

BIBLIOTEKA
adwokata Tadeusza Wонера

No. 266

Zasady stroju państwowego na Zachodzie.

667151
1121633

S. Wrzosek. +

Zasady ustroju państwowego na Zachodzie.

Przełożył A. T. +



BIBLIOTEKA
adwokata Tadeusza Wонера

Wł.

WARSZAWA — 1905.

8

P.7,3,2



Biblioteka Główna

UNIwersytetu GDAŃSKIEGO



1100555265

Дозволено Цензурою.
Варшава, 14 Сентября 1905 г.



PA.2314

X3

R 94 / 12 / 74 / 75

Państwo jest to związek ludzi. Wyraz „związek“ należy tutaj rozumieć nie w znaczeniu przyjaźni lub jakichś specjalnych stosunków życzliwości, ale wprost jako zjednoczenie ludzi, mających wspólne zadania, wspólne urzędy i władzę wspólną. Powołaniem władzy jest — zachowywanie tych urzędów i spełnianie tych zadań. Społeczeństwo ludzkie w państwie jest w pewien sposób urządzone czyli—jak się pospolicie mówi — zorganizowane. Dlatego można powiedzieć, że państwo jest to *organizacja* ludzi. Wyraz „organizacja“ jest ściślejszy niż wyraz „związek“, bo przy tym ostatnim przypuszcza się, że ludzie dobrowolnie połączyli się z sobą, natomiast w zjednoczeniu państwowym jest zawsze władza, której wszyscy podlegają—bez względu na to, czy za ich zgodą, czy bez niej. Tym właśnie różni się państwo od innych połączeń albo społeczności ludzkich, że posiada władzę *przymusową*. Wobec tego powiedzieć możemy, że państwo jest to przymusowa organizacja ludzi.

Ale ludzie zamieszkują ziemię, a przeto i organizacja ich musi zajmować część powierzchni ziemskiej. Otóż, ta powierzchnia ziemską, która należy do

państwa i nad którą rozciąga się władza państwowa, nazywa się *terytorjum* państwa. Każdy, ktokolwiek wstępuje na to terytorjum, choćby był obcokrajowcem, musi być posłuszny władzy państwowej. Gdyby było inaczej, mógłby każdy obcokrajowiec naruszyć porządek państwowy. Teraz więc możemy już powiedzieć, że państwo jest to *organizacja ludzi na pewnym terytorjum, podlegająca władzy przymusowej*.

Może się dziwnym wydawać, że jakoby wyłącznie władza państwowa ma prawo zmuszać ludzi, aby jej byli posłuszni. W rodzinie ojciec zniewala syna do posłuszeństwa, w spółce robotniczej wszyscy słuchają starosty i t. d. Ale chodzi o to, że w rodzinie, w spółce robotniczej, w stowarzyszeniach korzysta się z władzy przymusowej dopiero z zezwolenia państwa, nie zaś samodzielnie. Władzę tę otrzymuje się niejako od władzy państwowej, która oznacza granice władzy ojcowskiej, przewodniczącego stowarzyszenia i in. Natomiast władza państwowa znikąd władzy swej nie otrzymuje i niczym nie jest ograniczona. Taka samodzielna, nieograniczona władza nazywa się władzą najwyższą albo zwierzchniczą, ten zaś, co się nią posługuje, zowie się *zwierzchnikiem*. Władza ta powstała w sposób przyrodzony — nikt jej nie ustanawiał.

Z początku, kiedy zaludnienie kuli ziemskiej było nieznaczne, żyli ludzie bez władzy państwowej. Ale kiedy między poszczególnymi plemionami wywiązują się zatargi o ziemię, są one zmuszone do działania jednomyślnego według określonego planu. Zjawia się konieczność posiadania dowódcy na wojnie. Ale wódz, korzystający z władzy podczas wojny, wyróżnia się już z pośród pozostałych członków plemienia. Zaczynają

słuchać go i w czasie pokoju, do niego należy również znaczna część łupu. W jego ręku przeto skupia się bogactwo, którego natomiast nie posiada reszta jego spółplemięńców. Bogactwo zaś jeszcze bardziej powiększa jego wpływ i władzę w plemieniu. Naokoło wodza powstaje poczet jego pomocników na wojnie i w czasie pokoju. Od niego otrzymują oni część władzy nad resztą plemienia, a też dużą część łupu. Z całości ludu wyodrębnia się w ten sposób klasa stałych wojowników, która nabiera podwójnej siły—dzięki orężowi i dzięki bogactwu. Podczas wojen jeden naród zwycięża drugi, a wtedy zwycięzcy owładają i dzielą się ziemią zwyciężonych. Rzecz prosta, iż lwia część znowuż przypada w udziale dowódcy i stałym wojownikom. Położenie narodu zwyciężonego będzie inne, aniżeli wolnej ludności. W stosunku do zwyciężonych wódz posiada większą władzę. Lecz z biegiem czasu władza ta rozciąga się również na zwycięzców, którzy stopniowo w uboższych swych warstwach mieszaną się z pokonanymi. Tak więc, dzięki wojnom wyodrębniają się klasy panujące i wytwarza się władza zwierzchnicza. Władza ta uchwała prawa, sprawuje rządy w czasie wojny i pokoju oraz wykonywa sądownictwo nad ludnością. W tej działalności opiera się ona na klasach panujących, którym z konieczności daje coraz nowe przywileje. Z biegiem czasu powstaje ostry podział całego narodu na pozbawioną praw masę przywiązaną do gleby ludności wiejskiej, oraz na klasę ziemskich właścicieli-panów (feudałów), składającą się w części ze stanu wojskowego, w części—z duchownego. Ten ostatni uświęca niejako swoim autorytetem władanie państwowe. Taki oto porządek zorganizowanego panowania jednych

klas ludności nad drugimi trwał bezgranicznie do XVIII-go stulecia. Jedynie w miastach, poza mocnymi murami, zachowała się stosunkowo wolna ludność, walcząca z samowolą feudałów. W miastach tych stopniowo skupiały się bogactwo i wiedza, w nich też rodziła się i wolna myśl o lepszych i sprawiedliwszych porządkach w państwie.

Gdy tego rodzaju przekonanie rozpowszechniło się w narodzie, dawny porządek państwowy nie mógł pozostać trwałym, albowiem porządek opiera się nie na samej tylko sile. Ustrój państwowy musi znaleźć uznanie w powszechnej świadomości ludu. Ludność danego kraju musi być przekonana, że wzamian za pozbawienie jej wolności otrzymuje ona inne dobra, które ją wynagradzają z nadmiarem. Mniemanie to może się okazać kłamliwym, jest ono jednak niezbędne. Z chwilą, gdy ono ginie, wali się podpora państwa, bo ostatecznie siła będzie zawsze po stronie większości.

Naród nie może być swoim własnym ciemieżcą. Jest on jednak zmuszony powierzyć tym lub owym instytucjom (organom) poszczególne części zarządu. Ta konieczność oddania władzy pojedynczym osobom albo zebraniu jednostek silnie już zatrzażała przedrewolucyjnych pisarzy XVIII-go wieku. Jest to zrozumiałe, mamy bowiem w dziejach dużo przykładów, jak ludzie, otrzymawszy władzę, usiłowali ją powiększyć, uczynić bezgraniczną, tak, iż podlegli im ludzie stawali się niewolnikami. Dlatego też powstała chęć nadania władzy państwowej takiego ustroju, przy którym nie mogłaby ona stać się despotyczną, ciemieżącą. Wobec tego, iż ze wszystkich państw europejskich jedna tylko Anglja miała względną wolność, zaczęto uważać

nie studjować jej ustrój państwowy. Pośród ludzi, którzy się zajmowali temi studjami, był też znakomity pisarz owych czasów Monteskjusz, któremu bywa przypisywana teoria o podziale władz państwowych. Właściwie wygłaszano już te same myśli przed Monteskjuszem, ale on dopiero nadał im niezwykle piękną formę. Badając instytucje Anglii, spostrzegł Monteskjusz, że władza państwowa w tym kraju nie należy w całości do jakiegokolwiek jednego organu, lecz jest podzielona między kilka. To właśnie naprowadziło Monteskjusza na myśl, że jedynie przy tego rodzaju podziale jest możebna wolność narodu. Według teorii Monteskjusza winny być w państwie trzy władze. Państwo musi przedewszystkiem mieć ogólne prawidła czyli—jak się zwykle wyrażają—normy, obowiązkowe dla całej ludności oraz dla wszystkich urządzeń państwowych. Te normy albo ustawy (prawa) uchwalane bywają przez osobną władzę, która się też nazywa *ustawodawczą*. Ale nie wystarcza uchwalenie prawa—trzeba je ponadto wykonać, gdyż—jak mawiała cesarzowa Katarzyna II — „na nic się nie zda pisanie ustaw, jeśli się ich ma nie przestrzegać.“ Władza prawodawcza oznaczy, na przykład, ilość podatków, które winny być pobrane z ludności, potrzeba jednak jeszcze wiele czynności, aby podatki te istotnie zasiły skarb państwowy. Władza, rozporządzająca temi czynnościami, zowie się władzą *wykonawczą* albo *administracyjną*. Wreszcie, możebne jest zawsze nietylko niewykonywanie ustaw, lecz nawet sprzeciwianie się tymże. Wywołuje to konieczność trzeciej władzy—sądowniczej, której obowiązkiem jest przestrzeganie siły ustaw. Z tego względu władza sądownicza otrzymuje prawo wymierzania kar za przekroczenie ustawy

(sąd kryminalny), oraz prawo rozstrzygania sporów, toczących się między obywatelami co do ich praw (sąd cywilny). Jeśli każda z tych trzech władz czyni jedynie to, co do niej należy, i nie miesza się do spraw reszty, jeśli każda jest samodzielna w swych czynnościach, to w takim razie żadna z nich nie może się stać samowolną, żadna nie może uciskać wolności ludu. Monteskjusz mówi o tym w następujący sposób: „Jeśli w jednej i tej samej osobie, albo w jednym i tym samym zgromadzeniu władza prawodawcza jest połączona z wykonawczą, to niema wolności, zachodzi bowiem obawa, że podobny monarcha lub rada podobna uchwała tyrańskie ustawy, ażeby je następnie po tyrańsku wprowadzić w życie. Nie istnieje również wolność i wówczas, kiedy władza sądownicza nie jest oddzielona od władz prawodawczej i wykonawczej. Gdyby ona przyłączona została do władzy prawodawczej, musiałaby władza nad życiem i wolnością obywateli być samowolną, gdyż sędzia byłby prawodawcą. Gdyby zaś przyłączona została do władzy wykonawczej, posiadałby sędzia moc gnębiiciela. Wreszcie, zginęłoby wszystko, gdyby jeden i ten sam człowiek, albo jeden i ten sam oddział dostojników, albo możnych, albo przedstawicieli ludu — sprawował wszystkie trzy władze: władzę stanowienia praw, wprowadzania w życie postanowień społecznych oraz — sądenia przestępstw i sporów osób prywatnych.“ „Podobny rząd mógłby — zdaniem Monteskusza — zniszczyć państwo ogólnemi swemi zasadami, a posiadając władzę sądowniczą, mógłby zrujnować każdego z osobna obywatela swemi poszczególnemi postanowieniami.“ W dalszym ciągu tłumaczy Monteskjusz, jak winna być urządzona każda z władz, aby potrafiła spełnić swe zadanie:

„Ponieważ w wolnym państwie powinien każdy człowiek, posiadający wolną duszę, sam sobą rządzić, przeto władza prawodawcza należeć powinna do całego narodu; ale wobec tego, że to w wielkich państwach jest niemożliwe, muszą zajmować się prawodawstwem wybrańcy narodu. Władza wykonawcza winna spoczywać w ręku samego monarchy, gdyż władza ta wymaga rychłych postanowień i działań. W końcu, władzę sądowniczą najlepiej jest powierzyć ławnikom przysięgłym, wzywany z pośród ludu. Wówczas ta zastraszająca władza jakby nie istnieje wcale, a ludność uczy się bać sądu, nie zaś ludzi.“

Takim oto powinien — według myśli Monteskjusza — być ustrój państwowy i takim — jak mu się zdawało — był on też w Anglii. Jednakże, gdy przyjrzymy się ustrojowi politycznemu tego kraju, dojdziemy do przekonania, że Monteskjusz bardzo się mylił: taki podział władz nigdy tam nie istniał, przeciwnie — władze tam niejako spletały się z sobą, pod wielu względami wzajemnie od siebie zależąc. Będziemy rozpatrywali ustrój Anglii w obecnej jego postaci, trzeba jednak nadmienić, że w istotnych swych punktach był on takim już w XVIII-ym wieku.

I.

