Leon Wasilewski

Współczesne państwo konstytucyjne

Kraków: Spółka Nakładowa „Książka".
Warszawa: G. Centnerszwer i Ska

406 S. Nowak

Leon Wasilewski

Współczesne państwo konstytucyjne

Kraków: Spółka Nakładowa „Książka".

Warszawa: G. Centnerszwer i Ska

Współczesne państwo konstytucyjne

Czcionkami Drukarni Narodowej w Krakowie.

Leon Wasilewski

Współczesne państwo konstytucyjne

Kraków: Spółka Nakładowa „Książka".
Warszawa: G. Centnerszwer i Ska.

Дозволено Цензурою.
Варшава, 4 Октября 1905 г.

Pamięci

Kazimierza Krauza

pracę tę poświęca

Autor

PRZEDMOWA.

Piśmiennictwo nasze jest bardzo niezasobne w dzieła z zakresu prawa konstytucyjnego. Zwłaszcza zaś ubogi jest dział ten w literaturze, przeznaczonej dla szerszych kół czytającej publiczności. Tymczasem potrzeba takich prac w dobie obecnej jest bardzo widoczna. Pragnąc więc zadosyć uczynić tej potrzebie, oddajemy w ręce czytelników dziełko niniejsze, przeznaczone dla wszystkich tych, którzy, nie mając możności studyowania dzieł obszerniejszych polskich i cudzoziemskich, chcieliby mieć wyobrażenie o istocie i funkcyach współczesnego państwa konstytucyjnego.

Ażeby nie powiększać książki balastem odsyłaczów, przytaczam tu tytuły prac, które zostały wyzyskane przy opracowywaniu „Współczesnego państwa konstytucyjnego".

Z. Awałow. „Sejmy prowincyonalne".
A. Dicey. „Podstawy prawa państwowego Anglii".
A. Dżiwilegow. „Konstytucya a wolność obywatelska".
A. Esmein. „Zasady prawa konstytucyjnego".
M. Gorenberg. „Naczelnik państwa".
W. Hessen. „Teorya państwa prawnego".

M. Karejew. „Rys historyczny instytucyj reprezentacyjnych w Europie Zachodniej.
K. Krauz. „Demokracya w nowoczesnym ustroju państwowym“.
N. Kudrin. „Organizacya wyborów“.
A. Lowell. „Rządy i partye polityczne w państwach Europy Zachodniej“.
N. Łazarewski. „Przedstawicielstwo narodowe“.
P. Milukow. „Konstytucya bułgarska“.
A. Okolski. „Ustrój państw europejskich“.
M. Reussner. „Prawo wyborcze“.
„ „Zasadnicze rysy reprezentacyi“.
W. Wilson. „Państwo. Przeszłość i teraźniejszość instytucyj konstytucyjnych“.
P. Winogradow. „Ustrój państwowy Anglii“.
W. Wodowozow. „Wewnętrzna organizacya i postępowanie izb parlamentarnych“.

CZĘŚĆ PIERWSZA.

Istota konstytucyi.

Różnorodność form państw współczesnych. — Państwo konstytucyjne. — Cechy charakterystyczne państwa konstytucyjnego. — Zwierzchnictwo narodu. — Konstytucya. — Podział władz. — Natura prawna dawnych monarchij absolutnych a państwa konstytucyjnego. — Dwojakość funkcyj współczesnego państwa prawnego. — Równość obywatelska. — Wolność osobista. — „Habeas Corpus". — Nietykalność mieszkania prywatnego. — Nienaruszalność tajemnicy listowej. — Wolność przenoszenia się. — Wolność wyboru zawodu. — Wolność sumienia. — Wolność słowa. — Wolność druku. — Wolność stowarzyszeń. — Wolność zgromadzeń. — Deklaracye i gwarancye praw osobistych. — Rękojmie panowania prawa. — Czem jest panowanie prawa? — Prawo administracyjne. — Charakter konstytucyi angielskiej w porównaniu z innemi. — Dwa typy konstytucyj — ruchome i niezmienne. — Konstytucye państw federalnych. — Schemat historyczny ewolucyi konstytucyjnej. — Wprowadzenie konstytucyi w Anglii, Francyi, państwach niemieckich, Prusach, Austro-Węgrzech, Holandyi, Belgii, Danii, Hiszpanii, Portugalii, Włoszech, Szwecyi i Norwegii, Szwajcaryi, Stanach Zjednoczonych, państwach bałkańskich i Japonii. — Charakter przedstawicielstwa w konstytucyach nowożytnych. — Konstytucye pisane. — Konstytucye oktrojowane. — Anglia jako wzór pierwotny.

Jeśli zechcemy się przyjrzeć bliżej formom państw, istniejących obecnie w Europie Zachodniej i Ameryce, to uderzy nas ich wielka rozmaitość. Innym jest ustrój państwowy nawpół samowładczych Prus, innym ustrój republikańsko-demokratycznej Szwajcaryi. Inaczej są rządzone dualistyczne Austro-Węgry, inaczej centralistyczna Francya, a inaczej znowu federalne Stany Zjednoczone. A jednak wszystkie te państwa posiadają pewne wspólne rysy znamienne, pozwalające nam

zaliczyć je do jednej i tej samej kategoryi — państw prawnych. W odróżnieniu bowiem od państw samowładczych, gdzie zwierzchnik wyrokuje i wydaje wszelkie postanowienia zupełnie dowolnie, we wszystkich państwach wyżej wymienionych decyzye władzy najwyższej uwarunkowują w każdym poszczególnym wypadku pewne stałe i z góry znane zasady — prawa ustanowione.

Zbiór praw, według których rządzi się każde takie państwo, nazywa się konstytucyą. Stąd państwa prawne nazywane są konstytucyjnemi.

W państwie konstytucyjnem istnieją następujące urządzenia. Przedewszystkiem zgromadzenie przedstawicieli narodu — parlament. Zgromadzenie to jest złożone czasem z jednej, ale w ogromnej większości wypadków z dwóch izb. Izba niższa jest zawsze wybieralną w ten czy inny sposób, na podstawie takiego lub innego prawa wyborczego — ordynacyi wyborczej. Izba wyższa jest albo wybierana — zwykle przez bardzo ograniczone koło wyborców, albo złożona z członków dziedzicznych lub dożywotnich, mianowanych przez monarchów. Parlament bierze udział w ustanawianiu praw, posiada prawo ustanawiania budżetu, czyli rachunku dochodów i wydatków państwa, oraz wysokości siły zbrojnej. Parlament kontroluje czynności rządu. Ten ostatni składa się z ministrów, mianowanych przez głowę państwa (w monarchiach przez monarchę, w republikach przez prezydenta), lecz odpowiedzialnych przed parlamentem. Wreszcie w państwie konstytucyjnem istnieją gwarancye praw osobistych i politycznych obywateli oraz rękojmie swobody działania i niezależności od rządu parlamentu.

Podstawą konstytucyi państw prawnych jest zasada zwierzchnictwa narodu, polegająca na tem, że zwierzchnictwo (suwerenitet) w każdem społeczeństwie spoczywa w niem samem i nie może spoczywać gdzieindziej.

„Zwierzchnictwo należy do całego narodu i jest wykonywane w granicach, ustalonych przez konstytucyę — bezpośrednio przez obywateli w zgromadzeniach wyborczych i politycznych — pośrednio zapomocą władz, ustanowionych przez konstytucyę“ głoszą konstytucye kantonalne Szwajcaryi. I współ-

czesne państwa monarchiczne, przekształcając się na konstytucyjne, przyjmują zasadę zwierzchnictwa narodu. Konstytucya belgijska wyraźnie mówi, że „król nie posiada innej władzy po za tą, którą mu formalnie nadają — konstytucya i specyalne prawa, na mocy konstytucyi wydane". W Anglii parlament powołuje na tron nowego króla, gdyby dawna dynastya zrzekła się lub została pozbawiona tronu. W Belgii, Holandyi, Hiszpanii, Serbii i Grecyi powoływanie nowej dynastyi należy do funkcyj reprezentacyi narodowej. I nawet regencya oraz opieka nad nieletnim królem wyznacza się według konstytucyj Anglii, Belgii, Holandyi, Hiszpanii i Portugalii nie inaczej jak przy udziale reprezentacyi narodowej.

W państwie konstytucyjnem tedy ogół ustanawia władzę publiczną i rząd, który ją sprawuje. Rząd pełni swe funkcye w interesach ogółu, dla którego dobra został ustanowiony, według woli ogółu, przy jego współudziale, pod jego kontrolą i z odpowiedzialnością przed nim. W państwie konstytucyjnem prawa osobiste jednostek, z których składa się ogół, są uznane za dawniejsze i wyższe od praw państwa. Konstytucyjna władza państwowa uznaje w swym stosunku do obywateli pewne granice, których jej przekroczyć nie wolno. Tylko sąd może pozwolić władzy państwowej na wkroczenie do tej dziedziny zakazanej, ale i to dopuszczalne jest tylko wtedy, kiedy obywatel albo grupa obywateli złamali prawo i zostali przez sąd owego prawa pozbawieni. We wszystkich innych wypadkach obywatele państwa konstytucyjnego korzystają w całej pełni z określonych praw, nietykalnych dla władzy państwowej — z praw, określających wolność osobistą i polityczną obywateli.

Zasadniczy tedy charakter państwa konstytucyjnego polega na tem, że władza w niem jest wykonywana i działa w określonych granicach, podyktowanych przez wymagania wolności osobistej z jednej strony i przez charakter służebny samej władzy — z drugiej. W tym charakterze służebnym zawiera się wszystko. Państwo przestaje być ponurym potworem, pożerającym obywateli; staje się ono organizacyą celową władzy dla urzeczywistnienia zadań publicznych w ramkach prawa.

Wobec tego zwierzchnictwu państwa w ustroju konsty-

tucyjnym nie wolno tworzyć przepisów, gwałcących prawa obywateli. Przeciwnie — zwierzchnictwo to musi ogłaszać ustawy, zapewniające jednostkom korzystanie z tych praw, gdyż inaczej zasada zwierzchnictwa narodu nie mogłaby być stosowana należycie.

A więc udział narodu w prawodawstwie i kontrola nad wykonywaniem praw z jednej strony, ograniczenie zaś władzy państwowej z drugiej — oto główne cechy znamienne współczesnego państwa konstytucyjnego. Państwo konstytucyjne jestto państwo, które, jako rząd, podlega normom prawnym, ustanowionym przez siebie jako prawodawcę. W państwie konstytucyjnem czyli prawnem panuje prawo.

Panowanie to zabezpieczone jest przez akt konstytucyjny czyli konstytucyę. Konstytucya określa całokształt stosunków, wypływających z obydwóch wyżej wzmiankowanych cech państwa prawnego, tak dla władzy państwowej, jak i dla obywateli. Określa ona więc, w jaki sposób ma być państwo rządzone, jakie prawa osobiste i polityczne przysługują obywatelom danego państwa i w jaki sposób gwarantuje się obywatelom korzystanie z przysługujących im praw. Innemi słowami konstytucya obejmuje określenie formy państwa i formy rządu oraz uznanie i rękojmie praw obywateli. Konstytucya też wskazuje granice prawne dla trzech odrębnych władz, do których sprowadzają się wszystkie atrybucye zwierzchnictwa — władz: prawodawczej, wykonawczej i sądowej.

* * *

Naród w państwie konstytucyjnem deleguje do sprawowania każdej z tych władz nawzajem niezależne od siebie ciała i osoby i na tem właśnie polega wykonanie zasady podziału władz.

Zasada ta staje się najbardziej zrozumiałą przy porównaniu stosunków prawnych dawnych, przedrewolucyjnych monarchij absolutnych z panującymi w dzisiejszych państwach konstytucyjnych stosunkami.

Rysem charakterystycznym, cechującym naturę prawną dawnych monarchij absolutnych, jest to, że w nich władza

rządowa nie była związana, ograniczona przez prawo. Prawo ówczesne nie wkładało na władzę rządową żadnych obowiązków względem poddanych i przez to samo nie dawało poddanym żadnych praw w stosunku do niej. W monarchiach absolutnych całokształt działalności państwowej jako najzupełniej jednorodnej system absolutystyczny sprowadzał do jednej kategoryi, nazywał jednem imieniem: w państwach absolutystycznych rząd wydawał prawa, rządził krajem i — przynajmniej częściowo — sądził. Prawo w przedrewolucyjnych monarchiach absolutnych, zwracając się do władzy rządowej, traciło znaczenie autorytarnego nakazu wyższej, bezwarunkowo obowiązującej władzy. Prawo tu było jedynie sposobem technicznym rządzenia — bardziej celowym, ale nie bardziej obowiązkowym od indywidualnego aktu rządowego. Doktryna państwowa absolutyzmu uznaje jedną tylko różnicę między prawem a rozporządzeniem rządowem: prawo — jestto ogólna i oderwana, rozporządzenie rządowe — indywidualna i konkretna forma. Różnica między prawem a rozporządzeniem tak pod względem sposobu wydawania jednego a drugiego, jak i pod względem stopnia ich prawomocności jest najzupełniej nieznana monarchii absolutnej dawnego typu. Rząd dawnej monarchii absolutnej — to monarcha. W ręku monarchy ogniskuje się cała pełnia władzy państwowej, wszystkie jej funkcye. W sferze zarządu zwierzchniczego t. j. w sferze bezpośredniej działalności monarchy jego władza absolutna jest wolna pod względem prawnym, nieograniczona przez prawo. Władza rządowa monarchy absolutnego jest tak samo nieograniczona przez prawo jak i jego władza prawodawcza. Wydawanie norm ogólnych konieczne jest dla normalnego funkcyonowania władzy państwowej. Jednakże w każdym poszczególnym wypadku, kiedy ta lub inna norma z jakiegokolwiek powodu krępuje rząd — ten ostatni (t. j. monarcha) może zastąpić ją przez rozporządzenie indywidualne, wydane *ad hoc*. Funkcye rządowe, pełnione przez zależnych od monarchy urzędników, tak samo stoją poza obrębem prawa, gdyż urzędnicy ci są jedynie wykonawcami woli monarchy nieograniczonego. Naturalnie i w monarchii absolutnej prawo obowiązuje władze, ale obowiązuje jedynie w stosunku do władz wyższych i w ostatniej instancyi — monarchy. W sto-

sunku do podwładnych władze są tak samo niczem nie ograniczone jak sam monarcha. Organ władzy, popełniający nadużycie lub zaniedbujący się, łamie swe obowiązki w stosunku do władzy zwierzchniczej, ale względem poddanych żadnego obowiązku nie przekracza, gdyż poddany nie posiada w stosunku do niego żadnych praw.

Według reguły ogólnej prawo administracyjne dawnej monarchii absolutnej posiada charakter instrukcyjny. Ustala ono wewnętrzny porządek administracyi i tylko pośrednio, określając działalność władz — ich kompetencyę służbową, zakres przyznanej im władzy i t. d. określa i obowiązki poddanych. W większości wypadków w dawnych monarchiach prawa administracyjnego nawet nie ogłaszano do publicznej wiadomości. Cały rząd Francyi absolutnej opierał się na nieogłaszanych instrukcyach, dawanych przez króla jego intendentom.

Fakt, że władza rządowa w monarchii absolutnej stoi ponad prawem, pociąga za sobą bezprawność jednostki. Dowolność z jednej strony, a z drugiej wyzucie z praw — oto jedno i to samo zjawisko, rozpatrywane z dwóch punktów widzenia — przedmiotowego i podmiotowego. Poddany może prosić o łaskę, lecz nie żądać wykonania prawa. Wobec bezprawnych zarządzeń władzy posiada on tylko jeden środek obrony — skargę do władzy, lecz nie do sądu[1]).

Całkiem przeciwnie jest w państwie konstytucyjnem, w państwie prawnem. Zasada podziału władz leży bowiem u samej podstawy współczesnego ustroju konstytucyjnego. Jak społeczną naturę państwa konstytucyjnego określa zasada przedstawicielstwa, tak samo prawną jego naturę określa uzależnienie władzy rządowej, przeprowadzone drogą reprezentacyjnej organizacyi prawodawstwa. W republice władza prawodawcza należy do parlamentu albo zgromadzenia ludowego — wykonawcza do prezydenta w kolegium wykonawczem. W monarchii konstytucyjnej organem władzy prawodawczej jest „król w parlamencie“, organem władzy rządowej — prawnie od niego różny „król w gabinecie“. W monar-

---

[1]) Coprawda władza sądowa w monarchii absolutnej zdołała gdzieniegdzie wyodrębnić się od władzy zwierzchniczej i w ten

chii konstytucyjnej wola „króla w parlamencie“, t. j. prawo tak samo wiąże i zobowiązuje „króla w gabinecie“, jak w republice wola parlamentu — prezydenta. Oddzielenie władzy rządowej od prawodawczej, sądowej zaś od tej i drugiej jest warunkiem koniecznym uzależnienia od prawa władz tak rządowej jak i sądowej. Dlatego właśnie podział władz jest zasadą podstawową państwa prawnego.

Wychodząc z tej zasady, państwem prawnem nazywamy takie, które w swej działalności, w wykonywaniu funkcyj rządowych i sądowych — jest związane i ograniczone prawem, ulega prawu, a nie panuje nad niem.

Państwo współczesne pełni funkcye dwojakiego rodzaju. Z jednej strony państwo tworzy prawo — władza państwowa jest twórczynią prawa pozytywnego. Z drugiej strony — toż samo państwo rządzi i działa, urzeczywistniając swe interesy w zakresie ustanowionego przez siebie prawa. Tworząc i wydając prawa, państwo jest wolne najzupełniej. Przeciwnie toż samo państwo, w osobie swej władzy rządowej — państwo rządzące — jest ograniczone przez prawo. Wydając prawo, państwo wiąże niem i zobowiązuje nietylko podwładne mu jednostki, ale jednocześnie — pośrednio czy bezpośrednio — i siebie. Prawo wkłada na władzę rządową określone obowiązki oraz zapewnia jej prawa określone i — w ten sposób — państwo w osobie władzy rządowej jest przedmiotem prawa — przedmiotem publicznych i cywilnych obowiązków i praw. A to jest możliwe jedynie wskutek podziału władz.

Urzeczywistnienie zasady podziału władz jest możliwe jedynie w warunkach reprezentacyjnej formy rządu. Reprezentacyjna forma organizacyi władzy prawodawczej zapewnia jej panowanie. Parlament w państwie konstytucyjnem zawsze (w tym lub innym stopniu — w zależności od charakteru obowiązującego prawa wyborczego) bezpośrednio wyraża wolę narodu. Ażeby władza prawodawcza stała wyżej od innych władz państwa, niezbędnem jest, aby organ władzy prawodawczej pod względem pochodzenia i składu stał po za me-

---

sposób otrzymać charakter pewnej zależności od prawa, ale to bynajmniej nie znosi zasady niepodzielności władz w monarchii absolutnej jako zasady ogólnej.

chanizmem biurokratycznym rządu i nad nim. W państwie reprezentacyjnem biurokracya służy narodowi, nie zaś odwrotnie. Samo pojęcie prawa jako wyższej normy w porównaniu z wszystkiemi innemi normami powstaje po raz pierwszy właśnie w państwie konstytucyjnem.

Panowanie władzy prawodawczej, oparte na podziale władz, jest niezbędnym warunkiem uzależnienia władzy rządowej od prawa i oparcia na prawie stosunku wzajemnego między władzą rządową a obywatelami. W państwie konstytucyjnem stosunek ten jest stosunkiem podmiotu prawa do przedmiotu prawa, a nie (jak to jest w państwie absolutnem) stosunkiem podmiotu do podwładnego mu przedmiotu. W państwie absolutnem członek jego był poddanym monarchy; w państwie konstytucyjnem jest on poddanym państwa. A być poddanym państwa — znaczy to należeć do państwa, podlegać normom prawnym, stworzonym przez państwo [1]).

Zasada podziału władz jest najbardziej konsekwentnie i widocznie przeprowadzona w ustroju republikańskim. Tam władza prawodawcza należy albo do zgromadzenia narodowego (w republikach o bezpośredniem prawodawstwie ludowem), albo do parlamentu (w republikach reprezentacyjnych). Władza wykonawcza należy albo do prezydenta, albo do kolegium narodowego, uzależnionych od władzy prawodawczej i działających pod jej kierownictwem i kontrolą. W monarchiach konstytucyjnych przeprowadzenie podziału władzy jest bardziej złożone i dopuszczające szereg odstępstw, które są, właściwie mówiąc, resztkami systemu absolutystycznego, z epoki przedrewolucyjnej.

* * *

---

[1]) Wyraz „poddany“ w prawie konstytucyjnem państw współczesnych prawie wszędzie (z wyjątkiem Anglii) wychodzi coraz bardziej z użycia. Dla określenia stosunku poddaństwa używa się rozmaitych omówień. Francuski kodeks cywilny zamiast wyrazu „poddany“ posługuje się wyrazem „Francuz“. Tak samo jest w Belgii, Holandyi, Hiszpanii, Rumunii i Grecyi. W Niemczech na określenie stosunku poddaństwa ukuto wyraz „Staatsangehörigkeit“ (przynależność państwowa).

Ponieważ źródłem wszelkiego prawa w państwie konstytucyjnem jest naród czyli ogół, przeto jednostki, z których się ten ogół składa, muszą posiadać prawa osobiste, gwarantujące im możność pełnienia funkcyj obywateli. Muszą posiadać równość obywatelską i wolność osobistą.

W państwie prawnem przyjmuje się zasadę, że każda jednostka ma prawo do swobodnego rozwoju. Zasada ta każe przypuszczać, że wszystkie jednostki mają jednakową zdolność prawną i w równej mierze niosą ciężary publiczne. Wyrazem tego jest właśnie równość obywatelska, polegająca na następujących zasadach:

I. Wszyscy obywatele tworzą jedną jedyną klasę poddanych, względem których prawo stanowi zawsze jednakowe przepisy bez różnicy osób (równość wobec prawa).

II. Wszyscy obywatele ulegają zupełnie jednakowym sądom (równość wobec wymiaru sprawiedliwości).

III. Wszyscy obywatele mogą spełniać wszelkie funkcye publiczne (równość udziału w czynnościach i urzędach publicznych).

IV. Wszyscy obywatele powinni uczestniczyć w miarę możności w płaceniu podatku (równość wobec opodatkowania).

Wolność osobista polega — według określenia „Deklaracyi praw człowieka i obywatela“ z r. 1789-go — na możności robienia wszystkiego tego, co nie szkodzi innym. Zatem w wykonywaniu tych praw każdy spotyka tylko te granice, które zapewniają korzystanie z tychże praw innym członkom społeczeństwa.

Wolność osobista rozpada się na cały szereg swobód, skupiających się w dwóch grupach, więc i prawa, zabezpieczające te swobody, rozpadają się na dwie kategorye. Pierwsza zawiera prawa wolności osobistej w ścisłem znaczeniu, druga — prawa wolności społecznej. Wolność osobista zabezpiecza czynność indywidualną jednostki, wolność społeczna — jej stosunki z innymi ludźmi.

Świadomość konieczności zagwarantowania człowiekowi wolności osobistej żywą była już za czasów feudalnych, a pierwsze sformułowanie tej idei spotykamy w „Magna

Charta“ angielskiej (XIII w.), głoszącej, że „Żaden człowiek wolny nie będzie pojmany, uwięziony, pozbawiony mienia, wyzuty z prawa, wygnany i w jakikolwiek bądź sposób narażony na straty; nie wystąpimy przeciwko niemu inaczej jak na mocy wyroku prawnego jemu równych albo według prawa krajowego“. Ten akt okazał się jednak niedostateczną gwarancyą w walce narodu z władzą królewską i w końcu w. XVII, kiedy walka z królami została zakończona zwycięstwem, wydano nowe prawo — słynny „Habeas Corpus Act“ 1679 r.

Prawo to polega na tem, że człowiek, aresztowany bez wymienienia przyczyn, albo każdy inny za niego może żądać stawienia go (jego ciała = *corpus*) przed sądem [1]).

Sędzia jest obowiązany w takim wypadku, pod grozą grzywny, poczynić trzy następujące zarządzenia. Po pierwsze ma on wysłać bezzwłocznie (termin jest ściśle ustalony) na miejsce aresztowania rozkaz o *Habeas Corpus*, t. j. dostawienia mu aresztowanego; po drugie zażądać wyjaśnienia przyczyny aresztowania i po trzecie rozpatrzeć sprawę i wydać wyrok. Osoby, które bezprawnie pozbawiły kogoś wolności albo wydały rozkaz bezprawnego aresztowania, podlegają karze wysokiej grzywny. Wobec tego samowola policyjna w Anglii napotyka nieprzezwyciężoną przeszkodę. Tak samo jest i w Stanach Zjednoczonych.

W innych państwach konstytucyjnych wolność osobista jest zabezpieczona przez odpowiednie postanowienia w konstytucyach. Tak np. § 7. konstytucyi belgijskiej głosi: „Wolność osobista jest gwarantowana. Nikt nie może być ścigany sądownie, z wyjątkiem wypadków, przewidzianych przez prawo i w formie legalnej. Oprócz wypadków zaskoczenia na miejscu przestępstwa, nikt nie może być aresztowany inaczej, jak na mocy umotywowanego rozporządzenia sędziego, które ma być okazane albo w chwili aresztowania, albo nie później jak w 24 godziny“. Paragraf 26 konstytucyi królestwa włoskiego mówi podobnież: „Wolność osobista jest gwarantowana. Nikt nie może być aresztowany lub oddany pod sąd inaczej jak

---

[1]) W r. 1816 prawo to, stosowane jedynie do aresztowań w sprawach kryminalnych, było rozszerzone na wszelkie inne formy pozbawienia wolności.

w wypadkach, przewidzianych przez prawo, i w formie, przez to ostatnie wskazanej".

W ścisłym związku z wolnością osobistą znajduje się nietykalność mieszkania prywatnego. Człowiek tylko wówczas może czuć się zupełnie wolnym i nietykalnym, jeśli ma pewność, że w warunkach normalnych dom jego jest zabezpieczony od najścia ajentów rządowych (przed osobami prywatnemi broni prawo kryminalne). Idea nietykalności mieszkania datuje się również z doby średniowiecza. Anglik mówi z dumą: »*My house is my castle*« (Mój dom jest moją fortecą) wie bowiem, że dostać się do jego domu bez nakazu sądu można tylko w zupełnie wyjątkowych okolicznościach: w wypadku, jeśli się tam znajduje zbrodniarz ścigany, albo jeśli wołanie o pomoc lub hałas każą przypuszczać, że ktoś tam popełnia zbrodnię, czy wreszcie jeśli mieszkańcom zagrożą klęski elementarne (pożar, powódź). Nietykalność mieszkania prywatnego gwarantują oprócz angielskiej i inne konstytucye.

Większość konstytucyj określa dokładnie, w jakich granicach sąd może naruszyć nietykalność mieszkania prywatnego, kiedy tego zachodzi konieczna potrzeba. Tak, prawa angielskie, dotyczące rewizyi, są niezmiernie ścisłe, a konstytucya hiszpańska żąda, aby rewizyi dokonywano koniecznie w obecności właściciela mieszkania albo członków jego rodziny.

Większość konstytucyj żąda, jako istotnego uzupełnienia nietykalności osobistej, nienaruszalności tajemnicy listowej, ale nigdzie, nie wyłączając Anglii, praktyka nie wypracowała odpowiednich gwarancyj, i łamanie tajemnicy listowej jest złem, wprawdzie zmniejszającem się stale, ale bądź co bądź jeszcze istniejącem w wielu państwach.

W zakres wolności osobistej wchodzi też wolność przenoszenia się z miejsca na miejsce oraz wolność wyboru zawodu.

Przytwierdzenie człowieka do miejsca było przeżytkiem dawnych stosunków ekonomicznych z jednej strony, a stosunków panujących za monarchii absolutnej — z drugiej. Z zanikiem jednych i drugich konstytucye wzięły pod swą

opiekę i prawo przenoszenia się z miejsca na miejsce nawet bez krępowania się granicami terytoryalnemi państwa.

Wolność wyboru zawodu dopiero w epoce Wielkiej rewolucyi francuskiej została wprowadzona do prawodawstwa francuskiego, stąd przeniesiono ją do wszystkich innych konstytucyj jako postanowienie pozytywne, znoszące ustrój cechowy. W obecnem państwie konstytucyjnem jedynem ograniczeniem wolności wyboru zawodu jest żądanie specyalnego wykształcenia, stawiane osobom, których zawód wymaga pewnego naukowego lub innego przygotowania (adwokatura, zawód lekarski i t. p.).

Do drugiej kategoryi należy przedewszystkiem wolność sumienia. Wolność sumienia była uznana przez państwo wcześniej od innych swobód, albowiem sfera religijnych uczuć człowieka, najbardziej dyskretna, pierwsza zbuntowała się przeciwko gwałtowi i pierwsza zerwała krępujące ją więzy. Ruch sekciarski w łonie anglikanizmu, powstały w Anglii i wzmożony w Ameryce, utwierdził zasadę wolności wyznania, która znalazła swój wyraz w konstytucyi Stanów. Stamtąd uznanie wolności sumienia przeszło do konstytucyj francuskich z epoki rewolucyi, a z czasem i innych.

Wolność sumienia jest rozwinięciem zasady tolerancyi. Zasada tolerancyi przypuszcza istnienie kościoła państwowego, otoczonego specyalną opieką (zakaz zmiany wyznania panującego i t. d.), przyczem inne wyznania są tylko tolerowane, nieprześladowane. Wolność sumienia uwarunkowana jest uznaniem przez państwo następujących zasad: każdy ma prawo wybrać dla siebie wyznanie, założyć nową religię, przechodzić z jednego wyznania na drugie; każdy ma prawo publicznie odprawiać nabożeństwo i wygłaszać kazania w duchu wyznawanej przez siebie religii; nikt nie podlega ograniczeniom praw politycznych i cywilnych za należenie do tej lub innej religii. W tej formie wolność sumienia jest urzeczywistniona we wszystkich państwach konstytucyjnych.

Wyższym zakresem wolności sumienia jest oddzielenie kościoła od państwa, istniejące w całej pełni w Stanach Zjednoczonych, Meksyku, we Francyi i w niektórych kantonach szwajcarskich, z pewnemi ograniczeniami w Holandyi i Belgii.

Oto przykłady postanowień, regulujących zasadę oddzie-

lenia kościoła od państwa, zaczerpnięte z konstytucyj poszczególnych stanów amerykańskich. Nikt nie jest obowiązany należeć do jakiegokolwiek kościoła i może wystąpić z tego, do którego należy; dzieci mogą być wychowywane w którejkolwiek religii albo mogą pozostać bezwyznaniowemi, nikt nie jest obowiązany do płacenia podatku na utrzymanie kościoła i sług kościelnych; każdemu wolno otwarcie wyznawać i bronić swych przekonań religijnych i spełniać odpowiednie obrzędy religijne; nikt nie jest narażony na ograniczenie go w prawach cywilnych i politycznych z powodów wyznaniowych; ani jeden z kościołów nie korzysta z żadnych przywilejów.

Z innych krajów wolność sumienia jest w dość szerokim zakresie urzeczywistniona w Niemczech. Anglia pod tym względem stoi niżej. Emancypacya katolików została tam przeprowadzona dopiero w r. 1829, a kościół anglikański przestał być panującym w Irlandyi dopiero w r. 1871. Kler anglikański dotąd jeszcze znajduje się w położeniu uprzywilejowanem. Duchowieństwo otrzymuje pensyę od rządu w Hiszpanii, Portugalii, Włoszech i Norwegii.

Zasada wolności myśli torowała sobie drogę wśród rozmaitych przeciwieństw, stawianych jej początkowo przez kościół, następnie zaś przez państwo. A droga ta usłana jest imionami męczenników, którzy złożyli tej idei w ofierze majątek, zdrowie, a nierzadko i życie. Abelard, Arnold z Brescii, Giordano Bruno, Galileusz — oto bardziej znane imiona.

Praktycznie wolność myśli zabezpieczona jest we współczesnem państwie konstytucyjnem przez gwarancye wolności słowa i wolności druku.

Nadzór nad żywem słowem zawsze był bardzo utrudniony i tylko tam, gdzie ucisk policyjny dochodził do ostatecznych granic, gdzie społeczeństwo było przepełnione szpiegami i prowokatorami, udawało się pociągać do odpowiedzialności za słowo wypowiedziane. Ale i wówczas, jeśli oskarżony nie przyznawał się do winy, oskarżenie nie było objektywnie przekonywującem. Dlatego też państwo kulturalne łatwo mogło zgodzić się na zabezpieczenie wolności słowa żywego.

Bardziej skomplikowane było prawo wolności druku. Cen-

zura zjawiła się już w r. 1471 (a więc w trzydzieści lat po wynalezieniu sztuki drukarskiej) przy papieżu Sykstusie IV, a papież Aleksander VI w końcu XV stulecia wprowadził cenzurę uprzednią, t. j. przepis, na mocy którego każda książka musiała być przed wydrukowaniem oddana do przejrzenia cenzurze, i wydał pierwszy „Index librorum prohibitorum“ (spis książek zakazanych). Państwo świeckie skorzystało skwapliwie z wynalazku papieskiego i rozpoczęła się walka zacięta z przejawami wolnej myśli. Nawet Anglia nie pozostała pod tym względem w tyle. Ale też właśnie w Anglii rozpoczęła się walka z cenzurą w imię wolności druku, co zmusiło rząd do zmiany surowych praw, dotyczących prasy, na bardziej łagodne. Z Anglii idea wolności prasy została przeniesiona do Ameryki, skąd ją przyjęli Francuzi. W ciągu w. XIX wolność druku zapanowała prawie we wszystkich państwach konstytucyjnych, jakkolwiek z pewnemi ograniczeniami. Tak np. w Anglii, Francyi, Austryi i Prusach istnieje jeszcze cenzura teatralna. W Austryi zachowała się też praktyka konfiskacyjna — to znaczy, że prokuratorya może zapobiedz rozpowszechnieniu lub wycofać z obiegu artykuł albo książkę, uznaną za niedogodne. Ale prawie wszędzie istnieją sposoby uniknięcia skutków działania tych przeżytków dawnego stanu niewoli druku. Tak np. w Austryi artykuł, a nawet książka skonfiskowane mogą być „zimunizowane“ to znaczy uwolnione od konfiskaty za pomocą interpelacyi poselskiej, ponieważ rzecz, odczytana w parlamencie, jest nietykalna dla prokuratoryi.

W większości państw dozór państwa nad drukiem — dotyczący prawie wyłącznie prasy peryodycznej — ogranicza się do środków, zapobiegających uchyleniu się od odpowiedzialności kryminalnej (żądanie wymienienia drukarni, wydawcy i t. d.). W Anglii niema żadnych postanowień politycznych o wolności prasy, ale faktycznie cieszy się ona tam swobodą, nieznaną gdzieindziej. Co się zaś tyczy Stanów Zjednoczonych, to w pierwszem dopełnieniu do konstytucyi Związku mieści się postanowienie, zakazujące kongresowi wydawać jakiekolwiek prawa, ograniczające wolność druku.

W o l n o ś ć s t o w a r z y s z e ń, z jaką musi się liczyć państwo, jest właściwie wolnością stowarzyszeń społeczno-

politycznych, t. j. związków, dążących do jakiegoś celu społecznego czy politycznego. Inne bowiem stowarzyszenia (ekonomiczne, filantropijne, oświatowe i t. d.) podlegają działaniu prawa cywilnego, handlowego i administracyjnego. W państwie policyjnem związki społeczno-polityczne są prawie niemożliwe, gdyż z natury rzeczy muszą przybrać charakter stowarzyszeń tajnych, o ile faktycznie nie przekształcają się na stowarzyszenia polityczne z towarzystw innego charakteru. Ale i w państwie konstytucyjnem władza państwowa usiłuje przeszkadzać działalności związków, mogących przybrać niebezpieczny dla państwa charakter. Główne niebezpieczeństwo jest przytem upatrywane w fakcie, że związki mogą przywłaszczyć sobie funkcye państwa, znaleść się w sprzeczności z kierunkiem polityki państwowej, stać się rodzajem państwa w państwie. Te obawy właśnie uwarunkowują ograniczenia praw stowarzyszania się. Według prawa angielskiego stowarzyszenia powstają bez żadnych formalności, ale jednocześnie zakazane są stowarzyszenia o celach zbrodniczych z punktu widzenia angielskich praw kryminalnych. We Francyi Wielka rewolucya nie uznała wolności stowarzyszania się, która została ustanowiona dopiero po roku 1848-ym, ale i to ze znacznemi ograniczeniami. We wszystkich zresztą państwach konstytucyjnych istnieją te lub inne ograniczenia praw stowarzyszania się.

Od wolności stowarzyszeń różni się wolność zgromadzeń. Stowarzyszenie posiada charakter stały (stały cel, stały skład członków, stały zarząd), zgromadzenie zaś często przypadkowy. Wobec niestałości usposobienia tłumu i nieuchwytności celów zebrania, jakoteż możliwości komplikacyj (zebranie może się zakończyć zaburzeniami, wezwaniem do powstania i t. d.) prawodawstwo kieruje się niesłychaną ostrożnością w ustanawianiu tego rodzaju wolności. W Anglii wolność zgromadzania się jest większa aniżeli na lądzie stałym, jakkolwiek nie jest ona zagwarantowana żadnem specyalnem postanowieniem, opiera się bowiem na braku prawa, zakazującego obywatelom angielskim wzajemnego obcowania ze sobą. Jeśli zgromadzenie jest spokojne, nikt mu nie przeszkadza, jeśli przybiera charakter zaburzenia, zostaje po uprzedzeniu rozpędzone. W Stanach Zjednoczonych panuje zu-

pełna wolność zgromadzeń, tak samo jak i stowarzyszeń i pierwsze dopełnienie do konstytucyi zakazuje wydawania postanowień, ograniczających tę wolność. Jedynym warunkiem jest spokojny przebieg zgromadzeń. Z pomiędzy europejskich państw konstytucyjnych większość pozwala tylko na zgromadzanie się ludzi bezbronnych i w lokalu zamkniętym (Belgia, Prusy, Włochy, Dania, Grecya). Większość państw południowo-amerykańskich pozwala i na wiece pod gołem niebem, dopuszczone również w Austryi.

Tak się przedstawiają najróżniejsze prawa osobiste obywateli państw konstytucyjnych. Niektóre z tych ostatnich, jak widzieliśmy, przyjmują je w całości, inne z pewnemi ograniczeniami. Bywają jednak chwile, kiedy pod naciskiem wyższej konieczności całokształt gwarancyj konstytucyjnych jest zawieszany. Jest to t. zw. zawieszenie aktu *Habeas Corpus* w Anglii i Stanach Zjednoczonych, albo „stan wyjątkowy“ na lądzie stałym Europy. Zawieszenie zdarza się w warunkach tak wyjątkowych (powstanie, zamieszki, najazd), że w normalnych warunkach życia politycznego nie można nawet brać jego w rachubę.

Prawa osobiste są przyznawane wszystkim członkom narodu bez różnicy wieku, płci i uzdolnienia, a nawet poziomu moralnego. W tej dziedzinie równość obywatelska istnieje w całej rozciągłości jako zasada przewodnia, jakkolwiek przepisy prawne, dotyczące korzystania z niej, wytwarzają pewną ilość wyjątków.

Konstytucye współczesne uświęcają prawa osobiste w dwojakiej postaci — albo w deklaracyach praw, albo też w ich rękojmiach (gwarancyach).

Kiedy się mówi o deklaracyach praw, przypomina się najczęściej: „Deklaracyę praw człowieka i obywatela“ z r. 1789. Jako jeden z pierwszych aktów Wielkiej rewolucyi francuskiej, „Deklaracya“ ta zdobyła olbrzymią popularność i wielkie znaczenie praktyczne. Weszła ona w skład konstytucyi 1791 r. i od tego czasu twórcy konstytucyj bardzo długo trzymali się zwyczaju wcielania deklaracyi do tekstu konstytucyj. Pomiędzy obecnemi konstytucyami europejskiemi niektóre zawierają deklaracye, niektóre zaś nie. Deklaracya najczęściej jest zastępowana przez określenie praw gwaranto-

wanych, co w gruncie rzeczy jest tem samem i różnica dotyczy jedynie formy: deklaracye ogłaszają tę albo inną tezę w formie ogólnej oderwanej formuły, w gwarancyach (rękojmiach) zaś ta sama teza jest wyrażona jako pozytywna norma prawna.

Konstytucya cesarstwa niemieckiego 1871 i konstytucya francuska 1875 r. nie posiadają ani deklaracyj, ani gwarancyj praw. W Niemczech rękojmie praw są omówione w konstytucyach poszczególnych państw, wchodzących w skład związku, we Francyi zaś zgromadzenie narodowe włączyło do konstytucyi tylko to, co było konieczne do zapewnienia prawidłowości funkcyonowania maszyny rządowej; reszta, a w tej liczbie i gwarancye praw, rozumiała się sama przez się.

* * *

Akt konstytucyjny tylko formalnie gwarantuje panowanie prawa w państwie konstytucyjnem. Konstytucya (pisana) zawiera conajwyżej dwie gwarancye: przysięgę naczelnika władzy wykonawczej i postanowienia o odpowiedzialności ministrów wobec parlamentu. Ale te ostatnie mieszczą się nie we wszystkich konstytucyach i nawet tam, gdzie odpowiedzialność ministrów istnieje, nie zawsze może ona zabezpieczyć przed złamaniem konstytucyi. Co się zaś tyczy przysięgi, to gdyby ta posiadała jakieś znaczenie realne, historya nie znałaby wcale zamachów stanu.

Istotną gwarancyą konstytucyi jest taka organizacya sił społecznych, która mogłaby odeprzeć wszelkie usiłowania, skierowane przeciwko systemowi politycznemu, formalnie bronionemu przez akt konstytucyjny. Lasalle mówi w swej słynnej mowie: „Kwestya konstytucyi jest przedewszystkiem nie kwestyą prawa, lecz kwestyą siły. Istotna konstytucya kraju istnieje tylko w realnym, faktycznym stosunku wzajemnym sił, panujących w tym kraju. Konstytucye pisane mogą posiadać tylko wówczas wartość i tylko wówczas mogą liczyć na długotrwałe istnienie, jeśli są ścisłym wyrazem istotnego istniejącego w społeczeństwie stosunku wzajemnego sił“.

