają taką faktyczną kompetencję, jaka gdzieindziej nie zna sobie ównej. Dadzą one osobom prywatnym taką samą rękojmię sprawiedliwych wyroków w sporach z administracją, jaką rokowałaby prawna kompetencja trybunałów sądowych. Tylko, że brakowałoby im napozór jednej jeszcze gwarancji — nieusuwalności, którą nie cieszą się członkowie przeważnej części jurysdykcyj administracyjnych. Ale usuwalność jest, zdaje się, tutaj uprawnioną rezerwą na korzyść rządu, który wobec panowania swobody dyskusji uciekałby sie do korzystania z niej w najważniejszych tylko razach i najbardziej usprawiedliwionych. Z drugiej strony, ponieważ sądy administracyjne prawnie wchodzą w zakres władzy wykonawczej i administracyjnej, mogą one w razie nieprawidłowości unieważniać nawet akty administracji: na mocy zasady rozdziału władz — władza sądowa, gdy ją uznamy za odrębną i kompetentną po temu, nie mogłaby kasować i znosić aktów władzy wykonawczej. Mogłaby najwyżej w braku sankcji karnej skazywać administrację na wynagrodzenie strat, które ta ostatnia spowodowała.

Wreszcie zasada, wyznaczająca sądom administracyjnym wyłączną kompetencję do sądzenia aktów administracji, nie jest bezwzględna. Prawodawstwo, a więcej jeszcze jurysprudencja, znacznie ścieśniły jego zakres, udzielając kompetencji nad działalnością urzędników trybunałom sądowym. Tutaj atoli dotykam kwestji, całkowicie należącej już nie do prawa konstytucyjnego, lecz do administracyjnego: odsyłam więc czytelnika do dzieł, specjalnie temu prawu poświęconych.[1]

V.

Na zasadę rozdziału władzy należy spojrzeć również z punktu widzenia wzajemnych stosunków władzy sądowej i prawodawczej. Tu prowadzi ona do trzech głównie konsekwencyj:

1) Władza prawodawcza winna szanować uchwały władzy sądowej. Nietylko nie może ona kasować i zmieniać wydanego wyroku, ale nawet powinna się wstrzymać od krytyki i roztrząsania tegoż. Doktryna ta jest uznawana powszechnie i nieraz bywa stwierdzana na posiedzeniach parlamentu francuskiego.[2] Należy wszakże zauważyć, że druga jej część każe się domyślać uznania rozdziału władz sądowej

[1] Leferrière, j. w., ks. III.

[2] Patrz posiedzenie izby deputowanych d. 6 kwietnia 1895 (Journal officiel z dnia 7, str. 1292), następujący ustęp mowy Gauthiera (de Clagny): „Zasada rozdziału władz nie pozwala mi roztrząsać z tej mównicy uchwały sądowej". Tymczasem na posiedzeniu 30 marca 1898 izba deputowanych uchwaliła wnioski ze sprawozdania komisji śledczej w sprawie panamskiej, wyrażającego naganę kilku sędziom. Ale nawet wtedy, gdy zadawano taki cios zasadzie rozdziału, nie zapomniano jej wygłosić. Bo oto co mówił wielki pieczętarz (Journal officiel z d. 31 marca, izba deputowanych, str. 1482): „Nie mam zamiaru, jak to zresztą zrozumiecie, wszczynać na tej trybunie nieco spóźnionej rozprawy nad rozdziałem władz. Mógłbym, a może powinienbym przypomnieć wam, że izba nie powinna sądzić sędziów, jak to przed chwilą uznał tu szanowny pan Viviani. Zależą oni od pieczętarza".

i wykonawczej, bo przy rządach parlamentarnych izby mają prawo roztrząsać i krytykować wszystkie czynności władzy wykonawczej.

2) Dekret 16 sierpnia 1790 r. (tyt. II, art, 12) stanowi, że sądy „nie mogą wydawać przepisów, lecz mają się zwracać do ciała prawodawczego, ilekroć uznają za konieczną interpretację praw istniejących albo wydanie nowych". Kodeks cywilny jeszcze dobitniej powtórzył ten zakaz w art. 5: „Zabrania się sędziom stanowić jakiekolwiek rozporządzenia i przepisy natury ogólnej w sprawach podlegających ich kompetencji". Nieraz da się słyszeć, że taki wniosek wypływa z zasady rozdziału władz, gdyż podobne regulaminy czyniłyby ujmę władzy prawodawczej. Zgromadzenie Ustawodawcze, notując powyższy artykuł, z pewnością miało na myśli uchwały regulaminowe parlamentów i sądów najwyższych, na które w epoce starych rządów patrzano, jako na prowizoryczne, uzupełniające prawodawstwo;[1] Konstytuanta chciała zapobiedz zlaniu się władzy prawodawczej z sądową.[2] Ale, prawdę powiedziawszy, władza normująca nie należy wcale koniecznie do sfery prawodawczej, i regulamin nie jest jeszcze prawem. Wszak regulamin to tylko przepis, mający jeno zapewnić wykonywanie prawa za pomocą uzupełniania jego szczegółów; ale przepis taki nie może zmienić, zmodyfikować ani litery, ani ducha prawa.[3] To też władza regulująca wcale nie należy wyłącznie ani naturalnie do władzy prawodawczej. Natura rzeczy każe ją właśnie powierzać organom wykonawczym, gdyż one to, mając sobie poleconą pieczę o wykonywaniu praw, najlepiej przez to mogą je uzupełniać. Francuskie prawo publiczne nadaje ją w różnym stosunku prezydentowi Rzeczypospolitej, prefektom, merom. Mogłoby bez uszczerbku dla ogólnych zasad nadać tę władzę i sądom. Jeżeli zaś przeciwnie odmówiło im takowego, wpłynął na to najpierw duch reakcji przeciw praktykom dawnych parlamentów. Ale tenże zakaz godzi się bardzo szczęśliwie z opiekuńczą regułą, zaszczepioną we francuskiem prawie publicznem, a upoważniającą sądy, gdy mają karać wykroczenia przeciw regulaminom, do badania, czy regulaminy (natury, zresztą, administracyjnej[4]) zostały „wydane legalnie".[5] Tutaj więc zachodzi wyjątek z ogólnej zasady rozdziału. Władza sądowa, występująca w charak-

[1] Esmein, Histoire du droit français, j. w., str. 530.

[2] Duport, Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire. „Jeżeli do ludzi, na których włożony jest obowiązek wymiaru sprawiedliwości, należą nadto funkcje polityczne, jeżeli mają prawo żądać wykonania przepisów i wydawać stosowne rozporządzenia z własnej inicjatywy; jeżeli mają prawo wstrzymywać wykonywanie ustaw, albo brać udział w ich powstawaniu, następuje tedy istna mieszanina idei i władz".

[3] Hancke, Bodin, str. 51. Laferrière, j. w., I, II. widzi tu jedną z owych sfer pośrednich, o których już mówiłem. „Pomiędzy władzą prawodawczą i wykonawczą istnieje atrybucja pośrednia, polegająca na układaniu regulaminów, stanowieniu drugorzędnych przepisów, niezbędnych do zastosowania praw; zdolność ta bywa nadawana prawodawcy lub rządowi, albo też dzieli się między nimi na różne sposoby, zależnie od tego, czy ogólna konstytucja państwa zmierza głównie do przewagi parlamentu czy też władzy wykonawczej".

[4] Code Pénal, art. 471, n° 15.

[5] Laferrière, I, j. w., 481 i nast.

terze instytucji nadzorczej, kontrolującej administrację, sama nie może wydawać regulaminów.

3) Władza sądowa, jako odrębna od prawodawczej, nie może unieważniać aktów tej ostatniej, t. j. praw, ani też przeszkadzać ich działaniu. Czy jednak nie należy pójść jeszcze dalej i powiedzieć, że władza sądowa nie może oceniać wartości, t. j. konstytucyjności prawa? Wniosek ten, jak zobaczymy dalej, odrzuciła amerykańska jurysprudencja a nawet, rzec można, doktryna Anglosasów, którzy posiadają konstytucje, ograniczające zakres władzy prawodawczej. Naodwrót, we Francji i wielu innych krajach europejskich zasada taka obowiązuje. W szczególności we Francji wytyczne zasady prawa publicznego, ugruntowane przez zgromadzenia Rewolucji, nie pozostawiają w tym względzie żadnej wątpliwości. Konstytucja jak najwyraźniej powstaje przeciwko teorji, nadającej dawnym parlamentom prawa polityczne i upoważniającej je do sprawdzania legalności ustaw. Jak najformalniej też odtrąciła ona takie i tym podobne uroszczenia. Dekret 16 sierpnia 1790 r. (tyt. II, art. 11, 12) głosi, co następuje: „Sądy ani b e z p o ś r e d n i o ani p o ś r e d n i o nie mogą brać udziału w sprawowaniu władzy prawodawczej, ani też wstrzymywać lub zawieszać wykonania dekretów ciała prawodawczego, sankcjonowanych przez króla, — pod groźbą oskarżenia o nadużycia służbowe. Sądy winny wpisywać do osobnych rejestrów, nie dodając żadnych warunków i zastrzeżeń, komunikowane im prawa oraz ogłaszać takowe w przeciągu dni ośmiu".

ROZDZIAŁ IV.

Prawa jednostki.

Świat starożytny na najwyższym szczeblu swej cywilizacji uznawał bez zastrzeżeń wszechmoc i nieograniczone prawo państwa.[1] Czy państwo przybierało postać republikańską czy wcielało się w cesarza, nie zmieniało to istoty rzeczy. Jednostka nigdy nie miała własnego prawa, któreby mogła przeciwstawić państwu.[2] Zasada ta zupełnie prawie zatarła się w wiekach średnich pod wpływem poglądów, jakie przynieśli ze sobą barbarzyńcy, a które rozwinęła anarchja feudalna. Z jednej strony, zatarło się stopniowo samo pojęcie państwa oraz interesów publicznych, W senjorji, w tej formie władzy, będącej szczątkami dawnej władzy publicznej ujrzano przedewszystkiem własność prywatną, której atrybucje i prawa mógł ograniczyć zwyczaj. Z drugiej zaś strony, co ważniejsza, śród szlachty, rycerstwa feudalnego przynajmniej, rozwinęło się potężnie pojęcie prawa jednostki. Dla pana feudalnego nie istniała w rzeczywistości na ziemi władza zwierzchnia; nie uznawał on innych obowiązków publicznych, jak te,

[1] Por. wyżej, str. 24.

[2] Hobbes, Leviathan, r. XXI, dobrze powiedział: „Itaque neque Atheniensis neque Romanus quisquam liber (a legibus erat) sed civitates eorumdem".

które dobrowolnie na siebie przyjął w umowie, stanowiącej wstępny krok do przysięgi lenniczej. Żadna władza nie mogła go opodatkować; za sędziów uznawał tylko równych sobie współwasalów, zasiadających pod przewodem senjora, a nawet niezawsze poddawał się raz już przyjętej jurysdykcji; korzystając bowiem w zasadzie z prawa wojny prywatnej, przekładał walkę orężną nad sądową obronę swych uroszczeń.[1] Ale z chwilą upadku i zaniku feudalizmu politycznego owo tak silne niegdyś poczucie praw indywidualnych zatarło się i zaginęło wśród cywilizowanych ludów zachodu, — z wyjątkiem może Anglosasów, u których pozostało dominującą cechą charakteru narodowego; lecz i ci podporządkowali prawo jednostki wymaganiom państwa zorganizowanego. W wielkich monarchjach stałego lądu, zwłaszcza we Francji, znów zapanowało pojęcie absolutnych praw państwa, uosobionego w monarsze z Bożej łaski. Bossuet w swej Polityce wysnutej ze słów Pisma Świętego nie zna innych granic władzy zwierzchnika, oprócz tych, które zakreśla religja: zwierzchnik nie może prawnie nakazać tego, czego zabrania Bóg.[2] Wprawdzie Bossuet potępia i odpycha czysty despotyzm, dla którego niema stałych praw, zwierzchnik bowiem według swego widzimisię rozporządza swobodą i majątkiem poddanych, ale wystrzega się nazwać go bezwzględnie nieprawnym: widzi w nim tylko oznakę barbarzyństwa, a nie pogwałcenie pewnych praw.[3]

Powyższy jednak pogląd na absolutną władzę zwierzchnika nie wszyscy podzielali prawnicy, najmniej zaś ci, którzy usiłowali we Francji w XVI wieku wyjaśniać pojęcie zwierzchnictwa. Do ograniczenia, wypływającego z boskiego prawa i uświęconego przez religję, dodawali nowe, osnute na pojęciu prawa naturalnego. Zwierzchnik nie może rozporządzeniami ani prawodawstwem gwałcić prawa przyrodzonego, jak nie może gwałcić praw boskich — bo samo prawo przyrodzone uchodziło za instytucję boską. Stąd wynikało, że król powinien szanować uczciwe umowy poddanych i własność prywatną. Taką doktrynę głosił między innymi Bodin.[4] Wreszcie niektórzy dawni

---

[1] Esmein, Cours élém. du droit français, j. w., str. 244.

[2] Ks. VI, art. 2, propozycja druga.

[3] Ks. VIII, art. 2, propozycja pierwsza: „Otóż to nazywa się władzą samowolną. Nie będę badał, czy jest ona prawną czy bezprawną. Są ludy i wielkie cesarstwa, które na niej poprzestają, i nie mamy powodu niepokoić się o formę ich rządu. Dość, gdy powiemy, że jest barbarzyńska i ohydna".

[4] Les six livres de la République, ks. I, r. IX, str. 150 i nast. „Podobnie jak umowy i testamenty prywatnych nie mogą uwłaczać rozporządzeniom urzędników ani edykta urzędników obyczajom, ani też obyczaje powszechnym ustawom monarchy udzielnego, tak samo ustawy monarchów udzielnych nie mogą obrażać ani zmieniać praw Boga i natury... Władca panujący winien dotrzymywać umów zawartych bądź ze swym poddanym, bądź z obcemi państwy; skoro bowiem jest dla poddanych poręczycielem spełnienia ich wzajemnych umów i zobowiązań, tembardziej jest im dłużny sprawiedliwość w swych własnych sprawach... w imię naturalnej słuszności, która żąda dotrzymywania umów i obietnic... Jeżeli tedy panujący zwierzchnik nie mocen jest przestąpić granic praw naturalnych, zakreślonych przez Boga, którego jest on obrazem, to nie może również odebrać komu innemu własności bez sprawiedliwej i rozumnej przyczyny".

prawnicy francuscy dodawali, że władza zwierzchnia króla jest ograniczona przez ustawy zasadnicze królestwa;[1] jak jednak należy rozumieć te ustawy, dokładnie nie określono.[2]

Łatwo jednak zauważyć, że te ograniczenia władzy zwierzchniej nie stanowiły dla obywatela żadnych wrodzonych praw osobistych. Jedyną podstawę miały one w idei Bóstwa i w woli Boskiej, w której widziano wyłączne źródło prawa naturalnego. Dlatego to obowiązywały one zwierzchnika. Szanować je było dlań religijną powinnością; ale poddany nie miał stąd żadnych praw, którychby mógł dochodzić na panującym. Doktryna teologów conajwyżej pozwalała mu odmówić władcy posłuszeństwa, gdy on łamał prawo naturalne.[3]

I.

Wszelako teorja praw osobistych miała jeszcze wypłynąć z idei prawa naturalnego, tylko pojmowanego inaczej, ściągniętego z nieba na ziemię. Skojarzyła się z hipotezami o stanie natury i o umowie społecznej. Bezwzględna niezależność jednostki, kierującej się w swem poczuciu moralnej odpowiedzialności li tylko prawem przyrodzonem, wydawała się stanem pierwotnym, poprzedzającym każde społeczeństwo cywilne, koniecznym punktem wyjścia dalszego rozwoju. Sądzono, że ludzie, zrzekając się tej bezwzględnej wolności, aby przez jednogłośną umowę utworzyć państwo i władzę naczelną, abdykowali tylko z jednej cząstki swej przyrodzonej niepodległości, której niepodobna było pogodzić z pojęciem państwa; przystali jedynie na najniezbędniejsze ofiary, to zaś, co zachowali, ta pozostała część wolności przyrodzonej, przeciwnie — stanowiła ich prawa osobiste. Te prawa jednostki, wyższe od praw państwa, bo dawniejsze od nich, pozostały nietknięte i dlatego państwo musi je szanować. Taką była pomysłowa, doskonale zbudowana teorja, której przedstawicielami są Locke,[4]

[1] Loyseau, Traité des seigneuries, r. II, n 9: „W każdym razie, ponieważ sam tylko Bóg jest wszechmocny, a moc ludzka nie może być całkiem absolutna, istnieją trzy rodzaje praw, ograniczających potęgę zwierzchnika, lecz nie uchybiających jego zwierzchnictwu. A mianowicie: prawa boskie, gdyż panujący nie przestaje przeto być poddanym Boga; naturalne (nie zaś pozytywne) prawidła sprawiedliwości, gdyż władzę publiczną powinno się sprawować, jak wyżej powiedziano, nie według upodobania, lecz według sprawiedliwości; nareszcie — prawa zasadnicze państwa, gdyż panujący powinien używać swego zwierzchnictwa zgodnie z jego naturą, a w formie i warunkach, w jakich została ustanowiona".

[2] Esmein, Histoire, j. w., str. 518.

[3] Por. Bossuet, Politique j. w., ks. IV, art. I, założenie czwarte: „Królowie zatem, jak i inni ludzie, podlegają sprawiedliwości praw, lecz nie podlegają ich sile karzącej; albo, jak mówi teologja, podlegają prawom, jako sile kierowniczej, a nie jako sile przymusowej".

[4] Essay on civil government, § 135—142. Przeważną rolę odegrał tu wpływ Locke'a. Jego to pomysłem jest w istocie odróżnianie praw człowieka od praw obywatela; w § 14 mówi on o „prawach należących do ludzi, jako ludzi, a nie jako do członków społeczeństwa". Pierwsze należały do człowieka jeszcze w stanie naturalnym, jak np. prawo własności, a nie stracił on ich, przechodząc do stanu uspołecznienia;

Wolff,[1] Blackstone,[2] sam Rousseau,[3] wreszcie Siéyès,[4] że wymienimy tylko tych autorów, którzy sformułowali ją najdobitniej.[5] Coprawda, Rousseau dodawał do swego twierdzenia pewne ograniczenie, które mogło je z gruntu skompromitować, lecz najzupełniej odpowiadało teorji umowy społecznej. Wypowiedziawszy zdanie, że „wszystko to, co ktoś przez umowę społeczną ustępuje ze swej władzy, swych dóbr, swej wolności, stanowi ledwie cząstkę tego, co potrzebne jest społeczeństwu", dodawał: „Należy wszakże zgodzić się, że zwierzchnik sam jako sędzia orzeka, co jest dla społeczeństwa potrzebnem".[6] Inni zato autorowie protestowali przeciw podobnym poglądom: Blackstone określał prawa osobiste, jako a b s o l u t n e, a niektórzy utrzymywali, że umowę społeczną, jak i każdą inną, należy tłómaczyć na korzyść zobowiązanych.

Teorja ta płodna była w następstwa, bo poraz pierwszy wprowadziła zasadę praw jednostki; jednakże nie może się ona ostać, skoro odrzucimy hipotezę umowy społecznej. Wypada poszukać innej dla tych praw podstawy. Tę znajdujemy we wspomnianej już przez nas[7] idei, że źródło wszelkiego prawa tkwi w jednostce, bo tylko jednostka jest istotą realną, wolną i odpowiedzialną. Bezwątpienia, ludzkie społeczeństwa polityczne są dziełem natury, są organizmami, stworzonemi przez konieczność i rozwijającemi się poczęści według żywiołowych praw. W granicach, w których działa owa fatalność, i o ilę inteligencja ludzka zdoła poznać jej p r o c e s i kierunek, —

---

drugie powstały na mocy umowy społecznej, albo na mocy wynikłej z niej zwierzchności.

[1] Jus naturae, t. VIII, § 980: „Imperium civile, quum metiendum sit ex fine civitatis, idem non extenditur ultra eas actiones quae ad bonum publicum consequendum pertinent; consequenter, quum nonnisi quoad easdem libertas naturalis restringitur, quoad caeteras actiones illibata manet",

[2] Commentaries, B. I, ch. I, p 124: „Głównym celem społeczeństwa jest obrona jednostek w korzystaniu z tych absolutnych praw, któremi obdarzyły je niewzruszone ustawy przyrody. Stąd wniosek, że pierwszem i pierwotnem przeznaczeniem praw ludzkich jest zachowanie i uregulowanie absolutnych praw jednostki. Przeciwnie, względne prawa społeczne wypływają z ukształtowania się państw i społeczeństw. To też są one późniejsze od tamtych; dlatego wzgląd na utrzymanie i uregulowanie tych praw ma drugorzędne znaczenie".

[3] Contrat social, ks. II, r. IV, str. 145, 147: „Każdy się zgodzi, że wszystko to, co ktoś przez umowę społeczną ustępuje ze swej władzy, swych dóbr, swej wolności, stanowi ledwie cząstkę wszystkiego tego, co potrzebne jest społeczeństwu. Widać stąd, że jakkolwiek absolutną, świętą, nietykalną jest władza zwierzchnia, nie przekracza ona i nie może przekroczyć granic układów powszechnych, oraz, że każdy człowiek może w zupełności rozporządzać tą częścią dóbr i swobody, jaką mu umowa pozostawiła".

[4] Ob. np. mowę jego z d. 2 thermidora r. III (Réimpression, XXV, str. 292). „Gdy powstaje zrzeszenie polityczne (*association politique*) nie wszystkie prawa, jakie każdy członek ze sobą przynosi, stają się własnością ogółu,... własnością ogółu pod godłem władzy publicznej albo politycznej zostaje jeno możliwie najmniejsza ich cząstka, i to tylko taka, jaka konieczna jest do utrzymania każdego w jego prawach i powinnościach".

[5] Gierke, j. w., II4 i nast.

[6] Contrat social, ks. II, r. IV, str. 144.

[7] Patrz wyżej, str. 214. Beudant, Le droit individuel et l'État, Paryż 1891.

wolność i wola człowieka musi się do niej naginać, przystosowywać swe czyny, przyczyniając się tem samem do zupełniejszej harmonijności nieuniknionych w gruncie rzeczy wyników. Ja sam usiłowałem zastosować ten pogląd do teorji zwierzchnictwa narodu.[1] Wszystko to jednak nie dowodzi, by społeczeństwa polityczne były istotami realnemi i posiadały swe własne prawa. Natomiast składające je jednostki, są to istoty, obdarzone poczuciem odpowiedzialności moralnej, zdolne do swobodnego kierowania swemi czynami, — o ile wysiłki ich nie łamią się w starciu z siłą natury. Z punktu widzenia prawa i rozumu dla ich to dobra istnieje społeczeństwo polityczne. Lecz pierwszem dobrem i prawem jednostki jest móc swobodnie rozwijać swe zdolności; a najlepszy środek, zapewniający taki rozwój, polega na tem, żeby każdemu dać możność dowolnie rządzić samym sobą według własnego uznania i na własną odpowiedzialność, dopóki nie zawadzi o równoważne prawa innych ludzi. Otóż zapewnienie każdemu tego rozwoju swobodnego jest celem różnych wolności, z jakich składają się prawa indywidualne: nie szanujące ich społeczeństwo polityczne rozmija się ze swem istotnem posłannictwem, państwo traci swą pierwszą i główną rację bytu. „Celem każdej instytucji publicznej, mówił Siéyès, jest wolność osobista".[2]

— W demokracjach spółczesnych prawo jednostki, osłonione przed wszelkimi zamachami państwa, zdobywają szczególne znaczenie. Na skutek zwierzchnictwa ludu panuje w nich prawo liczby, wszechwładza większości; a większość łatwo może się stać despotyczną, zwłaszcza gdy organami jej są tylko zgromadzenia przedstawicielskie. Cóż będzie rękojmią dla mniejszości? Szukano jej nieraz w pewnych sposobach organizacji praw politycznych, w referendum, o którem już mówiłem, a które potrafi jedynie obalić złudzenie co do większości w gronie przedstawicieli, a nie w gronie reprezentowanych; szukano w reprezentacji mniejszości, która mogłaby zapewnić mniejszościom

[1] Ob. wyżej, str. 221 i nast.