W Anglii istnieją następujące wyższe instytucje państwowe: 1) *Król*, piastujący swą godność na zasadzie prawa dziedzicznego, 2) *Parlament*, składający się z dwóch izb: izby lordów (albo wprost izby wyższej), w której zasiada stan szlachecki Anglii, Szkocji oraz Irlandji, tudzież izby gmin (izby niż-

szej), w skład której wchodzi przedstawiciele hrabstw ¹⁾, miast i uniwersytetów, i 3) Sąd Westminster-ski, jako najwyższa instytucja sądownicza.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że cała władza ześrodkowuje się w ręku króla. Jako głowa władzy wykonawczej, mianuje on ministrów, rozporządza skarbem, armją i flotą kraju; ogłasza wojnę i zawiera pokój i umowy z mocarstwami zagranicznymi, dla których zatwierdza swoich przedstawicieli (posłów, ambasadorów oraz innych tak zwanych agentów dyplomatycznych). Jako widoma głowa państwa, wydaje król za swym podpisem wszystkie prawa, wypracowane i przyjęte przez obie izby, zwołuje parlament i osobiście zagaja jego sesję ²⁾ przemówieniem tronowym, w którym wyluszczone bywają propozycje rządu w sprawie reform. Król może nie zgodzić się na zatwierdzenie prawa, wotowanego (przyjętego przez głosowanie) przez parlament; może on rozpuścić przed terminem izbę niższą i wyznaczyć nowe wybory; może on do izby wyższej wprowadzić nowych członków, obdarzając ich godnością lordów. Co się tyczy sądu, to tutaj również król powołuje tych lub owych na członków Sądu Westminster-skiego, jako też na sędziów pokoju do hrabstw. On też mianuje ministra sprawiedliwości, któremu podlegają wszyscy prokuratorzy, i który zwraca bacność na to, aby nie zaszyły zwłoki przy załatwianiu spraw, ani odmowy

¹⁾ Okręgi administracyjne w Anglii.

²⁾ Sesję nazywa się szereg nieprzerwanych posiedzeń parlamentu. W niektórych prawodawstwach, naprz. we francuskim, jest dokładnie oznaczony początek i czas trwania posiedzeń dorocznych sesji parlamentu.

w justycji. Król ma prawo ułaskawić skazańca i powstrzymać prześladowanie oskarżonego.

W ten sposób, w królu mieszczą się niejako wszystkie władze: w jego imieniu wydawane są prawa, jako też rozporządzenia administracyjne, oraz wykonywa się sąd cywilny i kryminalny. Z tego właśnie powodu przypuszczali niektórzy uczeni, że królowi powierzona została jakaś szczególna władza, odrębna od prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. „Król—pisał Benjamin Constant — unosi się ponad nawałnicami ludzkiemi.“ Uczony ten mniemał, że król nie należy do żadnej partji, że stoi wyżej od wszystkich pozostałych władz i zaprowadza w ich czynnościach porządek i pokój. Widzieliśmy wszakże, iż władza króla w starożytności utworzyła się w walce zewnętrznej narodów i rozwinęła się przy walce wewnętrznej klas jednego i tegoż samego narodu.

W Anglii władza króla była początkowo tak silna, iż przygniatała sobą zarówno lud, jak i szlachtę. Wskutek tego klasy te — wrogie sobie, zresztą, w ogólności—częstokroć łączyły się przeciw królowi. Wówczas król zmuszony bywał wyrzekać się części swej władzy i, prócz tego, nadawać każdemu anglikowi pewne prawa. Największe znaczenie mają w tym kierunku: 1) Wielka Karta Swobód 1215 r., według której żaden wolny człowiek nie może być aresztowany i uwięziony inaczej, jak za wyrokiem sądu równych jemu; 2) Petycja o prawach 1628 r., na zasadzie której przyjęte zostało prawo, iż każda osoba uwięziona musi być przedstawiona sądowi w celu rozpatrzenia przyczyny aresztu oraz w celu postanowienia sądowego, czy dana osoba ma być uwolniona, czy też podlec zamknięciu. W ten sposób prawo

przyznało, że nawet król nie ma prawa trzymać kogokolwiek pod aresztem; 3) tak zwany akt Habeas-Corpus 1679 r., który ściśle ustanowił termin przedstawienia osoby aresztowanej sądowi oraz zabronił powtórnego aresztowania osoby, uwolnionej z rozporządzenia sądu. Za przedstawienie osoby aresztowanej po terminie, aresztujący jest karany grzywnami—za pierwszym razem 100 funtów sterlingów¹⁾, za drugim razem płaci 200 funtów i zostaje pozbawiony urzędu. Za powtórne aresztowanie podlega się karze pieniężnej wysokości 500 f. st. Tej samej 500 funtowej karze podlega również sędzia, który odmówił wydania rozkazu, aby mu przedstawiono osobę aresztowaną. Bardzo jest ważne, że grzywny są płacone na korzyść osoby, pokrzywdzonej przez nieprawny areszt,—gdyż podobna kara pieniężna nie może być ściągnięta od osoby administracyjnej przez jej zwierzchność. Póztym, przyznana jest w Anglii nietykalność ogniska domowego, wskutek czego policja może wtargnąć do prywatnego domu lub mieszkania --bez wyraźnego rozkazu władzy sądowej—jedynie: 1) gdy się tam ukryje prześladowany przestępca, 2) gdy z domu rozlegnie się wołanie o pomoc, albo w końcu 3) podczas pożaru. W ten sposób jest obroniona osoba obywatela angielskiego od samowoli władzy administracyjnej. Prócz wolności osobistej przyznana jest w Anglii swoboda wyrażania swych myśli słowem i w druku, wolność związków, zebrań, strajków, przekonań i bractw religijnych. Wreszcie, wszelkie podatki państwowe bywają uchwalane za zgodą parlamentu. Te oto prawa, przysługujące każdemu oby-

¹⁾ Funt sterling—około 10 rubli.

watelowi z osobna i całemu narodowi razem wziętemu—już w znacznym stopniu ograniczają władzę króla.

Ale niedość tego. W nieustannej walce wolnego ludu angielskiego z despotyczną pierwotnie władzą królów, ci ostatni byli zmuszeni zrzec się wielu ze swych praw i w samym zarządzie państwowym. Odbywało się to bądź zapomocą wydawania nowych praw, bądź też przez zaprowadzanie nowych zwyczajów, które w Anglii mają moc prawa.

Zobaczymy niebawem, że parlament, którego główne zadanie polegało na roztrząsaniu i ogłaszaniu nowych praw, posiada władzę także niezależnie od prawodawstwa. Ale zacznijmy od tego ostatniego. Każdy projekt prawa musi zostać wniesiony do jednej z izb. Po dyskusji izba przyjmuje go albo odrzuca. Przyjęty wniosek poddany zostaje dyskusji drugiej izby, która albo się nań zgadza, albo go odrzuca, albo czyni w nim swoje poprawki. W tym ostatnim wypadku projekt powraca do izby, w której był pierwaj przyjęty — dla przedyskutowania poczynionych zmian. Jedyne projekt prawa, który został przejęty przez obie izby, może się stać prawem. Przedtem jednak musi ono uzyskać zgodę króla, który je ogłasza w swoim imieniu. Może się wydawać, że daje to królowi możność i samemu wydać prawo—bez udziału izb. Ale tak nie jest: w ogłaszanym prawie musi być wyraźnie nadmienione, iż wydaje się je za zgodą izb, przyczem samo prawo winno być przedrukowane dosłownie z tekstu, przyjętego przez parlament. Oprócz podpisu króla wymagany jest jeszcze podpis ministra. Ministrowie zaś w Anglii mogą być zawsze pociągani do odpowie-

działności przed parlamentem. W wypadku przeto naruszenia przez króla porządku ustawowego, żaden minister nie położy swego podpisu (kontrasygnacji) pod projektem prawa, a więc prawo takie będzie pozbawione mocy i nikt go wykonywać nie będzie. Lecz jeśli król sam nie może wydać prawa, to mogłoby się zdawać, że ma on zawsze możliwość sprzeciwienia się wydaniu nowego billu (prawa), że ma możliwość położenia—jak się w takich razach mówi—swego *veto* (odmowa zatwierdzenia prawa). Wszelako, już w ciągu dwóch stuleci od r. 1707 nie było wypadku, ażeby król angielski zdecydował się odmówić izbom zatwierdzenia (sankcji) przyjętego przez nie prawa. Jest to zaś zrozumiałe, albowiem po stronie parlamentu jest siła całego narodu. Do tego ostatniego może też zwracać się król w razach, gdy on sam albo jego ministrowie nie zgadzają się z parlamentem. Król ma prawo rozpuszczenia przedstawicieli ludu w izbie gmin przed upływem siedmioletniego terminu, na który oni wybrani zostali. Wtedy rozstrzyga już kwestję sam naród: jeżeli znowu wybiera przedstawicieli, broniących tejże sprawy, przy której obstawała rozpuszczona izba, to pozostaje królowi tylko poddać się.

Królowi przysługuje prawo zwoływania parlamentu na sesje doroczne. Mogłoby się zdawać, iż król może odłożyć na później zwołanie przedstawicieli narodu i w ten sposób usunąć czasowo ich wpływ na bieg spraw. Ale chodzi o to, że w Anglii parlament zatwierdza wykaz dochodów i wydatków każdorocznych (budżet państwowy), zarówno jak istnienie armji. Utrzymanie monarchy bywa wyznaczane w osobnej pozycji budżetu, tak zwanej „liście cywilnej“.

I jakkolwiek wysokość tejże oznacza się raz na zawsze przy wstępowaniu na tron nowego króla, musi ona jednak corocznie być wotowana przez parlament ¹⁾. W Anglii król nie ma prawa zawieszać posiedzeń parlamentu i powstrzymywać w ten sposób obrad nad niepożądanym dla siebie prawem. Z wszystkich powyższych względów należy władza prawodawcza w zupełności do narodu i jego przedstawicieli. Jakże ma przy tem znaczenie izba lordów, powiem później, gdy będę rozpatrywał wzajemne stosunki izb.

Co się tyczy władzy administracyjnej, zaznaczyć należy, że działalność jej polega nie na samym tylko wykonywaniu. Wprowadzając prawa w czyn, władza wykonawcza musi z konieczności wyjaśniać ich znaczenie i dopełniać je, albowiem prawo nie może przewidzieć wszystkich szczegółów i drobnostek. Władza więc administracyjna musi wydawać ogólne (dotyczące wszystkich), oraz szczególne (o pojedynczych osobach) rozporządzenia. Wszystkie te rozporządzenia muszą pozostawać pod prawem. W roku 1689 przyznano wprost w tak zwanej deklaracji praw, że król nie ma prawa nikogo uwolnić od wykonywania przepisów prawa. A ten obowiązek przestrzegania praw dotyczy i samego króla. Przy wstępowaniu na tron składa on przysięgę, dając twierdzące odpowiedzi na stawiane mu przez arcybiskupa Kenterberyjskiego pytania. Przrzeka on w nich „sprawować rządy zgodnie z obyczajami, statutami i prawem; wykonywać władzę zgodnie z ustawą i sprawiedliwością.“ Uchylenie się od

¹⁾ W Anglii wynosi ten wydatek 885 tysięcy funtów st., z których 60 tysięcy są przeznaczone na osobiste potrzeby króla, reszta — na jego dwór.



złożenia przysięgi równa się wyrzeczeniu się tronu. W ten więc sposób, jakkolwiek król wstępuje na tron z własnego prawa, które mu przysługuje z urodzenia, to jednak należy ono do niego pod pewnemi warunkami.

Król mianuje ministrów do zarządzania wszystkimi urzędami administracji. A jednak i tutaj prawo jego jest tylko pozorne. Według zwyczaju, zajmują ministrowie kraju miejsca tylko dopóty, póki się cieszą zaufaniem izby gmin. Jeżeli izby odmawiają przyjęcia zaproponowanego przez ministrów prawa, albo na skutek jakichś czynności administracji wyrażają nagane ministrom, wówczas ci ostatni podają się do dymisji. Nowych ministrów nie mianuje sam król. Wzywa on tylko w tym celu przywódcę (leader'a) tej partji, która miała większość w izbie przy upadku ministerjum. Król poleca wezwanemu leader'owi większości utworzenie gabinetu ministrów, t. j. wybranie osób na wszystkie urzędy ministerjalne. Osoba, której polecono utworzenie gabinetu, staje się ministrem-przewodniczącym czyli pierwszym ministrem, pod którego kierownictwem odbywa się cała działalność wykonawcza wewnątrz kraju oraz wszystkie stosunki z mocarstwami zagranicznymi. Wskutek tego polityka wewnętrzna i zewnętrzna zależy nie od króla, lecz od prezesa ministrów, którego mianuje król nie z własnej woli, ale dlatego, że on się cieszy zaufaniem parlamentu. Dodać jeszcze należy, że wszystkie rozporządzenia rządu są wówczas dopiero prawomocne, gdy przepis został podpisany przez odpowiedzialnego ministra, kierującego tym urzędem, do którego spraw należy dane rozporządzenie.

Ale przedstawiciele ludu wpływają na działal-

ność ministrów nietylko na drodze mianowania prezes ministrów podług większości parlamentarnej. Członkowie izby mają prawo wymagać odpowiedzi na wszystkie pytania, zadawane przez nich z powodu czynności danyh ministrów oraz podległych im osób. Pytania te bywają dwojakiego rodzaju: zwyczajne zapytanie w celu wyjaśnienia okoliczności lub zamiarów rządu, oraz zapytanie, zwane interpelacją, a które jest połączone z zarzutem przeciw rządowi za ten lub ów uczyniony przezeń krok. Zapytanie ostatniego rodzaju kończy się zawsze wyrażeniem danemu ministerjum przez izbę swego uznania lub nagany, może więc — skutkiem tego — pociągnąć za sobą podanie się do dymisji pojedynczego ministra lub też całego gabinetu. Ta ostatnia kontrola izby czyni całą działalność ministrów zależną od przedstawicieli ludu. Wprawdzie, otrzymawszy nagane w izbie, mogą ministrowie zwrócić się z prośbą do króla o rozpuszczenie tejże. Wszelako jeżeli znowu wybrani przedstawiciele będą nie po stronie gabinetu, ministrowie jednak będą zmuszeni opuścić swoje miejsca. W ten sposób odbywa się mianowanie, działalność i wreszcie zrzucanie z urzędu ministrów pod bezpośrednią presją parlamentu. Król przykłada tylko rękę do tego wszystkiego.