W Anglii nie istnieje właściwie akt konstytucyjny, a przecież nigdzie niema bardziej trwałych gwarancyj, że wszelki

zamach na system obecny zostanie odparty zwycięzko. Siła tego systemu tkwi bowiem w tem, że naród jak jeden mąż stanie w jego obronie na pierwszą wiadomość o grożącem mu niebezpieczeństwie, a instytucye sądowe przestrzegają niezmiernie bacznie, aby prawa państwa były spełniane z całą bezwzględnością. Natomiast cały szereg konstytucyj pisanych, wydartych (zwłaszcza w r. 1848) reakcyi, nie utrzymał się, kiedy zabrakło odpowiedniej organizacyi społecznej, któraby ich broniła a — z drugiej strony — nie było sądów, któreby dały jej należytą opiekę.

Anglicy i Amerykanie oddali swe konstytucye pod opiekę niezależnych sądów, i teorya uznała ten sposób za najlepszy. Tam, gdzie niema odpowiedniej organizacyi sądowej, rolę sądów musi objąć samo społeczeństwo, gotowe każdej chwili wystąpić w obronie swej konstytucyi. W Anglii i w tych krajach, które podobnie Stanom Zjednoczonym przyjęły tradycye angielskie, w ten sposób w całej pełni zostało faktycznie urzeczywistnione panowanie prawa, jakkolwiek zasada usunięcia wszelkiej samowoli rządowej istnieje we wszystkich państwach konstytucyjnych.

Czemże jest właściwie panowanie prawa, cechujące ustrój konstytucyjny?

Panowanie prawa oznacza przedewszystkiem brak wszelkiej samowoli rządowej. Nikt nie może być ukarany i odpowiadać osobiście czy majątkiem inaczej, jak za określone przekroczenie prawa, udowodnione w zwykłym porządku prawnym przed zwykłymi sędziami krajowymi. Następnie panowanie prawa oznacza, że każdy podlega zwykłemu prawu, zastosowywanemu przez zwykły sąd. Ta strona panowania prawa najwyraźniej występuje w Anglii. Tam idea równości wobec prawa czyli poddania wszystkich klas jednemu sądowi, wykonywanemu przez zwykłych sędziów, jest doprowadzona do ostatecznych granic. Od premiera (przewodniczącego ministrów) do ostatniego poborcy podatków wszyscy są tak samo odpowiedzialni wobec prawa i sądów jak i każdy inny obywatel, jeśli popełnia czyn, niezgodny z prawem. Jeśli nawet wojskowi i kler kościoła panującego oraz urzędnicy w niektórych wypadkach podlegają sądom specyalnym, to jednak wskutek tego nie są oni zwolnieni z obowiązków i od-

powiedzialności zwykłych obywateli. Zasada „prawa administracyjnego“ innych krajów, polegająca na tem, że sprawy albo spory, w które zawikłany jest rząd albo jego podwładni, nie podlegają sądom cywilnym i powinny być rozpatrywane przez specyalne mniej lub bardziej administracyjne instytucye — zasada ta jest całkiem nieznana prawu angielskiemu i zupełnie nie daje się pogodzić z angielskiemi tradycyami i obyczajami. W Anglii ogólne normy prawa konstytucyjnego stanowią skutek zwykłego prawa krajowego. Ogólne zasady konstytucyi (jak n. p. prawo wolności osobistej lub prawo zgromadzeń publicznych) są tam wynikami wyroków sądowych, określających prawa jednostek w poszczególnych wypadkach, poddanych pod rozstrzygnięcie sądów. Tymczasem w większości konstytucyj gwarancye praw osobistych zależą od ogólnych zasad konstytucyi.

Konstytucya angielska jest konstytucyą, stworzoną przez wyroki sądowe, i posiada wszelkie — tak dodatnie, jak i ujemne — cechy, właściwe prawu, powstałemu drogą praktyki sądowej. Stąd kontrast pomiędzy konstytucyą angielską a innemi. W konstytucyi angielskiej niema tego ogłaszania i określania praw, tak właściwego konstytucyom kontynentu. W takiej Belgii, którą można wziąć za wzór państwa, posiadającego konstytucyę, stworzoną przez specyalny akt prawodawczy, prawa osobiste jednostek istotnie są dane i gwarantowane przez konstytucyę. Tymczasem w Anglii prawo wolności osobistej stanowi część konstytucyi, gdyż gwarantowane jest przez wyroki sądowe, które tylko zostały rozszerzone albo zatwierdzone przez akty *Habeas Corpus*. W Belgii i gdzieindziej prawa jednostek są wysnute z zasad konstytucyi, gdy w Anglii zasady konstytucyi są uogólnieniami, opartemi na poszczególnych wyrokach sądów w sprawach, dotyczących praw pewnych osób.

Twórcy większej części konstytucyj zwykle zamieszczali w nich deklaracyę praw osobistych, lecz zbyt małą uwagę zwracali na dostarczenie środków, za pomocą których możnaby zmusić rząd do uznawania tych praw. Wskutek tego mogą one pozostać i pozostają w znacznej mierze pustym dźwiękiem. Istnieją one bardzo często jedynie na papierze. Tymczasem w konstytucyi angielskiej mamy łączność

nierozerwalną pomiędzy sposobami zmuszenia do uznania jakiegoś prawa a samem tem prawem. Anglicy zwracali daleko większą uwagę na środki usunięcia określonych form złego, aniżeli na ustalenie zasad praw człowieka. Akty *Habeas Corpus* nie ogłaszają żadnej zasady i nie określają żadnych praw osobistych, ale dla celów praktycznych obrony swobód obywateli posiadają wartość bez porównania wyższą od paragrafów konstytucyj, uroczyście gwarantujących wolność osobistą.

Nie należy jednak sądzić, że ten związek pomiędzy prawami a środkami ich zabezpieczenia nie godzi się z istnieniem konstytucyi pisanej albo nawet z istnieniem włączonej do konstytucyi deklaracyi praw. Konstytucya rzeczypospolitej północno-amerykańskiej i konstytucye poszczególnych jej stanów istnieją w formie dokumentów pisanych, do których włączono i deklaracye praw. Tymczasem amerykańscy mężowie stanu złożyli dowody wielkiej umiejętności w kierunku znalezienia środków, zapewniających legalne zabezpieczenie praw, ogłoszonych przez konstytucyę amerykańską. Panowanie prawa jest też tak samo cechą charakterystyczną Stanów Zjednoczonych jak i Anglii.

* * *

Istnieją dwa typy konstytucyj. O konstytucyi angielskiej, opartej na zwierzchnictwie bezwzględnem parlamentu, mówi się, że jest ona elastyczną, ruchomą — w odróżnieniu od stałych, niezmiennych konstytucyj, takiej Francyi lub Belgii. Konstytucyą stałą, niezmienną jest ta, na mocy której pewne prawa, zwane konstytucyjnemi, albo zasadniczemi, nie mogą być zmieniane w ten sam sposób jak inne prawa. Stałość konstytucyi Belgii albo Francyi polega na tem, że parlament belgijski czy francuski, działając normalnie, niema prawa zmieniać albo znosić praw zasadniczych. Za konstytucyę ruchomą, zmienną, elastyczną uważana jest taka, według której wszystkie prawa mogą być zmienione drogą legalną jednakowo łatwo przez jedną i tę samą instytucyę.

Ta różnica zasadnicza pomiędzy dwoma typami konsty-

tucyj każe nam zastanowić się nad dwoma pytaniami. Przedewszystkiem, czy stałość, niezmienność konstytucyi utrwala faktyczną niezmienność podstawowych instytucyj państwa? Następnie, jakie gwarancye daje konstytucya niezmienna wobec możliwych niekonstytucyjnych zarządzeń prawodawczych?

Na pierwsze pytanie doświadczenie historyczne daje odpowiedź niezbyt określoną. W niektórych wypadkach fakt, że pewne prawa albo instytucye państwowe znajdują się poza sferą walki politycznej, stanął na przeszkodzie temu procesowi stopniowej ewolucyi, jaką przebyły angielskie urządzenia państwowe w ciągu lat 60-ciu. Konstytucya belgijska istnieje przeszło 50 lat, konstytucya Stanów Zjednoczonych 100 — i żadna z nich przez cały czas swego istnienia nie przeżyła dziesiątej części tych zmian, jakim uległa konstytucya angielska od śmierci Jerzego III. W innych jednakże wypadkach stałość form konstytucyjnych wywoływała rewolucye. Dwanaście niezmiennych konstytucyj Francyi istniały — każda mniej niż 10 lat i często były znoszone drogą gwałtownego przewrotu. Każda konstytucya niezmienna krępuje czynność władzy zwierzchniczej w państwie, co doprowadza do kolizyi między literą prawa a wolą właściwej władzy zwierzchniczej w państwie — i w tem tkwi zarodek rewolucyi przy niezmienności ustawy państwa.

Na drugie pytanie istnieje odpowiedź ogólna: ażeby zapobiedz prawodawstwu niekonstytucyjnemu lub też pozbawić je prawomocności, twórcy konstytucyj korzystają z następujących środków. Albo starają się znaleźć przeciwwagę działalności niekonstytucyjnej instytucyi prawodawczej w sankcyi moralnej, wyrażającej wpływ opinii publicznej, albo dają pewnym osobistościom czy zgromadzeniom (najczęściej sądom) prawo rozstrzygania kwestyi, czy dane prawo jest konstytucyjne czy nie, i w ostatnim wypadku ogłaszania je za nieważne.

* * *

Konstytucya państw unitarnych — jednolitych — czyni zadosyć potrzebom narodu w sposób niewystarczający dla państw federalnych — związkowych. Dlatego też konstytucye federalne posiadają pewne rysy odrębne

Federalizm polega na pogodzeniu jedności i potęgi państwa z zachowaniem praw pojedynczych stanów, kantonów, państw, tworzących federacyę. Federalizm godzi wymagania zwierzchnictwa ogólno-narodowego ze zwierzchnictwem poszczególnych stanów w ten sposób, że pełnomocnictwa władzy zwierzchniczej umiejętnie są podzielone pomiędzy wspólny rząd narodowy a oddzielne stany. Szczegóły tego podziału mogą być rozmaite w różnych konstytucyach federalnych, ale zasada ogólna jest jedna:

wszystko, co dotyczy narodu jako całości, powinno podlegać kontroli rządu narodowego;

wszystkie sprawy, nie posiadające ogólnego znaczenia, pozostawać powinny w ręku poszczególnych stanów.

Stąd trzy rysy charakterystyczne federalizmu — zwierzchnictwo konstytucyi, podział rozmaitych funkcyj rządu między ograniczone i równouprawnione instytucye i moc sądów działania w charakterze interpretatorów, tłómaczów konstytucyi.

Państwo federacyjne istnieje na podstawie konstytucyi zupełnie tak samo, jak jakakolwiek korporacya na mocy ustawy. Dlatego też wszelka władza — wykonawcza, prawodawcza czy sądowa, tak należąca do narodu, jak i do oddzielnych stanów, podlega konstytucyi i jest przez tę ostatnią kontrolowana. Żadna instytucya Stanów Zjednoczonych, poczynając od prezydenta i kończąc na głównym sądzie stanu Massachusets, nie może wydać rozporządzenia, niezgodnego z prawami konstytucyjnemi.

Z zasady zwierzchnictwa konstytucyi wypływają trzy następstwa. Przedewszystkiem konstytucya musi być pisana. Podstawą państwa federacyjnego jest bardzo skomplikowana umowa. Umowa ta zawiera mnóstwo rozmaitych warunków, na które zwykle po dojrzałym namyśle godzą się stany, połączone w federacyę. Gdyby taka umowa była oparta nie na pisanej, wyraźnej i wykluczającej wszelkie błędne tłómaczenia konstytucyi, z natury rzeczy musiałyby wyniknąć nieporozumienia i różnice zdań. Następnie konstytucya musi być stałą, niezmienną. Prawo konstytucyjne powinno być prawnie niezmiennem albo ulegającem zmianom tylko na interwencyę władzy, stojącej ponad zwykłemi instytucyami prowodawczemi, tak federalnemi, jak i istniejącemi w poszczególnych stanach.

(Tak np. w Stanach Zjednoczonych konstytucya może być zmieniona tylko przez większość zgromadzenia, złożonego z przedstawicieli trzech czwartych ogólnej liczby stanów, należących do związku państwowego). Wreszcie wszelkie zgromadzenie prawodawcze, istniejące przy konstytucyi federalnej, jest pozbawioną samodzielności instytucyą prawodawczą; wszystkie wydawane przez nią prawa posiadają moc tylko w tym wypadku, jeśli nie przekraczają kompetencyi, udzielonej danemu ciału przez konstytucyę; w przeciwnym razie są one nieważne.

Drugim rysem charakterystycznym federalizmu jest podział władzy. Cel, w którym powstaje państwo federacyjne, prowadzi do podziału władzy między rządem ogólno-państwowym, narodowym, a poszczególnemi państwami, wchodzącemi w skład związku. Pełnomocnictwa, dane państwu, stanowią ograniczenia władzy stanów, a ponieważ niepożądanem jest, aby rząd centralny wkraczał w zakres praw, pozostawionych rządom stanów oddzielnych, przeto koniecznie należy jaknajściślej określić granicę praw władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowej państwa a stanów.

Zasada określenia i ograniczenia władzy tak jest właściwa duchowi federalistycznemu, że zwykle jest przeprowadzona dalej i głębiej, aniżeli to jest niezbędne. Tak np. władza, dana na mocy konstytucyi Stanom Zjednoczonym, nie ogniskuje się w ręku jednej osoby, albo jednego ciała. Prezydent posiada prawa określone, których nie mają ani kongres (parlament), ani instytucye sądowe. Kongres posiada władzę bardzo ograniczoną, gdyż może wydawać prawa, dotyczące tylko ośmnastu kwestyj, ale w sferze swej działalności nie zależy ani od prezydenta, ani też od sądów federalnych. Tak samo władza sądowa posiada swe specyalne prawa. Sędziowie stoją na jednym poziomie z prezydentem i kongresem i bez jawnego złamania prawa władza ich, zależąca bezpośrednio od konstytucyi, nie może być ograniczona ani przez władzę prawodawczą, ani też przez wykonawczą.

Trzecim rysem charakterystycznym federalizmu jest specyalny zakres władzy sądowej. W Stanach Zjednoczonych każdy sędzia obowiązany jest uznać za nieważny wszelki akt prawodawczy, wydany czy to przez kongres czy przez

władzę prawodawczą oddzielnego stanu a sprzeczny z konstytucyą. Ale taka zasada wymagała środków zaradczych przeciwko niebezpieczeństwu, że sędziowie, zależni od rządu federalnego, będą walczyli z konstytucyą na korzyść władzy centralnej, sędziowie zaś, mianowani przez stany, będą walczyli o interesy i prawa poszczególnych stanów. Takim środkiem zaradczym było ustanowienie Sądu najwyższego *(Supreme Court)* i federalnej organizacyi sądowej *(Federal Judiciary)*. Sąd najwyższy zależy bezpośrednio od konstytucyi i wskutek tego jest równouprawniony z prezydentem i kongresem. Stoi on na czele federalnej organizacyi sądowej, która, rozgałęziając się w formie zależnych od niego trybunałów w całym Związku, może wykonywać swe wyroki za pośrednictwem własnych ajentów, nie uciekając się do pomocy urzędników rządowych. We wszystkich wypadkach, kiedy trzeba interpretować konstytucyę, on jest najwyższą i ostateczną instancyą apelacyjną, dokąd przenoszą się wyroki wszystkich sądów Związku, tak federalnych, jak i poszczególnych stanów. On jest ostatecznym interpretatorem konstytucyi i dlatego ma prawo stwierdzać nieodwołalnie, czy prawo, wydane przez kongres albo instytucyę prawodawczą któregokolwiek stanu, jest zgodne z konstytucyą.

* * *

Historycznie rzecz biorąc, konstytucye państw dzisiejszych (z bardzo nielicznymi wyjątkami), obejmują całokształt ustępstw, zdobytych na samowładztwie, innemi słowami zbiór ograniczeń władzy monarszej.

Ewolucya ustroju państw istniejących na tej drodze trwała dość długo, zanim przybrały one formy obecne. Przedewszystkiem, w zaraniu wieków średnich ludowładztwo, wyrażające się w bezpośredniem wykonywaniu zwierzchnictwa ludu na zgromadzeniach, rządzących wszystkiemi sprawami, upada. Wskutek przyczyn, przeważnie charakteru ekonomicznego, udział w rządzie przechodzi do stanów posiadających — rycerstwa i duchowieństwa, później zaś i miast. Przedstawiciele tych stanów tworzą przy boku króla owe sejmy średniowieczne, stany jeneralne i inne rady feudalne, które za-

stąpiły dawne zgromadzenia ludowe. Z czasem pomiędzy tymi sejmami a władzą królewską wywiązuje się walka zacięta, która wszędzie została zakończona tryumfem władzy absolutnej.

Odsunięte przez absolutyzm od władzy, stany posiadające nie dają jednak za wygraną i walkę wznawiają, uciekając się do pomocy warstw ludowych. Wynikiem tej walki jest ich udział w rządach, ale już nie pod postacią owych średniowiecznych sejmów stanowych, tylko w formie parlamentów wybieralnych.

Zdobywszy udział w rządach dla siebie, klasy posiadające starają się niedopuścić do tego udziału swych sojuszników, którym najczęściej zawdzięczają zwycięztwo — przedstawicieli warstw ludowych. Te ostatnie więc wszczynają nową walkę — tym razem o udział w rządzie dla siebie, a każde ich zwycięztwo popycha ustrój danego państwa w kierunku coraz większej demokratyzacyi. Otóż konstytucye państw współczesnych odzwierciadlają w sobie wszystkie etapy i zdobycze walk tych, toczonych w ciągu wieków. Rozwój konstytucyj podąża w kierunku stopniowej ich demokratyzacyi — w miarę tego, jak warstwy ludowe zyskują na wpływie w społeczeństwach. Ich zwycięztwa odbijają się na konstytucyach w ten sposób, że wszechwładztwo ludu znajduje w nich coraz zupełniejszy wyraz, że szczątki dawnego ustroju absolutnego zanikają w nich coraz bardziej a elementy ludowładztwa uwidoczniają się coraz wyraźniej.

Najwcześniej władza królewska została ograniczona w Anglii. Jeszcze za czasów anglosaskich istniały zgromadzenia narodowe we wszystkich królestwach, na które Anglia była wówczas podzielona. W pierwszej ćwierci IX stulecia spotykamy już jedno takie zgromadzenie, zbierające się 2—3 razy do roku w różnych punktach kraju. Jakkolwiek teoretycznie prawa tego zgromadzenia były bardzo obszerne — mogło ono zdetronizować króla, wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój, stanowić prawa i nakładać podatki — to jednak królowie anglosascy nie bardzo mu ulegali. Zgromadzenie to znikło wraz z innemi prawami ludności anglosaskiej wskutek zdobycia Anglii przez Normanów. Królowie normandzcy, zwłaszcza w pierwszej epoce podboju, panowali absolutnie, potrzeba jednak załatwienia pewnych spraw administracyjnych spowo-

dowała powstanie rady królewskiej, składającej się głównie z najwyższych urzędników państwowych i dostojników dworskich. Z tej to właśnie rady królewskiej z biegiem czasu wyłoniły się pierwociny obecnego parlamentu angielskiego.

Utworzenie parlamentu jako organu władzy prawodawczej stało się możliwem dopiero wtedy, kiedy nastąpiło zlanie się zdobywców normandzkich z podbitymi Anglo-Sasami w jeden naród, posiadający jednakową naturę i w jednakowym stopniu czujący potrzebę zabezpieczania się od nadużyć władzy królewskiej. Bezpośrednim powodem powstania tego organu były kłopoty pieniężne królów, które zmusiły ich uciec się o pomoc pieniężną do poddanych. W tym celu właśnie królowie w razie potrzeby powoływali do rady swej nie tylko osoby, należące do rady królewskiej, ale i innych posiadaczy lennych, którzy z pierwszemi utworzyli zgromadzenie czyli radę ogólną.

Taka rada ogólna była zwoływana już w XII wieku, lecz nie posiadała wówczas jeszcze charakteru reprezentacyjnego, ponieważ uczestniczyli w niej tylko znakomitsi baronowie. Pośledniejsi rycerze rzadko brali w niej udział — czy to z powodu kosztów i uciążliwości, połączonych z osobistem stawieniem się na radzie, bądź dlatego, że sami królowie niechętnem okiem patrzyli na udział rycerstwa, zależnego po większej części od potężnych baronów. Dlatego już w pierwszej ćwierci XIII stulecia mniej znakomite rycerstwo występuje w radzie ogólnej na pośrednictwem przedstawicieli.

W tym samym czasie baronowie zmusili króla Jana Bez ziemi do wydania (w r. 1215) t. zw. „Magna Charta“ — przywileju, stanowiącego dotychczas jeszcze podwalinę swobód i konstytucyonalizmu angielskiego. Przywilej ten określał w głównych zarysach prawa zgromadzenia ogólnego, polegające na tem, że żaden zasiłek pieniężny i podatek nie może być pobierany dowolnie przez panującego, bez zezwolenia wasali, wyrażonego w zgromadzeniu ogólnem, na które baronowie winni byli być wezwani — każdy oddzielnie, mniej zaś znakomici rycerze zbiorowo. Z czasem oprócz deputowanych od rycerstwa byli wezwani do zgromadzenia ogólnego i przedstawiciele miast. Pierwszy raz odbyło się to w drugiej połowie XIII wieku.

Wszędzie na lądzie stałym Europy miasta sprzyjały rozwojowi samowładztwa królewskiego, ścierającego się ze swobodami szlachty i sejmami szlacheckimi. Po zwyciężeniu żywiołu szlacheckiego absolutyzm wchodzi jednak z nim w przymierze i używa go za narzędzie do trzymania w karbach mieszczaństwa, które w miarę rozwijania się przemysłu i handlu domagało się z kolei i dla siebie wpływu na zarząd finansów, polityki podatkowej i zagranicznej. W Anglii było inaczej, wskutek tego, że tam władza królewska od samego początku była tak silna, iż szlachta i mieszczanie czuli potrzebę przymierza w celu ochrony swych majątków przed dowolnością poborów królewskich. Wynikiem tej wspólnej walki był parlament angielski, złożony z przedstawicieli rycerstwa i miast.

Od połowy wieku XIII mamy w Anglii do czynienia z parlamentem, którego atrybucye szybko wzrastają kosztem władzy królewskiej. Z czasem jednakże królowie poczęli objawiać coraz natarczywszą chęć pozbycia się narzuconych im ograniczeń. Zawrzała walka długotrwała między władzą królewską a parlamentem. Po niezmiernie tragicznych przejściach, po egzekucyi jednego króla, detronizacyi drugiego, dwukrotnem powoływaniu na tron monarchów obcych, w drugiej połowie w. XVII i w pierwszej XVIII rola króla i jego ministrów została sprowadzona do bardzo skromnych rozmiarów. Stali się oni wykonawcami woli parlamentu, który zagarnął w swe ręce uchwalanie wszelkich dochodów i wydatków państwa oraz siły zbrojnej tudzież ścisłą kontrolę nad wszystkimi urzędnikami od najwyższych do najniższych a dzięki temu i całe prawodawstwo.

W procesie przekształcenia się Anglii na państwo parlamentarne odgrywały rolę te same czynniki, które i gdzieindziej wywołały lub przyspieszyły ewolucyę analogiczną. Podstawą tego procesu jest wzrastająca samowiedza klas posiadających — w pierwszym rzędzie mieszczaństwa. Rząd absolutny w coraz mniejszym stopniu może zaspokoić skomplikowane potrzeby mieszczaństwa, wzrastające równolegle do rozwoju handlu i przemysłu, i stąd zaognienie się antagonizmu. Upadek absolutyzmu przyspieszają niepowodzenia w polityce zagranicznej, zwłaszcza wojny i towarzyszące im zachwianie się finansów, co ujawnia zupełną niezdolność wła-

dzy absolutnej do kierowania nawą polityki państwowej i powoduje ostateczne bankructwo tej władzy.

Tak było w Anglii, tak samo było i we Francyi, choć tam proces rozwoju od absolutyzmu do konstytucyonalizmu rozpoczął się bez porównania później i rozwijał się bardzo prędko, przybierając formę gwałtownych przewrotów. W Anglii słaba w początkach reprezentacya narodowa coraz bardziej się wzmocniała kosztem władzy królewskiej, w końcu zaś wyrobiła się we wszechwładny parlament. We Francyi natomiast władza królewska rozwijała się coraz bardziej, zagarniając całą władzę państwową, krępując coraz bardziej istniejącą reprezentacyę narodową, dopóki nie zniszczyła jej całkowicie. Od początków niemal XVII wieku królowie we Francyi rządzili już zupełnie absolutnie, nie zwołując reprezentacyi narodowej (stanów). Wobec tego Ludwik XIV tak samo, jak i inni monarchowie francuscy z zupełną słusznością mogli mówić — »*l'Etat c'est moi*« (Państwo — to ja).

Absolutyzm królów francuskich, niekrępowany już niczem, wszedł na drogę ryzykownych przedsięwzięć zagranicznych, które w rezultacie przyprowadziły nad brzeg przepaści samą władzę królewską. Skarb państwa i całe położenie ekonomiczne kraju ucierpiały niezmiernie wskutek wojen Ludwika XIV i XV. Ludwik XVI nie był już w stanie dać mieszczaństwu handlowo-przemysłowemu ani zadowolenia próżności narodowej, ani nowych sfer wpływu i źródeł dochodów, które przynosiły dawne wojny. Świadomość mieszczaństwa, pozostającego, pomimo całej swej potęgi społecznej, zerem w polityce, doszła do najwyższego stopnia natężenia, które musiało się wyładować w rewolucyi. Tryumf rewolucyi francuskiej, a raczej szeregu rewolucyj we Francyi oddziałał na resztę Europy, budząc tam dążności analogiczne. Ustawodawstwo francuskie przeżywało ustawiczne zmiany, powoływano do życia coraz to nowe konstytucye monarchiczne i republikańske, aż w końcu w r. 1875-ym ustalona została konstytucya, dziś obowiązująca.

Wpływ wielkiej rewolucyi francuskiej podciął panowanie absolutyzmu i w różnych państwach niemieckich. W r. 1818 absolutyzm królewski został zastąpiony przez repre-

zentacyę narodową w Bawaryi i Badenii, w następnym — w Wirtembergii, w r. 1820 w Hessen-Darmsztacie.

Absolutyzm pruski runął już właściwie pod Jeną, pod ciosami wojsk napoleońskich. To też już w r. 1810 król w edykcie o finansach obiecywał na przyszłość przedstawicielstwo kraju. Utworzony został zbiorowy gabinet ministrów pod przewodnictwem kanclerza, nadano samorząd miastom, rozpoczęto znoszenie poddaństwa i reformy wojskowe. W latach 1813 i 1815 trzeba było cały naród powołać do wytężenia wszystkich sił w celu wyzwolenia kraju z jarzma francuskiego. Wzmogło to ogromnie samowiedzę mieszczaństwa, które zaczęło się też dopominać energicznie konstytucyi, ponieważ naród przez czynny udział w wyzwoleniu kraju złożył przecie dostateczne dowody swej dojrzałości. To też dn. 22 maja 1815 r. król Fryderyk Wilhelm III wydał edykt, w którym mówił, że wprawdzie najlepszą rękojmią dobrobytu narodów okazywały się dotychczas i powinny być nadal zalety charakteru monarchy i jego zgoda z ludem, ale on, ażeby dać dowód zaufania narodowi, utworzy natychmiast komisyę w celu ustanowienia stanów prowincyonalnych tam, gdzie ich jeszcze niema, przywrócenia dawnych w prowincyach, które je posiadały, i zebrania w stolicy przedstawicieli od nich wszystkich, jako przedstawicielstwa narodu, które będzie miało głos doradczy we wszystkich sprawach, dotyczących osobistych i własnościowych praw obywateli. Ale obietnica ta bardzo długo pozostawała niespełnioną. Sami zwolennicy reformy nie godzili się na jedno. Część chciała przywrócenia dawnych stanów feudalnych, część dążyła do nowożytnego parlamentu. Silna partya dworska intrygowała wogóle przeciwko wszelkiemu ograniczeniu absolutyzmu i po konferencyach karlsbadzkich w 1819, wywołanych zamachem Kotzebuego, przestano zupełnie mówić o konstytucyi.

Jednakże odgłosy rewolucyj hiszpańskich i włoskich r. 1820 znów sprawiły, że w Berlinie król przypomniał o stanach. Przyczyniły się do tego zresztą kwestye finansowe, ponieważ wtedy właśnie zamknięto dawne długi państwowe i ogłoszono, że nowe pożyczki będą zaciągane za zgodą przyszłych stanów generalnych królestwa. Na razie absolutyzm

i teraz został nienaruszony, cofnięto nawet w r. 1821 samorząd miast. Były to już jednak ostatnie podrygi rządów absolutnych.

W r. 1823 utworzono owe stany prowincyonalne, z których miał wyjść parlament ogólno-pruski. Miało to być właściwie ustępstwo dla podpory tronu, szlachty, ona bowiem w każdem z ośmiu zgromadzeń prowincyonalnych otrzymała stanowczą przewagę. Każdy z tych sejmów składał się z przedstawicieli trzech stanów: szlachty, mieszczan i chłopów, przyczem jednak wybieralnymi byli w każdym z tych stanów wyłącznie właściciele nieruchomości. Obrady ich nie były publiczne, kompetencya rozciągała się jedynie na sprawy czysto miejscowe, jak np. drogi i dobroczynność. Zbierając się raz na dwa lata, mogły co najwyżej wypowiadać swe zdanie o projektach praw, dotyczących danej prowincyi. Zresztą nawet tych, zupełnie, zdawałoby się, niewinnych zgromadzeń, przez długi czas nie zwoływano całkiem.

Z chwilą wstąpienia na tron nowego króla Fryderyka Wilhelma IV (1840) ożywiły się nadzieje konstytucyjne. Cenzura została trochę złagodzona, co wpłynęło na podniesienie się poziomu uświadomienia politycznego mieszczaństwa. Posypały się petycye stanów prowincyonalnych, domagające się zwołania sejmu ogólno pruskiego i nadania konstytucyi. Tego król stanowczo nie chciał, uważając za dostateczną rękojmię dla poddanych swoje słowo monarsze, że będzie rządzić sprawiedliwie i z pożytkiem dla narodu. Jednakowoż już w r. 1842 zaszła potrzeba zaciągnięcia pożyczki państwowej na budowę nowych kolei, zwołano więc do Berlina nie sejm wprawdzie, ale połączoną komisyę, złożoną z delegatów ośmiu sejmów prowincyonalnych. Komisya ta w odpowiedzi na propozycyę pożyczki wyraziła najpoddańsze życzenie, aby jej przyznano prawo stawiania i uchwalania samodzielnych, nie tylko rządowych, wniosków, a nawet prosiła, aby zamiast niej zwołano raczej stany jeneralne państwa. Odpowiedzią na te prośby było odesłanie członków komisyi do domów.

Atoli niezadowolenie w kraju, zupełnie już rozpętane przez te półśrodki, wzbierało coraz bardziej, a potrzeby finansowe swoją drogą domagały się zaspokojenia. Oprócz tego w całych Niemczech wzmagało się dążenie do zjednoczenia

narodowego, równolegle zaś z tem niechęć do nawskroś reakcyjnej Austryi. Przed Prusami otwierała się więc możność odegrania wybitnej roli w polityce ogólno-niemieckiej, ale pod warunkiem, aby się nie okazały zbyt reakcyjnemi, aby nie tłumiły bezwzględnie dążeń konstytucyjnych.

W tych warunkach 3-go lutego 1847 r. zwołany został „sejm połączony“, czyli przedstawiciele wszystkich sejmów prowincyonalnych. Król sądził, że nie będzie to jeszcze nadaniem konstytucyi, nie obiecywał wcale, aby sejm połączony miał zostać instytucyą stałą, zapowiadał tylko zwoływanie co cztery lata komisyi wszystkich sejmów prowincyonalnych. Sejm połączony miał tylko uchwalić nowe pożyczki i podatki, wolno mu było przedstawiać królowi petycye oraz w pewnych wypadkach, zależnie od swego uznania, król obiecywał pytać sejm i przyszłe komisye o zdanie doradcze co do nowych praw. W mowie, którą zagaił sesyę, stanowczo zapowiadał, że nigdy nie pozwoli, aby „świstek papieru“ (konstytucya) wciskał się pomiędzy króla a naród, ponieważ jest to zupełnie niezgodne z tradycyą narodową, i wzywał sejm do zgodnej walki z przewrotem i niewiarą.

Ale w odpowiedzi na to sejm natychmiast zebrał się do uchwalenia adresu z prośbą o nadanie istotnej konstytucyi, uznanie wolności prasy, kontroli zgromadzenia nad budżetem i na razie odmówił poręczenia pożyczki rządowej na koleje. W czerwcu sejm ten został rozwiązany.

W roku następnym, pod wpływem rewolucyi francuskiej, zagotowało się w całych Niemczech. W marcu wybuchła rewolucya i w Wiedniu i w Berlinie. Mieszczaństwo, poparte przez robotników, energicznie zażądało konstytucyi. 18-go marca został ponownie zwołany sejm połączony. Zebrał się on po to, aby uchwalić przez głosowanie powszechne wybór zgromadzenia narodowego, mającego wypracować konstytucyę. Jednocześnie w Heidelbergu kilkudziesięciu profesorów na własną rękę postanowiło zwołać powszechny parlament niemiecki i wskutek zgody przestraszonych rządów parlament ten zebrał się we Frankfurcie i zaczął wypracowywać konstytucyę dla całych zjednoczonych Niemiec. Jakkolwiek reakcya odzyskała z powrotem swe prawa i rozpędziła obydwa zgromadzenia, tak samo jak trzecią konstytuantę austryacką

w Kromieryżu, ruch jednakże nie skończył się na niczem, bo król pruski nadał w końcu r. 1848 konstytucyę, którą co prawda w roku 1850 znacznie pogorszył. Zjednoczone Niemcy w dwadzieścia lat później otrzymały konstytucyę, opartą na głosowaniu powszechnem.

Jeżeli w Prusach przejściem do porządków konstytucyjnych była delegacya sejmów prowincyonalnych, to w Austryi rolę tę odegrała inna instytucya, mianowicie rada państwa. Stało się to o cały dziesiątek lat później, gdyż rewolucya 1848 r., natrafiwszy na chwilową dezorganizacyę rządu, cieszyła się tu powodzeniem bardzo krótko i stłumiona została zarówno w Przedlitawii jak i na Węgrzech. Przez lat jedenaście jeszcze absolutyzm panował niepodzielnie i krwawo, ale w r. 1858 przyszła wojna o prowincye włoskie, która się skończyła klęskami pod Magentą i Solferino. Gdy po wojnie rząd chciał zorganizować na nowo armię, okazało się, że kredyt państwowy jest wyczerpany i ogłoszona pożyczka nie została pokryta.

Wówczas cesarz najpierw w manifeście zapowiedział naprawę „dziedzicznych nadużyć“, a następnie w tym celu postanowił „wzmocnić“ radę państwa, która składała się z różnych dygnitarzy państwowych. Cesarz miał rozszerzyć ją przez powołanie do niej 38 najwybitniejszych osób prywatnych (notablów), które miały być w przyszłości wybierane przez sejmy krajowe (prowincyonalne) za pomocą przedstawienia trzech kandydatów na każde miejsce do wyboru cesarzowi. Ale ponieważ tych sejmów prowincyonalnych jeszcze nie było, więc tymczasem notable zostali mianowani w ten sposób, aby wszystkie prowincye znalazły w ich gronie swych przedstawicieli. Tak wzmocniona rada państwa, zwołana w maju 1860 r., miała, podług zamiaru cesarza, posiadać wyłącznie głos doradczy, ale już w dwa miesiące później cesarz uznał za konieczne ogłosić, że sprawy finansowe będą nadal prowadzone tylko za zgodą rady. Jej zaś komisya budżetowa nie ograniczyła się wcale do spraw finansowych, tylko natychmiast zaczęła wypracowywać projekt ogólnej reorganizacyi państwa. Tu wysunęła się natychmiast na pierwszy plan kwestya narodowościowa, która odegrała była swoją rolę i w roku 1848. Pierwszy krok na drodze

rzeczywistej konstytucyi został postawiony przez dyplom z 20 października 1860 r., który powołał sejmy krajowe wogóle do współudziału w prawodawstwie, a tylko pewne sprawy, mianowicie monetarne i bankowe, wreszcie wojskowe, zachował dla zbiorowej rady państwa, która teraz miała się składać ze stu przedstawicieli, wybieranych przez sejmy i podzielonych pomiędzy kraje, proporcyonalnie do ich ludności, rozległości i stopnia opodatkowania. Węgry otrzymały stanowisko o tyle odrębne, że utworzono dla nich osobne ministeryum i uznano niejako, że wszystkie inne kraje stanowią pewną odrębną całość, ponieważ ich sprawy wspólnie roztrząsano w t. zw. radzie państwa (po usunięciu delegatów Węgier i Siedmiogrodu). Ale sejm najsilniejszej narodowości, węgierskiej, natychmiast zaczął upominać się o przywrócenie państwowości Węgier w całym dawnym zakresie, co wywołało na razie reakcyę centralistyczną.

Chociaż dyplom październikowy ogłoszony był za wieczny i nieodwołalny, jednak już 26 lutego 1861 r. odwołano go nowym patentem, który przeniósł środek ciężkości na parlament centralny. Rada państwa złożona została z dwóch izb — izby panów i poselskiej, sejmom zaś przyznano tylko pewne ograniczone prawa autonomiczne. Taktyka niewybierania posłów do parlamentu, której trzymały się sejmy wybitniejszych narodowości, skłoniła z biegiem czasu rząd austryacki do ustanowienia wyborów posłów bezpośrednio przez wyborców, nie zaś przez sejmy. Jednakże opozycyi Węgrów nie udało się złamać. Zrobiono więc jeszcze jedną próbę absolutyzmu — zawieszono konstytucyę w r. 1866. Ale przyszła wojna z Prusami w 1866 r. i klęska pod Sadową, kiedy zrozumiano, że Węgrzy, konsekwentnie broniący swych interesów narodowych — mogą być niezmiernie niebezpieczni, i oto rok 1867 przyniósł ugodę austro-węgierską czyli stworzenie dwóch konstytucyj centralistycznych — austryackiej i węgierskiej.

Wielka rewolucya francuska wywarła znaczny wpływ i na ukształtowanie stosunków w Holandyi. Panujący tam dom Orański zmuszony był do opuszczenia kraju, który został przekształcony na republikę (republika batawska), rządzoną według konstytucyi, skopiowanej z francuskiej.

Napoleon utworzył z rzeczypospolitej batawskiej w r. 1806 królestwo holenderskie, które jednak istniało zaledwie lat parę, gdyż już w r. 1810 Holandya została wcielona do Francyi. Po upadku Napoleona, Holandya znowu zmartwychwstaje, dom Orański powraca, przekształcając swe dziedzictwo na królestwo, którego stosunki polityczne zostały określone przez konstytucyę z r. 1814-go. Konstytucya ta została zreformowana ostatecznie w ll. 1840 i 1848.

W r. 1830 została ogłoszona niezależność od Holandyi jej prowincyj belgijskich, które przyłączone zostały do królestwa holenderskiego w r. 1814. Kongres narodowy, zebrany w Brukseli w r. 1831, uchwalił konstytucyę, która z pewnemi zmianami dotrwała w Belgii do czasu obecnego.

W Danii pod wpływem francuskiej rewolucyi lipcowej władza monarchiczna czuła się zmuszoną do zrobienia pewnych ustępstw na korzyść ludu. Ustanowiono w r. 1831-ym stany prowincyonalne, które posiadały bardzo małe znaczenie, nadano im bowiem tylko głos doradczy. Dopiero pod wpływem rewolucyi francuskiej w r. 1848-ym wybuchła rewolucya w Kopenhadze, następstwem czego była konstytucya duńska z r. 1849, obowiązująca dotychczas.

W Hiszpanii właściwie wcześniej niż w Anglii zaczęło się rozwijać życie parlamentarne. Już wtedy, kiedy ludność chrześcijańska jęła się wyswabadzać z jarzma Arabów, naczelnicy wojskowi — królowie — zmuszeni byli w celu wzmocnienia swej władzy nadawać swym podwładnym rozmaite prawa i przywileje. W tych ostatnich zapewniał się im szeroki udział w prawodawstwie i rządzie za pośrednictwem t. zw. kortezów, w których były reprezentowane pierwotnie tylko dwa stany — szlachta i duchowieństwo, a od XII w. i mieszczaństwo. Kortezy te, doszedłszy do kulminacyjnego punktu rozwoju w początkach XVI wieku, traciły coraz bardziej znaczenie i podupadły zupełnie. Zaledwie w dwóch prowincyach hiszpańskich kortezy zdołały zachować pewną samodzielność wobec władzy królewskiej. Od początku w. XVI t. j. od wstąpienia na tron hiszpański dynastyi Habsburgów aż do początków wieku XIX Hiszpania znajdowała się — z bardzo krótkiemi przerwami — w stanie rozpaczliwego upadku i dopiero po uwolnieniu się z pod panowania Napoleona krajowi

temu poczyna świtać lepsze życie. W r. 1812 została opracowana konstytucya, oparta na nowych, liberalnych podstawach, zapożyczonych z Francyi. Od tego czasu w Hiszpanii jesteśmy świadkami ustawicznych zmian ustawodawstwa, zawieszania konstytucyj, zastępowania ich innemi, powrotu do dawnych i t. d. Obecnie w Hiszpanii obowiązuje konstytucya z r. 1876-go.

Analogicznie rozwinęły się stosunki w Portugalii, która przez czas dłuższy wchodziła w skład państwa hiszpańskiego. Urządzenia konstytucyjne w Portugalii istnieją od r. 1822-go, a konstytucya, dziś obowiązująca, datuje się (ze znacznemi zmianami) od r. 1886-go.

Włochy przez całe wieki średnie — aż do połowy niemal wieku XIX były podzielone na mnóstwo państw i państewek o rozmaitym ustroju politycznym. Dopiero w r. 1859 Włochy połączyły się ostatecznie w jedno państwo pod rządem królów sardyńskich. Wskutek tego konstytucya sardyńska z roku 1848-go, stosowana do oddzielnych prowincyj w miarę ich przyłączania, stała się podstawą obecnej konstytucyi królestwa włoskiego.