[2] Mowa z d. 2 thermidora r. III (Réimpr. j. w., XXV, 295). Burgess, j. w., I, str. 53 i nast., wraca do teorji nieograniczonego zwierzchnictwa i formułuje ją z wielką jasnością. Powołuje się głównie na stare argumenty scholastyczne, płynące z samego określenia zwierzchnictwa: „Władza ograniczona nie może być zwierzchnią, bo wtedy zwierzchnią jest ta władza, która narzuca jej ograniczenie, i nie znajdujemy zwierzchnictwa, póki nie dojdziemy do władzy nieograniczonej, albo też ograniczonej tylko przez swą własną wolę (*self limited*). Ci, którzy trzymają się pojęcia ograniczonej zwierzchności (co, jak ja twierdzę, zawiera w sobie *contradictionem in adjecto*) dają jej naprawdę nie rzeczywiste prawne ograniczenia, a tylko oparte na prawach boskich, naturalnych, rozumowych i międzynarodowych". Zresztą Burgess utrzymuje, że takie bezwzględne zwierzchnictwo bynajmniej nie sprzeciwia się wolności osobistej, której nawet stanowi najlepszą rękojmię; ale to pod warunkiem, że zwierzchność spoczywa w samym narodzie, a nie w rządzie (przedstawicielskim), którego władza powinna mieć istotne granice. O tak pojętem zwierzchnictwie nie waha się nawet powiedzieć (str. 56): „Zapewne, państwo może nadużyć swej bezgranicznej władzy nad jednostką, ale tego nigdy nie należy się domniemywać. Jest ono organizacją ludzką, rokującą najmniej szans złego postępowania, i dlatego winniśmy trzymać się zasady, że państwo nie może postępować niesłusznie". *The State can do no wrong*; nie jest że to przeniesieniem tradycyjnej maksymy angielskiej (*The king can do no wrong*, patrz wyżej, str. 109) do tonacji republiki anglosaskiej?

w zgromadzeniach obradujących wpływ odpowiedni do ich rozmiarów. Te wszakże środki wydają mi się niedość skutecznemi, a natomiast pełnemi niedogodności, ba, nawet niebezpieczeństw. Prawdziwa gwarancja spoczywa w prawach osobistych — a wśród tych praw figurują nietylko wolności, osłaniające osobę i własność, lecz i te, które bronią swobody wierzeń, pozwalają na swobodne wypowiadanie myśli, wymianę i szerzenie idei, — obywatelom, tworzącym mniejszość polityczną, zapewniają bezpieczeństwo i wolność pracy, a zarazem dają możność oddziaływania na opinię i przekształcania na swą korzyść większości. Są to — że użyję wyrażenia, wprowadzonego niegdyś w odmiennem nieco znaczeniu — wolności konieczne, najkonieczniejsze ze wszystkich. Lecz czas już wyjść z koła ogólnych, oderwanych idei i określić dokładnie, jakie to swobody współczesne prawo konstytucyjne stawia w rzędzie praw osobistych.

II.

Lista praw osobistych powstawała stopniowo, w miarę, jak teorje polityczne i wypadki dziejowe wykazywały kolejno doniosłość każdego z nich. Grupują się one około dwóch głównych idei, a temi są równość obywatelska i wolność osobista.

Równość obywatelska w sposób nieunikniony wypływała z teorji umowy społecznej i z nauki o pochodzeniu tejże; skoro warunki owej umowy musiały być równe dla wszystkich, logicznym stąd wynikiem jest również polityczna.[2] Lecz publicyści XVIII w. zazwyczaj wyprowadzali ją w inny sposób z zasad prawa przyrodzonego. Przypuszczali oni, że istniała ona w stanie natury poprzedzającym społeczeństwo cywilne, i to pomimo materjalnych, fizycznych i moralnych nierówności, których następstwa starali się zresztą złagodzić".[3] Wyprowadzali ją głównie z dwu dowodów: 1) każdy człowiek musiał uznawać w podobnej doń istocie taką naturę, jaką sam posiadał, t. j. naturę ludzką, odrębną od zwierzęcej; 2) każdy musiał w stosunkach z podobnemi istotami szanować przepisy prawa naturalnego, jeżeli chciał, by je szanowano w stosunkach z nim samym. Skoro tedy równość istniała nie jako fakt, a jako prawo natury, społeczność obywatelska winna była ją uszanować. Nie było tu zresztą mowy o faktycznej równości co do materjalnych korzyści, jakie można osiągnąć w stanie uspołecznienia; równość polegała tylko na jednakowem uzdolnieniu do rozmaitych praw, które otacza swą opieką. Takie też widocznie pojęcie równości podyktowało pierwszy artykuł Deklaracji

---

[1] Paweł de Rémusat, A. Thiers, 146.

[2] Siéyès, Déclaration des droits: „Równość praw politycznych jest zasadą fundamentalną. Jest ona również święta, jak równość praw cywilnych... Prawo, jako narzędzie ogółu, dzieło woli powszechnej, może mieć za przedmiot tylko dobro ogółu".

[3] Rousseau, Origine de l'inégalité, j. w., utrzymuje, że „dowiódł (str. 278), iż nierówność w stanie natury zaledwie daje się uczuwać, a wpływ jej jest prawie żaden"

praw człowieka i obywatela r. 1789: „Ludzie rodzą się i pozostają wolni i równouprawnieni. Różnice społeczne mogą być oparte na użyteczności powszechnej".

Ale, nie cofając się do stanu natury, nie odwołując się ani do umowy społecznej ani do prawa naturalnego, można w sposób wystarczający usprawiedliwić równość obywatelską, godząc się tylko na uzasadnione powyżej prawo jednostki do swobodnego rozwoju. Wolność rozwoju każe przypuszczać, że wszystkie jednostki mają jednakową zdolność prawną i w równej mierze niosą ciężary publiczne. Równość obywatelska (*civile*), będąca wyrazem tego i występująca zawsze, gdy chodzi nie o właściwe prawa polityczne, obejmuje cztery zasady, z których pierwsza zresztą zawiera w sobie *implicite* trzy następne: 1) Równość wobec prawa polega na tem, że wszyscy obywatele tworzą jedną jedyną klasę poddanych, względem których prawo stanowi zawsze jednakowe przepisy, bez różnicy osób; 2) równość wobec wymiaru sprawiedliwości, wyłączająca uprzywilejowaną i wyjątkową jurysdykcję; 3) równy udział w czynnościach i urzędach publicznych wszystkich obywateli, spełniających wymagania prawa; 4) równość wobec podatku, w którym każdy winien uczestniczyć w miarę możności.

Wolność osobista otrzymała świetne określenie w Deklaracji praw człowieka i obywatela r. 1789 w art. 4: „Wolność polega na możności robienia wszystkiego tego, co nie szkodzi innym; zatem w wykonywaniu swych praw każdy spotyka te tylko granice, które zapewniają korzystanie z tychże praw innym członkom społeczeństwa. Granice te tylko prawo może oznaczyć". Ale cywilizacja wytworzyła kolejno pewną liczbę szczególnych przejawów powyższej zasady w jej zastosowaniu życiowem; mamy tu znów szereg odrębnych wolności osobistych, rozpadających się na dwie grupy.

Jedne mianowicie dotyczą przedewszystkiem materjalnych interesów jednostki. Tu należą: 1) wolność osobista w ścisłem znaczeniu wyrazu, t. j. nietylko prawo do wolnego przenoszenia się z miejsca na miejsce, do pozostawania na terytorjum państwa lub też do opuszczania go, lecz i to, co ludzie XVIII w. nazywali bezpieczeństwem (*sûreté*),[3] t. j. gwarancja przeciw dowolnemu zaaresztowaniu, uwięzieniu oraz innym karom samowolnym, 2) własność osobista, jedno z tych praw, które teorja najwcześniej wysunęła

---

[1] Pufendorff, De officio hominis et civis, ks. I, r. VII, §§ 1, 2.

[2] Voltaire, Pensées sur l'organisation publique, §§ 10, 11: „Wszyscy ludzie rodzą się jako równi sobie; ale mieszczanin z Marokko ani się nawet domyśla tej prawdy. Równość taka nie znosi podporządkowania; wszyscy narówni jesteśmy ludźmi, ale nie jesteśmy równymi członkami społeczeństwa. Wszystkie prawa naturalne w równej mierze przysługują sułtanowi i jego ogrodnikowi (*bostangi*): obaj powinni rozporządzać jednakową władza nad samym sobą, swemi rodzinami i majątkiem. Chociaż więc ludzie grają różne role na scenie, w istocie są jednak równi".

[3] Blackstone, j. w., str. 129; — Déclaration des droits de l'homme et du citoyen r. 1789, art. 2, 7.

na plan pierwszy i ogłosiła za nietykalne dla państwa,[1] — 3) nietykalność prywatnego mieszkania, jako dalszy ciąg i następstwo bezpieczeństwa — pojmowana jest w ten sposób, że władza tylko w wypadkach, przez prawo przewidzianych i z zachowaniem prawnych formalności może wtargnąć do mieszkania; — 4) wolność handlu, pracy i przemysłu — zasada rozwijana głównie przez ekonomistów XVIII stulecia.[2]

Pozostałe wolności osobiste bardziej bezpośrednio dotyczą moralnych interesów jednostki. Są to: 1) wolność sumienia i wolność wyznania (kultu) Na mocy pierwszej każdy obywatel ma prawo nie być zmuszanym do wyznawania religji, w którą nie wierzy, ani też do uczestniczenia w zewnętrznych czynnościach, stanowiących jej formy. Wolność wyznania jest to prawo wykonywania wszelkich praktyk i ceremonij, za pomocą których pewna religja się uzewnętrznia.[3] Ze wszystkich praw jednostki wolność sumienia pierwsza została w dziejach nowożytnych uznana za prawo bezwzględne i nietykalne. Ruch reformacyjny oraz wynikłe zeń walki i prześladowania przyśpieszyły uznanie tego prawa; już Cromwell ogłosił wolność sumienia za fundamentalną i konieczną zasadę zamierzonej konstytucji, chociaż nie wyciągnął z niej wszystkich należytych konsekwencyj.[4] Szkoła prawa natury i narodów uznaje ją za prawo absolutne.[5] — 2) i 3) Wolność zebrań i pracy. Obie wypływają z tej samej zasady — z prawa ludzi do wymiany poglądów celem wzajemnego oświecania się i dla wspólnego dobra [6] Znacznie dawniejszą jest pierwsza; lecz druga z postępem drukarstwa i dziennikarstwa zyskała znacznie większe znaczenie. — 4) i 5) Wolność stowarzyszeń i wolność nauczania zdobyły uznanie z większą trudnością:

---

[1] Locke, j. w., § 138: „Władza najwyższa nie może nikomu odebrać części własności bez zgody właściciela Skoro obrona własności stanowi sam cel rządu, i to ten właśnie cel, dla którego człowiek wstępuje do społeczeństwa, już to samo każe przypuszczać, że jest prawo własności; inaczej należałoby mniemać, iż ludzie, wstępując do społeczeństwa, tracą to samo prawo, dla którego czynią ów krok". Deklaracja 1789 r., art. 17: „Własność jest prawem nietykalnem i świętem, nikt nie może być jej pozbawionym, jeżeli tego nie wymaga oczywista potrzeba publiczna, stwierdzona w sposób legalny, i to pod warunkiem sprawiedliwego uprzedniego odszkodowania".

[2] W rewolucyjnych deklaracjach praw wolności tej nie spotykamy, z wyjątkiem deklaracji r. 1789, której art. 17 opiewa: „Żaden rodzaj pracy, uprawy, handlu nie może być wzbroniony obywatelom". Lecz konstytucja III r. zalicza ją do rzędu praw gwarantowanych (art. 354).

[3] Obu swobód dotyczy art. 19 Deklaracji 1789 r.: „Nikt nie ma być prześladowanym za swe poglądy, nawet religijne, o ile ich przejawy nie zakłócają prawem uświęconego porządku publicznego".

[4] Carlyle, Oliver Cromwell's letters and speeches, III, 259.

[5] Vattel, Le droit des gens ou principes de droit naturel, t. I, § 128: „Wnioskujemy tedy, że wolność sumienia jest prawem nienaruszalnem i naturalnem".

[6] Łączą je: zarówno Deklaracja 1789 r. art. 11: „Swobodna wymiana myśli i poglądów jest jednem z najcenniejszych praw człowieka: każdy więc obywatel może swobodnie mówić, pisać, drukować, podlegając jedynie odpowiedzialności za nadużycie tej swobody, w wypadkach przez prawo przewidzianych" — jak i Deklaracja r. 1793, art. 7: „Prawo przejawiania swej myśli i poglądów, bądź w prasie, bądź w inny sposób, prawo spokojnego odbywania zgromadzeń, wolne praktykowanie wyznań nie mogą być odebrane".

bo też korzystanie z nich polega zawsze na działaniu zbiorowem i ciągłem; nie można uważać ich za przejawy li tylko praw jednostki, gdyż obie powołują do życia organizacje i jakgdyby funkcje społeczne. Prawnicy też i publicyści XVIII wieku zazwyczaj nie zaliczali ich do praw przyrodzonych. Rousseau uważał nawet prywatne stowarzyszenia, dążące do celów politycznych lub społecznych, za niezgodne z teorją zwierzchnictwa; sądził, że wykrzywiają one wyraz woli powszechnej i odbierają jej naturalną nieomylność.[1] Rewolucyjne deklaracje praw również nie wygłaszają wyraźnie wolności stowarzyszania się, a konstytucja 5 fructidora r. III uświęca ją nie bez zastrzeżeń i ograniczeń (art, 369 i nast.). We Francji po raz pierwszy ogłosiła ją za powszechne prawo osobiste konstytucja r. 1848 (art. 8). Nauczanie publiczne, t. j. odbywające się poza domem rodzinnym, publicyści XVIII wieku uważali za rzecz, podległą surowej władzy i kontroli państwowej, która może i powinna rozciągać się nietylko na wybór osób nauczycieli, ale i na sam wykład przedmiotów.[2] Wszakże konstytucja r. III uznała wolność nauczania (art. 300); podobnie postąpiły karta 1830 r. (art. 69 n 8) i konstytucja 1848 r. (art. 9). Rzeczywiście są to istotne prawa, niezbędne dla swobodnego rozwoju osobistej działalności i inteligencji; lecz ich mieszany charakter, jak również ta okoliczność, że wolne nauczanie poczyna od przejawu zdolności pewnej jednostki i kończy na wytworzeniu zbiorowej i organicznej formacji, — zawsze będą zmuszały do wyjątkowego traktowania ich przez prawodawstwo.[3]

Prawa osobiste mają jeden rys wspólny; wszystkie ograniczają prawa państwa, lecz nie żądają odeń żadnych pozytywnych usług, żadnych ofiar na rzecz obywateli. Państwo winno wystrzegać się wkraczania w pewne sprawy, winno zostawiać jednostce wolność działania, lecz jednostka, nie krępowana w tym zakresie, niczego więcej nie może się domagać. Dlatego też nie można umieszczać w szeregu praw powyższych, jak tego nieraz próbowano, prawa do wsparcia, do wykształcenia, do pracy, którychby każdy obywatel mógł docho-

[1] Contrat social, ks. II, r. III, str. 142: „Gdy powstają intrygi, s t o w a r z y s z e n i a p a r t y j n e, wola każdego z nich staje się wolą ogółu dla jego członków, wolą zaś prywatną dla państwa; wtedy rzec można, iż niema już tylu głosujących, ilu jest ludzi, a tylko tylu, ile stowarzyszeń... Aby więc otrzymać dobrze wypowiedzianą wolę ogółu, ważną jest rzeczą, żeby w państwie nie było partyjnych stowarzyszeń i żeby każdy obywatel wypowiadał tylko swe własne zdanie". Sieyès, Qu'est ce que le Tiers-État, str. 159: „Wielka trudność powstaje stąd, że pewne interesa każą obywatelowi porozumiewać się tylko z niektórymi współobywatelami To pozwala im łączyć się w związki, zmowy; stąd powstają niebezpieczne dla społeczeństwa projekty, powstają najgroźniejsi nieprzyjaciele. Pełne są dzieje tej smutnej prawdy. Niech to nikogo nie dziwi, że porządek społeczny tak surowo każe zabraniać prostym obywatelom łączenia się w k o r p o r a c j e".

[2] Pufendorff, j w., ks. II, r. VII, n° 8.

[3] Wymownych przykładów dostarcza swoboda nauczania. Nauczycieli prywatnych, dających niższe, średnie lub wyższe wykształcenie, ustawy 14 marca 1850 r., 30 października 1886 r. i 12 lipca 1875 r. podciągnęły pod jurysdykcję dyscyplinarną rządową. Byłoby to niepojętem, gdyby chodziło tu tylko o ludzi prywatnych, korzystających ze swych praw osobistych.

dzić na państwie. Udzielanie wszystkim wsparcia, wykształcenia i pracy można conajwyżej zaliczyć do powinności państwa; w tem też jedynie znaczeniu obwołały ów obowiązek niektóre konstytucje francuskie.[1] Ale i tak postawiona kwestja budzi wiele trudności nietylko praktycznych, lecz i teoretycznych; przytem podsuwa pewne szczególne zapatrywanie na rolę państwa. W każdym razie owe obowiązki państwa nie mogą być źródłem praw dla jednostki, gdyż żądalibyśmy już od państwa pewnej działalności, a nie pozostawienia swobody usiłowaniom prywatnym. Prócz tego, nawet zgodziwszy się na te zobowiązania, musielibyśmy postawić je poniżej poszanowania praw jednostki, z których żadnego nie możnaby było poświęcić i gwałcić dla zaspokojenia owych obowiązków, gdyż poszanowanie praw osobistych tworzy samą podwalinę społeczeństwa politycznego.

W teorji konstytucyjnej prawa osobiste otrzymały inne jeszcze kwalifikacje. W XVIII w. zwłaszcza wśród rozpraw zgromadzeń rewolucyjnych nazywano je nieraz p r a w a m i o b y w a t e l s k i e m i (*droit civils*). Rossi nazwał je prawami publicznemi albo społecznemi,[2] i terminologja jego stała się we Francji bardzo popularną. Ale mniejsza o nazwę: ustalonym w nauce pewnikiem jest przeciwstawianie ich właściwym p r a w o m p o l i t y c z n y m. Te ostatnie wyrażają udział w rządzie, w administracji, w sądownictwie (w instytucji przysięgłych); najjaskrawszym przykładem tego udziału jest polityczne prawo wyborcze. Różnica tkwi tutaj nie w wyrazach: wypływają z niej ważne następstwa prawne. Prawa polityczne należą tylko do tych obywateli, którym konstytucja i prawo daje możność korzystania z nich; bynajmniej nie są one przyznane wszystkim członkom narodu bez różnicy wieku, płci i uzdolnienia. Widzieliśmy, że stosuje się to nawet do podstawowego prawa politycznego — prawa wyborczego.[3] Przeciwnie, prawa osobiste przysługują w zasadzie wszystkim jednostkom, stanowiącym naród, bez względu na wiek, płeć, stopień uzdolnienia, a nawet na poziom moralny. W tym względzie wszyscy narówni są obywatelami.[4] Jest to bezwzględną prawdą, gdy mowa o niektórych pra-

---

[1] Déclaration des droits de l'homme et du citoyen konstytucji 1793 r., art. 21 i 22. Konstytucja 1848 r., Préambule, § 8. Ten tekst jest nieco dwuznaczny, bo w jednym paragrafie łączy prawdziwe prawa osobiste z wrzekomem prawem do pracy i wsparcia.

[2] Rossi, Cours de droit constitutionnel, I, 9: „Prawdziwy podział — który też, jak z przyjemnością dostrzegam, zaczyna zdobywać ogólne uznanie — to mojem zdaniem, podział praw na p r y w a t n e, p u b l i c z n e i p o l i t y c z n e. Po określeniu praw prywatnych, t. j. należących do właściwego prawa cywilnego, pisze dalej: „Istnieje inna klasa praw, również przysługujących jednostkom, których jednak nie można sobie wystawić poza społeczeństwem, gdyż te wyrażają rozwój zdolności ludzkich w stanie społecznym, rozwój człowieka, wyrabianie się najszlachetniejszych jego przymiotów, korzystanie z najistotniejszych praw jego. T o s ą t. zw. p r a w a p u b l i c z n e a l b o s p o ł e c z n e, a zatem; wolność osobista, prawo własności w ogólnem rozumieniu, wolność głoszenia swych opinij, wolność sumienia... Są wreszcie i właściwe prawa polityczne. Te polegają na uczestnictwie we władzy publicznej".

[3] Patrz wyżej, str. 270 i nast.

[4] Projet de déclaration des droits, przedstawiony przez Siéyès'a Zgromadzeniu

wach osobistych: o wolności osobistej w ścisłem znaczeniu, o wolności sumienia i kultu. Co do niektórych innych, aczkolwiek równość taka istnieje jako zasada przewodnia, jednak dotyczące jej przepisy prawne muszą wytwarzać pewną ilość wypadków niezdolności. Pochodzi to z dwu przyczyn. Albo korzystanie z owych praw może przybrać formę rzeczywistej działalności politycznej i zastępować niejako udział w zwierzchniej władzy, — do takich praw należą wolność prasy, wolność stowarzyszania się, zebrań i nawet nauczania, za pomocą którego przygotowuje się przyszłych obywateli. Albo znów chodzi o obronę niezdolnej jeszcze faktycznie jednostki przed szkodą, jakąby mogła ponieść, nadużywając swych praw osobistych; dlatego to np. wolność pracy bywa ograniczana w drodze prawodawczej w niektórych wypadkach, dotyczących dzieci i kobiet. Francuskie prawo publiczne ogłosiło nawet, jako najwyższą zasadę, niezbywalność osoby ludzkiej; nietylko zakazując niewolnictwa na ziemiach, należących do Francji, lecz nadto, wzbraniając zobowiązywać się do służby na wieczne czasy.[1]

Różnica pomiędzy prawami osobistemi czyli publicznemi i prawami politycznemi jest nadzwyczaj jasna. O jedno atoli poszczególne prawo, prawo petycyj można się spierać; kwestja, do której kategorji należy prawo to zaliczyć, jest nader subtelna. Prawo petycyj pozwala osobom prywatnym zwracać się do władz wykonawczych lub do zgromadzeń prawodawczych ze skargami, prośbami lub spostrzeżeniami. Szczególną doniosłość w rozwoju społeczesnej wolności politycznej zdobyły sobie petycje, zanoszone do izb prawodawczych. Lecz tutaj prawo petycyj może otrzymać dwojakie zastosowanie. Można zeń korzystać albo w prywatnym interesie jednostki, gdy np. zanoszący petycję zaskarża przed władzą prawodawczą niesprawiedliwy postępek jakiegoś urzędnika, postępek, którego sam stał się ofiarą i za który żąda odszkodowania; albo też, naodwrót, petycja ma na celu jakieś rozporządzenie, leżące w interesie ogółu, żąda uchwalenia nowego prawa lub zmiany starego; podający ją obywatel staje się doradcą i pomocnikiem prawodawcy. Pod jedną więc nazwą i postacią kryją się tu dwa prawa rozmaite i w rzeczywistości odrębne. Jedno jest niezaprzeczenie prawem osobistem, dotyka osobistych interesów jednostki: drugie zdaje się być prawem publicznem, stanowiącem bardzo dyskretny wprawdzie, udział w inicjatywie pra-

---

Ustawodawczemu: „Istnieje różnica pomiędzy prawami naturalnemi i cywilnemi, a prawami politycznemi Polega ona na tem, że prawa naturalne i cywilne są to te, dla których zachowania i rozwoju społeczeństwo zostało utworzone; polityczne zaś prawa to te, które tworzą i zachowują społeczeństwo. Każdy mieszkaniec kraju ma prawo domagać się obrony swej osoby, własności, swobody; lecz nie wszyscy mają prawo do czynnego udziału w tworzeniu władz publicznych. Kobiety, przynajmniej w obecnym stanie rzeczy, dzieci, obcokrajowcy, ci wreszcie, którzyby niczem nie przyczynili się do zachowania ustroju społecznego, nie powinny wpływać czynnie na bieg spraw poblicznych". Rossi, tamże I. 10 Por. wyd. V Eléments, str. 487 n. 2.

[1] Déclaration des droits 1793 r., art. 18; Déclaration des droits r. III, str. 15; Kodeks Cywilny, art. 1780.

wodawczej. Takie też odróżnienie zaproponowano z początku, gdy sprawa petycyj poraz pierwszy została podjęta w Konstytuancie na posiedzeniu 9 maja 1791 r. Chapelier w zredagowanym z tego powodu raporcie wyraźnie rozróżniał dwa sposoby zastosowania prawa petycyj. Pierwszy nazywał s k a r g ą (*plainte*), i prawo to, jako naturalne i nietykalne, uznawał za otwarte dla każdego bez różnicy obywatela. Nazwę p r a w a p e t y c y j pozostawił dla drugiego sposobu i upatrywał w niem prawo polityczne, przysługujące tylko obywatelom czynnym.[1] Myśl Chapelier'a była tak trafna, że odtąd nieraz powtarzano ją na posiedzeniach parlamentów francuskich.[2] Atoli w r. 1791 napotkała ona ożywione protesty. Pétion, Grégoire, Robespierre domagali się uznania prawa petycyj za „nigdy nie wygasające prawo każdego człowieka, żyjącego w społeczeństwie", za „prawo każdej myślącej istoty". Nawet ksiądz Maury powiedział w tym duchu kilka słów już po zamknięciu sesji.[3] Jakoż Zgromadzenie Ustawodawcze uchwaliło znaczną większością głosów prawo petycyj jako osobiste prawo każdej jednostki; a konstytucja 1791 r. je zagwarantowała.[4]

Rezolucja ta miała się stać wytyczną zasadą francuskiego prawa publicznego. Znajdowała zaś wytłumaczenie w dwóch okolicznościach. Przedewszystkiem, prawo petycyj cieszyło się w XVIII w. wielką wziętością. W Anglji *Bill of rights* 1689 r. uświęcił je bez zastrzeżeń i ograniczeń.[5] Ale członkom Konstytuanty nie zbywało i na innych powodach do nieuważania prawa petycyj, nawet pojmowanego odrębnie od prawa skargi, za prawo polityczne, i do obdarzenia niem bez różnicy wszystkich członków narodu. Dla nich stanowiło ono niezbędną korektywę ograniczonego prawa wyborczego oraz podziału obywateli na czynnych i nieczynnych. Przysługujące wszystkim nieczynnym obywatelom prawo zanoszenia petycyj do władzy prawodawczej i zwracania w ten sposób jej uwagi na pożądane dla ogółu reformy

---

[1] „P r a w o p e t y c y j jest to prawo, pozwalające o b y w a t e l o w i c z y n n e m u przedstawiać ciału prawodawczemu, królowi, administracji swe życzenia w sprawach zarządu i organizacji. Prawo s k a r g i pozwala uciekać się pod opiekę sprawiedliwości każdemu człowiekowi, pokrzywdzonemu w swych interesach prywatnych przez pewną władzę lub jednostkę. Prawo petycyj to w swoim rodzaju inicjatywa obywatela w kwestjach prawodawstwa i urządzeń społecznych...; czyż ten czynny niemal udział obywateli we wszystkich sprawach polityki ogólnej może należeć do kogo innego, jak do członków ciała społecznego? Tutaj znów musi wystąpić różnica między skargą a petycją: skarga to prawo każdego człowieka; aby ją przyjąć, dać odpowiedź, nie potrzeba dochodzić politycznego położenia skarżącego się; petycja to wyłączne prawo obywatela".