Ale od parlamentu zależy również odpowiedzialność sądowa ministrów. Izba gmin może ich oddać pod sąd izby lordów. W tym wypadku król pozbawiony zostaje swego prawa ułaskawienia, a wskutek tego nie mogą ministrowie żadną miarą uniknąć odpowiedzialności. Do tego dodać należy, że, jakkolwiek król jest uważany za głowę sił wojskowych, nie może on osobiście niemi dowodzić. Władzę ministerjalną nad armją i flotą oddaje się ministrom stanu. W sprawach

zewnątrznych król występuje jako przedstawiciel państwa, lecz umowy handlowe i wszelkie inne, które pociągają za sobą pieniężne zobowiązania kraju, muszą być dane do zatwierdzenia przedstawicielom ludu. Król wypowiada wojnę i zawiera pokój; ale parlament może nie dać pieniędzy na wojnę i zmusić rząd, aby postąpił według jego życzenia.

Co się tyczy sądu, jest on w Anglii zupełnie samodzielny. Tę samodzielność osiąga się dzięki niezmiennianiu sędziów, oraz dzięki dostatecznemu wynagrodzeniu. Wobec tego, sędziowie nie mają potrzeby obawiać się utraty swoich miejsc, ani też — pragnąć otrzymać nowe. Ale jeżeli stały sędzia nie może być złożony z urzędu — z wyjątkiem wypadku, kiedy się dopuścił przestępstwa —, to bardziej jeszcze niezależni są ławnicy przysięgli. Przywołuje się ich na czas pewien, nie sprawują oni służby, dlatego też nie może na nich rząd wywierać żadnej presji. Z tej przyczyny sędziowie angielscy biorą pod uwagę przy rozstrzyganiu spraw wyłącznie ustawy i te z rozporządzeń rządu, które zgadzają się z niemi. Jednakże pozostawiona jest parlamentowi kontrola nad sędziami. Może on nawet zwrócić się do króla z żądaniem zrzucenia sędziego z urzędu.

Z powyższego widać, że cała istotna władza jest ześrodkowana w rękach parlamentu. Królowi pozostała tylko dawna zewnętrznosc głowy państwa. Całą zaś faktyczną władzę on stopniowo utracił. Wobec tego, nie można powiedzieć, że Monteskjusz miał słuszność, sądząc, iż Anglja może służyć za przykład podziału władz. Nie sama władza jest podzielona, lecz rodzaje jej działalności, a każdy rodzaj działalności, czyli — jak się zwykle mówi — funkcja władzy państwo-

wej, oddana jest osobnemu organowi państwowemu. A jednak są one wszystkie z sobą związane, w części wpływają też na siebie wzajemnie, ale wszystkie pozostają w zależności od parlamentu, który jest najwyższą władzą w państwie. Dlatego niezbędne jest przyjrzenie się urządzeniu parlamentu angielskiego oraz wyjaśnienie, w jakim stopniu okazuje się on istotnym przedstawicielem całego narodu.

Przedewszystkiem zwraca na siebie uwagę dwuizbowy system parlamentu. Objasnienia, które w tym względzie dawał Monteskjusz, są nader ryzykowne. Sądził on, że ponieważ ludność państwa jest niejednolita, przeto „dla ludzi, odznaczających się swym stanowiskiem, bogactwem, sławą, byłaby powszechna wolność — niewola“; dlatego — utrzymuje Monteskjusz — powinna władza prawodawcza być oddana pospołu izbie możnych oraz izbie przedstawicieli. Każda z nich ma prawo przeszkodzić wprowadzeniu w życie praw, wypracowanych przez drugą izbę. To rozumowanie sprowadza się w zasadzie do tego, że należy nadać ludziom, korzystającym z wszelkich przywilejów, ponadto jeszcze przywileje pod względem politycznym, ponieważ wyrównanie ich z resztą narodu byłoby dla nich uciążliwe. W ten jednakże sposób można by usprawiedliwić wszelkie pierwszeństwa jednej części ludności nad drugą, a nawet i samo uciskanie narodu, ponieważ ciemieźcy przecież także trudno rozstać się z władzą, do której się przyzwyczaił. W rzeczy samej istnieje w Anglii wyższa izba nie dlatego, że jest niezbędna, ale wprost — jako pozostałość przywilejów szlachty. Badacze spostrzegają, że Anglicy wogóle nie lubią szybko zmieniać swych praw i obyczajów: są oni konserwatywni z natury swojej. Dla-

tego mogła się dotychczas zachować w swej dawnej formie izba lordów, która starała się nie stawiać w zasadniczej sprzeczności z wolą ludu.

Do izby wyższej należą przedewszystkiem wszyscy szlachcice z tytułami: książąt, markizów, hrabiów, margrabiów i baronów. Z tytułów oraz ze wszystkich z nimi związanych przywilejów korzysta się tylko według prawa pierworodności, gdyż tytuły otrzymuje po śmierci ich nosiciela jedynie najstarszy w rodzinie. Przy wymieraniu jakiegoś rodu, król zazwyczaj wynosi kogoś do godności para, nadając mu tytuł i nazwisko przerwanego rodu. Nowy par nabywa mocą takiej nominacji prawo zasiadania w izbie wyższej. Szlachta szkocka wysyła od siebie 16 ze swego grona wybranych parów z terminem siedmioletnim. Szlachta Irlandji wysyła 28 parów, wybranych na całe życie. Prócz nich zasiadają jeszcze arcybiskupi oraz starsi z pośród biskupów Anglji. Wobec takiego składu uważać należy, iż izba lordów w przeważnej swej masie składa się z członków dziedzicznych. Rzecz prosta, iż ludzie, którzy się stali prawodawcami jedynie dzięki swemu urodzeniu, a którzy nie mają ani skłonności, ani talentu, ani wiedzy, potrzebnych prawodawcy, odnoszą się nadzwyczaj obojętnie do swych obowiązków. Tak więc, z 500 — 550 członków izby wyższej zjawia się na posiedzenia przeciętnie 10 — 12 osób, a przytym lordowie często oddają swoje głosy towarzyszom. Znanym jest wypadek, gdy ks. Wellington przyszedł na posiedzenie, mając 50 głosów. Tego rodzaju zachowywanie się zmusiło w r. 1768 izbę lordów do pozbawienia swych członków prawa przekazywania głosów. Do tego dodać należy, że izba lordów może powziąć uchwałę w obecności wszystkiego trzech

członków. To prawo dwóch szlachciców (większości na zebraniu, składającym się z 3 osób) do zachwiania postanowienia izby przedstawicieli ludu wyraźnie pokazuje zupełne naruszenie sprawiedliwości przy istnieniu izby wyższej, w skład której wchodził dziedziczny parowie. Izba taka może być tylko hamulcem naturalnego rozwoju prawodawstwa.

Podobnaż dziedziczna izba wyższa jest na Węgrzech. W innych państwach członków izby wyższej albo mianuje król ¹⁾, albo też obierają obywatele, wszakże nie w ten sposób, w jaki obierani bywają członkowie izby niższej ²⁾; albo wreszcie mianuje się członków różnemi sposobami, tak, iż powstaje mieszany skład izby ³⁾.

O ile członków mianuje król, izba wyższa traci swoją niezależność i staje się zależną od głowy władzy wykonawczej. Mając w swym ręku połowę parlamentu, król może przeszkodzić przeprowadzeniu każdego niesympatycznego dlań prawa. W razie obierania członków izby wyższej przez lud, może powstać różnica w składzie obu izb—bądź to wskutek ustanowienia jakiegoś cenzusu ⁴⁾, bądź też dzięki szczególnemu porządkowi wyborów. Tak np., ustanawia się określoną wysokość podatków państwowych; albo też dokonywają wyborów nie wszyscy wyborcy, lecz przeznaczone na to zebrania. W tych warunkach będzie

¹⁾ We Włoszech.

²⁾ Niderlandy, Norwegja, Ameryka, Szwajcarja i in.

³⁾ Hiszpanja, państwa niemieckie.

⁴⁾ Cenzusem nazywa się pewien warunek, bez którego nie dopuszcza się do wyborów, np. wymaga się od wyborcy, aby posiadał majątek nieruchomy, aby ukończył szkołę i t. p.

różnica w składzie albo bardzo nieznaczna, albo też — w razie ustanowienia jakiegoś wysokiego cenzusu majątkowego — będzie się izba wyższa składała z kapitalistów, którzy w ten sposób otrzymają pierwszeństwo nad pozostałą ludnością.

Lecz ludność dzieli się nie na dwie tylko różnorodne części, ale na wiele takich części. Jeżeli już ma istnieć więcej, niż jedna izba przedstawicieli, to należałoby w takim razie utworzyć tyle izb, ile istnieje grup ludności, mających odrębne interesy. Wówczas możnaby też mieć przeświadczenie, iż żadne reformy istniejących praw nie będą możebne, gdyż izby będą sobie wzajemnie przeszkadzały w zmienianiu wygodnych dla siebie praw. To samo dzieje się i zdwiema izbami, tylko w mniejszym stopniu.

Dlatego też właściwiej jest mieć jedną izbę, tylko postarać się trzeba, ażeby dostali się do niej przedstawiciele wszystkich warstw narodu. Oczywiście, postanawiać będzie większość, ale i inne głosy zostaną wysłuchane. Zupełna zbyteczność drugiej izby ujawni się w całej okazałości, gdy zapoznamy się z wyborami proporcjonalnemi i z głosowaniem ludowym, o których niżej będzie mowa.

Proponowano jeszcze utworzyć drugą izbę z ludzi, posiadających rozum i doświadczenie państwowe. Podobna izba byłaby naturalnie lepsza, niż obecne. Ale niema, niestety, sposobów, któreby pouczyły, jak należy rozpoznawać rozum i doświadczenie takich ludzi. Każdy więc wyborca postąpi według swego zapatrywania. Ale przecież i przy wyborach do izby niższej obiera się według osobistego przekonania i — rzecz prosta — bierze się przy tym pod uwagę zdolności, i wiedzę, i doświadczenie kandydata. Obecnie

również wielu uczonych znawców spraw państwowych obstaje przy dwóch izbach w parlamencie. Ale dzieje się to z powodu, że mają oni przed oczami przykład Anglii — z jednej strony, a z drugiej — przykład konwencji francuskiej. Prawda, że konwencja wielkiej rewolucji francuskiej miała w swych rękach władzę tyrańską. Wszakże zapomina się przy tym, że konwencja stała się despotyczną nie dlatego, że się składała z jednej izby, lecz wskutek tego, że w czasie rewolucji władza musi być jedyna i silna; gdyby w takim czasie istniały dwie izby,—to tak samo, musiałyby jedna z nich stracić wszelkie znaczenie i odstąpić swoją władzę drugiej. W dobie wstrząśnień ludowych jest rzeczą bezużyteczną zakreślanie granic władzy — bieg zdarzeń staje się przez to bardziej jeszcze niebezpieczny. Jeżeli naturalny prąd napotka przeszkody, to, pokonawszy je, stanie się on jeszcze burzliwszy. Natomiast w spokojnym czasie niema powodu obawiać się tyranji, o ile przedstawiciele w izbach istotnie wybrani zostali przez cały naród oraz w ten sposób, aby interesy wszystkich obywateli były uwzględniane.

Teraz musimy przyjrzeć się składowi izby gmin, która poczytywana jest w Anglii za istotną przedstawicielkę narodu. Trudno, zresztą, zgodzić się na to w zupełności, gdyż bynajmniej cały naród nie bierze udziału w wyborach. Wyborcami, tak zwanemi *czynnemi obywatelami*, są nie wszyscy obywatele angielscy, lecz jedynie właściciele domów oraz lokatorzy, płacący rocznie najmniej 10 funtów sterl. komornego. Następnie, musi wyborca być osiadły w danej miejscowości w ciągu całego roku, aby móc się dostać na listę wyborczą. Obydwa te warunki pozbawiają prawa do głosowania wielu robotników, którzy zwykle

zamieszkują tanie lokale albo nawet pojedyncze pokoje i są zmuszeni często zmieniać miejsce zamieszkiwania. Odwrotnie, właściciele wielu domów w różnych okręgach mogą oddawać swoje głosy po kilka razy, czemu jeszcze sprzyja okoliczność, że wybory w Anglii nie odbywają się w ciągu jednego dnia.

W każdym okręgu wybiera się jednego posła. Wybrany zostaje ten, co otrzymał największą ilość głosów w porównaniu z resztą kandydatów (z wyjątkiem większości). Daje to możliwość dostania się do izby przy nieznacznej ilości oddanych za obieranym głosów.

Słuszniejszy jest tryb, przyjęty we Francji i w Niemczech, gdzie wymagana jest absolutna większość, t. j. więcej niż połowa wszystkich oddanych głosów. O ile nikt nie otrzymał takiej większości, urządza się balotowanie między kandydatami. Przy tym będą wybory — rzecz prosta — dokonywane z większą świadomością.

Wybory odbywają się na zasadzie bezpośredniego i tajnego głosowania. Dla udziału w wyborach jest wymagana pełnoletność. Do wyborów nie są dopuszczani parowie, niektórzy z urzędników, duchowieństwo, ani też osoby, które pobierały zapomogę od gmin. Również i z tego wykładu zasadniczych warunków prawa wyborczego w Anglii widzimy, że krajowi temu daleko jeszcze do ustroju naprawdę demokratycznego.