W Szwecyi rozwój form życia konstytucyjnego odbywał się bardzo powoli z rozmaitemi wahaniami w ciągu wieków. Do starożytnej rady królewskiej, składającej się z dwóch stanów (duchowieństwa i szlachty), poczęto od połowy XIV wieku powoływać również przedstawicieli stanu wiejskiego i miast. W końcu XVI stulecia obrady zaczęły się odbywać oddzielnie stanami. Znaczenie stanów państwa było w różnych czasach mniejsze lub większe w zależności od talentów albo przewagi, jaką zdołali uzyskać królowie. W końcu w. XVIII i w początkach w. XIX-go król znowu posiadał władzę absolutną, co jednak doprowadziło do rewolucyi w r. 1809-ym. Stany zebrane uchwaliły konstytucyę, która starała się pojednać prawa narodu, reprezentowanego przez stany, i prawa władzy królewskiej, zatrzymując jednocześnie podział reprezentacyi narodowej na cztery stany.

W r. 1814 Dania była zmuszona odstąpić Szwecyi Norwegię. Norweżczycy jednak ogłosili niepodległość i wypracowali własną konstytucyę, nie chcąc się łączyć ze Szwecyą. Atoli przewaga sił zbrojnych tej ostatniej zmusiła Norwegię

do przyjęcia unii ze Szwecyą, na mocy której oba kraje, zachowując wogóle swą niepodległość i odrębne urządzenia, zostały połączone pod berłem jednego panującego. Akt ten wprowadził pewne zmiany w konstytucyi norweskiej z roku 1814-go.

Zalążek obecnej republiki szwajcarskiej powstał w końcu XIII wieku, kiedy trzy kantony — Szwyc, Uri i Unterwalden — zawarły między sobą związek w celu wspólnej obrony od nieprzyjaciół zewnętrznych. W ciągu XIV—XVI stulecia przyłączyło się do tego związku jeszcze dziesięć kantonów — i w ten sposób utworzył się związek niezależnych państw, rządzących się swemi własnemi prawami, nie wtrącając się do spraw wewnętrznych kantonów innych. Stosunki wzajemne kantonów opierały się na pisanych umowach, które kantony zamieniały między sobą i stwierdzały przysięgą. W takich umowach określone były pierwotnie tylko wzajemne stosunki kantonów, później jednak zjawiła się potrzeba ogólnych przepisów, urządzających stosunki, ważne dla wszystkich. Pomimo jednak ustanowienia szeregu takich przepisów ogólnych, połączenie kantonów było niezmiernie luźne.

Pod wpływem rewolucyi francuskiej związek szwajcarski przekształcił się w r. 1798 na rzeczpospolitą helwecką. Na czele rzeczypospolitej stanął rząd centralny i niezależność kantonów została zniesiona. W r. 1803 konstytucya szwajcarska została przekształcona według wzoru francuskiej, poczem brały w niej górę to dośrodkowe, to odśrodkowe tendencye, aż konstytucya 1848 r. gruntownie zreformowała istniejący dotychczas ustrój Szwajcaryi. Rząd centralny został wzmocniony, a władza kantonów ograniczona. Jeszcze dalej w tym kierunku poszła obowiązująca dotychczas konstytucya 1874 r., która zadała silny cios autonomii pojedyńczych kantonów i przekształciła Szwajcaryę ze związku państw na państwo związkowe.

Podobnież rozwijały się Stany Zjednoczone Ameryki Północnej — kolonie angielskie, które ogłosiły w r. 1778 niepodległość i przyjęły w r. 1777 istniejącą dotychczas (z całym szeregiem poprawek) konstytucyę.

I narody południowego wschodu Europy nie pozostały poza obrębem wielkiego potoku, znoszącego absolutyzm i za-

stępującego go przez urządzenia konstytucyjne. Oswobodzona Rumunia i Grecya otrzymały nietylko niepodległość narodową, ale i wewnętrzną wolność, zaprowadzając u siebie reprezentacyę narodową i konstytucyę (Grecya w r. 1864, Rumunia w r. 1866-ym). I Serbia i Bułgarya stały się państwami konstytucyjnemi (pierwsza w r. 1869-ym, druga w 1879-ym). W końcu w r. 1890-ym przekształciła się na państwo konstytucyjne i Japonia.

* * *

Konstytucye nowożytne są oparte na zasadzie „narodowego“ bezstanowego przedstawicielstwa. Kiedy po długotrwałem panowaniu absolutyzmu w rozmaitych krajach poczęto wprowadzać instytucye reprezentacyjne, w tych ostatnich były reprezentowane już nie oddzielne stany, tylko naród, kraj, pomimo rozmaitych ograniczeń prawa wyborczego. Jakkolwiek tedy wzorem dla wszystkich twórców konstytucyi były stosunki angielskie, to jednak ideą kierowniczą przy tworzeniu reprezentacyi narodowej była idea narodu, idea obywatelstwa bezstanowego, spopularyzowana przez pisarzy francuskich XVIII stulecia.

Konstytucye nowożytne różnią się jeszcze od angielskiej tem, że bynajmniej nie są wynikiem długotrwałego rozwoju historycznego. Zostały one opracowane odrazu przez zgromadzenia ustawodawcze albo „oktrojowane“ przez królów. To też wszystkie państwa współczesne posiadają pisane akty konstytucyjne, kiedy w Anglii tylko drobna część rzeczywistej konstytucyi zawiera się w prawach pisanych [1]). Wobec

---

[1]) „Magna charta“ z r. 1215, która postanawia tylko, że podatki od ogółu narodu muszą być uchwalone przez parlament i że każdy musi być sądzony przez równych sobie; „Petycya praw“ z r. 1627-go, która powtarza te zdeptane przez monarchów, zasady, rozszerzając pierwszą na wszelkie podatki, a więc i na nowożytne pośrednie; „Bill praw“ z r. 1689-go, który dodaje, że król nie może utrzymywać wojska bez corocznego zezwolenia parlamentu i że nie może zawieszać wykonania praw; wreszcie „akt osiedlenia“ nowej dynastyi z r. 1701, zawierający z nią umowę w imieniu narodu na tych samych podstawach.

olbrzymiej potęgi parlamentu angielskiego brak ustawy pisanej był dla narodu rzeczą korzystną, gdyż pozwalał mu z łatwością rozszerzać swą władzę. W innych krajach walka odbywała się nie tak stopniowo, ograniczenie monarchii bywało rezultatem jednej walnej bitwy, po której zwycięzcy wciąż się obawiali powrotu dawnych stosunków, reakcyi. Dlatego też konstytucya bywała formułowana na piśmie cała odrazu, przyczem starano się zawsze wcielić do niej co się tylko dało z praktyki angielskiej.

Pierwsze akty konstytucyjne — Stanów Zjednoczonych i Francyi — stały się koniecznymi dlatego, że naród, który zdobył wolność i ogłosił swe zwierzchnictwo, musiał w ten czy inny sposób zorganizować władzę. Otóż konstytucya stała się takim aktem, który ustanowił warunki przeniesienia na różne organa władzy zwierzchniczej narodu. Z czasem zjawił się inny typ aktu konstytucyjnego — konstytucya oktrojowana.

Konstytucyę oktrojowaną nadaje panujący, który zapomocą tego aktu zrzeka się niektórych ze swych praw. Ale bywają chwile, kiedy naród nie przyjmuje takiej łaski i żąda, aby jego prawa zwierzchnicze też znalazły swój wyraz w konstytucyi. Nie jest to tylko kwestyą formy, gdyż w zależności od tego, jaki charakter ma akt, z góry rozstrzyga się kwestya jego rewizyi, zmiany. Naród, żądając udziału w ustanowieniu konstytucyi, zabezpiecza się od nieprzyjemnych niespodzianek w przyszłości.

Pierwszą konstytucyą pisaną, ustanawiającą reprezentacyę narodową i określającą jej utworzenie, jej skład, prawa i t. d. jakoteż stosunek jej do władzy królewskiej oraz kompetencyę rządu, była konstytucya francuska z r. 1791, której opracowanie rozpoczęte zostało jeszcze w r. 1789.

Wzorem pierwotnym wszystkich konstytucyj współczesnych były instytucye angielskie, tak, że powstanie istniejących dziś konstytucyj na Zachodzie można nazwać przyswojeniem sobie przez państwa zasad prawa konstytucyjnego, wypracowanego w Anglii. W miarę jednakże przekształcania się coraz to nowych państw na konstytucyjne, te ostatnie brały już za wzór dla siebie konstytucye i innych krajów.

Konstytucye Szwajcaryi, Kanady oraz republik środkowo i południowo-amerykańskich są wzorowane na konstytucyi Stanów Zjednoczonych, konstytucye grecka, rumuńska i serbska — na belgijskiej, bułgarska — na serbskiej, a japońska — na pruskiej.

CZĘŚĆ DRUGA.

Reprezentacya narodowa.

Rola narodu w państwie absolutnem. — Naród w państwie konstytucyjnem. — Prawa polityczne. — Polityczne prawo wyborcze. — Rząd reprezentacyjny. — Konstytucya jako wynik stosunku wzajemnego sił w społeczeństwie. — Formy udziału narodu w wykonywaniu władzy zwierzchniczej. — Głosowanie bezpośrednie mas. — Referendum i inicyatywa. — System reprezentacyi. — Prawo większości. — Co reprezentują posłowie? — Wybory powszechne i równe. — Ograniczenia powszechności wyborów. — Cenzus stanowy i majątkowy. — Cenzus ukryty. — Cenzus wykształcenia. — Pozbawienie praw wyborczych kobiet. — Wiek wyborcy. — Gwarancye wolności i niezależności głosowania. — Ograniczenia biernego prawa wyborczego. — Niewspółistotność. — Organizacya wyborów. — Gwarancye świadomości wyborów. — Okręgi wyborcze. — Tajność głosowania. — Obliczanie głosów. — Czas wyborów. — Wybory ściślejsze. — Przedstawicielstwo mniejszości. — Wybory proporcyonalne. — Partye polityczne i ich role. — Parlament. — Charakter parlamentu angielskiego. — Parlamenty innych państw. — System dwuizbowy. — Posłowie. — Charakter mandatu poselskiego. — Nietykalność posłów. — Niezależność posłów. — Sprawy wchodzące w zakres kompetencyi parlamentu. — Ukonstytuowanie się izby. — Weryfikacya mandatów. — Sekcye i komisye. — Konwent seniorów. — Trzy czytania. — Sankcya. — Głosowanie. — Obstrukcya. — Rękojmie przeciwko zamachowi stanu. — Budżet i prawo finansowe parlamentu. — Kontrola parlamentu nad wykonywaniem budżetu.

W państwie absolutnem naród jest pozbawiony wszelkiego uczestnictwa w wykonywaniu wyższych funkcyj władzy państwowej, wskutek czego jest on jakby odcięty od państwa, jakby wyrzucony poza jego granice. Państwo tu utożsamia się najzupełniej z rządem i naród zajmuje stanowisko tylko biernego współuczestnika stosunku państwowego. Rozdział

między narodem a władzą jest tu zupełny i bezwzględny. Dwa te żywioły są sobie wzajemnie obce, nierzadko wrogie.

Zupełnie inaczej jest w państwie prawnem.

Tu naród staje się organem państwa i otrzymuje prawo udziału w wykonywaniu woli państwa. Rozdwojenie między narodem a władzą znika, ponieważ sam naród otrzymuje władzę. Naród i rząd w ten sposób zlewają się w jedną organiczną całość.

Z drugiej strony tu się rodzi nowa dwoistość, jakiej nie zna ustrój samowładczy. Naród, jako organ, otrzymuje specyalną funkcyę życia państwowego. Obok rządu jako reprezentacyi władzy, występuje on jako przedstawiciel interesów całości, interesów państwa w jego całokształcie. I to połączenie narodu i rządu pod jedyną władzą prawa nadaje specyalne znaczenie państwu nowożytnemu jako wielkiej korporacyi, stanowiącej jednostkę prawną. Tu prawom monarchy przeciwstawiają się takież same prawa narodu. A wśród tych ostatnich specyalny zwierzchniczy charakter otrzymują prawa, na których opiera się reprezentacya narodu i przy pomocy których tworzy się parlament.

Są to prawa z kategoryi politycznych. Gdy prawa osobiste, jak to już wiemy, są przyznane wszystkim obywatelom państwa bez wyjątku, to prawa polityczne przysługują tylko obywatelom, którym konstytucya i prawo dają możność korzystania z nich. Prawa polityczne wyrażają udział w rządzie, w administracyi, wreszcie w sądownictwie (w instytucyi sędziów przysięgłych). Konstytucya każdego państwa prawnego szczegółowo określa prawa polityczne obywateli, gdyż one to właśnie w pierwszym rzędzie stanowią o ustroju i rządzie państwa.

Najważniejszem z praw politycznych jest prawo wyborcze. A to z następujących powodów:

Naród, w którego ręku spoczywa władza zwierzchnicza, stanowi nie osobę wolną, tylko zbiorowość jednostek, sam przez się więc nie może posiadać woli. Równoważnikiem tej woli, koniecznej do wykonywania władzy zwierzchniczej, może być tylko zgodna wola pewnej liczby jednostek danego narodu. Wypadkowa ich głosów poczytywana jest za wyraz woli narodu. Otóż polityczne prawo wyborcze jest właśnie

prawem uczestniczenia w tem głosowaniu — i w prawnem znaczeniu „naród“ stanowią uczestnicy głosowania czyli wyborcy. Oni to z pomocą prawa wyborczego sprawują władzę zwierzchniczą, gdyż naród przez nich przelewa swe prawa na wybranych posłów czyli deputowanych. Ci deputowani, połączeni w obradującą izbę, wykonują w imieniu narodu prawo władzy zwierzchniczej. I na tem polega istota rządu reprezentacyjnego, przedstawicielskiego, panującego we współczesnych państwach konstytucyjnych.

Reprezentacya narodowa jest jedną z najbardziej zasadniczych cech państw współczesnych, ale formy i charakter tej reprezentacyi różnią się często dość znacznie w poszczególnych państwach konstytucyjnych. Organa bowiem ustawodawcze, konstytuujące — te, które ustanawiają konstytucye, nie tworzą ich zupełnie dowolnie. Każda konstytucya jest produktem ustroju faktycznego, stosunku wzajemnego sił społeczeństwa. Ideologia i terminy konstytucyi podążają za faktami i wcielają je w normy prawne. Dlatego też w miarę zakorzeniania się ustroju kapitalistycznego i wzrostu z jednej strony proletaryzacyi mas, a z drugiej siły mieszczaństwa liberalnego — coraz potężniej odbijały się w prawie konstytucyjnem idee liberalno-demokratyczne, coraz bardziej wzrastał udział mas ludowych w prawodawstwie i rządzie państwa.

Proces demokratyzacyi społeczeństwa w swym rozwoju wytworzył najrozmaitsze formy udziału narodu w wykonywaniu władzy zwierzchniczej. Bezpośrednie prawodawstwo ludowe w Szwajcaryi i Ameryce, udział narodu we władzy prawodawczej za pośrednictwem przedstawicieli, powszechne głosowanie ludu w ważniejszych sprawach organizacyi państwowej, centralny parlament i sejmy krajowe, bezpośrednie lub pośrednie wybory naczelników władzy wykonawczej, jak najróżnorodniejsza wreszcie działalność sądów przysięgłych i organów samorządu miejscowego — wszystkie te rodzaje działalności publicznej są rezultatami udziału narodu w wykonywaniu władzy państwowej.

Ale nie wszystkie w jednakowym stopniu wcielają w życie zasadę zwierzchnictwa narodu.

*
* *

Chcąc sprawdzić, w jakim stopniu może się objawić rzeczywisty udział narodu w prawodawstwie i rządzie, zatrzymajmy się przedewszystkiem na głosowaniu bezpośredniem mas w sprawach ustroju państwowego.

W Stanach Zjednoczonych naród bierze udział w głosowaniu bezpośredniem tylko w wypadkach rewizyi konstytucyi. Naród rozstrzyga kwestyę, czy należy zwołać konwent ustawodawczy, czy też nie, a następnie — kiedy konwent już opracował projekt konstytucyi — czy należy go przyjąć, czy też odrzucić. W wypadkach rewizyi częściowej parlament stanu nie tylko proponuje, ale i układa poprawki. Opracowane w ten sposób paragrafy są poddawane głosowaniu ludowemu. Konstytucya federalna — ogólno-państwowa — bywa zmieniana i uzupełniana bez zwracania się do bezpośredniego głosowania całej ludności stanów.

Bezpośrednie prawodawstwo ludowe osiągnęło bardzo wysoki stopień rozwoju w federacyi szwajcarskiej i w jej kantonach. Tu nawet spotykamy bardzo drobne kantony, w których wszyscy obywatele zgromadzają się razem i rozstrzygają ważniejsze sprawy państwowe oraz wydają dla siebie prawa. W dwóch kantonach: Uri i Glarus oraz czterech półkantonach: dwóch Unterwalden i dwóch Appenzell, t. zw. Landsgemeine, czyli zgromadzenie samowładne wszystkich dorosłych mężczyzn, dochowało się bez zmiany od najdawniejszych czasów. W Uri zbiera się ono w tem samem miejscu, o tej samej porze, z zachowaniem takich samych form, jak w XIII wieku. Kantony te są to małe, zamknięte doliny górskie o nielicznej ludności pasterskiej. Ci hodowcy bydła przychodzą na doroczne zgromadzenie prawodawcze (niektórzy ze starą bronią rodzinną na znak zachowania tradycyi) i uchwalają na wniosek kogokolwiek ze swego grona, po przeprowadzeniu dyskusyi, jak kraik ma być rządzony w ciągu najbliższego roku, oraz wybierają urzędników i sędziów, którzy mają te uchwały wykonać.

Samo przez się rozumie się, że taka forma bezpośredniego prawodawstwa ludowego da się zastosować jedynie w państwach o bardzo nielicznej ludności. Zamiast takiej formy powszechnego głosowania ludu w Szwajcaryi spotykamy inne — w postaci różnego rodzaju t. zw. referendum. Może to być odrzucenie jakiegoś prawa, uchwalonego przez zgromadzenie prawodawcze, zapomocą veto większości wyborców. Pierwszy kanton St. Gallen wprowadził takie veto ludowe. Polega ono na tem, że jeśli przed upływem paru tygodni po ogłoszeniu prawa pewna ilość obywateli zaprotestuje przeciwko niemu, to musi ono być oddane pod głosowanie powszechne. Może to być przyjęcie w głosowaniu powszechnem prawa, uchwalonego przez zgromadzenie prawodawcze, ale uważanego tylko za projekt, dopóki nie zostanie poddane pod referendum. Takie referendum może być obowiązkowe dla wszystkich praw nowych, które bez tego nie mają mocy prawnej. Może ono być tylko fakultatywnem — t. j. odbywać się tylko na żądanie określonej liczby obywateli.

Jedną z form bezpośredniego prawodawstwa ludowego jest t. zw. inicyatywa. Polega ona na tem, że określona liczba obywateli ma prawo zażądać, ażeby pod głosowanie narodu została poddana ta lub inna reforma prawodawcza. W niektórych kantonach Szwajcaryi, określona liczba obywateli może zażądać, aby zaproponowany przez nich tekst prawa, opracowany całkowicie, został poddany pod referendum. W tym wypadku zgromadzenie prawodawcze może wystąpić i ze swym własnym projektem i poddać go również pod referendum. Ten projekt, który zostanie przyjęty w głosowaniu powszechnem, staje się prawem.

Zasada referendum i inicyatywy jest wprowadzona i do konstytucyi związkowej (ogólno-państwowej) Szwajcaryi. Każda zmiana konstytucyi związkowej, uchwalona przez ciało prawodawcze, zwane Zgromadzeniem związkowem, musi być poddana pod głosowanie powszechne. Również każdy projekt zmiany konstytucyi, zaproponowany czy to przez jedną z dwóch izb prawodawczych, czy poprostu przez 30 tysięcy pełnoletnich obywateli szwajcarskich, musi też być oddany pod głosowanie powszechne, zanim zapadnie decyzya ciała prawodawczego. Głosowanie jest tajne. Do przyjęcia zmiany po-

trzeba podwójnej większości: większości obywateli, rachowanych pogłównie, oraz większości kantonów, liczonych jako jednostki, przyczem w każdym rozstrzyga znowu większość obywateli. Zupełnie analogiczne przepisy o zmianach konstytucyi istnieją we wszystkich konstytucyach kantonalnych, tylko ilość podpisów, potrzebnych do podania inicyatywy, jest odpowiednio do liczby mieszkańców kantonu mniejsza. Ale w konstytucyach kantonalnych ustanowione jest referendum i inicyatywa także i dla wszystkich praw, nie będących nawet zmianami konstytucyi. Konstytucya związkowa dla praw zwyczajnych, nie będących zmianami konstytucyi, przepisuje referendum nie obowiązkowe, lecz tylko w tym wypadku, gdyby trzydzieści tysięcy obywateli lub 8 kantonów zażądało go w ciągu trzech miesięcy po ogłoszeniu ustawy. Inicyatywy dla zwykłych ustaw w konstytucyi związkowej nominalnie wcale niema, ale to tylko nominalnie, faktycznie bowiem, jeśli 30000 obywateli stawia jakikolwiek wniosek i nazywa go poprawką konstytucyi, nikt nie śmie twierdzić, że to nie jest poprawka.

W większych państwach Europy referendum nie jest stosowane i (z wyjątkiem Francyi) stosowane nie było.

Przy bezpośredniem prawodawstwie ludowem ciała prawodawcze tracą to swoje wybitne znaczenie, jakie posiadają gdzieindziej, stają się one poprostu komisyami pomocniczemi do wypracowywania ustaw.

* * *

Daleko bardziej rozpowszechnioną formą udziału narodu w prawodawstwie jest system reprezentacyi, polegający na tem, że naród bezpośrednio ze swego łona wybiera deputowanych (posłów, przedstawicieli), którzy organizują się w izby, parlament, i tą drogą biorą udział w prawodawstwie i rządzie kraju. Przy ogromnej złożoności współczesnego prawodawstwa naród w całej swej masie jest pozbawiony możności wypracowywania praw. Tu potrzebna jest tak wielka praca, takie kwalifikacye i takie doświadczenie, że tylko specyalnie wybrani przedstawiciele mogą wykonać tę pracę skutecznie.

Ilekroć w tej czy innej formie odbywa się głosowanie

nad jakimś aktem władzy zwierzchniczej — to za wyraz woli narodu uchodzi większość głosów, podanych za jednym wnioskiem. Żądanie bowiem jednomyślności od zbiorowości ludzkich znacznych i różnorodnych jest mrzonką, wykonalną chyba w granicach społeczeństw zupełnie pierwotnych. Zresztą i tam jednomyślność jest raczej pozorna, gdyż polega poprostu na tem, że w tłumie nikt nie podnosi głosu przeciw zdaniu pewnej wpływowej jednostki. Prawo większości nikogo z góry nie wyróżnia i stawia wszystkich głosujących w jednym szeregu. Zorganizować głosowanie polityczne znaczy to określić, jacy członkowie narodu mają posiadać prawo głosu i jak mają się układać ich głosy, aby utworzyły większość.

Przy wyborach do zgromadzeń przedstawicielskich głosowanie nie może mieć charakteru jedności. Wprost niepodobieństwem jest utworzenie z całego narodu jednego kolegium wyborczego, obierającego wszystkich deputowanych. Samo już podsumowywanie głosów nastręczyłoby ogromne trudności, a większość obywateli musiałaby głosować na zupełnie nieznanych im kandydatów, gdyż nie mogłaby znać dostatecznej liczby kandydatów, potrzebnych do obsadzenia wszystkich stanowisk poselskich. Wskutek tego niezbędny jest podział ciała wyborczego na wiele okręgów lub zgromadzeń, 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 zwierzchniczej w swem własnem imieniu, lecz działa w imieniu narodu, na mocy otrzymanego odeń pełnomocnictwa.

Posłowie reprezentują interesy ogółu, ale dla osiągnięcia tego koniecznem jest, aby w parlamencie był reprezentowany cały naród w całej pełni swych różnorodnych interesów i odpowiednio do swego terytoryalnego rozsiedlenia. Naród za pośrednictwem swych reprezentantów układa teksty praw, określa dochody i wydatki państwowe i kontroluje administracyę. Ale dla wypełnienia tych funkcyj musi on być w stanie zgromadzić w parlamencie wszystko, co jest najlepszego i najbardziej oświeconego w kraju. I tego jednak jeszcze mało. Naród,

jako samodzielny i niezależny organ władzy państwowej, powinien mieć przedstawicieli, całkiem swobodnie wyrażających jego potrzeby, wobec czego musi koniecznie zagwarantować swym deputowanym zupełną niezależność i nietykalność, zwłaszcza wobec wpływów władzy wykonawczej.

Stąd wypływają następujące wnioski. Przedewszystkiem zgromadzenia wyborców powinny być tylko odłamami całego ciała dyplomatycznego, powinny więc składać się z wyborców równouprawnionych, powołanych na tych samych zasadach, czyli — pospolicie mówiąc — z obywateli. Przedstawicielstwo interesów wyklucza się przez zasadę zwierzchnictwa narodu. Następnie podstawą przedstawicielstwa jest zaludnienie. To znaczy, że przedstawicielstwo zależy nie tylko od liczby wyborców w okręgu, ale od liczby całej ludności, włączając w to obywateli, nie będących wyborcami — jako to kobiety i dzieci, gdyż zwierzchnictwo należy do całego narodu, nie tylko do tych, którzy korzystają z prawa wyborczego. Dalej — przedstawiciele otrzymują swe pełnomocnictwa nie od obierającego ich zgromadzenia wyborczego, lecz od całego narodu. Deputowani bowiem uczestniczą w sprawowaniu zwierzchnictwa, to zaś należy do narodu, a nie do jakiejkolwiek jego części lub jednostki. Wreszcie na gruncie zasad powyższych powstaje system najrozmaitszych norm prawnych, regulujących prawa zwierzchnicze obywateli za pomocą tego lub innego systemu wyborów.

Naród i reprezentacya narodu stanowią jedność pod względem prawnym. Reprezentacya narodowa jest w znaczeniu prawnem zorganizowanym narodem. Według staroangielskiego pojęcia „każdy Anglik jest osobiście obecny w parlamencie“, o ile tam znajdują się wybrani przezeń reprezentanci. Wobec tego najbardziej logicznym i słusznym jest system powszechnych i równych wyborów przy tworzeniu reprezentacyi narodowej, gdyż tylko przy takim systemie cały naród może być reprezentowany w parlamencie.

Powszechne i równe głosowanie przy wyborach istnieje jednak nie we wszystkich współczesnych państwach konstytucyjnych. W czystej formie posiadają je: Francya, Niemcy, Szwajcarya, Norwegia, Hiszpania, Grecya i Stany Zjedno-

czone. W znacznej części ich powszechność wyborów jest ograniczona różnorako, jakkolwiek w miarę podnoszenia się poziomu świadomości politycznej mas ludowych ograniczenia te stopniowo znikają.

Przed rokiem 1848-ym od wyborców żądano określonego wyznania. W Niemczech np. uprawnionymi do głosowania byli jedynie chrześcianie. Z chwilą ogłoszenia równości obywatelskiej i urzeczywistnienia zasady wolności sumienia podobne ograniczenia znikły wszędzie i pomiędzy państwami konstytucyjnemi niema ani jednego, któreby tworzyło przywileje na podstawie przekonań religijnych obywateli.

Obecnie istniejące ograniczenia, powszechnego i równego prawa wyborczego polegają głównie na stosowaniu do wyborców żądania c e n z u s a stanowego i majątkowego.

Najjaskrawszym przykładem oparcia systemu wyborczego na zasadzie stanowości daje nam Austrya, gdzie z pomiędzy 425 członków izby deputowanych 85 wybierają właściciele wielkiej posiadłości ziemskiej, 139 miasta i izby handlowe i przemysłowe, 129 chłopi i tylko 72 wybiera cała ludność na zasadzie powszechnego głosowania, przyczem wszyscy ci, którzy głosowali w kołach (kuryach) wielkiej posiadłości, miast i t. d., głosują jeszcze raz w kuryi powszechnej. W ten sposób obywatele ziemscy wraz z burżuazyą posiadają $52^2/_3\%$ całej reprezentacyi w swych rękach, kiedy chłopi tylko $30^1/_3\%$, a cała olbrzymia reszta ludności wraz z poprzedniemi kategoryami, głosującemi po raz drugi — zaledwie 17%. A do tego trzeba jeszcze dodać, że izba wyższa w parlamencie austryackim składa się z mianowanych przez cesarza arystokratów, biskupów, wielkich kapitalistów i dygnitarzy, co jeszcze bardziej utrwala nieludowy charakter parlamentu austryackiego. W konstytucyach poszczególnych państw i państewek niemieckich cenzus stanowy w izbach wyższych, a majątkowy w izbach deputowanych jest zjawiskiem stałem.

Nie mając możności wprowadzenia systemu cenzusu, niektóre państwa w ten sposób zapewniają klasom zamożnym sztuczną przewagę nad nieposiadającemi, że albo wprowadzają reprezentacyę poszczególnych klas ludności, stoso-

wnie do ich zamożności, albo też osobom, posiadającym określony cenzus, nadają większą liczbę głosów, aniżeli reszcie wyborców, jak to jest w Belgii.

Czysty klasowy system wyborów reprezentacyi narodowej spotykamy w Prusach. Według systemu pruskiego, wszyscy opłacający podatki w danym okręgu wyborczym dzielą się na trzy klasy. W pierwszej głosują najwięksi kapitaliści, opłacający trzecią część podatków okręgu, w drugiej średni kapitaliści, opłacający drugą część ogólnej sumy podatków, w trzeciej reszta opodatkowanych, opłacających razem również trzecią część podatków. W pierwszej klasie, która obejmuje przeciętnie 4% ludności, wybory sprowadzają się zwykle do prostego mianowania, ponieważ w całej tej klasie niekiedy wyborców jest zaledwie 2-ch, a czasem nawet 1. W drugiej klasie wybiera około 12% ludności. I tu liczba wyborców jest bardzo niska, zaledwie nieco większa od liczby wyborców pierwszej klasy. W trzeciej klasie wreszcie wybiera 84% ludności, a więc olbrzymia część inteligencyi, drobnomieszczaństwo i wszyscy robotnicy. I ta klasa wybiera tyluż wyborców, ilu mianuje przedstawicieli każda z pierwszych dwóch klas. Ta nierówność w poszczególnych okręgach dochodzi do jeszcze większych rozmiarów. Tak np. jeden z berlińskich okręgów w r. 1893 mieścił w I klasie 0,3%, w II 3,7%, w III zaś 96% ogólnej liczby wyborców. Przytem rozkład cenzusu klasowego ulega najrozmaitszym wahaniom w zależności od przypadku. Ten, kto w jednem miejscu należy do I klasy, w innem może dostać się do III-ej. Podczas wyborów r. 1893-go w Berlinie w jednym okręgu minimum podatkowe I-ej klasy dochodziło do 48000 marek, gdy w innym nie przenosiło 12 m.

System pruski znalazł zastosowanie w Saksonii, Sachsen-Altenburgu i Lippe oraz w Rumunii.

Cenzus majątkowy, istniejący przy wyborach w wielu państwach (Węgry, Szwecya, Serbia, Luksemburg), wymaga zwykle od wyborcy opłacania pewnych podatków. W Anglii, Holandyi i Danii system cenzusu majątkowego przekształcił się w żądanie od wyborcy posiadania własnego mieszkania. W innych państwach albo znikł zupełnie, albo przybrał formy ukryte. Tak np. w Belgii prawo wyborcze chce osła-

bić plutokratyczny charakter przedstawicielstwa narodowego przez zapewnienie ojcom rodziny, posiadającym pewien nieznaczny cenzus majątkowy, drugiego głosu dodatkowego, tak samo jak i obywatelom 35 letnim, płacącym 5 franków podatku bezpośredniego.

Inne ograniczenia, posiadające nie tak wyraźny charakter cenzusu majątkowego, opierają się na wymaganiu od wyborców pewnego, chociażby elementarnego, wykształcenia. Takie wymagania znajdujemy we włoskiem prawie wyborczem 1882 r., w konstytucyi brazylijskiej 1891 r. i chilijskiej 1890. Niektóre ze stanów republiki północno-amerykańskiej ustanawiają cenzus piśmienności, a konstytucya portugalska 1895 r. uwalnia umiejących czytać od konieczności posiadania cenzusu majątkowego. Cenzus wykształcenia jest niekiedy połączony z pluralnym (wielokrotnym) systemem głosowania. Tak w Belgii obywatel 25-letni, o ile posiada dyplom akademicki, otrzymuje głos dodatkowy. Żądanie cenzusu wykształcenia jest ukrytem, pośredniem żądaniem cenzusu majątkowego, gdyż zdobycie tego wykształcenia dziś zależy przedewszystkiem od sytuacyi majątkowej ludności.

Jednym z najbardziej sztucznych sposobów stosowania ukrytego żądania cenzusu majątkowego jest żądanie określonego terminu pobytu w danym okręgu wyborczym. W Hiszpanii wymagany jest termin 2-letni, w Danii — jednoroczny, we Francyi — 6-miesięczny. I nawet we Francyi odbija się to bardzo dotkliwie na masach robotniczych, najbardziej ruchomych pod względem pobytu ze względów zarobkowych.

Do sztucznych sposobów ograniczenia prawa wyborczego należą i te, które pozbawiają praw wyborczych kobiety. Ograniczenia te, oparte na starożytnych przesądach, do dnia dzisiejszego panują w olbrzymiej większości państw konstytucyjnych i ustępują bardzo powoli. W Austryi kobiety wybierają w kuryi wielkiej posiadłości przez pełnomocników. We Włoszech kobiety biorą udział w wyborach pośrednio, przez swych krewnych płci męskiej, którym odstępują swój cenzus. W Ameryce Północnej (w stanach Kolorado, Wyoming, Waszyngton, Utah i Idaho) kobiety są równouprawnione z mężczyznami pod względem korzystania z prawa

wyborczego. Tak samo jest w Nowej Zelandyi i w Australii Południowej. W Europie tylko malutka wyspa Main (należąca do Anglii) poszła za przykładem tych ostatnich.

Od wyborcy żąda się określonego wieku, gwarantującego umysłową i moralną dojrzałość jednostki. W niektórych republikach południowo-amerykańskich dojrzałość ta poczyna się już od lat 17—18. W niektórych kantonach Szwajcaryi do wyborów są dopuszczani młodzieńcy w wieku lat 19, a prawodawstwo związkowe (ogólno państwowe) wymaga od wyborcy ukończenia lat 20. Tak samo jest w Bułgaryi i na Węgrzech. W znacznej części państw dojrzałość polityczna związana jest z ukończeniem 21-go roku (Anglia, Brazylia, Chili, Francya, Grecya, Stany Zjednoczone, Włochy). W Austryi wyborca musi skończyć lat 24, w Belgii, Hiszpanii, Holandyi, Japonii, Niemczech, Norwegii, Prusach, Saksonii—25, w Danii wreszcie 30. Podniesienie cenzusu wieku jest wyrazem dążenia do zmniejszenia wpływu mas ludowych i pośredniego zwiększenia znaczenia sfer posiadających, ponieważ przy podnoszeniu tego cenzusu pozbawia się prawa głosowania bez porównania znaczniejszą liczbę robotników i chłopów.

Oprócz niezdolności, spowodowanej przez zbyt młody wiek, dalszą naturalną przeszkodą korzystania z praw wyborcy jest umysłowa lub moralna słabość jednostki, uwarunkowana jej chorobliwym czy nienormalnym rozwojem. Chorzy umysłowo i osoby, znajdujące się pod kuratelą wskutek marnotrawstwa lub alkoholizmu, stanowią główny kontyngens podobnego rodzaju niepoczytalnych. Uznają to wszystkie państwa, które w jednakowej mierze usuwają osoby, wyżej wymienione, od wyborów.

Bardzo ważną kwestyą prawa wyborczego jest zagwarantowanie wyborcom możliwie jaknajwiększej wolności przy głosowaniu. Na tej podstawie opiera się cały szereg ograniczeń rozmaitych kategoryj obywateli pod względem korzystania z prawa wyborczego. Tak wojskowi, jako znajdujący się pod naciskiem surowej karności i pod nieograniczonym wpływem swojej władzy bezpośredniej, nie mogą głosować we wszystkich państwach niemieckich, we Francyi, na Węgrzech, w pewnej części Stanów Zjednoczonych, do pewnego

stopnia w Anglii i w Holandyi, jak również (dotyczy to tylko podoficerów i szeregowców) we Włoszech. Inną kategoryę osób niesamodzielnych stanowi duchowieństwo. W Grecyi duchowieństwo jest całkowicie usunięte od udziału w wyborach, w Brazylii są pozbawieni prawa wyborczego mnisi. W Austryi, Bawaryi, Hiszpanii, Holandyi, Niemczech, Portugalii, Prusach, Rumunii, Saksonii i Włoszech są pozbawieni prawa ubodzy, żyjący z zapomóg publicznych i włóczęgi. Ostatnią wreszcie kategoryą, nie mającą praw wyborczych, są osoby, pozbawione wogóle praw obywatelskich lub skazane w drodze kryminalnej za przestępstwa hańbiące. Według konstytucyi belgijskiej do tej kategoryi zaliczają się: 1) osoby, skazane za przestępstwa kryminalne; 2) właściciele domów rozpusty i sutenerzy; 3) osoby, znajdujące się pod kuratelą z powodu złego prowadzenia się i oszustw. Pozbawienie praw cywilnych według ustawodawstwa karnego krajów europejskich może być albo czasowe, albo też stałe. Bankruci w całym szeregu państw są też pozbawieni praw wyborczych. Norweskie prawo wyłącza zresztą bankrutów „nieszczęśliwych“. W Hiszpanii i w niektórych kantonach szwajcarskich pozbawia się praw wyborczych osoby, które nie zapłaciły w całości podatku.

Takie są ograniczenia, stosowane w rozmaitych państwach konstytucyjnych do wyborców. Ale ograniczeniom — w interesach panowania klasowego z jednej strony, a w interesach samej reprezentacyi narodowej — z drugiej — ulegają i osoby, korzystające z biernego prawa wyborczego, te, które są wybierane.

Co się tyczy ograniczeń pierwszego rodzaju, to tutaj znowu główną rolę gra cenzus. Pierwotnie, na początku okresu liberalno-konstytucyjnego wymaganie cenzusu, stosowane do osób wybieranych, było prawie powszechne. Z Anglii przeszło ono do Francyi, Hiszpanii i sejmów niemieckich z przed r. 1848-go. Ale, poczynając od połowy w. XIX-go żądanie cenzusu od kandydatów na posłów powoli zanika. Pozostał on jawnie obecnie tylko w Portugalii.

Ukrytą formą cenzusu jest przepis niektórych konstytucyj, żądający, aby deputowani podczas sesyi nie korzystali z żadnych zapomóg państwowych. Poseł, pozbawiony dyet

(wynagrodzenia dziennego lub jednorazowego), nie otrzymujący żadnej pensyi ze skarbu i zmuszony do obracania całego swego czasu na pełnienie obowiązków w parlamencie, poprostu nie może wywiązywać się z przyjętych na siebie obowiązków, jeśli nie posiada odpowiednich środków. Wobec tego dyety poselskie albo pensye istnieją w olbrzymiej większości państw współczesnych. Pensyę roczną otrzymują posłowie w Belgii, Holandyi, Portugalii, Stanach Zjednoczonych i Szwecyi. W innych państwach wypłacane są dyety. Na Węgrzech posłowie otrzymują i dyety i zwrot kosztów mieszkania. We wszystkich prawie państwach nadto deputowani korzystają z prawa bezpłatnej jazdy koleją — przynajmniej ze swego okręgu do stolicy i odwrotnie. W trzech europejskich parlamentach niema dyet poselskich — w niemieckim, włoskim i hiszpańskim. Specyalny cenzus istnieje w Anglii i to tylko w Anglii, gdzie poseł opłaca wszystkie wydatki wyborcze.

W wielu państwach od kandydatów na posłów jest wymagany wiek starszy aniżeli od wyborców. W Austryi, Holandyi, w niektórych państwach niemieckich i we Włoszech posłem może być tylko obywatel, który ukończył lat 30, we Francyi — 25. Dawniej wymagano jeszcze od kandydata na posła, aby przez czas dłuższy mieszkał w danym okręgu, ale obecnie wymaganie to zachowało się tylko w Stanach Zjednoczonych, w Norwegii i częściowo w Szwecyi. Ważne są ograniczenia oparte na niewspółistności (incompatibilitas) mandatów poselskich z określonemi stanowiskami i posadami — tak w służbie państwowej, jak i prywatnej. W Anglii dotychczas nie mogą korzystać z biernego prawa wyborczego: liczny zastęp urzędników, osoby pobierające emeryturę państwową, przedsiębiorcy i dostawcy instytucyj państwowych. Przyjęcie od rządu jakiejś posady płatnej przez posła pociąga za sobą konieczność jego powtórnego wyboru. To samo jest i w Stanach Zjednoczonych, gdzie podług zasady ogólnej połączenie godności poselskiej z płatną przez państwo posadą jest niedopuszczalne. Prawodawstwo francuskie nie posunęło się tak daleko. Uznając zasadę angielską w stosunku do urzędników, prawo francuskie określa dokładnie, które grupy urzędników wyjątkowo

mogą pełnić obowiązki deputowanych. W Belgii, Hiszpanii, Luksemburgu, na Węgrzech i we Włoszech panują pod tym względem stosunki, podobne do francuskich. W Niemczech tradycyjnie zakorzeniła się w szerokich rozmiarach praktykowana współistność mandatu poselskiego ze stanowiskiem urzędowem. Tylko niektóre kategorye urzędników nie mogą ubiegać się o mandat. Urzędnicy nie mogą też kandydować w miejscu pełnienia swej służby. Podobne ograniczenia spotykamy w całym szeregu państw niemieckich z Wirtembergią, Badenią i Hesyą na czele. Przy wyborach do parlamentu w Rzeszy ograniczenia te nie istnieją. W Austryi, Norwegii, Szwajcaryi i Szwecyi jest mniej więcej tak samo jak w państwach niemieckich.