[2] Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlmentaire, str. 581 ods. 2, str. 583.

[3] „Chcę bronić zdania p. Robespierre'a. Chcę żądać prawa petycyj dla każdego obywatela, p o s i a d a j ą c e g o z d o l n o ś ć p r a w n ą i p e ł n o l e t n i e g o". Zdaje się zresztą, że Maury wymagał przez to nie zdolności prawnej politycznej, lecz tylko cywilnej.

[4] Tytuł I: „Konstytucja gwarantuje, jako naturalne prawo obywatela, wolność podawania do władz administracyjnych petycyj, podpisanych przez pojedyńcze osoby".

[5] Art. 5: „Prawem poddanych jest zanosić petycje do króla i wszelkie areszty oraz prześladowania za to są nielegalne".

i żądania nowego prawodawstwa, wydawało się im najlepszem usprawiedliwieniem przyznanego im tytułu obywatelskiego oraz nieuniknionem następstwem umowy społecznej. Wszyscy bez wyjątku członkowie społeczeństwa mogą tą drogą brać drugorzędny udział w sprawowaniu władzy prawodawczej, a udział ten nie przedstawiał żadnych niebezpieczeństw, gdyż wyrażał się w formie prośby tylko lub rady. Kto nie miał głosu w wyborach politycznych, nie mógł już odmawiać posłuszeństwa prawom pod pozorem, że nie był reprezentowany przy głosowaniu nad niemi, ponieważ prawo petycyj pozwalało mu domagać się reform i ulepszeń. Czynnym obywatelom prawo to służyło za korektywę rządów przedstawicielskich, bo pozwalało przypominać deputowanym o obietnicach ich i projektach; dla nieczynnych było surogatem praw wyborczych.[1]

Odtąd wolność petycyj uchodziła we Francji za osobiste prawo obywatela i różne konstytucje od r. 1791 aż do 1848[2] potwierdzały je. Z idei tej wysnuto logiczne konsekwencje. Tradycja polityczna przyznała prawo podawania petycyj do izb wszystkim Francuzom niewyborcom: kobietom, małoletnim, ludziom, pozbawionym nietylko praw politycznych, lecz i cywilnych.[3] Zgadzano się nawet, aby i cudzoziemiec mógł wystosowywać petycje do izb; lecz tu znów wracamy do racjonalnego rozróżnienia, jakie proponował Chapelier. Jeżeli cudzoziemcowi chodzi o uchwałę prawodawczą, dotyczącą jedynie wewnętrznych porządków politycznych Francji, zgromadzenie powinno ją oddalić, nie wchodząc w rozpatrzenie jej treści.[4]

Poprzednio nadmieniłem, że w demokracji szwajcarskiej petycja do władzy prawodawczej przybrała nową, nakazującą formę; stała się inicjatywą ludową.[5] Lecz tem samem przekształciła się ona w prawo polityczne, albowiem podpisy wymagane do postawienia jej na porządku dziennym, mogą pochodzić tylko od wyborców politycznych.

Niekiedy prawo petycyj, (w przeciwieństwie do prawa skargi) grało we Francji doniosłą rolę. Zwłaszcza pod panowaniem Karty 1814 r., kiedy to izby nie miały prawa inicjatywy, petycje służyły za uboczny, ale skuteczny sposób wprowadzania do izb tych lub owych spraw i otwierania nad niemi dyskusji.[6] Zawsze też petycje potężnie oddziaływały na wielkie poruszenia opinji i zmuszały prawodawcę do liczenia się z nią. Można wszakże zauważyć, że doniosłość tego oręża, niegdyś tak cenionego, upada dzisiaj z dniem każdym. Przyczyna tego jest zrozumiała. Istnieje w naszych czasach inna potęga, co w znacznie

---

[1] Wszystkie te myśli wypowiedziano podczas rozpraw 9 maja 1791 r.

[2] O prawie petycyj w okresie drugiego Cesarstwa patrz wyżej, str. 182.

[3] Rossi, j. w., t. III, 162: „Z tego prawa może korzystać kobieta, proletarjusz, a nawet człowiek sądownie pozbawiony praw cywilnych. Powiem niemal, że z prawa petycyj może korzystać nawet człowiek, który umarł cywilnie". Ob. najważniejsze precedensy u E. Pierre'a, j. w., n. 571, str. 581 i nast.

[4] E. Pierre, j. w., str. 582, 583.

[5] Patrz wyżej, str. 341, 2.

[6] J. Barthélemy, L'introduction du régime parlementaire, str. 235.

większym stopniu potrafi wyzwolić prąd opinji publicznej i narzucić moralnie pewne kwestje zgromadzeniom prawodawczym: mówię o prasie perjodycznej i codziennej. Ona to skutecznie zastępuje stosowanie prawa petycyj. Przepowiedzieli to niektórzy mówcy Zgromadzenia Ustawodawczego. „Prawo petycyj, — mówił Beaume z — którego samo określenie brzmi jakoś metafizycznie, niema już szczególnej użyteczności przy wolnych rządach przedstawicielskich, gdyż obywatele zawsze mogą zastąpić je innemi zbliżonemi środkami. Pomimo odmiennej definicji wywołują one prawie ten sam skutek, niemasz petycji, którejby się nie dało zastąpić wolną prasą. W tak ludnem mocarstwie, jak Francja, trudno zgromadzić liczbę podpisów, o tyle o ile odpowiadającą większości narodu; więc dobra książka, mniejsza o to, po jakiemu i przez kogo napisana, większe naturalnie sprawia wrażenie na opinji publicznej i dlatego silniejszy nacisk wywiera na administrację i prawodawców, nie lekceważących opinij, niżby to uczyniła petycja, podpisana przez wielu wybitnych obywateli".[1]

III.

Konstytucje spółczesne uświęcają prawa osobiste w dwojakie postaci: 1) w deklaracjach praw; 2) w rękojmiach praw (*garanties des droits*).

Deklaracje praw człowieka i obywatela są bezpośrednim wytworem filozofji XVIII wieku i rozwiniętego przez nią ruchu umysłowego. Zasadnicze aksjomaty, ustalone przez filozofów i statystów, jako podstawy słusznej i rozumnej organizacji politycznej, zostały uroczyście proklamowane przez twórców nowych konstytucyj, w których po raz pierwszy miały znaleźć zastosowanie. Otóż deklaracje praw wyszły z łona zgromadzeń ustawodawczych, przyobleczonych w najwyższą władzę legalną; mimo to nie stanowią one zwięzłych artykułów, nadających się wprost do wykonania. Są to poprostu deklaracje zasad — rzecz najzupełniej nowa i przedtem nieznana. Anglicy mieli niewątpliwie dokumenty piśmienne, przedstawiające pewne z deklaracją podobieństwa; niejedno prawo, które figuruje w deklaracjach, zapewniły obywatelom angielskim Wielka Karta, Petycja o prawo, Bill o prawach, Akt o następstwie tronu. Ale między temi dokumentami a deklaracjami Europy lądowej istniała głęboka różnica. Wspomniane akty angielskie miały cel i formę nawskroś praktyczną: zawierały one albo uroczyste ustępstwo króla na rzecz narodu, albo akty, wyszłe z łona izb, narzucone królowi, a obliczone na ograniczenie praw korony; są to teksty, na które obywatel w razie potrzeby mógł się powołać przed sądem. Mężowie, którzy we Francji zredagowali pierwszą deklarację praw człowieka i obywatela, doskonale o tem wiedzieli[2]

[1] Posiedzenie 9 maja 1791 r.

[2] Lally-Tollendal na posiedzeniu 18 sierpnia 1789: „Anglicy mają wiele aktów,

i zabrali się do nowego dzieła z zupełną znajomością rzeczy. Dobrze zdawali sobie sprawę z tego, że redagowali tekst li tylko dogmatyczny.[1] Wiedzieli dobrze, że mają powtórzyć tylko w zwięźlejszej i popularniejszej formie prawdy osiągnięte przez filozofię, którą byli przesiąknięci; niektórzy z pośród nich słusznie powątpiewali o użyteczności podobnej pracy.[2] Atoli znaczna większość przekonana była o niepospolitej korzyści, jaka miała wyniknąć z takiej deklaracji.

Przyczyną tego była przedewszystkiem głęboka wiara tych ludzi w potęgę prawdy. Owe dogmaty polityczne zdawały im się tak pewnemi, że dość obwołać je i umieścić na czele nowych konstytucyj, aby zapewnić im skuteczne i wiekuiste poszanowanie. Tę ideę znajdujemy jednocześnie wygłoszoną w Ameryce i we Francji. Deklaracje praw, poprzedzające konstytucje wyzwolonych kolonij angielskich, zawierają przeważnie artykuł podobny do tego, który figuruje w deklaracji Karoliny Południowej (art. 21): „Należy często uciekać się do zasad fundamentalnych, aby zachować nieocenione korzyści, jakie płyną ze swobody".[3] To samo zdanie wypowiedziano dobitnie podczas rozpraw Konstytuanty nad tym przedmiotem: „Sądzę, mówił Target, że prawa ludzkie nie są jeszcze dość znane ogółowi, że trzeba podać je do wiadomości ogółu; sądzę, że taka znajomość praw nietylko nie będzie niebezpieczną, ale będzie raczej pożyteczną. Gdyby nasi przodkowie dokonali tego, czego my teraz zamierzamy dokonać, gdyby byli tak oświeceni, jak my, gdyby obowiązujące przepisy postawiły tamę despotyzmowi, nie bylibyśmy w tem położeniu, co teraz. Wyryjmy na spiżu oświadczenie praw człowieka, a usuniemy wady naszego rządu i osłonimy przed niemi potomność".[4]

---

które potwierdzają ich prawa i stanowią osnowę ich swobód. We wszystkich tych aktach, czy to w Wielkiej Karcie z czasów króla Jana, czy w licznych petycjach z czasów trzech Edwardów i Henryka IV, czy w petycji o prawo za Karola I, czy wreszcie w billu o prawach i akcie deklaracyjnym Wilhelma stale usuwali oni wszelkie kwestje metafizyczne, wszystkie te ogólne maksymy, z łatwością podlegające zaprzeczeniom i wiecznym sporom".

[1] Brissot de Warville, Plan de conduite pour les députés aux États Généraux, 1789, str. 182: „Cóż to jest deklaracja praw? Jest to akt, którym jednostki, należące do jednego społeczeństwa, oznajmiają, jakie są pierwotne prawa, nierozłącznie z niem spojone, właściwe naturze jego i społeczeństwu".

[2] De Landine, posiedzenie 3 sierpnia 1789: „Zachowajmy zasady dla samych siebie i śpieszmy dać innym wypływające z nich prawa: Locke, Cumberland, Hume, Rousseau i wielu innych rozwinęli te same zasady; pod wpływem ich dzieł kiełkują one wszędzie. Gdybyśmy mieli stworzyć teorję polityczną, bezwątpienia musielibyśmy pracować, wzorując się na tych znamienitych autorach; lecz tu chodzi nie o teorję, a o praktykę. Większej części Was, Panowie, nie są obce szerokie poglądy na prawodawstwo państw, rozpowszechnione przez tych filantropów, i przy wprowadzeniu tych idei w czyn, co jest jedynem naszem zadaniem, nie będziemy tracili ich z oczu".

[3] Por. Deklarację Massachusettsu (art. 18), Pensylwanji (art. 14), Wirginji (art. 17). Teksty te przytacza ciekawa publikacja z epoki rewolucyjnej: Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, comparée avec les lois des peuple sanciens et principalement avec les déclarations des Etats-Unis de l'Amérique, 2-e édition. Paris, l'an troisième de la Liberté.

[4] Posiedzenie 1 sierpnia 1789 r. Podobnie mówił Barnave: „Sądzę, że na czele konstytucji koniecznie trzeba umieścić deklarację praw, z których człowiek powinien ko-

Poczęte w tym duchu deklaracje ukazały się najpierw w Ameryce, w konstytucjach, ułożonych przez wyzwolone kolonje angielskie. Drogę wskazała, zdaje się, prywatna inicjatywa; pierwszy projekt deklaracji praw zaproponowali James Otis i Samuel Adams na mityngu w Bostonie d. 20 listopada 1772 r.;[1] 12 czerwca 1776 r. Konwencja Wirginji przyjęła deklarację, która wielu innym kolonjom miała służyć za wzór.

We Francji sprawa deklaracji była jedną z pierwszych, roztrząsanych w Zgromadzeniu Narodowem po rozpoczęciu prac ustawodawczych. Samo pytanie, czy deklaracja praw człowieka i obywatela ma być zredagowana, wywołało ożywione debaty na posiedzeniach 1, 2 i 3 sierpnia 1789 r. Rzec można, iż wszyscy członkowie zgromadzenia byli zwolennikami zasad, które zamierzano proklamować w postaci takiego aktu. Dość liczna wszakże partja uważała podobną deklarację za bezużyteczną, a nawet niebezpieczną. Upatrywała ona wielką niedogodność w tem, że za absolutne chciano obwołać prawa, do których sama konstytucja albo regulujące ją przepisy musiałyby wprowadzić pewne ograniczenia i wyjątki: czy nie byłoby to poniekąd zachęcaniem obywateli do protestu i oporu przeciw ustawom w imię samej deklaracji praw? Pomimo to ogromna większość zgromadzenia oświadczyła się za wnioskiem. Panowała wśród niej nietylko wiara w wewnętrzną moc owych prawd, ale i poczucie, że dokonywująca się we Francji rewolucja otworzy nową erę w dziejach społeczeństw. Chodziło o ogłoszenie jakgdyby nowej ewangelji, a zgromadzenie, inaugurujące tę nową fazę losów ludzkości, miało wyrazić w uroczystej formie nowe *Credo* polityczne.[2] „Obejść się bez pisania deklaracji, mówił Duport, niepodobna, bo społeczeństwo zmienia się. Gdyby ono nie ulegało przewrotom, dość byłoby rzec, iż każdy ma nad sobą prawo. Lecz wyście sięgnęli wzrokiem dalej, staraliście się przejrzeć zmienne koleje losów, chcielibyście deklaracji, zdatnej dla wszystkich ludzi, dla wszystkich narodów. Oto zobowiązanie, jakieście przyjęli w obliczu Europy: więc nie lękajmy się wypowiedzieć tu prawdy dla wszystkich epok i krajów".[3]

Przyjąwszy samą zasadę w początkach sierpnia 1789 r. Konstytuanta w przeciągu czasu od 18 do 27 t. m. przeprowadziła dyskusję i głosowanie nad Deklaracją praw człowieka i obywatela, złożoną z 17 artykułów i stanowiącą wstęp do konstytucji 1791 r.[4] Odtąd

---

rzystać. Deklaracja powinna być prosta, przystępna dla każdego umysłu, powinna się stać k a t e c h i z m e m n a r o d o w y m".

[1] Karol Borgeaud, The origin and development of written Constitutions w Politcal science quarterly Review, grudzień 1892, str. 616.

[2] Tocqueville, L'ancien régime et la Révolution, ks. I, r. III: „W jaki sposób i dlaczego rewolucja francuska była polityczną, skoro działała na podobieństwo przewrotów religijnych?"

[3] Posiedzenie 17 sierpnia 1789 r.

[4] W ostatnich latach usiłowano ustalić źródła i pochodzenie Deklaracji praw człowieka i obywatela z r. 1789. Jellinek oraz nieodżałowany nasz kolega Boutmy ogłosili ciekawe studja w tym przedmiocie. G. Jellinek, La déclaration des droits...

ustaliła się w tym względzie tradycja konstytucyjna, i późniejsze konstytucje, idąc za prądem, wywołanym przez rewolucję, podobnież umieszczały deklaracje praw człowieka i obywatela. Deklaracja r. 1793 jest bardzo obszerna, zawiera aż 35 artykułów; deklaracja r. III — treściwsza, 22 artykuły; zato towarzyszy jej deklaracja o b o w i ą z k ó w c z ł o w i e k a i o b y w a t e l a, 9 artykułów, jakby uzupełnienie deklaracji praw. Takiej przeciwwagi żądali jeszcze w roku 1789 niektórzy mówcy Zgromadzenia Ustawodawczego.

Ten pierwszy prąd ustaje od chwili wprowadzenia konstytucji VIII r. Po ośmnastym Brumaire'a wiara w potęgę ogólnych prawd oderwanych znacznie osłabła; gdy wolność polityczna znajdowała się w stanie głębokiego pognębienia, nie czas było oczywiście obwoływać w nowej konstytucji zasady swobody powszechnej. To też konstytucja VIII r. nie zawiera już deklaracji praw. Nie zawierają jej — poza jednym wyjątkiem — i późniejsze konstytucje francuskie. Zresztą warunki powstania nowych konstytucyj zazwyczaj wyłączały z góry samą myśl deklaracji i możność jej zastosowania. Atoli na wyjście z mody tych filozoficznych raczej niż konstytucyjnych tworów wpłynęły i inne przyczyny. Z jednej strony działała tu przewaga zmysłu praktycznego, uznającego za bezużyteczne wygłaszanie zasad niezgodnych z zastosowaniem ich w życiu. Z drugiej strony wpłynęła pewna okoliczność, wykazująca już po spełnionym fakcie, jak pożyteczną była pierwsza francuska deklaracja — 1789 r. Ów akt był jakgdyby ostateczny

---

przekład franc. Fardis'a ze wstępem Larnaude'a. Boutmy, La déclaration.., Annales des sciences politiques 15 lipca 1912 i Académie des sciences morales, 1903, t. LIX, str. 600. W kursie, jaki miałem na wydziale prawnym w Paryżu ustaliłem następujące punkty: 1) Deklaracja z r. 1787, podobnie jak deklaracje stanów północno-amerykańskich, które ją poprzedziły, jest naturalnym i bezpośrednim produktem filozofji politycznej XVIII w. Z tych czy innych powodów wszystkie szkoły filozoficzne godziły się na tym punkcie, nawet szkoła fizjokratów. Dwa rysy odróżniają jednakże deklaracje amerykańskie. Z jednej strony, są one przesiąknięte bardzo wyraźnym chrześcijańskim duchem religijnym. Z drugiej strony, obok czystych deklaracyj, tyczących się zasad, rozsypane są tam pewne postanowienia o charakterze prawnym, stanowiące istotne zaręczenia tego lub owego prawa jednostki. 2) Prawie wszystkie prawa wymienione w tych deklaracjach wypływały z teoryj prawa naturalnego, o których mowa była wyżej (str. 205 i n.). Prawo naturalne było wówczas przyjęte przez wszystkich. Powoływali się na nie nawet bardziej oświeceni rojaliści. J. B. Moreau np. w książce wydanej w r. 1775 p. t. Les devoirs du prince réduits à un seul principe, on discours sur la justice, dédié an toi, tak zatytułował jeden rozdział: (rozdz. VII str. 205) Des droits que l'homme tient de la nature et que la gouvernement est destiné à maintenir et à protéger 3) W deklaracji r. 1789 występuje bardzo wyraźnie wpływ dwóch pisarzy. W pierwszym rzędzie Locke'a. Jemu zawdzięczamy przedewszystkiem wyraźne odróżnienie praw człowieka od praw obywatela. Od niego też bezpośrednio pochodzą artykuły 1 i 2 (od Monteskjusza i Blackstone'a wywieść można tylko „bezpieczeństwo"): 3, 13, 14 i 17 w deklaracji z r. 1789. Jego Essay on civil government jest najlepszym do niej komentarzem. W drugim rzędzie wspaniałe rozdziały „Ducha praw" Monteskjusza o prawie kryminalnem złożyły się na artykuły 7, 8 i 9. Resztę zaczerpnięto z ogólnej doktryny będącej w obiegu w w XVIII. Deklaracja była zresztą dziełem zbiorowem, nad którem pracowało całe Zgromadzenie z wyjątkiem prawicy, Por. Doumergue, Les origines historiques de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen w Revue du droit public, 1905, str. 673. Marcaggi, Les origines de la Déclaration, 1912. Meloni, La Dichiarazione dei diritti, Rzym 1911.

artykuły jego szybko przedostały się do umysłów, stały się w życiu aksjomatami francuskiej świadomości politycznej. O tej deklaracji myśli każdy, wspominając o prawach człowieka i obywatela: dla Francuzów jest ona *par excellence* Deklaracją praw człowieka i obywatela, do niej stosuje się sama ta nazwa, użyta bez bliższych określeń. Późniejsze deklaracje, pozbawione podobnego rozgłosu i znaczenia dziejowego, w rzeczywistości niepotrzebnie powtarzały raz już ogłoszony akt, którego nie mogły skazać na niepamięć. W historji też ustroju francuskiego figurują deklaracje 1793 i III r. jako niemal *curiosa*. Nie zostawiły żadnych śladów w pamięci narodu, gdy tymczasem deklaracja 1789 r. wciąż pozostaje dokumentem pełnym powagi. Pomimo przewrotów politycznych nic nie straciła ona na sile: bo jest tylko deklaracją zasad, a słuszne i zaszczepione w umysłach społeczeństwa zasady mogą być pomijane przez prawo, ale nie mogą ulec zatarciu.

Jedna z nowoczesnych francuskich konstytucyj, jak wspomniałem, wznowiła tradycję, zarzuconą od r. VIII. Jest to Konstytucja 1848 r., zawierająca pod tytułem *Préambule* w 8 artykułach istną deklarację praw oraz obowiązków. Lecz deklaracja ta bodaj mniejszy jeszcze wywarła wpływ na rozwój francuskiego prawa konstytucyjnego, niż poprzednie, ogłaszane w latach 1793 i III.

Deklaracje praw są przeważnie poświęcone stwierdzeniu praw jednostki, uznawanych za „wyższe i wcześniejsze od praw obowiązujących" (*supérieurs et antérieurs aux lois positives*); ta właśnie okoliczność kazała mi omówić je w niniejszym rozdziale. Zawierają one i inne również zasady, należące do praw politycznych: zwierzchnictwo ludu wraz ze wszystkiemi następstwami, dotyczącemi prawodawstwa, rozdział władz, odpowiedzialność urzędników znalazły potwierdzenie w deklaracjach 1789, 1793 i 1795 r.

Zupełnie co innego przedstawiają wspomniane już raz gwarancje (zaręczenia) praw. To są prawdziwe ustawy obowiązujące, albo, wyrażając się ściślej, przepisy konstytucyjne, zapewniające jednostce korzystanie z tych lub owych praw osobistych Celem ich jest nadanie gwarantowanym w ten sposób prawom mocy, przysługującej u wielu narodów współczesnych przepisom konstytucyjnym: te ostatnie są w istocie poczytywane za wyższe od praw zwyczajnych, bo mogą ograniczać i krępować władzę prawodawcy. Otóż gwarancje praw mają osłaniać prawa osobiste przed samym prawodawcą, zakazać mu stanowienia przepisów, naruszających te prawa lub gwałcących je. Dobitnie wyraża to konstytucja 1791 r. w tytule: „Władza prawodawcza nie może wydać żadnego prawa, któreby stanowiło zamach na naturalne prawa obywatelskie, wymienione w niniejszym tytule i poręczone przez Konstytucję, oraz przeszkodę w korzystaniu z takowych".

Zaręczenia praw są równie dawne, jak deklaracje, ukazały się jednocześnie z temi ostatniemi, ale pierwotnie nie różniły się od nich pod względem formy. Deklaracje niezależnych kolonij w Ameryce Północnej, które, jakeśmy widzieli, powstały najdawniej, nie poprze-

stawały na wykładzie zasad prawa naturalnego. Z praktycznym genjuszem Anglosasów redaktorowie deklaracyj wcielili do nich pewną liczbę przepisów, wyraźnie zabraniających władzy prawodawczej stanowienia praw w niektórych kwestjach i wbrew pewnym zasadom. Takie artykuły, rozrzucone po deklaracji, tworzyły niby gwarancje praw.[1] Konstytucja federalna, uchwalona przez Konwencję 1787 roku pierwotnie nie zawierała nic podobnego, dla tej prostej przyczyny, że żadna deklaracja praw nie poprzedzała jej, a gwarancje praw nie wyrobiły sobie jeszcze odrębnej i samoistnej formy. Ale pierwszy zaraz kongres, zgromadzony 1789 r. wniósł do konstytucji dziesięć poprawek, niebawem wotowanych i przyjętych przez stany w przepisany przez konstytucję sposób. Przeważna część owych dodatkowych uchwał miała na celu zaręczenie praw osobistych.