W demokracjach, w których wszyscy obywatele według prawa są wolni i równi, wszyscy winni mieć jednakie prawo do wyrażania swych zapatrywań oraz jednaki udział we władzy prawodawczej. Dlatego mu-

sza demokratyczne zebrania przedstawicieli być wybierane przez powszechne równe ¹⁾ głosowanie. Przeciwnicy tego rodzaju głosowania zwracają zwykle uwagę na to, że całej masy ludu nie interesują wybory i że znaczna jego część nie bierze udziału w głosowaniu. Nie ma to jednak znaczenia wobec tego, że tam, gdzie dla uzyskania prawa głosu wymagane są pewne warunki, w postaci np. cenzusu majątkowego, daje się również dostrzec znaczny odsetek wyborców, nie czyniących użytku z przysługującego im prawa głosu. Toć, zresztą, nie o to chodzi, aby cały naród brał udział w wyborach, ale o to, aby miał do tego prawo. Zauważono, iż wybory zajmują lud tym mniej, im prawidłowiej upływa życie państwowe. Gdy jednak porządek naruszony zostaje, kiedy się usiłuje powiększyć władzę i pozbawić obywateli wolności, wówczas zainteresowanie wzrasta i wybory przyciągają większy odsetek wyborców.

Utrzymuje się następnie, że przy powszechnym głosowaniu kapitałści, klerykali i t. p. partje mogą podkupywać mało uświadomioną i zależną pod względem materialnym masę. Ale, najpierw, niepodobna przecież — dla uniknięcia możliwości, iż bogacze będą wpływali na wybory i że w ten sposób skażona zostanie wola ludu — już z góry dać klasie posiadającej możność wywierania takiego wpływu. To tak, jak gdyby ktoś powiedział: obawiam się, że bogacz przekupi nędzarza, aby go następnie skrzywdzić, — i w celu uniknięcia tego, ja wpierw skrzywdzę tego nędzarza.

¹⁾ Jak niżej wskażemy, możebne jest naruszenie równości obywateli i przy powszechnym głosowaniu, jeżeli się da pewnym kategoriom wyborców po kilka głosów.

A pozatym, pokazuje historia ostatnich czasów, iż uświadomienie mas wzrasta z niezwykłą szybkością. Żyjemy w wieku druku, kolei żelaznych i elektryczności, które dają masie ludu możność poznania z łatwością treści i sensu wydarzeń życia państwowego.

Wreszcie, istnieją czysto techniczne sposoby, utrudniające ucisk, wywierany na wolność wyborców. Z pośród nich wysuwa się na pierwszy plan tajne głosowanie. Odbywa się ono zwykle zapomocą oddawania głosu w zamkniętych kopertach, aby nikt nie mógł wiedzieć, kto za kim oddał swój głos. Następnie, trzeba się postarać, aby sprawa urządzania wyborów była w rękach ludzi niezainteresowanych. W ostatnich czasach daje się w Europie zachodniej dostrzec dążenie do powierzenia tej sprawy władzy sądowej.

Tak więc, okazuje się, iż system powszechnego prawa wyborczego jest jedynie właściwym systemem. Wszelkie cenzusy, ustanawiane w celu ograniczenia, mają na względzie oddanie pierwszeństwa klasom bardziej majątnym. Jest to zupełnie jasne, gdy się pozwala być wyborcami (czynne prawo wyborcze) tym jedynie, którzy bądź to posiadają pewien majątek, bądź też płacą jakiś podatek na korzyść państwa. Niema żadnych dowodów, iż człowiek bogatszy jest bardziej uzdolniony do prawodawstwa. Odwrotnie, taki człowiek może się nieraz okazać chciwym i niezdatnym do brania udziału w sprawach społecznych. Trzeba pamiętać i o tym, że kapitały są obecnie nadzwyczaj ruchome i że jeden i ten sam człowiek może w różnych okresach swego życia być bogaczem i nędzarzem. Względ na to, że klasy posiadające są bardziej zainteresowane co do porządku prawnego w państwie i że dostarczają państwu więcej dochodów, nie wytrzymuje

najpobłażliwszej krytyki. Popierwsze, bardzo często właśnie obywatele mniej posiadający potrzebują opieki państwa; powtóre, jeśli kapitaliści dają państwu dochody, to korzystają również z jego usług w szerszym zakresie, niż reszta obywateli. Wreszcie, jest bezsensowne udzielanie więcej praw za płacenie większych podatków, albowiem państwo nie jest towarzystwem akcyjnym, z którego odnosi się korzyści w zależności od wkładu. Państwo posiada zadania, nie mające nic wspólnego ze sprawami ekonomicznymi.

Nie tak jasne jest dążenie do nadania przywilejów bogatym warstwom ludności, kiedy chodzi o cenzus wykształceniowy. Trzeba jednak pamiętać, że oświata dostępniejsza jest dla osób zamożnych, i dlatego klasa wykształcona jest zawsze i bogatsza. A przytym, można wymagać pewnego stopnia wykształcenia tam tylko, gdzie istnieje obowiązkowa bezpłatna nauka czytania i pisania. We Włoszech, np., przysługuje prawo wyborcze wyłącznie osobom, umiejącym czytać i pisać. Ale nikt chyba nie będzie przypuszczał, iż zwykły «alfabetyzm» potrafi dać wyborcy najmniejszy stopień uświadomienia w sprawie wyboru. Utajony system cenzusu stanowi tak zwane wielokrotne, pluralne, głosowanie, stosowane w Belgji i w Finlandji. Tutaj pewne kategorie wyborców otrzymują po kilka głosów. Udzielane one bywają albo osobom, płacącym poważne podatki, albo też osobom z pewnym wykształceniem, albo wreszcie ojcom rodzin.

Do takiegoż ograniczenia praw ludu doprowadzają i dwustopniowe wybory. Urządza je się bądź to zapomocą już istniejących instytucji wyborczych do kierowania sprawami miejskimi, bądź też zwoływane zostają do wyborów specjalne pierwotne zebrania, któ-

re wybierają w swoim imieniu wyborców. Przy tym systemie lud niejako powierza tym instytucjom i zebraniom swój głos, przyczem ten ostatni może ulec silnym zmianom. Do liczby wyborców dostają się jednostki bardziej majątne, które są skłonne do zachowania dawnego porządku rzeczy i dawnych przywilejów. Czasami przyłącza się do tego rodzaju dwustopniowego, pośredniego głosowania specjalny jeszcze sposób wyborów klasowych. Tak np. w Prusach pierwotni wyborcy dzielą się na trzy grupy—podług majątności. Wszystkie grupy muszą być równe pod względem płaconych przez nie państwu podatków. Każda z nich wybiera trzecią część wyborców; w ten sposób najbogatsza grupa będzie się składała z niewielkiej liczby osób, które jednakże otrzymują prawo wybrania tyluż wyborców, co najniższa, a najliczniejsza grupa. Ceni się tu nie człowieka, lecz kapitał.

Wobec ustanowienia w Anglii cenzusu majątkowego, przyznać należy, iż nie została w niej dotąd osiągnięta równość obywateli w przedstawicielstwie narodowym. Nie korzystają tam z prawa głosu również kobiety, mimo, iż oddawna prowadzi się propagandę, domagającą się dla nich praw wyborczych. Dotychczas jeszcze stronnicy starych porządków uznają to za słuszne, iż połowa rodzaju ludzkiego jest pozbawiona praw politycznych, a usprawiedliwiają to zapomocą naiwnych rozważań o szczególnym przeznaczeniu kobiety i zalecają jej z tego czerpać pociechę, iż postanowienia narodów „w większym stopniu za źródło swoje mają niewidzialny wpływ duszy kobiecej i błyszczące oczki dziecka, niż—pstry zgiełk rynku politycznego.“ Podobnemi rozumowaniami możemy uspra-

wiedliwie wszelkie niewolnictwo, zapewniając, iż niewolnikowi pozostaje możliwość „niewidzialnego“ wpływu. Wszakże surowa rzeczywistość pcha z każdym rokiem coraz większą liczbę kobiet do samodzielnego życia zarobkowego i zmusza je do uporczywego dobijania się urzeczywistnienia swych praw człowieka i obywatela środkami prostszymi i pewniejszemi, niż wpływ oczu i duszy.

Musimy jeszcze zaznaczyć nadzwyczaj długi termin pełnomocnictwa commonerów ¹⁾. W ciągu siedmiu lat nastrój ludu może się rozminąć z nastrojem przedstawicieli. Zdarza się to właśnie w Anglii, gdzie izba niższa rozpuszczana bywa zazwyczaj przed terminem.

Lecz jeżeli izby gmin nawet w przybliżeniu nie można uważać za przedstawicielkę narodu angielskiego, jest ona jednak jedynym organem, dzięki któremu może być dosłyszany głos ludu. Dlatego też kierownicze znaczenie w parlamencie ma izba niższa: lordowie oddawna uznali jej autorytet i unikają z nią zatargów. Zresztą, gdyby nawet parowie mieli ochotę nie usłuchać głosu ludu, to państwo ma środek, aby ich zmusić do spokoju. Pod wpływem opinii publicznej król może zawsze wynieść do godności parów taką ilość obywateli, aby w izbie wyższej powstała większość zgodna z izbą gmin. Następnie, wszystko, dotyczące dochodów i wydatków państwowych, umów z obcimi mocarstwami, połączonych ze zobowiązaniami materialnemi, słowem — wszystko, co dotyka środków narodowych, zależy wyłącznie od izby gmin. W ten sposób mogą commonerzy zawsze postawić na swoim,

¹⁾ Commoner — członek izby gmin w Anglii.

odmawiając dać pieniądze na potrzeby państwowe. Powaga izby niższej w parlamencie jest o tyle uznana, iż jedynie jej nagana pociąga za sobą upadek ministerjum, które wybierane bywa tylko zgodnie z jej życzeniem. We wszystkich innym obie izby są uważane za równe, i projekty do praw mogą być wnoszone bez różnicy do obu izb. Oprócz członków izb korzystają z prawa wnoszenia projektów do praw (tak zwanego prawa inicjatywy prawodawczej) również i ministrowie. Ponieważ ministrom jest lepiej, niż komu-bądź innemu, wiadoma niewygoda zastosowania starych praw, przeto większość nowych praw wnoszona bywa do izby przez ministerjum. Ministrowie stale są obecni w izbach, zaś minister sprawiedliwości, tak zwany lord-kanclerz, przewodniczy w izbie wyższej. Król natomiast nie ma prawa do brania udziału w posiedzeniach parlamentu, z wyjątkiem zagajenia przemówieniem tronowym, na które izba odpowiada adresem, wyrażającym jej życzenia. W razie nieuznania propozycji zawartych w mowie tronowej, ministerjum musi podać się do dymisji.

II.

Po wyjaśnieniu zasadniczego znaczenia izby gmin w angielskiej monarchji parlamentarnej, możemy przejść do rozpatrzenia ustroju parlamentarnego Rzeczypospolitej Francuskiej. Tutaj napotykamy wyższy szczebel demokratyzacji państwa. Znajduje ona swój wyraz głównie w powszechnym głosowaniu, w wybieralności głowy państwa, oraz w składzie izby wyższej, utworzonej z wybranych członków.

Nazwa Rzeczypospolitej pokazuje, że niema w niej dziedzicznej władzy państwowej. Przeciwnie, wszystkie władze otrzymują pełnomocnictwa swoje od ludu, który jest uznany za zwierzchniczy. Wskutek tego napotykamy tutaj — miast monarchy — prezydenta rzeczypospolitej, który wybierany bywa z terminem siedmioletnim. We wszystkim innym władza jego nie jest mniejsza od władzy króla. W niektórych państwach jest władza prezydenta nawet większa, niż królewska, np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Ale sama już wybieralność władzy zmienia jej charakter. Monarcha—według prawa—nie może zostać usunięty. Prezydenta zaś można nie wybrać na nowy termin, a to stawia go w położeniu zależnym. W istocie swej jednak ustrój państwowy Francji bardzo jest podobny do ustroju Anglii, gdyż rola kierownicza tu i tam należy do parlamentu.

Izbą niższą jest tutaj izba deputowanych, wyższą—senat. One wypracowują ustawy, głosują nad budżetem, rozstrzygają sprawę wojny, potwierdzają umowy z obcemi państwami. Podobnie jak w Anglii, gabinet ministrów utworzony zostaje — z polecenia prezydenta rzeczypospolitej — przez prezesa ministrów, wybieranego przez większość izby. Na ministrach ciąży takąż odpowiedzialność przed parlamentem, i podpis ich jest wymagany na wszystkich aktach, wystawianych w imieniu prezydenta. Podobnie jak król, prezydent nie jest odpowiedzialny podczas siedmioletniego terminu swego pełnomocnictwa, z wyjątkiem wypadku zdrady ojczyzny. Ma on prawo osobiście przewodniczyć w radzie ministrów, a w ten sposób wpływa na ich postanowienia. Prezydent rozporządza wojskiem i występuje jako przedstawiciel państwa w sto-

sunkach z państwami zagranicznymi; może on wszakże jedynie zawierać pokój, lecz nie może wypowiedzieć wojny.