Zasadnicze rysy niewspółistności karyery służbowej i poselskiej dopełniają się jeszcze tem, że w niektórych państwach osoby duchowne nie mogą być posłami (Anglia), że specyalnym ograniczeniom podlegają wojskowi, którzy w razie wyboru przechodzą do rezerwy, wreszcie wyłączani są od kandydowania — podług wzoru angielskiego — przedsiębiorcy i dostawcy skarbowi, dyrektorowie sybsydyowanych przez rząd towarzystw akcyjnych, kompanij kolejowych itd. A więc widzimy, że właściwie są dwie kategorye osób, ograniczonych w korzystaniu z biernego prawa wyborczego. Przedewszystkiem te, których wybór jest bezwzględnie niedopuszczalny wskutek ich zależności służbowej lub społecznej. Następnie te, które wprawdzie mogą być wybrane, ale mogą przyjąć mandat tylko z warunkiem, że albo zrzeką się swego stanowiska służbowego, albo, jak oficerowie, przejdą do rezerwy, albo wreszcie w wypadku otrzymania nowego stanowiska poddadzą się powtórnemu wyborowi w swym okręgu. W ten sposób oprócz osób, pozbawionych prawa wybieralności, wytwarza się kategorya osób, którym nie przysługuje prawo współistności. Co się zaś tyczy osób urzędowych, cieszących się prawem współistności, to cyfra ich w parlamencie nie może w dwóch państwach przenosić pewnej liczby. Tak, we Włoszech liczbą tą jest 40, w Portugalii zaś, gdzie liczba urzędników wojskowych i cywilnych ogranicza się do 40, w parlamencie oprócz tego nie może być więcej aniżeli 20 adwokatów i lekarzy. Zresztą takich ogra-

niczeń drobiazgowych poza temi dwoma państwami niema nigdzieindziej.

Współistność mandatu izby niższej ze stanowiskiem członka izby pierwszej nie jest w żadnem państwie dopuszczalna. Niektóre prawodawstwa posuwają się jeszcze dalej i, jak to jest w Belgii, we Włoszech, w Hiszpanii i Grecyi, zakazują współistności mandatu poselskiego ze stanowiskiem określonem w samorządzie lokalnym.

Wreszcie istnieją pewne warunki ogólne, stosowane tak do wybierających jak i wybieranych. Przedewszystkiem jednostki niemoralne i zbrodniarze nie mogą być ani wyborcami ani posłami. Następnie tylko obywatele, korzystający z pełni praw, korzystają tak z czynnego jak i biernego prawa wyborczego — wyłączeni są więc wszyscy cudzoziemcy. Niektóre prawodawstwa wymagają oprócz tego od obywateli naturalizowanych pewnego czasu pobytu w danem państwie. W kilku państwach niemieckich zachował się jeszcze przepis, nie pozwalający na wybór blizkiego krewnego wyborcy.

Organizacya wyborów, jakkolwiek odgrywa tylko techniczną rolę w wykonywaniu zwierzchnictwa narodu, posiada jednak ogromne znaczenie w państwie konstytucyjnem, ponieważ jest narzędziem materyalnem wykonywania władzy zbiorowej. Dlatego też od sposobu organizacyi wyborów w znacznej mierze zależy stopień, w jakim reprezentacya narodowa jest istotną wyrazicielką woli wyborców.

Wybory powinny możliwie jaknajdokładniej wyrażać istotny, niesfałszowany głos kraju. A więc i przy powszechnem głosowaniu potrzeba, aby nie było nadużyć, dowolnie zmniejszających lub fikcyjnie zwiększających kontyngens głosujących obywateli.

We wszystkich krajach, a zwłaszcza w takich, gdzie poszanowanie woli narodu nie jest głęboko zakorzenione u ludności, daje się spostrzedz dążność do usunięcia przeciwników politycznych od udziału w wyborach i do zwiększenia liczby głosów własnej partyi przez danie możności towarzyszom partyjnym głosowania kilkakrotnego i niedopuszczenie do głosowania zwolenników partyi przeciwnej. Środkiem zapobiegawczym przeciwko takiemu oszustwu jest wciągnięcie wszystkich wyborców na stałe listy wyborców, które w ka-

żdej chwili mogą być skontrolowane i uzupełnione w razie braków. We Francyi listy wyborców są sprawdzane na początku każdego roku dla uwzględnienia możliwych zmian w stanie ludności. W Anglii istnieją specyalne stowarzyszenia (*Registration associations*), dbające o usunięcie wszelkich niedokładności w listach wyborców.

Ażeby wybory nie były prostą mistyfikacyą, obywatele muszą mieć zabezpieczoną możność świadomego wyboru kandydatów. W tym celu konieczne jest ogłoszenie zawczasu ścisłego terminu wyborów i ustanowienie t. zw. „okresu wyborczego“ — t. j. czasu pomiędzy rozpisaniem wyborów a samymi wyborami. W okresie wyborczym toczy się walka wyborcza pomiędzy kandydatami rozmaitych partyj politycznych, którzy uświadamiają ludność co do swego programu i planów przyszłej działalności w parlamencie. Dlatego też trzeba, aby ten okres nie trwał zbyt krótko, ani też zbyt długo, jeśli to ostatnie może mieć na celu jakiś manewr rządu. Dalej korzystanie ze wszystkich sposobów wywierania wpływu na wyborców musi być ogromnie ułatwione w okresie wyborczym. Prawo o zgromadzaniu się, rozpowszechnianiu druków i t. d. w okresie wyborczym musi być rozszerzone. Tak np. we Francyi zgromadzenie publiczne może być zwołane normalnie z warunkiem, że administracya zostanie zawiadomiona o dniu, godzinie i miejscu przynajmniej na 24 godziny przed początkiem zebrania. Natomiast dla zgromadzeń wyborczych termin ten skraca się do 2-ch godzin. Tak samo wolność prasy we Francyi ograniczona jest zakazem zniesławienia we wszelkiej formie. Ale w okresie wyborczym dziennikarz, któryby np. ogłosił wyrok, wydany na kandydata za popełnione przez niego przestępstwo, nie jest uważany za winnego popełnienia aktu zniesławienia, gdyż przypuszcza się, że celem jego była nie chęć zaszkodzenia osobie kandydata, lecz usiłowanie przestrzedz wyborców przed niegodnym wyboru kandydatem. Tak samo, kiedy wszelkie zwykłe plakaty i ogłoszenia są opodatkowane, plakaty wyborcze, podpisane przez kandydatów, są uwolnione od wszelkich opłat. Z drugiej strony osoba, któraby zdarła plakat wyborczy, nawet zawierający bezpośrednie wezwanie do powstania, podlega karze pieniężnej. Osoba urzędowa, zdzierająca plakaty wy-

borcze, idzie pod sąd. Rozklejaniem plakatów w okresie wyborczym może zajmować się każdy, choć w zwykłym czasie do tego potrzebne jest załatwienie pewnych formalności.

Wybory w państwach współczesnych przeprowadzają się za pomocą podziału kraju na okręgi wyborcze. Z wyjątkiem Austryi i Norwegii we wszystkich państwach Europy wielkość okręgów jest ustanowiona stosownie do liczby ludności. Zwykle na jednego posła przypada od 100000 do 600000 mieszkańców. Same okręgi i ich obszar określa prawo. Jeden okręg wybiera przeważnie jednego posła. System ten przyjęty został we Francyi, w wielu państwach niemieckich, w Niemczech i na Węgrzech, w Danii, Holandyi, we Włoszech, w Anglii i w większości stanów republiki północnoamerykańskiej. Tylko w niektórych wypadkach jeden okręg wybiera 2—3 posłów. W Szwecyi ogólną regułą jest wybieranie jednego posła z okręgu, tylko niektóre miasta, stanowiące jeden okręg, wybierają więcej posłów. Wybory z listy, przyczem w jednym okręgu wybiera się większą liczbę posłów, zachowały się w Belgii, Norwegii i Szwajcaryi. W Hiszpanii i Portugalii wprowadzony został system mieszany. Wogóle system wyboru z listy ustępuje wyborom pojedyńczym.

Okręgi w zasadzie są mniej więcej równe i odpowiadają realnej liczbie mieszkańców ludności, ale rzeczywistość bardzo często odbiega od tej zasady. Tak np. w Niemczech, przy normie 100 tysięcy, w niektórych okręgach, zwłaszcza wiejskich, obecnie jest mniej niż 70000 ludności, a w niektórych, wskutek rozwoju przemysłu, do 600000. Potrzebna więc jest od czasu do czasu rewizya okręgów.

W celu przeprowadzenia wyborów okręgi dzielą się na części drobniejsze, zwykle odpowiadające podziałowi na gminy. Wybory zwykle przeprowadzają się jednego dnia w całem państwie.

Sam proces wyborów odbywa się obecnie w olbrzymiej większości wypadków przy pomocy bezpośredniego głosowania. Wybory pośrednie zachowały się dotychczas tylko w nielicznych państwach niemieckich i częściowo w Austryi, Szwecyi i Rumunii, gdy tymczasem bezpośrednie głosowanie panuje w Anglii, Belgii, Danii, Francyi, Hiszpanii, Holandyi,

Luksemburgu, Niemczech, Portugalii, Szwajcaryi, we Włoszech i na Węgrzech. W Ameryce głosowanie pośrednie ustanowiono przy wyborze prezydenta.

Niezależność głosowania uwarunkowuje się przedewszystkiem jego tajnością, wykluczającą wszelki nacisk. A więc gwarancya tajności stanowi o tem, że głosowanie będzie istotnym wyrazem woli wyborcy.

Tajność głosowania przy wyborach zjawiła się przedewszystkiem we Francyi i była wynikiem dążenia do obrony zależnych ekonomicznie mas wyborców od nacisku ze strony kapitalistów, którzy, kontrolując, kto jak głosuje, mogli mścić się na wyborcach, głosujących wbrew ich woli. Z Francyi tajne głosowanie przeszło do Anglii, a następnie do wszystkich innych państw konstytucyjnych — z bardzo nielicznymi wyjątkami. Głosowanie jawne istnieje przy wyborach w Prusach, w Brunświku i dwóch drobnych książtewkach niemieckich, oraz w Danii i na Węgrzech. W Austryi zachowały się obydwa sposoby głosowania — i jawny i tajny.

Wprowadzenie tajności wyborów spowodowało konieczność środków, zabezpieczających tę tajność. Środkami takimi są: 1) wprowadzenie całkiem jednakowych, tak pod względem koloru, jak i wyglądu zewnętrznego, i ostemplowanych przez władzę kartek wyborczych (Austrya, Belgia, Holandya, niektóre państwa niemieckie); 2) wręczanie przy głosowaniu kartek wyborczych w specyalnych, nieprzeźroczystych kopertach, zaopatrzonych w pieczęć (Niemcy, Norwegia, Rumunia); 3) specyalne oznaczanie nazwiska kandydata za pomocą krzyżyka (Anglia) lub zakreślania białych kółek, umieszczonych obok wydrukowanych nazwisk kandydatów (Belgia, Holandya); 4) urządzenie w lokalu wyborczym specyalnej celki zamkniętej, — celki izolacyjnej — w której wyborca bez świadków albo wkłada kartę wyborczą do koperty, albo stawia na niej znak wymagany, przed jej złożeniem (Anglia, Belgia, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Rumunia); 5) głosowanie za pomocą gałek przy wielkiej liczbie analfabetów (Grecya, Serbia).

Nadużycia są możliwe jeszcze i przy obliczaniu głosów. W celu zapobieżenia tym nadużyciom są używane rozmaite sposoby. Tak np. we Francyi kartka głosowania, złożona

w specyalny sposób, doręczana jest w sali głosowania przewodniczącemu biura — t. j. komisyi, dozorującej wybory i składającej się z przewodniczącego (mera), czterech asesorów (zwykle radców miejskich) i sekretarza, powołanego przez nich z pomiędzy wyborców, umiejących czytać i pisać i mogących, oprócz tego, pełnić obowiązki przewodniczącego i asesorów. Przewodniczący wkłada złożoną kartkę do urny, zamkniętej na dwa zamki, od których klucze znajdują się — jeden u przewodniczącego, drugi u starszego asesora. Jednocześnie jeden z członków biura wypisuje swoje nazwisko na leżącej przed nim liście wyborców, obok nazwiska głosującego, którego tożsamość stwierdza się przez to, że, oddając kartkę wyborczą, pokazuje on przewodniczącemu kartę, upoważniającą go do wybierania. Jeden z asesorów odrywa róg tej ostatniej karty, zwracając ją wyborcy. Po skończonym akcie wyboru, urnę się otwiera i dokonuje się obrachunku głosów (skrutynium). Obrachunek przeprowadzany jest albo przez samo biuro, albo przez skrutatorów, wybranych przez to biuro z pomiędzy obecnych wyborców, i to publicznie. Wyborcy mają prawo być przez cały czas obecnymi na sali i zbliżać się do stołów, gdzie się odbywa skrutynium, w celu kontrolowania tego ostatniego. Liczba wyborców, którzy głosowali, i ogólna liczba oddanych kartek głosowania musi być naturalnie jednakowa. Różnica świadczy o jakichś niedokładnościach, to też konieczne jest ich wyrównanie. W tym celu, jeśli w urnie znalazło się więcej kartek głosowania aniżeli na liście uwidoczniono głosujących wyborców, zwyczaj francuski każe strącić tę liczbę zbyteczną z ogólnej liczby głosów, oddanych na każdego kandydata. Wszystkie kartki wyborcze, nie ulegające żadnej wątpliwości, są we Francyi palone zaraz po dokonaniu skrutynium, kartki zaś wątpliwe dołączane do protokułu, ustalającego liczbę głosów, oddanych na każdego z kandydatów. Wyniki wyborów w każdym okręgu wyborczym są rozpatrywane i sprawdzane w stolicy departamenta przez specyalną komisyę skrutacyjną, wyznaczoną przez prefekta, która ogłasza wybór posła, poczem protokuły tych komisyj są odsyłane izbie deputowanych, która więc jest najwyższym sędzią prawidłowości aktu wyborczego i może unieważnić postanowienia komisyi skrutacyjnej.

Ale o tem, że wynik głosowania jest wyrazem rzeczywistej woli wyborców, stanowi nie sama ścisłość i dokładność obliczania głosów. Na wynik wyborów mogą wpływać rozmaite czynniki (strach, przekupstwo, oszczerstwo i t. d.) i prawodawstwo musi obejmować środki walki z uzurpacyą stanowiska reprezentanta narodu i z fałszowaniem woli wyborców. We Francyi przekupstwo przy wyborach karane jest więzieniem od 3 miesięcy do 2 lat i grzywną 500—5.000 franków, a groźba — więzieniem od 1 miesiąca do roku i grzywną 100—1.000 franków.

Wielkie znaczenie przy wyborach posiada czas, kiedy rozpoczynają się i kończą wybory. Jeśli wybory rozpoczynają się późno i kończą się wcześnie, wówczas robotnicy i chłopi nie mogą bardzo często zdążyć pójść do głosowania. Jeśli to ostatnie odbywa się podczas godzin pracy, to przedsiębiorca często potrąca robotnikom za czas, zużyty na głosowanie, czem ogranicza ich prawo udziału w wyborach. W Anglii wybory odbywają się od godziny 8 rano do 8 wieczorem — i w ten sposób robotnicy mają czas na oddanie swych głosów. We Francyi wybory trwają od 8-ciej do 6-tej, tak samo jak i w Niemczech. W Holandyi od 8-mej do 5-tej, we Włoszech od 9—10-tej do 4-tej, w Hiszpanii od 8-mej do 4-tej, a w Belgii od 8-mej do 2-giej.

Do środków, osłabiających nacisk ekonomiczny i polityczny, wywierany na wyborcach, należy odbywanie wyborów głównych i uzupełniających w dni niedzielne lub świąteczne (Belgia).

Wyborcy są w ostatniej instancyi bronieni przed nadużyciami w ten sposób, że parlament może unieważnić wybór posła, który zdobył mandat przez sfałszowanie w ten lub inny sposób woli wyborców.

O wyborze danego kandydata rozstrzyga większość głosów, która może być albo w z g l ę d n ą, albo a b s o l u t n ą. W pierwszym wypadku za wybranego uważa się ten kandydat, który otrzymał najwięcej głosów. W drugim — ten, na którego padło więcej niż połowa głosów. Pierwszy system jest przyjęty w Anglii, w Stanach Zjednoczonych, w Szwecyi, Norwegii, częściowo w Danii i w Hiszpanii, w Portugalii zaś z tym warunkiem, że kandydat powinien mieć co najmniej

5.000 głosów. Drugi system jest bardziej skomplikowany i prowadzi do wyborów ściślejszych. We Francyi ten system złagodzony jest przez żądanie większości absolutnej tylko przy głównych wyborach, w głosowaniu ściślejszem rozstrzyga większość względna. W Niemczech głosowanie ściślejsze odbywa się tylko pomiędzy dwoma kandydatami, którzy otrzymali największą liczbę głosów. Tak samo jest mniej więcej w rozmaitych państwach i państewkach niemieckich. W Austryi, na Węgrzech, w Holandyi, we Włoszech, w Szwajcaryi, w Belgii i Luksemburgu przyjęto system większości absolutnej, przyczem głosowanie ściślejsze reguluje się w najrozmaitszy sposób, przeważnie rozstrzyga względna większość, a w niektórych wypadkach głosowanie ściślejsze powtarza się trzykrotnie.

Co się tyczy kandydatów, którzy otrzymali jednakową liczbę głosów, to posłem zostaje albo najstarszy (Belgia, Francya, Holandya), albo ten, który dłużej był już posłem (Portugalia). W Austryi, Danii, Niemczech, Szwajcaryi, Włoszech i po części Danii w takich wypadkach rozstrzyga losowanie. W Anglii przy równości głosów szalę przechyla głos szeryfa — o ile ten ostatni znajduje się pomiędzy wyborcami.

Posłowie są przedstawicielami większości mieszkańców danego kraju. Zawsze jednak przy wyborach pozostaje pewna mniejszość, która nie posiada w parlamencie swych przedstawicieli — i to nawet przy powszechnem, bezpośredniem, równem i tajnem głosowaniu. Ale przy powszechnem głosowaniu mniejszość ta jest bardzo nieznaczna. Wobec tego system przedstawicielstwa mniejszości jest stosunkowo mało rozpowszechniony.

Przy tym systemie istnieją następujące typy głosowania. Albo przy wyborze kilku posłów głosowanie odbywa się z listy i każdy wyborca głosuje za całą listą kandydatów bez jednego. Ten system utrzymał się tylko w Hiszpanii, Portugalii i niektórych stanach Północnej Ameryki oraz kantonach Szwajcaryi, w Anglii zaś i we Włoszech został zniesiony. Albo wyborcy przy wyborze kilku posłów z listy głosują nie na wszystkich kandydatów, lecz oddają głosy, które miałyby przypaść wszystkim, tylko dwom — trzem, zwiększając w ten sposób ich

szanse. Ten system istnieje tylko w dwóch stanach Ameryki Północnej — Illinois i Michigan.

Zabezpieczenie praw mniejszości jest możliwe przy t. zw. proporcyonalnych wyborach. Przy tym systemie cały kraj rozpatrywany jest jako jeden okręg wyborczy. Suma głosów oddanych dzieli się przez liczbę posłów i w ten sposób otrzymuje się liczbę głosów, niezbędną do wybrania jednego posła. Wszystkie zbyteczne głosy, oddane za jednym kandydatem, doliczają się następnemu i t. d. System ten jest zastosowany w Danii (z wyjątkiem dwóch okręgów), w republice Kostaryka i w Tasmanii. W niektórych kantonach szwajcarskich i w Serbii istnieje system t. zw. list wolnych, które wyborca może dopełniać nazwiskami, jakie mu się podobają.

* * *

Wyzyskanie przez obywateli państwa konstytucyjnego prawa wyborczego daje tylko formalną możność zorganizowania takiej reprezentacyi, któraby była rzeczywistym wyrazem woli narodu. Ale urzeczywistnienie tej możności należy do partyj politycznych, wyrażających interesy i dążności poszczególnych grup ludności danego państwa.

P a r t y a jestto dobrowolne, obliczone na dłuższe istnienie, połączenie obywateli w celu oddziaływania na rządy państwa w pewnym kierunku. Partye mogą być najróżnorodniejszego rodzaju: wyznaniowe, narodowe, stanowe czy klasowe, konstytucyjne, ekonomiczne, czysto polityczne i t. p. Partye zwykle posiadają swych przywódców, a członkowie partyj związani są węzłami karności, bardzo ścisłymi w centrum i słabnącymi na peryferyach, gdzie skupiają się nie tylko członkowie partyj, ale ciążące do nich żywioły sympatyzujące, dość niestałe — wzrastające liczebnie w chwilach tryumfów partyi i uszczuplające się po jej porażkach.

Od partyj różnią się f r a k c y e, stanowiące, właściwie mówiąc, oddzielne skrzydła jednej i tej samej partyi, następnie k o t e r y e, w których jedność opiera się na gruncie stosunków czysto-osobistych, wreszcie kliki czyli grupy, złączone zwykle interesami korzyści prywatnej ich członków.

Partye grupują się zwykle na podkładzie społeczno-eko-

nomicznym. Da się to powiedzieć przynajmniej o większości najliczniejszych i najbardziej wpływowych partyj we współczesnych państwach konstytucyjnych. Tylko w państwach, posiadających mniejszości, różniące się pod względem narodowościowym od ludności panującej, istnieją silne partye narodowe. Partye wykonywują olbrzymią pracę wyjaśniania i uwydatniania istniejących w społeczeństwie antagonizmów społecznych, politycznych i narodowych, oraz wprowadzania ich w łożysko otwartej walki myśli i słowa. Partye jednoczą rozproszonych, skupiają ludzi o jednakich myślach i tworzą armię o określonym światopoglądzie, wskutek czego żaden prąd, posiadający wartość społeczną, nie pozostaje bez wyrazicieli i w rezultacie bez wpływu, stosownie do swej siły — na reprezentacyę narodową. Walka partyj znajduje wyraz w głosowaniach parlamentarnych, gdzie uchwalone prawa są wynikiem zwycięztw tych lub innych zasad partyjnych. Chęci i dążenia poszczególnych partyj są tylko składnikami woli narodu. Wola narodu jako całości wyraża się w nich dopiero wówczas, kiedy przyjmuje je za swoją większość reprezentacyi narodu. A to dzieje się najczęściej w drodze ugody, wzajemnych ustępstw i kompromisów pomiędzy reprezentowanemi w parlamencie partyami, zorganizowanemi w kluby (koła, frakcye parlamentarne).

* * *

Ciałem, sprawującem władzę prawodawczą, uchwalającem dochody i wydatki państwowe oraz wysokość siły zbrojnej i kontrolującem rząd, jest parlament. Wszystkie państwa konstytucyjne posiadają parlamenty, wzorowane na angielskim, ale przeważnie różniące się od niego pod względem zakresu władzy.

Parlament angielski jest rzadkim przykładem instytucyi reprezentacyjnej, istniejącej bez przerwy od czasów średniowiecznych ciał stanowo-reprezentacyjnych. Większa zaś część państw zachodnio-europejskich przeżyła dłuższą albo krótszą epokę absolutyzmu, i jeśli w tych państwach obecnie wszędzie istnieją instytucye reprezentacyjne, to są to już ciała całkiem nowożytne, zawdzięczające swe powstanie ruchowi konstytu-

cyjnemu, który zapoczątkowała rewolucya francuska r. 1789-go, a zakończyło wejście do szeregu państw konstytucyjnych Austryi w r. 1860.

W Anglii parlament posiada władzę zwierzchniczą i ten rys jest główną charakterystyczną cechą angielskich instytucyj politycznych. Zasada zwierzchnictwa parlamentu oznacza, że parlament ma prawo wydawać i znosić wszelkie prawa i że niema ani osoby, ani instytucyi, któraby miała prawo wykraczać przeciwko aktom prawodawczym parlamentu albo ich nie spełniać. Władze i juryzdykcya parlamentu są tak absolutne, że dla nikogo i dla niczego nie mogą być zamknięte w jakieś granice. Działają one wprost despotycznie w dziedzinie prawa publicznego, jak i prywatnego [1]). W Anglii parlament może zmieniać konstytucyę — to znaczy jest jednocześnie i ciałem ustawodawczem. Jako ciało prawodawcze może on wydawać zwykłe prawa; jako ciało ustawodawcze, może wydawać prawa, zmieniające podstawy ustroju państwowego.

Z tego faktu wypływają trzy skutki. 1. Niema prawa, którego parlament angielski nie mógłby zmienić, czyli (wyrażając to samo nieco inaczej) t. zw. zasadnicze prawa konstytucyjne, przy angielskim ustroju państwowym, są zmieniane przez tę samą instytucyę i w ten sam sposób, jak i inne prawa t. j. przez parlament, działający w zwykłej drodze prawodawczej. 2. Według konstytucyi angielskiej niema wyraźnej różnicy między konstytucyjnemi a zwykłemi prawami, co stoi w ścisłym związku z brakiem w Anglii konstytucyi pisanej. Jeśli kraj jest rządzony na mocy konstytucyi, która albo wcale nie może być zmieniona, albo może ulegać zmia-

---

[1]) Prawo dzieli się na publiczne i prywatne. Prawo publiczne bezpośrednio obejmuje istnienie, formy, funkcye i zarząd państwa. W szerokiem znaczeniu słowa oznacza ono nie tylko to, co nazywamy zwykle prawem państwowem, ale i prawo administracyjne jak również cywilne postępowanie sądowe i prawa karne. Wogóle jest to część prawa, która określa charakterystyczne cechy każdego państwa i jego stosunku do obywateli. Prawo prywatne — to jest ta część jego, która zapewnia każdemu poszczególnemu obywatelowi szacunek jego praw przez innych obywateli państwa. Jego sfera — to prawa i obowiązki jednostki.

nom tylko z nadzwyczajnemi trudnościami, w takim razie konstytucya ta, stanowiąca zbiór praw, posiadających stały i niezmienny charakter, musi być naturalnie wyrażona na piśmie. Przeciwnie tam, gdzie wszystkie prawa mogą być legalnie zmieniane z jednakową łatwością, niema żadnej konieczności wyrażania konstytucyi na piśmie albo nawet zapatrywania się na jakiś określony szereg praw, jako na prawa, właściwie stanowiące konstytucyę. 3) W całem imperyum Brytańskiem niema ani osoby, ani ciała, ani jednego organu władzy wykonawczej, prawodawczej czy sądowej, któreby mogły znieść jakiekolwiek postanowienie parlamentu angielskiego na jakiejkolwiek bądź podstawie.

W odróżnieniu od parlamentu angielskiego parlamenty większości państw konstytucyjnych są ciałami prawodawczemi, lecz nie ustawodawczemi. Cechują je następujące rysy: 1) istnienie praw, określających ich urządzenie — praw, którym te parlamenty muszą podlegać i których nie mogą zmienić; 2) różnica wyraźna między prawami zwykłemi a konstytucyjnemi i wreszcie 3) istnienie osób albo ciał sądowych, mających władzę orzeczenia, czy prawa, wydane przez taki parlament, są ważne i zgodne z konstytucyą.

Ta odmienność charakteru i zakresu władzy parlamentu najwyraźniej występuje w państwach federalnych. Takie Stany Zjednoczone Ameryki Północnej są pod tym względem prawdziwem przeciwieństwem Anglii. Zasadą, nadającą formę angielskiemu systemowi państwowemu, jest unitaryzm — t. j. zogniskowanie zwierzchniczej władzy prawodawczej w jednem centrum, którem jest parlament. Zasadą, określającą całokształt amerykańskich urządzeń państwowych, jest podział ograniczonej władzy wykonawczej, prawodawczej i sądowej pomiędzy równouprawnione i wzajemnie od siebie niezależne instytucye. Ta zasada ma znaczenie istotne przy federacyjnej formie rządu.

Z wyjątkiem kilku państw mniejszych, we wszystkich krajach konstytucyjnych parlament składa się z dwóch izb. W ścisłem znaczeniu słowa reprezentacyą narodu jest izba niższa, gdyż ona pochodzi zawsze z wyborów, czego się nie da powiedzieć o izbie wyższej.

Ponieważ system reprezentacyjny rozwinął się przede-

wszystkiem w Anglii, przeto konstytucye prawie wszystkich państw współczesnych wzorowały się na stosunkach angielskich. Dla zrozumienia więc znaczenia tej lub innej instytucyi w któremkolwiek z państw konstytucyjnych należy się zwrócić do jej angielskiego pierwowzoru.

Wieki średnie są kolebką dwóch idei. Pierwsza z nich, to idea podziału narodu na odrębne stany, z których każdy posiada swe własne funkcye polityczne. Druga — to idea rządu przedstawicielskiego, polegająca na tem, że stany, które były zbyt licznymi, aby zgromadzać się w całkowitym składzie, wybierały przedstawicieli, obdarzonych pełnomocnictwem do wspólnego zasiadania i działania w imieniu całego stanu. Liczba stanów i liczba izb, w których zasiadali ich przedstawiciele, w rozmaitych krajach Europy były różne. We Francyi i w większości państw kontynentalnych było ich trzy, w Szwecyi — cztery (duchowieństwo, szlachta, miasta i włościanie), w Anglii zaś stosunki ułożyły się tak, że władza polityczna stanów zogniskowała się w dwóch izbach. Jedna z nich — izba lordów — skupiała stan parów, potomków potężnych feodalnych wasalów korony, druga — izba gmin — składała się z deputowanych od miast i hrabstw i z czasem stała się izbą, reprezentującą cały naród, z wyjątkiem parów. Kiedy inne państwa europejskie poczęły czerpać wzory własnych urządzeń konstytucyjnych z Anglii, tam system dwuizbowy już się był zakorzenił i stał się nieodłączną częścią składową rządów reprezentacyjnych. Stamtąd więc dwuizbowość parlamentu przeszła i do innych państw konstytucyjnych.

Jednocześnie z podziałem na dwie izby ustaliła się zasada, że obie izby — z pewnymi wyjątkami — mają te same prawa, i że zgodna decyzya, powstała w każdej z nich większością głosów, jest obowiązującą dla całego zgromadzenia. Obydwie izby zwykle zasiadają równocześnie.

Pomiędzy izbami istnieją różnice znamienne. O składzie drugiej izby w każdym kraju stanowi ustrój państwa, mniej lub bardziej dopuszczający zasadę zwierzchnictwa narodu. Tam, gdzie tę zasadę przyjęto w całej pełni, wraz ze wszystkimi jej naturalnymi skutkami, druga izba, zarówno jak i pierwsza musi być obieralną i opierać się na zasadach

powszechnego głosowania. Ale nawet i tam, gdzie obydwie izby pochodzą z wyborów, różnice te nie znikają. Różnice w składzie izb sprowadzają się do rozmaitych szczegółów. Tak np. liczba członków w każdej izbie jest odmienna — większa zwykle w izbie niższej, mniejsza w izbie wyższej. Następnie od członków izby wyższej wymaga się niekiedy wieku poważniejszego. Dalej członkowie jednej z izb mogą mieć pełnomocnictwo (mandat) na czas dłuższy, aniżeli członkowie drugiej. Do jednej z izb można stosować system częściowego odnawiania, do drugiej — odnowienie całkowite. Przy wyborach do jednej izby okręgi wyborcze mogą być większe i t. d. Różnica może też polegać na rozmaitości głosowania — bezpośredniego w jednym wypadku, pośredniego w drugim. Niekiedy zachodzą też różnice pomiędzy atrybucyami, prawami i funkcyami obydwóch izb.

Izba wyższa służy rozmaitym celom. Pierwszym celem jest zapewnienie osobnego przedstawicielstwa arystokracyi krajowej, która „pomieszana z pospólstwem — jak mówi Monteskiusz — straciłaby swe przywileje". Następnie w istnieniu dwóch izb niektórzy prawodawcy upatrują cały szereg korzyści natury moralnej. Zdaniem ich, podział ciała prawodawczego na dwie izby ma przedewszystkiem na celu osłabienie faktycznej potęgi władzy prawodawczej. Podział ciała prawodawczego sprawia, że władza prawodawcza traci wraz z jednością nadmierną przewagę swych sił i znów staje się taką, jaką być powinna — t. j. równą innym władzom. Według zdania Bryce'a konieczność dwu izb opiera się na tem przeświadczeniu, że „wrodzona skłonność każdego zgromadzenia do pośpiechu, tyranii i sprzedajności powinna znajdować hamulec w drugiej izbie, posiadającej jednakową jak i to zgromadzenie powagę". Dalej — ponieważ władza wykonawcza i prawodawcza są odrębne i poniekąd od siebie niezależne, 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

między jedną z izb a 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 akcya ta ku wielkiemu pożytkowi kraju staje się niezwyciężoną. Władza wykonawcza ze swej strony może miarkować kolizye pomiędzy dwiema izbami [1]. Podział ciała prawodawczego na dwie izby ma wreszcie zapobiegać uniesieniom i błędom, którym z łatwością ulega zgromadzenie obradujące.

Liczni przeciwnicy dwuizbowości wysuwają szereg bardzo poważnych i przekonywujących argumentów za koniecznością istnienia jedynej reprezentacyi jako reprezentacyi zwierzchnictwa całego narodu. Samo prawo może być tylko odbiciem woli narodu, wyrażonej przez większość wyborców politycznych. Ta wola w danej chwili i kwestyi albo jest dojrzałą albo jej niema. Więc i władza prawodawcza powinna być tak zorganizowaną, aby wolę narodu oddawała z możliwą dokładnością. Dlatego nie można dawać jednocześnie dwu sprzecznych jej wyrazów. Znaczyłoby to organizować coś niedorzecznego i tak czynią ci, którzy tworzą dwa zgromadzenia prawodawcze, mogące zmusić kraj do wypowiedzenia jednocześnie tak i nie. Następnie podnosi się, że system dwuizbowy zbytnio wstrzymuje uchwalanie praw i to nawet takich, których treść zasadnicza najmniej budzi wątpliwości. Druga izba staje na przeszkodzie reformom, na długo zamyka przed niemi wrota albo przyjmuje mocno obcięte i tem samem bezskuteczne. „Rozdwojone ciało prawodawcze — powiedział Franklin — to jakby wózek, ciągniony w dwie przeciwne strony, przez jednego naprzód, przez drugiego wstecz“.

Specyalnym interesom ma czynić zadość ustanowienie drugiej izby w państwach federacyjnych, które zawierają dwa zasadnicze pierwiastki: po pierwsze tworzą państwo jednolite, obejmujące cały naród, po drugie — szereg osobnych państw, z których każde w zasadzie zachowuje swoją

---

[1]) Temu twierdzeniu można zresztą łatwo przeciwstawić inne, mianowicie, że władza wykonawcza może się łączyć z jedną izbą, aby zmiażdżyć drugą.

udzielność. Aby ta subtelna równowaga mogła się utrzymać, oba powyższe pierwiastki muszą posiadać w rządzie federalnym swą własną reprezentacyę i własny organ. Stąd jedna izba, obierana proporcyonalnie do ludności, reprezentuje naród, jako jednolitą i jednorodną całość, druga zaś, ukonstytuowana przez zgromadzenia prawodawcze lub przez ludność poszczególnych państw, jako indywidualnych jednostek, jest przedstawicielką oddzielnych państw.

* * *

Ciało reprezentacyjne składa się z wybranych przez wyborców posłów (deputowanych). Jakkolwiek ze względów technicznych posłowie są obierani w okręgach, na które państwo jest podzielone, to jednak każdy z nich reprezentuje nie okręg, z którego jest wysłany, lecz cały naród i działa nie w interesie swych mocodawców, lecz w interesie całego społeczeństwa. Posłowie mogą radzić i stanowić we wszystkich sprawach znaczenia powszechnego lub miejscowego, wchodzących w zakres działania tego zgromadzenia, którego ci posłowie są uczestnikami.

Posłowie są zupełnie niezależni i posiadają zupełną swobodę wypowiadania sądów o tem, co leży w zakresie ich władzy i czynności, aż do upływu terminu ich pełnomocnictw. Wyborcy nietylko nie mogą odwołać deputowanych, ale nie mogą ani ograniczać ich władzy ściśle określonemi z góry instrukcyami, ani też narzucać reprezentantom ogólnego kierunku działalności prawodawczej. W postępowaniu swem posłowie winni się kierować głosem sumienia i względami na dobro ogółu, ale dla osiągnięcia tego celu dana im jest zupełna swoboda działania w granicach konstytucyi. Samo przez się rozumie się, że posłowie powinni w swem postępowaniu stosować się do woli narodu i dlatego koniecznem jest, aby kandydat zaznajamiał wyborców ze swym poglądem na najważniejsze sprawy, obchodzące ogół, które mogą być podniesione w parlamencie, ażeby ustrzedz się głosowania wbrew wypowiedzianym przez nich poglądom, jeśli nie ma potemu bardzo ważnych powodów. Ale żadnych formalnych zobowiązań, żadnych instrukcyj, tamujących lub krępujących

wolę deputowanego, ten ostatni przyjmować nie może. Podobne instrukcye są nietylko niedopuszczalne praktycznie, gdyż uniemożliwiałyby pracę ciała reprezentacyjnego (np. w wypadku wysunięcia się na porządek dzienny kwestyi, nieprzewidzianej chociażby przez niektóre instrukcye), ale stoją one w sprzeczności z istotą stosunku między deputowanym a wybierającym go okręgiem. Prawnie z tym ostatnim poseł niczem nie jest związany jako reprezentujący nie dany okręg, lecz cały kraj.

Posłowie są wybierani tylko na pewien przeciąg czasu. Jestto jedyny sposób zbudowania systemu prawdziwie reprezentacyjnego. Przy takim systemie często wznawiane wybory są jedyną legalną i skuteczną kontrolą narodu nad ludźmi, w których ręce na pewien czas złożył swą władzę. Poseł, który nadużył pozostawionej mu swobody i zawiódł zaufanie wyborców, po upływie terminu swych pełnomocnictw nie odważy się wystąpić z kandydaturą przy nowych wyborach, albo też będzie pewny, że go już ponownie nie wybiorą.

Posłowie są nietykalni — to znaczy, że żadna władza administracyjna ani sądowa nie ma prawa podczas trwania sesyi nietylko więzić członka parlamentu, ale wogóle przedsiębrać przeciwko niemu żadnych kroków, któreby mogły spowodować przymus: rozpoczynać śledztwa, wzywać do stawienia się i t. d. Jeżeli władze sądowe pragną wytoczyć członkowi parlamentu proces, to muszą prosić izbę, do której on należy, o wydanie go sądom. W Szwecyi uchwała taka może zapaść tylko wyjątkową większością $^5/_6$ głosów. Tylko w wypadku pochwycenia członka parlamentu na gorącym uczynku przestępstwa śledztwo może być rozpoczęte i cała procedura, nie wyłączając uwięzienia, przeprowadza się bez pozwolenia izby. Izba może w każdej chwili żądać uwolnienia swego uwięzionego członka, chociażby ten został skazany sądownie przed wyborem swym na członka parlamentu. Wreszcie za słowa, wypowiedziane na posiedzeniach parlamentu, członek jego nie może być w żadnym wypadku ścigany sądownie ani administracyjnie.

* * *

Obieralność reprezentacyi narodowej uwarunkowuje jej związek z opinią publiczną. Fakt, że reprezentacya narodowa jest organem, mogącym bezpośrednio odczuwać potrzeby narodu, w którego imieniu przemawia, dodaje jej powagi, jakiej nie posiadają inne organa państwa. Następnie obieralność reprezentacyi narodowej stwarza zupełną jej niezależność tak od mechanizmu biurokratycznego administracyi jak również i od zwierzchnika państwa.

Sam fakt istnienia instytucyj reprezentacyjnych, jako ciał samodzielnych w stosunku do administracyi i głowy państwa, jest istotną gwarancyą prawa wobec nadużyć ze strony tych czynników. A ścisły związek, istniejący pomiędzy ludnością a jej reprezentacyą, prawie zawsze zabezpiecza tej ostatniej poparcie ze strony opinii publicznej całego kraju.

Niezależność członków parlamentu od rządu zabezpiecza się w niektórych państwach konstytucyjnych przez stosowanie zasady t. zw. niewspółistności (incompatibilitas), polegającej na tem, że członkom parlamentu nie wolno zajmować żadnych urzędów, ani przyjmować żadnych zaszczytów rządowych [1]). Chodzi przytem o to, aby z jednej strony rząd, zapełniając parlament urzędnikami, nie zamienił go w swe narzędzie, a z drugiej, aby za pomocą nominacyj, awansów, orderów i t. d. nie mógł przekupywać członków parlamentu. W Anglii zasada ta jest przeprowadzona tak konsekwentnie, że gdy nawet poseł zostanie mianowany ministrem, to traci mandat i musi poddać się nowemu wyborowi. To samo jest w Belgii i na Węgrzech. W Belgii poseł może być mianowany urzędnikiem dopiero w rok po wygaśnięciu mandatu. We Francyi, a także na Węgrzech nietylko wprost rządowe stanowisko, ale także urzędy w prywatnych przedsiębiorstwach przemysłowych i finansowych, które mają interesy pieniężne z rządem, są niewspółistne z mandatem parlamentarnym. W Belgii i kilku innych krajach monarchicznych nawet przyjęcie orderu od króla pociąga za sobą, jeśli nie zupełną utratę mandatu, to przynajmniej konieczność poddania się nowemu wyborowi dla prze-

---

[1]) Porównaj str. 53.

konania się o tem, czy wszyscy wyborcy jeszcze pragną mieć posłem tak odznaczonego człowieka.

Zasada niewspółistności co do urzędów państwowych nie stosuje się do izb wyższych tam, gdzie członkowie ich są mianowani przez króla. Przeciwnie, wtedy właśnie zasiada w nich dużo wysokich urzędników. I do senatu francuskiego mogą być także wybierani niektórzy wyżsi urzędnicy sądowi i profesorowie uniwersytetów. Natomiast w Prusach i w Niemczech niewspółistność wcale nie istnieje, a sejm pruski aż się roi od urzędników administracyjnych — landratów i prezesów rejencyjnych.

* * *

Sprawy, rozpatrywane przez parlament w dzisiejszych państwach konstytucyjnych, dadzą się podzielić na następujące kategorye:

1) Ustanawianie norm, wkładających na obywateli jakiekolwiek obowiązki tak względem innych obywateli, jak i względem państwa. Tu należą przepisy w dziedzinie prawa cywilnego i kryminalnego jakoteż i sądownictwa oraz podatki i wogóle wszelkie opłaty.