We Francji konstytucje, mieszczące w sobie deklaracje praw, mają zarazem i gwarancje praw, przeprowadzając tem samem wyraźną różnicę między jednemi i drugiemi. W konstytucji 1791 r. znajdujemy tedy tytuł I p. n. „Zasadnicze przepisy, gwarantowane przez konstytucję". Konstytucja 1793 r. wydziela ze swych ostatnich artykułów (122—124) osobną rubrykę, zatytułowaną: Gwarancje praw. Konstytucja III r. obfituje w postanowienia tej treści (art. 351 i nast.), objęte tytułem: Postanowienia ogólne. Nareszcie konstytucja 1848 r. poświęca swój drugi rozdział Prawom obywatelskim, gwarantowanym przez konstytucję.

Z drugiej strony, i te konstytucje francuskie, które nie mają deklaracyj praw, mimo to zachowały gwarancje praw. Zaczyna się to już od konstytucji VIII roku, poświęcającej im najważniejsze artykuły tytułu VII p. n. Postanowienia ogólne. Nawet Karta 1814 r. pod rubryką Prawa publicznego Francuzów poświęca im 12 pierwszych artykułów, powtórzonych później w pierwszych 11 artykułach Karty 1830 r. Konstytucje wreszcie 14 stycznia 1852 r. i 21 maja 1870 r. zaczynają się tak: „Art. 1: Konstytucja uznaje, potwierdza i poręcza wielkie zasady, wygłoszone w 1789 roku i stanowiące podstawę prawa publicznego Francuzów".

Gwarancja praw nie jest tylko właściwością amerykańskich i francuskich konstytucyj. Znajduje się ona niemal we wszystkich pisanych konstytucjach Europy, z których każda zazwyczaj nosi na czele rozdział zatytułowany: Prawa, poręczone obywatelom przez konstytucję.

Szczególna rzecz jednak, że ustawy konstytucyjne 1875 r. zachowują zupełne o gwarancjach milczenie. Jak wytłómaczyć to milczenie

[1] Np. art. 12 Deklaracji Massachusetsu: „Legislatura nie może wydać ustawy o stosowaniu kary głównej lub hańbiącej bez udziału sędziów przysięgłych, z wyjątkiem ustaw, mających na celu utrzymanie karności w armji lądowej i w marynarce;„ art 28: „Legislatura nie może nigdy i w żadnym razie uznać obywatela winnym zdrady (*treason*) lub przestępstwa (*felony*)". — Por. Deklaracje Delaware'u art. 11; Marylandu, art. 15 i 42; Wirginji, art. 9.

i jakie prawne następstwa płyną z podobnej luki? Fakt sam przez się wytłomaczyć nietrudno. Konstytucja 1875 r. nie jest dziełem teoretycznem i systematycznem, jakiemi były liczne konstytucje dawniejsze, te zwłaszcza, za któremi głosowały właściwe zgromadzenia ustawodawcze. Daje ona rozwiązanie wybitnie praktyczne — zdobyty po wielu trudnościach owoc ducha ugody i mądrości złotego środka. Do tak zredagowanych praw konstytucyjnych wciągnięto tylko to, co było niezbędnie potrzebne do prawidłowego funkcjonowania rządu. Poprzestano na zorganizowaniu władz publicznych oraz określeniu ich wzajemnego stosunku i wstrzymano się od wszelkiego głoszenia zasad. Nie znaczy to, aby Zgromadzenie narodowe odrzucało zasady, proklamowane po raz pierwszy w r. 1789; uważało ono tylko za zbyteczne ogłaszać je ponownie, a nawet gwarantować je w konstytucji.[1] W oczach Zgromadzenia były one jakby nabytą raz na zawsze spuścizną narodową; to też, pomijając je zupełnie w piśmiennej konstytucji, prawodawcy zaznaczyli temsamem ostatnie stadjum oddawna rozpoczętej ewolucji naturalnej. Miejsce, udzielone tym zasadom w konstytucjach francuskich, stopniowo malało w miarę coraz głębszego wpajania się ich w świadomość narodu. Pierwsze konstytucje francuskie, jakeśmy widzieli, stwierdzały je dwukrotnie: w deklaracji i w gwarancji praw; w późniejszych (z wyjątkiem 1848 r.) pozostała już tylko gwarancja; konstytucja 1852 r. zbywa całą sprawę wzmianką; w 1875 r. już i wzmianka uchodzi za zbyteczną.[2]

Czy tylko podobna przemiana nie pociąga za sobą ważnych pod względem prawnym zmian w prawie konstytucyjnem? Widzieliśmy, że prawa, wyraźnie gwarantowane przez konstytucję, stały się dla prawo-

---

[1] Lepère, posiedzenie 1 lutego 1875 (Annales de l'Assemblée Nationale, t. XXXVI, str. 619): „Wydaliśmy szereg ustaw konstytucyjnych, nie zaprzęgając się wcale do głoszenia zasad ani do formułowania deklaracyj filozoficznych. Zasady nasze są wiadome. To są zasady 1789 roku; uznane przez wszystkie rządy, jakie po sobie kolejno następowały, nie wyłączając nawet tego rządu, który później miał je najskandaliczniej pogwałcić".

[2] W ostatnich czasach w senacie (posiedzenie 10 grudnia 1901, Journ. off., str. 1385). Wallon, mówiąc o wolności średniego nauczania, rozumował w taki sposób: „Wolności nauczania konstytucja 1875 r. nie stanowi, ale czyż konstytucja ta wprowadza głosowanie powszechne? Nie, wprowadza je konstytucja 1848 roku, a więc i swoboda nauczania mieści się w niej dla tej samej racji oraz zachowuje w niej ten sam charakter. W sprawie wolności nauczania prawo 1850 r. mogło tylko uznać w zmienionej postaci to, co nieodwołalnie ustanowiła konstytucja 1848 r. Gdyby więc wniosek wasz, (zmierzający do zniesienia prawa 1850 r.) odesłany do biur, wrócił zeń w postaci wniosku prawodawczego, senat mógłby go przyjąć tylko po orzeczeniu, czy sprawa ma być rozpatrywana (*question préalable*)? Zapewne, ustawa konstytucyjna 25 lutego 1875 r. zaczerpnęła część przepisów z konstytucji 1848 r., i w szczególności te, które omawiał wniosek Wallona. Ale stąd daleko jeszcze do konkluzji, że wszystkie zasady ogłoszone i poręczone przez konstytucję 1848 r. milcząco zostały przeniesione do konstytucji 1875 roku. Wallon chyba nie zgodziłby się na to odnośnie do art. 8 préambule'u i art. 13 konstytucji o prawie do pracy. Skądinąd niedokładnem jest powiedzenie, że głosowania powszechnego na wyborach deputowanych konstytucja 1875 r. nie uświęca. Art. 1, al. 2 ustawy 25 lutego zredagowany jest tak: „Izba deputowanych jest mianowana przez głosowanie powszechne (*par le suffrage universel*) w warunkach, określonych ustawą wyborczą".

dawców nietykalnemi; czy zatem brak takiej gwarancji nie oddaje ich na łaskę i niełaskę tych ostatnich? W prawie konstytucyjnem niektórych krajów, np. w Stanach Zjednoczonych, różnica między obu systemami odgrywa pierwszorzędną rolę; natomiast francuska nauka i jurysprudencja żadnej prawie nie nadaje jej wagi. Bo też we Francji dwa tradycyjne prawidła wiele odbierają znaczenia konstytucyjnym zaręczeniom praw.

1) Aby obywatele mogli korzystać z pewnych praw i cieszyć się pewną swobodą, nie wystarcza poręczenie owych praw i swobód przez konstytucję. Jakkolwiek bowiem legalne są prawa jednostki, nie są one nieograniczone. Przeciwnie, znają one dwie konieczne granice: poszanowanie równych praw cudzych i zachowywanie porządku publicznego. Więc korzystanie z nich każe przypuszczać, że je prawodawca uregulował,[1] i póki takie unormowanie nie nastąpiło, udzielone komuś prawo, zagwarantowane przez konstytucję, nie może wejść w życie; pozostaje jakgdyby prostą obietnicą. Oto reguła prawna, niezawsze szanowana za czasów rewolucji, ale później niejednokrotnie stwierdzana praktycznie w sposób decydujący.

Konstytucja III r. zapewniała obywatelom wolność nauczania;[2] obiecywała ją i Karta 1830 r., gwarantowała konstytucja 1848 r.[3] Pomimo to wprowadziły ją rzeczywiście dopiero rozmaite prawa organiczne, regulujące nauczanie początkowe (prawo 28 czerwca 1833 r.), średnie (prawo 15 marca 1850 r.) i wyższe (prawo 12 lipca 1875 r.).

Konstytucja 1848 r. w art. 8 głosi: „Obywatele mają prawo stowarzyszania się"; ale postanowienie to bynajmniej nie obaliło art. 291 kodeksu karnego, grożącego karą za nieupoważnione przez rząd stowarzyszenia, liczące więcej jak 20 osób. Od tego czasu, zakazujący ów tekst pozostawał w mocy, o ile nie sprzeciwiał się późniejszym specjalnym ustawom, z których najważniejszą jest ustawa 21 marca 1848 r. o zakładaniu zawodowych syndykatów. Ostatnio wolność stowarzyszania się została uznana przez prawo 1 lipca 1901 r. (Journ. off. z d. 2) o umowie stowarzyszania się, jedno z najliberalniejszych praw w świecie cywilizowanym.

Widzimy więc, jaką doniosłość ma w prawie francuskiem regulacja praw indywidualnych przez prawodawcę. Tej regulacji poświęcimy osobny rozdział (rozdz. XIII cz. II).

2) Przepis ograniczający lub naruszający pewną wolność albo prawo, poręczone przez konstytucję, nie staje się przez to nieważnym. Niezaprzeczenie ciało prawodawcze nie powinno praw takich uchwalać, bo narusza tem konstytucję. Lecz skoro prawo zostało już uchwalone,

[1] Déclaration des droits de l'homme et du citoyen r. 1789, art. 4: „Korzystanie ze swych praw naturalnych nie ma dla nikogo innych granic, okrom tych, które zapewniają takież korzystanie ze swych praw innym członkom społeczeństwa. Granice te tylko ustawa może określić".

[2] Art. 300: „Obywatele mogą tworzyć prywatne zakłady wychowawcze i naukowe, jakoteż wolne stowarzyszenia dla popierania postępu nauk, literatury i sztuk".

[3] Art. 69: „Z kolei w bliskiej przyszłości zostaną ogłoszone osobne ustawy, dotyczące następujących przedmiotów... 8° oświecenia publicznego i wolności nauczania".

staje się ono obowiązującem, i ani władza wykonawcza ani władza sądowa nie mogą odmówić mu zastosowania. Pochodzi to stąd, że francuskie prawo publiczne, posuwając do ostateczności rozdział władz, odbiera trybunałom prawo orzekania o konstytucyjności lub niekonstytucyjności ustaw.[2] Okoliczność tę wyżej już zaznaczyłem, a w następnym rozdziale raz jeszcze do niej powrócę. W innych krajach, gdzie przeważyła odwrotna teorja, np. w Stanach Zjednoczonych, konstytucyjna gwarancja praw ma wielką praktyczną doniosłość, stanowi skuteczną obronę swobód przeciwko zamachom prawodawcy. Ale we Francji gwarancja praw posiada znaczenie moralnego li tylko ograniczenia i zobowiązania, narzuconego władzy prawodawczej, i prawny stan rzeczy nie zależy od tego, czy gwarancja istnieje lub nie.[3] Panującą w Ameryce zasadę nieraz zalecano i we Francji, zwłaszcza w epoce rewolucyjnej, ale nigdy nie dało się jej zastosować. Poniżej zobaczymy, że tylko konstytucje VIII r. (art. 21) oraz 14 stycznia 1852 (art. 25, 26, 29) zastosowały procedurę kasacyjną do niekonstytucyjnych postanowień. Senat miał być sędzią i mógł je unieważniać; konstytucja 1852 r. (art. 26) powoływała go specjalnie do unieważniania praw, stanowiących zamach „na wolność wyznań, na wolność osobistą, na równość obywateli przed prawem, na poszanowanie własności". Ale senat otrzymał tu atrybucję, z której nie miał możności korzystania. Inicjatywy parlamentarnej konstytucja 1852 roku nie znała; rząd tylko mógł wnosić prawa, a ciało prawodawcze głosowało jedynie nad niemi.

Zresztą, jedna uwaga może uspokoić tych, którzy znajdują, że bezpieczeństwo swobód osobistych w systemie francuskim zbyt jest zawisłe od łaski prawodawcy. Niemasz kraju na świecie, gdzieby prawa te napozór — i w istocie lepiej były zabezpieczone, jak w Anglji; a jednak parlament angielski dzierży nieograniczoną władzę zwierzchnią i może z całą swobodą stanowić o wszystkich kwestjach. Najlepszą rękojmię wolności stanowi pod tym względem duch i charakter narodu, a obok niego może i instytucja dwóch izb.

ROZDZIAŁ V.

Teorja konstytucyj pisanych.

Przepisy prawa konstytucyjnego, jak i wszystkie inne przepisy prawne; mogą powstawać w sposób dwojaki: drogą zwyczaju i drogą

[1] Art. 9. „Nauczanie jest wolne. Wolność nauczania urzeczywistniać się będzie pod dozorem państwa, stosownie do warunków uzdolnienia i moralności, określonych przez prawo".

[2] Konstytucja r. III orzekała tylko: art. 131: „Prawa, których wstęp nie świadczy o przestrzeganiu przepisanych w art. 77 i 91 form (trzykrotne czytanie w odpowiednich odstępach) nie mogą być ogłaszane przez Dyrektorjat wykonawczy, i odpowiedzialność tegoż trwa 6 lat. Wyjątek stanowią prawa, których nagłość uznała Rada Starszych".

[3] Patrz wyżej, str. 422.

ustawodawstwa pisanego. Aż do czasów wielkiego ruchu umysłowego, który w XVIII w. wywołał rewolucję amerykańską i francuską, prawo konstytucyjne różnych krajów Europy ustalało się przeważnie i niemal wyłącznie przez zwyczaj. Wśród całej tej masy zwyczajów zaledwo gdzieniegdzie można było dostrzec dokumenty piśmienne, teksty rzadkie a cenne. Najczęściej były to uroczyste ustępstwa monarchy na rzecz narodu, czynione w imieniu własnem i następców; niekiedy — umowy i kapitulacje, zawierane przez samoistne państwa w chwilach, gdy zamierzały się połączyć w jedną całość. Anglja, która została poza obrębem ruchu rewolucyjnego XVIII w., przechowała taką właśnie konstytucję. Ustrój to przeważnie zwyczajowy, niewiele też liczy ustaw pisanych, z których najważniejsze są: Petycja o prawo, Bill o prawach, Akt o następstwie tronu 1701 roku oraz traktaty unji ze Szkocją i Irlandją.

Naodwrót, publicyści XVIII w. za najcenniejszą zdobycz uważali myśl, iż konstytucja narodu musi zawierać się w fundamentalnej, systematycznej ustawie pisanej. Pogląd ten wspierał się na trzech wyobrażeniach. Popierwsze, wyższość prawa pisanego nad zwyczajem cieszyła się podówczas powszechnem uznaniem; tę więc formę należy nadać najważniejszym regułom — konstytucyjnym. Powtóre, ludzie XVIII w. chętnie widzieli w nowej konstytucji, uchwalonej przez sprawujący swe zwierzchnictwo naród, prawdziwe odnowienie umowy społecznej:[1] punkta więc tej umowy należało wyrazić w formie jak najuroczystszej i najpełniejszej. Sądzili nareszcie, że ułożone w ten sposób przejrzyste a systematyczne konstytucje dadzą najlepszy środek politycznego wychowania, który niechybnie rozpowszechni wśród obywateli znajomość i umiłowanie swych praw. Trudno zaprzeczyć, że pod tym względem doświadczenie dziejowe przyznało im słuszność.[2]

Pierwsze konstytucje, ułożone pod wpływem tych poglądów, nadały sobie po ogłoszeniu niepodległości (poczynając od 1776 roku) kolonje angielskie Ameryki Północnej. Po nich nastąpiły konstytucje Stanów Zjednoczonych, najpierw Artykuły Konfederacji 1781 roku, później konstytucja Związku, ułożona przez Konwencję 1787 roku. Od r. 1789 rozpoczynają się we Francji prace nad konstytucją tegoż typu, powstaje konstytucja 1791 r., i od tej chwili Francja pomimo wybuchających jeden po drugim przewrotów nie opuszczała raz obranej drogi: szły konstytucje pisane za konstytucjami — aż do ustaw konstytucyjnych 1875 r. W dobie pierwszej rzeczypospolitej (1792—XII), jak i za cesarstwa (XII—1814)., Rewolucja, roznosząc po Europie wpływ idei francuskich wraz z władzą francuskiego oręża, ogłosiła obcym niejedną czy to republikańską czy monarchiczną konstytucję, zredagowaną na podobieństwo francuskich. Wprawdzie wszystkie republikańskie konstytucje runęły, zniesione przez wypadki 1814—15 roku, i w miarę wzmagającej się przewagi w Europie zasad prawa boskiego,

[1] Patrz wyżej, str. 316.

[2] Schwarcz, Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Räthe der Monarchen, str. 5 i nast.

tsorja konstytucyj pisanych, jako wyraz zwierzchnictwa ludu, chwilowo straciła wziętość i wstrzymała swe postępy.[1] Lecz ruch konstytucyjny niebawem odradza się w Europie w postaci konstytucyj n a d a n y c h przez panujących, a niekiedy, jak to było w Belgji 1831 r. i w Szwajcarji 1848 — uchwalanych przez zgromadzenia ustawodawcze w imię zwierzchnictwa narodu. W miarę tego jak kolonje Środkowej i Południowej Ameryki, zrzucając z siebie panowanie Hiszpanów lub Portugalczyków, zdobywały niepodległość, również nadawały sobie konstytucje pisane, przeważnie republikańskie, wzorowane na konstytucji Stanów Zjednoczonych. Następstwem tak szybkiego rozlania się konstytucjonalizmu jest to, że dzisiaj wolne kraje Zachodu, z nielicznemi wyjątkami, żyją pod panowaniem konstytucyj pisanych. To samo widzimy w rzplitych amerykańskich; odkiedy Brazylja zrzuciła monarchiczną szatę, wszystkie niepodległe kraje Ameryki stanowią rzeczypospolite. W Europie dwa tylko wielkie państwa zachowały prawo konstytucyjne, oparte przeważnie na zwyczaju i zawdzięczające swój byt rozwojowi dziejowemu; teksty pisemne składają się w niem tylko z poszczególnych zbiorów przepisów, należących do różnych epok. Mówię o Anglji i o Węgrzech, do których możnaby dołączyć i W. Ks. Meklemburskie. Dodajmy tu, że jeżeli Anglja nie posiada systematycznej konstytucji pisanej, to jej kolonje, obdarzone osobnym rządem i parlamentami, otrzymały od korony takie właśnie konstytucje.[2]

Różnica pomiędzy temi opornemi krajami a resztą narodów spółczesnych polega nietylko na tem, że prawo konstytucyjne tych ostatnich nie było wytworem historycznym, zwolna urabiającym się w ciągu wieków, lecz w pewnej chwili zostało nadane przez panującego, jako ustawa pisana, dziełó świadomej woli i myśli. Zgodnie z nowoczesną teorją pisanych konstytucyj, jak ją uznaje ogół, jak ją przedstawiają Ameryka i Francja, prawa konstytucyjne różnią się od zwyczajnych także wewnętrzną swą istotą i siłą obowiązującą.

I.

Odróżnianie praw konstytucyjnych od zwyczajnych jest dziełem juryskonsultów XVII i XVIII stulecia ze szkoły prawa natury i narodów. Pierwszym dawali oni najczęściej miano fundamentalnych, rzadziej natomiast używali terminu k o n s t y t u c j a.[3] Upatrywali w nich pierwiastkową czynność zwierzchnictwa narodu, której jedynie dalszem następstwem miały być wszystkie przejawy zwierzchnictwa. Takie było źródło wszystkich w ł a d z u s t a n o w i o n y c h; nietylko władze wykonawcza i sądowa, lecz nawet prawodawcza brały od niej

[1] Schwarcz, j. w., str. 3 i nast.

[2] Nawet w Anglji zauważyć się daje pewna tendencja ku systemowi konstytucyj, które stoją wyżej od praw zwyczajnych. A. B. Keith, Responsible government in the Dominions, 1912.

[3] Ob. jednak Vattela Le droit des gens, ks. I, r. III, De la Constitution de l'État, des devoirs et des droits de la nation à cet égard.

swój początek i atrybucje. Stąd płynął skutek pierwszorzędnej wagi, — że prawa konstytucyjne czyli fundamentalne (zasadnicze) są dawniejsze i wyższe, niż wszystkie zwyczajne, że władza prawodawcza winna je szanować, i że, nie mogąc ich cofnąć ani zmienić, może ona stanowić tylko w zakreślonych przez nie granicach i formach. „Naród, mówił Vattel, może powierzyć sprawowanie władzy prawodawczej monarsze lub zgromadzeniu, albo obu jednocześnie, którzy od owej chwili mają prawo wydawać nowe ustawy i znosić dawniejsze. Pytanie jednak, czy władza ich rozciąga się i na prawa fundamentalne, czy mogą oni zmienić konstytucję państwa. Wyłożone przez nas zasady z pewnością prowadzą do wniosku, że władza tych prawodawców nie sięga tak daleko, i że prawa zasadnicze powinny być dla nich święte, o ile naród sam nie upoważni ich do przekształcenia konstytucji. Bo konstytucja państwa powinna być trwała; skoro naród najpierw ją ustanowił, a potem ona powierzyła moc prawodawczą pewnym osobom, to prawa fundamentalne są wyjęte z pod kompetencji tychże. Wreszcie z konstytucji czerpią prawodawcy swoje pełnomocnictwa. Jakże więc mogliby zmieniać ją, nie burząc temsamem podstaw swojej władzy?".[1] Tę samą naukę głosił w r. 1789 Sieyès, jeden z ludzi, co najwięcej przyczynili się do zaszczepienia jej we francuskiem prawie konstytucyjnem: „Jeżeli chcemy wyrobić sobie trafny pogląd na szereg praw pozytywnych, pochodzących jedynie z woli narodu, widzimy w pierwszym rzędzie prawa konstytucyjne, podzielone na dwie części: jedne normują organizację i funkcje ciała prawodawczego, drugie określają organizację i funkcje innych ciał czynnych. Prawa te nazywają się zasadnicze nie w tem znaczeniu, iżby mogły się stać niezależnemi od zwierzchnictwa ludu, lecz dlatego, że ciała istniejące i działające na mocy tych praw, nie mogą ich dotykać. Konstytucja we wszystkich swych częściach jest dziełem władzy nie ustanowionej, lecz stanowiącej. Żadna władza delegowana nie może w niczem zmieniać warunków swej delegacji".[2]

Takie pojęcie praw konstytucyjnych zawiera w sobie w istocie dwie odrębne reguły prawne, które należy zbadać osobno.

II.

Wynika zeń przedewszystkiem pewna prawna niezmienność ustaw konstytucyjnych. Lecz ta niezmienność nie może być bezwzględną, bo

[1] Le droit des gens. ks. I, r. III, § 34. Por. Wolff. Jus naturae, t. VII, § 815: „Potestati legislatoriae non subsunt leges fundamentales. Leges fundamentales civitatis sunt ad quarum observantiam rector civitatis adstringitur in exercitio imperii; vero cum a populi voluntate dependent definire a quonam et quomodo imperium exerceri debeat consequenter eadem ad modum habendi et tenendi imperium pertinent. Enim § 756), modus habendi et exercendi imperium non in ipso imperio continetur, sed eidem extrinsecus accedit, quatenus scilicet populus de imperio tanquam re sibi propria pro libitu suo disponat. Quamobrem cum potestas legislatoria sit jus in imperio tanquam pars potentialis contenta, leges fundamentales civitatis non subsunt potestati legislatoriae".

[2] Qu'est ce que le Tiers-État, str. III.

zwierzchnictwo ludu wspiera się na założeniu, że lud może zmienić swą konstytucję. Z drugiej strony wprowadzać takie sztuczne unieruchomienie znaczyłoby powstawać przeciwko prawom historji i niezwyciężonemu parciu postępu. Trzeba zatem, aby w razie potrzeby można było zmieniać i znosić prawa konstytucyjne: lecz w jaki sposób ma to nastąpić, jeżeli prawodawca nie może ich dotknąć? Teoretycy XVIII w. nie zgadzali się ze sobą w tym względzie, wśród nich można stwierdzić dwa odrębne zdania.