W dziedzinie prawodawstwa ma on prawo inicjatywy, nie udzielono mu jednak władzy zatwierdzania praw. Ma on tylko prawo powstrzymującego *veto*. Jeżeli prezydent nie zgadza się na nową ustawę, powraca ona do izby z jego uwagami; o ile jednak izba nie zmieni swego zdania, ustawa staje się prawomocna i zostaje ogłoszona w terminie trzydniowym. Prezydent może rozpuścić izbę deputowanych za zgodą senatu. Ma on prawo powstrzymać sesję parlamentu, ale na termin nie dłuższy, jak miesięczny, i nie więcej, niż dwa razy w ciągu sesji. Nie dano mu za to prawa zagajenia samej sesji. Izby muszą—na mocy prawa — zbierać się w drugi wtorek stycznia każdego roku i prowadzić sesję w dalszym ciągu nie krócej, niż przez pięć miesięcy. Wobec tego, prezydent nie może, powstrzymać otwarcia posiedzenia parlamentu. Prezydent ma prawo ułaskawiania i może oddać ministrów pod sąd senatu.

Prezydenta wybiera zgromadzenie narodowe i zjazd składający się z połączonych izb obu. Wybieranie wiódomej głowy państwa przez członków izb, nie zaś przez lud—ustanowione zostało we Francji z obawy, aby nie nadać prezydentowi zbyt wielkiej siły. Przy wybieraniu przez lud, prezydent może otrzymać tyleż albo nawet więcej głosów, niż wszyscy deputowani razem wzięci. To użycza mu autorytetu, który może być niebezpieczny w ręku człowieka, rozporządzającego—o czym pamiętać należy—wojskową siłą państwa. To też sprawdziło się w historii Francji na przykładzie Napoleona III, który obalił republikę, będąc jej prezydentem.

Co się tyczy izb, to niższa wybierana zostaje przez powszechne, bezpośrednie i tajne głosowanie. Każdy okrąg wybiera jednego posła; jeżeli okrąg ma więcej, niż 100 tysięcy mieszkańców, to dzieli się on na dwa cyrkuły. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) przysługuje mężczyznom, nie pozbawionym praw, mającym określone miejsce zamieszkania oraz nie mniej, niż 21 lat skończonych. Ale wybierani (bierne prawo wyborcze) muszą mieć najmniej 25 lat. Termin wyboru jest czteroletni. Senat tworzy się obecnie z członków wybranych. Wybiera się ich na lat 9, przyczym po każdych trzech latach ubywa kolejna trzecia część senatorów. Nadaje to więcej stałości zapatrywaniom senatu: nastrój jego nie idzie tak szybko w ślad za zmianą nastroju w kraju. Wybierają senat osobne kolegia w departamentach i kolonjach Francji. W skład tych kolegów wchodzi wszyscy deputowani izb z danego departamentu, członkowie miejscowej rady gieneralnej oraz rad okręgowych, tudzież posłowie, wybrani przez rady municypalne. Aby więc zostać senatorem, nie potrzeba być wysokiego pochodzenia, ani też posiadać bogactw. Wystarczy mieć czcigodnych lat 40 i zostać wybranym przez ludzi, wchodzących w skład miejscowych instytucji. Osoby takie muszą czuć większe skłonności do teorii umiarkowanych, do ochrony tego, co już istnieje. Zachowawczość ta musi dawać rękojmę rozważi przy posuwaniu się naprzód oraz miarkować władzę bezpośrednich przedstawicieli ludu—deputowanych. W ten sposób, jest senat w istocie swej tylko hamulcem rozwoju prawodawstwa. Nie mając jednak owego stanowego charakteru arystokracji wyłączenie rodowej i kapitalistycznej, senat stosunkowo rzadko ściąga na siebie zarzuty, a z tego względu ma

BIBLIOTEKA
adwokata Tadeusza Wonera

№

on to samo prawie znaczenie, co izba deputowanych. Dlatego też, wyrażone przez senat—w wypadkach starć z ministrami — votum niezaufania pociągało za sobą dotychczas usuwanie się ministerjum od władzy. Nie można tego uznać za logiczne, gdyż przy różnym odnoszeniu się względem ministrów izb wyższej i niższej, starcia przenoszą się również do izb, i normalne życie ustaje. W Anglii izba parów jest pozostałością przywilejów, które nie zostały jeszcze zmiecione przez emancypacyjne prądy nowych czasów. We Francji zachowuje się senat, z obawy przed powrotem burzliwych wydarzeń, których wypadło Francji doświadczyć od czasów wielkiej rewolucji w ciągu całego wieku XIX-go.

To jedynie pierwszeństwo nad senatem ma izba deputowanych, iż państwowy wykaz wydatków (budżet) na rok następny, jako też reformy finansowe, muszą być wnoszone najpierw do izby deputowanych.

Ponieważ konstytucja angielska powstawała stopniowo w postaci szeregu ustępstw władzy królewskiej i klas uprzywilejowanych, przeto niema w niej różnicy między władzą właściwie „prawodawczą“ a tak zwaną „konstytuującą.“ Istota tej ostatniej polega na prawie do uchwalania praw zasadniczych. Takie prawa dotyczą spraw formy ustroju państwowego, wzajemnego stosunku władz, praw obywateli w państwie i in. Tak np., 25 lutego 1875 roku przyjęto prawo konstytucyjne, na mocy którego forma republikańska uznana została, jako nie podlegająca zmianie.

W ten sposób, prawa konstytucyjne w takim pozostają stosunku do zwyczajnych, w jakim te ostatnie—do rozporządzeń rządu. Rozporządzenia muszą być prawne, prawa muszą być konstytucyjne, t. j. nie po-

winny sprzeciwiać się konstytucji. Dlatego też, władza konstytuująca, jako wyznaczająca podstawy państwowego życia narodu, musi być oddawana z szczególną oględnością. Naturalnie, w państwach, w których konstytucję tworzy nie sam naród, władza ta musi być powierzona osobom, specjalnie w tym celu wybieranym do zgromadzenia konstytuującego. Wszakże, według konstytucji francuskiej, zebranie takie tworzy się z połączenia izby i senatu, pod nazwą zgromadzenia albo zjazdu(kongresu) narodowego. Takież zebranie urządza się w celu wybrania prezydenta rzeczypospolitej. Zaznaczyć jeszcze wypada, że zarówno deputowani, jak i senatorowie Francji, otrzymują określoną pensję za sprawowanie swych obowiązków. Jest to nadzwyczaj ważne, bo np. przy takim urządzeniu, jak w Anglii—z liczby możliwych przedstawicieli narodu z konieczności musi być wyłączony każdy, ktokolwiek się nie może obejść bez zarobku, a w ten sposób przedstawicielstwo narodu w rzeczywistości dostaje się w ręce klas posiadających.

Wszystkie te różnice w urządzeniu izb prawodawczych, a także w sposobie wybierania przedstawicieli narodu—jak to już wyżej było wspomniane—okazują większą demokratyczność rządów przedstawicielskich Francji. Ale żeby się stać istotną demokracją, ma ona jeszcze przed sobą długą drogę reform. A przede wszystkim wiele jeszcze uczynić należy, aby powszechne prawo wyborcze przeistoczyć w rzeczywistość powszechne.

Przy tym narzuca się kwestja, że i w razie nieistnienia żadnego cenzusu—przedstawicielstwo narodu jest w istocie przedstawicielstwem tej tylko jego części która otrzymuje na wyborach większość głosów; mniej-

szość natomiast zostaje bez przedstawiciela. „Większość to król”—mówi się w krajach z reprezentacyjnym sposobem sprawowania rządów; innego zaś wyjścia tutaj nie ma, bo, oczywiście, sprawiedliwiej jest przyjąć ustawę, zgodną z interesami większości narodu, niż mniejszości. Nie można jednak nie zgodzić się na to, że przed przyjęciem ustawy trzeba ją rozpatrzyć ze wszystkich punktów widzenia. Z tego względu trzeba do tego dążyć, aby większość brała pod uwagę słuszne wymagania mniejszości. Stąd jest oczywista konieczność dawania przedstawicielstwa na zgromadzeniach prawodawczych również i mniejszości. Naród będzie posiadał rzeczywiste rządy przedstawicielskie wtenczas dopiero, kiedy w skład izby wchodzić będą deputowani, których wybrały wszystkie grupy ludności—odpowiednio do liczebności każdej z nich. Dlatego konieczne zwrócić się trzeba do tak zwanych wyborów proporcjonalnych t. j. takich, przy których partja, pięć razy liczniejsza od drugiej, otrzymuje też pięć razy więcej przedstawicieli, ale żadna z nich nie zostanie usunięta od przedstawicielstwa. Zachodzą tutaj wszakże niezwykle trudności. Np. systemat na wzór dawnego austriackiego, w którym przedstawicieli wybierano osobno: 1) od poważnych właścicieli ziemskich, 2) od miejskich obywateli, 3) od izb handlowo-przemysłowych i 4) od rolników, — nietylko jest oparty na starych przywilejach bardziej wpływowych klas, ale ma jeszcze tę zasadniczą wadę, że podział jego bierze pod uwagę wyłącznie różnice majątkowe. Pozatym, w życiu oddzielne grupy ciągle się rodzą i znikają, nie pozostają zaś jedne i te same. Wskutek tego pojawiają się obecnie projekty, aby różnym partjom kraju, powstającym w sposób naturalny w biegu życia, poru-

czać podawanie do wiadomości list swoich przedstawicieli. W takich razach toczy się walka wyborcza właśnie o zwycięstwo tej lub owej listy. Kwestja technicznej możliwości przedstawicielstwa proporcjonalnego jest nadzwyczaj złożona, i rozbiór różnych systematów, wypracowanych dla jego urzeczywistnienia, zająłby tutaj zbyt wiele miejsca. Jestem zatem zmuszony pozostawić te systematy bez uwzględnienia, tymbardziej, że celem tej książeczki jest — rozbiór samych zasad, nie zaś technicznych sposobów ustroju państwowego. Przytym, nie zrobiono dotąd z przedstawicielstwem proporcjonalnym próby, choć nieco poważnej. Dla przykładu, wspomnę tutaj system przedstawicielstwa proporcjonalnego, który został przyjęty w Serbji przez konstytucję 1886 roku. Aby zostać wybranym, wymagane jest oddanie za każdym przedstawicielem takiej ilości głosów, jaką otrzymamy z podziału sumy wszystkich wyborców na ilość wybieranych. Jeżeli jest milion wyborców, a ilość wybieranych jest dwieście, to trzeba otrzymać 5 tysięcy głosów, aby zostać wybranym. Następnie, mogą każde 50 osób wyborców przedstawić swoją listę kandydatów na przedstawicieli. W dniu wyborów wystawia się tyle urn, ile oddano oddzielnych list. Wyborcy wrzucają kulki do urny, nad którą znajduje się najbardziej dla nich sympatyczna lista. Przy zliczaniu uważa się za wybranych z każdej listy tylu tylko deputowanych, ile razy znajduje się w urnie ilość kulek, niezbędna do wyboru. Inne systematy są stosowane w Danji, we Włoszech i w Hiszpanji.

Co się tyczy systemu powszechnego prawa wyborczego, przyjętego przez najwybitniejsze państwa Europy Zachodniej i Ameryki, to przy nim mniejszość

otrzymuje przedstawicieli w tych tylko okręgach, w których przypadkowo jest więcej jej zwolenników, aniżeli zwolenników większości. Lecz — mimo nawet taką nieprawidłowość przedstawicielstwa — liczba czynnych obywateli okazuje się znacznie mniejszą, niż połowa nawet całej ludności. Zwykle jest ona mniejsza, niż ćwierć całej ludności kraju. Dzieje się to z następujących powodów. Przedewszystkiem, z wyjątkiem niektórych stanów Ameryki Północnej, wyłączona jest z liczby wyborców połowa ludności, ponieważ kobiety nie są dopuszczane do głosowania. Ale i z pozostałej połowy nie korzysta zazwyczaj z prawa wyborczego cały szereg osób: 1) wszyscy cudzoziemcy, zamieszkujący terytorjum państwa, 2) osoby, które nie doszły do pełnoletności albo do wieku, specjalnie w ustawie wskazanego ¹⁾, 3) skazani za pewne rodzaje przestępstw (głównie za tak zwane przestępstwa „hańbiące“), 4) osoby, które się stały niewypłacalne, a nieraz i marnotrawcy, 5) osoby, które pobierały zapomogi od gmin — żebrzące, 6) osoby, będące w wojskowej i niektórych rodzajach służby cywilnej i in. Tego rodzaju ograniczenia ustanowiono bądź to dlatego, że pewna kategoria ludzi uważana jest za niezdolną wogóle do posiadania słusznego zdania co do wyborów — tacy są wszyscy niepełnoletni, cudzoziemcy, nie związani ściśle z państwem, w którym przebywają; bądź też dlatego, że położenie pewnych osób pozbawia je samodzielności — takie jest położenie wojskowych, urzędników, służących i in. Ale jeżeli jest słuszne, że z przedstawicielstwa powinny korzystać wszelkie żywioły narodu,

¹⁾ Waha się on w różnych państwach między 20 — 25 rokiem. Jedynie w Danji wymaga się 30-tu lat skończonych.

to chyba nie można uznać wielu z ustanowionych ograniczeń za bezwzględnie konieczne. Weźmy. np. przestępców. Niema takich oznak zewnętrznych, któreby zdołały okazać, że dana osoba, pozostając psychicznie normalną, utraciła zdolność do brania udziału w wyborach. A przytym, prawo i moralność bardzo często nie idą z sobą w parze. Następnie, niebezpiecznie jest tworzyć w łonie narodu pozbawioną praw kategorię osób, gdyż samo już osamotnienie pcha je do dalszych nieprzyjaznych kroków względem społeczeństwa. Wiele kategorii przestępstw, uważanych w danej chwili za hańbiące, wywołuje niedoskonałość ustroju społecznego. Brak pracy, np., pociąga za sobą powiększenie się kradzieży. Z konieczności pcha on na drogę przestępstw ludzi, którzy dotąd żyli z uczciwego zarobku. Dlatego też, przestępcy, ci zewnętrzni eksponenci niedokładności ustroju, powinni by właśnie — jak się zdaje — mieć prawo głosu. Nie należy też wątpić, że może ich być tylu, aby zasadniczo mogli uchylić wypadkową wszystkich sił wyborczych. Słuszniejsze byłoby usunięcie tych osób, które już wykazały niezdolność swoją do brania udziału w wyborach — przez specjalne przestępstwa: takie są, np., osoby, kupujące cudze i sprzedające swoje głosy. Ale jeśli nie można zaprzeczyć możliwości, aby przestępcy mieli słuszne zdanie, to koniecznie trzeba zwrócić uwagę na ich położenie. Z tego względu, ludzie, zamknięci w więzieniu, na których zawsze jest możliwa presja zwierzchności, chyba nie mogą być uważani za zdatnych do swobodnego oddawania swych głosów. Ale z drugiej strony, nie ulega wątpliwości, że osoby, będące pod śledztwem, mogą być jeszcze bardziej zależne, niż te, co odsiadują karę. Wszakże, usunięcie od głosowania

ludzi, będących pod śledztwem, mogłoby prowadzić do nadużyć rządu, który może przed wyborami wnieść nieuzasadnione oskarżenia na te lub owe wpływowe osoby. Na tym przykładzie można się przekonać, jak złożone jest zagadnienie co do tego rodzaju ograniczeń. Jednakże, napotykamy te ograniczenia we wszystkich krajach, a w ich liczbie — i we Francji.