2) Zatwierdzanie wszelkiego rodzaju zarządzeń, które mogłyby być, ze względu na swą istotę, sprawami administracyjnemi, ale które według wyraźnego brzmienia prawa muszą być przedstawione izbom. Tu należą: zmiany w podziale administracyjnym państwa, rozporządzanie się majątkiem państwa, pozwolenie gminom miejskim i wiejskim zaciągać pożyczki nie wyższe ponad określoną sumę, wreszcie wszelkie te zarządzenia administracyjne, które są połączone z potrzebą wyasygnowania pewnych sum pieniężnych.

3) Rozstrzyganie spraw, które właściwie nie posiadają istotnego charakteru prawodawczego, ale były już raz rozstrzygnięte w drodze prawodawczej — czy to przypadkowo, gdyż dana sprawa została rozstrzygnięta jednocześnie z inną, rozpatrywaną w drodze prawodawczej, czy to na skutek faktu, że ministeryum przedłożyło izbom sprawę, która mogła być rozstrzygnięta administracyjnie, ażeby, otrzymawszy poparcie izb, zrzucić z siebie wszelką odpowiedzialność. Ta trzecia kategorya rozszerza się ustawicznie.

Posłowie wybrani do parlamentu wybierają prezydyum izby, poczem izba uważana jest za ukonstytuowaną. Jedynie w Szwecyi i Holandyi prezydenta izby niższej mianuje król. Przewodniczący izby wyższej prawie wszędzie jest mianowany przez głowę państwa. W państwach monarchicznych parlament otwiera się mową tronową, wygłaszaną lub odczytywaną przez monarchę albo przez kogoś z wyższych urzędników z jego polecenia. W większej części państw republikańskich niema nic, co by przypominało mowę tronową. Prezydent Stanów Zjednoczonych albo Francyi od czasu do czasu zwraca się do izb z orędziem, w którem komunikuje parlamentowi, co uważa za konieczne, albo wypowiada swe poglądy na ważniejsze kwestye polityczne, znajdujące się na porządku dziennym, ale orędzia te nie są związane z terminem otwarcia lub zamknięcia sesyi. Zwykle też przypadają na jej środek. Tylko w republice meksykańskiej prezydent otwiera i zamyka parlament specyalną mową prezydencką.

Po mowie tronowej izba deputowanych przystępuje do wyboru prezydyum. Na pierwszem posiedzeniu prezyduje zwykle najstarszy wiekiem członek izby, który powołuje określoną liczbę sekretarzy z pomiędzy najmłodszych członków izby. W ten sposób konstytuuje się pierwsze czasowe prezydyum izby, i parlament może przystąpić do swych zajęć. Ponieważ prezydyum czasowe nie może kierować obradami przez czas dłuższy, gdyż nie posiada tej powagi co przewodnictwo z wyboru, przeto jedyną czynnością parlamentu pod kierownictwem przewodniczącego ze starszeństwa jest wybór prezydyum właściwego. Ale na początku pierwszej sesyi parlamentu izba składa się z deputowanych o niesprawdzonych jeszcze mandatach, które mogą być unieważnione. Wskutek tego pierwsze prezydyum, wybrane przez taką izbę, może być tylko czasowem. We Francyi wybiera się ono na określony termin — aż do sprawdzenia mandatów połowy składu izby, gdzieindziej (Austrya, Prusy, Niemcy) na cztery tygodnie.

Po wyborze prezydenta wybiera się wiceprezydentów (w Niemczech 2-ch, we Francyi — 4-ch), następnie sekretarzy i specyalnych urzędników (kwestorów) zarządzających finansami izby. Zresztą kwestorów gdzieniegdzie mianuje prezydent izby (Niemcy, Prusy).

Od tego systemu, istniejącego z różnemi modyfikacyami w większości parlamentów, bardzo różni się sposób konstytuowania się izby gmin w Anglii. W dzień, na który ogłoszenie królewskie wyznaczyło otwarcie parlamentu, tak lordowie jak i członkowie izby gmin zgromadzają się w swoich lokalach. W izbie gmin clerk korony wręcza clerkowi izby gmin (specyalny funkcyonaryusz, nie wchodzący w skład parlamentu, mianowany przez koronę) spis wybranych członków izby gmin. Następnie członkowie izby gmin udają się do izby lordów. Tam członek gabinetu, lord-kanclerz, zwraca się do obydwóch izb z oświadczeniem, że kiedy członkowie izby gmin złożą przysięgę, wówczas jego królewska mość zakomunikuje powody zwołania parlamentu; ponieważ zaś do tego czasu musi być wybrany speaker izby gmin, przeto członkowie tych ostatnich mają zebrać się w swym lokalu i wybrać odpowiednią osobę na to stanowisko; nazajutrz o pewnej godzinie osoba ta ma się przedstawić jego królewskiej mości do zatwierdzenia wyborów. Wysłuchawszy tego, członkowie izby gmin powracają do swego lokalu. Prezydenta ze starszeństwa wieku w Anglii niema wcale; zastępuje go clerk izby gmin. Któryś z członków izby gmin zwraca się do tego ostatniego, jako przewodniczącego, i proponuje kogoś na stanowisko speakera izby gmin. Tę propozycyę popiera inny poseł i, jeśli protestu niema, speakerem zostaje dany kandydat bez dalszych formalności. Jeśli jest dwóch albo więcej kandydatów, poleconych i popartych odpowiednio, odbywają się wybory, przyczem dopuszcza się dyskusya (czego niema przy wyborze prezydenta izby w innych krajach). Wiceprezydenta tak samo jak i sekretarzy z wyboru izba gmin w Anglii nie zna. Zastępuje ich clerk izby gmin. Nazajutrz po wyborze speakera król komunikuje mu przez lorda-kanclerza zatwierdzenie wyboru i z tą chwilą izba gmin jest ukonstytuowana i może pracować normalnie.

Według ustalonego w większości państw zwyczaju prezydentem izby jest zwykle członek najliczniejszej partyi, wiceprezydentami zaś są członkowie partyj, następujących kolejno po tamtej pod względem swej liczebności.

Po ukonstytuowaniu się prezydyum parlamentu rozpo-

czynają się jego czynności. Pierwszą (jeśli nie zawsze chronologicznie, to w każdym razie logicznie) czynnością parlamentu jest weryfikacya (sprawdzanie) mandatów, w olbrzymiej większości państw należąca do izb. W Niemczech parlament dzieli się z wylosowania na 7 sekcyj, z których każda — znowuż na mocy wylosowania — ma rozpatrzeć $^1/_7$ część mandatów. Sekcye składają sprawozdanie parlamentowi z weryfikacyi wyborów, przeciwko którym nikt nie protestował i które nie budzą żadnej wątpliwości. Rozpatrzeniem mandatów zakwestyonowanych zajmuje się specyalna komisya parlamentarna, komisya rugów wyborczych, złożona z 14 członków, wybranych po dwóch z każdej z powyższych sekcyj. Komisya ta składa sprawozdanie parlamentowi, który ostatecznie bez apelacyi zatwierdza lub unieważnia dany mandat. Mniej więcej tak samo odbywa się weryfikacya mandatów w innych państwach konstytucyjnych. Tylko w Anglii izba gmin rozpatruje jedynie, czy deputowany jako jednostka odpowiada warunkom wymaganym, i unieważnia jego mandat, nawet otrzymany w drodze najzupełniej prawidłowych wyborów, jeśli dany poseł nie posiada potrzebnych kwalifikacyj. Ale sama prawidłowość wyborów rozpatrywana jest przez sąd ławy królewskiej, który jest instancyą bez apelacyi dla zatwierdzania (agnoskowania) lub unieważniania wyborów. Za przykładem Anglii poszły Kanada i Japonia. W Portugalii weryfikacya danego mandatu może być oddana sądowi na żądanie minimum 15 posłów.

Funkcye sekcyj weryfikacyjnych nie ograniczają się samem rozpatrywaniem mandatów. Do nich należy też wybór komisyj parlamentarnych, odgrywających w życiu parlamentu bardzo wybitną rolę, albowiem wszystkie ważniejsze projekty są odsyłane przez parlament w celu szczegółowego rozpatrzenia i zbadania do specyalnych komisyj. We Francyi komisye składają się z 11, 22 lub 33 członków; w Niemczech z 7, 14, 21 albo 28. Sekcye wybierają do komisyj po równej liczbie członków (1—4), mają przytem prawo wybierać nie tylko każda z własnego grona, lecz z całej izby. Zresztą funkcya ta z biegiem czasu stała się fikcyjną. Obecnie np. w Niemczech wybór członków komisyj należy faktycznie do samych partyj i jest regulowany przez t. zw. konwent

seniorów *(Seniorenconvent)*, złożony z pełnomocników partyj, reprezentowanych w parlamencie, i zbierający się regularnie pod przewodnictwem prezydenta parlamentu. Po każdych wyborach konwent seniorów ustanawia określony klucz przedstawicielstwa poszczególnych partyj w komisyach, proporcyonalnie do siły ich w parlamencie, i każda partya wybiera odpowiednie osoby.

Formalnie porządek dzienny prac parlamentu ustanawia prezydent, który też na każdem posiedzeniu ogłasza termin następnego posiedzenia, ale faktycznie zależy on i tu od konwentu i częściowo od plenum parlamentu, które mogą protestować przeciwko ustanowionemu przez prezydenta porządkowi dziennemu i osiągnąć jego zmianę.

Czynności każdego parlamentu sprowadzają się przedewszystkiem do rozpatrywania projektów praw, przedłożonych przez rząd albo wychodzących z łona samego parlamentu (t. zw. w Niemczech wnioski inicyatywne—*Initiativanträge)* następnie do zapytań i interpelacyj, odpowiedzi na mowy tronowe, manifestacyj, rezolucyj i uchwał w sprawach przypadkowych, wreszcie ustanawiania porządku dziennego. Do projektów praw należy i budżet.

Każdy projekt prawa przechodzi w izbie trzy (we Francyi najczęściej dwa) czytania — z wyjątkiem, naturalnie, tych wypadków, kiedy zostanie odrzucony całkowicie już w pierwszem czytaniu. Pierwsze czytanie polega na omówieniu ogólnem zasadniczych podstaw projektu. Po ukończeniu pierwszego czytania albo przystępuje się odrazu do drugiego czytania, albo odsyła się projekt do jednej z komisyj, istniejących w parlamencie (budżetowa, prawna, petycyjna i t. d.). Komisya rozpatruje projekt szczegółowo i przedstawia parlamentowi swoje sprawozdanie i wnioski. Drugie czytanie polega na rozpatrywaniu szczegółów projektu — punkt po punkcie, przyczem członkowie parlamentu mogą stawiać swoje poprawki do każdego paragrafu projektu. Jeśli paragrafy projektu — jeden po drugim — są odrzucone przez parlament, w takim razie cały projekt uważa się za pogrzebany i trzecie czytanie odpada. W przeciwnym razie następuje trzecie czytanie, formalnie będące powtórzeniem drugiego. Po

przegłosowaniu wszystkich paragrafów z kolei głosuje się ostatecznie nad całością projektu.

Po ustaleniu tekstu projektu izba skierowuje go do drugiej izby. Ta albo godzi się na redakcyę, wypracowaną przez pierwszą, albo też proponuje pewne zmiany. W ostatnim wypadku projekt powraca do izby, która go rozpatrywała pierwej, i ta albo godzi się na zmiany, proponowane przez tamtą, albo stara się znaleść wyjście kompromisowe. Kiedy już obydwie izby zgodziły się na jeden tekst ostateczny, prawo przedstawia się do sankcyi monarsze. Monarcha zresztą może sankcyi odmówić, ale korzysta z tego prawa niezmiernie rzadko.

W republikach prawo sankcyi jest nadzwyczaj ograniczone. W Szwajcaryi niema go wcale, gdyż tam sankcya należy właściwie do całego narodu. W Stanach Zjednoczonych prezydent posiada tylko veto zawieszające, warunkowe Jeśli mianowicie odmówi zatwierdzenia jakiegoś prawa, uchwalonego przez parlament, to ten ostatni może postawić go powtórnie na porządku dziennym i, jeśli w każdej z obu izb $^2/_3$ głosów oświadczy się powtórnie za prawem, to nie potrzebuje ono sankcyi i prezydent musi je ogłosić. We Francyi prawa prezydenta pod tym względem są jeszcze mniejsze. Jeśli jakaś uchwalona przez parlament ustawa mu się nie podoba, to może tylko w pewnym określonym terminie zażądać od parlamentu ponownego jej rozpatrzenia, czego parlament nie może odmówić. Termin ten wynosi miesiąc dla zwykłych praw, trzy dni dla tych, które parlament uzna za pilne. Jeśli obydwie izby zwykłą większością uchwalą ustawę powtórnie, to prezydent musi ją ogłosić w tym terminie.

W Niemczech (w Rzeszy) cesarz wcale nie ma prawa veto, ponieważ właściwym władcą naczelnym Niemiec jest zbiorowość wszystkich panujących w poszczególnych częściach składowych cesarstwa. Zbiorowość ta jest reprezentowana przez delegatów w radzie związkowej, która i tak jest drugą instancyą prawodawczą i w której cesarz jako król pruski i tak jest reprezentowany. Cesarz w Niemczech nie jest właściwie monarchą, lecz tylko „prezesem“ — pierwszym między równymi.

Zasada udziału reprezentacyi narodowej w prawodaw-

stwie głosi, że za prawo uznaje się tylko ten tekst, który został przyjęty przez izby i zatwierdzony przez zwierzchnika państwa. Dlatego każdy projekt prawa przedkłada się izbom, przedewszystkiem jednej, następnie drugiej — zwykle pierwszeństwo jest tu obojętne.

W większości wypadków głosowanie odbywa się za pomocą powstawania lub pozostawania na miejscach, przyczem odbywa się zwykle t. zw. kontrpróba. Jeśli ktoś z prezydyum parlamentu poweźmie wątpliwość co do wyniku głosowania, to musi ono być przedsięwzięte po raz drugi. Na żądanie pewnej liczby posłów musi być przeprowadzone głosowanie imienne, które ze względu na swą przewlekłość jest bardzo skutecznym środkiem niedopuszczenia do uchwalenia pewnych, nie pożądanych dla jakiejś partyi, wniosków — środkiem t. zw. obstrukcyi.

Obradami parlamentu kieruje prezydent lub — w jego nieobecności — jeden z wiceprezydentów. On też udziela głosu mówcom. Przy omawianiu każdego projektu jego inicyatorowie posiadają pierwszeństwo głosu. Tak samo referentom komisyj przysługuje pod tym względem prawo specyalne. W parlamencie niemieckim członkowie rady związkowej (Bundesrath) mogą przemawiać w każdej chwili.

Z wyjątkiem projektów ustaw, wszystkie inne kwestye, omawiane w parlamencie, przechodzą zwykle tylko jedno czytanie

System obrad w parlamencie gwarantuje przewagę olbrzymią większości nad mniejszością, która może być niekiedy traktowana wprost despotycznie. Regulaminy parlamentarne wprawdzie dążą do zabezpieczenia pewnych praw i mniejszości, ale te usiłowania są bardzo często niewystarczające. W wypadku gwałcenia despotycznego woli mniejszości, ta ostatnia ucieka się do obstrukcyi, uniemożliwiając zupełnie lub przeciągając niesłychanie uchwałę za pomocą wygłaszania nieskończenie długich mów, stawiania niezliczonych poprawek do każdego paragrafu omawianego projektu i żądania przytem imiennego głosowania. W niektórych parlamentach regulamin obrad może skutecznie położyć kres obstrukcyi.

Jeden z parlamentów, mianowicie francuski, posiada

nieznaną gdzieindziej rękojmię przeciwko zamachowi stanu. Pałace izby poselskiej oraz senatu posiadają tam swoich komendantów wojskowych, mianowanych za zgodą prezydenta każdej izby i podlegających jedynie jego rozkazom. Oprócz tego prezydent każdej z izb posiada prawo „bezpośredniej rekwizycyi“ t. j. może w każdej chwili rozkazać, aby pewne, przez niego wybrane, oddziały wojska stawiły się w pałacu i dokoła pałacu izb i oddały się pod jego komendę. W razie grożącego zamachu stanu parlament mógłby w ten sposób wezwać na swoją obronę zaufanych republikańskich żołnierzy. Wreszcie gdyby parlament został jednak nielegalnie rozpędzony, to rady jeneralne departamentów (wybierane na podstawie powszechnego prawa wyborczego) mają obowiązek natychmiast posłać po dwóch delegatów do stolicy departamentu, w którym mogą bezpiecznie obradować. Zebranie to, do którego przyłączają się wedle możliwości rozpędzeni posłowie, ma tymczasowo wszystkie prawa parlamentu.

* * *

Podstawową zasadą porządku konstytucyjnego jest prawo, na mocy którego rząd ma sporządzać corocznie ogólny rozkład dochodów i wydatków państwa na rok następny. Rozkład ten, zwany budżetem, musi być przedłożony obydwom izbom parlamentu do zatwierdzenia. Budżet taki musi być ułożony bardzo szczegółowo z podziałem na paragrafy, z których każdy jest zatwierdzany przez parlament osobno. Ministrowie muszą kierować się tym budżetem i nie wolno im przekraczać tak sumy ogólnej, przyznanej każdemu ministerstwu, jak i żadnej z poszczególnych pozycyj, które na tę sumę się składają. Parlament nie tylko zatwierdza i zmienia budżet przedłożony mu przez rząd, ale kontroluje wykonanie budżetu z lat poprzednich. Prawo budżetowe jest w ręku parlamentu środkiem, za pomocą którego może on wywierać znaczny nacisk na rząd. Nieuchwalenie przez parlament budżetu powstrzymuje czynności rządu, gdyż ten bez uchwały parlamentu nie może ani ściągać podatków, ani robić jakichkolwiek wydatków. Tak zmusza się więc ministeryum do dymisyi.

W ten sposób prawo budżetowe parlamentu jest najbardziej skuteczną formą wykonywania kontroli nad całym biegiem spraw zarządu państwowego. Gdy bowiem, na ogół biorąc, kontrola reprezentacyi narodu nad czynnościami rządu posiada charakter do pewnego stopnia przypadkowy i polega na pośrednich sposobach uzależniania rządu od woli przedstawicielstwa narodu, to przy wykonywaniu praw finansowych przedstawicielstwa narodu kontrola ta nabiera charakteru prawnie zupełnie określonego i regularnego.

Prawa finansowe reprezentacyi narodowej mogą być sprowadzone do dwóch następujących zasad podstawowych: 1) żadne opłaty ze strony ludności na rzecz skarbu nie mogą być ustanowione inaczej, jak w drodze prawodawczej i 2) żaden wydatek skarbowy nie może być dokonany inaczej jak na mocy prawa. Obydwie te zasady wypływają logicznie z istoty zwierzchnictwa narodu, który tylko sam — w osobach swoich przedstawicieli — może się opodatkowywać i w ten czy inny sposób rozporządzać się tą drogą otrzymanemi sumami.

Prawa finansowe parlamentów istniejących zostały ułożone na modłę angielską. W Anglii parlament bardzo długo i uparcie walczył z królami, którzy starali się zagarnąć prawo ustanawiania podatków, lecz walka ta zakończyła się zwycięstwem parlamentu.

Ażeby jednak zabezpieczyć sobie wpływ, a z drugiej strony ażeby zniewolić króla do stałego zwoływania reprezentacyi narodowej, parlament angielski począł uchwalać żądane przez niego opłaty na przeciąg jednego roku, zastrzegając sobie prawo odrzucenia w roku następnym żądań króla. Odrzucenie jego żądań finansowych było w ręku parlamentu jednym z najpotężniejszych środków walki z dążeniami absolutystycznemi. Obecnie stosunki zmieniły się o tyle, że nie na królu, lecz na parlamencie leży odpowiedzialność za sprawność funkcyonowania machiny państwowej. Wobec tego dziś całkowite odrzucenie budżetu, jako środek walki parlamentu z głową państwa, byłoby czynem, brzemiennym w bardzo ostre komplikacye.

Natomiast parlament może, rozpatrując projekt budżetu, nie zgodzić się na tę lub ową pozycyę, na wysokość albo

nawet na samo ustanowienie jakiegoś dochodu lub wydatku, ponieważ reprezentacya narodu jest gospodarzem wszystkiego tego, co wpływa do skarbu państwa, jak również i tego, co się z niego wydaje. Wskutek tego parlament istotnie posiada ogromny wpływ na cały tok rządów, i ministeryum prawie we wszystkich sprawach musi liczyć się ze zdaniem przedstawicielstwa narodowego, ponieważ prawie każde zarządzenie ministerstwa połączone jest z koniecznością jakiegoś wydatku, który musi być uchwalony przez parlament.

Po za tem parlament przez sam fakt dyskusyi nad budżetem, zwraca uwagę ogółu na całe życie państwowe, na wszystkie jego urządzenia, zarówno w najdrobniejszych szczegółach jak i we wzajemnem ustosunkowaniu. Dyskusya budżetowa daje doskonałą sposobność do rewizyi i krytyki wszystkich instytucyj państwa, zarówno jak i ogólnej polityki rządu.

Obecnie najbardziej istotnem prawem z punktu widzenia zapewnienia wpływu finansowego parlamentowi — jest nie prawo odrzucenia budżetu, lecz prawo ścisłej specyalizacyi uchwalonych kredytów według poszczególnych rubryk dochodów i wydatków każdego ministerstwa.

Prawa finansowe reprezentacyi narodowej mogą naturalnie posiadać znaczenie praktyczne tylko wówczas, jeśli parlament ma i prawo kontroli nad wydatkowaniem sum uchwalonych. Dlatego też sprawozdanie rządu z wypełnienia budżetu jest co rok przedkładane parlamentowi.

Budżet jest przedstawiany przedewszystkiem izbie niższej, a dopiero później wyższej, która nie może podwyższyć pozycyj, uchwalonych przez tamtą. Po uchwałach obydwóch izb monarcha, względnie prezydent, udziela swej sankcyi i ogłasza budżet. Tylko w Szwecyi uchwały parlamentu w sprawach finansowych nie wymagają wcale sankcyi króla.

Jakkolwiek wszystkie państwa europejskie wzorowały się w dziedzinie praw finansowych parlamentu na Anglii, to jednak pomiędzy postanowieniami, działającemi w rozmaitych krajach konstytucyjnych, zachodzą znaczne różnice. Kiedy w Anglii istnieje specyalny „fundusz skonsolidowany“, stanowiący część budżetu, nie podlegającą dyskusyi corocznej, inne państwa takiego funduszu nie znają. Po za tem różnice

polegają na stopniu znaczenia terminu rocznego dla tych podatków, które są ustanowione przez prawa ogólne. Pod tym względem skrajnie odmiennymi typami konstytucyj są — z jednej strony belgijska, z drugiej — pruska.

Według zasady podstawowej prawa belgijskiego, żaden podatek nie może być ściągany, jeśli nie został uchwalony specyalnie na dany rok przy rozpatrywaniu budżetu. I ten fakt, że istnieje jakieś prawo ogólne, ustanawiające podatek, o którym mowa, nie uwalnia od osobistej odpowiedzialności karnej osoby urzędowej, któraby ściągnęła podatek, nie wymieniony w budżecie na dany rok. W konstytucyi pruskiej niema paragrafów, orzekających, że wszystkie podatki są uchwalone na czas jednego roku. Dlatego też uznaje się, że w Prusach budżet jest konieczną podstawą legalną do ściągania tylko tych podatków, które nie są ustanowione przez jakieś inne prawo. W ten sposób w Prusach budżet zawiera obowiązkowo tylko te pozycye dochodów i wydatków, które nie posiadają na mocy prawa charakteru stałego. Ale jednocześnie ministeryum musi zdać sprawę przedstawicielom narodu z każdego wydatku uzasadnionego przez prawo, choć nieprzewidzianego w budżecie, i przekonać ich o prawnej konieczności takiego wydatku.

W porównaniu z innemi prawami prawo budżetowe posiada zupełnie specyalny charakter. Niezgoda poszczególnych czynników prawodawczych (izb pomiędzy sobą albo zwierzchnika rządu i izb) przy zwykłych prawach powoduje tylko fakt, że dane prawo nie może być ustanowione, wskutek czego zachowuje swą moc stan dotychczasowy. Przy nieuchwaleniu budżetu jest zupełnie inaczej. Jeśli budżet dlaczegoś nie został uchwalony, wszystkie dochody i wydatki państwowe tracą swą podstawę prawną i całokształt wykonywania rządów staje się prawie niemożliwym. Nietylko w Belgii, ale nawet w Prusach bez budżetu cała machina państwowa musiałaby się zatrzymać.

Wypadek, kiedy izby nie mogą przyjść do porozumienia z powodu budżetu, jest mało prawdopodobny praktycznie. Ale zatargi z ministeryum lub z królem na gruncie budżetu są zupełnie możliwe. Izby, odmawiające ministeryum uchwalenia przedłożonego przezeń budżetu, albo król, nie chcący

zatwierdzić budżetu w tej formie, w jakiej ten został przez izby uchwalony, wywołuje eo ipso walkę otwartą między ministeryum a reprezentacyą narodową. Wynik tej walki zależy od tego, po czyjej stronie będzie siła opinii publicznej.

Jeśli ministeryum, ufne w poparcie opinii publicznej, nic sobie nie robi z nieuchwalenia przez parlament budżetu i w dalszym ciągu ściąga podatki i wydaje pieniądze ze skarbu państwa, a opinia publiczna nie zaprotestuje przeciwko temu dostatecznie silnie, izby będą musiały post factum uznać zarządzenie finansowe, poczynione bez budżetu, za prawidłowe lub przynajmniej usprawiedliwione koniecznością. Jeśli zaś naród czynnie poprze izby i odmówi płacenia podatków, uznając je, jako nieuchwalone w budżecie, za nielegalne, ministeryum musi się uznać za zwyciężone i podać do dymisyi.

Zresztą zatargi na tle budżetowem są stosunkowo dość rzadkie, gdyż grożą one zbyt wielkiemi niedogodnościami dla całego życia państwa.

Kontrola parlamentu nad wykonaniem budżetu w latach poprzednich polega na następującem. Po zamknięciu rachunków każdego roku, parlamentowi zostaje w tej lub owej formie przedstawiona prośba rządu o udzielenie absolutoryum. Dla ułatwienia parlamentowi pracy istnieją specyalne izby obrachunkowe, złożone z fachowców, o ile możności niezależnych od rządu, bo korzystających z sędziowskiego prawa nieusuwalności. One to badają jaknajszczegółowiej każdy dokonany pobór i wydatek i zamknięty roczny rachunek przesyłają parlamentowi wraz ze swemi uwagami. Tak jest między innemi we Francyi. W Anglii kontrola wykonania budżetu jest jeszcze o wiele skuteczniejsza, ponieważ dokonywa się nie po zamknięciu rachunków, lecz w trakcie samego wydatkowania. Tam mianowicie wszystkie dochody państwa są przesyłane do banku angielskiego, wypłaty zaś odbywają się w ten sposób, że minister posyła każdy rozkaz płatniczy najpierw do urzędu kontroli, a dopiero z poświadczeniem tego urzędu idzie on do banku. Jeśli urząd kontroli swego poświadczenia odmówi, uważając dany rozkaz płatniczy za naruszenie budżetu, bankowi nie wolno wydać pieniędzy. W Austryi oprócz pozaparlamentarnej izby obra-

chunkowej istnieje jeszcze specyalna parlamentarna komisya długu państwowego, złożona z dwóch członków, wybranych przez izbę panów i czterech — przez izbę poselską. Wybiera się ich na cały czas urzędowania danej izby poselskiej, lecz mandat ich nie przerywa się w razie rozwiązania izby lub z końcem kadencyi i trwa aż do wyboru nowej komisyi przez nową izbę, przyczem członkowie komisyi korzystają przez cały czas z bezwarunkowej nietykalności parlamentarnej. Zadaniem tej komisyi jest pilnować, aby nie przekroczono pewnego maximum pieniędzy papierowych i aby nie powiększono bezprawnie t. j. bez zezwolenia parlamentu sumy długów państwowych. W tym celu komisya ta ma dostęp swobodny do wszystkich odnośnych biur i ksiąg. W innych krajach zadanie to nie jest tak wyodrębnione.

CZĘŚĆ TRZECIA.

Rząd.

Stanowisko zwierzchnika państwa. — Monarcha. — Prezydent. — Monarcha „z woli narodu". — Atrybucye władzy zwierzchnika państwa. — Nietykalność. — Nieodpowiedzialność. — Kontrasygnatura. — Nieodpowiedzialność głowy państwa w republikach. — Dziedziczenie tronu. — Pełnoletność panującego. — Regencya. — Lista cywilna. — Apanaże — Wpływ głowy państwa. — Prerogatywa. — Umowy konstytucyjne. — Prerogatywa jako przywilej narodu. — Atrybucye głowy państwa w dziedzinie prawodawczej. — Głowa państwa a parlament. — Inicyatywa. — Sankcya. — Veto. — Atrybucye zwierzchnika państwa w dziedzinie wykonawczej. — Rozporządzenia administracyjne. — Rozporządzenia tymczasowe. — § 14. konstytucyi austryackiej. — Atrybucye naczelnika państwa w dziedzinie sądowej. — Prawo łaski. — Polityka zagraniczna. — Wojskowość. — Ministrowie. — Odpowiedzialność ministrów. — Rządy dualistyczne a parlamentarne. — Gabinet. — Premier. — Parlamentarna odpowiedzialność ministrów. — Wnioski umotywowane. — Zapytania. — Interpelacye. — Votum zaufania i nieufności. — Kwestya gabinetowa. — Ankiety parlamentarne. — Szwedzki system kontroli parlamentu. — Sąd nad ministrami.

Według istniejących konstytucyj, monarcha uważany jest za głowę wszelkich władz w państwie [1]). Nie należy jednak sądzić, aby cała władza państwowa należała do monarchy. Władza ta należy do narodu i prawa są wyrazem woli tego ostatniego, monarcha zaś jedynie występuje w jego imieniu. Tylko dlatego, że prawa są wyrazem woli narodu, nie tracą one

---

[1]) W republikach prezydent zastąpił i zastępuje miejsce monarchy i mianuje rząd, do którego przedstawicielstwo narodu znajduje się w takim samym zasadniczo stosunku, jak w monarchiach konstytucyjnych.

swej mocy pomimo zmiany osoby monarchy. Nie wszystkie też funkcye władzy państwowej są zogniskowane w ręku głowy państwa. Bardzo znaczna i ważna część tych funkcyj jest wyłączona z zakresu jego woli. Da się to przedewszystkiem powiedzieć o działalności sądowej. Monarcha już nie może być sędzią, jak to niegdyś bywało, i powiedzenie, że jest głową władzy sądowej, daje jedynie wyraz faktowi, posiadającemu już tylko historyczne znaczenie. Nawet w Szwecyi, gdzie król ma prawo brać udział w rozprawach sądu wyższego, nie korzysta on z tego. Samo mianowanie sędziów przez monarchę jest tylko w tem znaczeniu swobodnym aktem jego woli, że do niego należy wybór z pomiędzy osób, zadosyć czyniącym warunkom, uprawniającym je do zajęcia stanowiska w sądownictwie. Mianując urzędników, monarcha spełnia tylko swój obowiązek, gdyż urzędnicy są jego niezbędnymi pomocnikami, którymi musi posługiwać się nie tylko *de facto*, ale i *de jure*. Udział gmin miejskich i wiejskich jakoteż innych związków autonomicznych w wykonywaniu władzy publicznej też najzupełniej nie zależy od monarchy.

W państwach, gdzie monarcha panuje nie tylko „z bożej łaski“, ale i „z woli narodu“ [1]), konstytucya jest takiem samem źródłem kompetencyi monarchy, jak i źródłem atrybucyj, udzielanych innym organom państwa. Tak np. według konstytucyi belgijskiej „król nie posiada żadnej innej władzy oprócz tej, która przyznana mu jest przez konstytucyę i wydane na mocy tej konstytucyi prawa“. Założyciel dynastyi belgijskiej, książę Leopold, wstąpił na tron w r. 1831 po złożeniu przysięgi na wierność konstytucyi. Ale król belgijski nie może być pozbawiony tronu i treść pełnomocnictwa królewskiego nie może być zmieniona inaczej jak za zgodą króla, gdyż wszelkie zmiany w organizacyi państwa belgijskiego zależą, na mocy jego konstytucyi, od zgody wszystkich czynników istotnych tej organizacyi, a więc i króla. Dlatego też władza króla belgijskiego jest tak samo trwałą i niezaprzeczalną jak władza monarchy, panującego na mocy własnego prawa.

---

[1]) We Włoszech prawa są wydawane w imieniu króla, który jest nim »*per grazia di Dio e per volontà della nazione*« (z bożej łaski i z woli narodu).

Król i tu jest głową państwa i żaden akt władzy państwowej nie może być wykonany bez jego udziału lub kontroli.

Władza rządowa naczelnika państwa w konstytucyach nie zupełnie ściśle nazywa się wykonawczą. Obejmuje ona bowiem nie tylko prawo wydawania koniecznych dla wykonywania praw rozporządzeń, ale i kontrolę nad zarządem państwa i gmin, władzę policyjną, mianowanie i dymisyonowanie ministrów, wyznaczanie innych urzędników, nadawanie tytułów i orderów, naczelne dowodzenie lądowemi i morskiemi siłami wojennemi, wypowiadanie wojny, zawieranie traktatów, prawo łaski i prawo bicia monety.

Na mocy stereotypowego postanowienia konstytucyj współczesnych osoba głowy państwa jest „święta i nietykalna". Pierwsza z tych cech nie posiada znaczenia prawnego, druga posiada dwojakie. Jedno polega na tem, że osoba głowy państwa jest broniona od targnięcia się na nią przez specyalne postanowienia praw kryminalnych i kary. Drugie oznacza, że żadna władza państwowa nie może pociągnąć głowy państwa do odpowiedzialności. W tym ostatnim sensie nietykalność jest równoznaczna z nieodpowiedzialnością.

Nie stoi to jednak w sprzeczności z zasadą, że głowa państwa musi kierować się w swem postępowaniu prawami. Większość konstytucyj żąda złożenia przez głowę państwa przysięgi na wierność konstytucyi i prawom.

Nieodpowiedzialność monarchy, lubo zachowana z czasów absolutyzmu, posiada pewne uzasadnienie praktyczne. Mianowicie trwałość rządu państwowego byłaby zachwiana, gdyby jego zwierzchnik był pociągany do śledztwa i oddawany pod sąd.

Nieodpowiedzialność monarchy rozpowszechnia się tak na akty jego rządzenia, jak i na czyny jego jako człowieka prywatnego. Tu zresztą uwzględnia się jedynie czyny, karane kryminalnie, lecz nie prywatnie cywilne. Monarcha nie ulega za swe czyny karze, ale w dziedzinie stosunków majątkowych podlega kompetencyi sądów państwowych. Zwykle jednak z powództwem trzeba zwracać się nie przeciwko samemu monarsze, lecz przeciwko instytucyi lub osobie, zarządzającej jego majątkiem.

Ażeby jednak nie dopuścić łamania praw przez monarchę

pod ochroną nieodpowiedzialności, wszystkie konstytucye orzekają, że jego postanowienia w sprawach państwowych tylko wówczas nabywają mocy prawnej, jeśli są kontrasygnowane przez ministra, biorącego na siebie odpowiedzialność przed parlamentem za akty rządowe monarchy.

Kontrasygnatura — jest to drugi podpis na akcie, wychodzącym od zwierzchnika państwa i zawierającym rozporządzenie rządowe. Brak kontrasygnatury czyni taki akt nieprawomocnym. Kontrasygnatura ma na celu określić osobę, odpowiedzialną za pewne akty rządu.

W republikach spotykamy się z pewnemi odchyleniami od całkowitej nieodpowiedzialności zwierzchnika rządu. Tak we Francyi prezydent rzeczypospolitej może być pociągnięty do odpowiedzialności i sądzony w tych samych formach, co i ministrowie — ale tylko w jednym wypadku. Mianowicie wtedy, kiedy chodzi o zdradę stanu, czyli o wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu i niepodległości państwa oraz swobodom konstytucyjnym. Po za tem prezydent Francyi jest, tak samo jak naczelnicy monarchicznie rządzonych państw konstytucyjnych, nieodpowiedzialnym za całą politykę w jej ogólnem znaczeniu i szczegółach wykonania. Natomiast w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i wzorowanych na nich republikach prezydent rządzi też wprawdzie za pomocą ministrów, ale ci ostatni są tylko jego pomocnikami, on zaś jest odpowiedzialny i za nich i za siebie. Może więc być sądzony (bywały też takie wypadki) za postępowanie, niezgodne z wolą kongresu. Prezydent amerykański jest odpowiedzialny bezpośrednio przed całym narodem, który po czterech latach może go już nie wybrać. Prezydent republiki szwajcarskiej odgrywa rolę bardzo podrzędną. Jest on właściwie tylko przewodniczącym zbiorowej rady ministrów, która stanowi w Szwajcaryi rząd właściwy („Rada Związkowa“), nieustannie przed zgromadzeniem narodowem solidarnie odpowiedzialny. Prezydent szwajcarski jest obierany wraz z sześciu innymi ministrami przez Zgromadzenie narodowe, złożone z połączenia dwóch izb Zgromadzenia związkowego (parlamentu).

We wszystkich monarchiach konstytucyjnych tron jest dziedziczny, porządek zaś dziedziczenia tronu jest zwykle określany przez konstytucyę i wszelkie zmiany pod tym względem

mogą być dokonywane jedynie w formach, przepisanych dla wydawania praw konstytucyjnych.

We wszystkich państwach uznana jest obecnie zasada niepodzielności tronu. Konstytucya wypowiada ją albo wprost, albo pośrednio, ustanawiając zasadę dziedziczenia tronu w porządku pierworodztwa. Zdolność dziedziczenia tronu uwarunkowuje się pochodzeniem ze związku prawowitego i w ten sposób ani późniejsze uprawnienie ani adoptacya nie dają prawa do zajęcia tronu. Forma wstąpienia w związki małżeńskie członków domu panującego oparta jest na ogólnych przepisach prawa cywilnego. W ten sposób więc związki te stają się ważnymi jedynie z chwilą, kiedy zostaną zawarte wobec mianowanego przez monarchę urzędnika, zawiadującego sprawami stanu członków domu panującego. Przy wstępowaniu w związki małżeńskie członków rodziny panującej wymagana jest zwykle (choć nie wszędzie) zgoda panującego monarchy. Brak tej zgody pozbawia potomstwo z takiego związku prawa do tronu i to nawet w razie późniejszego uznania przez panującego tego związku. Dla otrzymania prawa do tronu trzeba pochodzić z równego związku małżeńskiego t. j. zawartego z osobą, pochodzącą z rodu, który panuje obecnie albo panował niegdyś. Nierówność związku małżeńskiego pozbawia pochodzące z niego potomstwo prawa dziedziczenia tronu.

Dziedzictwo tronu następuje od chwili śmierci monarchy panującego albo jego dobrowolnej abdykacyi — zrzeczenia się tronu. Zrzeczenie się na rzecz osoby, nie mogącej dziedziczyć tronu, jest niedopuszczalne. Nie można też zrzec się tronu na jakiś czas lub cofnąć to zrzeczenie się. Zrzeczenie się tronu nie wymaga kontrasygnatury ministra i pociąga za sobą wstąpienie na tron najbliższej osoby uprawnionej do tego. Skutki zrzeczenia się tronu rozciągają się jedynie na osobę abdykującego, a nie na jego potomstwo.

Formalności, spełniane przy wstąpieniu na tron (np. koronacya), nie posiadają znaczenia prawnego. Obowiązek zajmującego tron monarchy, polegający na uroczystej przysiędze, że będzie przestrzegał praw konstytucyjnych, nie jest warunkiem niezbędnym przy obejmowaniu rządu przez panującego, o ile konstytucya (np. belgijska) tego nie postanawia wyraźnie.

Od chwili śmierci króla aż do złożenia przysięgi przez jego następcę pełnomocnictwa króla są wykonywane przez radę ministrów przy odpowiedzialności jej wobec parlamentu.

Monarcha staje się pełnoletnim w niektórych państwach po ukończeniu lat 18, w innych po dojściu do 21 roku. Ponieważ pełnoletność monarchy jest zwykle określona przez konstytucyę, przeto ogłoszenie jego pełnoletności w terminie wcześniejszym jest możliwe do osiągnięcia tylko w drodze wydania prawa konstytucyjnego. Jeśli monarcha nie może rządzić państwem czy jako jeszcze niepełnoletni, czy też jako nie będący w pełni sił umysłowych lub cielesnych, albo znajduje się w niewoli lub jest nieobecny przez czas dłuższy, czy wreszcie jeśli w chwili zejścia panującego małżonka jego znajduje się w stanie poważnym i od rozwiązania jej zależy ustanowienie osoby następcy, dotąd niewiadomego — we wszystkich tych wypadkach zjawia się konieczność ustanowienia regencyi.

Według zasad prawa konstytucyjnego regentem jest pełnoletni, zdolny do rządzenia „agnatus“ — t. j. członek rodziny panującej, posiadający prawa dziedziczenia tronu po śmierci niezdolnego do rządzenia monarchy. Zasada ta została utrzymana w znacznej liczbie konstytucyj dzisiejszych. W Anglii książę Walii (następca tronu) staje się regentem nie *ipso jure*, lecz na mocy specyalnej uchwały izb. W Prusach regent wybierany jest w pewnych wypadkach przez połączone izby. W Belgii regent wogóle jest wybierany przez izby, które też rozstrzygają kwestyę potrzeby ustanowienia regencyi.

Regent wykonuje prawo monarchy w imieniu tego ostatniego. Do niego należą wszystkie prawa w zakresie rządów państwa, przysługujące monarsze. Atoli niektóre konstytucye zakazują regentowi wprowadzania nowych instytucyj i zmiany konstytucyi lub też ograniczają moc wydanych za regencyi praw jedynie do czasu jej trwania.

Regent nie może używać tytułu monarchy. Osoba jego, jakkolwiek chroniona na mocy specyalnych praw kryminalnych, nie jest jednakże w takim stopniu nietykalna jak osoba monarchy. Za akty w zakresie rządu jest on tak samo nieodpowiedzialny, jak i monarcha — i akty te wymagają kontrasygnatury ministrów, ponoszących za nie odpowiedzialność.

Natomiast za swe czynności prywatne regent zwykle podlega odpowiedzialności nie tylko cywilnej, ale i kryminalnej, jakkolwiek nie może być oskarżony podczas trwania regencyi. W Anglii zresztą jest inaczej; tam nieodpowiedzialność regenta jest równa nieodpowiedzialności króla.