1) Pierwsze wymagało dla zmiany praw fundamentalnych jednomyślnej zgody wszystkich obywateli. Było to skutkiem zapatrywania, o którem już nieraz wspominałem, a które konstytucję przyrównywało do umowy społecznej. Ale uczyć tak znaczy tyle, co głosić bezwzględną niezmienność tych praw, gdyż żądana jednomyślność była warunkiem chimerycznym i niewykonalnym; To też Vattel, który wyznaje ten pogląd w swem „Droit des gens", a jeszcze wyraźniej — w uwagach do Wolff'a,[1] wprowadza doń pewne ograniczenie. Uznaje on, że tutaj, jak zawsze, decyzja musi należeć do większości obywateli;[2] ale przyznaje też niezgodnej mniejszości prawo wystąpienia ze społeczeństwa, w którem przestano szanować pierwotną umowę. Znów mamy tu zastosowanie teorji umowy społecznej.[3]

2) Przedstawicielem drugiego poglądu, również nieodpowiadającego wymaganiom rozumu i niezbędnej równowagi w rządach jest Sieyès. Zdaniem jego, prawa konstytucyjne obowiązują władze ustanowione i są dla nich nietykalne; ale narodu, od którego pochodzą, nie mogą krępować. Naród nietylko może je zmienić w każdej chwili, ale może to uczynić z zupełną swobodą, nie trzymając się żadnych z góry ustanowionych form. „Narody na ziemi należy wystawiać sobie, jako jednostki poza związkiem społecznym, lub, jak to mówią, w stanie natury. Sprawują one swą wolę swobodnie i niezależnie od wszelkich form obywatelskich. Ta wola, istniejąc li tylko w stanie naturalnym, potrzebuje nosić jedynie naturalne znamiona woli, aby wywrzeć cały ów wpływ. W jakiejkolwiek formie przejawiać się będzie wola narodu, samo istnienie jej wystarczy; wszystkie formy są dobre i wola jego

---

[1] Droit des gens, ks. I, r. III, § 33; komentarz do Jus naturae Wolff'a. C. VIII, str. 37: „Populus ipse cum rege quacumque in republica leges fundamentales mutare non potest sine consensu unanimi totius nationis".

[2] Droit des gens, tamże: „Przy zwykłym porządku praw w państwie zdanie większości powinno bezsprzecznie uchodzić za zdanie całego narodu; w przeciwnym razie naród nigdy nie mógłby niczego postanowić. Widać stąd, że z tej samej przyczyny naród może zmienić konstytucję państwa większością głosów, i jeżeli tylko w tej zmianie nie będzie nic, coby można było uważać za niezgodne z samym aktem założenia społeczeństwa i z zamiarem tych, co się połączyli, wszyscy winni stosować się do postanowień przeważającej liczby".

[3] Droit des gens, tamże: „Gdyby wszakże chodziło o zmianę tej jedynej formy rządu, której obywatele widocznie chcieli podlegać, łącząc się więzami społeczeństwa, obywatele winni tylko pozostawić większości swobodę działania, ale nie mają obowiązku podlegać nowemu rządowi; mogliby oni opuścić społeczeństwo, które jakby samo przez się rozwiązuje się, aby się potem odtworzyć w nowej formie. Mieliby prawo wywędrować gdzieindziej, sprzedać swe własności i zabrać ze sobą cały swój majątek".

jest zawsze najwyższem prawem... Powtórzmy to bez obawy: Naród jest niezależny od wszelkich form, i w jakikolwiek sposób chce, dość, gdy wola jego się przejawi, a wszelkie prawo obowiązujące ustąpi przed nią, jako przed swem źródłem, przed swą najwyższą władczynią".[1] Trzymając się stale systemu przedstawicielskiego, Sieyès rozciągał tę bezwzględną swobodę i na przedstawicieli, obranych dla dokonania zmian w konstytucji: „Nadzwyczajne ciało przedstawicielskie zastępuje zgromadzenie narodu... Potrzeba mu jedynie szczególnego pełnomocnictwa, nadawanego w rzadkich wypadkach. Ale zastępuje ono naród i pod tym względem, że nie zależy od żadnych form k o n s t y t u c y j n y c h... Przedstawiciele są niezależni, jak sam naród. Wystarcza im chcieć tak, jak chcą ludzie w stanie natury; w jakikolwiek tedy sposób zostali wydelegowani, jakkolwiek zbierają się i radzą, o ile tylko jest wiadomem, że działają na mocy nadzwyczajnego zlecenia ludu (a jakżeby nie miał o tem wiedzieć sam naród, udzielający takowego), zbiorowa wola ich będzie miała znaczenie woli samego narodu".[2]

Prawdę powiedziawszy, myśli te wcale nie były nowe. Rozwijano je znacznie wcześniej na korzyść panującego, kiedy władza zwierzchnia spoczywała w ręku monarchy. Co pierwotnie ustalono na korzyść udzielnego monarchy, znów przenoszono teraz na udzielny naród.[3] Doktrynę posunięto nawet dalej, bo jeśli dawniej utrzymywano, że zwierzchnik panujący „choćby chciał, nie mógłby związać sobie rąk własnemi ustawami", to przecież teorja, mając na względzie moralną odpowiedzialność monarchy, uznawała, że wiążą go obietnice i przysięgi, złożone wobec poddanych, że zatem obowiązek nakazuje mu wypełniać prawa zasadnicze, których poszanowanie był zaprzysiągł.[4] Tymczasem naród-zwierzchnik nie miał z kim się umawiać i nie mógł się wiązać wobec samego siebie.[5] Te same idee ponownie ukazują się we współczesnych demokracjach; odnajdujemy je we Francji w różnych mowach i pismach, oświadczających bez ogródki, że lud zawsze ma prawo żądać reformy konstytucji i że żądanie to winno być spełnione, — albo też głoszących absolutną niezawisłość Zgromadzenia narodowego, zebranego dla dokonania rewizji konstytucji w myśl art. 8 ustawy 25 lutego 1875 r. Ale to wszystko jest tylko uprawnieniem nieustającej akcji przewrotowej. Sto razy lepszy byłby system,

---

[1] Qu'est ce que le Tiers-État, str. 115, 116.

[2] Tamże, str. 119, 120.

[3] Por. wyżej str. 224 i n.

[4] Hancke, Bodin, str. 33, 34; — Bodin, Les six livres de la République. ks. I. r. VIII, str. 132 i nast.

[5] Bodin mówi to o monarsze, j. w., str. 133: „Czy książę nie podlega ustawom krajowym, które przysiągł był ochraniać? Należy tu rozróżniać: jeżeli książę przysięga samemu sobie, że zachowywać będzie swe ustawy, nie wiążą go ani te ustawy, ani złożona przed samym sobą przysięga; boć i poddanych nie obowiązuje przysięga, złożona pod takim warunkiem, że prawo pozwala uwolnić się od niej w sposób uczciwy i rozumny".

pozwalający prawodawcy swobodnie stanowić uchwały we wszystkich materjach.[1]

3) Rozwiązanie, które odniosło triumf i zostało przyjęte przez prawo pospolite pisanych konstytucyj, zwłaszcza w Ameryce i we Francji, jest samo przez się nader proste i rozumne. Konstytucję może zmienić i zrewidować ta władza i w ten sposób, jaki sama ustanowiła; ale ta władza może ją zmienić z a w s z e z zachowaniem tych form. Janowi Jakubowi Rousseau należy się zaszczyt rozumowego ustalenia tego pewnika — nie w „Umowie społecznej", lecz w „Uwagach nad rządem polskim": „Należy dobrze rozważyć i zastanowić się nad głównemi punktami, które ma się uznać za ustawy zasadnicze i tylko odnośnie do tych punktów *liberum veto* będzie nadal ważnem. W ten sposób ustrój stanie się trwałym, a ustawy jego możliwie nieodwołalnemi: albowiem sprzecznem jest z naturą organizmu politycznego, aby on sam na siebie nakładał ustawy, których nie mógłby odwołać; lecz nie będzie to sprzecznem ani z ustawą ani z rozsądkiem, jeśli będzie można odwołać te ustawy, lecz jedynie przy zachowaniu tych samych formalności, których dochowano przy ustanowieniu. Oto jedyne więzy, które wolno sejmowi nałożyć na siebie na przyszłość".[2]

---

[1] Pan Edmund Parker, consellor at law w Bostonie, udzielił mi łaskawie decyzji trybunału apelacyjnego stanu Wirginji, która zawiera wielce interesujące zastosowanie tych idei, a zarazem jest najlepszą ilustracją niedogodności, jakie przedstawia system amerykański, poddający wszystkie ustawy konstytucyjne pod głosowanie ludowe. W 1900 roku powzięto zamiar rewizji i poprawy konstytucji Wirginji. pochodzącej z r. 1869. Podług przyjętych form zwróciło się zgromadzenie prawodawcze do narodu z zapytaniem, czy należy przystąpić do wyboru konwencji, któraby dokonała rewizji i poprawy konstytucji. Wynik głosowania ludowego wypadł twierdząco, to też zgromadzenie prawodawcze uchwaliło nową ustawę o wyborze delegatów do konwencji i o organizacji tejże, stanowiąc, że „w y n i k j e j p r a c i p o p r a w k i w n i e s i o n e d o k o n s t y t u c j i b ę d ą p r z e d ł o ż o n e l u d n o ś c i W i r g i n j i w c e l u i c h r a t y f i k a c j i l u b o d r z u c e n i a". I tutaj więc stosowano zasady ogólnie przyjęte. Konwencja została istotnie wybrana i w r. 1902 ukończyła swe prace, t. j. stworzyła nową konstytucję. Lecz większość członków tego zgromadzenia była przekonana, że naród by ją odrzucił, gdyby mu ją przedłożono, wprowadzała ona bowiem znaczną redukcję ciała wyborczego, usuwając wszystkich niepiśmiennych murzynów. (Ob. wyżej str. 497. Po długich obradach konwencja postanowiła, że nowa konstytucja będzie ogłoszona wprost przez gubernatora Stanu, który zaprzysiągł jej poszanowanie. Izby, zwołane z tego powodu poparły to zarządzenie zbiorową rezolucją. Wszyscy urzędnicy i sędziowie przysięgli na wierność tej konstytucji. Zgodnie z prawem amerykańskiem, które wyłożymy niżej, kwestja ważności takiego postępowania musiała nieuchronnie wypłynąć w sądach. Z powodu pewnej sprawy (Taylors cases, 101 Nr. 829) podniesiono kwestję, czy konstytucja 1902 r. uzyskała moc obowiązującą. Trybunał apelacyjny rozstrzygnął sprawę w sposób następujący: „Skoro konstytucja została uznana i przyjęta przez urzędników sprawujących rząd oraz przez ludność kraju, faktycznie obowiązuje ona w całem państwie, tembardziej, że żaden rząd, który poprzednio funkcjonował przy konstytucji z r. 1869, nie zaprzeczył ważności nowej konstytucji. Gdyby nawet przyznano, że konwencja nie miała prawa ogłaszać konstytucji nie zmieni to już stanu rzeczy, gdyż konstytucja 1902 r. stała się fundamentalnem prawem tego państwa już z tego powodu, że uznał je rząd i ludność kraju". Zdaniem Edmunda Parker'a jest to zastosowanie zasad rozwiniętych przez Sièyès'a.

[2] Considérations sur le Gouvernement de la Pologne et sur sa réformation projetée en 1772, r. IX, str. 387, 388. Nowy przekład polski: „Uwagi nad rządem polskim", tłómaczył dr. Tad. Nieduszyński, Lwów (1920) str. 55.

Z tą myślą zresztą zgadzał się milcząco i Vattel, nie przyjmując bowiem w zasadzie możności zmiany praw zasadniczych zwykłą większością głosów, zgadzał się na nią bez trudności, jeżeli tak postanowiła konstytucja.[1] Sformułowaną przez Rousseau'a zasadę odtworzyła — lubo z mniejszą stanowczością — konstytucja 1791 r., w tytule poświęconym rewizji uchwał konstytucyjnych.[2] Uchwalono ten rozdział po ważnych i ciekawych rozprawach w ostatnich dniach sierpnia 1791 r. Odtworzono w nim w najistotniejszych rysach wniosek, postawiony przez przyjaciela hr. Mirabeau, Frochot'a, który w mowie z d. 31 sierpnia gruntownie wyłożył nowe zasady, zbijając wiadome nam poglądy Sieyès'a: „Powiedziano, że zwierzchnictwo narodu nie może włożyć na się żadnych kajdan, przyszłych postanowień jego nie można przewidzieć, ani zamknąć w pewną formę, gdyż w istocie jego tkwi już możność chcenia tego, co mu się spodoba i jak mu się spodoba. Otóż, panowie, właśnie przez tę swą wszechwładzę naród chce dzisiaj, uświęcając swe prawo, nakazać samemu sobie legalny a spokojny sposób wykonywania ustaw, i nietylko nie znajduję w tem uszczuplenia zasady zwierzchnictwa ludu, lecz, przeciwnie, dostrzegam tu jeden z najpiękniejszych pomników jego siły i niezależności. Poczynając od aktu konstytucyjnego, a kończąc na bagatelnym przepisie policyjnym, niema prawa, któreby naprawdę nie było zobowiązaniem zwierzchnictwa ludu wobec samego siebie, iż chcieć będzie tego a tego w taki a taki, nie zaś inny sposób. Zabezpieczyć ludowi jego konstytucję przed nim samym, t. j. bronić jej od niepohamowanej skłonności natury ludzkiej do ciągłych zmian swego położenia gwoli lepszej wymarzonej przyszłości; zabezpieczyć narodowi konstytucję od zamachów wichrzycieli, od zakusów deputowanych, jego przedstawicieli; dać wreszcie samowładnemu narodowi prawny sposób częściowego reformowania lub nawet całkowitej zmiany zaprzysiężonej konstytucji — oto, panowie, mojem zdaniem, prawdziwy cel zajmującej nas obecnie ustawy".[3]

Z takiego pojmowania wynikło odróżnianie w ł a d z y p r a w o d a w c z e j (*pouvoir législatif*) od u s t a w o d a w c z e j (*p. constituant*). Obie wprawdzie ustanowiła ta sama konstytucja, lecz jedna może stanowić prawa zwyczajne, druga zaś konstytucyjne. Zazwyczaj konstytucja powierza te dwie czynności dwóm osobnym organom. Ale i wtedy, gdy rewizję konstytucji powierza pierwiastkom, tworzącym ciało prawodawcze, różnica się nie zaciera. Wtedy bowiem pierwiastki te działają w odmiennych warunkach, niż przy uchwalaniu praw zwyczaj-

[1] Komentarz do Jus naturae Wolffa, t. VIII, § 15, str. 37. „Si major pars" invitis caeteris hoc tentet, injuriam facit et hi recedere possunt a societate, nisi lege fundamentali cautum sit numerum majorem auctoritatem habere".

[2] Tytuł VII, art. 1; „Narodowe Zgromadzenie Ustawodawcze oznajmia, że naród posiada niewygasłe prawo zmieniania konstytucji; zważywszy jednak, że bardziej zgodnem z interesem narodu jest posługiwać się tem prawem tylko względem artykułów konstytucji, których niedogodność wykazało doświadczenie, postanawia zaradzić temu przez utworzenie zgromadzenia rewizyjnego, działającego w sposób następujący".

[3] Buchez et Roux, j. w., XI, 372.

nych: albo zlewają się w nowe, jednolite zgromadzenie, jak to się dzieje we Francji, albo, jak w Belgji, podlegają uprzedniemu odnowieniu przed rozpoczęciem swych czynności w charakterze władzy ustawodawczej. Zwykle też dla rewizji konstytucji wymaga się silniejszej, niż zwyczajna, większości. Tę różnicę między władzą prawodawczą a ustawodawczą Siéyès wystawił jako jedną z pierwszych zdobyczy Rewolucji Francuskiej, jako wytwór narodowego genjuszu Francuzów.[1] Nie należy jednak zapominać, że myśl, na której się ona opiera, jest dawniejsza, i że pierwszy raz zastosowano ją w praktyce w Ameryce Północnej. Według tego typu zostały zredagowane pierwsze konstytucje wyzwolonych kolonij angielskich, tudzież konstytucja federalna 1787—89 roku.

We Francji system ten wprowadziła konstytucja 1791 r., i odtąd wszystkie konstytucje francuskie układano i tłumaczono w tym sensie. Zresztą wszystkie z wyjątkiem trzech wymieniły obok władzy prawodawczej władzę ustawodawczą, określając sposób rewizji tekstu. Trzy konstytucje zachowały milczenie w tym względzie — konstytucja 22 maire'a VIII roku, tudzież karty 1814 i 1830 roku. Dla przeprowadzenia rewizji konstytucji roku VIII, trzykrotnie przeglądanej, musiano się uciec do dowolnego tłómaczenia oraz do pewnego środka tymczasowego. Otóż konstytucja ta wprowadziła zachowawczy senat, mający za zadanie obronę samego aktu konstytucyjnego. W r. X i XII Bonaparte, pragnąc stworzyć dożywotni konsulat, a później — cesarstwo, uznał, że senat mający bronić konstytucji, posiada również kwalifikacje do rewizji jej treści. Że zaś przytem kwestja zasadnicza co do wprowadzenia nowych urządzeń została oddana pod głosowanie ludowe, Napoleon myślał, że jest w porządku ze zwierzchnictwem ludu. W r. 1807, zamierzając znieść Trybunat i odpowiednio zmienić ustrój oraz atrybucje Ciała Prawodawczego, poprzestał na zwykłem senatus-consultum.

Karta 1814 roku nie była poprawiana ani razu (jeżeli pominąć rewizję po rewolucji lipcowej, o której powiem w dalszym ciągu). Zdaje się jednak, iż wszyscy wówczas uznawali, że ustawę może zmienić król łącznie z dwiema izbami, przez nią ustanowionemi. Zgadzało się to nieźle z jej charakterem, jako Karty nadanej: wszak jedno tylko mogło przeszkodzić królowi w zmianie uczynionego poprzednio nadania — obietnica, zobowiązanie, jakie przyjął był wobec kraju, darząc poddanych „na zawsze w swojem i w imieniu następców" Kartą konstytucyjną. Lecz któż mógł się użalać na te zmiany, jeżeli zaszły one za zgodą obranych przez kraj przedstawicieli". A jednak teorja ta napotkała opór.[2] Z rewizją zaś Karty 1830 roku, uchwalonej przez

[1] Mowa w Konwencji d. 2 thermidora r. III (Réimpr., j. w., XXV, 293): „Zdrową i pożyteczną myśl ugruntowano w r. 1788, mianowicie oddzielenie władzy ustawodawczej od władz ustanowionych. Myśl ta zaliczona będzie do odkryć, które pchnęły naukę o krok naprzód, i odkrycie to jest zasługą Francuzów".

[2] Ob. jednak następujące ustępy z Discours du général Foy, wyd. paryskie, 1826, t. I, str. 122 (mowa z d. 15 maja 1820). „Prawdziwi przyjaciele tronu zadrżeli, gdy

izby i przyjętej przez króla, miała teorja nielada kłopot. Niektórzy statyści, należący do najtęższych głów swego czasu, proponowali zastosować do rewizji zasadę odróżnienia władzy prawodawczej od ustawodawczej; świadczy to, jak dalece zasada owa opanowała ówczesne umysły; zgodnie z tem utrzymywano, że Karty, jako ustawy konstytucyjnej, prawo zwyczajne nie może zmienić, że nie można jej zmienić i w inny sposób, ponieważ sama ona nie ustanowiła porządku rewizyjnego postępowania. Tego zdania był między innymi Tocqueville.[1] Atoli wśród ogółu panował pogląd przeciwny. Uznawał ogół (jak za czasów Restauracji), że Kartę conajmniej częściowo uchylać może zgodny zespół króla i dwu izb. Rozprawy parlamentarne nad prawem o regencji w dniach 30 i 31 sierpnia 1842 roku ujawniają to z całą jasnością.

Odróżnianie dwu władz przeszło do większej części nowoczesnych konstytucyj pisanych — w Ameryce pod wpływem stanów Zjednoczonych, w Europie — pod wpływem Francji. Są jednak wielkie narody, u których się ono nie przyjęło. Przedewszystkiem w Anglji. Niedość, że konstytucja angielska, jakeśmy widzieli, wspiera się do dziś dnia na zwyczaju, Anglicy nie uznają nawet żadnej naturalnej różnicy między prawami konstytucyjnemi a zwyczajnemi. I te i tamte posiadają jednakową moc i jednakowe formy. W Anglji niema praw konstytucyjnych we właściwem znaczeniu wyrazu.[2] Parlament (korona, lordowie i gminy) może stanowić o najważniejszych sprawach konstytucji brytańskiej z tą samą swobodą i w ten sam sposób, jak o wszystkich innych.[3] Wynika to stąd, że parlament jest władzą absolutnie

---

ośmielono dotknąć się Karty i spróbowano pozbawić ją królewskości, aby sprowadzić na poziom zwykłego prawa". Str. 233 (mowa z d. 20 grudnia t. r.): „Trwałość tronu i stała siła rządu spoczywają na nieugiętości tej ustawy fundamentalnej, której nie można zmienić, jak zwykłe prawo, nie popełniając krzywoprzysięstwa".

[1] De Tocqueville, Démocratie en Amérique II, 308. „Prawa z r. 1830, podobnie jak i z r. 1814 nie określają sposobu wprowadzenia zmian do konstytucji. Oczywista więc rzecz, iż zwykłe środki prawodawcze tutaj nie wystarczają. Widać to lepiej w ustawie 1830 r., niż w ustawie r. 1814. W roku czternastym władza królewska stawała jakby poza konstytucją i ponad nią; zaś w trzydziestym władza ta, według własnego jej wyznania, została utworzona przez konstytucję i bez niej jest niczem. Tak tedy część naszej konstytucji jest niezmienna, gdyż związano ją z losami jednego rodu, a całość konstytucji też jest niezmienna, bo niemasz prawnego sposobu przekształcenia jej". — Por. Hello, Du régime constitutionnel, II, 27: „Utrzymują, że Karta nie zna wyodrębnienia obu władz, dlatego tylko, że nie oznacza ona sposobu rewizji". Hello zbijał tę doktrynę i starał się wynaleźć ów sposób, str. 33. „Dlaczego w razie potrzeby nie możnaby zrobić dzisiaj tego, co zrobił ordonans 13 lipca 1815 roku w czasach, gdy nie grzeszono zbytnią stronnością na rzecz władzy ustawodawczej, czemu nie mianoby się odwołać do kollegjów wyborczych? Kolegja wyborcze stanowią w naszej organizacji politycznej stopień najbliższy do ludu i najbezpośredniejszy jego organ".

[2] Dicey, j. w., 64: „W angielskiej konstytucji niemasz wyraźnej różnicy między prawami zasadniczemi i niezasadniczemi".

[3] Dicey, j. w., 83, wykazuje w ten sposób, że bill o reformie izby gmin, bill, znoszący izbę lordów, bill, stanowiący municypalność w Londynie, na równi i z tego samego tytułu należą do kompetencji parlamentu, że parlament może je przyjąć w tej samej formie i że wydane w ten sposób a k t y byłyby jednakowo święte i niewzruszone, jak wszystkie inne.

najwyższą. Mógł on zmodyfikować porządek dziedziczenia korony. Mógł zmienić niektóre postanowienia aktów unji ze Szkocją i Irlandją, które można było uważać za traktaty, obowiązujące władzę prawodawczą.[1] Uchodzi wreszcie za rzecz możliwą przelanie przezeń swych praw na inne władze.[2] Na tę zasadę kładą szczególny nacisk spółcześni publicyści angielscy, aby zaznaczyć kontrast między angielskim a francuskim systemem konstytucyjnym;[3] wszelako znali ją dobrze już ludzie epoki rewolucyjnej i w pełni świadomości rzeczy oświadczyli się za poglądem przeciwnym. „W Anglji, mówił Siéyès w Zgromadzeniu Ustawodawczem, nie odróżniono władzy ustawodawczej od władzy prawodawczej, wskutek czego parlament brytański, nieograniczony w swych czynnościach, mógłby targnąć się na samą prerogatywę królewską, gdyby ta nie była uzbrojona w prawo veto i prawo rozwiązywania parlamentu. Fundamentalną naszą zasadą konstytucyjną będzie, że zwykła legislatura nie powinna mieć władzy ustawodawczej, podobnie jak nie ma wykonawczej. Taki rozdział władz jest bezwarunkowo niezbędny. Zwyczajne zgromadzenie narodowe będzie li tylko prawodawczem. Będzie mu wzbronione dotykać kiedykolwiek jakiejś części konstytucji".[4] Należy zresztą przyznać, że i Anglicy, wierni w tym względzie tradycyjnym swym zasadom, kierowali się zupełnie świadomym wyborem. Oni pierwsi na świecie mieli narodową konstytucję pisaną, ograniczającą władzę prawodawczą. Taką ustawą był niewątpliwie *Instrument of government*, składający się z 42 artykułów, ogłoszony przez Cromwella 16 grudnia 1653 roku;[5] zawierał on nawet przepisy (art. 24, 38) unieważniające wszelkie prawo, któreby się sprzeciwiało jego treści. Lecz próba ta była daremna i pozostała bez następstw, nie udało się nawet chwilowo przełamać przeciwnej tradycji.[6] Tutaj, jak słusznie zauważono, Cromwell był zwiastunem przyszłości: wytknął drogę konstytucyjną, na którą mieli wstąpić Anglosasi w Ameryce po utworzeniu wielkiego niepodległego narodu:

---

[1] Dicey, j. w., 61.

[2] Dicey, j. w., 65, przytacza, jako przykład, akt z r. 1539, który nadał moc prawa proklamacjom Henryka VIII. (por. wyżej, str. 63) oraz abdykację parlamentów szkockiego i irlandzkiego w aktach unji.