Na zakończenie trzeba zwrócić uwagę na nadzwyczajną doniosłość w sprawie wybierania — kwestji okręgów wyborczych: czy kraj powinien stanowić jeden okrąg wyborczy, którego ludność wybiera wszystkich przedstawicieli razem, czy też — odwrotnie — winno państwo być podzielone na mniej lub więcej duże okręgi, wybierające kilku jedynie przedstawicieli, czy też w końcu — winny być okręgi o tyle małe, aby każdy okrąg wysyłał jednego przedstawiciela. Przy wielkich okręgach wybory mogą być mniej świadome nie tylko dlatego, że trzeba wybrać dużą liczbę osób, lecz i dlatego, że wybierani, na których ześrodkowuje się uwaga dużego okręgu, są bardziej oddaleni od wyborców. Zato — przy małych okręgach — do izby częstokroć dostają się niezdarni i bezbarwni przedstawiciele, mający wpływ wyłącznie w swojej miejscowości.

Przeciwnie, w wielkich okręgach mogą pozyskać wpływ ludzie, stosunkowo wybitni ze względu na swe zdolności i wiedzę. Z drugiej strony, dają małe okręgi bardziej różnolity skład przedstawicieli. Skutki, wypływające z tego lub owego rozkładu okręgów, przy tym lub innym systemie głosowania, są nadzwyczaj liczne i złożone. Prawodawstwa również nie wypracowały stałego do nich stosunku. Tak np., w 1885 roku wprowadzono we Francji większych rozmiarów

okręgi oraz wybory podług list (scrutin de liste). Wszakże w roku 1889 Francja powróciła do wyborów osobistych z małemi okręgami, z których każdy wybiera jednego deputowanego. Należy i na to zwrócić uwagę, że, zakreślając tak albo inaczej granicę okręgów wyborczych, można sztucznie to osiągnąć, aby mniejszość otrzymała możność posłania większości przedstawicieli. Dlatego też, rządy posługiwały się tym środkiem w celu zachowania swego wpływu w izbach. Wywołuje to konieczność prawodawczego ustanowienia okręgów wyborczych.

Co się tyczy prawa zostania wybranym (biernego prawa wyborczego), to ograniczenia jego są mniej szerokie, gdyż, zgóry ograniczywszy koło wyborców, prawo przez to samo wpływa i na ich wybrańców. Jedno wszakże ograniczenie robi się bardzo często względem wybieranych: wymaga się zwykle od nich dojrzałego wieku, niż od obywateli czynnych. Tak np., we Francji i w Niemczech trzeba mieć 25 lat, aby zostać wybranym, podczas gdy do głosowania trzeba tylko być pełnoletnim (21 lat). W Anglii wiek, wymagany do uzyskania zarówno biernego, jak i czynnego prawa wyborczego, następuje wraz z pełnoletnością (21 lat). Pozatym, nie mogą we Francji zostać wybrani pełniący służbę w armji albo we flocie.

Streszczając wszystko wyżej powiedziane, musimy dojść do wniosku, że zasada demokracji wymaga powszechnego, równego, proporcjonalnego i tajnego głosowania.

III.

Przechodząc do rozpatrzenia ustroju państwowego Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, stykamy się równocześnie poraz pierwszy z organizacją państwa związkowego. Zarówno w Ameryce, jak i w Szwajcarji powstało *państwo związkowe ze związku państw*. Różnica między tym i tamtym jest ta, że w związku państw każda z jednostek, w jego skład wchodzących, jest w zupełności zwierzchnicza. Państwa zawierają z sobą umowę, pozostając zupełnie samodzielne: nie istnieje ponad niemi żadna wspólna władza. Kiedy natomiast tworzą państwo związkowe albo federacyjne, zjawia się nowa naczelna władza związkowa, która ogranicza władzę każdego oddzielnego państwa.

W Ameryce powstała federacja dlatego, że wszystkie jej stany miały dużo wspólnego z sobą, jako kolonie Anglii. Było dla nich wygodne powiększenie swych sił przez połączenie ich w jedną całość. Ale federacja może być wygodnie stosowana i w innych wypadkach. Jeżeli wielkie państwo powstało z różnorodnych narodowości, wybitnie różniących się między sobą pod względem swych obyczajów, religji i języka, to dla niego jest bardzo wygodna forma państwa związkowego. Nie niszcząc związku, który się wytworzył między poszczególnymi narodowościami, daje ono im możliwość utworzenia samodzielnych jednostek państwowych, połączonych wspólną władzą związkową.

Oddzielne niezależne Stany Ameryki Północnej zawarły początkowo „związek przyjaźni w celu wspólnej obrony, zabezpieczenia wolności i przyczynienia się do

powszechnego dobrobytu.“ Centralnym organem związku został kongres, a jako jego członkowie występowali delegaci od poszczególnych stanów. Pomiedzy takimi posłami a przedstawicielami narodu zachodzi ogromna różnica. Każdy przedstawiciel uważany jest za wybrańca całego narodu. Dlatego musi on myśleć o dobrobycie całego narodu, nie zaś tego okręgu, którego ludność wybrała go do parlamentu. Dlatego też jego wyborcy nie mają prawa dawać mu poleceń i wskazówek, jak on ma postąpić w izbie przy roztrząsaniu tego lub owego pytania. Przeciwnie, delegata wysyła przedstawicielstwo stanu, aby on zakomunikował i obronił zdania tego rządu. Daje mu się polecenie, musi on więc kierować się nakazem albo instrukcją swego rządu. Delegat otrzymuje—jak się to mówi w nauce prawa państwowego—rozkażujący czyli imperatywny mandat. Ponieważ stany i w związku zachowały swoją niezależność, i każdy z nich uważano za równy innym, przeto ilość delegatów, wysyłanych od stanów, była różna, ale wszyscy oni korzystali z jednego głosu.

Po wojnie o niezależność, uznana została na zjeździe 1787 roku niedostateczność takiego związku, i została wypracowana konstytucja związkowa. Stopniowo przyjęły ją wszystkie 13 stanów, które pierwotnie wchodziły w skład związku. Według tej konstytucji ludność Stanów Zjednoczonych stanowi już jedyny lud, z jedyną władzą państwową, która zostawia rządowi poszczególnych kantonów samodzielność do pewnych tylko granic. Konstytucja 1787 roku uroczście obwieściła tę łączność i naczelne prawa ludu w następujących słowach początkowych: „My, lud Stanów Zjednoczonych, mając zamiar utworzyć dosko-

nalszy związek, ugruntować sprawiedliwość, ustalić spokój wewnętrzny, zapewnić bezpieczeństwo zewnętrzne, przyczynić się do powszechnego dobrobytu, dać nam samym i potomstwu naszemu rękojmię wolności,—ustanawiamy i zatwierdzamy tę konstytucję dla Stanów Zjednoczonych Ameryki.“ Od tego czasu cała ludność Stanów Zjednoczonych stanowi jedyny naród. Wskutek tego, korzystają z praw obywateli w każdym stanie wszyscy mieszkańcy rzeczypospolitej Północno-Amerykańskiej, przebywający na terytorjum stanu ¹⁾.

Naturalizacja, t. j. przyjęcie do liczby członków rzeczypospolitej, oddana jest władzy związkowej. Ona też uchwała podatki celne oraz pobory na pokrycie wydatków związku, kieruje stosunkami dyplomatycznymi z zagranicznymi państwami, rozkazuje i dowodzi (w osobie prezydenta) wszystkimi uzbrojonymi siłami kraju, zarządza również pocztowymi i monetarnymi sprawami kraju. We wszystkim innym stany rozporządzają samodzielnie, oczywiście dopóty, dopóki władza związkowa nie zaprowadzi zmian w konstytucji związkowej. Wobec takich ograniczeń samodzielności stanów, jest bardzo ważne wyznaczenie trybu czynności władzy konstytuującej. Władza ta należy do osobnej konwencji konstytuującej, zwoływanej na żądanie $\frac{2}{3}$ wszystkich zgromadzeń prawodawczych poszczególnych stanów. Wszakże, nie stosuje się tego sposobu, i wszystkie zmiany konstytucyjne zaprowadza się z inicjatywy kongresu, ale z zachowaniem następującego warunku: w każdej izbie zjazdu za pożądanymi zmianami winna się oświadczyć większość $\frac{2}{3}$; zmiany mogą być przyjęte jedynie w razie zgody

¹⁾ Wszystkie stany Ameryki Północnej stanowią republiki.

na nie $\frac{3}{4}$ wszystkich stanów. W ten sposób, ma kongres władzę konstytuującą tylko pod warunkiem znacznej większości stanów. W zwykłych zaś warunkach jest on organem prawodawczym.

Oprócz zaznaczonych osobliwości w rzeczypospolitej Północno-Amerykańskiej, napotykamy jeszcze kilka nowych rysów. Wyrażają się one głównie w dążeniu do przeprowadzenia podziału władz wykonawczej i prawodawczej. Jako widoma głowa państwa, prezydent korzysta z praw, podobnych do praw prezydenta rzeczypospolitej francuskiej. Lecz jako głowa władzy wykonawczej, jest on znacznie samodzielniejszy. Mianuje on wszystkich ministrów, którzy podlegają wyłącznie jemu i tylko przed nim są odpowiedzialni. Daje mu to ogromną moc, gdyż wszystkie osoby urzędowe pozostają w zupełnej od niego zależności. On nie tylko rozporządza, ale także dowodzi armją. Wybór prezydenta również nie zależy od prawodawców. Ale, ześrodkowawszy taką władzę w ręku prezydenta, autorzy konstytucji nie zdecydowali się na poruczenie narodowi jego wyboru. Przy tym miałby prezydent zbyt wielki autorytet, jako wybraniec narodu. Wskutek tego ustanowiony został osobny sposób wyborów prezydenta i wiceprezydenta. Wybiera ich osobne zgromadzenie wyborców, wybranych przez naród w ilości, równej sumie członków izb obu. Osoby te nie powinny być członkami kongresu. Przysparza to narodowi trudności, gdyż musi on wybierać podwójną ilość osób: jedne do izb, drugie — zostawić do wyborów na prezydenta.

Od prezydenta zależy także mianowanie — za zgodą senatu ¹⁾ — członków sądu naczelnego, składającego

¹⁾ Senat — to izba wyższa kongresu.

się z przewodniczącego i ośmiu członków. Zresztą, sędziowie w Ameryce są zupełnie samodzielni, i mogą zostać usunięci jedynie przez sąd. Władza sądowa może nawet uznać prawa za — niekonstytucyjne. Ponieważ ministrowie nie są odpowiedzialni przed kongresem, odpowiada za nich prezydent, który ich zamianował. Wskutek tego kongresowi, w całości wziętemu — dana jest władza usunięcia prezydenta ze stanowiska. Przy tym może izba przedstawicieli oddać go pod sąd senatu. W razie usunięcia albo śmierci prezydenta, zastępuje go wiceprezydent, który do tego czasu przewodniczy w senacie.

W ten sposób, niezależnie od ogromnej władzy, z której korzysta prezydent i która jest znacznie większa od władzy króla angielskiego i prezydenta francuskiego, w Ameryce istnieje możliwość nie tylko niewybrania, ale i usunięcia prezydenta. W tym znajduje swój wyraz zasada demokratyczna naczelnej władzy narodu, którą on oddaje swoim przedstawicielom. Zgodnie z tą zasadą demokratyczną ustanowiony jest krótszy termin dla wybrańców narodu. Tak więc, przedstawiciele do izby niższej wybiera się na 2 lata, do senatu — na 6 lat, prezydenta i wiceprezydenta — na 4 lata. Przy takim terminie, musi istnieć większa zgoda narodu ze swymi przedstawicielami. W urzędzeniu izb wyraził się ustrój federacyjny państwa. Do senatu posyła każdy stan Ameryki Północnej po 2 przedstawicieli, jakkolwiek-by wielka była jego ludność. Czyni się to dlatego, że stany, jako oddzielne państwa, uznane są za równe sobie. Senatorzy zaś są samodzielni w swojej działalności i nie otrzymują od stanów żadnych instrukcji. Izba niższa uważana jest za przedstawicielkę jednego ludu rzeczypospo-

litej. Dlatego nie określa się ilości jej członków liczbą kantonów, lecz czyni się ją zależną od całej ludności rzeczypospolitej. Z początku jeden deputat przypadał na 30,000 ludności, obecnie — prawie na 80,000.