Z chwilą, kiedy znika przyczyna, która wywołała ustanowienie regencyi, ta ostatnia kończy się. Jeśli ustanie powodu ustanowienia regencyi nie jest oparte na fakcie oczywistym, (jak np. dojście do pełnoletności monarchy), w takim razie zniesienie regencyi jest możliwe tylko tą samą drogą, co i jej ustanowienie — to znaczy z woli parlamentu. Śmierć regenta, zrzeczenie się przezeń godności lub utrata zdolności rządzenia państwem przerywa jedynie okres regencyi danej osoby.

Według niektórych konstytucyj monarcha ma prawo na pewien czas ustanowić zastępcę według własnego uznania, ale to jest dopuszczalne jedynie w tych państwach, których konstytucye wyraźnie to zastrzegają. Gdzieindziej atrybucye monarchy mogą być przelane na inną osobę jedynie na mocy wydania prawa konstytucyjnego.

Wskutek złego zarządzania domenami (majątkami królewskimi) i dochodami, królowie angielscy często znajdowali się w dość kłopotliwej sytuacyi finansowej. Wskutek tego Jerzy III. po wstąpieniu na tron zgodził się na zarządzanie źródłami dochodów królewskich według woli parlamentu, a za to uzyskał stałą określoną sumę z funduszów państwowych na utrzymywanie dworu i blasku korony. Za czasów spadkobierców Jerzego III. system ten uległ zmianie o tyle, że wszystkie swe dochody dziedziczne oddali oni w zupełne rozporządzenie parlamentu, otrzymując za to określoną rentę. Ponieważ zaś do otrzymywanej przez króla sumy wchodziły przez jakiś czas i pensye urzędników tak zwanego *civil government*, przeto stąd powstała nazwa l i s t a c y w i l n a *(civil list)*, oznaczająca dochody monarchy.

Wysokość listy cywilnej albo jest z góry określona przez prawo, które może być zmienione w ciągu tego samego panowania, albo też ustanawia się na mocy porozumienia z parlamentem na czas panowania danego monarchy zaraz po wstąpieniu jego na tron.

W niektórych państwach domeny należą do domu panującego, ale znajdują się one zwykle w administracyi zarządu dóbr państwowych i dochody z tych domen wpływają do skarbu państwa, panujący zaś otrzymuje od tego ostatniego rentę. I tam jednak, gdzie domeny znajdują się w zarządzie monarchy i mianowanych przezeń urzędników, dochody z nich wpływają nie tylko do szkatuły monarchy, lecz idą również na pokrycie wydatków zarządu państwa.

Sprawa utrzymania książąt i księżniczek z rodziny panującego reguluje się w ten sposób, że otrzymują oni od panującego rentę roczną w formie t. zw. apanaży.

* * *

Jakkolwiek w państwie konstytucyjnem, w przeciwieństwie do państwa samowładczego, rola głowy państwa jest ograniczona, to jednak prezydent wybrany albo monarcha dziedziczny nie jest figurantem bez wpływu, posiadającym jedynie dekoracyjne znaczenie. Posiada on wpływ na wszystkie czynności władzy wykonawczej. Tak np. prezydent przewodniczy na posiedzeniach rady ministrów, a wszystkie akty, za pomocą 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 decyzyę ministrów za niepolityczną lub niebezpieczną, to nie da swego podpisu bez oporu i zastrzeżeń. Ma się rozumieć, że nie posunie się on aż do kategorycznej odmowy, bo wówczas ministeryum będzie mogło podać się do dymisyi i, jeżeli parlament uzna politykę ministrów za słuszną, zwierzchnik władzy wykonawczej będzie musiał uledz.

Monarcha posiada zwykle za sobą aureolę tradycyi i potęgę wiary, które zapewniają mu mocne oparcie w umysłach ludu, a prócz tego rozporządza urokiem siły materyalnej, potężnie oddziaływującym na opinię. Tak np. osobisty wpływ korony w Anglii istnieje nie dlatego, że rozporządzenia rządowe wydawane są formalnie w imieniu korony, ale dlatego, że ani parlament, ani naród nie życzy, aby król nie miał osobistego wpływu na rządzenie krajem — mówi *Dicey*. I dlatego to do monarchów angielskich trudno zastosować powie

dzenie „król panuje, lecz nie rządzi“. Osobiste cechy naczelnika władzy wykonawczej i uwarunkowane przez te cechy sympatye narodu odgrywają zawsze znaczną rolę.

Ale oprócz tych sposobów wywierania wpływu moralnego, głowa państwa posiada jeszcze szereg przywilejów, obracających się co prawda w kole funkcyj, prawnie określonych, będących jednakże źródłem możności potężnego oddziaływania na życie państwa. Są to t. zw. prerogatywy.

Prerogatywa — tak z historycznego punktu widzenia, jak i we współczesnem swem znaczeniu — jest resztką dyskrecyonalnej, dowolnej władzy, z której korona może korzystać legalnie w każdym danym czasie. Prerogatywa jest szczątkiem tego, co król niegdyś posiadał w całej pełni — zabytkiem tych czasów, kiedy król był istotnym zwierzchnikiem, najpotężniejszym żywiołem składowym władzy zwierzchniczej. Wszelkie zarządzenia, których władza wykonawcza może dokonywać bez zezwolenia aktu parlamentarnego, dokonywane są na mocy prerogatywy. Tak, korona nie potrzebuje żadnego postanowienia parlamentu, aby rozwiązać lub zwołać parlament, zawrzeć pokój lub wypowiedzieć wojnę, mianować nowych parów, udzielić dymisyi ministrowi i mianować jego następcę, ogłosić amnestyę lub ułaskawić skazanego. Wszystkie te czynności nie wychodzą po za sferę legalnej dowolności korony i w ten sposób stanowią zakres dyskrecyonalnej władzy rządu.

Ma się rozumieć, że władza ta może opierać się i na aktach parlamentu i w pewnej liczbie wypadków tak jest istotnie w Anglii i gdzieindziej. Sposób zaś, w jaki taka władza, dawana koronie (i jej sługom — ministrom) przez postanowienia parlamentu, jest wykonywana, określa się mniej lub bardziej wyraźnie przez sam akt parlamentu i często jest przezeń bardzo zacieśniony. Ale zwykle władza dyskrecyonalna korony wypływa nie z aktu parlamentarnego, lecz z prerogatywy.

W Anglii specyalny charakter mają przepisy, określające, jak i w jakim duchu ma być wykonywana prerogatywa, t. j. w jaki sposób powinno być urzeczywistnione jakieś rozporządzenie, które może być bez złamania prawa wykonane na mocy prerogatywy królewskiej. Przepisy te stanowią nie

przedmiot praw konstytucyjnych, lecz t. zw. umów konstytucyjnych. Te ostatnie składają się ze zwyczajów, sposobów, przepisów i swobód, nie korzystających z obrony sądów (jak prawa konstytucyjne) i stanowią właściwie kodeks moralności konstytucyjnej. Umowy konstytucyjne zawierają przeważnie przepisy, regulujące wykonywanie wszystkich pozostałych jeszcze koronie pełnomocnictw dyskrecyonalnych — tak tych, z których korzysta sam król, jak i tych, które są realizowane za pośrednictwem ministerstwa. Przepisy te cechuje najczęściej ogromna ścisłość, zakreślająca prerogatywie niezmiernie ciasne szranki.

Tak np. zwyczaj, że ministeryum, nie otrzymawszy większości co do jakiejś bardzo ważnej kwestyi, musi podać się do dymisyi, oznacza, że prerogatywa korony dawania dymisyi swoim ministrom z własnej woli powinna być wykonywana zgodnie z chęcią izb parlamentarnych. Zwyczaj, że ministrowie nie powinni zawierać traktatów, które nie będą uznane przez izby parlamentu, oznacza, że prerogatywa korony w stosunku do zawierania traktatów nie powinna być wykonywana inaczej jak z wolą parlamentu. Tak samo przepis, na mocy którego parlament zbiera się przynajmniej raz na rok, oznacza w rzeczywistości, że prerogatywa korony zwoływania parlamentu z własnej woli monarchy ma być wykonywana przynajmniej raz do roku.

Istnienie prerogatywy daje głowie państwa możność wywierania znacznego wpływu na bieg spraw w państwie [1]).

---

[1]) Bagehot w swej „Konstytucyi angielskiej“ mówi o tem, czego może dokonać królowa na mocy prerogatywy: „Może ona znieść armię (według prawa nie może ona wynająć więcej niż pewną określoną liczbę żołnierzy, ale może też i wcale ich nie wynajmować), może udzielić dymisyi wszystkim oficerom, poczynając od głównodowodzącego; może też odprawić wszystkich marynarzy, sprzedać wszystkie okręty wojenne i wszelkie zapasy morskie, może kupić pokój za cenę Kornwalii i wytoczyć wojnę o zdobycie Bretanii; może mianować parem każdego obywatela Zjednoczonego Królestwa, tak kobietę, jak i mężczyznę; może przekształcić pierwszą lepszą szkółkę parafialną na uniwersytet królewski; może udzielić dymisyi większości urzędników cywilnych; może darować winy wszystkim przestępcom. Jednem słowem królowa mogłaby zapomocą prerogatywy sparaliżować

Na mocy prerogatywy przewodniczący ministrów i jego towarzysze otrzymują szerokie pełnomocnictwa, które mogą być wykonywane bez wszelkiej kontroli parlamentu. Dotyczy to zwłaszcza spraw zagranicznych.

Z drugiej jednakże strony istnienie prerogatywy, dającej szerokie pełnomocnictwa ministrom, ogromnie wzmacnia władzę izby gmin, a więc wyborców. W Anglii, gdzie głównym żywiołem władzy zwierzchniczej stała się z biegiem czasu izba gmin, ministrowie we wszystkich wypadkach, gdzie trzeba zastosowywać władzę dyskrecyonalną, spełniają albo starają się spełniać wolę izby gmin. Wszystkie czynności gabinetu, które są przeprowadzone na mocy prerogatywy, znajdują się faktycznie, choć nie prawnie pod bezpośrednią kontrolą izby przedstawicieli, gdy prawa, które mogą być uchwalone jedynie na mocy postanowienia parlamentu, są w mniejszym lub większym stopniu kontrolowane przy swem powstaniu przez izbę lordów. Uchwała izby gmin może być odrzucona przez izbę lordów. Tak np. w r. 1872 ministeryum przeprowadziło w izbie gmin prawo, znoszące system kupowania urzędów w wojsku. Prawo to zostało odrzucone przez izbę lordów. Wówczas gabinet wpadł na myśl, że kupowanie urzędów wojskowych może być zniesione przez rozkaz królewski, na mocy prerogatywy. I tak się też stało.

Tak więc prerogatywa głowy państwa może się z czasem stać przywilejem narodu, tracąc ostrze niebezpieczeństwa, zwrócone przeciwko narodowi. Wszystko zależy od dojrzałości politycznej narodu, który w razie potrzeby może znieść prerogatywę i jeszcze bardziej zacieśnić zakres dowolności w postępowaniu zwierzchnika państwa.

Istotnie władza głowy państwa jest stopniowo ograniczana i krępowana. Nawet w Anglii, gdzie prerogatywa królewska jest bardzo szeroka, zwyczaj stopniowo wprost zakazał królowi pewnych aktów, nawet przy współudziale ministrów. Jakkolwiek wobec prawa król jest zawsze jakgdyby obecny w sądzie, mimo to osobiście nie może rozstrzygać żadnej sprawy

---

wszelką działalność rządu w zarządzie wewnętrznym, poniżyć naród przez haniebny pokój lub haniebną wojnę i, zniósłszy nasze siły wojskowe, tak lądowe, jak i morskie, pozbawić nas obrony wobec narodów zagranicznych".

cywilnej ani karnej — może to czynić jedynie za pośrednictwem swych sędziów. Król nie może osobiście kazać kogoś aresztować. Podczas rozpraw w izbie lordów nie może być obecnym nawet jako widz. Całokształt tych reguł stanowi sieć, której oczka powoli się zacieśniają, przepuszczając coraz mniej objawów woli królewskiej.

Stopniowo rola zwierzchnika państwa sprowadza się do tego, że w kalejdoskopie upadających i powstających ministeryów stanowi on niewzruszony punkt oparcia władzy wykonawczej. Nieodpowiedzialny naczelnik państwa jest potrzebny dlatego, że parlament nie wybiera wprost ministrów, a więc musi być ktoś, od kogo oni otrzymują inwestyturę, ktoś, kto po ustąpieniu danego ministeryum stwierdza stosunek sił i stronnictw, istniejących w parlamencie, i powołuje — na zasadzie całego szeregu przepisów i warunków ustalonych — ludzi, posiadających większość lub mogących ją utworzyć. W tym celu naczelnik władzy wykonawczej jest nieodwołalny. Nawet gdy jest mianowany przez ciało prawodawcze, nie może być przez nie złożony z urzędu, gdyż tylko w ten sposób może mu być zapewniona niezależność prawna, jakiej wymaga zasada podziału władz.

Przy bardziej szczegółowem rozpatrywaniu atrybucyj i funkcyj zwierzchników państw konstytucyjnych przedstawiają się one w następujący sposób.

W sferze prawodawczej głowa państwa posiada dwojakiego rodzaju pełnomocnictwa. Jedne odnoszą się do tworzenia instytucyj, powołanych w państwie konstytucyjnem do udziału w prawodawstwie, drugie — do procesu wydawania praw.

Do pierwszej kategoryi należy przedewszystkiem zwoływanie parlamentu. Parlament, któryby się zebrał bez takiego zwołania, jest zgromadzeniem nielegalnem, a jego uchwały są pozbawione wszelkiej mocy prawnej. Ale nie wszędzie tak jest. W niektórych państwach izby parlamentu zbierają się na mocy prawa w określonym przez konstytucyę terminie. Tak np. w Norwegii w pierwszym dniu powszednim lutego, w Belgii drugiego wtorku listopada i t. d. Ale i tam, gdzie zwołanie parlamentu zależy od monarchy, ten ostatni jest związany tak określonym terminem zwołania,

jak i jego peryodycznością. W Prusach i w Austryi parlament musi być zwoływany corocznie, w Bawaryi i Saksonii raz na dwa lata. W Prusach pozatem sejm musi być zwołany w okresie czasu między początkiem listopada a połową stycznia. Zwoływanie sesyj nadzwyczajnych zależy od uznania monarchy, ale i tu w pewnych wypadkach (np. konieczności ustanowienia regencyi i wybrania regenta) konstytucye czynią je obowiązkowem.

W państwach republikańskich reprezentacya narodowa zbiera się bez zwołania przez rząd. Tak jest w Stanach Zjednoczonych i w Szwajcaryi. We Francyi parlament zbiera się na sesyę zwyczajną co rok w drugi wtorek stycznia bez zwołania przez rząd i sesya musi trwać najmniej pięć miesięcy w roku. Zwykle jednak trwa znacznie dłużej, ponieważ rząd z własnej inicyatywy zwołuje parlament jeszcze na dodatkową sesyę jesienną. Ale parlament może i sam zebrać się na sesyę nadzwyczajną. Jeśli większość każdej z izb piśmiennie tego zażąda, to prezydent musi izby zwołać.

Sesyę parlamentu głowa państwa otwiera albo sam, albo za pośrednictwem upełnomocnionego do tego ministra tak zwaną mową tronową, w której daje ogólny przegląd wewnętrznego i zewnętrznego położenia państwa i wskazuje na te prace prawodawcze, jakie parlament ma podczas danej sesyi wykonać. Izby zwykle odpowiadają na mowę tronową adresem.

Monarcha ma prawo odroczyć posiedzenie parlamentu, ale to prawo w wielu państwach jest ograniczone: bez zgody parlamentu sesya nie może być odroczona dłużej jak na 30 dni (Prusy), trzy miesiące (Brunświk) albo 6 miesięcy (Saksonia). W Anglii król jest pozbawiony tego prawa zupełnie.

Głowa państwa zamyka sesye parlamentu, ale i tu związany jest bardzo często terminem, w ciągu którego, izby według danych konstytucyj mają prawo zasiadać (w Belgii — minimum 40 dni, w Bawaryi — nie mniej jak 2 miesiące). I tam zresztą, gdzie takich ograniczeń niema, zamknięcie sesyi parlamentu jest dopuszczalne tylko wówczas, kiedy izby zakończyły swoje prace, zwłaszcza uchwalenie pozycyj budżetu.

Monarcha może wreszcie rozwiązać parlament

i rozpisać nowe wybory w ciągu określonego terminu — tak, ażeby izby mogły być zwołane na termin przepisany. W Prusach wybory muszą się odbyć w ciągu 60 dni po rozwiązaniu sejmu, a nowy sejm powinien być zwołany w ciągu 90 dni. Na lądzie stałym Europy określa się zwykle maksymalny termin zwołania parlamentu, w Anglii zaś minimalny: parlament angielski nie może być zwołany wcześniej jak po upływie 35 dni od czasu rozwiązania.

Prawo inicyatywy t. j. prawo przedkładania projektów ustaw, które izby mają obowiązkowo rozpatrzeć w celu zatwierdzenia lub odrzucenia, należy do obydwóch czynników — głowy państwa i reprezentacyi narodu — w jednakowej mierze. Po przyjęciu projektu ustawy przez izby sankcya tego prawa należy do monarchy. Bez sankcyi monarchy, ustawa nie może się stać prawomocną — przynajmniej w większości państw konstytucyjnych. Ale prawo odmówienia sankcyi ustawie, przyjętej przez obie izby, prawo *veto* monarszego jest wykonywane niesłychanie rzadko, gdyż doprowadziłoby to do bardzo niepożądanych dla głowy państwa zatargów.

Rozróżnia się dwa rodzaje veto — warunkowe i absolutne. Jeśli zwierzchnik państwa posiada prawo veto absolutnego, w takim razie niesankcyonowanie przezeń jakiegoś prawa posiada charakter ostateczny, bezapelacyjny. Przy warunkowem prawie veto niesankcyonowanie prawa przez zwierzchnika państwa tylko odracza prawomocność prawa. Ten ostatni rodzaj veto istnieje zwykle tylko w rzeczachpospolitych, z pomiędzy monarchij zaś jedynie w Norwegii, gdzie projekt, odrzucony przez króla, staje się prawem obowiązującem, jeśli parlament uchwali go trzykrotnie — zawsze po nowych wyborach i z przerwą przynajmniej dwóch sesyj pomiędzy każdem głosowaniem.

Władza wykonawcza na mocy istniejących konstytucyj należy całkowicie do głowy państwa. Ale pod władzą wykonawczą trzeba rozumieć nie tylko wypełnianie praw w ścisłem znaczeniu słowa, lecz i zastosowywanie rozmaitych zarządzeń, niezbędnych dla dobra państwa t. j. zarząd w szerokiem znaczeniu. Akty tego zarządu nie mogą znaleźć się w sprzeczności z prawami i dlatego prawo stanowi granice,

w których powinny być wykonywane rządy monarchy. Pomiędzy aktami zarządu najważniejsze są rozporządzenia administracyjne. Są to rozkazy ogólne, wychodzące od monarchy albo od zależnych od niego instytucyj, przyczem reprezentacya narodu nie bierze udziału w ich wydawaniu.

Rozporządzenia administracyjne dzielą się na dwie kategorye — okólników i rozporządzeń administracyjnych w ścisłem słowa znaczeniu. Okólniki są to rozporządzenia, wydawane przez monarchę albo przez zależnych od niego wyższych urzędników lub instytucye, a skierowane do niższych instytucyj lub osób, im podległych. Ponieważ okólniki te, nie dotyczące praw obywateli, nie przekraczają organizacyi podległych monarsze instytucyj, przeto nie potrzebują być podawane do publicznej wiadomości, są komunikowane jedynie tym osobom lub instytucyom, dla których się je przeznacza. Monarcha może wydawać okólniki z warunkiem, że nie staną one w sprzeczności z prawem.

W innych warunkach odbywa się wydawanie rozporządzeń administracyjnych w ścisłem znaczeniu wyrazu. Rozporządzenia te wkraczają w sferę praw obywateli — dotyczą bowiem ich praw lub obowiązków. W zasadzie te rozporządzenia nie mogą być wydawane przez monarchę, gdyż do ich wydania potrzebny jest udział reprezentacyi narodowej. Dlatego też monarcha musi otrzymać pełnomocnictwo do wydawania tych lub innych rozporządzeń administracyjnych na mocy specyalnego prawa. Pełnomocnictwo to może być dane przez prawa specyalne, odnoszące się do oddzielnych wypadków, albo przez prawo ogólne, dotyczące całego szeregu wypadków. Prawo ogólne daje królowi pełnomocnictwo w zakresie wydawania rozporządzeń co do wykonywania praw i wydawania przepisów policyjnych oraz t. zw. praw wyjątkowych albo nadzwyczajnych. Ponieważ rozporządzenia te nakładają na obywateli obowiązki, przeto są one ogłaszane — tak samo jak i prawa — w zbiorze ustaw, bez czego nie posiadają mocy prawnej.

Tymczasowemi rozporządzeniami monarchy nazywamy takie, które albo całkowicie znoszą prawo, albo są wydawane w sprawach, regulowanych przy normalnym biegu życia państwowego nie inaczej jak w drodze prawodawczej.

Tylko prawa konstytucyjne i wyborcze nie mogą być wcale zmienione na mocy rozporządzeń tymczasowych. Te ostatnie wydawane są tylko wówczas, kiedy izby nie zasiadają, a konieczność interwencyi prawodawczej wywołana jest przez stan ostatecznej potrzeby, w jakiej się państwo znajduje. Rozporządzenia tymczasowe wymagają zwykle kontrasygnatury wszystkich ministrów, a na najbliższej sesyi parlamentu są one poddawane jego zatwierdzeniu, gdyż samo ogłoszenie takich rozporządzeń jest dopuszczalne tylko pod warunkiem, że izby je zatwierdzą. Niezatwierdzone przez parlament, *eo ipso* tracą swą moc obowiązującą, nawet przed podaniem faktu niezatwierdzenia do publicznej wiadomości. Prawo wydawania rozporządzeń tymczasowych przysługuje rządom wielu państw (Prusy, Saksonia, Włochy, Szwecya, Norwegia i Austrya).

W niektórych państwach rządom udało się zupełnie wyjątkowo z praw tymczasowych zrobić sobie narzędzie prawodawcze, które w razie potrzeby pozwala im obchodzić się zupełnie bez parlamentu. Tak w Austryi § 14 prawa zasadniczego reprezentacyi państwa głosi, że w czasie, kiedy parlament nie jest zebrany, i w razie nagłej konieczności, o ile tego wymaga dobro ogółu, cesarz czyli rząd ma prawo wydawać rozporządzenia ustawodawcze, które tylko muszą być podpisane przez wszystkich ministrów. W konstytucyi pruskiej istnieje paragraf analogiczny (63). Takież same rozporządzenia w tych samych wypadkach przewidują konstytucye duńska (prawa tymczasowe) i włoska *(decretolegge)*.

Rozporządzenia te różnią się zasadniczo od zwykłych rozporządzeń administracyjnych — wykonawczych lub objaśniających. Są to w całem znaczeniu słowa ustawy, mogące dotyczyć wszelkich spraw, na które rozciąga się zwykle kompetencya prawodawcza parlamentu. A więc mogą one ustanawiać nowe nakazy i zakazy, zmieniać i znosić dawne prawa i nawet podwyższać podatki, ustanawiać budżet i zezwalać na pobór rekruta. Rozporządzenia te, co prawda, muszą być przedłożone parlamentowi najpóźniej w dwa lub cztery tygodnie po jego zebraniu się, jednakowoż, dopóki ich parlament nie zniesie, posiadają one charakter zupełnie prawomocnych ustaw i wywierają wszelkie skutki tych ostatnich.

Ma się rozumieć, że wyzyskiwanie paragrafów konstytucyi,

umożliwiających rządzenie bez parlamentu, jest tylko wybiegiem, sprytnem skorzystaniem z niedokładności tekstu danego paragrafu. Albowiem przy układaniu konstytucyi przedstawiciele narodu, dopuszczając podobne doniosłe wyjątki od prawodawczego monopolu parlamentu, mieli na myśli jedynie prawdziwą nagłą potrzebę — np. katastrofę elementarną albo niespodziane najście wroga w czasie, kiedy parlamentu nie można zwołać czy też nie można czekać na jego zwołanie.

W dziedzinie władzy sądowej do monarchy należą funkcye t. zw. zarządu sądowego t. j. mianowanie urzędników sądowych, wyższy dozór nad sądownictwem, ale bez wkroczenia w istotę postanowień sądowych — z jednym jednakże wyjątkiem od tej ostatniej zasady. Monarcha posiada mianowicie prawo łaski. Akty łaski muszą być kontrasygnowane przez ministra sprawiedliwości. W niektórych konstytucyach prawo łaski jest ograniczone. Mianowicie nie może być ono stosowane albo stosuje się w pewnych tylko warunkach względem ministrów, postawionych w stan oskarżenia.

W ręku monarchy znajduje się zarząd spraw zewnętrznych państwa. On ma prawo mianować, odwoływać i przyjmować posłów oraz zawierać traktaty z państwami cudzoziemskiemi. W niektórych państwach konstytucyjnych dla prawomocności traktatów i umów wymagana jest zgoda izb. W innych zgoda taka formalnie nie jest wymagana przez konstytucyę, ale rozumie się sama przez się, gdyż w przeciwnym razie izby mogłyby uniemożliwić samo wykonanie traktatu.

Ma się rozumieć, że te traktaty, które zawierają w sobie jakąkolwiek zmianę stanu prawnego danego państwa, muszą być traktowane jak prawa i poddane całej procedurze prawodawczej. Jednakowoż na tym punkcie rządy zachowały znaczną niezależność. Wspólne wszystkim państwom zasady przepisów co do zawierania traktatów polegają na tem, że traktaty zawiera głowa państwa (zawsze z kontrasygnaturą ministra), że zawiadamia o nich parlament wtedy, kiedy uzna, że bezpieczeństwo i interes państwa na to pozwalają, i że jeśli zawarte w traktacie zmiany stanu prawnego obywateli (nowe ciężary osobiste lub finansowe) mają ich obowiązywać, to muszą być zatwierdzone przez parlament. Naturalnie wszelkie

traktaty handlowe są wobec tego zawsze przedstawiane parlamentom. Konstytucya hiszpańska zawiera jeszcze bardzo doniosłe zastrzeżenie, że traktat przymierza zaczepnego z obcem państwem musi być zatwierdzony przez parlament. Wszystkie konstytucye głoszą, że zmiany terytoryum państwa, czy to odstąpienie jego części, czy przyłączenie nowych prowincyj, mogą nastąpić jedynie za zgodą parlamentu.

Do monarchy należy prawo wypowiadania wojny i zawierania pokoju. Ale ponieważ dla prowadzenia wojny konieczne są środki, przeto w wykonywaniu tego prawa monarcha jest związany zgodą przedstawicielstwa narodowego na poniesienie odpowiednich wydatków. Tak samo i zawarcie pokoju wymaga zgody reprezentacyi narodu, o ile wkłada na kraj ciężary lub zmienia jego granice terytoryalne.

Co do wypowiadania wojny i zawierania pokoju, to zachodzi tu znaczna różnica pomiędzy republikami a monarchiami. W republikach do obydwóch tych aktów potrzebna jest zgoda parlamentu, w monarchiach, nawet najbardziej ograniczonych, przysługują one samemu królowi. W Niemczech zresztą potrzebna jest jeszcze zgoda Rady związkowej, ale ta ostatnia jest w gruncie rzeczy delegacyą wszystkich monarchów niemieckich. Jedyne faktyczne ograniczenie władzy królewskiej pod tym względem zawiera konstytucya Norwegii, gdzie król rozporządza bezwzględnie tylko flotą, zaś armii lądowej może użyć jedynie za zezwoleniem parlamentu.

Dziedzinę polityki zagranicznej i wojskowości monarchowie uważali zawsze za najważniejsze dla siebie i najbardziej obstawali przy tem, aby zachować w nich władzę, nieograniczoną przez parlament. Co do spraw zagranicznych, to żadna konstytucya nie wyjmuje ich z pod ogólnej zasady. Natomiast w sprawach wojskowych niektórym monarchom udało się zachować władzę niezależną od ministrów pod pozorem, że monarcha jest naczelnym wodzem armii. Jest nim istotnie podług wszystkich konstytucyj, lecz stosuje się to wyłącznie do wojny z nieprzyjacielem zewnętrznym. W czasie pokoju, wódz najwyższy wykonywa całą swą władzę za pośrednictwem odpowiedniego ministra wojny. Tylko w Austryi i na Węgrzech — wskutek złożonej budowy ustroju dualistycznego

monarchii austro-węgierskiej [1]) — rozporządzenia cesarza — jako naczelnego wodza i w czasie pokoju nie wymagają wcale kontrasygnatury. W Szwecyi i Norwegii konstytucya orzeka, że sprawy komendy wojskowej nie wymagają kontrasygnatury, ale tam wyraźnie powiedziano, że np. mianowanie oficerów już nie jest sprawą komendy, tylko „sprawą rządu". Najbardziej uniezależnionym w dziedzinie wojskowości jest cesarz niemiecki, który tu rządzi absolutnie z udziałem jedynie swego tajnego gabinetu, jakkolwiek jest to sprzeczne z literą konstytucyj — tak pruskiej, jak i niemieckiej, które wymagają kontrasygnatury przy wszystkich rządowych aktach króla i cesarza. I tu — podobnie jak w Austro-Węgrzech — sprzyja temu podział atrybucyj między państwami i związkiem z jednym i tym samym monarchą na czele. Wojska wszystkich mniejszych państw niemieckich wskutek traktatów z Prusami znajdują się pod władzą pruskiego ministra wojny. Ale ten ostatni nie może odpowiadać za czyny cesarza jako wodza całej armii Rzeszy, gdzie wcale niema ministra wojny.

* * *

Istniejący we wszystkich państwach konstytucyjnych wyobraziciel naczelny władzy wykonawczej w postaci króla lub prezydenta w żadnym mniej więcej rozwiniętym rządzie nie może sam jeden robić wszystkiego i o wszystkiem decydować. Musi on koniecznie posiadać pewną liczbę wyższych, a bezpośrednio od siebie zależnych, ajentów, którzy są jego organami. Każdy z nich stoi na czele pewnej gałęzi administracyi, rozstrzyga i rozkazuje w imieniu osoby, piastującej władzę wykonawczą. Ajentami tymi są ministrowie (w szerokiem tego słowa znaczeniu).

Ustanawiając nieodpowiedzialność monarchy, zwyczaj an-

---

[1]) Parlamenty austryacki i węgierski mają przed sobą w zakresie wojskowości tylko ministrów obrony krajowej, którzy są odpowiedzialni jedynie za gospodarczą stronę zarządu wojskowego i za sprawy rezerwy. Istnieje natomiast wspólny minister wojny, odpowiedzialny przed delegacyami, ale delegacye te zbierają się bardzo rzadko i dla różnych powodów nie mogą mieć takiego znaczenia i siły jak parlament.

gielski, na którym znowuż wzorowały się konstytucye państw, później zrywających z absolutyzmem, dał tylko wyraz prawny prawdzie życiowej. Pociągnięcie bowiem do odpowiedzialności osobistej króla można urzeczywistnić tylko za pomocą przewrotu.

Dla idei nieodpowiedzialności monarchy w Anglii znaleziono wyraz oryginalny: „król nie może czynić źle“. Zasada ta oznacza, że król nie może być odpowiedzialnym za czyn przez siebie popełniony i żaden trybunał nie może go sądzić, gdyby nawet król popełnił przestępstwo, przewidziane przez prawo. Następnie zasada ta oznacza, że nikt nie może powoływać się na rozkaz korony, chcąc uniewinnić postępek, zakazany przez prawo.

Ponieważ jednak istotnym warunkiem wolności politycznej jest odpowiedzialność władzy politycznej, przeto według zasady angielskiej „jakaś osoba prawnie jest odpowiedzialna za czyny korony“, żąda się udziału ministra w każdym akcie, będącym objawem woli monarszej.

Odpowiedzialność głowy państwa przelewa się w ten sposób na ministrów. W Anglii odpowiedzialność ta jest wynikiem połączonego działania wielu zasad prawnych. Przedewszystkiem owej zasady, że „król nie może czynić źle“, następnie zasady, że sądy nie uznają za ważny żadnego aktu korony, jeśli ten nie jest wyrażony w specyalnej formie, wymagającej zwykle specyalnej pieczęci ministra albo jego podpisu lub czegokolwiek równoważnego temu podpisowi, wreszcie zasady, że minister, który załącza specyalną pieczęć albo stwierdza coś swym podpisem, jest odpowiedzialny za akt, w którym w ten sposób bierze udział.

Odpowiedzialność ministrów w ścisłem znaczeniu jest to prawo odpowiedzialności każdego ministra za każdy akt korony, w którym minister bierze udział. Odpowiedzialność ta opiera się na następującem: król zawsze musi działać przez ministra i wszystkie rozkazy korony, kiedy, jak to jest zwykle, są wyrażone na piśmie, powinny być podpisane przez ministra — kontrasygnowane przez niego. Zwyczaj ten za przykładem Anglii wszedł w praktykę życia konstytucyjnego wszystkich państw. Minister, biorący udział w akcie korony przez danie swego podpisu, nie może uniknąć

odpowiedzialności wskutek tego, że działał z pobudek posłuszeństwa dla rozkazu królewskiego. I tu ujawnia się różnica znamienna pomiędzy rolą ministra w monarchii absolutnej a rolą jego w państwie konstytucyjnem.

W absolutnej monarchii wszelka odpowiedzialność ministra za pełnienie przez niego urzędu odpada, o ile jego rozporządzenia są stwierdzone przez podpis monarchy. Przeciwnie, konstytucyonalizm wprost zakazuje ministrowi powoływania się w jakimkolwiek bądź wypadku na rozkaz monarchy. Wypływa to z istoty odpowiedzialności ministrów, która przedewszystkiem musi być korektywą nieodpowiedzialności monarchy. Odpowiedzialność ministra nie może stawać się iluzoryczną wskutek tego, że się on ukryje za nieodpowiedzialnością monarchy. Ale, jeśli się chce włożyć na ministra taką odpowiedzialność, w takim razie koniecznem jest, aby zajmował względem monarchy bardziej samodzielne stanowisko aniżeli inne osoby urzędowe, które otrzymują od swej władzy zlecenia i które są obowiązane je spełniać. Dlatego też minister ma prawo, a czasem jest obowiązany odmówić swej kontrasygnatury. Tak np. artykuł 7 prawa bawarskiego o odpowiedzialności ministrów postanawia, że jeśli naczelnik ministeryum uważa proponowaną mu czynność urzędową za bezprawną, lub też szkodliwą dla dobra kraju, to obowiązany jest odmówić swej kontrasygnatury. Ma on prawo uzasadnić swą odmowę na radzie ministrów, której protokół przedstawiany jest królowi.

Kiedy każda osoba urzędowa może porzucić swe stanowisko w terminie określonym za zgodą władzy danej instytucyi, minister konstytucyjny ma prawo w każdej chwili zrzec się swej godności, jeśli nie chce ponosić związanej z nią odpowiedzialności. Z drugiej strony, monarcha ma prawo dymisyonować swych ministrów w każdej chwili według swego uznania, gdyż, gdyby monarcha nie miał tego prawa, w takim razie zależałby całkowicie od swoich ministrów, ponieważ bez ich kontrasygnatury nie może wykonywać prawie żadnych aktów rządu.

W Anglii ostatecznie ustalonem zostało, że korona może działać tylko przez ministrów i w pewnych ustalonych formach, wymagających koniecznie uczestnictwa jakiegoś mini-

stra, np. sekretarza państwa albo lorda-kanclerza, który staje się nie tylko moralnie, ale i prawnie odpowiedzialnym za legalność aktu, w którym brał udział. W ten sposób, choć pośrednio, czynność samej korony podlega panowaniu prawa. Albowiem król panuje na mocy pełnomocnictwa, danego mu przez parlament, posiadający w Anglii władzę nieograniczoną i „mogący robić wszystko, co nie jest niemożliwe fizycznie".

Anglicy uczynili udział ministra obowiązującym nawet w tych aktach woli króla, które nie posiadają znaczenia prawnego i są wypowiadane ustnie, a jednak mogą narzucić koronie pewne zobowiązania. Dlatego też sekretarz stanu do spraw zagranicznych obowiązkowo musi być obecny przy każdem spotkaniu króla z ministrem państwa obcego, gdyż wszelkie prywatne stosunki króla angielskiego z ministrem zagranicznym sprzeciwiają się duchowi i praktyce konstytucyi brytańskiej. Akty, mające na pozór charakter jak najbardziej osobisty — np. ułaskawienie, udzielenie amnestyi — są wykonywane przy współudziale i za zgodą ministra. Powstała stąd zasada ogólna: *The King cannot act alone* (król nie może działać sam). Za przykładem Anglii poszły i inne państwa.

Jeśli dana konstytucya nie zawiera żadnych specyalnych postanowień, to wystarczy kontrasygnatura jednego ministra. Kontrasygnatura ministra służy za dowód jego udziału w danym akcie, ale nie świadczy ona, że inni ministrowie w nim nie brali udziału i nie uwalnia ich od odpowiedzialności. Kontrasygnatura jest niepotrzebna przy nadawaniu orderów, przy wypowiadaniu osobistych poglądów monarchy, przy wykonywaniu wyższego dowództwa wojskiem, z wyjątkiem spraw zarządu wojskowego, kiedy jest tak samo konieczna, jak przy mianowaniu ministrów i wykonywaniu prawa łaski.

* * *

Ponieważ organami państwa, pełniącymi władzę wykonawczą naczelnika państwa, są ministrowie, przeto kwestya stosunku reprezentacyi narodowej do władzy wykonawczej sprowadza się do kwestyi stosunku wzajemnego między przedstawicielstwem narodu a ministrami.

Wszystkie państwa konstytucyjne dopuszczają pewną

wspólność pracy ministerstwa i reprezentacyi. Ministrowie posiadają prawo inicyatywy prawodawczej; mają oni prawo brać udział w posiedzeniach izb, chociażby nawet nie byli ich członkami; muszą być wysłuchani przez izbę, kiedy tego zażądają; bronią wobec izb wniesionych przez siebie projektów ustaw i wogóle wszelkich zarządzeń władzy wykonawczej, poddanych pod obrady izb. Z drugiej strony izby mają prawo żądać od ministrów wyjaśnień z powodu tych czy innych ich czynów, wypowiadać im swe chęci, a czasem też stawiać rozmaite żądania.

Ze stanowiska stosunku wzajemnego między izbami a ministrami rządy wszystkich współczesnych państw konstytucyjnych dzielą się na dualistyczne i parlamentarne. Przy rządzie dualistycznym ministeryum zależy wyłącznie od zwierzchnika państwa, który może mianować na stanowisko ministra osobę, której izby nie życzą sobie. Przy rządzie parlamentarnym ministrowie zawsze należą do partyi lub partyj, stanowiących większość parlamentu.

Przy rządach parlamentarnych, inaczej zwanych rządami gabinetowymi, istniejących w większości państw konstytucyjnych, odpowiedzialność ministrów posunięta jest do granic ostatecznych.

Przy rządach gabinetowych władzę wykonawczą wraz ze wszystkiemi jej prerogatywami otrzymuje głowa państwa — monarcha albo prezydent. W jego imieniu i z jego rozkazu są wykonywane wszystkie akty, należące do funkcyj tej władzy. Ale, jeśli nie wszystkie, to przynajmniej najważniejsze z tych aktów muszą być uprzednio omówione i zdecydowane przez ministrów, stanowiących uchwały zbiorowe jako ciało obradujące (gabinet). Z drugiej strony — głowa władzy wykonawczej ma wyraźne i formalne prawo mianowania i oddalania ministrów.

Ministrowie winni być wybrani ze stronnictwa, które posiada większość w parlamencie albo przynajmniej w izbie niższej. Ministrowie sami muszą być członkami parlamentu, i dla tego też zazwyczaj do ministeryum bywają powoływani przywódcy większości w izbach. I tu za wzór posłużyły instytucye angielskie. W Anglii izba gmin powoli przywłaszczyła sobie inicyatywę, o ile chodziło o prawa, dotyczące pobierania

lub wydawania pieniędzy. Wskutek tego poparcie ze strony izby gmin stawało się dla korony coraz bardziej potrzebnem. Otóż korona z czasem uciekła się do wyboru ministrów z koła partyi, która posiadała większość w izbie gmin. Przywódcy większości w izbie gmin, rozporządzający przemożnymi na nią wpływami, łatwiej mogli nią pokierować i, będąc ministrami, łatwiej uzyskiwali asygnowanie potrzebnych na wydatki rządowe pieniędzy, aniżeli ministrowie z pomiędzy członków izby lordów, posiadający wpływ tylko na mniejszość izby gmin. Takim był właśnie początek zwyczaju mianowania ministrów z pomiędzy większości parlamentu, zwyczaju, który z czasem rozwinął się w zasadę konstytucyi angielskiej i przeszedł do konstytucyj innych państw.

Gabinet winien być jednolity, ponieważ działa jako jedno ciało, decydując o sposobie rządzenia w radzie ministeryalnej. 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, głowa państwa zazwyczaj nie wybiera sam i bezpośrednio wszystkich członków ministeryum. 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 dobierał pozostałych ministrów, swych przyszłych współpracowników, czyli aby „utworzył gabinet“. Osoba ta nazywa się premierem lub przewodniczącym ministrów, jest naturalnym wodzem ministeryum i przewodniczy jego obradom.

Premier bywa wybierany zawsze z łona większości w Anglii, Belgii, Francyi, Hiszpanii, Norwegii, Szwecyi, na Węgrzech i we Włoszech. Natomiast w Austryi, w Prusach prawie zawsze bywa to urzędnik, który sobie dopiero obiera większość w parlamencie rozmaitymi środkami albo się i wcale bez niej obchodzi. W Stanach Zjednoczonych Ameryki północnej istnieje jednak zupełnie odmienna zasada: tam prezydent niema prawa mianować ministrów z łona parlamentu w myśl zasady jaknajściślejszego podziału władz.