[3] Zresztą niektórzy najwybitniejsi statyści angielscy zaczynają podnosić głos przeciwko możliwemu przesadnemu pojmowaniu tej myśli. Pollock w Law Review (VIII, 163) niedawno wspomniał o „wrzawie wśród rozpolitykowanych Anglików, co głoszą, jakoby istniejąca w danej chwili większość izby gmin miała boskie prawo stanowienia wszelkich reguł prawnej i politycznej sprawiedliwości". — —

[4] Arch. parlem. j. w., VIII, 595. Jednakże Vattel nie uznawał tej zasady konstytucji angielskiej w całej rozciągłości. Droit des gens ks. I, r. III, § 34: „Według fundamentalnych praw Anglji dwie izby parlamentu wraz z królem sprawują władzę prawodawczą. Gdyby obu izbom zachciało się unicestwić same siebie i przyoblec monarchę w nieograniczoną władzę absolutną, naród z pewnością nie zniósłby tego. A któżby śmiał powiedzieć, że nie miałby prawa sprzeciwić się temu? Gdyby atoli parlament radził nad wprowadzeniem tak doniosłej zmiany, a cały naród dobrowolnie zachowywał milczenie, należałoby uznać, że pochwala czyn swoich przedstawicieli".

[5] Gardiner, The constitutional documents of the Puritan Revolution, str. 314.

[6] Dicey, j. w., 65.

Instrument of government Cromwella to pierwowzór konstytucji Stanów Zjednoczonych,[1]

System angielski, nie odróżniający władzy ustawodawczej od prawodawczej, przyjęły też niektóre narody europejskie, które mimo to posiadają systematyczne i wykończone konstytucje pisane. Tak jest w Prusiech, których konstytucja umyślnie omawia ten punkt.[2] Ta sama zasada obowiązuje we Włoszech pod panowaniem statutu, służącego dotychczas za konstytucję krajową, a nieraz już zmienianego przez zwyczajne prawodawstwo.[3] Niektórzy publicyści włoscy nie zgadzają się nawet, żeby teoretyczne odróżnienie władzy ustawodawczej od prawodawczej było racjonalnem i ścisłem.[4] Że nie jest ono w gruncie rzeczy zasadą konieczną i istotną, to rzecz pewna: ustawy konstytucyjne są ustawami, a za tem idzie, że można je traktować, jak inne ustawy. A jednak odróżnienie to stanowi pomysł bystry i uprawniony, że użyjemy wyrażenia Rousseau'a — nie sprzeciwia się ono ani naturze, ani rozumowi.

Niepodobna poważnie przeczyć, że oba zapatrywania mają swe zalety i wady. System angielski odznacza się większą giętkością i pozwala zmieniać szczegóły konstytucji, nie wywołując w kraju przesilenia. Zdaje się, iż może on funkcjonować bez poważnego niebezpieczeństwa wszędzie, gdzie istnieją dwie izby, a tembardziej w monarchjach konstytucyjnych, gdzie do ostatecznego przeprowadzenia ustawy wymagana jest nadto zgoda monarchy. Trudności, jakie tam towarzyszą zmianie zwyczajnych nawet praw, zdaje się, zapewniają dostateczną trwałość prawom konstytucyjnym. Przytem, aby ów system mógł działać zadawalająco, naród powinien mieć silne tradycje i głęboko zachowawcze usposobienie. Przeciwnie, w rzeczachpospolitych demokratycznych, dla narodu o ruchliwym i porywczym temperamencie, system francuski i amerykański wydaje się bardziej odpowiednim. Niemal koniecznym jest ten system w krajach, mających jedną tylko izbę prawodawczą, której uchwał żadne veto nie może powstrzymać, oraz tam, gdzie sama forma państwa, przyjęta przez większość narodu, nie wznosi się jednak ponad waśnie i spory; niepodobna zgodzić się, aby w każdej chwili wolno było podać tę formę w wątpliwość. Wówczas tylko sztywna konstytucja, wyższa nad władzę prawodawczą, może

[1] Frederick Harrison. Oliver Cromwell, str. 194. Ob. moje studjum Les Constitutions de Cromwell, j. w. (1900 r.).

[2] Konstytucja pruska 31 stycznia 1850 r., art. 107: „Konstytucja może być zmieniona w zwykłej drodze prawodawczej W tym celu wystarcza w każdej izbie większość absolutna, osiągnięta w dwóch głosowaniach z przerwą conajmniej trzytygodniową".

[3] Luigi Palma, Diritto costituzionale, Florencja 1879, II. 279 i nast. Jeden z francuskich myślicieli XVIII w. Mably, zupełnie nie uznawał różnicy między prawami konstytucyjnemi, ograniczającemi władzę prawodawczą, i prawami zwyczajnemi; pochodziło to stąd, że M. całkowicie upodobniał władzę prawodawczą do zwierzchnictwa i każde zgromadzenie prawodawcze uważał za władzę bezwzględnie zwierzchnią Krytykuje on konstytucje ograniczające Stanów unji amerykańskiej, zwłaszcza pensylwańską. Observations sur le gouvernement et les lois des États-Unis d'Amérique, Oeuvres, t. VIII, str. 369.

[4] Luigi Palma, j. w., t. I, r. VI, str. 189 i nast.

zapewnić niezbędną stałość urządzeniom podstawowym. Dodajmy, że jeżeli ten system utrudnia zmiany konstytucyjne, jeżeli czyni dość trudnem otwarcie rewizji konstytucji, aby zmusić naród do zażądania jej w sposób rozmyślny a konsekwentny, to z drugiej strony, skoro tylko przeszkodę tę przezwyciężono, czyni on rewizję prawie pewną i niezwłoczną: przesilenie takie z konieczności musi doprowadzić do rozwiązania.[1]

Pozatem następstwa sztywnych konstytucyj, ich korzyści i niedogodności podnoszą się lub zniżają, zależnie od tego, czy rozszerzamy, czy też zwężamy ich objętość i zawartość. Pod tym względem ujawniły się dwa prądy przeciwne. Jeden zmierza do umieszczenia w konstytucji — oprócz tego, co właściwie należy do prawa konstytucyjnego, t. j. przepisów, normujących formę państwa, formę rządu i rękojmie praw osobistych — innych jeszcze reguł, tworzących istotne zasady prawa administracyjnego, organizacji sądowej, prawa karnego, a nawet cywilnego. Do tego typu należą konstytucje francuskie r. 1791, III i 1848, zawierające nietylko zasady, ale poczęści i szczegóły organizacji administracyjnej i sądowej, tudzież niektóre podstawowe zasady prawa kryminalnego. Takież, a nawet jeszcze obfitsze są konstytucje poszczególnych stanów Unji amerykańskiej, o których rozciągłości i powikłanym układzie już wspominałem.[2] Ale unieruchomienie tylu prawideł, w tej liczbie wielu drugorzędnych, zagraża skrępowaniem wzrostu i rozwoju organizmu prawnego, o ile nie każe uciekać się do częstych rewizyj, jak to bywa w Stanach Zjednoczonych.

Prąd przeciwny polega na umieszczeniu w konstytucji najistotniejszych tylko przepisów co do formy państwa, rządu i praw jednostki, i na odsyłaniu odnośnych szczegółów do zwyczajnego prawodawstwa. Takiemi są francuskie ustawy konstytucyjne 1875 r., które, jak wiemy, nie zawierają nawet rozdziału o prawach osobistych. Ustawy te zostały jeszcze zredukowane przez rewizje 1879 i 1884 roku, kiedy to poddano zwykłemu prawodawstwu wszystko, co dotyczy rezydencji rządu i izb, oraz składu i sposobu obioru senatu. Tą drogą w miarę możności zbliża się sztywna konstytucja do giętkich, zachowując środkowe jądro życiowe, osłonięte przed zamachami pospolitego prawodawcy.

Nie należy zresztą nadawać przesadnego znaczenia tej „sztywności" konstytucyj amerykańskiego i francuskiego typu. W zasadzie nie można ich zmienić inaczej, jak zapomocą przewidzianej przez nie same procedury; ale konieczność każe im rozwijać się w inny jeszcze sposób: przez interpretację prawną, która znajduje pełen powagi wyraz w precedensach. Jakkolwiek zupełną jest konstytucja pisana, pozostawia ona zawsze, nawet w tych sprawach, które reguluje, pewną liczbę pytań bez odpowiedzi, nieprzewidzianych i temsamem nierozstrzygniętych.

---

[1] [Hannis Taylor, Elasticity of written Constitution w North American Review, 1906, str. 205. Bryce, Studies in history and jurisprudence, Essay III.]

[2] Por. wyż. str. 325.

Gdy fakta postawią na porządku dziennym jedną z takich kwestyj — bo właśnie fakta odsłaniają je po raz pierwszy — wypada zagadnienie rozstrzygnąć pod grozą zahamowania całej maszyny państwowej. Tłómaczenie tekstu, jakie w tym wypadku zachodzi, stanowi precedens i dodaje nową normę do konstytucji. Znana to i niemal oklepana prawda, że konstytucja amerykańska tłómaczeniu w znacznej mierze zawdzięcza swój rozwój. Tenże objaw nastąpił poniekąd i w ustawodawstwie konstytucyjnem francuskiem 1875 roku, które przetrwało dłużej, niż wszystkie inne konstytucje francuskie. Z drugiej strony, we Francji wskutek szeregu przewrotów, ciągnących się od r. 1789, wyłożone przezemnie własności konstytucyj pisanych różnemi czasy znacznym podlegały zboczeniom. Podczas rewolucyj i wskutek nich, przy obalaniu dawnego ustroju i wprowadzaniu nowego, stosowano rozmaite zasady, stanowiące logiczny łańcuch precedensów: w nich daje się słyszeć echo wyłuszczonych powyżej idei rewolucyjnych Siéyès'a.[1]

III.

Konstytucja pisana, jako ustawa, przytem ustawa wyższa i względnie niewzruszona, nie może ulec zniesieniu inaczej, jak przez nową ustawę konstytucyjną, wydaną w należytej formie. Jest to wniosek, z logiczną koniecznością wypływający z zasad prawa francuskiego, w myśl którego samo niestosowanie przepisu nie obala. Tymczasem Francja instynktowo uznawała i stosowała regułę, że przez sam fakt zwycięskiej rewolucji — powstania ludowego lub zamachu stanu — dotychczasowa konstytucja upada i *ipso jure* traci moc obowiązującą. W oczywisty sposób stosowano tę zasadę po przewrocie 10 sierpnia 1792 r., 18 brumaire'a r. VIII, 24 lutego 1848 r., 2 grudnia 1851 r. i 4 września 1870.[2] W r. 1871 zgromadzenie narodowe, zasiadające w Bordeaux, poniekąd sformułowało teorję, służącą za podstawę tej tak często stosowanej reguły. Uchwałą z d. 1 marca 1871 r. zgromadzenie nie obwołało, lecz poprostu poparło i zatwierdziło „złożenie z tronu Napoleona III i jego dynastji, uchwalone już przez głosowanie powszechne".[3] Tego nie można inaczej prawnie wytłumaczyć, jak

---

[1] Por. wyżej, str. 446.

[2] Inaczej ułożyły się rzeczy w r. 1814, kiedy to detronizacja Napoleona, oraz wstąpienie na tron Ludwika XVIII zostały ogłoszone przez cesarski senat i cesarskie ciało prawodawcze. Podobnież Ludwika XVIII powołał na tron dekret senatu z d. 6 kwietnia. W r. 1815 zarówno po powrocie Napoleona, jak po upływie Stu Dni obu stronom chodziło o prostą restaurację; każdy z panujących wracał w sposób naturalny ze swą konstytucją. W r. 1830 bynajmniej nie myślano, że konstytucja upadła całkowicie; wakował tylko tron, i Karta uległa tylko rewizji.

[3] „Zgromadzenie narodowe zamyka kwestję (*l'incident*) i w bolesnych okolicznościach, jakie przeżywa ojczyzna, oraz wobec nieoczekiwanych protestów i zastrzeżeń, potwierdza (*confirme*) złożenie z tronu Napoleona III i jego dynastji, uchwaloną już przez ogólne głosowanie, jakoteż czyni go odpowiedzialnym za zniszczenie, najazd i rozbiór Francji".

tylko przypuszczając, że naród, który bez oporu przyjął dokonany przewrót, bez zachowania form prawnych okazał wolę zniesienia dawnej konstytucji. Zakrawa to na „prawo rewolucji", ale tłumaczy fakty z całą dokładnością.

Jeżeli wszakże sądzono podówczas, iż konstytucje w takich razach upadają z samego prawa, to francuska doktryna zachowywała niektóre z ich postanowień zapomocą zręcznego i rozumnego systemu. Pomimo rewolucyj, pomimo przeobrażeń, zachodzących w formie państwa, prawa zwyczajne, jak wiemy, trwają dopóty, póki nowe prawa nie zniosą ich w sposób wyraźny lub milczący.[1] Wiemy też, że konstytucje pisane mogą zawierać i nieraz zawierają przepisy, będące konstytucjami tylko z formy, a nie z treści i natury. Są to reguły prawa administracyjnego i karnego, nie mające żadnego związku z formą państwa i rządu, ustanowioną przez tęż konstytucję, i dające się również pogodzić z innym układem rządu. Wcielono je do tekstu konstytucji jedynie po to, aby im nadać większą moc i trwałość Otóż we Francji ustalił się pogląd, że podobne przepisy, sztucznym tylko węzłem spojone z konstytucją, przeżywają je i nie giną w chwili jej upadku. Traktuje się je, jak prawa zwyczajne, jakiemi też są w gruncie rzeczy, ale zarazem zwraca się uwagę na ich charakterystyczne właściwości. Odłączają się od konstytucji, do której je włączono, i dlatego pozostają w mocy; ale temsamem tracą swą powagę konstytucyjną, i od tej chwili zwyczajny prawodawca może je w każdej chwili zmienić, jak każde zwyczajne prawo. Rewolucja pozbawiła je tylko charakteru konstytucyjnego.

Teorję tę stosowano już wielokrotnie. W ten sposób art. 75 konstytucji VIII r., zabezpieczający funkcjonarjuszy rządowych przed możliwością ścigania sądowego, utrzymał się w pełni pod wszystkiemi następnemi rządami,[3] aż do chwili zniesienia go przez dekret rządu obrony narodowej.[4] Podobnież art. 5 konstytucji 1848 r., głoszący, że „kara śmierci w sprawach politycznych zostaje zniesiona", wciąż jeszcze uważany jest za prawo obowiązujące, do którego należy przystosowywać artykuły kodeksu karnego. Nareszcie senatus-consultum 3 maja 1854 r.,[5] dotyczące ustroju kolonij francuskich, tudzież mody-

[1] Por. wyżej, str. 2.

[2] Konstytucja r. VIII, art. 75: „Agenci rządu, oprócz ministrów, mogą być ścigani za czyny związane z ich urzędowaniem nie inaczej, jak na mocy uchwały Rady Stanu; w tym razie dochodzenie odbywa się przed zwykłemi sądami".

[3] Teorję tę wykłada bardzo jasno wyrok sądu kasacyjnego z d. 30 listopada 1821 (Sirey, Collection nouvelle, t. VI, str. 527): „Zważywszy, że art. 75 konstytucji VIII r. nie został wcale zniesiony przez Kartę konstytucyjną, że dyspozycja tego artykułu, domagająca się pozwolenia rządu na ściganie urzędników administracji za czyny, związane z ich urzędowaniem, stosuje się wyłącznie do dziedziny administracyjnej, nie zaś politycznej; że zatem trybunał, rozstrzygając, iż przepis ten zachowuje swoją powagę, prawidłowo zastosował ustawę konstytucyjną, i t. d."

[4] Dekret z d. 19 września 1870, art. 1: „Art. 75 konstytucji roku VIII zostaje zniesiony".

[5] Artur Girault, Principes de colonisation et de législation coloniale, str. 320 i nast. Jednakże senatusconsulta nadają władzy wykonawczej nader rozległe pełnomoc-

fikujące je senatus-consultum 4 lipca 1866 r. wciąż uchodzą za prawa obowiązujące, które nie upadły wraz konstytucjami drugiego cesarstwa, lecz mają one już tylko znaczenie praw zwyczajnych.

Pod działaniem rewolucyj we Francji zdobyły chwilową przewagę inne zasady funkcjonowania władzy ustawodawczej, niż te, któreśmy rozwinęli powyżej. W myśl powyższych zasad, dopóki konstytucja pisana zachowuje swą moc, może ona ulec przekształceniu tylko w porządku, który sama ustanowiła; i jeżeli przypuścić, że konstytucja może zniknąć w inny sposób, oraz że kraj na chwilę pozostaje bez konstytucji, to zdaje się, iż nową konstytucję wypracować zdoła tylko zgromadzenie, umyślnie obrane w tym celu i z tem powołaniem — konstytuanta, albo, jak mówiono w XVIII w. — konwencja. Według zasady rozdziału władz prawodawczej i ustawodawczej zgromadzenie, obrane li tylko dla prawodawstwa, nie powinno móc głosować nad konstytucją. Tymczasem w dziejach rewolucyj francuskich znajdujemy cały szereg przykładów odmiennej natury. Te przyjmują w założeniu następujący stan rzeczy. Następuje przewrót — gwałtowny czy też spokojny — dotychczasowy porządek rozpada się w gruzy, albo też widocznie nie daje się nadal utrzymać; jednakże rewolucja nie zniosła wszystkich władz, które były organami minionego rządu, w szczególności pozostało jedno lub parę zgromadzeń przedstawicielskich, które w mniejszym lub większym stopniu posiadały władzę prawodawczą. W takich warunkach uznawano, że owe zgromadzenia prawodawcze mogą sprawować władzę ustawodawczą; jakoż sprawowały ją, stosownie do okoliczności, w różnym zakresie; ogłaszały detronizację króla, powoływały na tron następcę, przekształcały starą konstytucję, ba, nawet redagowały i uchwalały nowe. Nie byłoż to jeszcze jednem zastosowaniem doktryny Siéyès'a o ujawniającej się pod każdą postacią władzy ustawodawczej ludu? Bo dzieło ustawodawcze tych zgromadzeń czerpało niewątpliwie swą moc jedynie z milczącej aprobaty kraju.

Łańcuch tych precedensów zaczyna się wraz z Rewolucją Francuską, z działalnością pierwszej Konstytuanty. Nie można było przecież dowodzić, że Stany Generalne z roku 1789 były obrane prawidłowo i umyślnie, jako narodowa konwencja, mająca uchwalić konstytucję krajową. Przed samem otwarciem posiedzeń niektórzy publicyści z rzędu kierowników ówczesnego ruchu energicznie odmawiali im kwalifikacji do tego i władzy: należeli do nich Siéyès[1] i Brissot de

---

nictwo do rządzenia kolonjami zapomocą zwykłych dekretów zamiast praw — co niełatwo pogodzić z zasadami obecnej konstytucji francuskiej Sądzę, że zwyczajne prawo nie mogłoby dzisiaj obdarzyć władzy wykonawczej podobnemi atrybucjami; równałoby się to delegacji władzy prawodawczej, która to delegacja jest niepodobieństwem. Pomimo to pod względem prawnym myśl, wyrażona w senatus-consultum 1854 r., była poprawna, bo zawierała się w ustawie konstytucyjnej, chociaż dzisiaj owo senatus-consultum straciło ten charakter.

[1] J. w., str. 118, 155: „Chociażby nawet naród miał prawidłowe Stany Generalne, nie do tego ciała ustanowionego należałoby rozstrzyganie sporu o konstytucję. W tem tkwiłaby *petitio principii*, błędne koło... Obranie zatem n a d z w y c z a j n e j

Warville.[1] A jednak wśród zdumiewających kolei wydarzeń, które wydały nieodwołalny wyrok na stary system rządów, dnia 17 czerwca 1789 roku Stany przybrały miano Zgromadzenia narodowego; i to zgromadzenie oświadczyło, że „do niego jedynie należy tłumaczenie oraz reprezentacja woli powszechnej i że pomiędzy niem a tronem istnieć nie może żadne veto, żadna władza negacyjna". 6 lipca 1789 roku utworzyła Konstytuanta swój pierwszy komitet konstytucyjny.

Po 10 sierpnia 1792 r. Zgromadzenie prawodawcze nie chciało już sprawować władzy ustawodawczej w pełnym komplecie; przeciwnie, pragnąc dać Francji nową konstytucję, zwołało ono Konwencję Narodową. Pomimo to, skorzystało ono jeszcze ze swych praw, nietylko zawieszając godność królewską i władzę wykonawczą wbrew konstytucji 1791 r., lecz nadto, zmieniając ustanowione przez tę konstytucję warunki obieralności do Konwencji.

Po zamachu stanu 18 brumaire'a znaleziono, zdaje się, inny sposób zastosowania tejże zasady; d. 19 t. m. formalną ustawą, uchwaloną przez Radę Pięciuset i Radę Starszych, Dyrektorjat został zniesiony i zastąpiony przez konsularną komisję wykonawczą, złożoną ze Siéyès'a, Rogera Ducos'a i Bonapartego, którzy otrzymali tytuł konsulów rzpltej francuskiej. Ta sama ustawa wyłączyła z przedstawicielstwa narodowego pewną liczbę członków Ciała prawodawczego; oprócz tego stanowiła ona, że posiedzenia Ciała prawodawczego zostają odroczone do 1 ventôse'a, że każda rada wybierze komisję z 25 członków, którąby podczas tej przerwy sprawowała jej czynności na mocy formalnej propozycji konsulów. Komisje winny były nadto „przygotować w tenże sposób i przy takimże udziale konsulów stosowne zmiany organicznych przepisów konstytucyj, których wady i niedogodność ujawniło doświadczenie". Ale wszystko to było czczą dekoracją: Rady i ich komisje nie miały już bytu realnego, były już tylko narzędziem w ręku Bonapartego, który posługiwał się niemi — dla formy.

O zniesieniu pierwszego cesarstwa zdecydowały w drodze konstytucyjnej senat cesarski i izba deputowanych. Dekretem d. 3 kwietnia 1814 r. Senat ogłosił Napoleona za złożonego z tronu, prawo dziedziczenia w jego dynastji — za zniesione, lud francuski i wojsko — za uwolnione od przysięgi wierności b. cesarzowi; a tegoż dnia Ciało

---

deputacji (Zgromadzenia ustawodawczego) lub przynajmniej nadanie nowej władzy specjalnej do wykonania wielkiego dzieła konstytucji jest prawdziwym środkiem, mogącym położyć kres obecnemu sporowi oraz możliwym wśród narodu zamieszkom".

[1] Plan de conduite pour les députés du peuple aux Etats généraux de 1789, kwiecień 1789, str. 248 i nast.: „Septième proposition: Que des Etats Généraux bien organisés et à plus forte raison ceux de 1789, ne peuvent avoir le droit de constituer la nation française".

[2] Uchwała d. 10 sierpnia 1792: „Zważywszy, że Ciało prawodawcze nie powinno i nie chce kalać swej powagi żadną uzurpacją, i że w nadzwyczajnych okolicznościach, wywołanych przez wypadki nieprzewidziane w żadnej ustawie, nie może ono pogodzić niewzruszonej wierności, jaką winno zachować wobec konstytucji, z mocnem postanowieniem, by raczej dać się pogrzebać pod gruzami świątyni wolności, niż dać jej zginąć"

prawodawcze „przystępując do aktu Senatu, oznajmiło i ogłosiło detronizację Napoleona Bonapartego i członków jego rodziny". Nareszcie d. 6 kwietnia Senat na wniosek rządu tymczasowego uchwalił konstytucję z 29 artykułów, którą następnie przyjąć mieli: naród francuski oraz Ludwik Stanisław Ksawery Francuski, „z wolnego wyboru powołany na tron". Senat według konstytucji VIII r. i konstytucji cesarstwa rzeczywiście sprawował był poniekąd władzę ustawodawczą ale to jeszcze nie znaczyło, by mógł ją sprawować w tak zupełnym zakresie, a Ciało prawodawcze nie posiadało jej nigdy. Zresztą akt, który zawierał najdokładniejsze zastosowanie tej władzy, t. j. konstytucja, uchwalona 6 kwietnia, pozostał projektem. Gdy przedstawiono go Ludwikowi XVIII na spotkaniu w St. Ouen (2 maja), król oświadczył, że przyjmuje jego zasady, ale zastrzega sobie możność przedłożenia senatowi i izbie deputowanych innej „pracy". Była to Karta nadana r. 1814.[1]

W r. 1830 forma państwa napozór pozostała bez zmiany: w monarchji konstytucyjnej poprostu jedna dynastja, jedna gałąź rodu królewskiego, zajęła miejsce drugiej. W rzeczywistości zaś dokonało się głębokie przeobrażenie konstytucyjne. Karta została przejrzana i otrzymała całkiem nowe zabarwienie: od roku 1814 była ona jakby kartą nadaną przez władzę królewską, po rewizji stała się konstytucją, opartą na zwierzchnictwie ludu i uważaną za przejaw tegoż.[2] A kto dokonał tej rewizji, tego radykalnego przeobrażenia? Władza prawodawcza, należąca do dwóch izb. Izba, w której zasiadało 221 deputowanych, przeżyła rewolucję, gdyż ona to kierowała nią, i w ciągu pamiętnych trzech dni odniosła zwycięstwo nad królem. Czyż to nie upoważniało jej jakby bezpośrednio do nagięcia konstytucji do nowych warunków, w jakich naród się znalazł? Jakoż 29 lipca deputowani, obecni w Paryżu, zaproponowali tymczasowe rządy księciu Orleańskiemu z tytułem generalnego namiestnika królestwa, a 31 lipca wystosowali do ludu francuskiego odezwę, w której wyrazili zamiar przeprowadzenia reformy rządu w drodze prawodawczej. Po otwarciu przez generalnego namiestnika nowej sesji izb (3 sierpnia) izba deputowanych pierwsza oznajmiła, „że tron prawnie i faktycznie wakuje i że trzeba go koniecznie obsadzić", poczem wzięła się do rewizji Karty (7 sierpnia). Atoli rewizja ta miała przebieg nawskroś prawodawczy, gdyż izba parów 7 sierpnia również przystała na tekst, uchwalony przez izbę deputowanych. Nareszcie Ludwik Filip, przyjąwszy tron, zaofiarowany mu przez izby i uznawszy tem samem uchwały nowej Karty, ogłosił ją dnia 14 sierpnia.[3]

[1] [P. F. Simon, L'élaboration de la Charte de 1814]

[2] „Powtóre, izba deputowanych oznajmia, że zgodnie z wolą i interesem narodu francuskiego wstępna część Karty konstytucyjnej zostaje zniesiona, jako obrażająca godność narodową i niby nadająca Francuzom te prawa, które należą do nich z istoty rzeczy, — tudzież, że dalsze artykuły mają być zmienione w sposób następujący". J. Barthélemy, La distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires dans la monarchie de Juillet, Revue du droit public, 1909, str. 7.