Senatorów wybierają zgromadzenia prawodawcze stanów. Przedstawiciele w izbie są wybierani przez powszechne, bezpośrednie i tajne głosowanie ludu. W tym celu każdy stan dzieli się na tyle okręgów, ilu trzeba wysłać deputatów. Każdy okrąg wybiera jednego przedstawiciela. Członkowie obu izb otrzymują wynagrodzenie.

Z tego przeglądu widzimy, że ustrój instytucji związkowych republiki Północno-Amerykańskiej zbudowany jest na podziale władz. Kongres nie ma bezpośredniego wpływu na władzę wykonawczą, prezydent i ministrowie nie uczestniczą w posiedzeniach kongresu. Wskutek tego, mimo wielką demokratyczność tych instytucji, nie można powiedzieć, że w Ameryce istnieją rządy parlamentarne, — gdyż rząd rzeczypospolitej działa niezależnie od prawodawców. Tutaj ustrój ten dobrze działa i nie wywołuje starć władz między sobą. Ale ten sam porządek, zastosowany w Południowej Ameryce, w państwach, założonych przez plemię romańskie ¹⁾, których ludność nie odznacza się kulturalnością ani tresurą anglo-sasów, — działa już niezadawalniająco. Niemożność pogodzenia różnych władz zapomocą poddania izb jednej władzy (parlamentu), prowadzi w tych republikach południowych do ciągłych zatargów, kończących się rewolucyjnym zrzućaniem prezydentów, którzy sobie przywłaszczają władzę despotyczną.

¹⁾ Przez Hiszpanów i Portugalczyków.

Zasady ust. pań. na Zachodzie.

Na zakończenie trzeba nadmienić, iż w republikach poszczególnych stanów Ameryki Północnej zatwierdza się ich konstytucje przez głosowanie ludowe. Powoli przenosi się ten prawdziwie demokratyczny sposób prawodawstwa i na zwykłe prawa. Zwyczaj ten pozostał jeszcze z owych czasów, gdy stany były kolonjami Angji. Wszakże, nie przeszedł on do konstytucji związkowej. Dlatego będziemy o nim mówili przy rozpatrywaniu ustroju państwowego Szwajcarji, w której on — pod nazwą referendum — się rozwinął i wielce rozpowszechnił.

W końcu, pozostaje jeszcze zwrócić uwagę na to, że w oddzielnych stanach Ameryki powszechne prawo wyborcze dane jest i kobietom, które stały się w ten sposób rzeczywistymi obywatelkami państwa. Do stanów tych należą: Wyoming, Colorado, Utah, Nevada.

IV.

Szwajcarja jest takim samym państwem związkowym, jak Ameryka, tylko że wszystkie jej instytucje przeniknięte są ideą władzy ludowej. Jak przystoi istotnej demokracji, w której władza naczelna należy do samego narodu, konstytucja szwajcarska wcale nie zna głowy państwa. Wyższe jej instytucje składają się z 1) zgromadzenia związkowego, odpowiadającego kongresowi amerykańskiemu, 2) rady związkowej, odgrywającej rolę komitetu ministrów i 3) sądu związkowego. Zgromadzenie związkowe składa się z 2 izb: rady narodowej, jako przedstawicielki całego narodu szwajcarskiego, i rady kantonów (stanów) do której, podobnie jak do senatu

amerykańskiego, każdy kanton ¹⁾ wysłał po 2 przedstawicieli. Ale tutaj na znaczeniu federacyjnym rady kantonów położono jeszcze większy nacisk, gdyż sposób wyboru, a nawet termin wyboru nie został ustanowiony przez konstytucję związkową i zależy wyłącznie od kantonów. Jednakże—podobnie jak senatorowie Ameryki—członkowie rady kantonów nie otrzymują mandatów imperatywnych (rozkazujących) od kantonów. Członkowie rady narodowej są wybierani na trzy lata przez powszechne, równe, bezpośrednie i tajne głosowanie. Wiekiem wyborczym jest 20-letni. Duchowieństwo nie może być wybierane. Praca przedstawicieli w obu izbach jest wynagradzana.

Szczególnie odznacza się w Szwajcarii ustrój władzy wykonawczej, należącej do rady związkowej. Składa się ona z siedmiu członków, wybieranych na wspólnym posiedzeniu obu izb prawodawczych. Oni dzielą między siebie zarządzanie różnymi władzami rządów i wybierają ze swego łona na każdy rok prezydenta i wiceprezydenta rady związkowej. Jedna i ta sama osoba nie może być prezydentem dwa lata z rzędu. Prezydent rady utrzymuje stosunki w imieniu związku szwajcarskiego—z mocarstwami zagranicznymi, ale on nie jest uważany za prezydenta kraju i nie posiada żadnej szczególnej władzy. Członkowie rady są zupełnie niezależni od zgromadzenia prawodawczego, przed którym oni nie są też odpowiedzialni; tylko wyrok sądowy nad kimkolwiek z nich może ich zmusić do opuszczenia swego stanowiska.

Rada związkowa jest inaczej zorganizowana, niż w innych krajach: 9 jego członków wybiera zgromadzenie

¹⁾ Kantony Szwajcarii odpowiadają Stanom Ameryki.

związkowe na 6 lat z pośród wszystkich obywateli związku, którzy doszli do wieku 20-letniego. Nie wolno ich zastąpić innemi podczas terminu ich pełnomocnictwa. Sąd związkowy rozpatruje wszystkie sprawy cywilne, w których jako strona występuje związek albo kantony, kryminalne — gdy chodzi o oskarżenie, o zdradę albo przeciwdziałanie związkowi, a również zatargi między władzami związkową i kantonalną oraz naruszanie przez te ostatnie praw obywateli związku.

Już z tego krótkiego przeglądu instytucji związkowych — widoczna jest myśl urządzenia ich w sposób najbardziej demokratyczny: ustanowiony jest wcześniejszy wiek wyborców; ustanowione jest wybieranie i terminowość pełnomocnictw sędziów; wybierani kierownicy urzędów wykonawczych postawieni są w położeniu, równym z innemi władzami, są jednak pozbawieni aureoli głów państwa. Ale co nadaje Szwajcarji charakter zupełnie demokratyczny, to — ustanowienie bezpośredniego panowania narodu. Cała pozostała Europa zna sposób reprezentacyjny rządów, przy którym jednak naród zwierzchniczy oddaje całą swoją władzę w ręce swych pełnomocników. Szwajcarja zna dwa rodzaje bezpośrednio narodowych rządów: w postaci zgromadzenia ludowego, które zachowało się dotąd tylko w 4-ch kantonach Szwajcarji, oraz w postaci referendum czyli głosowania ludowego, zaprowadzonego we wszystkich pozostałych kantonach, z wyjątkiem Fribourga.

Zgromadzenie ludowe, zwołane na łące zielonej, pod błękitnym niebem wiosennym, wobec wysokich gór, twierdzy wolności szwajcarskiej, jest najpiękniejszym i najzupełniejszym ucieleśnieniem demokracji. Tak się

odzywają w zachwycie wszyscy, którzy mieli szczęście widzieć to wspaniałe i podniosłe zgromadzenie wolnych obywateli, którzy się zeszli dla wspólnej sprawy. Takie zebrania ludowe głosowały nad prawami, czyniły ogólne rozporządzenia, wybierały osoby urzędowe. Ale niezależnie od całej czarowności obrazu zebrania ludowych, kończy się ich żywot również w Szwajcarii. Powiększanie się ludności czyni je zbyt obszernymi; na zbyt wielkim zebraniu niema już możliwości obradowania nad projektami do praw, a wówczas obywatele są zmuszeni (jak to się czyni w półkantonie Appenzell-Ausser-Rhoden) ograniczyć się tylko na oddawaniu głosów według pytań, które się im komuni-kuje na wydrukowanych przedtym ogłoszeniach.

Gdy się jednak staje oczywistym fakt, że niema poco zbierać się razem, gdyż nierównie łatwiej jest oddawać swe głosy w gminach zapomocą biuletynów, które następnie można zliczyć i w ten sposób poznać zdanie ludu, wówczas przychodzi kolej na referendum, które powoli ruguje zgromadzenia ludowe; tak np., w r. 1848-ym zostały one usunięte w Schwyzu i Zugu i zastąpione przez referendum.

Istota referendum polega na oddawaniu nowych praw do zatwierdzenia narodowi. Referendum bywa dwojakiego rodzaju: obowiązkowe i fakultatywne. Przy pierwszym oddaje się narodowi do zatwierdzenia wszystkie nowo-przyjmowane prawa, przy drugim podlegają one głosowaniu bądź to z inicjatywy zgromadzenia prawodawczego, bądź też na żądanie określonej liczby obywateli.

Poraz pierwszy głosowanie ludowe zastosowane zostało do zatwierdzenia konstytucji szwajcarskiej 1802 roku. Jako ustanowienie stale działające, pojawiło się

w r. 1831 w kantonie Saint-Gallen w postaci „veto“ ludowego, tego kwiatu demokratycznego, który wzrósł niegdyś na kamienistej glebie Rzymu. Obywatelom Saint-Gallen przyznano prawo do rozpatrywania praw, przyjętych w zebraniu prawodawczym i do odrzucania (stawiania swego veto) tych z pośród nich, które z jakichkolwiek względów okażą się niepożądane. Później zaprowadzono veto i w innych kantonach.

Nazwę swoją zapożyczyło referendum od dawnego obyczaju XVI wieku, stosowanego w kantonach Granbünden i Wallis, gdzie oddawano postanowienia, przyjęte na zjazdach przedstawicieli gmin, do obradowania i zatwierdzenia (audiendum et referendum) samym gminom. Takiego porządku przestrzegano również w związku kantonów szwajcarskich od 1815. do 1848 roku; postanowienia posłów z kantonów oddawano w ważnych wypadkach do rozstrzygnięcia zgromadzeniom kantonalnym. W ten sposób, referendum wystąpiło jako przeciwieństwo veto, gdyż istota pierwszego polegała na potwierdzeniu, drugiego zaś — na zaprzeczeniu. Ale, oczywiście, referendum zawiera w sobie i to prawo, niezatwierdzenie bowiem ustawy okazuje się jego zaprzeczeniem.

W r. 1845 kanton Waadt przyjmuje referendum fakultatywne, które może być zastosowane do wszelkiego prawa — według upatrzenia wielkiej rady albo prawodawczego zgromadzenia kantonu. Następnie, rozpowszechnia się referendum w tej lub innej postaci po całej Szwajcarji.

Jakkolwiek referendum występuje bardziej wyraziście w prawodawstwach kantonalnych, ale i w samym związku przybiera ono stopniowo coraz większe

rozmiary. Tutaj przyjmują je najpierw w postaci referendum fakultatywnego: każde prawo może być na życzenie ludu albo zgromadzenia związkowego oddane pod głosowanie ludowe, które odrzuca albo przyjmuje projekt, przyjęty przez zgromadzenie. Do głosowania z woli ludu niezbędne jest zwrócenie się 30,000 obywateli albo 3 kantonów. Głosowanie urządza się w gminach zapomocą biuletynów, i oryginalne protokoły głosowania przesyła się do rady związkowej. 5-ego lipca 1891 r. naród szwajcarski przyjął większością 168,308 głosów przeciw 116,824 nowe prawo, ustanawiające prawo inicjatywy ludowej i postanowienia ludowego w kwestji przeglądu konstytucji. Jeżeli rada narodowa i rada kantonów nie zgadzają się z sobą co do tego pytania, to zostaje ono oddane pod głosowanie ludowe. W razie twierdzącego rozstrzygnięcia go przez lud, obie rady zostają rozpuszczone, nowi zaś wybrańcy przystępują do opracowania projektu zmian konstytucji, który potym poddany zostaje referendum. Takiego głosowania mogą żądać 50,000 obywateli i przy zgodzie rad między sobą, 50,000 obywateli mogą również sami zażądać zmiany konstytucji. To prawo inicjatywy ludowej wytworzyło się z prawa przedstawienia przez obywateli petycji, t. j. podań do zebrania prawodawczego. Inicjatorzy mogą przedstawić swój własny projekt, który w takim razie bywa wprost oddawany do głosowania ludu. Aby zostać przyjętą, ustawa musi spotkać się z uznaniem większości narodu i kantonów; za głos kantonu uważa się rezultat głosowania obywateli kantonu.

Bezwątpienia, idea rządów ludowych zyskuje najbardziej wyraźne urzeczywistnienie właśnie w zebraniu ludowym, wspierającym jaknajlepiej świadomość

jedności wolnych obywateli, referendum jednak daje zato formę panowania ludowego, która się da zastosować do najobszerniejszych mocarstw. Wygoda komunikacji w połączeniu z drukiem, który daje ludowi możliwość śledzenia kroków prawodawczych zgromadzeń przedstawicieli, w zupełności daje rękojmię roztropności głosowania i łatwości zbierania głosów ludu. Można nawet przypuścić, że wszelkie zgromadzenie, w którym masa łatwo przechodzi w stan rozgorączkowania, zdolne jest dać mniej spokojne i uświadomione przekonanie kraju, niż to się dzieje przy referendum.