Za politykę rządu ministrowie są solidarnie odpowiedzialni przed izbami, które kontrolują ich postępowanie. Odpowiedzialność gabinetu jest solidarna, jeżeli chodzi o akt polityki

ogólnej, t. j. akt, którego skutki muszą się odbić na całym gabinecie. Przypuszcza się bowiem, że akt taki jest wynikiem decyzyi gabinetu *in corpore*, a więc i odpowiedzialność musi być wspólna. Przeciwnie, odpowiedzialność bywa tylko osobistą poszczególnych ministrów, jeśli chodzi o akt, dotyczący pewnego wiadomego ministerstwa, i kiedy wskutek tego decydował o nim nie cały gabinet, lecz zawiadujący danym wydziałem.

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

Gabinet, który stracił władzę wskutek głosowania izby przedstawicieli, winien w całym komplecie podać się do dymisyi. Podobnież muszą zrezygnować oddzielni ministrowie, jeśli ponieśli porażkę w kwestyi, dotyczącej powierzonych im wydziałów. Odmawiając ministrom zaufania, większość izby pośrednio usuwa ich z urzędu. Gabinet więc zawsze musi mieć w izbie większość, na której się opiera.

Za typ monarchii dualistycznej mogą być uważane Prusy, za typ parlamentarnej — Anglia. Zwykle samego tekstu konstytucyi i wogóle prawodawstwa danego państwa jeszcze nie wystarcza do określenia, czy jest ono parlamentarnem czy dualistycznem. O tym czy innym charakterze państwa w tym kierunku orzeka nie prawo, lecz bardziej głęboko tkwiąca przyczyna.

Jeśli w danem państwie władza monarchiczna cieszy się wielką powagą i urokiem, jeśli naród przyzwyczaił się patrzeć na monarchę jako na istotnego przedstawiciela swoich interesów i ma zaufanie do jego pojmowania potrzeb państwowych i jeśli jednocześnie reprezentacya narodowa nie zdobyła jeszcze bardzo szerokiej popularności w narodzie — w takiej sytuacyi na wypadek zatargu ministrów, mianowanych przez króla, z izbami opinia publiczna będzie po stronie króla. Wobec tego będzie on mógł w dalszym ciągu zachować tych samych doradców i pomocników. Jeśli jednak w państwie przedstawicielstwo narodu istotnie jest wyrazem opinii publicznej i cieszy się poparciem ludności, w takim razie dla króla jest bardzo niedogodne dalsze korzystanie z usług ministrów, któ-

rych izby traktują wrogo. To też wobec stale wzrastającego związku narodu z izbami wskutek podnoszenia się poziomu rozwoju politycznego mas ostre zatargi parlamentu z ministrami stają się coraz rzadszymi, i ministeryum coraz częściej zmuszone jest do ustąpienia w razie niezgody z izbami.

Konieczność dla zwierzchnika państwa przy tworzeniu ministeryum rachowania się w coraz wyższym stopniu z usposobieniem izb uwarunkowuje się i tem, że rządzenie państwem z pomocą ministeryum, nie korzystającego z poparcia izb i nawet spotykającego w tych izbach przeciwdziałanie, staje się ogromnie trudnem praktycznie. A ponieważ kompetencya izb wszędzie objawia dążność do rozszerzania się, przyczem rozszerza się ona i na sprawy charakteru administracyjnego, przeto wzrastające niedogodności praktyczne w wypadku niezgody ministeryum z izbami prowadzą do zbliżania się typu państw dualistycznych do parlamentarnych.

Początkowo król udziela dymisyi ministeryum w razie ostrego i nie dającego się usunąć zatargu z izbami wówczas, kiedy ten zatarg już wywołuje pewne niedogodności praktyczne. Następnie dymisya jest już udzielana w celu uniknięcia zatargu. Wreszcie, po kilkakrotnych dymisyach gabinetu, powstaje zwyczaj, przekonanie o obowiązku prawnym ministeryum podania się do dymisyi, a króla przyjęcia jej, o ile ministeryum, wypowiedziawszy się w jakiejkolwiek kwestyi, pozostanie w mniejszości. Wówczas państwo staje się typowo parlamentarnem.

Zresztą we wszystkich państwach tego typu dymisya ministeryum nie jest jedynym możliwym wynikiem utraty przez nie większości w izbach. Zamiast udzielenia ministeryum dymisyi król może r o z w i ą z a ć izbę i rozpisać nowe wybory, poddając w ten sposób spór między ministeryum a izbą pod rozstrzygnięcie kraju. Jeśli i nowe wybory dają większość, nieprzychylną dla ministeryum, to musi ono podać się do dymisyi.

Usunięcie ministeryum, które postradało większość w izbach, nazywa się zwykle p o l i t y c z n ą albo p a r l a m e n t a r n ą o d p o w i e d z i a l n o ś c i ą ministrów. Za przestępstwo służbowe ministrowie podlegają odpowiedzialności sądowej na zasadzie, albo wspólnej dla wszystkich osób urzędowych, albo

też ustanowionej w danem państwie specyalnie dla ministrów. Ale, obok odpowiedzialności za przestępstwa, na ministrach spoczywa odpowiedzialność za ogólny kierunek ich polityki. W monarchii nieograniczonej lub w państwie konstytucyjnem o rządzie dualistycznym odpowiedzialność ta istnieje jedynie wobec monarchy. Tylko on jest sędzią postępków ministrów — i ta odpowiedzialność polityczna może polegać albo na wypowiedzeniu przez króla niezadowolenia ministrowi, albo na udzieleniu mu dymisyi.

Kiedy w państwie utrwala się zasada, że ministrowie muszą podawać się do dymisyi, jeżeli mają przeciwko sobie większość parlamentu, wówczas sędzią działalności ministrów i ogólnego kierunku ich polityki jest reprezentacya narodowa. W tym sensie mówi się, że w państwach parlamentarnych (nie dualistycznych) ministeryum jest odpowiedzialne przed izbami, przyczem odpowiedzialność ta wyraża się w obowiązku podawania się do dymisyi, jeśli to uznają za potrzebne izby.

Jakież są formy wyrażania przez izby niezgodności z ogólną polityką ministeryum?

Przedewszystkiem izba może pozbawić ministeryum większości przy rozpatrywaniu jakiegoś projektu ustawy, jeśli ministeryum wypowiedziało już o niem swoje zdanie. Np. izba uchwala taki projekt, który ministeryum proponuje odrzucić, i odwrotnie, izba odrzuca projekt, broniony przez ministeryum. Następnie sposobem wyrażenia stosunku izb do ministeryum są t. zw. wnioski umotywowane, najczęściej wniosek przejścia do porządku dziennego. Formułuje się to w ten sposób: „Izba, uznając postępowanie ministeryum za prawidłowe, przechodzi do porządku dziennego“ lub przeciwnie: „Izba, uznając postępowanie ministeryum za nieprawidłowe (albo nie ufając ministeryum) przechodzi do porządku dziennego“. Dalej, zwykłym sposobem wyrażania zgody lub niezgody na ogólną politykę ministeryum jest odpowiadanie „adresem“ na „mowę tronową“. Adresy nierzadko powodują upadek ministeryum.

Oprócz możności wyrażania stosunku swego do polityki ministeryum, reprezentacya narodowa otrzymuje we wszystkich współczesnych prawodawstwach środki, za pomocą któ-

rych może bezpośrednio śledzić bieg sprawowania rządów i wywierać nań wpływ taki lub inny. Środkami tymi są: zapytania, interpelacye i ankiety parlamentarne.

Zapytania i interpelacye mają na celu otrzymanie od ministeryum wypowiedzenia jego poglądów albo zamiarów w tej czy innej kwestyi lub też uznania jakiegoś faktu. Zapytanie w porównaniu z interpelacyą jest czemś mniej uroczystem i może być uczynione ustnie. Prawie we wszystkich parlamentach w obradach nad zapytaniem biorą udział tylko — ten członek, który je wystosował, i ministeryum. Z powodu zapytania izba nie pobiera żadnych uchwał. Minister ma też prawo nie odpowiedzieć na zapytanie.

Interpelacya musi być wniesiona na piśmie. W większości państw musi ją podpisać pewna określona liczba członków izby. Tak jest w Niemczech, w Austryi, w Prusach. W innych, bardziej demokratycznych państwach, każdy członek parlamentu może na własną rękę interpelować ministra. Przedmiotem interpelacyi może być każdy czyn, za który minister jest odpowiedzialny, a więc zarówno czyn głowy państwa, jak samego ministra, jak wreszcie każdego z jego urzędników. Wolno interpelować nie tylko o czyny dokonane, ale i o zamiary ministra w pewnej określonej sprawie. W ten sposób parlament może w każdej chwili zganić i polecić naprawić wszelkie nadużycia, popełnione przez administracyę, i może również dawać wskazówki na przyszłość co do prowadzenia polityki i administracyi.

W Anglii na każdem prawie posiedzeniu parlamentu, przed przejściem do porządku dziennego, posłowie stawiają ministrom szereg krótkich zapytań o najrozmaitsze sprawy, na które ministrowie również w kilku słowach odpowiadają. Zwykle nie pociąga to za sobą dłuższej dyskusyi, lecz gdyby większość parlamentu tego chciała, dyskusya taka może się w każdej chwili rozwinąć. We Francyi izba oznacza dzień dyskusyi nad interpelacyą i wtedy minister nie może odmówić odpowiedzi. Z drugiej strony wniesiona interpelacya nie może być odroczona na dłużej niż na jeden miesiąc. Jest to rękojmia swobody krytyki i kontroli. Jeśli jednak większość ma zaufanie do ministra i przekonanie, że dana interpelacya

jest wniesiona tylko w celu zmarnowania czasu, to może ją po upływie terminu znowu odroczyć. W Austryi, Niemczech i Prusach minister wogóle nie jest bezwzględnie obowiązany do udzielania odpowiedzi na interpelacyę. Udziela jej, jeśli chce i kiedy zechce, a dyskusya nad nią może być postanowiona na specyalny wniosek izby.

Izba zwykle uchwala w dyskusyi nad interpelacyą jakiś wniosek — najczęściej wniosek przejścia do porządku dziennego. Wniosek ten może być albo prosty, albo umotywowany, zawierający votum zaufania albo nieufności.

Votum nieufności w krajach, gdzie parlament jest silny, pociąga za sobą dymisyę ministra lub samego ministeryum. Votum nieufności nie koniecznie musi być całkiem wyraźne. Wystarcza, jeśli izba odrzuci rezolucyę lub wogóle jakiś projekt, za którym stanowczo oświadczyło się ministeryum, stawiając „kwestyę gabinetową“ — to znaczy oświadczając z góry, że w przeciwnym razie poda się do dymisyi. Taka kwestya gabinetowa może być zresztą stawiana nie tylko podczas interpelacyi, ale i przy wszelkiej dyskusyi w parlamencie, z powodu jakiegokolwiek projektu prawa, podczas dyskusyi budżetowej i t. d.

Co się tyczy ankiet parlamentarnych, to jestto środek, za pomocą którego izby przez specyalnie w tym celu wybraną komisyę przeprowadzają badania stanu którejkolwiek gałęzi administracyi albo jakiejś prowincyi państwa. Ankiety parlamentarne zwykle posiadają bardzo wybitne znaczenie dla całego dalszego toku prawodawstwa w tej czy innej kwestyi. Za przykład mogą tu służyć ankiety parlamentu angielskiego w sprawie robotniczej, w sprawie emigracyi i t. d.

W Szwecyi kontrola parlamentu nad rządem jest jeszcze specyalnie zorganizowana. Komisya konstytucyjna parlamentu może tam w każdej chwili zażądać protokułów rady ministrów (robi to zwykle raz na rok) i po zbadaniu ich wystąpić przed izbą z projektem oskarżenia ministrów. Specyalna komisya głosuje co trzy lata nad tem, czy członkowie trybunału najwyższego, mianowani przez króla, mają pozostać na swych urzędach. Obie izby sejmu wybierają na

cały okres sejmowy jednego członka parlamentu na urząd t. zw. pełnomocnika sprawiedliwości, do którego może się zwrócić każdy Szwed ze skargą na każdą władzę, i który — czy to na skutek takiej skargi, czy z własnej inicyatywy może każdemu urzędnikowi lub sędziemu wytoczyć proces przed zwyczajnym sędzią.

W niektórych państwach izby są organem sądu nad ministeryum. Porządek pociągania do odpowiedzialności za przestępstwa, popełnione w służbie, który ustanowiony jest dla wszystkich wogóle osób urzędowych, w stosunku do ministrów, jako najbliższych doradców króla, często działających w jego imieniu, nieraz okazuje się zupełnie niedostatecznym. Dlatego obok ogólnej karnej i dyscyplinarnej odpowiedzialności ministrów, nawet w takich państwach, jak Anglia, gdzie odpowiedzialność osób urzędowych jest ustalona bardzo dokładnie, okazało się koniecznem ustanowienie specyalnej, prawnopaństwowej odpowiedzialności ministrów i organem tej odpowiedzialności uczynić reprezentacyę narodową. System tej odpowiedzialności prawnopaństwowej ministrów prawie wszędzie ustalił się pod silnym wpływem angielskim, choć nigdzie prawie nie został sformułowany w aktach konstytucyjnych. Konstytucye wszystkich państw zawierają co prawda obietnicę, że „później“ będzie wydane specyalne prawo o odpowiedzialności ministrów, ale obietnica ta została wykonana w jednej tylko Holandyi, choć i tam prawo to bynajmniej nie określiło ściśle natury przestępstw ministrów. Natura ta bowiem zawsze musi polegać na postępowaniu, niezgodnem z wolą większości izby przedstawicielskiej.

W Anglii istniały dwa sposoby pociągania ministrów do odpowiedzialności kryminalnej. Przybierało ono formy albo procesu, wszczętego przez izbę gmin i rozstrzyganego przez izbę lordów — albo specyalnego prawa, które przeszło przez obydwie izby i zostało zatwierdzone przez króla. Za pomocą tego prawa (t. zw. bill of attainder) ustalał się fakt, że minister popełnił ten a ten czyn bezprawny, określała się kara (zwykle kara śmierci) i minister był na tę karę skazywany. Poczynając od wieku XVII-go ten ostatni sposób wyszedł zupełnie z użycia, natomiast większość państw konstytucyjnych przejęła pierwszy.

Ale tylko nieznaczna część tych państw przyjęła go bez zmian żadnych, jak np. Francya. W Stanach Zjednoczonych, przedmiotem sądu może być tylko strona polityczna działalności oskarżonego ministra, i kara, na jaką może być skazany, ogranicza się jedynie do pozbawienia stanowiska. Jeśli zaś jest oskarżony o przekroczenie jakiegoś prawa, to staje się przedmiotem postępowania sądowego na ogólnych podstawach prawnych.

Oskarżać ministrów może zawsze izba niższa. W niektórych krajach (Dania, Holandya) prawo to przysługuje także królowi, a w Austryi i Prusach również i izbie wyższej. Funkcyę sądu podług wzoru angielskiego pełni izba wyższa tylko we Francyi, Włoszech i Hiszpanii. Na Węgrzech izba wyższa jest zbyt liczna, wskutek tego wybiera na początku każdej sesyi 36 sędziów ze swego łona, z których później oskarżająca izba i oskarżający ministrowie odrzucają po 12. Istnieje też sąd osobny na wspólnych ministrów austro-węgierskich, wybierany przez obie delegacye. W Norwegii sąd na ministrów składa się z kilku najwyższych sędziów zawodowych w połączeniu z całą — do 40 członków liczącą — izbą wyższą, która tam jest wybierana przez niższą. W Danii sąd na ministrów składa się z sędziów zawodowych i z delegatów izby wyższej w równej liczbie. W Belgii obowiązek sądzenia ministrów powierzono najwyższemu trybunałowi krajowemu, w Szwecyi specyalnej komisyi sądowo-urzędniczej, w Austryi trybunałowi, złożonemu z fachowych sądowników, wybieranych przez obydwie izby, w Holandyi trybunałowi sądowników, mianowanych na przedstawienie izby niższej. W Niemczech, gdzie jedynym odpowiedzialnym za wszystko ministrem cesarza jest kanclerz Rzeszy, odpowiedzialność tego ostatniego została poprostu zeskamotowaną, albowiem nie ustanowiono wcale instancyi sądowej na niego. Podobnież ma się rzecz i z ministrami pruskimi. Konstytucya pruska głosi, że ministrów ma sądzić najwyższy trybunał pruski, tymczasem instytucya ta wcale nie istnieje, ponieważ funkcye najwyższego trybunału pruskiego przeszły na trybunał Rzeszy w Lipsku, który oczywiście nie może się mieszać do oskarżania ministrów pruskich.

CZĘŚĆ CZWARTA.

Samorząd prowincyj.

Różnorodność państw pod względem ich składu. — Dążności separatystyczne kolonij. — Tendencye odśrodkowe w państwach niejednolitych. — Samorząd miejscowy. — Francya jako państwo centralistyczne. — Zasady stosowania samorządu prowincyj. — Gwarancye jedności państwowej. — Minimum samodzielności prowincyj. — Anglia jako przedstawicielka wszystkich form samorządu. — Szkocya. — Zarząd cesarstwa Indyj. — Trzy grupy kolonij angielskich. — Australia i Kanada. — Austro-Węgry. — Organizacya dualizmu. — Samorząd prowincyj Austryi. — Stanowisko Chorwacyi. — Związek państw a państwo związkowe. — Stany Zjednoczone. — Australia. — Kanada. — Szwajcarya. — Cesarstwo niemieckie. — Prawa językowe. Równouprawnienie języków w Szwajcaryi.

Tylko nieznaczna mniejszość obecnych państw konstytucyjnych posiada charakter jednolity pod względem historycznym i narodowościowym. We wszystkich innych mieszka ludność należąca do rozmaitych, częstokroć bardzo odmiennych narodowości i istnieją prowincye, które wchodziły w skład innych organizmów państwowych albo stanowiły niegdyś państwa samodzielne. Zwykle jedna narodowość — ta, która najbardziej przyczyniła się do utworzenia danego państwa w ciągu jego rozwoju historycznego — jest żywiołem panującym. Inne narodowości i prowincye — najczęściej podbite orężem lub przyłączone na mocy traktatów dyplomatycznych, są w tym albo innym stopniu uzależnione od narodowości panującej. Uzależnienie tych narodowości lub prowincyj przybiera jaknajrozmaitsze formy — od ciągłego stanu wyjątkowego, panującego w kraju świeżo podbitym, — aż do najzupełniejszego

samorządu, prawie niczem nie różniącego się od niepodległości państwowej.

W wielu państwach narodowość panująca stanowi mniejszość ludności. Tak jest zazwyczaj w państwach, prowadzących na szeroką skalę politykę kolonialną. Kolonie zresztą, oddzielone od metropolij zwykle olbrzymimi obszarami morskimi, z biegiem czasu zaczynają objawiać dążenia do przekształcenia się na państwa odrębne o całkowitej lub przynajmniej częściowej niezależności. I w tym wypadku najczęściej główną rolę odgrywają nie różnice narodowościowe, tylko pobudki ekonomicznej i czysto politycznej natury. W ten sposób powstały Stany Zjednoczone (kolonie angielskie), Brazylia (kolonia portugalska) i cały szereg państw Ameryki Środkowej i Południowej (kolonie hiszpańskie).

Narody, posiadające żywe tradycye historyczne, odrębną a wysoce rozwiniętą kulturę, zwykle nie godzą na zależność od obcego dla siebie państwa i, o ile są rozkawałkowane, dążą do połączenia się w jedną całość, jak to uczyniły w wieku XIX Włochy i Niemcy, o ile zaś należą w całości do jednego państwa obcego, dążą w miarę sił i możności do stworzenia własnego organizmu państwowego w tej lub innej formie (Belgia, Grecya, Bułgarya, Norwegia, Węgry, Czechy). Narody o mniej wybitnej indywidualności historyczno-kulturalnej albo słabe zadawalniają się przeważnie samorządem w mniej lub bardziej skromnych rozmiarach.

Samorząd rozmaitych części państw większych istnieje niekiedy bez względu na jednolitość narodową ludności, gdyż różnolitość stosunków, panujących w poszczególnych prowincyach, wymaga specyalnego traktowania, którego nie może zapewnić władza centralna. Stąd rozmaite formy samorządu miejscowego, istniejące w państwach konstytucyjnych.

Państwem, w którem centralizm został doprowadzony do ostatecznych granic, jest Francya, gdzie już Wielka rewolucya zadała cios partykularyzmowi rozmaitych prowincyj o odmiennych losach historycznych i wprowadziła zasadę jaknajbardziej konsekwentnej centralizacyi. Centralizacya ta utrwaliła się we Francyi pomimo odzywających się od czasu do czasu głosów, które domagały się pozostawienia większej samodzielności prowincyom. Tylko z czasem zostały poczy-

nione drobne ustępstwa w tym kierunku, ale i te nie zmieniły ogólnego charakteru państwa.

Przy stosowaniu systemu mniej lub bardziej szerokiego samorządu chodzi o obmyślenie takich gwarancyj prawnych, któreby zabezpieczały interesy poszczególnych części państwa i jednocześnie nie naruszały jego całości. Chodzi o ustalenie granic pomiędzy prawami i samodzielnością poszczególnych prowincyj a prawami państwa — w szrankach tego ostatniego i przy zachowaniu jego jedności. Nawet przy najbardziej liberalnem usposobieniu społeczeństwa panującego i rządu obawa o jedność państwową nie pozwala posunąć tej granicy zbyt daleko w kierunku rozszerzenia samodzielności prowincyi. I tu jest zwykle źródło spotęgowanych dążności odśrodkowych, doprowadzających w końcu do tworzenia się nowych organizmów państwowych.

Jedność państwowa zabezpiecza się zwykle przynajmniej w zakresie stosunków z zagranicą i wojskowości. Wobec państw obcych wszystkie składowe części danego państwa występują jako jednolita całość za pośrednictwem jednolitej organizacyi. Organizacya wojskowa też jest jednolitą, o ile to dotyczy komendy naczelnej. Zanik jedności w dwóch tych dziedzinach jest równoznaczny z rozkładem państwa na części oddzielne i odrębne. Uznanie praw języka miejscowego i samorządu przynajmniej w pewnych sprawach danej prowincyi odrębnej — oto minimum, poniżej którego nawet posiadająca niezmiernie skromne aspiracye narodowość czuje się wyzutą z praw i pokrzywdzoną. Otóż w granicach pomiędzy tem maximum a minimum wahają się formy usamodzielnienia odrębnych prowincyj.

Prawie wszystkie te formy spotykamy w państwie Wielkiej Brytanii. Już w skład europejskich posiadłości Anglii wchodzi (jeśli pominiemy drobne samorządne wysepki, jak Man, Jersey, Guernsey) taka Szkocya, czteromilionowa część „Zjednoczonego Królestwa“, posiadająca własną organizacyę sądową, własny kościół państwowy (prezbyteryański), własny departament oświaty narodowej, własne biuro zarządu miejscowego i sekretaryat do spraw szkockich w Londynie. Pozatem królestwo Szkocyi podlega wspólnej władzy prawodawczej parlamentu, gdzie posiada w izbie lordów oprócz 16 parów

z wyboru, 48 dziedzicznych, w izbie zaś gmin posłów, wybieranych na ogólnych podstawach.

Pomiędzy koloniami angielskiemi zupełnie odrębne stanowisko zajmuje cesarstwo Indyj. Jakkolwiek i na nie rozpowszechnia się zwierzchnictwo parlamentu angielskiego w niektórych zwłaszcza ważnych sprawach, wogóle jednak zarząd olbrzymich Indyj znajduje się w ręku sekretarza stanu dla spraw Indyj i dodanej mu rady *(Council of India)* z 10—15 osób, mianowanych dożywotnio przez sekretarza stanu. Wszystkie ważniejsze zarządzenia i postanowienia, dotyczące Indyj, są wypracowywane przez tego sekretarza stanu z udziałem rady. W Indyach korona jest reprezentowana przez wice-króla, mianowanego na termin 5-letni. Przy wice-królu istnieje rada, złożona z pięciu członków, dopełniona dla celów prawodawczych przez dodatkowych szesnastu członków. I ci i drudzy są mianowani przez wice-króla. Właściwe posiadłości angielskie w Indyach dzielą się na 8 prowincyj, które rozpadają się na oddziały i okręgi. Rządy angielskie są zorganizowane na zasadach uzależnienia biurokratycznego t. zw. magistratów (*magistrates*), ich pomocników i poborców dochodów (*collectors of revenue*), ale, pozatem, funkcyonują samorządne gminy miejskie i wiejskie, które zawiadują całym zarządem miejscowym, prowadzonym przez tubylców. Bardzo znaczna część prowincyj, wchodzących w skład Cesarstwa Indyj, dotychczas jeszcze jest uważana za samodzielne państwa tubylcze. W tych prowincyach korona jest reprezentowana przez rezydentów i kontrola nad stosunkami zagranicznymi, siłami wojskowemi i systemem finansowym znajduje się w ręku rządu cesarstwa. Ten ostatni nie wtrąca się do szczegółów prawodawstwa, sądu i zarządu, ale rezerwuje sobie prawo pozbawiania władzy zwierzchników tubylczych.

Resztę kolonij angielskich można podzielić na trzy grupy.

Pierwsza grupa ze względu na swe urządzenie przypomina Indye — z tą tylko różnicą, że grupa ta jest uzależniona nie od sekretarza do spraw Indyj, lecz od sekretarza kolonialnego i Tajnej rady angielskiej w Londynie. Tu należą: Gibraltar, wyspa św. Heleny, kilka terytoryów w południowej Afryce, Transwaal i Orania. Wszystkimi tymi krajami zarządzają gubernatorowie z pomocą przez

nich samych mianowanych rad. Do tej samej grupy właściwie należą: Nowa Gwinea, Hong-Kong, Archipelag Malajski, Cejlon, Sierra Leone, Gambia, Jamajka i niektóre inne. W nich istnieją zgromadzenia prawodawcze, ale członkowie tych zgromadzeń są mianowani przez gubernatorów.

Drugą grupę stanowią kolonie o zgromadzeniach prawodawczych, wybranych przez samą ludność. Tu należy większa część wysp t. zw. Indyj Zachodnich, Gujana angielska, wyspa św. Maurycego, Natal.

Wreszcie najważniejszym typem rządu kolonialnego są samorządne kolonie Ameryki Północnej, Australii i Afryki Południowej (Capland). Są to właściwie państwa samodzielne, podobne ze względu na swój ustrój do metropolii. W nich przy szerokiej decentralizacyi rząd znajduje się w ręku ministeryów odpowiedzialnych, które muszą liczyć się z partyami, panującemi w parlamentach miejscowych. Każda z tych kolonij posiada zgromadzenie prawodawcze, składające się z dwóch izb. Członkowie izby wyższej (senatu) są wybierani albo przez samą ludność, albo przez izbę niższą.

Kanada od roku 1867-go, Australia zaś od 1901-go stanowią federacye, na czele których stoją specyalne izby prawodawcze i ministerya. Kanada składa się z 7-iu kolonij, Australia z 6-ciu. Rząd Wielkiej Brytanii jest reprezentowany przez jenerał-gubernatorów i ich rady, którzy działają na modłę panujących konstytucyjnych, kierując się wskazówkami odpowiedzialnych ministeryów i postanowieniami zgromadzeń prawodawczych. Mają oni prawo veto w stosunku do tych ostatnich i, oprócz tego, rząd angielski może znieść prawo kolonialne nawet po otrzymaniu przezeń sankcyi jenerał-gubernatora. Kwestye sporne prawa publicznego kolonij są rozstrzygane przez ich wyższe sądy i — w ostatniej instancyi — przez trybunał Tajnej rady angielskiej.

Kanada jest uzależniona bardziej od Australii z tego względu, że konstytucya kanadyjska może być poprawiona tylko przez akt parlamentu angielskiego, gdy konstytucya australska może być poprawiona przez ludność Związku. Z drugiej strony Kanada jest mniej uzależniona od metropolii, ponieważ prowincye Kanady w pewnej mierze mniej

są związane bezpośrednio z rządem i parlamentem angielskim aniżeli stany Związku.

Charakterystyczny jest wstęp do aktu parlamentu brytańskiego z dn. 29-go marca 1867 r. — aktu, nadającego Kanadzie obecną jej organizacyę. Akt ten mówi: „Zważywszy, że prowincya Kanada, Nowa Szkocya i Nowy Brunświk wypowiedziały pragnienie wejścia w związek federalny, ażeby utworzyć jedno mocarstwo (Dominion, Puissance) pod panowaniem Zjednoczonego królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandyi o konstytucyi, opartej na tych samych zasadach, co i konstytucya Zjednoczonego królestwa; zważywszy dalej, że taki związek będzie przyczyniał się do rozkwitu prowincyj i sprzyjał interesom imperyum Brytańskiego; zważywszy następnie, że jednocześnie z ustanowieniem związku przez władzę parlamentarną należy nietylko wyjaśnić organizacyę jego władzy parlamentarnej, ale jednocześnie określić naturę jego władzy wykonawczej... Na tej zasadzie jej królewska mość królowa za radą duchownych i świeckich lordów oraz gmin, zgromadzonych w obecnym parlamencie i ich władzą postanawia i ogłasza, że... i t. d.“ A więc prowincye wypowiedziały pragnienie — i państwo pośpieszyło w interesie obopólnym to pragnienie spełnić.

O Kanadzie i Australii będziemy jeszcze mówili dalej, charakteryzując samorząd kantonów i stanów w państwach o ustroju federalnym.

* * *

Rozmaite typy samorządu spotykamy w monarchii austro-węgierskiej.

Na mocy ugody z r. 1867-go monarchia austryacka została podzielona na dwie połowy: Przedlitawię czyli Austryę właściwą oraz Zalitawię t. j. Węgry wraz z Siedmiogrodem i Chorwacyą. W ten sposób Austrya przekształciła się na państwo dualistyczne — Austro-Węgry. Cesarz austryacki jest na Węgrzech tylko królem. Dualizm państwowy spowodował zorganizowanie instytucyj centralnych, jakich nie znają inne państwa. Jakkolwiek bowiem każda z połów monarchii ma swój własny parlament, potrzeba było ustanowić organ,

któryby załatwiał interesy wspólne obydwom połowom i w ten sposób uzależniał je wzajemnie od siebie.

Za interesy, wspólne obydwom połowom monarchii, uważają się następujące: sprawy zagraniczne, sprawy wojskowe (z pewnymi wyjątkami) i zarząd skarbu, o ile dotyczy wydatków na wspólne potrzeby, tudzież kilka spraw mniejszej wagi. Władzę prawodawczą względem spraw, uznanych za wspólne, parlamenty — austryacki i węgierski — wykonują za pomocą delegacyj. Tych ostatnich jest dwie — jedna dla Przedlitawii, druga dla Węgier. Liczą one po 60 członków, mianowanych przez obydwie izby każdego z parlamentów. Delegacye są zwoływane corocznie przez cesarza do Wiednia albo Budapesztu i obradują oraz decydują względem tych przedmiotów, które są im wyraźnie powierzone. Zarząd wspólnych spraw jest powierzony wspólnemu odpowiedzialnemu przed delegacyami ministeryum, składającemu się z ministrów: spraw zagranicznych, skarbu i wojny. Wspólny monarcha, wspólni ministrowie wyżej wzmiankowani i wspólne delegacye oraz wspólne terytoryum cłowe — oto czynniki, uzależniające od siebie wzajemnie Austryę i Węgry. Pozatem każda z tych części monarchii jest państwem samodzielnem, o całkiem odrębnem życiu wewnętrznem.

Austrya właściwa składa się z kilkunastu krajów, z których każdy posiada samorząd. W każdej z tych prowincyj austryackich istnieje własny sejm krajowy, obdarzony dość szerokiemi atrybucyami. W sejmach tych (poza nielicznymi członkami z urzędu — t. zw. wirylistami — biskupami i rektorami wyższych zakładów naukowych) zasiadają posłowie, wybrani przez wielkich właścicieli ziemskich, miasta, izby handlowe i przemysłowe oraz gminy wiejskie. Organem wykonawczym sejmu jest Wydział krajowy, składający się z 6-ciu członków (wybranych z pomiędzy posłów), pod przewodnictwem marszałka krajowego.

Sejm krajowy ma prawo: uchwalania rozporządzeń względem rolnictwa, robót publicznych, o ile wydatki na nie ponoszone są przez kraj; zakładów dobroczynnych w tym samym wypadku; zatwierdzenia budżetu krajowego, zarządu majątkiem krajowym, ustanawiania podatków na cele krajowe i użycia w tym celu kredytu. Do atrybucyj sejmu kra-

jowego należą szczegółowe rozporządzenia w granicach, zakreślonych przez prawa, ustanowione dla monarchii, we wszystkich sprawach, odnoszących się do interesów gminnych, kościelnych, szkolnych, transportowania, zaopatrzenia potrzeb i pomieszczenia wojska, wreszcie rozporządzenia względem wszelkich innych interesów, dotyczących potrzeb lub dobra kraju, o ile będą powierzone sejmowi przez specyalne prawa. Sejm także obraduje i pobiera uchwały względem zebrania środków, potrzebnych na zaspokojenie potrzeb krajowych, i dlatego ma prawo ustanawiać dodatki do podatków ogólnych bezpośrednich w stosunku 10%. Sejm ma też prawo organizować władze administracyjne, zależące od wydziału krajowego, określać sposób ich mianowania, pensyonowania, pociągania do odpowiedzialności i t. d.

Jednakże obok władz autonomicznych w każdym kraju austryackim istnieje władza, bezpośrednio zależna od cesarza i rządu centralnego. Jestto władza t. zw. polityczna, na której czele stoi namiestnik albo prezydent, mianowany przez cesarza. Od namiestnika zaś zależą podwładne mu urzędy administracyjne. Namiestnikowi i jego podwładnym powierzone jest wykonywanie praw i utrzymanie porządku publicznego, policya i żandarmerya, nadzór nad stowarzyszeniami, robotami publicznemi, oświeceniem publicznem, handlem, przemysłem, fabrykami, targami, aptekami i t. d. Wykonywa on też nadzór nad radami powiatowemi i gminnemi. Już z samego wyszczególnienia tych atrybucyj władzy politycznej w krajach autonomicznych widać, jak ograniczoną jest ta autonomia.

Autonomia krajów austryackich wyda się nam jeszcze szczuplejszą, jeśli uprzytomnimy sobie, jak szerokiemi są atrybucye parlamentu ogólno-austryackiego, którego rola względem poszczególnych krajów odpowiada mniej więcej roli delegacyj w stosunku do obydwóch połów monarchii. Do atrybucyj parlamentu centralnego w Wiedniu należą następujące sprawy: badanie i zatwierdzanie traktatów handlowych i politycznych, obciążających państwo lub jego części, czy też zobowiązujących pojedyńczych obywateli, albo mających za przedmiot zmianę granic kraju, reprezentowanego w parlamencie; interesy, odnoszące się do sposobu organizacyi i trwa-

nia służby wojskowej, ilość rocznego kontyngensu, wyżywienie, transportowanie i pomieszczenie wojsk; zatwierdzanie rocznego budżetu, w szczególności zaś poboru podatków; kontrola nad wydatkami, zaciąganie nowych pożyczek i konwersya dawnych, zamiana, sprzedaż lub obciążanie własności nieruchomej państwa, prawodawstwo, odnoszące się do monopolów i regalij i wogóle wszystkie interesy skarbowe, wspólne krajom, reprezentowanym w parlamencie; organizacya systemu pieniężnego, banków, ceł, handlu, poczt i telegrafów, dróg żelaznych, żeglugi i środków komunikacyi, przemysłu; policya zdrowia, przepisy, dotyczące epidemij i epizootyj; prawodawstwo, odnoszące się do praw obywatelskich, nadzoru nad cudzoziemcami, paszportów i spisu ludności; stosunki wyznaniowe, stowarzyszenia i zgromadzenia, prawo prasowe i własności literackiej; ustanawianie zasad organizacyi szkół ludowych, średnich oraz prawodawstwo, dotyczące uniwersytetów; prawodawstwo karne, policyjne i cywilne, handlowe, wekslowe, morskie i górnicze; ustanawianie zasad ogólnych organizacyi sądów i władz administracyjnych; wydawanie praw, mających na celu wprowadzenie w wykonanie praw zasadniczych, dotyczących ogólnych praw obywateli, sądu państwowego, władzy sądowej i administracyjnej; prawodawstwo względem przedmiotów, dotyczących wzajemnych obowiązków i stosunków pomiędzy pojedyńczymi krajami; wreszcie prawodawstwo, odnoszące się do formy, w jakiej winny być załatwiane sprawy, uznane za wspólne z krajami, należącymi do korony węgierskiej.

Kraje austryackie posiadają samorząd, autonomię, ale nie posiadają własnego prawa państwowego. Znaczy to, że, pomimo swego samorządu, pozostają zależnemi częściami państwa, ulegającemi jego nadzorowi tam, gdzie nie podlegają jego władzy bezpośredniej. Tymczasem w skład Węgier wchodzi kraj — Chorwacya — stanowiący samodzielną „narodowość polityczną“ z odrębnem terytoryum, samodzielnem prawodawstwem i rządem w swych sprawach wewnętrznych. Stosunek Chorwacyi do Węgier przypomina nie tyle stosunek jakiegoś kraju austryackiego (np. Czech albo Galicyi) do Austryi, ile stosunek Węgier do tej ostatniej. Chorwacya posiada autonomię, obejmującą całą administracyę wewnętrzną, sprawy

wyznań, sprawiedliwości i oświaty. Na czele autonomicznego rządu chorwackiego stoi b a n, mianowany przez króla węgierskiego i odpowiedzialny przed sejmem zagrzebskim. Na całem terytoryum Chorwacyi język chorwacki jest urzędowym językiem prawodawstwa, administracyi i sądu. Język chorwacki jest również językiem, w którym porozumiewa się ludność Chorwacyi z instytucyami, wspólnemi dla Chorwacyi i Węgier.

Posłowie chorwaccy w parlamencie węgierskim (mający prawo przemawiać tam w swym języku ojczystym) biorą udział w naradach tylko nad temi kwestyami, które są uznane za wspólne dla Chorwacyi i Węgier. Do tych spraw wspólnych należą przedewszystkiem te sprawy, które są załatwiane przez obydwie połowy monarchii, następnie utrzymanie dworu, dalej — prawodawstwo wojskowe i finansowe, uchwalanie i kontrola wspólnych pozycyj budżetu, pożyczki, zarząd majątkiem państwowym, monopole i regalie, system monetarny, koleje i t. d. i t. d. W każdym jednakże razie samodzielność Chorwacyi jest bez porównania większa od samodzielności krajów austryackich i stanowisko tego kraju względem Węgier przypomina stanowisko państwa odrębnego.

* * *

Specyalne formy samorządu spotykamy w państwach związkowych — federalnych, które powstają albo z połączenia się w jedną całość państw zupełnie odrębnych jak to było w Niemczech, albo z przekształcenia się związku państw. Tak np. Związek szwajcarski powstał z połączenia pojedyńczych kantonów, które uważały się za państwa zupełnie niepodległe, a łącząc się, miały głównie na celu zachowanie swej niepodległości, obronę jej od nieprzyjaciół zewnętrznych. Dopiero w r. 1848 kantony zrzekły się części swej władzy zwierzchniczej na korzyść związku i władz związkowych i w ten sposób Szwajcarya przekształciła się na państwo związkowe.

Państwo związkowe jest państwem w ścisłem znaczeniu tego wyrazu, ponieważ posiada zwierzchniczą władzę państwową. Natomiast związek państwowy nie jest nim, gdyż władzy takiej niema. Państwo związkowe działa samodzielnie jako całość, gdy tymczasem w związku państwowym, składającym się z pewnej ilości członków, każdy z tych ostatnich posiada

właściwą sobie odrębność indywidualną. W państwie związkowem najwyższa władza spoczywa w jego organach centralnych. W związku zaś państw władzę tę mają centralne organa każdego oddzielnego państwa, w skład związku wchodzącego. W państwie związkowem podstawą prawną związku jest prawo. W związku państw przeciwnie — umowa, traktat, na mocy których pojedyńcze państwa przyjmują na siebie pewne zobowiązania. Państwo związkowe jest osobą prawną, która tak jak każda inna ma pewne prawa i podlega pewnym obowiązkom. Związek zaś państwowy jest tylko stosunkiem prawnym.

We wszystkich państwach związkowych ściśle rozgraniczona jest sfera samodzielności części składowych z jednej strony, a zakres władzy ogólno-państwowej z drugiej. Zasady tego rozgraniczenia są wspólne wszystkim konstytucyom państw federalnych, jakkolwiek zastosowanie tych zasad nie wszędzie jest jednakowe.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej prawa, dane związkowi, są ściśle ograniczone. Prawa, jakie posiadają stany poszczególne, są nieograniczone, nieokreślone. „Prawa, nie nadane przez konstytucyę Stanom Zjednoczonym i nie odebrane przez nią poszczególnym stanom, posiadają te ostatnie czyli naród“ — mówi konstytucya amerykańska. Stąd wynika, że Stany Zjednoczone (t. j. rząd ogólnopaństwowy) nie mogą wykonywać żadnego prawa, któreby nie było im nadane bezpośrednio czy pośrednio przez konstytucyę. Każdy stan związku może wykonywać wszelkie prawo, przysługujące narodowi niezależnemu, jeśli to nie zostało bezpośrednio czy pośrednio odebrane mu przez konstytucyę.

Prawodawstwo rządu federalnego w tej samej mierze podlega konstytucyi, co i prawodawstwo każdego stanu. Jeśli jakiekolwiek postanowienie stanu znajdzie się w sprzeczności z konstytucyą, w takim wypadku będzie ono nieważne i uznane za takie przez sądy — bez względu na to, czy zostało ono wydane przez kongres, czy też przez instytucye prawodawcze stanu.

Rząd federalny nie ma prawa znoszenia czy pozbawienia prawomocności aktów prawodawczych stanów. Konstytucye stanów nie zawdzięczają swego istnienia rządowi federalnemu i nie potrzebują jego sankcyi. Konstytucya Stanów Zjednoczonych gwarantuje jednakże każdemu stanowi republikańską

formę rządu i ma prawo, a raczej obowiązek, zniesienia wszelkiej „nierepublikańskiej“ konstytucyi stanu.