[3] „Rozkazaliśmy i rozkazujemy, aby Karta konstytucyjna, jak ją poprawiły dwie

W r. 1870 nowy precedens o mało nie powiększył szeregu powyżej wymienionych. Po pogromie sedańskim Ciało prawodawcze zebrało się 4 września na posiedzenie nadzwyczajne o godzinie pierwszej w nocy, aby wysłuchać żałobnych wieści i zastanowić się nad położeniem rzeczy. Julj. sz Favre niezwłocznie wniósł propozycję podpisaną przez posłów republikańskich, a żądającą od Ciała prawodawczego ogłoszenia detronizacji Napoleona III i obioru komisji rządzącej.[1] Ale zgromadzenie, nie wydając żadnego postanowienia, odroczyło się do południa tegoż dnia. Gdy zebrało się ponownie o godz. 1 min. 15, podano dwa nowe wnioski. Jeden, złożony przez ministra wojny, domagał się, aby zgromadzenie absolutną większością wybrało radę rządzącą z 5 członków, i aby ministrowie nadal byli mianowani za zgodą członków tej rady; generał Pelikao otrzymałby godność generalnego namiestnika (*lieutenant général*) rady. Druga propozycja — Thiersa, zaopatrzona w 50 blisko podpisów, opiewała: „Izba, zważywszy obecne okoliczności, wyznacza komisję rządu i obrony narodowej. Jak tylko pozwolą na to warunki, zostanie zwołane zgromadzenie ustawodawcze". W gruncie rzeczy wnioski Juljusza Favre'a i Thiers'a pod jednym tylko różniły się względem: w pierwszym detronizada rodu cesarskiego była ogłoszona wyraźnie, w drugiej trzeba jej się było domyślać. Obie zostałyby niechybnie przyjęte przez Ciało prawocawcze; tymczasem tracono czas napróżno. Wnioski uznano za nagłe i odesłano do komisji, posiedzenie zaś zawieszono w oczekiwaniu jej decyzji. Zanim jednak zdołano przystąpić do obrad, zaledwo na wznowionem posiedzeniu prezes zajął swój fotel, już trybuny opanował tłum ludu, niosący ze sobą wrażenie i postulaty dokonanej już faktycznie rewolucji. Próżno deputowani republikańscy usiłowali powstrzymać go i uspokoić, próżno Gambetta, stojąc na czele, głosił, „że jednym z pierwszych warunków wyzwolenia ludu jest ład i prawidłowość", i żądał, aby „postępowano prawidłowo". O pół do czwartej tłum wtargnął do samej sali posiedzeń, prezydujący opuścił fotel i widownia przeniosła się z Ciała prawodawczego do ratusza (*Hôtel de Ville*), gdzie obwołano rzeczpospolitę i wyznaczono rząd obrony narodowej.[2]

Oto szereg przykładów, na które mogło się powołać w r. 1871 Zgromadzenie narodowe, chcąc bronić swej władzy ustawodawczej. Zresztą poparło ono swe prawa i zapomocą innych dowodów.

---

izby 7 sierpnia, przyjęta przez nas dnia 9, została opublikowana ponownie w następującem brzmieniu"...

[1] Art. 1 „Ludwik Napoleon Bonaparte i jego dynastja zostają ogłoszeni za pozbawionych powierzonej im przez konstytucję władzy. Art. 2. Ciało prawodawcze zamianuje komisję rządzącą, uposażoną we wszystkie prawa rządu, a powołaną do walki na śmierć z najazdem i do wypędzenia nieprzyjaciela kraju".

[2] Protokół tego posiedzenia w Journal officiel z d. 5 września 1870 r.

IV.

Prawa konstytucyjne obowiązują zwykłego prawodawcę nietylko w tem znaczeniu, że nie może on ich zmieniać: mogą bowiem ograniczyć jego władzę w dziedzinie samego prawodawstwa, mogą zabronić mu uchwalania praw w pewnych przedmiotach lub w pewnym duchu. Na tej idei wspiera się, jak wiemy, konstytucyjna rękojmia praw jednostki.[1] Ale jak zapewnić skuteczność takich przepisów? Zakaz dotykania ustaw konstytucyjnych nie potrzebuje prawie żadnej sankcji: wdanie się osobnego zgromadzenia, konieczność szczególnych form przy sprawowaniu władzy ustawodowczej same przez się wystarczają, aby zapobiec wtargnięciu w tę dziedzinę pospolitej władzy prawodawczej. Lecz tutaj chodzi o zwykłą ustawę, uchwaloną przez tę władzę w prawidłowej formie: kto będzie sądził, czy prawodawca nie przekroczył zakreślonej przez konstytucję granicy? Zdawałoby się, że tu potrzeba władzy odrębnej od prawodawczej; zdolnej do wyrokowania o konstytucyjności praw, władzy, bez której obejśćby się nie mogło dobre funkcjonowanie konstytucyj ograniczających władzę prawodawczą,[2]

Taką władzę Amerykanie ze Stanów Zjednoczonych odrazu znaleźli we władzy sądowej. Uznają oni, że trybunał, zajęty prawidłowo wytoczonym procesem, może odmówić zastosowania prawa, na które powołała się jedna ze stron, i które mocen jest interpretować, dlatego tylko, że owe prawo jest niekonstytucyjne, jako wydane wbrew przepisom konstytucji, normującej władzę prawodawczą. Tak więc sąd federalny, przed którym w należyty sposób wytoczono sprawę, może ogłosić za niekonstytucyjne i pozbawić zastosowania ustawy, uchwalone przez Kongres Stanów Zjednoczonych. Podobnież jurysdykcje poszczególnych stanów mogą uznać za niekonstytucyjne prawa, wydane przez ich legislatury — i odmówić im zastosowania. Na tej zasadzie sądownictwo związkowe może nawet usunąć ustawy poszczególnych stanów, gdyby takowe rzeczywiście wiązały się z rozpatrywanym sporem.

Skąd pochodzi ten oryginalny system? Amerykanie lubią dowodzić, że sama konstytucja Stanów Zjednoczonych wyraźnie uświęciła go w zastosowaniu do swych przepisów oraz do najwyższego sądu. Jakoż konstytucja głosi, że „federalna władza sądowa rozciąga się na wszystkie sporne kwestje prawa i słuszności, wynikające przy stosowaniu konstytucji oraz ustaw Stanów Zjednoczonych";[3] z drugiej strony, oznajmia ona, że „konstytucja i zgodnie z nią wydane ustawy Stanów Zjednoczonych będą najwyższem prawem krajowem".[4] Stąd

[1] Por. wyżej, str. 455.

[2] Dicey, j. w., str. 86, 87.

[3] Art. 3, sekcja 2, p. 1: „The judicial power shall extend to all cases in law and equity arising under this Constitution, and the laws of the United States".

[4] Art 6, p. 2: „The Constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof... shall be the supreme law of the land". [Goodnow, Le-

Amerykanie wnioskują: „Prawo tłómaczenia przepisów z konieczności ogarnia funkcję orzekania, czy ustawy dają się pogodzić z konstytucją, oraz unieważniania i kasowania tych, które się z nią nie zgadzają. Ponieważ konstytucja jest najwyższem prawem krajowem, przeto w razie zatargu między nią i ustawami uchwalonemi przez kongres albo przez poszczególne stany, władza sądowa winna iść za konstytucją, jako mającą przeważną moc obowiązującą. Wynika to z samej teorji konstytucji republikańskiej, inaczej bowiem akty prawodawstwa i władzy wykonawczej stałyby się faktycznie bezapelacyjnemi i wolnemi od wszelkiej kontroli — wbrew konstytucyjnym zakazom i ograniczeniom. Pojawiłyby się bardzo niedwuznaczne i niebezpieczne nadużycia władzy, a obywatele nie mieliby na nie żadnych środków zaradczych; przez to i w administracji stanów i w rządach związkowych lud byłby oddany na łaskę i niełaskę władz; w praktyce wynikłoby wszechwładztwo parlamentu na wzór angielski. Poczucie prawne ogółu w Ameryce rozstrzygnęło, że w ostatniej instancji władza sądowa powinna stanowić o konstytucyjności aktów i praw, pochodzących od poszczególnych stanów i od rządu centralnego".[1] Czy przytoczone ustępy konstytucji były brzemienne w następstwa, jakie z nich wysnuwano — rzecz to niepewna; pewnem natomiast wydaje się to, że zbudowany na nich systemat zgadza się z zamiarami twórców konstytucji.[2] Dziś rozmaici publicyści angielscy posuwają się jeszcze dalej. Utrzymują, że prawo, przysługujące sądom amerykańskim, zawsze tkwiło w zasadach jurysprudencji angielskiej, która stale uznaje prawo sądów do oceny i dokładnego określania sensu, znaczenia i ważności

---

gislative power of Congress under the judicial article of the Const., w Political science Quarterly, 1911, p. 577 608; — Mc. Clain, Cases on inconst. law, Boston 1906; — Ch. Benoist, Les deux parlementarismes, 15 janvier 1902; — Signorel, Le contrôle du législatif, Revue politique et parlementaire, avril 1904, str 76 i 580; — Blaine Free Moore, The supreme court and inconstitutional legislation, New-York, 1913 (Columbia University); — Burr, Unconstitutional law and the federal judicial power, V. of P. Law Review, czerw. 1912; — Mac Laughlin, The Courts, the Constitution and Parties, Chicago 1913; — Myers. History of the supreme Court of the United States, Chicago 1912; — Beard, The supreme Court and the Constitution, New-York, 1913; — Dougherty, Power of the federal judiciary over Legislation, New-York 1912; — Larnaude, La Constitution aux Etats-Unis. Bulletin de la Société de législ. comparée, 1902, p. 175; — Gilbert Roe, Our judicial oligarchy, New-York 1912, autor ten oskarża sądy, że używają swej władzy w interesie klasowym; pod tymże kątem widzenia Dodd, Social legislation and the Courts, w Political Science Quarterly, marzec 1913; bliższe wskazówki bibljograficzne w Revue du droit public, 1913, p. 219; — Barthélemy et Jèze, ibid., 1912, p. 138, 365; — J. Laferrière, Cas insulaires, Revue du droit public, 1908, etc. Ciekawe przykłady z komentarzami w *Cases of American administrative law)*].

[1] Story, j. w., n. 1576.

[2] Ob. następujący ustęp Federalisty, n. 78, przekł. franc., 1793, r. 78. t. II, str. 402: „W konstytucji limitacyjnej szczególną wagę ma zupełna niezależność sądów. Przez limitacyjną rozumiem taką konstytucję, która zawiera jakieś określone ograniczenie władzy prawodawczej; np. zakaz uchwalania billów *of attainder*, praw *expost facto* i t p. Takich ograniczeń w praktyce nie można inaczej zabezpieczyć, jak zapomocą sądów, których obowiązkiem ma być unieważnienie wszystkich aktów przeciwnych pewnej treści konstytucji. Bez tego wszelkie zastrzeżenia prawne i szczególne przywileje sprowadzają się do zera".

wprowadzanych w czyn przepisów.[3] Tylko, że w kraju macierzystym nie mogło to doprowadzić do uznawania przez sądy ustaw parlamentu angielskiego za niekonstytucyjne, — ponieważ organ ten, jako naczelny, nie był skrępowany żadną wyższą konstytucją, i żadne wydane przezeń w należytej formie prawo nie mogło być niekonstytucyjnem. Zupełnie inaczej ułożyły się warunki w kolonjach angielskich Ameryki Północnej. Naogół kolonje otrzymały pewną samoistną władzę prawodawczą, ale sposób korzystania z niej oraz granice wyraźnie lub milcząco określała karta, nadana przez Koronę, zezwalająca na założenie kolonji. Oczywiście każde prawo kolonjalne, wykraczające poza tę granicę, było nieważne, i można je było zaskarżyć przed królewską Radą Tajną. Ten to pierwotny stan prawny dał zapewne Amerykanom praktyczny pomysł konstytucyj limitacyjnych.

Bądź co bądź badany przez nas system powstał w Ameryce przed konstytucją związkową, bo po ogłoszeniu niepodległości stosowano go już w różnych stanach; zwłaszcza w Rhode-Island i w Karolinie Południowej.[1] Ale w całej pełni rozwinął się on i ustalił ze zdumiewającą mocą dopiero wtedy, gdy otrzymał odpowiedni organ w najwyższym sądzie Stanów Zjednoczonych. Jeden zwłaszcza człowiek,[2] sędzia Marshall, potężnie przyczynił się do wyrobienia tego subtelnego i doniosłego systemu. I oto najwyższy sąd stał się upoważnionym, decydującem tłumaczem konstytucji.[3]

Przeciwko temu układowi można skierować jeden ważny zarzut, który też, jak zobaczymy, odniósł we Francji zwycięstwo. Czy w nim nie kryje się zamach władzy sądowej na prawodawczą, czy pierwsza nie staje się potęgą polityczną, wyższą nad wszystkie inne władze, nawet nad wolę narodu, wypowiedzianą według form rządu reprezentacyjnego? Amerykanom zdaje się, że mają na ten zarzut wystarczającą odpowiedź. Mówią oni naprzód, że niema tu wcale przekroczenia kompetencji, ponieważ kompetentny sąd nie kasuje i nie może skasować prawidłowo wydanej ustawy, nie unieważnia nawet jej wobec wszystkich obywateli; on tylko odmawia zastosowania prawa w danym szczególnym wypadku i tylko odnośnie do tego wypadku ogłasza je za niekonstytucyjne. Zatem władza sądowa nie posiada inicjatywy. Nie może w drodze kontroli własnowolnie dochodzić konstytucyjności wydanej ustawy, póki ta nie weszła w życie i póki na nią nie skarżył się żaden obywatel. Aby sąd mógł wypowiedzieć swe zdanie, trzeba wytoczyć przed nim proces, w którym jedna strona domaga się zastosowania niekonstytucyjnego przepisu, druga zaś odrzuca je. Nakoniec, powiadają, niepodobna twierdzić, że władza sądowa staje się tutaj

[1] Pollock, w Law Qu. Rev. 1895, str. 83, 84.

[2] Ob. dwa ważne dzieła, omawiające tę kwestję: Hampton L. Carson, The supreme court of the U. S, its history, 1890; Brinton Coxe, On judicial power and inconstitutional legislation, 1893 — a o tych pracach Pollock, j. w. oraz Law Quarterly Review, 163 i nast.

[3] Dicey, j. w., 87 i nast.; Bryce, j. w., I, 245, 246.

pierwiastkiem zakłócającym, który może szachować wolę narodu, wyrażoną przez zgromadzenia narodowe; wydając podobne postanowienia sąd wcale nie porzuca swej roli. Niewątpliwie należy doń prawo rozstrzygania konfliktów pomiędzy ustawami, t. j., gdy zdaje się, że do danej sprawy zastosować można kilka sprzecznych przepisów, sąd orzeka, który z nich ma otrzymać pierwszeństwo. Kiedy więc zachodzi starcie ustawy konstytucyjnej ze zwyczajną, sędzia zgodnie z zasadami powinien rozstrzygnąć to starcie na korzyść konstytucji.[1]

W ten sposób trybunały sądowe uzyskały w Stanach Zjednoczonych pierwszorzędną doniosłość polityczną. Dwa przykłady z historji lat ostatnich potwierdzają to w zupełności. Od pewnego czasu najwyższe trybunały w poszczególnych stanach, a także jurysdykcja związkowa były powoływane do orzekania o konstytucyjności licznych ustaw robotniczych. Jedne z nich zawierały zakaz wypłacania robotnikom ich należytości w bonach żywnościowych (*truck-system*), inne znów zakazywały wykonywania pewnych rzemiosł w pewnych określonych dniach, np. wzbraniały fryzjerom pracy w niedzielę i dni świąteczne. Jeszcze inne ograniczały dla dorosłych czas trwania dnia roboczego. Sądownictwo skłaniało się zrazu do uznawania tych ustaw za niekonstytucyjne poczęści dlatego, że ograniczały swobodne zawieranie umów, poczęści zaś dlatego, że miały charakter klasowy, nie dotykający wszystkich w równej mierze. Dziś jednak widoczna jest tendencja do uznawania ważności tych ustaw, o ile one odpowiadają istotnej potrzebie społecznej.[2]

Nader poważne kwestje konstytucyjne wyłoniły się po wojnie z Hiszpanją wskutek aneksji Porto-Rico i Filipin. Przedtem kraje podlegające zwierzchnictwu Stanów Zjednoczonych dzieliły się tylko na dwie kategorje: na Stany należące do Związku i na terytorja przyłączone lub zdobyte, których rząd i administracja uregulowane były przez kongres w sposób bardzo liberalny, a mieszkańcy byli traktowani tak jak obywatele Stanów Zjednoczonych i korzystali ze wszystkich gwarancyj, które poręczały ich wolność osobistą, a mianowicie ze sądów przysięgłych i *habeas corpus*; mogli też być pociągani do odpowiedzialności tylko na podstawie orzeczenia wielkiego *jury*, w proce-

---

[1] Rozumowanie to najgruntowniej rozwija zacytowany ustęp (str. 516 ods. 3 z Federalisty n. 78). Kończy się on następującą znamienną uwagą: „Wcale nie jest przekonywującem powiedzenie, iż sądy pod pretekstem niekonstytucyjności mogą przedstawiać swe własne pomysły, jako konstytucyjne zamiary prawodawcy. To samo bowiem równie dobrze może nastąpić w razie niezgody dwu praw, a nawet przy zastosowaniu jednego, pojedyńczego prawa. Sądy powinny orzec, jaki jest sens ustawy; a gdyby miały ochotę wypowiadać nie sąd, lecz swe osobiste życzenia, następstwem byłoby znowu podsunięcie ich upodobania na miejsce upodobania ciała prawodawczego. Jeżeli ta uwaga czegoś dowodzi, to chyba tego, że nie powinno być sędziów poza ciałem prawodawczem".

[2] Henry R. Seager, The attitude of American Courts towards restrictive labor laws w Political science quarterly, grudzień 1904, str. 588 i nast. Dodd, Social legislation and the Courts, tamże, marzec 1913. G. Roe, Our judicial oligarchy 1912.

sach kryminalnych mieli zapewnionego obrońcę z urzędu oraz mogli posiadać i nosić broń.

Najwyższy trybunał związkowy w szeregu spraw, zwłaszcza t. zw. *insular cases* z r. 1901, przyjął, że przy regulowaniu stanowiska tych nowych posiadłości, *dependencies* (chodziło o Filipiny) może kongres stanowić specjalne taryfy dla handlu ich ze Stanami Zjednoczonemi czy też z innemi państwami, oraz że rękojmie konstytucyjne przysługujące obywatelom Stanów niekoniecznie mają być stosowane do nich. W r. 1902 odmówił tedy kongres mieszkańcom Filipinów prawa noszenia broni oraz podlegania sądom przysięgłych.[1]

Najwyższy trybunał powodował się bezwątpienia rasowemi i cywilizacyjnemi różnicami między Anglosasami Stanów Zjednoczonych a ludnością nowych posiadłości. Niemniej jednak w ten sposób obok dawniej istniejących terytorjów stworzyła jurysprudencja nowy rodzaj posiadłości, prawdziwe kolonje, podobne do tych, jakie posiadają państwa Starego Świata, np. Anglja lub Francja. Przy tej samej sposobności trybunał najwyższy unieważnił podatki ustanowione przez prezydenta Stanów Zjednoczonych i postanowił, że z chwilą ukończenia wojny i zawarcia pokoju prawo nakładania podatków i opłat w kraju zdobytym przysługuje jedynie Kongresowi.[2]

Zdawałoby się, że te rozumowania są bez zarzutu — a jednak system amerykański małe miał powodzenie poza granicami ojczyzny. Przyjęły go, ma się rozumieć, konstytucje amerykańskich rzeczypospolitych federalnych, skopjowane z ustawy Stanów Zjednoczonych. W ten sposób trafił on do prawa państwowego Meksyku,[3] Rzeczypospolitej Argentyńskiej[4] i Brazylji.[5] Tę samą zasadę, zdaje się, dopuszcza prawo publiczne angielskie względem kolonij, conajmniej częściowo

---

[1] Julien Laferrière, Les cases insulaires w Revue de droit public, 1908.

[2] Albert Bushnell Hart, Actual Government, str. 269—372.

[3] Konstytucja meksykańska 12 lutego 1857 r. art. 101: „Sądy związkowe rozstrzygać będą wszystkie trudności, jakieby powstały 1) z powodu praw lub aktów władzy, gwałcących rękojmię na rzecz jednostki; 2) z powodu praw lub aktów zwierzchności federalnej, krzywdzących lub krępujących udzielność stanów; 3) z powodu praw lub aktów władzy stanów, wkraczających w dziedzinę atrybucyj władzy związkowej".

[4] Konstytucja Rzeczypospolitej Argentyńskiej 25 września 1860 r., art. 101: „Do sądu najwyższego i niższych trybunałów narodu należy rozpoznawanie i rozstrzyganie wszystkich spraw, które dotyczą kwestyj, regulowanych przez konstytucję". Emil Dairoux, République Argentine, les lois et la Constitution, Paryż, 1889, str. 45: „Obok władzy prawodawczej władza sądowa posiada niemniej wysokie atrybucje. Stojąc na straży konstytucji i głoszonych przez nią zasad, ma ona prawo wyrokować, iż dana ustawa jest niekonstytucyjna i odmówić jej zastosowania".

[5] Konstytucja brazylijska 24 lutego 1891, art. 59, § 1: „Wyroki, wygłoszone w ostatniej instancji przez sądy stanów, podlegają apelacji do najwyższego trybunału związkowego... b) jeżeli ważność ustaw lub aktów rządowych stanów jest kwestjonowana w obliczu konstytucji lub praw federalnych, a wyrok sądu państwowego uznaje kwestjonowane ustawy lub akty za ważne". Art. 60: „Sędziowie i sądy związkowe mają moc rozpatrywania i sądzenia... b) wszystkich spraw, wytoczonych przeciw rządowi Unji lub skarbowi narodowemu i opartych na przepisach konstytucji, ustawach i rozporządzeniach władzy wykonawczej".

obdarzonych obieralnym parlamentem oraz rządem odpowiedzialnym. Konstytucje te bowiem są w gruncie rzeczy limitacyjne, i prawodawstwo kolonjalne nie może stanowić o przedmiotach, wyjętych z pod jego kompetencji ani też wbrew zasadniczym ustawom angielskim.[1] Stąd wniosek, że uchwalone przez nie projekty stają się prawem dopiero za zgodą korony, wyrażoną bezpośrednio albo za pośrednictwem gubernatora, oraz, że korona zapomocą protestu, skierowanego do Rady Tajnej, może cofnąć uchwalone już prawo. Ale i osoby prywatne mają prawo kwestjonować przed sądami konstytucyjność ustaw, wydawanych przez legislatury kolonjalne.[2]

W Europie rzecz się miała inaczej. Wszędzie, nawet pod władztwem nakazczych i limitacyjnych konstytucyj pisanych, przyjęło się zapatrywanie, że sądy nie mają zupełnie prawa oceniać konstytucyjności ustaw. Ustawy, wydane z zachowaniem form prawidłowych, obowiązują władzę sądową; sądom wolno je tylko stosować, ale nie sądzić. Znaczy to w gruncie rzeczy, że sądy mają kompetencję do stosowania i tłumaczenia ustaw zwyczajnych, nie mają jej zaś — do stosowania i tłumaczenia konstytucji. Ta ostatnia pod względem ograniczeń, narzuconych władzy prawodawczej, niema innej sankcji ostatecznej, jak sumienie osób sprawujących władzę i odpowiedzialność przynajmniej moralna przed narodem.[3]

Jest to ta sama myśl, którą w drodze prawodawczej wygłosiła konstytuanta w r. 1790 — myśl, zaczerpnięta, jak nadmieniłem,[4] ze wspomnień dawnych parlamentów. Odtąd doktryna ta stale panowała

---

[1] Anson, j. w., II, 257 i nast.