A jednak napotykamy dotąd wielu uczonych przeciwników referendum. Utrzymuje się, np., że referendum obowiązkowe, przy którym poddane zostają głosowaniu wszystkie przyjęte przez izby prawa kraju, wywołuje zbyt wiele strat i jest uciążliwe dla narodu. Te wszakże względy mogą tam tylko mieć znaczenie, gdzie referendum urządzi się w niewłaściwy sposób. Jeżeli jednak urządzać się będzie głosowanie w określonych tylko i niezbyt od siebie bliskich terminach, stanie się wprost niezrozumiałym, co można w tym znaleźć uciążliwego, aby raz na trzy lub sześć miesięcy zająć do miejsca urzędowego swej gminy i postawić tam swoje „ja“ albo „nie“ na biuletynie, w odpowiedzi na zadane w nim pytania.

Twierdzi się następnie, że wiele kwestji nie obchodzi narodu w całości wziętego, niektóre zaś z ustaw określają reguły techniczne, nie dla wszystkich obywateli zrozumiałe. Jest to jednak czyste nieporozumienie. Obowiązek referendum polega przecież tylko na koniecznym oddawaniu pytań do głosowania ludu; każdy zaś poszczególny obywatel nie jest zmuszony do obowiązkowego oddawania swego głosu. Co się

tyczy reguł technicznych, to nie odgrywają one zasadniczej roli; jest przeto naturalne, że obywatel albo uchyli się od głosowania na takie pytanie, albo też będzie głosował za tym z deputowanych, który występuje jako przedstawiciel jego partji. Pamiętać należy, że przecież i do izb wysyła się nie specjalistów we wszelkich możliwych kwestjach. Prócz tego, drobne prawidła techniczne są ustanawiane w większości wypadków nie zapomocą praw, ale rozporządzeń rządu.

Bardziej istotnym może się wydać dowodzenie, że referendum rzekomo osłabia energję przedstawicieli ludowych, ponieważ wiedzą oni, że nie od nich zależy ostateczne postanowienie. Ale przecież przedstawicielom prasy nie brak chęci do zastanawiania się nad prawami, jakkolwiek oni nigdy nie mają decydującego głosu. Posłowie zaś wiedzą w każdym razie, że zdanie izb będzie miało ogromny wpływ na ich wyborców. Wreszcie, przy referendum fakultatywnym nie istnieją i te zarzuty, gdyż wówczas oddaje się pod głosowanie ludowe niewiele tylko pytań, mających znaczenie ogólne, większość z nich natomiast rozstrzygają wyłącznie posłowie.

Lecz referendum fakultatywnemu wytyka się znowu to, iż narusza ono zwykły bieg prawodawstwa państwowego, że wywołuje agitację dla zebrania głosów, agitację, która podnieca namiętności i prowadzi do nienaturalnego ugrupowania się obywateli. W skutku otrzymuje się postanowienie, nie odpowiadające ani życzeniu ani dobrobytowi narodu. Wszakże rozważaniom takim nie daje słuszności historia referendum szwajcarskiego, w której lud wykazał dużo uświadomienia i dość zimnej krwi. Można nawet powiedzieć—

więcej niż dość, gdyż w ogólności przyjmuje on innowacje bardzo powoli i zdradza skłonność do przechowywania starych obyczajów. Nie można jednak nic mieć przeciw konserwatyzmowi, leżącemu w woli narodu. „Naród to król“, mówi się w Szwajcarii; nie jest on jednak despota, który—według określenia starożytnego Herodota — „narusza obyczaje kraju, gwałci kobiety i skazuje obywateli na śmierć bez sądu.“ Odwrotnie, naród może zachowywać obyczaje swoje i nigdy nie będzie swym własnym ciemieczką.

Przesąd przeciw referendum ma źródło swoje częściowo w myśli, że lud nie dojrzał jeszcze do tego, aby mógł wziąć w swe ręce zarządzanie swemi sprawami, w części zaś i w nieudanej próbie Francji. Nie trzeba jednak zapominać, że Francja stosowała plebiscyt ¹⁾ w chwilach wstrząśnień narodowych, i że nowsza jej historia nie rozwijała się prawidłowo, lecz w postaci szeregu skoków konwulsyjnych, które warunkował poprzedzający je ucisk. W ten sposób, słusznie zauważono w izbie francuskiej: „okoliczność, że państwo nadużywało plebiscytu, prawa zwrócenia się do narodu, nie jest dostateczną racją, aby przestano korzystać z tego prawa.“ Wobec tego, można zgodzić się tylko na zdanie, że kraj, którego życie polityczne przez długi czas polegało uciemżeniu ludu oraz na panowaniu nielicznych grup ludności dla własnej korzyści, nie może chyba przejść bezpośrednio do posługiwania się referendum. Dla takiego kraju będą, oczywiście, najlepszą formą rządu parlamentarne, dające dostateczną możność przedstawicielstwa potrzeb

¹⁾ Głosowanie ludowe w celu rozstrzygnięcia tej lub innej sprawy.

narodowych oraz stałą kontrolę nad władzą wykonawczą, której piastowanie związane było w okresie poprzedzającym z największym uciskiem. Kontrola ta, idąca w parze z ciągłymi interpelacjami i sporami w izbach, najlepiej oświeśla mało przygotowanym obywatelom istotę władania państwowego, jego zadania i granice. W ten sposób, okazuje się ona najlepszą szkołą dla narodu na jego drodze od despotyzmu do bezpośrednich rządów narodowych.

Referendum jednak ma przed sobą wielką przyszłość w krajach kulturalnych i dojrzałych politycznie. Bez niego nie jest możebne panowanie prawdziwie demokratyczne. Przy nim jest w zupełności wyłączona potrzeba takich sztucznych systemów, jak dwuizbowe przedstawicielstwo narodowe, dla użyczenia większej stałości i rozwagi jego postanowieniom. Naród sam stanowi niejako drugą izbę, ostatecznie rozstrzygającą pytania. Izba zaś przedstawicieli staje się niejako komisją wyborczą dla wypracowywania projektów do prawa dla narodu (przynajmniej we wszystkich ważnych, zasadniczych kwestjach). Zachowanie systemu dwuizbowego przy referendum, jak to ma miejsce w uchwałach związkowych Szwajcarii oraz niektórych jej kantonów — jest bezsenssem, który niewątpliwie usunięty zostanie przez przyszłe prawodawstwo.

Nawet przeciwnicy referendum stwierdzają, że w Szwajcarii naród okazał się mądrym, dalekim od skrajnych tendencji oraz ekonomicznym w obchodzeniu się ze środkami publicznymi.

Jest to zdumiewające, że system państwowy Szwajcarii działa wspaniale, mimo że jej ludność składa się z różnych narodowości: Niemców, Francuzów i Włochów. Wszystkie one w równej mierze uważają Szwajcarię za

swą ojczyznę i jednakowo są dalecy od chęci przyłączenia się do jakiegoś dużego państwa swojej narodowości. Świadomość jedności narodu szwajcarskiego coraz bardziej się wzmacnia, a wyraża się to w tym, że prawodawstwo związkowe obejmuje coraz większą ilość kwestji, których rozwiązanie jest obowiązkowe dla prawodawstw kantonalnych.

W duchu demokracji, gwarantuje konstytucja szwajcarska wszystkim swoim obywatelom na całym terytorjum państwa następujące prawa obywateli: 1) równość przed prawem, 2) swobodę translokacji, 3) wolność religijną, 4) wolność zawierania związków małżeńskich, 5) wolność pracy, 6) wolność zebrań i związków, 7) prawo petycji, 8) niedopuszczalność sądów wyjątkowych, 9) niedopuszczalność kary śmierci za przestępstwa polityczne, 10) wolność handlu i przemysłu, 11) obowiązkową i bezpłatną oświatę ludową, 12) niedopuszczalność domów gry.

Do tego dodać należy, że władza związkowa nie może utrzymywać stałej armji. W Szwajcarji jest tylko milicja, do której zapisują się wszyscy obywatele od 20—44 roku życia. Zbierają się oni w oznaczone (za zwyczaj święteczne) dni w celu zajmowania się ćwiczeniami wojskowemi. W ten sposób, niema w Szwajcarji tego strasznego ciężaru, który się nakłada na ludność przez zwoływanie rekrutów do stałych wojsk oraz przez ogromne wydatki na utrzymanie armji. W Anglji również niema obowiązkowej służby wojskowej, są tam jednak ogromne wydatki na utrzymanie armji najemnej.

Szwajcarja jest tak oszczędna w swych wydatkach, iż członkowie rady związkowej, te głowy władzy wykonawczej, otrzymują wszystkiego po kilka tysięcy rubli na nasze pieniądze, nie wyłączając prezy-

denta związku, — mimo, iż związek musi zarządzać wielką ilością spraw; należy bowiem do niego wyłączne zarządzanie: 1) sprawą poczty, telegrafu i kolei żelaznych, 2) sprawą celną, 3) monetarną, 4) wyznaczaniem miar, 5) wyrabianiem prochu, 6) sprawą emigracji oraz 7) wszelkimi stosunkami z mocarstwami zagranicznymi i rządami kantonalnemi.

Dochody związkowe powstają z opłat celnych, za pocztę i telegraf oraz za koleje żelazne, następnie z wyrabiania prochu oraz z połowy podatku wojkowego od osób, uwolnionych ze służby wojskowej. Jakkolwiek władze związkowe mogą wymagać opłat od kantonów, ale w rzeczywistości obchodzą się one bez nich.

Przyjrząwszy się konstrukcjom najciekawszych państw społecznych, poczynając od parlamentarnej monarchji Anglii, a kończąc na bezpośredniej rzecypospolitej Szwajcarji, widzimy, że najgłówniejszym ich celem jest połączenie panowania państwowego z polityczną wolnością obywateli. Uznaje się w nich myśl, że państwo nie ma celu, któryby był obcy dobrobytowi obywateli. Państwo jest tylko środkiem, zapewniającym swobodny rozwój jednostki. Nie chcę przez to powiedzieć, iż w życiu na Zachodzie istotnie są przestrzegane wszystkie warunki, sprzyjające takiemu rozwojowi. Z pośród warunków tych jeden z ważniejszych stanowi — ekonomiczny dobrobyt obywateli, niewspółmierny z obecną konkurencją posiadaczy oraz walką pracy i kapitału. Państwa Europy i Ameryki zaczynają dopiero szereg prób mieszania się do tej dziedziny w celu obrony pracy. Próby te na razie są bardzo słabe: dotychczas w żadnym państwie nie zyskało uznania pra-

wo do pracy, bez którego niemożliwe jest zabezpieczenie położenia pracujących. Wszystkie postępy państw współczesnych dotyczą wyłącznie prawie dziedziny politycznej, dotyczą wyzwolenia człowieka w państwie.

Wyzwolenie to osiąga się w dwojaki sposób:

1) zapomocą przyznania każdemu poszczególnemu obywatelowi swobody życia i działania według jego życzenia, lecz bez naruszenia przy tym wolności swych spółobywateli; 2) zapomocą takiego ustroju organów państwowego władania, przy którym nie może ono być uciskającym. Przyznania wolności i praw indywidualności ludzkiej mogłem dotknąć tylko mimochodem. Co się zaś tyczy ustroju organów państwowych, nasunęła się tutaj teoria podziału władz z jednej strony, a z drugiej— dopuszczenie narodu i jego przedstawicieli do udziału we władzy państwowej. Teoria o podziale władz odegrała swoją rolę w historii. Była ona szczególnie ważna, gdy cała władza znajdowała się w rękach jednego organu, nie będącego w żadnej zależności od narodu. Dawała ona możność pozostawienia organowi temu jednego rodzaju władzy państwowej, czyniąc z pozostałych niejako przeciwwagę względem niego. Wszakże, zupełnego podziału władz nie było nigdy w żadnym państwie. Przeciwnie, z chwilą, gdy władza monarchy dziedzicznego osłabła, powstało dążenie do oddania wszystkich rodzajów działalności państwowej, wszystkich funkcji władzy państwowej pod kierownictwo wybrańców narodu. Z dążności tej zrodził się parlamentaryzm monarchji angielskiej, którego wyższym szczeblem jest parlamentarna rzeczpospolita Francji. Sam jednak parlamentaryzm jest jedynie stopniem przejściowym w doskonaleniu się ustroju demokratycznego. Już w Ameryce dostrzega się dążność do po-

zostawienia organów władzy w wielkiej zależności od samego narodu, aby przez to zwięzić władzę przedstawicieli. Ale zupełną jasność osiąga ta idea dopiero w ustroju państwowym Szwajcarji, gdzie narodowi używana jest inicjatywa oraz zatwierdzanie praw. Są oznaki, że ten prawdziwie demokratyczny prąd będzie się rozwijał. Rozwój ten jest możebny w dwóch kierunkach: 1) w sensie powiększenia liczby kwestji, oddawanych do głosowania ludowego; tak np., w dziedzinie prawodawstwa referendum niewątpliwie przeniesione zostanie również do spraw wojny i pokoju, zawierania umów i in. 2) w sensie rozszerzenia mianowania na urzędy—zapomocą wyborów, dokonywanych przez sam naród.

Nie zadawałnając się daniem wolności i udziału w rządach każdemu poszczególnemu obywatelowi, państwa zachodnie wypracowały typ państwa związkowego, w którym oddzielne narodowości korzystają z zupełnej swobody samorządu. Taki system federacji uśmierza nienawiść narodową, a równocześnie jednoczy w prawodawstwie związkowym różne narodowości, jakgdyby przygotowując je do stania się obywatelami wszechświatowego związku państwowego.