Zmiany konstytucyi wymagają dla swej prawomocności sankcyi $^3/_4$ stanów i żaden stan nie może być pozbawiony prawa głosu—równego prawu głosu każdego innego stanu— w senacie bez jego własnej zgody. Stany Zjednoczone powstały z połączenia się trzynastu kolonij angielskich, które, zrzekając się części swej niepodległości na korzyść władzy związkowej, zachowały pod wielu względami swą niezależność. We wszystkich stanach władza prawodawcza jest powierzona dwom izbom, władza wykonawcza gubernatorowi. Atrybucye organów prawodawczych stanów są bardzo obszerne. Do nich np. należy prawodawstwo cywilne i karne, organizacya sądów stanowych, organizacya milicyi i t. d.

Ustawodawcy australscy chcieli skojarzyć w konstytucyi Związku australskiego zasady, wzięte z konstytucyi Stanów Zjednoczonych (i częściowo z Szwajcaryi) — federalistyczne i republikańskie z zasadami, zaczerpniętemi z unitarnego i monarchicznego konstytucyonalizmu Anglii. Jednocześnie ustanowili dla całego Związku i zachowali dla każdego z poszczególnych stanów stosunki, oddawna istniejące między Anglią a jej autonomicznie rządzącemi się koloniami australskiemi. Gubernator stanu i obecnie mianowany jest przez koronę; prawa, przyjęte przez parlamenty stanowe, muszą być zatwierdzone przez koronę, gdy rząd Związku nie może założyć veto przeciwko prawu, przyjętemu przez parlament stanu i t. d.

Konstytucya Związku australskiego ustanawia i rozgranicza odpowiednio sfery federalnego czyli narodowego rządu i rządu stanów. Określa ona te sfery na podstawie zasady, że władza rządu federalnego (tak organa wykonawcze, jak i parlament Związku) jest określona i ograniczona, władza zaś stanów poszczególnych nie jest ograniczona. A więc wszelkie pełnomocnictwo, nie powierzone przez konstytucyę rządowi federalnemu, *eo ipso* przysługuje parlamentowi każdego ze stanów. Parlament Związku jest zorganizowany w ten sposób, że gwarantuje zachowanie praw stanu, albowiem kiedy izba deputowanych reprezentuje naród, senat reprezentuje stany Związku i każdy ze stanów, niezależnie od swej wielkości i liczby mieszkańców, ma prawo posyłać jednakową liczbę

senatorów. Konstytucya jest ułożona w ten sposób, aby zagwarantować zaufanie do senatu. Stany zachowują znaczną niezależność prawodawczą. I władza wykonawcza i parlament Związku nie mogą ani wprost, ani pośrednio stawiać veto postanowieniom prawodawczym parlamentu stanu. Wreszcie sądy, a zwłaszcza najwyższy sąd federalny, są stróżami konstytucyi.

Inaczej przedstawia się rozgraniczenie sfer kompetencyi państwa a stanów poszczególnych w trzeciej wielkiej federacyi zamorskiej — Kanadzie. Władza rządu Kanady nie jest określona czyli ograniczona. Na tem polega różnica zasadnicza między konstytucyami Stanów Zjednoczonych i Australii z jednej strony, a Kanady z drugiej.

Parlament Kanady może wydawać prawa, dotyczące wszystkich kwestyj, nie pozostawionych wyłącznie instytucyom prawodawczym prowincyj. Ciała prawodawcze prowincyj (stanów) mogą wydawać prawa tylko w pewnych wyłącznie im pozostawionych kwestyach. Tymczasem kongres Stanów Zjednoczonych może wydawać prawa tylko w tych sprawach, które zostały pozostawione mu przez konstytucyę, stany zaś zachowują wszelkie prawa, prawodawcze i inne, nie odebrane im przez konstytucyę.

Prawodawstwo parlamentu federalnego Kanady w tej samej mierze jest podległe konstytucyi (t. j. brytańskiemu aktowi północno-amerykańskiemu 1867), co i prawodawstwo prowincyj. Wszelki akt, niezgodny z konstytucyą, będzie nieważny i będzie uznany za nieważny bez względu na to, kto go wydał — parlament ogólno-kanadyjski czy ciało prawodawcze prowincyi.

Rząd Kanady ma prawo znosić akty prowincyonalnych instytucyj prawodawczych. Prawo to może mieć zastosowanie względem tych nawet aktów prowincyonalnych, które są konstytucyjnymi — t. j. nie przekraczają władzy, danej przez konstytucyę prowincyonalnym ciałom prawodawczym. Dotyczy to i zmian konstytucyi prowincyj — zmian, które zgodnie z aktem północno-amerykańskim z r. 1867-ego mogą czynić prowincyonalne ciała prawodawcze. Rząd kanadyjski mianuje sędziów w sądach prowincyj. Wreszcie rząd Kanady może mianować i dymisyonować gubernatora prowincyi, który przeto

jest nie państwowym, lecz prowincyonalnym urzędnikiem, urzędnikiem rządu kanadyjskiego.

Jeśli teraz przeniesiemy się do federacyj europejskich, to zobaczymy, że w nich samorząd części składowych jest oparty na tych samych zasadach.

Władza rządu federalnego Szwajcaryi, władza federalna, jest określona, władza każdego z kantonów jest nieograniczona. Konstytucyjność federalnych aktów prawodawczych nie jest kontrolowana przez sądy. Ale, jeśli 30000 obywateli lub 8 kantonów zażądają, aby prawo, wydane przez zgromadzenie federalne, zostało poddane rozpatrzeniu całego narodu, żądanie to musi być spełnione. Sąd federalny może uznać za nieprawomocne prawa kantonalne, gwałcące konstytucyę. Władze federalne nie posiadają żadnego prawa znosić lub nakazywać prawa kantonalne. Ale konstytucye kantonalne i zmiany w nich muszą być gwarantowane przez związek. Gwarancya ta nie będzie dana paragrafom konstytucyi kantonalnej, przekraczającym federalną, i zmiany w konstytucyi kantonalnej nie mogą się stawać prawomocnemi, dopóki nie otrzymają gwarancyi federalnej. Konstytucya federalna może być zmieniona tylko przez połączoną większość narodu szwajcarskiego i szwajcarskich kantonów. Żadna zmiana w niej nie może być poczyniona bez zgody większości kantonów.

Zgromadzenie związkowe czyli parlament szwajcarski składa się z dwóch izb — rady kantonalnej i rady narodowej. Rada kantonalna jest przedstawicielką kantonów, z których każdy wysyła do niej dwóch członków. Rada narodowa reprezentuje obywateli. Liczba jej członków zmienia się razem ze wzrostem liczebnym ludności i liczba przedstawicieli każdego kantonu zwiększa się proporcyonalnie do liczby jego ludności.

Rada kantonalna odgrywa zupełnie podrzędną rolę w porównaniu z radą narodową. Członkowie rady kantonalnej otrzymują pensye od reprezentowanych przez nich kantonów. Od każdego kantonu zależy, jak długo jego przedstawiciele mają należeć do rady kantonalnej.

Zatargi między związkiem a kantonami, między poszczególnymi kantonami i wogóle wszystkie zatargi, w których

jedną ze stron jest związek albo kanton, są rozpatrywane i rozstrzygane przez sąd związkowy, składający się z 14 sędziów i 14 kandydatów, wybieranych na sześć lat przez Zgromadzenie związkowe. W zakres jego kompetencyi wchodzą wszystkie kwestye, odnoszące się do tłómaczenia ogólnego prawa szwajcarskiego, i stopniowo, w miarę wzrostu prawodawstwa związkowego, przekształcił się on na ogólny sąd rewizyjny, dokąd przenoszą się z sądów kantonalnych wszystkie sprawy, podlegające sądom federalnym — sprawy, gdzie suma, o którą chodzi, nie przenosi 3000 franków. Nadto sąd związkowy rozpatruje skargi na naruszenie praw konstytucyjnych obywateli, niezależnie od tego, przez jaką konstytucyę — kantonalną czy federalną — jest gwarantowane prawo naruszone. Sąd związkowy może też uznawać za niezgodne z konstytucyą i wskutek tego za nieprawomocne prawa kantonalne.

Rozwój federalizmu szwajcarskiego podąża w kierunku coraz większego wzrostu władzy związku kosztem władzy poszczególnych kantonów.

Cesarstwo niemieckie, jakkolwiek powstało na mocy traktatów, zawartych z oddzielnemi państwami, które mają pozostawioną sobie pewną sferę, gdzie mogą działać samodzielnie, jest właściwie państwem związkowem. Cesarstwo bowiem posiada centralne organa, posiadające zwierzchniczą władzę państwową i wskutek tego ma także władzę prawodawczą, będącą najważniejszym objawem zwierzchniczej władzy państwowej. Na mocy konstytucyi władza prawodawcza cesarstwa może być w drodze legalnej rozszerzona w nieograniczony sposób kosztem władzy prawodawczej pojedyńczych państw. Wskutek tego władza centralna może z czasem zupełnie pochłonąć władzę państw pojedyńczych, chociaż do czasu pozostawiła im pewny udział w wykonywaniu praw władzy zwierzchniczej.

Ponieważ niemieckie pańswo związkowe powstało z połączenia dwudziestu kilku państw mniejszych i większych, przeto więc posiadaczem władzy zwierzchniczej w Niemczech jest ogół państwowych czynników, które poprzednio posiadały władzę państwową w oddzielnych krajach i utworzyły centralną władzę związkową. W stosunku do cesarstwa każde

z państw, w skład jego wchodzących, uważa się za członka równouprawnionego z innemi. Z tego powodu każde z nich ma prawo do reprezentacyi w Radzie związkowej, w której wszystkie są przedstawione z różną ilością głosów — stosownie do wielkości, zaludnienia i niektórych innych warunków.

Rada związkowa jest naturalnym łącznikiem między państwami, do związku należącemi, a władzą centralną cesarstwa. Jest ona organem, za pomocą którego państwa związkowe wykonywują swoje prawa, jako członkowie związku. Jest ona najwyższym organem państwa, którego postanowienia są w granicach nadanej mu władzy ostateczne, bez żadnego odwołania się do wyższej instytucyi. Atrybucye Rady związkowej są rozmaite. Rada związkowa ma prawo współdziałania przy uchwalaniu praw i sankcyonowania ich. W tym celu członkowie rady mogą być obecni na posiedzeniu parlamentu Rzeszy lub jego komisyj i zabierać tam głos. Rada związkowa ma prawo wydawania rozporządzeń administracyjnych, o ile to prawo, na mocy szczególnych przepisów, nie zostało nadane innym organom. Ma ona prawo współdziałania przy mianowaniu pewnych urzędników. Może też postanowić rozwiązanie parlamentu. Cesarz musi otrzymać zgodę rady związkowej na zawarcie traktatów względem takich przedmiotów, które należą do sfery prawodawczej cesarstwa, oraz na wypowiedzenie wojny. Rada związkowa posiada szerokie atrybucye pod względem skarbowym, wykonywa władzę dyscyplinarną nad urzędnikami państwa i rozstrzyga spory natury międzynarodowej między członkami związku i nawet wewnętrzne kwestye konstytucyjne, wynikłe w pojedyńczych państwach. Członkami Rady związkowej są pełnomocnicy, wysłani nie przez ludność, lecz przez rządy państw związkowych. Zwykle są nimi wyżsi urzędnicy państwa związkowego, mianowani przez naczelnika tegoż, który też może ich w każdej chwili odwołać. Rada związkowa nie jest instytucyą stałą, ale zbiera się na peryodyczne sesye.

Tak samo, jak w cesarstwie istnieje parlament ogólnopaństwowy, państwa poszczególne, należące do związku, posiadają sejmy krajowe.

Zgodnie z konstytucyą władza rządu Rzeszy jest okre-

ślona czyli ograniczona, władza zaś państw, stanowiących federacyę, nieokreślona, nieograniczona. Ale już samo wymienienie atrybucyj władzy centralnej daje pojęcie, jak szczupły jest zakres samodzielności państw, należących do związku.

Władzy prawodawczej cesarstwa ulegają: przepisy, dotyczące zamieszkania, przesiedlania się, prawa obywatelstwa, paszportów, nadzoru nad cudzoziemcami, prowadzenia rzemiosł i przemysłu, instytucyj ubezpieczeń, kolonizacyi i emigracyi; cła, prawodawstwo handlowe i podatki, ustanawiane na zaspokojenie potrzeb cesarstwa; miary, wagi i monety oraz wydawanie przepisów o pieniądzach papierowych; ogólne przepisy o bankach; patenty na wynalazki; obrona własności literackiej i artystycznej; organizacya ochrony handlu niemieckiego zagranicą, żeglugi morskiej i konsulatów; koleje żelazne i urządzenie dróg wodnych i lądowych w interesie obrony kraju tudzież ogólnej komunikacyi; urządzenie żeglugi na wodach, należących do kilku państw związkowych, pobieranych z tego powodu opłat a także znaków, używanych w żegludze morskiej, jak latarni morskich i innych; poczty i telegrafy; postanowienia o wzajemnem wykonywaniu wyroków w sprawach cywilnych tudzież załatwianie rekwizycyj; przepisy o poświadczaniu autentyczności dokumentów; prawo cywilne, karne i postępowanie sądowe; siła zbrojna i marynarka wojenna; policya lekarska i weterynaryjna; przepisy, odnoszące się do druku i prawa stowarzyszeń.

Niektóre z tych spraw podlegają wyłącznie władzy cesarstwa, wskutek czego nie mogą być organizowane przez prawodawstwo oddzielnych krajów. Do nich należą: cła, podatki, ustanowione na korzyść cesarstwa, siła zbrojna i marynarka wojenna, poczty, telegrafy i organizacya opieki nad handlem niemieckim i żeglugą. Wszystkie inne mogą być organizowane przez prawodawstwo oddzielnych krajów, dopóki władza cesarstwa tego nie uczyniła. W razie jednak sprzeczności między prawem cesarstwa i prawem krajowem to ostatnie winno ustąpić.

Wszystkie inne przedmioty są pozostawione do czasu wyłącznie prawodawstwu krajowemu. Do nich należą stosunki kościelne, oświata publiczna i t. p. Prawa cesarstwa

względem administracyi i wymiaru sprawiedliwości nie są wskazane wyraźnie w konstytucyi. Ustaliła się tylko zasada, że władze cesarstwa mogą administrować wszystkiemi temi gałęziami służby publicznej, które ulegają jego władzy prawodawczej. Nie wypływa stąd jednak, aby administracya ta bezwarunkowo musiała być sprawowana przez organa, bezpośrednio z ramienia cesarstwa ustanowione. Wogóle nawet można powiedzieć, iż wykonywanie praw cesarstwa włożone zostało na władze administracyjne kraju.

W każdym razie do administracyi cesarstwa należą następujące sprawy: Zarząd sprawami zagranicznemi, wskutek czego tylko cesarstwo ma prawo wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój. Wysyłać i przyjmować agentów dyplomatycznych może zarówno cesarstwo, jak i oddzielne państwa — z tem jednakże zastrzeżeniem, iż oddzielne kraje prawo to mogą wykonywać tylko względem państw, przez cesarstwo uznanych. Cesarstwo także ma wyłączne prawo ustanawiania za granicą konsulów. Zarząd poczt i telegrafów; zarząd pod pewnym względem kolejami żelaznemi; zarząd siłą zbrojną i marynarką; zarząd finansami państwa, biciem monety i bankiem państwa; miarami i wagami; przyznawaniem patentów na wynalazki. Do cesarstwa także należy ogłaszanie stanu oblężenia oraz wykonywanie pewnych funkcyj w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości.

Prawodawstwo Rzeszy nie może być niekonstytucyjnem, prawodawstwo zaś poszczególnych państw będzie nieważne, jeśli nie godzi się z konstytucyą albo prawodawstwem Rzeszy. Rząd Rzeszy nie znosi praw poszczególnych państw na zasadzie ich niekonstytucyjności. Wewnętrzne zatargi konstytucyjne w któremkolwiek z państw mogą być w pewnych okolicznościach rozstrzygane ostatecznie przez rząd ogólnopaństwowy. Konstytucya może być zmieniona przez parlament Rzeszy zwykłym trybem prawodawczym. Ale żadne prawo, zmieniające konstytucyę, nie może się stać prawomocnem, jeśli przeciwko niemu wypowie się 14 głosów w Radzie Związkowej. W ten sposób właściwie Prusy i dwa inne państwa otrzymują prawo *veto* przy zmianie konstytucyi. Oprócz tego niektóre prawa pewnych państw, zgodnie z konstytu-

cyą, mogą być zniesione nie inaczej jak za zgodą państwa, korzystającego z tych praw.

* * *

W państwach o niejednolitym składzie narodowościowym, zwłaszcza zaś tam, gdzie granice prowincyj samorządnych nie są identyczne z granicami obszarów, zamieszkanych przez jedną narodowość, ważnem jest zagwarantowanie praw językowych ludności. To też konstytucye państw o ludności mieszanej głoszą najczęściej zasadę równouprawnienia narodowości. Konstytucya austryacka np. głosi: „Wszystkie narodowości państwa, należące do różnych ras, są równouprawnione: każda rasa ma niezaprzeczalne prawo podtrzymywać i rozwijać swą narodowość i swój język. Państwo przyznaje wszystkim językom, używanym w krajach monarchii, równe prawo w szkołach, urzędach i życiu publicznem. W krajach o ludności, należącej do rozmaitych ras, instytucye oświaty narodowej powinny być zorganizowane w ten sposób, aby każdy, nie potrzebując studyowania innego języka, miał możność otrzymać wykształcenie w swym języku“.

Ale zasada równouprawnienia narodowości i języków, zawarta w konstytucyi, bardzo często pozostaje na papierze, gdyż wprowadzenie jej w życie napotyka cały szereg przeszkód, tkwiących z jednej strony w złej woli przedstawicieli narodu panującego, a z drugiej w słabości lub niedostatecznem uświadomieniu narodowości, stanowiącej mniejszość. Z tego wynikają walki narodowe, zapełniające znaczną część życia politycznego państw o ludności niejednolitej. Urzeczywistnienie zdobyczy tych walk przybiera najrozmaitsze formy. Tam, gdzie ze względu na poziom kultury język miejscowy nie może być stosowany we wszystkich lokalnych instancyach administracyi i sądu, na wszystkich stopniach nauczania, stosowanie jego ogranicza się szrankami możliwości. Gdzie niema języka przeważającego, tam musi być ustanowiony system dwóch albo trzech języków. W Belgii język flamandzki zdobywa sobie równouprawnienie z francuskim, w Czechach czeski — z niemieckim, w Galicyi rusiński — z polskim, w Hiszpanii kataloński z kastylskim (hiszpańskim) i t. d.

Konstytucya Kanady postanawia w interesach mniejszości francuskiej, że w izbach parlamentu kanadyjskiego i w miejscowym sejmie prowincyi Kwebek języki francuski i angielski są równouprawnione; to samo jest i w instytucyach sądowych. Co się zaś tyczy archiwów i protokułów izb wyżej wzmiankowanych, jakoteż aktów parlamentarnych Kanady i Kwebeku, to są one ogłaszane obowiązkowo w dwóch językach.

Proces zdobywania faktycznego równouprawnienia narodowego we współczesnych państwach konstytucyjnych nie jest bynajmniej ukończony, i każdy rok niemal przynosi nowe zdobycze. Jedynem państwem, gdzie równouprawnienie narodowości zostało urzeczywistnione w całej pełni, jest Szwajcarya.

W konstytucyi szwajcarskiej zawierają się dwa punkty, dotyczące praw poszczególnych języków. Jeden z nich głosi, że trzy główne języki Szwajcaryi — niemiecki, francuski i włoski są narodowymi językami Związku. Drugi zaś zawiera uchwałę, ażeby przy wyborze członków wyższej Izby sądowej Związku przez Zgromadzenie związkowe dawano baczenie na to, by każdy z trzech narodowych języków miał swych przedstawicieli. Związek wydaje dwa urzędowe organa, niemiecki „Bundesblatt“ i francuski „Feuille fédérale“, z których każdy podaje prawa związkowe, rozporządzenia, sprawozdania Rady Związkowej i jej komunikaty oraz relacye komisyi Zgromadzenia Związkowego. Jakkolwiek włoskie pismo urzędowe w Bernie nie wychodzi, to jednak wszystkie prawa i ważniejsze komunikaty wydawane są i po włosku. Podania do Sądu Związkowego, wniesione po włosku, tłómaczone są dla trybunału na niemiecki i francuski, wyroki zaś sądowe dla mówiących po włosku są również wydawane w tym języku. Wogóle język włoski posiada praw nie mniej niż dwa inne i, jeśli zajmuje trzecie miejsce, to jedynie z powodu, że jest mniej licznie reprezentowany i mniej używany.

W obu radach Zgromadzenia związkowego — kantonalnej i narodowej — każdy członek mówi swym rodowitym językiem, o ile ten jest jednym z trzech języków narodowych. Przysięga członków odbywa się w trzech językach narodowych. Wszystkie przemówienia prezydenta, głosowania

i sprawozdania komisyj wygłaszane są po francusku i po niemiecku. Mowy członków są również przekładane, ale tylko na wyraźne żądanie, co się bardzo rzadko zdarza. Sprawozdanie stenograficzne podaje każdą mowę w języku, w jakim została wygłoszona [1]).

Konstytucya kantonalna stołecznego Bernu uważa za język kantonu francuski i niemiecki, chociaż właściwie Bern posiada przeważającą ludność niemiecką. Wszelkie uchwały, rozporządzenia, dekrety i t. d. w okręgach francuskich ogłaszane są po francusku, w niemieckich — po niemiecku. Tej samej zasady trzyma się administracya miejscowa w stosunkach z wyższą władzą. W wielkiej Radzie kantonu posłowie posługują się obydwoma językami, sprawozdania są w obu językach, mowy są stenografowane w języku, w jakim je wypowiedziano. Tak samo jest w Radzie Związkowej.

W sądownictwie widzimy tę samą zasadę zupełnej swobody, połączonej z uwzględnieniem wszystkich potrzeb. W sądach niższych, według brzmienia prawa cywilnego, rozprawy winny się toczyć w języku danego okręgu. Wobec izby apelacyjnej i kasacyjnej pozostawiono stronom wolny wybór pomiędzy francuskim a niemieckim. Jeśli do aktów jest dołączony argument w obcym języku, to przedstawiająca go strona musi również załączyć tłómaczenie. W razie, jeśli wiarogodność i ścisłość przekładu jest zakwestyonowana, sędzia wyznacza rzeczoznawcę dla sprawdzenia go. Śledztwo prowadzone jest w języku danego okręgu, pozatem we wszelkich urzędach miejscowych można używać dowolnie obu języków.

W kantonach, gdzie mieszkają Romańczycy, język tych ostatnich jest również uwzględniony w szerokim zakresie. W Wielkiej Radzie kantonu Graubünden można przemawiać i po romańsku. W urzędach i sądach w czysto romańskich okręgach używany jest wyłącznie język romański. Sprawozdania, wyroki i protokuły sądowe są tam wyłącznie ro-

---

[1]) W parlamencie austryackim posłowie mogą przemawiać w swych językach rodowitych, ale stenografowane (a więc nietykalne, nie ulegające konfiskacie) są tylko mowy niemieckie.

mańskie. We wszystkich zresztą mieszanych kantonach ogólną zasadą jest ścisłe stosowanie się do potrzeb miejscowych. W szkołach ludowych językiem wykładowym jest język danej gminy, w mieszanych kantonach częstokroć prócz języka danej gminy wykładają się również inne języki kantonu.

Tablice porównawcze ustroju głównych państw konstytucyjnych.

	I. Charakter państwa.	II. Władza prawodawcza.	III. Władza wykonawcza.
Anglia	Królestwo	Król i parlament dwuizbowy.	Król, gabinet odpowiedzialny i tajna rada.
Austro-Węgry	Cesarstwo	Cesarz i delegacye — austryacka i węgierska.	Cesarz i wspólne ministeryum odpowiedzialne.
Austrya	Cesarstwo	Cesarz, delegacya, parlament dwuizbowy i sejmy krajowe.	Cesarz i gabinet odpowiedzialny; namiestnicy lub prezydenci krajów; wydziały krajowe sejmów.
Belgia	Królestwo	Król i parlament dwuizbowy.	Król i gabinet odpowiedzialny.
Francya	Rzeczpospolita	Parlament dwuizbowy i prezydent.	Prezydent i gabinet odpowiedzialny.
Niemcy	Cesarstwo	Rada związkowa, cesarz i parlament jednoizbowy.	Cesarz, kanclerz państwa i Zarządy centralne.
Prusy	Królestwo	Król i sejm dwuizbowy.	Król i jego ministrowie.
Stany Zjednoczone	Rzeczpospolita	Parlament (kongres) dwuizbowy; dwuizbowe zgromadzenia stanowe.	Prezydent i wiceprezydent oraz podwładni prezydentowi urzędnicy (ministrowie, sekretarze); gubernatorowie i mianowani przez nich urzędnicy w stanach.
Szwajcarya	Rzeczpospolita	Dwuizbowy parlament (zgromadzenie związkowe) i głosowania ludowe; w kantonach — prawodawcze zgromadzenia ludowe, wielkie rady.	Rada związkowa z prezydentem na czele; w kantonach — rady rządzące, rady stanu.
Węgry	Królestwo	Król, delegacya i sejm dwuizbowy.	Król i gabinet odpowiedzialny.
Włochy	Królestwo	Król i parlament dwuizbowy.	Król i gabinet odpowiedzialny.

	IV. Czynne prawo wyborcze przy wyborach do izby niższej.
Anglia	Posiadają wszyscy poddani angielscy płci męskiej po ukończeniu 21 roku, zamieszkujący oddzielny lokal. Wyjątki stanowią osoby, uznane za niezdolne przez prawo (obłąkani, idyoci, skazani na karę główną albo za fałszywe świadectwo, przekupstwo lub wywieranie nacisku przy wyborach); otrzymujący wsparcie z funduszu ubogich w ciągu ostatniego roku; lordowie; urzędnicy, kierujący wyborami.
Austro-Węgry	— — — — — — — —
Austrya	Posiadają wszyscy obywatele austryaccy płci męskiej po ukończeniu lat 24. Wyjątki stanowią: osoby, nie posiadające odpowiedniego cenzusu, wymaganego przy wyborach w kuryach I—IV; skazani za zbrodnię kradzieży, sprzeniewierzenia, oszustwa i lichwy, pozbawieni praw politycznych, bankruci podczas trwania konkursu, osoby znajdujące się pod kuratelą lub otrzymujące wsparcie publiczne w pewnych formach, wojskowi w służbie czynnej. (Patrz V).
Belgia	Posiadają wszyscy obywatele belgijscy płci męskiej po ukończeniu 21 roku. Wyjątki stanowią osoby, pozbawione praw cywilnych i obywatelskich na mocy wyroków sądowych, skazane na karę więzienia za przestępstwa, wymienione bliżej przez prawa, podoficerowie, kaprale i żołnierze w czynnej służbie.
Francya	Posiadają wszyscy obywatele francuscy płci męskiej po ukończeniu 21 roku, używający praw cywilnych i politycznych i zamieszkujący w gminie przez 6 miesięcy. Wyjątki stanowią: osoby, pozbawione praw cywilnych i politycznych na skutek wyroku sądu karnego, skazującego je na karę hańbiącą; osoby, którym sądy, wyrokujące poprawczo, zabroniły wykonywać prawa wyborcze; osoby, skazane na więzienie za sprzedaż napojów fałszowanych, kradzież, oszustwo, nadużycie zaufania, przestępstwo przeciw dobrym obyczajom, przestępstwo wyborcze, lichwa i niektóre inne; osoby, pozbawione własnej woli, bankruci niezrehabilitowani i wojskowi, nie będący na urlopie lub w stanie rozporządzalności.
Niemcy	Posiadają wszyscy poddani niemieccy płci męskiej po ukończeniu lat 25. Wyjątki stanowią osoby: pozostające pod opieką lub kuratelą albo w stanie upadłości; pobierające w roku wyborów lub w poprzednim wsparcie ze środków gminnych lub publicznych; pozbawione praw obywatelskich.

	IV. Czynne prawo wyborcze przy wyborach do izby niższej.
Prusy	Posiadają wszyscy obywatele pruscy płci męskiej po dojściu do 25 lat, używający w pełni praw cywilnych i obywatelskich, mieszkający od 6-ciu miesięcy w gminie i nie pobierający wsparcia z funduszów dobroczynności publicznej. Wyjątek stanowią wojskowi w czynnej służbie (patrz V).
Stany Zjednoczone	Posiadają wszyscy obywatele Stanów Zjednoczonych po ukończeniu lat 21, którzy mają prawo głosowania przy wyborze członków izby zgromadzenia prawodawczego stanu, posiadającej największą liczbę posłów.
Szwajcarya	Posiada każdy obywatel szwajcarski płci męskiej po ukończeniu lat 20, o ile nie jest pozbawiony czynnego prawa wyborczego przez prawodawstwo tego kantonu, w którym zamieszkuje.
Węgry	Posiada każdy obywatel węgierski płci męskiej po ukończeniu lat 20, jeśli posiada ściśle określoną przez prawo stopę majątkową lub specyalne kwalifikacye (członkowie akademii, profesorowie i artyści, doktorzy, adwokaci, notaryusze, inżynierzy, aptekarze, agronomowie, leśnicy i górnicy, posiadający dyplomy, akademicy, proboszcze i wikaryusze, sekretarze gminni, nauczyciele dyplomowani ochron). Wyjątki stanowią: osoby, pozostające pod władzą ojcowską, pod opieką lub w zależności od chlebodawcy (domownicy, służba); żołnierze, marynarze, honwedzi w czynnej służbie, żandarmi, ajenci służby celnej i podatkowej oraz policyi; skazani wyrokami sądów karnych za zbrodnie i przestępstwa zwykłe lub przestępstwa prasowe w czasie trwania skazania; zatrzymani w śledztwie; skazani na utratę czasową prawa wyborczego; bankruci niezrehabilitowani; ci, którzy nie opłacili w roku ubiegłym podatków, które byli winni wnieść w okręgu wyborczym.
Włochy	Posiadają obywatele włoscy płci męskiej po ukończeniu 21 lat, umiejący czytać i pisać, oraz posiadający ściśle określony cenzus majątkowy. Wyjątki stanowią wojskowi w czynnej służbie, skazani wyrokami sądowymi na karę za zbrodnie lub za niektóre przestępstwa; bankruci niezrehabilitowani, żebracy i włóczęgi — w ciągu roku po wyroku.

	V. Specyalne ograniczenia powszechnego prawa wyborczego przy wyborach do izby niższej.	VI. Głosowanie przy wyborach do izby niższej.
Anglia	— — — — — —	Tajne bezpośred. głosow.
Austro-Węgry	— — — — — —	— — — —
Austrya	Wybory odbywają się w V kuryach: wielkiej własności ziemskiej, miast, izb handlowych i przemysłowych, gmin wiejskich i „powszechnej". Tylko w tej ostatniej głosują wszyscy obywatele, wymienieni pod IV. We wszystkich innych istnieje różnego rodzaju cenzus. Głosujący w I—IV kuryach głosują jeszcze raz w V kuryi, posiadają więc dwa głosy.	Tajne głosowanie. Wybory bezpośrednie we wszystkich kuryach z wyjątkiem kuryj gmin wiejskich; w tej ostatniej dwustopniowe.
Belgia	Powszechne głosowanie jest skombinowane z wielokrotnością głosów. Dwa głosy posiadają ci, którzy skończyli lat 35, są żonaci lub wdowcy, mają dzieci legalne i płacą minimum 5 franków podatku gruntowego albo domowego, następnie ci, którzy ukończyli lat 25 i są właścicielami nieruchomości wartości 2000 franków lub innego równoważnika. Trzy głosy mają ci, którzy ukończyli jakiś wyższy zakład naukowy lub średni z wyższym zakresem.	Tajne bezpośrednie głosowanie.
Francya	— — — — — —	Tajne bezpośrednie głosowanie.
Niemcy	— — — — — —	Tajne bezpośrednie głosowanie.
Prusy	Powszechne głosowanie pozbawione wszelkiej wartości przez wprowadzenie trzyklasowego systemu wyborczego, dzielącego ogół wyborców na trzy klasy według opłacania podatku (patrz str. 49) i dającego olbrzymią przewagę nielicznym grupom kapitalistów.	Jawne wybory pośrednie (dwustopniowe).
Stany Zjednoczone	— — — — — —	W niektórych stanach jawne, w innych tajne, zawsze bezpośred. głosow.
Szwajcarya	— — — — — —	Tajne bezpośrednie głosowanie.
Węgry	— — — — — —	Jawne bezpośred. głosow.
Włochy	— — — — — —	Tajne bezpośred. głosow.

	VII. Bierne prawo wyborcze przy wyborach do izby niższej.
Anglia	Zasadniczo każdy wyborca jest wybieralny. Wyjątki stanowią: małoletni, sędziowie, duchowni anglikańscy i katoliccy, osoby, pobierające pensyę od rządu (wskutek tego członek parlamentu, otrzymujący płatną posadę rządową, winien poddać się powtórnemu wyborowi) obłąkani, lordowie, osoby skazane za przestępstwo, adwokaci, kontrolujący listy wyborcze, szeryfowie w tych hrabstwach, w których pełnią obowiązki.
Austro-Węgry	— — — — — — — —
Austrya	Wybieralnym jest każdy obywatel austryacki płci męskiej, który ukończył lat 30, od trzech lat przynajmniej korzysta z praw obywatela austryackiego i posiada prawo wyborcze czynne lub może być wybrany do sejmu prowincyonalnego. Wyjątki stanowią: wszyscy wojskowi w służbie czynnej oraz członkowie izby panów.
Belgia	Wybieralni są wszyscy ci, którzy mają czynne prawo wyborcze — z tą różnicą, że muszą ukończyć lat 25 i mieć stałe miejsce zamieszkania w Belgii. Nie mogą być wybrani ci, którzy zostali pozbawieni tego prawa na mocy wyroku sądowego, duchowni i państwowi urzędnicy administracyjni, z wyjątkiem ministrów.
Francya	Wybieralnym jest każdy wyborca po ukończeniu lat 25. Nie mogą być wybrani wojskowi i marynarze, zostający w służbie czynnej, a nawet przeniesieni w stan rozporządzalności, oraz urzędnicy publiczni, otrzymujący pensyę ze skarbu państwa (tu jednak istnieje cały szereg różnych wyjątków).
Niemcy	Bierne prawo wyborcze ma każdy, posiadający takież prawo czynne. Nie mogą być wybrani członkowie rady związkowej oraz królowie i książęta państw związkowych. Wybranymi mogą być i ci, którzy są zawieszeni w wykonywaniu czynnego prawa wyborczego.
Prusy	Wybranym może być każdy obywatel pruski, który ukończył lat 30, nie był pozbawiony używania praw cywilnych i politycznych na mocy wyroku sądowego i który w ciągu roku przynajmniej zamieszkiwał w okręgu wyborczym. Urzędnicy mogą być deputowanymi.

	VII. Bierne prawo wyborcze przy wyborach do izby niższej.
Stany Zjednoczone	Wybranym może być każdy 25-letni mężczyzna, korzystający z praw obywatela Stanów Zjednoczonych w ciągu lat 7-miu i mieszkający podczas wyborów w stanie, skąd kandyduje.
Szwajcarya	Prawo wyborcze bierne posiada każdy Szwajcar, posiadający prawo czynne. Nie mogą być jednak obrani: duchowni, członkowie rady kantonalnej i rady związkowej tudzież urzędnicy, mianowani przez tę ostatnią radę.
Węgry	Prawo wyborcze bierne posiada każdy, kto ma prawo wyborcze czynne i wskutek tego został wciągnięty na którąkolwiek listę wyborczą, jeżeli zadosyć uczyni wymaganiu prawa, według którego język węgierski jest wyłącznie używany w parlamencie. Nie mogą być wybrani przewodniczący w komisyach i komitetach wyborczych, urzędnicy państwowi, wojskowi, marynarze i inne, ściśle określone przez prawo 1875 r., osoby. Deputowany, przyjmujący urząd, niezgodny z jego stanowiskiem według powyższego prawa, winien się poddać ponownemu wyborowi.
Włochy	Prawo wyborcze bierne posiadają obywatele włoscy, którzy ukończyli lat 30, używają praw cywilnych i politycznych i odpowiadają innym warunkom, wymaganym przez prawo. Nie mogą być wybrani: urzędnicy pozostający w służbie państwowej, urzędnicy towarzystw, albo przedsiębiorstw poręczonych lub subwencyonowanych przez rząd, przedsiębiorcy robót publicznych, duchowni, mający obowiązki kościelne, członkowie kapituł i kolegiat. Istnieje prawo, określające, jacy urzędnicy w drodze wyjątków mogą być wybrani.

	VIII. Skład i pochodzenie izb wyższych.
Anglia	Izba wyższa (izba lordów) składa się z parów dziedzicznych, osób, zasiadających w niej z mocy urzędowego stanowiska (duchowni lordowie), parów z wyborów — (szkoccy i irlandcy lordowie), wreszcie z lordów, mianowanych dożywotnio przez koronę.
Austro-Węgry	— — — — — — — —
Austrya	Izba wyższa (izba panów) składa się z pełnoletnich książąt krwi; z takich wielkich właścicieli ziemskich krajów koronnych, którym cesarz tę godność nadał dziedzicznie, z arcybiskupów i biskupów, z których stanowiskiem duchownem połączony jest tytuł książęcy, i z ludzi, odznaczających się zasługami względem państwa, kościoła, sztuk lub nauk, którym cesarz nadał tę godność dożywotnio.
Belgia	Izba wyższa (senat) obieralna. Prawo wyborcze bierne ma tylko nieznaczna liczba obywateli — ci, co ukończyli 40 lat i płacą wysoki podatek skarbowy. Prawo wyborcze czynne mniejwięcej to samo, co i przy wyborach do izby deputowanych.
Francya	Izba wyższa (senat) składa się z senatorów obieranych [1]) — co 3 lata trzecia część senatu — przez delegatów senatorskich. Delegatami senatorskimi są: osoby, mianowane przez izby municypalne, deputowani danego departamentu, członkowie jego rady jeneralnej i rad powiatowych. Wybory senatorów są tajne.
Niemcy	— — — — — — — —

[1]) Senatorów dożywotnich, wybranych w r. 1875, pozostawiono do wymarcia.

	VIII. Skład i pochodzenie izb wyższych.
Prusy	Izba wyższa (izba panów) składa się z członków dziedzicznych (naczelnicy książęcego domu Hohenzollernów, medyatyzowani panowie feudalni, książęta, hrabiowie i baronowie, którzy w r. 1847 byli powołani do kuryi panów sejmu, wreszcie tacy, którzy otrzymali to prawo na mocy specyalnego rozporządzenia królewskiego) i dożywotnich (wielcy dygnitarze koronni, osoby, powołane przez króla, i osoby, przedstawione przez pewne instytucye). Członek izby panów musi mieć skończonych lat 30, być nieograniczonym w używaniu praw cywilnych, zamieszkałym w Prusach i nie pozostawać w służbie rządowej państwa, nie należącego do Niemiec.
Stany Zjednoczone	Izba wyższa (senat) składa się z senatorów, wybieranych przez zgromadzenie prawodawcze każdego stanu (senatu i izby deputowanych razem albo oddzielnie). Senatorem może być każdy 30 letni obywatel Stanów Zjednoczonych, używający praw obywatelskich od lat 9-ciu i mieszkający w stanie, skąd kandyduje. Urzędnicy są usunięci od wyboru.
Szwajcarya	Członkowie izby wyższej (rady kantonalnej) są wybierani przez kantony (w każdym po dwa) na mocy przepisów, określonych dla siebie przez każdy kanton.
Węgry	Izba wyższa (izba magnatów) składa się z członków dziedzicznych (książęta, hrabiowie, baronowie, opłacający przynajmniej 6000 koron podatku gruntowego); członków dożywotnich, mianowanych przez króla; arcybiskupów i biskupów różnych obrządków; dygnitarzy wyższych, zasiadających z urzędu; wszystkich pełnoletnich arcyksiążąt; członków, mianowanych przez sejm chorwacki.
Włochy	Izba wyższa (senat) składa się z senatorów dożywotnich, mianowanych przez króla z pomiędzy osób, mających lat 40 i wybranych z pewnych kategoryj (biskupów i arcybiskupów, ludzi, odznaczających się nauką, zasłużonych członków reprezentacyi narodowej, wyższych urzędników, sędziów, wojskowych, osób, najwyżej opodatkowanych i takich, które przyłożyły się do podniesienia sławy ojczyzny).

	IX. Ciała, zbliżone do izb wyższych. X. Wybór prezydentów w republikach.
Anglia	— — — — — — — —
Austro-Węgry	Delegacye. Delegacyj jest dwie — jedna dla Austryi, druga dla Węgier. Każda składa się z 60 członków, z których 20 mianuje izba niższa, 40 izba wyższa parlamentu austryackiego i sejmu węgierskiego. Prócz tego izba wyższa mianuje 10, a izba niższa 20 zastępców. Izba wyższa wybiera przypadających na nią członków absolutną większością głosów, wybór członków z izby niższej jest tak określony, aby każdy z krajów koronnych miał w delegacyi pewną ilość przedstawicieli.
Austrya	— — — — — — — —
Belgia	— — — — — — — —
Francya	Prezydent jest wybierany z pomiędzy obywateli francuskich na lat 7 przez obydwie izby, zebrane jako zgromadzenie narodowe, absolutną większością głosów.
Niemcy	Rada związkowa. Członkami rady związkowej są pełnomocnicy, wysłani przez rządy związkowe. Każdy rząd wysyła tylu pełnomocników, ile posiada głosów (Prusy 17, Bawarya 6, Brunświk 2, drobne po 1-ym).
Prusy	— — — — — — — —
Stany Zjednoczone	Prezydentem może być naturalny (nie naturalizowany) obywatel Stanów Zjednoczonych, który ukończył 35 lat i przynajmniej przez 14 lat przemieszkiwał w Stanach. Wybór prezydenta odbywa się za pośrednictwem specyalnych wyborców, wybranych przez ludność w głosowaniu powszechnem w stanach — proporcyonalnie do liczby członków w izbie deputowanych i w senacie, posiadanych przez dany stan. Wyborcami tymi mogą być wszyscy obywatele Stanów Zjednoczonych z wyjątkiem senatorów, deputowanych i wszystkich urzędników.
Szwajcarya	Prezydentem związku szwajcarskiego jest prezydent rady związkowej, wybierany na 1 rok przez zgromadzenie związkowe z pomiędzy członków rady związkowej.
Węgry	— — — — — — — —
Włochy	— — — — — — — —

TREŚĆ.