[2] Jest to wyraźnie omówione tylko co do konstytucji Kanady: Munro, The Constitution of Canada, str. 6: „Parlament kanadyjski ma zupełne prawo stanowienia o wszystkich przedmiotach, nie wydzielonych do kompetencyj prowincji, i nie zastrzeżonych bezpośrednio lub pośrednio dla parlamentu cesarstwa"; str. 5: „Obywatel Kanady żyje pod władzą trzech osobnych legislatur: prowincjonalnej, legislatury parlamentu Posiadłości Kanadyjskich (*Dominion*) i parlamentu Imperjum... Jeżeli sądzi, że parlament Kanady albo legislatura prowincjonalna, stanowiąc o kwestji, dotyczącej jego praw, przekroczyły granice swej władzy, to może sądownie zaskarżyć prawność statutu; ale na postanowienia parlamentu brytańskiego niema drogi apelacyjnej". Konstytucja australska wprowadza najwyższy sąd Rzeczypospolitej (r. III) i pozwala parlamentowi związkowemu zakładać inne, niższe sądy federalne; sędziów mianuje gubernator w radzie (art. 72). Zresztą sąd najwyższy odbiera skargi nietylko z tych niższych jurysdykcyj, ale i z najwyższego sądu każdego poszczególnego stanu. Art. 74 (o którym mowa była wyżej, str. 8 i n.) zastrzega dlań najwyższą interpretację ustawy związkowej, a nawet konstytucyj stanów, ilekroć powstaje zatarg między niemi a Rzecząpospolitą. Należy zauważyć, że odbiera on skargi (ale tylko w kwestjach prawa, art. 73) i na uchwały komisji międzystanowej (*Inter-State-Commission*), ciekawej instytucji, założonej (art. 101) celem regulowania pomiędzy stanami niektórych spraw skarbowych, przemysłowych i handlowych. Nareszcie, wśród wypadków, w których sąd najwyższy stanowi w pierwszej i ostatniej instancji (art. 75, n. 5), znajdujemy taki: „gdy przeciw urzędnikowi Rzpltej żąda się aktu (*writ*) *mandamus*, zakazu albo zlecenia".

[3] O sądownictwie greckiem ob. Politis, Revue de droit public 1904, str. 111. O tej samej kwestji w Rumunji ob. Barthélemy et Jèze w Revue de droit public, 1912, str. 138.

[4] Ob. wyżej, str. 424.

we Francji i powszechnie bywa wystawiana, jako wynik surowego stosowania zasady rozdziału władz. Przyjęto ją i w Belgji.[1] We Włoszech prawnicy głoszą ją jako pewnik niezaprzeczony, co [illegible] w zupełności zgadza się z teorją włoską, nie odróżniającą władzy ustawodawczej od prawodawczej.[2] Nawet Szwajcarja przystała na tę naukę, pomimo podobieństwa jej instytucyj do urządzeń amerykańskich. Konfederacja szwajcarska zna jednak wyższą jurysdykcję, trybunał związkowy, obierany na pewien przeciąg czasu przez zgromadzenie federalne, a pod względem kompetencji zbliżający się poczęści do najwyższego sądu Stanów Zjednoczonych. Ani ten trybunał jednak, ani żadna inna jurysdykcja szwajcarska nie może odrzucić, ani odmówić zastosowania praw związkowych pod pozorem niekonstytucyjności. Sir Francis Ottiwell Adams objaśnia to w sposób zasadniczy. Wyłożywszy system amerykański i prawa sądu najwyższego, dodaje on: „Trybunał związkowy, przeciwnie, nie potrzebuje się troszczyć o konstytucyjność ustawy albo uchwały natury ogólnej, uchwalonej przez zgromadzenie federalne, jak nie potrzebuje zajmować się ratyfikowaną przez to ciało umową. Konstytucja każe mu przyjmować prawa, uchwały, oraz stosować je w wypadkach, podlegających jego atrybucji. Przyczyna tego jest zrozumiała. Zarządzenia przygotowane najpierw przez Radę Związkową, potem uchwalone przez Zgromadzenie i przyjęte przez lud z udziałem lub bez udziału referendum, otrzymały tem samem sankcję narodu szwajcarskiego. Więc też sądom związkowym nie pozostaje nic więcej, jak ugiąć się przed decyzją ludu i uznać te zarządzenia za konstytucyjne i nietykalne".[3] Aliści takie objaśnienie jest nic nie warte. Przecież prawidło, o którego wytłómaczenie nam chodzi, działało w Szwajcarji i przed wprowadzeniem referendum w sprawie uchwał związkowych (1874), i komentatorowie konstytucji

---

[1] Thonissen, La constitution belge § 497: „Taka kontrola, wykonywana przez sądy, byłaby niczem innem tylko unicestwieniem zwierzchnictwa prawodawczego, a co stąd bezpośrednio wynika, — unicestwieniem rozdziału władz — podwaliny naszego ustroju konstytucyjnego. Władza prawodawcza tworzy prawa, władza sądowa stosuje je, wykonawcza czuwa nad ich wykonaniem. Każda z tych władz powinna przestawać w obrębie, zaznaczonym przez umowę zasadniczą. Sądy, powołane do stosowania ustawy, nie na to są założone, aby ją sądzić i reformować, ale na to, aby zapewnić przestrzeganie jej przepisów. Ustawa, czy jest zła czy dobra, jest zawsze ustawą".

[2] Luigi Palma, j. w., t. II, 547: „We Włoszech, cokolwiek mówi teorja o systemie amerykańskim, powiadamy bez cienia wątpliwości, że sędziowie nie mają władzy tego najwyższego sądu (Stanów Zjednoczonych). Widzieliśmy już, że w prawodawczych organach państwa spoczywa wiecznie żywa, immanentna władza przekształcania praw w miarę potrzeby, a więc i tych nawet, co się zowią konstytucyjnemi; niewątpliwie musi do nich należeć i władza tłumaczenia s t a t u t u. Przyznać sędziom taką władzę, jaka istnieje w Ameryce, znaczyłoby unieruchomić konstytucję, przeszkodzić jej trafnemu rozwojowi świadomości narodowej, zatamować działalność władz publicznych, uczynić sędziami parlamentu sędziów, mianowanych przez króla i ministra, a obowiązanych *secundum leges, non de legibus judicare*; nadać im, jak władzy prawodawczej, charakter wyższych organów państwa, jego potrzeb, interesów i praw. Takie uroszczenie zaprawdę byłoby we Włoszech niekonstytucyjnem".

[3] La Confédération Suisse, 1890, str. 295. [Souriac, L'évolution de la juridiction fédérale en Suisse (teza doktorska) 1909 r.]

1848 r. nie znającej referendum, już wykazywali głęboką różnicę pomiędzy prawem Stanów Zjednoczonych a Związkiem Szwajcarskim pod względem obchodzącej nas kwestji.[1] Z drugiej strony, według konstytucji 1874 r. trybunał związkowy może przyjmować skargi apelacyjne na czynności władz kantonalnych, jeżeli te gwałcą prawo poręczone obywatelom szwajcarskim przez konstytucję związkową lub konstytucje kantonalne (art. 113).[2] Lecz wszystkie te akty, dopuszczające rekurs, mogą się zasadzać na prawie kantonalnem, które obecnie również podlegają zatwierdzeniu przez ludność kantonu. Jeżeli niekonstytucyjność ich czyni możliwą skargę sądową, znaczy to, że nawet cały lud, jako prawodawca kantonalny, jest związany i skrępowany w swej władzy przez konstytucję związkową i kantonalną. Lecz czemu podobnego zaskarżenia nie dopuszczają prawa federalne? Dopóki konstytucja związkowa nie została zniesiona, obowiązuje ona nawet sam naród, który ją ustanowił.

Klucza do rozwiązania obu tych systemów należy szukać gdzieindziej. Aczkolwiek system amerykański daje się uzasadniać racjonalnie tylko na gruncie prawnym, jednak nie da się zaprzeczyć, iż każe on władzy sądowej odgrywać i rolę polityczną. Władza sądowa na tem stanowisku nie jest w możności działać według własnego uznania, może ona występować tylko na skutek skarg osób prywatnych z konstytucją w ręku. Gdy zaś powołuje się na konstytucję przeciw uchwalonemu prawu, to skutecznie, acz pośrednio, zagraża władzy prawodawczej i działa istotnie na gruncie prawodawczym. Aby można było wyznaczyć sądom tak subtelną i doniosłą rolę, trzeba przedewszystkiem, aby sądownictwo cieszyło się w kraju wielką powagą: aby naród miał głębokie zaufanie do jego mądrości i do jego zawodowych oraz naukowych zalet.[3] Angielska magistratura zdobyła tę powagę w oczach Anglosasów i umiała ją utrzymać; to też system amerykański mógł tam zapanować, a członkowie Najwyższego Sądu Stanów Zjednoczo-

[1] Rüttimann, Nordamerikanisches Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, 1867, § 290: „Amerykanie znajdują, że sąd najwyższy każdego stanu najlepiej jest przysposobiony do obrony tych praw (gwarantowanych) i że żadna inna rękojmia nie jest ani pożyteczna, ani pożądana. W Szwajcarji panuje zasadniczo inny systemat. U nas zgromadzenie związkowe ma za zadanie stosować w ostatniej instancji nietylko konstytucję federalną, ale i ustawy kantonalne".

[2] J. J. Blumer, Schweizer. Bundesstaatsrecht, 1877, I, 245.

[3] W przytoczonym powyżej artykule F. Pollock (j. w., XII, str. 84) wyraża się w ten sposób: „Taka władza w pisanych konstytucjach Europy nie istnieje, ale, jak powiedziano, istnieje ona w niepisanej konstytucji państwa anglo-amerykańskiego. Różnica — jak zauważył Coxe — zależy raczej od różnej miary, znaczenia i szacunku, jakim cieszą się sędziowie w poszczególnych krajach". Myśl tę wypowiedziałem w referacie przedstawionym wydziałowi prawnemu w Paryżu (Rapport sur le Concours du comte Rossi). Mówiąc o systemie amerykańskim, powiedziałem tam: „Ten godny uwagi systemat, którego pochodzenie i mechanizm uczestnicy konkursu powinni byli starannie badać, stanowi jedno z odrębnych znamion prawa amerykańskiego. Aby system taki mógł powstać, czyż nie trzeba było, aby magistratura uznana za sędziego najwyższego, posiadała z dawien dawna wysoki autorytet. Czy nie trzeba było nawet osobnej rasy ludzi, co od wieków zwykła patrzeć na swych sędziów, jak na stróżów prawa i swobód publiczaych?"

nych zdołali utrzymać się dotychczas na wysokości swego delikatnego posłannictwa. I tu jednak duch demokratyczny zaczyna podnosić zarzuty. Widać to z książki Woodrow Wilson'a, który, jak nadmieniłem, widzi we władzy prawodawczej ucieleśnionej w zgromadzeniach reprezentacyjnych, władzę *per excellence* i jedyną istotną reprezentację narodową.[1] Autor podkreśla starannie, że Kongres w wielu wypadkach posiada skuteczne środki do przełamania oporu sądów związkowych i że w wielu ważnych wypadkach posługiwał się temi środkami.[2] Bądź co bądź system amerykański funkcjonuje nadal z precyzją i energją, czego dowodem są niedawne wyroki, uznające poczęści za niekonstytucyjne prawo o podatku dochodowym, ustanowione przez Kongres Stanów Zjednoczonych.[3]

Pierwotna idea, która natchnęła system amerykański, miała również zwolenników we Francji; przyczyniła się ona nawet do zastosowania go we Francji w sposób nader oryginalny. Śród publicystów XVIII w. i działaczy Rewolucji wielu proponowało wcielić do konstytucji nietylko teoretyczną deklarację praw, ale i nakazczą, wszelkie zaś niezgodne z nią prawa uznać za nieważne. Taki pogląd wypowiedział w 1789 r. Dupont de Nemours w formie rażąco przesadnej.[4] Robespierre, omawiając pierwszy projekt konstytucji, przedstawiony w Konwencji na posiedzeniu 10 maja 1793 roku mówił podobnież: „Deklaracja praw jest konstytucją wszystkich ludów; inne prawa są zmienne z natury i podporządkowane jej; niechaj więc zawsze stoi ona przed oczyma wszystkich, niech jaśnieje na czele waszego kodeksu publicznego, niech pierwszy jego artykuł będzie formalną gwarancją wszystkich praw człowieka, a drugi niech głosi, że każde prawo, które je gwałci, jest tyrańskie i nieważne".[5] Ale w jaki sposób należy stwierdzać tę nieważność, Robespierre nie powiedział. Na posiedzeniu 11 maja Isnard podniósł znów ten sam temat w oryginalnej formie: proponował dodać do deklaracji praw pakt społeczny, któryby zapewnił jej znaczenie najwyższego prawa. „Ułożyć taką deklarację praw czło-

---

[1] Ob. wyżej, str. 385.

[2] Congressional governement str. 35 i nast. Są na to dwa główne środki: Kongres może dowolnie zwiększać liczbę członków najwyższego sądu, a senat może pośrednio zmuszać prezydenta do obioru na wakujące miejsce ludzi, należących do pewnej partji. Z drugiej strony, koncepcja sądu najwyższego jest tylko częściowo określona przez konstytucję; na wszystkie pozostałe sprawy została ona rozszerzona zapomocą zwykłych ustaw. Kiedy więc zachodzi sprawa tej ostatniej kategorji, kongres może nową uchwałą pozbawić sąd najwyższy kompetencji.

[3] Pierwszy taki wyrok datowany jest d. 9 kwietnia 1895 r. Ob. Political Science Quarterly, t. XI, 1895, 369.

[4] Comparaison de la Constitution d'Angleterre et de celle d'Amérique (przytoczone przez M. Kowalewskiego, Les origines de la démocratie contemporaine, I 363): „Całe prawodawstwo kraju zawierać powinna deklaracja praw, jak to jest w Stanach Ameryki; skoro naród raz uznał, co jest sprawiedliwe, nie może on już nadawać nikomu władzy stanowienia praw, a tylko władzę wydawania prawideł, mających na celu zachowanie praw. Ograniczając w tem znaczeniu organizację władzy prawodawczej, można ją dopuścić pod warunkiem, że nie będzie stałą".

[5] Réimpression j. w., XVI, 464.

wieka, — mówił — jaką myśmy uchwalili, znaczy to tylko uznać te prawa w dokumencie piśmiennym, którego niedość rozwinięty tekst da się najrozmaiciej tłumaczyć. Przeciwnie, ułożyć pakt społeczny, jest to zawrzeć rzeczywistą i obustronnie obowiązującą umowę, mającą nietylko przypominać jasno i dobitnie prawa umawiających się stron, ale i zabezpieczać takowe w wyraźnie wyłożonych, szczegółowych artykułach, wyznaczyć granice, których ani ustawy ani przyszła wola społeczeństwa nie będą mogły przekroczyć. Byłaby to poniekąd deklaracja praw wprowadzona w czyn, urzeczywistniona w praktyce".[1] Rzeczywiście, projekt paktu społecznego, ułożony przez Isnard'a, zawierał art 5 treści następującej: „Wszelki artykuł aktu konstytucyjnego lub innego późniejszego prawa, sprzeciwiający się artykułom niniejszego paktu społecznego, jest nieważny". Aby wszakże przepis ten zastosować, projektodawca, zdaje się, liczył nie na władzę sądową, lecz na działalność rewolucyjną".[2]

Zresztą wszystko to pozostało projektem. Atoli myśl samą rozwinął jeszcze raz Siéyès w wielkiej swej mowie w Konwencji z dnia 2 thermidora III roku. Dowodził on, że chcąc nakazać poszanowanie konstytucji limitacyjnej, należałoby koniecznie stworzyć osobny autorytet, specjalną władzę, upoważnioną do kasowania wszystkich aktów i praw z ową konstytucją niezgodnych. Było to według niego naturalnym i praktycznym wypływem oddzielenia władzy ustawodawczej od prawodawczej, wygłoszonego w r. 1789. Wszakże tą władzą, pilnującą konstytucji, miała być nie władza sądowa, lubo Siéyès dawał jej nazwę *jury*; miało nią być osobne polityczne ciało przedstawicielskie: „Żądam przedewszystkiem konstytucyjnego jury, albo, że nadam tej nazwie brzmienie bardziej francuskie, dla odróżnienia jej od nazwy przysięgłych: żądam *une jurie constitutionnelle*. Żądam prawdziwego ciała przedstawicielskiego, ze specjalną misją sądzenia wszystkich protestów przeciw zamachom na konstytucję... Jeżeli chcecie dać konstytucji należytą ochronę, zbawcze wędzidło, któreby powstrzymywało wszelką działalność przedstawicielską w granicach jej wyłącznego pełnomocnictwa — urządźcie *une jurie constitutionnelle*.[3]

Jurja konstytucyjna Siéyèsa stała się Senatem zachowawcą (*Sénat-conservateur*) konstytucji VIII r. Bo też senat ten miał być istnym stróżem konstytucji. Według art. 21, „utrzymuje on w mocy albo znosi wszystkie akty, które Trybunat albo Rząd mu przedstawia jako niekonstytucyjne". Co do praw, — to procedurę ściśle określał art. 37: „Każdą uchwałę Ciała prawodawczego pierwszy

[1] Réimpression j. w., XVI, 373.

[2] Tamże, XVI, 364: „Kiedy istnieje tylko deklaracja praw, to w razie pogwałcenia jej przez konstytucję albo ustawy, pozostaje tylko jałowy środek — odwołania się do rozumu, do zasad; odpowiedzą wam na to kłamliwą interpretacją, sofizmatami. Koniec końców ustawa zawsze będzie miała rację w walce ze skarżącymi, gdy tymczasem dobrze ułożona umowa społeczna da obywatelom moralne i wszechpotężne prawo, którego żadna władza nie zdoła pogwałcić, nie okazując się jawnie ciemiężką i nie wywołując ogólnego a solidarnego oporu wszystkich członków".

[3] XXV, 293, 295.

konsul publikuje w ciągu 10 dni po jej wydaniu, o ile w ciągu tego czasu uchwała nie została zaskarżona przed Senatem z powodu niekonstytucyjności. Zaskarżeniu nie podlegają ustawy już ogłoszone". Zresztą w praktyce tylko Trybunat mógł zanieść skargę do Senatu. Ciało prawodawcze nie posiadało inicjatywy, i proponowanie praw należało wyłącznie do Rządu. Poszczególni obywatele nie mieli sposobu przy tym systemie występować z tytułu niekonstytucyjności ustaw.

Senat zachowywał tę atrybucję za czasów dożywotniego Konsulatu i Cesarstwa.[1] Senatus-consultum 28 floréal'a XII r. (art. 60—68) czyni zeń nadto obrońcę obywateli przeciw zamachowi na wolność indywidualną i wolność prasy, których mogłaby się dopuścić władza wykonawcza. Ale wszystko to pozostało martwą literą. Napoleon I wydał wiele ważnych i prawdziwie niekonstytucyjnych dekretów, a żaden z nich nie został unieważniony: z drugiej strony wiadomo, jak dalece odzyskał siły i rozwinął się za czasów pierwszego cesarstwa system więzień państwowych. Przytem, po zniesieniu Trybunatu w r. 1807 tylko sami senatorowie mogli zwracać uwagę senatowi na niekonstytucyjność praw i dekretów — jeżeli pominąć rząd, który sam proponował jedne, a drugie stanowił.

Do tego pomysłu nawiązała znów konstytucja 14 stycznia 1852 r. w art. 26, 27, 29, które brzmiały jak następuje: „Senat stoi na straży umowy zasadniczej i wolności publicznej. Żadne prawo nie może być ogłoszone, zanim nie zostanie mu przedstawione. Senat sprzeciwia się ogłoszeniu: 1) ustaw, które sprzeciwiają się i zadają cios konstytucji, religji, moralności, wolności wyznania, wolności osobistej, równości obywateli wobec prawa, nietykalności własności i zasadzie neutralności magistratury; 2) tych ustaw, które mogą szkodzić obronie kraju. Senat utrzymuje w mocy albo znosi wszystkie akty, na które mu rząd wskazał, albo o których niekonstytucyjności powiadamiają go petycje obywateli. Te ostatnie słowa tamowały drogę i zwykłym obywatelom; ale to rzecz wątpliwa, czy miano tu na myśli ustawy.

Odkiedy weszły w życie francuskie ustawy konstytucyjne 1875 r. nie stawiano już pytania, czy sądy mogą się wdawać w ocenę konstytucyjności praw. Pytania tego nie można było nawet stawiać; chociaż bowiem konstytucja oddzieliła władzę prawodawczą od ustawodawczej, zabraniając Ciału prawodawczemu tykać ustaw konstytucyjnych, nie ograniczyła ona jednak pola działalności prawodawczej. Można tu zresztą zaznaczyć, że podczas rozpraw nad propozycją rewizji konstytucji d. 25 marca 1894 r. jeden z mówców, zwolennik ustroju jednoizbowego, wysławiał system amerykański, jako jeden z najpewniejszych środków, mających naprawiać możliwe wady tej instytucji.[2]

---

[1] Senatus-consultum 28 floréal'a XII r. art. 70: Tekst ten pozwalał nadto każdemu senatorowi zwracać uwagę senatu na dekret uchwalony przez Ciało prawodawcze i domagać się od senatu oświadczenia, że dany dekret nie nadaje się do publikacji. Oświadczenie takie wszakże nie krępowało cesarza (art. 72).

[2] Mowa Naquet'a, Journal officiel z 16 marca 1894 r. (izba deputowanych, str. 529). „Stworzyć konstytucję limitacyjną, obok niej, jak w Stanach Zjednoczonych, usta-

Przykład amerykański dał we Francji podnietę do przedłożenia w końcu grudnia 1903 roku dwóch wniosków, różniących się co do formy, lecz pokrewnych duchem i dążących do tego samego celu. Jeden z nich, wniosek Karola Benoist, domagał się wydania ustawy, któraby stwarzała Najwyższy Trybunał, „mający rozpoznawać wszelkie naruszenia praw i wolności obywateli, wypływających z deklaracji praw 3 września 1791 r.". Członkowie tego trybunału byliby mianowani przez prezydenta republiki na wniosek korporacyj, które we Francji przedstawiają naukę i praktykę prawną. Trybunał ten byłby trybunałem najwyższym, lecz podlegałby prawidłom normującym zwyczajne sądownictwo, a orzekałby tylko na żądanie stron w poszczególnych wypadkach". Drugi wniosek, pochodzący od Juljusza Roche, zmierzał do rewizji konstytucji w celu 1) wciągnięcia do jej tekstu deklaracji praw z 3 września 1791 r. i 2) powierzenia trybunałowi kasacyjnemu pieczy nad stosowaniem tego odnowionego tekstu.][1]

---

nowić sąd najwyższy, który w pewnych wypadkach mógłby uwalniać jednostki od posłuszeństwa prawu niekonstytucyjnemu, podobnie jak sądy wasze mogą w pewnych razach łamać niezgodne z prawem postanowienia mera".

[1] Wniosek rezolucji Jules Roche'a 28 lutego 1903. Journal officiel. Chambre, Doc. parl. sess. ord., 1903, str. 97. Wniosek do prawa Karola Benoist, 28 stycznia 1903. J. off., Chambre, Doc. parl. sess. ord. 1903, str. 99.

SPIS RZECZY:

Str.

Przedmowa do drugiego polskiego wydania V

Wstęp:

§ 1. Państwo i jego forma 1

§ 2. Rząd i forma rządu 16

§ 3. Granice praw państwa 24

§ 4. O niektórych nowych teorjach 26

Tytuł pierwszy. Instytucje i zasady wypracowane przez prawo angielskie:

Rozdział I. W jaki sposób konstytucja angielska stała się jednym ze współczynników wolności nowoczesnej 50

Rozdział II. Rządy reprezentacyjne 56

Rozdział III. System dwóch izb prawodawczych 77

Rozdział IV. Odpowiedzialność ministrów 107

Rozdział V. Rządy parlamentarne, czyli gabinetowe:

§ 1. Logika rządów gabinetowych i ich rozwój w Anglji . . 117

§ 2. Rządy parlamentarne we Francji 170

Tytuł drugi. Zasady rozwinięte przez filozofję XVIII stulecia i wygłoszone przez Rewolucję Francuską:

Rozdział I. Filozofowie XVIII wieku. Szkoła prawa natury i prawa narodów 203

Rozdział II. Zwierzchnictwo narodu:

Dział pierwszy. Zasada zwierzchnictwa narodu 211

Dział drugi. Skutki zasady:

§ 1. Zwierzchnictwo narodowe a forma państwa . . . 224

§ 2. Zwierzchnictwo narodu a polityczne prawo wyborcze 232

§ 3. Zwierzchnictwo narodu a rządy reprezentacyjne . 307

§ 4. Zwierzchnictwo narodu a odpowiedzialność urzędników i przedstawicieli 344

Rozdział III. Podział władz 354

§ 1. Pochodzenie i rozbiór doktryny 355

§ 2. Wzajemny stosunek władz wykonawczej i prawodawczej 367

§ 3. Władza sądowa 390

Rozdział IV. Prawa jednostki 422

Rozdział V. Teorja konstytucyj pisanych 433

36
1235/29761



BIBLIOTEKA NAUKOWA WAP
39387/I/2.